מכון ון ליר בירושלים
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE
معهد فان لير في القدس

**המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים**

**נייר עמדה**

# הפרטת גנים לאומיים בישראל: גן לאומי עיר דוד כמקרה מבחן

אלעד לשם, אמנון פורטוגלי, ינואר 2012

"מי שבידיו השליטה על העבר בידיו השליטה על העתיד; מי שבידיו השליטה על ההווה בידיו השליטה על העבר".
(ג'ורג' אורוול 1971 , 199)

**תקציר**

ב-1997 הועבר גן לאומי עיר דוד מאחריותם של רשות הטבע והגנים (רט"ג) ומינהל מקרקעי ישראל (ממ"י) לידי עמותת "אל עיר דוד" (אלע"ד). על צעד זה נמתחה ביקורת ציבורית מכמה היבטים: ראשית, בשל עצם ההפרטה של נכס לאומי; שנית, בשל היעדר שקיפות בתהליך ההפרטה; ושלישית, בשל הגוף שהועברה אליו האחריות לניהול הגן הלאומי. גן לאומי עיר דוד נתפס כנכס אסטרטגי, והוא מוקד עניין וחיכוך לשלוש הדתות המונותיאיסטיות. לפיכך בסוגיית ההפרטה של הגנים הלאומיים הוא מקרה מבחן בעל מאפיינים ייחודיים בהשוואה לאתרים אחרים בישראל.

**השיקולים בעד הפרטת גנים לאומיים**: הפחתת ההוצאה הציבורית על אחזקתם; העברת הניהול לידיים מקצועיות יותר מאלו של רשות הטבע והגנים; הסדרה של מקרים שבהם גורם פרטי מחזיק בנכסים בשטח הגן הלאומי. **השיקולים נגד הפרטת גנים לאומיים**: יצירת תקדים להפרטת מוצרים ציבוריים ערכיים – אתרים ומוסדות שעל המדינה להמשיך ולהחזיק לצורך הבטחת האינטרס הציבורי והמינהל הציבורי; המומחיות של רט"ג בתחום זה; אי-החוקיות של אצילת ניהול גן לאומי לגורם פרטי; ניגוד עניינים של הגוף הפרטי; צמצום והטיה של הסיפור ההיסטורי של הגן הלאומי; היעדר שקיפות בענייני התקשרויות, קבלת החלטות וכספים; הפרת חובת קיום מכרז לפי תקנות חובת המכרזים; הפרת ההסכם מצד המפעיל הפרטי; פגיעה באורח החיים של התושבים שגרים בסמיכות לגן הלאומי עקב פיתוחו. ההמלצות לניהול גנים לאומיים גובשו ביחס לשלוש חלופות: חברה משותפת לפיתוח גן לאומי שחלקה בבעלות המדינה; ניהול מלא של רט"ג; וביזור סמכויות לרשויות מקומיות. להלן עיקרי ההמלצות: א. ניהול הגנים הלאומיים בישראל על ידי רט"ג בלבד; ב. קבלת החלטות בלתי תלויה של רט"ג; ג. שקיפות בתהליכי קבלת ההחלטות וההתנהלות של רט"ג; ד. הכללת מנגנונים של

---

* נייר העמדה נכתב במסגרת מיזם המתנהל במרכז חזן לצדק חברתי ודמוקרטיה בנושא **אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה**, בשיתוף קרן אברט בישראל.

שיתוף אזרחים בתכנון גנים לאומיים ובפיקוח עליהם, שירחיבו גם את הפיקוח על רט"ג; ה. המשך עבודה עם נותני שירות פרטיים.

## א. מבוא

ב-27 ביולי 2011 הועברה בקריאה טרומית הצעת חוק לתיקון חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998, המכשירה אצילת סמכות ניהול גן לאומי לתאגיד שאינו למטרת רווח, ובכלל זה גופים פוליטיים פרטיים כמו עמותת "אל עיר דוד" (אלע"ד).[1] הצעת החוק הועלתה בתגובה לעתירת עמותת עיר עמים לבג"ץ, שבה התבקש בית המשפט לבטל את הפרטת הניהול של גן לאומי עיר דוד והעברתו מרשות הטבע והגנים (רט"ג) לידי עמותת אלע"ד, בטיעון שאצילת סמכויות לניהול גן לאומי אינה מתירה אצילה לגוף פרטי, קל וחומר לגוף פוליטי כמו אלע"ד. ב-26 באוקטובר 2011 הורה בית המשפט העליון לרט"ג ולאלע"ד לגבש הסכם מתוקן שייתן ביטוי להשגות שהועלו בדבר הסמכויות הניהוליות שהועברו לעמותת אלע"ד, הכללתה בוועדת ההיגוי לתכנון המדיניות בגן הלאומי ואחריותה להדרכה בו.

## ב. רקע

עיר דוד היא אתר ארכיאולוגי שבו שכנה ירושלים הקדומה, והוא חלק מגן לאומי סובב חומות ירושלים. הגן הלאומי הוכרז בשנת 1974 על פי תוכנית עמ/6, שאושרה ב-1970. המקום, שנודעת לו חשיבות דתית ותרבותית ליהדות, לאסלאם ולנצרות, נחשב לאחד ממוקדי הסכסוך הרגישים ביותר בין ישראלים לפלסטינים. האתר שוכן בשכונת ואדי חילווה שבכפר סילוואן, שמאז שנות התשעים קרויה גם "שכונת עיר דוד". בשנת 1997 הועבר מתחם עיר דוד לניהול והפעלה של עמותת אלע"ד. המתחם כולל את נקבת השילוח, בֵּרכת השילוח ואתר החפירות בעיר דוד.

### רשות הטבע והגנים

רשות הטבע והגנים היא תאגיד ממשלתי הכפוף לשר להגנת הסביבה, שתפקידו להגן על הטבע, על הנוף ועל אתרי המורשת בישראל. הרשות פועלת מכוחו של חוק גנים לאומיים ושמורות טבע, שאושר בכנסת באוגוסט 1963. על פי חוק זה קמו שתי רשויות ממשלתיות עצמאיות: רשות הגנים הלאומיים ורשות שמורות הטבע. שתי הרשויות אוחדו בשנת 1998 לרשות אחת – רשות הטבע והגנים. תפקידיה של הרשות, על פי החוק, הם לטפל בכל ענייני שמורות הטבע והגנים הלאומיים ולקדם את ענייניהם: להקים, לנהל, להחזיק, להפעיל ולטפח שמורות טבע וגנים לאומיים; להגן על ערכי הטבע והמורשת ולפקח על שמירתם, ובכלל זה לאתר שטחים ואתרים לצורך הקמת שמורות טבע וגנים לאומיים; ליזום ולתכנן הקמת שמורות טבע וגנים לאומיים או שינוי בהם; לקיים ולעודד פעולות חינוך, הסברה והדרכה; לקדם מחקרים בתחומי שמירת הטבע וערכי הטבע, וכיוצא בזה. הרשות מטפלת במרחב הכולל את השטחים השמורים של הגנים הלאומיים ושמורות הטבע ואת השטחים הפתוחים, שבהם היא שומרת על ערכי הטבע ועל הערכים החזותיים והתרבותיים. היא אוכפת את החוקים שהיא אמונה על אכיפתם באמצעות הסברה, פיקוח ועניש, בין השאר באמצעות היחידה לפיקוח בשטחים הפתוחים (הסיירת הירוקה), שהוקמה בשנת 1976 לצורך שמירה על קרקעות המדינה מפני פולשים ומשיגי גבול. לפקחי הרשות

---

[1] פ/3001/18, הצעת חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה (תיקון – היתר לניהול גן לאומי), התשע"א-2011, oknesset.org/bill/5567/.

הפועלים בכל רחבי הארץ סמכות חוקית לרשום דוחות, לערוך חיפוש, לעצור ולהביא לדין אנשים שעברו על החוקים האלה.

לרט"ג ניסיון מצטבר של מאות שנות אדם בניהול שמורות טבע וגנים לאומיים. היא מנהלת 245 שמורות טבע ו-78 גנים לאומיים. בשנת 2010 ביקרו בשמורות ובגנים יותר מ-8.5 מיליון מבקרים, כ-28 אחוז מהם תיירים מחו"ל. הכנסות הרשות מדמי כניסה, ממוצרים ומלינות באותה שנה הסתכמו בכ-167 מיליון שקל. היקף הפעילות של רט"ג בשנת 2010 הסתכם בכ-280 מיליון שקל. עלות הפעלת שמורות הטבע והגנים הלאומיים הסתכמה בכ-172 מיליון שקל, רובה המכריע מהכנסה עצמית וחלק מזערי מתקציב ממשלתי מיוחד. עלות הפעלת תחום שמירת טבע ומורשת הסתכמה בכ-109 מיליון שקל, רובה המכריע מהממשלה וכ-15 מיליון שקל מהכנסה עצמית. הרשות מעסיקה 449 עובדים במשרות קבועות, 334 עובדים במשרות יומיות, ועוד 164 במשרות מותנות (פרנקנברג 2011).

