

ניהול אתרי מורשת בישראל

אורי קראוסהר



ריבונות לאומית. חירות הפרט.

אדר א' תשע"ז - מרץ 2016
נייר מדיניות מס' 26

אורי קראוסהר

היסטוריון וחוקר תיירות מורשת, בוגר תואר ראשון בלימודי א"י וארכאולוגיה ומסיים תואר שני בשימור, תכנון ופיתוח נוף, נכסי תרבות ומורשת באוניברסיטת בר-אילן. בעל ניסיון עשיר בתחום תיירות המורשת והתיירות החינוכית.



ניהול אתרי מורשת בישראל

אורי קראוסהר



אדר א' תשע"ו - מרץ 2016
נייר מדיניות מס' 26

**ניהול אתרי מורשת בישראל
אורי קראוסהר**

נדפס בישראל, אדר א' תשע"ו - מרץ 2016

מסת"ב 978-965-7674-27-7 ISBN



תוכן העניינים

1	מבוא
3	א. אתרי המורשת במדינת ישראל
3	1. סיווג אתרי מורשת
4	2. התפיסה התכנונית של גן לאומי ושמורת טבע
4	3. האחריות על גנים לאומיים ואתרי מורשת
5	טבלה מס' 1: תמורות בתכנון ובניהול של אתרי מורשת בישראל
6	4. החקיקה בתחום אתרי המורשת
6	5. הגופים המעורבים בתחום אתרי המורשת
7	טבלה מס' 2: החקיקה בתחום אתרי המורשת
8	טבלה מס' 3: הגופים המעורבים בתחום אתרי המורשת
9	ב. בעיות מבניות בשוק אתרי המורשת
9	1. גנים לאומיים ושמורות טבע
	תרשים מס' 1: התפלגות המבקרים באתרי הרשות לפי אתרים היסטוריים
11	ושמורות טבע
12	2. אתרים לאומיים
14	3. היעדר מדידה אפקטיבית ותמריצים
14	4. ריבוי גופים
	טבלה מס' 4: אתרי מורשת באזור הרובע היהודי בירושלים
15	והגופים המנהלים אותם
16	5. היעדר קשר בין אתר מורשת לאוכלוסייה המקומית

17	ג. מודלים בעולם לניהול אתרי מורשת
17	1. ארצות-הברית
19	2. אנגליה
21	ד. מסקנות
	טבלה מס' 5: הכשלים במצב הקיים והמענה שניתן להם
24	בפתרונות המוצעים
25	נספחים
31	הערות

בבדיקה שערך משרד התיירות בשנת 2011 נמצא כי כלל ההכנסות מתיירות היו 5.3% מכלל התמ"ג שייצר המשק הישראלי.³ ענף התיירות הוא חלק חשוב מהפעילות הכלכלית של ישראל הן מבחינת התעסוקה והן מבחינת ההכנסות. בשנת 2014 ערך משרד התיירות סקר מקיף בקרב 27,300 תיירים מתוך 2,926,500 תיירים⁴ שהגיעו לישראל בשנה זו.⁵ הסקר העלה שני נתונים חשובים:

- 22% מהתיירים הגיעו לארץ למטרות תיור וטיול.
- 21% מהתיירים הגיעו לארץ למטרת צליינות.

”שימור אתרי המורשת, בצד פיתוחם התיירותי, יסייעו למדינת ישראל הן במובן הכלכלי והן במובן ההסברתי. מחקרים הראו כי תייר שעבר חוויה באתר מורשת מגלה הזדהות ואף נהפך לשגריר עבור האתר עצמו ועבור התכנים המוצגים בו.”

ארץ ישראל התברכה באתרי מורשת המנציחים את ההיסטוריה המיוחדת שלה. אתרים אלו הם משאב משמעותי עבור האוכלוסייה המקומית ומאפשרים לה להזדהות עם עברה. נוסף על הערך הלאומי יש לאתרים אלה פוטנציאל כלכלי רב בשל הפעילות התיירותית המתקיימת בהם. שימור אתרי המורשת, בצד פיתוחם התיירותי, יסייעו למדינת ישראל הן במובן הכלכלי והן במובן ההסברתי. חשיפת התיירים לעושר התרבותי וההיסטורי שבארץ, בצד הסיפור הציוני, יסייע בהפיכתם לשגרירים של רצון טוב עבור מדינת ישראל. מחקרים הראו כי תייר שעבר חוויה באתר מורשת מגלה הזדהות ואף נהפך לשגריר עבור האתר עצמו ועבור התכנים המוצגים בו.¹ פוטנציאל התיירות של ישראל אינו מנוצל כיום במלואו, ואין ספק שמימושו ירים תרומה ניכרת למשק הישראלי בכלל ולפיתוח הפריפריה בפרט.²

”אמנם המדינה משקיעה כסף רב באתרי המורשת, אך הבעיות המבניות מונעות את מימוש הפוטנציאל הטמון בהם.”

מהנתונים הללו אפשר להסיק שיש סיכויים רבים שכמעט חצי מהתיירים המגיעים לארץ ירצו לבקר באתרי מורשת – אם יהיה בידיהם מידע על אתרים אלה ואם האתרים עצמם יהיו ערוכים לקבל אותם בסטנדרטים הראויים. יתרה מזו: אם יתמלאו שני תנאים אלה יש מקום לצפות עלייה בביקוש לאתרי המורשת וייתכן שאף עלייה בתיירות לישראל, שהרי אתרי המורשת הם המשאב התיירותי העיקרי של ישראל.

נייר עמדה זה מבוסס על זיהוי והבנה של הבעייתיות הקיימת בשוק אתרי המורשת, ויש לו שתי מטרות: העשרה של חוויית הביקור באתרי המורשת ומימוש מרבי של הפוטנציאל הכספי והערכי הטמון בהם. כפי שאראה להלן, רוב אתרי המורשת סובלים מניהול נעדר חשיבה תיירותית וכתוצאה מכך – מכשל בפנייה לקהלים רחבים. אלה נוספים על הכשלים המבניים בשוק תיירות המורשת הכוללים, בין היתר, חוסר איזון בין שמורות טבע לגנים לאומיים, ניהול לא יעיל של אתרים לאומיים, היעדר בקרה ומדידה של ניהול האתרים ולפיכך גם היעדר תמריצים, ריבוי גופים הפועלים בתחום בלא תיאום והיעדר קשר לאוכלוסייה המקומית.

עיקר החקיקה והפעילות בתחום אתרי המורשת נעשתה עד היום בתגובה למציאות – אך ללא חזון ותכנון לטווח רחוק. אמנם המדינה משקיעה כסף רב באתרי המורשת, אך הבעיות המבניות מונעות את מימוש הפוטנציאל הטמון בהם. הפתרון המוצע בנייר עמדה זה מבוסס על עיקרון מרכזי אחד: פיצול בין תחום התכנון לתחום הניהול. הצלחת הפתרון מותנית בהקמת חברה ממשלתית שתפקד על הניהול של כל אתרי המורשת בישראל, ושתפעל בצד הגופים ממשלתיים שיעסקו בתכנון ובפיקוח (למשל: שימור מבנים).



א. אתרי המורשת במדינת ישראל

1. סיווג אתרי מורשת

החוק הישראלי מבחין בין שישה סוגים של אתרי מורשת:

1. גן לאומי: "שטח המשמש או המיועד לשמש לצורכי נופש לציבור בחיק הטבע או להנצחת ערכים שיש להם חשיבות היסטורית, ארכיאולוגית, אדריכלית, טבעית או נופית וכיוצא באלה, בין שנשאר בטבעו ובין שהותקן לשמש מטרות אלה ואשר שר הפנים הכריז עליו [...] שהוא גן לאומי".⁶

2. אתר ארכאולוגי: שטח שעליו מבנה שנבנה בידי אדם לפני שנת 1700, ורשות העתיקות הכריזה עליו כאתר עתיקות.⁷ הכרזה על מקום כאתר עתיקות מונעת ביצוע פעולות בנייה ופיתוח ללא אישור מרשות העתיקות.

3. מוזיאון: "מוסד שלא למטרות רווח שיש בו אוסף מוצגים בעל ערך תרבותי, המציג באופן קבוע את האוסף או חלק ממנו לציבור, ומטרת התצוגה היא חינוך, לימוד או עינוג".⁸

4. אתר הנצחה: "אתר להנצחת לוחמי צבא-הגנה-לישראל ומערכות הביטחון, שנתנו נפשם על הבטחת קיומה של מדינת ישראל, להנצחת לוחמי מערכות ישראל שנפלו למען תקומת ישראל ולהנצחת חללי פגיעות איבה, שהוכרז כאתר הנצחה".⁹

5. אתר הנצחה ממלכתי: "אתר הנצחה להנצחת מערכות ישראל בעלות משמעות מיוחדת בתולדות העם או המדינה [...]".¹⁰

6. אתר לאומי: "מבנה או קבוצת מבנים או חלק מהם לרבות סביבתם הקרובה שהם בעלי חשיבות לאומית היסטורית בהתפתחות הישוב בארץ, ואשר שר הפנים הכריז עליהם [...] שהם אתר לאומי".¹¹

חשוב לציין כי לעתים אתר אחד עונה על כמה הגדרות. כך, למשל, רוב הגנים הלאומיים הם גם אתרים ארכאולוגיים.

