



המרכז למחקרים אסטרטגיים לאומיים

## דו"ח המועצה לשימור אתרי מורשת

ראש תחום: אורן הניג

חוקר: יצחק ואזנה

סיון תשפ"ג | יוני 2023

# המועצה לשימור אתרי מורשת בישראל<sup>1</sup>

## תקציר

- המועצה לשימור אתרי מורשת (להלן המועצה) הינה עמותה פרטית שבפועל מופקדת בלעדית על שימור אתרי מורשת מהעת החדשה, בהיבטים של שימור ושיקום, חינוך והסברה, תכנון ועוד.
- רוב ככל תקציבה של המועצה בא ממקורות ממשלתיים. בפרט מאז שהנושא זוכה לתיעדוף גבוה.
- גופים העוסקים בתחומים מקבילים, מאורגנים כתאגיד או חברה ממשלתית עם ייצוג ציבורי וממלכתי הולם. קיימות המלצות מקצועיות לנהוג כך גם ביחס למועצה.
- כעמותה פרטית, הנהלת המועצה משקפת חתך ערכי ואידיאולוגי צר של האוכלוסייה היהודית בארץ. קיים חשש שהדבר ישתקף בהחלטות המועצה ובמדיניותה.
- **מכיוון שזהו תחום בעל חשיבות לאומית רבה המעצב את התודעה ההיסטורית של הציבור, על הגוף שאחראי עליו להביא לביטוי קשת תרבותית וחברתית רחבה של גווי העם היהודי.**
- **השינוי הראוי הוא העברת התחום מעמותה פרטית לתאגיד ממשלתי, בדומה למה שמקובל בארץ ובעולם בגופים שעוסקים בתחומים דומים. הדבר ניתן להיעשות בכמה אופנים, כאשר יש להקים ועדה שתבחן את הנושא לעומק ותציע פתרונות.**

## רקע

המועצה לשימור אתרי מורשת הוקמה בשנת תשמ"ד (1984) על-פי החלטת ועדת החינוך של הכנסת, בעקבות יוזמה של אזרחים וגופים הפעילים בנושא השימור והמורשת.<sup>2</sup> הוועדה קיבלה את הצעת החברה להגנת הטבע, שהיא עמותה עצמאית, והטילה עליה להוציא את ההחלטה אל הפועל.<sup>3</sup> תחילה היא נקראה 'המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות' ופעלה תחת החברה להגנת הטבע. בשנת 2008 התנתקה ממנה ומאז היא פועלת כעמותה עצמאית בשם **"המועצה לשימור אתרי מורשת בישראל"** (להלן 'המועצה').<sup>4</sup> המועצה היא הגוף המקצועי המוביל, ולמעשה היחיד, שפועל בפריסה ארצית, ועוסק בשימור מבנים מ'העת החדשה', בשונה מרשות העתיקות האחראית על נכסים ומבנים עד המאה ה-18 ועל אתרים ארכיאולוגיים.<sup>5</sup> המועצה פועלת לשימור מבנים בעלי ערך ולשיקומם, ומתמקדת בעיקר במורשת היהודית והצינונית. המועצה שותפה מרכזית בכל הפעילות הממלכתית בתחום ומקימת שיתוף פעולה הדוק עם משרדי הממשלה. בנוסף היא משמשת כגוף מקצועי מיעף ומבצע באופן קבוע, כאחד התאגידים הממשלתיים.<sup>6</sup> מקום מושבה של המועצה במקווה ישראל, ויש לה שבעה מחוזות ברחבי הארץ. למועצה יותר ממאה וחמישים עובדים וכ-700 מתנדבים.<sup>6</sup>

1 מקורות עיקריים: אתר הכנסת, מאגר החקיקה הלאומי, אתרים ממשלתיים: משרד רה"מ, משרד התרבות והספורט, משרד המורשת, אתר המועצה לשימור אתרי מורשת בישראל, **תקנון העמותה**, ג'ידסטאר, ויקיפדיה.

2 בין הדמויות הבולטות בדחיפת היוזמה ובהקמה – יוסי פלדמן, יהודה דקל.

3 6" הוועדה קוראת לשר הפנים לכנס את מועצת הגנים הלאומיים לדיון על דרכי ההקמה וההפעלה של גוף ציבורי וולונטרי אשר יעמיק את המודעות הציבורית לנושא זה. 7. הוועדה רשמה לפניה את הנכונות שהביעה החברה להגנת הטבע להרחיב את תחום פעולתה החינוכי והציבורי גם לנושא האתרים ההיסטוריים. הוועדה ממליצה להטיל תפקיד זה על החברה להגנת הטבע". מתוך מסקנות ועדת החינוך והתרבות בנושא שימור אתרים היסטוריים במושב, לציין 100 שנות התיישבות, פרוטוקול הוועדה י"ד בשבט תשמ"ד, 18.01.84.

4 חוק העתיקות, תשל"ח-1978, סעיף 1.

