



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

עיגון מעמדה של הספרייה הלאומית בחוק

מוגש לוועדת החינוך, התרבות והספורט

כתיבה: יובל וורגן

אישור: הודיה קין, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י" בשבט תשס"ז

29 בינואר 2007

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

מסמך זה נכתב לקראת דיון של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בהחלת דין רציפות על הצעת חוק הספרייה הלאומית, התשס"ו-2005, אשר התקבלה בקריאה ראשונה בכנסת ה-16.

הצעת החוק באה לעגן בחקיקה את מעמדה של הספרייה הלאומית שתוקם על בסיס בית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי. כיום בית-הספרים הוא חלק בלתי נפרד מהאוניברסיטה העברית ומתוקצב על-ידיה. הצעת החוק מבוססת על דוחות קודמים של ועדות אשר בחנו את נושא הספרייה הלאומית ומעמדה. על-פי החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה, עמדת הממשלה אשר להצעת חוק הנוכחית היא כי יש להמתין להצעת חוק ממשלתית בנושא זה. הכנת תזכיר החוק הממשלתי בנושא הספרייה הלאומית טרם הסתיימה.

במסמך מוצגים עיקרי הצעת החוק, עיקרי ההמלצות בדוחות של ועדות שעסקו בנושא הספרייה הלאומית ומעמדה, החלטות שהתקבלו בדיונים קודמים שנערכו בנושא זה בוועדות הכנסת וסקירה תמציתית של החלטות שהתקבלו סביב קבלת הצעת החוק בקריאה ראשונה.

1. בית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי בגבעת-רם – רקע¹

הספרייה אשר הפכה ברבות השנים לבית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי (ומכונה לעתים קרובות "הספרייה הלאומית") נוסדה עוד בשנת 1892, ואז נאספו בה בעיקר ספרים בתחום מחשבת ישראל וספרים שיצאו לאור ברחבי העולם היהודי. עם ייסוד האוניברסיטה העברית, בשנת 1925, הפכה הספרייה לבית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי, ואוספיה בתחומי המחקר השונים הורחבו מאוד. תחילה היה מקום הספרייה בקמפוס האוניברסיטה בהר-הצופים, ולאחר מלחמת העצמאות היא פעלה במבנים שונים בירושלים. בשנת 1960 נחנך משכנה הנוכחי של הספרייה, בקמפוס גבעת-רם של האוניברסיטה העברית בירושלים.

בספרייה יש כיום יותר מ-5 מיליוני ספרים וכתבי עת וכן אלפי פריטים נוספים באוספים מיוחדים, כגון כתבי יד, ארכיונים, מפות והקלטות מוזיקליות. על-פי אתר האינטרנט של הספרייה, מתוקף תפקידו המסורתי של בית-הספרים כ"ספרייה לאומית של העם היהודי"² מרוכזים בו כל הפרסומים הקשורים ליהדות וליהודים המופיעים בכל מקום בעולם, ובהם גם חיבורים אנטי-יהודיים. אוספי הספרייה משמשים בין השאר בסיס לשלושה כלים ביבליוגרפיים במדעי היהדות: "קריית ספר"³, רמב"י (רשימת מאמרים במדעי היהדות)⁴ וביבליוגרפיה של הספר העברי, 1960–1472⁵. בין אוספי הספרייה גם ארכיונים אישיים של סופרים ואנשי הגות (ובהם ש"י עגנון ומרטין בובר) ושל חוקרים ידועי שם (ובהם

¹ אתר האינטרנט של בית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי, "היסטוריה ומטרות", <http://jnul.huji.ac.il/heb/history.html>, "אוספים", http://jnul.huji.ac.il/heb/col_general.html, כניסה: 25 בינואר 2007.

² לצד שני תפקידיו הנוספים של בית-הספרים כ"ספרייה לאומית ממלכתית של מדינת ישראל" וכ"ספריית המחקר הגבוהה של האוניברסיטה העברית במדעי היהדות, במדעי המזרח ובמדעי הרוח הכלליים". מתוך אתר האינטרנט של בית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי, <http://jnul.huji.ac.il>, כניסה: 25 בינואר 2007.

³ רבעון ביבליוגרפי המקיף את כל הפרסומים שיוצאים לאור בישראל בשפה העברית, ופרסומים מן העולם, בשפות שונות, העוסקים בעם היהודי ובתרבותו.

⁴ מאגר מידע מקיף ובו רשימת מאמרים במדעי היהדות.

⁵ ביבליוגרפיה רטרופקטיבית של ספרים שנכתבו באותיות עבריות.

אייזיק ניוטון ואלברט איינשטיין). בית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי משמש גם ספריית הפקדה (Depository Library) של פרסומי האו"ם (ותעודות חבר הלאומים) ושל פרסומי האיחוד האירופי.

