

שימור מבנים ואתרים

תקציר

שימור מבנים ואתרים בעלי ערך תרבותי, היסטורי וארכיטקטוני מעיד על יחסה של החברה לעברה ולערכיה המוצהרים ותואם את העקרונות של פיתוח בר קיימא, שמטרתו להבטיח שמירת משאבים חומריים ורוחניים גם לדורות הבאים. אבדן אתרים ומבנים היסטוריים מדלדל את מטען הזיכרון הקולקטיבי ולכן מן הראוי לעשות לשימורם.

משרד מבקר המדינה בדק את נושא שימור המבנים והאתרים באמצעות שאלון, שנשלח ל-229 רשויות מקומיות בישראל. בדיקה מורחבת יותר נעשתה בתשע רשויות מקומיות (ירושלים, באר שבע, חיפה, טבריה, פתח תקווה, צפת, שפרעם, המועצה המקומית כפר כמא והמועצה האזוריות הגליל התחתון). בדיקות השלמה נעשו במספר משרדי ממשלה - משרד הפנים, משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך), משרד הבינוי והשיכון, המשרד לאיכות הסביבה; במינהל מקרקעי ישראל ובגופים ציבוריים, לרבות המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות (להלן - המועצה לשימור).

ממשלת ישראל החליטה באוגוסט 1999 לאשרר את אמנת אונסק"ו משנת 1972 להגנה על מורשת התרבות ומורשת הטבע של העולם (להלן - האמנה). הוועדה הישראלית, שבה חברים נציגים ממשרדי ממשלה, מגופים ומרשויות ציבוריות וממוסדות אקדמיים, אחראית ליישומה. הוועדה הישראלית קידמה את השימור בישראל, אולם פעילותה איננה נובעת ממדיניות שימור ממלכתית.

בתהליכי שימור מעורבים משרדי ממשלה ורשויות שלטוניות אשר מופקדים על ביצוע חוקים ואמנות שבהם הוראות הנוגעות לתחום השימור: משרד הפנים - מתוקף חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965; משרד החינוך - מתוקף חוק העתיקות, התשל"ח-1978, וחוק רשות העתיקות, התשמ"ט-1989; משרד החינוך אחראי גם, בהתאם לתקנון הוועד הישראלי לאונסק"ו, ליישום אמנות אונסק"ו; המשרד לאיכות הסביבה - מתוקף חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998; משרד הבינוי והשיכון - מתוקף חוק שיפוץ בתים ואחזקתם, התש"ס-1980; הרשויות המקומיות - מתוקף פקודת העיריות, פקודת המועצות המקומיות, צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958. הרשויות המקומיות מוסמכות לחוקק חוקי עזר ולהתקין תקנות בדבר שמירת המראה של חזיתות הבתים; מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) - מתוקף חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960.

גורמים נוספים מעורבים בשימור, ובהם המועצה לשימור, וקרן קיימת לישראל; ועדות תכנון מקומיות, מחוזיות וארציות; גורמים פרטיים ובהם יזמים, מתכננים וגופים מבצעים. לכל מי שעוסק בשימור מטרות משלו, ואין מדיניות מרכזית בתחום.

מהצד האחד, ריבוי החוקים והגופים המעורבים בשימור מבנים ואתרים מקשה על הגורמים השונים את התיאום בעניין ואת ביצוע השימור, ומן הצד האחר, למרות ריבוי החוקים הם אינם כוללים את כל התחומים שהשימור נוגע להם.

ביזור הסמכויות בעניין זה וריבוי הגופים העוסקים בשימור והעובדה שטרם נקבע אינדקס ממלכתי לאתרים, שיאפשר לישראל להציג את המגוון הרב-תרבותי והטבעי שלה על פי האמנה, מחד גיסא, ובהתאם לצורכי השימור הממלכתי והמקומי, מאידך גיסא, מקשים על נקיטת פעולות שימור בישראל.

משרד החינוך מופקד על טיפוח החינוך, על הטמעת הזיקה למורשת ועל יישום אמנת אונסק"ו בתחום שמירת התרבות והטבע, והוא שותף לפעילות המועצה לשימור ורשות העתיקות. נמצא כי למשרד אין מדיניות מוגדרת, תכניות ונהלי פעולה באשר להטמעת החשיבות של שימור מבנים ואתרים.

התוספת הרביעית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק), מסדירה את נושא שימור המבנים והאתרים, אך רק רשויות מעטות יישמו אותה, בין היתר, בשל כך שהחוק אינו מרחיב בהוראותיו בנושא השימור ובהיעדר כלים אפקטיביים להגנה על מבנים ואתרים הראויים לשימור.

הקושי ביישום החוק ניכר במיוחד כאשר בוחנים אותו בהשוואה לחוקי מדינות אחרות, שיש בהם הוראות בעניינים אלה: דרכי מימון השימור לרבות ניוז זכויות, הלוואות ומתן תמריצים כספיים לבעלי הנכסים בגין תחזוקה ושימור של הנכסים; אמצעי אכיפה ועונשים למי שפוגעים במבנים או בשימורם.

החוק נותן בידי הרשויות המקומיות הנחיות וכלים מסוימים, אך הוא משאיר בידי ועדת השימור ובידי הוועדה המקומית לתכנון ולבניה פתח רחב המאפשר להן לסגת בכל עת מהנחיות השימור שהן עצמן קבעו. הרשויות המקומיות הן שקובעות מה לשמר בתחומן, וההוצאות מוטלות לעתים על הרשויות המקומיות ועל הוועדות המקומיות.

תכנית מתאר ארצית היא תכנית סטטוטורית הכוללת נושאים בעלי חשיבות לאומית שמציגה את המדיניות באותם נושאים. בשנות השישים של המאה העשרים הוכנה תכנית מתאר ארצית 9 - תכנית לאתרי התיישבות - שכללה 206 אתרים ומבנים מהתקופה שבין ראשית המאה ה-19 לבין קום המדינה המשקפים את הפעילות הציונית בארץ ישראל. התכנית הטילה מגבלות על בנייה באתרים ועל שימוש בהם. התכנית נדונה בוועדות התכנון והגיעה לשלבים סופיים, אולם היא לא אושרה, וכתוצאה מכך לא הוטלה כל מגבלה על הבנייה ועל השימוש במבנים אלה, דבר שפגע באפשרות לשמרם.

בשנת 1982 אישרה הממשלה את תכנית מתאר ארצית 21, שהיא תכנית לאתרי מלחמת העצמאות הכוללת 119 אתרים שחשיבותם הלאומית הוכרה והם מיועדים לשימור. נמצא כי ממועד אישור התכנית ועד סיום הביקורת, יוני 2005, אף לא אחד

מהאתרים הללו הוכרז על ידי שר הפנים אתר לאומי. אי-הכרזה על האתרים והיעדר תכניות מפורטות, במיוחד לאתרי הטבע, לא אפשרו להקנות להם את מעמדם המיוחד, להגן עליהם ולשמר אותם.

בשנים 1979-2000 הכריזו שרי הפנים על 18 אתרים כאתרים לאומיים מתוקף חוק גנים לאומיים ושמורות טבע, התשכ"ג-1963, וחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998,¹ במגמה למנוע פגיעה בהם ולאפשר את שימורם. האתרים הוכרזו בלא שנקבעו לכך אמות מידה ברורות.

המשרד לאיכות הסביבה, שהוא המשרד האחראי ליישום חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998, בדק לראשונה בפברואר 2005 את מצבם הפיזי של האתרים ואת האחראיות להפעלתם ולתחזוקתם. הבדיקה העלתה כי אתרים אלה חלקם טופלו בידי גופים שונים, ולא היה מידע על תחזוקתם ועל האחראיות לכך. מ-18 אתרים שומרו 13.

בשנים 1998, 2001 ו-2005 החליטה ממשלת ישראל לשקם 50 אתרי ההתיישבות בעלות של כ-75 מיליון ש"ח (במחירי 1998). נמצא כי החלטות הממשלה לא יושמו במלואן. עד יוני 2005 הועברו לגופים המופקדים על השימור והשיקום רק כ-40% מן התקציב המובטח.

מועצת מקרקעי ישראל החליטה בשנת 1988 להקים ועדת שימור במינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) שבה יהיו חברים גם נציגי המועצה לשימור ונציגי קרן קיימת לישראל. על הוועדה הוטל לגבש את עמדת המינהל בנושא שימור מבנים ואתרי התיישבות בכלל ולהמליץ על דרכי פעולה בנושא. הוועדה לא מילאה את התפקידים שיועדו לה.

בידי מינהל נכסי הדיור הממשלתי שבמשרד האוצר ובידי הרשויות המקומיות אין מידע לגבי מבנים המיועדים לשימור שהמדינה מחזיקה.

בית פרומין (בניין הכנסת לשעבר), בניין מנדלבאום ומתחם מע"ץ הם שלושה מתחמים המיועדים לשימור בירושלים אשר הוחזקו במשך שנים על ידי המדינה בלא ששוקמו ובלא ששומרו אף על פי שהוכרו כמיועדים לשימור.

לפי חוק העתיקות, התשל"ח-1978, עתיקה היא, בין היתר, נכס שנעשה בידי אדם לפני שנת 1700 לספירה הכללית, ונכס שנעשה בידי אדם החל בשנת 1700 לספירה הכללית, והוא בעל ערך היסטורי והשר הכריז שהוא עתיקה. סמכות דומה הייתה לשר על פי פקודת העתיקות שקדמה לחוק. רשות העתיקות מטפלת בעיקר באתרים מלפני שנת 1700, אולם גם באתרים מסוימים מתקופות מאוחרות יותר, מבלי שהכריזה עליהם כעתיקות, לפי משמעותן בחוק העתיקות, התשל"ח-1978. חלוקת הסמכויות בעניין שימור אתרים בין רשות העתיקות, בין המועצה לשימור ובין הרשויות המקומיות אינה ברורה, במיוחד לגבי אתרים מהתקופה 1700-1888.

1 קדם לו חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ב-1992, שנכנס לתוקף בשנת 1992.

אחת הדרכים לשמירה על חזותם החיצונית של מבנים ובין היתר של מבנים המיועדים לשימור היא שיפוץ ותחזוקה נאותה של חזיתותיהם. חוק שיפוץ בתים ואחזקתם, התש"ס-1980, מאפשר לרשויות המקומיות לשמר מבנים ולמנוע את הידרדרותם הפיזית באמצעות שיפוץ. נמצא כי משרד הבינוי והשיכון והרשויות המקומיות לא עשו שימוש בחוק.

רק מ-255 הרשויות המקומיות השתמשו בכלים העומדים לרשותן וחוקו בשנים 1958-2000 חוקי עזר המאפשרים אכיפת שיפוץ של חזיתות בתים ושמירה עליהן.

מהממצאים בעניין יישום התוספת הרביעית לחוק עולה כי לא בכל הרשויות המקומיות הוקמו ועדות שימור, כנדרש בחוק; חלק מהוועדות שהוקמו לא היו פעילות והרכבן לא תאם את הוראות החוק. משרד הפנים לא פיקח על הקמת ועדות השימור ברשויות המקומיות, ולא היה בידיו מידע מעודכן אם הוקמו.

נמצא, כי יש צורך בשינוי הרכב ועדת שימור - איוש תפקיד יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ויו"ר ועדת השימור באותו אדם טומן בחובו בעייתיות, מאחר שהשיקולים העומדים לנגד עיניו של יו"ר ועדה מקומית נוגדים לעתים את אלה של יו"ר ועדת שימור: בכובעו כיו"ר הוועדה המקומית הוא מתמקד במכלול השיקולים הקשורים לתכנון העיר ולפיתוחה בהווה ובעתיד, ואילו בכובעו כיו"ר ועדת השימור הוא מחויב לשימור מורשת העבר ולשמירה על האינטרס הציבורי בהקשר זה. על בעיה זו הצביע גם מהנדס עיריית ירושלים.

רק ב-58 רשויות מקומיות הוכנה רשימת אתרים מיועדים לשימור, ורק ב-18 מהן כללה הרשימה את כל הפירוט הנדרש בחוק. כמו כן, נמצא כי רק ב-50 רשויות מקומיות נקבעו אמות מידה להכנת הרשימה.

לא ניתן להגן על מבנים ואתרים ולשמרם ללא רשימות אתרים מאושרות המעוגנות בתכניות סטטוטוריות. רק ב-35 רשויות מקומיות ועדת השימור אישרה את רשימת האתרים, ורק ב-10 רשויות אישרה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה את הרשימה.

רק ברשויות מקומיות אחדות הוכן נוהל המסדיר את עבודת ועדת השימור ואת עבודת היחידות השונות שלהן נגיעה לכך.

ועדת השרים לענייני סמלים וטקסים החליטה עוד בינואר 1986 על הצבת שלטים באתרים בעלי משמעות חינוכית-היסטורית והטילה על המועצה לשימור לעשות סקר ולקבוע מהם האתרים הראויים לשילוט. על פי נתוני המועצה לשימור משנת 2005, הותקנו שלטים בכ-1,000 מב-10,000 מבנים ואתרים המיועדים לשימור ברחבי הארץ.

נמצא כי רק בחלק מהרשויות המקומיות נבחנו הפוטנציאל הכלכלי של שימור המבנים והאתרים וההשפעות התכנוניות הישירות והעקיפות שלו על המערכת העירונית.

ברוב הרשויות המקומיות לא נעשו אומדנים ובדיקות לגבי עלויות השיפוץ של מבנים המיועדים לשימור ולא הוכנו תכניות לשיפוץ המבנים הללו.

בחקיקה נקבעו כמה מקורות כספיים למימון ולתמרוץ של פעולות לשימור מבנים ואתרים: היטל השבחה, שינוי השימוש המותר במבנה, מתן זכויות בנייה נוספות וניוד זכויות בהתאם למגבלות ולתנאים הספציפיים. נמצא כי רק רשויות מעטות פועלות למימוש מקורות אלה, ורובן ציינו כי אין להן המשאבים הדרושים למימון שימור המבנים והאתרים.

