



תקציב התרבות ותקצוב מוסדות תרבות

סקירה תמציתית זו מוגשת לוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת לרגל תחילת עבודת הוועדה בכנסת ה-21, כחלק מסדרת מסמכי מבוא הנכתבים במרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושאי חינוך ותרבות



כתיבה: אתי וייסבלאי
אישור: יובל וורגן, ראש צוות
עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת
עיצוב: דפוס הכנסת

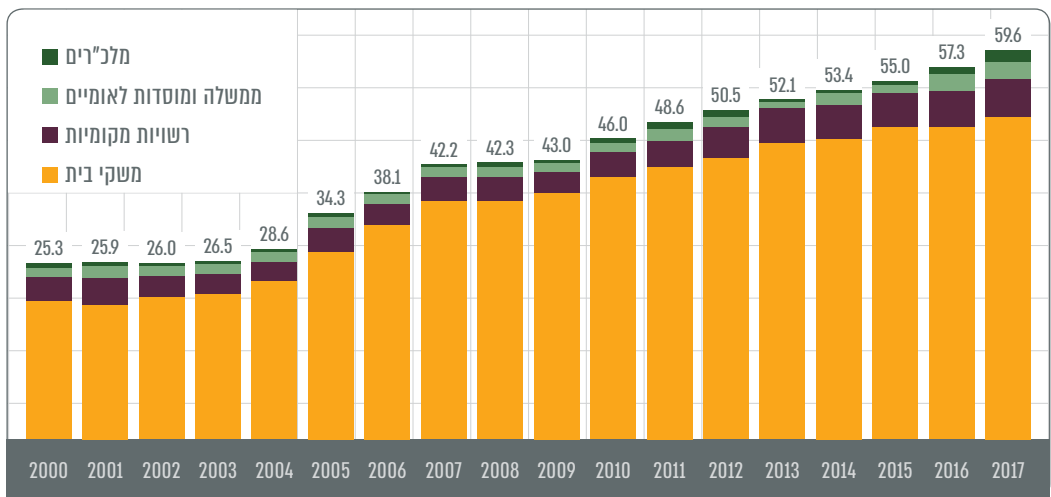
הוצאה הלאומית על תרבות, בידור וספורט

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ההוצאה הלאומית על תרבות, בידור וספורט (שבה נכללים מורשת תרבותית, ספרות ואומנות פלסטית, מוזיקה ואומנויות הבמה, רדיו וטלוויזיה, קולנוע וצילום, פעילות חברתית-קהלית, ספורט ומשחקים, מחשבים ואינטרנט, שמירה על הסביבה והימורים) הסתכמה בשנת 2017 ב-59.6 מיליארד שקלים, שהם כ-4.7% מהתוצר הלאומי הגולמי. כ-83% מן ההוצאה הלאומית על תרבות (49.5 מיליארד שקלים) ממונת על ידי משקי הבית, 9.8% (5.8 מיליארד שקלים) – על ידי הרשויות המקומיות, 2.5% (1.5 מיליארד שקלים) – על ידי מלכ"רים ו-4.7% (2.8 מיליארד שקלים) – על ידי הממשלה ומוסדות לאומיים (בהם משרד התרבות והספורט, משרד החינוך, משרד העבודה והרווחה, המשרד לקליטת עלייה והמשרד לשוויון חברתי).

הוצאות המגזר הממשלתי (כולל הממשלה, מוסדות לאומיים, רשויות מקומיות ומלכ"רים ציבוריים) על תרבות כאחוז מן התוצר הלאומי הגולמי היו בשנת 2016 0.49%. לשם השוואה, במדינות אירופה נע שיעור ההוצאה של המגזר הממשלתי על תרבות כאחוז מן התמ"ג באותה שנה בין 0.1% ביוון ל-1.2% בהונגריה. ממוצע שיעור ההוצאה של המגזר הממשלתי על תרבות במדינות האיחוד האירופי הוא 0.4% מהתמ"ג.

