

## מקומו של השלטון המקומי במימוש הזכות לתרבות של מזרחים בישראל

איסי רוזן-צבי\* ויובל יקותיאל\*\*

אם אני מגדירה את עצמי כמזרחית מה זה  
אומר? שאני צריכה לאכול מופלטות?  
להסתובב לבושה בג'בייה? להתפעל מעבד  
אל-ווהב, לאהוב את שרית חדר, להצביע  
לש"ס? להיות חברת "הקשת הדמוקרטית  
המזרחית"?<sup>1</sup>

המאמר מבקש להתחקות אחר השאלה מדוע למרות השיח הציבורי הסוער  
שהתעורר בשנים האחרונות על-אודות ההפליה הממוסדת וארוכת-השנים  
של התרבות המזרחית בישראל, נותר הדיון, רובו ככולו, בזירה הציבורית  
והפוליטית, ונעדר כמעט לחלוטין מן הזירה המשפטית. אף שבית-המשפט  
מהווה אתר מרכזי שבו נדונות, כדבר שבשגרה, טענות הפליה, לא נרשמו  
כמעט פניות של מזרחים לבית-המשפט בניסיון לאתגר את מדיניות תקצוב  
התרבות הממשלתית, וגם במקרים המעטים שבהם נעשו נסיונות כאלה,  
הם נחלו כישלון חרוץ.

המאמר מציע שני הסברים לתופעה זו. האחד, בעוד שהזכות לתרבות  
בישראל הוכרה כזכות קבוצתית של מיעוטים תרבותיים להגן על זהותם  
וייחודם התרבותי, האידיאולוגיה הציונית מעולם לא אפשרה להכיר  
במזרחים כקבוצת מיעוט נפרדת מהקולקטיב היהודי. לכן מזרחים מעולם  
לא זכו בהכרה על-ידי בית-המשפט כקבוצת מיעוט מופלית הזכאית להגנה  
על תרבותה הייחודית, אלא רק כיחידים הסובלים לעיתים מהפליה.

---

\* פרופסור מן המניין וסגן הדיקן של הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן באוניברסיטת תל-אביב.  
\*\* בוגרת תואר ראשון בפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן באוניברסיטת תל-אביב.  
המחברים מבקשים להודות לישי בלנק, לסיגל נגר-רון, לתמר קריכלי-כץ, לעמית שילה  
ולמשתתפי הכנס Mizrahi Legal Studies שהתקיים בבית-הספר למשפטים באוניברסיטת  
הרווארד בדצמבר 2019 על הערות מועילות שעזרו לחדד את טיעוני המאמר. המחברים מודים גם  
למערכת משפט וממשל על עבודת עריכה מעולה.

<sup>1</sup> ויקי שירן "המזרחיות – גם השנה תהיה שנה שחונה" קולות מזרחיים: לקראת שיח מזרחי חדש  
על החברה והתרבות הישראלית 95, 97 (גיא אבוטבול, לב גרינברג ופנינה מוצפי-האלר עורכים  
2005).

האחר, המושג "תרבות מזרחית" הוא מושג השנוי במחלוקת באופן עמוק. חוסר היכולת להגיע להסכמה ביחס למאפייניה של התרבות המזרחית בישראל הופך את הכלי המשפטי ללא-אפקטיבי עבור מזרחים במאבק לשוויון תרבותי, שכן אפיון התרבות מהווה תנאי בסיסי ליכולת להגן עליה באמצעות המשפט.

לאחר-מכן המאמר מציע שני מהלכים, אשר שילובם יאפשר לקדם את המאבק המזרחי לשוויון תרבותי בישראל באמצעות המשפט. המהלך האחד הוא מעבר מחשיבה על הזכות לתרבות כמגינה על מטען תרבותי קבוע אל חשיבה רחבה יותר על הזכות לתרבות כמגינה על זכות הגישה של פרטים לתרבות. בעוד הדרישה להכרה בזכות ל"תרבות מזרחית", המגינה על מטען תרבותי מזרחי יציב וקבוע, מתקשה למצוא תרגום לכלי המשפטי, הדרישה לשוויון בגישה לתרבות עשויה לסלול את הדרך לפני מזרחים המבקשים לקדם את תרבותם לפנות לבתי-המשפט ולקבל סעד. המהלך האחר הוא הסטת נקודת-המבט מהשלטון המרכזי אל השלטון המקומי כאתר שבו מתרחשת ההפליה החמורה ביותר בגישה של מזרחים למשאבי תרבות. המאמר מציג נתונים אמפיריים המצביעים על כך שרשויות מקומיות הן המממנות העיקריות של תרבות בישראל, ולא משרד התרבות, שאליו מופנים כיום רוב חיצי הביקורת. הסגרגציה הנמשכת במגורים בין מזרחים לאשכנזים מביאה לידי כך שרשויות מקומיות עניות בפרפריה, שיש בהן ריכוזים גדולים של מזרחים, מופלות לרעה בתקציבים הציבוריים המועברים ממשרדי הממשלה לעומת רשויות עשירות במרכז, ואף אינן יכולות להשקיע כספים משלהן במימון אירועי תרבות ומוסדות תרבות. כתוצאה מכך זכות הגישה של מזרחים לתרבות על בסיס שוויוני נפגעת. נקודת-מבט חדשה זו תאפשר לתרגם את המאבק המזרחי לשוויון תרבותי לטיעונים משפטיים תקפים המגובים בנתונים אמפיריים.

**מבוא. א. השיח הציבורי על-אודות הפלייתה של התרבות המזרחית בישראל. ב. העדרה של הזכות לתרבות מזרחית מן השיח המשפטי. ג. הסיבות להעדרה של הזכות לתרבות מזרחית מן השיח המשפטי: 1. האידיאולוגיה הציונית כמונעת הכרה במזרחים כקולקטיב נושא זכויות; 2. "תרבות מזרחית" – מושג השנוי במחלוקת באופן עמוק. ד. מחשבה מחודשת על המאבק המזרחי לשוויון תרבותי – מייצור לצריכה וממרכזו לביזור: 1. מעבר מהזכות ליצירת תרבות אל הזכות לגישה לתרבות; 2. מעבר מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי. ה. הסגרגציה במגורים בין מזרחים לאשכנזים והשפעתה על זכות הגישה לתרבות של מזרחים: 1. יצירת הסגרגציה המרחבית בישראל; 2. ההפרדה במגורים בין מזרחים לאשכנזים מאז ועד היום. ו. הצעה לרפורמה: שינוי אופן המימון של תרבות בישראל: 1. היתרונות בהספקה של תרבות ובמימונה על-ידי השלטון המקומי; 2. הצעות לרפורמה באופן המימון של תרבות על-ידי השלטון המקומי. ז. סיכום.**

## מבוא

השיח הציבורי בישראל ביחס לתרבות המזרחית גועש ורועש. אומנים, אנשי רוח ופוליטיקאים, ביניהם שרת התרבות והספורט לשעבר מירי רגב, טוענים בתוקף כי התרבות המזרחית הופלתה במשך שנים ארוכות על-ידי המדינה. לדבריהם, התרבות המזרחית נדחקה לשוליים הן משום שהיא הודרה באופן שיטתי ממוסדות התרבות המרכזיים, אשר סירבו לתת לה במה, והן בשל תת-תקצוב של תרבות מזרחית והעדפה ברורה בתקצוב של התרבות האשכנזית ההגמונית.<sup>2</sup> רבים קוראים לתיקון העוול ההיסטורי באמצעות שינוי רדיקלי של אמות-המידה שלפיהן הממשלה מתקצבת מוסדות תרבות, באופן שיוכל להעברת תקציבים ממשלתיים רבים יותר למוסדות ופרטים המייצרים תרבות מזרחית. אחרים מבקשים לתקן את העוול באמצעות מתן במה לתרבות המזרחית במוסדות התרבות ההגמוניים ובאמצעי המדיה השונים. למרבה ההפתעה, לשיח הציבורי הער ורב השנים על הדרת התרבות המזרחית והפלייתיה אין ביטוי באתר מרכזי שבו נדונות, כדבר שבשגרה, טענות הפליה – בתי-המשפט. על-אף המקום המרכזי שהמשפט תופס בכל תחום ותחום בחיים הפוליטיים והחברתיים בישראל, אי-אפשר כמעט למצוא פניות לבתי-המשפט המאתגרות את המדיניות הממשלתית בנוגע להקצאת משאבי תרבות, והנסיגות המועטים להעלות בבית-המשפט טענות להפליית התרבות המזרחית נחלו כישלון חרוץ.

2 השימוש במושג "תרבות אשכנזית" לאורך המאמר נועד לתאר את התרבות ההגמונית שהתפתחה בישראל, המשלבת את תרבות יהודי אירופה ואמריקה עם תרבות מערבית כללית, ואשר נושאה הם יהודים יוצאי אירופה ואמריקה. אף-על-פי שהתרבות המערבית הכללית ותרבות יהודי אשכנזי חולקות מאפיינים דומים, הן נבדלות זו מזו, בין היתר, בכך שלתרבות האשכנזית יש שורשים יהודיים מובהקים. כמו-כן, התרבות המערבית כוללת מגוון רחב של תרבויות, שגם ביניהן התקיימו יחסים מורכבים, אשר השתנו במהלך השנים והושפעו מהגעתם של יהודי אירופה לישראל. לדוגמה, באירופה היה מקובל מדרג תרבותי שבמסגרתו יהודי מערב אירופה ומרכזה נחשבו בעלי תרבות נעלה על זו של יהודי מזרח אירופה, אלא שבישראל התהפכו יחסי הכוחות: יהודי מזרח אירופה היו הגורם האירופי הדומיננטי בישראל, ואילו המרכז-אירופים מצאו את עצמם בעמדת התגוננות. לעניין זה ראו עזיזה כוזם "תרבות מערבית, תיוג אתני וסגירות חברתית: הרקע לאי-השוויון האתני בישראל" **סוציולוגיה ישראלית** א 385 (1999). לאורך המאמר נתייחס לתרבות האשכנזית כאל התרבות ההגמונית בישראל. זאת, משום שהתרבות האשכנזית של יהודי אירופה התקבעה בישראל כתרבות השלטת, בין היתר בשל הגישה האוריינטליסטית שהשתלבה בגישה הציונית, אשר ביקשה למצוא מכנה משותף בין היהודים יוצאי אירופה לבין היהודים יוצאי ארצות האסלאם. הגישה האוריינטליסטית העניקה לגיטימציה למדרג של תרבויות שלפיו תרבותם של היהודים שהיגרו לישראל מאירופה – התרבות האשכנזית – נעלה על התרבות המזרחית בשל קרבתה של הראשונה לתרבות המערבית הכללית. ראו אדוארד סעיד **אוריינטליזם** (עתליה זילבר מתרגמת 2000); אסתר מאיר-גליצנשטיין "כאן אוכלים עם סכין ומזלג" – מזרח ומערב במפגש הבין-תרבותי במדינת ישראל" **עיונים** ב 615 (2005). מה שתואר בשנים הראשונות להקמת המדינה כ"לאומיות יהודית" היה אימוץ הערכים האירופיים-הישראליים שאנו מכנים "אשכנזיים". במילותיה של אלה שוחט, "יצירתה של זהות יהודית לאומית התפרשה כמיזוגם של המזרחים לתוך תרבות אירופו-ישראלית הגמונית המתבססת על היסטוריה רשמית אחת, זו של יהודי אירופה". ראו אלה שוחט "לדובב את השתיקות: ייצוג האשה והמזרח בקולנוע הישראלי" **החברה הישראלית: היבטים ביקורתיים** 245, 248 (אורי רם עורך 1993).

מאמר זה מבקש לבחון את הסיבות לשימוש המועט בכלי המשפטי במסגרת המאבק המזרחי על שוויון תרבותי ולכישלון להשיג באמצעותו הישגים, ומציע לכך שני הסברים מצטברים. ראשית, הזכות לתרבות הוכרה על-ידי בתי-המשפט בישראל כזכות קבוצתית של מיעוטים תרבותיים להגן על זהותם וייחודם התרבותי. אולם, בעוד שבתי-המשפט הכירו – גם אם באופן מצומצם ומוגבל – בזכותם הקבוצתית של מיעוטים דוגמת פלסטינים, חרדים וקהילת הלהט"ב להגן על תרבותם הייחודית, מזרחים מעולם לא זכו בהכרה דומה. במילים אחרות, המזרחים אינם נחשבים קבוצת זהות מובחנת הזכאית לזכויות קבוצתיות, אשר אחת מהן היא הזכות לתרבות, וכתוצאה מכך טענות לחוסר שוויון בין מזרחים לאשכנזים בכל הנוגע בתוכני תרבות לא זכו באוזן קשבת בבתי-המשפט. סירובם של בתי-המשפט להכיר במזרחים כקבוצת מיעוט מקורו, כך נטען, בכך שהכרה במזרחים כקולקטיב נושא זכויות מאיימת על מדיניות "כור ההיתוך" מבית-מדרשה של האידיאולוגיה הציונית, המבקשת ליצור זהות יהודית חדשה שאינה מפוצלת לתת-זהויות אתניות נפרדות.

שנית, השאלה מהי "תרבות מזרחית" היא שאלה מורכבת שאין לה מענה אחד ויחיד. "תרבות" היא מושג גמיש ונזיל מיסודו, והיא אינה ניתנת להגדרה ברורה וחד-משמעית. הניסיון להגדיר את התרבות המזרחית כבעלת מאפיינים ברורים נדון לכישלון – הן משום שיהודים מזרחים היגרו לישראל ממדינות שונות והביאו עימם מטען תרבותי שונה ומגוון, והן מכיוון שהזהות והתרבות המזרחיות נוצרו והתעצבו, בין היתר, בהשפעת ההפליה וההדרה שמהן סבלו מזרחים בישראל. לכן נסיונות להגדיר זהות מזרחית ולאפיין תרבות מזרחית נופלים לעיתים קרובות בפח של מהותנות וגזענות הפוכה, שבהן לוקים הרב-תרבותיות ושיח ההבדל. בשל כך אין זה מפליא שהדיון על-אודות הפלייתה של התרבות המזרחית מתנהל בעיקר בזירה הציבורית והפוליטית, ונעדר כמעט לחלוטין מן הזירה המשפטית. ברי כי אי-אפשר לטעון ולהוכיח הפליה כאשר אין זה ברור כלל מי מופלה ובמה הפליה זו באה לידי ביטוי.

במאמר זה נטען כי השיח הציבורי על-אודות הפלייתה של התרבות המזרחית, בתצורתו הנוכחית, מסווה ומסיט את תשומת-הלב מבעיה חמורה הרבה יותר, והיא אי-השוויון בגישה של מזרחים לתרבות. המאמר יבקש להציע שני מהלכים, אשר שילובם יאפשר לקדם את המאבק על תרבות מזרחית בישראל. מהלך אחד הוא מעבר מחשיבה על הזכות ליצירת תרבות לחשיבה על זכות הגישה לתרבות. זכות הגישה לתרבות היא חלק בלתי-נפרד מהזכות לתרבות, ומהווה תנאי מוקדם לקיומה. ללא גישה אפקטיבית לתרבות, יכולתם של פרטים להשתתף בצורה משמעותית בייצור תרבות נפגעת אנושות. המאמר יבקש להראות כי הדרישה להכרה במזרחיות כמעניקה זכות קבוצתית לתרבות המגינה על מטען תרבותי מזרחי קבוע ויציב, לא זו בלבד שמתקשה למצוא תרגום לכלי המשפטי, אלא גם לא ברור כלל שהיא ראויה להגנה. לעומת זאת, אין עוררין על כך שלכל פרט במדינה צריכה להיות אפשרות שווה לצרוך תרבות, ובית-המשפט העליון אף הכיר לאחרונה בחשיבותה של הגישה לתרבות בפסק-דין האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שרת התרבות והספורט.<sup>3</sup> מכאן שאת הדרישה לשוויון בצריכת

3 בג"ץ 7647/16 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שרת התרבות והספורט (נבו 13.5.2020).

תרבות אפשר לנסח כטענה משפטית, והיא עשויה לסלול את הדרך לפני מזרחים המבקשים לקדם את תרבותם לפנות לבתי־המשפט לקבלת סעד.

המהלך האחר הוא הסטת המבט מן הממשלה כגורם האחראי למימון התרבות בישראל אל השלטון המקומי כמרחב שבו אנשים וגופים צורכים ויוצרים תרבות. אף שהשיח הציבורי מתמקד במשרד התרבות כגורם המרכזי – ולמעשה הבלעדי – שאליו מופנות הטענות בדבר הפליה תרבותית של מזרחים, המאמר יציג נתונים אמפיריים המוכיחים כי בפועל רשויות מקומיות הן המממנות העיקריות של מפעלי תרבות ומוסדות תרבות בישראל. השיח הציבורי הנוכחי, השם דגש בכמות המשאבים שהשלטון המרכזי מקצה לייצור תרבות מזרחית, מזניח ואף מעלים דיון חשוב הרבה יותר על־אודות אי־השוויון בין אשכנזים למזרחים בגישה לתרבות – הפליה המתרחשת ברובה ברמת השלטון המקומי. מקורה של הפליה זו נעוץ ביכולת הדיפרנציאלית של רשויות מקומיות לממן אירועי תרבות לסוגיהם השונים, הנובעת בתורה מחוסר השוויון הכלכלי בין רשויות מקומיות בישראל. בהינתן הסגרציה במגורים, שנוצרה כתוצאה ממדיניות הממשלה בעשורים הראשונים לקיומה של המדינה, ואשר נמשכת גם כיום, תת־קבוצה בתוך קבוצת המזרחים מתגוררת ברשויות מקומיות פריפריאליות ועניות יותר, אשר המשאבים העומדים לרשותן לצורך מימון שירותים מוניציפליים בכלל ושירותי תרבות בפרט דלים באופן משמעותי מאלה העומדים לרשות רשויות מקומיות במרכז, וכתוצאה מכך נוצר פער בין מזרחים לאשכנזים בהזדמנות לצרוך תרבות. הפער בגישה למשאבי תרבות גורר אחריו, באופן בלתי־נמנע, פגיעה ביכולתם של מזרחים להשתתף בחיי התרבות. לפיכך נטען כי קידום זכותם של מזרחים לתרבות יתאפשר על־ידי שינוי אופן המימון של תרבות בישראל, ובאופן עמוק יותר באמצעות שינוי מבני בשלטון המקומי בישראל ובאופן מימונו.

המאמר נחלק לשבעה פרקים. בפרק הראשון נתאר את השיח הציבורי הער על־אודות הפלייה של התרבות המזרחית בישראל, הנובעת, בין היתר, מתת־תקצוב ממשלתי של פרטים ומוסדות המייצרים תרבות מזרחית. הפרק השני יצביע על העדרם המוחלט כמעט של נסיונות לאתגר את הפלייה של התרבות המזרחית על־ידי הממשלה באמצעות פנייה לערכאות שיפוטיות, ועל כשלונם של הנסיונות הספורים לעשות זאת. הפרק השלישי יציע שני הסברים לשימוש הדל בבתי־המשפט בשם הזכות לתרבות מזרחית: האחד, האידיאולוגיה הציונית, שאינה מאפשרת לבתי־המשפט להכיר במזרחים כקבוצת מיעוט הזכאית לזכויות קבוצתיות; והאחר, חוסר היכולת לאפיין תרבות מזרחית כבעלת מאפיינים ברורים וקבועים – אפיון המהווה תנאי בסיסי ליכולת להגן עליה באמצעות המשפט. הפרק הרביעי יציע שני מהלכים, הקשורים זה לזה, שבאמצעותם ניתן לטענתנו להתחיל בתהליך תיקונה של הפלייה התרבות המזרחית בישראל. בחלקו הראשון של הפרק נטען כי על־מנת להביא לידי שינוי במעמדה של התרבות המזרחית, יש לעבור משיח שבמרכזו הזכות לשימור תרבות ולייצורה אל שיח שעניינו גישה שווה לתרבות. בחלק השני של הפרק נראה כי המעבר לדיון בזכות הגישה לתרבות חושף כי השלטון המקומי, ולא הממשלה, הוא המממן העיקרי של תרבות בישראל – עובדה המסבירה את כשלונה של הרפורמה הממשלתית בתקופתה של השרה רגב ביצירת שינוי משמעותי בכל הנוגע במימון תרבות מזרחית בישראל. הפרק החמישי יראה כי דפוסי המגורים הנפרדים של אשכנזים ומזרחים, שמקורם בחתירה מכוונת של המדינה בשנות החמישים של המאה העשרים ליישב מזרחים באזורי הספר, ממשיכים להיות משועתקים עד היום מסיבות מגוונות – פוליטיות, כלכליות ו חברתיות – לפחות ביחס לתת־קבוצה מוחלשת מקרב

המזרחים. אם נצטרף לכך את חוסר השוויון הכלכלי בין הרשויות המקומיות הפריפריאליות והחלשות שבהן מתגוררת תת־קבוצה זו לבין רשויות מקומיות עשירות במרכז הארץ, נקבל הסבר טוב לחוסר השוויון בין שתי הקבוצות בגישה לתרבות. הפרק השישי יציע כמה פתרונות לבעיה. במסגרתו נטען כי על־מנת לאפשר שוויון בין מזרחים לאשכנזים בגישה למשאבי תרבות, יש לשנות את האופן שבו מקצים את תקציבי התרבות לרשויות המקומיות, ואף נקרא לשינוי אופן מימון של הרשויות המקומיות בישראל. לבסוף נסכם.

## א. השיח הציבורי על־אודות הפליטה של התרבות המזרחית בישראל

בשנים האחרונות עלה לכותרות השיח הציבורי על־אודות הפליטה וההדרה ארוכות־השנים של התרבות המזרחית בישראל.<sup>4</sup> הדבר אירע עם מינויה של מירי רגב לשרת התרבות והספורט בחודש מאי 2015.<sup>5</sup> בין התבטאויותיה השנויות במחלוקת של שרת התרבות לשעבר אפשר למצוא ביטויים שעוררו סערה ציבורית, כגון "אני מירי סיבוני רגב מקריית גת, מעולם לא קראתי צ'קוב, לא הלכתי כמעט להצגות בילדוּתי, האזנתי לג'ז עמר ולשירים ספרדיים, ואני לא פחות תרבותית מכל צרכני התרבות המערבית".<sup>6</sup> לטענתה של רגב, התרבות המזרחית הופלטה על־ידי הממסד האשכנזי במשך שנים רבות, והפליטה זו באה לידי ביטוי, בין היתר, בתקצוב חסר של פרטים ומוסדות המייצרים תרבות מזרחית על־ידי משרד התרבות. לדבריה, "רוב הגופים הנתמכים על ידי המשרד מקבלים מימון על פי גודל המוסד, ועוד פרמטרים, שמחזקים את החזקים. המדיניות הנהוגה בישראל קיבעה את התרבות המערבית כתרבות המובילה ותייגה את התרבות המזרחית, יוצריה וצרכניה כנחותים. זה לא יהיה אצילי".<sup>7</sup>

אך הטענות בדבר הפליטה ממוסדת של תרבות מזרחית בישראל אינן חדשות, והן הועלו פעמים רבות בעבר, כפי שעולה מדוחות אחדים שחוברו בנושא החל בשלהי שנות התשעים של המאה העשרים. דברי המבקרים נוסחו במקרים רבים כטענות בדבר הדרתה של התרבות המזרחית מן המיינסטרים, אשר המדינה ומוסדותיה נטלו בה חלק פעיל, וכקריאה להנחלתה

4 ראו, למשל, רוויטל מדר "ערסים? פרחות? הסדרה של רון כחילי מציגה: המהפכה המזרחית" **הארץ** (23.10.2014) <https://bit.ly/36jkIXU>; עינב שיף "המדינה מתייחסת לפריפריה כאל חסרת תרבות" **וואלה** (18.10.2009) <https://news.walla.co.il/item/1591562>; נעם גיל ואטילה שומפלי "אפליית המזרחים: מכחישים את הדיכוי" **ynet** (23.4.2016) <https://bit.ly/3wrpSI>; רון שוורץ "מאור זגורי: יש מלחמת תרבות בישראל, אין מה לעשות" **גלובס** (14.8.2015) <https://bit.ly/3qrVWvo>; לילך וולך "השד העדתי: התוכנית הטובה ביותר של אמנון לוי עשויה להצית פה שינוי" **וואלה** (1.8.2013) <https://e.walla.co.il/item/2665979>.

5 רוויטל מדר "האם השיח המזרחי ירוויח מהמינוי של מירי רגב לשרת התרבות?" **הארץ** (22.5.2015) <https://bit.ly/36h0kqk>; שוקי שדה "מירי רגב? הבעיה היא שאשכנזים קובעים לאן יילך כל הכסף בתרבות" **TheMarker** (26.6.2015) <https://bit.ly/3irvQo1>; רו שכניק, יהודה נוריאל ורביב גולן "אתם בעד חופש ביטוי? תשלמו על זה מחיר" **ידיעות אחרונות** (8.3.2016) <https://bit.ly/3ttGjFG>.

6 נעמה לנסקי "אתם לא תכתיבו לי מה נכון ומה לא נכון" **ישראל היום** (11.9.2015) <https://bit.ly/3N4Z11j>.

7 שם.

של מורשת יהדות המזרח בחברה הישראלית ולהכרה בזכותם של מזרחים לשמר את זהותם ותרבותם הנבדלות. חיצוי הביקורות הופנו נגד מוסדות התרבות המרכזיים בישראל, ביניהם התיאטרון הלאומי והטלוויזיה הציבורית, אשר לטענת המבקרים לא נתנו במה מספקת לתרבות מזרחית; נגד משרד החינוך, על כך שהוא דוחק לשוליים את תרומתה של תרבות יהודי המזרח למדינת-ישראל הן בתוכניות הלימודים<sup>8</sup> והן בטלוויזיה החינוכית;<sup>9</sup> ונגד משרד התרבות, בשל אמות-המידה המפלגות שנקבעו על-ידי לתקצוב מוסדות ופרטים המייצרים תרבות.<sup>10</sup> כך, למשל, בדוח של ועדת ביטון להעצמת מורשת יהדות ספרד והמזרח במערכת החינוך, משנת 2016, נכתב: "יהודי ספרד והמזרח תובעים ביטוי להווייה מזרחית ייחודית. לא נגזים אם נאמר כי הזדעזענו לנוכח מיעוט ההתייחסות באשר לזהות היהודית המזרחית במערכת החינוך הפורמלית והבלתי פורמלית. בבדיקה מעמיקה של המצב הקיים בתוכניות הלימודים מתגלה חסר עמוק בכל שטחי הלימוד: במחקר האקדמי, בהיסטוריה, בספרות, בהגות, בלימודי האזרחות, הן בחינוך הממלכתי והן בחינוך הממלכתי-דתי. כך למשל נמצא שתלמיד יכול לסיים את כל לימודיו מכיתה א' ועד לבחינות הבגרות מבלי ללמוד אפילו יצירה ספרותית

8 בהקשר של המאבק להכללתה של התרבות המזרחית בתוכניות הלימודים חשוב לציין את רשת החינוך "קדמה" שהקים סמי שלום שטרית בשנות התשעים של המאה העשרים, אשר ביקשה לחולל מהפך בחינוך מתוך תפיסה מזרחית-תרבותית-מתבדלת. לדיון מקיף ראו, Yishai Blank, *Brown in Jerusalem: A Comparative Look on Race and Ethnicity in Public Schools*, 38 URB. LAW 367 (2006).

9 דוח ועדת ביטון להעצמת מורשת יהדות ספרד והמזרח במערכת החינוך (2016) (להלן: **דוח ועדת ביטון**); בהקשר זה ראוי לציין את היוזמה "קפה גיברלטר" – מגוון תרבות שהוקם על-ידי אופיר טובול והיווה במה לתרבות מזרחית-ערבית-אתיופית-רוסית. האתר הופעל על-ידי מתנדבים, ולאחר חמש שנות פעילות נסגר. ראו נועם שאול "קפה אחרון: למה אופיר טובול החליט לסגור את שערי האתר 'קפה גיברלטר'?" **מעריב** (29.9.2015); <https://bit.ly/3tw3qjd>; איתי שטרן "כך השפיע 'קפה גיברלטר' על התרבות הישראלית" **הארץ** (30.9.2015); <https://bit.ly/3N9bDkV>. לאחר סגירת האתר נהפך "קפה גיברלטר" להספת (פודקסט) המשודר בתאגיד השידור הישראלי "כאן", ומהווה "בית ליצירה תרבותית מקומית, שורשית, מזרח תיכונית, רב תרבותית. חדש וישן, מזרח ומערב, מסורת ומודרנה, פיוטים ולהיטים ואלה שמערכבים את כל אלה ביחד". ראו אתר <https://bit.ly/3irwthn>.

10 לנסקי, לעיל ה"ש 6 (מתוך דבריה של מירי רגב כפי שהובאו שם: "האופרה הישראלית מקבלת מיליונים על מיליונים. סליחה, כמה אנשים שומעים אופרה במדינת ישראל? אבל מה הקריטריון? גודל תזמורת. קריטריון שמשמר חוסר שוויוניות. מוסד בפריפריה צריך להיות בעל ותק של שנתיים כדי לקבל תקציבים. איך תיאטרון דרוזי או בדואי יכול להחזיק שנתיים? תקציב התרבות שמר במשך שנים על החזקים, והבטיח שהחלשים ימשיכו להיות חלשים. זה הולך להשתנות... יקרה פה תהליך, שזכיתי להיות זו שתוביל אותו, לצמצום פערים, שינוי תקציבים וטיפול בעוול של שנים"); שכניק, נוריאל וגולן, לעיל ה"ש 5 ("התקציב של האופרה הישראלית היה מהדברים שהכי הפתיעו אותי כשהגעתי למשרד התרבות", מסבירה רגב. 'ביקשתי לראות את חלוקת התקציבים וחטפתי שוק. מתוך תקציב של 80 מיליון שקל לשנה, האופרה מקבלת 18 מיליון שקל בזמן שרק שלושה אחוז מהאוכלוסייה נהנים ממנה, אלה שיכולים לשלם 250 שקל לכרטיס. הימים האלה נגמרו. התזמורת האנדלוסית הלאומית צריכה להיות האחות התאומה של הפילהרמונית. היא תתקצב כמוה, תקבל מאיתנו תמיכה ותגיע להופעות בכל העולם כדי לייצג קול אחר של ישראל").

מזרחית אחת; בהיסטוריה המצב דומה וכך בשאר המקצועות.<sup>11</sup> הוועדה המליצה "להגדיר את נושא העצמת מורשת יהדות ספרד והמזרח כמשימה לאומית בתכנית האסטרטגית של משרד החינוך, המחוזות ומוסדות החינוך (גני הילדים, בתי"ס והאקדמיה), כולל הקצאת תקציבים רב שנתיים לנושא זה".<sup>12</sup>

בשלהי שנת 2009 הובילה תנועת "אחותי – למען נשים בישראל" את הקמתה של הקואליציה להקצאה שוויונית של משאבי תרבות בישראל – "ליבי במזרח". דוח שנכתב על-ידי הקואליציה טען כי קיימת הפליה מבנית ותקציבית בהקצאת משאבים לתרבות המזרחית בישראל. הדוח סקר את מנגנוני התקצוב של השדות האומנותיים השונים על-ידי משרד התרבות, ומסקנותיו היו שמשרד התרבות בישראל רואה בתרבות המערבית תרבות גבוהה אשר ראויה לתקצוב, ואילו את התרבות המזרחית הוא רואה כתרבות נמוכה ושולית שאינה ראויה לתקצוב שוויוני. יחס זה, בשילוב עם העדר ייצוג של מזרחים במנהל התרבות, הוביל, כנטען בדוח, להקצאת משאבים מפלה של מוסדות תרבות מזרחיים אל מול מוסדות תרבות אשכנזיים. לדידם של כותבי הדוח, התקצוב הנמוך של תרבות מזרחית על-ידי משרד התרבות תורם לשימור התפיסה הגזענית שלפיה עשייה תרבותית ואומנותית היא נחלתם של אשכנזים בלבד.<sup>13</sup>

דוח מרכזי נוסף, ומוקדם יותר, שטען לקיומה של הפליה ממוסדת נגד התרבות המזרחית הוא דוח על מדיניות התרבות בישראל שהתפרסם בשנת 1999 (להלן: **דוח ברכה**). דוח זה, שעסק במדיניות הסבסוד הציבורי של תרבות בישראל, התבסס על מחקר מקיף שנערך בשנים 1997–1999, שבמסגרתו נבדקו מבנה התמיכות באומנויות ואמות-המידה המשמשות למתן תמיכה ציבורית למוסדות תרבות. מממצאי הדוח עולה כי מערכת תקצוב התרבות הציבורית לוקה ב"שמרנות מובנית", אשר באה לידי ביטוי בכך שסדר העדיפויות בהקצאת הכספים לא השתנה במשך זמן רב. הדוח מצייין כי "קיימת נטייה לתמוך בדינוזאורים של התרבות ולהתעלם מאמנויות חדשניות ופופולריות יותר". המוסדות השונים מקבלים את המימון הציבורי על בסיס התקצוב שנקבע בשנה הקודמת, ולא על-פי הצטיינות, איכות היצירות או תמורה לציבור.<sup>14</sup> לאמיתו של דבר, מצייין הדוח, את רובן המוחלט של התמיכות הציבוריות בתרבות מקבלים "לווייתני תרבות" ספורים, וגם דיווחים ביקורתיים על תפקודם אינם משפיעים על חלקם בעוגת התקציב. הדוח מתייחס לטענות בדבר הפלייה של התרבות המזרחית ביחס לזו המערבית:

החינוך והתרבות בישראל ספוגים בערכים מערביים, והמבנה שלהם, לא פחות מתכניהם, מבוסס על מוסדות מערביים. אפילו גופים אמנותיים שתוכנם מזרחי בעליל – תיאטרון המחול ענבל, למשל, או התזמורת האנדלוסית – בנויים ומנוהלים במתכונת מערבית, כמופעים המכוונים לקהל. במה שנוגע ל'אנרים,

11 דוח ועדת ביטון, לעיל ה"ש 9, בעמ' 5 (ההדגשה הוספה).

12 שם, בעמ' 10.

13 ליבי במזרח – הקואליציה להקצאה שוויונית של משאבי התרבות בישראל **ביורוקרטיה של אי שוויון: אפליה בהקצאת משאבי תרבות בישראל – המקרה של התרבות המזרחית בשנת 2009** – 3 (2011) 5 (להלן: **דוח ליבי במזרח**).

14 אליהוא כץ דו"ח **ברכה: מדיניות תרבות בישראל** 6 (1999).



חלק הארי של התמיכה הציבורית מופנה לאמנויות הקאנוניות: תיאטרון, מוסיקה קלאסית, מחול, קולנוע, מוזיאונים. רבים טוענים כי מצב זה הוא ביטוי של הטיה לעבר התרבות המערבית ומשום כך איננו צודק, כפי שמתעקשים אינטלקטואלים ואמנים ממוצא מזרחי.<sup>15</sup>

עוד ניתן ללמוד מדוח ברכה על תחושת הקיפוח ארוכת-השנים בקרב הציבור המזרחי. כותבי הדוח ערכו סקר טלפוני בקרב כ-1,000 יהודים דוברי עברית, שהעלה כי כ-45% מהאוכלוסייה היהודית מסכימים עם הקביעה כי "התרבות המזרחית מקופחת" בכל הנוגע בתמיכה כספית. שיעור המזרחים שסברו כך היה כפול משיעורם של האשכנזים, ומזרחים ילידי הארץ הסכימו עם קביעה זו יותר מאשר הוריהם.<sup>16</sup> על השאלה "לפי דעתך, על-פי מה המדינה צריכה לחלק כספים למוסדות תרבות?" השיבו כ-25% מהיהודים "רק על-פי איכות המוסד, ולא גורמים אחרים", ואילו 75% השיבו כי "צריך להביא בחשבון גם גורמים אחרים". כאשר נשאלו הנסקרים מהן אותן אמות-מידה נוספות, אמת-המידה שזכתה בתמיכה הרחבה ביותר הייתה "מתן ביטוי לכל העדות".<sup>17</sup>

מן הדוח ניתן ללמוד גם על קיומה של עמדה רווחת בקרב מזרחים שלפיה אשכנזים אינם יכולים לקבוע אמות-מידה לחלוקת תקציבים לתרבות מזרחית, מכיוון שרק מזרחים יכולים לשפוט את איכותם של מוצרי תרבות מזרחית. בדוח נכתב כי הנסקרים הביעו עמדה שלפיה "המועצה הציבורית לתרבות ולאמנות לוקה בבורות באשר לאסתטיקה מזרחית, ואינה מיומנת לשפוט את איכותן של אמנויות אלה".<sup>18</sup> לבסוף, נכתב בדוח, "אנו מגיעים לשאלה האופנתית האם עצם זהותם של מגישי הבקשה – ראשי תיאטרון או תזמורת – או תוכנה הפרטיקולרי, אין בהם משום אי-שוויון (או, מוטב, אי-יכולת להשוות). כלומר, האם זהותם הנבדלת נותנת יסוד לתביעה לשוויון פורמלי, המלווה בהתעקשות כי לא ניתן לשפוט על פי אמות-מידה כלליות".<sup>19</sup> מסיבה זו הוקם בשנת 1997 "פורום ראשי מוסדות תרבות מן המזרח", שמטרתו לפעול לתיקון העוולות בכל הקשור לתקצוב תרבות מזרחית, ובתאריך 22.12.1997 שלח הפורום עצומה לכנסת הקוראת לה לתמוך בחוק לייסוד מועצה לתרבות ואומנות מזרחיות.<sup>20</sup>

15 שם, בעמ' 13.

16 שם, בעמ' 54.

17 אמות-המידה שהוצגו לפני הנסקרים היו: (1) התוכן צריך להיות מוסכם על רוב הציבור ולא להרגיז; (2) התוכן צריך לתת לכל עדה להתבטא; (3) התוכן צריך לתת הרגשה של גאווה לאומית; (4) התוכן צריך לבטא ערכים יהודיים; (5) התוכן צריך למצוא חן בעיני כמה שיותר אנשים. ראו שם, בעמ' 32.

18 שם, בעמ' 54.

19 שם, בעמ' 49.

20 שם, בעמ' 54. על-פי העצומה, רק 3% מתקציבי האומנויות ניתנים לגופים בעלי אופי מזרחי מובהק.