2. התפיסה התכנונית של גן לאומי ושמורת טבע

ראשית התפתחותם של הגנים הלאומיים ושמורות הטבע בארץ ישראל הייתה בתקופת המנדט הבריטי.¹² עם הקמת המדינה הוקם במשרד העבודה והבינוי אגף התכנון הממשלתי.¹³ האדריכלים שעבדו באגף הכירו שני מודלים לפארקים לאומיים שרווחו בעולם באותה עת: פארק "טהרני" ופארק "סימביוטי".

פארק "טהרני" הוא שטח המוגדר כאזור נטול מגע יד אדם במטרה לשמר את הנוף הטבעי. פארקים מסוג זה משתרעים בדרך כלל על שטחים עצומים ומתקיימים במדינות בעלות שטח רב כגון ארצות-הברית, אוסטרליה, קנדה, דרום-אפריקה וכו'. **פארק סימביוטי** משתרע בדרך כלל על שטח מצומצם יותר ומשמר גם שטחים חקלאיים, נופי תרבות ובנייה מסורתית. פארקים מסוג זה אפשר למצוא באנגליה.

שני המודלים לא תאמו את הצרכים של המתכננים בישראל בגלל השטח המצומצם של הארץ והצורך לפתח אותה במהירות. לפיכך הוחלט באגף התכנון לתכנן אזורים לנופש ותיירות תוך מתן דגש על אזורים עם ערך מוסף ארכאולוגי, היסטורי או דתי. הוחלט להכין שני מודלים של אזורי נופש ותיירות: **פארק מצומצם** או **גן לאומי**, המוגדר על פי מאפייניו הייחודיים המאפשרים פעילות נופש, תיירות או טיול; ו**שטח טבעי מוגן** או **שמורת טבע**, שהוגדר כאזור כשטח הכולל גם שטחים חקלאיים.¹⁴

**"בגלל השטח המצומצם
של הארץ והצורך לפתח
אותה במהירות."**

3. האחריות על גנים לאומיים ואתרי מורשת

עם הקמת המדינה נדונה סוגיית הניהול של אתרי המורשת. תחילה הופקדה האחריות בידי גופים תיירותיים שהוקמו, פורקו והועברו בין משרדי הממשלה. רק בשנת 1963, עם חקיקתו של חוק גנים לאומיים, שמורות טבע ואתרי הלאום, התשב"ג-1963, נקבעה לראשונה הגדרה מלאה לגנים לאומיים ולשמורות טבע בישראל. כמו כן, החוק הורה על הקמת שני גופים ממשלתיים: רשות שמורות הטבע ורשות הגנים הלאומיים. בשנת 1998 תוקן החוק ושני הגופים אוחדו לגוף אחד – רשות הטבע והגנים.

בטבלה שלהלן אפשר לראות את התמורות בתחום ניהול האתרים. האתרים המוזכרים בטבלה הם אתרים שהוגדרו כקולטי קהל וקיבלו תקצוב ממשלתי. אפשר לראות כי בצד ההסדרה שעברו הגנים הלאומיים ושמורות הטבע – שאר אתרי המורשת נפלו בין הכיסאות. באמצע שנות השבעים נעשה ניסיון חקיקתי לשפר את מצבם של אתרי מורשת שאינם גנים לאומיים, אך ניסיון זה כשל, כפי שאנו למדים מהקמתה של המועצה לשימור אתרי מורשת באמצע שנות השמונים.

**"אפשר לראות כי בצד
ההסדרה שעברו הגנים
הלאומיים ושמורות הטבע –
שאר אתרי המורשת נפלו
בין הכיסאות."**

טבלה מס' 1: תמורות בתכנון ובניהול של אתרי מורשת בישראל

שם	מטרה	הערה
1948	אגף התכנון הממשלתי - משרד העבודה והבינוי	תכנון שמורות טבע, גנים לאומיים ואזורים לתיירות
1950	ועדה בין-משרדית לשיפור אתרים היסטוריים	בחינת מצבם של האתרים ההיסטוריים במדינת ישראל מטעמה שיוסמכו לכך
1951	מרכז התיירות - משרד המסחר והתעשייה	עידוד ופיתוח תיירות
1955	החברה הממשלתית לתיירות - משרד ראש הממשלה	עידוד ופיתוח תיירות
1955	המחלקה לשיפור נוף הארץ ופיתוח אתרים היסטוריים ואתרים הקשורים במלחמת העצמאות - משרד ראש הממשלה	החזקת האתרים הופקדה בידי הרשויות המקומיות. ¹⁶ המחלקה פעלה במסגרת החברה הממשלתית לתיירות
1963	רשות הגנים הלאומיים - משרד ראש הממשלה	ניהול ותפעול גנים לאומיים
1963	רשות שמורות הטבע - משרד החקלאות	ניהול שמורות הטבע בצד אחריות לשמירה על המגוון הביולוגי והזואולוגי
1984	המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות	מניעת הריסת מבנים היסטוריים שנבנו לאחר שנת 1700 ואינם מוגנים מכוח חוק העתיקות
1998	רשות הטבע והגנים - המשרד להגנת הסביבה	הוקמה מכוח חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998, שהחליף את החוק מ-1963
2008	המועצה לשימור אתרי מורשת בישראל	עמותה עצמאית, במקום המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות
2010	תכנית להעצמת תשתיות מורשת לאומית (תכנית תמ"ר) - משרד ירושלים והמורשת	סיוע תקציבי לצורך הצלה, שיקום ושדרוג של נכסי מורשת

4. החקיקה בתחום אתרי המורשת

כמו בתחומים רבים אחרים, החוק הישראלי בתחום אתרי המורשת התבסס על החוק המנדטורי. עם השנים נוצר פער בין החוקים המנדטוריים למציאות בשטח, והפער הוביל לחקיקת חוקים מודרניים. כפי שאפשר ללמוד מטבלה מס' 2, החקיקה בתחום נעשתה בתגובה לפער שנוצר בפועל ולא מתוך חזון של הסדרה ותכנון לטווח רחוק. בצד החוקים המוזכרים בטבלה יש חוקים נוספים הנוגעים לאתרי המורשת; חלק ניכר מהם נוגעים לאתרים ספציפיים ולכן לא צוינו בטבלה (למשל: חוק בית העצמאות, התשס"ט-2009).

”החקיקה בתחום נעשתה

בתגובה לפער שנוצר בפועל

ולא מתוך חזון של הסדרה

ותכנון לטווח רחוק.”

5. הגופים המעורבים בתחום

אתרי המורשת

גופים רבים במדינת ישראל מעורבים בפעילות אתרי המורשת ומשתנים תדיר בהתאם לאופי האתר. הבנת הגופים הללו יכולה לסייע בהבנה של מערך הכוחות הפעיל בתחום. בטבלה מס' 3 מצוינים הגופים המעורבים באתרי המורשת ברמת התכנון, התקצוב והביצוע. כפי שאפשר להתרשם, רובם המוחלט הם גופים ממשלתיים או ציבוריים. נוסף על הגופים המצוינים בטבלה, גורמים נוספים במשרדי הממשלה גם הם בעלי נגיעה בתחום. בטבלה צוינו רק הגופים המשפיעים ביותר על פעילות אתרי המורשת.

טבלה מס' 2: החקיקה בתחום אתרי המורשת

שנה	החוק	מטרת החוק
1929	פקודת העתיקות	חוק מנדטורי שנועד ליצור פיקוח על הפעילות הארכאולוגית בארץ ישראל
1936	פקודת בניין ערים	חוק מנדטורי שהגדיר לראשונה שטחים בשמורות טבע ובגנים לאומיים
1963	חוק גנים לאומיים, שמורות טבע ואתרי הלאום	חוק שנועד להסדיר את הטיפול בגנים לאומיים ובשמורות טבע. החוק הורה על הקמת שני גופים ממשלתיים: רשות שמורות הטבע ורשות הגנים הלאומיים
1974	תוספת לחוק גנים לאומיים ושמורות טבע	הכללת אתרים לאומיים ואנדרטאות תחת החוק
1978	חוק העתיקות	חוק מודרני להסדרת הטיפול בארכאולוגיה, שהחליף את החוק המנדטורי
1983	חוק המוזיאונים	חוק שמגדיר מוזיאונים מוכרים כדי שיוכלו לקבל תמיכה ממשלתית
1989	חוק רשות העתיקות	חוק שהקים את רשות העתיקות לשם טיפול בכל נושא הארכאולוגיה במדינה, במקום האגף לעתיקות ומוזיאונים במשרד החינוך והתרבות
1998	חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה	חוק שהקים את רשות הטבע והגנים כגוף אחד במקום שני הגופים הנפרדים שפעלו מכוח החוק משנת 1963