בירושלים יש יותר מ-3,000 אתרים בעלי חשיבות לאומית ובין-לאומית הראויים לשימור (מלבד האתרים בעיר העתיקה).

עיריית ירושלים הגבירה בראשית שנות האלפיים את פעילותה בנושא, אך בהיעדר כרטסת מאושרת ומעוגנת בתכניות בניין עיר מרבית האתרים המיועדים לשימור בעיר נותרו ללא הגנה סטטוטורית. מאפריל 2004 מכינה העירייה תכנית מתאר חדשה לשכונת רחביה, אולם עד כה לא עצרו הליכי התכנון את הריסת המבנים בשכונה, הנעשית בהיתר.

בשנים האחרונות נהרסו ברחביה ובטלביה, באישור ועדות התכנון העירוניות, כמה מבנים הרשומים בכרטסת השימור - בית בסן, בית פונר והבית ברח' ארלוזורוב 9. נוסף על כך המליצה ועדת השימור העירונית להרוס שני מבנים הרשומים בכרטסת השימור - מבנה ברח' אבן שפרוט 17-19 ומבנה ברח' אבן עזרא 14. ההחלטות על הריסת המבנים ניתנו בניגוד לדעת מהנדס העיר ולהמלצת צוות היועצים לשימור, ולא נומקו ולא פורטו בהן השיקולים לקבלתן.

בשכונות שיש להן תכניות הכוללות הנחיות שימור, כמו המושבה הגרמנית והמושבה היוונית, נעשות לעתים פעולות כמו מתן אישור לתוספות בנייה הפוגעות באופי המבנים ופוגמות במרקם השכונה. פעולות אלה נעשות בשל זכויות בנייה מוקנות.

בבאר שבע כ-110 אתרים מוכרזים לשימור ועוד כ-300 ראויים לשימור; מרביתם נמצאים בשטח העיר העתיקה. בשנים 2004-2005 קידמה עיריית באר שבע הליכי תכנון סטטוטורי לכמה אתרים בעיר כגון פארק המדע ואתר קצין העיר. אולם הזנחה ממושכת של אתרים גרמה לנזקים שעלות תיקונם גבוהה באתרים הלאומיים - תחנת הרכבת הטורקית ובית אשל - וזירזה הריסת אתרים אחרים.

עיריית באר שבע מקדמת בשנים האחרונות כמה תכניות סטטוטוריות נקודתיות בשטח העיר העתיקה, עם זאת לפי תכנית האב לעיר העתיקה, יש חשיבות לתפיסת השטח כאתר אחד, ולפיכך לשם פיתוחו ולשימורו דרוש גם תכנון מרכזי וכולל שלו. בשנת 2002 החל משרד הבינוי והשיכון לקדם, בשיתוף עיריית באר שבע, תכניות פיתוח ושימור לשני מתחמים בעיר העתיקה ששטחם 40% משטחה. נמצא שהעירייה לא קידמה תכנון מרכזי וכולל לשימור אתרים ב-60% הנותרים של העיר העתיקה.

בחיפה נשמרו מבנים היסטוריים רבים. בעיר בוצעו עבודות לשימור בפרויקטים שונים, אולם יש מבנים מיועדים לשימור אשר לא טופלו ומצבם הפיזי הידרדר, כגון בית רוזנפלד, בית אמיל תומא ובית הנג'אדה. בכמה מבנים המיועדים לשימור בוצעו שינויים ונבנו תוספות בנייה, וכתוצאה מכך נגרם נזק למרקם הבניינים ולייחודם.

על פי הערכה של ועדת השימור והוועדה המקומית בעיריית פתח תקווה, יש בעיר כ-60 אתרים הראויים לשימור. ממצאי הביקורת מצביעים על אזלת יד קשה של

העירייה בשימורם. רק שניים מ-60 האתרים שומרו. לעומת זאת, יותר מעשרה אתרים נשרפו או נהרסו עד כדי כך שבחלק מהם היה צורך להכריז על המבנה כמבנה מסוכן או להרוס אותו לחלוטין. יותר מ-15 מבנים נמצאים במצב של הזנחה מחמירה והולכת.

בטבריה כ-86 מבנים ואתרים המיועדים לשימור. העירייה לא טיפלה בהם אף על פי שהייתה שותפה עוד בשנת 1988 להכנת תכנית אב לשימור לעיר. חלק מן המבנים נהרסו או ננטשו ורבה בהם העזובה, למשל במלון גינוסר-בית אלישבע וב"בית אלומות" בשכונת מימוניה.

בכפר כמא החלה המועצה, בשיתוף המועצה לשימור, בשחזור ובשימור של בית שאמי כמרכז עולמי למורשת העדה הצ'רקסית ובשימור גרעין הכפר. האתרים האחרים נשארו נטושים והרוסים.

במועצה האזורית הגליל התחתון כ-110 אתרים המיועדים לשימור. המועצה ביצעה עבודות שימור בתוואי הרחוב הראשי באילניה אך לא שימרה את כל המתחם. במושבה מצפה ארבעה אתרים המיועדים לשימור, אחד מהם הוא מבנה בית הספר הישן שנמצא נטוש והוכרז מבנה מסוכן.

בצפת כ-350 אתרים ומבנים היסטוריים: בתי מגורים ובתי כנסת. חלקם הרוסים, מוזנחים ונטושים. העירייה לא טיפלה במבנים ובאתרים ולא שימרה אותם, ולחלקם נגרם נזק בלתי הפיך, כגון מתחם בית בוסל, שמבניו נטושים ומתפוררים.

בעיר שפרעם אתרים היסטוריים שהבולט ביניהם הוא מצודת שפרעם. במצודה בוצעו שיפוצים חלקיים, אך היא נותרה שוממת ומוזנחת, קירותיה מטים לנפול והיא מסוכנת לציבור.



שימור מבנים ואתרים ומטרותיו

1. "שימור" מוגדר כפעולה להבטחת המשך קיומם של מבנים ואתרים שיש להם ערך תרבותי, היסטורי וארכיטקטוני, והוא מעיד על יחסה של החברה לערכיה המוצהרים². יש שימור של מתחם או מבנה ויש שימור של מורשת הבינוי³. זה האחרון מכוון למנוע הזנחה, השחתה והריסה של

2 ראו ח' נובנשטרן, למען עתידו של עברנו, בתוך לגעת בעבר ולשמרו למחר, שימור מבנים ואתרים היסטוריים - היבטים חינוכיים, המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות, משרד החינוך והתרבות, החברה להגנת הטבע, 1991, עמ' 11.

3 מתחם - קבוצת מבנים בעלי מכה משותף ארכיטקטוני או היסטורי, תרבותי או חברתי. חשוב לשמר את אופי המתחם ולכן לא ניתן לשנות את הבניינים שבו או להוסיף עליהם. בשימור המתחם נותנים את הדעת גם לגורמים החברתיים, הכלכליים והפוליטיים הנוגעים אליו. ראו ח' נובנשטרן, שם. פרופ' י' שביד, אדריכל מ' טרנר, אדריכל ג' סולר, מונחי יסוד בשימור מורשת הבינוי, בתוך שימור מבנים ואתרי התיישבות היבטים ערכיים ומשפטיים, המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות, החברה להגנת הטבע, מרכז מחקר למורשת הארכיטקטורה - הטכניון חיפה, ירושלים, התשנ"ה-1995.

האתר ושינוי דמותו, הסתרתו ופגיעה בדמותו על ידי תוספות בנייה. מדינות רבות בעולם⁴, שהיה להן עניין לשמר נכסי עבר, יצרו כלים משפטיים-חוקיים מיוחדים המבטיחים הגנה כנגד הרס של מורשת העבר הבנויה.

לשימור מבנים ואתרי התיישבות עשויות להיות מטרות לאומיות, דתיות, חינוכיות, תכנוניות ותיירותיות. הוא מאפשר היכרות של החברה עם העבר, מלמד מהם ערכיה, יוצר הזדהות עם המקום, מגביר את רגש השייכות לו ומעצב את הדימוי העצמי של היחיד⁵. במדינת ישראל פוזרים יישובים, אתרים ומבנים שמלמדים על תולדות ההתיישבות בארץ, ובאמצעותם ניתן להקנות את מורשתה. שימור מבנים ואתרים בעלי ערך היסטורי מאפשר גם להגן על המורשת התרבותית של אוכלוסיות מיעוטים המתגוררות בישראל תוך הדגשת ייחודם התרבותי והדתי.

יש הדוגלים בשימור ובשיקום מלאים של מבנים, כפי שנעשה בבית ביאליק ובבית רוקח בת"א, בטחנת הרוח בירושלים ובמקומות נוספים בארץ, ויש המצדדים בתיעוד ובשחזור של אלמנטים ארכיטקטוניים בודדים כמו במתחם טליתא קומי בירושלים⁶, שנחשב בעל חשיבות ארכיטקטונית והיסטורית ממדרגה ראשונה.

השימור דורש לא רק הימנעות מעשייה אלא גם פעילות אקטיבית של תחזוקה, תיקון, שיפוץ וחיוזוק נרחב פיזי-חומרי המקשר בין העבר, ההווה והעתיד. שימור מבנים הוא גם כלי תכנוני לשיקום מתחמים ומנוף לפיתוח המסחר, התיירות והמגורים⁷. החלטה על שימור מבנה ככלי לשמירת המורשת הבנויה אינה מחייבת עמידה באמות מידה ברורות, אלא באמות מידה גמישות ומשתנות ממקום למקום, וחשיבות המבנה איננה חייבת לבוא לידי ביטוי בייחוד האדריכלי ברמה הבין-לאומית. די בעצם העובדה שהוא חלק מהמורשת הבנויה המקומית כדי להעניק לו מעמד של מבנה מיועד לשימור. אין זה רצוי או אפשרי לשמר את כל המבנים השייכים לתקופה או לסגנון ארכיטקטוני כלשהם, ועל כן שימורם חלקי.

2. לשימור יתרונות תרבותיים, חברתיים, תיירותיים וכלכליים, אבל הוא כרוך לעתים גם בנזקים כלכליים אפשריים לבעלי הקרקע והמבנים ולבעלי מבנים סמוכים. על כן יש למצוא את האיזון הנכון בין זכויות הקניין של הפרט ובין אינטרס הכלל.

3. בחודשים אוקטובר 2004 - יוני 2005 בדק משרד מבקר המדינה את נושא שימור המבנים והאתרים. הבדיקה כללה סקר באמצעות שאלון שנשלח ל-229 רשויות מקומיות בישראל⁸. בדיקה מורחבת יותר נעשתה בתשע רשויות מקומיות - **ירושלים, באר שבע, חיפה, טבריה, פתח תקווה, צפת, שפרעם, המועצה המקומית כפר כמא והמועצה האזורית הגליל התחתון**. בדיקות השלמה נעשו במספר משרדי ממשלה - משרד הפנים, משרד החינוך התרבות והספורט (להלן - משרד

-
- 4 למשל: ארצות הברית, אנגליה, קרואטיה, הונגריה, יפן, מקסיקו, בלגיה, שוודיה, גרמניה, פינלנד ובולגריה.
 - 5 ד"ר א' פרנקל, ק' דניס, ש' חניקיס, ח' ירון, חברת סיטילינק - מתאר תכנון אורבני ויעוץ כלכלי, איתור ההשפעות המאקרו כלכליות של שימור מבנים בתל אביב, עמ' 69.
 - 6 מוסד פרוטסטנטי שהוקם ב-1868 ושימש בעת הקמתו כבית חינוך לנערות. השם לקוח מן הברית החדשה (מרקוס פרק ה פסוק 41) - "ויחזק ביד הנערה ויאמר טליתא קומי אשר יאמר נערה אני אומר לך קומי". י' בן-אריה, עיר בראי התקופה, ירושלים החדשה בראשיתה, יד בן צבי, 1979, עמ' 183. שימור נעשה באמצעות "תיעוד תלת-מימדי" שכלל שלושה אלמנטים ארכיטקטוניים אשר פורקו מהבניין המקורי שנהרס בשנת 1980 ונבנו זה על ידי זה על בסיס מוגבה.
 - 7 ד"ר א' פרנקל, ק' דניס, ש' חניקיס, ח' ירון, שם עמ' 1.
 - 8 במועד הביקורת היו בישראל 255 רשויות מקומיות, 24 מהן ביש"ע ושתיים הן מועצות מקומיות תעשייתיות שעליהן לא חלים החוקים הנוגעים לשימור.

החינוך), משרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון והמשרד לאיכות הסביבה - במינהל מקרקעי ישראל ובגופים ציבוריים לרבות המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות (להלן - המועצה לשימור).

במסגרת הביקורת נסקרו הכללים והכלים שנקבעו באמנות בין-לאומיות שישראל חתומה עליהן ובדין הישראלי. נבחנו פעולות הגופים האחראים ליישום שימור באתרים לאומיים, ב-50 אתרי התיישבות ובמבנים ובמתחמים אחדים. כמו כן נבדקו תכניות שבהן הוראות שימור, נזקים שנגרמו מאי-שימור ועניינים נוספים כמו דרכים למימון השימור ומתן תמריצים לכך.

שימור מבנים ואתרים בישראל הלכה למעשה

1. השימור כולל שלושה שלבים עיקריים: (א) סקר ותיעוד - איסוף נתונים, ניתוחם, הגדרת הערך התרבותי, ההיסטורי או הארכיטקטוני של המבנה או האתר. (ב) תכנון לפי צורכי מזמין השימור, האמצעים העומדים לרשותו והמצב הפיזי של המבנה; פיתוח תכנית שימור; הגדרת תהליך העבודה. (ג) ביצוע השימור. שימור מבנים ואתרים נעשה במבנים ואתרים שהוקמו משנת 1700 ואילך.