**עמותת אלע"ד**

עמותת אלע"ד היא עמותה רשומה מספטמבר 1986, ויו"ר הוועד שלה הוא דוד בארי. מטרות העמותה הן "חיזוק הקשר היהודי לירושלים לדורותיה על ידי סיורים, הדרכה, איכלוס והוצאת חומרי הסברה".[2] בשנת 2002 אושרה תוספת למטרות העמותה: "מתן שירותי הדרכה וחינוך תורני ציוני, פיתוח תיירותי, ותמיכה בפעילויות חינוך ותרבות בשטחי עיר דוד".[3] העמותה פועלת בעיקר לביסוס התיישבות יהודית ותיירות בעיר דוד שבסילוואן ובאזורים הסמוכים. למימוש המטרות האלה העמותה רוכשת ישירות או באמצעות גופים אחרים בתים וקרקעות מתושבי סילוואן, או שהיא שוכרת אותם מחברת עמידר, כדי לשכן בהם יהודים.

משנת 1997 מפעילה אלע"ד את גן לאומי עיר דוד, שהוא חלק מגן לאומי סובב חומות ירושלים. בגן פועל מרכז הדרכה השייך לעמותה ומציע שירותי הדרכה בתשלום למבקרים. עוד מפעילה העמותה בפסגת הגן הלאומי מיצג תלת-ממדי העוסק בהתפתחותן של עיר דוד וירושלים בתקופת בית ראשון. עד שנות האלפיים התמקדה פעילות העמותה בגן לאומי עיר דוד, ומאז התרחבה הפעילות התיירותית והחינוכית גם להר הזיתים ולרכס ארמון הנציב. בשנת 2009 היו פעולותיה העיקריות של העמותה הפעלת אתרי תיירות על ירושלים הקדומה (עיר דוד, הר הזיתים, ארמון הנציב, יער השלום), הפעלת מערך הדרכה, מיזמים חינוכיים בנושא ירושלים, הפעלת מכון מגלי"ם ללימודי ירושלים (שהקימה העמותה לפני כעשר שנים), רכישת בתים להתיישבות, חפירות ארכיאולוגיות ואחזקת ההתיישבות בעיר דוד[4] הכנסות העמותה מתיירות ירושלים הקדומה (ככל הנראה עיר דוד) הסתכמו בכ-9.9 מיליון שקל, וההוצאות הסתכמו בכ-13.9 מיליון שקל.

במשך 23 שנות פעילות, עד שנת 2009, צברה העמותה (כולל חברות בנות) רכוש קבוע, רובו המכריע מבנים, בשווי של 174 מיליון שקל, מתוכו מסווגים מבנים בשווי של כ-80.6 מיליון שקל "מבנים להתיישבות". היקף הפעילות של העמותה הסתכם בשנת 2009 ב-36.4 מיליון שקל,

---

[2] מתוך אתר גיידסטאר, המפרסם מידע מרשם העמותות וממקורות נוספים על כל עמותה בישראל, guidestar.org.il/Charity-Profile.aspx?CCReg=580108660 (אוחזר ב-29.1.2012).

[3] דוח ביקורת עומק על עמותת אלע"ד שנעשה בשביל החשב הכללי, 27.11.07 (בידי המחברים).

[4] מתוך "דוח מילולי לשנת 2009" שהגיש ועד העמותה לחשב העמותות, documents.guidestar.org.il/PDF/newfiles/desc/2009/117-99-2011-0010170.pdf (אוחזר ב-29.1.2012).

מתוכם 23.2 מיליון שקל מתרומות. משרדי הממשלה תמכו בפעילות העמותה בהיקף של 13.3 מיליון שקל, בעיקר בתשלומים בסך 8.8 מיליון שקל על סיורים ואירועים, ותרומות (תמיכות) בסך 3.7 מיליון שקל. בשנת 2009 הועסקו בעמותה 57 עובדים קבועים, 737 עובדים שעתיים ו-5 מתנדבים.[5]

**העברת עיר דוד לניהול ולתפעול של עמותת אלע"ד**

עד 1997 אצלה רט"ג את ניהול גן לאומי עיר דוד לעיריית ירושלים בהתאם לחוק גנים לאומיים, ובשנת 1997, כאמור, העבירה רט"ג את ניהול הגן הלאומי מעיריית ירושלים לעמותת אלע"ד. באותה שנה נחתם הסכם בין מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י) לאלע"ד (להלן: הסכם ממ"י--אלע"ד), ובו נקבע שלאלע"ד יוקצו כ-24 אלף מ"ר הכוללים את גן לאומי עיר דוד, ויועברו אליה הסמכויות הסטטוטוריות בשטח זה – שמירה ותחזוקה של הגן הארכיאולוגי – למשך שבע שנים. ב-1998 הוגשה עתירה שדרשה לבטל את הקצאת השטחים ואת אצילת הסמכויות לפי הסכם ממ"י--אלע"ד.[6] הטיעון הראשון של העותרים היה שההקצאה נעשתה שלא כחוק, שכן לא התקיים מכרז כנדרש. הטיעון השני היה שחוק גנים לאומיים מתיר אצילת סמכויות של גן לאומי רק לרשות מקומית, ולכן האצילה לעמותת אלע"ד אינה חוקית. יש לציין שלהסכם התנגדו רט"ג ורשות העתיקות. בעקבות העתירה ביטל ממ"י את ההסכם עם אלע"ד, והדבר הוביל למשיכת העתירה ולהצהרה של רט"ג שהיא פועלת להשיב לעצמה את ניהול הגן, את תחזוקתו ואת קליטת המבקרים בו. ב-6 בדצמבר 2000 העביר ממ"י את שטח גן לאומי עיר דוד לרט"ג בהסכם לשבע שנים. ההסכם קבע שכל התקשרות של רט"ג עם יזם בשטח האמור מחייבת קבלת אישור ממ"י.

למרות החוזה המחייב של רט"ג עם ממ"י ולמרות הצהרות פומביות של רט"ג בדבר החשיבות של ניהולה הישיר את עיר דוד, בשנת 2002 חתמה רט"ג הסכם אצילה חדש עם אלע"ד שמעביר לידיה את ניהול האתר. ההסכם מוארך כל שלוש שנים אלא אם ניתנת הודעה מראש של ארבעה חודשים על סיומו מפאת אי-שביעות רצון של רט"ג מהתנהלות אלע"ד.[7] ההסכם חודש בשנים 2005, 2008 ושוב ב-2011.[8] על-פי ההסכם בין רט"ג לאלע"ד משנת 2005, שנחשף לראשונה בשלהי 2011, המדינה העניקה לאלע"ד סמכויות נרחבות בכל הנוגע לניהול האתר, ובכללן גם אפשרות להטיל וטו על כל החלטה הנוגעת לפיתוח האתר ולתפעולו. עוד הוענקו לאלע"ד הסמכות לסגור שטחים מהגן בשבתות (דבר שאינו מקובל בגנים לאומיים אחרים בארץ), אחריות על ביצוע ההדרכות במקום, סמכות להקים מרכז הדרכה ולהכשיר מדריכים, לגבות כספים, לקיים אירועים פרטיים ועוד (חסון 2011ב; מערכת The Pulse 2011).

---

[5] חגי גולדברג ושות' רואי חשבון 2010; ומתוך "דוח מילולי לשנת 2009" (לעיל הערה 4).

[6] בג"ץ 6954/98, יורם צפריר ואחרים נ' מינהל מקרקעין ישראל ואחרים.

[7] תגובת רט"ג לעתירת עיר עמים בבג"ץ 5031/10, עמותת עיר עמים ואחרים נ' הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים ואחרים, 26.10.11 (בידי המחברים).

[8] דברי הכנסת, ישיבה 226 של הכנסת ה-18, 9.3.2011, www.knesset.gov.il/plenum/data/01237511.doc. אלע"ד עודה מנהלת ומפעילה את גן לאומי עיר דוד. ראו גם רפופורט 2009, 16--17.

במרץ 2011 דיווח השר להגנת הסביבה גלעד ארדן בכנסת על הסיבות להסכם שנחתם עם אלע"ד: "התברר כי במהלך השנים ניתנו לגופים שונים, בכללם עמותת אלע"ד [...] **זכויות כדין בחלק מהנכסים התיירותיים שבתוך תחומי הגן הלאומי**, דבר אשר חייב את הרשות [רט"ג] לפעול תחת מגבלות אלה ולמעשה חייב שיתוף פעולה עם גופים אלה".[9] השר ארדן ציין כי אין זה מקרה חריג או ייחודי. גם בגן לאומי קיסריה (כמפורט להלן), לדוגמה, "שבו לחברה לפיתוח קיסריה יש זכויות בנכסים בתוך הגן הלאומי, [...] מתקיים שיתוף פעולה תפעולי לשם ניהול המקום בין רשות הטבע והגנים לבין הגוף שבמהלך השנים רכש שם זכויות ונכסים שנמצאים בתוך הגן הלאומי".[10]

אלע"ד מפעילה את עיר דוד ברוח האידיאולוגיה שלה ובניגוד לעקרונות ולמטרות של רט"ג. גן לאומי עיר דוד, לדוגמה, הוא הגן הלאומי היחיד הסגור בשבת, ובג"ץ שנדרש לעניין הזה בעתירת עיר עמים קבע שהמקום יופעל גם בשבת. ההדרכה שנותנת אלע"ד באתר היא חד-צדדית, כמו שבא לידי ביטוי בדבריו של יו"ר רשות העתיקות ב-2009, פרופ' בנימין קדר, שאלע"ד הוא "ארגון בעל אג'נדה אידיאולוגית מוצהרת, שמציג את ההיסטוריה של עיר דוד באופן מוטה" (אלדר 2009א). נראה שהעמותה מעדיפה את מטרתה העיקרית – "ישוב יהודים בסילוואן – מהפעלת עיר דוד. חיזוק לכך אפשר למצוא בדבריו של דובר אלע"ד, אודי רגוניס, לערוץ 7 בתגובה לעתירה: "העמותה הוקמה לפני עשרים שנה במטרה להביא יהודים לירושלים ולחשוף אותם לעיר דוד. העמותה גם **מיישבת** וגם מפעילה תיירותית את האתר" (ברוך 2011).

