



תמיכות וסובסידיות לתרבות בישראל

בוֹעֵז אֶרֶד

02-2011

מכון ירושלים לחקר שווקים

WWW.JIMS-ISRAEL.ORG

תמיכות וסובסידיות לתרבות בישראל

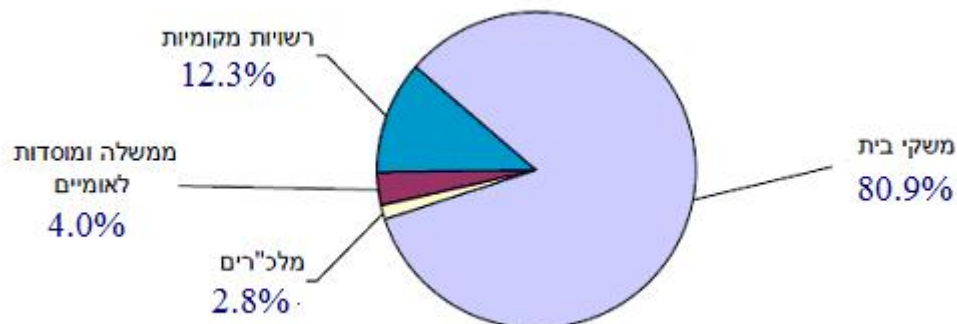
כללי

בישראל, הממשלה מסבסדת תרבות ואמנות בסכומים נכבדים והתקציבים מועברים בערוצים שונים, חלקם נסתרים מעין הציבור. חלק נכבד מן המיסים אותם משלם האזרח אשר יועדו למראית עין לתמיכה בתרבות ואמנות אינם מגיעים ליעדם או שאינם מניבים את הפירות המקווים. מטרת נייר זה היא לבחון את ההשקעות הציבוריות בתרבות ואמנות ואת הרצינות המוסרי המצדיק אותן ולהציע דרכים לקידום חופש ושיגשוג היצירה והתרבות בישראל.

תקציבי תרבות בידור וספורט בישראל

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עמדה ההוצאה הלאומית לתרבות בידור וספורט בישראל בשנת 2009 על 39.7 מיליארד ש"ח, שהם 5.2 אחוזים מן התוצר המקומי הגולמי. 80.9 אחוזים מן ההוצאה מומנה על ידי משקי הבית שהוציאו כ-32 מיליארד ש"ח עבור שירותי תרבות (הצגות, סרטים, קונצרטים ועוד).¹ סכום זה כולל את ערך השירותים והמוצרים שסיפקו המגזר העסקי, המגזר הממשלתי ומוסדות ללא כוונת רווח בתחומי הבידור, התרבות והספורט, כמוצג באיור 1. נתונים אלו אינם כוללים צריכה של מוצרי תרבות בחו"ל (ספרים, סרטים, הצגות ועוד).

איור 1 – הוצאה לתרבות, בידור וספורט על פי מגזרים (2009)

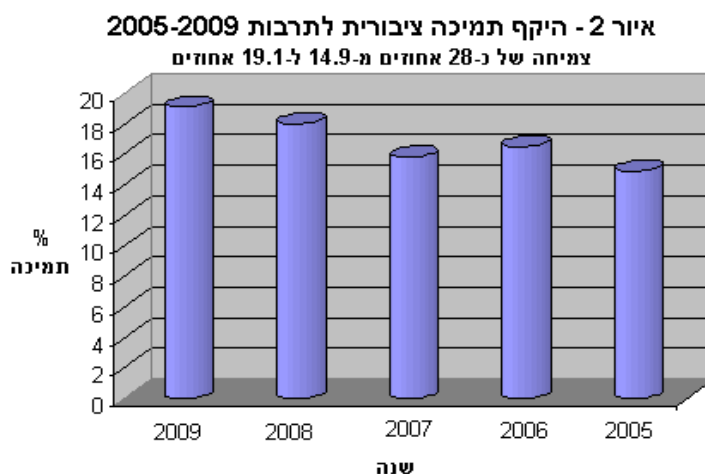


מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 5 באוגוסט 2010, ע' 3, (מתוקן)
http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201008175

על פי דיווח הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה צומחת ההוצאה הציבורית לתרבות במחצית העשור הנוכחי באופן עקבי לעומת הוצאות משקי הבית. בשנת 2009 מימנו משקי הבית כ-80.9 אחוזים מן ההוצאה הלאומית לתרבות, לבידור ולספורט כאשר שארית המימון נובעת מן ההוצאה הציבורית (19.1 אחוזים). בשנת 2008 עמדה ההוצאה הציבורית על 18 אחוזים וההוצאה של משקי הבית עמדה על 82 אחוזים, ובשנת 2007 עמדה ההוצאה הציבורית על 15.8 אחוזים לעומת 84.2 אחוזים של משקי הבית. בשנת 2006 עמדה ההוצאה הציבורית על סך של 16.5 אחוזים

¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה מתאריך 5 באוגוסט 2010, ע' 3, והתכתבות בקשר לתיקונים.
http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201008175

לעומת 83.5 אחוזים של משקי הבית ובשנת 2005 על סך של 14.9 אחוזים לעומת 85.1 אחוזים של משקי הבית.²



מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה מתאריך 5 באוגוסט 2010, http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201008175.

משמעות הנתונים היא כי בין השנים 2005 לשנת 2009 צמחה התמיכה הציבורית בשירותי תרבות בכ-28 אחוזים.

בשנת 2009 עיקר הוצאות התרבות של משקי הבית, כ-67 אחוזים, הופנו לצריכה של הצגות, סרטים, קונצרטים, אירועי ספורט, אינטרנט ועוד (השאר הוקדשו לרכישת מחשבים ומוצרים קשורים). ברמה הלאומית מנותבות רוב ההוצאות (היקף של 67.2 אחוזים) למוסיקה ואמנויות הבמה, ספורט ומשחקים, רדיו וטלוויזיה ופעילות במתנסים, כמוצג בלוח 1.

לוח 1 - ההוצאה הלאומית לתרבות, לבידור ולספורט לפי סוג הפעילות 2009

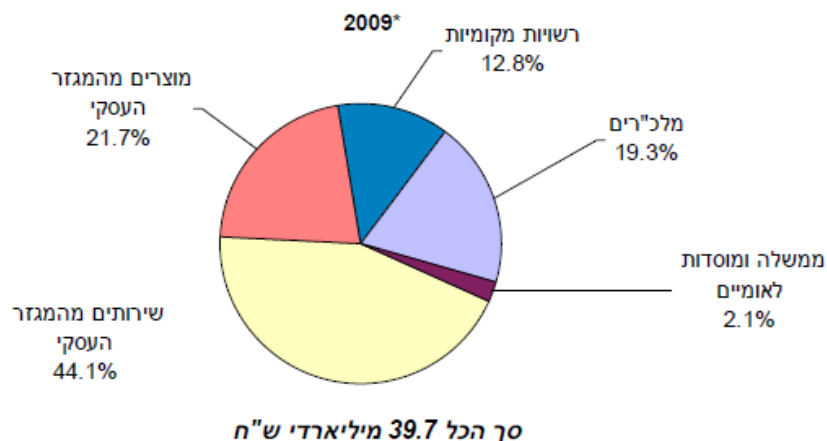
אחוז מההוצאה השוטפת	סוג הפעילות
19.6	מוזיקה ואמנויות הבמה (קונצרטים, מופעי תרבות, מועדוני לילה ועוד)
17.7	ספורט ומשחקים (מועדוני ספורט, ברכות שחייה ועוד)
16.4	רדיו וטלוויזיה (שידורי רדיו וטלוויזיה, כבלים ועוד)
6.8	הימורים "מפעל הפיס" ו"ספורט-טוטו" בניכוי פרסים
13.5	פעילות חברתית-תרבותית (רובה במתנסים שכונתיים)
7.4	מחשבים ואינטרנט
5.3	ספרות וכתבי דפוס
5.1	טבע ואיכות הסביבה (גני חיות, גנים, נטיעות)
4.1	קולנוע וצילום (הפקה והצגה של סרטים, רכישת מכשירי צילום ועוד)
2.4	מורשת תרבותית
0.6	אמנות פלסטית

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה מתאריך 5 באוגוסט 2010, http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201008175.

² ש.ם.

עם זאת שמשקי הבית מימנו בשנת 2009 כ-80.9 אחוזים מן התשלומים עבור שירותי ומוצרי תרבות, האספקה של שירותים ומוצרים אלו התפלגה בין המגזר העיסקי אשר סיפק כ-66 אחוזים, לבין מלכ"רים (19.3 אחוזים), ובין גופים ציבוריים וממשלתיים שכללו רשויות מקומיות (12.8 אחוזים), וגופי ממשלה והסוכנות היהודית (2.1 אחוזים). **איור 3 מראה את חלקם של המגזרים השונים בהוצאה הלאומית לתרבות.**

איור 3 – הוצאה לאומית לתרבות, לבידור ולספורט, לפי מגזר מבצע (2009)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה מתאריך 5 באוגוסט 2010, http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201008175

לעומת תמיכה ציבורית ישירה של הממשלה והמוסדות הלאומיים והרשויות המקומיות, המגיעה כמצוין באיור 3 ל-15 אחוזים, בערך, מתקציבי התרבות בישראל, הרי שהשפעה על התחום גבוהה יותר בשל התמיכה הרבה במלכ"רים המוענקת על ידי המדינה. אלה כפופים לתנאים וקריטריונים המוכתבים על ידי הממשלה בקשר לסוגי והיקפי היצירה האמנותית. יחד עם המלכ"רים מגיעה **השפעת** ההוצאה הממשלתית עד לכ-34 אחוזים מכלל ההוצאה על פעולות תרבות בידור וספורט.