## ב. העדרה של הזכות לתרבות מזרחית מן השיח המשפטי

למרות השיח הציבורי הער באשר להפליה ארוכת-השנים של התרבות המזרחית בישראל, לא תורגם שיח זה לטיעונים משפטיים, ולא נרשמו כמעט פניות לבית-המשפט בדרישה להשוות את מעמדה של התרבות המזרחית לזו של התרבות האשכנזית. זאת ועוד, הנסיונות הספורים שנעשו עד כה לאתגר באמצעות בית-המשפט את ההפליה הממסדית נגד התרבות המזרחית נותרו ברמה הסימבולית (קרי, אתגרו את ייצוגה החסר של התרבות המזרחית), ולא נעשו כמעט נסיונות להעלות בבתי-המשפט טענות בנוגע להפליה בתקצוב הציבורי של התרבות המזרחית.<sup>21</sup> יתרה מזו, פעמיים בלבד ניהלו מזרחים הליך משפטי בבית-המשפט העליון בבקשה לקבל הכרה בתרבותם הייחודית. בשני המקרים בקשתם הייתה להכרה סימבולית, ובשני המקרים היא נדחתה.<sup>22</sup>

הניסיון הראשון לפנות לבית-המשפט בבקשה להכיר בתרבות מזרחית נעשה בעניין שירן משנת 1981.<sup>23</sup> בפרשה זו פנו העותרים, ד"ר ויקי שירן ז"ל ואקטיביסטים מזרחים נוספים, שיוצגו על-ידי שמעון שטרית, לבית-המשפט העליון בבקשה שיוציא צו שימנע את שידור סדרת הטלוויזיה התיעודית "עמוד האש" בטענה שהסדרה, שמומנה בכספי ציבור, מפלה לרעה את התרבות המזרחית בכך שהיא מציגה את ההיסטוריה הציונית כפרויקט אשכנזי בלעדי. העותרים טענו כי הסדרה, המתיימרת להציג תיאור מקיף של תולדות הקמת המדינה, מתמקדת בתרומתם של יהודי אירופה לפרויקט הציוני, ואינה כוללת התייחסות כלשהי לתרומתם החשובה של יהודי אסיה ואפריקה.<sup>24</sup> לטענת העותרים, "בהתמקדותה ביהדות אשכנז ובהתעלמות מהתהליכים שהתרחשו אצל יהודי המזרח חוטאת הסדרה בחוסר איזון משווע ואינה משקפת את כל שבטי ישראל כראוי תוך הצגת הנושא באורח בלתי מאוזן ותוך פגיעה

21 בשנת 2011 הגיש מרכז "תמורה" עתירה לבג"ץ בשם עמותת "בימת קדם", אשר מפעילה תיאטרון שמגדיר את עצמו תיאטרון המקדם שימור של תרבות מזרחית ופיתוחה. עניינה של העתירה היה בהחלטת מנהל התרבות והחינוך להפסיק את תקצוב התיאטרון. בין היתר כללה העתירה התייחסות לסוגיית התת-תקצוב של תיאטראות המקדמים תרבות מזרחית, ונטען כי שינוי אמות-המידה כך שתיאטרון "בימת קדם" לא יתוקצב חוטא לקידום מדיניות רב-תרבותית על-ידי משרד התרבות. ראו בג"ץ 8191/10 עמותת בימת קדם נ' משרד התרבות והספורט – מנהל התרבות והספורט, פס' 90–94, 98–99, 113–115 לכתב העתירה (לא פורסם, עותק נמצא אצל הכותבים) (להלן: כתב העתירה בעניין בימת קדם). עם זאת, מרכז "תמורה" לא ניהל הליך משפטי – חלקי או מלא – והעתירה נמשכה עוד לפני שנדונה לפני בית-המשפט. ראו בג"ץ 8191/10 עמותת בימת קדם נ' משרד התרבות והספורט – מנהל התרבות והספורט (נבו) (11.12.2011); "מאבק למען חלוקה שוויונית יותר של תקציבי התרבות בישראל" תמורה <http://www.tmura.org.il/page27.html>.

22 העתירה הראשונה הוגשה על-ידי ד"ר ויקי שירן. ראו בג"ץ 1/81 שירן נ' רשות השידור, פ"ד לה (3) 365 (1981) (להלן: עניין שירן). העתירה השנייה הוגשה בשנת 2019. ראו בג"ץ 4/19 מיכאל נ' הכנסת (להלן: העתירה המזרחית נגד חוק-יסוד האום או העתירה המזרחית) (עותק של העתירה נמצא אצל הכותבים). כמו-כן, בשנת 2011 הוגשה עתירה שעניינה החלטת מנהל התרבות להפסיק את תקצובו של תיאטרון "בימת קדם", אך העתירה נמשכה בטרם נדונה לפני בית-המשפט – ראו לעיל ה"ש 21.

23 עניין שירן, לעיל ה"ש 22.

24 שם, פס' 3 לפסק-דינו של השופט שמגר.

קשה בתדמיתה של יהדות המזרח בעיני עצמה כבעיני אחרים<sup>25</sup>. העותרים מלינים על ציר הזמן שהסדרה סוקרת – משנות התשעים של המאה התשע-עשרה ועד לקום המדינה – הואיל והעלייה המשמעותית של מזרחים לארץ אירעה לאחר קום המדינה, ויהדות המזרח היא ששמרה על עלייה רציפה לארץ-ישראל לאורך הדורות עוד לפני שנות התשעים של המאה התשע-עשרה.<sup>26</sup> כמו-כן טענו העותרים כי הכספים הציבוריים הרבים שהושקעו בסדרה הופנו לחקר היהודים במזרח אירופה, במערבה ובמרכזה, ואילו הגוש של אסיה, אפריקה והבלקן "לא זכה לטיפול הולם, לא נערך לגביו מחקר ראוי, ולא הוקצו לו משאבים ראויים, על פי מבחני הסבירות".<sup>27</sup> מכל אלה עולה, לטענת העותרים, כי תוכני הסדרה לוקים בחוסר סבירות ואינם עולים בקנה אחד עם חוק רשות השידור, אשר מורה כי אחד מתפקידיה של רשות השידור הוא "לשקף את חייהם ונכסי תרבותם של כל שבטי העם מהארצות השכנות" ו"לשקף את חייהם היהודים בתפוצות הגולה".<sup>28</sup> בית-המשפט לא רק דחה את העתירה, אלא אף שפך עליה קיתונות של ביקורת.<sup>29</sup>

בשנת 2019 הוגשה לבית-המשפט, לראשונה למן פסק-הדין בעניין שירן, עתירה נוספת של מזרחים להכרה בתרבותם הייחודית. בעתירה זו ביקשו חמישים אנשי רוח ואקטיביסטים מזרחים מבית-המשפט העליון לפסול את חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי (להלן: חוק-יסוד הלאום).<sup>30</sup> העותרים טענו כי חוק-היסוד פוגע לא רק באזרחי המדינה הפלסטינים, אלא גם בזכותם של יהודים מזרחים לשמר את תרבותם, הואיל והוא מנמיך את מעמדה של השפה הערבית מסטטוס של שפה רשמית לשפה בעלת "מעמד מיוחד". על-פי העותרים, הזכות החוקתית לכבוד האדם מכילה בתוכה את הזכות לזהות. בהתאם לכך, על בית-המשפט להכיר בזכותם הקבוצתית של המזרחים, יוצאי מדינות ערב ומדינות מוסלמיות, לתרבות ולזהות, ולראות את הפגיעה בשפה הערבית שבחוק-היסוד כפגיעה בזהותם התרבותית.<sup>31</sup> העותרים טענו עוד כי השפה הערבית היא המכנה התרבותי המשותף המקיים קשר היסטורי עמוק עם תרבותם של יהודים שהיגרו לארץ ממדינות ערב והאסלאם. חוות-הדעת שהובאו בעתירה תיארו כי לערבית-היהודית היה תפקיד חשוב בתרבות היהודית הרבנית ובתרבות היהודית הפופולרית,<sup>32</sup> וכי היא שימשה, בין היתר, כלי פרשני חשוב של המקרא<sup>33</sup>

25 ש.ם.

26 ש.ם, פס' 9 לפסק-דינו של השופט שמגר.

27 ש.ם, פסק-דינה של השופטת בן-פורת.

28 ש.ם, פס' 12 לפסק-דינו של השופט שמגר. ראו ס' 3 לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965.

29 עניין שירן, לעיל ה"ש 22, פס' 10-14 לפסק-דינו של השופט שמגר וכן פסק-דינה של השופטת בן-פורת. לדיון בביקורתם של השופטים על העותרים ראו להלן בסוף תת-פרק ג1 (ליד ה"ש 58-60).

30 העתירה המזרחית, לעיל ה"ש 22. העתירה המזרחית היא אחת מבין חמש-עשרה עתירות שהגישו ארגוני זכויות אדם ואזרחים לבית-המשפט העליון בשבתו כבג"ץ נגד חוק-יסוד הלאום. בעתירות נטען כי על בית-המשפט העליון לפסול את חוק-יסוד הלאום בהיותו לא-חוקתי. ביום 8.7.2021 דחה בית-המשפט העליון את העתירות נגד חוק-יסוד הלאום, וביניהן את העתירה המזרחית. ראו בג"ץ 5555/18 חסון נ' כנסת ישראל (נבו 8.7.2021) (להלן: עניין חוק-יסוד הלאום).

31 העתירה המזרחית, לעיל ה"ש 22, בעמ' 56.

32 ראו חוות-דעתו של ד"ר יוני מנדל וחוות-דעתו של איל שגיא ביזאוי, המובאות שם.

ושפת המוזיקה והזמר של היהודים במדינות ערב.<sup>34</sup> לכן, לטענת העותרים, הסעיף בחוק-יסוד הלאום המנמיך את מעמדה של השפה הערבית משפה בעלת מעמד רשמי לשפה בעלת "מעמד מיוחד" פוגע בזכותם הקבוצתית של יהודים מזרחים בישראל לזהות ולתרבות.<sup>35</sup> גם עתירה זו נדחתה. בית-המשפט העליון העניק לחוק-יסוד הלאום פרשנות מקיימת שלפיה סעיף 4 לחוק אינו מבטל את מעמדה הרשמי של השפה הערבית, כך ש"לצד היותה של השפה העברית שפתה העיקרית של המדינה, לשתי השפות – העברית והערבית – מעמד רשמי".<sup>36</sup> על-כן טענותיהם של העותרים בדבר היות השפה הערבית רכיב מרכזי בזהותם של מזרחים בישראל לא נדונו כלל לגופן.

### ג. הסיבות להעדרה של הזכות לתרבות מזרחית מן השיח המשפטי

ראינו כי בפעמים המעטות שבהן התבקשו בתי-המשפט להכיר במזרחים כקבוצת זהות שונה מזו האשכנזית, ואשר זכאית להכרה בתרבותה הנבדלת, סירבו השופטים לעשות כן. בפרק זה ננסה לתת פשר לסירוב זה. לטענתנו, מקורו בשניים: ראשית, האידיאולוגיה הציונית אינה מאפשרת לבית-המשפט להכיר במזרחים כקולקטיב נפרד מן הקולקטיב היהודי; שנית, המושג "תרבות מזרחית" הוא מושג השנוי במחלוקת באופן עמוק – אין הסכמה על תוכנו, ואף לא על עצם קיומו. להלן נדון בהסברים אלו כסדרם.

#### 1. האידיאולוגיה הציונית כמונעת הכרה במזרחים כקולקטיב נושא זכויות

התיאוריה הרב-תרבותית, אשר החליפה במידה רבה את התפיסה הליברלית הקלאסית שבמרכזה הפרט, מבינה את החברה כמורכבת מקבוצות מובחנות, אשר הפרט שואב מהן את אישיותו ואת זהותו. בפרדיגמה זו אי-אפשר להסתפק בהענקת זכויות לפרט בלבד, אלא יש להכיר גם בזכויות קיבוציות. "זכויות קיבוציות הן זכויות הנובעות מהשונות הקבוצתית". משמע, זכויות הניתנות לבני קבוצה מסוימת כדי שיוכלו להמשיך לגונן על שונותם-ייחודם ולתת לה ביטוי.<sup>37</sup> זכות קיבוצית מרכזית היא הזכות לתרבות, המבקשת להגן על התרבות המשותפת לחברי הקבוצה בשל התפקיד החשוב שתרבות ממלאת בעיצוב אישיותו וזהותו של הפרט. זכות זו – הן במובנה הסימבולי והן במובן המטריאלי של חלוקת משאבים על-ידי המדינה – יכולה להיות מוענקת לקבוצות בלבד, גם אם בסופו של דבר פרטים המשתייכים לאותה קבוצה הם הנהנים ממנה. ויל קימליקה, אחד ההוגים המרכזיים של הרב-תרבותיות, טען כי בחברה

33 חוות-דעתו של פרופ' יהודה שנהב. ראו שם.

34 בחוות-דעתה מסבירה שירה אוחיון כי המוזיקה האנדלוסית הקלאסית נכתבה במקור בערבית ספרותית, ועליה הולבשו במהלך השנים פיוטים עבריים. ראו שם.

35 שם, בעמ' 21–38.

36 עניין חוק-יסוד הלאום, לעיל ה"ש 30, פס' 79 לפסק-דינה של הנשיאה חיות.

37 אילן סבן "הזכויות הקיבוציות של המיעוט הערבי-פלסטיני: היש, האין ותחום הטאבו" עיוני משפט כו 249, 244, 241 (2002).

רב-תרבותית מוטלת על המדינה חובה להכיר באוטונומיה תרבותית של קבוצות המיעוט.<sup>38</sup> חובה זו נועדה לאפשר לזהויות תרבותיות המודרות מן החברה הכללית להשוות את כוחן אל מול תרבותה של קבוצת הרוב הדומיננטית בחברה.<sup>39</sup> ככל שזהות תרבותית כלשהי מודרת יותר מהחברה הכללית, יש להעניק לה הגנה רחבה יותר, כדי לשמור עליה מפני היטמעות בתרבותה של קבוצת הרוב.<sup>40</sup> באופן דומה, אבישי מרגלית ומשה הלברטל סבורים אף הם כי כל אדם זכאי לזכות לתרבות, מכיוון שזכות זו היא פועל יוצא מהזכות לזהות. הזכות לתרבות נועדה להגן על אורח החיים וסימני ההיכר הנחשבים בעיני חברי הקבוצה התרבותית מרכיבי זהות מרכזיים.<sup>41</sup>

חשיבותה של ההכרה המשפטית בזכויות תרבותיות נובעת מהיות המשפט מוסד חברתי ותרבותי בעל משמעות. המשפט אינו מתמצה בהיותו כלי המורה לאנשים כיצד לפעול. "המשפט קיים גם בתודעתם של אנשים... והוא מסמל עבורם ערכים, הבנות, ציפיות ואכזבות בדבר יחסי מדינה-אזרח ובין אדם לחברו", כמרגם באשר ל"מקומם-הם בחברה שבה הם חיים".<sup>42</sup> לכן ההכרה המשפטית בקבוצה נושאת משמעות פוליטית מכוננת, ולא רק סימבולית. "ההכרה בכך שקבוצה היא ישות קיימת (אפילו אם במובנים רבים מומצאת), בכוחה להעניק לפרט תחושה של השתייכות אליה והזדהות עם חבריה... תחושת שייכות לקבוצה – קולקטיביזם – מאפשרת יצירת ערכות הדדית בין חבריה, וזו מקלה על ההתארגנות הפוליטית של הקבוצה".<sup>43</sup> בתי-המשפט בישראל לא מיהרו להכיר בזכותם הקיבוצית של מיעוטים להגן על אורחות חייהם המיוחדים ועל תרבותם הנבדלת. עם זאת, החל בשנות התשעים של המאה שעברה ניתן למצוא פסקי-דין שבהם ניתנה לקבוצות מיעוט שונות בחברה הישראלית הכרה – גם אם מצומצמת, מהוססת ובלתי-מספקת – כקולקטיבים נושאי זכויות הזכאים להגנה על זהותם ועל ייחודם התרבותי. עם אלה נמנים החרדים,<sup>44</sup> הערבים-הפלסטינים,<sup>45</sup> ובמידה

Will Kymlicka, *The Rise and Fall of Multiculturalism? New Debates on Inclusion and Accommodation in Diverse Societies*, 61 INT'L SOC. SCI. J. 97, 99–102 (2010) 38

ALAN PATTEN, EQUAL RECOGNITION: THE MORAL FOUNDATIONS OF MINORITY RIGHTS 27–28 (2016) 39

Andrew Koppelman, *Corruption of Religion and the Establishment Clause*, 50 WM. & MARY L. REV. 1831 (2009); Nimer Sultany, *Religion and Constitutionalism: Lessons from American and Islamic Constitutionalism*, 28 EMORY INT'L L. REV. 345, 395 (2014). Meital Pinto, *What Are Offences to Feelings Really About? A New Regulatory Principle for the Multicultural Era*, 30 OXFORD J. LEGAL STUD. 695, 704–707 (2010) 40

אבישי מרגלית ומשה הלברטל "ליברליזם והזכות לתרבות" רב-תרבותיות במדינה דמוקרטית ויהודית – ספר הזיכרון לאריאל רוזן-צבי ז"ל 93, 101 (מנחם מאוטנר, אבי שגיא ורוזן שמיר עורכים 1998). 41

נטע זיו "עריכת-דין למען מטרה ציבורית – מיהו הציבור? מהי המטרה? דילמות אתיות בייצוג משפטי של קבוצות-מיעוט בישראל" משפט וממשל 129, 158 (2001). 42

יפעת ביטון "על טיבה וטובה של הפליה: המזרחים בישראל בין הגלוי לנסתר" מעשי משפט ד 75, 79 (2011) (להלן: ביטון "על טיבה וטובה של הפליה"). 43

בבג"ץ 3752/10 רובינשטיין נ' הכנסת (נבו 17.9.2014) נדונה חוקתיותו של חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח–2008, המקנה למוסדות חינוך חרדיים פטור מלימודי-ליבה. העותרים, בוגרי מוסדות חינוך חרדיים שבהם לא נלמדו לימודי-ליבה, פנו לבית-המשפט בטענה שהחוק המעניק פטור מלימודי-ליבה ל"שייכות קטנות" פוגע ביכולתם של תלמידים חרדים 44

מסוימת גם קהילת הלהט"ב.<sup>46</sup> המזרחים, לעומת זאת, מעולם לא זכו בהכרה כקבוצה תרבותית, והגסיונות (הספורים) שלהם לגייס את בתי-המשפט לצורך הכרה בהם כקולקטיב

להשתלב בחברה החילונית ובשוק העבודה, ועל-כן פוגע באוטונומיה של אותם תלמידים, בזכותם לכבוד ובזכותם לחינוך ולחופש העיסוק. המשיבים, לעומתם, טענו כי הפטור מלימודי-ליבה מקדם את זכותם של החרדים לאוטונומיה, משום שהוא מאפשר להם לבחור את תוכני הלימוד במוסדות החינוך החרדיים. בית-המשפט הגן על החוק ודחה את העתירה, בין היתר, על-מנת לאפשר לחרדים לשמר את ייחודם התרבותי. בפסק-דינו הדגיש השופט (כתוארו אז) ניל הנדל כי הפטור שניתן לחרדים מלימודי-ליבה הוא פטור תרבותי הניתן לקבוצת מיעוט: "באומרי פטור תרבותי, כוונתי לכך שהפטור מלימודי ליבה מאפשר לקבוצת מיעוט – המגזר החרדי – לשמר את ייחודה התרבותי, כפי שהיא תופשת אותו, ולחנך את בניה על פי השקפת עולמה. דפוס הלימודים בישיבות הקטנות מהווה כאמור רכיב משמעותי במיוחד בזהותה של הקהילה החרדית. על כך אין חולק. תלמידי הישיבות, לרבות תלמידי הישיבות הקטנות, נתפשים כמעין 'גיבורי תרבות' או מודל לחיקוי. מכאן הקושי הייחודי שיש בעתירה זו: לא רק בשל אופייה הפטרנליסטי, אלא גם בשל כך שהיא מבקשת מבית המשפט לבטל רכיב מרכזי בזהות התרבותית של המיעוט. זאת בניגוד לתפקידו המסורתי של בית משפט העוסק בענייני חוקה – להגן על זכויות המיעוט מפני הרוב". ראו שם, פס' 7 לפסק-דינו של השופט (כתוארו אז) הנדל.

באמצעות ארגוני חברה אזרחית שעשו שימוש בכלי המשפטי, הצליחו ערבים-פלסטינים אזרחי ישראל, גם אם באופן חלקי, להביא את בית-המשפט להכיר בזכויותיהם לשפה ולתרבות הנבדלות מזו של תרבות הרוב. כך, למשל, בבג"ץ 4112/99 **עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' עיריית תל-אביב-יפו**, פ"ד נו(5) 393 (2002), הטיל בית-המשפט חובה על כל הרשויות המקומיות שבתחומן מתגורר מיעוט ערבי להשתמש בשפה הערבית בשילוט העירוני. נשיא בית-המשפט העליון דאז, השופט אהרן ברק, ציין בפסק-הדין כי "הערבית היא שפתו של המיעוט הגדול ביותר בישראל, החי בישראל מימים ימימה", וכי "זוהי שפה הקשורה למאפיינים תרבותיים, היסטוריים ודתיים של קבוצת המיעוט הערבית בישראל" (שם, בעמ' 418). בע"א 105/92 **ראם מהנדסים קבלנים בע"מ נ' עיריית נצרת עילית**, פ"ד מז(5) 189 (1993), ביטל בית-המשפט העליון חוק-עזר שחוקקה עיריית נצרת עילית (נוף הגליל) שאסר פרסום מודעות שהשפה העברית אינה תופסת לפחות שני שלישים מגודלן, תוך שהוא מדגיש את זכותו הקולקטיבית של המיעוט הערבי לשפה כחלק מזכותו לתרבות. ראו שם, פס' 23 לפסק-דינו של השופט ברק ("במדינת ישראל חי מיעוט ערבי, ששפתו ערבית. היא לשון הדיבור שלו. היא לשון דתו ותרבותו") וכן בעמ' 217 בפסק-דינו של השופט לוי ("לשפה הערבית ייחוד משלה, שכן היא מהווה שפת אם למרכיב חשוב וגדול של החברה הישראלית והיא חלק מרכזי בתרבות עשירה ורבת פנים, המשתלבת היטב בפסיפס התרבותי המגוון של המדינה"). חשוב לציין כי בית-המשפט הישראלי הכיר אומנם בזכותו של המיעוט הערבי בישראל לשפתו, אך הכרה זו הוטלה בספק לנוכח חיקוקו של חוק-יסוד הלאום. לדיון בהכרה במעמדה של השפה הערבית כשפה רשמית בפסיקה שקדמה לחיקוקו של חוק-יסוד הלאום ראו עניין **חוק-יסוד הלאום**, לעיל ה"ש 30, פס' 72 לפסק-דינה של הנשיאה חיות. כן ראו שם, פס' 33–34 לפסק-דינו של השופט קרא. לדיון במעמדה של השפה הערבית לאחר חקיקתו של חוק-יסוד הלאום ראו שם, פס' 74–80 לפסק-דינה של הנשיאה חיות, פס' 8 לפסק-דינו של השופט פוגלמן, פס' 35 לפסק-דינו של השופט מינץ, פס' 40 לפסק-דינו של השופט סולברג ופס' 28 לפסק-דינו של המשנה לנשיאה (בדימ') מלצר. כן ראו את דעתו החולקת של השופט קרא – שם, פס' 37–39 לפסק-דינו. על האופן החלקי והבלתי-מספק שבו הוכרו הזכויות הקיבוציות של ערבים בישראל ראו סבן, לעיל ה"ש 37, בעמ' 281–285; מיטל פינטו "בין זכויות קבוצתיות למיעוט הערבי הנוכחות במרחב היהודי לבין זכויות קבוצתיות הנעדרות ממנו" **תרבות דמוקרטית** 19, 175 (2020).

בעניינה של קהילת הלהט"ב ניתן פסק-דין שלא כלל אומנם הכרה מפורשת בזכותה של הקהילה הלהט"בית לתרבות, אולם חייב את הרשות המקומית להקצות את משאביה בצורה שוויונית. מדובר בפרשת **הבית הפתוח**, שבה נדונה עתירה של עמותה המפעילה מרכז קהילתי לקהילה

ולקידום פוליטיקה של זהויות ורב-תרבותיות כשלו כישלון חרוץ.<sup>47</sup> כפי שכותבת יפעת ביטון, אי־אפשר להצביע ולו על פסק־דין אחד של בתי־המשפט שהכיר במזרחים כקבוצת מיעוט או בזהות המזרחית כקטגוריה זהותית הזכאית להגנה מיוחדת של המשפט.<sup>48</sup> לטענתנו, סיבה אחת לכך היא האידיאולוגיה הציונית, אשר מנעה את האפשרות להכיר במזרחים כקבוצה בעלת תרבות ייחודית וזהות נפרדת מן הגוף הפוליטי היהודי. מזרחים נדרשו להשיל מעצמם את תרבותם, שאותה זיהתה הציונות עם התרבות הערבית, ולהתיך אותה ב"כור ההיתוך" של הישראליות היהודית. התנועה הציונית – התנועה הלאומית היהודית שנוסדה במאה התשע־עשרה במטרה להביא לידי הקמת מדינה עבור היהודים בארץ־ישראל – עיצבה נרטיב שבמסגרתו נתפס העם היהודי כלאום מאוחד בעל עבר משותף וקשר היסטורי למולדת היהודית. ככל תנועה לאומית מודרנית, גם הציונות הייתה זקוקה ל"אחר" שאל מולו עוצבה הקהילה הפוליטית שהיא ה"אני". בתחילה הבנתה הציונות את דמותו של "היהודי החדש" – היהודי הארץ־ישראלי – כדמות גברית המנוגדת לדמותו של "היהודי הגלותי", שגולם בדמות בחור הישיבה. בעוד שהיהודי הגלותי נתפס כ"חלש", כ"נשי", כחסר גאווה עצמית וכנתון לחסדי האל, היהודי החדש גולם בדמותו של החייל הישראלי, ואופיין כעובד־האדמה ה"עברי" החזק אשר מנותק מן ההוויה הגלותית ומחזיק ביכולת להגן על עצמו.<sup>49</sup> המאבק בתוך הקבוצה האירופית התמתן עם הגעתם ארצה של המזרחים בשנות החמישים של המאה הקודמת, ובשלב זה אלה סווגו כ"אחר" שממנו ניסתה הציונות להבדיל את עצמה.<sup>50</sup> בהיות התנועה הציונית נטויה עמוק בפרדיגמה של הלאומיות האירופית בת המאה התשע־עשרה, ה"אחר" שאל מולו עוצב ה"אני" (היהודי) המודרני והמתקדם היה המזרח הקדם־מודרני, הנחשל והברברי.

הגאה, אשר בקשותיה מעיריית ירושלים לתמיכה כספית לצורך פעילויות שונות – בין היתר בתחום התרבות – סורבו בקביעות. פסק־הדין לא התבסס אומנם על הזכות לתרבות של הקהילה, אך קבע כי הקהילה הגאה, כקבוצת מיעוט, זכאית לקבל מן הרשות המקומית תקציבים על בסיס שוויוני, וזאת לנוכח העובדה שהעירייה נותנת מענה לצרכים הייחודיים של קהילות מיעוט אחרות שחבריהן נמנים עם תושבי ירושלים, דוגמת הקהילה החרדית והקהילה הערבית בעיר. ראו ע"ע 343/09 **הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים**, פס' 51–59 לפסק־דינו של השופט עמית (נבו 14.9.2010).

47 מנחם מאוטנר "פתח־דבר: ליברליזם בישראל – 'האדם הטוב', 'האזרח הרע' והגשוג האישי והחברתי" **עיוני משפט** לו 7, 53–56 (2013).

48 יפעת ביטון "מזרחים במשפט: ה'אין' כיש" **משפטים** מא 455, 474–475 (2011) (להלן: ביטון "מזרחים במשפט").

49 אמנון רז־קרקוצקין "גלות בתוך ריבונות – לביקורת 'שלילת הגלות' בתרבות הישראלית" **תיאוריה וביקורת** 5, 113, 114, 117–122 (1994) (רז־קרקוצקין מדגיש כי אחת ההשלכות המובהקות של שלילת הגלות הייתה המקום המרכזי שתפסו ערכים גבריים ומיליטריסטיים בחברה הישראלית; שלילת הגלות ביקשה להתרחק מכל מה שנתפס כ"נשי" או כ"חלש"). הציונות החילונית ראתה בגלות צורת חיים פסולה, ואפיינה אותה בתכונות שליליות, כגון סבילות ותלות, תלישות וחוסר שורשים, התרחקות מן הטבע ומחיי המעשה, העדר כוח יצירה, צמצום והסתגרות, חולשה ורכרוכיות, פחדנות וחוסר כבוד עצמי. בתפיסה זו התקיים יסוד של שנאה עצמית, שהושפעה מדימוי היהודי בכתיבתם של "שונאי ישראל". ראו אליעזר דון־יחיא "יהדות, ציונות וגלות: תמורות בתפיסת הגלות בהגות הציונית ובחברה הישראלית" **גלויות יסְרָאֵליות – מולדת וגלות בשיח הישראלי** 280, 281, 293–300 (עופר שיף עורך 2015).

50 מאיר־גליצנשטיין, לעיל ה"ש 2, בעמ' 616.

הערבים, ובמיוחד הפלסטינים ילידי הארץ, היוו אפוא בדמיון הציוני את אותו "אחר" שאפשר את הבנייה ה"אני" היהודי כקהילה פוליטית מובחנת ואחידה.<sup>51</sup>

היהודים המזרחים, אשר חיו במשך מאות שנים במדינות ערביות ומוסלמיות והושפעו מתרבותן באופן עמוק, היוו בעיה מבחינת הציונות.<sup>52</sup> מצד אחד, האידיאולוגיה הציונית סירבה להכיר בהפרדה בין יהודים, ותפסה את כולם – ובכלל זה היהודים המזרחים שהגיעו מארצות ערב והאסלאם – כחלק בלתי-נפרד מן הקהילה הפוליטית. מצד אחר, הקשר העמוק של המזרחים לשפה הערבית ולתרבות הערבית עמד בסתירה לתפיסה העצמית הציונית, אשר עוצבה כאמור אל מול המזרח הנחשל והברברי וכניגוד שלו.<sup>53</sup> הקרבה היתרה בין היהודי המזרחי ל"אחר" הערבי איימה על האתוס הציוני ועל אחדותה ולכידותה ה"הומוגנית" של האומה הישראלית במאבקה לתקומה ולעמידה מול האויב הערבי.<sup>54</sup> הפתרון לאיום היה אותו "כור היתוך" מדומיין שבו נדרשו המזרחים להשיל את עברם וללבוש היסטוריה ותרבות חדשות בתהליך של טיהור היהודי המזרחי מערביותו.<sup>55</sup> בשמה של האידיאולוגיה הציונית

- 51 ISSACHAR ROSEN-ZVI, TAKING SPACE SERIOUSLY: LAW, SPACE AND SOCIETY IN CONTEMPORARY ISRAEL 127 (2004); יהודה שנהב **היהודים-הערבים – לאומיות, דת ואתניות** (2003) 70–67 (להלן: **שנהב היהודים-הערבים**); כזום, לעיל ה"ש 2; הנרייט דהאן-כלב "פמיניזם בין מזרחיות לאשכנזיות" דפנה יזרעאלי ואח' **מין, מיגדר, פוליטיקה** 217, 221–228 (1999). עם זאת חשוב לציין כי גישתה של התנועה הציונית למזרחים ולערבים לא הייתה זהה. כך, לדוגמה, ניתן להצביע על המתח הטריטוריאלי והלאומי בין היהודים לערבים, שבו מזרחים אופיינו כחלק מהמחנה היהודי. ראו, למשל, ישראל קולת "התנועה הציונית והערבים" **הציונות והשאלה הערבית** 9 (מרכז זלמן שזר 1996).
- 52 למעשה, המזרחי, כמושג הכולל את כל היהודים שהגיעו מארצות ערביות ומוסלמיות, הוא קטגוריה חברתית תרבותית שנוצרה על-ידי הציונות. ראו דהאן-כלב, לעיל ה"ש 51, בעמ' 221–230. באופן דומה, אלה שוחט מציינת כי הציונות ניסתה לעצב מחדש את זהותם של מזרחים כ"ישראלים", וגרמה בכך לשבר זהותי. שוחט מונה יותר מעשרים שמות שניתנו לזהותם החדשה והמומצאת של מזרחים בישראל: ספרדים, לא-אשכנזים, יהודי האסלאם, יהודים ערבים, ערבים יהודים, יהודי המזרח התיכון, יהודי מערב אסיה וצפון אפריקה, מזרחיים, מזרחים, מרוקנים ועוד. ראו אלה שוחט "שבירה ושיבה: עיצוב של אפיסטמולוגיה מזרחית" **חזות מזרחית: הווה הנע בסכך עברו הערבי** 45, 49 (יגאל נזרי עורך 2004).
- 53 ROSEN-ZVI, לעיל ה"ש 51, בעמ' 135. סמי סמוחה מציין כי עד שנות השישים התייחס הממסד אל המזרחים כאל נחותים מבחינה תרבותית. ראו סמי סמוחה "שסעים מעמדיים, עדתיים ולאומיים ודמוקרטיה בישראל" **החברה הישראלית: היבטים ביקורתיים** 172 (אורי רם עורך 1993).
- 54 שנהב **היהודים-הערבים**, לעיל ה"ש 51, בעמ' 150–156; סמי שלום שטרית **המהפכה האשכנזית מתה: הרהורים על ישראל מזווית כהה – קובץ מאמרים 1992–1999** 9–16 (אלי חמו עורך 1999); אלה שוחט "מזרחים בישראל: הציונות מנקודת מבטם של קרבנותיה היהודים" **זיכרונות אטוריים: לקראת מחשבה רב-תרבותית** 173, 184–185 (2001) (הספר להלן: שוחט **זיכרונות אטוריים**).
- 55 שנהב **היהודים-הערבים**, לעיל ה"ש 51, בעמ' 148–158; יהודה שנהב "יהודים יוצאי ארצות ערב בישראל: הזהות המפוצלת של מזרחים במחוזות הזיכרון הלאומי" **מזרחים בישראל: עיון ביקורתי מחודש** 105, 109 (חנן חבר, יהודה שנהב ופנינה מוצפי-האלר עורכים 2002) (להלן: שנהב "הזהות המפוצלת של מזרחים"); אייזנשטדט, לסק ונהון מציינים כי העולים המזרחים נתפסו כ"דור המדבר", אשר צריכים לעבור תהליך של קליטה שבמהלכו הם ייקלטו בתבנית הקיימת ובסופו תחלוף תרבותם ותהיה כלא הייתה. ראו ש"נ אייזנשטדט, משה לסק ויעקב נהון



נדרשו העולים מארצות האסלאם לוותר על ערכי התרבות שהם נשאו עימם ממדינות מוצאם – על השפה, על הספרות, על המוזיקה ועל סממני תרבות מזרחיים אחרים.<sup>56</sup> המשפט, כמוסד חברתי ותרבותי, היה ועודנו משוקע באידיאולוגיה הציונית, והוא נוטל עדיין חלק פעיל בקידומה. משום כך בתי המשפט מסרבים לראות ביהודים המזרחים קבוצת זהות השונה מן הקולקטיב היהודי ובעלת תרבות ייחודית ונבדלת, וכל ניסיון של מזרחים להעלות בבית המשפט טענות הדורשות להכיר בהם כקבוצת מיעוט נבדלת נתקל בקשיים.<sup>57</sup> דוגמה טובה לכך אפשר למצוא בתגובתם התוקפנית של השופטים על טענות העותרים בבג"ץ

**עדות בישראל ומיקומן החברתי** (1993). שלום שטרית כותב כי המזרחים נטשו את השפה הערבית ושינו את שמותיהם משום שהערבית הוגדרה על-ידי הציונות כשפת האויב המזוהה עם "הערבי הרע" ועם תרבות נחשלת. ראו שטרית, לעיל ה"ש 54, בעמ' 16. על-פי שוחט, הציונות הבדילה בין המזרח הרע (הערבי-המוסלמי) לבין המזרח הטוב (היהודי-הערבי), ונטלה על עצמה את המשימה "לטהר את המזרחים ממזרחיותם ולגאול אותם מהחטא הקדמון של השתייכותם לאוריינט". ראו שוחט **זיכרונות אסורים**, לעיל ה"ש 54, בעמ' 150–151 ו-183.

56 ראו לציין כי לא רק המזרחים נדרשו להשיל את סממני התרבות שלהם ולוותר עליהם על-מנת להיטמע ב"כור ההיתוך", אלא גם מיהודים אשכנזים נשללה זהותם ה"גלותית", והם נדרשו לוותר על חלקים נכבדים מתרבותם הקודמת. ראו, לדוגמה, לעיל ליד ה"ש 49. עם זאת, התרבות שהתקבעה בישראל כתרבות השלטת והנעלה במדרג התרבותי הייתה תרבות בעלת סממנים אשכנזיים-מערביים מובהקים, וזאת, בין היתר, בשל הגישה האוריינטליסטית. כמו-כן, בתמורה לויתור על חלקים שונים בזהותם התרבותית זכו האשכנזים במעמד פוליטי וכלכלי בכיר יותר במציאות הישראלית החדשה. ראו לעניין זה ה"ש 2 לעיל. גם על הגישה השלטת ביחס לזכרון השואה נמתחו ביקורות מכיוונים שונים. ראו, למשל, רז-קרקוצקין, לעיל ה"ש 49, בעמ' 118–119; דן-יחיא, לעיל ה"ש 49, בעמ' 300.