בראשית שנות התשעים הגישה אלע"ד תוכנית להקמת מאתיים יחידות דיור על אתר העתיקות באזור העופל, אזור בעל חשיבות ארכיאולוגית רבה, שכן בו עמד המרכז השלטוני של עיר דוד ההיסטורית. משרד השיכון תמך בתוכנית, והיא אושרה במינהל מקרקעי ישראל, אבל נפסלה בוועדות התכנון השונות, גם בגלל התנגדות על רקע ארכיאולוגי (רפופורט 2009, 18). העמותה וחברת הבת שלה "מעלה בית דוד בע"מ" משקיעות בהקמת מיזם בחניון גבעתי שהוא חלק מהגן הלאומי. לשם כך הכינו תוכנית בניין עיר (תב"ע) מתאימה, וחצי מן המיזם מיועד למטרות מסחריות.[11]

כמו שצוין לעיל, גן לאומי אחר שסמכויותיו הועברו לידי גוף פרטי הוא גן לאומי קיסריה, שמאז ההכרזה עליו בשנת 1968 רט"ג מנהלת אותו וסמכויות ההפעלה העסקית והתיירותית מצויות בידי "קרן קיסריה אדמונד דה רוטשילד בע"מ". הקרן נמצאת בבעלות שווה של המדינה ומשפחת הברון רוטשילד מאז הקמתה ב-1962 (מבקר המדינה 2000). הקרן שותפה בהחלטות על פיתוח, על שימור ושיקום של האתר, וכל פעילויותיה בגן הלאומי כפופות לאישור רט"ג, שנציגיה יושבים במקום.

אלא שהפרטת גן לאומי עיר דוד ייחודית משלוש סיבות עיקריות: ראשית, בשל הרגישות הדתית-פוליטית של עיר דוד, שאין להשוותה לשום גן לאומי אחר בישראל; שנית, לעומת גן לאומי קיסריה שהועבר לחברת קרן קיסריה, שחצייה בבעלות המדינה, למטרת רווח, גן לאומי עיר דוד הועבר לידי עמותה בעלת גוון פוליטי מובהק; שלישית, גן לאומי עיר דוד יושב לא רק במתחם עירוני, אלא בלבה של שכונה פלסטינית, על כל המשתמע מכך.

---

[9] דברי הכנסת, 9.3.2011 (לעיל הערה 7, ההדגשה שלנו).

[10] דברי הכנסת, 9.3.2011 (לעיל הערה 7).

[11] בג"ץ 9253/08, נואל קראעין ועוד 26 אחרים נ' רשות העתיקות ואחרים; חגי גולדברג ושות' רואי חשבון 2010.

**המצב היום**

כאמור, ב-27 ביולי 2011 הועברה בקריאה טרומית הצעת חוק לתיקון חוק הגנים הלאומיים. הצעת החוק נועדה להכשיר בדיעבד את אצילת סמכויות הניהול לעמותה פרטית, שכנגדה עתרה עמותת עיר עמים לבג"ץ. עם פרסום הצעת החוק פרסמו המשרד להגנת הסביבה,[12] רט"ג[13] והחברה להגנת הטבע[14] חוות דעת המסתייגות מהצעת החוק מעיקרה. להלן עיקרי טיעוניהם שיופיעו בהמשך הדברים בהקשר רחב יותר:

- הצעת החוק אינה מכוונת אלא למקרה אחד ויחיד של ניהול גן לאומי סובב חומות ירושלים, שבו מצוי אתר עיר דוד. חוק המתבסס על עיר דוד ומוחל על כלל הגנים הלאומיים בישראל יטיל עליהם מסגרת שתפגע קשות בייעודם.
- בניגוד לאמור בדברי ההסבר להצעת החוק, רט"ג מסוגלת בהחלט לנהל גנים לאומיים. רט"ג מנהלת עשרות גנים לאומיים ומקבלת שבחים על תפקודה.
- החוק מכשיר העברה מלאה של סמכויות, כולל ניהול, לידי מוסדות שלא למטרת רווח, בניגוד לחוק גנים לאומיים, המשאיר סמכויות שלטוניות, שיקול דעת ופיקוח בידי רט"ג. הצעת החוק מיועדת להעביר את מלוא הסמכויות לניהול גן לאומי לעמותה שיבחר השר להגנת הסביבה, אף על פי שכבר היום מותר לפי החוק להיעזר בגופים חיצוניים בהיבטים טכניים של גן לאומי – תחזוקה, תפעול וכדומה – אך לא לשם ניהולו והפיקוח עליו.
- המשרד להגנת הסביבה אינו ערוך להתקשרות עם מפעילים פרטיים – מבחינה מקצועית, ארגונית, תקציבית, ואף מבחינה של אחריות נזיקית לתביעות – בתחום הגנים הלאומיים במתכונת שהצעת החוק מבקשת לקדם.

## ג. שיקולים בעד ונגד הפרטת גנים לאומיים בכלל, וגן לאומי עיר דוד בפרט

להלן נסקור את הטיעונים בעד הפרטת גנים לאומיים ונגדה משלושה היבטים: עקרוניים, כלכליים ומשפטיים.

**שיקולים עקרוניים**

כל השיקולים העקרוניים שלהלן שוללים הפרטת גנים לאומיים:

1. **גן לאומי הוא מוצר ציבורי ערכי** שהמדינה אחראית לו כדי להבטיח שהשימור, הפיתוח וההנגשה לציבור יהיו בכפוף לאינטרס הציבורי הרחב ולכללי המינהל הציבורי. רט"ג היא הרשות הסטטוטורית שהוקמה במיוחד כדי לטפל בכל הנושאים הקשורים לאתרים ולגנים לאומיים. המומחיות הנצברת של רט"ג באה לידי ביטוי בניסיון, בהסתכלות הרחבה על האינטרס הציבורי של כלל אזרחי ישראל, בכפיפות לפיקוח ממשלתי ולסדרי המינהל הציבורי, ובהיותה מופקדת אך ורק על מימוש האתר, שימורו ואבטחתו ללא אינטרסים נוספים.

2. כאשר קיים גוף כמו רט"ג, הפועל לפי האינטרס הציבורי ובעל מומחיות בתחום, **לא ברורה התועלת מניהול של גן לאומי על ידי גוף פרטי**, ובפרט עמותה פוליטית מוצהרת כמו אלע"ד, שאינה בעלת מומחיות והיעדר פניות כנדרש. זאת ועוד, בהתנגדות שהובעה בחוות הדעת

---

[12] חוות דעת של הלשכה המשפטית במשרד להגנת הסביבה, 20.3.2011 (בידי המחברים).

[13] חוות דעת של הלשכה המשפטית של רט"ג שנשלחה למחלקה המשפטית של המשרד להגנת הסביבה, 16.3.2011 (בידי המחברים).

[14] חוות דעת של החברה להגנת הטבע, 17.3.2011 (בידי המחברים).

האמורות עלה החשש שלמשרד להגנת הסביבה ולרט״ג אין יכולת לפקח על גופים פרטיים שלהם ייאצל ניהול גן לאומי או אתר אחר.

3. **הפרטה של גנים לאומיים ואתרים היסטוריים היא תקדים להפרטת מוצרים ציבוריים ערכיים**. הפרטת עיר דוד לעמותת אלע״ד, ובעיקר הצעת החוק המבקשת להכשירה בדיעבד, עלולה להיות תקדים להפרטה של יתר הגנים הלאומיים.[15] היועץ המשפטי של רט״ג טען שהצעת החוק אמנם ״מכוונת למקרה בודד אחד ויחיד של גן לאומי סובב חומות ירושלים בו מצוי אתר עיר דוד״,[16] אולם הוסיף והדגיש שהפרטת עיר דוד לאלע״ד ומיסוד המשך ההפרטה בהצעת החוק עלולים ״להוות תקדים בעייתי ומסוכן העשוי לקעקע סמכויות ניהול המסורות לגוף ממלכתי המנהל היום ברחבי הארץ שטחים של שמורות טבע וגנים לאומיים, המהווים שליש משטחה של מדינת ישראל״.[17]

4. **צמצום והטיה של הסיפור ההיסטורי של עיר דוד** – ביקורת רבה מתחו מבקרים בסיורים שעורכת אלע״ד בעיר דוד על דרך הצגת ההיסטוריה של המקום. במקום סיפור היסטורי רב-שכבתי, רב-תקופתי ורב-לאומי, אלע״ד פועלת כגוף פוליטי ומכשירה את מדריכיה להעביר רק את השקפת עולמה, קרי נרטיב יהודי צר אופק, מתוך הדגשת החשיבות של קניית נכסים במזרח ירושלים על ידי יהודים.[18] באתרים לאומיים אחרים בישראל לא מקובל שנותן השירות הציבורי יקבל מונופול אידיאולוגי. להפרדה הזאת חשיבות רבה, שכן קהל רחב בא לעיר דוד ומשתתף בסיורים הללו, בין השאר חיילים וקצינים, בני נוער ותיירים מכל העולם. ראו לעיל את תגובתו של יו״ר רשות העתיקות פרופ׳ קדר לנושא.