תקציב מנהל התרבות במשרד התרבות והספורט

על פי דיווחי משרד התרבות והספורט חלה הגדלה משמעותית בתקציב התרבות בשנים 2009-2010 והוא עומד היום על 953 מיליון ש"ח.³ עיקר התקציב מנוהל על ידי מנהל התרבות במשרד התרבות העוסק בתמיכה במוסדות תרבות ואמנות בישראל ותמיכה במיזמים שונים בתחום התרבות. אחת מהמטרות המרכזיות של המנהל היא "טיפוח מצוינות ואיכות לצד פיתוח היצירה האמנותית בפריפריה הגאוגרפית והחברתית תוך טיפוח פלורליזם ודיאלוג רב-תרבותי".

תקציב מנהל התרבות מבוסס על הסכם שנחתם ב-27 בנובמבר 2008 בין משרד התרבות והספורט, משרד האוצר ופורום מוסדות התרבות בישראל המעגן את תקציב מנהל התרבות לשנים 2009-2011. על פי ההסכם עמד התקציב לשנת 2009 על סך 456 מיליון ש"ח (סכום זה אינו

³ על פי דיווחי משרד התרבות והספורט, באתר המשרד, כניסה אחרונה 3 בינואר 2011, <http://www.mcs.gov.il/Units/Culture/Budget/moretaksiv.htm>.

כולל תקציבים נוספים שהוקצו לפיתוח בית התפוצות, חוק הספריות ועוד). עם הכללת הסכומים הנוספים עמד התקציב על 543 מיליון ש"ח בשנת 2009 ועל 573.6 מיליון ש"ח בשנת 2010.

תמיכות ותקציבים על ידי משרדי ממשלה נוספים

הקצאות תקציבים למטרות תרבות ואמנות אינה נחלת משרד התרבות והספורט בלבד. משרד החינוך, משרד התמ"ת ומשרדי ממשלה וגופים ציבוריים נוספים מקצים תקציבים לתמיכה בפעילות תרבות ואמנות. השקעות כספיות נושאות אופי של רכישת שירותים, הקמת ערוצים או הפעלת תוכניות תרבות, מימון תחנות רדיו, להקות, תוכניות תרבות, עצרות ומוסדות מוזיאוניים וחלוקת מענקים ופרסים מגוונים, ביניהם פרסי משרד ראש הממשלה לקומפוזיטורים, חידון התנ"ך, ועוד. להלן תיאור חלקי של ערוצי התמיכה.

תמיכות מפעל הפיס, פרסים וקרנות

מפעל הפיס הינו גוף המחזיק במונופול מטעם מדינת ישראל לביצוע הימורים והגרלות. במסגרת פעילותו מנתב המפעל מדי שנה כספים לתמיכה בתרבות ואמנות. בשנת 2008 היה הפדיון של מפעל הפיס מהגרלות כ-3.96 מיליארד ש"ח, והוצאות הארגון על פרסום ושיווק בשנת 2008 לבדה היו יותר מ-136 מיליון ש"ח. בשנת 2009 עמד הפדיון של מפעל הפיס על כ-4.51 מיליארד ש"ח. את הרבעון הראשון של שנת 2010 סיכם מפעל הפיס עם הכנסות של 1.18 מיליארד ש"ח, לעומת 1.10 מיליארד ש"ח ברבעון הראשון של שנת 2009, נתון המייצג עליה של 7.4%⁴ בשנת 2001 הוקם במסגרת המפעל גוף בשם "מועצת הפיס לתרבות ואמנות" במטרה לקדם עשייה תרבותית ואמנותית במקום שבו "מורגש מחסור בתמיכה". ההקצבות מחולקות לפי תחומים על ידי מועצת הפיס לתרבות ואמנות. עלות תפעולה השנתי של מועצת הפיס לתרבות ואמנות בשנת 2008 עמדה על 825 אלף ש"ח, וכלל התקציב שחולק לתמיכות עמד על כ-19.4 מיליון ש"ח.⁵ בשנת 2009 עמד תקציב המועצה על כ-12 מיליון ש"ח.⁶

מלבד התמיכה הנ"ל מועברים תקציבים מטעם מפעל הפיס לצורך הקמה או שיפוצים והשלמה של מבני תרבות, וכן הקמת ספריות ציבוריות. מסוף שנות ה-90 ועד שנת 2009 הושקעו בהקמה של מבני תרבות ואמנות כ-1.3 מיליארד ש"ח. במסגרת התקציבים שהועברו לכ-250 רשויות המקומיות בשנת 2009, כ-350 מיליון ש"ח הוקצו למטרות רווחה ותרבות.

כמו"כ מעניק המפעל תמיכות ומענקים ופרסים במסגרת "קרן לנדאו" המעניקה פרסים השגיים לאמנים ויוצרים בתחומי אמנויות הבמה ו"קרן ספיר" המעניקה פרס מפעל חיים בתחום הספרות. במסגרת פרס לנדאו מחולקים פרסים בסך 500 אלף ש"ח לעשרה אמנים. אלו חולקו לאחרונה בשנת 2008. הזוכה בפרס ספיר מקבל 150 אלף ש"ח ועוד 100 אלף ש"ח מחולקים בין

⁴ מפעל הפיס, "דוח פעילות מפעל הפיס לשנת 2009", באתר מפעל הפיס, <http://www.pais.co.il/About/Documents/2009funancereport.pdf>, והודעות לציבור מיוני 2010, <http://www.pais.co.il/News/Pages/22072010.aspx>.
⁵ מועצת הפיס לתרבות ולאמנות, דו"ח פעילות מפעל הפיס לשנת 2008, <http://www.pais.co.il/Culture-Council/Documents/MOAZA2008.pdf>.
⁶ מועצת הפיס לתרבות ולאמנות, דו"ח פעילות 2009.

ארבעה מועמדים סופיים. בשנת 2009 לא חולק הפרס בשל ליקויים בהליך בחירת הזוכה אך הועברו תשלומים בסך 70 אלף ש"ח לזוכה הראשי שזכיתו התבטלה ועוד 45 אלף ש"ח לארבעה זוכים נוספים במסגרת הסכם משפטי.

מלבד ההשקעות בוועדות מייעצות וניהול מוטה של בחירת זוכים לפרס ספיר האחרון, תמיכות מפעל הפיס במוסדות חינוכיים, ספריות ועשייה תרבותית ואמנותית מעבירה מסר בעייתי לדור הצעיר. חשיפת צעירים לפרסום מאסיבי למפעל הימורים בכל המוסדות הציבוריים, מערכת החינוך ואמצעי התקשורת, מעודדת הימורים בקרב בני נוער ועומדת בניגוד למדיניות המחמירה האוסרת כל פרסום מסחרי ו/או הימורים במוסדות חינוך.

יש לתת את הדעת לכך שבעיית ההימורים בקרב בני נוער לובשת מימדים מדאיגים. במחקר שנערך בקרב כ-1,000 תלמידי בתי-ספר על-יסודיים בשנת 2005 נמצא כי 77.6% מבני הנוער השתתפו בהימור כלשהו בשנה שקדמה לעריכת המחקר, ו-8.1% השתתפו בשבעה סוגי הימורים או יותר. מתוך כלל הנבדקים כ-34.7 אחוזים השתתפו בהימורי מפעל הפיס לוטו וצי'אנס.⁷

כאורה, פרסום מפעל הפיס ומפעליו במוסדות החינוך מנוגד לחוק פרסום ההימורים המוסדר בסעיף 35(3) לתקנות הגנת הצרכן (פרסומות המכוונות לקטינים), התשנ"א-1991. סעיף זה קובע כי אין לעשות פרסומות המכוונות לעודד קטינים להשתתף בהימורים, במשחקי מזל או בהגרלות.

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2008 הוציא משק בית ממוצע 17 ש"ח בחודש על הימורים.⁸ מתוך כלל ההוצאה השוטפת לתרבות בידור וספורט בשנת 2008 כ-6.4 אחוזים הופנו להימורים באמצעות מפעל הפיס וה"ספורט טוטו". נתונים אלו מבטאים עלייה רציפה מאז שנת 2000, אז עמדה ההוצאה על 5.7 אחוזים.⁹

אחת הבעיות במימון תרבות באמצעיים אלה היא היותו של המפעל מנגנון גביית כספים מציבור קשה יום למימון מוסדות תרבות ופעילות שציבור זה לרוב אינו צורך. בנוסף, העברת התמיכות באמצעות מודל של הענקת פרסים חד פעמיים לאמנים איננה מודל עיסקי ומסחרי המאפשר לאמנים להתפתח לאורך זמן.

⁷ בל גבריאל-פריד, "הימורים בקרב בני נוער בישראל", מצוטט בנייר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת "הימורים והתמכרות להימורים בקרב בני נוער: טיפול ומניעה", 21 בדצמבר 2009, www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m02362.doc.

⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, *שנתון סטטיסטי לישראל 2010*, מספר 61, הוצאה חודשית לתרבות, לבידור ולספורט למשק בית, לפי סוג משק בית, <http://www.cbs.gov.il/reader>.

⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "סיכום ההוצאה הלאומית לתרבות, בידור וספורט לשנים 1984/85 – 2008", עמ. 13, http://www.cbs.gov.il/publications10/tarbut08/pdf/intro_h.pdf, 21 בדצמבר 2009. נתונים רב שנתיים נמצאים בשנתון סטטיסטי לישראל 2010, מספר 61, לוח 9.1, "הוצאה לאומית לתרבות, בידור וספורט".

העברות תקציבים לתרבות ואמנות באמצעות חברות מוחזקות על ידי המדינה

חלק מתקציבי התמיכה בתרבות ואמנות מוזרמים בערוצים הנסתרים מעיני הציבור. מדינת ישראל מפעילה מנגנון תמיכה המבוסס על תקצוב של מעל 50 חברות שבמניוניהן מחזיקה המדינה. אחוזי האחזקה של המדינה נעים מבין אחוזים בודדים ועד 100 אחוזים.¹⁰ מצב זה מאפשר לממשלה להזרים תקציבים על פי החלטות ממשלה ואישור ועדת הכספים. כדוגמא, אחת החברות המכונה "חברת בניין הבימה בע"מ", בה מחזיקה מדינת ישראל 50 אחוזים, עוסקת בתפעול בניין הבימה. החברה זכתה לתקצוב של כ-22 מיליוני ש"ח בהחלטת ממשלה בשנת 2007.¹¹ תקציבים אלו אינם נבחנים בעת בחינת הדוחות הכספיים של התאטרון ונסתרים מעין הציבור.

בדו"חות החשב הכללי ניתן לגלות חברות נוספות המוחזקות ברובן או בחלקן על ידי מדינת ישראל והמשמשות כאמצעי תמיכה וקידום מיזמי אמנות ותרבות, ביניהן "חברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ" (50 אחוזי אחזקה), "מוזיאון ישראל" (14.29 אחוזי אחזקה), החברה למתנסים בע"מ (99.5 אחוזי החזקה) ועוד חברות רבות המשקיעות בעקיפין במימון אמנות ותרבות. מודל העבודה של חברות אלו מבוסס על משיכת הקצבות ציבוריות שנועדו לתמוך במימוש מטרותיהן.

ה"חברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ" זכתה לאחרונה להתייחסות גם מצד מבקר המדינה. הנכס המרכזי של החברה הינו אחזקות בהיקף של 50 אחוזים מבנק יהב. בראש דירקטוריון החברה מכהן עופר עיני. בשנים 2000-2006 הקצה משרד האוצר לחברה סכום כולל של כ-76.7 מיליון ש"ח מבלי שנקבע עבור אלו פעילויות מיועד הכסף. מבקר המדינה בחן את התנהלות החברה בדו"ח בשנת 2008 ומצא כי החברה עוסקת בעיקר בצבירת נכסים ואינה מקיימת את יעודה. בסוף שנת 2006 הסתכמו הכספים הפנויים בחברה ב-57 מיליון ש"ח שחלקם אמור היה להיות מופנה לפעילות תרבות.¹²

החברות המוחזקות משמשות להזרמת עשרות מיליוני ש"ח המוסטים למטרות שונות, כפי שציין מבקר המדינה. חברות מסוג זה הוקמו בתקופה בה הגבולות בין אירגונים חברתיים שביקשו לקדם מטרות חברתיות ותרבותיות לבין הממשלה והרשויות השילטוניות לא היו מוגדרים באופן ברור. מצב זה יוצר הכפלות בערוצי התקצוב הציבורי ומנגנוני הניהול, מקשה על הבקרה והפיקוח ומוביל לבזבוז כספים רבים.

עשרות מיליוני ש"ח מועברים מדי שנה על ידי המדינה לחברות מוחזקות האמורות לתמוך בפעולות תרבות ואמנות. לא ברור מדוע המדינה צריכה לממן חברות עיסקיות שנועדו לקדם את התרבות והרווחה של סקטורים כאלו או אחרים. מודל פעולה זה דינו להתבטל, שכן הוא אינו

¹⁰ ממשלת ישראל, דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2009, עמ' 125, <http://www.ag.mof.gov.il/NR/rdonlyres/4B9FBA04-BC50-47C9-9285-4EF2F487ACD9/0/doch12009.pdf>.

¹¹ החלטת ממשלה בעניין חברת בניין הבימה, <http://www.pmo.gov.il/PMO/vadot/so-econo/des1177.htm>.

¹² מבקר המדינה, דו"ח 59 ב' לשנת 2008 ולחשבונית שנת הכספים 2007, עמ' 1257, <http://tinyurl.com/39aznx4>.

מאפשר לאמוד את היקף תרומתו לקידום האמנות והתרבות ו/או לאזרחי ישראל, אך פותח פתח להתנהלות בלתי ראויה כפי שכבר ציין גם מבקר המדינה.

תמיכה בתעשיית הקולנוע

בישראל פועלת מערכת מקבילה של תמיכות בקולנוע המנוהל על ידי משרד התמ"ת. משרד התמ"ת משתף פעולה עם "קרן הקולנוע הישראלי" שנוסדה ב-1979 (בשמה הקודם "הקרן לעידוד סרטי איכות"), ומפעיל תוכנית להטבות מס ופטור ממע"מ המהווה הטבה השווה ל-20 אחוזים מעלות המיסים אותם נדרשים עסקים לשלם בדרך כלל. הטבה זו מוענקת למפיקים זרים המשקיעים בהפקות ישראליות או בהפקות משותפות.¹³ המכון להכשרה טכנולוגית במשרד מפעיל הכשרות ב-5 מכללות המעניקות תואר של הנדסאי קולנוע. בישראל בתי ספר ומגמות התמחות בקולנוע רבים, וביניהם יותר מ-11 בתי ספר יעודיים, לפחות 10 חוגים בחוגי תקשורת אקדמאיים ומכללות רבות - זאת לעומת 6 בתי ספר לקולנוע בלבד בגרמניה. בתי ספר אלה בישראל מוציאים לשוק כ-360 בוגרים מידי שנה. מועצת הקולנוע מתוקצבת על ידי משרד המדע התרבות והספורט בהיקף של 58 מיליוני ש"ח בשנה, המנותבים ברובם (85 אחוזים) דרך חמש קרנות קולנוע, והיתר מיועדת להפקת פסטיבלים, סינמטקים ועוד.¹⁴ מלבד זאת נחתם הסכם בין משרד התרבות והספורט לבין משרד האוצר ופורום מוסדות התרבות בישראל המבטיח תוספת של 9 מיליון ש"ח לכל שנה בין השנים 2009-2013, והמעמיד את התקציב לתמיכה בקולנוע על 67 מיליון ש"ח בכל שנה.¹⁵ בתחום התמיכות בקולנוע ראוי לבחון את הכפילות (5 קרנות המנתבות את התקציבים ועשרות מוסדות ומסלולים הזוכים לתמיכות).

תמיכות בנקים ומוסדות עסקיים

הבנקים בישראל מפעילים תוכניות תמיכה באמנות ותרבות בהיקף של מיליוני ש"ח. תוכניות אלו עוסקות במגוון תחומי עידוד לכל תחומי האמנות. מודל זה של תמיכה מבוסס על חסויות המקנות מוניטין למוסד מצד אחד וצבירת נכסים ואוצרות אמנות באמצעות אוספים מאידך.

בנק לאומי מציין באתר האינטרנט שלו כי הוא שם לו למטרה "לתמוך באמנים ישראלים צעירים לצד קידום היצירה".¹⁶ אתר הבנק מפרט כ-10 תחומים ופרוייקטים להם ניתנה חסות ותמיכה וביניהם גם פסטיבל ישראל, תערוכות ופרוייקטים מיוחדים. הדו"ח הכספי של הבנק מציין כי במחצית הראשונה של שנת 2010 עמד היקף התרומות והחסויות של הבנק למטרות חברתיות על כ-16.8 מיליוני ש"ח ומתוכם תוקצבו תכניות בתחומי האמנות והתרבות. בין השאר מעמיד הבנק תשתית של מרכז מבקרים לתערוכות.¹⁷

¹³ פרסום משרד התמ"ת לקידום השקעות בקולנוע ישראלי, 17 במאי 2009, <http://www.industry-trade.gov.il/NR/rdonlyres/09AC1DA2-6227-4084-89D8-D5B935B7D994/0/FilminIsraelBrochure.pdf>.

¹⁴ משרד המדע והטכנולוגיה, הודעה על חתימת הסכם הקולנוע, <http://tinyurl.com/32qabw3>.

¹⁵ משרד האוצר, עיקרי תקציב המדינה לשנת 2009-2010, יוני 2009, עמ' 158.

¹⁶ <http://www.mof.gov.il/BudgetSite/StateBudget/Budget2009/Lists/2009/Attachments/1/ikarey2010.pdf>.

¹⁷ בנק לאומי, תרבות ואמנות, http://www.leumi.co.il/home03/Art_and_Culture/9844/.

¹⁷ בנק לאומי לישראל בע"מ, תמצית דו"ח כספי ליום 30 ביוני 2010, עמ' 120, <http://www.leumi.co.il/static-files/MediaServer/LeumiHebrew/PDF/100011022.pdf>.