טבלה מס' 3: הגופים המעורבים בתחום אתרי המורשת

שם הגוף	רקע	סוג פעילות	סוג הארגון
רשות העתיקות	אחראית על ניהול כל תחומי העתיקות במדינה מכוח חוק העתיקות, המגדיר עתיקות כחפצים או מבנים שנבנו על ידי אדם טרם שנת 1700	ביצועי	ממשלתי, תחת משרד התרבות והספורט
רשות הטבע והגנים	אחראית על ניהול שמורות הטבע והגנים הלאומיים	ביצועי	ממשלתי, תחת המשרד להגנת הסביבה
תכנית להעצמת תשתיות מורשת לאומית (תכנית תמ"ר)	תכנית תמיכה במורשת לאומית, מאתרים ארכאולוגיים ועד מורשת וירטואלית	תקציבי	ממשלתי, תחת משרד ירושלים והמורשת
החברה הממשלתית לתירות	זרוע ביצועית של משרד התיירות לפיתוח תשתיות לתיירות	ביצועי	ממשלתי, תחת משרד התיירות
המועצה לשימור אתרי מורשת בישראל	קידום חקיקה ומודעות בתחום השימור, בצד תפעול אתרים היסטוריים	ביצועי	עמותה עצמאית, מקבלת תמיכה תקציבית ממשרד התרבות והספורט
עמותות תירות	גופים עירוניים שנועדו לסייע בקידום התיירות באזור	ביצועי	על פי רוב גוף עירוני ולעתים עמותה עצמאית
יזמים		ביצועי	גופים פרטיים או עמותות
הוועד הישראלי לאונסקו	ארגון של האו"ם שעוסק בחינוך, מדע ותרבות	תכנוני	פועל תחת משרד החינוך
מנהל התכנון	הכרזה על אתרים, שימור מבנים	תכנוני	משרד הפנים
יחידת המוזיאונים במשרד הביטחון	מתפעלת מוזיאונים שחלקם שוכנים במבנים היסטוריים	תכנוני	ממשלתי, תחת משרד הביטחון
מועצת המוזיאונים	אחראית על תקצוב של מוזיאונים מוכרים	תקציבי	ממשלתי, תחת משרד התרבות והספורט
רשויות מקומיות		תכנוני, תקציבי, ביצועי	עירויות, מועצות אזוריות ומקומיות
אגף מגוון ביולוגי, שטחים פתוחים ושמירת טבע ומורשת	קידום חקיקה, פיקוח וקידום הכרזה על אתרים לאומיים	תכנוני	ממשלתי, תחת המשרד להגנת הסביבה
קרן קיימת לישראל	אחראית על פארקים ויערות הנמצאים בקרקעות שבבעלותה	ביצועי, תכנוני, תקציבי	גוף היסטורי הפועל כיום במעמד של חברה לתועלת הציבור



ב. בעיות מבניות בשוק אתרי המורשת

- **1. גנים לאומיים ושמורות טבע**
במדינת ישראל הוכרזו עד היום 358 אזורים כשמורות טבע וגנים לאומיים, מתוכם 79 גנים לאומיים ו-279 שמורות טבע (חלק מהגנים הלאומיים נמצאים בשטח של שמורת טבע). 46 מהגנים הלאומיים שהוכרזו הם אתרים קולטי קהל ונמצאים באחריות רשות הטבע והגנים (להלן: רט"ג). שישה מהגנים הלאומיים קולטי הקהל מאפשרים כניסה ללא תשלום; שאר הגנים מחייבים בתשלום (דמי כניסה או חנייה). רובם הגדול של הגנים הלאומיים הם אתרים ארכאולוגיים. היחס האמור בין שמורות הטבע לגנים הלאומיים משפיע על הפעילות של רט"ג. המספר הגדול של שמורות טבע, בצד נושאי הטבע שנמצאים באחריות רט"ג, גורמים לאפליה של תחום המורשת. בבדיקה של רט"ג שערך מבקר המדינה בשנת 2013 נמצאו ליקויים בתחום הטיפול באתרי מורשת:¹⁷
- **חוסר בייצוג הולם לתחום המורשת במליאת הרשות:** חוק רשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים קובע כי במליאת הרשות יהיו נציגים מתחומי דעת שונים, אך רק בשנת 2012 צורפה למליאה ארכאולוגית.
- **היעדר גוף מקצועי לקידום תחומי המורשת:** אין ברשות הטבע והגנים חטיבה ייעודית לטיפול בנושא המורשת, והטיפול בנושא מתחלק בין החטיבות, מצב הפוגע ביעילות.
- **התעניינות מועטת מצד ההנהלה באתרי מורשת:** בין 2011 ל-2013 ערכה הנהלת הרשות רק דיונים ספורים בסוגיות הנוגעות לאתרי מורשת.
- **כוח אדם מועט באתרי מורשת:** נמצא פער בין היקף כוח האדם הפועל באתרי המורשת לבין כוח האדם העוסק בשמירת הטבע.
- **היעדר תקציב ייעודי לתחום המורשת:** אי-אפשר לדעת מה היקף ההשקעה התקציבית בתחום אתרי המורשת משום שרשות הטבע והגנים אינה מבחינה בין התקציב המיועד לשמירת טבע לתקציב המיועד לאתרי מורשת.

עיון בדוחות השנתיים של רט"ג מגלה השקעה תקציבית ניכרת בתחומי שמירת הטבע בהשוואה להשקעה בקליטת קהל ובפיתוח אתרים. בשנת 2014 העבירה הממשלה לרט"ג 138 מיליון ש"ח: רק 26.5 מיליון ש"ח מתוכם הושקעו בתחום קהל וקהילה.¹⁸ משמעות הדבר היא שעיקר ההשקעה התקציבית של הרשות מוקצה לשמירת ערכי הטבע.

שני גופים מתווים את הפעילות של רט"ג: מליאת הרשות ומועצת גנים לאומיים ושמורות טבע. בחינה של הרכב הגופים הללו כיום מראה דומיננטיות גדולה לאישים העוסקים בנושאי סביבה. כדי לסבר את הדעת בנוגע לאפליית תחום המורשת ברט"ג נציין את ההרכב של **מליאת רט"ג**, המונה שמונה חברים: קצין במילואים – לשעבר מפקד המנהל האזרחי; המדען הראשי של קק"ל; מנכ"ל "חיים וסביבה" (ארגון גג של שוחרי איכות החיים והסביבה); גאוגרף; מנכ"ל החברה להגנת הטבע; ראש המועצה האזורית שער הנגב; זואולוג; מנהל אגף של"ח וידיעת הארץ במשרד החינוך.

"במדינת ישראל הוכרזו עד היום 358 אזורים כשמורות טבע וגנים לאומיים, מתוכם 79 גנים לאומיים. המספר הגדול של שמורות טבע גורמים לאפליה של תחום המורשת."

כעת נציין את ההרכב של **מועצת גנים לאומיים** ושמורות טבע, המונה 22 נציגים:

- חמישה נציגי **ממשלה**: יו"ר המועצה – מנהל אגף שטחים פתוחים, מגוון ביולוגי ומורשת, המשרד להגנת הסביבה; נציג משרד החקלאות ופיתוח הכפר; נציג משרד הפנים; נציג משרד החינוך; נציג משרד התיירות;

- נציג רשות מקרקעי ישראל;

- נציג רשות העתיקות;

- נציג קק"ל;

- נציג רשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים;

- ארבעה נציגים של **השלטון המקומי**: שני ראשי ערים; ראש מועצה אזורית וראש מועצה מקומית;

- שישה נציגים של **מוסדות מדעיים וגופים ציבוריים**: נציג המחלקה לגאוגרפיה של האוניברסיטה העברית; נציג המחלקה לגאוגרפיה של אוניברסיטת בן-גוריון; נציג הטכניון; נציג המכון למדעי הצמח של הפקולטה לחקלאות; חוקרת לאיכות הסביבה ממכללת אורנים; נציג מכון דש"א לשמירה על השטחים הפתוחים – נציג ארגון "חיים וסביבה";

- שלושה נציגי **ציבור**: היסטוריון, חוקרת טבע ומנכ"ל הרבנות הראשית לשעבר.

רק נציג אחד ממשרד התיירות – מתוך 22 חברי המועצה – אמור לייצג את האינטרסים של הפיתוח התיירותי באתרי המורשת; מובן כי השפעתו מינורית. כמו כן, אפשר בהחלט להניח כי הכפיפות של רט"ג למשרד להגנת הסביבה מובילה בהכרח להעדפת פעולות לשמירת הטבע על פני עיסוק באתרי מורשת.

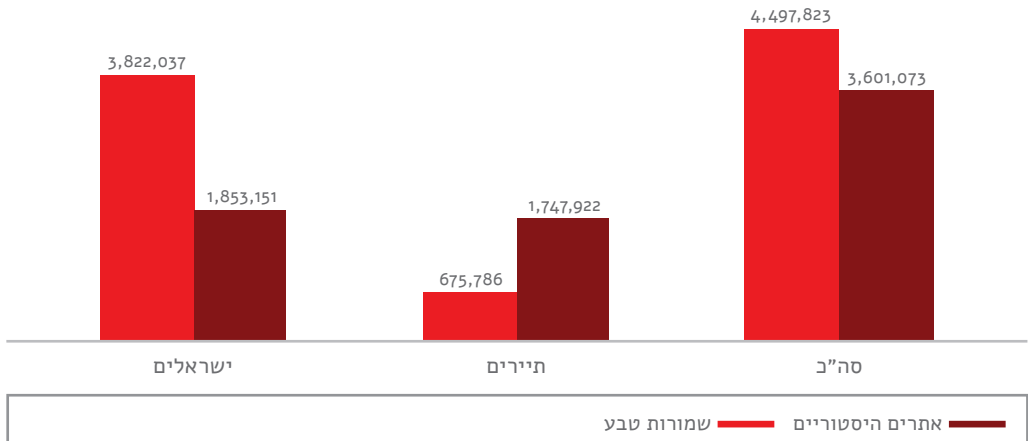
”שני גופים מתווים את הפעילות של רט”ג: מליאת הרשות ומועצת גנים לאומיים ושמורות טבע. בחינה של הרכב הגופים הללו כיום מראה דומיננטיות גדולה לאישים העוסקים בנושאי סביבה.”