5. **מתן היתר של המדינה לניהול גן לאומי באמצעות גוף פרטי בעל ציבון פוליטי הפועל לטובת אוכלוסייה מסוימת ומדיר ציבור או מיעוט אחר** טומן בחובו סכנות רבות ועומד בניגוד לכתוב במגילת העצמאות: ״מדינת ישראל תשקוד על פיתוח הארץ לטובת כל תושביה [...] תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה ללא הבדל דת, גזע ומין״. קל וחומר כאשר מדובר בגן לאומי עיר דוד, שהוא אתר מורכב במיוחד מבחינה פוליטית, ציבורית ודתית.

**שיקולים כלכליים**

להלן הטיעונים הכלכליים בעד הפרטת הגן הלאומי עיר דוד ונגדה:

1. **בעד**: גוף פרטי ינהל את האתר ביעילות כלכלית גבוהה יותר מאשר גוף ממשלתי. והראיה היא שאלע״ד השקיעה השקעות ניכרות בפיתוח האתר בניהולה, והגדילה את תקציבה ואת היקף התרומות באופן ניכר. **נגד**: יש לזכור שלעמותת אלע״ד לא היו הניסיון או המומחיות בניהול גן לאומי כאשר קיבלה לידיה את ניהול עיר דוד, ואילו לרט״ג היו הן הניסיון והן המיומנויות הנדרשות. בד בבד עם ההשקעה הגדלה של אלע״ד בגן הלאומי, יש להביא בחשבון גם את הגידול

---

[15] פ/3001/18 (לעיל הערה 1); אזולאי ומדזיני 2011; להרחבה ראו עתירת עיר עמים בבג״ץ 5031/10, עמ׳ 25--32, www.news1.co.il/uploadFiles/8046838641166669.doc (אוחזר ב-29.1.2012); בראון 2009.

[15] חוות דעת של הלשכה המשפטית של רט״ג (לעיל הערה 12).

[17] חוות דעת של הלשכה המשפטית של רט״ג (לעיל הערה 12).

[18] שגיא 2008. לדוגמה, ציר הזמן המופיע באתר עיר דוד, שמפעילה אלע״ד, מתאר את תולדות ירושלים שעיקרן המכריע יהודי, www.cityofdavid.org.il/timeline.asp (אוחזר ב-29.1.2012), והאתר עצמו מכוון לנרטיב יהודי: השפות שאפשר לבחור בהן לצפייה באתר הן עברית, אנגלית, רוסית, צרפתית וספרדית. ערבית אינה אפשרות, www.cityofdavid.org.il/index.html (אוחזר ב-29.1.2012).

בתקציבים שהועברו לפיתוח הגן מרשויות ציבוריות כמו עיריית ירושלים ומשרד התיירות. ייתכן שאילו כספים אלו היו מגיעים לרט״ג גם היא היתה יכולה להשקיע בגן יותר משאבים. זאת ועוד, חלק ניכר מהמשאבים של אלע״ד הגיעו מתרומות פרטיות. גם כאן ייתכן שרט״ג היתה יכולה לגייס סכומי כסף נכבדים לפיתוח הגן, ואולי אף גבוהים יותר, מתורמים פרטיים ומהציבור.

2. **בעד**: ניהול מקצועי יותר. גוף פרטי יפעיל שיקולים כלכליים בניהול הגן הלאומי וייצור תמריץ חיובי למימוש מוגבר של הפוטנציאל העסקי הגלום בו, שיביא לחשיפה מוגברת של הגן, לעלייה ברווחיותו ולהשקעה מוגברת בו. **נגד**: ההנחה שרט״ג אינה מפעילה שיקולים כלכליים בניהול גנים לאומיים היא שגויה. רט״ג מנהלת היום 245 שמורות טבע ו-78 גנים לאומיים, בהיקף של כ-172 מיליון שקל, רובם המכריע מהכנסה עצמית. הטיעון התומך בהפרטה אינו תקף כאן, שכן אלע״ד היא מוסד ללא מטרת רווח הפועלת ממניעים אידיאולוגיים ולא משיקולים כלכליים.

3. **בעד**: ההפרטה תוביל להפחתת ההוצאה הציבורית הכללית על אחזקת גנים לאומיים; או, לחלופין, המשאבים הקיימים יופנו לפחות אתרים, רט״ג תוכל למקד את משאביה הנתונים בפחות אתרים ולהגביר את פיתוחם. **נגד**: השאלה היא מי משלם את ההפחתה של ההוצאה הציבורית. הרי עדיין צריך להוציא כסף כדי לתחזק את הגנים הלאומיים. אפשר להפחית את ההוצאה **הציבורית** הכללית על אחזקת גנים לאומיים לאפס בשיטה זו.

**שיקולים משפטיים**

להלן הטיעונים המשפטיים, שכולם שוללים את הפרטת גן לאומי עיר דוד:

1. **הסדרת מקרים שבהם גוף פרטי מחזיק נכסים בגן הלאומי** – לעמותת אלע״ד נכסים רבים, ציבוריים ותיירותיים, בתחומי גן לאומי עיר דוד. זכויותיה של אלע״ד מעוגנות בזכויות קניין ובהסכמים עם גופים ציבוריים, המתירים לה להחזיק ולנהל את מרכז המבקרים, שטחים ציבוריים ותיירותיים ונכסים פרטיים בשטח הגן. המשרד להגנת הסביבה ורט״ג העדיפו להפריט את הניהול של עיר דוד לאלע״ד כדי להבטיח את תפקודו התקין של הגן וכדי למנוע עלויות נוספות לציבור, למשל מניעת תשלום כפול לכניסה לגן גם לרט״ג וגם לאלע״ד. התקשרות עם מי שמחזיק בזכויות קניין בגן לאומי עולה בקנה אחד עם סעיף 24 לחוק גנים לאומיים הקובע כי ״משהוכרז שטח כגן לאומי או כשמורת טבע, תהיה ההכרזה עדיפה על פני כל ייעוד אחר של אותו שטח [...] למעט זכויות קניין שהיו קיימות בו ערב ההכרזה״.[19] בתשובת רט״ג לעתירת עיר עמים נגד הסכם האצילה לאלע״ד נכתב: ״**מרבית זכויות הבעלות או החכירה לדורות במתחמים התיירותיים באתר 'עיר דוד' הנדרשים לניהולו של הגן הלאומי על שלל היבטיו ובכלל זה בהיבט של ניהול וקליטת מבקרים – מוחזקות על ידי עמותת אלע״ד** [...] **זכויותיה המובהקות של אלע״ד במקרקעין במרבית שטחי התיירות באתר 'עיר דוד'** [...] **היוו שיקול כבד משקל בבואה של המשיבה להתקשר עם עמותת אלע״ד**״.[20] נשאלות אפוא השאלות ממתי מחזיקה עמותת אלע״ד נכסים בתחומי גן לאומי עיר דוד, לפני ההכרזה על השטח כגן לאומי או אחריה? ומי נתן לה את הנכסים? הגן הלאומי הוכרז ב-1974, ואלע״ד הוקמה ב-1986. ומכאן שהנכסים ניתנו לאלע״ד לאחר ההכרזה, ולא ברורה חוקיות הנתינה הזאת. אם גופי ממשלה (עמידר? האפוטרופוס לנכסי

---

[19] חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ״ח-1998, סעיף 24, www.sviva.gov.il/Enviroment/Static/Binaries/law/teva01_1.pdf.

[20] תגובת רט״ג לעתירת עיר עמים בבג״ץ 5031/10 (לעיל הערה 7), סעיפים 7, 27 (ההדגשה במקור).

נפקדים?) נתנו את הנכסים (חסון 2010), ייתכן שאפשר לקחתם בחזרה, כמו ביטול הסכם ממ״י—אלע״ד.

2. **מומחיות ועמידה בכללי המינהל התקין של רט״ג לעומת מפעילים פרטיים** – אצילת הניהול של גן לאומי עיר דוד לאלע״ד היא העברה פסולה של סמכויות שלטוניות ושיקול דעת מינהלי לפי סעיף 32 לחוק גנים לאומיים: ״הרשות רשאית לאצול מסמכותה לרשות מקומית, בהסכמתה, בין דרך קבע, בין לזמן פלוני ובין לפעולה פלונית, לגבי שטחו של גן לאומי הנמצא בתחומה של הרשות המקומית״.[21] מלשון החוק משתמע שאפשר לאצול סמכות אך ורק לרשות מקומית, אך לא לעמותה. מכאן שהעברת הסמכות לעמותת אלע״ד היא אצילה לא חוקית. לפי היועץ המשפטי של רט״ג והמחלקה המשפטית של המשרד להגנת הסביבה,[22] את הגנים הלאומיים צריכה לנהל רט״ג, שלה המומחיות הנדרשת והכפיפות לרשות ציבורית. זאת ועוד, אין להעביר את הניהול לגופים פרטיים מכל סוג שהוא שאינם כפופים לרשות ציבורית, שהם חסרי מומחיות ושאין אפשרות לפקח עליהם פיקוח הולם.