2. בתהליכי שימור מעורבים משרדי ממשלה ורשויות שלטוניות אשר מפקדים על ביצוע חוקים ואמנות שבהם הוראות הנוגעות לתחום השימור: משרד הפנים - מתוקף חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965; משרד החינוך - מתוקף חוק העתיקות, התשל"ח-1978, וחוק רשות העתיקות, התשמ"ט-1989; משרד החינוך אחראי גם, בהתאם לתקנון הוועד הישראלי לאונסק"ו, ליישום אמנות אונסק"ו; המשרד לאיכות הסביבה - מתוקף חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998; משרד הבינוי והשיכון - מתוקף חוק שיפוץ בתים ואחזקתם, התש"ס-1980; הרשויות המקומיות - מתוקף פקודת העיריות, פקודת המועצות המקומיות, צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, וצו המועצות המקומיות (מועצות אזורים), התשי"ח-1958. הרשויות המקומיות מוסמכות לחוקק חוקי עזר ולהתקין תקנות בדבר שמירת המראה של חזיתות הבתים; מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) - מתוקף חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960.

גורמים נוספים מעורבים בשימור, ובהם המועצה לשימור, וקרן קיימת לישראל; ועדות תכנון מקומיות, מחוזיות וארציות; גורמים פרטיים ובהם יזמים, מתכננים וגופים מבצעים. לכל מי שעוסק בשימור מטרות משלו, אין מדיניות מרכזית בתחום.

מהצד האחד, ריבוי החוקים והגופים המעורבים בשימור מבנים ואתרים מקשה על הגורמים השונים את התיאום בעניין זאת ביצועו, ומן הצד האחר, למרות ריבוי החוקים, הם אינם כוללים את כל התחומים שהשימור נוגע להם (ראו בהמשך).

3. במהלך השנים נעשו פעולות שימור ושחזור לא מעטות, לדוגמה: במושב הגרמנית בחיפה; בנווה צדק ובמתחם לב תל אביב בתל אביב; בימין משה ובנחלת שבעה בירושלים; במטולה, בכינרת, בזיכרון יעקב, בראשון לציון, בגדרה ובמזכרת בתיה. כמו כן הוקמו 136 מוזאונים ואתרי ביקור בכל רחבי הארץ.

4. בעקבות המלצת ועדת החינוך של הכנסת הוקמה בשנת 1984 המועצה לשימור. המועצה לשימור היא גוף ציבורי מקצועי שאין לו מעמד וביטוי בחוקים התומכים בשימור, והיא מחלקה בחברה להגנת הטבע. 35 ארגונים ציבוריים, ממלכתיים ואקדמיים חברים בה. מטרותיה הן מניעת

הרס מבנים היסטוריים, ייזום שימור מבנים ברחבי הארץ והקניית ערכים חינוכיים המדגישים את חשיבות שימור המורשת הבנויה בארץ. תפקידה לאתר את המבנים הראויים לשימור ולסייע ולייעץ לרשויות המקומיות ולוועדות השימור בהן. בכל אזור פועלים רכז מטעם המועצה, ועדת מומחים ציבורית ומתנדבים. המועצה לשימור רשאית לייזום תכניות לשימור אתרים בכל רחבי הארץ בהתאם לצו שהוציא שר הפנים בפברואר 1992 מתוקף סמכותו לפי סעיף 3 לתוספת הרביעית לחוק.

יישום אמנות שימור בין-לאומיות

1. אונסק"ו⁹ פועל לזיהוי, להגנה ולשימור של אתרי מורשת תרבות ומורשת טבע בכל רחבי העולם הנחשבים לבעלי ערך מיוחד. למטרה זו אימצה הוועידה הכללית של אונסק"ו, בנובמבר 1972, את האמנה להגנה על מורשת התרבות ועל מורשת הטבע של העולם, שנכנסה לתוקף בדצמבר 1975. האמנה קובעת את חובת המדינות החברות בה לזהות את האתרים הפוטנציאליים ואת תפקידיהן להגן עליהם ולשמר אותם. ממשלת ישראל החליטה באוגוסט 1999 לאשרר את האמנה, והיא חלה על ישראל החל מינואר 2000. מאחר שהאמנה היא דקלרטיבית, היינו מצהירה על מנהג קיים, אשרורה בממשלה הופך אותה לחלק מן הדין המקומי. אמנות השימור המקובלות בעולם מהוות את הבסיס שלפיו כל מדינה יוצקת את דפוסי חוקי השימור¹⁰.

2. בהתאם לתקנון הוועד הישראלי לאונסק"ו¹¹ שאושר בשנת 1952, שר החינוך ושר החוץ אחראיים לוועד, והאחריות המיניסטריאלית חלה על שר החינוך. כמו כן גם על פי סעיף 99 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, חלה על מגיש התכנית חובת התייעצות עם שר החינוך בנוגע לכל הוראה בתכנית מתאר מחוזית או מקומית בדבר שמירה על בניינים או אתרים בעלי חשיבות היסטורית או ארכאולוגית.

הוועד הישראלי לאונסק"ו אחראי ליישום האמנה באמצעות הוועדה הישראלית למורשת העולמית (להלן - הוועדה הישראלית). בוועדה הישראלית חברים נציגים של משרד החינוך, של משרד הפנים, של משרד החוץ, של המשרד לאיכות הסביבה ושל משרד התיירות; נציגים של מינהל מקרקעי ישראל, של גופים מייעצים, של גופים ציבוריים לא ממשלתיים (בניהם המועצה לשימור), של גופים מקצועיים (אדריכלים ומתכננים סביבתיים), של רשויות (רשות העתיקות ורשות הטבע והגנים), של קרן קיימת לישראל, של מרכז השלטון המקומי, ושל מוסדות אקדמיים. הוועדה הישראלית פועלת להטמעת עקרונות האמנה במערכת התכנון, הן באמצעות החוק הן באמצעות גיוס תמיכה ציבורית ומקצועית.

9 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (ארגון החינוך, המדע והתרבות של האו"ם; חברות בו 180 מדינות, נכון למרס 2005).

10 א' הכהן, "אמנת שימור אתרים היסטוריים", בתוך שימור מבנים ואתרי התיישבות היבטים ערכיים ומשפטיים, המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות, החברה להגנת הטבע, מרכז מחקר למורשת הארכיטקטורה - הטכניון חיפה, ירושלים, התשנ"ה-1995.

11 הוועד הוקם בשנת 1949 על ידי שר החינוך ושר החוץ. חברי הוועד הם נציגים של משרדי ממשלה, של גופים ציבוריים ושל אנשי מקצוע בתחומים שבהם עוסק אונסק"ו. הוועד פרסם במשך השנים הנחיות אופרטיביות, תפעוליות וכלליות ליישום האמנה.

הוועדה הישראלית פועלת לקידום השימור מתוקף החתימה על האמנה הבין-לאומית, אולם פעילותה נעשית בלא שהממשלה או השרים המופקדים על השימור קבעו והגדירו עקרונות לכך ובלי שנקבעו והוגדרו החובות וסמכויות הפעולה של כל אחד מהגופים שצוינו לעיל.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך, המופקד על יישום האמנה, כי מן הראוי שינחה את הוועדה בעניין זה.

3. האמנה קובעת כי על כל מדינה שאשררה אותה להכין רשימת אתרים בעלי "משמעות אוניברסאלית יוצאת מהכלל", ולהטמיע אמצעים לשימור המורשת התרבותית והטבעית של האתרים המצויים בתחומה, להגן עליהם, להציגם ולהבטיח את קיום מאפייניהם המשמעותיים.

הוועדה הישראלית הכינה רשימה ראשונית של אתרים הראויים להיכלל ברשימת המורשת העולמית בהתאם לאמות המידה שנקבעו באמנה. בדצמבר 2000 היא הגישה לוועדת המורשת העולמית של אונסק"ו 23 אתרים המועמדים להכרזה כאתרי מורשת עולמית. חמישה מהם הוכרו: בדצמבר 2001 הוכרו מצדה ועכו (העיר העתיקה), ביולי 2003 הוכרה תל אביב (העיר הלבנה - בתי הבאהאוס¹²), וביולי 2005 הוכרו דרך הבשמים כנגב ושלושה תלים מקראיים - חצור (בגליל), מגידו ובאר שבע. ירושלים (העיר העתיקה של ירושלים והחומות) קיבלה מעמד אתר מורשת עולמית כבר בשנת 1981.

משרד הפנים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005, כי נציג מינהל התכנון במשרד הפנים הוא חבר פעיל בוועדות של הוועד הישראלי לאונסק"ו ולקח חלק פעיל בגיבוש הרשימה וביישום ההכרזות על האתרים.

בתשובת רשות העתיקות למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 צוין כי ההכרה של אונסק"ו באתר כאתר מורשת עולמית מעניקה כבוד והכרה, אבל אין מטפלים באתרים שהוכרו טיפול מתאים. חלק מהאתרים מצבם קשה והם אתרים בסיכון. ללא טיפול מטעם המדינה יהיה קשה בעתיד לשמור עליהם.

4. באוגוסט 2004 הכינה הוועדה הישראלית דוח שכלל את פירוט הפעולות הנעשות ליישום אמנת המורשת העולמית. היא קבעה שהבעיה בתחום זה היא ביזור סמכויות השימור והיעדר מדיניות ארצית-לאומית. הוועדה החליטה לבחון את האפשרות להקים רשות ממלכתית למורשת תרבות וטבע, שתסייע לפעילות כל הגופים העוסקים בשימור בארץ, חבריה התרשמו כי יש לפתח אינדקס ממלכתי לאתרים שיאפשר לישראל להציג את המגוון הרב-תרבותי והטבעי שלה.

נמצא כי עד יוני 2005 לא ננקטו פעולות של ממש ליישום ההמלצות שפורטו בדוח.

משרד החינוך מופקד על טיפוח החינוך, על הטמעת הזיקה למורשת ועל יישום אמנת אונסק"ו בתחום שמירת התרבות והטבע, והוא שותף לפעילות המועצה לשימור, אולם נמצא כי אין לו מדיניות, תכניות ונוהלי פעולה בתחום השימור.

12. אסכולה וסגנון באדריכלות, שמאפייניהם הם עיצוב פונקציונלי, קווים גיאומטריים פשוטים ונקיים ושאיפה לביטוי באמצעים מינימליים; הסגנון פותח בבית ספר לארכיטקטורה ולעיצוב שייסד וולטר גרופיוס בגרמניה ב-1919. בשנות השלושים והארבעים של המאה העשרים נבנו רבים מבניה של תל אביב בסגנון הבאהאוס.

משרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2005 כי דוח הוועדה הוא דוח ביניים, ובגין מחסור במשאבים הוא מבוצע חלקית. המשרד ציין כי הוועדה הישראלית החלה בפיתוח אינדקס לאומי בשיתוף פעולה עם כל גורמי השימור בארץ. לדעת משרד החינוך, ראוי לרכז את הטיפול בנושא ברשות מרכזית, "רשות מורשת ישראל", שתעסוק בחינוך ובהטמעה באופן כולל.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי מן הראוי שיפעל לגיבוש מדיניות ממלכתית ועקרונות שימור לאתרים ולמבנים המיועדים לשימור בישראל לפי סדרי עדיפויות שיקבע.

שימור במסגרת חוק התכנון והבנייה

1. החוק העיקרי העוסק בשימור הוא חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק): לפי סעיף 61 לחוק, מטרתה של תכנית מתאר מקומית יכולות להיות בין היתר, שמירה על כל בניין ודבר שיש להם חשיבות אדריכלית, היסטורית, ארכיאולוגית וכיו"ב. סעיף 69(5) לחוק קובע כי "כל עוד אין הוראות מתאימות בתכנית מתאר, מותר לקבוע בתכנית מפורטת הוראות לכל עניין שיכול להיות נושא לתכנית מתאר מקומית לפי סעיף 63, וכן מותר לקבוע בה הוראות בעניינים אלה: ... (5) שמירה על מקומות, מבנים ודברים אחרים שיש להם חשיבות לאומית, דתית, היסטורית, ארכיאולוגית, מדעית או אסתטית".

בשנת 1991 תוקן החוק ונקבע בסעיף 76א כי על תכנית לשימור אתרים יחולו הוראות התוספת הרביעית לחוק, וחוקה התוספת האמורה. עד אז לא הייתה בחוק התייחסות מיוחדת וממוקדת למבנים ואתרים, למעט מספר סעיפים בחוק התכנון והבנייה שעסקו בשימור, ולמעט פרק שעסק ב"אתרים לאומיים" שהוסף בשנת 1974 לחוק הגנים לאומיים ושמוורות טבע, התשכ"ג-1963¹³ (חוק שתוקן מאוחר יותר לחוק גנים לאומיים, שמוורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998).

התוספת הרביעית חוקה בתקופה של תהליכי פיתוח מואצים. היא מסדירה את שימור המבנים והאתרים בחוק התכנון והבנייה, העוסק בפיתוח הפיזי בישראל, כדי שהמתכנן יתחשב בצורך לשמר את מורשת העבר.

התוספת הרביעית העניקה לרשויות המקומיות מעמד ותפקיד נכבדים ביזום השימור של מבנים ואתרים היסטוריים וביישומם וכלים תחיקתיים בסיסיים להתמודד עמו. היא הטילה עליהן את הסמכויות ואת האחריות העיקרית ליישום החוק. לפי התוספת, תכנית לשימור אתרים כמוה כתכנית מתאר מקומית, ועל כל רשות מקומית להקים ועדה לשימור אתרים; בחוק הוגדרו מעמדה ותפקידיה. בין היתר, נקבע כי על הוועדה להכין רשימת מבנים לשימור. עוד עוסקת התוספת הרביעית במעמד אתר המיועד לשימור בתקופת הכנת התכנית; בהפקדת תכנית לשימור; בהתאמת הפעילות בנכס לתכנית השימור; במימון תכנית שימור אתרים (פיצויים, היטל השבחה, הוצאות הכרוכות בעבודות לתחזוקת האתר ולשיפוצו, הפקעות והקלות במס) ובהגשת ערר.