57 מאמר זה עוסק בהעדר פניות של מזרחים לבתי המשפט השונים בהקשר של הזכות לתרבות. עם זאת, ראוי לציין כי נרשמו פניות – גם אם מעטות – של מזרחים לבית המשפט בהקשרים אחרים, וניתן לראות כי גם בתחומים אלו בתי המשפט מתקשים להכיר במזרחים כקבוצת מיעוט. הדין בפסק-דין אלו חורג מגבולותיו של מאמר זה, אולם נציין – באופן כללי ולא-ממצה – כי אף-על-פי שחוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א–2000, אוסר הפליה בגין "ארץ מוצא", העיסוק המשפטי בהפליית מזרחים הוא דל. ראו, לדוגמה, *Guy Mundlak, The Law of Equal Opportunities in Employment: Between Equality and Polarization*, 30 COMP. LAB. L. & POL'Y J. 213 (2009); ביטון "על טיבה וטובה של הפליה", לעיל ה"ש 43. בתע"א (אזורי ת"א) 3816/09 מלכה – **התעשייה האווירית לישראל בע"מ** (נבו 2.8.2013) טען התובע כי הופלה לרעה בקבלה לתפקיד פרמדיק בתעשייה האווירית בשל מוצאו המזרחי. על-מנת לבסס את הטענה כי קיימת הפליית מזרחים בשוק העבודה, הצטרפה להליך נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה במעמד של ידידת בית המשפט והגישה סיכומים מטעמה, אשר, בין היתר, הפנו למחקרים המבססים את הטענה כי קיימת הפליה של מזרחים בשוק העבודה. ראו שם, פס' 49–55. כמו-כן העידה בהליך יעל בן-יפת, שכינה כמנכ"לית "הקשת הדמוקרטית המזרחית". בבג"ץ 1067/08 **עמותת "נוער כהלכה" נ' משרד החינוך**, פ"ד סג(2) 398 (2009), דן בית המשפט בהפרדתן הבוטה של תלמידות מזרחיות מתלמידות אשכנזיות בבית-ספר חרדי בעיר עמנואל. שלושת השופטים קבעו כי מדובר בהפליה אסורה. עם זאת, בפסק-דינו מתאר השופט אדמונד לוי את התלמידות המופרדות כתלמידות ממוצא "ספרדי", ואינו משתמש בשם-התואר "מזרחי". יתר על כן, בתביעת הפיצויים שהוגשה בעקבות מקרה זה – ת"א (שלום ת"א) 18228/08 ג.ז. נ' בית יעקב בעמנואל – הנהלה (נבו 19.7.2011) – חשו התובעות כי עליהן להוסיף על הפסיקה לעיל גם חוות-דעת של פרופ' יוסי יונה על-אודות הפליית מזרחים בתחום החינוך.

שירן, שבו נדונה טענה להפלייתה של התרבות המזרחית.<sup>58</sup> בפסק-דינה כתבה השופטת מרים בן-פורת כי "הטענה בעתירה, שהקבוצה שנפגעה היא 'יהדות המזרח', יש בה כדי לקומם. יכולים יהודים לחיות במזרח או במערב, אך היהדות היא מושג כולל אחד ויחיד, החובק זרועות עולם. 'יהדות המזרח' כמו 'יהדות אשכנז' אינן אלא אברים של אותו גוף, שעליו יש לשמור מפני פיצול מזיק, שריח של פירוד לבבות נודף ממנו".<sup>59</sup> השופט מאיר שמגר נזף אף הוא בעותרים, ותהה אם כנגד גישתם הפלגנית אי-אפשר להעלות "גישה אינטגרטיבית, המושתתת על אמונה באחדות העם, [ש]אינה זקוקה למפתח עדתי – במתכונתו של המפתח המפלגתי – לפיו יתחלקו התמונות או התיאורים שבמישדר; נהפוך הוא, כל שנעשה בכל אתר ובכל הזמנים הוא בגדר הוויה וחוויה של העם כולו, אשר כולם שותפים להן, ואשר כולם זכאים להתברך בהן או להתאבל עליהן, הכול לפי טיבן ומהותן, וכי אין בודקים בציציות העדתיות של פלוני, שהוא דמות מופת, או של פלמוני, שהוא קרבן של מעשה איבה. דומה כי גישה זו – המעוגנת בהשקפה לפיה ישראל ערכים זה לזה – הייתה במשך דורות ארוכים נחלתם של רבים וטובים".<sup>60</sup>

## 2. "תרבות מזרחית" – מושג השנוי במחלוקת באופן עמוק<sup>61</sup>

סיבה נוספת שבעטייה הטענות המושמעות תדיר בשיח הציבורי בדבר קיומה של הפליה ממוסדת נגד התרבות המזרחית לא תורגמו לטיעונים משפטיים היא העובדה שאין הסכמה על עצם השאלה אם קיימת "תרבות מזרחית" ומהם מאפייניה. כפי שראינו, הזכות לתרבות עוצבה במשפט הישראלי כזכותו של המיעוט להגן על זהותו הנבדלת ועל תרבותו הייחודית. לכן, על-מנת שהמשפט יוכל להכיר במזרחים כקבוצה הזכאית ליהנות מהזכות לתרבות, יש לקבוע מהי אותה "תרבות מזרחית" שהמשפט נדרש להגן עליה. סוציולוגים, אנתרופולוגים ואנשי תרבות ורוח רבים ניסו להשיב על השאלה מהי "תרבות מזרחית" ומהם מאפייניה, אך כל הגדרה שהוצעה עוררה ויכוחים מרים והצמיחה ביקורות חריפות נגדה. בפרק זה נציג את המחלוקת העמוקות בקרב אלה שניסו להגדיר מהי תרבות מזרחית, אשר הופכות את המושג עצמו למושג השנוי במחלוקת באופן עמוק, ומכשילות את האפשרות לתרגם את הטענה המושמעת בשיח הציבורי בדבר קיומה של הפליה נגד התרבות המזרחית לטענה משפטית.<sup>62</sup> ראוי לציין כי

58 עניין שירן, לעיל ה"ש 22.

59 שם, בעמ' 388.

60 שם, בעמ' 384–385.

61 את הביטוי "מושג השנוי במחלוקת באופן עמוק" (essentially contested concept) טבע ו"ב גאלי (W.B. Gallie), במאמר מפורסם משנת 1955, על-מנת לתאר מושגים מורכבים ומופשטים שאין עליהם ולו הסכמה בסיסית בקרב אלה שעושים בהם שימוש. ראו W.B. Gallie, *Essentially Contested Concepts*, 56 PROC. ARISTOTELIAN SOC'Y 167 (1955).

62 חלק זה של המאמר הוא חלק תיאורי, המבקש להציג את חוסר ההסכמה ואת המחלוקת העמוקות הניטשות בין מי שמבקשים להגדיר את מאפייניה של התרבות המזרחית. הסיבות לחוסר ההסכמה על המאפיינים יכולות להיות רבות. כך, למשל, ניתן להציע שחוסר היכולת להגדיר מהי תרבות מזרחית נובע מכך שהקטגוריה של מזרחיות כוננה על-ידי הציונות בשנותיה הראשונות של המדינה עם עלייתם ארצה של היהודים ממדינות ערב והאסלאם. אף-על-פי שעולים אלה, וכמותם גם העולים ממדינות אירופה, הגיעו מתרבויות שונות ומגוונות, בישראל כוננו שתי

הקושי בהגדרת תרבות בכלל, ובכלים משפטיים בפרט, הוא קושי אוניוורסלי שקיים ביחס לכל תרבות, שכן תרבויות נוטות להשתנות, להתפתח ולהיות מושפעות מאירועים היסטוריים ומתרבויות אחרות שהן באות במגע עימן במרוצת השנים.<sup>63</sup> לכן הענקת זכויות תרבותיות אשר מגינות על מטען תרבותי קולקטיבי היא משימה מורכבת ביחס לכל תרבות באשר היא.<sup>64</sup> עם זאת, אנו סבורים כי ביחס לתרבות המזרחית העדר ההסכמה עמוק עד כדי כך שאי-אפשר

קטגוריות חברתיות מובחנות – "מזרחים" ו"אשכנזים". תהליך זה טשטש את ההבדלים התרבותיים הפנימיים שבתוך הקבוצות. ראו AZIZA KHAZZOOM, SHIFTING ETHNIC BOUNDARIES AND INEQUALITY IN ISRAEL: OR, HOW THE POLISH PEDDLER BECAME A GERMAN INTELLECTUAL 3–4 (2008). מכל מקום, התחקות אחר הסיבות המדויקות להיווצרות חוסר ההסכמה על מאפייניה של התרבות המזרחית מחייבת בחינה מעמיקה, החורגת מגבולות מאמר זה.

63 כך, למשל, התרבות היהודית עברה שינויים מרחיקי-לכת במהלך השנים. ראו אליעזר בן-רפאל **זהויות יהודיות – תשובות חכמי ישראל לבן-גוריון** (2001). דוגמה נוספת להשתנות תרבותית ניתן למצוא בתרבות הצוענית, שעוברת תהליכים של השתקעות במקום תרבות של חיים נוודיים. לקושי שהשתנות התרבות עשויה להציב בפני הענקת זכויות תרבותיות, ומדגיש כי אף שהערכים, האמונות והטקסים של תרבות נתונה עשויים להשתנות במהלך השנים, יש עדיין חשיבות להמשך קיומה של הקהילה כקהילה בת-קיימא של פרטים שחולקים מורשת משותפת. ראו ז'וזה ברונר ויואב פלד "על אוטונומיה, יכולות ודמוקרטיה: ביקורת הרב-תרבותיות הליברלית" **רב-תרבותיות במדינה דמוקרטית ויהודית – ספר הזיכרון לאריאל רוזן-צבי ז"ל** 107, 110 (מנחם מאוטנר, אבי שגיא ורוזן שמיר עורכים 1998).

64 הענקת זכויות תרבותיות קבוצתיות המגינות על מטען תרבותי מעלה שאלות בנוגע לתוכן התרבותי המוגן. ראו, למשל, מיטל פינטו "הצורך בזכות לתרבות של המיעוט בתוך המיעוט: בעקבות בג"ץ 3856/11 פלונית נגד בית הדין השרעי הגדול לערעורים" **משפחה במשפט** ח 101 (2016–2017), העוסקת בסירובו של בית-הדין השרעי למנות אישה לתפקיד בוררת. הכותבת טוענת כי סמכותם של בתי-הדין השרעיים ניתנת להם במסגרת הזכות לתרבות ולשימור תרבותי של תרבות המיעוט, וכי יש להבין את הזכות לתרבות כזכות שניתנת לכל חברי הקבוצה, וככוללת גם את זכותם של פרטים בקבוצה לדרוש שינוי של הפרקטיקות התרבותיות הדומיננטיות בקבוצה. כך, גם דרישתה של אישה להיות ממונה כבוררת צריכה להיות מובנת במסגרת הזכות לתרבות. ראו גם נויה רימלט "המשפט כסוכן של רב-תרבותיות: על אוטופיה ומציאות בפרשת ההפרדה באוטובוסים" **משפטים** מב 773 (2012), הטוענת כי בפסק-הדין שעסק בהפרדה בין גברים לנשים באוטובוסים לא השכיל בית-המשפט להתחשב במחלוקות התרבותיות שבין חברי הקבוצה החרדית, והעניק מונופול לתומכי ההפרדה החרדים על-חשבון מתנגדי ההפרדה החרדים. לדידה, בית-המשפט תופס את תרבות המיעוט כמונחים מכלילים ומתעלם מהדינמיות של התרבות. למקרים נוספים של אי-הסכמה פנים-קהילתית ולדיון בהשפעתה על יכולתה של הקבוצה לתבוע הכרה משפטית ראו William B. Rubenstein, *Divided We Litigate: Addressing Disputes Among Group Members and Lawyers in Civil Rights Campaigns*, 106 YALE L.J. (1997) 1623; דורי ספיבק "חופש הביטוי בגוף ראשון: קונדומים על אוטובוסים – על תהליך גיבושה של פשרה בתיק חופש ביטוי" **שקט, מדברים! התרבות המשפטית של חופש הביטוי בישראל** 425 (משפט, חברה ותרבות, מיכאל בירנהק עורך 2006).

למצוא אף לא מאפיין אחד או הגדרה אחת שמוסכמים על כולם. חוסר הסכמה זה מיתרגם לחוסר יכולת לרתום את המשפט לטובת הגנה על התרבות המזרחית.<sup>65</sup> בחינה של הספרות מגלה כי הנסיונות להגדיר "תרבות מזרחית" נחלקים לשני זרמים מרכזיים: זרם אחד, שיכונה על-ידינו "הזרם ההיסטורי", מגדיר את התרבות המזרחית לאור המאפיינים שהיו למזרחים בארצות מוצאם; הזרם האחר, שיכונה "הזרם העכשווי", מגדיר את התרבות המזרחית כתרבות שהתעצבה בישראל כפועל יוצא ממצאות חייהם של מזרחים בארץ. נבחן תחילה את ההגדרות השונות המיוחסות לתרבות מזרחית לפי המשתייכים לזרם ההיסטורי, ולאחר-מכן נבחן את גישתם של אלה המשתייכים לזרם העכשווי. בחינה זו תראה כי לא זו בלבד שאין בנמצא הגדרה מוסכמת למושג "תרבות מזרחית", אין גם ולו מאפיין אחד שאינו נתון במחלוקת חריפה. בהמשך נראה כי המחלוקת ביחס לעצם ההגדרה של "תרבות מזרחית" אינה מאפשרת לאפיין גם מופעים של תרבות זו, וניתן כדוגמה את הנסיונות הכושלים להגדיר את המושג "מוזיקה מזרחית". לבסוף, נראה כי כתוצאה מכך גם הספרות המחקרית ומסמכי המדיניות שניסו לבחון בכלים אמפיריים את ההפליה במימון ציבורי של תרבות מזרחית נאלצו לזנוח כל ניסיון להגדיר תרבות מזרחית, ובחרו להתמקד בגופי תרבות ספורים המכריזים על עצמם ככאלה היוצרים תרבות מזרחית, באופן המעוות את הממצאים.

#### (א) תרבות מזרחית – הזרם ההיסטורי

ויכוח מרכזי הניטש בין אלה המבקשים להגדיר את התרבות המזרחית נוגע בשאלה אם קיימת אחדות בין תרבויות-המקור של יהודים מזרחים, ובהתאם לכך אם ניתן בכלל להמשיג את תרבותם של היהודים שהגיעו ממדינות ערביות ומוסלמיות שונות כ"תרבות מזרחית" אחת או שמא יש לדבר על תרבויות שונות ומגוונות (ביניהן תרבות יהודי מצרים, תרבות יהודי מרוקו, תרבות יהודי עיראק ועוד). מן הצד האחד של המתרגם יש הטוענים כי קיים מכנה משותף לכלל תרבויות-המקור של הקהילות היהודיות המזרחיות, ומן העבר האחר יש הטוענים כי התרבויות השונות נבדלות זו מזו, וכי הכללתן היא ניסיון עקר העושה עוול לייחודה של כל אחת מהן. יתרה מזו, גם בקרב ההוגים הטוענים כי קיים מכנה משותף לכלל תרבויות-המקור של יהודי המזרח הדעות חלוקות ביחס לשאלה מהו אותו מכנה משותף, וכותבים שונים מציגים עמדות שונות: יש הטוענים כי מכנה משותף תרבותי זה נובע מן השלטון האסלאמי שתחתיו חיו הקהילות היהודיות, אחרים טוענים כי הוא נובע מן השימוש בשפה הערבית, קבוצה שלישית מזהה אותו עם השתייכותן של הקהילות היהודיות לתרבות הלוונט, ויש המשייכים אותו לקטגוריה הרחבה יותר של מדינות העולם השלישי. להלן נביא דוגמאות לטיעונים השונים. במחנה המבקש להגדיר את התרבות המזרחית על-ידי הצבעה על החוט המקשר בין כלל תרבויות-המקור של יהודים מזרחים נמצא, למשל, שאול שקד, שטען כי המכנה המשותף לכלל הקהילות של יהדות המזרח הוא היותן תרבויות שעוצבו תוך מגע ממושך עם התרבות

65 ראו לעניין זה את מאמריהן של פינטו ורימלט המאזכרים לעיל בה"ש 64, אשר עוסקים בהתערבות שיפוטית הנעשית למרות חילוקי-דעות פנים-קהילתיים ובהשפעותיה של התערבות זו.

האסלאמית.<sup>66</sup> לדבריו, ההשפעה התרבותית של האסלאם על הקהילות היהודיות באה לידי ביטוי, בין היתר, בשימוש בשפה הערבית ובהיווצרותה של לשון יהודית מיוחדת – ניב של ארמית – שבה השתמשו יהודים בארצות אסלאמיות שונות.<sup>67</sup> ירון הראל, לעומתו, טוען כי ההגדרה שלפיה תרבותם של יהודים מזרחים היא תרבות שעוצבה תוך מגע ממושך עם האסלאם היא שגויה, מכיוון שהתרבויות של מדינות שונות שהושפעו מהאסלאם אינן תרבויות אחידות. הוא נותן כדוגמה את יהודי קאי פנג פו שבסין, הנכללים לכאורה בהגדרה זו והואיל וניכרות השפעות אסלאמיות על תרבותם, אף שברור כי תרבות זו שונה תכלית השינוי מתרבויותיהן של מדינות מוסלמיות אחרות.<sup>68</sup> הראל ממשיך וטוען כי הניסיון לחפש אחדות תרבותית המשותפת לכלל הקהילות היהודיות המזרחיות הוא ניסיון אקדמי מאולץ, מלאכותי ועקר, שכן בקהילות של יהדות המזרח התקיימו מנהגים תרבותיים מגוונים לפני העלייה לארץ.<sup>69</sup> לכן, לדידו, יש לזנוח את הניסיון להמשיג את תרבותה של יהדות המזרח, ולעסוק במקום זאת בתרבויות של יהדות ספרד, של יהדות צפון אפריקה, של יהדות מזרח אסיה, של יהדות ארצות האסלאם, של יהדות האימפריה העות'מאנית ועוד.<sup>70</sup>

ניסיון נוסף לאפיין מהי תרבות מזרחית על-ידי הצבעה על המכנה המשותף לכלל תרבויות-המקור של המזרחים ניתן למצוא בעתירה המזרחית נגד חוק-יסוד הלאום.<sup>71</sup> כזכור, העותרים טענו כי השפה הערבית היא המכנה התרבותי המשותף של מזרחים בישראל.<sup>72</sup> בתגובה מצביעה ליהי יונה על הבעייתיות בפנייה לשפה הערבית כדרך לאפיין תרבות מזרחית. יונה מציינת כי מזרחים היגרו לישראל מארצות שונות עם מסורות לשוניות שונות,<sup>73</sup> והשאלה אם השפה הערבית-היהודית איחדה בין יהודי ארצות ערב השונות נתונה במחלוקת פנים-קהילתית ערה, אשר טרם הוכרעה.<sup>74</sup> יתר על כן, טוענת יונה, קיבוע השפה הערבית כרכיב ב"תרבות המזרחית" בעוד רוב מכריע של מזרחים בני הדור השני והדור השלישי אינם דוברים ערבית חוטא לקיום התרבותי המשתנה והנזיל של מזרחים בישראל.<sup>75</sup>

אלה שוחט טוענת כי המאפיין התרבותי המשותף לכלל הקהילות היהודיות המכונות "יהדות המזרח" הוא השתייכותן למדינות העולם השלישי.<sup>76</sup> לדבריה, הטענה כי יהודים דיברו בארצות ערביות שונות בשפה אחידה מציגה את הקהילות היהודיות באופן שגוי כבעלות קיום

- 
- 66 שאול שקד "מורשת יהדות המזרח ומחקרה – מגמות ובעיות" **פעמים** 1, 7, 10 (1979).
- 67 שם, בעמ' 12.
- 68 ירון הראל "עשרים וחמש שנה לימורשת יהדות המזרח" – הרהורים על העבר וכיוונים לעתיד" **פעמים** 92, 117, 118–119 (2002).
- 69 שם, בעמ' 119–120.
- 70 שם, בעמ' 120.
- 71 העתירה המזרחית, לעיל ה"ש 22.
- 72 לדיון נרחב בטענות העותרים ראו לעיל ליד ה"ש 30–35.
- 73 ליהי יונה "מעבר למעבר לגן ולג'ונגל": על עלייתו של שיח ההבדל בתיאוריה המזרחית" **מעשי משפט** יא 77, 101 (2020).
- 74 שם, בעמ' 102.
- 75 שם, בעמ' 103–104.
- 76 רונה ברייר-גארב "אלה שוחט זיכרונות אסורים: לקראת מחשבה רב-תרבותית" **סוציולוגיה ישראלית** ה 279 (2003).

נפרד ומובחן מן המדינות הערביות והאסלאמיות שבהן הם חיו.<sup>77</sup> שוחט בוחנת את הדינמיקה בין מזרחים לאשכנזים בישראל מנקודת-מבט פוסט-קולוניאליסטית. מנקודת-מבט זו, היהודים שהיגרו לישראל ממדינות אירופה נהפכו לשליט קולוניאלי בישראל והפעילו פרקטיקות של דיכוי תרבותי כלפי הערבים והיהודים המזרחים בארץ-ישראל, בין היתר על-ידי הכחשת האנלוגיה התרבותית שבין ישראל לבין מדינות העולם השלישי,<sup>78</sup> והצגתן של הערביות והיהודיות כקטגוריות המנוגדות זו לזו. הדגשת הקיום הנבדל של הקהילות היהודיות במדינות ערב והאסלאם, חלף הדגשת הקיום הבלתי-נפרד של יהודים במדינות אלו, מהווה למעשה כניעה לנרטיב הקולוניאליסטי שלפיו מדינת-ישראל גאלה את היהודים המזרחים מהקיום הזמני שלהם במדינות ערב והאסלאם.<sup>79</sup> שוחט טוענת כי "הציונות האירופית הייתה תרגיל (הונאה) רב ממדים של הרס הביטחון, ורצח תרבותי בעל פרופורציות עצומות, אשר הצליח חלקית, למחוק, בדור אחד או שניים, אלף שנות תרבות מזרחית שורשית אשר היתה מאוחדת למרות רב-גוניתה".<sup>80</sup>

לעומת זאת, מאיר עמור סבור כי טענתה של שוחט ביחס לקיומו של בסיס תרבותי משותף ליהודי המזרח התיכון "משוללת בסיס היסטורי עובדתי".<sup>81</sup> עמור סבור כי ליהודים במזרח התיכון, באסיה ובאפריקה אין מצע תרבותי משותף (או במילותיה של שוחט – "אלף שנות תרבות מזרחית... מאוחדת"). לפי עמור, גם השליטה העות'מאנית במזרח התיכון לא הובילה ליצירתו של מצע תרבותי משותף ליהודים במזרח התיכון. מזרחיות היא הדרך שבה הוגדרו היהודים הלא-אירופים בישראל על-ידי היהודים האירופים, ולכן "בחירה בידי פעילים מזרחים באופציית המזרחיות אינה אלא קבלה למעשה של הגדרתם כבעלי תרבות 'מזרחית', והמשך יישום ועיבוי פוליטיקת ההפרדה (סגרגציה) אשר היתה האסטרטגיה המרכזית של יהודים-אירופים – האשכנזים – בישראל".<sup>82</sup>

יהודה שנהב טוען כי תרבותם של המזרחים היא התרבות הערבית. לדידו, מזרחים הם "ערבים בתרבותם ויהודים בדתם".<sup>83</sup> בדומה לשוחט, גם שנהב מאמץ נקודת-מבט פוסט-קולוניאליסטית שלפיה הציונות ראתה בתרבות הערבית תרבות עוינת. המזרחים נתפסו כחלק מהקהילה ההומוגנית משום שהם יהודים, אך נדרשו לכטל את ה"אחרות" התרבותית שלהם, שהתבטאה בהיותם ערבים בתרבותם.<sup>84</sup> שנהב מדגיש כי על-מנת להכיר בעוול ההיסטורי שנעשה למזרחים, יהיה צורך לשנות את התכנים של תוכניות הלימודים בגנים, בבתי-הספר

77 Ella Shohat, *The Question of Judeo-Arabic*, 23 ARAB STUD. J. 14 (2015).

78 שוחט מסבירה כי מרבית האוכלוסייה בישראל היא אוכלוסייה שמוצאה ממדינות העולם השלישי: הפלסטינים אזרחי ישראל מהווים כ-20% מהאוכלוסייה; ואילו יהודים מזרחים – שרובם הגיעו ממדינות עולם שלישי, כגון מרוקו, אלג'יריה, טוניסיה, תימן, עיראק, איראן והודו – מהווים כ-50% מן האוכלוסייה בישראל. ראו ברייר-גארב, לעיל ה"ש 76.

79 יונה, לעיל ה"ש 73, בעמ' 102–103.

80 שוחט *זיכרונות אסורים*, לעיל ה"ש 54, בעמ' 47.

81 מאיר עמור "אזרחות ישראלית: מרב-תרבותיות בין-תרבותיות" *מזרחים בישראל: עיון ביקורתי* **מחודש** 244, בעמ' 254–255 (חנן חבר, יהודה שנהב ופנינה מוצפי-האלר עורכים 2002).

82 שם, בעמ' 257.

83 שנהב *היהודים-הערבים*, לעיל ה"ש 51, בעמ' 152.

84 שם, בעמ' 67–70.

ובאוניברסיטאות, כך שיהיה אפשר ללמוד גם על מקורות התרבות של עמי ערב, ולא רק על מקורותיה של תרבות המערב.<sup>85</sup>

בניגוד לשנהב, עמיאל אלקלעי טוען כי המזרחים משתייכים לתרבות רחבה בהרבה מן התרבות הערבית – תרבות הלוונט, שהיא תרבותו הטבעית של המזרח התיכון.<sup>86</sup> תרבות זו היא תרבות רבת שכבות המכילה שרידים מתרבויותיהן של מצרים העתיקה, ארץ-ישראל, יוון, הנצרות, היהדות והאסלאם.

חיים הלל בן-ששון, בדומה לירון הראל, יוצא בשצף-קצף נגד התפיסות המכלילות של התרבות המזרחית, ומערער על הצגת תרבויותיהם של מזרחים כמקשה אחת. הוא מזהיר כי נסיון-השווא לייצר דימוי שלפיו תרבויות המזרח הן תרבות אחת כללית יוביל להפיכת התרבויות העשירות והענפות ל"תרבות אתנית", "שהיא נחותה גם בעיני מי שמציע אותה כסוכרייה להמתיק בה מרירותם של מקופחים; זו אחת הסכנות האיומות לבניינה של תרבות. זה אחד המקורות למרירות, זה אחד המקורות להשפלה".<sup>87</sup> בן-ששון מציע גישה חלופית שלפיה על-מנת לבנות את פסיפס התרבויות השלם, יש להתעמק בכל תרבות ותרבות בנפרד ולבחון את ההשפעות השונות הקיימות בה. לטענתו, "כל המדבר על מורשת יהדות-המזרח, לשון יחיד ויציקת גוש אחד, עושה עולל למורשות הרבות וגוניהן החיים; ובשימו אותן בסד של דבר מלאכותי, מונע מהן את מה שהן יכולות לתרום לבניהן ולתרבות הלאומית הכללית".<sup>88</sup> כך, לדוגמה, "אם אתה פונה אל העולם של יהדות הבאלקאן, בעולם שבו נתגבשו דברים גם מתוך הנצרות, גם מתוך העותמאניות, גם מתוך מידת העצמאות שניתנה להם בקיסרות של השולטנים, גם מתוך אפשרות החיות של תרבות-ספרד בעולם שלא היה מוסלמי ומצד שני היה לו מגע עם עולמה של העותמאניות – אתה מגיע לייחוד מאוד מעניין... אבל זה דורש הרבה מאוד סבלנות".<sup>89</sup>

המחלוקת העזה הניטשת ביחס לאופן שבו יש להגדיר את התרבות המזרחית לא נותרה בתחום התיאוריה בלבד, אלא השפיעה גם על תוכנית הלימודים שעיצב משרד החינוך. נסים יושע, מייסד "המרכז לשילוב מורשת יהדות המזרח" במשרד החינוך והתרבות, ומנהלו למן הקמתו בשנת 1977 ועד לשנת 1989, מספר על הקשיים שבפניהם ניצב עקב הוויכוח הער כיצד ראוי להגדיר תרבות מזרחית: "כשנכנסתי למרכז התחבטתי באיזו דרך לבחור. מצד אחד היו לחצים מוצדקים של עסקנים ואנשי חינוך, שטענו שיש לטפח דווקא את הייחודיות שבמורשת – התימנים לחצו לשילוב תכנים תימניים, וכך דרשו גם הכורדים, העיראקים, המרוקאים, הספרדים ואחרים. אך הגישה הזו נראתה מסוכנת בעיני אנשי חינוך ותרבות רבים, שטענו שטיפוח הייחודיות יגרום לקיטוב בחברה הישראלית ובתרבות, [וי]יחזק את מוקדי ההתבדלות

85 יהודה שנהב "קשר השתיקה" הארץ (27.12.1996) <https://bit.ly/351NbAV>.  
 86 AMMIEL ALCALAY, AFTER JEWS AND ARABS: REMAKING LEVANTINE CULTURE 35 (1993).  
 87 חיים הלל בן-ששון "מורשת יהדות המזרח" – העניין, בעיותיו ואפשרויותיו" פעמים 1, 85, 96 (1979).  
 88 שם, בעמ' 86.  
 89 שם, בעמ' 96.

של חוגים מסוימים... באו [אותם] אנשי חינוך ואמרו שאנו חייבים לטפח דווקא את המשותף ולא את המפריד".<sup>90</sup>

### (ב) תרבות מזרחית – הזרם העכשווי

הנסיונות להגדיר "תרבות מזרחית" שהוצגו עד כה פנו כנקודת מוצא אל תרבויות-העבר של יהודים מזרחים במדינות מוצאם (בין על-ידי הצגת התרבויות כחולקות מכנה משותף ובין באמצעות הדגשת השונות ביניהן). הגדרות אלו עוררו ביקורת נוקבת בקרב אלה הסבורים כי הפנייה אל תרבות-העבר של המזרחים מתעלמת מן ההקשרים העכשוויים שבהם מיוצרת תרבות מזרחית במרחב הישראלי. בספר **מזרחים בישראל** מועלית הטענה כי ה"מזרחיות" כוננה בשדה האקדמי בישראל כאובייקט, כקטגוריה בלתי-משנתנה שנוצרה לפני מפגשה עם מדינת-ישראל.<sup>91</sup> על-פי הטענה, הפנייה אל העבר מקבעת את המזרחיות כקטגוריה מהותנית, בעוד המזרחיות היא למעשה "עדתיות מתהווה".<sup>92</sup> לכן יש המבקשים להגדיר את התרבות המזרחית כתבונתם של מזרחים כפי שהתעצבה בארץ, קרי, כפועל יוצא ממציאות החיים של מזרחים בישראל.<sup>93</sup> הוגים אלו גורסים כי התרבות המזרחית התפתחה כתגובה על הדיכוי התרבותי וההדחקה שכפתה מדיניות "כור ההיתוך" על מזרחים, ולכן התעצבה כתרבות-נגד לתרבות האשכנזית ההגמונית. אולם גם בקרב אלה הרואים בתרבות המזרחית תרבות שהתפתחה בעקבות חוויות החיים השונות של מזרחים בישראל שוררת מחלוקת עזה ביחס לשאלה מהי אותה תרבות-נגד מזרחית ומהם מאפייניה.

כך, לדוגמה, מנחם מאוטנר טוען כי לאשכנזים ולמזרחים יש הביטוס ועולמות משמעות שונים.<sup>94</sup> לדידו, עולמות משמעות אלו מתעצבים בצורה שונה משום שמזרחים עוברים במהלך חייהם חוויות שונות מן האשכנזים, החל בלימודיהם בבית-הספר, ולאחר-מכן בצבא, במקומות העבודה ובאתרי צריכת התרבות והפנאי.<sup>95</sup> האופן שבו נקלטו המזרחים בארץ יצר פערים

90 "המרכז לשילוב מורשת יהדות המזרח – מרעיון למוסד (שיחה עם נסים יושע)" **פעמים** 93, 157, 158 (2003).

91 הפורום ללימודי חברה ותרבות "מנגנוני כינון וייצור הידע הקאנוני על מזרחים בישראל" **מזרחים בישראל: עיון ביקורתי מחודש** 288 (חנן חבר, יהודה שנהב ופנינה מוצפי-האלר עורכים) (2002). שם, בעמ' 289.

92 חשוב לציין כי החלוקה להגדרות המדגישות את העבר אל מול הגדרות המדגישות את ההווה אינה דיכוטומית תמיד, וכותבים רבים מאפיינים את התרבות המזרחית בשני האופנים. כך, לדוגמה, שנהב, חבר ומוצפי-האלר מתייחסים אל הזהות המזרחית כאל תופעה נזילה שיש לה מאפיינים כלכליים-פוליטיים ומאפיינים תרבותיים עצמאיים. ראו את מאמריהם בספר **מזרחים בישראל: עיון ביקורתי מחודש** (חנן חבר, יהודה שנהב ופנינה מוצפי-האלר עורכים) (2002). באופן דומה, גם פדיה עוסקת בתרבות מזרחית הן כתרבות-העבר של מזרחים ערב ההגירה לישראל והן כתרבות שהתעצבה והתפתחה בישראל כתגובה על היחס כלפי מזרחים. ראו חביבה פדיה **שיבתו של הקול הגולה – זהות מזרחית: פואטיקה, מוזיקה ומרחב** (2016) (להלן: פדיה **שיבתו של הקול הגולה**).

94 מאוטנר, לעיל ה"ש 47, בעמ' 49.

95 שם, בעמ' 49–51.



חברתיים-כלכליים עמוקים בין מזרחים לאשכנזים,<sup>96</sup> שבעטיים מזרחים, המשתייכים בשיעורים גבוהים למעמדות הנמוכים, חיים למעשה ב"חברה אזרחית נבדלת", ומפתחים תרבות שונה מזו של האליטה האשכנזית.<sup>97</sup> מאוטנר משתמש בתיאוריה זו על-מנת להסביר את סירובם של מזרחים להתגייס לפרויקט הליברלי הישראלי. לטענתו, לנוכח מציאות חייהם של המזרחים בני המעמדות הנמוכים, נושאים רבים שהמחנה הליברלי האשכנזי נלחם למענם אינם נוגעים להם ולחיייהם. כך, לדוגמה, מאוטנר מגיע למסקנה כי פגיעה בחופש הביטוי, הדרת נשים מקורס טיס או גביית אגרת רדיו ממי שאין במכוניתו רדיו "ייחשב[ן] בעיני מזרחי עני וחסר השכלה דבר חסר חשיבות".<sup>98</sup>

אורי שוורץ, לעומת זאת, מצביע על הבעייתיות הנובעת מן הקישור בין תרבות למעמד. לטענתו, העמדה שלפיה תרבותם של מזרחים היא פועל יוצא ממעמדם החברתי-הכלכלי מכוננת את המזרחים הרוכשים פרקטיקות תרבותיות שנחשבות בחברה "גבוהות" כ"משתכנזים" וכ"לא-אותנטיים". לפי שוורץ, ביקורת זו חשובה במיוחד לנוכח העובדה שלמעשה מזרחים רבים בישראל משתייכים דווקא למעמד הביניים, ולא למעמדות הנמוכים.<sup>99</sup> הקישור שנעשה בין תרבות למעמד גורם, לטענתו של שוורץ, לכך ש"בעוד סוכנים מסוימים יכולים לנוע במרחב המעמדי ולרכוש נטיות, טעמים וסגנונות חיים חדשים שיוכרו כ'אותנטיים', חירות זו נשללת מסוכנים אחרים, ויש אף כאלו שההביטוס הראשוני שלהם, הנטיות והטעמים שרכשו במשפחה בגיל צעיר, חשודים כ'בלתי אותנטיים' בשל סיווגם האתני".<sup>100</sup> אורנה לוי-ששון, השותפה לביקורת זו, מציינת כי כתוצאה מהקישור הבעייתי האמור משפחה עשויה להיחשב "משתכנזת" אם יתברר שיש לה מינוי לעיתון הארץ או לתיאטרון ירושלים.<sup>101</sup>

ניסים מזרחי מסכים עם ההבחנה של מאוטנר שלפיה המזרחים מגלים התנגדות עקיבה לפרויקט הליברלי המעלה על נס את זכויות האדם האוניוורסליות. עם זאת, בניגוד למאוטנר, מזרחי טוען כי התנגדות זו אינה נובעת מן המעמד החברתי-הכלכלי שלהם, אלא מכך שמזרחים מסורתיים או חזים ב"עולמות משמעות" שונים מאלה של המחנה הליברלי האשכנזי. בעוד ראית-העולם של המחנה הליברלי מתאפיינת בתפיסת כבוד אוניוורסלית ומוחלטת, המהווה מצע לתפיסה רחבה של זכויות אדם, מזרחים הם בעלי תפיסת כבוד קהילתית, חברתית

96 אורנה ששון-לוי "אבל אני לא רוצה לעצמי זהות אתנית": גבולות חברתיים ומחיקתם בשיחים עכשוויים של אשכנזיות "תיאוריה וביקורת" 33, 101, 105 (2008).

97 הכינוי המדויק שמאוטנר משתמש בו במאמרו הוא "ההגמונים-לשעבר הליברלים". ראו מאוטנר, לעיל ה"ש 47, בעמ' 49.

98 שם, בעמ' 50.

99 אורי שוורץ "עיראקים אשכנזים מאוד": על אותנטיות, גבולות מעמדיים והמטפריקה של השפה האתנית בישראל "תיאוריה וביקורת" 43, 103, 106 (2014). ראו גם אורי כהן ונסים לויאון "לשאלת המעמד הבינוני-המזרחי בישראל" אלפיים 32, 83 (2008); נוגה דגן-בוזגלו ואתי קונור-אטיאס **הרובד הבינוני בישראל 1992–2010** (מרכז אדווה 2013).

100 שוורץ, לעיל ה"ש 99, בעמ' 106.

101 אורנה ששון-לוי ואבי שושנה "השתכנזות: על פרפורמנס אתני וכישלונות" תיאוריה וביקורת 42, 71, 83, 87 (2014).