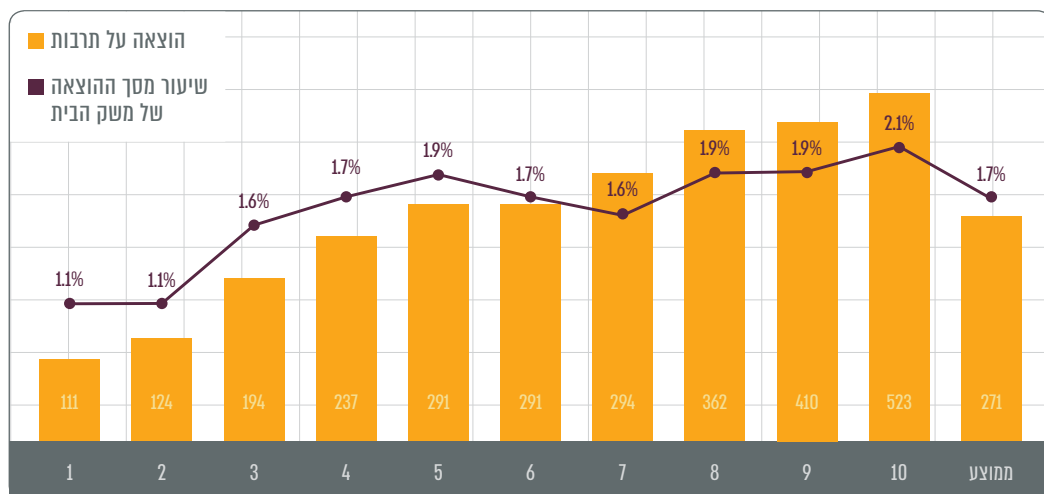
בשנים 2016 ו-2017 חלה עלייה בחלקה של הממשלה בהוצאה הלאומית על תרבות וספורט (כ-4.7%-4.6% מן ההוצאה באותן שנים, לעומת כ-2% עד 3.5% בעשור שקדם לכך), ומגד קטן חלקם של משקי הבית, שהיה כ-85% עד 87% מן ההוצאה בשנים 2006 עד 2015, לעומת כ-83% בשנים 2016 ו-2017.

ההוצאה הלאומית על תרבות, בידור וספורט לפי מגזר מממן (מיליארדי ש"ח), 2000-2017



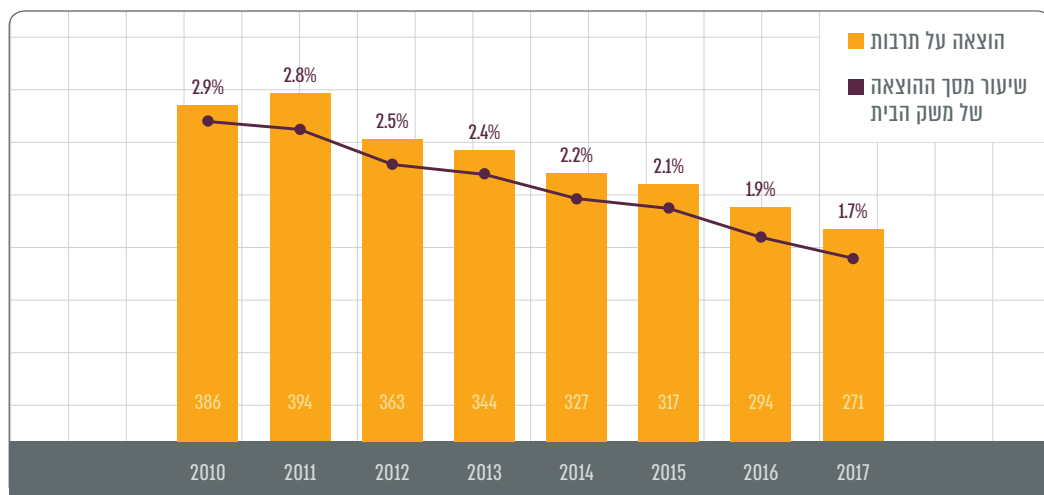
ההוצאה החודשית הממוצעת של משק בית על תרבות (ובכלל זה הוצאה בעבור ספרות ודברי דפוס, מוזיקה ואומנויות הבמה, קולנוע וצילום ורדיו וטלוויזיה) בשנת 2017 הייתה 271 ש"ח, שהם 1.7% מכלל ההוצאה הממוצעת על תצרוכת של משק בית. ההוצאה החודשית הממוצעת של משק בית בעשירון העליון על תרבות הייתה 523 ש"ח – כמעט פי חמישה מן ההוצאה של משק בית בעשירון התחתון (111 שקלים בחודש). שיעור ההוצאה על תרבות מכלל ההוצאה החודשית של משק בית בעשירון העליון הוא כמעט כפול משיעור זה בעשירון התחתון. פירוט הנתונים בתרשים שלהלן:

הוצאה החודשית הממוצעת של משק בית על תרבות לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית, 2017



מבחינה של הנתונים במשך זמן אפשר ללמוד כי מ-2010 חלה ירידה בהוצאה הפרטית על תרבות למשק בית ממוצע מ-386 שקלים בחודש ל-271 שקלים בחודש, ושיעור ההוצאה הפרטית על תרבות מכלל ההוצאה של משק בית ירד מכ-2.9% ב-2010 ל-1.7% ב-2017. פירוט הנתונים בתרשים שלהלן.

הוצאה פרטית של משק בית על תרבות, 2000-2017



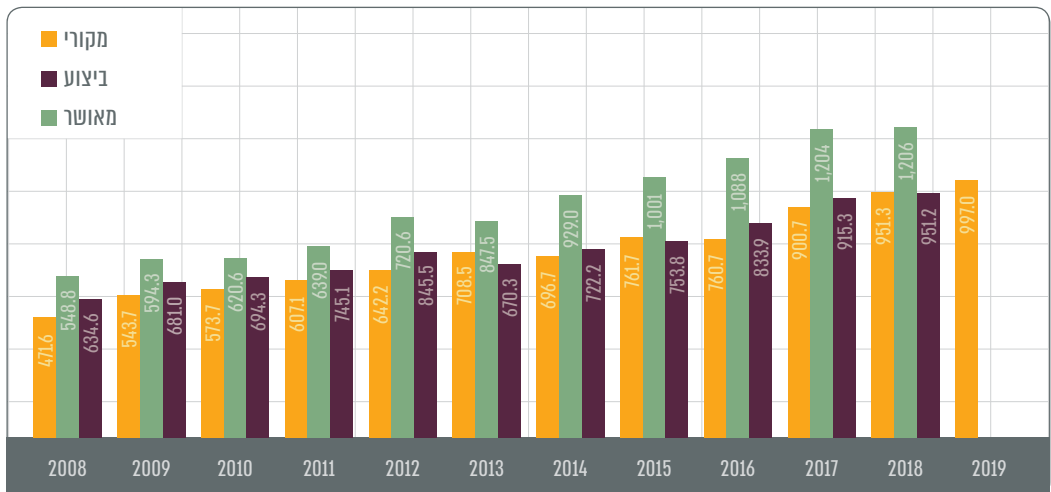
הירידה בהוצאה של משק בית על פעילויות תרבות עשויה לנבוע מצמצום ההוצאה על שירותים אלה מחד גיסא, ומהוזלת העלויות של אותם שירותים מאידך גיסא.

תקציב התרבות

נוסף על משרד התרבות והספורט, למשרד החינוך תפקיד משמעותי במימון שירותי תרבות, בידור ופנאי. בין המשאבים שמקצה משרד החינוך למימון פעילויות תרבות במסגרת תקציב 2019: כ-192 מיליון ש"ח לתרבות תורנית, כ-142 מיליון ש"ח לחברה למתנ"סים, כ-22 מיליון ש"ח לסל תרבות ארצי, כ-19 מיליון ש"ח לתמיכה בקונסרבטוריונים, כ-6 מיליון ש"ח לתמיכה במוזיאונים ועוד.

תקציב מינהל התרבות במשרד התרבות והספורט עלה במידה ניכרת בשנים האחרונות, ובשנת 2019 הוא כ-997 מיליון שקלים. התקציב על שינויי גבוה אף יותר והיה בשנת 2018 כ-1.2 מיליארד שקלים. שיעור תקציב מינהל התרבות בתקציב המדינה הוא 0.25% בשנת 2019 – לעומת 0.20% בשנת 2008. להלן פירוט תקציב מינהל התרבות (ללא רשות העתיקות) בשנים 2008 עד 2019:

תקציב מינהל התרבות (מיליוני ש"ח), 2008-2019

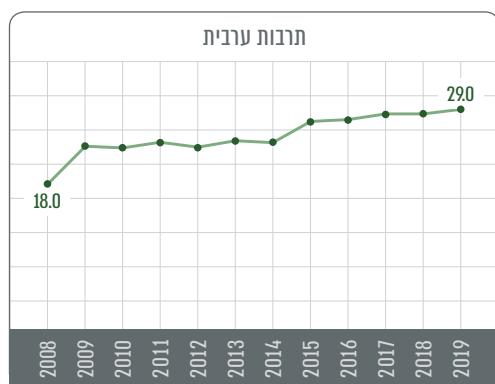
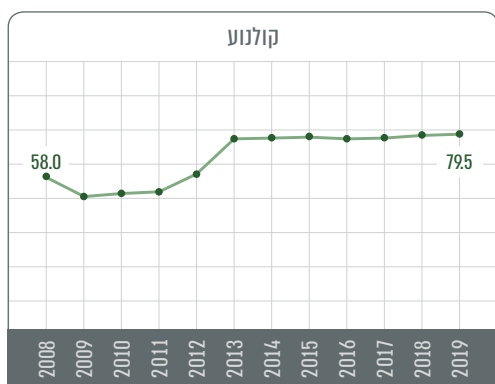
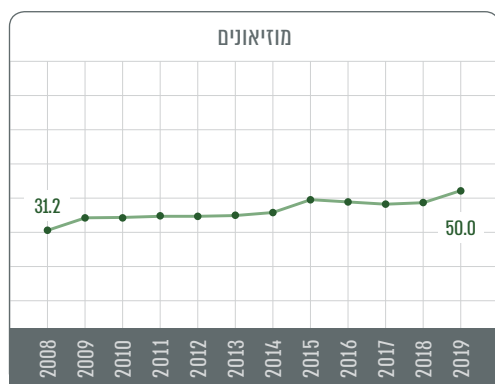
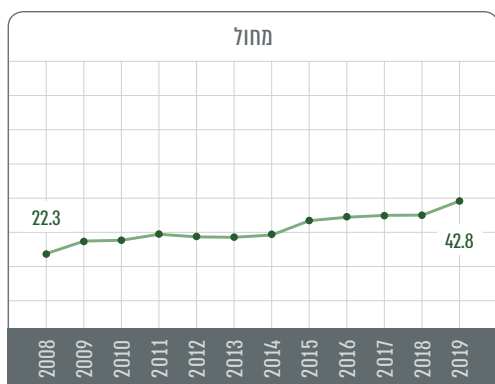
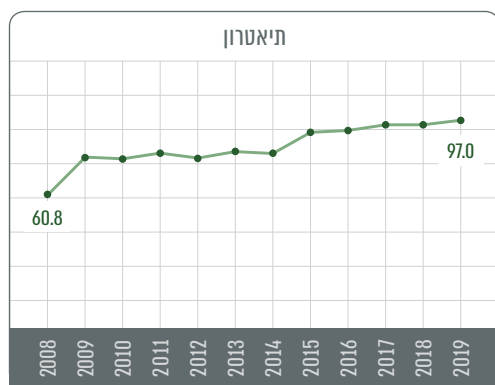
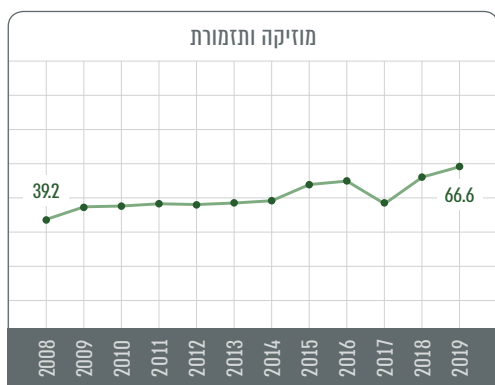


ביצוע תקציב מינהל התרבות היה בשנים האחרונות כ-75% מן התקציב על שינויי. על פי דוחות החשב הכללי במשרד האוצר, תת-הביצוע בתקציב המזומנים נובע בעיקר מהזמנות או בקשות תמיכה שלא התקבל בעבורן תשלום בשנה זו, והוא אמור להתקבל בשנה העוקבת.

מאז שנת 2016 מתוקצבות רשויות מקומיות באמצעות תקנת סל"ע (סל תרבות עירונית). התקנה מיועדת למימון פסטיבלים ויוזמות תרבות ואומנות ברשויות המקומיות, ובעיקר עבור פעילויות של רשויות מקומיות בפריפריה. בשנת 2018 היה ביצוע התקציב בתקנה זו כ-50 מיליוני ש"ח.