13 ע' סולודר, "חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 31) (תכנית לשימור אתרים, תשנ"א-1991), ההיבט הפורמלי", בתוך שימור מבנים ואתרי התיישבות, היבטים ערכיים ומשפטיים, המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות, ירושלים, החברה להגנת הטבע, מרכז מחקר למורשת הארכיטקטורה - הטכניון חיפה, התשנ"ה-1995.

מי שמופקד על ביצוע החוק הוא משרד הפנים (להלן - המשרד). בחוזרי מנכ"ל מן השנים 1991, 1995 ו-1999 פרסם המשרד קווים מנחים בעניין. כמו כן פורסם בחוזרי המנכ"ל נוהל עבודה המפרט את תפקידי הוועדה וסמכויותיה ואת מערכת היחסים בינה ובין רשויות התכנון והמועצה לשימור.

בחלוף 15 שנים מהחקיקה עולה מממצאי הביקורת ברשויות המקומיות (כפי שיפורט בהמשך) כי רק רשויות מעטות יישמו את הוראות החוק, בין היתר, בשל מחסור בהוראות שמעודדות שימור, בגלל היעדר תקנות או הנחיות אופרטיביות מפורטות בנושא ומחמת היעדר כלים יעילים להגנה על מבנים ועל אתרים המיועדים לשימור.

למעשה, החוק מאפשר לוועדת השימור ולוועדה המקומית לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדה המקומית) לסגת בכל עת מהנחיות השימור שהן עצמן קבעו.

לעומת חוקי מדינות אחרות, הוראות החוק אינן עוסקות כמעט במתן תמריצים כספיים לשם דרבון בעלי הנכסים לתחזק את נכסיהם ולשמר אותם כגון נידוד זכויות כדרך למימון ופיצוי, הקמת מנגנונים ממשלתיים למתן מענקים והלוואות או מתן הטבות במיסוי. הרשויות המקומיות הן שקובעות מה לשמר, והוצאות השימור מוטלות לעתים על הרשויות המקומיות ועל הוועדות המקומיות.

אין בחוק הגדרה ל"שימור מבנה", ואין בו דרישה לשילוב צוות מקצועי בדיונים בוועדה המקומית ובוועדות הערעור. החוק אינו כולל את החובה לשמר על פי אמנות בין-לאומיות, הוא אינו מתנה היתר אכלוס בשימור או בשיקום, ואינו קובע אמצעי אכיפה ועונשים שיוטלו על מי שיפגעו במבנים או בשימורם.

2. במסמך המגבש הצעת חוק פרטית שהוגש לכנסת ביוזמת המועצה לשימור אתרים בינואר 2005, ובטיטת הצעת חוק שמכינה עיריית תל אביב-יפו, יש התייחסות למה שחסר בתוספת הרביעית, ובעיקר לאלה: קביעת מערך המחייב התייעצות עם גורמים מקצועיים בנושא שימור אתרים, חיוזוק סמכויות ועדת השימור והפיכת ועדות השימור מקצועיות יותר ויציבות יותר, עידוד בעלי נכסים לעשות פעולות שימור, קביעת מנגנוני פיצוי חלופי לפיצויים כספיים והגברת האכיפה והענישה בשל פגיעות הנגרמות למבנים שנועדו לשימור, יצירת תמריצים חיוביים לשימור ומניעת תמריצים שליליים. הצעת החוק הפרטית נדונה בוועדת השרים לענייני חקיקה במאי 2005, והיא החליטה לדחות את הדיון בה וקבעה כי צוות בראשות נציג משרד הפנים ובהשתתפות נציגים מהמשרד לאיכות הסביבה, משרד הבינוי והשיכון וממשרד התיירות יבוא בדברים עם מציעי החוק בטרם תועלה ההצעה לדיון מוקדם בכנסת.

נוכח הצעות החוק שהוזכרו לעיל, מן הראוי שמשרד הפנים יבחן את הדרכים העומדות בפניו להרחיב את הכלים האפקטיביים להגנה על מבנים ועל אתרים שנועדו לשימור, למשל על ידי אימוץ הוראות דומות לאלו הכלולות בחוק העתיקות או על ידי חקיקת חוק בעניין השימור, שיאפשר מתן מעמד ראוי לאתרים שמיועדים לשימור ולגוף שיטפל בנושא.

3. סעיף 109 לחוק קובע כי "החליט מוסד תכנון להפקיד תכנית, יעביר את התכנית לעיונו של שר הפנים מיד לאחר החלטתו, השר רשאי להורות... כי התכנית טעונה אישור". משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מן הראוי שישקול להשתמש בסמכותו זו ולהודיע כי תכנית לשטח שיש בו מבנה או אתר שמיועדים לשימור, טעונה אישור השר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 הודיע משרד הפנים כי "לאחרונה" יזם מינהל התכנון במשרד הפנים מהלך של עדכון הקריטריונים לבדיקת התכניות הטעונות אישור השר על פי סעיף 109, וייכללו בהם קריטריונים בעניין שימור מבנים ואתרים. עוד השיב המשרד כי מינהל התכנון במשרד מרכז פעילות שמטרתה לקדם שינויי חקיקה בעניין שימור, וכי הצעת החוק המתגבשת כוללת בין היתר סעיפים שמטרתם הוספת כלים לשימור מבנים ומתחמים. בתשובת רשות העתיקות למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 צוין כי אי-האחידות בחוקים גורמת להיעדר הגנה על אתרי המורשת, ואין גוף שמרכז את כל הפעילות בנידון.

ביוני וביוולי 2005 הוגשו ליו"ר הכנסת הצעות חוק נוספות בעניין שימור¹⁴ שמטרתן הכללת תכנית לשימור בדרישות התכנוניות של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ומימון פעולות השימור ברשויות המקומיות על ידי הקמת קרן ארצית לשימור שתנוהל במשרד הפנים.

החלטות בעניין שימור ויישומן - הרמה הלאומית

תכניות מתאר ארציות

על פי החוק, המועצה הארצית לתכנון ולבנייה רשאית להורות על הכנת תכניות מתאר ארציות שנועדו לקבוע את עקרונות התכנון הלאומי. תכנית מתאר ארצית (להלן - תמ"א) מאושרת על ידי הממשלה.

1. באמצע שנות השישים של המאה העשרים, במסגרת רעיון להחיל שימור גם על אתרים מתולדות ההתיישבות הציונית בישראל ("אתרי ציונות"), עשה אגף התכנון במשרד הפנים סקר שהיה בסיס להכנת תמ"א 9, שהיא תכנית לאתרי התיישבות. היא כללה 206 אתרים ומבנים מהתקופה שבין ראשית המאה ה-19 לבין קום המדינה, שמשקפים את הפעילות הציונית בארץ ישראל. התכנית מטילה הגבלות על הבנייה ועל השימוש באתרים אלה: היא אוסרת לחולל שינוי בצורתו החיצונית ובאופיו הארכיטקטוני של המבנה ובסביבתו הקרובה ולהוסיף בו תוספות בנייה, היא מגבילה את השימוש בו למטרה המצוינת בתמ"א לגבי כל אתר ומטילה הגבלות על שינויים בו. התכנית קובעת חמש דרגות שיפוף ושיקום; כמו כן היא קובעת חובת שילוט בכל אתר.

ממסמכי מינהל התכנון במשרד הפנים משנת 1984 עולה כי התכנית נדונה בוועדות התכנון השונות והגיעה לשלבים סופיים, אך הוקפאה, ככל הנראה בשל החשש מתביעות פיצויים שיגישו בעלי קרקעות פרטיות ובגלל עלויות נוספות הכרוכות בביצועה.

בתשובת המועצה לשימור למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 צוין כי תמ"א 9 לא אושרה "עקב חוסר הידע והמודעות בתחום השימור בשנות ה-60".

2. בהחלטת ממשלה מנובמבר 1982 אושרה תמ"א 21, שהיא תכנית לאתרי מלחמת העצמאות. התכנית מפרטת 119 אתרים, ממצודת כ"ח (נבי יושע) בצפון ועד אום רשרש באילת. בהוראות התכנית נקבעו שלוש דרגות לטיפול באתרים. הטיפול באתר לפי התכנית יבוצע רק לאחר שהאתר

14 הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון - תכנית שימור), התשס"ה-2005, והצעת חוק מימון שימור אתרים, תרבות ומורשת, התשס"ה-2005.

יוכרו אתר לאומי או אתר הנצחה¹⁵, לפי חוק גנים לאומיים ושמורות טבע, התשכ"ג-1963. בהוראות התכנית נרשם כי המדינה תישא בהוצאות הטיפול.

נמצא כי ממועד אישור התכנית ועד סיום הביקורת, יוני 2005, אף לא אחד מ-119 האתרים הוכרז על ידי שר הפנים אתר לאומי, וממילא לא ניתן לו הטיפול שיועד לאתר כזה. תכנית מתאר מפורטת הוכנה או הייתה בשלבי הכנה רק עבור חלק מהאתרים. התכניות המפורטות הוכנו על ידי הרשויות המקומיות שבשטחן האתרים (המסגד בבאר שבע ואום רשרש באילת), על ידי המועצה לשימור (שרידי המבנים של מחנה הפועלים ובניין המנהלה הישנים של מפעלי ים המלח בסדום, כפר הנוער בניצנים ובניין המשטרה ואתר המשק הישן בגשר) ועל ידי קרן קיימת לישראל (בית אשל).

עקב אי-יישום התכנית עשתה המועצה לשימור בדצמבר 1999 סקר אתרי מלחמת העצמאות על מנת לבחון את מצבם של 119 האתרים. נקבע כי 46 מן האתרים המבונים היו במצב טוב יחסית, ב-35 אתרים נדרש שיקום, 12 אתרים לא היו קיימים עוד (למשל בית חורי בחיפה, בניין טאנוס בירושלים וחדר האוכל של קיבוץ רמת רחל). מ-26 האתרים הטבעיים נותרו 19 אתרים במצבם המקורי.

תכנית המתאר הארצית לאתרי מלחמת העצמאות כוללת אתרים מיועדים לשימור שחשיבותם הלאומית הוכרה, אולם בשל אי-הכרזה עליהם ואי-הכנת תכניות מפורטות לגביהם, במיוחד לאתרים הטבעיים שאינם מתוחמים פיזית, אי אפשר להקנות להם מעמד מיוחד.

מן הראוי ששר הפנים יכריז על האתרים הכלולים בתמ"א 21 אתרים לאומיים או אתרי הנצחה. ראוי שהמועצה הארצית לתכנון ולבנייה, שאישרה את תכנית המתאר, והמשרדים הנוגעים בדבר - משרד הפנים, משרד החינוך והמשרד לאיכות הסביבה - יוודאו כי משמרים את האתרים האלו, והוקצו לכך המשאבים הנחוצים.

בתשובת משרד הפנים מאוגוסט 2005 צוין כי בינואר 2005 המליצה המועצה הארצית לתכנון ובנייה לממשלה לאשר את תמ"א 35, שהיא תמ"א משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, והדיון בממשלה לצורך אישור התכנית צפוי "בקרוב".

18 אתרים לאומיים

בשנת 1998 נחקק חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998, במקום חוק גנים לאומיים שמורות טבע, התשכ"ג-1963, שהסמיך את שר הפנים, בהתייעצות עם המועצה לגנים לאומיים, שמורות טבע ואתרים לאומיים, להכריז על אתר "אתר

15 אתר הנצחה - אתר להנצחת לוחמי צבא-הגנה לישראל ומערכת הביטחון, שנתנו נפשם על הבטחת קיומה של מדינת ישראל, להנצחת לוחמי מערכות ישראל שנפלו למען תקומת ישראל ולהנצחת חללי פגיעות איבה, שהוכרו כאתר הנצחה.

לאומי¹⁶, ובמקום חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ב-1992, שבוטל. סמכויות שר פנים הועברו (פרט לסמכות ההכרזה) לשר לאיכות הסביבה. כמו כן נקבע כי אם לאתר לאומי יש ערך מיוחד, רשאי השר לאיכות הסביבה - בהסכמת שר הפנים ושר האוצר - להטיל בצו את ניהול האתר על הרשות המקומית שבתחומה הוא נמצא.

משנת 1979 ואילך הכריזו שרי הפנים על 18 אתרים כאתרים לאומיים¹⁷; האתר האחרון הוכרז בשנת 2000. נמצא כי האתרים הוכרזו בלא שנקבעו לכך אמות מידה ברורות או סדרי עדיפויות ביניהם. חוק גנים לאומיים על ניסוחיו השונים אינו קובע מה המשמעות המעשית של ההכרזה; כמו כן לא נקבעו ההגבלות שחלות על שימוש באתר, לא פורטו הפעולות הכרוכות בשיקום של אתר והפעולות הכרוכות בשימור של אתר ולא נקבע מקור התקציב לפעולות אלה.

המשרד לאיכות הסביבה לא בחן את סוגיית האתרים הלאומיים, הסדרתם והגנתם. סמנכ"ל בכיר לאכיפה במשרד לאיכות הסביבה הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 2005 כי הסדרה מושלמת של האתרים אפשרית רק אם יוקדש לנושא תקציב מטעם המדינה, מאחר שלדעתו לא ניתן למצוא גופים אחרים שיטפלו באתרים.