5 לדוגמא: "האגף מהווה למעשה זרוע המדיניות המרכזי בשימור מורשת במדינת ישראל ומשתף פעולה עם כלל ארגוני השימור ואתרי המורשת בכל הארץ. רט"ג, רשות העתיקות, המועצה לשימור אתרים, החברה הממשלתית לתיירות, ספריה הלאומית, ארכיון המדינה ועוד גופים רבים נוספים" "ציוני דרך" - התוכנית להעצמת תשתיות המורשת הלאומית | אתר משרד המורשת. מבין הגופים המפורטים, המועצה לשימור אתרים היא היחידה שאינה גוף ממלכתי.

6 אתר ג'ידסטאר

## על אף היותה עמותה אזרחית ללא סמכות חוקית מוגדרת, יש למועצה מעמד מיוחד בהתאם לשני חוקים:

### הראשון

חוק התכנון והבניה. בהתאם לצו שניתן ע"י שר הפנים מתוקף סמכותו לפי חוק זה, המועצה רשאית ליזום תוכניות שימור ולייעץ לרשויות התכנון והבניה בדומה לבעלי קרקע ולרשויות מקומיות.<sup>7</sup>

### השני

חוק הגנים הלאומיים, שמורות הטבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה. לפי חוק זה רשאי השר הממונה לתת היתר לניהול אתר לאומי, **בכפוף למכרז תחרותי, שוויוני ופומבי**, לגוף שאיננו רשות שלטונית אם מתקיימים בו שלשה תנאים בסיסיים:

- מדובר במלכ"ר שהתאגד בישראל.
- במטרות התאגיד כלול שימור מבנים ואתרים בעלי חשיבות לאומית היסטורית בהתפתחות היישוב בארץ.
- העדר הרשעות וכתבי אישום בשל עבירות שבעטיין אין הוא ראוי לניהול אתר לאומי.<sup>8</sup>

### המועצה לשימור אתרי מורשת בישראל היא הגוף הגדול והוותיק בארץ שעונה על הגדרות אלו ולפיכך קיבלה לידה ניהול והפעלה של כעשרה אתרי מורשת.

מתוקף חוקים אלה מעורבת המועצה בהליכי תכנון, עוסקת בשיקום ושימור מבנים ואתרים, לצד פעילות מקצועית וחינוכית עניפה – עריכת כנסים והשתלמויות מקצועיות, הפעלת אתרי ביקור, הפקת פרסומים וכתבי עת, עריכת סיורים, הפעלת מתנדבים ועוד. במבנים היסטוריים רבים ברחבי הארץ הציבה המועצה שלטי הסבר על טיבם ועל תולדותיהם של המבנים.

פעילות המועצה קיבלה תנופה גדולה בשנת תש"ע – 2010 עם החלטת הממשלה על "תכנית מורשת" להעצמת תשתיות מורשת לאומית, ובכללן מבנים מהעת החדשה<sup>9</sup>, שהציבה את הנושא בעדיפות גבוהה והקצתה לו תקציבים ניכרים. בהמשך הפכה התוכנית מפריקטת חד פעמי לחלק אינטגרלי מפעילות הממשלה ואף למשרד ממשלתי לענייני מורשת<sup>10</sup>.

בשל מקצועיותה ובלעדיותה של המועצה היא מקבלת לעיתים פטור ממכרז עבור עבודות שימור ושיקום. בשנים 2011 – 2023 הגיע היקף הפעילות שקיבלה בפטור ממכרז ליותר מ 37 מלש"ח<sup>11</sup>. במקרים אחרים היא מופקדת על פרסום וקידום של מכרזים לתקצוב ממשלתי, ומוגדרת מראש כגוף המבצע של עבודות שימור באתרים שייבחרו ע"פ מבחני תמיכה של המדינה<sup>12</sup>.

לאורך השנים ניתנו המלצות מקצועיות להפקיד את התחום בידי רשות ממלכתית<sup>13</sup>. גם בהנהלת המועצה התעורר דיון בשאלה האם טובת הנושא מחייבת הפיכת המועצה לתאגיד ממשלתי, שינוי שיעניק לארגון תקציב קבוע ואפשרות משפטית לקבל החלטות בתחום השימור וסמכות לאכיפתן<sup>14</sup>, לצד אפשרות להרחיב את הפעילות כזרוע מבצעת של הממשלה לכל דבר<sup>15</sup>. על הימנעות המדינה מהקמת גוף סטטוטורי לנושא, נכתב באתר המועצה: "מבחינות רבות נטעה החלטה זו את השורשים לקשיים עימם מתמודדת המועצה עד היום, שכן הפניית הטיפול לגוף "פרטי" במהותו, היוותה גם התנערות מוחלטת מהצורך בטיפול ממלכתי בסוגייה. כך, על אף הקמת המועצה, שאין חולק על הישגיה ותרומתה לשימור לאורך השנים, לא היה בנמצא כלי סטטוטורי משמעותי, אשר בכוחו להבטיח שימור אתרים ומבנים בעלי ערך, שאינם מוגדרים "עתיקות", בצורה מערכתית משלב התכנון והפיתוח ועד לשלב הבניה והשימור הפיזי"<sup>16</sup>.