של ישראלים באתרים היסטוריים. אפשר להסיק כי הצלחתם של אתרים אלה במשיכת תיירים נובעת בין היתר מחבילות התיור שמוכרים להם סוכני הנסיעות – וכי הפוטנציאל התיירותי הטמון בכלל אתרי המורשת בישראל רחוק ממיצוי. מסקנה נוספת היא שאתרי המורשת אינם מוקד משיכה עבור תיירות הפנים.

”רק נציג אחד ממשרד התיירות – מתוך 22 חברי המועצה – אמור לייצג את האינטרסים של הפיתוח התיירותי באתרי המורשת; מובן כי השפעתו מינורית.”

בדיקה של נתוני המבקרים באתרים קולטי הקהל ברט”ג בשנת 2014 מראה כי תיירים ישראלים מרבים לבקר בשמורות טבע ותיירי חוץ מרבים לבקר באתרים בעלי אופי היסטורי. נתון נוסף העולה מדוח המבקרים לשנת 2014 הוא שאתרי הביקור העיקריים של תיירי החוץ הם מצדה, קיסריה וקומראן. שלושת האתרים הללו קולטים 66% מכלל הביקורים של תיירים באתרים היסטוריים – ורק 32% מכלל הביקורים

נתוני מבקרים באתרי רט”ג בשנת 2014



2. אתרים לאומיים

כן, רק בשנים האחרונות החלו חלק מהאתרים שברשימה לעבור תהליכי פיתוח. הכרזתם של אתרים אלו כאתרים לאומיים נבעה בעיקר ממצבם העגום ומהרצון לקדם פעולות שימור ופיתוח – ולא מתוך מחשבה על האתרים שראויים למעמד של "אתר לאומי". חשוב לציין, כי הוועדה ראתה לנכון ליצור הפרדה בין אתר שהוקם לפני שנת 1700 ומקבל הגנה מכוח חוק העתיקות לבין אתר שהוקם אחרי שנה זו. מצב זה, המתבסס על החוק המנדטורי, יוצר מציאות מעוותת הפוגעת באתרים מודרניים חשובים. בקרב האתרים נטולי המעמד החוקי אפשר למצוא אתרים בעלי חשיבות בהיסטוריה הציונית והישראלית כגון בית הקברות כנרת, משכנות שאננים, בית הספר כדורי, חצר תל-חי, מרחביה, אילניה ועוד.

האתרים הלאומיים מסתמכים בעיקר על תיירות חינוכית של תלמידי בתי ספר. אתרים אלה מחזיקים לרוב מחלקת חינוך המאוישת בכוח אדם מהתחום – מצב המעצים את הצטמצמות האתרים לשוק התיירות החינוכית. הדבר מתבטא גם בשילוט בחלק מהאתרים – בעברית בלבד – וכן באופן השיווק שלהם. כך, למשל, תייר שיחפש באינטרנט מידע על ביקור בחצר תל-חי ימצא רק אתר דובר עברית; דוגמה נוספת: באתר לאומי הקסטל, המנוהל על ידי רט"ג ועוסק במלחמת העצמאות, ביקרו בשנת 2014 18,644 ישראלים – אך רק 15 תיירים מחו"ל.²²

קושי נוסף בחשיפה של אתרי המורשת לתיירות חוץ נובעת מהמדיניות של משרד התיירות. משרד התיירות מרבה לכתוב על אתרים נוצריים, אך איננו מביא מידע רב על אתרים לאומיים ואינו מציג את הסיפור הציוני של מדינת ישראל. כך, לדוגמה, באתר האינטרנט של משרד התיירות המיועד לציבור הבריטי, תל-אביב מזכרת כעיר "מודרנית" ולא כעיר העברית הראשונה;²³ באתר התיירות של עיריית

מאז 1974, עת הוכנסו האתרים הלאומיים תחת חסותו של חוק הגנים הלאומיים ושמורות הטבע, הוכרזו 18 אתרים חדשים כאתרים לאומיים. אחד מאתרים לאומיים חדשים אלה משמש גם גן לאומי; עשרה מהם הם אתרים קולטי קהל. רוב האתרים חוסים בתחומי האחריות של הרשויות המקומיות או של עמותות, מכוח סמכותו של השר להגנת הסביבה להטיל את האחריות לניהול אתר על רט"ג או על הרשות המקומית. בשנת 2010 תוקן חוק הגנים הלאומיים: נקבע כי השר להגנת הסביבה רשאי לתת היתר לניהול אתר מורשת גם לגוף העוסק בשימור מבנים.²⁰ היתר לניהול אתר ניתן לעשר שנים והשר יכול להאריך תקופה זו.

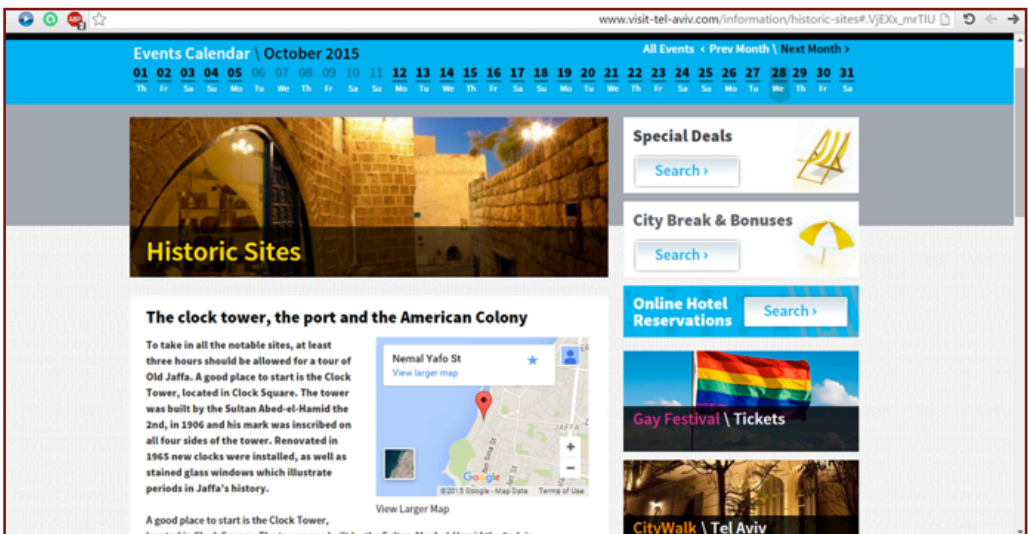
לרשימת האתרים הלאומיים הוכנסו אתרים שנדרשו בהם פעולות שימור והצלה – או בשל סיבות אחרות. בשנת 2011, עקב היעדר קריטריונים ברורים לקבלת מעמד של אתר לאומי, מינתה מנכ"לית המשרד להגנת הסביבה ועדה לבחינת הקריטריונים להכרזה על אתרים לאומיים. בוועדה ישבו נציגים של האקדמיה, של משרדי ממשלה, של גופים ציבוריים העוסקים בשימור ואדריכלים. עבודת הוועדה התבססה על אמנות השימור והמורשת של אונסק"ו ושל מדינות נוספות. בשנת 2013 פרסם המשרד להגנת הסביבה מסמך קריטריונים ותנאי סף להכרזה על אתר כאתר לאומי.²¹ עד כה לא נוסף כל אתר לרשימת האתרים הלאומיים.

בטבלה שבנספח ג' אפשר לראות את האתרים שהוכרזו כאתרים לאומיים ואת מצבם. בחינת האתרים שבטבלה חושפת את הבעייתיות הכרוכה בהכרזה על אתר כ"אתר לאומי". בחינת האתרים שברשימה מראה את המרחק בין הכרזתם של אתרים כאתרים לאומיים לבין המציאות, הואיל ורוב האתרים הללו כלל אינם נתפסים בציבור כאתרים לאומיים. כמו

”הכרזתם של אתרים אלו
 כאתרים לאומיים נבעה
 בעיקר ממצבם העגום
 ומהרצון לקדם פעולות
 שימור ופיתוח – ולא מתוך
 מחשבה על האתרים שראויים
 למעמד של ‘אתר לאומי’.”

תל-אביב המיועד לתיירים כלל לא מוזכרים אתרים היסטוריים בעלי הקשר לאומי. האתרים ההיסטוריים המצוינים באתר הם כיכר השעון ביפו, המושבה האמריקנית והנמל. היעדר שיווק תיירותי ראוי של אתרים לאומיים מוביל לחוסר ביקוש, שבתורו פוגע בצמיחת האתר ובפיתוחו. אין ספק כי פנייה לקהל רחב יותר תסייע בהגדלת התקבולים באתר ולפיתוחו.