3. **ניגוד עניינים בפעילות הגוף שהועברה אליו סמכות הניהול** – הרצון של הגוף הפרטי להגביר את פעילותו ואת שליטתו בגן הלאומי עלול ליצור תמריץ לנטילת תפקידים נוספים, שעלולים ליצור מצב של ניגוד עניינים. ביקורת דומה השמיעו, כאמור, רט״ג ורשות העתיקות על אלע״ד. כפל התפקידים של עמותת אלע״ד בעיר דוד, לדוגמה – במימון החפירות הארכיאולוגיות ובניהול ופיתוח של הגן הלאומי – מוביל לפיתוח המונחה על ידי שיקולים פוליטיים ולא ציבוריים דווקא. כשמוסיפים לכך את המעורבות של אלע״ד בתכנון הפיתוח במזרח ירושלים (דיור, תשתיות ועוד), התוצאה היא היעדר הפרדת רשויות, ריכוז עוצמה בתחומים שונים בידי אלע״ד וניגוד עניינים שעלול לפגוע בתכלית הציבורית של גן לאומי עיר דוד.

בהקשר זה ראוי להרחיב על מעורבות אלע״ד בוועדת ההיגוי למדיניות התכנון בגן לאומי עיר דוד. דוח ביקורת שכתב היועץ המשפטי לעיריית ירושלים דאז, עו״ד יוסי חביליו, חשף שעמותת אלע״ד השתתפה בדיונים פנימיים של עיריית ירושלים בתוכניות המתאר של עיר דוד כאילו הייתה חלק מהרשות הציבורית. התנהלות זו היא פועל יוצא של ההסכם בין רט״ג, עיריית ירושלים ואלע״ד, שקבע הקמה של ועדת היגוי שיֵשבו בה נציגי שלושת הגופים. ועדת ההיגוי אמונה על אישור תוכניות הפיתוח של עיר דוד ועל תפעולה. עוד נחשף כי לצורך הכנת תוכנית המתאר נשכרו שירותיו של האדריכל משה ספדיה, שעיריית ירושלים משלמת את עיקר שכרו, כמיליון שקל, ועמותת אלע״ד משלמת לו כ-350 אלף שקל. כלומר התכנון בעיר דוד, שנודעת לו משמעות רבה, עבר מתכנון ציבורי לחלוטין לתכנון של רשות ציבורית בשיתוף עמותה פרטית.[23]

4. **היעדר שקיפות** – בניהול גן לאומי יש להפעיל סמכויות שלטוניות. כדי להבטיח שלא יהיה משוא פנים בהפעלת הסמכויות לפי אינטרס פרטי כלשהו, ובפרט אינטרס פוליטי, על נותן השירות והגוף המפקח עליו לפעול בשקיפות מרבית. שקיפות תאפשר הן פיקוח ציבורי נאות והן מניעה של השפעה פסולה של גורם פרטי כלשהו, למשל תורמים בעלי רקע בעייתי. בהעברת הסמכויות בעיר דוד נפלו שני פגמים ראויים לציון הנוגעים לשקיפות:

---

[21] חוק גנים לאומיים (לעיל הערה 18), סעיף 32.

[22] חוות דעת של הלשכה המשפטית במשרד להגנת הסביבה (לעיל הערה 11); חוות דעת של הלשכה המשפטית של רט״ג (לעיל הערה 12).

[23] עתירת עיר עמים בבג״ץ 5031/10 (לעיל הערה 14), עמ׳ 17; ראו גם אלדר 2009ב.

- **סירוב לחשוף את התורמים, חשש להטעיית רשם העמותות וקבלת חיסיון מהרשם**[24] – לפי חוק העמותות, אלע"ד נדרשת לדווח על היקף תרומותיה ועל זהות התורמים שלה לרשם העמותות במשרד המשפטים (שרייבר ואחרים 2010, 17, 19). למרות הדרישה לחשיפת התורמים סירבה אלע"ד במשך זמן רב לדווח על תורמיה לרשם העמותות, ואף הגישה מסמכים שבהם מצוינים שמות של גופים שבדיעבד הכחישו כל קשר לאלע"ד (רפופורט 2009, 35).[25] במכתב שנשלח מרשם העמותות לאלע"ד נכתב ש"לא יעלה על הדעת שעמותה בסדר גודל של אלע"ד לא תעשה בירור כדי לדעת מי תורם את הכסף לפעילותה" (רפופורט 2007ב; ראו גם חסון 2010). רק לאחר שמשרד המשפטים איים בפתיחת חקירה ובהליך שיוביל לפירוק העמותה (רפופורט 2007א) הסכימה אלע"ד בשנת 2007 להעביר את רשימת התורמים עם בקשה לחיסיון. הרשימה הועברה, משרד המשפטים לא פרסם הודעה על אי-תקינות, והחיסיון לתרומות ניתן ללא נימוק ב-2008. נציין שאומדן ההכנסות של אלע"ד ב-2008 היה 57 מיליון שקל, ומתוכם 47 מיליון שקל מתרומות (חסון 2011ג). סכום כה גדול המשמש לניהול נכס אסטרטגי כמו עיר דוד הוא כלי פוליטי שיש חשיבות מיוחדת לעמוד על מקורות הכנסותיו ועל טיבם.
- **סירוב לחשוף את טיב ההתקשרות בין רט"ג למפעיל הפרטי** – למרות פניות של תנועת שלום עכשיו והתנועה לחופש המידע ב-2008 סירבה רט"ג לפרסם את ההסכמים שנחתמו בינה ובין אלע"ד במשך השנים, המפרטים את היקף סמכותה של אלע"ד בגן לאומי עיר דוד, בטענה שהדבר יצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה לטיפול בבקשה. לא ניתן הסבר מעבר לזה. מאז הגשת הבקשה עברו שלוש שנים. מידע חלקי על ההסכם ותוכנו פורסם בדוח ביקורת שנעשה לחשב הכללי באוצר מ-2007. בעיית השקיפות נפתרה פתרון חלקי עם מתן תשובת המדינה לעתירת עיר עמים ב-26.10.11, שם נחשף הסכם ההתקשרות של רט"ג ואלע"ד מיום 7 במרץ 2005.

5. **הפרת חוק גנים לאומיים והפרת חובת מכרז בהתקשרויות של גוף ציבורי עם גוף פרטי**[26] – לפי חוק גנים לאומיים, "בחירת בעל היתר לניהול אתר לאומי תיעשה בהליך תחרותי, שוויוני ופומבי, שבמסגרתו יתקבלו הצעות מגופים מעוניינים שמתקיימים בהם התנאים לפי סעיף 41א".[27] לדרישה לקיום מכרז יש שלוש מטרות: חיסכון כספי למדינה בשל הוזלת מחירים בהליך תחרותי; מתן הזדמנות שווה לכל המציעים הפוטנציאליים להגיש הצעות; הגברת הפיקוח, הבקרה והשקיפות על תהליכי רכש כדי לצמצם את האפשרות לשחיתות. ככל הידוע, מעולם לא נערך מכרז לניהול גן לאומי עיר דוד, והדבר מעלה חשש להפרה הן של חוק גנים לאומיים, הן של חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, והן של תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993. גם אם מקבלים פטור ממכרז לפי סעיף 1א לתקנות חובת המכרזים (ולא ידוע על מתן פטור ממכרז

---

[24] לסקירה בנושא הדיווח והשקיפות של ארגוני המגזר השלישי ראו פרלמן ונוה 2011, בפרט עמ' 8--9; וגם נוהל אישור חסיון תורמים בהתאם לתקנות העמותות (קביעת סכום מרבי ונהלים לרישום תרומה בעילום שם בדו"ח הכספי), התשס"ג-2002, www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/884739EC-F8CC-413C-885E-6D4F4A3B9277/26142/ishurhisayontormim.pdf.

[25] אחד הגופים שאלע"ד דיווחה שהוא תורם שלה הוא חברה בריטית ששמה "פארליי אינטרנשיונל". בשיחה עם מנהל החברה הוא הבהיר שמעולם לא שמע על אלע"ד ואין לחברה כל קשר עם העמותה.

[26] לפי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, סעיף 2, www.rashut2.org.il/editor/UpLoadLow/r-12.pdf; ולפי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, סעיפים 1א, 1ב, www.rashut2.org.il/editor/UpLoadLow/r-13_03.pdf.

[27] חוק גנים לאומיים (לעיל הערה 18), סעיף 41ב(א).

להתקשרות בין רט״ג לאלע״ד בעניין עיר דוד), על הגוף הציבורי לנהל את ההתקשרות על פי עקרונות של שוויון ושקיפות.

6. **אי-עמידה של המפעיל הפרטי בהסכם** – סעיף 30א לחוק גנים לאומיים קובע שכדי לבצע פעולה בשטח גן לאומי לפי חוק התכנון, או כל פעולה אחרת לפי חוק, יש לקבל היתר מרט״ג. אולם אלע״ד יזמה וממנת חפירות הצלה בעיר דוד, וככל הידוע, רט״ג לא פרסמה, ואף לא נתנה, היתר כאמור לעמותת אלע״ד. ד״ר אילת מזר מהאוניברסיטה העברית, שעבדה בשנים האחרונות בשיתוף פעולה צמוד עם עמותת אלע״ד, טוענת כי העמותה ורשות העתיקות מבצעות חפירות ״ללא מחויבות לעבודה ארכיאולוגית מדעית״ (חסון 2011א).

7. **צמצום מרחב התנועה בשכונה עם פיתוח הגן הלאומי** – גנים לאומיים ממוקמים לעתים בלב מרקם עירוני, ובמקרה כזה ישנה סכנה שפיתוח הגן יבוא על חשבון איכות חייהם של תושבי הסביבה והמרחב הפיזי שהם רגילים אליו. מאז החלה פעילות עמותת אלע״ד בעיר דוד הוגבלה התנועה של התושבים הפלסטינים בשכונה. לעתים, בשל אירועים המתקיימים בגן האירועים שבבעלות אלע״ד, סוגרת המשטרה את הכביש המרכזי של סילוואן. התוצאה היא שמרחב התנועה של התושבים הפלסטינים מצטמצם ככל שפעילות אלע״ד גדלה (רפופורט 2009, 16--17; לנדו 2010).