7 'שימור אתרים בישראל: שימור בתי כנסת' עמ' 8, מרכז המחקר והמידע של הכנסת. כ"ג בתשרי תשע"ו, 06/10/2016. מצוטט שם מתוך חוזר מנכ"ל משרד הפנים, בהסתמך על התוספת הרביעית לחוק התכנון והבניה סעי' 3: "ועדה מקומית רשאית לקבל, בשינויים או ללא שינויים, תכנית לשימור שהציע לה בעל קרקע או רשות מקומית שבתחומה מצוי אתר, או כל גוף ששר הפנים אישר לכך בדרך כלל או באופן מיוחד".

8 חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח-1998. סעיפים 441, 441, 441.

9 החלטת ממשלה 1412 מיום 21.02.2010

10 "ציוני דרך" שם.

11 על פי אתר 'מפתח התקציב', <https://next.obudget.org/i/org/association/580330058?li=0&theme=budgetkey>.

12 קול קורא: שדרוג אתרי המורשת לשנת 2022-2023 סעי' 6: "הפרייקטים השונים יבוצעו על-ידי המועצה לשימור אתרים בהתקשרות ישירה מול הספקים שיבחרו".

13 'שימור אתרים בישראל: שימור בתי כנסת' עמ' 12. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

14 עו"ד גדעון קורן – סגן יו"ר איקומוס העולמי, 'מעמדם של ארגונים לא ממשלתיים ותרומתם לשמירת המורשת' בתוך 'אתרים' – בטאון המועצה גיליון 54, 2014. וכן אלוף בדימ' אורי אור, יו"ר הוועד המנהל של המועצה 'אתרים' גיליון 58.

15 מנכ"ל משרד התרבות והספורט עו"ד יוסי שרעבי, 'אתרים' גיליון 58.

16 מתוך עו"ד גדעון קורן 'חקיקת השימור והרפורמה בחוק התכנון והבניה' 'אתרים' – המגזין גיליון 2 ספטמבר 2012

## תקציב ומקורות מימון

ע"פ אתר גיידסטאר, התקציב השנתי של המועצה (2021) – 57.3 מלש"ח<sup>17</sup>.  
העלייה הגדולה בתקצוב בפעילות המועצה ע"י המדינה, התרחשה ביוזמת ראש הממשלה נתניהו בכהונתו הראשונה (1996 – 1999) ובשנת 2010<sup>18</sup>.

### מקורות התקציב כיום:

#### התמונה התקציבית, בהסתמך על המקורות הנגישים, אינה ברורה די הצורך.

- לפי אתר גיידסטאר בין 61%-ל-91%<sup>19</sup> מהתקציב בא מתמיכות והקצבות ממשלתיות ע"פ סעיף 3א' לחוק יסודות התקציב (תמיכה במוסדות ציבור).
- האתר מציין שהתמיכות באות ממשרד התרבות והספורט בלבד, אולם מנכ"ל העמותה מסר בראיון שתמיכות מגיעות גם ממשרד מורשת, משרד התיירות ומשרדים נוספים<sup>20</sup>. עוד יצוין שלפי טבלת התמיכות של משרד התרבות והספורט היקף התמיכה של המשרד גבוה אף יותר מהמופיע באתר גיידסטאר.
- לפי פרסומי משרד התרבות והספורט, בשנים 2020 – 2022 קיבלה המועצה בממוצע יותר מ-96% מסך התמיכות לשימור מבנים ואתרים<sup>21</sup>.
- התמיכות אינן כוללות התקשרויות ושירותים הניתנים למשרדי ממשלה<sup>22</sup>.
- רק 1.1% מהתקציב מגיע מתרומות מהארץ ודמי חבר.
- אין תרומות מחו"ל, כך לפי הנתונים באתר גיידסטאר. בראיון עימו הזכיר המנכ"ל עמרי שלמון את שיתוף הפעולה הנרחב עם JNF – קק"ל ארה"ב<sup>23</sup>.

## מבנה ארגוני, חבר נאמנים וועד מנהל<sup>24</sup>

- המוסד העליון של העמותה הוא האסיפה הכללית של חבריה, כרגע מספרם עומד על כ-540<sup>25</sup>. האסיפה מתכנסת אחת לשנה. בין היתר היא שותפה עיקרית במינוי חבר הנאמנים והוועד המנהל. על המבקש להצטרף כחבר לעמותה להגיש בקשה מנומקת לוועדה המיוחדת לכך.
- מלבד החברים הפרטיים יש אפשרות לצרף ארגונים ומוסדות כחברים בעמותה. גופים אלה זכאים לנציגות בחבר הנאמנים ובוועד המנהל, מעבר לחברים שנבחרו ע"י האסיפה.
- אחת לארבע שנים נבחרים חבר הנאמנים והוועד המנהל. חבר הנאמנים נבחר ע"י האסיפה הכללית. חברי הוועד המנהל נבחרים בחלקם ע"י האסיפה הכללית וחלקם ע"י חבר הנאמנים. תפקידם הוא לקבוע את מדיניות המועצה, ניהול התקציב וקיום הפעילות.
- על חבר הנאמנים והוועד המנהל נמנים אנשי מקצוע ופעילים בעלי ניסיון בתחומי אדריכלות, תכנון ערים ונוף, היסטוריה, מורשת והגנת הטבע, לצד אישי ציבור ואנשי כלכלה ותעשייה שרבים מהם מילאו תפקידים ציבוריים.
- שלושה מבין חברי הוועד המנהל הנוכחי שימשו כח"כים, כולם במפלגות שמאל (עבודה, שינוי).