מתוך אתר האינטרנט של עמותת התיירות של תל-אביב:



3. היעדר מדידה אפקטיבית ותמריצים

אתרי המורשת בישראל והגנים הלאומיים נהנים מתקציב קבוע, המועבר בעיקר דרך תקציב כולל לרט"ג וכן באמצעות תקצוב של המועצה לשימור אתרים. בהיעדר מדד אפקטיבי לבחינת הביצועים של האתרים, התקציבים הקבועים מועברים בלי קשר לרמת הביצועים והפעילות באתר, מצב המונע התייעלות. התקבולים של האתר (דמי הכניסה) מוכנסים אל תוך תקציב הרשות, מצב הפוגם בתורו ביצירת תמריצים לאתרים. חשוב לציין שהכוונה בעיקר לאתרים המנוהלים ישירות על ידי רט"ג ועל ידי המועצה לשימור אתרים.

מנהלי גנים לאומיים ברשות הטבע והגנים מקבלים את שכרם על פי דרגה מנהלית המשותפת לכלל אתרי הרשות (למעט אתר מצדה המוגדר כ"מרחב"). כך, מנהל של אתר מצליח מרוויח שכר כמו מנהל של אתר כושל. אין כלל מערך תמריצים המעמיד יעדים ומתגמל בבונוסים אתרים שעומדים ביעדים שהוגדרו להם. יצירת מערך תמריצים כלכלי תסייע בשיפור האתרים ובמשיכת הון אנושי. בעיה נפרדת קשורה בשכבת הניהול הוותיקה של האתרים, שלעתים מונעת התחדשות וחדשנות בניהול האתרים.

"בהיעדר מדד אפקטיבי לבחינת הביצועים של האתרים, התקציבים הקבועים מועברים בלי קשר לרמת הביצועים והפעילות באתר, מצב המונע התייעלות."

4. ריבוי גופים

גופים רבים פועלים בתחום אתרי המורשת בישראל, דבר המונע את מקסום הפוטנציאל של האתרים. כך, לדוגמה, ברובע היהודי בירושלים פועלים יותר מעשרה אתרי מורשת המנוהלים על ידי שמונה גופים. ריבוי הגופים הוא בעייתי הן בשל היעדר חשיבה רוחבית המאפשרת שיווק משותף של כלל האתרים במרחב והן בשל יחסי הכוחות בין הגופים, העלולים להוביל לריבים ולעימותים שיפגעו באפקטיביות של האזור התיירותי.

היעדר תיאום בין הגופים ובין האתרים יוצר לעתים מציאות אבסורדית שבה מבקר באתר מסוים כלל לא נחשף לאתר השכן. יצירת קשרים בין האתרים יכולה לסייע הן בשיווק האתרים והן ביצירת חבילה תיירותית משתלמת עבור המבקר. דוגמה לכך היא הפעילות של החברה לפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים, המתפעלת ארבעה אתרי מורשת: החברה משווקת למבקר את כלל האתרים שלה ומציע לו לרכוש כרטיס משולב במחיר משתלם. משך הביקור הממוצע באתרי תיירות בעיר העתיקה מאפשר למבקר ליהנות ממספר רב של אתרים בזמן קצר יחסית. בשונה מתחומים אחרים, ריבוי הגופים כלל לא מסייע בעידוד התחרותיות – בין השאר, משום שמדובר בגופים שניהול האתר הוא משני לפעילותם הכלכלית (למשל בגופים כמו החברה לפיתוח הרובע היהודי²⁴).

טבלה מס' 4: אתרי מורשת באזור הרובע היהודי בירושלים והגופים המנהלים אותם

שם האתר	אופי האתר	בניהול
מרכז דוידסון	מוזיאון + אתר ארכאולוגי	החברה לפיתוח הרובע היהודי ²⁵
מנהרות הכותל	אתר ארכאולוגי	הקרן למורשת הכותל המערבי
שרשרת הדורות	אתרקציה תיירותית	הקרן למורשת הכותל המערבי
עיר דוד	אתר ארכאולוגי / גן לאומי	עמותת אלע"ד בפיקוח רט"ג
טיילת החומות	אתרקציה תיירותית	החברה לפיתוח מזרח ירושלים
מגדל דוד	מוזיאון	הקרן לירושלים
הבית השרוף	אתרקציה תיירותית	החברה לפיתוח הרובע היהודי
הרובע ההרודיאני	מוזיאון	החברה לפיתוח הרובע היהודי
בתי הכנסת הספרדיים	אתר היסטורי	עמותת פרטית
חצר היישוב הישן	מוזיאון	עמותת פרטית
מרכז אריאל	מוזיאון	יד בן צבי
לבד על החומות	מוזיאון	החברה לפיתוח הרובע היהודי

משרד התיירות מפעיל את החברה הממשלתית לתיירות כזרוע ביצועית לכלל הפרויקטים ברחבי הארץ. חשוב לציין כי החברה הממשלתית לתיירות אינה קובעת את הפרויקטים אלא מתנהלת בהתאם להזמנות עבודה ולהגדרות שמגיעות אליה ממשרד התיירות וממשרד ראש הממשלה. נוסף על הגוף הממשלתי יש רשויות מקומיות המפעילות עמותות תיירות משלהן. היעדר חשיבה תיירותית כוללת מתבטאת בעיקר בתחומי ההשקה בין הרשויות וכן ברשויות חלשות שאינן מצליחות ליצור חוויה תיירותית שלמה וראויה.

ועדה ציבורית שהקים שר התיירות המליצה להכריז על ערים מסוימות כ"ערי תיירות", דבר שיוביל למיקוד השקעות מצד המדינה בפיתוח התשתיות התיירותיות. כיום הממשלה פועלת אל מול הרשויות המקומיות בשיטת המימון התואם (Matching), שמשמעותה השקעה כלכלית משותפת בין הממשלה לרשויות. יצוין, כי מבקר המדינה עמד על החשיבות של פיתוח אתרי התיירות ברשויות המקומיות כדי לצמצם פערים חברתיים וכן לסייע בשיפור תדמיתה של ישראל בעולם.²⁶

"אתר מרכזי יכול לסייע במשיכת תיירים למקום ובשיפור התדמית של הרשות המקומית."

5. היעדר קשר בין אתר מורשת לאוכלוסייה המקומית

הרשויות המקומיות בישראל מיוצגות במליאת שמורות הטבע והגנים הלאומיים וכן בסמכותו של השר להגנת הסביבה לאפשר להן לנהל אתרים. פעילותן של הרשויות המקומיות נעשית לרוב באמצעות חברה כלכלית או עמותת תיירות ייעודית. הרשות המקומית איננה נהנית מהתקבולים של האתרים המנוהלים על ידי רט"ג או על ידי המועצה לשימור אתרים; כל רווחי הפעילות באתרים אלו מגיעים לקופתם של גופים אלה. הרשות המקומית יכולה להרוויח מאתרים כאלו רק במסגרת פעילות כלכלית עוטפת בצד יצירה של מקומות עבודה לתושבים (מסעדות, מסחר, מלונות וכו'). עם זאת, אתר מרכזי יכול לסייע במשיכת תיירים למקום ובשיפור התדמית של הרשות המקומית. סוגיה נוספת הנוגעת ליחסים בין אתר מורשת לאוכלוסייה המקומית נוגעת לזהות המקום: יש בכוחם של אתרי מורשת להיות עוגן של זהות עבור תושבי האזור, אך לעתים נוצר נתק בין האתר המרכזי באזור לבין האוכלוסייה המקומית.

דוח מבקר המדינה משנת 2009 עמד על טיב היחסים בין אתרי תיירות לרשויות המקומיות. לפי חוק פקודת ערים, הרשויות המקומיות אחראיות לתחזוקת אתרי התיירות שבתחומן. מבקר המדינה עמד על כך שרמת התחזוקה והשירותים באתרי התיירות בישראל אינה משביעת רצון. כמו כן, ערים רבות לא הקימו גוף לניהול התיירות בעיר, מצב שמוביל לחוסר יעילות ולפגיעה בתיירות של מטיילים עצמאיים. כמו כן, המידע התיירותי באתרי האינטרנט של הרשויות הוא חלקי ולעתים אף שגוי. המבקר מצא גם עסקי רוכלות לא מורשים בקרבת אתרי תיירות ושילוט לא אחיד ולא מקצועי, דבר המקשה על תיירים להתמצא בעיר.



ג. מודלים בעולם לניהול אתרי מורשת

1. ארצות-הברית

האתרים הלאומיים בארצות-הברית מנוהלים על ידי שירות הפארקים הלאומיים (National Park Service), שהוא סוכנות פדרלית של מחלקת הפנים האמריקנית. שירות הפארקים הלאומיים הוקם על ידי הקונגרס בשנת 1916; השירות מנהל 409 פארקים, הכוללים גם אתרים היסטוריים וגם אתרי מורשת, ומועסקים בו יותר מ-20 אלף עובדים. סך השטחים שנמצאים תחת אחריותו של שירות הפארקים הוא 84 מיליון דונם; מדי שנה מבקרים באתרים ובפארקים שבאחריותו כ-275 מיליון מבקרים. שירות הפארקים הלאומיים מפעיל משטרת פארקים (United States Park Police) לאכיפת החוק בשטחים שבניהולו.²⁷ הפארקים הלאומיים של ארצות-הברית כוללים, בין היתר, 128 פארקים שמוגדרים "היסטוריים"; 78 אתרים שמוגדרים "אנדרטאות לאומיות"; 59 פארקים לאומיים; 25 פארקים שקשורים לשדות קרב או לצבא; עשרה חופי ים.