תקציב מינהל התרבות במשרד התרבות והספורט משמש רובו ככולו לתמיכה בגופים המקיימים פעילויות תרבות שונות באמצעות תקנות ייעודיות. בין התקנות המרכזיות: תיאטרון, קולנוע, מוזיקה ותזמורת, מוזיאונים, מחול ותרבות ערבית. להלן יוצגו נתונים על התפתחות התמיכה בתקנות אלה בשנים 2008 עד 2019.

תקציב מקורי בתקנות נבחרות בתקציב מינהל תרבות (מיליוני ש"ח), 2019-2008



תמיכת מינהל התרבות במוסדות תרבות

תקציב מינהל התרבות מיועד לתמיכה במוסדות ובגופים המקיימים פעילות תרבות. רוב הגופים הנתמכים על ידי משרד התרבות נתמכים באמצעות מבחני תמיכה ייעודיים שמפרסם משרד התרבות בכמה תחומים, ובהם מוזיקה, תיאטרון, מחול ואומנות בין-תחומית, ספרות, אומנות פלסטית, קולנוע, בתי ספר לאומנות, מוזיאונים, ספריות, תרבות ערבית, תרבות דרוזית וצ'רקסית, תרבות בקהילה וחובבים, מחקר ומורשת, זמר עברי ופסטיבלים. במבחני התמיכה נקבעו קריטריונים לתמיכה בגופים המקיימים פעילות תרבות, לרבות תנאי סף לקבלת התמיכה ומדדים שלפיהם היא ניתנת, על פי התחום ואופן חלוקת תקציב התקנה בין הגופים הזכאים לתמיכה.

גורם חשוב נוסף בתקצוב פעילות תרבות בישראל הוא מפעל הפיס. באמצעות מועצת הפיס לתרבות ולאומנות מעניק מפעל הפיס מדי שנה מאות מענקים לאומנים וליוצרים בתחומי אומנויות הבמה, אומנות חזותית, ספרות ושירה, קולנוע, טלוויזיה וניו-מדיה ואומנות בקהילה, וכן יזם פרויקטים בתחום התרבות והאומנות, בדגש על הנגשה לקהלים המתגוררים מחוץ למרכז. התקציב הכולל של מועצת הפיס לתרבות ולאומנות בשנת 2019 היה כ-56.3 מיליוני שקלים, לרבות תקצוב לפרסי מפעל הפיס לספרות ופרסי מפעל הפיס לאומנויות ולמדעים.

גיבוש מדיניות משרד התרבות בכל הקשור לתמיכה במוסדות תרבות וניסוח אמות מידה להכרה במוסדות תרבות ותמיכה בהם על פי מדיניות זאת, הם בתחום אחריותן של המחלקות במינהל התרבות, ובהן המחלקה למוזיאונים ואומנות פלסטית, המחלקה למוסדות מחקר ומורשת, המחלקה למוזיקה, המחלקה למחול, המחלקה לתיאטרון, לתרבות ואומנות בקהילה לתרבות ערבית. גיבוש המדיניות וניסוח אמות המידה נעשים בהיוועצות עם מועצות ייעודיות הממונות על ידי שר התרבות לפי חוק, ובהן המועצה הישראלית לתרבות ואומנות, הממונה מתוקף חוק התרבות והאומנות, התשס"ג – 2002; מועצת המוזיאונים הפועלת מתוקף חוק המוזיאונים, התשמ"ג – 1983; המועצה לספריות ציבוריות, הממונה לפי חוק הספריות הציבוריות, תשל"ה – 1975; המועצה הישראלית לקולנוע, הפועלת מתוקף חוק הקולנוע, התשנ"ט – 1999. במועצות אלה חברים אישים בעלי מעמד בשדה היצירה, הביצוע והמחקר בתחומים שהמועצה עוסקת בהם, לצד נציגי ממשלה רלוונטיים, נציגי השלטון המקומי ועוד.

בין הגופים שנתמכו על ידי משרד התרבות בשנת 2016:

+ 58 גופים מוזיקליים כלליים (תזמורות, פרויקטים מוזיקליים, מרכזים למוזיקה)	+ 52 מוזיאונים
+ 26 מקהלות וכיתות אומן	+ 10 גופי מורשת
+ 58 גופים תיאטראליים	+ 39 מוסדות תרבות תורנית
+ 45 גלריות	+ 9 מכוני מחקר
+ 79 גופי מחול	+ 40 בתי ספר לאומנות, מחול וקולנוע

גופים אחרים המקיימים פעילויות תרבות מתוקצבים על ידי מינהל התרבות באמצעות חקיקה ייעודית.