17 יתכן שזו תמונה חלקית והתקציב גדול יותר. ראו הערות להלן.

18 ה. כריש חזוני, שם. ראו "ציני דרך" שם.

19 יש סתירה בין הנתונים שמופיעים במקומות שונים באתר. להלן פנייתנו אליהם מיום ט"ו בשבט תשפ"ג (6.2.23): "יש סתירה בין הנתונים שמופיעים באתר לגבי המועצה לשימור אתרי מורשת בלשונית נתונים כספיים מופיע שתמיכות והקצבות מדינה לשנת 2021 עומדות על 35,312,048 ואילו בלשונית תמיכות ממשלתיות מופיע 52,402,816. בפרסומי ועדת התמיכות של משרד התרבות והספורט כתוב סכום אחר - 56,742,816 שזה כמעט כמו כל התקציב המצוין באתר. בעיה נוספת - בתמיכות ממשלתיות ציינתם רק את משרד התרבות והספורט. בפרסומי הממשלה והעמותה עצמה נאמר שהתמיכות מגיעות גם ממשרד המורשת, ממשרד התיירות ועוד." לא התקבלה תשובה.

20 עמרי שלמון, מנכ"ל המועצה, בראיון ל'נאמנב', ביטאון נאמני מחוז דרום, מועצה לשימור אתרי מורשת בישראל כ"ח באיר תשע"ח, 13.5.2018.

21 קובץ ועדה ממליצה תקנת שימור אתרי מורשת 19420245 מיום 17.11.2022.

22 באתר גיידסטאר אין נתונים לשנת 2021, אבל בנתוני 2022 מצוין שזה מגיע לכ-20% מההכנסות.

23 עמרי שלמון שם.

24 רוב המידע מבוסס על הכתוב בתקנון העמותה.

25 גיידסטאר

שם	לידה	מגורים	רקע ציבורי מקצועי ופוליטי
אורי אור	1939	חופית	יו"ר הוועד המנהל. בעברו אלוף בצה"ל, ח"כ וסגן שר מטעם מפלגת העבודה, יו"ר קק"ל, יו"ר תע"א.
ארקין ישראל		כרמי יוסף	יועץ עסקי לחברות. צאצא למייסדי מזכרת בתיה, כותב וחוקר בנושא מורשת ההתיישבות ומזכרת בתיה.
בן טובים שמואל	1950		כלכלן, דיפלומט, מנהל ויזם. צאצא למייסדי תל אביב. בעברו יעץ לשרי תמ"ת מהליכוד, שימש כקונסול במקומות שונים, היה ראש מועצת כפר שמריהו. מילא תפקידי ניהול בארגונים גדולים - בנקים, חברות, לשכות מסחר וחדשנות טכנולוגית. ממקימי הפורום הישראלי שקישר בין יהודי ישראל לגולה, ראש תכנית גוונים לקידום 'פלורליזם יהודי'.
גור משה	1937	ירושלים	מנכ"ל קרן היסוד לשעבר. מילא תפקידים ציבוריים שונים, בין היתר במשרד הקליטה
גטרייר עווד			מורה דרך ומרצה בתחומי ידיעת הארץ, תולדות הישוב - פרשיות בטחון, נוטרות, תש"ח ועוד. שירת כמג"ד בגולני.
ורדי יוסי	1948	דגניה	ראש מועצת עמק הירדן לשעבר. צאצא למייסדי דגניה. היה מזכיר הקיבוץ ומנהל מפעל, עוזר רה"מ לענייני התיישבות בימי ברק ושרון. חבר ויו"ר בעמותות רבות שקשורות לעמק הירדן ולאזור הכנרת - שחזור, טבע, מים ומוסדות שונים.
מיכאל (מיקי) כהן	1930		תעשיין ויזם. היה מנכ"ל מספנות ישראל ובכיר בחברות הסתדרותיות גדולות. חוקר וסופר בנושא מלחמת העצמאות. צאצא למשפחת שלוש ממייסדי נווה צדק ות"א. שירת בפלמ"ח ולחם בתש"ח. ממקימי קיבוץ רעים.
נוקד אורית	1952	שפיים	עו"ד, היתה ח"כית (מטעם העבודה, עצמאות) ותקופה קצרה שרת החקלאות. שימשה כיועצת משפטית של התק"מ, חברה מטעם התנועה בכמה דירקטוריונים.
עמית-כהן עירית	1950	יבנה	פרופ' לגאוגרפיה בבר אילן. מומחית עולמית בתחום תכנון ערים ושימור אתרים, פרסמה ספרים ומאמרים בנושא. סופרת רומנים היסטוריים, ספרי ידיעת הארץ, לימוד עברית וספרי ילדים (בין היתר - על יידידות בין ילדים יהודים לערבים. פעלה בתכנית לקירוב).
פזית שביד		צור הדסה	מנהלת הקהילות והפעילות העירונית בחברה להגנת הטבע. עד 2012 מנהלת סניף ירושלים. פעילה ירוקה, צעדות אקלים, מיחזור ועוד.
צור שמואל	1943		שופט בדימוס, חוקר ידיעת הארץ והיסטוריה. שנים רבות שימש כיועץ משפטי, שופט שלום, האפוטרופוס הכללי ושופט בבי"ד הארצי לעבודה.
רוגוב יצחק	1936	תל אביב	פעיל ותיק במועצה, בעיקר בתחום כספים ותרומות. עלה בצעירותו מדרא"פ, עבד בארגונים ממשלתיים שונים ומילא תפקידים בכירים בסוכנות ובקרן היסוד. קשור גם לתחומי המוזיקה והאמנות.
שלגי אילן	1945	הרצליה	משפטן. היה ח"כ ושר מטעם שינוי. מיוזמי חוק הרצל ופעיל למורשתו. היה יו"ר השדולה לגדר ההפרדה והזדהה כ'שמאל מתון'. מבטא עמדות חילוניות קיצוניות. בעבר התבטא בגטות כלפי הרב עובדיה יוסף וצ"ל וכיום כלפי ח"כים דתיים. תומך בהפגנות האופוזיציה.