ומדרגית (הייררכית), ומעדיפים סולידריות יהודית מקומית.<sup>102</sup> מסיבה זו הפוליטיקה האוניוורסלית, החורטת על דגלה מסרים של שוויון, צדק ושחרור, נחווית על-ידי קבוצת המזרחים בחברה היהודית בישראל כאיום זהותי חמור.<sup>103</sup> בתגובה על כך טוענת ליהי יונה כי העמדה התיאורטית המבקשת לקבוע מהם עולמות המשמעות של מזרחים וכיצד הם שונים מעולמות משמעות של קבוצות אתניות אחרות חוטאת במהותנות. לדידה, אי-אפשר לשרטט בקלות את "עולם המשמעות המזרחי" ככה ששולל באופן אותנטי את תפיסת-העולם הליברלית האוניוורסלית שאיתה מזדהים אשכנזים. הניסיון של מזרחי לספר סיפור אחיד ורצוף על עולם המשמעות של מזרחים יוצר בלבול בין עמדות והעדפות אידיאולוגיות של מזרחים לבין מאפיינים אתניים.<sup>104</sup>

### (ג) מהי מוזיקה מזרחית?

חוסר ההסכמה העמוק בשאלה מהי תרבות מזרחית באופן כללי, שעליו הצבענו לעיל, מביא לידי כך שהנסינות לזהות מופעים של תרבות מזרחית בשדה אומנותי ספציפי נתקלים אף הם בקשיים. כך, לדוגמה, השאלה כיצד יש להגדיר "מוזיקה מזרחית" מעוררת שאלות רבות: האם מוזיקה מזרחית היא המוזיקה שהייתה נהוגה במדינות המוצא של יהודי המזרח או שמא יש לה מאפיינים מגדירים אחרים? האם מוזיקה מזרחית צריכה להיות מזרחית בתוכנה או שמא רק באופן שבו היא מנוגנת? האם על-מנת שמוזיקה תיחשב מזרחית על האומן המחבר או המבצע להיות מזרחי או שמא גם מי שאינו מזרחי יכול לחבר ולנגן מוזיקה מזרחית? ועוד.<sup>105</sup>

- 102 ניסים מזרחי "מעבר לגן ולג'ונגל: על גבולותיו החברתיים של שיח זכויות-האדם בישראל" **מעשי משפט** ד 51 (2011).
- 103 שם, בעמ' 53–54.
- 104 יונה, לעיל ה"ש 73, בעמ' 97–100.
- 105 תת-פרק זה עוסק בניסיון לאפיין מהי מוזיקה מזרחית, וסוקר כתיבה של הוגים שונים שניסו לתת מענה לשאלה זו. היה אפשר לערוך דיון דומה גם בשדות אומנותיים ספציפיים אחרים, כגון אומנות, ריקוד, תיאטרון, ספרות או קולנוע. בחרנו לערוך את הדיון ביחס למוזיקה מזרחית משום ש"מוזיקה מזרחית" היא לכאורה קלה יותר לאפיון משדות אומנותיים מזרחיים אחרים. המושג "מוזיקה מזרחית" הוא מושג שגור המשמש בחיי היומיום בישראל. כך, לדוגמה, יש הטוענים כי נכון להיום התרבות המזרחית אינה מופלית במגזר הפרטי, משום שזמרים מזרחים הם הזמרים המובילים בתעשיית המוזיקה הישראלית. ראו, למשל, איה חיות "הפופ המזרחי והגברי הוא ששלט ברדיו בעשור האחרון" **הארץ** (22.12.2019). <https://bit.ly/3NaZ7Bz>. לכן אנו סבורים שאם ניתן להראות שאף ביחס לשדה האומנותי המוכר ביותר בהקשר של התרבות המזרחית יש קולות שונים שאינם רואים את אפיונו עין בעין, הדבר נכון ביתר שאת לגבי שדות אומנותיים אחרים. עם זאת, חשוב לנו להדגיש כי יש כותבים המנסים לאפיין גם שדות אומנותיים מזרחיים ספציפיים אחרים. ראו, למשל, חביבה פדיה "לקראת בנייה של רשת הספרות המזרחית" **הארץ** (29.9.2020) <https://bit.ly/3isezel> (הטוענת כי "ספרות מזרחית היא ספרות הפועלת מתוך תודעה ומייצגת מעמד במודע או שלא במודע. זו הגדרה מרקסיסטית ביסודה". פדיה קוראת ליצירת מאגר סופרים מזרחי, גם אם חלקם יטענו לחוסר רלוונטיות של המרכיב הזהותי ביצירותיהם. מהלך זה נדרש, לדעתה, לשם הוצאתה של הספרות המזרחית מקרן-הזווית של "הספרות האתנית" והפיכתה לקורפוס ספרותי העומד בפני עצמו); שוחט "ייצוג האשה והמזרח בקולנוע הישראלי", לעיל ה"ש 2; מירב אלוש-לברון "הזיכרון המזרחי והדומיננטה הציונית: קולות מן השוליים בקולנוע תיעודי עכשווי" **ישראל** 14, 127, 127–130, 132–134, 141–150 (2008) (אשר

אמנון שילוח ואריק כהן סבורים כי מוזיקה מזרחית היא אך ורק מוזיקה שהצליחה להשתמר למרות היחס המזלזל והמוקיע שהופגן כלפיה תחת מדיניות "כור ההיתוך", ואשר מהווה המשך ישיר של היצירות המוזיקליות מלפני העלייה לארץ.<sup>106</sup> לטענתם, המוזיקה המזרחית הצליחה להשתמר בעיקר דרך מסורות דתיות, כגון חזנות ושירת מזמורים.<sup>107</sup> משכך, רוב היצירות המוזיקליות שנהוג לכנותן "מוזיקה מזרחית" אינן כאלה, אלא משתייכות לסגנון שהם מכנים "נתון במעבר", קרי, מוזיקה שקלטה אליה מספר רב של יסודות חיצוניים, עד כדי כך שהיא נעשתה מוזיקה הטרוגנית, ואינה יכולה להיחשב עוד מוזיקה מזרחית.<sup>108</sup> לדבריהם, סגנון זה אינו מכוון לקהל המזרחי, אלא לקהל הכללי, ומשתייכים אליו אומנים דוגמת ג'ו עמר, שושנה דמארי ואסתר גמליאלית, שזכו בפרסום כלל-עולמי. באופן דומה, גם הסגנון ה"פסידו-עדתי" לא נכלל, לדידם, במוזיקה העדתית המזרחית, משום שמדובר בהמרה של צורות מוזיקליות עדתיות על-ידי מפיקים ומבצעים שחיצוניים לעדה למען קהל שאינו מן העדה. כך, לדוגמה, פסטיבלים לזמר עדות המזרח שבהם המבצעים הם ממוצא מערבי עושים אומנם שימוש במרכיבים "מזרחיים" סטריאוטיפיים, כגון מקצבים ספרדיים, אך הם אינם מנגנים מוזיקה יהודית מזרחית.<sup>109</sup>

בניגוד לאפיון של שילוח וכהן, הרואים כמוזיקה מזרחית רק מוזיקה המהווה המשך ישיר של היצירה המזרחית המקורית, "ליבי במזרח" – הקואליציה להקצאה שוויונית של משאבי התרבות בישראל" מאפיינת כמוזיקה מזרחית גם מוזיקה פופולרית שנשזרו בה מוטיבים מן המוזיקה הקלסית הערבית, ואשר הובילה, לדבריהם, ל"מהפכה המזרחית של המוסיקה הישראלית".<sup>110</sup> מוסדות התרבות שהם מזהים ככאלה המייצרים ומנגנים מוזיקה מזרחית בישראל הם התזמורת האנדלוסית ו"העמותה לקידום וטיפוח המוסיקה הערבית בישראל".<sup>111</sup> בהמשך לכך, מירב אהרון גוטמן טוענת כי התזמורת האנדלוסית היא תביעה של מזרחים בני

מתחקה, במסגרת מחקרה על קולנוע אוטוביוגרפי מזרחי, אחר מוטיבים חוזרים של הייצוג העצמי של יוצרים מזרחים, כפי שהוא משתקף ביצירותיהם האוטוביוגרפיות, ומוצאת כי הייצוג העצמי המזרחי המשתקף בסרטים האוטוביוגרפיים שהיא בוחנת מוצג כהפרעה בשיח ההגמוני; Merav Alush-Levron, *The Politics of Ethnic Melancholy in Israeli Cinema*, 21 Soc. IDENTITIES 169 (2015) (הטוענת כי הזהות של הסובייקט המזרחי מוצגת בקולנוע כ"זהות מפוצלת"); רו יוסף "לביים מחדש את האובדן: מלנכוליה, פנטזיה וגבריות בקולנוע המזרחי החדש" *לדעת גבר: מיניות, גבריות ואתניות בקולנוע הישראלי* 144 (2010); רמי קמחי "מזרחים ותרבות מזרחית בשיח האקדמי הישראלי" *מורשת ישראל* 14, 311, 326–327 (2017) (הסוקר יצירות של אומנים מזרחים וטוען כי בהקשר הקולנועי והספרותי יוצרים מזרחים נוטים להשתמש במוטיב המסע – בין שמדובר במסע במרחב, שמתקשר אל הרצון להתאחד עם המזרח התיכון, ובין שמדובר במסע אל העבר, הנוגע ברצון לשוב אל התרבות המזרחית המודחקת); מתי שמואלוף "הו! והכיוון מזרח: תגובות שונות לשלילת הגלות" *תו +* 9, 88, 89 (2007).

106 אמנון שילוח ואריק כהן "דינאמיקת השינוי במוסיקה של עדות המזרח בישראל" *פעמים* 12, 3, 11, 14 (1982).

107 שם, בעמ' 11, 14.

108 שם, בעמ' 17–18.

109 שם, בעמ' 19–20.

110 *דוח ליבי במזרח*, לעיל ה"ש 13, בעמ' 10.

111 שם, בעמ' 19.

הדור השני להכרה בקיומם בשדה התרבות הגבוהה בישראל.<sup>112</sup> מקימי התזמורת, בני הדור השני של עולי מרוקו, הם משכילים ה"מתרגמים" את תרבותם על-ידי אסטרטגיית ה"חקיינות", שבבסיסה עומדת ההפרדה בין צורה לתוכן.<sup>113</sup> לפי אהרון גוטמן, מייסדי התזמורת האנדלוסית "אימצו את שפת התרבות המודרנית הגבוהה – ושינו את התחביר הפנימי שלה: הצוואר חנוט בעניבת פרפר, והפה מפיץ פיוטים מבית אבא".<sup>114</sup> מכיוון שההופעה של התזמורת האנדלוסית נאמנה למודל של תזמורת מערבית קלאסית, כהן ושילוח היו מסרבים ככל הנראה לראות בה מוזיקה מזרחית, והיו משייכים אותה לזרם ה"פסידו-עדת", אך מכיוון שתכניה של המוזיקה של התזמורת כוללים מטענים תרבותיים של מוזיקה אנדלוסית, אהרון גוטמן רואה בה מוזיקה מזרחית אותנטית.<sup>115</sup>

כמו כהן ושילוח, גם חביבה פדיה מזהה את עלייתה של מוזיקת הפיוט – המוזיקה המקודשת מן המזרח שהיא שילוב של המוזיקה והלחן הערביים עם מילות הקודש של התפילה והפיוט – כייצוג של הגעת מוזיקה מזרחית מן הפריפריה אל מרכז התרבות.<sup>116</sup> עם זאת, הגדרתה של פדיה ליצירה מוזיקלית מזרחית רחבה הרבה יותר. היא מביאה את קבוצת "ערס פואטיקה" כדוגמה לפריצה של הקול המזרחי מן השוליים התרבותיים אל המרכז. פדיה מתייחסת לביקורת לפיה משוררי "ערס פואטיקה" אינם כותבים "שירה מזרחית" משום שהם משמרים מתכונת שירית השייכת למערב, ועונה כי "די בכך שמשורר כותב מתוך תודעה של מזרח, אפילו אם המזרח מודחק אצלו והוא אינו מודע לכך, קל וחומר אם זו פריצת המודחק. אני מגדירה 'מזרחי' כמי שיש בו 'שרטת' של זהות מזרחית בכל הקשר – תרבותי, דתי, פריפריאלי, ועוד".<sup>117</sup>

#### (ד) השפעת המחלוקת סביב הגדרת "תרבות מזרחית" על המחקר והפרקטיקה

העדר היכולת להגיע להגדרה מוסכמת של תרבות מזרחית הטביע חותם על המחקרים האקדמיים ומסמכי המדיניות בתחום. הוא הביא לידי כך שמחקרים המבקשים להתחקות בכלים אמפיריים אחר ההפליה של תרבות מזרחית בישראל משתמשים בהגדרה צרה מאוד של תרבות זו. כפי שראינו לעיל, רוב המחקרים שבחנו את שאלת ההפליה בתרבות התמקדו במימון ממשלתי של גופי תרבות כגון תזמורות, תיאטראות, להקות מחול ועוד. אולם, בהעדר הגדרה מוסכמת של תרבות מזרחית, התקשו המחקרים לסווג את גופי התרבות השונים הפועלים בארץ ככאלה המייצרים תרבות מזרחית או אשכנזית, ולכן סיווגו כגופי תרבות מזרחית אך ורק את הגופים הספורים שקיימת לגביהם הסכמה רחבה (אף אם לא מלאה), הן מכיוון שגופים אלו מייצרים תרבות מזרחית קלאסית (ולמעשה, תרבות ערבית) והן – וזה העיקר

112 מירב אהרון גוטמן "תזמורת קלאסית מזרחית": על הבניה חברתית של יוקרה בתזמורת האנדלוסית הישראלית "תיאוריה וביקורת" 33, 131, 132 (2008).

113 המושג "חקיינות" שאול מכתבתו של Bhabha. ראו Homi K. Bhabha, *The Location of Culture* (1994).

114 אהרון גוטמן, לעיל ה"ש 112, בעמ' 132.

115 שם, בעמ' 137.

116 פדיה שיבתו של הקול הגולה, לעיל ה"ש 93, בעמ' 9–10, 140.

117 שם, בעמ' 143.

– משום שגופים אלו מצהירים על עצמם כיצרני תרבות מזרחית. השימוש בהגדרה צרה כל-כך של תרבות מזרחית הוביל לעיוות המחקר וסיכל כל אפשרות לדעת אם אכן קיימת הפליה במימון ציבורי של תרבות מזרחית ומהו היקפה. הוא השפיע גם על המקרים הספורים שבהם ניסו עותרים להעלות בבית-המשפט טענות בדבר קיומה של הפליה נגד התרבות המזרחית. כך, לדוגמה, הדוח של קואליציית "ליבי במזרח" שביקש לבחון את ההפליה בתמיכות הניתנות לגופי תרבות מזרחית על-ידי משרד התרבות כלל בקטגוריה של גופים המייצרים מוזיקה מזרחית אך ורק את התזמורת האנדלוסית.<sup>118</sup> באופן דומה, מחקרם של פדר וכץ-גרו שביקש להתחקות אחר המדרג האתני והגיאוגרפי במימון הממשלתי, סיווג כגופי תרבות מזרחית רק גופי תרבות המצהירים על עצמם שהם בעלי זיקה אתנית מזרחית, וכתוצאה מכך נכללו בקטגוריה זו (בכל תחומי התרבות) שני גופי תרבות בלבד: התזמורת האנדלוסית ותיאטרון ענבל.<sup>119</sup> גם מן העתירה שהגישה עמותת "בימת קדם" נגד משרד התרבות והספורט, בטענה שאמות-המידה שקבע המשרד לתמיכה בתיאטראות מפלות נגד תרבות מזרחית (עתירה אשר נמחקה כאמור ולא ניתן בה פסק-דין), עולה בצורה ברורה הקושי להגדיר מהי תרבות מזרחית. קושי זה אילץ את העותרים לצמצם את ההגדרה של תיאטראות רפרטואריים המקדמים תרבות מזרחית לתיאטראות המכריזים על עצמם ככאלה. כפי שנאמר בעתירה, "יצוין כי תיאטרון בימת קדם... הינו התיאטרון הרפרטוארי הישראלי היחיד במדינת ישראל המגדיר עצמו כמי שמקדם שימור תרבות מזרחית ופיתוחה. לאור זאת, שלילת התקצוב מן התיאטרון, כפי שעולה מן ההחלטה נשואת העתירה, תוביל באופן מידי לסגירת מוסד התרבות היחיד במדינת ישראל המשמש פה ובית לתכנים מסוג זה".<sup>120</sup>

שימוש בהגדרה צרה זו של תרבות מזרחית אינו מספק, משום שאין (ולא יכול להיות) ספק שתרבות מזרחית אינה מתמצה בתרבות המיוצרת על-ידי גופי התרבות הספורים המצהירים על עצמם ככאלה, אלא מדובר בתופעה רחבה הרבה יותר. מכיוון שההגדרה של תרבות מזרחית – כמו של כל תרבות – היא נזילה, ומאפייניה מתפתחים ומשתנים ללא הרף, קשה מאוד, ולמעשה בלתי-אפשרי, לקבוע אילו גופי תרבות יש לסווג כמייצרים תרבות מזרחית מבלי לחטוא במהותנות או בשרירותיות (ולרוב בשתייהן).

נציין עוד כי קטגוריה חלופית שנעשה בה שימוש במחקרים הבוחנים הפליה תרבותית בישראל היא הקטגוריה הגיאוגרפית – מרכז מול פריפריה: מימון מוסדות תרבות במרכז משמש פרוקסי למימון תרבות אשכנזית, ואילו מימון מוסדות תרבות בפריפריה הישראלית משמש פרוקסי למימון תרבות מזרחית. כך, לדוגמה, דוחות המחקר של מרכז המידע והמחקר של הכנסת מתארים ומנתחים את המימון הציבורי של גופי תרבות במרכז ובפריפריה,<sup>121</sup> וכך

118 דוח ליבי במזרח, לעיל ה"ש 13, בעמ' 19.

119 Tal Feder & Tally Katz-Gerro, *The Cultural Hierarchy in Funding: Government Funding of the Performing Arts Based on Ethnic and Geographic Distinctions*, 49 *POETICS* 76, 81, 84 (2015).

120 כתב העתירה בעניין בימת קדם, לעיל ה"ש 21, פס' 2.

121 אתי וייסבלאי **תקציב התרבות ותקצוב מוסדות תרבות** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2019). דוח זה עוסק בניתוח התמיכות הניתנות על-ידי מנהל התרבות (גוף של משרד התרבות) לגופי תרבות. דוח אחר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מתייחס להקצבה הציבורית הכוללת למוסדות תרבות. בשנת 2017 עמדה הקצבה זו על 571 מיליון ש"ח – 64% מתוכם מקורם בתמיכה

גם מחקרם של פדר וכץ-גרר<sup>122</sup> אולם קטגוריה חלופית זו רחוקה אף היא מלהיות מספקת, וזאת הן מכיוון שבפריפריה מתגוררים לא רק מזרחים, אלא גם אשכנזים, רוסים, אתיופים וקבוצות אתניות נוספות, והן מכיוון שגופי התרבות הפועלים בפריפריה הגיאוגרפית של ישראל מייצרים לא רק תרבות מזרחית.<sup>123</sup>

\* \* \*

כפי שראינו, הזכות לתרבות עוצבה על-ידי בתי-המשפט בישראל כזכות קבוצתית של מיעוטים תרבותיים להגן על זהותם התרבותית וייחודם התרבותי. אף שבת-המשפט הכירו בצורך בהגנה משפטית על מימושן התרבותי של קבוצות מסוימות, מזרחים מיעוט לפנות לבתי-המשפט בדרישה להכרה כזו, וגם כאשר פנו, הם מעולם לא הוכרו על-ידי בית-המשפט הישראלי כקבוצת מיעוט בעלת תרבות ייחודית הזקוקה להגנה על תרבותה. זאת, כפי שטענו, הן בשל האידיאולוגיה הציונית, אשר רואה את הזהות היהודית כזהות אחידה שאינה מפוצלת לקבוצות אתניות נפרדות, והן משום שעל-אף הנסיונות הרבים ליצוק תוכן להגדרה של תרבות מזרחית, קיים עדיין ויכוח ער ביחס למאפייניה, ואין כיום הגדרה ברורה ומוסכמת של תרבות מזרחית.

חוסר היכולת לגבש הסכמה בנוגע לשאלה מהו ייחודה של התרבות המזרחית מסכל את האפשרות לתרגם את טענת ההפליה התרבותית לטענה משפטית. זאת, משום שאי-אפשר לבקש מבתי-המשפט להעניק למזרחים זכויות תרבותיות שייגנו על התוכן הייחודי של התרבות המזרחית כאשר אין הסכמה ביחס לשאלה מהו אותו תוכן תרבותי ייחודי שבת-המשפט מתבקשים להגן עליו. כתוצאה מכך, טענות לחוסר שוויון בין מזרחים לאשכנזים בכל הנוגע בתוכני תרבות לא נטענו כמעט בבתי-המשפט, וכאשר נטענו, הן לא זכו באהדה מצד השופטים.<sup>124</sup>

ממשלתית, וכ-36% מגיעים מן הרשויות המקומיות. ראו אתי וייסבלאי **חלוקת משאבים בין המרכז לפריפריה בתחום התרבות – מדיניות ממשלתית ונתונים** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2019) (להלן: **וייסבלאי חלוקת משאבים בין המרכז לפריפריה בתחום התרבות**).

Feder & Katz-Gerro, לעיל ה"ש 119, בעמ' 81, 84.

123 סיבה נוספת לכך שמחקרים אלו הם חלקיים מאוד היא שנעדרת מהם התייחסות למימון של תרבות על-ידי הרשויות המקומיות, שהן הגורם הציבורי המממן את רוב התרבות בישראל, כפי שנראה בפרק הבא. חשוב לציין שפדר וכץ-גרר עצמם מציינים במחקרם כי מסקנות המחקר מוגבלות משום שניתוחן אינו כולל נתונים על-אודות הכנסותיהם של גופי תרבות מהרשויות המקומיות. באחד הדוחות של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2019 מצוין אומנם כי חלקן של הרשויות המקומיות בהוצאה הלאומית על תרבות גדול מחלקה של הממשלה, אך דוח זה מנתח רק את המימון שהממשלה מעניקה למוסדות תרבות. ראו וייסבלאי **תקציב התרבות ותקצוב מוסדות תרבות**, לעיל ה"ש 121. דוח אחר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מאותה שנה מצייין אף הוא את חלקן המשמעותי של הרשויות המקומיות בתקצוב תרבות, אך דן במדיניות משרד התרבות במתן תמיכות למוסדות תרבות ולרשויות המקומיות, ולא באופן שבו התרבות ממומנת על-ידי הרשויות המקומיות. ראו וייסבלאי **חלוקת משאבים בין המרכז לפריפריה בתחום התרבות**, לעיל ה"ש 121.

124 באופן דומה, פרופ' יפעת ביטון מציעה כי אחד הגורמים המקשים על קבלת הכרה משפטית בהפליית מזרחים הוא שעל-מנת לטעון להתקיימותה של הפליה לפני בית-משפט, יש להצביע על קיומו של "שוני" ולאחר-מכן לטעון כי "שוני" זה אינו אמיתי, ולמעשה לטעון ל"דומות". מי

## ד. מחשבה מחודשת על המאבק המזרחי לשוויון תרבותי – מייצור לצריכה וממרכז לביזור

עד כה עסקנו בתיאור הבעיה והסיבות לה. בפרק זה נעבור לפתרונה. נראה כי באמצעות שינוי הפרספקטיבה והמעבר מדרישה לזכות לשוויון בייצור תרבות ובשימורה המופנית לשלטון המרכזי אל דרישה לזכות לשוויון בגישה לתרבות ברמת השלטון המקומי יהיה אפשר לייצר טענה משפטית תקפה שקובעי המדיניות ובתי המשפט יהיו חייבים לדון בה בכובד ראש. תחילה נדון במעבר הנדרש מהגנה על הזכות ליצירת תרבות, אשר טומנת בחובה את הצורך להגדיר ולקבע מהי תרבות מזרחית, אל הזכות לגישה שוויונית לצריכת תרבות. לאחר מכן נדון בתפקיד המרכזי של הרשויות המקומיות במימון ציבורי של תרבות.

### 1. מעבר מהזכות ליצירת תרבות אל הזכות לגישה לתרבות

הניסיון להגדיר מהי תרבות מזרחית באופן שיאפשר לבתי המשפט להכיר בזכות של מזרחים לתרבות ולהגן עליה, לא זו בלבד שהוא מעורר קשיים עצומים, כפי שעלה מן הדיון בפרק הקודם, אלא גם לא ברור כלל שהגדרה כזו היא רצויה. תרבות היא מושג גמיש מיסודו, והיא אינה ניתנת להגדרה ברורה וחד משמעית. הניסיון לצקת לתרבות המזרחית תוכן יציב וקבוע, שיאפשר הגנה עליה באמצעות המשפט, אינו רצוי משום שהוא חוטא במהותנות, ומשום שתכליתו היא להגדיר – ולמעשה לקבע – מושג אשר חייב להישאר נזיל, גמיש ופתוח לשינויים. במילים אחרות, ההצלחה לגייס את המשפט להגנה על התרבות המזרחית תהווה נצחון פירוס, וסופה של ההגנה המשפטית על התרבות המזרחית עלול להיות פגיעה בקבוצה המוגנת. לעומת זאת, הכרה משפטית בזכות הגישה של מזרחים לתרבות, המהווה תנאי בלעדיו אין לייצורה של תרבות, תאפשר למזרחים לתרגם את הטענות בדבר הפליה תרבותית, המושמעות כיום כמעט אך ורק בשיח הציבורי, לטענות משפטיות, מבלי לקבוע מסמרות בשאלה מהם המאפיינים המגדירים את הזהות התרבותית של חברי הקבוצה. במילים אחרות, המעבר מהדרישה להכרה משפטית בתרבות מזרחית בעלת מטען קבוע ובלתי משתנה לדרישה לגישה שוויונית של מזרחים לתרבות תאפשר לתרבות המזרחית לפרוח, להשתחרר מכבלי העבר ולהתמלא בתכנים שונים ורעננים, לאו דווקא כאלה הנחשבים מזרחיים באופן מסורתי, תוך שהיא משפיעה על תרבויות אחרות הנמצאות סביבה ומושפעת מהן.

שאינו יכול להצביע מראש על קיומו של "שוני" אינו יכול לטעון שהסיבות שבגינן רואים אותו כשונה נובעות מסטריאוטיפים, מחוסר רציונליות או מדיכוי, ולהפעיל את מנגנוני איסור ההפליה. לכן, אם חברי קבוצה מופלית אינם יכולים להראות כיצד הם שונים לכאורה מן הקבוצה שהם משתייכים אליה, דרכם אל בית המשפט חסומה. ראו ביטון "על טיבה וטובה של הפליה", לעיל ה"ש 43, בעמ' 81–82.

**(א) מדוע אין זה רצוי להעניק הכרה משפטית לתרבות מזרחית**

במאמרו "מעבר ל'הבדל': ביקורת מסויגת על פוליטיקת הזהויות במשפט" מתאר ריצ'רד פורד את עלייתו של שיח שהוא מכנה "שיח ההבדל" ומבקר את השפעותיו השליליות.<sup>125</sup> שיח ההבדל מבקש להגן על זכותן של קבוצות מיעוט לשמור על תרבותן הנבדלת ועל מאפייני הזהות הייחודיים להן. שיח זה נולד בשנות השמונים של המאה העשרים מתוך הרב-תרבותיות וכריאקציה על שיח הזכויות הליברלי, שהעלה על נס את הדרישה לעוורון-צבעים. לטענת פורד, שיח הזכויות הליברלי התעצב בארצות-הברית בשנות השישים והשבעים במסגרת מאבקם של פעילים שחורים למען שוויון זכויות וביטול ההפרדה בין שחורים ללבנים. הצלחת המאבק הובילה לעלייתו של עקרון עוורון-הצבעים, החותר ליצירת שוויון פורמלי בין קבוצות גזעיות תוך התעלמות מן ההבדלים ביניהן. אולם עוורון-הצבעים הביא עימו לא רק תוצאות חיוביות (כגון ביטול ההפרדה הכפויה), אלא גם תוצאות שליליות, ביניהן דרישה ממייעוטים להשיל מעליהם כל סממן ייחודי ולהיטמע בתרבות הרוב, וכן פסילה של מנגנוני העדפה מתקנת וחתירה תחת כל צורה של סולידריות גזעית.<sup>126</sup> האכזבה של חלקים רחבים של השמאל מן השוויון הפורמלי, שאינו מתחשב בהבדלים שבין קבוצות שונות, הובילה לעלייתה של הדרישה החלופית למודעות לגזע (race consciousness) בתצורה מסוימת, המכונה "שיח ההבדל", המדגיש את השונות של מיעוטים גזעיים ואת זכותם להיבדל מתרבות הרוב.<sup>127</sup> הביקורת של פורד נעוצה בכך ששיח ההבדל החליף מדיניות מבוססת-תודעת-גזע המתמקדת בצורך למחוק את מורשת הדיכוי הגזעי ולתקן את גילויה העכשוויים במדיניות העסוקה באופן אובססיבי בדרישה להכרה בהבדלים תרבותיים, תוך ייחוס תכנים תרבותיים קבועים ובלתי-משתנים לקבוצות גזעיות שונות, אשר מוצגים כטבעיים וכבלתי-נמנעים ולכן מחייבים את בני הקבוצה כולה. כתוצאה מכך, התגובה על הדרישה להיטמעות ולאיינטגרציה נהפכה היא עצמה למגבילה ולפוגענית כלפי חברי קבוצות המיעוט.<sup>128</sup> "תומכי הרב-תרבותיות", מסביר פורד, "צדקו כשזיהו בשיח ההיטמעות מנגנון דיכוי. אך הם טעו בגדול כשלא הבחינו בכך שהשיח הזה מכיל את ניגודו – את שיח ההבדל התרבותי – ונשען עליו, ולכן לא ניתן להתקומם מולו באמצעות התנגדות פשוטה. למעשה, הניסיון לברוח מהיטמעות כפויה אל עבר הכרה בהבדל רק מהדק את לפיתתה של הגזענות, אשר תמיד כוללת את שתיהן".<sup>129</sup> ההבדלים שזוכים בהכרה משפטית ובהגנה במסגרת הזכות להיבדל הם פעמים רבות לא יותר מאשר העדפות אישיות של חלק מחברי הקבוצה, עמדות אידיאולוגיות שניטשת עליהן מחלוקת בתוך הקבוצה עצמה, ואפילו סטריאוטיפים נפוצים על-אודות חברי הקבוצה, אשר שיח ההבדל מחייב את חברי הקבוצה להתאים את עצמם אליהם.<sup>130</sup>

125 ריצ'רד ת' פורד "מעבר ל'הבדל': ביקורת מסויגת על פוליטיקת הזהויות במשפט" **מעשי משפט** יא 13 (2020).

126 שם, בעמ' 17–26.

127 שם, בעמ' 17–18.

128 שם, בעמ' 26–24.

129 שם, בעמ' 26.

130 שם, בעמ' 26–29.



הכרה משפטית, מסביר פורד, לעולם אינה ניטרלית. הפוליטיקה של ההכרה מלמדת אותנו שזהות היא תמיד דיאלוגית ותלויה באינטראקציה חברתית, אשר ההבנה וההערכה של הזולת ממלאות בה תפקיד מכריע. זו הסיבה לכך שההפנמה של סטריאוטיפים שליליים היא מקור משמעותי לנזק בעל השלכות מוחשיות במונחים של בריאות גופנית, העצמה פוליטית ועושר חומרי. שיח ההבדל, טוען פורד, מבטא דאגה רבה בכל הנוגע בהעדר הכרה, אך אינו מוטרד כלל מכך שהכרה משפטית עלולה להיות מוטעית ולהביא לידי הכרה שגויה בקבוצות שהן מוכפפות ממילא, באופן שיעניק לה תוקף משפטי ותקדימי מחייב.<sup>131</sup> הכרה שגויה עלולה גם להוביל את חברי הקבוצה לדרישת זכויות למאפיינים המזיקים לעצמי שלהם ולא־אמוץ אסטרטגיות משפטיות מוטעות בשם ההגנה על זהות שעוצבה על בסיס ההכרה השגויה שלהם על-ידי אחרים.<sup>132</sup>

שיח ההבדל מייצר לוגיקה שבמסגרתה הקישור בין גזע למאפיינים תרבותיים נראה מובן מאליו, אף שלמעשה מאפיינים אלו אינם אינהרנטיים לגזע, ועצם יצירת הקטגוריה הגזעית היא מדומיינת.<sup>133</sup> ההשפעה השלילית ביותר של שיח ההבדל היא שהוא מתמרץ את חברי קבוצת המיעוט להגדיר את עצמם על-ידי סטריאוטיפים גזעניים המיוחסים לקבוצה שהם משתייכים אליה.<sup>134</sup> שיח ההבדל מבקש לשחרר את המיעוט מהדרישה להיטמע ולוותר על ייחודו, אך הוא עושה זאת באמצעות הטענה השגויה שלפיה כאשר מסירים את ההשפעות של התרבות ההגמונית, לחברי הקבוצה יש מאפיינים ופרקטיקות תרבותיים "אותנטיים" שיש לתת להם קול, ובכך הוא מדרבן את חברי הקבוצה להתאים את עצמם לאפיון הסטריאוטיפי והמהותני של תרבותם.<sup>135</sup> עיגון משפטי של מאפיינים ופרקטיקות תרבותיים אלו – שחלקם שמרניים ודכאניים – כזכויות תרבותיות גורם נזק בל ישוער לתרבות ה"מוגנת", ומונע ממנה התפתחות והשתנות.

הזהות והתרבות המשויכות לגזע מסוים, מסיים פורד, אינן צריכות להיות מובנות כמונוליתיות או כמחייבות בהכרח דחייה של הנורמות של המיינסטרים. תחת זאת, זהות ותרבות צריכות להיות מובנות כתופעות נזילות וקליידוסקופיות, ככאלה שיכולות לעלות בקנה אחד עם מגוון של זהויות ושל מערכות יחסים עם המיינסטרים, לרבות אימוצה של תרבות הרוב והיטמעות במוסדות הקיימים. באופן זה תוכל הזהות הגזעית להתמלא "עד להתפקע, בצורות תרבותיות ובדרכי קיום חדשות, שחרור של הרוח האנושית ויצירתיות פורצת דרך".<sup>136</sup> אומנם, טיעונו של פורד עוסק במופע ספציפי של תרבות גזעית הנוגע בקהילה השחורה בארצות-הברית, אך אנו סבורים שהוא רלוונטי גם לניתוח תיאורטי של תגובת-הנגד של מזרחים בישראל כלפי התרבות ההגמונית. בתחילה היה האתוס הלאומי היהודי אתוס של "כור היתוך", ומאבקם של מזרחים התמקד בדרישה ליחס שוויוני ולביטול ההפרדה הכפויה בין

131 שם בעמ' 27.

132 שם, בעמ' 29.

133 שם, בעמ' 26–29.

134 שם.

135 שם, בעמ' 21, 33–34, 39.

136 שם, בעמ' 23.

מזרחים לאשכנזים, שנבעה ממדיניות פיזור האוכלוסין.<sup>137</sup> עם זאת, לאינטגרציה היו גם השלכות שליליות, ביניהן הדרישה ממזרחים להיטמע בתרבות האשכנזית ההגמונית ודחיקת תרבותם לשוליים. כפי שמסביר יהודה שנהב, המזרחים נדרשו לבטל את ה"אחרות" התרבותית שלהם, שהתבטאה בהיותם ערבים בתרבותם – תרבות שעברה תהליך של הכחשה קולקטיבית.<sup>138</sup> בעשורים האחרונים אנו עדים לתגובת-נגד מזרחית בדמות עלייתם של פוליטיקת הזהויות ושיח ההבדל, המובילים להתאגדות על בסיס זהות מזרחית ולתביעה להכרה בתרבות ובמורשת הייחודיות של מזרחים ולקידומן.<sup>139</sup>

אולם הנסיונות להגדיר את הזהות המזרחית כבעלת מאפיינים ברורים וקבועים – הגדרה שהיא הכרחית, כפי שראינו, לצורך הכרה משפטית בזהות זו – לוקים באותן בעיות של מהותנות וגזענות הפוכה המאפיינות את "שיח ההבדל". המזרחים כקבוצה הם במידה רבה תוצר של הגדרות שהכתובה הציונות ושל סטריאוטיפים שהיא יצרה. למעשה, הקטגוריה "מזרחי" עצמה, הכוללת את כל היהודים שהגיעו מארצות ערביות ומוסלמיות, היא קטגוריה חברתית-תרבותית שנוצרה על ידי הציונות.<sup>140</sup> שימוש בזכות לתרבות לצורך הגנה מפני היטמעות תרבותית עלול לתחום את התרבות המזרחית בתוך הגדרה צרה וקבועה, ובכך לפגוע בה. הוויכוחים הרבים ביחס להגדרה של תרבות מזרחית, שהתפתחו דווקא בשל הקושי שבהגדרתה, ייעלמו לטובת נרטיב אחד ויחיד, צר ושנוי במחלוקת, אשר יחייב את כולם. לא זו אף זו, ייחוס תוכן מסוים ויציב למושג "תרבות מזרחית" והכרה משפטית בו עלולים לקבע קטגוריות תרבותיות וסטריאוטיפים גזעניים שנוצרו בשל הכרה שגויה וכדי לדכא מזרחים,<sup>141</sup> ולהפוך עמדות אידיאולוגיות ופרקטיקות תרבותיות אשר שנויות במחלוקת בקרב מזרחים לכאלה ששייכות לקבוצה כולה ומחייבות כל מזרחי להתאים את עצמו אליהן ולנהוג על-פיהן. בפרק הקודם עמדנו באריכות על המחלוקות העזות הניטשות בקרב הוגים מזרחים בנוגע לשאלות מהי תרבות מזרחית ומהו יחסה לציונות. עתה נתאר לעצמנו מה היה קורה אילו

137 במסגרת זו, למשל, ניהלו משפחות מזרחיות מעמנואל מאבק על כך שבנותיהן לא ילמדו בנפרד מתלמידות אשכנזיות. ראו עניין בית יעקב, לעיל ה"ש 57; עניין עמותת "נוער כהלכה", לעיל ה"ש 57. באותו מקרה קבע בית-המשפט העליון כי מדובר בהפליה אסורה. בבג"ץ 152/71 קרמר נ' עיריית ירושלים, פ"ד כה (1) 767 (1971), עתרו הורים נגד החלטה לשלוח את ילדיהם לבית-הספר ע"ש דנמרק, שהוקם כחלק מהמדיניות הממשלתית של אינטגרציה בחינוך, ובית-המשפט גיבה את מדיניות הממשלה.

138 שנהב היהודים-הערבים, לעיל ה"ש 51, בעמ' 11, 67–70.

139 דוח ליכי במזרח, לעיל ה"ש 13; בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו (6) 25 (2002). כך, למשל, מסבירה שולה קשת, מנכ"לית תנועת "אחותי": "זה לא סוד שיש במדינת ישראל הקצאה בלתי שוויונית של משאבי תרבות. ישראל פועלת כאילו היא מדינה חד-תרבותית. התרבות הדומיננטית שמקבלת את מירב המשאבים היא תרבות יהודית לבנה, ואת הפירוורים שנשארים מחלקים לתרבות ערבית, דרוזית וכו'. תרבות מזרחית בכלל לא מוכרת כקטגוריה... מה שמוגדר פה כ'תרבות ישראלית' היא תרבות אירופוצנטרית במהותה... בישראל יש הכחשה של הזהות המזרחית". ראו אורלי נוי "פסטיבל 'ליכי במזרח' – חגיגה של תרבות מזרחית מגוונת, עדכנית וריבונית" שיחה מקומית (9.6.2015) <https://bit.ly/3JAKB8A>.

