

נייר מדיניות

מינוי מנהל.ת. תרבות

ברשויות המוניציפליות / 2023

מחקר וכתובה: כנרת בוטון ונואית זכאי
בהנחיית: ד"ר טל פדר



התוכנית
לתואר שני
בלימודי
תרבות

המכללה האקדמית ספיר (ניה)
Sapir College



קרן אדמונד דה רוטשילד

נייר מדיניות
מינוי מנהל.ת תרבות
ברשויות המוניציפליות / 2023

מחקר וכתביבה: כנרת בוטון ונואית זכאי
הנחיה: ד"ר טל פדר
ייעוץ וליווי מקצועי: שירה לפידות
ניתוח נתונים: תמר קשת ברב
סיוע במחקר ומיפוי: שרון שטיין, יעל פנסו
קראו והעירו: יעלה חזות-ינוקא, עדי גולדנר, שירה לפידות
עריכת לשון: אלי שקדי
עיצוב גרפי: מיכל ליפטשר

פרטי התקשרות:

כנרת בוטון, טלפון 052-3356994, דוא"ל kineretbuton@gmail.com
נואית זכאי, טלפון 050-9191300, דוא"ל noit.zakay@gmail.com

המחלקה לתרבות - יצירה והפקה במכללה האקדמית ספיר - התוכנית ללימודי תואר ראשון ותואר שני במחלקה לתרבות - יצירה והפקה במכללה האקדמית ספיר, הוקמה במטרה לתת מענה לצורך שעלה מהשטח: עיסוק בלימודי תרבות (Cultural Studies), וברוחם הכשרת מנהלי ומנהלות תרבות, אנשי מקצוע איכותיים שיוכלו להשתלב במגוון רחב של תחומים ומקצועות: מחקר אקדמי, ניהול אירועי תרבות ומוסדות תרבות, יוזמות תרבותיות וכתביבה על תרבות בגופי תקשורת. המחלקה ממוקמת במרכז צומת של עשייה יזמית, מאתגרת ומגוונת. במהלך הלימודים הסטודנטים מפתחים ומפעילים פרויקטים חדשניים בתחום התרבות, שחוצים את גבולות האקדמיה ופונים לקהל הרחב.

ccp@sapir.ac.il 077-9802423

תוכן העניינים

4 / פתח דבר

5 / מבוא

7 / הצגת הבעיה

14 / ניהול תרבות מקומי במבט השוואתי

22 / המלצות

30 / תקציר מנהלים

33 / תודות

34 / רשימת מקורות

36 / נספחים



פתח דבר

מסמך זה נכתב על ידי כנרת בוטון ונואית זכאי במסגרת המעבדה של התואר השני בלימודי תרבות – מנהיגות ויזמות בתרבות במכללה האקדמית ספיר. הצורך בכתיבת נייר מדיניות זה עלה מתוך ניסיון לאורך השנים כפעילות ומנהלות בתחום התרבות, כנרת בתחום המוניציפלי ונואית בתחום מוסדות התרבות. היציאה לדרך החלה מתוך תחושת בטן שתחום התרבות ברובד המוניציפלי בישראל אינו מגיע למיצוי הפוטנציאל הגלום בו, וכי הקשר בין השלטון המוניציפלי ובין גופי התרבות בשטח הרשות, ובסופו של דבר התושבים, אינו עובד באופן מיטבי. ביקשנו לבחון תחושות אלו באופן מסודר וסיסטמטי, וזאת באמצעות מיפוי המצב הקיים בישראל ובחינת הנעשה במדינות אחרות בעולם.

הטענה המוצגת במסמך היא כי להימצאותו/היעדרו של מנהל תרבות ברשות מוניציפלית יש השפעה על הזכות לתרבות והנגישות לתרבות של התושב, לרבות השקעת הרשות בתרבות במדדים של אחוז תקציב לנפש ואחוז תקציב התרבות מתוך תקציב הרשות.

שאלון למיפוי מנהלי תרבות ברשויות המוניציפליות הופץ בקרב 255 מנכ"ל הרשויות ומנהלי התרבות בהן, ונענה על ידי 90% מהרשויות. נתוני המיפוי נותחו מול נתוני תקציב ואוכלוסייה מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2019. ניתוח הנתונים הציף פערים בין הרשויות, חוסר שוויון וחוסר הזדמנויות לצריכת תרבות ולאיכות חיים.

מבנה מדיניות התרבות ומערך היחסים בין השלטון המרכזי והשלטון המוניציפלי נסקר בשלוש מדינות: הולנד, נורבגיה ואיטליה, במטרה להרחיב את מסד הנתונים. נוסף על כך מוצגים חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת הנוער ומועצת תלמידים ונוער), התשע"א-2011, וכן חובת כהונת מנהל מחלקה לספורט, כשתי דוגמאות ישראליות שבהן קיימת חקיקה למינוי סטטוטורי של בעל תפקיד לקידום ערכים ואינטרסים לאומיים. יצוין כי העברת תמיכות ומימון מהמדינה מותנית בקיומם של בעלי תפקידים אלו ברשויות. מסמך זה מציג המלצות כמענה לסוגיות שנדונו לאורכו. מקצת ההמלצות ניתנות למימוש ולביצוע בטווח הקרוב, אחרות דורשות תהליך רחב וארוך טווח. ההמלצות חולקו לארבעה תחומים: גיבוש ופרסום מדיניות תרבות על ידי המדינה; שינוי חוקתי למינוי סטטוטורי של מנהל תרבות ברשויות המוניציפליות; תמריצים לרשויות המוניציפליות שבהן קיים מנהל תרבות ממונה והן פועלות בהתאם למדיניות התרבות הממשלתית; וגיבוש סל שירותים אחיד לתושב בתחום התרבות, כמינומם מחייב שממנו ניתן להתרחב.

כנרת בוטון – מנהלת תחום קהילה באגף לפיתוח קהילתי בעיריית ראשון לציון. במסגרת תפקידה מתכננת, מארגנת ומבצעת פעולות קהילתיות, מקדמת מיזמים על פי צרכים קהילתיים ושותפויות בין תושבים וקהילות בעיר. בעברה שמשה מנהלת תרבות ואירועים במתנ"ס באר יעקב, הזרוע הביצועית של העירייה. במסגרת תפקידה ניהלה פסטיבלים שנעשו בשיתוף הקהילה: "יוצאים מהאגדות", "פברואר יוצא מהכלל", "אושפיזין". בעלת תואר ראשון במדעי המדינה ותקשורת מאוניברסיטת בר אילן (1998). בוגרת תואר שני בלימודי תרבות, בדגש על מנהיגות ויזמות בתרבות, המכללה האקדמית ספיר.

נואית זכאי – יזמית בתחום התרבות, מרצה במחלקה לתרבות – יצירה והפקה במכללה האקדמית ספיר ומנהלת את "פסטיבל מדרום" לאמנות רב-תחומית באופקים משנת 2018. שימשה מנהלת תיאטרון "הידית" בפרדס-חנה וקבוצת התיאטרון "אנסמבל פספורט", מייסדת-שותפה לתוכנית "ארט-טים" לנוער מצטיין באמנויות שהוקמה ברוח "מתא"ן" בחברה למתנ"סים, שבה עבדה יותר מעשור. מלווה ומייעצת לפרויקטים ועמותות בתחום התרבות. בעלת תואר ראשון בניהול וכלכלה מהאוניברסיטה הפתוחה (2004) ובוגרת לימודי תעודה בתחום הצילום מ-ICP – International Center of Photography (ניו יורק, 2011). בוגרת תואר שני בלימודי תרבות, בדגש על מנהיגות ויזמות בתרבות, המכללה האקדמית ספיר.

מבוא

הזכות לתרבות הינה זכות בסיסית שהוכרה ועוגנה במסגרת הכרזות ואמנות בין-לאומיות, ביניהן ההכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם של האו"ם משנת 1948, אמנת אונסק"ו משנת 2005 לקידום הגיוון של הביטוי התרבותי ולהגנה עליו, ועוד.

בישראל קיים מימון ציבורי לתרבות, מתוך הבנת מהותה של התרבות ומשמעויותיה בחיי הפרט והחברה כזכות בסיסית ומתוך הכרה בחובתה של המדינה לקדם ערכים חברתיים ודמוקרטיים, המהווים את בסיסה של החברה הישראלית ושל פסיפס הקהילות המרכיבות אותה.

עדנה הראל פישר מציינת במחקרה "ממלכתיות במדיניות תרבות" שלוש הצדקות להקצאת משאבי ציבור לתחומי התרבות (הראל פישר, 2020, עמ' 68):

- קידום חלוקה צודקת ושוויון כדי לאפשר גישה לתרבות והשתתפות בה לכלל קבוצות האוכלוסייה ושל כלל הקבוצות, במיוחד קבוצות בפריפריה ואלה שאינן נמנות עם קבוצת הרוב;
- קיום מכלול תחומי התרבות לשם הבטחת תרומתם החברתית והרוחנית: תחומים המשמרים מורשת תרבותית, תשתיות תרבותיות לחברה ולקבוצות בה, ותחומים חדשניים המאפשרים את פיתוח התרבות במגוון תחומיה;
- הבטחת התרומה הכוללת של פעילות תרבות כטובין ציבוריים של ציבור יש אינטרס בקיומם והיא בעלת ערך ציבורי – "טובין ציבוריים ערכיים" (merit good).

מימון ציבורי יכול להתקיים בו-זמנית ברמות שונות של הממשל: ארצית (לאומית) או אזורית ועירונית (מוניציפלית). בישראל המימון הציבורי לתרבות נעשה ברמה הארצית במסגרת תקציב הממשלה, ומימושו בפועל נעשה באמצעות העברת תקציבים למוסדות תרבות, אמנים ורשויות מוניציפליות. ככלל ניתן לומר כי קיימת מידה רבה של ריכוזיות מטעם משרדי הממשלה בנעשה ברובד המוניציפלי, שנתפס לעיתים כ"קבלן משנה" שפועל לפי הוראת השלטון הארצי, במימונו ובפיקוחו (בניטה, 2015).

פקודת העיריות [נוסח חדש]¹, פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]² וחוק הרשויות המקומיות על חלקיו מגדירים את סמכויות הרשויות המוניציפליות ובעלי התפקידים המחויבים בהן, ביניהם ראש הרשות וסגנו, מנכ"ל, גזבר, מנהל מחלקת חינוך, מנהל יחידת הנוער, יועצת לענייני מעמד האישה ועוד; אך נעדרת מהם התייחסות לתחום התרבות. פקודות וחוקים אלה ונוספים מפרטים את השירותים שעל הרשויות להעניק לתושביהן על מנת להבטיח תנאי חיים נאותים, ביניהם שירותים ממלכתיים (רווחה, חינוך, תרבות) ושירותים מוניציפליים (ניקיון, כבישים, תאורה). לשירותים אלה ישנה השפעה ישירה על איכות החיים ורווחת התושבים ברשות. יחד עם זאת, אין הגדרה מחייבת לתמהיל סל השירותים שעל הרשויות להעניק לתושבים ולאמות המידה לאיכותם של שירותים אלו, באופן כללי ובתחום התרבות בפרט. נושא זה עלה רבות בדוחות מבקר המדינה ובדיוני הכנסת, אשר ציינו כי "בהיעדר הגדרה של השירות המחייב, עלול השירות המסופק לתושבי הרשויות להיות לקוי או חסר" (משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור, 2012) וכי "היעדר הגדרה ברורה של סל שירותים שיש לספק לתושבים יוצר הבדלים מהותיים בין הרשויות המקומיות במגוון השירותים הניתנים וברמתם" (בן-אליא, 2006). מבקר המדינה הנחה באותו הדוח את משרד הפנים לפעול לקידום הגדרת סל השירותים כדי להבטיח אספקת

1. פקודת העיריות [נוסח חדש], דיני מדינת ישראל מס' 8 מיום 9.8.1964, עמ' 197.

2. פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], דיני מדינת ישראל 9 מיום 1.7.1965, עמ' 256.

שירותים מוניציפליים לכלל תושבי ישראל ברמה הבסיסית לכל הפחות, דבר שלא נעשה עד כה. הקשר של הרשות המוניציפלית למשרד הממשלתי העוסק בתחומי השירות השונים ואחראי להם הינו הדוק עד לרמת תלות. המשרד משתתף במימון השירותים שבתחום אחריותו, לעיתים מעורב בעיצוב מאפייני השירות ואיכותו, והוא יכול אף להפעיל רגולציה ופיקוח. בהקשר של שתי סוגיות אלו, נראה כי המבנה הארגוני והגדרות התפקידים ברשויות המוניציפליות, באופן כללי ובתחום התרבות בפרט, התגבשו לאורך השנים ללא תכנון מקדים וללא בחינת סל השירותים שעל הרשות לספק לתושביה, ולכן אינם אופטימליים, הן ברמת אספקת השירותים לתושבים והן ברמת השימוש במשאבי הרשות והמדינה (אגף בכיר תכנון ופיתוח הון אנושי ברשויות המקומיות, משרד הפנים, 2020, עמ' 10).

ההוצאה הכוללת לתחום התרבות ברשויות המקומיות לשנת 2019 עמדה על כ-3.5 מיליארד ש"ח³ (הוצאות בתקציב הרגיל של הרשויות, לא כולל תקציב בלתי רגיל [תב"ר] לפיתוח והשקעה בנכסים לתרבות), המהווים 5% מהוצאות הרשויות באותה השנה. היקף תקציב זה הינו משמעותי ביחס להוצאות תחום התרבות במדינה כולה, דבר המציב את הרשויות המקומיות בתור שחקן מרכזי בתחום התרבות בישראל.

שלושת הגורמים המשמעותיים הנוספים במימון תחום התרבות הינם משרד התרבות והספורט, מפעל הפיס ומשקי הבית. תקציב מנהל התרבות במשרד התרבות והספורט בשנת 2019 עמד על כ-997 מיליון ש"ח⁴, ועיקרו תמיכה במוסדות ובגופים המקיימים פעילות תרבות, על פי מבחני תמיכה קבועים. כשליש מתמיכות משרד התרבות בשנת 2019 הופנה ישירות לרשויות מקומיות. תקציב מפעל הפיס, באמצעות מועצת הפיס לתרבות ולאמנות בשנת 2019, עמד על כ-56 מיליון ש"ח⁵, ועיקרו מענקים לאמנים וליוצרים וכן פרויקטים יזומים, בעיקר מול הרשויות המקומיות, להנגשת תרבות ואמנות לקהלים המתגוררים מחוץ למרכז. יותר ממחצית⁶ מתקציב זה הוקצה לפעולות תרבות ברשויות (במימון ישיר של המועצה ומענקים לרשויות).

לסיכום, הזכות לתרבות הינה זכות בסיסית שהוכרה על ידי מדינת ישראל, ומתוקף הכרה זו קיים מימון ציבורי לתחום התרבות על ידי המדינה, כאשר הביצוע נעשה על פי רוב על ידי הרשויות המקומיות. מערך החקיקה בישראל אינו מגדיר חובת מינוי מנהל תחום תרבות ברשויות המוניציפליות או תמהיל סל שירותים מינימלי לתושב בתחום התרבות שעל הרשויות לספק. עובדה זו משאירה מרחב פרוץ הנתון לפרשנות מגוונת, השפעות פוליטיות ושונות רבה בין היישובים. יתרה מכך, תקציב התרבות ברשויות המקומיות גבוה פי 3.5 מתקציב התרבות של ממשלת ישראל, סכום לא מבוטל שמתגלגל ללא יד מכוונת.

3. מתוך: קובץ הרשויות המקומיות בישראל - 2019, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 6.5.2021.

4. מתוך: תקציב התרבות ותקצוב מוסדות תרבות, אתי וייסבלאי, הכנסת, 10.7.2019.

5. מתוך: שם.

6. בהתבסס על תחלופת דוא"ל עם שירי לאופר, מנהלת מחלקת תרבות, מפעל הפיס, מיום 24.8.21.

הצגת הבעיה

בישראל קיימים הבדלים עמוקים בין הרשויות המקומיות במשתנים של תקציב תרבות לנפש ואחוז תקציב התרבות מתקציב הרשות, לצד היעדר הגדרה מינימלית אחידה ומחייבת להיקף ולמבנה של סל שירותים לתושב בתחום התרבות. שני אלו מביאים למצב שבו הזכות הבסיסית לתרבות נפגעת, וצדק חלוקתי וצדק הכרתי אינם מתקיימים.

מצאנו כי ישנו חוסר במנהל תרבות ברשויות, או אי תקינות שבאה לידי ביטוי בניהול תחום התרבות העירוני על ידי עובד שאינו עובד הרשות; חשש לאי סדרים כספיים; ופגיעה בהליך הדמוקרטי שבבסיסה של האחריות לשירותי תרבות לתושב.