אוספי הספרייה עומדים לרשות כלל הציבור (בכעשרה אולמות קריאה שבהם הפריטים מונחים במדפי תצוגה וכן בהזמנת פריטים ממקום אחסונם), ופריטים רבים מהם ניתנים להשאלה. על-פי אתר האינטרנט של הספרייה, בשנים האחרונות נעשות בה פעולות המיועדות להרחיב את הגישה לאוספים האצורים בה. במסגרת זו עוברים כמה מאוספי הספרייה תהליכי דיגיטציה (המרת פריטים מפורמט אנלוגי לפורמט דיגיטלי), שבסופם אפשר לעיין בפריטים מהאוספים באמצעות האינטרנט, בלא תשלום. נוסף על כך מושקע מאמץ רב בהסבת הרשומות הידניות לקטלוגים ממוחשבים ומקוונים.

1.1. מעמדו של בית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי ותקציבו

על-פי דוח הוועדה לשינוי מעמד הספרייה הלאומית, שהוגש בפברואר 2004,⁶ בית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי הוא חלק בלתי נפרד מהאוניברסיטה העברית – הוא אינו תאגיד נפרד ואין לו מעמד משפטי נפרד. את מנהל בית-הספרים ממנה נשיא האוניברסיטה, במסגרת תקציב שהאוניברסיטה קובעת (הרחבה בנושא ההנהלה הציבורית של בית-הספרים ראו בסעיף 2.1). בדוח מצוין כי לפי סעיף 15 בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, האוניברסיטה זכאית לנהל את בית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי באופן עצמאי, במסגרת תקציבה.

עם זאת, בית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי נזכר בחיקוקים שונים בישראל, ובהם מוקנה לו מעמד מיוחד, אשר יש הרואים בו סממנים של ספרייה לאומית או ספרייה ראשית במדינת ישראל. בין החיקוקים האלה: חוק הספרים (חובת מסירה וציון הפרטים), התשס"א-2000, שבו נקבע כי "מכל ספר ומכל עיתון היוצא לאור בישראל יימסרו, בלא תמורה, שני עותקים שלמים ותקינים, כפי שהוצעו לציבור, לבית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי",⁷ ותקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999, שבהן נקבע כי הממשלה תפיץ מדי שנה את רשימת הרשויות הציבוריות למוסדות מסוימים, ובהם גם בית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי, וכי כל רשות ציבורית תשלח עותק של הדוח השנתי שהכינה למוסדות מסוימים, ובהם גם בית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי.

המושג "ספרייה לאומית", השגור בפי רבים ומשמש פעמים רבות לציון בית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי (ואף נכלל בתפקידים וביעדים שהגדיר בית-הספרים עצמו), אינו מוגדר כיום בחוק.⁸

1.1.1. תקציב בית-הספרים

מאחר שבית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי מנוהל מבחינה כספית כחלק מכלל הפעילות של האוניברסיטה העברית, ולא כמרכז עלות עצמאי המתקצב בנפרד, יש שתי דרכים להציג את תקציבו: האחת על-פי ההכנסות וההוצאות הנרשמות בספרי החשבונות של בית-הספרים, והאחרת על-פי חישוב

⁶ ועדה בראשות השופט בדימוס פרופסור יצחק זמיר שמינה נשיא האוניברסיטה העברית. הרחבה ראו בסעיף 3.1.

⁷ הוראה קודמת בדבר מסירת העתקים מכל עיתון יש בפקודת העיתונות, 1930, ולפיה על כל עורך של עיתון למסור שני העתקים של כל עיתון, מייד עם הופעתו, לבית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי.

⁸ חוק הארכיונים, התשט"ו-1955, קובע כי בהרכב מועצת הארכיונים העליונה ייכלל גם **בא-נוח הספרייה הלאומית**, אך כאמור, אין בחוק זה או בחוקים אחרים הגדרה של ספרייה זו.

שנכלל בו גם שוויים של שירותים שונים שבית-הספרים מקבל בפועל מהאוניברסיטה העברית (כגון שירותי תשתית, אבטחה, מחשוב וכדומה).

מדוח הוועדה לשינוי מעמד הספרייה הלאומית (אשר הוגש, כאמור, בפברואר 2004) עולה כי **התקציב השנתי של בית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי, עם שוויים של שירותים שונים שהאוניברסיטה העברית נותנת לבית-הספרים, הוא כ-60 מיליון ש"ח בשנה** (ניתוח זה של התקציב נעשה על-פי נתוני שנת 2002).