140 דהאן-כלב, לעיל ה"ש 51, בעמ' 221–230.

141 Shohat, לעיל ה"ש 77; ברייר-גארב, לעיל ה"ש 76.

התקבלה עתירתה של ד"ר שירן, אשר ביקשה לכלול בסיפור בניית האומה שסופר במסגרת סדרת הטלוויזיה התיעודית "עמוד האש" את תרומתם של יהודים מזרחים, והתסריט של סדרת הטלוויזיה היה נכתב מחדש באופן שתרומתם של המזרחים לציונות הייתה נכללת בו. הסיפור שהיה מסופר בתסריט החדש היה מעורר בוודאי מחלוקת פנימית קשה בקרב מזרחים, שהרי אין ביניהם הסכמה – היסטורית או אידיאולוגית – בדבר יחסם של המזרחים לתנועה הציונית. גם הדרשה לכלול את מורשת יהודי המזרח בספרי הלימוד – דרישה שנדונה ב**דוח ועדת ביטון**<sup>142</sup> – עוררה חוסר נחת ופולמוס בקרב מזרחים. יהודה שנהב, לדוגמה, טען כי דרישתם של אינטלקטואלים מזרחים לכלול את מורשת יהודי המזרח בספרי הלימוד ובתוכניות הטלוויזיה, במקום לייצר נרטיב היסטורי חלופי, היא המשך של נרטיב-העל שבו יהודי ערב נדרשים להפגין את נאמנותם לחלום הציוני של יהודי אירופה.<sup>143</sup>

לטענתנו, יש לוותר על הנסיונות להגדיר את תרבותם הקבוצתית של מזרחים. התצורה הנוכחית של השיח הרב-תרבותי, ובמיוחד הדגש המושם במסגרתו בשימור ההבדל התרבותי, הם במידה רבה תגובה מגננתית על הדרשה שהוצבה בפני המזרחים להיטמע בתרבות הרוב, ולא תוצר של ניתוח נורמטיבי או פוליטי שקול ומלא מחשבה. יש לאפשר לתרבות המזרחית להתפתח באופנים שונים, תוך ניהול שיג ושיח עם תרבויות אחרות. באופן זה תוכל התרבות המזרחית להשתחרר מכבליו השמרניים של פרויקט השימור התרבותי ומהפטישיזם של הייחוד והמסורת – כבלים ההולכים ומתהדקים סביבה תחת הרב-תרבותיות הליברלית ושיח ההבדל. אך האם הוויתור על הניסיון להגדיר את מאפייני התרבות המזרחית אינו מותיר את המזרחים המעוניינים בקידומה של תרבות מזרחית בישראל בפני שוקת שבורה? כיצד ניתן להביא לידי שינוי במעמדה של התרבות המזרחית מבלי ליפול להגדרות מהותניות של מאפיינים תרבותיים מקובעים ושמרניים? תשובתנו היא כי יש לעבור משיח שבמרכזו הזכות ליצירת תרבות ולשימורה, לשיח שעניינו גישה שווה לצריכת תרבות. במילים אחרות, יש להגן על זכותם של קבוצות מיעוט לגישה שוויונית לתרבות, מבלי להתערב בתכנים עצמם. על כך בחלק הבא.

### (ב) זכות הגישה לתרבות

זכות הגישה לתרבות היא למעשה חלק בלתי-נפרד מהזכות לתרבות, ומהווה תנאי מוקדם ליצירת תרבות. ללא גישה אפקטיבית לתרבות, יכולתם של פרטים להשתתף בצורה משמעותית בייצור תרבות נפגעת אנושות. כפי שראינו לעיל, אין זה ברור כלל שהתרבות המזרחית זקוקה להגנה משפטית, אולם אין עוררין על כך שלכל פרט במדינה צריכה להיות גישה שווה למוצרי תרבות. לכן דרישה לשוויון בין אזרחי המדינה בגישה לתרבות אפשר שראוי לנסח כטענה משפטית, והיא עשויה לאפשר למזרחים המבקשים לקדם את תרבותם לפנות לבתי-המשפט לקבלת סעד.

142 דוח ועדת ביטון, לעיל ה"ש 9.

143 שנהב "הזהות המפוצלת של מזרחים", לעיל ה"ש 55.

סעיף 27(1) להכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם, המהווה מסמך-יסוד מכונן של התנועה לזכויות האדם, קובע כך:

Everyone has the right freely to participate in the cultural life of the community, to enjoy the arts and to share in scientific advancement and its benefits.<sup>144</sup>

סעיף זה קובע כי תרבות צריכה להיות בהישג-ידו של כל המעוניין, ולשם כך על המדינה לאפשר גישה לתרבות<sup>145</sup> – זכות המכונה "הזכות להשתתף בחיי התרבות".<sup>146</sup> הזכות להשתתף בחיי התרבות עוגנה בשנת 1966 גם בסעיף 15(1) לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות,<sup>147</sup> הקובע כי "מדינות שהן צד באמנה מכירות בזכותו של כל אדם... להשתתף בחיי התרבות".<sup>148</sup> סעיף 15(2) לאמנה קובע מפורשות כי מדינות שהן צד לאמנה מחויבות לפעול לקידום הזכויות האמורות,<sup>149</sup> ומכיוון שמדינת-ישראל היא צד לאמנה, עליה להגן על הזכות למימוש תרבותי של יחידים ושל קבוצות. הוראת הסעיף מתיישבת גם עם הרוח הכללית של האמנה, שלפיה על המדינות החברות לאמנה לנקוט צעדים מתמשכים על-מנת להבטיח את מימושו של הזכויות הכלכליות, החברתיות והתרבותיות המעוגנות בה. המלצת אונסק"ו משנת 1976 בעניין השתתפותם של בני-האנוש בחיי התרבות קובעת שני מונחי-מפתח בהקשר של הזכות להשתתפות בחיי התרבות. האחד הוא "גישה לתרבות", המוגדרת כהזדמנויות קונקרטיות הזמינות לכולם – לרבות באמצעות יצירת תנאים חברתיים-כלכליים הולמים – להנאה מערכי תרבות ומנכסי תרבות. משמעות הדבר היא שעל המדינות לאפשר לאזרחים קבלת מידע, הכשרה ויכולת להבין ערכי תרבות ונכסי תרבות.<sup>150</sup> המונח האחר שההמלצה עוסקת בו הוא "השתתפות בחיי התרבות", המוגדרת כהזדמנויות קונקרטיות המובטחות לכל קבוצה ולכל פרט לביטוי עצמי חופשי ולנטילת חלק בפעילות יצירתית לשם פיתוח מלא של האישיות, חיים הרמוניים וקדמה תרבותית של החברה.<sup>151</sup> המושג "תרבות",

- Universal Declaration of Human Rights, G.A. res. 217A (III), U.N. Doc A/810 at 71, art. 27(1) (1948). 144
- François Dessemontet, *Copyright and Human Rights, in INTELLECTUAL PROPERTY AND INFORMATION LAW: ESSAYS IN HONOUR OF HERMAN COHEN JEHOAM* 113, 117 (Jan J.C. Kabel & Gerard J.H.M. Mom eds., 1998). 145
- אורית פישמן-אפורי "זכויות תרבותיות וזכויות אדם: כלי לפיתוח מאוזן של דיני זכויות יוצרים בישראל" **משפטים** לז' 505, 499 (2007). 146
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Dec. 16, 1966, 993 U.N.T.S., art. 15(1). 147
- ס' 15(1) לאמנה בינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, כ"א 31, 205 (נפתחה לחתימה ב-1966) (אושרה ב-1991). 148
- שם, ס' 15(2), **הקובע**: "The steps to be taken by the States Parties to the present Covenant to achieve the full realization of this right shall include those necessary for the conservation, the development and the diffusion of science and culture". 149
- UNESCO, Recommendation on Participation by the People at Large in Cultural Life and Their Contribution to It, art. 1(2)(a) (1976). 150
- שם, ס' 1(2)(b). 151

על-פי אונסק"ו, אינו מכוון דווקא ליצירות אומנות או לתוצרי תרבות גבוהה, אלא לכל צורה של יצירתיות או ביטוי של קבוצות או פרטים, בין באורח חייהם ובין בפעילותם האומנותית,<sup>152</sup> ומקובל לכלול במסגרתו שפה, ספרות, דת, אומנות, מדע וידע.<sup>153</sup>

לפי פרופ' אורית פישמן-אפורי, לזכות להשתתף בחיי התרבות יש שני פנים: היא מעניקה לפרט זכות פסיבית להיחשף לתוצרי תרבות, והיא מעניקה לו זכות אקטיבית ליטול חלק ביצירת תרבות.<sup>154</sup> המרכיב הפסיבי של הזכות עניינו בזכות להיחשף לידע, לרעיונות ולמוצרי תרבות. המרכיב האקטיבי של הזכות עניינו באפשרות ליטול חלק פעיל בחיי התרבות על-ידי תקשורת עם הזולת, השתתפות בפעילות יצירתית ושיתופה עם אחרים.<sup>155</sup> שני הרכיבים הללו משלימים זה את זה. ללא היכולת להיחשף לידע, לרעיונות ולפעילויות תרבות, היכולת של פרטים ליהפך מאוחר יותר ליצרני תרבות נפגעת במידה ניכרת. תנאי מוקדם להיפכותו של פרט ליצרן של תרבות אשר משקפת את ייחודיותו, את אישיותו ואת הקבוצה התרבותית שממנה הוא מגיע הוא אפשרות גישה שלו למוצרי תרבות – לאומנות, לספרים, למוזיקה ועוד. לאחרונה הכיר בית-המשפט העליון לראשונה במפורש בזכות לגישה שוויונית לתרבות בפסק-הדין בעניין **שרת התרבות והספורט**, שעסק בתיקון שערכה שרת התרבות לשעבר מירי רגב, בשנת 2016, למבחני התמיכה של משרד התרבות והספורט בגופי תרבות.<sup>156</sup> שופטי ההרכב אומנם נחלקו בדעתם ביחס לשאלה אם שרת התרבות רשאית להעניק תנאים מועדפים למוסדות תרבות המקיימים הופעות באזור יהודה והשומרון,<sup>157</sup> אך היו תמימי-דעים ביחס לכך שעידוד צריכת תרבות על-ידי מגוון אוכלוסיות וחשיפה שוויונית של תושבים לתרבות היא תכלית ראויה.<sup>158</sup> לדידם של כל השופטים יש חשיבות לפעילות תרבותית בסביבת המגורים הקרובה של התושבים, ו"הנגשת התרבות לכלל אזרחי ישראל הינה תכלית ראויה".<sup>159</sup>

המעבר מן הזכות לתרבות מזרחית, במשמעה כזכות לשימור המטען התרבותי היציב והקבוע של הקבוצה, לזכות לגישה שוויונית של מזרחים לתרבות מהווה, הלכה למעשה, גם מעבר מדרישה **סימבולית** להכרה בתרבות המזרחית ולהגנה עליה לדרישה **מטריאלית** להקצאת המשאבים הנדרשים לצורך מתן גישה אפקטיבית של מזרחים לתרבות. אף שלכאורה הן הזכות

152 שם, ס' 3(a).

153 ראו UNESCO, *Right to Participate in Cultural Life*, available at <https://en.unesco.org/human-rights/cultural-life>

154 פישמן-אפורי, לעיל ה"ש 146, בעמ' 500.

155 שם, בעמ' 511.

156 עניין **שרת התרבות והספורט**, לעיל ה"ש 3.

157 המשנה לנשיאה חנן מלצר סבר בדעת רוב כי הענקת בונוס למוסדות תרבות המקיימים הופעות באזור יהודה והשומרון הינה מפלה, ופוגעת בחופש הביטוי האומנותי של מוסדות תרבות שאינם מעוניינים להופיע באזור זה. ראו שם, פס' 67–68 ו-79 לפסק-דינו של המשנה לנשיאה מלצר. השופט דוד מיניץ, לעומת זאת, סבר בדעת מיעוט כי אין מדובר במדיניות מפלה, הואיל ולמוסדות תרבות אין זכות קנויה במדיניות התקצוב של משרד התרבות והספורט. ראו שם, פס' 1, 9, 25, 34 ו-38 לפסק-דינו של השופט מיניץ.

158 שם, פס' 65–68 לפסק-דינו של המשנה לנשיאה מלצר ופס' 11–12, 22 לפסק-דינו של השופט מיניץ.

159 שם, פס' 12 לפסק-דינו של השופט מיניץ.

ליצירת תרבות והן זכות הגישה לתרבות מחייבות הקצאת משאבים ציבוריים לצורך מימושן, בפועל, בשל הקושי העצום להגדיר מהי "תרבות מזרחית", נותרה הדרישה למימוש הזכות לתרבות מזרחית ברמה הסימבולית של הכרה בתרבות המזרחית, מבלי שנלוו להכרה זו תביעות להקצאת משאבים – עובדה הבאה לידי ביטוי, בין היתר, בהעדר פניות לבתי-המשפט בטענה להפליה בתקצוב תרבות מזרחית. המעבר לזכות הגישה לתרבות משחרר אותנו מן הצורך להגדיר את תוכני התרבות המזרחית ומאפייניה, מחד גיסא, ומאפשר למדוד בצורה אמפירית את הטענות בדבר הפלייתם של מזרחים בגישה לתרבות, מאידך גיסא. הדרישה להקצאה שוויונית של משאבים לצריכת תרבות אינה שוללת את הדרישה להקצאת משאבים ליצירת תרבות, אלא כוללת אותה בתוכה, שכן צריכת תרבות שוויונית תוביל בתורה ליצירת תרבות שוויונית יותר. זכות הגישה לתרבות פותחת גם את האפשרות לקשור את טענת ההפליה התרבותית של מזרחים להקצאה לא-שוויונית של משאבים ציבוריים, אשר ניתנת לתרגום לטענה משפטית קבילה.

זכות הגישה לתרבות מסיטה את המבט מן הדרישה להכרה במטען התרבותי של הקבוצה אל בחינת האופן שבו הממשלה תומכת באפשרותם של בני קבוצות שונות לצרוך תרבות. היכולת לצרוך תרבות ולהשתתף בחיי התרבות תלויה בראש ובראשונה במעמד החברתי-הכלכלי של הפרט, ולכן הגישה לתרבות של קבוצות המשתייכות למעמד חברתי-כלכלי נמוך היא מצומצמת מלכתחילה. מסיבה זאת מימון ציבורי של תרבות הוא הכרחי על-מנת לצמצם פערים. כפי שנראה להלן, המימון הציבורי של תרבות בישראל לא רק שאינו מצמצם את הפערים התרבותיים, אלא אף מגדיל אותם. סיבה מרכזית לכך היא התפקיד המרכזי, אך הנסתר מן העין, שממלאות הרשויות המקומיות במימון מפעלי תרבות.

## 2. מעבר מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי

בחלק זה של המאמר נראה כי אף שמשרד התרבות הוא השחקן המרכזי שאליו מופנים חיצו הביקורת בכל הנוגע פתת-תקצוב של תרבות מזרחית, בפועל הרשויות המקומיות הן המממנות העיקריות של תרבות בישראל, ועל-כן הגישה לתרבות של אזרחים בישראל נקבעת במידה רבה על-פי מקום מגוריהם. הנתונים שיוצגו בפרק זה, בשילוב עם הנתונים שיוצגו בפרק הבא על-אודות דפוסי ההיפרדות במגורים בין מזרחים לאשכנזים, יציירו תמונה ברורה שלפיה הגישה לתרבות של מזרחים, המתגוררים בשיעורים גבוהים ברשויות מקומיות פריפריאליות ועניות, נמוכה מזו של אשכנזים, המתגוררים על-פי-רוב ברשויות מקומיות מבוססות יותר במרכז הארץ.

על-מנת להבין מדוע הרשויות המקומיות הן הרובד השלטוני המשפיע ביותר על צריכת התרבות של אזרחי המדינה, נפתח בהסבר קצר על אופן המימון של מוסדות תרבות ואירועי תרבות בישראל. תרבות ממומנת הן על-ידי גורמים פרטיים (בראש ובראשונה משקי-בית) והן על-ידי גורמים ציבוריים. על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ההוצאה האומית על תרבות, בידור וספורט הסתכמה בשנת 2017 ב-59.6 מיליארד ש"ח, המהווים כ-4.7% מהתוצר

הלאומי הגולמי.<sup>160</sup> חלק-הארי של ההוצאה הלאומית על תרבות בישראל ממומן על-ידי משקי-בית פרטיים, באמצעות קניית שירותי תרבות כגון הצגות, קונצרטים, מופעי ספורט ועוד. כך, לדוגמה, בשנת 2017 מימנו משקי-בית פרטיים כ-83% מן ההוצאה הלאומית הכוללת על תרבות (49.5 מיליארד ש"ח), בעוד שגורמים ציבוריים מימנו רק כ-17% ממנה (10.1 מיליארד ש"ח).<sup>161</sup>

במבט ראשון נתונים אלו מצביעים על כך שכוחות השוק מספקים את המענה הנדרש לקידום התרבות המזרחית, וכי אין כלל צורך במימון תרבות על-ידי המדינה.<sup>162</sup> אולם כאשר בוחנים את הנתונים לעומק, מתברר כי בין משקי-הבית בישראל מתקיים אי-שוויון בולט בצריכת תרבות: בעוד ההוצאה הממוצעת על תרבות של משק-בית בעשירון התחתון עומדת על כ-111 ש"ח בחודש לנפש, ההוצאה החודשית הממוצעת של משק-בית בעשירון העליון גדולה פי חמישה כמעט ועומדת על כ-523 ש"ח לנפש (ראו תרשים 1).<sup>163</sup> כפי שניתן להסיק מנתון זה, יכולתם של פרטים לצרוך תרבות ולהשתתף בחיי התרבות תלויה בראש ובראשונה במעמד החברתי-הכלכלי של הפרט, ולכן הגישה לתרבות של קבוצות המשתייכות למעמד חברתי-כלכלי נמוך היא מצומצמת מלכתחילה. מכאן שאם נוציא את המדינה מתחום התרבות ונשאיר את מימון התרבות לכוחות השוק בלבד, התוצאה תהיה הגדלת חוסר השוויון בגישה לתרבות, אשר תפגע בקבוצות חלשות ובתרבותן.<sup>164</sup>

160 וייסבלאי תקציב התרבות ותקצוב מוסדות תרבות, לעיל ה"ש 121, בעמ' 3. תחת תרבות, בידור וספורט נכללו בסקירה זו מורשת תרבותית, ספרות ואומנות פלסטית, מוזיקה ואומנויות הבמה, רדיו וטלוויזיה, קולנוע וצילום, פעילות חברתית-קהילתית, ספורט ומשחקים, מחשבים ומרשתת, שמירה על הסביבה והימורים. בהעדר הגדרה בין-לאומית אחידה ומוסכמת להוצאה על תרבות, בידור וספורט, נכללו בפרסום של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סוגי ההוצאה שפורטו בהמלצה של אונסק"ו (UNESCO) בנוגע לסטטיסטיקה בנושא ההוצאה הציבורית על תרבות וכן הסעיפים שנכללו בסעיף "בידור ותרבות" (Recreation and Culture) בסיווג המוצרים והשירותים לפי ייעוד בהוצאה לצריכה פרטית (COICOP). ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה **ההוצאה הלאומית לתרבות, לבידור ולספורט 1984/85–2017** 14 (פרסום מס' 1739, 2018) (להלן: "למ"ס ההוצאה הלאומית לתרבות).

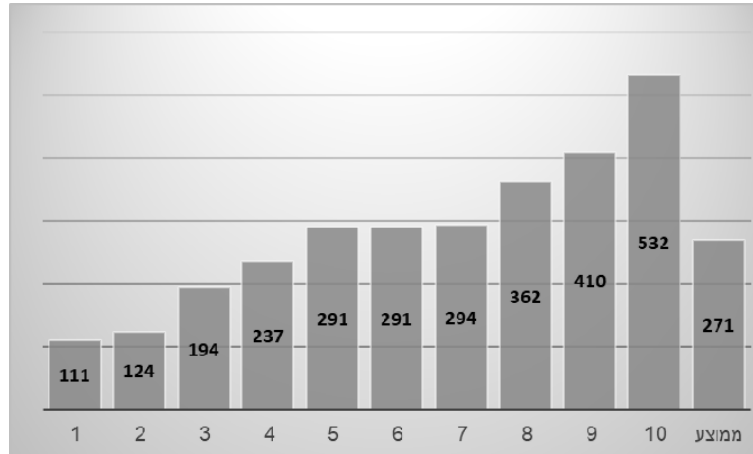
161 וייסבלאי תקציב התרבות ותקצוב מוסדות תרבות, לעיל ה"ש 121, בעמ' 3. ראו גם למ"ס ההוצאה הלאומית לתרבות, לעיל ה"ש 160, בעמ' 11 ("76.7% מכלל ההוצאות של משקי הבית לתרבות, לבידור ולספורט בשנת 2017, היו הוצאות עבור שירותי תרבות כגון הצגות, סרטים, קונצרטים, ביקורים במועדוני לילה ובבריכות שחייה, מופעי ספורט, שירותי אינטרנט והימורים. שאר ההוצאות היו לרכישת מוצרים כגון מכשירי טלוויזיה ורדיו, מערכות סטריאו, מחשבים, ספרים וכלי נגינה").

162 דוגמה לכך היא הטענה כי ישראל נהפכה למעשה למעצמת תרבות מזרחית וכי אומני הזמר המזרחי הם האומנים המושמעים והמצליחים ביותר בישראל. ראו, למשל, חיות, לעיל ה"ש 105. אכן, יש הסבורים כי אין המדינה צריכה לסייע באופן ישיר למפעלים תרבותיים של קבוצות מיעוט. ראו, למשל, גרשון גונטובניק "הזכות לתרבות בחברה ליברלית ובמדינת-ישראל" **עיוני משפט** כז 23, 52–56 (2003).

163 וייסבלאי תקציב התרבות ותקצוב מוסדות תרבות, לעיל ה"ש 121, בעמ' 3–4.

164 ראו, למשל, אדם שנער "חופש הביטוי, חופש המימון ועקרון אי-ההנצחה" **משפטים על אתר** יב 29 (2018). גישה זו עולה בקנה אחד עם גישתם של כותבים בולטים בתחום הרב-תרבותיות, כגון ויל קימליקה, הטוענים כי יש צורך בסיוע מדינתי ישיר לתרבויות מיעוט לשם יצירת שוויון מהותי

**תרשים 1 : ההוצאה החודשית הממוצעת של משק בית על תרבות לפי הכנסה נטו לנפש**  
**סטנדרטית, 2017<sup>165</sup>**



כאמור, גופים ציבוריים, הכוללים את הממשלה, הרשויות המקומיות ומלכ"רים ציבוריים, מממנים אף הם פעילויות ומוסדות תרבות, אם באמצעות מתן סובסידיות ואם במימון ישיר, ולכל הפחות למן אמצע שנות השמונים של המאה שעברה רוב המימון הציבורי מקורו בשלטון המקומי.<sup>166</sup> בין השנים 1984 ו-2017 היה חלקן של הרשויות המקומיות בהוצאה הלאומית על תרבות כ-13% בממוצע, ואילו חלקה של הממשלה הסתכם בכ-5.5% בממוצע בלבד.<sup>167</sup> כך, לדוגמה, בשנת 2017 ההוצאה הציבורית על תרבות הסתכמה בכ-10.1 מיליארד ש"ח, שהיוו כ-17% מן ההוצאה הלאומית על תרבות. חלקה של הממשלה (משרד התרבות והספורט, משרד החינוך, משרד העבודה והרווחה, המשרד לקליטת עלייה והמשרד לשוויון חברתי) בהוצאה הלאומית לתרבות היה כ-4.7% (כ-2.8 מיליארד ש"ח), ואילו חלקן של הרשויות המקומיות עמד על כ-9.8% (כ-5.8 מיליארד ש"ח). 2.5% הנותרים מומנו על ידי מלכ"רים ציבוריים (כ-1.5 מיליארד ש"ח) (ראו תרשים 2).<sup>168</sup>

בין לבין תרבות הרוב. לדיון בגישתם של קימליקה וכותבים נוספים הסבורים כי על המדינה להעניק סיוע מדינתי ישיר למימוש מפעלם התרבותי של בני תרבות המיעוט ראו גונטובניק, לעיל ה"ש 162, בעמ' 52-54.

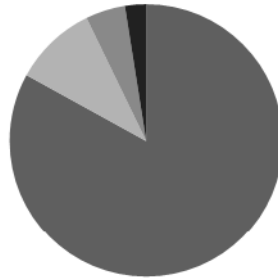
165 התרשים לקוח מתוך וייסבלאי תקציב התרבות ותקצוב מוסדות תרבות, לעיל ה"ש 121, בעמ' 4.

166 בין השנים 1984 ו-2016 נע חלקה של הממשלה במימון ההוצאה הלאומית לתרבות בין 1.8% ל-13%, וחלקן של הרשויות המקומיות באותן שנים נע בין 8.3% ל-18.2%. ראו למ"ס ההוצאה הלאומית לתרבות, לעיל ה"ש 160, בעמ' 25.

167 עיבוד נתונים מתוך למ"ס ההוצאה הלאומית לתרבות, שם.

168 וייסבלאי תקציב התרבות ותקצוב מוסדות תרבות, לעיל ה"ש 121, בעמ' 3.



תרשים 2: הוצאה לאומית על תרבות, בידור וספורט לפי מגזר מממן, 2017<sup>169</sup>

■ מלכ"רים 2.5% ■ ממשלה 4.7% ■ רשויות מקומיות 9.8% ■ משקי בית 83%

המסקנה מן האמור לעיל היא שהשיח הציבורי והאקדמי בנוגע להפליה בתקצוב תרבות מזרחית, המתמקד כמעט אך ורק בהקצאת משאבים על-ידי משרד התרבות ישירות לגופים נתמכים, חוטא בהבנת המציאות. לאמיתו של דבר, חלקן של הרשויות המקומיות במימון ההוצאה הלאומית על תרבות עולה בצורה ניכרת על חלקה של הממשלה. במילים אחרות, בעוד על השלטון המרכזי נשפכים קיתונות של ביקורת, והניסיון לתקן את חוסר השוויון בהקצאת משאבי התרבות מתרכז בו באופן בלעדי כמעט, האתר שבו מתרחשת עיקר ההקצאה של משאבים לתרבות – קרי השלטון המקומי – נשאר מחוץ לאור הזרקורים.

מהו אופן המימון של תרבות ברמה המקומית? הרשויות המקומיות, ככל גוף ציבורי, פועלות על-פי תקציב, הכולל סעיפי תקצוב שונים, כגון תברואה, תכנון ובנייה, חינוך, רווחה ותרבות. תקציב התרבות נחלק להכנסות המיועדות לתרבות ולהוצאות על תרבות. נדון תחילה בצד ההכנסות ולאחר-מכן בצד ההוצאות. הכנסותיהן של הרשויות המקומיות המיועדות לתרבות מגיעות משני מקורות עיקריים: האחד, השתתפות משרדי הממשלה השונים (בעיקר משרד התרבות אך גם משרד החינוך ומשרדי ממשלה נוספים) במימון של מוסדות תרבות ואירועי תרבות ברשויות המקומיות; והאחר, הכנסות עצמיות של הרשויות המקומיות מפעילויות תרבות שהן יוזמות.<sup>170</sup> המקור הראשון הוא כאמור תמיכות של השלטון המרכזי במוסדות תרבות ובאירועי תרבות ברשויות המקומיות.<sup>171</sup> חלק לא-מבוטל מן התקציב

169 שם; למ"ס ההוצאה הלאומית לתרבות, לעיל ה"ש 160, בעמ' 11, לוח 2, לוח 5, תרשים 3. הוצאותיהן של הרשויות המקומיות כוללות הוצאות של מנהל החינוך, התרבות והנוער, ובכלל זה הוצאות של אגף קהילה, נוער וספורט הכלולות בתקציב הרגיל ובתקציב הבלתי-רגיל; הוצאות של מחלקת הטקס והאירועים לחגיגות ולמבצעים; ההוצאות בסעיפים "גנים ונסיעות" ו"חופים ובריכות שחייה"; וכן הוצאות של המחלקה לנכסים ציבוריים. ראו שם, בעמ' 16–17.

170 רכיב נוסף בהכנסות של הרשויות המקומיות המיועדות לתרבות הוא הכנסות ממוסדות ומקורות חוץ-עירוניים, אך רכיב זה זניח יחסית ולכן המאמר לא יעסוק בו. ראו עיריית תל-אביב – פו דברי הסבר הצעת תקציב רגיל לשנת הכספים תשע"ז–2017, 16, 31, 45–47 (2017); עיריית ירושלים תקציב ההכנסה לשנים 2017–2018 לפי פרק 32 ("תקבולי תרבות") (2017).

171 איגוד הגזברים הנחיות להגשת מסגרת תקציב הרשות המקומית לשנת 2017 נספח א, בעמ' 13–14, 19 (2017).

הממשלתי המיועד לתרבות אינו מועבר ישירות ממשרדי הממשלה לגופי תרבות נתמכים, אלא מועבר לרשויות מקומיות אשר מממנות פעילויות תרבות שונות בתחומן, כגון אירועי ספרות; פסטיבלי אומנות, תיאטרון ומוזיקה; הקמה ותפעול של תזמורות, להקות, מקהלות וספריות; ועוד. בשנת 2017 עמד תקציבו של מנהל התרבות – הגוף המרכזי במשרד התרבות והספורט האחראי למימון תרבות בישראל – על כ-915.3 מיליון ש"ח.<sup>172</sup> באותה שנה העביר משרד התרבות לרשויות המקומיות תמיכות בסכום של 153.7 מיליון ש"ח.<sup>173</sup> המקור השני של ההכנסות למימון תרבות הוא הכנסותיהן העצמיות של הרשויות המקומיות מאירועי תרבות שהן יוזמות ומקיימות, כגון מכירת מינויים למוסדות תרבות, מכירת כרטיסים לאירועי תרבות, תשלומי הורים לחוגים ועוד.<sup>174</sup> סך כל תקבולי הרשויות המקומיות לתרבות, הן ממשרדי הממשלה השונים והן מהכנסותיהן העצמיות, עמד בשנת 2017 על כ-636.3 מיליון ש"ח.<sup>175</sup> אך זוהי תמונה חלקית בלבד. קיים פער גדול בין ההכנסות של הרשויות המקומיות המיועדות למימון תרבות לבין המימון שהרשויות המקומיות מעניקות בפועל למוסדות תרבות ולאירועי תרבות. ההוצאה לתרבות של כלל הרשויות המקומיות הגיעה בשנת 2017 לסכום כולל של כ-3.2 מיליארד ש"ח.<sup>176</sup> את הפער שבין תקבולי התרבות שמגיעים מן השלטון המרכזי ומן ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות מאירועי תרבות לבין ההוצאה בפועל

- 172 וייסבלאי תקציב התרבות ותקצוב מוסדות תרבות, לעיל ה"ש 121, בעמ' 5 ("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"). בשנת 2016 נתמכו על-ידי מנהל התרבות 58 גופים מוזיקליים כליים, 26 מקהלות וכיתות אומן, 58 גופים תיאטראליים, 45 גלריות, 79 גופי מחול, 52 מוזיאונים, 10 גופי מורשת, 39 מוסדות תרבות תורנית ועוד. ראו שם, בעמ' 7.
- 173 משרד האוצר, החשב הכללי **תשלומי תמיכה והעברה לשנת תשלום** (להלן: החשב הכללי) (הדוח מפרט את התמיכות שהועברו ממשרד התרבות והספורט לרשויות מקומיות בשנת 2017), מתוך אתר התמיכות הממשלתי <https://bit.ly/3L5RUB2>.
- 174 לדוגמה, סך כל ההכנסות של עיריית תל-אביב לתרבות בשנת 2017 עמדו על כ-6.4 מיליון ש"ח, מתוכם 3.7 מיליון ש"ח הגיעו מהשתתפות הממשלה ו-2.7 מיליון מגבייה עצמית של העירייה. ראו עיריית תל-אביב-יפו, לעיל ה"ש 170, בעמ' 31. סך כל ההכנסות של עיריית כפר-סבא לתרבות בשנת 2017 עמדו על כ-19.4 מיליון ש"ח, מתוכם 6.1 מיליון ש"ח הגיעו מהכנסות מפעילויות תרבות בהיכל התרבות (מכירת מינויים, הופעות והשכרת אולמות), 8.2 מיליון ש"ח הגיעו מספורט (דמי כניסה לאצטדיונים, חוגים, השתתפות הממשלה (300,000 ש"ח), אירועים וכולי), 2.1 מיליון ש"ח הגיעו מבתי תרבות (השכרת גלריות, שיעורים בגלריות, דמי שימוש בחדרי לימוד וכולי), 1 מיליון ש"ח מבתי תלמיד, ורק 75,000 ש"ח ממנהל התרבות. ראו עיריית כפר-סבא **דברי הסבר לתקציב 2017**, 14, 63 (2017). הכנסותיה של עיריית רמת-השרון לתרבות עמדו בשנת 2017 על כ-5.1 מיליון ש"ח, מתוכם 2 מיליון ש"ח מהפעלת בית "יד לבנים", 0.5 מיליון ש"ח השתתפות הממשלה בספרייה, 2 מיליון ש"ח תשלומי הורים לקונסרבטוריון ו-185,000 ש"ח השתתפות הממשלה בספורט. ראו רמת-השרון **דברי הסבר לתקציב 2017** 16 (2017).
- 175 עיבוד נתונים מתוך הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה **הרשויות המקומיות 2017 – קובץ נתונים לעיבוד** (2017) (להלן: למ"ס הרשויות המקומיות 2017).
- 176 שם. שני גורמים נוספים בעלי משמעות בתקצוב שירותי תרבות הם משרד החינוך ומפעל הפיס. תקציב מפעל הפיס לתרבות ולאומנות עמד על כ-56.3 מיליון ש"ח בשנת 2019. ראו וייסבלאי **תקציב התרבות ותקצוב מוסדות תרבות**, לעיל ה"ש 121, בעמ' 7.

של הרשויות על תרבות מממנות הרשויות המקומיות מתקציבן השוטף.<sup>177</sup> ההוצאה הממוצעת על תרבות, בידור וספורט לנפש בישראל (הכוללת הוצאות פרטיות וציבוריות גם יחד) עמדה בשנת 2017 על 6,473 ש"ח.<sup>178</sup> מתוך הוצאה כוללת זו, ההוצאה הממוצעת לתרבות לנפש של הרשויות המקומיות עמדה על 396 ש"ח לתושב לשנה.<sup>179</sup> אך כמו כל ממוצע, מספר זה עלול להטעות, שכן ההוצאה הממוצעת לתושב שונה באופן משמעותי בין רשות לרשות. שוני זה הוא חשוב, משום שההוצאה השנתית של רשות מקומית על תרבות לנפש משקפת את ההזדמנות של תושב הרשות לצרוך שירותי תרבות.

על-מנת לעמוד על הפערים בהזדמנות לצריכת תרבות של תושבים ברשויות מקומיות שונות, חילקנו את הרשויות המקומיות לשלוש קבוצות: קבוצת "הרשויות העשירות", הכוללת את כל הרשויות המקומיות המדורגות באשכול השמיני ומעלה במדד החברתי-הכלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;<sup>180</sup> קבוצת "עירות-הפיתוח", הכוללת רשויות מקומיות שמוגדרות "ערי-פיתוח" על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;<sup>181</sup> קבוצת "הרשויות הערביות", הכוללת את כל הרשויות המקומיות הערביות בארץ.<sup>182</sup> הקבוצה הרביעית, "אחר", כוללת את כל שאר הרשויות המקומיות – אלה שאינן רשויות עשירות, ערי-פיתוח או רשויות ערביות.

ניתוח הנתונים בנוגע להכנסות ולהוצאות של הרשויות המקומיות על תרבות חושף פערים עצומים בין הרשויות המקומיות הן בהכנסות לתרבות והן בסעיף המשמעותי יותר של הוצאות על תרבות. ממוצע תקבולי התרבות של רשויות עשירות עומד על 347 ש"ח לתושב בשנה (7.1

177 תקציבן השוטף של הרשויות המקומיות מורכב מכספי מיסים, מאגרות ומהיטלים שהרשות גובה, כמו-גם ממענקים והשתתפויות של משרדי הממשלה וגופים ציבוריים אחרים. ראו איגוד הגזברים, לעיל ה"ש 171, נספח א, טבלה 2 ("הרכב הכנסות עצמיות"). השתתפות הממשלה בהוצאות על תרבות עומדת על 1.1%, 0.8% מסך ההוצאות על תרבות ממומנות מגבייה עצמית, ו-98.1% ממימון עצמי של העירייה. ראו עיריית תל-אביב-יפו, לעיל ה"ש 170, בעמ' 31.

178 למ"ס ההוצאה הלאומית לתרבות, לעיל ה"ש 160, בעמ' 10.

179 עיבוד נתונים מתוך למ"ס הרשויות המקומיות 2017, לעיל ה"ש 175.

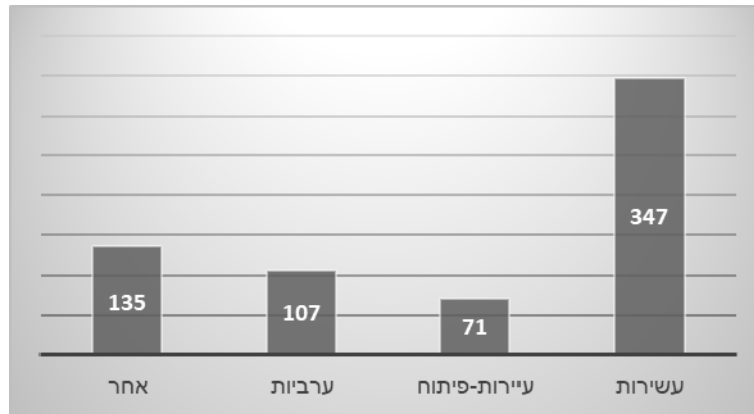
180 הרשויות המקומיות אשר מדורגות באשכול השמיני ומעלה במדד החברתי-הכלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הן כפר-שמריהו, סביון, רמת-השרון, כוכב-יאיר, להבים, כפר-ורדים, עומר, שוהם, הר-אדר, תל-אביב-יפו, רמת-גן, כפר-סבא, הרצליה, מודיעין-מכבים-רעות, רעננה, גבעתיים. ראו שם.