לסיכום: העברת האחריות על גן לאומי עיר דוד מהמדינה לגוף פרטי שונה מהפרטה רגילה הנעשית משיקולים כלכליים. הפרטת עיר דוד היא הפרטה מסוג חדש – ״הפרטה פוליטית״ – שנעשתה משום שהיא תואמת את מדיניות הממשלה לייהוד ירושלים. לאלע״ד לא היו הניסיון והמומחיות לניהול גן לאומי. הרוב המכריע של התרומות שגייסה העמותה שימש לרכישת מבנים בסילוואן ולא לניהולה של עיר דוד. שלל הנימוקים והטיעונים המשפטיים והכלכליים שנמסרו לציבור, לכנסת ולבתי המשפט מבקשים להסביר ולהצדיק בדיעבד את ההסכמים בין רט״ג לאלע״ד. זו גם מטרתו של התיקון לחוק גנים לאומיים, המכשיר את אצילת סמכות ניהול גן לאומי למוסד שאינו למטרת רווח, ובכלל זה גופים פוליטיים פרטיים כמו אלע״ד.

## ד. פיקוח

לכאורה מפקחים על התנהלות אלע״ד רשם העמותות במשרד המשפטים, מבקר המדינה, עיריית ירושלים, רשות העתיקות, רט״ג והמשרד להגנת הסביבה, אבל **בפועל גופי הפיקוח לא מבקרים את התנהלותה**. רשם העמותות העניק לאלע״ד חיסיון שמאפשר לה לא לחשוף את תורמיה (בלאו 2011), אף על פי שהוא עצמו ביקר קודם לכן את סירובה לחשיפת התורמים וראה בהסבריה הסברים תמוהים (רפופורט 2007ב). בעקבות ממצאי ועדת קלוגמן (שמונתה לחקור מבנים במזרח ירושלים) הורתה הממשלה, בראשות ראש הממשלה דאז יצחק רבין, למשרד מבקר המדינה לחקור איך הגיעו קרקעות ונכסים בסילוואן לידי אלע״ד, אך החקירה הופסקה בהוראת הקבינט הביטחוני (רפופורט 2009). עיריית ירושלים מיוצגת עם אלע״ד בוועדת ההיגוי שמופקדת על פיתוח מזרח ירושלים, והיא מעבירה כספים לעמותה. רשות העתיקות מבקרת במשך שנים את התנהלות אלע״ד, אך משתפת אתה פעולה, לעתים מתוך העלמת עין מהפרות חוק.[28] מועצת הגנים

[28] הקלטה של דוד בארי, יו״ר עמותת אלע״ד, www.youtube.com/watch?v=MiOPPPUD-Ok (אוחזר ב-29.1.2012); ניסים מוסק, **עמותת אלע״ד בסילוואן Silwan** (כתבה ב״יומן״ ערוץ 1), 8.4.2008, flix.tapuz.co.il/v/watch-2464371-.html (אוחזר ב-29.1.2012); *Digging for Trouble – Israel/Palestine*

הלאומיים, המפקחת על אלע״ד וגם על פעילות המשרד להגנת הסביבה, מבקרת את אלע״ד.[29] זאת ועוד, הפיקוח של רט״ג על עמותת אלע״ד מעלה חשש כבד לניגוד עניינים, שכן מנהל מרחב ירושלים מטעם רט״ג, שאחראי גם על הרגולציה בעיר דוד, הוא אביתר כהן. לפני תפקידו ברט״ג ניהל כהן את מרכז המבקרים של אלע״ד.[30] השר גלעד ארדן, המופקד על המשרד להגנת הסביבה, תומך בהצעת החוק הפרטית לתת היתר למפעיל פרטי לנהל גן לאומי, הצעה שתכשיר את הניהול של אלע״ד את עיר דוד, למרות התנגדות המחלקה המשפטית של המשרד מטעמים של היעדר יכולת פיקוח על התנהלות המפעילים הפרטיים.[31]

## ה. חלופות לאחריות על גנים לאומיים ולניהולם

להלן נציג שלוש חלופות לניהול גנים לאומיים ולאחריות עליהם, ועל בסיסן נגבש את המלצותינו.

### 1. הדגם של גן לאומי קיסריה: חברה משותפת לפיתוח גן לאומי

גן לאומי קיסריה נמצא באחריותה של ״קרן קיסריה אדמונד דה רוטשילד בע״מ״, שהוקמה ב-1962 כחברה משותפת לא ממשלתית, בבעלות שווה של הממשלה ומשפחת הברון דה רוטשילד. הגן מקבל שירותים מוניציפליים ופיתוח עסקי (דוגמת מסעדות ואירועים מוזיקליים) מ״החברה לפיתוח קיסריה״, חברת בת של קרן קיסריה.[32] רט״ג היא בעלת הגן הלאומי, והיא מנהלת אותו ומפקחת עליו. לקרן קיסריה שתי מטרות עיקריות: האחת היא פיתוח קיסריה, והגן הלאומי בכלל זה, והשנייה היא תמיכה כספית בהשכלה הגבוהה בישראל בשיעור שנקבע בהסכם ושונה לאחר מכן.[33] הקרן זוכה לפטור מלא ממסים. ב-2007 ביקשו החשב הכללי באוצר דאז, ירון זליכה, ומנהל רשות החברות הממשלתיות, אייל גבאי, לפרק את קרן קיסריה עקב אי-מילוי חובותיה ועשיית רווחי הון במקום זאת. המהלך נתקל בהתנגדות ולא הושלם.

**יתרונות**: להלכה הבעלות המשותפת של המדינה בקרן קיסריה מאפשרת לה לפקח טוב יותר על התנהלות הקרן, להחדיר כללי מינהל ציבורי להתנהלותה ולשלוט שליטה חלקית בפעולותיה (מבקר המדינה 2000, 47). הכנסות הקרן מפעילותה באזור קיסריה בכלל ובגן הלאומי בפרט מאפשרות לה עצמאות כלכלית במימוש מטרותיה, ובפרט בפיתוח הגן הלאומי. לקרן תמריץ לפיתוח הגן עקב בעלותה על חלק מהנכסים בו, ובכללם חנויות ומשרדים. הקרן גם יוזמת אירועי תרבות ואירועים אחרים בגן הלאומי, המכניסים כסף נוסף לכיסה. ההכנסה מדמי הכניסה לאתר עוברת לרט״ג. בשל מחויבותה הכמו-מוניציפלית הקרן מנסה לאזן בין האינטרס

---

(Journeyman Pictures) על הארכיאולוג רפי גרינברג), www.journeyman.tv/57811/short-films/digging-for-trouble.html, 14.1.2008 (אוחזר ב-29.1.2012). בחוות דעת של רשות העתיקות ליועץ המשפטי לממשלה מ-26.1.2007 נכתב: ״אם יש בכל הארץ שטח אחד בו צריכה המדינה לשלוט ולפתח, לתכנן, לנהל ולשמר – זהו שטחה של עיר דוד ההיסטורית״ (בסוק 2011).

[29] בישיבת המועצה לגנים לאומיים ושמורות טבע (המפקחת על רט״ג), מספר 134, 7.5.2009, www.sviva.gov.il/Enviroment/Static/Binaries/ModulKvatzim/134_0509_1.pdf, נאמר: ״לאור יכולת[ה] המוכחת של רט״ג, מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע רואה חשיבות בכך שכל אתרי המורשת ינוהלו על ידי רט״ג ולא באמצעות עמותות״.

[30] עתירת עיר עמים בבג״ץ 5031/10 (לעיל הערה 14), עמ׳ 13; רפופורט 2009, 17.

[31] חוות דעת של הלשכה המשפטית במשרד להגנת הסביבה (לעיל הערה 11); חוות דעת של הלשכה המשפטית של רט״ג (לעיל הערה 12); חיים ריבלין, *Elad Funds Municipality Plans* (כתבה בערוץ 2), www.youtube.com/watch?v=1fLJOnX-ybw&NR=1 (אוחזר ב-29.1.2012).

[32] מבקר המדינה 2000; מירובסקי 2005; פישביין 2007; רשות החברות הממשלתיות 2008, 49; ציפורי 2010.

[33] חלק מרווחי הקרן מגיעים מניהול וממכירה של נכסים שבבעלותה (לקרן שלושים אלף דונם של קרקע, שאותם היא חוכרת מהמדינה). ב-2008 היו בקופת הקרן 732.4 מיליון שקל ורווחיה הסתכמו בארבעים מיליון שקל.

של שימור גן לאומי קיסריה ופיתוחו ובין האינטרס של התושבים והסביבה הפיזית של המרחב שהגן מצוי בו.

**חסרונות**: למעשה הקרן סופגת ביקורת ציבורית קשה על אי-שקיפות של פעולותיה, אי-עמידתה בהסכם עם המדינה, ועוד. למרות הבעלות השווה ישנם מצבים שבהם השפעתה של משפחת רוטשילד על התנהלות הקרן רבה מזו של המדינה. מצבים אלו היו יכולים להימנע אילו הייתה המדינה מחזיקה ברוב הבעלות בחברה. הבעיה העיקרית בדגם כזה היא מיקוד בשורת הרווח הכספי, כמו שקורה לעתים בקיסריה, ולא בשורת הרווח המשולשת: חברה-סביבה-הכנסה.