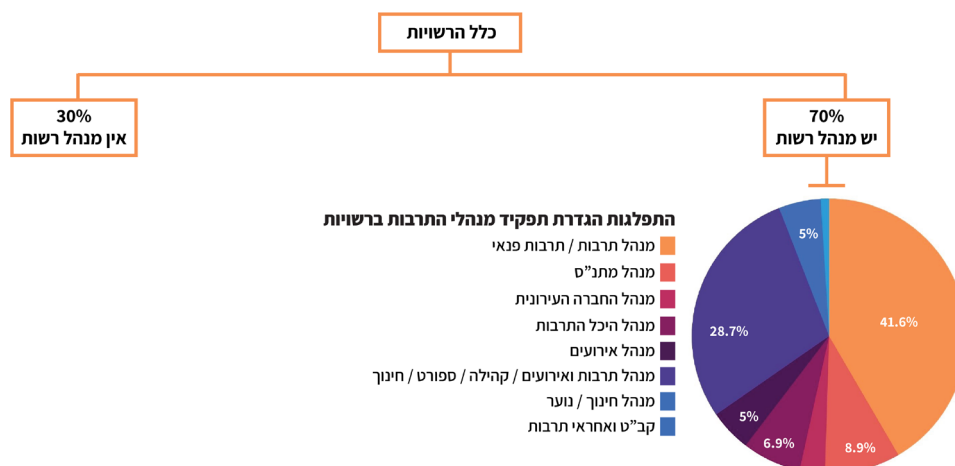
חסרונו של מנהל תרבות ברשות בולט אף יותר בהשוואה לתחומי החינוך והנוער, הקרובים באופיים לתחום התרבות, שבהם קיים תקן מתחייב על פי החוק בכל רשות.

במהלך החודשים יוני-ספטמבר 2021 ביצענו מיפוי מקיף של התשתית הארגונית בתחום התרבות בשלטון המקומי בישראל, ובו לקחו חלק 90% מכלל 255 הרשויות בישראל. שאלון המיפוי, אשר הופנה למנכ"לי הרשויות ולמנהלי התרבות בהן, התמקד במעמד מנהל התרבות ברשות המקומית, ונתונו נותחו בשילוב עם נתוני אוכלוסייה ותקציב של הרשויות.⁷

המיפוי וניתוח הנתונים מעלים כמה מסקנות. 70% מהרשויות הצהירו שיש להן משרת מנהל תרבות ו-30% הצהירו שלא קיים נושא משרה בתחום. קיימת התאמה גבוהה בין הימצאותו של מנהל תרבות ביישוב ובין היקף תקציב התרבות היישובי ותקציב התרבות לנפש. שיוכו הארגוני של מנהל התרבות ומידת כפיפותו לדרג הניהולי ברשות יוצרים פערים גדולים בין הרשויות ביחס להיקף התקציבים בתחום התרבות. הבדלים אלו משמעותיים עוד יותר בקרב קבוצות אוכלוסייה מסוימות, כדוגמת רשויות בעלות דירוג חברתי-כלכלי נמוך ורשויות בחברה הערבית.

מנהל תרבות כתפקיד פורמלי ברשות

מתוך הרשויות שהצהירו כי קיים בהן תפקיד מנהל תרבות (70%) נמצא כי רק ב-42% מהן מוגדרים מנהלי תרבות באופן פורמלי, כלומר משרה שזוהי הגדרת תפקידה. נתון זה חושף תמונת מצב אחרת מזו שהציגו המשיבים, כך שבפועל היקף הרשויות שבהן קיים מנהל תרבות יישובי הינו נמוך הרבה יותר. ביתר היישובים, האחראים לתחום התרבות עושים זאת נוסף על תפקידים אחרים, לדוגמה: מנהלי היכל התרבות, מנהלי חינוך, קב"ט. ריבוי הגדרות תפקיד מביא עימו ריבוי משימות ומינוי שאינו עונה על דרישות וצורכי התפקיד, מה שעלול לפגוע באיכות ביצוע התפקיד



7. קובץ הרשויות המקומיות בישראל - 2019, למ"ס.

אחת הדוגמאות המעניינות בהיבט זה היא מיפוי "שגרירי פיס לתרבות" – נציגי הרשויות הפועלים מול מועצת הפיס לתרבות ולאמנות, במטרה "לאפשר לרשות לעקוב אחר הקולות הקוראים, להגדיר סדרי עדיפויות ולממש מענקים"⁸ (ההדגשה שלנו). ברשימת ה"שגרירים" ניתן למצוא את מנהלי התרבות ברשויות לצד בעלי תפקידים רבים ומגוונים, כגון: גזבר, ספרנית, מנהל משאבי אנוש, מזכירת ראש המועצה ועוד. תפקידם של אלה הוא אמנם מנהלתי ביסודו, אך מהווה בפועל חלק מהאמצעים למימוש מדיניות התרבות הרשותית ולקביעת סדרי עדיפויות לפרויקטים ולתקציבים בתחום התרבות ברשות – כלומר, תפקיד של מנהל תרבות.

נתון מעניין נוסף הוא כי ב-34% מכלל הרשויות, לרבות אלו שהצהירו כי אין בהן כלל מנהל תרבות, אכן מוגדר "מנהל תרבות/מנהל תרבות ופנאי", אך 14 מהרשויות (18%) השיבו בשלילה על השאלה "האם ברשות יש מנהל. ת. תרבות?" – דבר המעיד כי אינן מכירות בנושא משרה זה בתור האחראי הפורמלי מטעמן לתחום התרבות ביישוב. נתון זה מציג הבדלים מהותיים בתפיסת התפקיד של מנהל תרבות ביישובי כפי שנתפס על ידי הרשויות עצמן; בהיעדר חקיקה והגדרות אחידות, כל רשות פועלת על פי פרשנותה ותפיסתה.

השאלון בדק היבט נוסף, והוא שייכות ארגונית. מתוך כלל מנהלי התרבות ברשויות עולה כי פחות ממחציתם הינם עובדי הרשות עצמה, ורובם עובדי המתנ"ס או גורם אחר. נתון זה מעלה שאלות הנוגעות לאינטרס המשותף או השונה הקיים לרשות ולמתנ"ס, וכיצד הדבר משפיע על מימוש תחום התרבות ביישוב: מנהל תרבות שאינו עובד הרשות אינו כפוף למנכ"ל הרשות או לראש הרשות אלא למנהל המתנ"ס, דבר שיכול להביא לפערים במימוש החזון של הרשות, מימוש תקציבים, מענה לאוכלוסיות שונות בעיר ועוד. חשוב לציין כי המתנ"סים ברשויות הן ישויות משפטיות עצמאיות, המתנהלות במסגרת של עמותות בעלות ועד מנהל ותקציב הנפרדים מהרשות.

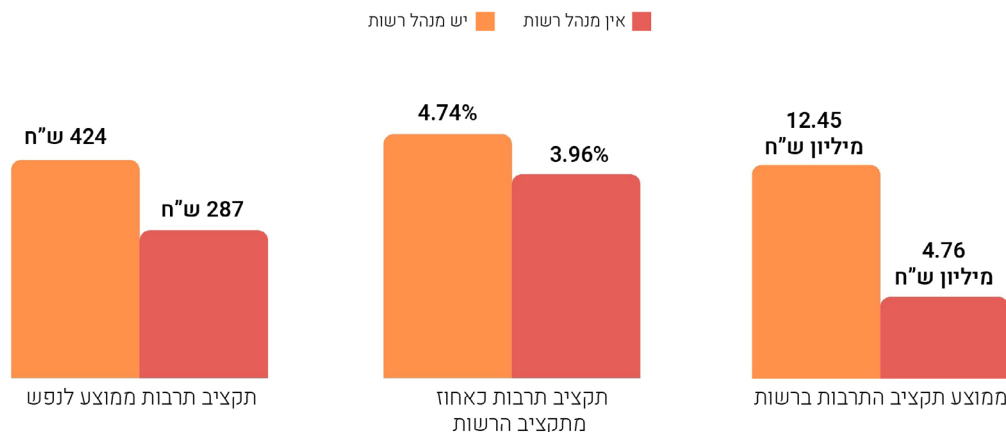


8. מתוך אתר מועצת הפיס לתרבות ולאמנות: <https://bit.ly/3DuEs5b>

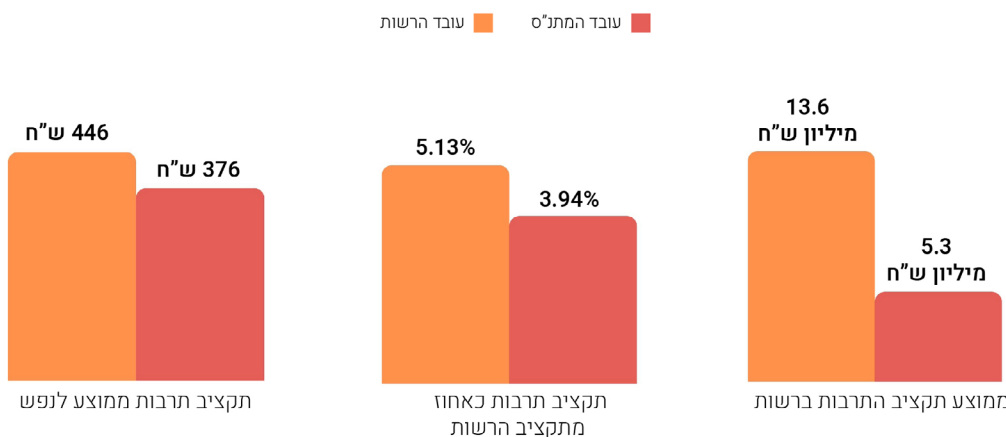
תקציב התרבות ברשויות ותפקיד מנהל התרבות

ברשויות שהצהירו כי קיים מנהל תרבות, ההוצאה הממוצעת לתחום התרבות גבוהה פי 3.8 (והחציון גבוה פי 2)⁹ לעומת רשויות שהצהירו שלא קיים מנהל תרבות.¹⁰ יתרה מכך, כאשר מנהל התרבות מועסק על ידי הרשות, כלל המדדים התקציביים גבוהים באופן משמעותי לעומת תקציב הרשויות שבהן מנהל התרבות מועסק על ידי המתנ"ס.¹¹ הבדלים תקציביים אלו יוצרים הבדלים בין הרשויות השונות ברמה ובאיכות השירותים המוענקים לתושבים ועלולים גם להוות סטייה מן החזון, המטרות והכוונה של המדינה (משרד התרבות והספורט), מפעל הפיס ומממנים אחרים באשר לתחום התרבות ושירותי התרבות לתושבי המדינה.

מדדי תקציב ברשויות בהתאם להימצאות מנהל תרבות



מדדי תקציב התרבות ברשויות בהתאם לשיוך הארגוני של מנהל התרבות



9. בחישוב נתוני ממוצע תקציב התרבות ברשויות הוחרגו הרשויות שתקציב התרבות שלהן גבוה במיוחד ועומד על 116 מיליון ש"ח ויותר: תל אביב, ירושלים, חיפה, פתח תקווה ואשדוד. ההבדלים שנמצאו מובהקים סטטיסטית ברמת מובהקות של $P < 0.001$

10. חשוב לציין כי בנתוני הלמ"ס לא באים לידי ביטוי תקציבים משמעותיים של מועצת הפיס לתרבות, אשר מממנת ישירות מאות אירועים ופעולות תרבות, כך שעלויות פעילויות אלו אינה מופיעה בספרי התקציב של הרשויות.

11. בחישוב נתוני השקעה בתרבות כאחוז מתקציב הרשות הוצאו רשויות קיצון שאחוזן גבוה מ-15%: כפר שמריהו וסביון. ההבדלים שנמצאו מובהקים סטטיסטית ברמת מובהקות של $P < 0.01$

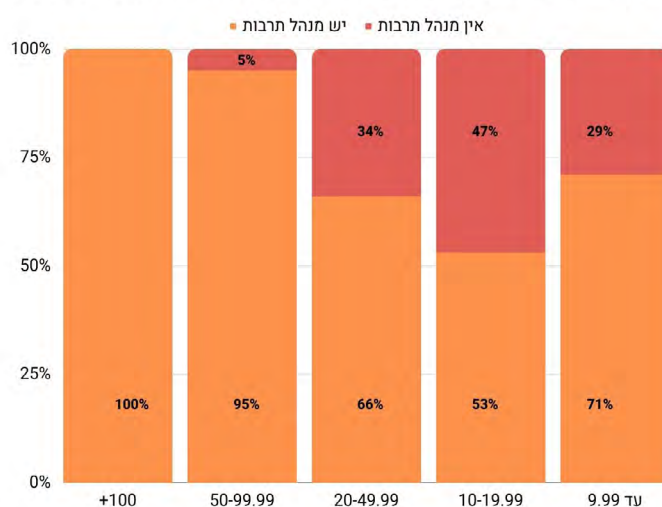
בחישוב נתוני השקעה ממוצעת בתושב הוצאו רשויות קיצון שהשקעתן בתושב גבוהה מ-1500 ש"ח: תמר, חבל אילות, כפר שמריהו וסביון. ההבדלים שנמצאו מובהקים סטטיסטית ברמת מובהקות של $P < 0.001$

חשוב לציין כי היקף תקציב התרבות ברשויות שהצהירו כי לא קיים בהן מנהל תרבות עומד על סך 328.4 מיליון ש"ח. סכום לא מבוטל זה של כספי ציבור ממומש ברשויות על ידי גורמים שונים שאינם אחראים באופן פורמלי על תחום התרבות, וייתכן אף שאינם מבוקרים.¹² יתרה מכך, בהיעדר מנהל תרבות ביישובים אלו, עולה השאלה מי מכווין את מימוש תקציב התרבות ביישוב ועל פי אילו אמות מידה.

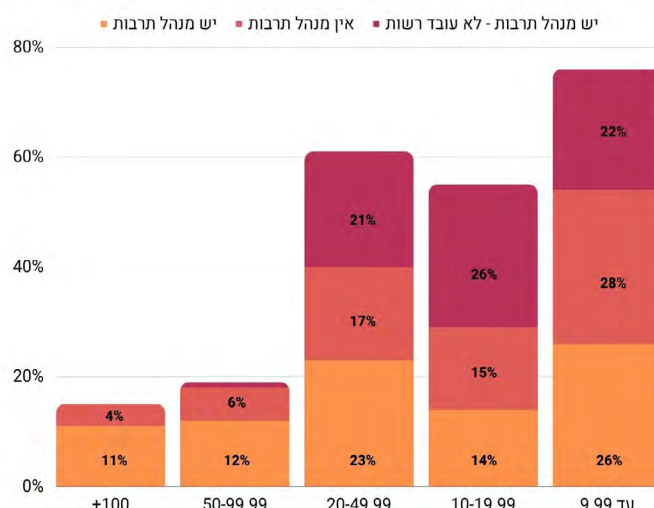
השפעת גודל היישוב

בקרב הרשויות הגדולות בישראל (15% מהרשויות, 50 אלף תושבים ויותר ברשות) ניתן לראות שברובן המוחלט מכהן מנהל תרבות ברשות, ובשני שליש מהמקרים מנהל התרבות הינו עובד הרשות. ביתר הרשויות (85% מהרשויות בישראל, עד 50 אלף תושבים ברשות) נמצא כי בניגוד להנחות הקיימות, גודל הרשות אינו מהווה גורם משפיע על הימצאותו או היעדרו של מנהל תרבות ברשות. בקרב רשויות אלו נמצא כי ברובן מכהן מנהל תרבות, ו-55% ממנהלי התרבות הינם עובדי הרשות.

הימצאות היעדרות מנהל תרבות בהתאם לגודל הישוב - באלפי תושבים

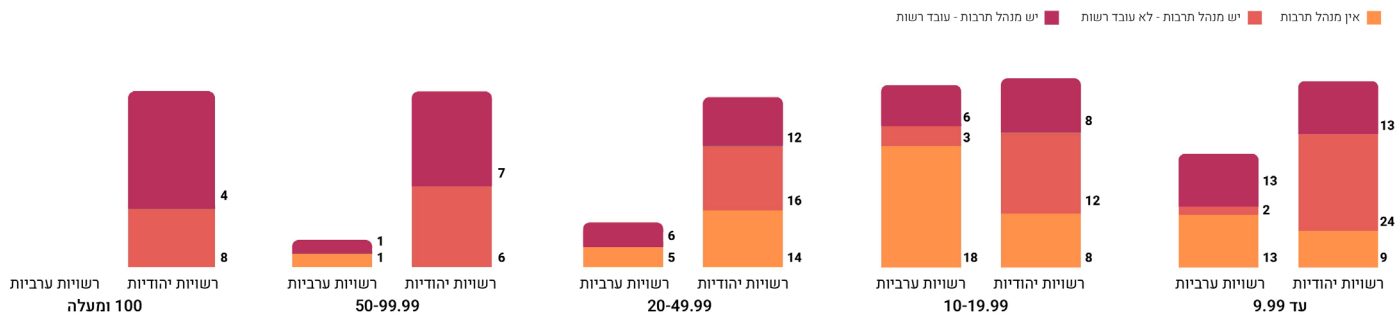


הימצאות היעדרות מנהל תרבות בהתאם לגודל הישוב - באלפי תושבים



נתון נוסף שנמצא הוא, שבעוד שברשויות יהודיות מכהנים מנהלי תרבות שהינם עובדי הרשות או מועסקים על יד גורם אחר (לרוב המתנ"ס), ברשויות הערביות לא ניתן אפילו מענה ביניים על ידי המתנ"ס, ואם לא מכהן מנהל תרבות מטעם הרשות, באופן כמעט מוחלט לא יימצא כלל מנהל תרבות ברשות.