בדוח מבקר המדינה על בית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי, שפורסם בשנת 2003, נקבע, לעומת זאת, כי התקציב השנתי של בית-הספרים הסתכם בתקופת הבדיקה בכ-44.5 מיליון ש"ח, שעליהם יש להוסיף כ-8 מיליוני ש"ח לשנה בגין הוצאות עקיפות שהאוניברסיטה העברית נושאת בהן (דהיינו, בסך הכול 52.5 מיליון ש"ח – בנתוני שנת 1998/99).⁹

במענה על פנייתנו התקבל מפרופסור יורם צפרי, המנהל בפועל של בית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי, מסמך עדכני ובו פירוט צפי ההוצאות וההכנסות של בית-הספרים לשנת 2007. על-פי מסמך זה, צפי ההוצאות של בית-הספרים לשנה זו מסתכם בכ-48.3 מיליון ש"ח, ואילו צפי ההכנסות מסתכם בכ-45.2 מיליון ש"ח. הגירעון הצפוי נובע מירידה בהכנסות העצמיות של הספרייה ומכך שבתקציב לשנת 2007 לא נכלל "מענק מעבר" שהאוניברסיטה העניקה לבית-הספרים בשנת 2006 לצורך המעבר ממעמד של יחידה אוניברסיטאית למעמד של חברה-בת (הרחבה בדבר מעבר זה ראו בסעיף 2). לדברי פרופסור צפרי, הקצבת האוניברסיטה העברית לבית-הספרים (בלי שווי השירותים) היא בסך 37.5 מיליון ש"ח בשנה. בסך ההכנסות של בית-הספרים נכללות נוסף על הקצבת האוניברסיטה גם הכנסות עצמיות והכנסה חד-פעמית בגין התייעלות פנימית.¹⁰

בהקצבת האוניברסיטה העברית לבית-הספרים נכללת התמיכה השנתית שהאוניברסיטה מקבלת מהוועדה לתכנון ולתקצוב (הוות"ת) שבמועצה להשכלה גבוהה (המל"ג) בעבור בית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי. בשנים האחרונות (מאז שנת 1999) סכום ההקצבה השנתית הוא כ-30 מיליון ש"ח. במרס 2004 החליטה הוות"ת להפחית בהדרגה את התקצוב השנתי שמועבר לאוניברסיטה העברית בעבור בית-הספרים, כך שבשנת תשס"ז (2006/7) הוא יבוטל כליל, אך חזרה בה מהחלטה זו ולא הפחיתה את התקצוב השנתי בעבור בית-הספרים בשלוש השנים האחרונות.¹¹

לדברי פרופסור צפרי, לבית-הספרים שתי בעיות הדורשות טיפול מיידי, אך הוא מתקשה לטפל בהן כיום עקב מגבלות תקציביות; הבעיות הן הידלדלות מצבת העובדים (בעיקר עקב פרישת עובדים ותיקים לגמלאות) ומצבו הרעוע של בניין הספרייה. מנתונים שמסר פרופסור צפרי עולה כי בין שנת 2001 ושנת 2005 הצטמצם מספר המשרות בתקן בבית-הספרים מ-115 ל-88, ובשנים אלה הצטמצם מספרם הכולל של העובדים בבית-הספרים מ-185 ל-156.¹²

⁹ משרד מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה, יולי 2003.

¹⁰ פרופסור יורם צפרי, המנהל בפועל של בית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי, מכתב, 28 בינואר 2007.

¹¹ הגב' מרב שביב, סמנכ"ל לתקצוב, המועצה להשכלה גבוהה, שיחת טלפון, 28 בינואר 2007.

¹² פרופסור יורם צפרי, המנהל בפועל של בית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי, מכתב, 28 בינואר 2007.

2. הצעת חוק הספרייה הלאומית, התשס"ו-2005¹³

הצעת חוק הספרייה הלאומית, התשס"ו-2005, התקבלה פה-אחד בקריאה ראשונה במליאת הכנסת ה-16, ב-21 בדצמבר 2005 (68 מחברי הכנסת תמכו בה, לא היו מתנגדים ולא היו נמנעים).¹⁴

הצעת החוק נועדה לעגן בחקיקה את מעמדה של הספרייה הלאומית, שתוקם על בסיס בית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי. בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר כי עקב קשיים תקציביים בית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי מתקשה זה זמן מה לשמור על רמה ההולמת ספרייה לאומית, ומטרת החוק המוצע היא, לפיכך, "להבטיח את קיומה של הספרייה הלאומית, להסדיר את פעילותה ולאפשר את פיתוחה, לשם איסוף, שימור וטיפוח אוצרות הידע, התרבות והרוח של מדינת ישראל והעם היהודי".

לפי הצעת החוק יהיו תפקידי הספרייה הלאומית בין השאר אלה:

- לאסוף, לשמר ולטפח את אוצרות הידע, התרבות והרוח של מדינת ישראל ושל העם היהודי;
- להעמיד את האוספים ואת אוצרות הידע, התרבות והרוח שברשותה לשירותו של כל אדם, ובין השאר לשפר את נגישותם ואת זמינותם באמצעות טכנולוגיה מתקדמת;
- לשמש ספריית מחקר מרכזית בישראל בתחומים שונים ומקור למבקשי מידע מחוץ לישראל;
- לפעול למעורבות בתחום החינוך, בשילוב טכנולוגיה מתקדמת, כדי לסייע בגיבוש תוכניות לימודים ולהביא להרחבת הידע של תלמידים בתחומים שונים, ובכללם מורשת ישראל, לימודי ארץ-ישראל ותרבות הספר;
- להנחות את ספריות המוסדות להשכלה גבוהה ואת הספריות הציבוריות בישראל, וכן ספריות ציבוריות בקהילות יהודיות מחוץ לישראל, בעיקר בתחומי הספרנות, לימודי ארץ-ישראל ומורשת ישראל;
- למלא תפקידים נוספים כספרייה לאומית, כפי שייקבע בתקנות לעניין זה.