181 עירות-הפיתוח הוקמו ברובן בשני העשורים הראשונים לאחר קום המדינה, ואוכלסו ביהודים שהיגרו לישראל ממדינות ערביות ומוסלמיות. בשל התפיסה שרווחה באותה תקופה כי יש לפזר את האוכלוסייה באזורי הספר, על-מנת לשמור על הקרקע בשליטה יהודית, רובן המכריע של הרשויות הללו ממוקמות בפריפריה הגיאוגרפית של ישראל, בעיקר בגליל ובנגב. ראו אורן יפתחאל "בינוי אומה וחלוקת המרחב ב'אתנוקרטיה הישראלית': התיישבות, קרקעות ופערים עדהיים" עיוני משפט כא 637 (1998). רשימת עירות-הפיתוח מתבססת כאמור על רשימת הרשויות המקומיות המוגדרות "ערי-פיתוח" על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, וכוללת את אופקים, אילת, בית-שאן, בית-שמש, דימונה, חצור הגלילית, טבריה, יבנה, יקנעם עילית, ירוחם, כרמיאל, מגדל-העמק, מעלות-תרשיחא, מצפה-רמון, נוף-הגליל (לשעבר נצרת עילית), נתיבות, עכו, עפולה, ערד, צפת, קריית-גת, קריית-מלאכי, קריית-שמונה, שדרות ושלומי. ראו רינת בניטה ואהוד בקר מבט על ערי הפיתוח: 1972–2016 3 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2018).

182 עיבוד נתונים מתוך למ"ס הרשויות המקומיות 2017, לעיל ה"ש 175.

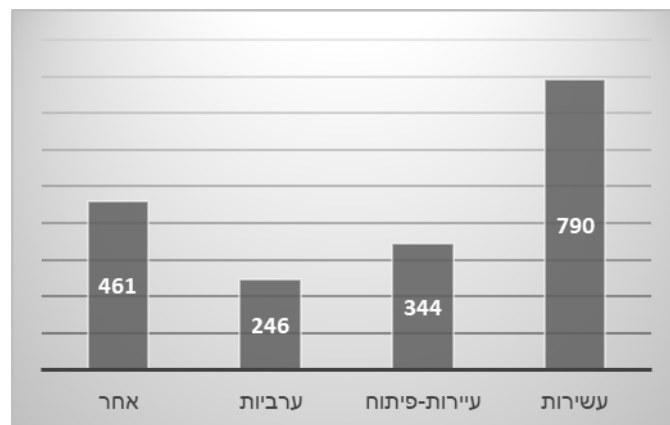
מיליון ש"ח); של עיירות-פיתוח – על 79 ש"ח לתושב בשנה (כ-3 מיליון ש"ח); ושל רשויות ערביות – על 107 ש"ח לתושב בשנה (1.2 מיליון ש"ח) (ראו תרשים 3).

### תרשים 3: הכנסה שנתית לתרבות לתושב לפי סוג הרשות המקומית



הפער בין הרשויות המקומיות השונות מתעצם כאשר בוחנים את גובה ההוצאות של הרשויות על תרבות, שכן מטבע הדברים רשויות מבוססות מסוגלות להשקיע מתקציבן משאבים רבים יותר במימון תרבות. ממוצע ההוצאות על תרבות ברשויות מקומיות עשירות עמד בשנת 2017 על 790 ש"ח לתושב (46 מיליון ש"ח); בעיירות-פיתוח היא עמדה על 345 ש"ח לתושב (18 מיליון ש"ח); וברשויות הערביות היא עמדה על 246 ש"ח לתושב (3 מיליון ש"ח) (ראו תרשים 4).<sup>183</sup>

### תרשים 4: הוצאה שנתית על תרבות לתושב לפי סוג הרשות המקומית



המסקנה היא שהפערים הגדולים בין הרשויות המקומיות ביכולת לממן מוסדות תרבות ואירועי תרבות הם תוצר של שני גורמים מצטברים: האחד הוא הקצאת משאבים לא־שוויונית מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, קרי, העובדה שהשתתפות הממשלה במימון תרבות ברשויות מקומיות עשירות גבוהה בהרבה מהשתתפותה במימון תרבות ברשויות מקומיות חלשות בפריפריה; והאחר הוא הקצאת המשאבים של הרשויות המקומיות לתרבות מן התקציב הרגיל של הרשות, אשר משתנה בהתאם לאיתנות הכלכלית של כל רשות ויכולתה לממן תרבות מתקציבה. שילוב של שני הפערים הללו, המעצימים זה את זה, מוביל לנחיתות כפולה של הרשויות המקומיות החלשות בפריפריה אל מול הרשויות המקומיות העשירות במרכז הארץ. על-מנת להבין טוב יותר איך נוצר כל אחד מן הפערים הללו, נדון בכל אחד מהם בנפרד.

#### (א) מדוע חלקן של הרשויות החלשות בתקציבים המועברים מן השלטון המרכזי הוא קטן?

תמיכות המועברות ממשרד התרבות לרשויות המקומיות מהוות, כפי שראינו, חלק מרכזי מן ההכנסות לתרבות של הרשויות המקומיות.<sup>184</sup> העברה של תמיכות במוסדות תרבות ובמפעלי תרבות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי אינה נעשית בצורה של העברה קבועה וכללית, כפי שנעשה לגבי תקציבי החינוך והרווחה.<sup>185</sup> האופן שבו משרד התרבות ומשרדי ממשלה נוספים תומכים במפעלי תרבות ברשויות המקומיות הוא באמצעות תקנות ייעודיות רבות, שבמסגרתן ניתנות תמיכות בתחומי תרבות שונים (כגון תיאטרון, פרויקטים מוזיקליים, מוזיאונים, אירועי ספרות, אומנות פלסטית ועוד). כל תקנה קובעת את אמות-המידה לקבלת התמיכה.<sup>186</sup> נוהל שר האוצר להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה ולדיון בהן קובע כי מוסד ציבור – ובכלל זה רשות המקומית – המבקש לקבל תמיכה ממשרד ממשלתי צריך להגיש למשרד הממשלתי בקשת תקצוב בכתב.<sup>187</sup> על השר העומד בראש המשרד הממונה על סעיף התקצוב למנות ועדה שתדון בבקשות התמיכה,<sup>188</sup> ועל הוועדה הממונה לדון בבקשות לפי אמות-מידה ומבחני

184 עיריית תל-אביב-יפו, לעיל ה"ש 170, בעמ' 31.

185 מימון שירותי הרווחה ברשויות המקומיות נעשה כך שמשרד הרווחה מממן כ-75% מתקציב זה והרשויות המקומיות נדרשות להשלים את 25% הנותרים מתקציבן. חובת השתתפות זו חלה ביחס לכל הרשויות, ללא הבחנה בין רשויות חזקות לרשויות חלשות, ויוצרת מצב של אי-שוויון עמוק בין רשויות מקומיות מבוססות, המסוגלות לממן את חלקן בתקציב, לבין רשויות מקומיות חלשות, שאינן מסוגלות לממן את חלקן בתקצוב שירותי הרווחה. ביחס להעברות לחינוך, משרד החינוך מעביר לרשויות המקומיות תשלומים קבועים למימון שירותי חינוך. בסיס התקצוב ידוע מראש, ומבוסס של תחשיבים הנוגעים בסעיף התקצוב ובסוג הרשות. ראו עדו אבגר מימון שירותי רווחה ברשויות המקומיות בשיטת המימון התואם (מצינג) (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2017); יניב רוני מימון תואם (matching) של משרדי ממשלה ורשויות מקומיות 2-3, 7-9 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2008); ג'וני גל, שביט מדהלה וחיים בלייך תקצוב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות 9-14 (מרכז טאוב 2017).

186 וייסבלאי תקציב התרבות ותקצוב מוסדות תרבות, לעיל ה"ש 121, בעמ' 5.

187 ס' 2 (א) לנוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה ולדיון בהן לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, י"פ התשע"ג 3172, <https://bit.ly/3udk0TY>, (להלן: נוהל שר האוצר).

188 שם, ס' 8 (א).

תמיכה הקבועים בתקנות ייעודיות ומפורסמים ברשומות.<sup>189</sup> כתוצאה מכך, אמות-המידה ומבחני התמיכה שהרשויות המקומיות צריכות לעמוד בהם על-מנת לזכות בתמיכה של משרד התרבות הם מגוונים, וכוללים, בין היתר, את היקף הפעילות האומנותית, איכות הפעילות, מיקומה, תקצוב הפעילות בשנים שקדמו לבקשת התמיכה ועוד. כאמור, בשנת 2017 העביר משרד התרבות לרשויות המקומיות תמיכות המסתכמות בכ-153.7 מיליון ש"ח.<sup>190</sup> בין התמיכות שניתנו אפשר למצוא תקצוב של מוזיאונים בכ-1.8 מיליון ש"ח, של פסטיבלים בכ-5.6 מיליון ש"ח, של אומנות פלסטית בכ-1.8 מיליון ש"ח, ושל קבוצות תיאטרון בכ-1.2 מיליון ש"ח.<sup>191</sup>

האופי המבוזר של התמיכה במפעלי תרבות ברשויות המקומיות באמצעות מגוון רחב של תקנות ספציפיות, כמו-גם אמות-המידה ומבחני התמיכה הקבועים בהן, יכולים לתת פשר לפערים הגדולים בין רשויות מקומיות עשירות לעניות בתמיכה הממשלתית במפעלי תרבות. סיבה ראשונה לפער היא שלרשויות מקומיות עשירות יש יתרון עצום בקבלת תמיכה ממשלתית, משום שהן מסוגלות להקצות משאבים וכוח-אדם להגשת בקשות מימון. על-מנת לקבל תמיכה במפעלי תרבות, הרשות המקומית נדרשת לעקוב אחר התקנות השונות שמתפרסמות במועדים שונים על-ידי משרדי הממשלה, לבחון את אמות-המידה ומבחני התמיכה הכלולים בהן, ואז לכתוב בקשת מימון שעונה על כל אמות-המידה הכלולות בתקנה, באופן שישכנע את הוועדה שתדון בבקשה לתמוך בה. הליך זה מצריך כוח-אדם מיומן המסוגל לעשות את העבודה וכן הקצאת משאבים לא-מבוטלים להגשת הבקשות. רשויות מקומיות חלשות, הנמצאות במצב גרעוני, אינן מסוגלות להקצות את המשאבים וכוח-האדם הנדרשים לשם כך, ולכן הן נמצאות בעמדת נחיתות מובנית ביחס לרשויות מקומיות עשירות, הזוכות בשל כך ברוב כספי התמיכה.

סיבה שנייה, וחשובה אף יותר, לפערים בין רשויות מקומיות בקבלת תמיכה ממשלתית במפעלי תרבות היא שבמקרים רבים אמת-מידה מרכזית לקבלת תמיכה היא דרישה למימון תואם (matching). מימון תואם הוא הסכם בין הרשות המקומית לממשלה שבו הרשות המקומית מתחייבת לממן אחוזים מסוימים מתקציב הפעילות שעבורה היא מבקשת מימון ממשלתי. עיון בתקנות מגלה כי ברוב המקרים הרשות המקומית נדרשת להוסיף מתקציבה

189 מבחני התמיכה של משרד התרבות נקבעים תוך התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה וכן עם המועצה הישראלית לתרבות ואמנות. ראו ס' 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985: ס' 3א(ה) לחוק קובע כי "הממונה על סעיף התקציב יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מבחנים שוויוניים לחלוקת הסכום שנקבע באותו סעיף תקציב לצורך תמיכה במוסדות ציבור"; ס' 3א(1) מטיל על שר האוצר לקבוע "בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, נוהל שלפיו יוגשו ויידונו בקשות של מוסדות ציבור לקבלת תמיכה מתקציב המדינה"; וס' 3א(ז) קובע כי נוהל שר האוצר ומבחני התמיכה של הממונים השונים על התקצוב צריכים להיות מפורסמים ברשומות. ס' 3(4) לחוק התרבות והאמנות, התשס"ג-2002, קובע כי תפקידה של המועצה הישראלית לתרבות ואמנות הוא ליעץ לשר.

190 החשב הכללי, לעיל ה"ש 173.

191 שם.

אחוז מסוים מן הסכום הכולל של מפעל התרבות כתנאי לקבלת התמיכה הממשלתית.<sup>192</sup> התקנות הקובעות את מבחני התמיכה בפסטיבלים בתחום אומנויות הבמה,<sup>193</sup> באירועים ספרותיים<sup>194</sup> ובפרויקטים מוזיקליים, דוגמת מקהלות, כיתות אומן ותיאטראות מוזיקליים,<sup>195</sup> כוללות כולן דרישה למימון תואם שלפיה שיעור התמיכה הממשלתית ברשות המקומית לא יעלה על 75% מתקציבה של פעילות התרבות שעבורה מבוקשת התמיכה.<sup>196</sup> לדוגמה, רשות מקומית המעוניינת להקים ספרייה ציבורית תוכל לקבל מימון מן המדינה בגובה של כ-50% מתקציב הקמת הספרייה, ואילו את יתרת הסכום הנדרש היא תצטרך לממן מתקציבה.<sup>197</sup> באופן דומה, סכום התמיכה המרבי של הממשלה בפרויקט בתחום האומנות הפלסטית אינו יכול לעלות על 65% מהתקציב המאושר לפרויקט או על 20% מהסכום שהוקצה לפרויקטים באותה שנה, לפי הנמוך מביניהם, כך שרשות מקומית המעוניינת לקיים פרויקט בתחום האומנות הפלסטית חייבת לוודא שיש בידיה מימון ראשוני של חלק לא-מבוטל מעלויות הפרויקט.<sup>198</sup>

- 192 נוהל שר האוצר קובע כי באופן כללי לא תינתן תמיכה למוסד בשיעור העולה על 90% מעלות הפעילות הנתמכת, כך שמוסד ציבור המגיש בקשה לתמיכה נדרש לממן ממקורותיו העצמאיים לפחות 10% מעלות הפעילות הנתמכת. ראו ס' 8(ח) לנוהל שר האוצר, לעיל ה"ש 187.
- 193 מבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד התרבות והספורט במוסדות ציבור המקיימים פסטיבלים בתחום אומנויות הבמה לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (תקנה תקציבית 19-42-02-26) <https://bit.ly/2UoVtxs> (1.5.2019) (להלן: מבחנים לתמיכה בפסטיבלים בתחום אומנויות הבמה).
- 194 מבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד התרבות והספורט למוסדות ציבור המקיימים אירועים ספרותיים לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (תקנה תקציבית 19-42-02-22) <https://bit.ly/36C5pJA> (17.1.2019) (להלן: מבחנים לתמיכה באירועים ספרותיים).
- 195 מבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד התרבות והספורט במוסדות הפועלים בתחום המוסיקה – קבוצות, מרכזים, קידום יצירה ופרויקטים, לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (תקנה תקציבית 19-42-02-16), ס' 4 [bit.ly/3fYaWvZ](https://bit.ly/3fYaWvZ) (15.5.2019) (להלן: מבחנים לתמיכה במוזיקה).
- 196 ס' 4(ט) למבחנים לתמיכה בפסטיבלים בתחום אומנויות הבמה, לעיל ה"ש 193; ס' 8(ז) למבחנים לתמיכה באירועים ספרותיים, לעיל ה"ש 194; ס' 6(ז) למבחנים לתמיכה במוזיקה, לעיל ה"ש 195; מבחנים לתמיכה של משרד התרבות והספורט בפעילות תרבות בפרופריה של יוצרים בקהילה ("תרבות בקהילה") (תקנה תקציבית 19-42-02-31), ס' 8(ד) (23.6.2020). באמצעות תקנות כאלה הוקצו בשנת 2017 תמיכות בסך של כ-7.1 מיליון ש"ח – ראו משרד התרבות והספורט "תמיכות המשרד בגופי תרבות לשנים 2015–2018" (קובץ אקסל) <https://bit.ly/3529XbL> (להלן: "תמיכות משרד התרבות 2015–2018").
- 197 ס' 5(ג) לחוק הספריות הציבוריות, התשל"ה-1975. על-פי נתוני מנהל התרבות, בספריות הציבוריות יש כשני מיליון מנויים, כמחציתם ילדים ובני-נוער. מנויים אלו שואלים כ-11 מיליון ספרים בכל שנה. בשנת 2018 תמך מנהל התרבות בספריות ציבוריות בסכום של 85 מיליון ש"ח. ראו וייסבלאי תקציב התרבות ותקצוב מוסדות תרבות, לעיל ה"ש 121, בעמ' 8.
- 198 מבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד התרבות והספורט למוסדות ציבור בתחום האמנות הפלסטית לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (תקנה תקציבית 19-42-02-24), ס' 5, 9(ב) (1.1.2009) (עותק נמצא בידי הכותבים). התקנה מאפשרת לרשות מקומית לקבל תקצוב לפעילות שוטפת של גלריה עירונית וכן לקיום פרויקטים בתחום האומנות הפלסטית, כגון כיתת אומן, סימפוזיון, תערוכת חוצות, ביאנלה ארצית וביאנלה בין-לאומית. לדוגמה, בשנת 2017 תוקצב באמצעות תקנה זו פרויקט הביאנלה בבת-ים. באמצעות תקנה זו הועברו בשנת 2017 תמיכות

מנגנון המימון התואם מהווה חסם משמעותי בפני רשויות מקומיות חלשות לקבלת תמיכה בתרבות. רשויות מקומיות אלו, הנמצאות במקרים רבים במצב גרעוני, אינן מסוגלות להשלים מתקציבן את חלקן במימון התואם, ולכן אינן זכאיות לתקצוב ממשלתי. לא יפלא לכן שבשנת 2017, מתוך סך כל התמיכות שניתנו על-ידי משרד התרבות לרשויות מקומיות לצורך קיום אירועים ספרותיים, שעמד על כ-1.2 מיליון ש"ח, יותר ממחצית התמיכות הוענקו לרשויות מקומיות: עיריית תל-אביב ועיריית ירושלים.<sup>199</sup>

באופן פרדוקסלי, אפילו תמיכות ממשלתיות שנועדו להגדיל את אפשרות הגישה של תושבי הפריפריה לתרבות ולקנות בבעיה דומה. כך, לדוגמה, בשנת 2016 הקצה מנהל התרבות תקציב של כ-25 מיליון ש"ח לסבסוד מופעי תרבות ברשויות מקומיות פריפריאליות, במסגרת הפרויקט "תרבות לישראל" לקידום והפצה של תרבות בפריפריה. על-פי מנהל התרבות, פרויקט זה נועד לחשוף לאירועי תרבות ואומנות אוכלוסיות שאינן חשופות אליהם בדרך-כלל, ולהנגיש תרבות לקהל חדש. שיעור הסבסוד, שנע בין 5% ל-39% מעלויות המופעים, נקבע על-פי רמת הפריפריאליות של כל יישוב (מרחק מתל-אביב, אשכול חברתי-כלכלי, אזור עדיפות לאומית, מגזר דוברי ערבית ומגזר חרדי). אולם בסופו של יום, מתוך התקציב של 25 מיליון ש"ח שהוקצה לפרויקט, נוצלו רק 13 מיליון ש"ח. אחוז הניצול הנמוך של ההטבה נבע, כך אנו מניחים, מכך שרשויות רבות בפריפריה לא היו מסוגלות לממן 60% ומעלה מעלות המופעים.<sup>200</sup>

דוגמה נוספת היא תקנת סל תרבות עירוני (סל"ע). למן שנת 2016 מנהל התרבות מאפשר לרשויות מקומיות להגיש בקשה לקבלת תמיכה בסל תרבות עירוני. באמצעות תקנת סל"ע מחולקות תמיכות לקיום פסטיבלים ברשויות מקומיות קטנות או פריפריאליות<sup>201</sup> ולמימון יוזמות תרבות ואומנות בכלל הרשויות המקומיות.<sup>202</sup> מחצית מתקציב התקנה נועדה לתקצוב

לרשויות המקומיות בסך כולל של כ-1.8 מיליון ש"ח. ראו "תמיכות משרד התרבות 2015–2018", לעיל ה"ש 196.

199 עיריית תל-אביב – יפו זכתה בתקצוב של בית ביאליק ובית אריאלה בסך כולל של כ-619,000 ש"ח, ועיריית ירושלים זכתה בתקצוב של יריד ספרים בסך 124,000 ש"ח. יתר התקצוב – 464,000 ש"ח – נחלק בין מועצה אזורית גליל עליון (84,000 ש"ח), עיריית לוד (27,000 ש"ח), מועצה אזורית גזר (11,000 ש"ח), עיריית קריית-ביאליק (14,000 ש"ח), מועצה אזורית חוף אשקלון (21,000 ש"ח), עיריית נהריה (66,000 ש"ח), עיריית רחובות (71,000 ש"ח), עיריית חדרה (19,000 ש"ח), עיריית ראשון-לציון (50,000 ש"ח), מועצה אזורית אשכול (75,000 ש"ח) ומועצה אזורית עמק הירדן (22,000 ש"ח). ראו שם.

200 וייסבלאי חלוקת משאבים בין המרכז לפריפריה בתחום התרבות, לעיל ה"ש 121, בעמ' 13–14. נציין כי גופי תרבות ומוסדות תרבות מתחזו ביקורת על פעילותן של הספק החיצוני של המופעים ועל תפקודן של מנהל התרבות כמאסדר. לדבריהם, התנהלות זו היא אחד הגורמים למיעוט הפעילות המסובסדת.

201 רשות מקומית קטנה מוגדרת כרשות שמספר תושביה אינו עולה על כ-10,000 תושבים.  
202 מבחני תמיכה בסל תרבות עירוני (סל"ע) לפי הוראת תכ"ם מס' 2.6 (תמיכות מתקציב המדינה בגופים אחרים) (2018) <https://bit.ly/37KQ5rn> (להלן: מבחני תמיכה בסל תרבות עירוני (סל"ע)).



פסטיבלים, ואילו המחצית האחרת נועדה לתקצוב יוזמות תרבות. <sup>203</sup> תקנה זו מהווה צינור מרכזי להעברת תמיכות ממשד התרבות לרשויות מקומיות, ובשנת 2017 עמד ביצוע התקציב בתקנה זו על כ-48 מיליון ש"ח. <sup>204</sup> התקנה מצהירה כי תכליתה היא "לתרום לקידום חיי התרבות והאמנות לרווחת הקהילה, במיוחד בקרב הפריפריה הגיאוגרפית והחברתית בישראל". <sup>205</sup> אולם אליה וקוץ בה – תקנה זו כוללת אף היא דרישת מימון תואם: לגבי פסטיבלים הרשות המקומית יכולה לקבל תמיכה בסכום של עד 90% מתקציב הפסטיבל, <sup>206</sup> ולגבי יוזמות בתחומי התרבות והאומנות סכום התמיכה אינו יכול לעלות על 75% מההוצאות המוכחות. <sup>207</sup>

ממצאים אלו מסבירים גם את הכישלון המהדהד של הרפורמה שערך משרד התרבות והספורט במדיניות הממשלה בנוגע לתקצוב מוסדות התרבות. עם כניסתה לתפקיד הצהירה שרת התרבות לשעבר מירי רגב על שינוי אמות-המידה לחלוקת תקציב התמיכה במוסדות התרבות, במטרה לממש את מדיניותה לקידום צדק תרבותי. בספטמבר 2015 פרסמה השרה בקול תרועה את אמות-המידה החדשות של משרד התרבות והספורט לתקצוב מוסדות תרבות. <sup>208</sup> מטרת הרפורמה, על-פי מנסחיה, הייתה לתקן את העוול התקציבי שממנו סבלה הפריפריה הגיאוגרפית והחברתית על-ידי הסטת תקציבים מן המרכז אל הפריפריה והגדלת תקצוב התרבות המוענק לגופים בעלי ייחוד תרבותי וגופים הממוקמים בפריפריה, "במטרה לעודד רב תרבותיות בחברה, ובכלל זה גם מוסיקה ערבית ואנדלוסית". <sup>209</sup>

203 שם, ס' 4.

204 החשב הכללי, לעיל ה"ש 173; וייסבלאי תקציב התרבות ותקצוב מוסדות תרבות, לעיל ה"ש 121, בעמ' 5.

205 1' (א) למבחני תמיכה בסל תרבות עירוני (סל"ע), לעיל ה"ש 202.

206 שם, ס' 18.

207 שם, ס' 25(3). זאת, למעט ביחס לרשות שמספר תושביה אינו עולה על 100,000 ואשר נמצאת באזור עדיפות לאומית או מסווגת בסיווג למ"ס בדירוג של 1–6 או מוגדרת מועצה אזורית פריפריאלית (ראו שם, ס' 25(2)), שלגביה הרף העליון הוא 90% גם לגבי יוזמות בתחומי התרבות והאומנות.

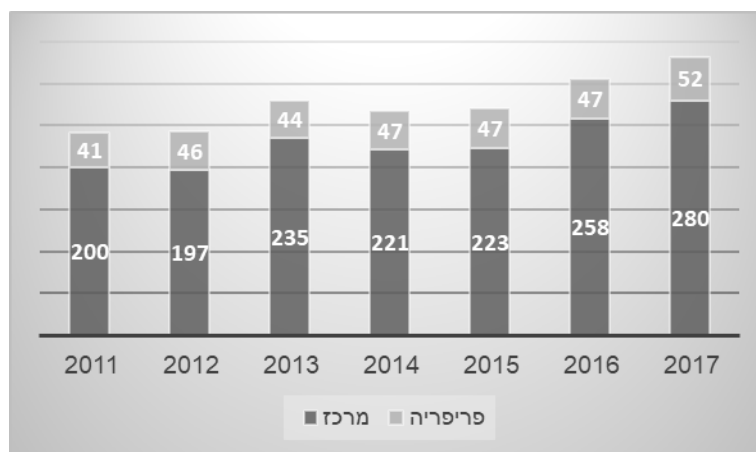
208 התיקונים שנעשו על-פי משרד התרבות והספורט הם: (1) במבחן התמיכה בפרינג' נקבע משתנה חדש של מיקום גיאוגרפי, המקנה 22% תעודף של הפריפריה ממכלול התקציב בתקנה; (2) במבחן התמיכה בתיאטרונים רפרטואריים הוגדל משקלו של המיקום הגיאוגרפי מ-6% ל-8%; (3) במבחן התמיכה בגופים כליים הועלה משקלו של משתנה המיקום הגיאוגרפי מ-7% ל-12%; (4) במבחן התמיכה באומנות פלסטית נוסף משתנה של מיקום גיאוגרפי, המהווה 10% ממכלול התקציב בתקנה (ארבעת השינויים עד כאן מביאים לידי הסטה תקציבית של כ-18.6 מיליון ש"ח לתעודף של הפריפריה במשתנה המיקום הגיאוגרפי); (5) על-פי שינוי מבחני התמיכה בתיאטרונים הרפרטואריים, משקל המשתנה של הרצת הצגות בפריפריה עלה מ-10% ל-17%, ולתקנה הוסף סעיף חדש של תמיכה מיוחדת בתיאטרונים ערבים / דתיים / לבעלי צרכים מיוחדים / לעולים חדשים / ליוצאי הקהילה האתיופית; (6) משקלו של הייחוד המוזיקלי בסך התמיכה במוסדות תרבות מוזיקליים הועלה מ-4% ל-7%; (7) הוספה תקנת סל"ע (סל תרבות עירוני), אשר מתקצבת פסטיבלים ברשויות פריפריאליות ויוזמות תרבות ואומנות בכלל הרשויות תוך תעודף של רשויות פריפריאליות. ראו משרד התרבות והספורט "תוצאות המהפכה לצדק תרבותי בישראל" (הודעת דוברות, 30.11.2016, <https://bit.ly/3qr6ACO>).

209 שם.

והנה, לאחר ארבע שנות כהונה של רגב כשרת התרבות, בדצמבר 2019, פרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת דוח המראה כי על-אף הבטחותיה של רגב, מדיניות התקצוב של הממשלה בשנים שאחרי יישום אמות-המידה החדשות נותרה ללא שינוי (ראו תרשים 5). על-פי ממצאי הדוח, בשנת 2017 כמחצית מן התמיכה הממשלתית במוסדות תרבות הועברה למוסדות במחוז תל-אביב, 25% מתקציבי התרבות הועברו למוסדות תרבות בירושלים, למוסדות תרבות במחוז הדרום הועברו פחות מ-10%, ולמוסדות תרבות במחוז הצפון הועברו פחות מ-5% מן התקציב הכולל.<sup>210</sup> על-פי נתוני מנהל התרבות חל אומנם גידול במספר מוסדות התרבות בתחומי התיאטרון והאומנות הפלסטית (מוזיאונים וגלריות) הפועלים בפריפריה, אך במקביל נרשמה שם ירידה בפעילות התרבותית ובמספר מוסדות התרבות בתחומי המחול והמוזיקה. חלקה של הפריפריה בכלל הפעילות התרבותית נותר ללא שינוי.<sup>211</sup> עם סיום כהונתה של רגב, בשנת 2020, נחשף כי גם לאחר חמש שנות כהונה של רגב כשרת התרבות נותר חלקם של מוסדות התרבות בעיר תל-אביב קרוב למחצית מכספי התמיכות הממשלתיים במוסדות תרבות, ועמד בשנת 2019 על כ-47% מכלל תמיכות המדינה בתרבות.<sup>212</sup>

#### תרשים 5: חלוקת התמיכה של משרד התרבות במוסדות תרבות בין המרכז לפריפריה,

2011–2017<sup>213</sup>



ביקורת נוספת על הרפורמה שערכה שרת התרבות במבחני התמיכה נדונה בפסק-הדין בעניין **שרת התרבות והספורט**.<sup>214</sup> במסגרת העתירה טענה האגודה לזכויות האזרח כי על-אף

210 וייסבלאי חלוקת משאבים בין המרכז לפריפריה בתחום התרבות, לעיל ה"ש 121, בעמ' 3 ו-15.

211 שם, בעמ' 14–15.

212 מוטי מלכא "איפה המהפכה? מה עשו חמש שנות רגב לתקציב התרבות" הארץ (27.5.2020). <https://bit.ly/3L3rnnJ>

213 וייסבלאי חלוקת משאבים בין המרכז לפריפריה בתחום התרבות, לעיל ה"ש 121, בעמ' 15.

214 עניין שרת התרבות והספורט, לעיל ה"ש 3.

הצהרותיה של רגב שלפיהן שינוי מבחני התמיכה נועד לתקן את ההפליה התרבותית בין המרכז לפריפריה, בפועל הוא נותן עדיפות לאומנים ומוסדות תרבות אשר מופיעים בשטחי יהודה והשומרון.<sup>215</sup> זאת, לנוכח העובדה שסעיפי התיקון למבחנים בתחומי התיאטרון,<sup>216</sup> המוזיקה<sup>217</sup> והמחול<sup>218</sup> מאפשרים הפחתת ניקוד ממבחני התמיכה של מוסד תרבות שסירב להופיע בשטחי יהודה והשומרון ומתן בונוס לניקודו של מוסד תרבות שקיים הופעה באזור יהודה והשומרון.<sup>219</sup> בתגובה על העתירה טענה שרת התרבות כי יישובי יהודה והשומרון מהווים "פריפריה תרבותית" וסובלים מההפליה החמורה ביותר בגישה לתרבות בארץ, אף יותר מאזורי הפריפריה הגיאוגרפית בנגב ובגליל.<sup>220</sup> לביסוס טענתה הציגה השרה טבלה שלפיה מספר ההרצות שנערכו באזור יהודה והשומרון בשנת 2015 היה נמוך ממספר ההרצות באזורים אחרים בארץ.<sup>221</sup> בית-המשפט העליון דחה ברוב דעות את טענתה של רגב, וגרס כי אין בהצבעה על כך שבאזור יהודה והשומרון נערכו פחות הרצות כדי ללמד כי מדובר באזור "פריפריה תרבותית" הסובל מהעדר גישה לתרבות באופן חמור יותר מאזורי הנגב או הגליל. על-מנת לבסס קביעה מעין זו, יש להתייחס למספר התושבים באזור, למספר האולמות המאפשרים הופעות ועוד.<sup>222</sup> בהתאם לכך הורה בית-המשפט על ביטול סעיף הבונוס.<sup>223</sup> לסיכום, נראה כי כשולן הרפורמה נעוץ בכך שהיא שינתה אומנם את אמות-המידה לתקצוב מוסדות תרבות באופן שמעניק לכאורה עדיפות לפריפריה,<sup>224</sup> אך לא ערכה כל שינוי באופן המבוזר של התמיכה במפעלי תרבות, ואף לא ויתרה על דרישת המימון התואם. כתוצאה מכך, רשויות מקומיות חלשות בפריפריה לא היו יכולות לעמוד במעמסה הכלכלית הנדרשת לשם קבלת תמיכה במפעלי תרבות, והכספים המשיכו לזרום ממשרדי הממשלה לרשויות המקומיות העשירות במרכז הארץ.

- 215 שם, פס' 16–18 לפסק-דינו של המשנה לנשיאה מלצר.
- 216 ס' 7(3), 7(4), 7(5), 7(6) למבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד התרבות והספורט למוסדות ציבור בתחום התיאטרון לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985 (תקנה תקציבית 31-3-46-15).
- 217 ס' 7(3), 7(4), 7(5), 7(6) למבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד התרבות והספורט בתחום הגופים הכליים לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985 (תקנה תקציבית 19-42-02-59).
- 218 ס' 7(4), 7(5), 7(6), 7(7) למבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד התרבות והספורט למוסדות ציבור שהם להקות מחול לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985 (תקנה תקציבית 19-42-02-20).
- 219 עניין **שרת התרבות והספורט**, לעיל ה"ש 3, פס' 5–6 לפסק-דינו של המשנה לנשיאה מלצר.
- 220 שם, פס' 26 לפסק-דינו של המשנה לנשיאה מלצר.
- 221 שם, פס' 64 לפסק-דינו של המשנה לנשיאה מלצר.
- 222 שם.
- 223 שם, פס' 65–68, 84 לפסק-דינו של המשנה לנשיאה מלצר. ביחס לסעיף ההפחתה הוחלט כי דינה של העתירה להידחות מחמת העדר בשלות. ראו שם, פס' 43 לפסק-דינו של המשנה לנשיאה מלצר.
- 224 אם כי במידה מועטה בלבד. כך, למשל, על-אף הצהרותיה הרבות של רגב, משתנה מיקום ההרצות עומד על כ-10% בלבד מהתחשיב במבחני התמיכה בתחום הגופים הכליים, על כ-17.5% בלבד מהתחשיב במבחני התמיכה בתחום התיאטרון; ועל כ-8% בלבד מהתחשיב במבחני התמיכה בתחום המחול. ראו שם, פס' 26 לפסק-דינו של המשנה לנשיאה מלצר.

**(ב) מדוע רשויות מקומיות עשירות מוציאות יותר על תרבות?**

עמדנו לעיל על כך שקיים פער בין רשויות מקומיות לא רק בהכנסות לתרבות, אלא גם ובעיקר בהוצאות שלהן על מפעלי תרבות. הסיבה לכך ברורה: רשויות מקומיות עשירות, במיוחד אלה הנמצאות במרכז הארץ, יכולות להתנהל בצורה אוטונומית ואינן תלויות מבחינה תקציבית בשלטון המרכזי, ולעומתן רשויות מקומיות חלשות בפריפריה נאלצות להסתמך על השלטון המרכזי מבחינה מנהלתית וכלכלית.<sup>225</sup> הרשויות המקומיות האיתנות מממנות תרבות לא רק באמצעות התקציבים המועברים אליהן ממשרדי הממשלה השונים, אלא מוסיפות על כך סכומי-עתק מקופת הרשות. הרשויות המקומיות העניות, התלויות כמעט לחלוטין בתקציבים המועברים אליהן ממשרדי הממשלה, יכולות להגדיל רק במעט את תקציב התרבות מהכנסותיהן העצמיות. לכן הפער בהוצאות על תרבות בין הרשויות העשירות לעניות גדל מאוד לאחר שהרשויות מגדילות את תקציבי התרבות מהכנסותיהן העצמאיות. כך, למשל, הכנסותיה של עיריית תל-אביב-יפו מתקבולי תרבות בשנת 2017 עמדו על כ-12 מיליון ש"ח, שהם הכנסה של כ-28 ש"ח לתושב. איתנותה הכלכלית של העירייה מאפשרת לה גמישות תקציבית, ולכן ההוצאות שהוציאה תל-אביב על תרבות בשנת 2017 עמדו על כ-357 מיליון ש"ח, המהווים הוצאה של כ-806 ש"ח לתושב.<sup>226</sup>

<sup>225</sup> ערן רוזן **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל 1972–1995** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 1998); ערן רוזן **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 1999) (להלן: רוזן **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות**); ערן רוזן **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000 – יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 2002) (להלן: רוזן **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000**); יששכר (איסי) רוזן-צבי "ממקומיות לאזוריות – לקראת סדר יום חדש למשפט השלטון המקומי" **דין ודברים** ב' 159, 169–172 (2005) (להלן: רוזן-צבי "ממקומיות לאזוריות"); ישי בלנק "מקומו של המקומי: משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל" **משפטים** לד' 197, 226–234 (2004) (להלן: בלנק "מקומו של המקומי").