בנק הפועלים מציין בדוחותיו הכספיים תרומה של כ-39.6 מיליון ש"ח בשנת הכספים 2009 למגוון מטרות חברתיות ותרבותיות.¹⁸ הבנק מסייע למוזאוניס ברחבי הארץ, תומך בלהקת בת-שבע באמצעות מלגות לרקדנים לתקופות של שלוש שנים, בתזמורת הפילהרמונית הישראלית ובתאטרון הקאמרי בהסכמי תמיכה של 5 שנים ומקיים תערוכות בבניין ההנהלה הראשית שלו.

בנק דיסקונט מציין כי הוא הגוף העסקי הראשון שעודד אמנות ישראלית ותומך בה כבר מעל ל-40 שנה. הבנק רכש במרוצת השנים מעל ל-1800 יצירות אמנות ועורך תצוגה מתמשכת של האוסף הפתוחה לקהל. הבנק מעניק חסות להפקת מופע אופראי עתיר השקעה למרגלות מצדה.¹⁹ התמיכה של בנק דיסקונט בהפקה האופראית הובילה להצלחה במסגרתה צפו באופרה כ-45 אלף איש, מתוכם כ-4000 תיירים שרכשו חבילות תיור מיוחדות שהובילו להכנסות מתיירות הנאמדות בכ-100 מיליון יורו.²⁰

הבנקים אינם לבד. חברת טבע נטלה על עצמה את פעילות מפעל המלגות של קרן אמריקה ישראל באמצעות מפעל המלגות ע"ש שרת. החברה מסייעת לקרן לתלמידי אמנות מצטיינים, בכל התחומים. אתר החברה מסביר כי רוב האמנים הישראלים הבולטים בארץ ובעולם, זכו בשלב מוקדם של בניית דרכם המקצועית, בסיועה רב המשמעות של הקרן. כמו כן תמכה הקרן בהקמת מיטב מוסדות התרבות ובתי הספר לאמנות בישראל. חברת טבע מפעילה גם מיזמי תמיכה מיוחדים לאמנים נבחרים, משקיעה ביצירה מקורית ובמחול בשיתוף עם עמותת הכוריאוגרפים, ותומכת בלהקת המחול בת-שבע.²¹

תמיכה מטעם גופים עסקיים לאירועי תרבות כוללת רווח פירסומי, שיווקי וכלכלי למעניקי התרומות תוך בניית מודלים עסקיים יעילים יותר לתמיכה באמנות. מן הראוי להרחיב מודל זה ולאפשר לחברות מסחריות נוספות להצטרף להשקעות בתרבות .

יש לציין כי היקף ההשקעות בתחומי התרבות והאמנות של גופים מסחריים עולה בכמה מונים על השקעות גורמי הימורים וראוי לבחון את האפשרות להמיר את הפרסום לו זוכה מפעל הפיס במוסדות חינוך ותרבות במודל פרסום של גורמים מסחריים והפחתת החשיפה של תלמידי ישראל להימורים.

מודל כלכלי בינלאומי לאמזן השקעות בתרבות

בישראל מבוזרות הזרמות התקציבים הציבוריים בערוצים מרובים המעבירים תיקצוב ללא מעטפת כוללת והצבת יעדים מוגדרים, מעקב בקרה וניתוח. במיוחד לוקה בחסר המעקב אחר

¹⁸ בנק הפועלים בע"מ, תמצית דו"ח כספי לשנת 2009, עמ' 166, <http://tinyurl.com/2ut7guh>.

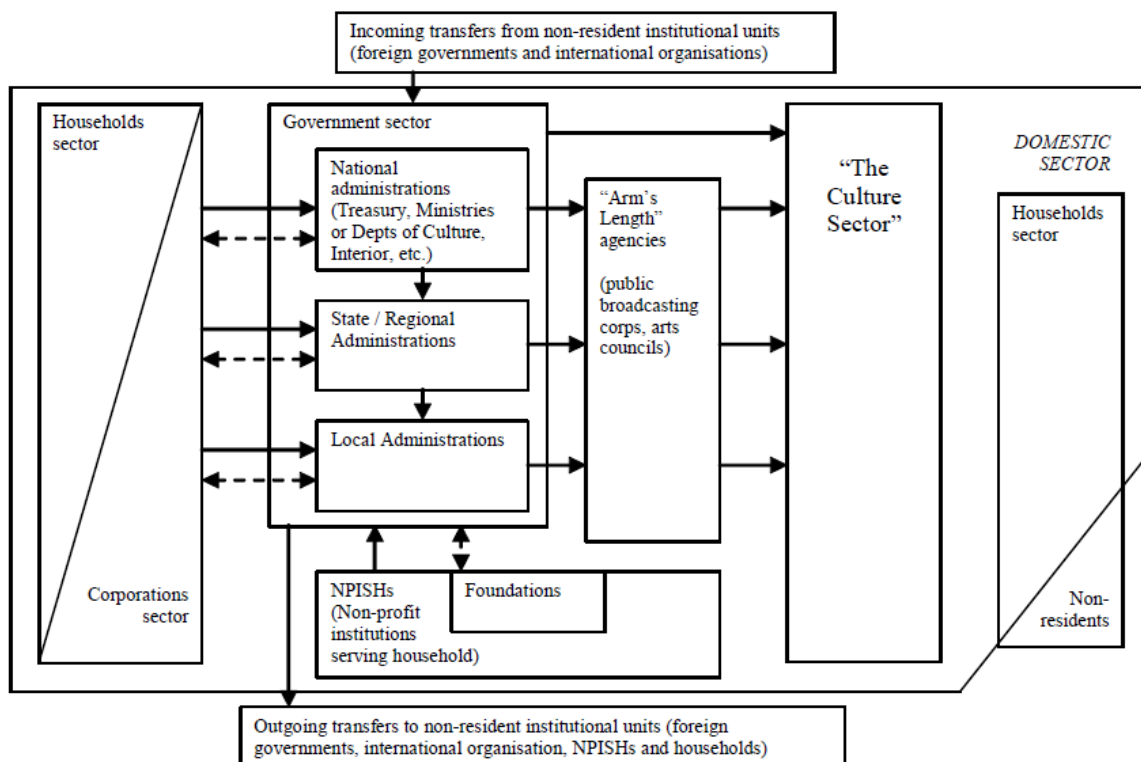
¹⁹ אתר אמנות ישראלית מאוסף בנק דיסקונט, http://www.discountbank.co.il/cgi-bin/inetcgi/discount/museum/museum_show_item.jsp?itemOID=541817303&posTopMenu=2

²⁰ עדי דברת מזריץ, "ביזכות נבוקו: חנה מוניץ אשת השיווק של החודש", אתר איגוד השיווק הישראלי, 4 ביולי 2010, <http://shivuk.themarker.com/news/index.dot?id=49274>.

²¹ אתר חברת טבע, פעילות לקידום מצוינות בתרבות ובאומנות, http://hebrew.tevapharm.com/social/arts_s.asp.

תקציבים המועברים דרך חברות באחזקה ממשלתית. במסגרת פעילות ה-OECD הוקמה קבוצת עבודה לבניית מדדים לאומדן וניתוח לאומי ובינלאומי של השקעות בתרבות ופעילויות אמנותיות.²² במסגרת זאת נבחנה התרומה של היצירה האמנותית לכלכלה והוצע מודל המוצג באיור 4.

איור 4 – תרשים זרימה של השקעות במגזר התרבות



Source: John C. Gordon and Helen Beilby-Orrin, *International Measurement of the Economic and Social Importance of Culture* (OECD, April 3, 2007), [http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=std/nafs\(2007\)1&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=std/nafs(2007)1&doclanguage=en)

התרשים נועד לאפשר להעריך את היקף הפעילות הכלכלית בתחומי התרבות והאמנות תוך לקיחה בחשבון של פעילות בינלאומיות של ייצוא וייבוא (רכישת יצירות אמנות, תיירות אמנות ועוד). הפעילות האמנותית הבינלאומית של יוצרים ישראלים וצריכת אמנות בינלאומית בשוק הישראלי הינם בעלי חשיבות שהולכת וגדלה עם ההתפתחות הטכנולוגית והתרבותית. לפעילות תרבותית יש תפוקה כלכלית ויצירתית אשר ניתנת למדידה והערכה.

במחקר שנערך עבור הקהילה האירופאית נמדדו הנתונים לשנת 2003 ונמצא כי **הערך המוסף לתמ"ג של סקטור התרבות בסך כל מדינות השוק האירופאי המשותף הינה 654 מיליארד יורו,**

²² John C. Gordon and Helen Beilby-Orrin, *International Measurement of the Economic and Social Importance of Culture* (OECD, April 3, 2007), [http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=std/nafs\(2007\)1&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=std/nafs(2007)1&doclanguage=en).