לפי הצעת החוק ייקבע בחוק כי **הספרייה הלאומית תפעל במילוי תפקידיה באופן עצמאי ותופעל בידי חברת הספרייה הלאומית, שתוקם כחברה למטרות ציבוריות**¹⁵ בתוך שלוש שנים מיום תחילת החוק. הבעלות על המניות בחברת הספרייה הלאומית תהיה כדלקמן: המדינה – 50% מהמניות; האוניברסיטה העברית בירושלים – 25% מהמניות; מוסדות ציבוריים שהמדינה והאוניברסיטה העברית בירושלים יסכימו עליהם – 25% מהמניות. **בתקופת הביניים, כלומר בתקופה שעד יום הקמת חברת הספרייה הלאומית, תפעיל האוניברסיטה העברית בירושלים את הספרייה הלאומית באמצעות חברה-בת שבבעלותה.**

על-פי הצעת החוק, **השתתפות אוצר המדינה בהפעלת הספרייה הלאומית תיקבע בסעיף תקציבי נפרד בחוק התקציב השנתי**, והאוניברסיטה העברית ובעלי המניות האחרים בחברת הספרייה הלאומית ישתתפו אף הם בהוצאות הפעלת הספרייה. הוצאות הספרייה ימומנו גם מתשלומים על שירותי

¹³ הצעת חוק מס' פ/2717, של חבר הכנסת אריה אלדד וקבוצת חברי הכנסת.

¹⁴ דברי הכנסת, הישיבה ה-305 של הכנסת ה-16, 21 בדצמבר 2005.

¹⁵ "חברה למטרות ציבוריות" כמשמעותה בסעיף 11(ב) בחוק החברות, התשנ"ט-1999.

הספרייה, מפעילויות הספרייה, מתשלומי חברים, מנויים ותומכים, וכן מהקצבות ומתרומות, ובהן השתתפות של מוסדות וארגונים לאומיים וציבוריים.

יצוין כי בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב שלקראת הכנת הצעת החוק לקריאה שנייה ולקריאה שלישית ייבחנו נושאים נוספים הקשורים להקמת חברת הספרייה הלאומית (כגון מבנה החברה ואופן פעולתה) וכן נושאים הקשורים להגנה על אוצרות הספרייה (כגון העברת נכסים, העברת מניות, הגבלת עסקאות ועוד) ונושאים של העברת זכויות וחובות מבית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי לחברת הספרייה הלאומית. עוד נכתב בדברי ההסבר כי הצעת החוק מבוססת על דוח הוועדה לשינוי מעמד הספרייה הלאומית (שעיקריו יפורטו להלן).

בדברי ההסבר להצעת חוק נכתב גם כי **הערכת אוצר המדינה היא שהעלות התקציבית של החוק המוצע גבוהה מ-5 מיליוני ש"ח בשנה, ואילו ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת קבעה כי עלותה התקציבית של ההצעה אינה גבוהה מסכום זה.**

2.1. החלטות שהתקבלו סביב קבלת הצעת החוק בקריאה ראשונה

2.1.1. עמדת הממשלה

כאמור, הצעת חוק הספרייה הלאומית, התשס"ו-2005, התקבלה בקריאה ראשונה במליאת הכנסת ה-16.¹⁶

יצוין כי על-פי החלטת ועדת שרים לענייני חקיקה בחודש אוקטובר 2004, החליטה הממשלה לתמוך בהצעת החוק בקריאה טרומית בלבד, בתנאי שהמזיעים יתחייבו שלא לקדם את הצעתם לאחר הקריאה הטרומית עד להנחת **הצעת חוק ממשלתית** בנושא זה, עם פתיחת המושב הבא של הכנסת ה-16.¹⁷ הצעה כזאת לא הוגשה.

בחודש יוני 2006 הודיע חה"כ מיכאל מלכיאור, יו"ר ועדת החינוך, התרבות והספורט בכנסת הנוכחית (הכנסת ה-17), למזכיר הממשלה כי בכוונת הוועדה לקיים דיון בהחלת דין רציפות על הצעת החוק האמורה. בסוף אותו חודש החליטה ועדת השרים לענייני חקיקה "לדחות את הדיון בהחלת דין רציפות על הצעת חוק הספרייה הלאומית, התשס"ו-2005, עד לתחילת מושב החורף הקרוב של הכנסת" (כלומר מושב הכנסת הנוכחי).¹⁸

לדברי עו"ד עדנה הראל, ממונה בכירה על נושאי ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, עד מועד כתיבת מסמך זה טרם הסתיימה **הכנת תזכיר החוק הממשלתי בנושא הספרייה הלאומית**, בעיקר מאחר שמדובר בסוגיה תאגידי מורכבת הדורשת שורה ארוכה של תיאומים. לדברי עו"ד הראל, עמדת הממשלה שהוצגה בהחלטת ועדת השרים לענייני חקיקה, אשר לפיה תמיכת הממשלה בקידום נושא הספרייה הלאומית מותנית בהמתנה להצעת חוק ממשלתית, עודנה תקפה. לדבריה, הממשלה תומכת

¹⁶ דברי הכנסת, הישיבה ה-305 של הכנסת ה-16, 21 בדצמבר 2005.