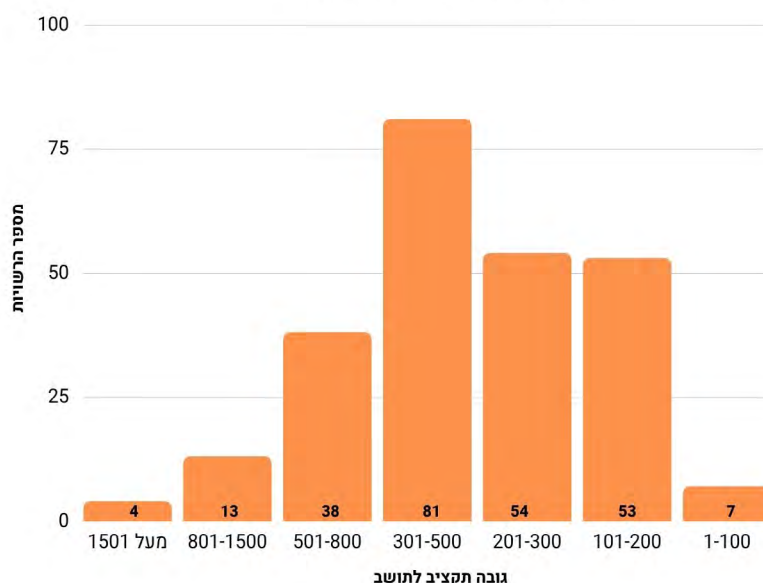
12. ח"כ לשעבר עפר שלח, ראיון טלפוני מיום 24.2.2021.



סל שירותים לתושב בתחום התרבות

שאלת מימושו של תקציב התרבות עולה גם מתוך היעדר הגדרת סל שירותים לתושב, שנדונה במשך שנים רבות במסגרות שונות, ביניהן: הוועדה הממלכתית לשלטון המקומי, בראשות מר משה זנבר ז"ל (1976), ועדת סוארי (1993), ועדת גדיש (2000), דוח מבקר המדינה לשנים 2011-2012 ונייר מדיניות של אגף המחקר והמידע של משרד הפנים משנת 2013. מסקנות כל הוועדות והמסמכים הללו הינן אחידות – יש להסדיר בדחיפות הגדרת סל שירותים מוניציפליים שעל הרשות להעניק לתושביה, אשר יכלול את הגדרת השירותים, היקפם ורמתם. בהיעדר הגדרת סל שירותים בתחום התרבות פועלת כל רשות באופן עצמאי, מקצת הרשויות מפרסמות אחת לשנה חוברת שירותים לתושב ואחרות פועלות ללא קווים מנחים כלל. בתחום התרבות עולה שאלה זו רבות סביב ההשקעה הכספית הגבוהה של הרשויות באירועי יום העצמאות על פני השקעה בתכנים, אירועים, גופים ופעילות תרבות יישובית מגוונת לאורך השנה. נייר המדיניות של משרד הפנים משנת 2013 מצייין בהקשר זה כי "הגדרת סל שירותים מינימלי אשר יחייב את הרשויות המקומיות עשויה לחשוף חוליים חברתיים כגון חוסר שוויון, חוסר הזדמנויות, רמת חיים ירודה ושסעים מתרחבים בין בני מעמדות שונים, בין תושבי המרכז והפריפריה ובין בני דתות ועדות שונות ולסייע בהתמודדות עמם".¹³ השונוות בין הרשויות המוניציפליות במשתנה של תקציב תרבות לנפש הינה גבוהה ביותר: הוא נע בין התקציב הנמוך ביותר, שעומד על 47 ₪ לנפש, לתקציב הגבוה ביותר, שעומד על 5,320 ₪ לנפש. זהו נתון מטריד, המעורר שאלות מעמיקות ביחס לנגישות לתרבות ולזכות הבסיסית של כל תושב להיחשף לתרבות ולצורך אותה.

התפלגות תקציב תרבות לנפש

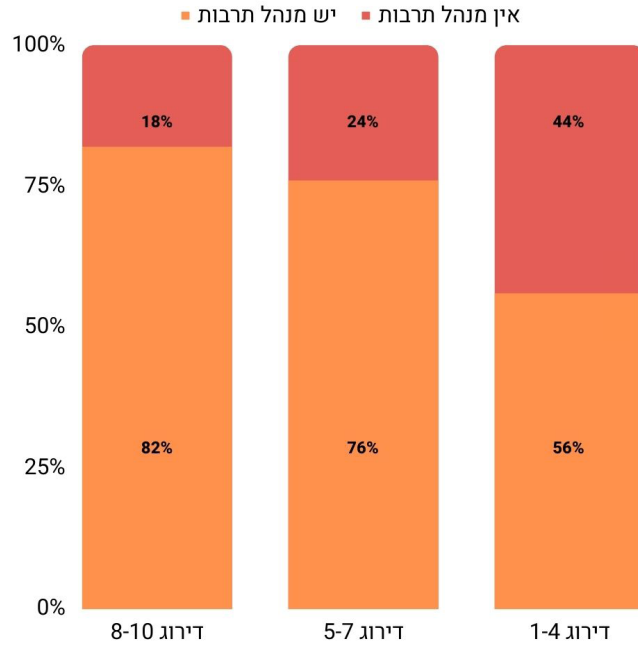


13. מסמך משרד הפנים אצל רשויות מקומיות בישראל - מסמך רקע לוועדת הפנים והגנת הסביבה 2015.

מדד חברתי-כלכלי

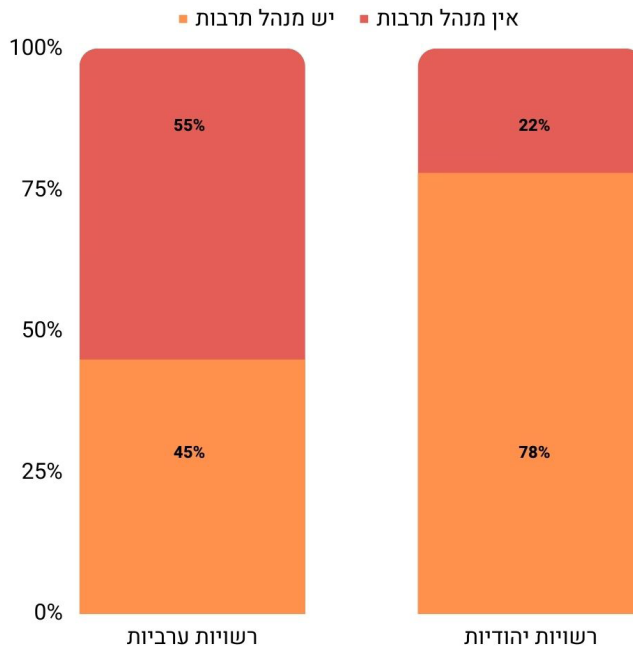
המדד החברתי-כלכלי נמצא במתאם עם הימצאותו של מנהל תרבות ברשות. מצאנו כי ככל שהמדד גבוה יותר, כך ישנה סבירות גבוהה יותר להימצאות מנהל תרבות ברשות, וכפי שציינו, גם נמצא קשור למדדי תקציב גבוהים יותר בתרבות.

התפלגות הימצאות מנהל תרבות ברשות על פי המדד החברתי-כלכלי



בהשוואה בין רשויות ערביות ליהודיות מתגלים פערים חריפים עוד יותר. בעוד שברשויות היהודיות אנו נמצא כי ב-22% מהן לא קיים מנהל תרבות, בחברה הערבית הנתון הזה יותר מכפול ועומד על 55% מהרשויות. נתון זה מעיד על פערים משמעותיים ביותר בין החברה היהודית לבין החברה הערבית, מצביע על חוסר שוויון וחוסר הזדמנויות לצריכת תרבות ודורש התייחסות מיוחדת.

התפלגות הימצאות מנהל תרבות ברשויות לפי מגזר



לסיכום, הנתונים המוצגים בפרק זה מציגים תמונת מצב השונה מתפיסות רווחות בדבר כהונת מנהלי תרבות בשלטון המקומי. על אף שמרבית הרשויות (70% מהן) הצהירו כי קיים אצלן מנהל תרבות, נמצא כי רק ב-34% מהרשויות בישראל אכן מכהנים בעלי תפקידים המוגדרים באופן פורמלי כמנהלי תרבות/תרבות ופנאי. עוד נמצא כי פחות ממחציתם מועסקים ישירות על ידי הרשות עצמה, ובמרבית המקרים הם מועסקים על ידי המתנ"ס או גורם אחר. ברשויות שבהן מכהן מנהל תרבות נמצא כי כלל המדדים התקציביים בתחום התרבות גבוהים יותר לעומת רשויות שבהן לא מכהן מנהל תרבות, וכאשר מועסק מנהל התרבות ישירות על ידי הרשות, מדדים אלו גבוהים עוד יותר. על אף ההנחה הרווחת, גודל היישוב אינו משפיע על הימצאות מנהל תרבות, ונמצא כי אף בישובים קטנים ובינוניים (עד 50 אלף תושבים, 85% מהרשויות) מכהנים מנהלי תרבות המועסקים על ידי הרשות בכ-40% מהרשויות, נוסף על 30% מהרשויות שבהן מכהנים מנהלי תרבות המועסקים על ידי גורם אחר. בהקשר זה נמצא כי בחברה הערבית, היקף מנהלי התרבות המועסקים על ידי הרשות זהה, אך לצידם רק ב-7% מהרשויות ישנם מנהלי תרבות המועסקים על ידי גורם אחר, מה שמצביע על היעדר פתרונות ביניים או חלופות בקרב החברה הערבית. גודל היישוב גם אינו משפיע על היקף תקציב התרבות לנפש ברשויות שבהן מכהנים מנהלי תרבות, והוא נע בין 377-457 ש"ח לנפש לשנה. בהסתכלות הארצית נמצא פער גדול ומטריד במדד זה, והתקציב נע על סקאלה שקצותיה הם רשות שתקציבה 47 ש"ח לתושב לשנה מצד אחד, ומצד אחר רשות שתקציבה יותר מ-5,300 ש"ח לתושב לשנה.

ניהול תרבות מקומי במבט השוואתי

פרק זה סוקר היבטים של חקיקה וגיבוש מדיניות בתחום התרבות במדינות הולנד, נורבגיה ואיטליה. מקרי בוחן אלו נבחרו כיוון שהם מהווים דוגמאות למדינות אשר בחרו לשנות את יחסי הגומלין בין הממשל המרכזי והממשל המוניציפלי בתחום התרבות, ובכלל זה לבזר סמכויות ותקציבים מהממשל המרכזי אל הממשל המוניציפלי. התמודדות של מדינות אחרות היא מקור ידע משמעותי בסוגיה זו, ודוגמאות אלו יכולות לשמש מקור ללמידה, השוואה והשראה לשדה התרבות בישראל.

נוסף על כך נציג את מדיניות משרד החינוך בדבר חובת כהונת מנהל יחידת הנוער, ואת מדיניות משרד התרבות והספורט בדבר חובת כהונת מנהל מחלקת ספורט ברשויות המקומיות כתנאי לקבלת תמיכת המשרד. אלה מודלים מקומיים הקיימים בתחומים קרובים באופיים לתחום התרבות ויכולים להוות בסיס לשכפול ואימוץ.

חוק תרבות – דוגמת נורבגיה והולנד

השיח על מדיניות תרבות בפרק זה עוסק ב"מדיניות מנהלית לתרבות" ולא במובן הרחב והערכי של תרבות ומדיניות תרבותית (Santagati, Baraldi, & Zan, 2020, p. 437).

חוק התרבות בנורבגיה¹⁴ נועד להבטיח שהמחוזות והעיריות יספקו אמצעים כלכליים וארגוניים לקידום מגוון רחב של פעילויות תרבות ברמה המקומית והמחוזית, "כך שלכל אחד תהיה ההזדמנות להשתתפות בפעילויות תרבותיות ולחוות אופני ביטוי שונים של תרבות" (סעיף 1 לחוק). החוק הינו כללי ואינו כולל תקנות מפורטות בנושאי מימון, סדרי עדיפויות או ארגון אלא משאיר מקום לעצמאות ואוטונומיה מקומית לגיבוש מדיניות התרבות. החוק מציין את חובת המדינה, המחוזות והעיריות, וכן את חובת הרשויות הציבוריות, כחובה משותפת להספקת האמצעים הכספיים, הארגוניים והאחרים לשם הקלה על קיום מגוון רחב של פעילויות תרבותיות ולקידומן.

מדיניות התרבות בנורבגיה משלבת ריכוזיות וביזוריות, כאשר את הבסיס למדיניות התרבות מספק השלטון המרכזי – הפרלמנט, בהתבסס על מסמכים המוגשים על ידי שר התרבות, ואחריות ניכרת מואצלת לרשויות המוניציפליות בעיצוב ויישום מדיניות התרבות.

חוק מדיניות התרבות בהולנד¹⁵ מהווה את הבסיס המשפטי של מדיניות התרבות בהולנד. החוק מפרט את תחומי האחריות של שר החינוך, התרבות והמדע: "יצירת תנאים לשמירה, פיתוח, תפוצה חברתית וגאוגרפית או כל הפצה אחרת של ביטויי תרבות; הוא מונחה על ידי שיקולים של איכות וגיוון" (סעיף 2 לחוק). נוסף על כך מגדיר החוק היבטים שונים בתחום מדיניות התרבות ומסדיר את מערכת היחסים התקציבית והפיננסית בין הממשל המרכזי ובין המחוזות והעיריות. מדיניות התרבות בהולנד הוכללה בשנות ה-70 במדיניות הרווחה של הממשלה. התועלת של מדיניות התרבות והרלוונטיות לציבור הוכרו בראש סדר העדיפויות הממשלתי, בעיקר במובנים של השתתפות תרבותית ונגישות לתרבות.

הן בנורבגיה והן בהולנד מהווים חוקי התרבות את היסודות שעליהם נשענת מדיניות התרבות במדינה, אך הם אינם מפרטים את תוכנה של המדיניות עצמה ואת מרכיביה, וזו נקבעת על ידי השרים הממונים על תחום התרבות והמועצות הסמוכות להם. יחד עם זאת, שני חוקים אלו מחייבים את השרים הממונים

14. 2007 (Offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd (Kulturlov)) מתוך <https://bit.ly/3CZSYlt>

15. 1993 (Wet op het specifiek cultuurbeleid) מתוך <https://bit.ly/3rCw2q8>

לגבש מדיניות תרבות מוסדרת ופורמלית, בכל מדינה על פי דרכה, ואין הנושא נתון לשיקול דעת או פרשנות של השר.

נורבגיה והולנד מציגות שני מודלים שונים, המעגנים בחוק את המטרות והעקרונות שגיבשה המדינה בתחום התרבות. אין עליהם עוררין, והם אינם תלויים במבנה ובאופיים הפוליטי של הממשלה, הפרלמנט או גופי השלטון האחרים במדינה, המשתנים ומתחלפים מדי מספר שנים. לצד זאת מאפשרים מודלים אלו את גיבושה של מדיניות תרבות עכשווית ועדכנית, הבוחנת את שדה התרבות בשנים החולפות ומציבה יעדים לשנים הבאות – בכל מדינה ובכל מודל באופן אחר.

ביזור סמכויות ושיתוף בין השלטון המרכזי לשלטון המוניציפלי – דוגמת הולנד, נורבגיה ואיטליה

"שיתוף פעולה הדוק יותר בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות יעשה יותר צדק עם זהויות תרבותיות אזוריות ויאפשר למערכות אקולוגיות תרבותיות אזוריות לפרוח..." (Ministerie van Onderwijs, 2018).

במחצית השנייה של המאה ה-20, ביזור הכוח והסמכות מהמדינה לדרגים נמוכים יותר של ממשל היה אחד ממאפייני המפתח של רפורמות רבות ברחבי העולם ושימש תהליך להגדלת הביצועים של המגזר הציבורי. את המושג ביזור ניתן להפריד לשני תהליכים: פיזור והאצלה. פיזור נוגע לרמת השלטון המרכזי במדינה, והוא מתייחס להעברה פנים-ארגונית של תפקידים מהממשל המרכזי למשרדים המרחביים שלו, כלומר בין רמות שונות של הממשל הארצי. לעומתו, האצלה נוגעת לרמת השלטון האזורי ו/או המוניציפלי, ומשמעותה היא העברת סמכויות ליחידות אוטונומיות של השלטון המקומי כגון עיריות ומועצות אזוריות (Santagati, Baraldi, & Zan, 2020).

הראל פישר מציינת כי תפקידו של השלטון המרכזי לראות את המכלול הרחב, בהסתכלות שנתית ורב שנתית, כמעצב מדיניות תרבות, מנחה, מפקח ומקצה משאבים; הוא בעל אחריות והשפעה משמעותיים ביחס לתהליכי ביזור המתרחבים בשנים האחרונות, לאור הגידול באוכלוסייה והגידול במרכזים העירוניים, היוצרים התחזקות של השלטון המוניציפלי (הראל פישר, הזירה הארצית: בין השטח לממסד, 2022).