שהם כ-2.6 אחוז מן התמ"ג של סך כל המדינות במחקר.²³ בבחינה של ההוצאה היחסית של משק בית ביחס לתוצר המקומי הגולמי של מדינות ה-OECD נמצא מתאם בין ההכנסה לנפש לבין ההוצאה לתרבות. טווח ההוצאה נע בין 2 אחוזים במקרה של מקסיקו לבין 8 אחוזים במקרה של בריטניה. המגמה שנמדדה בארצות ה-OECD מראה הוצאה ממוצעת קבועה של כ-5 אחוזים בארצות ה-OECD בעשור האחרון. יש לציין כי הוצאה זאת כוללת גם הוצאות תיירות ונופש שאינן כלולות במדידות הישראליות.²⁴

בישראל עומדת ההוצאה על תרבות על 39.7 מיליארד ש"ח שהם 5.2 אחוזים מן התוצר המקומי הגולמי, שאמנם מתייחסת לכלל ההוצאות (ולא רק למשקי הבית) אך כאמור אינה לוקחת בחשבון הוצאות לתיור ונופש הנכללות במדד של ה-OECD. ניתן להעריך כי ישראל ממוקמת במיקום שמעל לממוצע בהשוואה הבינלאומית של הוצאה לתרבות של מדינות ה-OECD. חיזוק להערכה זאת ניתן בביאורים לדו"חות הלמ"ס המסבירים את השוני באופן המדידה בישראל (שלא לפי המלצות UNESCO לסטטיסטיקה), בנושאי ההוצאה הציבורית לתרבות. במדידות הישראליות לא נכללו הוצאות עבור שירותי תיירות, בתי קפה, מלונות וכן שירותי תחבורה ורכישות כלי רכב אותם נהוג לכלול בדו"חות. הכללה כזאת, מציינים בלמ"ס: "הייתה מכפילה ביותר מפי שניים את ההוצאה הלאומית לתרבות בידור ולספורט" בישראל.²⁵

בכל האמור בהשקעות ממשלתיות וציבוריות בתרבות סובלת ישראל מחסרוננו של מודל המאפשר מדידה ובחינה של תמורה עבור השקעות בתרבות ואמנות. מחסור זה, המלווה בערוצים נסתרים רבים, כפילויות ומחסור בנתונים, מקשה על הצמחת תעשייה בעלת תוחלת חיים ארוכה ומוביל לבזבוזים רבים.

שיטת הסבסוד בישראל: תיארון האבסורד

מודל התמיכות הישראלי לתאטראות נבחן בשנים 1992-1996 ביחס לתאטראות הבימה, בארבע, הקאמרי, חיפה, בית לסיין והחאן. למרות התמיכות שהוגדלו בעשרות אחוזים באותן שנים לא שופר מצבם הכלכלי של התאטראות וכולם היו נתונים בקשיים כלכליים. תיארון הבימה איבד בתקופה זאת 15 אחוזים מהצופים, למרות הגדלה של 28 אחוזים בסובסידיות באותה התקופה, שהיוותה 51 אחוזי הגדלה בסבסוד לכל כרטיס. בניגוד למודל כלכלי הלכו הסובסידיות

²³ KEA European Affairs, *The Economy of Culture in Europe 2006* (The European Commission, 2006), Chap. 3: "Mapping out the economy of culture in figures." p. 66, http://ec.europa.eu/culture/key-documents/doc873_en.htm .

²⁴ Hendrik van der Pol, "Key role of cultural and creative industries in the economy," Oct. 2008, p. 5, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/47/38703999.pdf> .

²⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דוח, סעיף הגדרות וסיווגים (3) עמ' 14, http://www.cbs.gov.il/publications10/tarbut08/pdf/intro_h.pdf .

וצמחו ככל שהתאטרון נכשל יותר. עם הסובסידיות צמח גם השכר, שהיה כ-44 אחוזים מתקציב הבימה בשנת 1986 וצמח ל-55 אחוזים בשנת 1996.²⁶

באותו מחקר נבדקו גם להקות המחול שזכו לסבסוד הנרחב ביותר בישראל ונחשף יחס הפוך בין היקף ההסתמכות על סובסידיות לבין מידת הצמיחה בקהל רוכשי הכרטיסים. ככל שלהקה סובסדה באופן עמוק יותר היא פעלה פחות לשיווק עצמי והירידה במספר הכרטיסים שנמכרו תאמה את גובה הסבסוד, ביחס הפוך.²⁷

ממצאים אלו מאוששים על ידי דו"חות עדכניים של משרד התרבות ומכון פיל"ת אשר ניתחו את מאזני שנת 2008 של 14 מוסדות תרבות מרכזיים בתחומי אמנויות הבמה. אנו חוזרים ומגלים כי הקהל בישראל מגדיר את העדפותיו האמנותיות באופן שאינו תלוי בהערכות של משרדי התרבות והאמנות ו/או של גובה התקצוב של מוסדות. על פי הדו"ח, דווקא המוסדות ש"זכו" לתמיכה ציבורית פחותה הם אלו שצמחו באופן המשמעותי ביותר בהיקף פעילותם ובהכנסותיהם.²⁸

מסקירת דו"חות משרד התרבות עולה כי בשנת 2008, 55 התיאטראות הנתמכים על ידי סובסידיות יצרו גירעונות מצטברים של 36.2 מיליון ש"ח. באותה שנה חולקו כ-276 אלף הזמנות לצופים ללא תשלום.²⁹

בשנת 2007 עמד הגירעון המצטבר של כלל התיאטראות על 52.9 מיליון ש"ח ומספר המבקרים ללא תשלום עמד על כ-220 אלף. מן הדו"חות עולה גם כי תאטרון חיפה, שהיה המסובסד ביותר מבין כל התיאטראות והאחראי כמעט למחצית מסך הגירעונות בשנים האחרונות, הינו גם הגוף הבזבזני ביותר מבין התיאטראות. העלות האמיתית של ביקור בהצגה בתאטרון זה המתקבלת מחלוקת סך כל ההוצאות בסך כל הביקורים האמירה עד כדי 499 ש"ח לביקור.³⁰

בלוח 2 מוצגים הנתונים הכספיים ונתוני הפעילות המעודכנים לשנת 2009 של ששת התיאטראות הגדולים בישראל (למעט תאטרון הבימה, שטרם דיווח על נתוניו).

²⁶ Adam Ruskin, *State Subsidy of Culture and the Performing Arts in Israel*, Policy Studies No. 33, (Jerusalem: Institute for advanced Strategic and Political Studies, April 1998), pp. 11-12, <http://www.iasps.org/policystudies/ps33.pdf>.

²⁷ Ibid, p. 13.

²⁸ ציפי שוחט, "כך חולקו ההקצבות לגופי תרבות בישראל ב-2009", *הארץ*, 28 בדצמבר 2010, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1206310.html>.

²⁹ משרד התרבות והספורט מנהל התרבות, התאטרונים הציבוריים בישראל סיכום שנת הפעילות 2008, דצמבר 2009, עמ' 38, <http://www.pilat.co.il/download/tarbut/Teatron2008.pdf>. הזמנות אלו חולקו לחיילים, סטודנטים, חברי ועדות רפרטואר, קניינים, מבקרי תיאטרון, עיתונאים ואורחים שונים לפי חלוקה שלא פורסמה בדו"חות משרד התרבות.

³⁰ משרד התרבות והספורט מנהל התרבות, התאטרונים הציבוריים בישראל סיכום שנת הפעילות 2007, יולי 2009, עמ' 11, <http://www.pilat.co.il/download/tarbut/teatron2007.pdf>.

לוח 2- נתוני ששת התאטרות הגדולים בישראל 2009 בש"ח

(ללא תאטרון הבימה*)

שם המוסד	חיפה	הקאמרי	אשר	בית לסינ	באר שבע	החאן
לוח לפעילות שנת 2009 נכון ל-31 בדצמבר 2009	406,000 ₪	408,680 ₪	264,000 ₪	27,958 ₪	101,269 ₪	659,448 ₪
סה"כ גירעון מצטבר נכון ל-31 בדצמבר 2009	16,681,000 ₪ -	6,139,000 ₪ -	6,058,000 ₪ -	4,620,833 ₪ -	4,309,131 ₪ -	3,941,839 ₪ -
סה"כ הכנסות לשנת 2009 (כולל תמיכות פרטיות)	21,798,000 ₪	103,353,800 ₪	21,989,000 ₪	56,447,620 ₪	19,680,438 ₪	15,210,098 ₪
הכנסות עצמיות	8,035,000 ₪	67,568,000 ₪	11,447,000 ₪	41,759,251 ₪	8,137,909 ₪	3,692,306 ₪
תמיכות ציבוריות	13,563,000 ₪	28,724,800 ₪	9,389,000 ₪	14,457,164 ₪	11,313,284 ₪	10,609,435 ₪
סה"כ הוצאות לשנת 2009	21,392,000 ₪	102,945,120 ₪	21,725,000 ₪	56,419,662 ₪	19,579,168 ₪	14,550,650 ₪
הנהלה וכלליות	4,259,000 ₪	2,863,000 ₪	1,259,000 ₪	2,546,143 ₪	1,264,107 ₪	1,180,924 ₪
פרסום ושיווק	1,721,000 ₪	5,262,000 ₪	1,402,000 ₪	4,552,266 ₪	1,387,996 ₪	1,354,374 ₪
מופעים בהפקה עצמית	9	67	14	29	14	17
מספר ההצגות שהוצגו	202	1,987	251	1,443	240	246
מספר מבקרים בתשלום	57,914	944,655	130,058	798,657	51,288	23,883
מספר מבקרים ללא תשלום	6,006	31,964	5,752	35,555	1,978	6,444
עלות ביקור תאטרון (סך העלויות התפעוליות \ מספר מבקרים 2009)	335 ₪	105 ₪	160 ₪	68 ₪	367 ₪	479 ₪

מקור: דו"ח פעילות התאטרות הנתמכים בישראל, התקבל מלשכת שרת התרבות ב-4 בינואר 2011. (*- נתוני תאטרון הבימה טרם דווחו במועד זה).