מנכ"ל העמותה מאז 2010 הוא עמרי שלמון, חבר קיבוץ גשר בן 69. בעל ותק של שלושים שנה במועצה ובעל ניסיון רב

בתחום.

## דיון וביקורת

המועצה לשימור אתרי מורשת בישראל מופקדת על תחום בעל חשיבות רבה מבחינה יהודית וציונית, ובעל השלכות ערכיות וחינוכיות על עיצוב פני המדינה ויישוביה. לכן טבעי הדבר שההחלטה על הקמתה התקבלה ברמה הממלכתית וכי התקציב לפעילות זו מגיע, רובו ככולו, מהמדינה ומהמוסדות הלאומיים.

דווקא בשל כך יש לתמוה על כך שתחום בעל חשיבות לאומית כה רבה, נמסר לניהולה הבלעדי של עמותה פרטית. כיצד גוף בעל סמכויות בלעדיות ומעמד מיוחד אשר מתוקצב באופן כמעט מלא על ידי המדינה, מנוהל ללא כל מעורבות של נציגיה וללא הסדרה ברורה בחוק? יש לציין כי במרבית המדינות נתון תחום זה לאחריות גופים ציבוריים או רשויות מדינה<sup>26</sup>. גם בישראל הוכר הצורך בכך, והחל משנת 2004 המליצו ועדות ומומחים להקים גוף ממלכתי שירכז את הטיפול בשימור ומורשת בארץ ובכלל זה המורשת של העת החדשה, בעיקר בשל היבטים של התייעלות ארגונית וכלכלית<sup>27</sup>. התקדמות משמעותית בכיוון נרשמה בשנת 2010 עם הקמת אגף המורשת במשרד רה"מ והשקת תכנית לאומית לנושא. בהמשך הועברו הסמכויות למשרדים ממשלתיים שונים וכיום הם תחת סמכות משרד המורשת, אולם העיסוק במורשת העת החדשה (משנת 1700 ואילך) עדיין לא הוסדר במסגרת של רשות ממלכתית. מלבד ההיבטים המינהליים והארגוניים, קיים גם ההיבט הערכי. לפעילות המועצה השפעה רבה על עיצוב התודעה ההיסטורית של הציבור כולו.

26 עו"ד גדעון קורן - סגן יו"ר איקומוס העולמי, 'מעמדם של ארגונים לא ממשלתיים ותורמתם לשימור המורשת', בתוך 'אתרים' - גיליון 54, 2014  
27 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 'שימור אתרים בישראל: שימור בתי כנסת' עמ' 12. אורי קראוסה, 'ניהול אתרי מורשת בישראל' עמ' 21. פורום קהלת תשע"ו - 2016

מכיוון ששאלות השימור והמורשת כרוכות בקבלת הכרעות ערכיות לקביעת סדרי עדיפויות ודרכי פעולה, על המועצה שממומנת לשם כך ע"י המדינה להפעיל שיקול דעת רחב וסדר עדיפויות שישקף באופן מיטבי את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית עתירת מורשת. כך זה הוצג בדברי ההסבר להחלטת הממשלה בנושא השימור, ממנו נגזרת התמיכה בפעילות המועצה<sup>28</sup>:  
"תכנית מורשת כאמור הוקמה על מנת לוודא את שימורם העצמתי והחייאתם של אתרים ומיזמים המבטאים את ערכי המורשת הלאומית. לצורך כך לא מספיק יהיה להקים מנגנון תמיכות ולתת לכוחות השוק לעשות את שלהם, אלא יש להקים מדיניות תיעודף לאומית לשימור המורשת הלאומית."<sup>29</sup>