¹⁷ החלטה מס' חק/1258 של ועדת השרים לענייני חקיקה, 17 באוקטובר 2004, אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבלה תוקף של החלטת הממשלה ב-4 בנובמבר 2004.

¹⁸ החלטה מס' חק/73 של ועדת השרים לענייני חקיקה, 25 ביוני 2006.

בהסדרת מעמדה החוקי של הספרייה הלאומית בדרך של תאגוד מיוחד, אולם לא בהסדרה המפורטת בהצעת החוק הנוכחית.¹⁹

יצוין כי עד לאחרונה לא היתה הכרעה בשאלת אחריותו של שר מסוים לביצוע החוק בעניין הספרייה הלאומית, אולם לפני זמן מה הוסכם כי השר הממונה יהיה שר החינוך וכי הגורמים המקצועיים במשרד החינוך יובילו בניסוח החוק.

אשר לעמדתו של משרד האוצר בסוגיית העלות התקציבית של החוק המוצע, לדברי הגב' רותם רולף, רפרנטית באגף התקציבים של משרד האוצר, **עמדת האוצר שהוצגה בדברי ההסבר להצעת החוק עודנה תקפה, דהיינו, העברת מקור תקציבי בסך יותר מ-5 מיליוני ש"ח מתקנה אחת לתקנה אחרת (במקרה זה העברה מתקצוב באמצעות המל"ג לתקצוב של חברת הספרייה הלאומית, כמוצע בהצעת החוק) משמעותה עלות תקציבית גבוהה מ-5 מיליוני ש"ח.**²⁰

2.1.2. עמדת המועצה להשכלה גבוהה

נציגי המל"ג והוות"ת אשר השתתפו בישיבות ועדת החינוך, התרבות והספורט שבהן הוכנה הצעת החוק לקריאה ראשונה אמרו בישיבות אלה כי עלולה להתעורר בעיה משפטית סביב התקצוב העתידי של חברת הספרייה הלאומית בידי הוות"ת, מאחר שאין מדובר במוסד להשכלה גבוהה. לדבריהם, אם תתקבל הצעת החוק הקובעת מעמד לאומי לספרייה הלאומית, הדבר לא יעלה בקנה אחד עם סמכויות הוות"ת, הקשורות לתקצוב מערכת ההשכלה הגבוהה ולא לתקצוב מוסדות כלל-לאומיים.²¹

לדברי הגב' מרב שביב, סמנכ"ל לתקצוב במל"ג, ככלל, הערות הוות"ת עדיין רלוונטיות לדיון באופן התקצוב העתידי של הספרייה הלאומית, אולם סוגיה זו טרם נדונה בוות"ת באופן מפורט.²²

2.1.3. צעדים ארגוניים שננקטו בבית-הספרים

בשנת 2005 מינה נשיא האוניברסיטה העברית הנהלה **ציבורית** לבית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי. הרקע למינוי זה הוא עיכובים שונים ביישום המלצת הוועדה לשינוי מעמד הספרייה הלאומית בדבר הפעלת הספרייה בתקופת המעבר הדרושה לשינוי מעמדה באמצעות חברה-בת של האוניברסיטה (פירוט בעניין המלצה זו ראו בסעיף 3.1). על-פי פרסומי בית-הספרים, הנהלה הציבורית מיועדת לשמש גרעין לוועד המנהל של החברה-הבת שעתידה לקום, ובהמשך גם של הספרייה הלאומית העצמאית, וכך לסייע במניעת עיכובים נוספים בתקופת המעבר. בין סמכויותיה של הנהלה הציבורית: הכוונת הפעילות השוטפת של הספרייה ופיקוח עליה; הפעלת התקציב הישיר והעקיף של בית-הספרים; קביעת מדיניות בנושאים שונים כגון תקציב, רכש וכוח-אדם; קביעת מבנה ארגוני חדש לבית-הספרים וגיבוש תוכנית רב-שנתית לפעולה; קידום החקיקה להכרה במעמד הלאומי והעצמאי של בית-הספרים, ועוד.²³

¹⁹ עו"ד עדנה הראל, ממונה בכירה על נושאי ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים, שיחת טלפון, 29 בינואר 2007.

²⁰ הגב' רותם רולף, רפרנטית באגף התקציבים של משרד האוצר, שיחת טלפון, 29 בינואר 2007.