### 2. אחריות מלאה של המדינה: ניהול של רט"ג

כאמור לעיל, רט"ג היא תאגיד ממשלתי שתפקידו להגן על הטבע, על הנוף ועל אתרי המורשת בישראל. תפקידיה הם לטפל בכל התחומים הקשורים לשמורות הטבע והגנים הלאומיים ולקדם את ענייניהם – להקים, לנהל, להחזיק, להפעיל ולטפח שמורות טבע וגנים לאומיים, לקדם חינוך, הסברה והדרכה בנושא ומחקרים תואמים. הרשות אחראית גם לשטחים הפתוחים ושומרת בהם על ערכי הטבע ועל הערכים החזותיים והתרבותיים. היא אוכפת את החוק באמצעות פעולות הסברה, פיקוח וענישה. לרט"ג ניסיון רב בניהול שמורות טבע וגנים לאומיים.

**יתרונות**: אפשר לנהל את הגנים הלאומיים על פי עקרונות של מינהל ציבורי תקין – נאמנות, שקיפות, הוגנות ושוויון. רט"ג מומחית בניהול אתרים, ויש לה מחויבות עקרונית להבטחת האינטרסים הציבוריים בגן הלאומי ולאיזונם עם אינטרסים אחרים (למשל האינטרסים של תושבי שכונת סילוואן בגן לאומי עיר דוד). ניהול כזה יקנה לגן לאומי עיר דוד בפרט, ולגנים לאומיים בכלל, הכשר ציבורי ובינלאומי.

**חסרונות**: על אף המחויבות העקרונית לאיזון בין האינטרסים השונים הנוגעים לגן לאומי, בפועל הדגם מתווה לגנים לאומיים מדיניות שהיא ממשלתית במהותה בשיטה של "מלמעלה למטה" בלבד, ויש חשש כבד להתעלמות מוחלטת מהאינטרסים של בעלי העניין במקום, כמו תושבי שכונת סילוואן, שהגן הלאומי ממוקם בלב שכונתם והוא חלק מהמרחב הפיזי היומיומי שלהם. לרט"ג אין בדרך כלל עניין או מנגנונים לבדוק את השפעת התנהלות הגן על התושבים המקומיים.

### 3. הדגם הצרפתי: ביזור סמכויות לרשויות מקומיות לעבודה מקצועית קפדנית

החוק בישראל מאפשר לרט"ג לאצול סמכויות לרשויות מקומיות באופן שמזכיר את הדגם הצרפתי (Duché 2010), שהליכים מסודרים של שימור ופיתוח של אתרים היסטוריים בו מעוגנים בחקיקה שעל פיה פועלים הגופים הציבוריים. "הארכיטקט הלאומי לשימור ולפיתוח של אתרים היסטוריים" מופקד מטעם המדינה על פיקוח על מיזמים לשימור ולפיתוח של אתרים לאומיים. לפי הדגם הצרפתי, לאחר קבלת החלטה במשרדי הממשלה בנוגע לתמריצים הכספיים שיינתנו לרשות המקומית, הסמכות לניהול האתר עוברת למחלקת התרבות של הרשות המקומית שהאתר נמצא בשטחה. מחלקת התרבות מקימה ועדה ציבורית, וזו מכינה תוכנית בשלושה שלבים: מחקר רקע הקובע מסגרת התייחסות, כמו ערכים מנחים ותוכניות פיתוח עירוני קיימות; מסמך גרפי שמציג את פיתוח האתר כסיפור עלילה של כל שלבי המיזם; הנחיות לביצוע, הגבלות והמלצות. בשלב זה האתר מוכרז בחוק אתר מורשת ושימור ונקבע סביבו אזור חיץ ברדיוס של של 500 מטר שנתון לחוקי שימור ופיתוח נוקשים לצורך שילוב ראוי של האתר בסביבתו הפיזית, האנושית

והכלכלית. את התחזוקה ואת הפיתוח של האתר מוציא לפועל האגף לארכיטקטורה ומורשת ברשות המקומית.

**יתרונות**: שיטה יעילה ומובנית בחוק. הוועדה הציבורית אמונה על תכנון קפדני של האתר מבחינת שימור ופיתוח. שילוב הרשויות המפקחות מעלה את רמת הפיקוח והשקיפות. **אין אפשרות לאצול סמכויות ניהול לגופים אחרים מלבד רשויות מקומיות**. הדגם מציע שילוב נכון של אינטרס חברתי, סביבתי, תרבותי וכספי, ומאפשר להביא בחשבון אינטרסים של בעלי עניין, גם על ידי שיתוף הציבור בתכנון.

**חסרונות**: הדגם לא מפחית את הסיכון להשפעה של אינטרסים פוליטיים על תהליך קבלת ההחלטות בנוגע להכרזה על האתר כאתר מורשת ושימור או על ניהולו לאחר מכן.

## ו. סיכום והמלצות

נייר עמדה זה נכתב בעקבות הפרטת ניהול גן לאומי עיר דוד והעברת האחריות עליו מרט״ג לעמותה הפוליטית אלע״ד. בעקבות המהלך הוגשה עתירה המבקשת לפסול אותו בטיעון של חוסר חוקיות. בד בבד הוגשה הצעת חוק שמטרתה הסדרה בדיעבד של אצילת הניהול של גנים לאומיים לגופים פרטיים שלא למטרת רווח. בשל ההשלכות רחבות ההיקף של החוק המוצע יש לקבוע מדיניות מושכלת אשר לא מתבססת על מקרה פרטני. להלן כמה הצעות למסגרת מדיניות שכזו:

- **רט״ג בלבד תנהל את הגנים הלאומיים בישראל** – המלצה זו נועדה למנוע מכשלות הנובעות מאופי הגוף המנהל (בין פוליטי ובין עסקי). גן לאומי הוא לדעתנו מוצר ציבורי ערכי, ותפקידה של רט״ג הוא לדאוג לכלל האינטרסים הציבוריים, ללא פניות וניגודי אינטרסים כלשהם.
- **קבלת החלטות בלתי תלויה של רט״ג** – רט״ג כפופה למשרד להגנת הסביבה מבחינת מימון ומינויים. לאחרונה, למשל, מינה השר להגנת הסביבה גלעד ארדן מנכ״ל חדש לרט״ג, שאול גולדשטיין, לשעבר ראש המועצה האזורית גוש עציון. על המינוי נמתחה ביקורת שהוא מינוי פוליטי ולא מקצועי (חשמונאי 2011). ייתכן שאם הייתה לרט״ג עצמאות בקבלת החלטות על מינויים היה ממונה אדם אחר לתפקיד חשוב זה. לפיכך מומלץ להגביר את עצמאותה של רט״ג בקבלת החלטות, בפרט בעניין מינויים (רינת ולוינסון 2011).
- **שקיפות קבלת ההחלטות וההתנהלות של רט״ג** – שקיפות קבלת ההחלטות וההתנהלות של רט״ג, כפי שעולה מהאמור עד כה, לוקה בחסר. מידע חיוני, כמו הסכם ההתקשרות בין רט״ג לאלע״ד למשל, מוסתר מהציבור. מידע זה חיוני לקיום מינהל ציבורי תקין. חוסר שקיפות במוסד ציבורי כמו רט״ג, המנהל את האתרים ההיסטוריים ואת שמורות הטבע בישראל, שתופסים כשליש משטח המדינה, הוא פרצה הקוראת לגנב. כדי לחזק את השקיפות של קבלת ההחלטות וההתנהלות של רט״ג יש להגביר את הפרסום של החלטות ודוחות עדכניים.
- **הכללת מנגנוני שיתוף של אזרחים בתכנון גנים לאומיים ובפיקוח עליהם, שירחיבו גם את הפיקוח על רט״ג** – מומלץ להקים בתוך רט״ג מנגנונים שיביאו בחשבון צרכים ואינטרסים של אזרחים, למשל על ידי חיוב מינהלי לשתף אזרחים המעוניינים בכך בהליכי התכנון של גנים לאומיים ובפיקוח עליהם. מנגנונים אלו ישלימו את המומחיות המקצועית של רט״ג, ומטרתם לדאוג לשילוב מיטבי של הגן הלאומי בסביבתו החברתית

ברמה המקומית והלאומית גם יחד. לעניין זה מוצע לשקול הקמת "מועצה ציבורית לגנים לאומיים", שתפקידה להתוות מדיניות לפי העקרונות של הדגם הצרפתי שהוצג לעיל.[34]

- **המשך עבודה עם נותני שירות פרטיים** – בהמלצות הנ"ל אין כדי למנוע מרט"ג להיעזר בנותני שירות למיניהם, כמו שנעשה בגנים לאומיים היום, מבלי להפחית את האחריות המלאה של רט"ג לטיב השירות ולפיקוח צמוד שיבטיח ניהול יעיל, פלורליסטי, נגיש ומתחשב של גן לאומי למען כלל אזרחי ישראל.