עמידה במטרות אלה תובטח לאורך זמן רק אם הרכב הנהלת הארגון יבטא ערכים אלה באופן רחב ומגוון. למרבה הצער לא זה המצב כיום. הרכבו האנושי של הוועד המנהל הינו חד גוני מבחינה תפיסתית וערכית, סוציו-אקונומית, פוליטית ואפילו עדתית. הוא רחוק מלשקף את מלוא הקשת הערכית והתרבותית שמאפיינת את העם היהודי! **בולטת במיוחד העובדה שאין בו כל ייצוג להיבטים תורניים והלכתיים רלוונטיים, כאשר כל המורשת היהודית נשענת על ערכים אלה באופן ישיר או עקיף.** נתון נוסף שמעלה סימן שאלה – מיעוטם של אתרי מורשת ברחבי יהודה, שומרון ובנימין.

יש להדגיש כי מעמדה של המועצה הינו חריג בין הארגונים שמופקדים על תחומים הקרובים לתחומי עיסוקה – רשות העתיקות, רשות הטבע והגנים, החברה לשיקום ופיתוח הרובע היהודי, יד יצחק בן-צבי ועוד. בניגוד למועצה, כל אחד מהגופים הללו פועל כחברה ממשלתית או כתאגיד סטטוטורי מכח חוק ייעודי המגדיר את מסגרת פעילותו. החוק קובע גם פרמטרים להרכב המועצה וההנהלה, תוך מתן ייצוג למוסדות ממלכתיים, לגופים רלוונטיים ולנציגי ציבור. יש הטוענים ששינוי כזה יביא לפוליטיזציה של התחום, אולם דווקא במצב הקיים ישנה פוליטיזציה מובנית בשל הרכב ההומוגני של הוועד המנהל. המעבר לתאגיד ממשלתי יביא לגיוון הרכב המועצה וההנהלה וימנע פוליטיזציה.

יצוין כי הרושם המתקבל ממעקב אחר פעולותיה ופרסומיה של המועצה הוא כי עבודתה נעשית בדרך כלל במקצועיות ובמסירות, והביאה לפריצת דרך ניכרת בתודעת הציבור והרשויות לחשיבות העניין. אין דברינו באים להטיל דופי בנפשות הפועלות או לבלום את הפעילות המתבצעת, אלא להצביע על פגם מהותי במבנה המועצה ולקרוא לשינוי שיתקן זאת.

## כיווני פתרון

לפעילותה של עמותה אזרחית יש לעיתים יתרונות על פני גוף ממשלתי שעשוי להיות מסורבל. לעומתו היא קרובה לשטח ומסוגלת לפרוס פעילות התנדבותית ועממית בקנה מידה רחב. אולם לאור האמור לעיל, אנו סבורים כי יש למצוא דרך לשנות את מסגרת הפעולה הקיימת באופן שלא יפגע במה שכבר נעשה.

להלן רעיונות אחדים בנושא, אותם יש לבחון ולפתח:

### א. אפשרויות לשינוי המעמד הארגוני של המועצה<sup>30</sup>:

1. הפיכת המועצה לתאגיד סטטוטורי שיעסוק בנושא<sup>31</sup> כשניהלו ואיוש התפקידים בו יוכפפו לחוק מתאים. כתאגיד תהנה המועצה מחופש פעולה מקצועי ומדעי כמו גופים דומים שפועלים על-פי חוק – רשות העתיקות, רשות הטבע והגנים, מרכז קטיף, מרכז רבין, מרכז בגין, יד יצחק בן-צבי ועוד. גופים אלה פועלים כתאגידים עפ"י חוק שקובע את מטרותיהם ותחומי פעילותם, וכן את הגופים והרשויות המיוצגים בהנהלותיהם<sup>32</sup>.
2. לחילופין – הקמת חברה ממשלתית לנושא או הפיכת העמותה לכזאת, בדומה לחברות ממשלתיות שעוסקות בתחומים דומים: החברה הממשלתית לתיירות (חמ"ת), החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי, החברה לפיתוח עכו העתיקה, המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, החברה הממשלתית להגנת מצוקי חוף הים התיכון.

28 העצמת תשתיות מורשת לאומית – "תכנית מורשת" – החלטת ממשלה מספר 1412

29 "ציוני דרך" – התוכנית להעצמת תשתיות המורשת הלאומית | אתר משרד המורשת. הדגשות שלנו

30 המלצות דומות מופיעות בד"ח 'מנגנון מרכזי למורשת ישראל: ניתוח ובהינתן חלופות, 2011' שנכתב ע"י ד"ר בני פירסט. מצוטט ב'שימור אתרים בישראל: שימור בתי כנסת', עמ' 12, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

31 בדומה למרכז להנצחת מורשת גוש קטיף וצפון השומרון, שהוקם כגוף אזרחי והפך כעבור כמה שנים לתאגיד ממלכתי.