המועצה לשימור מסרה בתשובתה כי היא מנהלת בפועל שלושה אתרים, שהוכרזו "אתר לאומי", בלי שהשר הטיל עליה את ניהול האתר. היא הטעימה שיזמה תיקון לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה (תיקון - הגנה וטיפול), התשס"ה-2005. עיקר התיקון הוא תוספת לסעיף 32 אשר לפיה השר, בהסכמת שר האוצר, רשאי להטיל בצו על הרשות או על גופים פרטיים הפועלים שלא למטרות רווח לתחזק אתר לאומי ולהגן עליו.

על משרד הפנים ועל המשרד לאיכות הסביבה לפעול ליישום החוק בנוגע לאתרים לאומיים ואתרי הנצחה. על הרשויות המקומיות שבתחומן האתרים לפעול בדחיפות לשיקומם ולשימורם.

המשרד לאיכות הסביבה השיב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2005, כי עם הכרזת אתר כאתר לאומי הוא מוגן ואסור לפגוע בו. הוא מסר כי הוא שוקל את הצורך בהתקנת תקנות מכוח סעיף 39 לחוק לאיסור הפגיעה באתר לאומי ולהסדרת החזקתו, הגנתו, השמירה עליו והטיפול בו.

16 אתר לאומי הוגדר בסעיף 42ב כ"מבנה או קבוצת מבנים או חלק מהם לרבות סביבתם הקרובה שהם בעלי חשיבות לאומית היסטורית בהתפתחות היישוב בארץ".

17 אום רשרש, בית אשל, בית הביטחון בגבולות, בית הביטחון במבטחים, בית הביטחון בצאלים, בית הספר הראשון בזיכרון יעקב, בית הפקידות של הברון והחאן במזכרת בתיה, בית עגנון, בריכת בנימין, החאן בחדרה, הקסטל, החאן ומצודת הדרכים בשער הגיא, חוות כינרת, מושבות הראשונים וסביבותיה בראש פינה, מחנה המעפילים בעתלית, מכון איילון ברחובות, פינת הנרייטה סאלד בלוד, תחנת הרכבת הטורקית ומגדל המים בבאר שבע.

התברר כי בידי המשרד לאיכות הסביבה אין מידע על התחזוקה והתפעול של חלק מהאתרים. מבדיקה שעשה המשרד בפברואר 2005 נמצא כי באחדים מטפלות הרשויות המקומיות, עמותות, המועצה לשימור ורשות הטבע והגנים. עשרה מ-18 אתרים שומרו שימור פיזי, והם משמשים מוזאונים ופתוחים לציבור¹⁸, אתר אחד הוא לוח זיכרון ועץ¹⁹, שני אתרים שומרו אך הם סגורים לקהל²⁰, חמישה אתרים הוזנחו²¹.

להלן דוגמה לשני אתרים שלא שומרו כלל:

1. בית אשל: יישוב בנגב ששכן כשני ק"מ מדרום-מזרח לבאר שבע ונהרס במלחמת העצמאות. בית אשל, שהוקם ב-1943, היה אחד משלושת היישובים הראשונים שהוקמו בנגב ונקראו שלושת המצפים. הם עוצבו במתכונת אחידה עם חצר קטורה (מחוברת) מוקפת חומה ומוגנת היטב. תפקידם היה לבחון אם אפשר לקיים חקלאות בנגב. במלחמת העצמאות כותר היישוב על ידי הצבא המצרי וספג הפגזה קשה. המגינים החזיקו מעמד, אך היישוב נהרס ונעזב עם כיבוש באר שבע.



תמונה 1: בית אשל - אתר מוזנח ועזוב

- 18 בית הביטחון בגבולות, בית הספר הראשון בזיכרון יעקב, החאן בחדרה, הקסטל, חוות כינרת, מושבת הראשונים וסביבותיה בראש פינה, מחנה המעפילים בעתלית, מכון איילון, בית עגנון בירושלים, בית הפקידות של הברון והחאן במזכרת בתיה.
- 19 פינת הנרייטה סאלד.
- 20 אום רשרש, החאן ומצודת הדרכים בשער הגיא.
- 21 בית אשל, בית הביטחון במבטחים, בית הביטחון בצאלים, תחנת הרכבת הטורקית ומגדל המים בבאר שבע, בריכת בנימין.

2. תחנת הרכבת ומגדל המים בבאר שבע: תחנת הרכבת הטורקית בבאר שבע, שנחנכה בשנת 1915, הייתה אחת מחמש התחנות העיקריות בארץ והוכרזה אתר לאומי. באתר שלושה מבנים בסגנון אחיד, אשר נבנו מאבן מיוחדת. בתחנה מגדל אבן של קומתיים שנאגרו בו מים לקטרים. הוא בנוי בסגנון מבני התחנה האחרים²² (בעניין זה ראו גם בהמשך).

אף שחלפו 20 שנה מאז ההכרזה על בית אשל, ו-14 שנים מאז ההכרזה על תחנת הרכבת ומגדל המים בבאר שבע, האתרים מוזנחים וטרם שוקמו. כתוצאה מכך נגרם להם נזק כמעט בלתי הפיך, ועלות השימור והשיפוץ שלהם עולה מיום ליום. על המשרד לאיכות הסביבה לפעול להסדרת הטיפול באתרים הלאומיים ולתחזוקתם.

בתשובת המשרד לאיכות הסביבה מאוקטובר 2005 נמסר כי המשרד הכין צו מכוח סעיף 41(ג) לחוק, שיטיל את ניהול אתר בית אשל על עיריית באר שבע. שר הפנים נתן את הסכמתו לכך, אך שר האוצר טרם נתן את אישורו.

50 אתרי התיישבות ותקומה ציונית

בשנים 1998 ו-2001 קיבלה ממשלת ישראל החלטה לשקם 50 אתרי התיישבות ותקומה ציונית. בהחלטה מדצמבר 1998 צוין כי "הממשלה רושמת לפניה" את התחייבותה של קרן קיימת לישראל לממן מחצית מעלותו הכוללת של המיזם המוערכת בכ-75 מיליון ש"ח לשלוש שנים.

מהנתונים עולה כי הפרויקט היה אמור להסתיים בתוך שלוש שנים, אולם בניגוד להחלטת הממשלה, משרד האוצר לא עמד בהתחייבויותיו להעביר תקציבים למימונו במועדים שנקבעו. עד פברואר 2005 הועברו לפרויקט רק כ-40% מסך כל התקציב המובטח, ובהתאם לכך נעשה החלק היחסי מהפעולות המתוכננות: מ-50 האתרים שבפרויקט הסתיימו עבודות השיקום רק ב-13, 11 שוקמו חלקית, וב-11 אתרים הסתיימו התכנון; עשרה אתרים היו בשלבי תכנון שונים, ובחמישה אתרים הוקפא הטיפול. כתוצאה מכך שלא ניתן לבצע תכניות ברצף, עלות השיקום גדולה יותר, נגרמים נזקים מהזנחת המבנים, ושיקום האתרים ושימורם לא הסתיים. המשמעות היא שהחלטת הממשלה על שיקום האתרים לא יושמה במלואה.

באפריל 2005 קיבלה הממשלה החלטה נוספת לגבי מימון הפרויקט. בהחלטה נקבע, כי משרד האוצר יעביר לתקציב משרד החינוך את יתרת הסכום הדרושה להשלמת השתתפות הממשלה בפרויקט לשנים 2005-2008. נקבע גם, כי ועדת היגוי בראשותו של חשב משרד החינוך ובהשתתפות מנהל המועצה לשימור תעקוב אחר ביצוע הפרויקט באמצעות המועצה לשימור ותאשר את התקציב שיועבר לכל אתר.

22 א' גל פאר, "אתרים בבאר שבע, באר שבע ואתריה", אריאל כתב עת לידיעת ארץ ישראל, 79-80 (ירושלים 1990).

מעורבות מינהל מקרקעי ישראל בשימור

בתוקף סמכותה לפי סעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, החליטה מועצת מקרקעי ישראל בשנת 1988 להקים ועדת שימור במינהל שתפקידה לגבש את עמדת המינהל בנושא שימור מבנים ואתרי התיישבות בכלל, ואת עמדתו בנוגע לשימור מבנים ואתרי התיישבות שבבעלות המינהל או על אדמות המינהל בפרט, ולהמליץ על דרכי פעולה בנושא. בהחלטה נקבע כי הוועדה תמנה חמישה חברים; היו"ר שלה יהיה נציג קרן קיימת לישראל, ומרכז הוועדה יהיה נציג המועצה לשימור. כמו כן נקבע כי הוועדה רשאית, בין היתר, לאתר מקומות שמולץ לשמרם ולהמליץ לרכשם או להמליץ על חילופי קרקע.

מהתכתבות בשנת 1997 בין מנכ"ל המועצה לשימור ובין בכירים במינהל עולה כי הוועדה לא התכנסה כלל, אף שבתקופה הנדונה קודמו יוזמות פיתוח שונות הן על ידי המועצה הן על ידי המינהל, ונדרש תיאום ביניהם. כתוצאה מהיעדר התיאום נתגלעו מדי פעם בפעם חילוקי דעות בין המועצה לשימור ובין המינהל בכל הנוגע לפיתוח אתרים ומבנים לשימור, למשל בנוגע למחנה המעפילים בעתלית, שבו היו חייבים לשלב בין צורכי הפיתוח והשימור של האתר ובין צורכי הפיתוח של המקום. שני הגופים פעלו תחילה ללא שיתוף פעולה ביניהם, כשכל אחד מהם מקדם את יוזמתו בנפרד.

בשנת 2000 פנה מנכ"ל המועצה לשימור אל מנהל המינהל וציין כי יש למצוא מסגרת מתאימה לשיתוף פעולה בין המועצה לשימור ובין המינהל, למשל בדרך של הפעלת הוועדה בהתאם להחלטת מועצת המינהל. ואולם הוועדה לא התכנסה עד אוגוסט 2004, ומאז ועד פברואר 2005 היא קיימה שלוש ישיבות.

נמצא כי מיום קבלת ההחלטה של מועצת מקרקעי ישראל ועד כינוס הוועדה לראשונה עברו כ-16 שנים. הוועדה לא מילאה למעשה את תפקידה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצת מקרקעי ישראל כי עליה לוודא שהחלטותיה מיושמות. הואיל והמינהל אחראי לניהול 93% מקרקעות מדינת ישראל, חשוב מאוד שיפעל לקידום השימור בהתאם לקריטריונים ולקווי מדיניות ברורים בשיתוף פעולה עם המועצה לשימור ועם כל גוף אחר העוסק בשימור.

מנהל המינהל השיב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2005, כי במאי 2005 קבעה מועצת מקרקעי ישראל הרכב חדש לוועדה לשימור מבנים ואתרי התיישבות. בכוונת מרכז הוועדה לכנסה "בקרב". מהתשובה עולה כי במהלך 2005 התקיימו מספר פגישות בין נציגי המינהל ובין נציגי המועצה לשימור בנוגע לשימור המבנים והאתרים בדרום הארץ.

נכסים בבעלות המדינה

מינהל נכסי הדיור הממשלתי במשרד האוצר מנהל עבור המדינה נכסים שהמדינה היא בעלת הזכויות בהם ואף המחזיקה בחלק מהם. אחדים מהם מבנים המיועדים לשימור.

נמצא כי למינהל נכסי הדיור הממשלתי לא היה מידע או נוהל לגבי מבנים המיועדים לשימור אשר המדינה היא בעלת הזכויות בהם או המחזיקה בחלק מהם.

משרד האוצר מסר בתשובתו מנובמבר 2005 כי "למדינה אין את כל המידע לגבי מבנים המיועדים לשימור, הנושא לא נכלל במסגרת איסוף המידע בסקר הנכסים שנערך". עוד צוין כי הנתונים הקיימים הם אלו המופיעים בתכנית בניין עיר (להלן - תב"ע), ובהיעדר נוהל להסדרת העברת המידע מהרשויות המקומיות נבצר ממינהל נכסי הדיור הממשלתי להבטיח את קבלת המידע הנדרש ולנקוט את הצעדים המתחייבים. משרד האוצר ייערך לקבוע הסדרים עם הגורמים הנוגעים בדבר ברשויות המקומיות וברשויות האחרות כדי לקבל את המידע הנדרש ולעדכן במערכת המידע. במידת הצורך המשרדים יונחו באשר לאחריותם.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים ולמשרד האוצר כי מן הראוי שיעשו בהקדם סקר על המבנים הראויים לשימור שהמדינה היא בעלת הזכויות בהם או המחזיקה בהם, ימפו אותם ויכינו נוהל בתיאום עם הרשויות המקומיות.

להלן שלוש דוגמאות:

1. בית פרומין (משכן הכנסת לשעבר) בירושלים: בית פרומין היה משכן הכנסת ממרס 1950 ועד אוגוסט 1966; הוא מיועד לשימור על פי רשימת אתרים שהכינה עיריית ירושלים בשנים 1967-1968 (ראו בהמשך). אף שהוא נועד לשימור לא שימרה אותו המדינה במשך כ-30 שנה ואף נעשו בו שינויים שפגעו בעיקר בחלקו הפנימי.

בשנת 2001 פרסם מינהל נכסי הדיור הממשלתי הזמנה לקבלת הצעה להחזרת בית פרומין. במסמכי ההצעה צוין במפורש כי המבנה בעל חשיבות היסטורית, ויש כוונה לשמר אלמנטים ממנו. בשומה להערכת שווי הנכס מנובמבר 2001 צוין כי בהערכת שווי זכויות החכירה בנכס נלקחו בחשבון, בין השאר, עלות השימור, כנדרש בתכנית, והעובדה שהשטח אינו זמין לבנייה מקדיה ולכן על היזם להשלים את התכנון החדש. בשנת 2002 הוחזר הבניין ליזם פרטי.