פירוט גופים ציבוריים נוספים המתוקצבים מכוח חוק ייעודי ברשימה שלהלן:

תמיכת מינהל התרבות (2018)	חוק	תאגיד
11,000,000 ש"ח	חוק המוסד העליון ללשון העברית, תשי"ג – 1953	האקדמיה ללשון העברית
7,400,000 ש"ח	חוק יד בן צבי, תשכ"ט – 1969	יד יצחק בן צבי
1,100,000 ש"ח	חוק הרשות הלאומית לתרבות הלאדינו, התשנ"ו – 1996	הרשות הלאומית לתרבות הלאדינו
999,000 ש"ח	חוק הרשות הלאומית לתרבות היידיש, התשנ"ו – 1996	הרשות הלאומית לתרבות היידיש
8,000,000 ש"ח	חוק בית התפוצות, התשס"ו – 2005	בית התפוצות
1,700,000 ש"ח	חוק המוסד העליון ללשון הערבית, התשס"ז – 2007	האקדמיה ללשון הערבית
3,327,000 ש"ח	חוק מרכז זלמן שזר לחקר תולדות העם היהודי, תשע"א – 2010	מרכז זלמן שזר לחקר תולדות העם היהודי

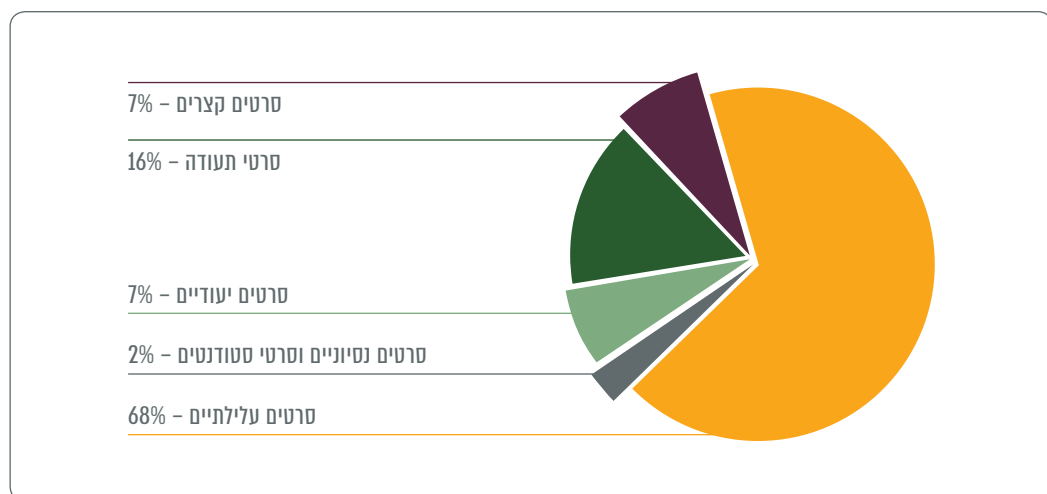
בכ-240 רשויות מקומיות פועלות כיום ספריות ציבוריות המתוקצבות על ידי מינהל התרבות לפי חוק הספריות הציבוריות, תשל"ה – 1975. החוק מחייב, כל רשות מקומית בהקמת ספרייה ציבורית, על המדינה להשתתף ב-50% מתקציב הספריות הציבוריות, ועל הרשויות המקומיות לממן את יתרת התקציב. בתיקון לחוק משנת 2008 התאפשרה הפעלת שירותי השאלת ספרים בחינם. בשנת 2018 תמך מינהל התרבות בספריות ציבוריות בסכום של 85 מיליון ש"ח. על פי נתונים שנמסרו ממינהל התרבות, בספריות הציבוריות יש כשני מיליון מנויים, כמחציתם ילדים ובני נוער. מנויים אלה שואלים כ-11 מיליון ספרים בכל שנה.