גם בהיעדר יד מכוונת, עוצמתו וחשיבותו של השלטון המוניציפלי בהובלת תחום התרבות הופכת למשמעותית יותר ויותר, על אחת כמה וכמה כאשר מגמה זו מלווה בחשיבה מדינית כוללת ובהסתכלות הוליסטית על כל רובדי השלטון. בהסתכלות תקציבית, ניתן למצוא כי בשלושת המדינות שנסקור בפרק זה מהווה השלטון המוניציפלי את גורם המימון המשמעותי בתחום התרבות. זוהי מגמה שמתחזקת בעשורים האחרונים:¹⁶

	הולנד 2015	נורבגיה 2014	איטליה 2014
מימון ממשלתי	28%	46%	35%
מימון מוניציפלי	72%	54%	65%

16. נתוני תקציב לקוחים מתוך: <https://www.culturalpolicies.net/database/search-by-country>

הולנד

השלטון הציבורי בהולנד מאורגן במערכת של שלושה רבדים: השלטון המרכזי המדיני, השלטון המחוזי והשלטון המקומי. כל שלוש שכבות השלטון מקיימות מדיניות תרבות משל עצמן ובעלות אוטונומיה ואחריות על מדיניות זו, תוך מחויבות לתיאום עם השלטון המרכזי ולמדיניות שאותה הוא מוביל. באמצעות שיתוף פעולה הדוק, נעשה ניסיון ליצירת סביבה תרבותית יעילה ואיכותית בכל המדינה.

השלטון המרכזי – תפקידו ליצור תנאים לתפקוד מיטבי של שתי שכבות השלטון הנוספות. הוא אחראי על זמינותה של אמנות איכותית ולסבסוד (תמיכה) של מוסדות תרבות ושל חברות. השלטון המרכזי פועל באמצעות רגולציות, חוקים ומדיניות תרבות המגובשת ומפורסמת, בהתאם לחוק התרבות ההולנדי, מדי ארבע שנים. לצד השר פועלת מועצת תרבות מייעצת מקצועית ובלתי תלויה.

השלטון המחוזי – אחראי לחלוקה התקציבית המחוזית ולתחזוקת המוסדות שמעבר לגבולות העירויות. המחוזות מספקים אמצעים ליוזמות תרבות שמעבר לאינטרס המקומי-עירוני ומעודדים זהות תרבותית מחוזית. נוסף על כך הם מנתבים הקשרים של תרבות לתחומי מדיניות נוספים, כגון: תכנון אזורי, תעשיות יצירתיות ומדיניות חברתית.

השלטון המוניציפלי – אחראי למבני מוסדות אמנויות הבמה וקבוצות יוצרים מקומיות ולניהול הכספי של האוספים העירוניים. מחלקות התרבות בעירויות מופקדות על חינוך בתחום האמנויות ותמיכה באמנים חובבים. הבסיס למדיניות העירונית מבוסס על אַמנות והסכמים בין שלוש שכבות השלטון, שמטרתן לקדם נגישות לתרבות ותרבות בת השגה. העירויות הן גורם התמיכות הגדול ביותר בהולנד בתחום התרבות, ובדומה לשלטון המרכזי והמחוזי הן מפעילות קרנות לתמיכה בתרבות ברמה המוניציפלית.

בתוכנית התרבות לשנים 2021–2024 מתמקד השלטון המרכזי בביזור מדיניות התרבות על ידי הגברת שיתוף הפעולה בינו ובין השלטון המחוזי והמוניציפלי, מתוך התפיסה כי "שיתוף פעולה הוא אפוא תנאי חשוב למדיניות תרבות חזקה ובת קיימא" (Ministerie van Onderwijs, 2018). ביוני 2018 הזמין שר החינוך, התרבות והמדע את המחוזות והעירויות ברחבי המדינה לערוך פרופילים מקומיים אשר יביעו את חזון ותפיסתן של הערים ביחס לתרבות וישקפו את הצרכים, הרצונות וההתפתחויות המקומיים. פרופילים אלו היוו את הבסיס לתוכנית התרבות לשנים 2021–2024.

"שיתוף פעולה הדוק יותר בין השלטון המרכזי והרשויות המקומיות יעשה יותר צדק עם זהויות תרבותיות אזוריות ויאפשר למערכות אקולוגיות תרבותיות אזוריות לפרוח... מערכת אקולוגית תרבותית היא מכלול הרשתות המחוברות זו לזו בתחום התרבות והאמנות. בתוך הרשתות הללו יש תעבורה כבדה של אנשים, רעיונות, מוצרים וכסף. למערכת אקולוגית יש גבולות פתוחים, אבל כשלעצמה היא מהווה בית גידול מאובזר שבו כל השחקנים יכולים לתפקד היטב. היא עושה צדק עם התפקוד והזהות האזוריים הייחודיים שלה, והיא פונה לייצוג הגדול והמגוון ביותר של האוכלוסייה. המערכות האקולוגיות האזוריות יוצרות יחד את המערכת האקולוגית התרבותית הלאומית והבין-לאומית" (Ministerie van Onderwijs, 2018).

נורבגיה

השלטון הציבורי בנורבגיה מורכב גם הוא משלושה רבדים: השלטון המרכזי, השלטון המחוזי והשלטון העירוני-מוניציפלי. החל משנות ה-70 נעשים מאמצים לביזור מדיניות התרבות ומערכת ניהול התרבות, במטרה לקרב את הליך קבלת ההחלטות לתושבים.

לשם כך, במרבית הרשויות המוניציפליות וברמת השלטון המחוזי מונו מנהלים אמנותיים ומזכירי תרבות והוקמו ועדות תרבות. חוק התרבות בנורבגיה משתית אחריות אחידה וכוללת לקידומה של התרבות במדינה, על כל שלושת רובדי השלטון, ומכיר בחשיבות קיום מגוון רחב של פעילויות תרבותיות אזוריות ומקומיות.

השלטון המרכזי – בנוי כמנגנון מורכב מעט, וסמכות ניכרת מרוכזת בידי הממשלה והשרים. כפי שצוין בעניין חוק התרבות, מסגרת העבודה העיקרית של מדיניות התרבות נקבעת על ידי הפרלמנט, בהתאם למסמכים ונתונים המועברים על ידי שר התרבות. חשוב לציין כי התקציב הלאומי, ובתוכו תקציב התרבות, הוא הכלי החשוב ביותר למימוש מדיניות התרבות, ולשר יש אחריות ואוטונומיה לניהולו.

השלטון המחוזי – כולל יחידת תרבות מנהלתית ומועצת תרבות, והוא אחראי לפיתוח יוזמות ומתן תמיכות לפעילות תרבות ומוסדות תרבות, על פי מדיניות התרבות של המחוז.

השלטון המוניציפלי – מורכב מיחידות תרבות מנהלתיות האחראיות, כמו במחוזות, על פיתוח יוזמות וסבסוד פעילות תרבות מקומית. עיקר חשיבות הפעילות המקומית היא בבתי ספר לתרבות, ספריות ותשתיות תרבות וספורט. ברוב העיריות פועלות מועצות תרבות ומנהלות עצמאיות, המשולבות לעיתים עם תחומי מדיניות נוספים כמו עסקים, חינוך או פנאי.

איטליה

השלטון הציבורי באיטליה מורכב אף הוא משלושה רבדים: השלטון המרכזי, השלטון האזורי והשלטון המקומי-מוניציפלי. לכל שלושת הרבדים אחריות בתחום התרבות, אך הרובד המשמעותי והדומיננטי בתחום הוא השלטון המרכזי – המדינה.

השלטון המרכזי – משרד התרבות עבר לאורך השנים שינויים רבים, ותחומי אחריותו וסמכויותיו השתנו מדי כמה שנים, מה שהביא לשינויים תכופים במדיניות התרבות ובניהול תחום התרבות במדינה. המשרד כיום אחראי על תחומי התרבות והאמנות, המורשת והתיירות, ומסתייע בגיבוש מדיניות התרבות בארבעה גופי ייעוץ מרכזיים ועצמאיים: המועצה העליונה למורשת ונוף (Landscape), ה-Consulta – המועצה לאמנויות הבמה, הוועדה לזכויות יוצרים והוועדה הקבועה לקידום התיירות.

השלטון האזורי – כחלק מתהליך הביזור, הועברו לשלטון האזורי סמכויות החקיקה במקביל למדינה בכל הנוגע לניהול והשבחת המורשת והפעילויות התרבותיות בשטחו. ראשי המחלקות לתרבות בשלטון האזורי מקיימים פורום תרבות בשלטון האזורי, הדן באופן קבוע בנושאים ובאינטרסים המשותפים במסגרת שתי ועדות תיאום, המשמשות גם כארגוני לובי לקידום רפורמות מוסדיות ומבנה ממשל פדרלי בתחום התרבות.

השלטון המוניציפלי – מחלקות התרבות בעיריות ממלאות תפקיד מהותי בניהול ישיר ועקיף של מוסדות התרבות העירוניים ואחראיות לשיקום ותחזוקת הנכסים ההיסטוריים בשטח הרשויות.

לסיכום, בשלוש המדינות הללו מתקיים תהליך של ביזור מדיניות התרבות. בכל מדינה אופי הביזור ואופן יישומו שונים, וכך גם הקשר שבין שכבות השלטון השונות. המשותף לשלוש המדינות הוא ההבנה כי מדיניות התרבות הארצית אינה יכולה להתקיים ללא הישענות על רובדי השלטון האזוריים והעירוניים. הולנד הגדילה לעשות, הגדירה את הגברת שיתוף הפעולה בין רובדי השלטון כיעד המרכזי במדיניות התרבות שלה לשנים 2021–2024 ופועלת הלכה למעשה להטמעת הצרכים, המגמות, הקולות והזהויות המקומיות במדיניות התרבות הארצית. לצידה של הולנד ניתן למצוא אופנים מגוונים והיקפים שונים לביזור. כל מדינה פועלת בתחום על פי מאפייניה השלטוניים, החברתיים, התרבותיים והכלכליים ועל פי מטרותיה לקידום תרבות באופן כללי ומדיניות תרבות באופן ספציפי. זהו כר פעולה נרחב שניתן למצוא בו את השביל המתאים לכל מדינה ומדינה, ונראה כי בשנים הבאות יהיה קשה להתעלם ממגמה זו ומהצורך הבווער בשיתוף השלטון המוניציפלי – המבטא את כלל גוני המדינה – בקבלה המדינית של החלטות.

מודלים ישראליים כנקודת התייחסות לתפקיד מנהל התרבות ברשות המוניציפלית

חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת הנוער ומועצת תלמידים ונוער), התשע"א-2011
פקודת העיריות [נוסח חדש], פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] וחוק הרשויות המקומיות על חלקיו, מגדירים את סמכויות הרשויות המוניציפליות ובעלי התפקידים המחויבים בהן, ביניהם ראש הרשות וסגנו, מנכ"ל, גזבר, מנהל מחלקת חינוך ועוד. הגדרות החוק מכתיבות מבנה ארגוני מחייב במטרה להבטיח מנהל תקין ושמירה על האינטרס הציבורי, וכן משקפות את סדרי העדיפות של המדינה והנושאים שאותם היא מציבה לעצמה כיעדים לשמירה ולקידום, כדוגמת חינוך ומעמד האישה.

חינוך לערכים וחינוך ערכי נמצאים במעלה סדר העדיפות הלאומי של מדינת ישראל מיום הקמתה. "חינוך חברתי, ערכי וקהילתי לבני נוער (להלן 'חינוך לערכים') נועד לחזק את זיקתם של בני נוער לקהילה, לחברה ולמדינה, תוך כדי התנסות בתחומי עשייה כמו פעילות התנדבותית, סיוע לאוכלוסיות חלשות, פעילות והדרכה בתנועות נוער ופעילות ציבורית" (משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור, 2010).

בשנת 2009 הקדיש מבקר המדינה פרק שלם בדוח הביקורת על השלטון המקומי לעניין מעורבותן של רשויות מקומיות בהקניית חינוך לערכים לבני נוער, וציין כי "בשנים האחרונות עלה נושא הנוער לשיח הציבורי, בין השאר בנוגע לדפוסי התנהגות שליליים, כמו אלימות, עבריינות רכוש, שימוש בסמים וצריכת אלכוהול (להלן 'התנהגויות סיכון'). התגברות תופעות אלו הביאה את גורמי החינוך והקהילה לידי ההכרה שקיים קשר ברור בין היעדר מסגרות פנאי מוניציפליות לבני נוער לאחר שעות הלימודים בבתי הספר ובין עלייה בשיעור התנהגויות סיכון, ויש לפעול לחיזוק הקשרים הבין-אישיים בקרב בני נוער ולטיפוח הקשר שלהם עם הקהילה, בין היתר באמצעות פעילויות להקניית חינוך לערכים" (משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור, 2010).

דוח זה הוביל לחקיקתו של חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת הנוער ומועצת תלמידים ונוער), התשע"א-2011, ביוזמתו של שר החינוך דאז מר גדעון סער (להלן 'חוק הנוער'). בדברי ההסבר להצעת החוק הודגשה גם כן חשיבותו של החינוך הבלתי-פורמלי: "משרד החינוך רואה חשיבות רבה בקיומו של רצף חינוכי בין החינוך הפורמלי בשעות הבוקר לבין החינוך הבלתי-פורמלי המתקיים בעיקר בשעות אחר-הצהריים ובחופשות" (הצעת חוק הממשלה – 561, 2011).

מטרת החוק הינה לעגן באופן סטטוטורי את מעמדו ותפקידיו של מנהל יחידת הנוער ברשות מקומית ואת הקמתה של מועצת תלמידים ונוער בכל רשות חינוך מקומית. גדעון סער ציין בדיון בהצעת חוק זה בוועדת החינוך, התרבות והספורט בכנסת כי "כאשר התפקיד הזה לא קיים, בהחלט ייתכן, סביר, לא בהכרח אבל בסבירות גבוהה, בקורלציה גבוהה שגם הנושא עצמו פחות מקבל מענה" (כנסת ישראל, 2011).

החוק בנוי על עיקרון של תמריץ כפול: ראשית, משרד החינוך משתתף במימון משרת מנהל יחידת נוער ברשויות, ושנית, ברשויות המעסיקות מנהל יחידת נוער, הוא משתתף במימון פעילויות נוער ברשות. סעיף 9 לחוק קובע כי משרת מנהל יחידת הנוער ברשות המקומית תמומן באופן חלקי על ידי משרד החינוך. המימון ייעשה באופן דיפרנציאלי על פי מצבה החברתי-כלכלי של הרשות המקומית, בהתאם

לצו שיקבע השר מעת לעת. בשנת 2011, עם כניסת החוק לתוקף, עמד שיעור ההשתתפות במימון השכר על 70% לאשכולות 1-4, 45% לאשכולות 5-7 ו-0% לאשכולות 8-10.¹⁷ בשנת 2016 נמצא כי 88% מהרשויות המחויבות במינוי מנהל יחידת נוער (שבתחומן יש 1,000 ילדים לפחות) אכן מעסיקות בעל תפקיד זה. עוד נמצא כי 20% מהרשויות באשכולות 1-3 ו-20% מהרשויות באשכולות 8-10 אינן מעסיקות מנהל יחידת נוער.¹⁸

במטרה לתקן מצב זה ולתמרץ את כלל הרשויות במדינה להעסיק מנהל יחידת נוער כחוק, בוצע שינוי בשיעור ההשתתפות של משרד החינוך במימון מנהל יחידת נוער, והוא עומד מאז 2017 על 90% באשכולות 1-3, 80% באשכול 4, 45% באשכולות 5-7 ו-20% באשכולות 8-10.¹⁹

במטרה לקבוע אמות מידה מקצועיות ואיכותיות לנושא משרה זו, סעיף 4 לחוק מגדיר את תנאי הסף למינוי מנהל יחידת נוער ברשות: השכלה אקדמית, הכשרה מקצועית, ניסיון מקצועי ועמידה בבחינות. נוסח החוק כללי, ומאפשר מרווח תמרון ועדכון באופן מהיר יחסית על ידי התקנת צווים ותקנות על ידי השר. אוגדן בעלי תפקידים של משרד החינוך מפרט את סוג ההשכלה הנדרשת: תואר ראשון; דרישת הכשרה – התחייבות לסיום קורס הָכוּוּן למנהלי יחידות נוער; ניסיון מקצועי – שלוש שנות ניסיון בהדרכה או הוראה ושנת ניסיון לפחות בתפקיד ניהולי (משרד החינוך, מינהל חברה ונוער, 2022).

החוק מסייג רשויות מקומיות שבהן מספר הילדים והנוער קטן מ-1000. נוסח החוק המקורי משנת 2011 פטר רשויות אלו מחובת העסקת מנהל יחידת נוער, ובתיקון שנעשה בשנת 2018 הוגדר כי ברשויות קטנות ניתן להעסיק את מנהל יחידת הנוער בהיקף של חצי משרה לפחות, או שליש משרה במקרה שהוא מועסק ברשות במשרה מלאה ושחלקה הנותר של המשרה מיועד לעבודה בתחומי חינוך, רווחה או פנאי. סייג זה נועד להחיל את החוק באופן מידתי ברשויות קטנות ולהבטיח גם בהן את הרמה הנאותה של החינוך הבלתי פורמלי.