²¹ הכנסת, פרוטוקול מס' 389 של ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, 1 בפברואר 2005.

²² הגב' מרב שביב, סמנכ"ל לתקצוב, המועצה להשכלה גבוהה, שיחת טלפון, 28 בינואר 2007.

²³ בית הספרים, חדשות בית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי, גיליון מס' 16, אפריל 2005.

מדיווח מעודכן על פעילות ההנהלה הציבורית בכל הקשור לשינוי מעמדו של בית-הספרים עולה כי פעילות זו מתמקדת כיום בגיבוש צעדים ארגוניים (בייחוד בתחומי הניהול הכספי, כוח-האדם והבטחת זכויות העובדים), בהגדרת היחסים עם האוניברסיטה העברית (בכל הקשור להעברת מבני הספרייה ואוספים הרשומים כנכסי האוניברסיטה ולשירותים שהאוניברסיטה נותנת לספרייה) ובהשלמת תוכניות עבודה בתחום התוכן. מהדיווח האמור עולה כי על-פי הנחיית ההנהלה הציבורית החברה-הבת עתידה לקום במחצית שנת 2007, עם השלמת כלל ההכנות של הספרייה וההסכמים עם האוניברסיטה.²⁴

בד בבד עם תחילת פעולתה של ההנהלה הציבורית הוחלפה בשנים 2005–2006 הנהלת בית-הספרים. ההנהלה הציבורית בחרה את ד"ר דורון אביטל למנהל הכללי של הספרייה, אולם לאחר חילוקי דעות עקרוניים בינו ובין ההנהלה סיים ד"ר אביטל את כהונתו בנובמבר 2006. לבקשת ההנהלה הציבורית ממלא כיום פרופסור יורם צפירי (המנהל הקודם של בית-הספרים) את תפקיד המנהל בפועל, וועדת איתור שוקדת כעת על בחירת מנהל חדש.²⁵

יצוין כי בגיליון העדכני של חדשות בית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי נכלל עדכון של עו"ד טנה שפיץ, היועצת המשפטית להנהלה הציבורית של בית-הספרים, בדבר התקדמות הליך החקיקה בעניין הספרייה הלאומית. עדכון זה מתיישב עם עמדת משרד המשפטים שהובאה לעיל, ומצוין בו כי הליך החקיקה מחייב בירורים משפטיים רבים ועל כן הכנת הצעת החוק הממשלתית נעשית בקצת אטי יחסית. על-פי העדכון, לאחר שתושלם הכנת הצעת החוק הממשלתית ושרת החינוך תאשר אותה, היא תופץ כתזכיר חוק לצורך קבלת הערות ממשרדי הממשלה ומהציבור.²⁶

3. ועדות ציבוריות שעסקו בנושא הספרייה הלאומית

3.1. הוועדה לשינוי מעמד הספרייה הלאומית (ועדת-זמיר)

בחודש יוני 2002 מינה נשיא האוניברסיטה העברית ועדה לשינוי מעמד הספרייה הלאומית, בראשות השופט בדימוס פרופסור יצחק זמיר (להלן: ועדת-זמיר), כדי שתמליץ על הדרך להקים ספרייה לאומית בעלת מעמד עצמאי. דוח הוועדה פורסם בפברואר 2004 ומפורטות בו המלצות בדבר מטרות הספרייה הלאומית שתוקם ותפקידיה, צורת התאגוד, הסדרת מעמדה של הספרייה בחוק הספרייה הלאומית, תקנון הספרייה ומוסדותיה, תקציב הספרייה הלאומית וסוגיית היחסים בינה ובין האוניברסיטה העברית, וכן שיתוף הממשלה וקרן "יד הנדיב" בהקמת הספרייה.²⁷

כאמור, בדוח ועדת-זמיר דובר גם על הסדרת מעמדה של הספרייה הלאומית בחוק הספרייה הלאומית. בדוח צוין כי לצד ההמלצה להקים את הספרייה הלאומית כחברה לפי חוק החברות, הוועדה סבורה כי יש צורך גם בחוק אשר יסדיר עניינים מסוימים הקשורים להקמה ולתפקוד של הספרייה הלאומית. בהמשך לכך נכלל בדוח הוועדה נוסח כללי של החוק המוצע.

²⁴ שם, גיליון מס' 18, ינואר 2007.

²⁵ שם.

²⁶ שם.

²⁷ יצוין כי בדברי ההסבר להצעת חוק הספרייה הלאומית, התשס"ו-2005, נכתב כי הצעת החוק מבוססת על דוח ועדת-זמיר.