הליכי חקיקה בכנסת העשרים בעניין תמיכת מינהל התרבות בגופים המקיימים פעילות תרבות

חוק הקולנוע (תיקון מס' 5), התשע"ט – 2018

בחוק הקולנוע, התשנ"ט – 1999, מוסדרת תמיכת מינהל התרבות בהפקת סרטי קולנוע. בחוק נקבע כי במסגרת תחום הפעולה "תרבות" בסעיף תקציב משרד התרבות והספורט תיקבע תוכנית נפרדת לתמיכה בקולנוע. 60% לפחות מתקציב זה ייוחד לתמיכה בהפקת סרטים ישראליים. תמיכת מינהל התרבות בהפקת סרטי קולנוע ישראליים ניתנת באמצעות קרנות ייעודיות. בקרנות אלו מועסקים לקטורים שתפקידם הוא לבחור את הסרטים שבהם יתמכו הקרנות.

תמיכת מינהל התרבות בהפקת סרטים ישראליים, 2017 (מיליוני ש"ח)



תמיכת מינהל התרבות בקולנוע הישראלי – בשנת 2017 הסתכם תקציב התמיכה של מינהל התרבות בהפקת סרטי קולנוע ישראליים ב-70.94 מיליון ש"ח, שהם כ-89% מתקציב הקולנוע בשנה זאת. כמו כן, ייחד המינהל תקציבים לשיווק סרטים ישראליים בחו"ל ולפסטיבלי קולנוע. באותה שנה תמך המינהל בהפקתם של 206 סרטים ישראליים, ובהם 54 סרטים עלילתיים, 22 סרטים קצרים, 67 סרטי תעודה ו-63 סרטים ייעודיים (המשקפים באופן ייחודי תרבויות של מגוון אוכלוסיות, כמו התרבות הערבית, התרבות הדתית וכו'). כמעט 70% מן התמיכה בקולנוע ישראלי יוחדה להפקת סרטים עלילתיים.

באוקטובר 2018 קיבלה הכנסת את הצעת חוק הקולנוע (תיקון מס' 5), התשע"ט – 2018, שהוגשה על ידי הממשלה ביוזמת משרד התרבות והספורט. במסגרת התיקון לחוק נקבע, בין השאר, כי 15% עד 20% מתקציב הקולנוע יוקצה להפקת סרטים ישראליים למטרת רווח, ולא באמצעות קרנות הקולנוע.

תקציב זה ייוחד הן לתמיכה בסרטים שהפקתם טרם הסתיימה והן לסרטים שזכו להצלחה מסחרית. בתקנות לחוק ייקבעו סוגי הגופים הזכאים להקצאה זאת, אופן הבחירה של הגופים הזכאים להקצאה ועוד. בחוק לא נקבע מועד לפרסום התקנות. במסגרת דיוני ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בהצעת החוק, הודיע משרד התרבות והספורט כי בכוונתו להוסיף 20 מיליון ש"ח לתקציב הקולנוע, כך שהקצאת התקציב על פי התיקון לחוק לא תפגע בתקצוב קרנות הקולנוע הקיימות.

הצעת חוק התרבות והאומנות (תיקון מס' 2), התשע"ט – 2018

תמיכת מינהל התרבות במוסדות תרבות נעשית על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה – 1985. בסעיף 3א בחוק, שעניינו תמיכות במוסדות ציבור, נקבע כי תמיכת המדינה תינתן על פי מבחנים שוויוניים הנקבעים על ידי השרים הממונים בתחומי משרדיהם ולאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה. בשנת 2011 אושר תיקון לחוק יסודות התקציב, שבו נקבע כי שר האוצר, בהסכמת השר הממונה על סעיף התקציב שממנו נתמך הגוף, רשאי להפחית מתמיכת המדינה במוסד נתמך בעבור הוצאה שהיא במהותה שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הסתה לנזענות לאלימות ולטרור, תמיכה במאבק מזוין או במעשה טרור של מדינת אויב או של ארגון טרור נגד מדינת ישראל, ציון יום העצמאות או יום הקמת המדינה כיום אבל או מעשה של השחתה או ביזוי הפוגע בכבוד דגל המדינה או סמל המדינה. הפחתה לפי סעיף זה לא תעלה על פי שלושה מהוצאה זאת. על פי הסעיף, הסמכות להחליט על הפחתה נתונה בידי שר האוצר, לאחר קבלת חוות דעת של היועץ המשפטי למשרד האוצר ולאחר שהועברה אליו חוות דעת של צוות מקצועי שממונה על ידי השר. עם זאת, מאז התקבל התיקון לחוק לא השתמשו בסמכות זאת.