בצד שירות הפארקים הלאומיים פועל גוף בשם "אזורי מורשת לאומיים" (National Heritage Areas). גוף זה מקבל סיוע תקציבי ומקצועי משירות הפארקים הלאומיים. מטרתו של גוף זה היא לאפשר קידום של אתרי מורשת על ידי האוכלוסייה המקומית.²⁸ למעשה, המודל האמריקני מעמיד בראשו גוף מקצועי אחד, שמרכז את כל הידע המקצועי ומסייע לגופים אחרים לפעול לקידום אתרי המורשת. נוסף על כך הגוף הממשלתי מנהל חלק ניכר מאתרי המורשת הלאומיים.

ניתוח המודל האמריקני מעלה כמה קשיים בדרך לאימוצו בארץ:

- **מבנה שלטוני שונה:** המודל מתאים לארצות-הברית, המורכבת ממדינות שונות, דבר המחייב יצירת רשות פדרלית לתיאום בין המדינות.

- **גודל הפארקים:** גודל השטחים של הפארקים מחייב יצירת גוף שיתפקד כמעין "שלטון מקומי". מציאות כזו אינה קיימת בישראל שאין בה אתרים בסדרי שטח כאלה.

2. אנגליה

באנגליה פועל גוף המנהל את אתרי המורשת ובצדו גוף המנהל את שמורות הטבע. בשנת 1983 הוקם באנגליה גוף בשם Historic Buildings and Monuments Commission, שנועד לנהל את אתרי המורשת הלאומיים ולדאוג לכל נושא השימור במדינה. באמצע שנות האלפיים הצליח הגוף שמנהל את אתרי המורשת לייצר הכנסות שמימנו את התפעול והאחזקה של האתרים, ובשנת 2011 הפיקו האתרים הללו רווח – לראשונה. הרווחים הובילו את הממשלה הבריטית לחשיבה מחודשת בנושא. הממשלה החליטה להעניק מענק של שמונים מיליון ליש"ט להפיכת הגוף הממשלתי לעמותה עצמאית.

בשנת 2015 פוצל הגוף הממשלתי לשני גופים נפרדים: English Heritage, עמותה עצמאית האחראית לניהול יותר מ-400 אתרי מורשת עם עשרה מיליון מבקרים בשנה; ו-Historic England, גוף ממשלתי האחראי על תחום התכנון והשימור של אתרי המורשת. גוף זה אף ממנה את הדירקטורים לעמותה העוסקת בניהול אתרי המורשת, כך שנותרה זיקה מסוימת בין העמותה לציבור.²⁹

• **מיעוט אתרים ארכאולוגיים:** רוב הפארקים בארצות-הברית מורכבים מאתרים של היסטוריה מודרנית (יחסית) ומאתרי טבע. המצב בישראל שונה משום שרוב האתרים בה הם ארכאולוגיים.

המודל האמריקני מתאים בעיקר לניהול טבע ושטחים עצומים, והוא אפקטיבי פחות בכל הקשור לניהול אתרי מורשת מצומצמים בהיקפם. בבואנו לחשוב על מודל מתאים לישראל אי-אפשר להתעלם מאופי האתרים בה: ההיקף המצומצם של אתרי טבע בצד ריבוי של אתרי מורשת מחייב מודל שונה.

”המודל האמריקני מתאים

בעיקר לניהול טבע

ושטחים עצומים, והוא

אפקטיבי פחות בכל

הקשור לניהול אתרי

מורשת מצומצמים בהיקפם.”

נראה כי יש מקום לאמץ את המודל האנגלי תוך התאמתו למציאות הישראלית. היתרונות הכרוכים במודל זה עולים על חסרונותיו ועונים על הכשלים המבניים הקיימים בישראל. את החסרונות שהוצגו חשוב להביא בחשבון בהתאמת המודל למציאות בישראל.

אימוץ המודל האנגלי בישראל כרוך בשלושה יתרונות:

1. **התאמה באופי האתרים:** בדומה למדינת ישראל, באנגליה יש אתרי מורשת רבים מתקופות היסטוריות שונות.

2. **הפרדה בין תחום התכנון לתחום התפעול:** המודל האנגלי יצר הפרדה בין תחום התכנון לתחום ניהול האתרים. ההפרדה בין המאמץ לשמירת אתרי המורשת לבין תפעולם היומיומי יכולה לסייע להתפתחות האתרים ולהתמחות של העוסקים בכל אחד מההיבטים.

3. **ניהול יעיל ואטרקטיבי:** מאחר שהגוף הממונה על ניהול אתרי המורשת הוא גוף עצמאי שאינו נסמך על תקציבים ממשלתיים, הוא מחויב דרך קבע להתייעלות ולדינמיות.

אימוץ המודל האנגלי כרוך גם בשני חסרונות:

1. **המודל נולד מהצלחה:** המודל באנגליה נולד בעקבות הצלחתם של אתרי המורשת לייצר הכנסות. מציאות של אתרים רווחיים אפשרה ליצור מודל המנותק מהתלות בכספי הממשלה (למעט מענק ראשוני לצורך התחלה). לא ברור עד כמה הדבר אפשרי באתרים שאינם רווחיים או שרווחיהם זעומים.

2. **היעדר פרספקטיבה:** מכיוון שמדובר במודל חדש יחסית עדיין אין פרספקטיבה שדי בה כדי לקבוע אם מדובר במודל מוצלח.





ד. מסקנות

אלה יהיו המקורות הכספיים של החברה החדשה:

- דמי כניסה באתרים
 - דמי זיכיון מתפעול עסקים תומכי תיירות
 - מכירת מזכרות
 - תרומות
 - הכנסות מפעילות חינוכית ותיירותית
 - מענק הקמה ממשלתי
 - בונוסים מהממשלה בהתאם לביצועים
- התקצוב לאתרים קולטי קהל שיפעלו תחת ניהול החברה יורכב בעיקר מאלה:
- הכנסות האתר שיוכנסו ישירות לתקציבו
 - מענק שנתי מהחברה בהתאם לעמידה ביעדים (שיותאמו לפוטנציאל קליטת הקהל של האתר)
 - בונוס שנתי לאתרים שעברו את היעד שהציבה להם החברה.

לאור כל האמור לעיל מוצע להקים חברה ממשלתית שתרכז את ניהול כל האתרים ההיסטוריים מהעת העתיקה ועד ימינו. החברה תנהל את כל אתרי המורשת שיעמדו בקריטריונים להיכלל כאתר מורשת לאומי. העברת ניהול האתרים לחברה שתתמחה בכך תאפשר לתקן את העיוותים הקיימים כיום בתחום. ההפרדה שתיקבע בין גופי התכנון לגוף הניהול תאפשר התמקצעות ועבודה יעילה הן בהיבט הניהולי והן בהיבט התכנוני. הבחירה בחברה ממשלתית תאפשר גיוס תרומות, חיסכון בעלויות והתייעלות. דברים אלה ינבעו בראש ובראשונה מעצם העובדה שהחברה איננה נסמכת על מקור תקציבי ממשלתי קשיח. כדי לקבל מענקים ממשלתיים תידרש החברה להוכיח עמידה ביעדים; כמו כן, מאחר שעיקר הכנסתה ינבע מרווחיותם של האתרים, יהיה עליה ליצור מודל הערכה אפקטיבי לאתרים שבניהולה.

הגוף התכנוני האמור יסייע בשמירה, בפקוח ובהובלת מדיניות בתחום אתרי מורשת בישראל. המשרד להגנת הסביבה ימשיך להיות האחראי על תחומי שמירת הטבע באמצעות רשות הטבע והגנים. הוצאת תחום המורשת מרשות הטבע והגנים, תאפשר לרשות להתמקצע בתחום שמירת הטבע.

עוד מוצע להכין קטלוג אתרים לאומי לכל אתרי המורשת בישראל. הקטלוג יסווג את האתרים לאתרי מורשת מקומית, שיחסו תחת האחריות של הרשות המקומית; ולא אתרי מורשת לאומית, שיחסו תחת אחריות החברה החדשה לניהול. קטלוג האתרים יהיה זמין באינטרנט לעיון הציבור הרחב.

החברה החדשה תפעל בהתאם לקווי מדיניות ברורים:

- החברה החדשה תעבוד בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות; אלה יפקדו על יצירת שטחי מסחר ותיירות סביב אתרי המורשת.
- החברה תסייע למוזיאונים ולאיתרים מקומיים להתפתח כחלק מתפיסת הפעילות המקומית וככלי להעצמת החוויה התיירותית באזור.
- החברה תכשיר עבודה ניהולית ומקצועית לצורך עבודה באתרי המורשת שבניהולה.
- החברה תנוהל על ידי דירקטוריון. האחריות למינוי הדירקטורים תהיה בידי גוף התכנון שיוקם במשרד התיירות. גוף זה יוקם באמצעות הטמעה של תחום שימור אתרים ממשרד הפנים, תחום מורשת מהמשרד להגנת הסביבה, רשות העתיקות ממשרד התרבות וכן תכנית המורשת הלאומית (תמ"ר) ממשרד ירושלים והמורשת. כמו כן, משרד התיירות יפעל להפיכת המועצה לשימור אתרים לגוף ממשלתי שיפעל תחת אחריותו ויאחד למחלקה אחת עם תחום שימור אתרים ממשרד הפנים.