ניתן לזהות בטבלה כי עלות ביקור בתאטרונים המסובסדים הולכת ומאמירה עם עלייה של גובה הסבסוד. בשיא הניהול הכושל לשנת 2009 מחזיק תאטרון החאן שמחיר ביקור בו עולה כ-479 ש"ח. היקף התמיכה הציבורית בו עומד על כ-70 אחוזים מכלל הכנסותיו העצמיות. החאן גם מרשה לעצמו לחלק ל-30% ממבקרו כרטיסי "חינם".

התאטרון היעיל ביותר בשנת 2009 הינו תאטרון בית לסינ המציג את המגמה ההפוכה: אחוז הסבסוד הציבורי אותו מקבל התאטרון הינו הנמוך ביותר ביחס לתקציבו ועומד על כ-30 אחוזים ובהתאם מחיר הביקור בתאטרון עומד על כ-68 ש"ח.

ניכר מתאם נוסף בין רמת הסבסוד של התאטרונים לבין היקף הפעילות וניכר כי התאטרונים המסובסדים בהיקף נמוך יותר מארחים יותר מבקרים (הקאמרי ובית לסינ). אלו אירחו יחד בשנת 2009 מעל כ-1.8 מיליון מבקרים בעלות סבסוד של כ-43 מיליון ש"ח למשלם המיסים, ב-3,430 מופעים. לעומת זאת, ביקרו רק כ-0.2 מיליון מבקרים בכל שאר ארבעת התאטרות, ב-939 מופעים בעלות סבסוד גבוהה יותר למשלם המיסים, כ-44 מיליון ש"ח.

נתוני הפעילות ממחישים כי הסבסוד הציבורי הכבד משחית את יכולתם של המוסדות האמנותיים להפיק פעילות, והתאטרונים המסובסדים הולכים ודועכים.

לוח 3 מדגים כיצד הולכים התאטרונים המסובסדים ומאבדים מינויים, כאשר קצב איבוד המינויים עומד ביחס ישר לגובה הסבסוד.

לוח 3 - מספר רוכשי המנוי לפי סוג כרטיס ותיאטרון

שנת 2009 לעומת שנת 2000

שם הגוף	מנוי סדרתי		מנוי פתוח		סה"כ כרטיסים	סה"כ מנויים	נתונים השוואתיים משנת 2000	
	מס' מנויים	סה"כ כרטיסים	מס' מנויים	סה"כ כרטיסים			סה"כ מנויים	סה"כ כרטיסים
הבימה	0	0	22,993	152,369	22,993	152,369	30,100	203,400
הקאמרי	1,058	7,147	40,044	256,133	41,102	263,280	33,548	221,305
בית ליסין	2,733	16,398	25,053	135,076	27,786	151,474	20,705	126,391
חיפה	4,161	29,127	3,159	15,795	7,320	44,922	17,900	108,400
באר שבע	7,870	55,119	89	623	7,959	55,742	6,077	44,686
החאן	499	2,506	4,031	18,499	4,530	21,005	4,500	21,920
ידישפיל	0	0	272	1,360	272	1,360	172	860
סה"כ	16,321	110,297	95,641	579,855	111,962	690,152	113,002	726,962

מקור: דו"ח פעילות התאטראות הנתמכים בישראל, התקבל מלשכת שרת התרבות ב-4 בינואר 2011.

מכירות כרטיסי המינויים של תיאטרון חיפה צנחו מכ-108 אלף בשנת 2000 ל-45 אלף בשנת 2009. מכירות כרטיסי המינויים של הבימה צנחו מכ-203 אלף לכ-152 אלף, וסיכום ביצועי כלל הגופים המובילים מראה ירידה בסיכום השנתי של מכירות מינויים בשנת 2009 לעומת שנת 2000.

המסקנה היא, שהפעלת קריטריון שיצמצם את חלקה היחסי של התמיכה הציבורית במוסדות אמנותיים יניב יותר פעילות במחיר נמוך יותר ליותר מאזרחי ישראל.

לישראל יתרון בינלאומי בהיותה ממוקמת על צומת תרבותית, גיאוגרפית והיסטורית ייחודית הנטועה עמוק בתרבות המערב והמזרח גם יחד. בנוסף, מצטיינת ישראל בכוח אדם בעל הכשרה איכותית, שליטה בשפה האנגלית, מערכת בנקאית יעילה, מגוון אנושי ותרבותי, ציוד טכנולוגי מתקדם, ואקלים נוח המאפשרים לפתח את הפוטנציאל של תעשיית התרבות והאמנות ולהפוך לספק שירותים לתעשיית הקולנוע, התיירות ועוד. לפיכך יש לבחון את התחום בראייה כלכלית, להציב יעדים כלכליים ולאפשר למגזר העסקי להצמיח מוצרי תרבות לצרכים מקומיים ובינלאומיים תוך צמצום מודל ההטבות המזדמנות המבוסס על ריבוי ועדות לחלוקת פרסים, כיבודים, מלגות קצרות טווח והעברות כספיות שאינן נמדדות בתפוקה כלכלית ברורה, אך מנהלות מנגנון יקר ועתיר משתתפים של בירוקרטים. לא סביר להפעיל מנגנון המתגמל ניהול כושל המאפשר הצמחת גירעונות אשר פוגעים בכלל התפוקה בתחום ואשר מפחיתים את המשאבים לכלל העשייה האמנותית.

חקיקה והצעות חקיקה בנושאי תרבות

במסגרת החקיקה הישראלית חוקים רבים נועדו לקידום התרבות והאמנות. בשנת 1958 נחקק "חוק המרכז הישראלי לקידום תרבות האדם, התשי"ט-1958". המרכז הישראלי לקידום תרבות האדם הוקם במטרה להנחיל את הישגי ההגות, המדע, המחקר, הספרות והאומנות. המרכז מוכר לציבור כ"מכון ון ליר" ומגובש סביב הפעילות של משפחת ון ליר. הוא זוכה מכוח החוק להטבות

רבות ובכלל זאת שטחי נדל"ן במתחם מקרקעין מן היקרים בישראל (במתחם מצויים מבני ציבור של מוסדות בעלי חשיבות ראשונה במעלה: בית הנשיא, תיאטרון ירושלים ועוד). סעיף 8 לחוק קובע כי לעניין פקודת מס הכנסה, כל עסקה של המרכז וכל נכסיו יהיו פטורים מכל אגרה, ארנונה או תשלום חובה אחר. בשנת 2009 התנהל הליך משפטי (יש לציין, תמוה) בין עיריית ירושלים לבין המכון בשל רישום של שטחי קרקע גדולים על שמו של המכון כתוצאה מטעות במנהל מקרקעי ישראל. המכון התעקש במסגרת ההתדיינות להפוך לבעליו של הרכוש שהופקד בידיו.³¹ **לא ברור מדוע תמיכה ממשלתית במרכז שנועד לקדם את תרבות האדם והוקם מכוח חוק מדינה, מובילה להעברת רכוש וצבירת נכסים בידי המכון המקדם את המוניטין של משפחת ון ליר ואינו נמצא בשליטה ממשלתית או בידי הציבור הרחב.**

חוק קרן וולף, התשל"ה-1975: החוק קובע את הקמתה של קרן, שתפעל כתאגיד, ומטרתה יהיו בין השאר, קידום המדע לכל תחומיו והאמנות לכל צורותיה, הענקת פרסים לאנשי מדע ולאמנים ומתן מלגות לסטודנטים, מענקים לאנשי מדע והלוואות לאוניברסיטאות ולמוסדות להשכלה גבוהה. אמצעי הקרן, על-פי חוק, הם תרומות המייסדים, תרומות והקצבות אחרות שהקרן תקבל והכנסות הקרן מהשקעותיה. הקרן פטורה ממסים ומאגרות. סעיף 8 (ג) לחוק קובע כי תרומה שנתן אדם לקרן תנוכה מהכנסתו החייבת במס הכנסה, ותרומה שהנחיל אדם לקרן בצוואתו לא תיכלל בנכסי עזבונו לעניין מס עיזבון. **ראוי לציין כי מלבד זובין מהטה שזכה בפרס בשנת 1995/6, קרן וולף לא בחרה מעולם אמן שמרכז יצירתו בישראל כזוכה בפרס מטעמה.**³²

חוק המוזיאונים, התשמ"ג-1983: החוק כולל התייחסות להכרזה על מוזיאון מוכר, חובות והגבלות למוזיאונים מוכרים וכו'. סעיף 5 לחוק עוסק בהשתתפות בתקציב וקובע כי שיעור ההשתתפות יקבע על ידי שר המדע, התרבות והספורט. החוק אינו כולל התייחסות נוספת למימון פעילות המוזיאונים, או לקבלת תרומות. **החוק אינו מציב מדדים ברורים המגדירים את סוג המוסד אליו יוזרמו תקציבים ציבוריים.**³³

חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973: סעיף 8ב. (א) לחוק עוסק במפעלי תרבות וחינוך - תרומות והוצאות, וקובע כי תרומה למפעל תרבות או חינוך של סיעה או של גוף הקשור לסיעה, המשמשת למטרת חינוך או תרבות לפי נסיבות העניין, לא תיחשב כתרומה למפלגה, לפי סעיף 8 לחוק. **סעיף זה פותח פתח לעקיפת חוקי מימון מפלגות תוך ניצול לרעה של כוונת המחוקק לעודד מפעלים תרבותיים.** לא יפתיע אם גופים פוליטיים ניצלו את הפרצה על מנת להקים "מפעלי חינוך ותרבות" דימוניים שנועדו לקדם מטרות אחרות.