בשנים 1997-2002 נדונה בוועדות התכנון (המקומית והמחוזית) תכנית מס' 5946, שמטרתה היו, בין היתר, שינוי הייעוד המקורי של הבניין מבניין באזור מסחרי לבניין באזור למלונאות, למשרדים ולמגורים, קביעת הוראות שימור לחלק מהחזיתות וקביעת הוראות בדבר שחזור אולם "הכנסת הישנה". תכנית 5946 פורסמה להפקדה ביוני 2002, ובעקבות כך החלו גורמי שימור לעורר את מודעות הציבור וחברי הכנסת לשימור הבניין (לתכנית הוגשה התנגדות של המועצה לשימור). בדצמבר 2003 הוקמה ועדה (משותפת לוועדת הפנים ואיכות הסביבה, לוועדת הכספים ולוועדת החינוך) לנושא בית פרומין (להלן - הוועדה המשותפת) כדי למצוא פתרון מקדי שתכליתו שימור הבניין, אשר קיימה מספר ישיבות ודנה בארבע הצעות חוק לשימור המבנה ולהקמת מוזאון לתולדות הדמוקרטיה והפרלמנטריזם הישראלי. ההצעות אוחדו במהלך הדיונים וגובשו להצעת חוק אחת - הצעת חוק מוזיאון הכנסת, התשס"ה-2004.²³

ממסמכי משרד האוצר מהתקופה אוגוסט 2003 - יולי 2004 עולה כי המשרד התנגד להצעות החוק הן בשל הטבות המס הייחודיות המוצעות למוזאון הכנסת כמוסד ציבור הן בשל הנטל התקציבי והעלויות החד-פעמיות והעתידיות.

עד מועד סיום הביקורת ביוני 2005 לא נפתרה בעיית בית פרומין, ולא נקבע כיצד ימומנו חכירת המבנה, הקמת המוזאון ותחזוקתו. השתלשלות העניינים בטיפול בבית פרומין היא דוגמה מובהקת להיעדר מדיניות שימור עירונית ולאומית.

23 הצ"ח - הכנסת 61, ט"ז טבת התשס"ה-28.12.04.

העירייה השיבה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2005 כי "לצערנו בית פרומין הינו דוגמה להתייחסות המדינה לערכי השימור. ההרס הפנימי של המבנה החל עוד כאשר משרד ממשלתי שכן בבניין ולעת התחלת התכנון בשנות ה-2000 הודיעה המדינה לרשות המקומית כי אין לה כל עניין בנכס".

2. **בניין מנדלבאום (בית הדין הארצי לעבודה לשעבר) בירושלים** : מתחם מנדלבאום היה בשנים 1948-1967 מעבר הגבול היחיד בין החלק המערבי של העיר, שהיה נתון לשליטה ישראלית, ובין החלק המזרחי, שהיה נתון לשליטה ירדנית. המבנה הוא חלק מהמתחם, והוא בבעלות המדינה ובאחריות מינהל נכסי הדיור הממשלתי. המבנה מיועד לשימור על פי רשימת אתרים שהכינה עיריית ירושלים. על פי תקנון התכנית החלה על האזור, אסור להרוס את חזיתות המבנה או לפגוע בהן. תנאי למתן היתר בנייה במבנה הוא תיעוד היסטורי ופיזי מלא שלו כולל מדידה בהתאם להנחיית המועצה לשימור.

במרס 2005 השכירה המדינה את המבנה לעמותה. אף שהמבנה מיועד לשימור הדבר לא צוין בחוזה השכירות.

באפריל-מאי 2005 עשו השוכרים שינויים פנימיים בבניין, כולל חיזוק התקרה והצבת שני מבנים ניידים, אף שחתמו על הצהרה כי אין בכוונתם לערוך שינויים בבניין והתחייבו לכך בחוזה. יצוין כי קודם השיפוץ לא פנה מינהל נכסי הדיור הממשלתי לעיריית ירושלים על מנת לוודא אילו תכניות או מגבלות חלות על המבנה.

העמותה השיבה ביולי 2005 למשרד מבקר המדינה כי העבודות הופסקו לאחר פנייתו של רכז השימור של עיריית ירושלים. העמותה ציינה כי אם נעשתה עבודה שלא על פי ההנחיות הדבר נעשה בתום לב, וכל פעילות בעתיד תיעשה על פי הוראות הרשות המקומית או מי שהוסמך על ידה.

נמצא כי רק חלק מהעבודות שנעשו הופסקו בעקבות פניית רכז השימור. אף שהובא לידיעת העירייה כי במבנה בוצעו עבירות בנייה לכאורה, היא לא פעלה להפסקתן. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי מן הראוי שתשקול מתן הנחיות שימור גם באשר לחללים פנימיים של מבנים ייחודיים הנמצאים בבעלות ממשלתית ולא תסתפק רק בתיעודם, ובכך תמנע פגיעה בחלקו הפנימי של המבנה.

העירייה השיבה למשרד מבקר המדינה מיולי 2005 כי בדרך כלל כשמדובר במבנה לשימור מדובר על כל חלקיו לרבות החללים הפנימיים. אבל אולי ראוי להדגיש כי הכוונה גם להם.

3. **מתחם מע"ץ ברחוב הנביאים בירושלים** : במתחם זה שלושה מבנים שהעירייה ייעדה לשימור. המדינה הייתה בעלת הזכויות במתחם עד 2004, אך לא פעלה לשימורו. לאחר שחברת מע"ץ פינתה את מבני המתחם, רובו נמכר ליזמים פרטיים. הועלה כי מאז נמכר המתחם הידרדרות הבניינים והסביבה רק הולכת וגדלה תוך פגיעה חמורה בבניינים המיועדים לשימור. מהבניין המרכזי נשדרו אלמנטים אדריכליים מיוחדים, ונעקרו פרטי אבן מקוריים ממשקופי האבן סביב הפתחים.



תמונה 2 : מתחם מע"ץ

העירייה השיבה למשרד מבקר המדינה ביולי 2005 כי מתחם מע"ץ הוא דוגמה "מאלפת" ליחס של המדינה ושל מוסדותיה למבנים הראויים לשימור.

לאור מצבו הפיזי המידרדר של המבנה והסכנה לקיומו, מן הראוי היה שוועדת השימור של עיריית ירושלים תבקש חוות דעת של מהנדס העיר בדבר מצבו ותדרוש מבעלי הנכס לתחזק אותו ולפעול לשימורו, ובמידת הצורך תבצע העבודות בעצמה ותחייב את הבעלים בהוצאות.



תמונה 3 : מבט פנימי (המבנה המרכזי במתחם מע"ץ)

משרד האוצר מסר בתשובתו מנובמבר 2005 כי נושא המכירה או ההשכרה של הנכסים המיועדים לשימור ייבחן מהיבטיו השונים, ומשרד האוצר יפעל בהתאם לכך "ליישב" את הערות משרד

שימור מבנים ואתרים

מבקר המדינה ולהבטיח שאכן יינקטו הפעולות הנדרשות לשימור וייכללו בתנאי מכרזים ובמסמכי ההתקשרות. משרד האוצר ציין כי שימור מבנים ותחזוקתם אינו זוכה לעדיפות בתקציב שקובע המשרד. העובדה שאין מסגרות תקציביות ראויות לא תאפשר את ההתמודדות הנדרשת עם הטיפול בנושא, ואף יזנחו תחומים חיוניים הקשורים לתחזוקה שוטפת של מבנים.

נוכח האמור לעיל ובהתחשב בכך שבחוק נקבעה חובת שימור מבנים ואתרים, לדעת משרד מבקר המדינה, על מנת להסדיר את שימורם ולמנוע את ההרס המתמשך שלהם מן הראוי שמשרד האוצר ייתן את דעתו להקצות משאבים הולמים למימוש חובה זו לפי סדרי עדיפויות שייקבעו.



שימור מבנים, אתרים ומתחמים אפשרי רק לאחר פעולות כגון קביעה ומינוי של אחראים לשימור, מיפוי האתרים והמתחמים, תכנון כללי ופרטני, הכרזה על אתרים לאומיים, קביעת מקורות מימון והחלטה על זהות הגורם המבצע.

ההחלטות לקידום השימור בישראל התקבלו בידי גופים שונים בדרך כלל בנפרד וללא תיאום ביניהם. בהיעדר גוף מרכזי מתאם, מרבית ההחלטות יושמו באופן חלקי בלבד. עד מועד סיום הביקורת, יוני 2005, לא מופו ולא דורגו כל המתחמים, האתרים והמבנים הראויים לשימור הפזורים ברחבי הארץ. משרד מבקר המדינה העיר למשרד האוצר, למשרד החינוך ולמשרד הפנים כי עליהם למפות את האתרים כדי שאינטרסים בעלי חשיבות לאומית לא ייפגעו.

החלטות בעניין שימור ויישומן - הרמה המקומית

1. (א) לפי חוק העתיקות, התשל"ח-1978, וחוק רשות העתיקות, התשמ"ט-1989, רשות העתיקות מוסמכת לטפל באתרים שהוקמו לפני שנת 1700 לספירה הכללית. החוק מגדיר מהי עתיקה. על פי ההגדרה, עתיקה היא, בין היתר, נכס שנעשה בידי אדם לפני שנת 1700, ונכס שנעשה בידי אדם החל בשנת 1700, והוא בעל ערך היסטורי והשר הכריז שהוא עתיקה. סמכות דומה הייתה לשר על פי פקודת העתיקות שקדמה לחוק. המועצה לשימור ובעקבותיה הרשויות המקומיות עוסקות בעיקר בשימור מבנים ואתרי התיישבות שהוקמו לאחר שנת 1888. מכאן שאתרים ראויים לשימור שהוקמו בין השנים 1700-1888 אינם זוכים להתייחסות ברמה שזוכים לה אתרים שהוקמו לאחר שנת 1888.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך, למשרד הפנים ולרשות העתיקות כי עליהם להגדיר מי מופקד על הטיפול באתרים שהוקמו בין 1700 ל-1888, מבחינה מקצועית ומימונית.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2005, כי שימורם של כל האתרים מהשנים 1700 ואילך מצוי בסמכות הרשויות המקומיות.

כאמור, משרד החינוך מסר בתשובתו, כי צריכה לקום "רשות מורשת ישראל" שתוכל לטפל בנושא באופן כולל.

רשות העתיקות השיבה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת לשינוי חוק העתיקות כך שהוראותיו יחולו לגבי עתיקות שהוקמו לפני שנת 1840.

המועצה לשימור מסרה בתשובתה כי טיפלה באתרים ובשכונות שנבנו בראשית המאה ה-19, והניסיון של רשות העתיקות להכליל את המבנים שנבנו במאה ה-18 ובמאה ה-19 בתחום המקצועי של רשות העתיקות אינו מקובל עליה. עוד מסרה המועצה לשימור כי הענקת סמכות לרשות העתיקות לעסוק בשימור תפגע בכושר התפקוד של המועצה לשימור, שלה הבכורה בתחום.

(ב) רק בשלושה מקרים השתמש השר בסמכותו על פי פקודת העתיקות להכריז על מבנה שהוקם לאחר שנת 1700 כאתר היסטורי: גימנסיה הרצליה, שנהרסה למרות ההכרזה, בית חרושת נור בעכו, שהוא הרוס ומוזנח, ו"בית אנטון-איוב" הידוע כ"בית הביל"ויים" שהוכרז כאתר היסטורי בשנת 1964. הבית שוכן סמוך לגבול בין תל אביב-יפו ובין חולון, בקצה הדרומי של שכונת תל כביר. חשיבותו ההיסטורית נובעת מכך שביוני 1882 הגיעו אליו ראשוני הביל"ויים. אף שבית הביל"ויים הוכרז כאתר היסטורי בשנות השישים של המאה הקודמת, מאז ועד יוני 2005 לא עשו משרד החינוך והמועצה לשימור או רשות העתיקות פעולות של ממש לשימורו או לשיקומו.

כדי להבטיח את שימור המבנה עבדו המועצה לשימור ורשות העתיקות בשיתוף פעולה, ורשות העתיקות הכינה תיק תיעוד שלו. לפי נתונים מאוגוסט 2002, המבנה מוזנח והוא לא טופל בצורה נכונה. במסגרת פיתוח דרך יגאל אלון כחלק מפרויקט "נתיבי איילון" נדון הטיפול בו. רשות העתיקות הציעה כי יגובש פתרון טכני-הנדסי אשר יאפשר את השארתו במקום ואת חפירת הדרך מתחתיו.

רשות העתיקות הודיעה למשרד מבקר המדינה כי היא יכולה להכריז שאתר פלוני הוא אתר היסטורי ראוי לשיקום, אבל אין לה הכלים לשמרו. משרד החינוך מסר בתשובתו מספטמבר 2005 כי הכלים שיש למשרד לטיפול נאות בבית הביל"ויים "אינם מעשיים". שימור מחייב הקצאת משאבים, "ולצערנו עדיין לא הוגדרו מקורות המשאבים לאחזקה ושימור של אתרים בישראל".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך ולרשות העתיקות כי משהוכרז בית הביל"ויים כאתר היסטורי היה על כל המשרדים והרשויות הנוגעים בדבר לדאוג לשימורו הפיזי.

2. חוק שיפוץ בתים ואחזקתם, התש"ס-1980, מסמין את שר הבינוי והשיכון להכריז בעקבות פנייה מראש הרשות המקומית, כי אזור בתחום אותה רשות מקומית יהיה אזור שיפוץ²⁴. בהתייעצות עם ראש הרשות הוא רשאי לקבוע לכל אזור את פרטי השיפוץ ואת אופן ביצועו

ולחייב את בעלי הבתים שם לעשות²⁵. על השר לקבוע את שיעור השתתפותה של הממשלה בהוצאות השיפוץ (לגבי דירת מגורים לא יפחת השיעור מ-30%, ובדירה המוחזקת על ידי דייר מוגן לא יפחת שיעור ההשתתפות מ-60%), והמימון הנותר יחולק שווה בשווה בין הדייר ובין בעל הבית. יש להבהיר כי השיפוץ אינו בגדר שימור, והוא מתייחס להיבט חיצוני בלבד של בתים פרטיים, אך ניתן באמצעותו לשמר חזיתות מבנים הראויים לשימור.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במשרד הבינוי והשיכון בתחילת שנת 2005, נמצא כי לא נעשה שימוש בכלים שמקנה חוק שיפוץ בתים ואחזקתם, התש"ס-1980.