טבלה מס' 5: הכשלים במצב הקיים והמענה שניתן להם בפתרונות המוצעים

בעיה	פתרון
שמורות טבע אל מול גנים לאומיים	הפרדה בין תחומי שמירת הטבע לאתרי המורשת
ריבוי גופים הפועלים בתחום וכשל מבני	הקמת חברה ממשלתית שתנהל את אתרי המורשת, בצד גוף תכנון במשרד התיירות
היעדר קשר בין אתרי מורשת לאוכלוסייה המקומית	חלוקת האתרים ל"מקומיים" ו"לאומיים" תסייע בהסדרת האחריות בין הרשות המקומית לחברה לניהול. הפיכת האתרים לעוגן תיירותי תחזק את הכלכלה המקומית. החברה תעניק למוזיאונים ולאיתרים מקומיים סיוע מקצועי בניהול האתרים לשם העצמת המורשת המקומית
היעדר חשיבה תיירותית	חיזוק משרד התיירות והקמת חברה לניהול תסייע בהכנסת חשיבה תיירותית למערך הניהול של האתרים
היעדר בתמריצים	החברה לניהול תפעל בשיטה של העמדת יעדים ובונוסים
היעדר כוח אדם מקצועי	החברה לניהול תקים מערך עבודה ניהולית ומקצועית





נספחים

נספח א – הצעת תכנית לניהול אתרי מורשת בישראל

א. הוספת תחומי אחריות למשרד התיירות

יש לאחד תחת משרד התיירות את הגופים הנמצאים כיום באחריות המשרדים השונים. הוספת תחום המורשת לאחריותו של משרד התיירות יאפשר למשרד ניהול אפקטיבי יותר של התחום וקביעת מדיניות אחידה לקידום תיירות המורשת בישראל.

הגופים שיש להעביר אל תוך משרד התיירות הם:

- **רשות העתיקות** – ממשרד התרבות והספורט
- **אגף מורשת** (שיופרד מתחומי הטבע) – מהמשרד להגנת הסביבה
- **הוועד הישראלי לאונסק"ו** – ממשרד החינוך
- **תכנית להעצמת תשתיות המורשת הלאומית** (תכנית תמ"ר) – ממשרד ירושלים והמורשת

ב. איחוד של רשויות התכנון

רשויות התכנון הקשורות לאתרי המורשת המבוזרות כיום בין כמה גופים יאוחדו לגוף אחד תחת משרד התיירות. גוף זה ירכז תחתיו את כל החשיבה התכנונית ויפתח כלים מקצועיים לקידום תיירות המורשת. ההפרדה בין גופי התכנון לגופי הביצוע תאפשר התייעלות והתמקצעות: את תחום השימור יש להעביר למשרד התיירות ממשרד הפנים, בצד ההכרזה על אתרים לאומיים מהמשרד להגנת הסביבה (לצורך כך יש לעשות שינוי בחוק). כמו כן, יש לעודד את המועצה לשימור אתרים להיהפך לגוף ממשלתי שיהיה אמון על תחומי השימור והתכנון של אתרי המורשת. ניהול אתרי המורשת שבניהול המועצה לשימור יועבר לחברה החדשה.

ג. הקמת חברה לניהול אתרי מורשת בישראל

תוקם חברה לניהול אתרי מורשת בישראל במעמד של חברה ממשלתית. דירקטוריון החברה יכלול נציגים מגופי התכנון, מגופי התיירות ומגופי החינוך. כן ישבו בדירקטוריון נציגי ציבור ונציגים של הרשויות המקומיות. האחריות למינוי הדירקטורים מטעם הממשלה תהיה של גוף התכנון שיוקם במשרד התיירות.

ד. הפרדה בין תחום המורשת לתחומי הטבע

ניהול אתרי טבע שונה באופיו מניהול אתרי מורשת והחיבור בין התחומים פוגע באפקטיביות של כל אחד מהם. ההפרדה בין תחום המורשת לתחומי הטבע תאפשר לרשות הטבע והגנים להתמקד בתחום שמירת הטבע בישראל. אתרי המורשת יוצאו מאחריותה של רט"ג ויועברו לניהול החברה החדשה שתקום. שלב זה יצריך שינוי חקיקתי.

ה. יצירת קטלוג אתרים לאומי

החברה לניהול אתרי מורשת בישראל, עם גוף התכנון שבמשרד התיירות, יכינו קטלוג שירכז את כלל אתרי המורשת בישראל. אתרי המורשת יוגדרו לפי שני מעגלים:

- **אתרי מורשת מקומית** – אתרים שיוגדרו כאתרי מורשת מקומית יהיו תחת ניהול ישיר של הרשות המקומית או של גוף מטעמה. אתרים אלה יתמקדו בתחומי החינוך ובפנייה לקהל המקומי. החברה לניהול תסייע לאתרים אלה בניהול ובשיווק.
- **אתרי מורשת לאומית** – אתרים שיוגדרו כאתרי מורשת לאומית יהיו תחת ניהול השל החברה לניהול. בשלב הראשון יועברו לניהול החברה הגנים הלאומיים שבאחריות רט"ג; לאחר מכן תנסה החברה לפעול לקבלת אחריות ניהול על כלל אתרי המורשת (כולל אלה המנוהלים כיום על ידי המועצה לשימור, על ידי עמותות וכו'). הממשלה תסייע לחברה לקבל לניהול את אתרי המורשת הלאומיים.

ו. מנגנון בקרה ותמריצים ומערך הכשרה

החברה לניהול אתרי מורשת תקים מנגנון בקרה ותמריצים וכן מערך הכשרה לעתודה ניהולית עבור אתרי המורשת. משרד התיירות יגדיר עבור החברה לניהול יעדים שבאמצעותם ייבנה מערך התמריצים. החברה תסייע במתן מענקי עידוד לאתרי מורשת מקומית ומוזיאונים בהתאם לשיפור בתפקוד האתר.

נספח ב – רשימת הגנים הלאומיים קולטי הקהל בישראל³⁰

שם הגן	בתשלום	הערות
קיסריה	כן	מופעל על ידי החברה לפיתוח קיסריה
סובב חומות ירושלים	רק אתר עיר דוד בתשלום	אתר עיר דוד מופעל על ידי עמותת אלע"ד
חמת טבריה	כן	
בית שערים	כן	
בית שאן	כן	
הרודיון	כן	
מבצר נמרוד	כן	
חורשת טל	כן	
תל חצור	כן	
חוף אכזיב	כן	
מבצר יחיעם	כן	
ברעם	כן	
כורזים	כן	
כפר נחום	לא	
כורסי	כן	
ארבל	כן	גם שמורת טבע
ציפורי	כן	
הר הכרמל		תשלום דמי חנייה אם רוצים לחנות בחניון
תל מגידו	כן	
כוכב הירדן	כן	
מעין חרוד	כן	
גן השלושה (הסחנה)	כן	
בית אלפא	כן	
אפולוניה	כן	
מקורות הירקון ותל אפק	כן	
קסטל	כן	

שם הגן	בתשלום	הערות
עין חמד	כן	
אשקלון	כן	כניסה רגלית חינם לתושבי אשקלון
בית גוברין	כן	
קומראן	כן	
מצדה	כן	
תל ערד	כן	
עין גדי	כן	גם שמורת טבע
פארק הבשור	כן	
תל שבע	כן	
ממשית	כן	
שבטה	לא	
אחוזת קבר בן גוריון	לא	
עין עבדת	כן	
עבדת	כן	
נחל אלכסנדר		תשלום דמי חנייה אם רוצים לחנות בחניון
חוף פלמחים		תשלום דמי חנייה אם רוצים לחנות בחניון
(סבסטיה) שומרון		פעיל רק בתיאום עם צה"ל
נבי סמואל	לא	
הר תבור	לא	גם שמורת טבע
שדה עמודים	לא	

נספח ג – רשימת אתרים לאומיים מוכרזים³¹

שם האתר	מיקום	גוף מנהל	מצב
אום רשרש	אילת	עיריית אילת	נבנתה לידו רחבת טקסים ויש תכניות לשקם את המבנה ולבנות בצדו מוזיאון
תחנת הרכבת התורכית	באר שבע	עיריית באר שבע	שוקם ונפתח מחדש כמתחם בילוי ומוזיאון קטן
בית אשל	באר שבע	עיריית באר שבע וקק"ל	עבר שיקום ויש תכנית לפתוח בו תצוגה בעתיד
בית הביטחון	גבולות	עמותה מקומית בסיוע קק"ל	אתר פעיל
בית הביטחון	מבטחים	לא מנוהל	גרוע
בית הביטחון	צאלים	לא מנוהל	גרוע
מכון איילון	רחובות	המועצה לשימור אתרים	אתר פעיל
בית משק הברון	מזכרת בתיה	מועצה מקומית מזכרת בתיה	מוזיאון פעיל
פינת הנריאטה סאלד	לוד	עיריית לוד	משוקם
בית עגנון	ירושלים	עמותת בית ש"י עגנון	מוזיאון פעיל
החאן ומצודת הדרכים	שער הגיא	רשות הטבע והגנים	יש החלטת ממשלה להקים מרכז מבקרים במקום
הקסטל	מבשרת ציון	רשות הטבע והגנים	גן לאומי
בית הפקידות	זיכרון יעקב	מועצה מקומית זיכרון יעקב	מוזיאון פעיל
בריכת בנימין	זיכרון יעקב	מועצה מקומית זיכרון יעקב	עובר תהליכי שיקום
החאן	חדרה	עמותה למען מוזיאון חדרה ועיריית חדרה	מוזיאון פעיל
מחנה המעפילים	עתלית	המועצה לשימור אתרים	אתר פעיל
הגרעין הישן	ראש פינה	העמותה לשחזור ראש פינה	מוזיאון פעיל
חוות כנרת	כנרת	המועצה לשימור אתרים	אתר פעיל