סעיף 3 לחוק מחייב באופן חד משמעי כי מנהל יחידת הנוער יהיה עובד הרשות המקומית עצמה. בישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט מיום 3.7.11 בעניין הצעת החוק התקיים דיון סוער בסעיף זה, ובעיקר בסוגיה של העסקת מנהל יחידת הנוער על ידי המתנ"ס במקום העסקתו על ידי הרשות עצמה. בדיון צוין כי המתנ"ס הוא עמותה בעלת מעמד משפטי נפרד מהרשות המקומית, ולכן מדובר בשני גופים משפטיים נפרדים לגמרי. לעובד מתנ"ס אין סמכות שלטונית כמו זו שנתונה בידי עובד הרשות, שרשאי להעביר החלטות במליאת מועצת הרשות, לקבל ולנהל תקציב מטעם הרשות ועוד. ראש העיר יכול להנחות את עובד המתנ"ס, אך זה כפוף בפועל לניהולו ולהנחיותיו של מנהל המתנ"ס. נקודה נוספת ומהותית שהועלתה על ידי שר החינוך דאז היא שלא ייתכן מצב שבו המדינה תעביר תקציבים לרשויות בעוד שניהול התקציב עצמו לא יעשה על ידי הרשות עצמה. לשם הקלה על החלת החוק הוגדרה תקופת מעבר של 3 שנים (סעיף 13 ד לחוק).

17. צו הרשויות המקומיות (מנהל יחידת הנוער ומועצת תלמידים ונוער) (שיעור ההשתתפות של משרד החינוך בעלות שכר של מנהל יחידת נוער), התשע"ב-2011. פורסם ק"ת תשע"ב מס' 7037 מיום 2.10.2011, עמ' 2.

18. וייסבלאי, נתונים על יישום חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת הנוער ומועצת תלמידים ונוער), התשע"א-2011, 2016.

19. צו הרשויות המקומיות (מנהל יחידת הנוער ומועצת תלמידים ונוער) (שיעור ההשתתפות של משרד החינוך בעלות שכר של מנהל יחידת נוער), תיקון, התשע"ז-2017. פורסם ק"ת תשע"ז מס' 7760 מיום 9.1.2017, עמ' 530.

משרד התרבות והספורט, מנהל הספורט - מנהל מחלקה לספורט ברשויות המקומיות

מנהל הספורט במשרד התרבות והספורט הגדיר במבחנים לחלוקת כספי תמיכות המשרד לרשויות המקומיות תנאי סף לקבלת התמיכה, וביניהם תנאי מחייב של כהונת מנהל מחלקה לספורט ברשות. ב"מבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד התרבות והספורט בגופים אחרים, סל ספורט לרשויות מקומיות", סעיף 5א לתנאי הסף לקבלת התמיכה קובע כי:

"ברשות המקומית מכהן מנהל מחלקה לספורט בעל הכישורים הנדרשים במשרה מלאה (ראה נספח 1) שנבחר במכרז שנערך כדין ושאושר ע"י מפקח מינהל הספורט."

גם ב"מבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד התרבות והספורט בגין צורך ספורטיבי מיוחד", סעיף 5 (3) לתנאי הסף לקבלת התמיכה קובע כי:

"אם הרשות המקומית מגישה את הבקשה לתמיכה, ברשות פועלת מחלקת ספורט ובראשה עומד מנהל מחלקה לספורט..."

המנהל אף מפעיל קורס למנהלי ספורט ברשויות מקומיות, אשר בין מטרותיו: הכשרת עתודת מנהלים למחלקות ספורט ברשויות, הכשרה והקניית כלים מקצועיים למילוי תפקידם.²⁰

עד לשנים האחרונות סייע מנהל הספורט במימון 60% מעלות משרת מנהל מחלקת ספורט, מתוך מגמה להטמיע את התפקיד בכל רשות ולסייע כלכלית לרשויות לעמוד בתנאי הסף של מבחני התמיכות. סיוע זה הביא לידי כך שנכון לשנת 2019, במרבית הרשויות (240 מתוך 255) מכהן מנהל מחלקת ספורט, ולמרות שמבחני התמיכה מגדירים מפורשות את כפיפות מנהל מחלקת הספורט למנכ"ל/מזכיר הרשות או מנהל יחידת החינוך, ב-55 מהרשויות מנהלי מחלקת הספורט הינם עובדי המתנס"ס²¹, זאת בכפוף לאישור חריג של משרד התרבות והספורט ועל פי הצהרת הרשות כי הוא משמש נציגה הבלעדי לניהול פעילות ספורט בתחומה.²²

לסיכום, שני מודלים אלו מציגים חלופות למיסוד תפקיד ברשויות, האחד באופן סטטוטורי ומחויב על פי חוק והשני באופן גמיש יותר, כנהלים פנים-משרדיים לקידום מדיניות. בשני המודלים העניקו משרדי הממשלה הן סיוע בהטמעת התקן ברשויות והן תמיכות בפעילות, למי שענה על תנאי הסף של מינוי המשרה ברשות.

אלו הן דוגמאות מקומיות, ממשרד החינוך וממשרד התרבות והספורט עצמו, המדגימות את חשיבות קיומו של מנהל ייעודי ובעל השכלה, הכשרה וניסיון המתאימים לתחומי הנוער והספורט. ראינו שקיומו של מנהל כזה הוא תנאי לקבלת תקציבי ממשלה בתחומים הרלוונטיים, וכן שעלות העסקתו מסובסדת באופן חלקי על ידי המדינה באופן דיפרנציאלי, על פי המדד החברתי-כלכלי של הרשות. נוסף על כך, מתיאור שתי דוגמאות אלה עולה הצורך המחייב כי מנהל התחום הייעודי יהיה מועסק ע"י הרשות המוניציפלית ישירות ולא יהיה עובד חיצוני. דוגמאות אלו מאפשרות למידה והתבססות על ידע וניסיון שהביאו לגיבוש המודלים ולאופן מימושם בפועל.

20. מתוך: <https://bit.ly/3xTDkXU>

21. נתונים מתוך: <https://data.gov.il/dataset/532>

22. מתוך: https://www.gov.il/he/departments/policies/sport_basket

המלצות

בעבודת מחקר זו הושקעו מירב המאמצים לאסוף מידע בהיקף רחב מכלל הרשויות המוניציפליות, במטרה לייצר בפעם הראשונה בסיס ידע מקיף, המשקף את תמונת המצב האמיתית בשטח. הנתונים המוצגים במסמך זה מצביעים על חוסר במנהלי תרבות עובדי הרשות. חוסר זה משפיע באופן שלילי על מדדי תקציב התרבות הרשותיים ועל מקומה של התרבות בסדר העדיפויות המוניציפלי.

לאור נתונים אלו, ומתוך ההשוואה עם מערכת מדיניות התרבות המוניציפלית בכמה מקרי בוחן באירופה, ולאור התקינה לגבי מנהלי מחלקות נוער וספורט ברשויות המוניציפליות בישראל, אנו מציגות המלצות מספר המיועדות לשינוי ולתיקון המצב הקיים. ברור לכול כי אין במימושה של המלצה זו או אחרת להביא לפתרון הבעיה הקיימת, וכי יש צורך בשילוב של מספר פעולות ברבדים שונים של הממשל ולאורך זמן.

ההמלצות מחולקות לארבעה רובדי התייחסות:

1. שינוי חוקתי למינוי סטוטורי של מנהל תרבות ברשויות המוניציפליות;
2. יצירת תמריצים לרשויות המוניציפליות שבהן מכהן מנהל תרבות;
3. הגדרת סל שירותים לתושב בתחום התרבות;
4. גיבוש ופרסום מדיניות תרבות על ידי המדינה.

המלצה 1:

שינוי חוקתי למינוי סטוטורי של מנהל תרבות ברשויות המוניציפליות

מתוך החשיבות הלאומית והחברתית לנגישות ולצריכת תרבות על ידי כל תושב, ובהסתמך על המנגנונים הקיימים בישראל, יש להרחיב את חוק הרשויות המקומיות ולחייב במסגרתו מינוי מנהל תרבות בכל רשות מוניציפלית, כפי שנעשה בשנת 2011 בתחום הנוער וכפי שהוצע בשנת 2014 על ידי ח"כ לשעבר מר עפר שלח בתחום התרבות. החוק יציע התייחסויות מיוחדות, בהתאם לשונות הקיימת בין הרשויות בישראל. מרכיבי החוק המוצע מפורטים בהמשך פרק זה.

המלצה זו מתבססת על שלושה מקורות:

1. חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת הנוער ומועצת תלמידים ונוער), התשע"א-2011 מהווה את הבסיס להשוואה וללמידה לשם קידום חקיקה בתחום מינוי מנהל תרבות ברשויות המקומיות. עיקרי החוק והדיונים בוועדת החינוך, התרבות והספורט בכנסת שקדמו לו מובאים בפירוט בפרק הקודם.
2. מנהל השלטון המקומי במשרד הפנים פרסם בדצמבר 2020 תיאור של תפקיד מנהל יחידת תרבות ברשות המקומית כחלק מאוגדן התפקידים בשלטון המקומי. תיאור תפקיד זה כולל את הגדרת תחומי האחריות, המשימות, מאפייני העשייה הייחודיים לתחום, הכפיפות ותנאי הסף, ביניהם: השכלה, ניסיון מקצועי וניהולי וכדומה.
3. הצעת חוק הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת תרבות), התשע"ד-2014 שיזם חבר הכנסת לשעבר עפר שלח (להלן 'הצעת החוק'), אשר מבוססת על נוסח חוק הנוער, כוללת את חובת מינוי מנהל מחלקת תרבות ברשות המקומית, הגדרת תנאי ההעסקה, הגדרת התפקיד ותחומי האחריות, חובת הגשת תוכנית תרבות שנתית על ידי הרשות, הקמת מליאת תרבות מקומית ברשות ופירוט מימון דיפרנציאלי של משרת מנהל התרבות על ידי משרד התרבות והספורט.

שלושת המקורות האלה מהווים את היסודות להמלצה ומציעים שכפול ויישום של מנגנונים קיימים הפועלים בהצלחה בישראל, לצד אימוץ וקידום הצעת חוק שנוסחה ונכתבה והינה בסיס לנוסח הצעת חוק עכשווית ומעודכנת.

השינוי החוקתי המוצע, יש בו כדי להביא להתמקצעות בניהול והובלת התרבות וחיי התרבות ברשויות ובמדינה כולה ולהוביל למיקום חדש של העשייה התרבותית בחיי אזרחי המדינה. על אף המאמץ הרגולטורי הגדול הכרוך בשינוי החוק, כפי שנראה מייד, ישנן יותר אפשרויות למימוש המהלך מכפי שאולי מצופה.

עיקרי החוק המוצע:

עיקרי ההמלצה מוצגים בדברי ההסבר להצעת החוק: "על כל רשות מקומית יהיה להעסיק מנהל מחלקת תרבות במשרה מלאה, שיהיה גורם מקצועי בעל ניסיון והכשרה כפי שייקבע על ידי השר, יהיה אמון על ניהול תחום התרבות ברשות המקומית ועל הקשר עם משרד התרבות והספורט ויעבוד באופן שוטף עם ארגוני התרבות המקומיים הפועלים בתחומי הרשות. תחום התרבות כולל בתוכו ענפים רבים ומגוונים ולכן יש צורך בגורם מקצועי אשר יידע לנווט בין ענפים אלו ולקבוע סדרי עדיפויות לרווחת תושבי הרשות".²³

מאחר שהצעת החוק כוללת את נוסח החוק וההקדמה לו בלבד, להלן הרחבה ופירוט על מרכיבי ההצעה והסעיפים המוצעים לחוק:

א. חובת מינוי מנהל תרבות והעסקתו על ידי הרשות במשרה מלאה – בדיונים בוועדת החינוך, התרבות והספורט בכנסת, שקדמו לחוק הנוער, מועלים נימוקים רבים הרלוונטיים להעסקת מנהל מחלקת תרבות גם כן, ישירות על ידי הרשות ולא על ידי גוף אחר כגון המתנ"ס. חובת העסקת מנהל התרבות על ידי הרשות בלבד תהווה שינוי מהותי ביחס למצב הקיים כיום, שעל פיו רק 44% ממנהלי התרבות מועסקים ישירות על ידי הרשויות.

בהצעת משרד התרבות והספורט משנת 2011 לעדכון מבחן התמיכה בסל תרבות עירוני (סל"ע), קיימת המלצה לחיוב הרשויות בהגדרת ממונה תרבות מטעמה החל משנת 2023 כתנאי לקבלת תמיכה על פי מבחן תמיכות זה. על פי ההמלצה, הממונה יכול להיות עובד הרשות או עובד מטעם תאגיד אחר המוגדר על ידי הרשות כזרוע ביצועית שלו (מתנ"ס, חברה עירונית וכדומה).²⁴ המלצה זו כללית מדי ותהווה פתח למינוי בעלי תפקידים אחרים ממנהלי תרבות, כפי שקיים בנוגע לתפקיד "שגרירי פיס" ולהעסקת מנהלי תרבות על ידי המתנ"סים, על כל המורכבויות והבעיות הטמונות בכך; ויתרה מכך, היא תקבע ותאשרר את המצב הקיים כיום, שכאמור אינו מיטבי ואינו נכון.

ב. הגדרת התפקיד של מנהל התרבות ותחומי האחריות – מתוך החשיבות שבהכרת תפקיד מנהל תרבות ברשויות כפרופסיה, יש לאמץ את הגדרות התפקיד שהוצעו בהצעת חוק מנהל התרבות וההגדרות שפורסמו על ידי מנהל השלטון המקומי במשרד הפנים: גיבוש מדיניות בתחומי התרבות והאמנות בהתאם למדיניות הרשות וצורכי התושבים והמקום, לרבות יישום התוכניות שגובשו ופיקוח: * תכנון וביצוע אירועי התרבות ברשות, בניית תוכנית עבודה ותקציב לכל תושבי הרשות, בהסתכלות

23. מתוך דברי הסבר להצעת חוק הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת תרבות), התשע"ד–2014.

24. מתוך מצגת שהוצגה במפגש שולחן עגול על ידי מנהל התרבות למנהלי תרבות ברשויות מיום 8 בנובמבר 2021.

על קהלי יעד שונים ומענה לצרכיהם ובהתאם למדיניות הרשות;

* ניהול התוכן האמנותי והתרבותי ברשות;

* ייזום, הקמה וליווי מיזמים תרבותיים ברשות;

* גיוס, איגום ופיתוח משאבים תוך יצירת שותפויות מקצועיות וקשרים שוטפים עם גורמי ממשל

ציבוריים ופרטיים, תורמים ועמותות;

* ריכוז עבודת ועדת תרבות ומליאת התרבות ברשות.

ג. מימון חלקי של משרת מנהל התרבות על ידי משרד התרבות והספורט – על מנת לסייע לרשויות לקיים את החוק ולמנות מנהל תרבות במשרה מלאה כעובד הרשות, מוצע כי משרד התרבות והספורט יסייע במימון משרה זו באופן חלקי, דיפרנציאלי ואולי אף זמני – כפי שנהוג עדיין לגבי מנהל יחידת הנוער וכפי שהיה נהוג בעבר לגבי מנהל מחלקת ספורט ברשות. חלקי – משרד התרבות והספורט יסייע בעלות חלקית של משרת מנהל תרבות, אך על הרשות לגייס ולהקצות את המשאבים הפנימיים לקיום משרה זו, כפי שהיא עושה לגבי משרות אחרות ברשות. דיפרנציאלי – מוצע לאמץ את הרציונל הקיים בחוק הנוער, שעל פיו רשויות חזקות יקבלו אחוז סיוע נמוך לעומת רשויות חלשות, שיקבלו אחוז סיוע גבוה. כיום עומד גובה הסיוע של משרד החינוך במימון משרת מנהל יחידת נוער על 90% באשכולות 1-3, 80% באשכול 4, 45% באשכולות 5-7 ו-20% באשכולות 8-10.²⁵

התייחסות מיוחדת יש לתת לרשויות קטנות, שבהן ייתכן כי הצורך במינוי מנהל תרבות רשותי שונה, וכך גם היכולת לממן משרת מנהל מחלקה. ההצעה היא להגדיר באופן מיוחד את הרשויות שבהן יש עד 5,000 תושבים (30 רשויות בפריסה ארצית). אחת החלופות לרשויות אלו הינה מינוי מנהל תרבות בהיקף משרה קטן יותר ואפשרות שילוב משרה זו במשרה נוספת ברשות, כפי שמציע התיקון לחוק הנוער בסעיף 2 לרשויות שבהן יש פחות מ-1,000 ילדים: היקף של חצי משרה לפחות, או היקף של שליש משרה לפחות בניהול התרבות ובתנאי שמועסק ברשות במשרה מלאה בתחומי החינוך, רווחה, פנאי.²⁶ חלופה נוספת הינה מינוי מנהל תרבות עבור מספר רשויות, ובמקרה זה יש לבחון את אופן העסקת מנהל התרבות בשותפות על ידי כמה רשויות או על ידי אשכול היישובים שלו הן שייכות.

התפיסה העומדת בבסיס המלצה זו הינה העדפת מימון (חלקי) למשרת מנהל תרבות ברשויות על פני מימון של פעילות ברשויות, במטרה לייצר את התשתיות הארגוניות והבסיסים היציבים להבניית מערך תרבות רשותי לטווח הארוך. בטווח הקצר והמידי, ייתכן כי מדיניות כזו תיתפס כפגיעה ברשויות ועוד יותר מכך כפגיעה בתושבים, אך בטווח הארוך, נראה כי הקצאת תקציבים לביסוס היסודות תאפשר את הצמיחה והשגשוג בשנים הבאות.