משרד הבינוי והשיכון הודיע למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2005 כי חוק שיפוץ בתים ואחזקתם אינו מיושם מחוסר תקציב; עלות מימושו גבוהה מאוד. כל פעולה בתחום זה לכשתגובש תהיה מתואמת עם הרשויות המקומיות. המשרד אינו שותף, על פי נהליו, במימון או בביצוע, בשיקום ובשחזור של מבנים שהם אתרי מורשת או מוזאוניים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי והשיכון שעליו לפעול להקצאת המשאבים המתאימים ליישום החוק ולחלופין להביא לביטולו.

ביולי 2005 הוגשה ליו"ר הכנסת הצעת חוק פרטית - הצעת חוק הרשויות המקומיות (שיפוץ בניינים ותחזוקתם), התשס"ה-2005. מטרת החוק היא שיפור החזות החיצונית של בניינים וחצרונותיהם בסביבה העירונית וקביעת מסגרת חוקית חלופית לשם כך בשל אי-יישומו של חוק שיפוץ בתים ואחזקתם, התש"ס-1980.

3. עירייה מוסמכת על פי סעיפים 249(א13), 250 ו-251א לפקודת העיריות לחייב בעלי בתים ודיירים מוגנים לשמור על המראה של חזיתות הבתים לרבות לסיידן ולשפצן. העירייה רשאית לחוקק חוקי עזר ולהתקין תקנות בדבר הוצאות השיפוץ. סמכות דומה יש למועצה מקומית ולמועצה אזורית.

נמצא, כי רק 49 מהרשויות המקומיות השתמשו בכלים העומדים לרשותן וחוקקו בתקופה 1958-2000 חוקי עזר המאפשרים שיפוץ חזיתות בתים ושמירה עליהן²⁶. לדוגמה, בירושלים, בחיפה, בפתח תקווה, בשפרעם, בכפר כמא ובמועצה האזורית הגליל התחתון לא נחקקו חוקי עזר כאלה. בטבריה חוקק חוק עזר בנושא בשנת 1978, אולם רק בתחילת 2005 החלה העירייה לאכפו (למשל בשיפוץ חזית מלון גינוסר). בכאר שבע נחקק חוק העזר בנושא בשנת 1982, ובצפת נחקק חוק דומה בשנת 1983, אולם העיריות לא אכפו את החוקים ולא השתמשו בהם לטובת שיפוץ מבנים ושימורם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2005 הודיעה המועצה האזורית הגליל התחתון כי בכוונתה להביא למליאת המועצה בקשה להכנת חוק עזר על שמירת חזיתות הבתים בהקדם האפשרי.

25 סעיפים 2, 4, 6.

26 אתר האינטרנט של משרד הפנים: www.pnim.gov.il.

שימור מבנים ואתרים ברשויות המקומיות

התוספת הרביעית קובעת, כאמור, את תפקידן של הרשויות המקומיות ביישום השימור של מבנים ואתרים.

מדצמבר 2004 עד יוני 2005 בדק משרד מבקר המדינה באמצעות שאלון ועל ידי בדיקה מורחבת בתשע רשויות מקומיות את מידת יישום התוספת הרביעית. השאלון נשלח ל-229 רשויות מקומיות בישראל; עד מאי 2005 התקבלו תשובות מ-162 (70.7%) רשויות מקומיות (59 עיריות, 67 מועצות מקומיות ו-36 מועצות אזוריות).

ועדת השימור, הרכבה ומועדי התכנסותה

1. בסעיף 10 לתוספת הוטלה חובה על כל רשות מקומית להקים ועדה לשימור אתרים (להלן - ועדת השימור).

מנכ"ל משרד הפנים שלח בפברואר 2003 וביוני אותה שנה מכתבים אל כל ראשי הרשויות המקומיות כדי לבחון את יישום התוספת הרביעית לחוק. מ-72 רשויות מקומיות אשר ענו לפניית המנכ"ל, רק 48 רשויות הקימו ועדת שימור, ורק 21 רשויות הכינו רשימת אתרים לשימור.

נמצא כי מלבד פרסום חוזרי מנכ"ל (בשנים 1991, 1995 ו-1999) ושליחת המכתבים בשנת 2003, לא פיקח המשרד על הרשויות או הדריך אותן בעניין יישום ההוראות הנוגעות לשימור מבנים ואתרים ברחבי הארץ הכלולות בתוספת הרביעית לחוק.

2. מניתוח התשובות לשאלון, שהתקבלו מ-162 רשויות מקומיות, עלה כי ב-85 (52.5%) מהרשויות לא הוקמה ועדת שימור בהתאם לנדרש בחוק. יצוין כי 30 רשויות ציינו כי בעקבות בדיקת משרד מבקר המדינה הן כוננו או יכוננו ועדה. לעתים, גם אם הוקמה ועדה, היא לא הייתה ועדה פעילה. ברשויות שבהן קבעה הרשות כי אין מבנים הראויים לשימור, נעשה הדבר בלא בדיקה לפי אמות מידה כלשהן.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי אי-הקמת ועדת שימור אינה מתיישבת עם דרישות החוק ואינה מאפשרת לרשות המקומית למלא כראוי את התפקידים שהוטלו עליה בעניין שימור מבנים.

מהרשויות שבהן נעשתה בדיקה מורחבת, בירושלים, בבאר שבע, בחיפה ובפתח תקווה הוקמו ועדות שימור במחצית הראשונה של שנות התשעים, והן ועדות פעילות; בכפר כמא, בשרעם ובצפת הוקמו ועדות בשנים 1994, 1999, 2002 בהתאמה, בטבריה ובמועצה האזורית הגליל התחתון הוקמו ועדות שימור בשנת 2003.

3. על פי חוזרי מנכ"ל משרד הפנים, על הוועדה להתכנס לפחות פעם בשלושה חודשים, ועל יו"ר הוועדה או על המזכיר שלה לנהל פרוטוקול ישיבות על פי הנוהל המקובל ולשמרו בארכיב.

מ-63 רשויות מקומיות שהשיבו על עניין זה, רק ב-13 (20.6%) מתכנסת ועדת השימור לפחות אחת לשלושה חודשים בהתאם להנחיות חוזרי מנכ"ל המשרד, בתשע (14.3%) רשויות הוועדה

מתכנסת אחת לחצי שנה, ב-26 (41.3%) הוועדה מתכנסת בהתאם לצורך, וב-15 (23.8%) הוועדה אינה פעילה כלל.

בכמה מהרשויות שבהן נעשתה בדיקה מורחבת לא התכנסה הוועדה בתכיפות הנדרשת: בירושלים התכנסה ועדת השימור פעם אחת בשנת 2003. בשנת 2004 היא התכנסה בתדירות הדיושה, ובשנת 2005, עד סוף חודש יוני, הוועדה התכנסה פעם אחת בלבד; הוועדות של חיפה ו**באר שבע** התכנסו בשנים 2001-2004 ו-2002-2004 (בהתאמה) פעם עד שלוש פעמים בשנה; במועצה האזורית הגליל התחתון, טבריה, כפר כמא, צפת ו**שפרעם** ועדות השימור לא היו פעילות; הן התכנסו פעמים ספורות מאז הקמתן או שלא התכנסו כלל.

משרד מבקר המדינה העיר לראשי הרשויות המקומיות וליושבי ראש ועדות השימור כי עליהם לפעול לכינוס הוועדה בהתאם להנחיות מנכ"ל משרד הפנים כדי שתוכל למלא את תפקידיה בהתאם לסמכויות שניתנו לה בחוק.

בתשובתה מילי 2005 מסרה עיריית ירושלים כי אי-כינוס ועדת השימור בתדירות הנדרשת בשנת 2003 נבע מהבחירות המוניציפליות ומהחלפת רכות השימור. היא הודיעה גם כי בתחילת שנת 2005 לא התכנסה ועדת השימור באופן שוטף עקב הרצון להביא לה לאישור את רשימת האתרים לשימור בשכונת רחביה ולאשר לראשונה בירושלים רשימה של אתרים לשימור. עיריית חיפה, טבריה ו**צפת** מסרו כי בכוונתן להגביר את קצב התכנסות ועדת השימור, כנדרש.

4. ועדת השימור ברשות מקומית, שהיא ועדה מקומית לפי סעיף 18 לחוק, מונה חמישה חברים. יו"ר הוועדה הוא ראש הרשות המקומית או יו"ר ועדת המשנה לתכנון ולבנייה, וברשות מקומית הנמצאת במרחב תכנון לפי סעיף 19 לחוק - ראש הרשות המקומית או אחד מסגניו. נוסף על כך, יהיו חברים בוועדה שלושה מחברי מועצת הרשות שתבחר הרשות, וחבר נוסף שראש הרשות ממנה שהוא עובד הרשות הבקי בענייני תכנון ובנייה. נוסף על החברים הרגילים, ישתתף בדיוני הוועדה בדעה מייצגת אדם המצוי בנושא שימור מבנים ואתרי התיישבות אשר ימונה בידי מועצת הרשות. כן יש להזמין לדיוני ועדת השימור את מהנדס הוועדה המקומית ואת מתכנן המחוז שבתחומו פועלת הוועדה או את נציגיהם.

מניתוח ממצאי השאלון עולה כי מ-65 רשויות מקומיות שהשיבו למשרד מבקר המדינה בעניין זה, רק ב-18 (27.7%) תואם הרכב ועדת השימור את הוראות החוק. ב-22 רשויות (33.8%) אמנם כללה הוועדה את מספר החברים הנדרש בחוק, אך הם לא היו נושאי התפקידים שהוגדרו בו. ב-17 רשויות (26.2%) כללה הוועדה יותר חברים מהמספר הנדרש, ובשמונה (12.3%) - פחות מדי חברים.

נמצא כי בחמש מהרשויות המקומיות שבהן נעשתה בדיקה מורחבת לא תאם הרכב הוועדה את הוראות התוספת הרביעית. בפתח תקווה מנתה ועדת השימור בשנת 2004 12 חברים שהם נציגים של חברי מועצה, נוסף על יו"ר וארבעה עובדי העירייה, כולם בעלי זכות הצבעה. בתפקיד יו"ר הוועדה כיהן חבר מועצה שאינו ראש הרשות או יו"ר ועדת המשנה לתכנון ולבנייה, כמתחייב מהתוספת הרביעית. בשפרעם לא כיהנו ראש העירייה או סגנו בראש הוועדה; בבאר שבע מונה מהנדס העיר לחבר ועדה בעל זכות הצבעה כ"עובד הרשות הבקי בענייני תכנון ובנייה"; בטבריה לא זומן נציג מתכנן המחוז לשיבות הוועדה, וב**כפר כמא** כמועד הביקורת טרם נקבע הרכב הוועדה.

מתשובת עיריית פתח תקווה מיולי 2005 עולה כי הרכב הוועדה שונה בהתאם להוראות התוספת הרביעית. עיריית באר שבע הודיעה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2005 כי לאור הערת משרד מבקר המדינה היא תמנה עובד אחר במקום מהנדס העיר, והאחרון יוזמן לישיבות כמוזמן קבוע. עיריית טבריה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במאי 2005, כי דרישת החוק שמתכנן המחוז או נציגיו ישתתפו בישיבות הוועדה תועבר אליו. המועצה המקומית כפר כמא השיבה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2005, כי למרות הפניות והתזכורות לחברי הסיעות הם לא הציעו מועמדים לחברות בוועדה, ועל כן הורה ראש המועצה כי נוסף על יו"ר הוועדה יהיו חברים בה מהנדס המועצה ועובד נוסף במועצה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית כפר כמא כי עליה לפעול ללא דיחוי למינוי חברים לוועדת השימור.

5. מהנדס הוועדה אינו חבר בוועדת השימור, והדבר פוגע בהחלטותיה. לדוגמה: בשנים 2003-2004 המליצה ועדת השימור ירושלים להרוס שני מבנים בעיר בניגוד לחוות הדעת המקצועיות של מהנדס העיר ושל יועצי השימור. ההחלטה לא נומקה בפרוטוקול הישיבה. הבניין האחד, ברח' אבן שפרוט 17-19, הוא בניין טיח בסגנון הבאזהאוס אשר תוכנן על ידי האדריכל הקר, מחשובי האדריכלים שפעלו בארץ. האחר הוא אחד מבתיה הראשונים והאופייניים של השכונה, שחשיבותו רבה מבחינה אדריכלית היסטורית, והוא שוכן ברח' אבן עזרא 14.

יו"ר ועדת השימור בעיריית ירושלים השיב למשרד מבקר המדינה ביולי 2005, כי הוא סבור שוועדת השימור צריכה לקבל החלטה לפי מיטב הבנתה ועל פי שיקול דעתה לאחר ששמעה את נימוקי הצוות המקצועי.

משרד מבקר המדינה העיר ליו"ר ועדת השימור ולעיריית ירושלים כי מן הראוי שהחלטה של חברי ועדת השימור, שרובם אינם בעלי מקצוע בתחום השימור, שלא לקבל את חוות הדעת המקצועית של צוות היועצים, תלווה בנימוקים כבדי משקל.