להלן כמה מעיקרי ההמלצות בדוח ועדת-זמיר (ההדגשות אינן במקור):

- יש להקים ספרייה שתהיה הספרייה הלאומית של העם היהודי ושל מדינת ישראל; בספרייה זו ייכלל בית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי אך היא תהיה נפרדת מהאוניברסיטה העברית ותפעל כגוף עצמאי.
- הספרייה הלאומית אמורה למלא את התפקידים המקובלים של ספרייה לאומית מודרנית, ובכלל זה את התפקיד של ספריית מחקר מרכזית בישראל; הספרייה הלאומית תצטרך לעשות שימוש בטכנולוגיה מודרנית כדי להיות נגישה בכל בית.
- הספרייה הלאומית תוקם כחברה לתועלת הציבור לפי חוק החברות.
- יש צורך בתקופת מעבר לפני הקמת הספרייה הלאומית; לצורך זה ראוי לשנות בהקדם האפשרי את המעמד של בית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי ממעמד של מחלקה באוניברסיטה למעמד של חברה-בת של האוניברסיטה; בתקופת המעבר יהיה צורך לערוך הסכמים עם האוניברסיטה העברית בעניינים שונים הקשורים להקמת הספרייה הלאומית ולתפקודה.
- יש לחוקק חוק שיקנה לספרייה, אף שתוקם כחברה, מעמד של ספרייה לאומית; בין השאר יהיה צורך לקבוע בחוק את החובה להעביר אל הספרייה הלאומית שני עותקים מכל ספר, מכל עיתון, מכל תקליט ומכל סרט היוצאים לאור בישראל, את תפקידה של הספרייה הלאומית לשמש גורם מתאם ומנחה בתחום הספרנות לספריות הציבוריות, את האפשרות לתת לספרייה הלאומית תמיכה כספית באמצעות המועצה להשכלה גבוהה, את הפטור מהוראות חוק החלות על חברות ממשלתיות ומפיקוח של רשות החברות הממשלתיות ועוד.
- יש להקים בניין חדש לשימוש הספרייה הלאומית (בהמלצות הוועדה נכתב כי שאלת מקומו של בניין חדש זה מחייבת בירורים נוספים וכי לדעת משרד מבקר המדינה לא רצוי לקבוע סופית את מקום הבניין החדש קודם שנקבעו מעמדה של הספרייה וההסדרים הנובעים מכך).²⁸
- יש להגדיל בהדרגה את התקציב של בית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי. בעת הגשת הדוח העריכה הוועדה את התקציב השנתי הכולל של בית-הספרים בכ-60 מיליון ש"ח. הוועדה המליצה להגדיל את התקציב השנתי עד תום תקופת המעבר עד 75 מיליון ש"ח, ולפעול להגדלת התקציב השנתי עד 90 מיליון ש"ח לאחר הקמת הספרייה הלאומית. הוועדה המליצה כי חלוקת התקציב השנתי תהיה כדלקמן: המדינה – 50%; האוניברסיטה העברית – 25%; הכנסות עצמיות – 25%.

²⁸ יצוין כי בדוח הוועדה נזכרת נכונותה העקרונית של קרן "יד הנדיב" לתרום להקמת בניין חדש לספרייה הלאומית וכי בישיבות ועדת החינוך, התרבות והספורט שעסקו בנושא הספרייה הלאומית הוערכה תרומה זו ב-80-100 מיליון דולר.

3.2. דוח ועדת הבדיקה הבין-לאומית בנושא בית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי

בחודש דצמבר 1996 מינו שר החינוך, התרבות והספורט דאז, זבולון המר, נשיא האוניברסיטה העברית בירושלים ויו"ר קרן "יד הנדיב" ועדת בדיקה בין-לאומית לנושא בית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי, בראשות פרופסור מיכאל פלדמן. תפקיד הוועדה, שנוסח בכתב המינוי שלה, היה להעריך את היעילות שבה בית-הספרים ממלא משימות של ספרייה לאומית, ואת האופן שבו יהיה אפשר למלא משימות אלה בעתיד בצורה הטובה ביותר. הוועדה הגישה את המלצותיה ביוני 1998.

בדוח הוועדה פורטו בין השאר המלצות אלה:

- יש לחוקק חוק שיקנה לבית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי מעמד של מוסד לאומי שאחראי למילוי צרכים לאומיים חשובים.
- היות שנמצא כי ה"ספרייה הלאומית" היא גוף שפועל בתנאים של מחסור חמור במימון, על הממשלה להכיר במפורש באותם חלקים של תקציב הספרייה הקשורים לפעילויותיה כספרייה הלאומית של ישראל וכספרייה של העם היהודי, ולקבל את האחריות להם. על בסיס זה המליצה הוועדה כי – בהערכה ראשונית – הממשלה תספק ישירות כ-75% מהתקציב השנתי של הספרייה, והאוניברסיטה תהיה אחראית ל-25% הנוספים; הוועדה המליצה גם להגדיל מיידית ובמידה ניכרת את התקציב לשימור אוספי הספרייה ולשחזורם.
- יש להקים בניין חדש לספרייה, סמוך לבניין הקיים, לידי דייוויס, ולשפץ ביסודיות את הבניין הקיים. כמו כן, יש להרחיב את אולמות הקריאה הנוכחיים, כדי שיהיה אפשר להחזיק כ-20% מאוספי הספרייה על מדפים פתוחים.
- יש לבדוק את מדיניות כוח-האדם בבית-הספרים, ובכלל זה נושאים הקשורים להעסקת עובדים, לקידום עובדים ולתשלום פיצויים, ולדאוג שמדיניות זו לא תהיה קשורה לתקנות האוניברסיטה העברית; הוועדה מצאה כי יש בעיות רבות במדיניות כוח-האדם של בית-הספרים, הנובעות ממגבלות תקציביות: אי-החלפת עובדים שפרשו לגמלאות, קיצוץ בתקנים הנוכחיים של העובדים, עיכוב מתן קביעות לעובדים מתאימים וצמצום שעות העבודה. עוד מצאה הוועדה כי רבים מהמועסקים בספרייה היו (בעת הגשת המלצות) קרובים לפרישה לגמלאות, אך כמעט שאין בספרייה דור צעיר של עובדים שמוכן לתפוס את מקום הדור הישן.