<sup>226</sup> עיבוד נתונים מתוך למ"ס **הרשויות המקומיות 2017**, לעיל ה"ש 175. פער משמעותי נוסף בין רשויות מקומיות בהוצאה על תרבות נמצא בין הרשויות המקומיות העירוניות בפריפריה (שהוקמו בדרך-כלל כעירות-פיתוח) לבין המועצות האזוריות, הממוקמות אף הן בפריפריה וכוללות בתחום השיפוט שלהן מספר רב של יישובים כפריים קטנים (בעיקר קיבוצים ומושבים). המועצות האזוריות שולטות בכ-80% משטחה של המדינה, אף שמספר תושביהן אינו עולה על 10% מכלל תושבי המדינה. המועצות האזוריות הוקמו על-מנת לשרת את המגזר הכפרי הקואופרטיבי, ומשום כך נכללו בהן אך ורק יישובים חקלאיים בעלי אידיאולוגיה שיתופית: קיבוצים, מושבים שיתופיים ומושבי עובדים. יישובים לא-שיתופיים – המושבות, מושבי העולים והערים כמובן – לא נכללו, ברוב המקרים, בתחום השיפוט של המועצות האזוריות. מדיניות זו גרמה לכך שיישובים לא-שיתופיים שהיו מצויים מבחינה גיאוגרפית בתחומי המועצה האזורית קיבלו מעמד מוניציפלי עצמאי, אפילו אם מספר תושביהם היה קטן ביותר. עיירות-הפיתוח, שנוסדו במהלך שנות החמישים ואוכלסו בעולים ממדינות ערב וממדינות מוסלמיות, קיבלו גם הן מעמד מוניציפלי עצמאי מייד עם היווסדותן, אף שרובן היו ממוקמות מבחינה גיאוגרפית בתוך שטחי השיפוט של המועצות האזוריות. כמו הכפרים הערביים, גם שטחי השיפוט של עיירות-הפיתוח שורטטו ביד קפוצה ובאופן שהשאיר את רוב עתודות הקרקע בידי המועצות האזוריות. עתודות הקרקע הגדולות של המועצות האזוריות, המאפשרות להן לאכלס מפעלים ומוסדות מניבי מס נוספים, והמספר הקטן יחסית של תושביהן הפכו חלק גדול מהן לרשויות עשירות ועצמאיות

לסיכום הדברים, ההוצאה על תרבות לתושב ברשויות המקומיות העשירות עומדת בממוצע על כ-790 ש"ח, יותר מכפל ההכנסה הראשונית הממוצעת, העומדת על כ-347 ש"ח בלבד. עיירות-הפיתוח מוסיפות אף הן לתקציבי התרבות שלהן מימון ממשאביהן הכספיים העצמאיים, ולמעשה מכפילות את התקציב המועבר אליהן ממשרדי הממשלה כמעט פי חמישה, אך עדיין ההוצאה הממוצעת לתושב ברשויות אלו עומדת על כ-345 ש"ח בלבד – סכום הנופל אפילו מן ההכנסה הממוצעת המועברת לרשויות העשירות מן הממשלה. ההוצאה הממוצעת על תרבות ברשויות מקומיות ערביות מקומיות נמוכה אף יותר, ועומדת על כ-246 ש"ח לתושב בלבד.

סיבה נוספת לכך שתושבי הרשויות העשירות במרכז הארץ זוכים בהזדמנויות רבות יותר לצרוך תרבות מתושבי הרשויות העניות בפריפריה היא הקרבה הגיאוגרפית בין רשויות מקומיות במרחב המטרופוליני, היוצרת מכפיל כוח. תושבת תל-אביב, שבה ההוצאה של הרשות על תרבות היא כ-806 ש"ח לנפש, יכולה לצרוך גם פעילויות תרבות שמציעות רשויות מקומיות הסמוכות למקום מגוריה, כגון גבעתיים, שבה ההוצאות על תרבות עומדות על כ-371 ש"ח לנפש, ורמת-השרון, שבה ההוצאות על תרבות עומדות על כ-844 ש"ח לנפש. לעומת זאת, אם תושב באר-שבע, שבה ההוצאה על תרבות היא מלכתחילה נמוכה יותר ועומדת על כ-453 ש"ח לנפש, יבקש לצרוך תרבות ברשות מקומית אחרת, יהיה עליו לנסוע מרחק רב, שכן הרשויות המקומיות בפריפריה מרוחקות זו מזו, ורוב הרשויות המקומיות שאליהן הוא יוכל להגיע בתוך זמן סביר סובלות מבעיית חוסר תקציב דומה (לדוגמה, אופקים שבה ההוצאה על תרבות מסתכמת בכ-207 ש"ח בלבד לנפש).

## ה. הסגרציה במגורים בין מזרחים לאשכנזים והשפעתה על זכות הגישה לתרבות של מזרחים

בפרק הקודם הצבענו על הפער העצום בין רשויות מקומיות חלשות בפריפריה לבין רשויות מבוססות במרכז ביכולת לממן תרבות, שמקורו הן בכך שהרשויות המבוססות זוכות בתמיכה גבוהה יותר ממשרדי הממשלה במסודות תרבות ובאירועי תרבות, והן בכך שעומדות לרשותן הכנסות עצמיות גבוהות יותר שהן יכולות להשקיע בתרבות. כתוצאה מכך נוצר אי-שוויון בגישה לתרבות בין תושבים המתגוררים ברשויות העשירות לבין תושבי הרשויות החלשות, וזכות הגישה השוויונית לתרבות של האחרונים נפגעת. באופן היסטורי, דפוסי המגורים של מזרחים ואשכנזים בישראל התאפיינו בסגרציה מרחבית, שכתוצאה ממנה חלק גדול מן המזרחים התגוררו ברשויות המקומיות החלשות בפריפריה (עיירות-הפיתוח ויישובים שהתפתחו מן המעברות) ואילו רוב האשכנזים גרו ברשויות מקומיות חזקות במרכז בארץ וכן

מבחינה כלכלית. אין זה מפתיע, לכן, שהרשות המקומית שבה ההוצאה על תרבות לנפש היא הגבוהה ביותר בישראל היא המועצה האזורית תמר, המוציאה על תרבות כ-5,302 ש"ח לתושב. בערים ערד ודימונה, הגובלות ממערב בתחומי המועצה האזורית תמר, ההוצאה על תרבות לתושב עומדת על כ-192 ש"ח ו-407 ש"ח, בהתאמה. ראו שם, בעמ' 14-15.

במושבים ובקיבוצים שהיוו חלק ממועצות אזוריות.<sup>227</sup> כיום התמונה הדמוגרפית מורכבת הרבה יותר. בשל שינויים חברתיים ופוליטיים שאירעו במהלך השנים, ביניהם הגירה פנימית של מזרחים מעיירות הפיתוח ליישובים מבוססים במרכז הארץ, הגירה חיצונית של מהגרים ממדינות ברית המועצות לשעבר ומאתיופיה לישראל ויישובם ברשויות מקומיות פריפריאליות,<sup>228</sup> וכן עלייתו של מעמד ביניים מזרחי ו"נישואי תערובת" בין אשכנזים למזרחים במספרים הולכים וגדלים,<sup>229</sup> אי אפשר עוד לחלק את הרשויות המקומיות בצורה ברורה לרשויות מזרחיות ולרשויות אשכנזיות.

למעשה, רוב הערים היהודיות בישראל הן ערים מעורבות מבחינה אתנית. אולם, למרות השינויים האמורים, המחקר הסוציולוגי מגלה כי יש תת-קבוצה מקרב המזרחים אשר מעולם לא העתיקה את מקום מגוריה, ורמת הסגרגציה של המשתייכים אליה עודנה גבוהה מאוד. מזרחים אלו היו ועודם תושבי הרשויות המקומיות החלשות בפריפריה, כגון דימונה, קריית שמונה, בית שאן, קריית גת, יבנה ועוד, והם הסובלים מהפליה נמשכת בגישה לתרבות (כמו גם בשירותים רבים נוספים). ממצא זה מקבל חיזוק במחקר אמפירי שערכנו, שגילה כי ככל שמספר התושבים יוצאי אירופה ואמריקה ברשות המקומית עולה, כן עולות בה גם ההכנסות וההוצאות על תרבות לנפש. מסקנתנו היא, לכן, שהשפעתם של הגורמים ההיסטוריים לא חלפה, ושל הפרדה במגורים בין מזרחים לאשכנזים יש עדיין השפעה מכרעת על יכולתם של מזרחים בני המעמד הנמוך לצרוך תרבות במימון ציבורי.

- 227 סמדר שרון "המתכננים, המדינה ועיצוב המרחב הלאומי בראשית שנות החמישים" **תיאוריה וביקורת** 29, 31, 32 (2006). כן ראו את המידע שיובא להלן בתת-פרק ה1, שיתאר את האופן שבו נוצרה הסגרגציה המרחבית בישראל בשנים הראשונות לקום המדינה.
- 228 ראו את המידע שיובא להלן בתת-פרק ה2, שיתאר את התמורות שחלו עם השנים בסגרגציה במגורים בין מזרחים לאשכנזים.
- 229 בשנות החמישים של המאה העשרים העיקרון המארגן של דפוסי הנישואים בישראל היה אתני, כך שמזרחים נטו להינשא למזרחים ואשכנזים נטו להינשא לאשכנזים. עד שנות התשעים פחתה ההעדפה לנישואים לפי מוצא אתני, ונישואים החלו להתארגן גם סביב רמת ההשכלה של בני הזוג, כך שהפרמטר ההשכלתי והפרמטר האתני השתוו ברמת השפעתם על דפוסי הנישואים. ראו Barbara S. Okun, *The Effects of Ethnicity and Educational Attainment on Jewish Marriage Patterns: Changes in Israel, 1957–1995*, 55 POPULATION STUD. 49 (2001); שוורץ, לעיל ה'ש 99, בעמ' 109. במרוצת השנים חרגו הנישואים מעורבים מבחינה אתנית מדפוס החליפין שבו מזרחים משכילים נישאים לאשכנזים עם השכלה פחותה, והחלו להתרחש גם נישואים של בני-זוג מעורבים מבחינה אתנית בתוך אותה קבוצת השכלה. בין השנים 1972 ל-1983 חלה ירידה בהעדפה לנישואים לפי שיוך אתני, בעיקר בקרב המזרחים, ובשנת 1983 רק 70% מהנישואים בישראל היו פנים-עדתיים. ראו יוסי שביט וחיה שטייר "עדתיות והשכלה בדפוסי נישואין בישראל: שינויים בחלוף הזמן" **מגמות** לה 207, 220–221 (1997). גם סקרי עמדות הצביעו על מגמה של ירידה בהתנגדות המוצהרת לנישואים מעורבים מבחינה אתנית. ראו יוחנן פרס ואליעזר בן-רפאל **קירבה ומריבה – שסעים בחברה הישראלית** 142 (2006). ממצא מעניין נוסף בהקשר זה הוא ממצאה של אוקון בנוגע לדפוסי הנישואים של יהודים ישראלים ממוצא אתני מעורב. לפי אוקון, דפוסי נישואיהם מושפעים ממעמדם: אם הם משכילים, הם נישאים לאשכנזים, ואם הם אינם משכילים, הם נישאים למזרחים. ראו Barbara S. Okun, *Insight into Ethnic Flux: Marriage Patterns Among Jews of Mixed Ancestry in Israel*, 41 DEMOGRAPHY 173 (2004).

מכאן, על-מנת להבין את תופעת אי-השוויון בין מזרחים לאשכנזים בגישה לתרבות כיום, יש להבין כיצד עוצבו דפוסי המגורים הנפרדים של אשכנזים ומזרחים על-ידי המדינה בתקופת ההגירה ההמונית לישראל בשנות החמישים של המאה הקודמת, ומדוע דפוסים אלו, למרות השינויים שחלו בהם, נותרו בעינם ביחס למזרחים בני המעמד הנמוך, וממלאים עדיין תפקיד חשוב בשעתוק ההפליה התרבותית. חלקו הראשון של הפרק יראה כיצד פעולותיה המכוונות של מדינת-ישראל הצעירה בשנות החמישים הובילו ליישובם של מזרחים ברשויות מקומיות נפרדות באזורי הספר הגיאוגרפי של המדינה, ולהיווצרותה של סגרגציה מרחבית בין מזרחים לאשכנזים. חלקו השני של הפרק יטען כי אף שהפיזור הגיאוגרפי של מזרחים ואשכנזים בישראל עבר שינויים משמעותיים במהלך השנים, וההפרדה במגורים בין מזרחים לאשכנזים היטשטשה, מן המחקרים הדמוגרפיים העוקבים אחר תהליכי הסגרגציה והאסימילציה במגורים בחברה הישראלית עולה כי יש שונות בתוך קבוצת המזרחים, המתבטאת בכך שתת-קבוצה בתוכה – מזרחים בני המעמד הנמוך שמעולם לא העתיקו את מקום מגוריהם – ממשיכה להתגורר ברשויות מקומיות חלשות בפריפריה, והיא הסובלת מהפליה בגישה לתרבות.

### 1. יצירת הסגרגציה המרחבית בישראל

לפני הקמת המדינה הייתה האוכלוסייה היהודית בישראל מורכבת מרוב מוחלט של יהודים אשכנזים, אשר היגרו לפלשתינה-א"י ממדינות מזרח אירופה במסגרת סדרה של עליות, אשר הראשונה מביניהן הייתה בשלהי המאה התשע-עשרה.<sup>230</sup> האוכלוסייה היהודית התרכזה ברובה המכריע (82%) בערים במרכז הארץ – בתל-אביב, בחיפה ובערים נוספות לאורך מישור החוף. רק כ-7.5% מהיהודים התגוררו באזורים הצפוניים של המדינה, כ-10% התגוררו בירושלים וסביבתה, ואילו באזור הדרום לא התגוררו כמעט יהודים כלל.<sup>231</sup> ייכוז האוכלוסייה היהודית ברצועת החוף שבין חיפה לתל-אביב הומשג על-ידי מנהיגי המדינה הצעירה כבעיה חמורה המחייבת פתרון, בשל הרצון לשלוט בשטחים רחבים ולמנוע השתלטות ערבית עליהם.<sup>232</sup>

בין השנים 1947 ו-1951 התרחשו בישראל שני תהליכים דמוגרפיים מרכזיים: ההגירה הכפויה של פלסטינים בעקבות מלחמת 1948 וגלי ההתיישבות של יהודים בארץ. האוכלוסייה הפלסטינית, שמנתה לפני קום המדינה בין 1.2 מיליון ל-1.3 מיליון בני-אדם, נהפכה מרוב למיעוט, בעקבות הגירתם הכפויה של כ-760,000 פלסטינים והריסתם של כ-400 כפרים

230 ארז צפדיה ואורן יפתחאל "מדינה, מרחב והון: מהגרים בישראל וריבוד חברתי-מרחבי" שלטון ההון – החברה הישראלית בעידן הגלובלי 197, 204 (דני פילק ואורי רם עורכים 2004) (לפי צפדיה ויפתחאל, כ-87% מהיהודים שחיו בארץ-ישראל באותן שנים היו אשכנזים); ינון כהן "מארץ מקלט לארץ בחירה: שינויים בדפוסי ההגירה לישראל" סוציולוגיה ישראלית ד 39, 42 (2002) (להלן: כהן "מארץ מקלט לארץ בחירה") (לפי כהן, כ-90% מהיהודים שחיו בארץ בשנים הללו היו אשכנזים); ROSEN-ZVI, לעיל ה"ש 51, בעמ' 23.

231 שם.

232 שרון, לעיל ה"ש 227, בעמ' 35.

פלסטיניים במהלך מלחמת 1948.<sup>233</sup> במקביל, האוכלוסייה היהודית הכפילה את עצמה בתוך שנים ספורות מ-600,000 תושבים ליותר ממיליון.<sup>234</sup> בין השנים 1948 ו-1951 היגרו לישראל 687,000 יהודים, מחציתם אשכנזים שהגיעו ממדינות אירופה לאחר מלחמת-העולם השנייה, ומחציתם מזרחים שהיגרו ממדינות ערביות ומוסלמיות. בסוף שנת 1951 היה שיעור היהודים בישראל כ-89% מכלל תושבי המדינה, ושיעור המזרחים מתוכם עמד על 33.33%<sup>235</sup> על-מנת לקדם את השליטה היהודית במרחבי הַסֶּפֶר, החליטה הנהגת המדינה ליישב אזורים אלו במהגרים החדשים שהגיעו לישראל.<sup>236</sup> מהגרים אלו שוכנו בבתיים הנטושים של הפלסטינים שגורשו או ברחו מכפריהם, או ביישובים יהודיים חדשים שהוקמו ברובם בשטחים שהיו שייכים לפלסטינים לפני ההגירה הכפויה.<sup>237</sup> בין השנים 1949 ו-1952 הוקמו כ-85 קיבוצים ו-158 מושבים, בעיקר לאורך קו הגבול, ועולים מזרחים, בעיקר מתימן ומעיראק, יושבו במושבים באזורי הפריפריה.<sup>238</sup> יהודים שהיגרו מאירופה התמקמו בערים במרכז הארץ שבהם התגוררו המתיישבים הראשונים, ואילו יוצאי אסיה ואפריקה מצאו את עצמם באזורי הַסֶּפֶר המרוחקים יותר.<sup>239</sup>

באמצע שנות החמישים אימצה הממשלה את מדיניות "פיזור האוכלוסין", וראתה בה מדיניות המשרתת מטרה לאומית עליונה.<sup>240</sup> שני קווים הנחו את מדיניות הממשלה: האחד היה הקמת ערים חדשות ויישובים חקלאיים בפריפריה הגיאוגרפית של הארץ, על-מנת להגדיל את הנוכחות היהודית בגליל ובנגב;<sup>241</sup> והאחר היה שימוש ברכוש הנטוש ובאדמות הנטושות בכפרים שמהם גורשו הערבים הפלסטינים במהלך מלחמת 1948.<sup>242</sup> בהתאם למדיניות פיזור האוכלוסין, כאשר הגיעו לישראל 582,000 מהגרים ממדינות צפון אפריקה ואסיה במסגרת גל ההגירה השני, שהתרחש בעשור שבין אמצע שנות החמישים לאמצע שנות השישים,<sup>243</sup> יושבו המהגרים באזורי הַסֶּפֶר הגיאוגרפי של המדינה ב-27 יישובים עירוניים, שזכו בכינוי "עירות-

- 
- BENNY MORRIS, *THE BIRTH OF THE PALESTINIAN REFUGEE PROBLEM, 1947-1949* (1987); 233  
 כהן "מארץ מקלט לארץ בחירה", לעיל ה"ש 230, בעמ' 40.  
 Benny Morris, *1948 AND AFTER: ISRAEL AND THE PALESTINIANS* (1990)  
 Irit Adler, Noah Lewin-Epstein & Yossi Shavit, *Ethnic Stratification and Place of Residence in Israel: A Truism Revisited*, 23 RES. SOC. STRATIFICATION & MOBILITY 153, 158 (2005). 234  
 כהן "מארץ מקלט לארץ בחירה", לעיל ה"ש 230, בעמ' 41. 235  
 יגאל עילם *מה התרחש כאן*, 21, 28 (2012). 236  
 כהן "מארץ מקלט לארץ בחירה", לעיל ה"ש 230, בעמ' 41-42. 237  
 יפתחאל, לעיל ה"ש 181, בעמ' 649. 238  
 עמירם גונן "מחלוצים לעולים ביישוב הַסֶּפֶר" *צומתי הכרעות ופרשיות מפתח בישראל* 215, 226 (דבורה הכהן ומשה ליסק עורכים 2010). 239  
 שרון, לעיל ה"ש 227, בעמ' 34-35; Adler, Lewin-Epstein & Shavit, לעיל ה"ש 234, בעמ' 159. 240  
 שרון, לעיל ה"ש 227, בעמ' 34. 241  
 Erez Tzfadia, *Immigrant Dispersal in Settler Societies: Mizrahim and Russians in Israel* 242  
 Under the Press of Hegemony, 20 GEOGRAPHY RES. F. 52 (2000); שרון, לעיל ה"ש 227, בעמ' 42-43. 243  
 כהן "מארץ מקלט לארץ בחירה", לעיל ה"ש 230, בעמ' 44-45. 243



פיתוח", וב-56 מושבים. מכיוון שרבים מהמהגרים הגיעו לישראל ללא נכסים ומשאבים כלכליים, לא נותרה להם בררה אלא להתיישב במקומות שבהם בחרה המדינה ליישבם.<sup>244</sup> כ-230,000 מהגרים יושבו בעיירות הפיתוח ויותר מ-15,000 יושבו במושבים.<sup>245</sup>

לאחר ההתיישבות הראשונית נרשמו דפוסי הגירה פנימית שונים בין יוצאי מדינות אירופה לבין יוצאי מדינות אסיה ואפריקה, וזאת ללא תלות במצבם החברתי-הכלכלי.<sup>246</sup> חלק מן המהגרים ממדינות אירופה שהגיעו לישראל בשנות החמישים שוכנו אף הם בעיירות הפיתוח, אך הם היו הראשונים שעזבו אותן. מהגרים אלו ניצלו את הקשרים החברתיים והפוליטיים שהיו להם עם הממסד האשכנזי על-מנת להגר ליישובים במרכז הארץ.<sup>247</sup> כתוצאה מכך, כבר באמצע שנות השישים התקבע דפוס של הפרדה מרחבית בין מזרחים לאשכנזים, שבמסגרתו תושבי עיירות הפיתוח ומושבי העולים שהוקמו בפריפריה היו ברובם מזרחים, ואילו אשכנזים התגוררו בעיקר ביישובים הוותיקים במרכז הארץ.<sup>248</sup>

עיירות הפיתוח ומושבי העולים הוקמו בחיפזון וללא תשתית כלכלית או תחבורתית ראויה. לכן יישובים אלו לא הצליחו להתפתח מבחינה כלכלית, המהגרים שיושבו בהם נעדרו גישה לתעסוקה, ושיעורי האבטלה בהם היו גבוהים מאוד. גם מקומות עבודה שנוצרו בשנות החמישים המאוחרות ובתחילת שנות השישים היו בעיקר עבודות-כפיים בתעשיות "מסורתיות" שהשכר בהן נמוך, כגון חקלאות, טקסטיל ומחצבים.<sup>249</sup> המהגרים ששוכנו בעיירות הפיתוח ובמושבים בפריפריה סיפקו "ידיים עובדות" זולות לחקלאות ולמפעלים בקיבוצים ובמושבים הוותיקים.<sup>250</sup>

כך יצרה מדיניות פיזור האוכלוסין הציונית הפרדה במגורים בין מזרחים לאשכנזים, והפרדה מרחבית זו גררה אחריה גם חוסר שוויון בהקצאת טובין חברתיים, כלכליים ותרבותיים.<sup>251</sup> כך, לדוגמה, בלנק מדגים כיצד ההיפרדות במגורים בין מזרחים לאשכנזים בשילוב עם כללי-הרקע המשפטיים של השלטון המקומי הובילו לסגרגציה ולא-שוויון חריף במערכת החינוך בישראל,<sup>252</sup> כך שמזרחים נדחקו ללמוד בבתי-ספר טובים פחות.<sup>253</sup> ההיפרדות בחינוך הובילה בתורה לצמצום אפשרויות החיים של מזרחים בישראל.<sup>254</sup> לא זו אף

244 יפתחאל, לעיל ה"ש 181, בעמ' 649; Amiram Gonen, *Locational and Ecological Aspects of Urban Public Sector Housing: The Israeli Case*, in THE SOCIAL ECONOMY OF CITIES 275 (Gary Gappert & Harold M. Rose eds., 1975).

245 יפתחאל, לעיל ה"ש 181, בעמ' 649.

246 עמירם גונן ושלמה חסון "הבדלים עדתיים בשינוי מקום מגורים: שינוי העולים בשולי ערים בינוניות בישראל" *מגמות* 20, 310, 314–315 (1974).

247 יפתחאל, לעיל ה"ש 181, בעמ' 652.

248 שרון, לעיל ה"ש 227, בעמ' 32.

249 ROSEN-ZVI, לעיל ה"ש 51, בעמ' 23; יואב פלד וגרשון שפיר מיהו ישראלי – הדינמיקה של אזרחות מורכבת 106 (מיכל אלפון מתרגמת 2005).

250 שרון, לעיל ה"ש 227, בעמ' 39.

251 יפתחאל, לעיל ה"ש 181, בעמ' 648.

252 ישי בלנק "ממלכתיות מבוזרת: שלטון מקומי, היפרדות ואי-שוויון בחינוך הציבורי" *עיוני משפט* כח 347, 351–353, 365, 373–381 (2004).

253 שם, בעמ' 416.

254 שם, בעמ' 398–399.

זו, ההפרדה בין מזרחים לאשכנזים התקיימה לא רק בין המרכז לבין הפריפריה, אלא גם בתוך הפריפריה הגיאוגרפית עצמה. ההתיישבות החקלאית (הקיבוצים והמושבים השיתופיים), האשכנזית ברובה, שהייתה מאורגנת במסגרת של מועצות אזוריות, זכתה בהעדפה בקרב מוסדות השלטון, ולכן נהנתה מעדיפות ברורה בהקצאת קרקעות ומשאבים כלכליים. זאת, בין היתר, בשל האידיאולוגיה הציונית, שראתה בקהילה הכפרית לא רק צורת התיישבות, אלא אוטופיה חברתית-כלכלית. לעומת זאת, עיירות הפיתוח הוגדרו מראש כרשויות מקומיות נפרדות, ובכך נשללו מהן ההטבות הכלכליות שהוענקו למועצות האזוריות וליישובים החברים בהן.<sup>255</sup>

## 2. ההפרדה במגורים בין מזרחים לאשכנזים מאז ועד היום

ההפרדה במגורים, כפי שעוצבה על-ידי מדיניות הממשלה בשנות החמישים והשישים של המאה העשרים, עברה שינויים משמעותיים במהלך השנים. עד לשנות התשעים של המאה שעברה הורכבה אוכלוסייתן של עיירות הפיתוח מרוב גדול של כ-75% מזרחים.<sup>256</sup> אולם גלי ההגירה ממדינות ברית המועצות לשעבר ומאתיופיה, וכן תהליכי הגירה פנימית של מזרחים מן הפריפריה למרכז במהלך השנים, טשטשו את ההפרדה במגורים בין מזרחים לאשכנזים. שינויים אלו קשורים באופן הדוק לשינוי מעמדי בקרב מזרחים ולעלייתו של מעמד-ביניים מזרחי, המקיים קשרים חברתיים, כלכליים ופוליטיים הדוקים עם מעמד הביניים האשכנזי.<sup>257</sup> שינויים אלו מחייבים אותנו לבחון מחדש את החלוקה המרחבית על בסיס אתני ואת השפעתה על הקצאת הטובין הכלכליים והסימבוליים בין מזרחים לאשכנזים.

הספרות המחקרית חלוקה ביחס לשאלה עד כמה מרחיקי-לכת השינויים שחלו בדפוסי המגורים של מזרחים ואשכנזים. הסיבה למחלוקת היא כפולה: מתודולוגית ומהותית. מן הפן המתודולוגי, האופן שבו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) אוספת נתונים על-אודות האוכלוסייה היהודית בישראל מקשה את ההתחקות אחר השינויים הדמוגרפיים שהתרחשו בקרב מזרחים ואשכנזים בישראל. הלמ"ס מגדירה את המוצא האתני של יהודים לפי יבשת לידתם, ובמקרה של מי שנולדו בישראל – לפי יבשת לידתו של האב. סיווג זה חופף במידה רבה את החלוקה הסוציולוגית בין מזרחים לאשכנזים בישראל,<sup>258</sup> ומחולק לשלוש קטגוריות מרכזיות: הקטגוריה "אסיה-אפריקה" כוללת את מי שנולדו באסיה או באפריקה ואת מי שאביהם נולד באסיה או באפריקה; הקטגוריה "אירופה-אמריקה" כוללת את מי שנולדו באירופה או באמריקה ואת מי שאביהם נולד באירופה או באמריקה; והקטגוריה "ילידי ישראל" כוללת את בני הדור השלישי, קרי, את כל מי שגם הוא וגם אביו נולדו בישראל.

255 יששכר (איסי) רוזן-צבי "מקום הצדק": משפט השלטון המקומי ואי-צדק חברתי" **עיוני משפט** כח 417, 437–440 (2004) (להלן: רוזן-צבי "מקום הצדק"); לירון אזולאי, גלית אליאסי-וידרמן וורדית דמרי מדר **שינוי שטחי שיפוט – האומנם סיפור כלכלי?** (נייר מדיניות, מכון ון ליר 2009); שרון, לעיל ה"ש 227, בעמ' 40.

256 פלד ושפיר, לעיל ה"ש 249, בעמ' 105–106.

257 כהן וליאון, לעיל ה"ש 99; דגן-בוזגלו וקונור-אטיאס, לעיל ה"ש 99.

258 ביטון "מזרחים במשפט", לעיל ה"ש 48, בעמ' 471.

משמעות הדבר היא שאלה הכלולים בקטגוריה "ילידי ישראל" אינם מסווגים עוד כמזרחים או כאשכנזים, אלא מוגדרים כישראלים מבלי שיהיה אפשר לשייך אותם מבחינה אתנית. קבוצה זו של בני הדור השלישי הולכת וגדלה: בשנת 1983 כ-44% מאוכלוסיית ישראל היו מזרחים בני הדורות הראשון והשני, כ-40% היו אשכנזים בני הדורות הראשון והשני, ו-16% בלבד היו בני הדור השלישי. בשנת 2013, לעומת זאת, כ-44% מן האוכלוסייה היהודית בישראל סווגו בנתוני הלמ"ס כבני הדור השלישי שמוצאם האתני הוא "ילידי ישראל". ההחלטה של הלמ"ס לעקוב אחר יבשת הלידה רק דור אחד אחורה מביאה לידי היעלמות המוצא האתני מן הסטטיסטיקה הרשמית שני דורות לאחר ההגירה לישראל (כחמישים שנים בערך).<sup>259</sup> חלוקה זו מקשה מאוד על חוקרים המבקשים להתחקות אחר ההפרדה במגורים בין מזרחים לאשכנזים, הואיל וכבר כיום חלק ניכר מן היהודים בישראל אינם מסווגים עוד לפי מוצאם האתני.<sup>260</sup> מן הפן המהותי, רוב המחקרים מתייחסים אך ורק לשינויים הדמוגרפיים שהתרחשו בישראל עקב ההגירות החיצוניות ממדינות ברית-המועצות-לשעבר ומאתיופיה, ואינם מביאים בחשבון את תהליכי ההגירה הפנימית של מזרחים בין יישובים בישראל.<sup>261</sup>

הסיווג הבעייתי של הלמ"ס, שאינו מתייחס למוצא האתני של מי שנמצאים יותר משני דורות בארץ, והעדר התייחסות מקיפה לתהליכי ההגירה הפנימיים של מזרחים בארץ מביאים לידי כך שחוקרים שונים מגיעים למסקנות שונות ביחס לשאלה אם ההפרדה במגורים בין מזרחים לאשכנזים בישראל היטשטשה במהלך השנים או שמא היא נותרה בעינה גם בחלוף שיש עשורים. יש חוקרים הטוענים כי למן שנות החמישים ועד היום לא חל שינוי משמעותי בדפוסי ההפרדה במגורים. כך, למשל, ינון כהן טוען כי גם חמישים שנים לאחר גל ההגירה המסיבי ממדינות ערביות ומוסלמיות, מזרחים בני הדור השני והשלישי מהווים עדיין רוב מוחלט של האוכלוסייה המתגוררת בעירות-הפיתוח.<sup>262</sup> צפדיה ויפתחאל מציגים במחקרם משנת 2004 נתונים שלפיהם בתחילת שנות האלפיים כ-80% מהאוכלוסייה בעירות-הפיתוח היא אוכלוסייה מזרחית ותיקה ורק כ-20% מן התושבים הם עולים חדשים.<sup>263</sup> על-סמך ממצאים אלו הסיקה ביטון כי "מדד עירות-הפיתוח" הוא מדד ראוי להבנת החלוקה המרחבית בין מזרחים לאשכנזים בישראל.<sup>264</sup> גם אדלר, לויין-אפשטיין ושביט מציינים, במחקרם משנת 2005, כי רובם המוחלט של המתגוררים בעירות-הפיתוח בתחילת שנות האלפיים הם צאצאים

259 ינון כהן "פוליטיקה מרחבית ופערים בין יהודים לפלסטינים במחוזות בישראל" סוציולוגיה ישראלית יז 7, 16–18 (2015) (להלן: כהן "פוליטיקה מרחבית").

260 ראו סיגל נגר-רון "סטטיסטיקה לאומית, קטגוריזציה אתנית ומדידת אי-שוויון בישראל" סוציולוגיה ישראלית כב 6 (2021). בניגוד להחלטה לעקוב אחר יבשת הלידה דור אחד אחורה בלבד ככל שמדובר ביהודים בישראל, פלסטינים מסווגים בנתוני הלמ"ס על-פי דתם, ואינם נכללים בקטגוריה של בעלי מוצא "ישראלי" גם אם הם חיים בארץ דורות רבים. ראו כהן "פוליטיקה מרחבית", לעיל ה"ש 259, בעמ' 16.

261 Noga Keidar, *Residential Segregation in Israel, 1961–2008: The Spatial Assimilation of Immigrants*, 34 *ISR. STUD. REV.* 131 (2019).

262 Yinon Cohen, *Israel, in INTEGRATED TERRITORIAL ANALYSIS OF THE NEIGHBOURHOODS: SCIENTIFIC REPORTS – ANNEXES 850* (2015), <https://bit.ly/37QDhmJ>.

263 צפדיה ויפתחאל, לעיל ה"ש 230, בעמ' 218.

264 ביטון "מזרחים במשפט", לעיל ה"ש 48, בעמ' 458.

של המהגרים מצפון אפריקה שיושבו בעירות־הפיתוח בשנות החמישים והשישים של המאה שעברה.<sup>265</sup>

לעומת חוקרים אלו, קידר טוענת כי הגירה פנימית של מזרחים מעירות־הפיתוח שהתרחשה במהלך השנים הובילה לירידה משמעותית ברמת ההפרדה במגורים בין מזרחים לאשכנזים.<sup>266</sup> מחקרה מאתגר את ההנחה הרווחת שלפיה החלוקה האתנית המרחבית בישראל נותרה בעינה גם כיום.<sup>267</sup> קידר מצאה כי רמות הסגרגציה במגורים בין מזרחים לאשכנזים הצטמצמו במהלך השנים באופן משמעותי בעקבות הגירה פנימית בתוך החברה היהודית בארץ.<sup>268</sup> לטענת קידר, אומנם בשנת 1961 התקיימה הפרדה במגורים, כך שמזרחים התגוררו בעיקר בפריפריה הגיאוגרפית של ישראל ואשכנזים התגוררו ביישובים ותיקים יותר במרכז הארץ, תהליכי הגירה פנימית בין יישובים בישראל הביאו לידי כך שרמות הסגרגציה במגורים שהתקיימו בשנת 1961 הצטמצמו כבר בשנת 1983.<sup>269</sup>

ממצאי מחקרה של קידר עולה כי דפוסי הסגרגציה והאסימילציה פעלו באופן שונה על קבוצות שונות מתוך האוכלוסייה המזרחית בארץ – מזרחים בני הדור הראשון שהעתיקו את מקום מגוריהם לעומת מזרחים שמעולם לא העתיקו את מקום מגוריהם. היא מצאה כי מזרחים שהעתיקו את מקום מגוריהם מן הרשות המקומית שבה הם יושבו עם הגעתם לישראל היו הקבוצה הכי פחות נבדלת במגורים בשנת 2008.<sup>270</sup> לעומתם, מזרחים בני הדור הראשון שמעולם לא העתיקו את מקום מגוריהם הם הקבוצה הנפרדת ביותר במגורים, אשר חווה רמות גבוהות מאוד של סגרגציה.<sup>271</sup> להשלמת התמונה, אשכנזים מהדור הראשון שהעתיקו את מקום מגוריהם לא נטמעו בקבוצות אחרות משום שהם עברו לרוב להתגורר בקרב קבוצות אשכנזיות המשתייכות למעמד גבוה יותר, ולא בקרב מזרחים.<sup>272</sup>

265 Adler, Lewin-Epstein & Shavit, לעיל ה"ש 234, בעמ' 155 (To this very day, the vast majority of development town residents are descendants of those immigrants") עם זאת, הם מתייחסים לכך שאחת הבעיות עם המחקרים שקושרים בין המיקום הגיאוגרפי לאי־השוויון היא שהם עושים שימוש בנתונים ובמידע חסרים, ואינם מביאים בחשבון דפוסי של הגירה פנימית שבמסגרתם מהגרים ממעמד חברתי־כלכלי גבוה נוטים לנדוד למחוזות מבוססים. שם, בעמ' 161–162.

266 Keidar, לעיל ה"ש 261.

267 ראו, לדוגמה, Tzfadia, לעיל ה"ש 242; Ravit Hananel, *Distributive Justice and Regional Planning: The Politics of Regional Revenue-Generating Land Uses in Israel*, 14 INT'L PLANNING STUD. 177 (2009); Oren Yiftachel, *Nation-Building and the Division of Space: Ashkenazi Domination in the Israeli 'Ethnocracy'*, 4(3) NATIONALISM & ETHNIC POL. 33 (1998); Oren Yiftachel, *Social Control, Urban Planning and Ethno-class Relations: Mizrahi Jews in Israel's 'Development Towns'*, 24 INT'L J. URB. & REGIONAL RES. 418 (2000).

268 ראו גם Adler, Lewin-Epstein & Shavit, לעיל ה"ש 234, בעמ' 161–162.

269 Keidar, לעיל ה"ש 261.

270 שם, בעמ' 144.

271 שם.

272 שם.