- 1 פלמ"ח מירי, גורמים ותהליכים בפיתוח גיאוגרפי של אתרי תיירות מורשת: מקרי חקר של אתרים הקשורים לדוד בן גוריון וחיים ויצמן (חיבור לקבלת תואר דוקטור) (באר שבע, 2006), בעמ' 17.
- 2 אגמון תמיר, תיאור וניתוח תקציב משרד התיירות לשנת הכספים 2013-2014 (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ירושלים, 2013), בעמ' 7.
- 3 פרידמן דניאל, השפעת ענף התיירות בישראל על כלכלת המדינה, חישובי תפוקה, תוצר, תעסוקה ומכפיליהם לשנת 2011 (רחובות, 2013).
- 4 המספר מתייחס אך ורק לתיירים ששהו בישראל יותר מלילה אחד.
- 5 תיירות לישראל 2014 - דו"ח סטטיסטי (משרד התיירות, 2015).
- 6 סעיף 1 לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998.
- 7 סעיף 1 לחוק העתיקות, 1978תשל"ח. החוק המקורי מתייחס למנהל אגף העתיקות והמוזיאונים, אבל עם חקיקת חוק רשות העתיקות הועברה האחריות לידי רשות העתיקות.
- 8 סעיף 1 לחוק המוזיאונים, התשמ"ג-1983.
- 9 סעיף 1 לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998.
- 10 ש.ם.
- 11 ש.ם.
- 12 כץ יוסי, לעצור את הדחפור: הקמתם של הכלים המוסדיים לשמירת ערכי הטבע, הנוף והמורשת ההיסטורית של מדינת ישראל (רמת גן, בעמ' 10 (להלן: כץ, דחפור).
- 13 בשנת 1949 העבר האגף למשרד ראש הממשלה ובשנת 1952 הועבר למשרד הפנים.
- 14 ליסובסקי נורית, "נפרוש לך מרכזי גנים: נוף מעצב זהות", מתוך: ליסובסקי נורית ודולב דיאנה (עורכות), תכנית נוף - הגנים של ליפא יהלום ודן צור (תל אביב, 2012), בעמ' 83-84.
- 15 אסף מיכאל, גנים לאומיים בישראל - מרעיון למעשה (1948-1998) (רמת גן, 2010), בעמ' 68-69.
- 16 כץ, דחפור, בעמ' 82.
- 17 מבקר המדינה, דו"ח שנתי 164 לשנת 2013 ולחשבונות שנת הכספים 2014 (ירושלים, 2014), בעמ' 1556-1549.
- 18 רשות הטבע והגנים, דין וחשבון לשנת 2014, באתר הרשות http://www.parks.org.il/PublicParticipation/Documents/parks_2014_view.pdf

- 19 בקיץ 2014 התרחש מבצע "צוק איתן", שהוביל לירידה במספר התיירים. במסגרת החלוקה לשמורות טבע וגנים לאומיים החלטתי לכלול בגדר שמורות הטבע אתרים שיש בהם עירוב בין ארכאולוגיה לטבע (תל דן, אפק, בניאס וכו').
- 20 נראה כי סעיף זה נתפר למידות של המועצה לשימור אתרי מורשת בישראל.
- 21 **אתרים לאומיים בישראל: תנאי סף וקריטריונים להכרזה** (המשרד להגנת הסביבה, 2013).
- 22 הנתון לקוח מדוח המבקרים באתרי רטיג לשנת 2014.
- 23 <http://uk.thinkisrael.com/node/31>
- 24 יש לציין כי לאחרונה הם מנסים לקדם יותר את הפעילות התיירותית בפעילות הכלכלית שלהם.
- 25 האתר אמור לעבור לניהול עמותת אלעד שמפעילה את עיר דוד, אך המדינה מתנגדת והעניין נמצא כעת בכיור משפטי.
- 26 מבקר המדינה, **דו"חות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009** (ירושלים, 2010), בעמ' 221-257.
- 27 <http://www.nps.gov/aboutus/index.htm>
- 28 [/http://www.nps.gov/heritageareas/FAQ](http://www.nps.gov/heritageareas/FAQ)
- 29 [/http://www.english-heritage.org.uk/about-us/our-history](http://www.english-heritage.org.uk/about-us/our-history)
- 30 לפי רשות הטבע והגנים. יש עוד כשלושים מקומות המוכרזים כגנים לאומיים אך אינם מופיעים במפת הגנים הלאומיים של רשות הטבע והגנים.
- 31 לפי המידע הקיים באתר המשרד להגנת הסביבה:
<http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/NationalSites/SitesList/Pages/default.aspx>

חברות נוספות בסדרה



סיון תשע"ד - יוני 2014
נייר מדיניות מס' 7



סיון תשע"ד - יוני 2014
נייר מדיניות מס' 6



תשרי תשע"ה - אוקטובר 2014
נייר מדיניות מס' 1



תשע"ה - יולי 2014
נייר מדיניות מס' 10



חשון תשע"ה - אוקטובר 2014
נייר מדיניות מס' 9



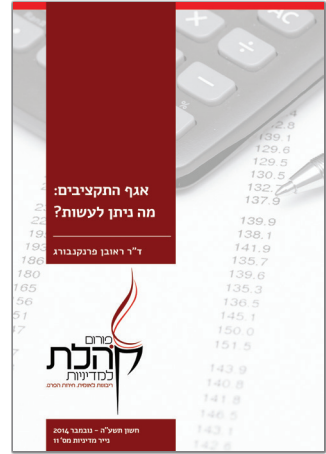
תמוז תשע"ד - יולי 2014
נייר מדיניות מס' 8



שבט תשע"ה - פברואר 2015
נייר מדיניות מס' 13



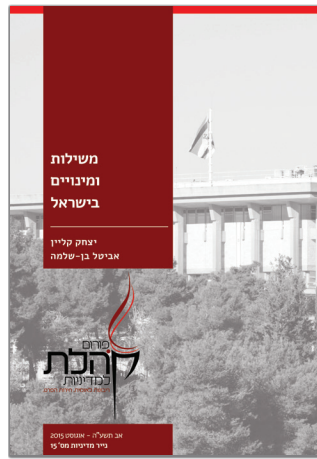
כסלו תשע"ה - דצמבר 2014
נייר מדיניות מס' 12



תשרי תשע"ה - נובמבר 2014
נייר מדיניות מס' 11



תמוז תשע"ה - יולי 2015
נייר מדיניות מס' 16



אב תשע"ה - אוגוסט 2015
נייר מדיניות מס' 15



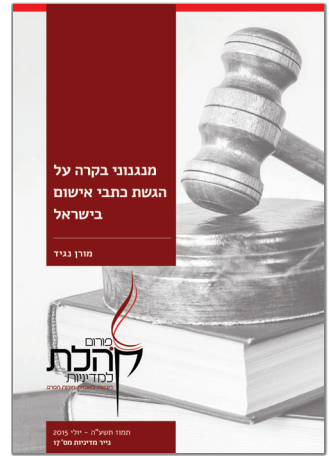
שבט תשע"ה - פברואר 2015
נייר מדיניות מס' 14



כסלו תשע"ו - נובמבר 2015
נייר מדיניות מס' 19



תשרי תשע"ו - אוקטובר 2015
נייר מדיניות מס' 18



תמוז תשע"ה - יולי 2015
נייר מדיניות מס' 17



טבת תשע"ו - דצמבר 2015
נייר מדיניות מס' 22



כסלו תשע"ו - נובמבר 2015
נייר מדיניות מס' 21



כסלו תשע"ו - נובמבר 2015
נייר מדיניות מס' 20

מכון התקנים
הישראלי:
בחינה מחדש

רוחם סלע
אוני דולר

מרום
מכתת
מכדיניות
התקנים הישראלי

שבס תשע"ו - ינואר 2016
נייר מדיניות מס' 24

שבס תשע"ו - ינואר 2016
נייר מדיניות מס' 24

הרבנות הראשית
גבעתי

תעודת
אנו מאשרים בזה ש:
גן אירועים
שבבעלות: שולמית קופמן
ברחוב: דרך רבין גבעתי-ש
עומדת תחת הש
ב

תאריך התגברת: 01/04/2015
(יב' בניסן תשע"ו)

מס' תעודת: 1812/2014
מס' תעודת: 086-4522242

מרום
מכתת
מכדיניות
התקנים הישראלי

שבס תשע"ו - ינואר 2016
נייר מדיניות מס' 23

שבס תשע"ו - ינואר 2016
נייר מדיניות מס' 23

פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

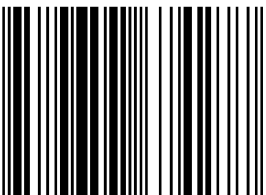
טל' 02-6312720

פקס' 02-6312724

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-27-7



9 789657 674277