ד. חובת הגשת תוכנית תרבות שנתית על ידי הרשות – מדיניות תרבות יישובית חשובה ומהותית בדיוק כמו מדיניות תרבות ארצית לאומית, זאת לשם קידום ערכים ותפיסות ולשם התנהלות מיטבית וניצול נכון של משאבי הרשות, לרבות תקציב התרבות. מדיניות התרבות היישובית תציב את יעדי הרשות בתחום התרבות ותביא לידי ביטוי את מגוון הקולות ואת הקהילות המרכיבות את היישוב – צרכני התרבות, מוסדות התרבות, האמנים, הגופים הקהילתיים ביישוב ועוד. התוכנית תתייחס למדיניות התרבות הלאומית ולהנחיות, המגמות והתחומים שיבקש משרד התרבות והספורט לקדם.

25. צו הרשויות המקומיות (מנהל יחידת הנוער ומועצת תלמידים ונוער) (שיעור ההשתתפות של משרד החינוך בעלות שכר של מנהל יחידת נוער), תיקון, התשע"ז-2017. פורסם ק"ת תשע"ז מס' 7760 מיום 9.1.2017 עמ' 530.

26. חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת הנוער ומועצת תלמידים ונוער), התשע"א-2011 [תוקן ס"ח תשע"ח מס' 2704]. (2018, 13 3).

על מנת שמדיניות התרבות היישובית תקבל תוקף ותקצוב, היא תוצג ותובא לאישור גופי הרשות הפורמליים ומשרד התרבות והספורט.

ה. הקמת מליאת תרבות מקומית ברשות – מתוך הרצון לשקף את מגוון הקולות הקיימים ברשות ולאפשר לכלל מוסדות התרבות לחבור לעשייה המוניציפלית בתחום התרבות, מומלץ להקים מליאת תרבות, אשר תיעץ למנהל התרבות הרשותי ולגורמים נוספים ברשות, תחוה דעתה ואף תהיה שותפה בגיבוש מדיניות התרבות ותוכנית התרבות היישובית. חברי המליאה יהיו נציגי תושבים מגופי התרבות ביישוב, אמנים, יזמי תרבות ויזמים חברתיים, ובראשה יעמוד מנהל התרבות. מליאה המורכבת מנציגי ציבור תגרום לתושבים להיות מעורבים ובעלי השפעה על התרבות המפותחת, מוצעת ונצרכת ביישוב ולהוות שגרירים של מחלקת התרבות ושל העשייה התרבותית ביישוב.

המלצה 2:

יצירת תמריצים לרשויות המוניציפליות שבהן מנהל תרבות

מאחר והליך חקיקה הינו ארוך טווח, יש לקדם מינוי מנהלי תרבות ברשויות בטווח הביניים, עד לחקיקה המחייבת, באמצעות תמריצים אשר נמצאים בתחום סמכותו של משרד התרבות והספורט. התמריצים מתייחסים לשלושה היבטים מרכזיים: א. סיוע במימון עלות משרת מנהל תרבות; ב. הענקת תמיכות המשרד לרשויות המעסיקות מנהל תרבות; ג. ליווי והדרכה לרשויות. שני התמריצים הראשונים קיימים ומופעלים במשרד החינוך בתחום הנוער, ואף במשרד התרבות והספורט בתחום הספורט (הסיוע למימון מנהל מחלקת ספורט על ידי המשרד התקיים בעבר ואינו קורה עוד כיום).

א. סיוע במימון עלות משרת מנהל תרבות – על מנת לקדם מינוי מנהלי תרבות ברשויות באופן מיידי וללא המתנה לגיבוש חוק מנהל התרבות ואישורו בכנסת (מהלך שיכול להימשך זמן רב), ההמלצה הינה להבנות את המנגנון הפנים-משרדי שיאפשר סיוע במימון משרת מנהל מחלקת תרבות ברשויות באופן מיידי, באופן זהה למערך שהפעיל משרד התרבות והספורט ביחס למנהלי מחלקות ספורט ברשויות. אופן המימון יהיה על פי המומלץ בנוגע לחוק מנהל התרבות, כמפורט מעלה.

ב. הענקת תמיכות משרד התרבות והספורט לרשויות שבהן מנהל תרבות – תמיכות משרד התרבות והספורט הינן כספי ציבור, ועל כן ראוי שינוהלו על ידי נושא תפקיד מוכשר וכשיר לכך ובעל הידע המקצועי הדרוש. על מנת לעודד רשויות להעסיק נושא תפקיד כזה, כלומר מנהל תרבות, יגדיר המשרד תנאי סף לקבלת תמיכות ופעולות מטעם המשרד, או יעניק עדיפות לרשויות המעסיקות מנהלי תרבות. הכוונה אינה לפגוע ולהסיר תמיכות ברשויות שאינן מעסיקות מנהל תרבות אלא להפך, לעודד אותן ולתמרץ אותן בהעסקת מנהל תרבות מקצועי ובעל יכולות, אשר ירחיב ויפתח את תחום התרבות ביישוב. כפי שפורט בפרק הקודם, מנהל הספורט במשרד התרבות והספורט הגדיר במבחנים לחלוקת כספי תמיכות המשרד לרשויות המקומיות תנאי סף לקבלת התמיכה, וביניהם חובת כהונת מנהל מחלקת ספורט ברשות. יש להרחיב תנאי סף אלו לכלל מבחני התמיכה הנוגעים לרשויות המוניציפליות במנהל התרבות. המשרד, כאמור, החל בתהליך עדכון מבחן התמיכה בסל תרבות עירוני (סל"ע), שעל פיו יחויבו הרשויות בהגדרת ממונה תרבות החל משנת 2023 כתנאי לקבלת תמיכה על פי מבחן תמיכות זה. יש להרחיב מגמה זו ולהחילה על כלל מבחני התמיכה הנוגעים לרשויות המוניציפליות. במקביל, יש להחיל תנאי סף אלו על קולות קוראים ומכרזים מטעם משרד התרבות והספורט שאינם

בגדר מבחני תמיכה, כגון מכרז "לא לדאגוסט" ואחרים. תנאי המכרז לשנת 2019 בנוגע לבחירת הרשויות שבהן יתקיימו אירועי "לא לדאגוסט" כללו התייחסות לדירוג החברתי-כלכלי של הרשות ולגודלה. יש להוסיף תנאי סף נוסף, המחייב כהונה של מנהל תרבות עובד הרשות.

כשלב מעבר, על מנת לא לפגוע באופן חד ברשויות שמקבלות כיום את תמיכת משרד התרבות, ניתן להגדיר במבחני התמיכה השונים במשרד, בעקרונות לקביעת גובה התמיכה, גם הגדלת התמיכה ברשויות שבהן מכהן מנהל תרבות עובד הרשות, כפי נעשה כיום בנוגע להיקף נשים החברות בוועד המנהל של גופים נתמכים.²⁷

ג. ליווי והדרכה לרשויות – כנהוג בתחום הספורט במשרד התרבות והספורט, יעניק המשרד הנחיה מקצועית למנהלי התרבות ברשויות המוניציפליות. הנחיות אלו יינתנו לרשויות שבהן מכהן מנהל תרבות, והן יכולות לכלול הנחיה אישית, ליווי והכשרה של מנהל התרבות לצד כנסים מקצועיים ארציים, ימי עיון וסדנאות מקצועיות.

תוכנית מאיצי תרבות, המקודמת בימים אלה על ידי משרד התרבות, הינה דוגמה לאפשרות מימוש המלצה זו, והיא כוללת תוכנית הכשרה שנתית ל-25 מנהלי תרבות ברשויות (שאינם בהכרח עובדי הרשות) ובה יום הכשרה שבועי, סמינרים וסיור לימודי בחו"ל, והיא תאפשר גם בנייה של רשת עמיתים: שותפויות עם בעלי תפקיד מקבילים ברשויות ובמוסדות תרבות ברשויות, חיזוק הקשר עם משרד התרבות, המשך ליווי לאחר סיום תוכנית ההכשרה (משרד התרבות והספורט, מינהל תרבות ואמנויות, 2022).

נוסף על כך, על מנת לעודד את ראשי הרשויות להקים מחלקת תרבות מקצועית ביישובים שבהם לא מכהן מנהל תרבות עובד הרשות, יש לפתח תהליכי ליווי וסיוע מקצועי לצד מימון ההכשרה למועמדים לתפקיד ו/או לעתודה ניהולית בתחום התרבות, כך שעלות הקמת מערך התרבות ברשות לא תהווה עול כלכלי והוצאה ישירה מתקציב הרשות. ההמלצה היא כי ליווי זה יינתן לרשויות שבהן לא מכהן מנהל תרבות ולתקופת זמן קצובה, על מנת לחשוף את הרשות לתהליכים ארגוניים וללמידת עמיתים מרשויות מקבילות והבנת התועלת והרווח באימוץ דרך זו, עוד בטרם השקיעה מתקציבה בהקמת מערך תרבות והעסקת מנהל תרבות כעובד הרשות. בהקשר זה יש לבחון אפשרות הרחבת תוכנית מאיצי תרבות לתוכנית הכשרה ייחודית, המיועדת לרשויות שבהן לא מכהן מנהל תרבות כלל, שתכשיר ותאפשר ביסוס התשתיות הנדרשות להקמת מחלקות תרבות ופעילות תרבות ברשויות.

27. לדוגמה, מתוך מבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד התרבות והספורט במוסדות ציבור המקיימים פסטיבלים בתחום אמנויות הבמה, סעיף 4 (ז): "בשלב השביעי, מוסד אשר מספר הנשים החברות בוועד המנהל שלו לעומת כלל חברי הוועד המנהל עמד על 30% מכלל חברי הוועד המנהל לפחות, ואם עמד מספרם של כלל חברי הוועד המנהל שלו על שלושה לכל היותר – כלל הוועד המנהל חברה אחת לפחות, תגדל התמיכה בו ב-2% ביחס לשלב הקודם; לעניין זה, 'ועד מנהל' – או גוף מקביל לו במוסד, אף אם תוארו שונה".

הגדרת סל שירותים לתושב בתחום התרבות

על מנת לצמצם את השונות הרבה הקיימת בין הרשויות בתחום התרבות, יש להגדיר סל שירותים אחיד לתושב בתחום התרבות שיהווה סל מינימלי מחייב, שממנו תוכל כל רשות להתרחב ולצמוח בהתאם למאפייניה, צרכיה ויכולותיה. לאור הרבגוניות הרבה בשדה התרבות הישראלי ולאור הגיוון החברתי הרב בישראל, ההמלצה הינה להימנע מהגדרת סל שירותים תוכני, ובמקומו להגדיר מדד מחייב של תקציב מינימלי לנפש בתחום התרבות עבור הרשויות המוניציפליות. יש לבחון אילו פעולות יכולות להיכלל בתוך השקעה זו, על מנת לנתב תקציבים אלו לפעילויות תרבות איכותיות ומגוונות לכלל תושבי היישוב.

על מנת לשמר את השונות החברתית, הקהילתית והתרבותית שבין הרשויות ועל מנת להימנע מן הדיון מהי תרבות איכותית, ממה היא מורכבת ומי מחליט על כך, ההמלצה היא להגדיר סל שירותים שיבוא לידי ביטוי כמדד לתקציב תרבות לנפש, סכום שיהיה מחייב לכל הרשויות, אשר יוקדש במלואו לטובת תוכני תרבות ברשות; סכום זה הינו מינימלי והרשות תוכל להגדילו בהתאם למאפייניה, צרכיה ויכולותיה, אך לא להקטינו. כיום עומד חציון תקציב התרבות לנפש ברשויות על 315 ש"ח; סכום זה יכול לשמש נקודת התייחסות לקביעת סל שירותים לתושב בתחום התרבות, אך נדרש לקיים מחקר מעמיק לקביעת התחשיב והמדד המחייב, אם כתקציב תרבות לנפש ואם כאחוז תקציב תרבות ברשות. יש לתת את הדעת ולמצוא שלבי ביניים לרשויות שכיום מקציבות סכומים נמוכים בהרבה מהמדד המוצע, בעיקר לרשויות שיכולתן הכלכלית אינה מאפשרת להן להגדיל את תקציב התרבות לנפש ו/או בכלל, ולקבוע אבני דרך להתקדמות עד להגעה ליעד הארצי.

גיבוש תוכן ואופן מימוש סל השירותים לתושב בתחום התרבות יכול להיעשות ברמה המדינית וברמה המוניציפלית. ברמה המדינית, אנו ממליצות על הקמת פורום מקצועי מתוך מועצת התרבות והאמנות, שבו יהיו נציגי הרשויות ואשר ייצר מספר מודלים לסל השירותים בתחום התרבות, שיוצעו לבחירה למנהלי התרבות ברשויות. הצעה זו מרחיבה את מידת מעורבותה של המדינה במימוש מדיניות התרבות, ויש לשקול בכובד ראש את היקף המעורבות הזו. לחלופין, בהתייחס להמלצה בפרקים הקודמים לכונן מליאת תרבות מקומית ברשות, מליאה זו, יחד עם מנהל התרבות ברשות, יהיו אמונים על גיבוש סל השירותים לתושב בתחום התרבות כחלק מגיבוש מדיניות התרבות המקומית ברשות.

בתוך כך, ההמלצה הינה לסייג מסכום סל השירותים בתחום התרבות את הוצאות אירועי יום העצמאות ברשויות. בשנים האחרונות נשמעת ביקורת גוברת והולכת על תוכני אירועי יום העצמאות ברשויות, ובעיקר על תקציבים גבוהים וחסרי פרופורציה ביחס לתקציבי הרשויות ובהתייחס לעובדה שמדובר באירוע יחיד בשנה. בשנת 2019 הקים שר הפנים אריה דרעי ועדה ציבורית שהמליצה על הגבלת הסכומים שישלמו הרשויות לאמנים באירועי יום העצמאות, בתקווה להגביל את ההוצאות הכבדות המושתות על התושבים מדי שנה. בשנת 2020 הצהיר ראש עיריית רמת גן, כרמל שאמה הכהן, כי בכוונתו להגביל את ההוצאות סביב חגיגות יום העצמאות בעירו ע"י קביעת 'תקרת הוצאות' וביסוס האירועים על יצירה מקומית. לקריאה זו הצטרפו ראשי רשויות נוספות.

גיבוש ופרסום מדיניות תרבות על ידי המדינה

בהסתמך על הדוגמאות שהוצגו מהולנד ונורבגיה, על השלטון הארצי (הכנסת ומשרד התרבות והספורט) לקדם חובת גיבוש ופרסום מדיניות ממשלתית בתחום התרבות, אשר תעודכן מדי ארבע שנים. המדיניות הממשלתית תתווה את העקרונות ותגדיר את אבני הדרך למדיניות התרבות ברשויות המוניציפליות, ובמקביל תאפשר להן אוטונומיה והתאמה לצרכים ולמאפיינים המקומיים. נוסף על כך יש לשאוף ולקדם תקציב רב שנתי בתחום התרבות, התואם את מדיניות התרבות הממשלתית, ובכך לאפשר לרשויות המוניציפליות (ואולי אף לגופים הנתמכים) לתכנן מהלכים רב שנתיים ולהיטיב את התנהלותם בכלל ובתחום התקציבי בפרט.

א. גיבוש ופרסום מדיניות ממשלתית בתחום התרבות, אשר תעודכן מדי ארבע שנים – יש לגבש, לנסח ולפרסם מסמך מדיניות ממשלה בתחום התרבות. מסמך זה יבטא הסתכלות ממלכתית כוללת, ערכית ותועלתנית ויגדיר עקרונות מנחים ואפיון ביטויים מוסדיים, לרבות חקיקה ותקצוב ציבורי. בהסתמך על הדוגמאות שהובאו מנורבגיה ומהולנד, מדיניות התרבות הממשלתית תגדיר את הערכים, המטרות ואבני הדרך בתחום התרבות במדינה ותאפשר לרשויות אוטונומיה וחירות בביטוי מדיניות זו הלכה למעשה במישור המקומי, וזאת בהתאם לצרכים, המאפיינים והיכולות של כל רשות ותושביה.

ב. תקציב תרבות רב-שנתי – יש לקדם תקציב רב-שנתי בתחום התרבות, התואם את מדיניות התרבות הממשלתית ומרכיביה, ובכך לאפשר לרשויות המוניציפליות (ולגופים הנתמכים) לתכנן מהלכים רב-שנתיים ולהיטיב את התנהלותם בכלל ובתחום התקציבי בפרט.

ג. פורום משותף למנהלי התרבות ברשויות ומשרד התרבות והספורט – יש להקים פורום מקצועי שיקדם חשיבה, דיון והעמקה בסוגיות בתחום התרבות בכלל ובהיבט המוניציפלי בפרט, בהשתתפות נציגי מנהלי תרבות מהרשויות ומנהלי האגפים במשרד התרבות. הפורום ייפגש באופן שוטף בתדירות שתוגדר מראש ותחייב את כלל השותפים, יאפשר העלאת סוגיות מתוך הרשויות אל מול השלטון המרכזי ולהפך. הרכב הפורום יהווה ייצוג של כלל הרשויות – קטנות וגדולות, עיריות ומועצות אזוריות/מקומיות – ושל החברות (חרדית, ערבית, מעורבת ועוד), והחלטותיו יחייבו את כלל מנהלי התרבות ברשויות.