³¹ פסק דין, עיריית ירושלים נגד מוסד ון ליר, בית המשפט המחוזי בירושלים, ה"פ 1140/02, <http://www.law-portal.co.il/node/16173>.

³² אתר קרן וולף, זוכי הפרסים בתחומי האמנות, http://www.wolffund.org.il/catheb.asp?id=26&cat_title=%E0%EE%F0%E5%FA.

³³ חוק המוזיאונים, <http://conservation-israel.org.il/Files/Museum%20law.pdf>.

חוק הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990: סעיף 5 לחוק קובע כי הרשות תפעל בין השאר, במגמה לקידום היצירה העברית בישראל, למתן ביטוי למורשת היהודית וערכיה ולערכי הצינונות, ומתן ביטוי לתרבות העמים, ליצירה האנושית ולערכי הציביליזציה לדורותיה. על פי חוק, השידורים יקוימו באמצעות בעלי הזכויות ועל חשבונם בלבד. סעיף זה הינו "מס תרבות" בסך 8 אחוזים מהכנסותיהם הנכפה על זכיינים פרטיים, במסגרתו כופה המחוקק על זכייני הטלוויזיה בישראל לממן הפקות שאותן לא היו מעלים לולא החוק, בשל חוסר עניין לציבור ו/או חוסר כלכליות של ההפקה. בשנת 2008 השקיעו שתי הזכייניות ביחד 268 מיליון ש"ח בהפקות מקור בעוד שהערוץ הראשון המחוייב להקדיש ע"פ חוק 36 אחוזים מהכנסותיו להפקות מקור השקיע באותה שנה רק כ-9 מיליון ש"ח (כשני אחוזים מתקציב רשות השידור) בתחום זה.³⁴

אזרחי ישראל משלמים כפליים עבור הפקות מקור, פעם אחת עבור שירות ציבורי שאינו מתפקד ופעם שנייה על ידי ייקור והגבלת התכנים בהם מעוניין הציבור על ידי העמסת עלות של מאות מיליוני שקלים על זכייני ערוצי הטלוויזיה הפרטיים.

בימים אלו נידון על ידי שרי הממשלה גם "החוק להגנת הספרות" המבקש להכניס מודל התנהלות קרטליסטי שהוכח ככושל על פי הנסיון הבינלאומי, על מנת "להגן" על הסופרים. החוק, אם ייחקק במתכונתו המקורית, יוביל לפגיעה חמורה בחופש הביטוי והעיסוק כמו גם בשגשוג שוק הספרים בישראל.³⁵

מעבר לדוגמאות הנ"ל יש לציין כי חוסר האחידות וריבוי ההתייחסויות המגזריות לתחום התרבות הוביל לחקיקה ענפה של עשרות חוקים, ביניהם המתייחסים לאזרחים ותיקים, מוסדות ציבוריים, ספריות, חוק בן גוריון ועוד. כל אלו מוסיפים טלאי על טלאי ומרחיקים את היכולת של יזמים בתחום התרבות לזכות ביחס שוויוני בבקשם לפתח מיזמי תרבות בישראל.

התמונה העולה מסקירה חלקית של החקיקה הרחבה בנושא אמנות ותרבות היא של חוסר מדיניות, אמות מידה, יעדים ומדדים הניתנים לבקרה ותיקון. ריבוי החוקים והתקנות מוביל בעיקר לבירוקרטיה מסועפת וכפילות של ועדות, מועצות ומשרות שנועדו לבחון קריטריונים.

הבעיה המוסרית

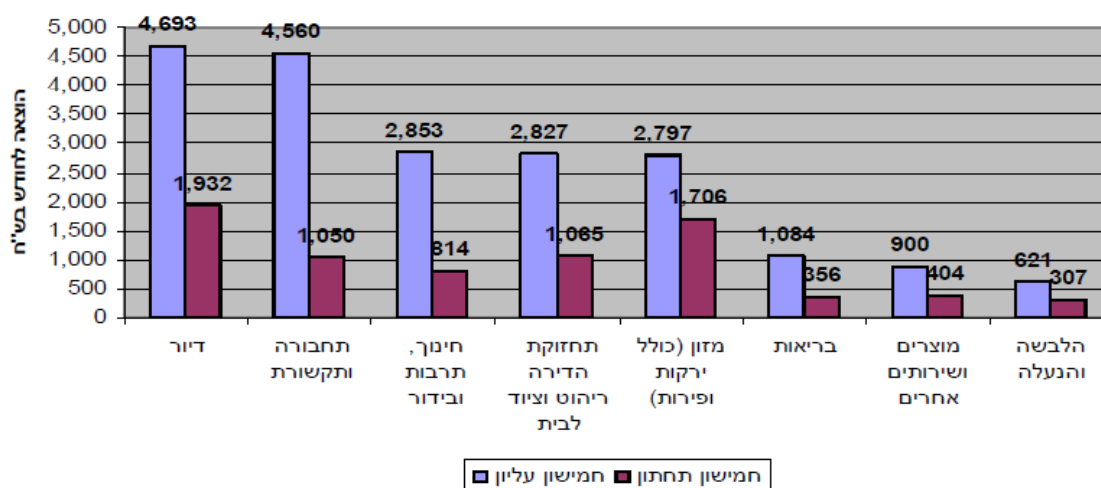
ריבוי ערוצי התמיכות של המדינה בתרבות ואמנות גורם לבזבוז כספי ציבור ופגיעה ברמת ההכנסה הפנויה של אזרחי ישראל. כך גם מצטמצמת יכלתם לבחור את סוג האמנות והתרבות המבוקש על ידיהם. אולם בכך לא מסתכמת הפגיעה המוסרית.

³⁴ ירדן גזית, *עתידה של רשות השידור*, נייר עמדה של מכון ירושלים לחקר שווקים, מרץ 2010, <http://www.jims-israel.org/pdf/PPtv.pdf>.

³⁵ בועז ארד, *חגיגה בשוק הספרות והסופרים בישראל*, נייר עמדה מכון ירושלים לחקר שווקים, פברואר 2010, <http://www.jims-israel.org/pdf/PPbooks.pdf>.

הקריטריונים הרבים המופעלים על ידי ועדות שהיו מתייתרות אם הממשל היה נמנע מלהתערב בפעילות המסחרית החופשית נועדו להקפיד על תמיכה באמנות "איכותית". תמיכות אלו מובילות לכך שחלק ניכר מן האמנות הנתמכת (קונצרטים, הצגות תאטרון וכו') נצרכת על ידי החמישוניים העליונים בעוד שחלק ניכר מהסובסידיה משולמת על ידי מיסוי השכבות הנמוכות יותר שאינן צורכות את השירותים הללו (החמישון העליון צורך פי 3.4 יותר שירותי חינוך תרבות ובידור, כמוצג להלן באיור 5).

איור 5 – הוצאה חודשית בחמישוניים של משקי הבית, לפי הכנסה נטו לנפש, 2009



מקור: למ"ס, ממצאי סקר הוצאות משק בית 2009, ספטמבר 2010, עמ' 3, http://www.cbs.gov.il/hodaot2010n/15_10_212b.pdf.

דו"חות משרד התרבות ומכון פיל"ת מלמדים כי 55 מוסדות התיאטרון הנתמכים על ידי מימון ציבורי ביצעו את רוב המופעים (כ-67 אחוזים מתוך 1,388 מופעים ו-13,080 הרצות בשנת 2008) ביישובים בעלי רמה סוציו אקונומית גבוהה.³⁶ נתון זה חוזר על עצמו גם כשמדובר בהרכבים מוסיקליים. בשנת 2008, 66 אחוזים מן הקונצרטים הועלו ביישובים בעלי רמה סוציו אקונומית גבוהה. נתון זה מדגיש את בעיית המימון של מוצר הנצרך בעיקר על ידי ציבור מבוסס כלכלית אך ממומן על ידי כלל הציבור.

בחינת מאפייני משקי הבית בעלי מינוי לפעילויות תרבות בידור וספורט מגלה כי 4.3 מן העשירונים 7-8 וכ-12.9 אחוזים מבין העשירונים 9-10 הינם בעלי מינוי למופעי תרבות קולנוע או מוזאון בעוד שאין כאלו בין העשירונים ה-6-1. בכך מוטל בספק כל הרציונל של הסובסידיות שנועד לכאורה לסייע לשכבות החלשות יותר.

מוצר הצריכה התרבותי עליו מנויה רוב האוכלוסייה בעשירונים התחתונים (42.4 אחוזים מעשירונים 1-4 וכ-73.8 אחוזים מהעשירונים 5-6) הם שירותי הטלוויזיה בכבלים. אלו לא בלבד

³⁶ משרד התרבות והספורט מנהל התרבות, התאטרונים הציבוריים בישראל סיכום שנת הפעילות 2008, דצמבר 2009, עמ' 8.