לצורך מאמר זה איננו נדרשים להכריע במחלוקת שנפלה בין החוקרים. בין שנקבל את המחקרים הטוענים כי לא חלו שינויים משמעותיים בדפוסי ההפרדה במגורים בין אשכנזים למזרחים, ובין שהצדק עם אלה הסבורים כי דפוסי אלו השתנו במהלך השנים בעקבות הגירה פנימית, יש הסכמה בין החוקרים כי ניתן להצביע על אוכלוסייה מזרחית גדולה יחסית שלא העתיקה את מקום מגוריה ונותרה מופרדת במגורים, והיא זו המתגוררת ברשויות המקומיות הפריפריאליות (בראש ובראשונה בערי הפיתוח). קבוצה זו סובלת מהדרה בגישה לתרבות, והדרה זו נושאת אופי גיאוגרפי מובהק, הקושר בין הרשות המקומית לבין היכולת לצרוך תרבות. מסקנה זו עולה בקנה אחד עם הממצאים האמפיריים של מחקר עצמאי שערכנו, שהתבסס על נתונים בדבר אחוז האשכנזים ואחוז המזרחים בכל רשות מקומית בארץ. מן הנתונים עולה כי יש עלייה מובהקת בתקבולים לתרבות לנפש ככל ששיעור האשכנזים המתגוררים ברשות המקומית גדול יותר.<sup>273</sup>

## ו. הצעה לרפורמה: שינוי אופן המימון של תרבות בישראל

עד כה הראינו שקיים חוסר שוויון בגישה לתרבות בין מזרחים לאשכנזים, וכי הפליה זו נובעת מדפוסי ההפרדה במגורים. על רקע זה אפשר לקרוא את האמירה המפורסמת של שרת התרבות לשעבר מירי רגב שצוטטה בתחילת הפרק הראשון של המאמר – "אני מירי סיבוני רגב מקריית גת, מעולם לא קראתי צ'כוב, לא הלכתי כמעט להצגות בילדותי, האזנתי לג'ו עמר ולשירים ספרדיים, ואני לא פחות תרבותית מכל צרכני התרבות המערבית"<sup>274</sup> – לא רק כאמירה הדורשת הכרה בתרבות המזרחית כשוות־ערך וכשוות־מעמד לזו האשכנזית, אלא גם ככזו המצביעה על הפערים באפשרויות הגישה של מזרחים ואשכנזים לתרבות במימון ציבורי. רגב אינה היחידה ככל הנראה שלא הלכה כמעט להצגות בילדותה, אלא כך גם רבים מתושבי קריית־גת. הסיבה

<sup>273</sup> המחקר התבסס על נתוני הלמ"ס בדבר מספר האשכנזים ומספר המזרחים בכל רשות מקומית בארץ שמתגוררים בה יותר מ-10,000 תושבים ובדבר התקבולים המיועדים לתרבות של כל רשות מקומית בארץ, ועשה שימוש במודל סטטיסטי של רגרסיה ליניארית (OLS) שבו המשתנה התלוי הוא תקבולי התרבות לנפש (תוך פיקוח על משתנים כגון מספר התושבים ברשות, התפלגות הגילאים, המדד החברתי-הכלכלי של הרשות, מרחק הרשות מתל-אביב ועוד). המחקר הראה שככל שמתגוררים ברשות מקומית שיעור גבוה יותר של אשכנזים (מי שנולדו באירופה-אמריקה או שאביהם נולד באירופה-אמריקה) כן ההכנסות לתרבות של הרשות גדלות. למעשה, מגורים של שיעור גבוה של אשכנזים ברשות מקומית ניבאו תקבולי תרבות גבוהים יותר, כך שכל תושב אשכנזי מעלה את תקבולי התרבות לנפש ב-0.007 ש"ח. בהקשר זה חשוב לציין כי הלמ"ס אינה מפרסמת מידע לפי רשויות מקומיות בקבצים הנגישים לציבור (PUF), אלא רק את התפלגות מגוריהם של יהודים לפי יבשת מוצא בחלוקה של מחוז, נפה וצורת יישוב. ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שנתון סטטיסטי לישראל 70 לוח 2.7 – "יהודים לפי יבשת מוצא, מחוז, נפה וצורת יישוב" (2019). עם זאת, נתונים אלו נאספים על-ידי הלמ"ס במסגרת מפקדי האוכלוסין שהיא עורכת אחת לכמה שנים, ובמסגרת המחקר ביקשנו את הפקת הנתונים. בשנת 2017 פורסמו לראשונה התקבולים המיועדים לתרבות וההוצאות על תרבות של כל רשות מקומית בארץ בקובץ הנתונים על-אודות הרשויות המקומיות בישראל. ראו למ"ס הרשויות המקומיות 2017, לעיל ה"ש 175. אנו מודים לתמר קריכלי-כץ על הסיוע בניתוח הנתונים.

<sup>274</sup> לנסקי, לעיל ה"ש 6.

לכך אינה טמונה בטעמה המוזיקלי והספרותי של רגב או בהעדפותיה האומנותיות, אלא בעובדה שקריית-גת היא אחת מאותן רשויות מקומיות חלשות החסרות את המשאבים הכלכליים שיאפשרו להן לממן הצגות ואירועי תרבות נוספים בתחומן.<sup>275</sup> לנוכח חשיבותה של זכות הגישה לתרבות, מוטלת על המדינה החובה לתקן את חוסר השוויון בגישה לתרבות שנוצר כתוצאה מהמדיניות הממשלתית שהובילה להפרדה במגורים בין מזרחים לאשכנזים. הפרדה זו נמשכת עד היום, לכל-הפחות לגבי תת-קבוצה של מזרחים שיושבו ברשויות חלשות ופריפריאליות, ומונעת מהם את האפשרות ליהנות מתרבות במימון ציבורי כמו תושבי הרשויות המבוססות במרכז הארץ. בפרק זה נציע הצעות לתיקון אי-השוויון. את בעיית השוויון אפשר לכאורה לפתור באמצעות נטילת הסמכויות בנוגע להספקת תרבות מן השלטון המקומי ומסירתן לשלטון המרכזי, באופן שיאפשר הקצאה שוויונית יותר של תרבות לכל אזרחי המדינה, ללא תלות במקום מגוריהם. עם זאת, אנו סבורים כי אין מקום לרפורמה מסוג זה, משום שהיא תחמיץ את הפוטנציאל העצום הטמון בהספקת תרבות ובמימונה באמצעות הרשויות המקומיות. בחלקו הראשון של פרק זה נבאר מדוע רצוי להותיר את מימון התרבות בידיהן של הרשויות המקומיות, ונציג את היתרונות הגלומים במימון תרבות על-ידי השלטון המקומי. בחלקו השני של הפרק נציע פתרונות קונקרטיים שיאפשרו השגת שוויון בין מזרחים לאשכנזים בגישה לתרבות תוך הותרת הסמכות להספקת תרבות ולמימונה בידי הרשויות המקומיות.

### 1. היתרונות בהספקה של תרבות ובמימונה על-ידי השלטון המקומי

דרך אפשרית להשגת שוויון בגישה לתרבות בין כל אזרחי המדינה ותושביה היא לשלול מן השלטון המקומי את הסמכות לספק מפעלי תרבות ולממנם, כך שכל מוסדות התרבות בכל רחבי הארץ ימומנו ישירות על-ידי משרד התרבות, אשר יהיה גם המחליט הבלעדי באשר לאופיים של מוסדות התרבות ואירועי התרבות שיזכו במימון. אך האם דרך זו ראויה? שאלה זו קשורה באופן הדוק לשאלה גדולה הרבה יותר, והיא חלוקת הסמכויות המיטבית בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי במגוון רחב של תחומים המשפיעים על חיי האזרחים – ביניהם חינוך, רווחה, תכנון ועוד – באופן שיצמצם את חוסר השוויון בין תושבי רשויות מקומיות שונות. שאלה זו קשורה בטבורה לשאלה גדולה אף יותר הנוגעת במהותו של השלטון המקומי ובהצדקות לעצם קיומו: האם השלטון המקומי הוא גוף שעיקר תפקידו הספקת שירותים לתושבים ביעילות או שמא ההצדקה המרכזית לקיומן של הרשויות המקומיות הוא ממשל עצמי וייצוג דמוקרטי של תושבי הרשות?

על עמדתנו באשר למהותו של השלטון המקומי ועל האופן שבו יש לחשוב על מארג היחסים המורכב שבינו לבין השלטון המרכזי עמד אחד מאיתנו בהרחבה במקומות אחרים,<sup>276</sup>

<sup>275</sup> תקבלי התרבות לתושב בקריית-גת עמדו בשנת 2017 על כ-31.9 ש"ח לתושב, וההוצאות על תרבות עמדו על כ-447 ש"ח לתושב. זאת, לעומת ממוצע תקבולי התרבות לתושב של רשויות עשירות, אשר עמד על כ-347 ש"ח לתושב בשנה, ולעומת ממוצע ההוצאות על תרבות ברשויות מקומיות עשירות, אשר עמד על כ-790 ש"ח לתושב בשנה. עיבוד נתונים מתוך למ"ס הרשויות המקומיות 2017, לעיל ה"ש 175.

ואין זה המקום לחזור על עמדות עקרוניות אלו. במאמר זה נסביר מדוע אנו סבורים כי בכל הנוגע בהספקת תרבות ובמימונה יש הצדקה להותיר את הסמכות בידי השלטון המקומי, וזאת לנוכח היתרונות הייחודיים של השלטון המקומי ויכולתו להוביל לייצוג אפקטיבי ולהשתתפותן של קבוצות מיעוט בתהליכי קבלת ההחלטות. משכך, נטען כי רפורמה באופן מימונה של תרבות אשר תשאיר את הסמכות לספק מפעלי תרבות בידי השלטון המקומי, תוך פתרון בעיית אי-השוויון בין הרשויות, לא רק תאפשר גישה שוויונית לתרבות לכל אזרחי המדינה, אלא גם תביא לידי הספקה יעילה יותר של תרבות העולה בקנה אחד עם הרצונות וההעדפות של תושבי הרשות, תאפשר לקבוצות מיעוט להשפיע על תוכני התרבות שהן צורכות באופן שיחזק את הדמוקרטיה, ותקדם פלורליזם תרבותי.

סיבה ראשונה לכך שיש להשאיר את הסמכות להספקת תרבות ולמימונה בידי הרשויות המקומיות היא שהרשות המקומית תוכל לספק מפעלי תרבות בצורה יעילה ובאופן שיעלה בקנה אחד עם העדפותיהם של תושבי הרשות. הסיבה לכך היא שתרבות היא "טובין ציבוריים מקומיים" (local public goods), אשר הרשות המקומית יכולה לספקם בצורה טובה יותר מן המדינה. למדינה, בשל גודלה וריחוקה מן האזרח, אין מידע מספק באשר להעדפותיו, ולכן היא תספק תרבות בהתאם להעדפות הממוצעות של כלל האזרחים. דבר זה יוביל בהכרח לחוסר יעילות – התושבים ייאלצו לצרוך תרבות בכמות שהם אינם חפצים בה בהכרח, וגם סוג אירועי התרבות שהם יצרכו לא יהיה מן הסוג שהם היו מעדיפים לצרוך (לדוגמה, רוב התושבים עשויים להעדיף מופעי מוזיקה של אומנים עכשוויים, אך ייאלצו להאזין לקונצרטים של מוזיקה קלאסית). רק מיעוט קטן מקרב התושבים יקבלו שירותי תרבות בכמות ובסוג התואמים את העדפותיהם. הרשות המקומית, לעומת זאת, בשל גודלה וקרבתה לתושבים, יכולה לאסוף מידע שיאפשר לה לספק מפעלי תרבות שישקפו את העדפותיהם המדויקות יותר של תושביה. לפרנסי הרשות המקומית יש גם תמריץ גדול יותר מאשר לממשלה לספק תרבות בהתאם להעדפותיהם של תושבי הרשות, שכן אי-עמידה בציפיותיהם של התושבים עלולה ליצור אצלם תסכול ולהניעם להחליף בבחירות הבאות את ראש הרשות ואת חברי המועצה.<sup>277</sup>

הצדקה מרכזית נוספת לכך שהרשות המקומית היא שצריכה להמשיך לספק תרבות לתושביה היא ההצדקה הדמוקרטית. אחת הבעיות הקשות ביותר שמדינות דמוקרטיות מערביות לוקות בהן היא בעיית "הגירעון הדמוקרטי" (democratic deficit). הגירעון הדמוקרטי מקורו במגבלות האינהרנטיות של מודל הדמוקרטיה הייצוגית – שאינו מאפשר לנציגים לייצג נאמנה את ציבור הבוחרים בין מכיוון שהם אינם יכולים לדעת מהו רצונם ובין משום שהאינטרסים שלהם אינם חופפים את האינטרסים של הבוחרים – כמו-גם בעלייתה של

276 ראו יששכר (איסי) רוזן-צבי "מהותו של המקומי" – הרהורים על מקומיות בעקבות בג"ץ 10104/04 שלום עכשיו נ' יוסף" **משפט וממשל** יב 333 (2009) (להלן: רוזן-צבי "מהותו של המקומי"); רוזן-צבי "ממקומיות לאזוריות", לעיל ה"ש 225; רוזן-צבי "מקום הצדק", לעיל ה"ש 255; איסי רוזן-צבי "סובייקט, קהילה ופלורליזם משפטי" **עיוני משפט** כג 539 (2000); יששכר רוזן-צבי "חוק אוויר נקי: בין מרכזו לביזור" **חוקים** ז 175 (2015); ישי בלנק ואיסי רוזן-צבי "הצעת חוק העיריות: הווה ללא עבר, רפורמה ללא עתיד" **חוקים** א 49 (2009), ROSEN-ZVI, לעיל ה"ש 51.

277 רוזן-צבי "מהותו של המקומי", לעיל ה"ש 276, בעמ' 362–370.

המדינה המנהלית, שבה הדרגים הבירוקרטיים צוברים כוחות שלטוניים משמעותיים על-חשבון הדרגים הנבחרים.<sup>278</sup> מכלול הבעיות האלה מביא לידי כך שהציבור מאבד במידה רבה את היכולת להשפיע על פעולות השלטון ועל סדר-היום הפוליטי.<sup>279</sup> הרשויות המקומיות, בהיותן יחידות טריטוריאליות-פוליטיות קטנות יותר שבראשן עומדים דרגים נבחרים, ממתנות את הגירעון הדמוקרטי, ומאפשרות מבנה פוליטי של דמוקרטיה השתתפותית עמוקה המעניקה הזדמנות להשפעה אפקטיבית יותר של ציבור הבוחרים על ההחלטות השלטוניות. לרשות המקומית יש גם יכולת להביא לידי מעורבות גדולה יותר של האזרחים בתהליכי קבלת ההחלטות, בין על-ידי יישום מנגנונים שונים של שיתוף הציבור, מפגש פנים-אל-פנים עם התושבים או התייעצות ישירה עם התושבים.<sup>280</sup> בהקשר של הספקת תרבות, מאפייניה ההשתתפותיים של הדמוקרטיה המקומית מאפשרים לתושבי הרשות להשפיע על סדר-היום התרבותי ברשות, במקום שסדר-יום זה ייקבע על-ידי "קומיסר תרבות" היושב במשרד התרבות ומחליט עבור אזרחי המדינה כולה מהי התרבות שעליהם לצרוך ואילו מוסדות תרבות ראויים למימון.

היבט דמוקרטי נוסף המצדיק את הותרת הסמכות להספקת תרבות ולמימונה בידי השלטון המקומי נובע מן הכוח הפוליטי שהשלטון המקומי מעניק לקבוצות מיעוט ברמה הלאומית המהוות רוב ברמה המקומית. לריכוז הכוח השלטוני בידי גורמים מרכזיים יש אפקט ממתן וממצע, אשר מדלל בהכרח את כוחן של קבוצות מיעוט כרוניות בחברה.<sup>281</sup> תקצוב תרבות באמצעות השלטון המרכזי יביא לידי כך שאמות-המידה לתקצוב מוסדות תרבות ומפעלי תרבות יעוצבו על-פי העדפותיה של קבוצת הרוב בלבד, ואילו קבוצות מיעוט לא יוכלו להשפיע על סדר-היום התרבותי. לעומת זאת, מימון של מפעלי תרבות על-ידי השלטון המקומי פותח צוהר לקבוצות מיעוט – שאינן מסוגלות על-פי-רוב להשפיע על סדר-היום הפוליטי של השלטון המרכזי – ליהנות מהשליטה הפוליטית שיש להן ברשות המקומית מכוח היותן רוב בה, ולהשפיע על סדר-היום התרבותי ברשות. כך התושבים המקומיים – בני קהילות מיעוט אתניות, תרבותיות ודתיות – יכולים לבחור את תוכני התרבות שהם יצרכו בהתאם לתפיסת-עולמם ולהעדפותיהם התרבותיות, וזאת גם אם תכנים אלו מייצגים העדפות תרבותיות רדיקליות שהן שוליות ברמה הלאומית.<sup>282</sup>

278 בלנק ורוזן-צבי, לעיל ה"ש 276; רוזן-צבי "מהותו של ה'מקומי'", לעיל ה"ש 276, בעמ' 370–372.

279 לדיון נוסף בנושא כשליה של הדמוקרטיה הייצוגית ראו שם, בעמ' 370–376; בלנק ורוזן-צבי, לעיל ה"ש 276, בעמ' 113–114; EDWARD L. RUBIN, BEYOND CAMELOT: RETHINKING POLITICS AND LAW FOR THE MODERN STATE (2007); SAMUEL ISSACHAROFF, PAMELA S. KARLAN & RICHARD H. PILDES, WHEN ELECTIONS GO BAD: THE LAW OF DEMOCRACY AND PRESIDENTIAL ELECTIONS OF 2000 (2001).

280 רוזן-צבי "מהותו של ה'מקומי'", לעיל ה"ש 276, בעמ' 362–376; רוזן-צבי "ממקומיות לאזוריות", לעיל ה"ש 225, בעמ' 165–166; בלנק ורוזן-צבי, לעיל ה"ש 276, בעמ' 114–117.

281 רוזן-צבי "מהותו של ה'מקומי'", לעיל ה"ש 276, בעמ' 363–376.

282 שם, בעמ' 373–374. ראו גם Heather K. Gerken, *Dissenting by Deciding*, 57 STAN. L. REV. 1745 (2005), המסבירה כי העובדה שקבוצות מיעוט יכולות להשיג רוב פוליטי במקומות מסוימים מאפשרת להן להתנגד למדיניות הכלל-הארצית. כך, לדוגמה, ביחס לנישואים חד-



יתרון נוסף שיש לשלטון המקומי על השלטון המרכזי, המצדיק את הותרת הסמכות לקבל החלטות בענייני מפעלי תרבות ומימון בידי הרשויות המקומיות, הוא היתרון הפלורליסטי. יש שירותים ומוצרים (כגון ביטחון או חינוך) שבהם חשוב מאוד שתהיה אחידות בשירות או במוצר שיקבלו כל אזרחי המדינה, והשאלה היחידה העומדת על הפרק היא איזה רובד שלטוני יספק את השירות או המוצר בצורה האפקטיבית והיעילה ביותר. אולם ביחס לשירותים או מוצרים אחרים אחידות היא דווקא חיסרון, שכן יש מגוון רחב של אפשרויות שכולן טובות וראויות, והבחירה מביניהן תלויה בהעדפות התושבים. במקרים אלו לרשויות המקומיות יש יתרון בולט על השלטון המרכזי. הסמכת הרשויות המקומיות תאפשר לכל רשות מקומית לבחור את המוצר המתאים לה, תוך שהיא מביאה בחשבון את צרכיה המיוחדים של הרשות ואת רצון תושביה, ומשמשת "שדה ניסויים" המאפשר חדשנות והתפתחות.<sup>283</sup> תרבות היא באופן מובהק מוצר מסוג זה. העברת הסמכות להספקת תרבות לידי השלטון המרכזי תוביל להספקה אחידה של תרבות בכל רחבי המדינה, אשר תגרום לקיפאון תרבותי ותפגע ביכולתה של התרבות לפרוח ולהתפתח. לעומת זאת, הותרת הסמכות בידי השלטון המקומי תביא לידי קבלת החלטות שונה בכל רשות ורשות, תאפשר את התפתחותה של הזירה התרבותית בצורה פלורליסטית, ותעודד חדשנות ויצירתיות בתרבות.

## 2. הצעות לרפורמה באופן המימון של תרבות על-ידי השלטון המקומי

ראינו כי המאפיינים הייחודיים של השלטון המקומי הופכים אותו לרובד השלטוני הטוב ביותר בכל הנוגע בהספקת תרבות ובמימונה. עם זאת, יתרונותיו של השלטון המקומי ויכולתו לקדם בישראל – באופן דמוקרטי, פלורליסטי ויעיל – את התרבות בכלל ואת התרבות המזרחית בפרט מתערערים לנוכח הפערים הכלכליים הגדולים בין הרשויות המקומיות השונות. פערים אלו יוצרים חוסר שוויון בין תושבי הרשויות המקומיות בגישה לתרבות, שכתוצאה ממנו תושבי הרשויות החלשות בפריפריה, אשר חלק לא-מבוטל מהם הם מזרחים, אינם יכולים להשתתף באופן פעיל בחיי התרבות. לכן, על-מנת לצמצם את הפערים בגישה לתרבות בין מזרחים לאשכנזים, יש לפעול לשינוי באופן המימון של מוסדות תרבות ומפעלי תרבות ברשויות המקומיות.

תיקון המצב צריך להיעשות בשני אפיקים שונים ומשלימים: האפיק האחד הוא רחב ומבני, ותכליתו לאפשר לכל הרשויות המקומיות הכנסות על בסיס שוויוני שיאפשרו להן לספק שירותים עירוניים וטובין מקומיים ברמה מספקת; האפיק האחר הוא פרטני, ומצומצם אך ורק למימון ממשלתי של מפעלי תרבות ברשויות המקומיות. רק פעולה בשני האפיקים במקביל תאפשר שינוי עמוק בהזדמנות של תושבי רשויות מקומיות שונות לצרוך תרבות, ותממש את הפוטנציאל הדמוקרטי הטמון במימון תרבות באמצעות השלטון המקומי.

מיניים – בעוד שהמשטר הפדרלי בארצות-הברית הנהיג מדיניות וחקיקה של התנגדות לנישואים חד-מיניים, עריית סן-פרנסיסקו החליטה לאפשר רישום של זוגות חד-מיניים כנשואים.  
Michael C. Dorf & Charles F. Sabel, *A Constitution of Democratic Experimentalism*, 98 283  
COLUM. L. REV. 267 (1998).

ברמה המבנית יש לערוך שינויים במבנה המשפטי של השלטון המקומי ולפעול לתיקון האופן שבו רשויות מקומיות בישראל ממונות. כמעט כל העוסקים בתחום השלטון המקומי מסכימים שאחד הגורמים המרכזיים לפערים הכלכליים בין רשויות מקומיות בישראל הוא אופן המימון של הרשויות המקומיות.<sup>284</sup> העדר כרוני של מימון, הנובע ממחסור בהכנסות עצמיות ומאיהעברה מספקת של כספים מהשלטון המרכזי, הוא הגורם העיקרי לקריסה כלכלית של רשויות רבות. על-פי רוב העברות הכספיים מן השלטון המרכזי לרשויות המקומיות אינן קבועות בחוקים המסמיכים, אלא נקבעות מדי שנה בחוק התקציב, ועל-כן חשופות לשרירות-ליבה של הממשלה. רשויות מקומיות נאלצות אפוא לממן פעולות רבות מהכנסותיהן העצמיות. יתרה מזו, במשך השנים התרבו התחומים שבהם הוטלו על הרשויות המקומיות חובות ביצוע שונות מבלי שהמחוקק טרח לקבוע את חובתן של השלטון המרכזי לממן באופן מלא או חלקי. עובדה זו תרמה להרחבת הפערים, הגדולים ממילא, בין רשויות מקומיות חזקות לרשויות מקומיות חלשות, הניתנים לזיהוי בקלות במונחים גיאוגרפיים (מרכז לעומת פריפריה),<sup>285</sup> לאומיים (יהודים לעומת ערבים)<sup>286</sup> ואתניים (אשכנזים לעומת מזרחים).<sup>287</sup>

284 ראו, למשל, רוזן **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות**, לעיל ה"ש 225; ערן רוזן **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות – האם מצטמצם הפער?** (הצעת מדיניות, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 1999) (להלן: רוזן **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות**); רוזן **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000**, לעיל ה"ש 225; אריה הכט "מימון הרשויות המקומיות" **השלטון המקומי בישראל 177** (דניאל אלעזר וחיים קלכהיים עורכים 1987); נחום בן-אליא **משבר הרשויות המקומיות בישראל: הכשל הניהולי והדרכים לשיקום** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 1998); נחום בן-אליא **המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 1999).

285 ראו רוזן **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000**, לעיל ה"ש 225, בעמ' 15 ("הרשויות המקומיות באזורי הפריפריה הלאומית – מחוזות הצפון והדרום... – הן חלשות יחסית, עובדה המשתקפת בשיעור נמוך יחסית של הכנסות עצמיות בתקציב הרגיל ובתקציב הבלתי רגיל... חולשתן של הרשויות המקומיות בפריפריה היא בעיקר בתחום ההוצאות לנפש, הגירעונות ועומס המלוות, שהם גבוהים יחסית, וכמו כן בגבייה נמוכה יחסית של ארנונה").

286 ראו שם, בעמ' 9–10, 16. רוזן מביא נתונים המראים כי כל עשרים הרשויות המקומיות בעלות אחוז הכנסות הנמוך ביותר בתקציב הרגיל בשנת 2000 היו ערביות. בעוד במהלך השנים 1980–2000 עלה אחוז הכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות היהודיות באופן ניכר, ועמד בשנת 1997 על 67.8% מכלל הכנסותיהן, נותר אחוז הכנסות העצמיות בתקציבן של הרשויות המקומיות הערביות ברמה נמוכה מאוד, ועמד בשנת 1997 על 27.5% בלבד מכלל תקציבן. רוזן מראה גם כי אף שחל גידול במענק שהרשויות המקומיות הערביות מקבלות מן הממשלה, כאשר מנכים את השפעת גודל האוכלוסייה והרמה הכלכלית על גובה המענק, מתברר שרשויות מקומיות ערביות מקבלות עדיין מענק כללי נמוך מזה הניתן לרשויות מקומיות יהודיות בעלות מאפיינים דומים. ראו גם רוזן **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות**, לעיל ה"ש 284.

287 ראו רוזן **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000**, לעיל ה"ש 225, בעמ' 20–21. (רוזן מוצא קשר חיובי בין חוסנה התקציבי של רשות מקומית לבין הרמה החברתית- הכלכלית שלה. על-פי רוזן, הרשויות המקומיות היהודיות שסבלו במיוחד ממיעוט הכנסות עצמיות הן ערי-הפיתוח, שתושביהן הם מזרחים ברובם, והיישובים החרדיים. ראו גם שלמה חסון ומאיה חושן **המבנה החברתי-המרחבי של מטרופולין תל אביב 32** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2003). חסון וחושן טוענים לקיומו של קשר בין אופי היישובים (דהיינו, הרכב

בעוד רשויות מקומיות עשירות, המצויות בחלקן הגדול במרכז הארץ, מסוגלות לספק שירותים עירוניים ברמה גבוהה, הרשויות העניות, הנסמכות על מימון ממשלתי, אינן יכולות לעשות כן, ונגזר עליהן לדשדש מאחור.

על-מנת לצמצם את הפערים הכלכליים בין הרשויות המקומיות ולספק לכל האזרחים במדינה שירותים עירוניים ברמה גבוהה וגישה שוויונית לטובין מקומיים, ובכלל זה לתרבות, יש לערוך רפורמה מבנית מקיפה במשפט השלטון המקומי בישראל ובאופן תקצובן של הרשויות המקומיות. הדיון בשינוי מבני כאמור הוא מורכב, ונעשה על-ידי אחד מאיתנו במקומות אחרים.<sup>288</sup> בפרק זה נציע כמה פתרונות קונקרטיים לחוסר השוויון בין רשויות מקומיות בתמיכות בתרבות המועברות אליהן מן השלטון המרכזי, המשפיע בתורו על יכולתן לממן מפעלי תרבות, וזאת לנוכח הבעיות שהוצגו לעיל בפרק ד של המאמר.

המחקר זיהה שתי בעיות מרכזיות באופן שבו משרדי הממשלה מעניקים לרשויות המקומיות תמיכות בתרבות. הבעיה האחת היא אופיין המבוזר של התמיכות. כפי שהראינו, התמיכות ניתנות באמצעות מספר רב של תקנות תקציב ספציפיות, שכל אחת מהן עוסקת בתחום מצומצם ומוגדר (כגון תיאטרון, מחול, מוזיקה ועוד) וקובעת אמות-מידה ומבחינה תמיכה שונים. רשויות חזקות מבחינה כלכלית יכולות להקצות משאבים וכוח-אדם למחלקה ייעודית העוקבת אחר תקנות התמיכה ומגישה בקשות תמיכה רבות שיש בהן התייחסות לאמות-המידה הרלוונטיות. לעומתן, רשויות מקומיות חלשות אינן מסוגלות להקצות את התקציבים וכוח-האדם הנדרשים לצורך הגשה שוטפת של בקשות תמיכה, ונמצאות בעמדת נחיתות אדמיניסטרטיבית, שכתוצאה ממנה במקרים רבים הן אינן מגישות בקשות כלל. מתוך מודעות לפערים הללו, מן הראוי לבטל את הצורך בהגשת בקשות שונות על-ידי השלטון המקומי לצורך תקצוב של כל פעילות תרבות בנפרד. כלומר, יש לקבוע כי השלטון המרכזי יעביר תמיכות אל הרשויות המקומיות לפי אמות-מידה קבועות מראש, ללא צורך בהגשת בקשות על-ידי הרשויות עצמן.

פתרון חלופי ומצומצם יותר הוא לקבוע מנגנון של איחוד בקשות התמיכה, כך שלא יהיה צורך בהגשת מספר גדול של בקשות נפרדות לפי תקנות שונות, אלא הרשויות יגישו אחת לשנה בקשה מרוכזת לתמיכה בתרבות בכלל סעיפי התקציב. אנו סבורים שכל צמצום בבירוקרטיה הכרוכה בהגשת בקשות תמיכה תשפר את יכולתן של רשויות חלשות לגייס תקציבי תרבות, ותצמצם את חוסר השוויון הקיים כיום בגישה לתרבות בין תושבי הרשויות החזקות לתושבי הרשויות החלשות.

האוכלוסייה) במטרופולין תל-אביב לבין המעמד החברתי-הכלכלי שלהם: בתחתית הסולם החברתי מצויים היישובים הערביים, המרוכזים בטבעת החיצונית של המטרופולין; מעליהם מצויים יישובים המאוכלסים במזרחים שעלו בשנות החמישים מארצות ערב; בתוכם מצויים יישובים בעלי הרכב אוכלוסייה הטרוגני – יוצאי ארצות המזרח ויוצאי ארצות המערב; והיישובים בעלי הרמה הכלכלית הגבוהה ביותר במטרופולין הם אלה שיש בהם שיעור גבוה של יוצאי אירופה.

288 ראו, לדוגמה, רוזן-צבי "ממקומיות לאזוריות", לעיל ה"ש 225, בעמ' 159, 169–172. לדיון בהגדלת אי-השוויון בין רשויות מקומיות עקב המעבר למימון עצמי במקום העברות ממשלתיות שהתרחש בשנות השמונים ראו בלנק "מקומו של המקומי", לעיל ה"ש 225, בעמ' 226–234.

**הבעיה האחרת** היא הדרישה למימון תואם מצד הרשות המקומית הנתמכת. כפי שראינו, במקרים רבים תקנות התמיכה הממשלתיות במפעלי תרבות דורשות מהרשות המקומית להתחייב לממן מתקציבה אחוז מסוים (בין 25% ל-50%) מתקציב הפעילות כתנאי לקבלת התמיכה.<sup>289</sup> שיטת המימון התואם מציבה חסם משמעותי בפני רשויות מקומיות חלשות לקבלת תמיכה ממשלתית. רשויות מקומיות שאינן מסוגלות להשלים מקופתן את החלק שהתקנות דורשות מהן לממן לשם קבלת תמיכה יימנעו מהגשת הבקשה מלכתחילה, ואם הגישו, הן לא יוכלו לקבל את התמיכה, שכן אין ביכולתן לעמוד בדרישת המימון התואם. לעומת זאת, הרשויות המקומיות החזקות יכולות לעמוד בדרישת המימון התואם, וכך להכפיל עשרת מונים את התקציב הגדול שעומד לרשותן מלכתחילה.

פתרון אפשרי לבעיה זו הוא לקבוע דרישת מימון תואם דיפרנציאלית, התואמת את מצבה הכלכלי של הרשות המקומית המבקשת תמיכה. כיום התקנות הקובעות את אמות-המידה לקבלת סיוע למימון תרבות מהשלטון המרכזי, ובכלל זה דרישת המימון התואם, חלות באופן אחיד על כלל הרשויות המקומיות, באופן שפוגע ברשויות מקומיות חלשות. לטענתנו, על אמות-המידה בעניין המימון התואם להתייחס למצב החברתי-הכלכלי של הרשויות ולפטור רשויות שאינן מסוגלות לממן את חלקן בפעילויות תרבות מן הדרישה להשתתף במימון. על-מנת להשיג תוצאה זו, אפשר לקבוע דרישת מימון תואם מדורגת בהתאם לאשכול החברתי-הכלכלי של הרשות המקומית על-פי הדירוג של הלמ"ס. כך, לדוגמה, רשות מקומית המשתייכת לאשכול העשירי – האשכול הגבוה ביותר בדירוג הלמ"ס – תצטרך לממן מתקציבה אחוז גבוה יחסית מן הפעילות התרבותית שבעבורה מתבקשת התמיכה; רשויות מקומיות המדורגות נמוך יותר יידרשו לממן מתקציבן אחוז קטן יותר; ואילו על הרשויות המקומיות המדורגות באשכולות הנמוכים ביותר (אשכול 5 ומטה) לא תחול דרישת מימון תואם כלל.

## ז. סיכום

יהיו שיאמרו כי המאמר עוסק בבעיה שחלפה מן העולם. ישראל של ימינו נהפכה למעצמה של תרבות מזרחית, בשעה שאומני הזמר המזרחי הם האומנים המצליחים, המושמעים והפופולריים ביותר בישראל, גילויי גזענות כלפי התרבות המזרחית נתקלים בגינוי מקיר לקיר,<sup>290</sup> ושרת התרבות המסוקרת ביותר בעשורים האחרונים העלתה על נס את מאבקם של מזרחים להכרה מוסדית בערכה של התרבות המזרחית ולתקצובה באופן שוויוני על-ידי מוסדות השלטון. אולם רבים אחרים חשים כי על-אף תמורות אלו, התרבות המזרחית נמצאת

289 ראו את הדיון לעיל ליד ה"ש 192–207.

290 כך, לדוגמה, אמירתו של יועז הנדל בריאיון ל"הארץ" ("הגיעו לפה אנשים מכל מיני מדינות, חלקם הגיעו עם מנטליות של קונצרט בווינה וחלקם הגיעו עם מנטליות של דרבוקות") עוררה הדים תקשורתיים והולידה גינוי נרחב. ראו רות הכט "יועז הנדל: 'אני חושב שהתרבות הערבית מסביבנו היא הגיונגל'" **הארץ** (7.2.2020) <https://bit.ly/3qqTkOw>; יובל קרני "מנטליות של קונצרט ודרבוקות": הנדל סופג אש מסיעתו" **ynet** (8.2.2020) <https://bit.ly/3wsnUeC>.

בעמדת נחיתות ומופלית לרעה ביחס לתרבות האשכנזית ההגמונית. במאמר זה ביקשנו לחמוק מן הוויכוח האמור, המחייב הסכמה רחבה על תכניה של התרבות המזרחית, ולהתבונן על המציאות היומיומית של התרבות המזרחית מעבר לשיח הציבורי הפופוליסטי. ביקשנו לבחון מדוע המאבק המזרחי לשוויון תרבותי, אף שהוא מהדהד בקרב הציבור הישראלי כבר שנים רבות, אינו מתורגם לטענת הפליה משפטית, ומתנהל באופן בלעדי בזירה הציבורית והפוליטית.

מצאנו כי השיח הציבורי על-אודות הפליה של התרבות המזרחית לוקה בכמה נקודות-עיוורון משמעותיות. ראשית, בעוד חיצו הביקורת מופנים באופן בלעדי לעבר משרד התרבות וכלפי האופן שבו הוא מעניק מימון לגופי תרבות, המממנות העיקריות של תרבות בישראל הן דווקא הרשויות המקומיות. גילוי זה חושף כי הפעילות התרבותית במימון ציבורי רחבה בהרבה ממימון של מוסדות תרבות, וכוללת גם מימון של ספריות, אירועי תרבות המוניים (ביאנלות, הופעות וכדומה), מוזיאונים, קבוצות תיאטרון ועוד. שנית, בעוד שהדיון הציבורי התמקד עד כה בחוסר השוויון במימון גופים ואנשים היוצרים תרבות מזרחית, הבעיה העומדת בשורשה של ההפליה נגד תרבות מזרחית בישראל היא אי-השוויון בין מזרחים לאשכנזים בגישה לתרבות. אי-השוויון בצריכת תרבות קשור בתורו באופן הדוק לאופן שבו עוצב המרחב הגיאוגרפי בישראל בשנים הראשונות לקיומה של המדינה. המזרחים שוכנו בפריפריה הגיאוגרפית של ישראל, וסבלו מהדרה בגישה לטובין כלכליים, חברתיים ותרבותיים. למרות השינויים הרבים שחלו במהלך השנים בדפוסי המגורים של מזרחים ואשכנזים, ההדרה וההפליה ממשיכות ללוות אותנו עד היום, לפחות ביחס לתת-קבוצה של מזרחים אשר לא העתיקו את מקום מגוריהם ומתגוררים עדיין ברשויות מקומיות חלשות שאינן מסוגלות לממן פעילות תרבותית. תת-קבוצה זו סובלת מהדרה בגישה לתרבות. זכות הגישה לתרבות, כך טענו, חשובה לא פחות מהזכות לייצר תרבות, שכן היא מהווה תנאי מוקדם והכרחי לאפשרות האפקטיבית של פרטים ליהפך ליצרני תרבות ולהשתתף באופן פעיל בחיי התרבות.

הבנה מחודשת זו של אופן ההפליה של התרבות המזרחית בישראל היא חשובה משום שהיא טומנת בחובה את האפשרות לתרגם את טענות ההפליה של התרבות המזרחית לטענות משפטיות, מבלי להיתקל בשני המכשולים העיקריים הניצבים כיום בפני מזרחים המבקשים לטעון בבית-המשפט להפליה תרבותית. ראשית, הדרישה לזכות שוויונית לגישה לתרבות אינה דורשת מבית-המשפט להעניק הכרה משפטית למושג "תרבות מזרחית" – מהלך שהוא לא רק בלתי-אפשרי, אלא גם בלתי-רצוי, כפי שהראינו במאמר. זכות הגישה לתרבות מסיטה את המבט מן הדרישה להכרה במטען תרבותי סימבולי אחיד וברור אל דרישה לגישה שוויונית להשתתפות בחיי התרבות. שנית, חשיפת ההפליה בגישה לתרבות, המתרחשת בעיקר בשלטון המקומי, מאפשרת לקבוע מדד אמפירי שבאמצעותו ניתן להוכיח את טענת ההפליה. בכך נפתח פתח המאפשר לקשור את טענת ההפליה בגישה לתרבות של מזרחים להקצאה לא-שוויונית של משאבים ציבוריים. נראה כי בבית-המשפט מתחיל להתרחש תהליך של הבנה של הזכות לתרבות כזכות לגישה שוויונית לצריכת תרבות. הבנה זו של הזכות לתרבות עשויה לאפשר לקבוצות מופלות נוספות, כגון המיעוט הפלסטיני בישראל, לקבל את יומן בבתי-המשפט, וזאת מבלי לדרוש מבית-המשפט להעניק הכרה משפטית למאפיינים תרבותיים, אשר ראוי שיישאר נזילים, ולא יקובעו על-ידי הגדרות מחשקות.