ד. שותפות וחשיבה בין משרדית – יש להבנות תהליכי עבודה וחשיבה משותפים למשרדי הממשלה הנוגעים לתחום התרבות: משרד התרבות והספורט, משרד החינוך ומשרד הפנים. החינוך לתרבות ככלל, ותוכנית סל תרבות ארצי בפרט, מצויים תחת תחום אחריותו של משרד החינוך; ראינו כי מחצית ממנהלי התרבות ברשויות מועסקים כיום על ידי המתנ"סים, שגם הם כפופים למשרד החינוך; ומימוש מדיניות תרבות ברשויות כחלק מפעילות השלטון המוניציפלי כפוף לתחום אחריותו של משרד הפנים, לרבות תקנים להעסקת עובדים, מבנה ספר התקציב הרשותי ועוד. מאחר ותחום התרבות, בהסתכלות על השדה המוניציפלי, נמצא תחת אחריותם של שלושה משרדי ממשלה, מומלץ להקים צוות בין משרדי לחשיבה משותפת, תיאום וגיבוש מדיניות בתחום התרבות בשלטון המוניציפלי.

ה. הכשרה והנחיה מקצועית למנהלי תרבות ברשויות – יש לפתח מערך הכשרה והנחיה מקצועית למנהלי התרבות ברשויות על ידי משרד התרבות והספורט כגוף המקצועי האמון על תחום התרבות בישראל, בשותפות עם משרד הפנים, האמון על הכשרת עובדי השלטון המקומי. מערך ההכשרה וההנחיה נועד להגדיר את תפקיד מנהל התרבות ברשות כפרופסיה ומתוך הרצון לתווך את מדיניות התרבות

הממשלתית למנהלי התרבות בשטח. ההכשרה תוגדר הן כהכשרה בסיסית נדרשת לצורך עמידה בתנאי סף לתפקיד מנהל תרבות ברשות והן כהכשרה מקצועית מתמשכת לאורך הכהונה, במטרה להתאים את מערך מנהלי התרבות ברשויות לשדה התרבות המתפתח באופן דינמי, ולעיתים גם מהיר.

ו. הנחיה ופיקוח בהיבטי מנהל תקין – יש להבנות מערך של הנחיה וליווי למנהלי התרבות בפרט ולרשויות בכלל בהליכי העבודה המקצועיים, מנהל תקין, מימוש מדיניות ופתרון משברים ובעיות. מערך זה יסייע להקמת מחלקות תרבות ברשויות (שבהן תפקיד זה טרם קיים) וילווה אותן.

ז. הקמת אגף מחקר ופיתוח (מו"פ) במשרד התרבות והספורט – יש להקים אגף מו"פ מופקד על מחקר מוטה עתיד ופיתוח יישומי בתחום התרבות, כך שיסייע למדיניות התרבות להיות רלוונטית, חדשנית ומעצבת עתיד. האגף יפעל לאיתור האתגרים והזדמנויות בתחום התרבות באמצעות מחקר ודוחות מוזמנים ויזומים בנושאים התואמים לאסטרטגיה המשרדית.

לסיכום, ההמלצות המובאות בפרק זה מגוונות ברמת המורכבות והיכולת ליישמן. חלקן ניתנות ליישום על ידי משרד התרבות והספורט בטווח הקצר וחלקן מחייבות תהליך עבודה מורכב וארוך יותר, בשיתוף גורמי ממשלה נוספים. מתוך ההמלצות, אנו מבקשות להדגיש במיוחד את הצורך בהידברות ובחשיבה בין משרדית, בפיתוח מדיניות מבוססת מחקר וניתוח נתונים, ובחיזוק הקשר המהותי שבין השלטון המרכזי לשלטון המוניציפלי תוך קיומו של שיח מקצועי הדדי יציב ושוטף. המלצות אלו ומסמך מדיניות זה מהווים את תחילתה של הדרך ולא את נקודת סיומה. המסמך כולו מעלה שאלות וסוגיות בתחום התרבות בשדה המוניציפלי, בעוד שההמלצות נוגעות לחלקים ולהיבטים מסוימים מתוכן. נושאים נוספים מצריכים לטעמנו העמקה ומחקרי המשך, ביניהם התבוננות ממוקדת במתרחש ברשויות הערביות, בחינת המגוון והאיכות של ההיצע התרבותי ברשויות, ומענה לצרכים של אוכלוסיות וקהלים ייחודיים.

תקציר מנהלים

בישראל קיימת שונות גבוהה בין הרשויות המוניציפליות במשתנים של תקציב תרבות לנפש ואחוז תקציב התרבות מתקציב הרשות, לצד היעדר הגדרה מינימלית אחידה ומחייבת להיקף ולמבנה של סל השירותים לתושב בתחום התרבות. שני אלו מביאים למצב שבו נפגעים הזכות הבסיסית לתרבות והצדק החלוקתי וההכרתי בתחום התרבות. הטענה העומדת בבסיס מסמך זה היא, שהימצאותו או היעדרו של מנהל תרבות ברשות המוניציפלית משפיעים על הזכות והנגישות לתרבות של תושביה ויוצרים את השונות הגבוהה בין הרשויות ואת אי השוויון התרבותי בין אזרחי המדינה.

הנתונים המובאים במסמך זה מבוססים על מיפוי מקיף של התשתית הארגונית בתחום התרבות בשלטון המקומי בישראל, מיפוי שבו לקחו חלק 90% מכלל 255 הרשויות בישראל. נתוני המיפוי נותחו בשילוב עם נתוני תקציב ואוכלוסייה מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2019. ניתוח הנתונים גילה פערים בין הרשויות, שמובילים לאי שוויון הזדמנויות לצריכת תרבות ולאיכות חיים.

מצאנו כי ישנו חוסר במנהלי תרבות ברשויות או אי תקינות במינויים, הבאה לידי ביטוי בניהול תחום התרבות העירוני על ידי עובד המתנ"ס במקום עובד הרשות עצמה. דבר זה מעורר חשש לאי סדרים כספיים, לפגיעה בהליך הדמוקרטי העומד בבסיסה של אחריות לשירות תרבות לתושב ולבעיות נוספות. חסרוננו של מנהל תרבות ברשות בולט אף יותר בהשוואה לתחומי החינוך והנוער, הקרובים באופיים לתחום התרבות, שבהם קיים בכל רשות תקן מתחייב על פי החוק. ממצאינו מראים כי:

- 70% מהרשויות הצהירו כי קיים אצלן תפקיד של מנהל תרבות, אך רק ב-42% מהן מוגדר נושא המשרה באופן פורמלי כמנהל התרבות; כך שבפועל, רק בכ-30% מהרשויות אכן קיים מנהל תרבות. ביתר היישובים, האחראים לתחום התרבות עושים זאת נוסף על תפקידים אחרים, למשל מנהל היכל התרבות או קצין ביטחון.
- פחות ממחצית ממנהלי התרבות ברשויות הינם עובדי הרשות עצמה, ורובם (56%) עובדי המתנ"ס או גורם אחר. נתון זה מעלה שאלות ובעיות רבות הנוגעות לאינטרס המשותף או השונה של הרשות והמתנ"ס (שהינן רשויות משפטיות וכלכליות נפרדות ושונות) ולהשפעתו על מימוש תחום התרבות ביישוב.
- ברשויות שהצהירו כי קיים בהן מנהל תרבות, ההוצאה הממוצעת לתחום התרבות גבוהה פי 3.8 (והחציון גבוה פי 2) לעומת רשויות שהצהירו שלא קיים בהן מנהל תרבות. יתרה מכך, כאשר מנהל התרבות מועסק על ידי הרשות, כלל המדדים התקציביים גבוהים באופן משמעותי לעומת תקציב הרשויות שבהן מנהל התרבות מועסק על ידי המתנ"ס.
- היקף תקציב התרבות ברשויות שהצהירו כי לא קיים אצלן מנהל תרבות עומד על סך 328 מיליון ש"ח. סכום לא מבוטל זה של כספי ציבור ממומש ברשויות על ידי גורמים שונים, שאינם אחראים באופן פורמלי על תחום התרבות – דבר המעלה שאלה לגבי הגורם המכוון את מימושו של תקציב התרבות ביישובים אלו ולגבי אמות המידה שלפיהן הוא פועל.
- השונות בין הרשויות המוניציפליות בגובה תקציב התרבות לנפש הינה גבוהה ביותר, והתקציב נע בין 47 ש"ח לתושב לשנה לבין יותר מ-5,000 ש"ח לתושב לשנה. זהו נתון מטריד, המעורר שאלות ביחס לנגישות לתרבות וביחס לזכות הבסיסית של כל תושב להיחשף לתרבות ולצרוך אותה.

- ככל שהמדד החברתי-כלכלי גבוה יותר, כך ישנה סבירות גבוהה יותר להימצאות מנהל תרבות ברשות. בדירוג החברתי-כלכלי 1-4, ב-56% מהרשויות מכהן מנהל תרבות; בדירוג החברתי-כלכלי 8-10, ב-82% מהרשויות מכהן מנהל תרבות.
- כל הסוגיות המוצגות לעיל מחריפות בהסתכלות על החברה הערבית. ב-55% מהרשויות בחברה הערבית לא קיים מנהל תרבות, בהשוואה ל-22% ברשויות יהודיות.

מבנה מדיניות התרבות ומערך היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המוניציפלי נסקר בשלוש מדינות: הולנד, נורבגיה ואיטליה, במטרה להרחיב את הפרספקטיבה ההשוואתית. בסקירה זו מצאנו כי השלטון המוניציפלי הוא גורם המימון המשמעותי בתחום התרבות, וכי קיים שיח ער בדבר ביזור סמכויות השלטון המרכזי ומתן אוטונומיה ברמות שונות לשלטון המוניציפלי, זאת לצד מיסוד פורומים לגיבוש מדיניות תרבות מקומית, בתקשורת עם השלטון המרכזי. נוסף על כך, חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת הנוער ומועצת תלמידים ונוער), התשע"א-2011, וכן חובת כהונת מנהל מחלקה לספורט, מוצגים במסמך בתור שתי דוגמאות מקומיות שבהן קיימת חקיקה, המחייבת מינוי סטטוטורי של מנהל יחידת נוער ומנהל מחלקת ספורט ברשות המוניציפלית לקידום ערכים ואינטרסים לאומיים, במקביל להתניה של העברת תמיכות ומימון מהמדינה בהימצאותם של בעלי תפקידים אלו ברשויות.

עיקרי ההמלצות:

מסמך זה מציג המלצות, שחלקן ניתנות למימוש ולביצוע בטווח הקרוב וחלקן דורשות תהליך רחב וארוך טווח. ההמלצות מחולקות לארבעה תחומים: חקיקה למינוי סטטוטורי של מנהל תרבות ברשויות המוניציפליות; תמריצים לרשויות המוניציפליות שבהן קיים מינוי מנהל תרבות והן פועלות בהתאם למדיניות התרבות הממשלתית; גיבוש סל שירותים אחיד לתושב בתחום התרבות; וגיבוש ופרסום מדיניות תרבות על ידי המדינה.

שינוי חוקתי למינוי סטטוטורי של מנהל תרבות ברשויות המוניציפליות – לאור החשיבות הלאומית והחברתית לנגישות ולצריכת תרבות על ידי כל תושב, ובהסתמך על המנגנונים הקיימים בישראל, יש להרחיב את חוק הרשויות המקומיות ולחייב במסגרתו מינוי מנהל תרבות בכל רשות מוניציפלית, כפי שנעשה בשנת 2011 בתחום הנוער וכפי שהוצע בשנת 2014 על ידי ח"כ לשעבר עפר שלח. הצעת חוק זו – הצעת חוק הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת תרבות), התשע"ד-2014 – רלוונטית, ויכולה לשמש בסיס לקידום החקיקה בנושא.

הגדרת סל שירותים לתושב בתחום התרבות – מאחר שהליך חקיקה הינו ארוך טווח, יש לקדם מינוי מנהלי תרבות ברשויות בטווח הביניים, עד לחקיקה המחייבת, באמצעות תמריצים הנמצאים בתחום סמכותו של משרד התרבות והספורט. התמריצים מתייחסים לשני היבטים מרכזיים: סיוע במימון העלות של משרת מנהל תרבות, והענקת תמיכות נוספות לרשויות המעסיקות מנהל תרבות. תמריצים אלו מופעלים כיום במשרד החינוך בתחום הנוער, ובמשרד התרבות והספורט בתחום הספורט.

גיבוש סל שירותים אחיד לתושב בתחום התרבות – על מנת לצמצם את השונות הרבה הקיימת בין הרשויות בתחום התרבות, יש להגדיר סל שירותים אחיד לתושב בתחום זה. זה יהיה סל מינימלי מחייב, שממנו תוכל כל רשות להתרחב ולצמוח בהתאם למאפייניה, צרכיה ויכולותיה. לאור הרב-גונית הרבה בשדה התרבות הישראלי, ולאור הגיוון החברתי הרב בישראל, ההמלצה היא להימנע מהגדרת סל שירותים תוכני ובמקומו להגדיר עבור הרשויות המוניציפליות מדד מחייב של תקציב מינימלי לנפש

בתחום התרבות. יש לבחון אילו פעולות יכולות להיכלל בתוך תקציב זה, על מנת לנתב אותו לפעילויות תרבות איכותיות ומגוונות לכלל תושבי היישוב (לדוגמה, החרגת עלויות אירועי יום העצמאות מתחשיב סל השירותים לתושב בתחום התרבות).

גיבוש ופרסום מדיניות תרבות על ידי המדינה - בהסתמך על הדוגמאות שהוצגו מהולנד ונורבגיה, על הכנסת ומשרד התרבות והספורט לקדם חובת גיבוש ופרסום מדיניות ממשלתית בתחום התרבות, אשר תעודכן מדי ארבע שנים. המדיניות הממשלתית תתווה את העקרונות ואת אבני הדרך למדיניות התרבות ברשויות המוניציפליות, ותאפשר להן במקביל אוטונומיה והתאמה לצרכים ולמאפיינים המקומיים. נוסף על כך, יש לקדם תקציב תרבות רב-שנתי התואם את מדיניות התרבות הממשלתית. דבר זה יאפשר לרשויות המוניציפליות (ולגופים הנתמכים) לתכנן מהלכים רב-שנתיים ולהיטיב את התנהלותם.

תודות

אנו מבקשות להודות מקרב לב לאנשים הטובים והנדיבים שליוו אותנו לאורך התהליך ובראשם לד"ר טל פדר, שירה לפידות ומיכל דיין.

תודה לאנשים שפגשנו לאורך הדרך, שתרמו מזמנם והעשירו אותנו מהידע והניסיון הרב שברשותם: יעלה חזות-יבוקא, סיגל ואנונו-גדיש, עדי גולדנר ועפר שלח.

רשימת מקורות

Ministerie van Onderwijs, C' e'. (יוני 2018). *Cultuurbeleid 2021-2024 Stedelijke en regionale profielen*. Retrieved from: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/06/14/cultuurbeleid-2021-2024>

Offentlege styresmakters ansvar for kulturverksemd (Kulturlov). Retrieved from: <https://bit.ly/3CZSYlt> (2007).

Santagati, M' E', Baraldi, S' B', & Zan, L'. Understanding decentralization: deconcentration and devolution processes in the French and Italian cultural sectors. *International Journal of Public Sector Management*, vol. 33 no. 4 (Public policy & environmental management, 435-460). Retrieved from: <https://bit.ly/3xrAngZ>

The Compendium of cultural Policies and Trends. Retrieved from: <https://www.culturalpolicies.net/>

Wet op het specifiek cultuurbeleid(1993). Retrieved from: <https://bit.ly/3rCw2q8>

אגף בכיר תכנון ופיתוח הון אנושי ברשויות המקומיות, משרד הפנים. (2020). *גיבוש מבנה ארגוני ברשות מקומית; כלים לניהול ופיתוח משאבי אנוש ברשויות המקומיות*. משרד הפנים, מינהל הפיתוח. אוחר מתוך <https://bit.ly/3GiM24G>

אלוני, נ'. (2009). *תרבות יוצרת ותרבות אוצרת*. סל תרבות ארצי. אוחר מתוך <https://bit.ly/3lohKPW>
בן-אליא, נ'. (2006). *מסל שירותים לשירותי ליבה: הרחבת האחריות המיניסטרילית של משרד הפנים*. מכון פלורסהיימר לחקרי מדיניות.