באוקטובר 2018 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק ממשלתית לתיקון חוק התרבות והאומנות, התשס"ג – 2002, ולפיה האחריות לעניין הפחתת התמיכות לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב תועבר משר האוצר לשר התרבות והספורט בלבד כאשר הגוף הנתמך הוא גוף תרבות. כמו כן, בהצעת החוק התאפשר לשר להפחית את כלל סכום התמיכה של המשרד בשנה מסוימת מגוף תרבות אם ראה כי הפעילות שאינה נתמכת שביצע הגוף היא חלק ניכר ומהותי מכלל פעילותו באותה שנה. הצעת החוק אושרה בקריאה ראשונה במליאת הכנסת והועברה לדיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת. הוועדה אישרה את ההצעה לקריאה שנייה ושלישית ב-20 בנובמבר 2018, כפוף לתיקונים מסוימים, והיא הונחה על שולחן הכנסת עם הסתייגויות רבות. ההצעה לא עלתה להצבעה בקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת.

מקורות

- + אתר מינהל התרבות במשרד התרבות והספורט: <https://www.gov.il/he/departments/topics/culture>.
- + בנק ישראל, סטטיסטיקה, [התוצר המקומי הגולמי ומרכיביו](#), 2018, כניסה: 1 במאי 2019.
- + הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2018, [לוח 14.2: תוצר מקומי גולמי ושימושים במקורות בשנים 1995-2017](#).
- + הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2018, [לוח 9.1: הוצאה לאומית לתרבות, לבידור ולספורט, לפי סוג הוצאה ופעילות](#), פורסם: 10 בספטמבר 2018.
- + הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2018, [לוח 9.2: הוצאה לאומית לתרבות, לבידור ולספורט לפי סוג הוצאה ופעילות ולפי מגזר מממן ומגזר מבצע](#).
- + הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2018, [לוח 9.4: הוצאה חודשית לתרבות, לבידור ולספורט לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית](#), פורסם 4 בספטמבר 2018; לוחות מקבילים בשנתוני הלמ"ס לשנים 2012-2018.
- + הצעת חוק הקולנוע, (תיקון מס' 5), התשע"ח – 2018, מ/1241.
- + הצעת חוק התרבות והאמנות (תיקון מס' 2), התשע"ט – 2018, מ/1261, 22 באוקטובר 2018.
- + מבחני התמיכה של מינהל התרבות באתר משרד המשפטים: <https://www.justice.gov.il/Units/Tmihot/Pages/TestServices.aspx>.
- + מפעל הפיס, תקציב שאושר על ידי מליאת מועצת הפיס לתרבות ולאמנות לשנת 2019, ינואר 2019.
- + משרד האוצר, אגף התקציבים, משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל, התרבות והספורט – הצעת תקציב לשנת הכספים 2019 ודברי הסבר מוגשים לכנסת העשרים, פברואר 2019.
- + משרד האוצר, החשב הכללי, דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2017, אוגוסט 2018. עמ' 266.
- + משרד האוצר, [פיסקלי-דיגיטלי](#), כניסה: 7 ביולי 2019.
- + משרד האוצר, קובץ תקציב וביצוע 2012-2005, באתר data.gov.il, כניסה: 6 במרץ 2019.
- + משרד התרבות והספורט, לשכת מנכ"ל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 במאי 2019.
- + משרד התרבות והספורט, מינהל התרבות, המועצה הישראלית לקולנוע, [קולנוע בישראל 2017 – סיכום הפעילות השנתית](#), רינה פורטנוי ישי, רמי בן שלום, המרכז למידע ומחקר של מנהל התרבות, אדיוסיסטמס, מרץ 2019, אדר א' תשע"ט.
- + משרד התרבות והספורט, ריכוז תמיכות 2015-2018, קובץ נתונים.
- + Eurostat, [General government expenditure by function \(COFOG\) – cultural services](#), accessed: May 7th, 2019.

אנו מודים לעו"ד מירב ישראל, היועצת המשפטית של ועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת ולאליעזר שוורץ, ראש צוות במחלקה לפיקוח תקציבי על סיועם בהכנת מסמך זה.