שאינם מסובסדים, אלא שהם אף נדרשים לכלול במחיר שירותיהם את עלות הסבסוד של הפקות מקור.³⁷

התמיכות בתרבות של מפעל הפיס המתבססות על הכנסות מרכישות כרטיסי הגרלה מעוררות את אותה הבעייה. רכישות אלו מהוות השקעות בעלות משקל גדול יותר מן ההכנסות של השכבות הנמוכות באוכלוסיה המנותבות לסיבסוד מבני תרבות, סופרים ואירועים הנצרכים בעיקר על ידי העשירונים הגבוהים יותר.

בעייה מוסרית נוספת מתעוררת בשל הפגיעה בחופש הביטוי. המעורבות העמוקה של המדינה בתמיכות לאמנים פוגעת בחופש הביטוי של היוצרים בישראל. ד"ר רפאל אמנון, שהיה חבר בוועדת וירשובסקי (4-1993), ציין בדו"ח המסכם של הוועדה:

תמיכה באמנות עשויה לגרוע מעצמאותה ולהפכה לתלויה במשטר. המרחק בין אמנות תלוית לבין אמנות "מטעם" אינו רב וברור כי לא לזה ולא לזה יקרא "אמנות". הוא הדין בטיפוח האמנות ובחינוך לאהבתה. מי יקבע מהי האמנות הראויה לאהבת הבריות ומי יחרוץ את דין האמנות הראויה לטיפוח? הרי בעצם הסלקציה הזאת, נחתך גורלן של יצירות לשבט או לחסד. ואולי, אין כלל מקום להתערבות השלטון בתחום רגיש זה? מדוע זה לא יברור אדם את אשר ירצה לראות או לשמוע ללא התערבות כלשהי של השלטון? מאין לנו שהאמנות זקוקה כל כך לתמיכה וכי הגישה הפטרנליסטית היא הנכונה והחייבת לשלוט בכיפה?

...מדוע זה יש לעודד את היצירה המקומית – הרי אם טובה היא מימלא ינהר הקהל אחריה ואם גרועה היא מה הטעם בעידודה?³⁸

אירועי "חרם האמנים" שהתנגדו להופעה בהיכל התרבות באריאל ותגובת שרת החינוך שהדגישה את התניית התמיכה הממשלתית במוסדות תאטרון המחישו היטב נקודה זאת. **ללא קשר לעמדה כזאת או אחרת אותה מבקש אמן להביע - הסבסוד הממשלתי אינו מקדם את חופש האמנות.**

הסופר ומבקר הספרות של ה"ווישינגטון פוסט", ג'ונתן יארדלי, שאל: "מדוע אמן צעיר הנאבק לקיומו ראוי לתמיכה ממשלתית בעוד שמכונאי צעיר או מנהל חשבונות צעיר אינם ראויים לתמיכה זאת?"³⁹ דווקא בתחומים בהם יש חשיבות מיוחדת לחירות המחשבה והדיבור, ברור לנו מדוע לא ראוי לערב תמיכות ממשלתיות, למשל בתחום העיתונות. **ברור לכל כי חופש הדיבור דורש הפרדה מוחלטת בין המדינה לבין המימון של העיתונות והעיתונאים, בכדי להבטיח כי**

³⁷ למ"ס שנתון סטטיסטי לישראל 2010, לוי"ח 9.5. משקי בית שרכשו מנוי לפעילות תרבות, בידור וספורט לפי תכונות נבחרות, http://www.cbs.gov.il/shnaton61/st09_05.pdf.

³⁸ ד"ר רפאל אמנון, סיכום ועדת וירשובסקי, דעת המיעוט, <http://www.slideshare.net/Anochi/dramnon-refar>, הוועדה מונתה בשנת 1993 לבחינת הסובסידיות למוסדות בתחום המוסיקה. הדו"ח המסכם של הוועדה הוגש בפברואר 1994.

³⁹ David Boaz, Cato Handbook on Policy, 2005, p. 319, <http://tinyurl.com/38d65ln>.

יישמר חופש הביטוי. תחום האמנות אינו שונה – וחופש היצירה והביטוי בו אינם פחות חשובים מאשר בעיתונות ודורשים את הפרדה של תקציבי המדינה מן האמנות.

סיכום והמלצות

במחצית העשור האחרון, בין השנים 2005 לשנת 2009, צמחה התמיכה הציבורית הישראלית באספקת שירותי תרבות ב-28 אחוזים, בערך, מרמה של 14.9 אחוזים בשנת 2005 לרמה של 19.1 אחוזים בשנת 2009. מעורבות ממשלתית זאת אף זוכה להשפעה גדולה יותר כתוצאה ממעורבות בתקצוב מלכ"רים רבים אשר משפיעים על אופן ביצוע וניהול התקציבים בתחום התרבות, המגיעה עד כדי 34 אחוזים מכלל ההוצאה הלאומית לתרבות.

תמיכות המדינה כאשר הם מועברות באמצעות סובסידיות, פרסים ותמיכות חד פעמיים אינן מאפשרות תכנון ארוך טווח ומעברות תחזוקה יקרה של ועדות שיפוט והערכה. כמו"כ אין בכך הבטחה לתמורה הולמת להשקעות של משלמי המיסים. בחינה של היקף ההסתמכות של מוסדות אמנותיים בישראל על סובסידיות ממשלתיות מדגימה כי ככל שעולה התלות בסובסידיה יורדת ההצלחה של המוסד האמנותי. בו בזמן, עולה הנזק שהמוסד גורם למשלמי המיסים, בכלל, ולהיקף המשאבים המוקצים ליצירה, בפרט (כבמקרה של תאטרון חיפה האחראי לגירעונות של עשרות מיליוני ש"ח, כמחצית מכל הגירעונות של 55 התיאטראות המסובסדים).

במקרה של תמיכות המועברות דרך מפעלי הימורים (הפיס) נוסף גם מרכיב בעייתי של עידוד ופירסום הימורים המשפיע לרעה על תלמידים בבתי הספר היסודיים.

לצמיחה זאת בתמיכות לתרבות, שני הבטים מוסריים שלילים: האחד נובע מכך שתקציבי הסבסוד לאמנות מהווים למעשה סבסוד של השכבות החזקות על ידי החלשות, והשני הוא הפגיעה בחופש הביטוי האמנותי הנובעת ממעורבות המדינה במימון אמנות.

מכלול החוקים הגדול שנועד לסייע לתרבות ולאמנות מסתיר בחובו העברות של עשרות מיליוני שקלים ורכוש ציבורי רב לידיהם של מעטים. כך במקרה של רכוש רב ערך שנרשם לזכות מוסד ון ליר, וגם במקרה ה"חברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ" שצברה כ-57 מיליון ש"ח מכספי משלם המיסים מבלי להפנותם ליעודם. מודל פעילות זה של "החברה למפעלי כלכלה ותרבות" צויין לרעה על ידי מבקר המדינה ואין לו כל הצדקה כאשר מדובר בתמיכות בתרבות ואמנות.

במכלול הגדול של החקיקה שנועדה לעודד את הפעילות בתחומי התרבות נחבאים סעיפים עלומים כמו סעיף 8 בחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 ה"מזמין" הקמת מפעלי תרבות וחינוך על מנת לעקוף את חוק מימון המפלגות.

תחומים שונים סובלים מריבוי ועדות וכפילויות. בתחום ממוקד יחסית כמו הקולנוע מנותבות ההקצבות דרך 5 ועדות שונות המכפילות ומייקרות את המנגנון הבירוקרטי.

מאות מיליוני ש"ח המועברים בערוצים שונים יוצרים תלות של האזרח בשלטון ומצמצמים את הכנסתו הפנויה לצריכת אמנות באופן חפשי, ומבטלים את שיקול דעתו בפני דעת השלטונות באשר לבחירת האמנות אותה הוא מבקש לממן. מעורבות ממשלתית עמוקה זאת מהווה גם פגיעה בחופש הביטוי של אמני ישראל. ההשקעות של הבנקים ושל עסקים גדולים במפעלי תרבות בישראל הינו המודל היחיד בישראל המאפשר גם למממנים וגם למוסדות ולאמנים ליהנות מבלי לפגוע באזרחי ישראל.

המלצות

- יש לסגור את כל החברות באחזקה ממשלתית שנבנו על מנת לעודד תרבות ואמנות, מהלך שיחסוך עשרות מיליוני ש"ח.
- יש להסדיר את מעמדם של מוסדות תרבות על בסיס שוויוני ואוניברסלי ולהפסיק את ההעדפות, ההטבות והעברות הנכסים המיוחדות למוסדות "מיוחסים" (כגון מוסד "ון ליר").
- יש לאפשר השקעות ופרסום של עסקים במזמי תרבות ומבני תרבות במערכת החינוך ולחדול מפרסום ושימוש בכספי הימורים וחשיפת הנוער במערכת החינוך להימורים.
- יש לאחד את החקיקה לעידוד התרבות, לרכזה תחת קורת גג של משרד ממשלתי אחד, ולבטל את כל סעיפי ההעדפות הפזורים בין עשרות חוקים שונים ומנוצלים לרעה.
- ראוי לצמצם את היקף התמיכות לתרבות ואמנות ולהקדיש את הכספים להגדלת ההכנסה הפנויה של אזרחי ישראל. כך תגדל עצמאות המוסדות בתחומי התרבות והאמנות יחד עם יכלותו של הציבור ל"הצביע" בכספו לפי העדפותיו האמנותיות ולבסס עשייה תרבותית יצרנית לטווח ארוך.