בניטה, ר'. (17 מאי 2015). *רשויות מקומיות בישראל*. הכנסת, מרכז המחקר והמידע. אוחר מתוך <https://bit.ly/3ly20QQ>

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (6 מאי 2021). *קובץ הרשויות המקומיות בישראל - 2019*. אוחר מתוך <https://bit.ly/32Ur4e5>: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

הצעת חוק הממשלה - 561. (31 ינואר 2011). אוחר מתוך <https://bit.ly/3olBRX8>

הצעת חוק הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת תרבות), התשע"ד-2014. (19 מרץ 2014). אוחר מתוך <https://bit.ly/3rzzrWz5>

הראל פישר, ע'. (2020). *ממלכתיות במדיניות תרבות*. המכון הישראלי לדמוקרטיה. אוחר מתוך <https://bit.ly/3IIYUJm>

הראל פישר, ע'. (12 ינואר 2022). *הזירה הארצית: בין השטח לממסד*. כנס תרבות פועלת: בין אקטיביזם למיסוד.

וייסבלאי, א'. (2016). נתונים על יישום חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת הנוער ומועצת תלמידים ונוער), התשע"א-2011. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

וייסבלאי, א'. (10 יולי 2019). תקציב התרבות ותקצוב מוסדות תרבות. הכנסת, מרכז המחקר והמידע. [אוחזר מתוך https://bit.ly/3EqyDY5](https://bit.ly/3EqyDY5)

חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת הנוער ומועצת תלמידים ונוער), התשע"א-2011. (10 אפריל 2011). ס"ח מס' 2294, עמוד 799. [אוחזר מתוך https://bit.ly/3xTV0CN](https://bit.ly/3xTV0CN)

חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת הנוער ומועצת תלמידים ונוער), התשע"א-2011. (13 3 2018). [אוחזר מתוך https://bit.ly/31wXU46](https://bit.ly/31wXU46)

כ"ץ, ל', & הד, ס'. (1999). *דו"ח ברכה: מדיניות תרבות בישראל*. ירושלים: הוצאת מכון ון ליר. [אוחזר מתוך https://bit.ly/3xTDkXU](https://bit.ly/3xTDkXU)

כנסת ישראל. (7 מרץ 2011). פרוטוקול מס' 384 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט.

משרד החינוך, מינהל חברה ונוער. (30 ינואר 2022). [אוגדן בעלי תפקידים. אוחזר מתוך https://bit.ly/3rymNrf](https://bit.ly/3rymNrf)

משרד התרבות והספורט, מינהל תרבות ואמנויות. (26 יוני 2022). *אישור התקשרות לצורך קיום מיזם משותף עם שותפויות רוטשילד תכנית מאיצי תרבות*. [אוחזר מתוך החשב הכללי, מינהל הרכש הממשלתי: https://mr.gov.il/ilgstorefront/he/p/4000555674](https://mr.gov.il/ilgstorefront/he/p/4000555674)

משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. (13 אוקטובר 2010). *דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009*. [משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. אוחזר מתוך https://bit.ly/3rnnRy0](https://bit.ly/3rnnRy0)

משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. (25 דצמבר 2012). *דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012*. [משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. אוחזר מתוך https://bit.ly/3lwgaf8](https://bit.ly/3lwgaf8)

פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]. (1 יולי 1965). [אוחזר מתוך https://bit.ly/3xU3da2](https://bit.ly/3xU3da2)

פקודת העיריות [נוסח חדש]. (9 אוגוסט 1964). *דיני מדינת ישראל מס' 8, עמ' 197*. [אוחזר מתוך https://bit.ly/3dlWOeo](https://bit.ly/3dlWOeo)

שלח, ע'. (24 פברואר 2021). *ראיון טלפוני עם ח"כ לשעבר עפר שלח*. (נ' זכאי, מראיין)

נספחים

נספח א' - ההוצאה הלאומית לתרבות, נתוני הלמ"ס - הבהרות
נספח ב' - הצעת חוק הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת תרבות), התשע"ד-2014

נספח א' - ההוצאה הלאומית לתרבות, נתוני הלמ"ס - הבהרות

הבהרות אלו ביחס להוצאה הלאומית לתרבות ניתנו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.²⁸

נתוני תקציב התרבות ברשויות המקומיות מבוססים על קובץ הרשויות המקומיות בישראל - 2019, שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה במאי 2021, תחת ההגדרה תשלומים בתקציב הרגיל - הוצאות לפי פרקי תקציב - שירותים ממלכתיים - תרבות.

עמודת הוצאות זו כוללת רק את הפעילות בתקציב הרגיל (שוטף), כאשר ישנה פעילות לא מבוטלת כתקציב הבלתי רגיל - תב"ר (פיתוח), שנלקחת בחשבון בחישוב ההוצאה הלאומית לתרבות כחלק מהשקעות בנכסים קבועים.

עוד יצוין כי תחת ההגדרה "ההוצאה הלאומית לתרבות" נכללות גם הוצאות מפרקים אחרים של תקציב רגיל ובלתי רגיל של הרשויות המקומיות:

- פעולות תרבות
- ספריות עירוניות
- מתנ"סים
- מוזיקה ומחול
- קונסרבטוריון
- תזמורת עירונית
- מקהלה עירונית
- מוקדי תרבות
- תיאטרונים
- מוזיאונים
- גן חיות
- מוקדי תרבות אחרים
- תרבות תורנית
- מתקני ספורט
- פעולות ספורט
- ארגוני ספורט

נוסף על הוצאות בפרק תרבות, נכללות בהוצאה הלאומית לתרבות גם הוצאות מפרק איכות הסביבה, כגון: גנים ונטיעות; חופים, בריכות, מרחצאות, שתואמות את ההגדרות של ההוצאה הלאומית לתרבות.

חלק מההוצאות בפרק נכסים ציבוריים בתקציב הבלתי רגיל המתייחסות לפעילות תרבות, נכללות בחישוב גם הן.

28. דוא"ל מאת חני שראבי, מרכזת בכירה, תחום מידע, שירות ותוכן אינטרנט, אגף דוברות, תקשורת והסברה, לשכת הסטטיסטיקן הלאומי, מיום 30.9.21.

נספח ב' - הצעת חוק הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת תרבות), התשע"ד-2014

מספר פנימי: 549057

הכנסת התשע-עשרה

יוזמים: חברי הכנסת

עפר שלח

איתן כבל

דוד צור

בועז טופורובסקי

פ/19/2407

הצעת חוק הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת תרבות), התשע"ד-2014

הגדרות 1. בחוק זה -

"מחלקת תרבות" - מינהל, אגף, מחלקה או כל גוף אחר ברשות מקומית המופקדים על ענייני התרבות באותה רשות;

"מליאת תרבות מקומית" או "המליאה" - התכנסות של גופי התרבות ברשות מקומית כאמור בסעיף 7;

"מנהל מחלקת תרבות" - מי שמונה למנהל מחלקת תרבות ברשות מקומית;

"רשות מקומית" - עירייה, מועצה מקומית או מועצה אזורית, למעט מועצה מקומית תעשייתית;

"השר" - שר החינוך.

מינוי מנהל מחלקת תרבות ברשות מקומית 2.

(א) בכל רשות מקומית ימונה מנהל מחלקת תרבות; בכל רשות מקומית לא יהיה יותר ממנהל מחלקת תרבות אחד.

(ב) מנהל מחלקת התרבות יהיה אחראי על ענייני התרבות ברשות המקומית ועל קידומם.

תנאי העבודה של מנהל מחלקת תרבות 3.

מנהל מחלקת תרבות יהיה עובד הרשות המקומית, ויחולו על מינויו ותנאי העסקתו ההוראות החלות על עובדי אותה רשות מקומית, אלא אם כן נקבעה בדין הוראה אחרת לעניין זה; מנהל מחלקת התרבות יועסק בהיקף עבודה של משרה מלאה.

כשירות 4.

(א) לא ימונה ולא יכהן אדם כמנהל מחלקת תרבות, אלא אם כן התקיימו לגביו כל אלה:

(1) הוא בגיר;

(2) הוא אזרח ישראלי או תושב ישראל;

(3) הוא עומד בתנאים בדבר השכלה אקדמית, הכשרה מקצועית וניסיון מקצועי בתחום התרבות,

כפי שקבע השר, באישור ועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת;

(4) הוא לא הורשע בישראל או מחוץ לישראל בעבירה פלילית שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה

אין הוא ראוי לשמש כמנהל מחלקת התרבות ברשות מקומית.

(ב) לעניין מסירת מידע מהמרשם הפלילי לגבי הוראות סעיף קטן (א)(4), יחולו הוראות לפי סעיף 170(ב1)(1) ו-(3) לפקודת העיריות[1], בשינויים המחויבים.

(ג) בין מועמדים לתפקיד שהם בעלי כישורים דומים, תינתן עדיפות למועמד המתגורר בתחום אותה רשות מקומית, או שהתחייב מראש לעבור לגור בתחומה, בתוך תקופת הניסיון הקבועה בתנאי ההעסקה.

תפקידי מנהל מחלקת תרבות 5.

מנהל מחלקת התרבות יהיה אחראי על קידום תחום התרבות ברשות המקומית ובכלל זה –

- (1) ניהול מחלקת התרבות ברשות המקומית;
- (2) תכנון ויישום תכנית תרבות שנתית ברשות המקומית;
- (3) ניהול תקציב התרבות ברשות המקומית כאמור בסעיף 6;
- (4) ריכוז עבודת ועדת תרבות ברשות המקומית;
- (5) ריכוז עבודת מליאת התרבות המקומית;
- (6) ניהול היבטים נוספים של תחום התרבות ברשות המקומית, כפי שיקבע השר.

תכנית תרבות שנתית 6.

(א) רשות מקומית תפעל על פי תכנית תרבות שנתית, שהוצגה ואושרה על ידי מליאת הרשות, על פי המלצות מנהל מחלקת התרבות ברשות, ובכפוף לתכנית האב בנושא התרבות של הרשות, אם קיימת.

(ב) תכנון ויישום תכנית התרבות השנתית יהיו באחריות מנהל מחלקת התרבות ברשות המקומית.

(ג) תכנית התרבות השנתית תכלול את –

- (1) יעדי התרבות השנתיים ברשות המקומית;
- (2) התקציב השנתי המיועד לנושאי תרבות ברשות המקומית, ואופן חלוקתו;
- (3) תכניות עבודה רב שנתיות;
- (4) תכנית לשיתוף פעולה עם רשויות מקומיות סמוכות ועם משרד התרבות והספורט;
- (5) היבטים נוספים של תחום התרבות ברשות המקומית.

(ד) טרם אישור תכנית התרבות השנתית לפי סעיף קטן (א), תוצג התכנית בפני מליאת התרבות המקומית ותינתן לה האפשרות לבקש הבהרות, להציע הצעות ולהציג את עמדתה בנוגע לתכנית התרבות השנתית.

(ה) תכנית התרבות השנתית תוצג בפני משרד התרבות והספורט, באופן ובתנאים שייקבעו על ידי השר.

מליאת תרבות מקומית 7.

(א) בכל רשות מקומית תוקם מליאת תרבות מקומית אשר תיעץ למנהל מחלקת התרבות וגורמים נוספים ברשות המקומית בעניינים הקשורים, במישרין או בעקיפין, לתחום התרבות ברשות המקומית, ותחווה את עמדתה בנוגע לתכנית התרבות השנתית.

(ב) מנהל מחלקת התרבות ירכז את עבודת המליאה.

(ג) המליאה תתכנס אחת לחצי שנה, לפחות.

(ד) ההשתתפות במליאה תהיה פתוחה לכלל גופי התרבות הפועלים ברשות המקומית.

(ה) השר באישור ועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת, ייקבע הוראות לעניין סדרי עבודתן של מליאות תרבות ברשויות המקומיות.

פיטורין 8.

לא יפוטרו מנהל מחלקת תרבות במעמד קבוע ולא יועבר מתפקידו, אלא לפי המלצת ראש הרשות המקומית ולאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה על קיום הישיבה שבה יידון דבר הפיטורין או ההעברה מהתפקיד, והתקיים בו אחד מאלה:

(1) מועצת הרשות אישרה את הפיטורין או את ההעברה מתפקיד ברוב חבריה;

(2) שני שלישים מחברי המועצה שהשתתפו בדיון, אישרו את הפיטורין או את ההעברה מתפקיד.

תקציב 9.

(א) תקציב שנתי להשתתפות חלקית של משרד התרבות והספורט בעלות השכר של מנהלי מחלקות התרבות ברשויות המקומיות, ייקבע בתחום פעולה נפרד, בסעיף תקציב משרד התרבות והספורט בחוק התקציב השנתי; בסעיף זה, "תחום פעולה" ו"סעיף תקציב" – כהגדרתם בחוק תקציב שנתי, כמשמעותו בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985[2].

(ב) השתתפות משרד התרבות והספורט בעלות השכר של מנהלי מחלקת התרבות כאמור בסעיף קטן (א) תהיה חלקית, על פי מצבה החברתי והכלכלי של הרשות המקומית כפי שקבע השר, בצו.

סייג לתחולה 10.

על אף האמור בסעיף 2 –

(1) רשות מקומית, המונה פחות ממספר תושבים שיקבע השר רשאית להעסיק מנהל מחלקת תרבות בהיקף משרה חלקי, באופן ובתנאים שיקבע השר;

(2) מספר רשויות מקומיות סמוכות, המונות יחדיו פחות ממספר תושבים שקבע השר, רשאיות להעסיק מנהל מחלקת תרבות משותף, באופן ובתנאים כפי שיקבע השר.

חובת התקנת תקנות 11.

השר יתקין תקנות לפי סעיפים 4, 5, 7 ו-10 וצו לפי סעיף 9(ב) בתוך ארבעה חודשים מיום פרסומו של חוק זה.

ביצוע ותקנות 12.

השר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי, באישור ועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת, להתקין תקנות לביצועו.

דברי הסבר

עיקר ההוצאה התקציבית בתחום התרבות במדינת ישראל מוצאת ידי הרשויות המקומיות. תקציב התרבות במדינת ישראל עמד בשנת 2013 על 640 מיליון שקלים חדשים. לעומת זאת, גובה ההוצאה ברשויות המקומיות תחת סעיף תרבות עמד על כ-2.4 מיליארד שקלים חדשים. על הרשויות מוטלת המלאכה של קיום אירועי התרבות, עבודה עם ארגוני ומוסדות התרבות השונים הפועלים בשטחן ופעילות מול משרד התרבות והספורט בפרויקטים משותפים דרך מיזמים שונים. למרות תקציבי העתק המושקעים בתחום התרבות והאחריות הגדולה בנושא זה, המוטלת על הרשויות המקומיות, ברבות מהרשויות אין מנהל מחלקת תרבות מוגדר במשרה מלאה אשר תפקידו לפקח על תקציבי התרבות, לנהל אותם ולקבוע את סדר העדיפויות התרבותי ברשות.

הצעת חוק זו באה להסדיר את מעמדו של מנהל מחלקת התרבות ברשות המקומית, כפי שהוסדר מעמדו של מנהל מחלקת החינוך ומעמדו של מנהל יחידת הנוער בחוקים שנחקקו בעבר. על פי ההצעה, על כל רשות מקומית יהיה להעסיק מנהל מחלקת תרבות במשרה מלאה, שיהיה גורם מקצועי בעל ניסיון והכשרה כפי שייקבע על ידי השר, יהיה אמון על ניהול תחום התרבות ברשות המקומית ועל הקשר עם משרד התרבות והספורט ויעבוד באופן שוטף עם ארגוני התרבות המקומיים הפועלים בתחומי הרשות. תחום התרבות כולל בתוכו ענפים רבים ומגוונים ולכן יש צורך בגורם מקצועי אשר יידע לנווט בין ענפים אלו ולקבוע סדרי עדיפויות לרווחת תושבי הרשות.

מוצע, כי מנהל מחלקת התרבות יהיה אחראי על כתיבתה וביצועה של תכנית שנתית לתרבות ברשות המקומית. כמו כן, מוצע כי תקום מליאת תרבות מקומית אשר תהווה במה למוסדות התרבות המקומיים לחוות את דעתם ולנהל דו שיח עם מנהל מחלקת התרבות ברשות. עוד מוצע כי רשות מקומית קטנה תהיה רשאית למנות מנהל במשרה חלקית וכי מספר רשויות קטנות סמוכות יהיו רשאיות למנות מנהל משותף, על פי קריטריונים שייקבעו על ידי השר, דבר אשר ישפר את איכות התרבות באזור דרך שיתופי פעולה בין הרשויות ויחסוך משאבים רבים.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
י"ז באדר ב' התשע"ד – 19.3.14

[1] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197.

[2] ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

מסמך זה הוא תוצר של [התוכנית לתואר שני בלימודי תרבות בדגש על יזמות ומנהיגות בתרבות בישראל](#) באתר התוכנית "[פעולות תרבות](#)" מתפרסמים מסמכים שונים, שהם תוצרים של תהליכי מחקר ולמידה. מטרתנו היא הנגשה של ידע לטובת פיתוח תחום התרבות בישראל, ולכן המסמכים זמינים לעיון עבור גופים מקצועיים ועבור הקהל הרחב. לשאלות, תגובות או בקשות אפשר לפנות ישירות למייל המחלקתי

ונשמח להיות בקשר:

ccp@sapir.ac.il

בבקשה להפנות את המייל לד"ר יעל שנקר ו/או לגב' שירה לפידות.
כל הזכויות שמורות לכותבי וכותבות המסמכים. אם תרצו לעשות שימוש ממסדי במסמכים או בחלקם, אנא צרו עמנו קשר לקבלת אישור. נשמח לשתף פעולה!