נוסף על המלצות אלה נכללו בדוח הוועדה גם המלצות בנושאי הנהלת הספרייה הלאומית ומדיניות ניהול הספרייה, מדיניות הרכש של הספרייה, יחסי הספרייה עם ספריות אחרות בישראל, שימוש בטכנולוגיות מידע ובאמצעים אלקטרוניים ועוד.

4. החלטות קודמות שהתקבלו בכנסת אשר לבית-הספרים

בשנים האחרונות עלה נושא בית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי על סדר-יומה של הכנסת לעתים תכופות. לצד דיוני ועדת החינוך, התרבות והספורט בהצעת חוק הספרייה הלאומית במסגרת הכנתה לקריאה ראשונה במליאת הכנסת נדונו נושא בית-הספרים בכלל וסוגיית הסדרת מעמדו החוקי בפרט בכמה הקשרים נוספים.

בחודש דצמבר 2003 ערכה ועדת החינוך והתרבות סיור בקמפוס גבעת-רם של האוניברסיטה העברית ובתוך כך גם בבית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי. בסיור זה הוצגו לפני חברי הכנסת המלצותיה של ועדת הבדיקה הבין-לאומית בנושא בית-הספרים ונמסר עדכון ראשוני על המלצות ועדת-זמיר, ובכללן ההמלצה לעגן את מעמד הספרייה הלאומית בחוק.²⁹

בחודש מרס 2004 נערך בוועדת החינוך והתרבות דיון בנושא פרסום דוח על מעמדה של הספרייה הלאומית, בעקבות הגשת דוח-ועדת זמיר. יו"ר ועדת החינוך והתרבות דאז, חה"כ אילן שלגי, סיכם את החלטות הוועדה וקבע, בין השאר, כי הוועדה קוראת לממשלה לאמץ את ההמלצות בדוח ועדת-זמיר ולפעול ליישמן בהקדם וכי הוועדה תמשיך ללוות את המהלך להסדרת מעמדה של הספרייה הלאומית בחקיקה.³⁰

בחודש פברואר 2005 ערכה ועדת החינוך, התרבות והספורט סיור נוסף בבית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי, וגם בו הוזכר נושא ההסדרה של מעמד הספרייה הלאומית בחקיקה.³¹ **באותו חודש נערכה בוועדה לענייני ביקורת המדינה ישיבה בנושא שהוגדר: "בית-הספרים הלאומי והאוניברסיטאי – הטיפול בהסדרת מעמדו החוקי", בעקבות דוח של משרד מבקר המדינה בנושא זה.** מדוח מבקר המדינה עלה בין השאר כי ההמלצות של ועדת הבדיקה הבין-לאומית ושל שתי ועדות אוניברסיטאיות שעסקו בנושא זה לא יושמו, וכי החוקים המסדירים את מעמדן של ספריות ציבוריות ואת מעמדם של ארכיונים ציבוריים לא הוחלו על בית-הספרים. בסיכום ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה פנה יו"ר הוועדה דאז, חה"כ יורי שטרן, לוועדת החינוך, התרבות והספורט בבקשה להמשיך בחקיקה של הצעת חוק הספרייה הלאומית. חה"כ שטרן קבע כי על הממשלה לסיים בהקדם את הדיונים על המשך מימון בית-הספרים בשלבי ההתארגנות לקראת הפיכתו לספרייה לאומית, וכי על משרד החינוך לקחת על עצמו את תפקיד ההובלה בכל הקשור להפיכת בית-הספרים לספרייה לאומית ולהיות שותף לצעדים שהאוניברסיטה נוקטת למימוש מטרה זו.³²

²⁹ הכנסת, פרוטוקול מס' 129 של ישיבת ועדת החינוך והתרבות, 30 בדצמבר 2003.

³⁰ הכנסת, פרוטוקול מס' 205 של ישיבת ועדת החינוך והתרבות, 22 במרס 2004.

³¹ הכנסת, פרוטוקול מס' 393 של ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, 3 בפברואר 2005.

³² הכנסת, פרוטוקול מס' 161 של ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 28 בפברואר 2005.