32 לכל תאגיד כזה נקבע חוק מיוחד המפרט את מבנהו ומטרותיו; חוק רשות העתיקות, חוק רשות הטבע והגנים, חוק מרכז קטיף חוק יד יצחק בן-צבי וכו'. מעמדו הממלכתי של התאגיד כזה מעניק לו סמכויות וכלים שאינם קיימים בארגון פרטי, מבלי שהדבר יסתור את עצמאותו המקצועית והמחקרית ושותפויות נוספות. לדוגמה, יד יצחק בן צבי מסתייעת בעמותה ייעודית – "קרן יד יצחק בן צבי" ומפעי לה עמותה משותפת עם האוניברסיטה העברית – "מכון יצחק בן-צבי".

נקיטת אחת משתי הדרכים הללו תחייב ייצוגיות רחבה ומעורבות ממלכתית בניהול הארגון, בקביעת מדיניות השימור וסדר העדיפויות, ובמינויים להנהלה ולתפקידים השונים. הדבר יבטיח דיון פורה והפעלת שיקול דעת ציבורי ומאוזן מבחינה ערכית ומקצועית. כפי שהוזכר לעיל, הדבר הומלץ על ידי ועדות שעסקו בנושא ואף הנהלת המועצה רואה יתרונות נוספים שיש בשינוי זה – מתן אפשרות משפטית לקביעת מדיניות ולאכיפתה, תקציב קבוע והרחבת הפעילות.<sup>33</sup>

**לאור בחינת תחומי הפעילות של המועצה והצרכים הציבוריים, אנו ממליצים כי חבר הנאמנים והועד המנהל יכללו נציגים של הגופים האלה:**

1. משרדי ממשלה: מורשת, חינוך, המדע והתרבות, הפנים, התיירות, הבינוי והשיכון, דתות.
2. הרבנות הראשית.
3. רשות מקרקעי ישראל.
4. נציגי אקדמיה בהתמחויות ארץ ישראל, היסטוריה והנדסה.
5. נציגי השלטון המקומי.
6. נציגי ציבור מקצועיים בעלי ניסיון ועניין בתחום.
7. נציגי ציבור ע"פ מפתח ייצוג לאזורי הארץ, כולל יהודה, בנימין והשומרון ולמגזרים דתי, חילוני, חרדי.

### **ב. שינויים במסגרת המבנה הקיים:**

**האפשרויות הבאות משמרות את המצב הקיים תוך הכנסת שינויים אחדים. ניתן לנקוט באחת מהן כשלב ביניים בדרך להפיכת המועצה לתאגיד סטטוטורי או חברה ממשלתית:**

1. להוסיף למבחי התמיכה במועצה הקיימת תנאים בתחום הייצוג ותחומי ההתמחות של חברי הועד המנהל שיתנו מענה לפגמים שהוזכרו לעיל.
  2. מינוי מפקח בעל סמכויות מתאימות שיבקר את פעילות המועצה ויציב דרישות מטעם המדינה והשר הממונה.
  3. שילוב אנשי מקצוע ונציגי ציבור מטעם המדינה בחבר הנאמנים ובוועד המנהל של המועצה.
  4. שילוב ארגונים ממלכתיים כחברים בעמותה עם נציגות בוועד המנהל.
- החיסרון בהצעות אלה הוא שהן משמרות את המצב הקיים, לפיו עמותה פרטית מופקדת על נושא לאומי וממונת ע"י המדינה מבלי שהמדינה ונציגי הציבור יהיו שותפים להחלטות הנוגעות למדיניות הארגון ולהרכבו האנושי. כאמור, זהו מצב חריג בהשוואה לארגונים מקבילים המופקדים על תחומים דומים. פיקוח חיצוני אינו תחליף למעורבות מלאה וסמכויות המעוגנות בחוק, ואין בו כדי להבטיח את האינטרס הציבורי.

## **לסיום**

מקומה של הפעילות לשימור מורשת בסדר העדיפות הלאומי שודרג משמעותית בעשור האחרון, במיוחד מאז הקמת משרד ירושלים ומורשת בשנת תשע"ה-2015. בהתאם לכך גדל תקציב המועצה וגדלה השפעתה התרבותית, הערכית והסביבתית. זהו שינוי נכון ומבורך, אך כדי להבטיח שיעמוד ביעדיו לאורך זמן יש לבצע בו את ההתאמה הנדרשת לגוף בעל מעמד כה מרכזי. כדי לבחון לעומק אפשרויות אלה ועוד נוספות, יש להקים ועדה מקצועית שתגיש את המלצותיה תוך פרק זמן מוגדר.

33 עו"ד גדעון קורן 'חקיקת השימור והרפורמה בחוק התכנון והבינה' 'אתרים - המגזין' גיליון 2 ספטמבר 2012 וראה עוד לעיל. וכן ב'אתרים' גיליון 58 דבריהם של אורי אור, עמרי שלמן, יוסף שרעבי.