נייר זה ביקש להציג את הבעיות העלולות להתעורר אם יופרטו גנים לאומיים דרך מקרה המבחן של גן לאומי עיר דוד. גן לאומי עיר דוד הוא נדבך חשוב בהיסטוריה היהודית, המוסלמית והנוצרית. ככזה הוא מרכיב חשוב בזהות היהודית, הקבוצתית והאישית. כך גם גנים לאומיים אחרים בישראל. מקרה עיר דוד מלמד שהפרטת גנים לאומיים לגורמים פרטיים ופוליטיים עלולה להעביר את השליטה על ההיסטוריה **שלנו** לבעלי עניין, שיכתבו ויספרו אותה בדרך שתשפיע על זהותנו ועל זהות ילדינו בהווה ובעתיד. במקרים כאלה טמונה סכנה לא מבוטלת, ולכן, בחשבון אחרון, נוטה הכף נגד הפרטת גנים לאומיים בישראל.

## ביבליוגרפיה


אורוול, ג'ורג', 1971. **1984**, בתרגום ג' אריוך, תל אביב: עם עובד.

אזולאי, מורן ורונן מדזיני, 2011. "למען עמותת הימין? קודמה הפרטת גנים לאומיים", **ynet**, 27.7.11, www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4101011,00.html (אוחזר ב-29.1.2012).

אלדר, עקיבא, 2009א. "מה עלול לקרות כשהמאבק בין הפלסטינים לעמותות ימין מתחמם במקום הנפיץ בעולם, 'האגן הקדוש' בי-ם?", **הארץ**, 3.4.2009, www.haaretz.co.il/misc/1.1254076 (אוחזר ב-29.1.2012).

אלדר, עקיבא, 2009ב. "עמותה ימנית מעורבת בתכנון הבנייה בעיר העתיקה", **הארץ**, 25.6.09, www.haaretz.co.il/hasite/spages/1095498.html (אוחזר ב-29.1.2012).

בלאו, אורי, 2011. "עמותת סודי ביותר", **הארץ**, 17.6.11, www.haaretz.co.il/hasite/spages/1231545.html (אוחזר ב-29.1.2012).

בסוק, מוטי, 2011. "ההפרטות מסכנות אינטרסים כלכליים וחברתיים של ישראל", **דה מרקר**, 26.1.2011, www.themarker.com/markets/1.598577 (אוחזר ב-29.1.2012).

בראון, ענבל, 2009. "אצילת סמכויות", **news1**, 14.7.09, www.news1.co.il/Archive/0018-D-39428-00.html (אוחזר ב-29.1.2012).


[34] בהחלטתו בעתירת עיר עמים בבג"ץ 5031/10 הדגיש בית המשפט את הצורך לשנות את מבנה ועדת ההיגוי שאלע"ד שותפה בה, http://www.ruling.co.il/בג%22ץ-5031%2F10-עמותת-עיר-עמים-נ.-הרשות-לשמירת-הטבע-ו...fc8950-ce91-41d3-c36a-5945f8a5418e74_ (אוחזר ב-29.1.2012). בתשובת עיריית ירושלים לעתירת עיר עמים נכתב: "העירייה הייתה שמחה לו נציגות אמיתית של תושבי סילוואן או מזרח ירושלים הייתה מצטרפת לוועדת ההיגוי, ומקיימת שיתוף פעולה בפיתוח שטחי ציבור ואתרים לאומיים, לרבות שמירה על אתרים המקודשים לתושבים המוסלמים, אך נציגות שכזו, במצב הפוליטי מדיני הקיים, אינה ברת מימוש" (תגובת עיריית ירושלים לבג"ץ 5031/10, 26.10.2011 [בידי המחברים]).

ברוך, עוזי, 2011. "בג"ץ: אלעד תמשיך להפעיל את 'עיר דוד'", **ערוץ 7**, 26.10.2011, www.inn.co.il/News/News.aspx/227729 (אוחזר ב-29.1.2012).

גלעד, אמיר, 2010. "גופי תיירות ישראלים ממליצים על ההשתתפות ביריד IMTM 2010", **news1**, 11.1.10, www.news1.co.il/Archive/0020-D-226502-00.html (אוחזר ב-29.1.2012).

חגי גולדברג ושות' רואי חשבון, 2010. "אלע"ד – אל עיר דוד – עמותה: דוחות כספיים מאוחדים ליום 31 בדצמבר 2009", מוגשים למשרד המשפטים, רשות התאגידים, רשם העמותות, documents.guidestar.org.il/PDF/newfiles/fin/2009/117-99-2011-0010173.pdf (אוחזר ב-29.1.2012).

חסון, ניר, 2010. "כך מסייעת המדינה לעמותות הימין להתנחל במזרח ירושלים", **הארץ**, 5.11.10, www.haaretz.co.il/news/investigations/1.1228499 (אוחזר ב-29.1.2012).

חסון, ניר, 2011א. "בור של אינטרסים בחפירות החדשות בעיר דוד", **הארץ**, 10.10.2011, www.haaretz.co.il/news/science/1.1519454 (אוחזר ב-29.1.2012).

חסון, ניר, 2011ב. "המדינה העניקה לעמותת ימין סמכויות נרחבות לניהול עיר דוד", **הארץ**, 24.10.2011, www.haaretz.co.il/news/politics/1.1529640 (אוחזר ב-29.1.2012).

חסון, ניר, 2011ג. "עמותות הימין מגייסות יותר כסף בפחות שקיפות", **הארץ**, 15.11.11, www.haaretz.co.il/news/politics/1.1566436 (אוחזר ב-29.1.2012).

חשמונאי, עדי, 2011. "ביקורת נגד ארדן: מינה חבר ליכוד כמנכ"ל רט"ג", **nrg מעריב**, 25.10.11, www.nrg.co.il/online/1/ART2/298/704.html (אוחזר ב-29.1.2012).

לנדו, עידן, 2010. "מנישול מופרט למיליציות מופרטות: המודל של סילואן", **העוקץ**, 25.11.10, http://www.haokets.org/2010/11/25/מנישול-מופרט-למיליציות-מופרטות-המודל-3/ (אוחזר ב-29.1.2012).

מבקר המדינה, 2000. **דוח ביקורת על איגודים**, ירושלים: מבקר המדינה, 80.70.129.40/docs/igudim1.pdf (אוחזר ב-29.1.2012).

מירובסקי, אריק, 2005. "קיסריה – גן לאומי או החצר האחורית של עשירי המדינה", **הארץ**, 23.2.2005, www.haaretz.co.il/misc/1.1504288 (אוחזר ב-29.1.2012).

מערכת The Pulse, 2011. "העתירה נגד הפרטת הגן הלאומי עיר דוד מגיעה לבג"צ", **The Pulse**, 25.10.2011, www.thepulse.co.il/index.php/201110258640/q.html (אוחזר ב-29.1.2012).

פישביין, איילת, 2007. "קרן רוטשילד התחייבה ולא קיימה", **news1**, 26.10.07, www.news1.co.il/Archive/003-D-25542-00.html (אוחזר ב-29.1.2012).

פרלמן, נתי וגלעד נוה, 2011. **חובת הדיווח והשקיפות של עמותות בעניין התרומות: סקירה משווה**, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע, www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02894.pdf (אוחזר ב-29.1.2012).

פרנקנברג, אליעזר (עורך), 2011. **דו"ח רשות הטבע והגנים לשנת 2010**, ירושלים: רשות הטבע והגנים, parks.org.il/sigalit/mada/report2010.pdf (אוחזר ב-29.1.2012).

ציפורי, אלי, 2010. "שערוריית קרן קיסריה של רוטשילד", **גלובס**, 29.10.10, www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000597413 (אוחזר ב-29.1.2012).

רינת, צפריר וחיים לוינסון, 2011. "ר' מועצת גוש עציון יהיה מנכ"ל רשות הטבע והגנים", **הארץ**, 25.10.11, www.haaretz.co.il/news/politics/1.1530565 (אוחזר ב-29.1.2012).

רפופורט, מירון, 2007א. "התמ"ת שוקל לפרק העמותה ל'ייהוד' מזרח ירושלים", **הארץ**, 20.11.07, www.haaretz.co.il/misc/1.1459012 (אוחזר ב-29.1.2012).

רפופורט, מירון, 2007ב. "רשם העמותות: הסברי אלע"ד על התרומות הלא מזוהות – תמוהים", **הארץ**, 4.12.07, www.haaretz.co.il/misc/1.1462747 (אוחזר ב-29.1.2012).

רפופורט, מירון, 2009. **עסקה אפלה בסילוואן**, ירושלים: עיר עמים, www.ir-amim.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/silwanreport.pdf (אוחזר ב-29.1.2012).

רשות החברות הממשלתיות, 2008. **דין וחשבון על החברות הממשלתיות – עיקרי הדוח**, ירושלים: לשכת הפרסום הממשלתית, www.gca.gov.il/NR/RDONLYRES/F577027F-814C-4D1B-8C08-75486E84DBE6/0/MAVO.PDF (אוחזר ב-29.1.2012).

שגיא, טל, 2008. "עיר דוד: כשארכיאולוגיה ופוליטיקה מתערבבות", **ynet**, 29.2.08, www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3512376,00.html (אוחזר ב-29.1.2012).

שרייבר, אביטל, גלי גרוס ושלומי ביילסקי, 2010. **ניהול תקין של עמותות**, ירושלים: משרד המשפטים, רשות התאגידים, רשם העמותות, www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/D234E389-C6E9-4F92-887B-F0C4A79AC21D/21181/nihultakinamutot2011.pdf (אוחזר ב-29.1.2012).

Duché, Daniel, 2010. "From Individual Structures to Historic Urban Landscape Management: The French Experience," *World Heritage Papers* n°27, Paris: UNESCO World Heritage Centre, pp. 89--98, whc.unesco.org/documents/publi_wh_papers_27_en.pdf (accessed January 29, 2012).