דוגמא נקודתית שממחישה את הבעייתיות שהצבענו עליה:

השלט שבפתח היכל שלמה – בניין היכל שלמה הוקם בעשור הראשון למדינה כפרויקט ממלכתי שנועד להיות משכן מפואר לרבנות הראשית ולבתי הדין הרבניים. הרבנות הראשית אכן ישבה במקום במשך כארבעים שנה, אך לכל המידע המהותי הזה אין זכר בשלט שהציבה המועצה לאתרי מורשת בפתח הבניין כפי שניתן להבחין בתמונה שלהלן.

גם בדברי ההסבר שמופיעים באתר האינטרנט של המועצה, לא מוזכר כי הבניין נבנה עבור הרבנות הראשית וכי היא פעלה ממנו קרוב לארבעים שנה. בתשובה לשאלה בנדון שנשלחה לממונה על כך, נכתב כי "שלטי המורשת נעשו ונערכו ע"י אנשי מקצוע ובצמצום רב". נשאלת השאלה מי הם אנשי המקצוע ומה השיקולים המנחים אותם?

לפי נוסח השלט נראה שהם באים מתחום האדריכלות והאמנות, ואינם מודעים לערך התורה והרבנות, או שמא חמור מכך – זוהי השמטה מכוונת שמטרתה לנסח את זהותנו מחדש תוך השמטת מושגים תורניים לטובת "זהות יהודית-ישראלית" שמתפרשת לכיוונים שונים ומנוגדים.





## נספח 2

אחרי סיום כתיבתו של מחקר זה, בתאריך כ"ה באייר תשפ"ג, 16.05.23, פרסמה מחלקת המחקר והמידע של הכנסת מחקר בשם "אתרי מורשת לאומיים" אשר עוסק במדיניות השימור של מדינת ישראל. המחקר נעשה לבקשת ח"כ חילי טרופר, העומד בראש השדולה לשימור אתרי מורשת. המסקנות שעולות ממחקר זה מחזקות את המסקנות שהוצגו לעיל. המחקר מביא מידע משלים ומפורט על הכשלים הרבים שיש במצב הנוכחי מן ההיבט של קידום השימור וטיפוח המורשת. להלן עיקרי הדברים:

1. אין כיום גוף סטטוטורי האחראי על אתרי מורשת לאומיים, בדומה לרשות העתיקות וכדו'. (עמ' 5-6). כתוצאה מכך נוצרות בעיות שונות המלמדות על חוסר יעילות ועל מצב של חוסר לקיחת אחריות:
  - א. אין קריטריונים לקבוע מהו אתר לאומי הראוי לשימור. (תקציר, עמ' 28) מאז 1994 לא הוכרזו אתרים חדשים. עד אז הוכרזו 18 כאלה בלבד (עמ' 7).
  - ב. מבקר המדינה העיר על כך שהקריטריונים להכרזת 18 האתרים לא היו ברורים ולא אחידים ולא ברור סדר העדיפויות (עמ' 6).
  - ג. אי הכרזה על אתרים לאומיים מאז 1994 נובעת מסרבול, מאי עמידה בקריטריונים ומחוסר תמריץ תקציבי לעשות זאת (עמ' 9).
  - ד. רמת השימור באתרים אינה אחידה וחלקם מוזנחים (שם).
  - ה. אין התייחסות לאופן התקצוב הממשלתי לאתרים לאומיים (עמ' 6). תקצוב שימור האתרים לא נעשה לפי מדיניות ממשלתית שנקבעת באופן מסודר, אלא לפי הפניה וההיענות האקראית לקולות הקוראים. כלומר בעלי עניין, יוזמה ויכולת, ולא בהכרח לפי ערך לאומי (עמ' 19)
  - ו. אין רשימה מרוכזת ונגישה (אינוונטר) של כלל אתרי המורשת או המועמדים להיכלל ברשימה זו, דבר שהיה מקל על קביעת יעדים ממשלתיים בנושא ועל הנגשת המידע ליזמים ולגופים שונים. (עמ' 29)
  - ז. הטיפול באתרי מורשת מפוזר לפחות בין תשעה משרדי ממשלה שונים (עמ' 30).
  - ח. בהעדר מענה אחר, נוצר מצב אבסורדי שהמדינה מעניקה תמיכות ע"פ קריטריונים שקובע גוף פרטי בעל נגיעה לעניין – המועצה לשימור אתרי מורשת. (עמ' 19).
2. לנוכח מצב זה הועלו במחקר מספר שאלות רטוריות:
  - א. האם נשקל שינוי אופן ההסדרה של התחום, לאור הכשלים שקיימים ולאור ההשקעה הגדלה והולכת של הממשלה בתחום?
  - ב. האם נקבע תאריך יעד להשלמת רשימה נגישה של כל האתרים (אינוונטר)?
  - ג. האם מנגנוני שיתוף הפעולה הקיימים נותנים מענה לצרכים?