כפל התפקידים של יו"ר הוועדה

על פי החוק, יו"ר הוועדה המקומית הוא יו"ר ועדת השימור. לדעת משרד מבקר המדינה, איוש תפקיד יו"ר הוועדה המקומית ויו"ר ועדת השימור באותו אדם, טומן בחובו בעייתיות, מאחר שהשיקולים העומדים לנגד עיניו של יו"ר ועדה מקומית נוגדים לעתים את אלה של יו"ר ועדת שימור: בכובעו כיו"ר הוועדה המקומית עליו להתמקד במכלול השיקולים הקשורים לתכנון העיר ולפיתוחה בהווה ובעתיד, ואילו בכובעו כיו"ר ועדת השימור הוא מחויב לשימור מורשת העבר ולשמירה על האינטרס הציבורי בהקשר זה. על בעיה זו הצביע גם מהנדס עיריית ירושלים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2005 ציין יו"ר ועדת השימור בעיריית ירושלים כי מניסיונו כיו"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה וכיו"ר ועדת שימור הוא יכול להעיד שתפקידו בוועדת השימור והגישו לתכניות שימור תרמו רבות לכל התכניות שהובאו לדיון בוועדת התכנון.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מן הראוי שיבחן את האפשרות לזיום שינוי בתוספת הרביעית בעניין הרכב ועדת השימור.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2005, כי המשרד תומך בשינוי התוספת הרביעית בכל הנוגע להרכב ועדת השימור במטרה לשפר את האיזון בין הגורמים המקצועיים בה ובין נציגי הציבור. מינהל התכנון במשרד הפנים פועל לשינוי חקיקה בעניין זה עם משרדי ממשלה אחרים ועם המועצה לשימור. המשרד ציין כי הפעילות השוטפת במינהל התכנון "בשנה האחרונה" מבטאת מגמה של הגברת הפיקוח ומתן יותר תשומת לב לשימור מבנים ואתרים.

אמות מידה לקביעת אתרים המיועדים לשימור

סעיפים 12-15 לתוספת מגדירים את תפקידי ועדת השימור, והם פורטו והובהרו בחוזרי המנכ"ל.

1. לפי סעיף 12 לתוספת, בתוך שנתיים מיום הקמתה של ועדת השימור עליה להכין את רשימת האתרים²⁷ הראויים לשימור המצויים בתחום המוניציפלי של הרשות.

בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים פורסמו קווים מנחים להכנת רשימת אתרים בהתאם לסעיף 12(א) לתוספת, והומלץ כי בחינתם תיעשה על פי מידת חשיבותם ההיסטורית או האדריכלית. הכללת אתר ברשימה חייבת להיעשות על פי אמות מידה שייקבעו מראש. בחוזרי המנכ"ל נקבע כיצד יש לדרג אתר מיועד לשימור.

מהבדיקה עולה כי ב-50 רשויות מקומיות שענו על השאלון של משרד מבקר המדינה נקבעו אמות מידה שעל פיהן הוכנה רשימת האתרים. ביקורת מורחבת שנעשתה במספר רשויות העלתה כי עיריית באר שבע פועלת יותר מעשור לקבוע אמות מידה, עקרונות ודרגות לשימור, אולם עד מועד סיום הביקורת, מאי 2005, היא לא גיבשה הצעה מוסכמת. בפתח תקווה לא נקבעו אמות מידה להכרזה על מבנים ואתרים ראויים לשימור; אמנם נקבעו שלוש דרגות שימור, אך לא נקבע מהי הדרגה הנדרשת בכל אתר. בעקבות הביקורת הכינה ועדת השימור הצעה לאמות מידה. במועצה האזורית הגליל התחתון, בכפר כמא ובשפרעם לא נקבעו כלל אמות מידה; בירושלים נקבעו אמות מידה בתכנית אב 1968, ונוסף על כך, בשנת 2002 נקבעו אמות מידה על ידי צוות יועצים מקצועי; בחיפה אומצו אמות מידה של משרד הפנים; בטבריה נקבעו אמות מידה בתכנית אב, ובצפת נקבעו אמות המידה על ידי המועצה לשימור.

לדעת משרד מבקר המדינה, על כל הרשויות לגבש אמות מידה ברורות ומפורטות להכרזה על מבנים לשימור ולקבוע לכל אתר את דרגת השימור המתאימה.

2. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים (1/95) נקבע גם כי ועדת השימור תבחר את האתרים לשימור מרשימת המבנים הפוטנציאליים ותאשר אותה בהגדרה את השימוש האפשרי בכל בניין משומר ואת הטעמים לבחירה. רשימה זו תהיה תכנית השימור של היישוב וחלק בלתי נפרד מתכנית המתאר שלו.

27 על פי התוספת הרביעית, אתר הוא בניין או קבוצת בניינים או חלק מהם, לרבות סביבתם הקרובה, שלדעת מוסד תכנון הם בעלי חשיבות היסטורית, לאומית, אדריכלית או ארכאולוגית.

נמצא כי רק ב-58 רשויות מקומיות שענו על השאלון הכינה ועדת השימור רשימת אתרים, ורק ב-18 רשויות כללה רשימת האתרים את כל הפרטים שהחוק דורש. מתשע הרשויות שבהן נעשתה הביקורת המורחבת רק בשפרעם לא הוכנה רשימת אתרים לשימור. בבאר שבע ובפתח תקווה נבחנו אפשרויות הפיתוח של חלק מהאתרים בפרוטרוט רק בשנים 2004-2005, כעשור לאחר הקמת ועדת השימור.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות לוודא כי רשימות האתרים יכללו את כל הפרטים הדרושים כדי שניתן יהיה למצות את כל האפשרויות לעידוד שימור.

3. חוזר מנכ"ל משרד הפנים (1/95) קובע כי רשימת האתרים תשמש את הוועדה המקומית לתכנון ובנייה בבואה להכין תכנית הכוללת הוראות בדבר מבנים ואתרים לשימור.

מהבדיקה עולה כי ב-35 (64%) מ-55 רשויות מקומיות שהשיבו, ועדת השימור אישרה את רשימת האתרים, ורק ב-10 רשויות (18%) אישרה את הרשימה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. יש לציין כי לא כל רשימות השימור שאושרו ברשויות כללו את כל המבנים הראויים לשימור.

בירושלים, בטבריה, בכפר כמא ובצפת לא הובאה מעולם רשימת האתרים לדיון או לאישור בוועדת השימור או בוועדה המקומית, ולכן נותר מעמדה הצהרתי בלבד. כתוצאה מכך הרשימה אינה מבטיחה הגנה סטטוטורית למבנים הכלולים בה, והרשות המקומית מתקשה לשמר בעזרתה מבנים (ראו פירוט בהמשך). בבאר שבע, בחיפה ובמועצה האזורית הגליל התחתון אושרה הרשימה בוועדת השימור אך לא בוועדה המקומית. בפתח תקווה אושרה הרשימה בוועדת השימור ובוועדה המקומית.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2005 הודיעה עיריית **טבריה**, כי הוועדה תעדכן את רשימת האתרים, תביא אותה לוועדה המקומית לאישור ולמתן תוקף סטטוטורי ותכין אמות מידה להכרזה על שימור. המועצה האזורית הגליל התחתון הודיעה בתשובתה מאוקטובר 2005, כי תפנה למועצה לשימור אתרים לבדיקה מחודשת של רשימת האתרים לשימור, ולאחר מכן, אם יימצא מקור למימון פעולות השימור, תפעל המועצה כדי שיינתן לרשימה תוקף סטטוטורי, והיא תוטמע בתכניות מפורטות.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי עליהן לפעול לאישור רשימות האתרים על ידי ועדות השימור ועל ידי הוועדות המקומיות כצעד ראשון להגנה עליהם ולשימור המורשת.

נוהלי עבודה בעניין שימור ותיאום הנושא בין יחידות הרשות

1. הרשות המקומית מופקדת על יישום הוראות התוספת הרביעית, ולכן יש חשיבות רבה לקביעת היחידה או הגורם האחראי לטיפול בנושא.

במסגרת הבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה נמצא כי ב-41 מ-62 (66%) רשויות מקומיות שענו, יש מחלקה או אדם שאחראים לטיפול בשימור. הבדיקה המורחבת במספר רשויות העלתה כי **בירושלים, בבאר שבע, בחיפה, בטבריה ובפתח תקווה** הוקמה יחידה לטיפול בנושא או נקבע

לכך אחראי; **בכפר כמא**, **בצפת ובשפרעם** לא נקבע גורם אחראי לטיפול בשימור; **במועצה האזורית הגליל התחתון** לא היה בעת הביקורת אחראי לנושא (אף כי היה בעבר).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה המועצה האזורית הגליל התחתון כי הוקם צוות שיבנה תכנית לייעול עבודות לשימור אתרים במסגרת מגבלות התקציב. תכנית זו תובא לאישור ועדת השימור.

2. רק ב-10 מ-40 רשויות שהשיבו בעניין זה (25%) הוכן נוהל המסדיר את עבודת ועדת השימור והיחידות שלהן נגיעה לנושא. **בחיפה** נקבע לכך נוהל. **בבאר שבע**, **בטבריה**, **בכפר כמא**, **בצפת**, **בשפרעם ובמועצה האזורית הגליל התחתון** לא נקבע נוהל בנושא.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2005 הודיעה עיריית **טבריה**, שוועדת השימור תכין נוהל עירוני להסדרת עבודת הגופים שפעולתם נוגעת לשימור.

הגברת המודעות הציבורית לשימור

1. הגברת המודעות לערכם של מבנים הראויים לשימור והעמקת הקשר של התושבים עם המורשת שלהם היא תנאי חיוני לשימור המבנים. ניסיון העבר בארץ ובעולם מלמד שככל שהמודעות הציבורית-חברתית-תרבותית לשימור גבוהה יותר, רמת השימור והשיקום בשטח גבוהה יותר. נמצא כי ב-38 מ-52 (73%) הרשויות המקומיות שהשיבו, פעלו ועדות השימור או יחידות ברשות המקומית להגברת המודעות הציבורית לשימור מבנים ואתרים: שולטו אתרים, הוכנו תכניות חינוך בבתי ספר, נערכו ימי עיון, היה פרסום בעיתונות המקומית, באמצעות המוזאון המקומי ובאינטרנט, הופעל מרכז פדגוגי ואורגנו סיורים באתרים מיועדים לשימור.

2. בינואר 1986 הוחלט בוועדת השרים לענייני סמלים וטקסים להציב שלטים באתרים בעלי משמעות חינוכית-היסטורית ולהטיל על המועצה לשימור לעשות סקר בעניין. באותה החלטה נקבע גם, כי תוקם ועדת קבע לשילוט אתרים שתרוכז בידי מרכז ההסברה והמועצה לשימור ותחליט אילו אתרים לשלט. הוועדה שהוקמה קבעה נוהלי עבודה בנושא ופעלה על פיהם.

על פי נתוני המועצה לשימור, הותקנו עד תום הביקורת שלטים בכ-1,000 מ-10,000 מבנים ואתרים אשר מיועדים לשימור ברחבי הארץ. את השלטים הכינו עובדי המועצה לשימור, ואת התשלום עבור הכנת השלט והתקנתו שילמה הרשות המקומית שבשטחה נמצא המבנה או האתר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה השיבה המועצה כי היא ממשיכה לשלט אתרים ללא תקציב מסודר ובשיתוף פעולה מינימלי של הרשויות.

3. הטמעת ערכי השימור בתכניות החינוך בבתי הספר, שילוב הסברה על שימור במסגרות אחרות ושילוט המבנים והאתרים נבחנו בתשע הרשויות המקומיות שבהן נעשתה הבדיקה המורחבת. להלן הממצאים: **ירושלים**: מכ-3,000 אתרים הראויים לשימור משולטים רק 155 (כ-2%); נמצא כי החל משנת הלימודים התשס"ו מפעילה העירייה תכנית העשרה לתלמידי חטיבת ביניים בנושא שימור ופיתוח. **חיפה**: בדצמבר 2004 הציבה העירייה שלטים על 12 מבנים בעיר. **באר שבע**: העירייה שילטה חלק מהאתרים בעיר העתיקה והיא מקיימת שבוע שימור אתרים שנתי. נוסף על כך, העירייה מפעילה פרויקטים של שימור בחלק ממוסדות החינוך. **פתח תקווה**: העירייה הכינה שלטים לכ-15 מ-60 האתרים המיועדים לשימור; האחראית לשימור הרצתה כמה פעמים לפני תלמידי הכיתות הגבוהות בבתי הספר התיכוניים בעיר. **המועצה האזורית הגליל התחתון**: שולטו כ-10 מ-110 המבנים והאתרים המיועדים לשימור; השלטים נעשו ומומנו על ידי המועצה לשימור.

שילוט מבנים הוא אמצעי זול יחסית ובאמצעותו ניתן להשיג חשיפה רבה למבנים ראויים לשימור. משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי מן הראוי שישלטו את מבני הרשות הראויים לשימור. עוד העיר המשרד לרשויות ולמשרד החינוך כי מן הראוי שוועדות השימור ומחלקות החינוך יטמיעו בבתי הספר תכניות על חשיבות השימור של מבנים ואתרים וייזמו השתתפות של תלמידים ותושבים בפרויקטים בתחום השימור.



הממצאים מלמדים שיישום התוספת הרביעית ברשויות המקומיות חלקי; לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לבחון את האפשרות למסד תהליכי הנחיה, של הרשויות המקומיות ותהליכי פיקוח ובקרה עליהן, כדי שתושג המטרה שלשמה נועדה התוספת הרביעית.

על הרשויות המקומיות לעשות שימוש רב יותר בכלים המשפטיים העומדים לרשותן על מנת להפעיל את סמכויותיהן ולמלא את החובות המוטלות עליהן בנוגע לשימור ושיפון מבנים ואתרים מתוקף הפקודה ומתוקף החוקים השונים.

ההשפעות הכלכליות של השימור

מבנים היסטוריים הם מקור משיכה והשראה לפעילויות מסחר ותרבות מיוחדות. תהליכי שימור משפיעים על הכלכלה המקומית השפעה ישירה (רכישת חומרי גלם ומוצרים), השפעה עקיפה (רכישת סחורות ושירותים) והשפעה המתבטאת בהגדלת הצריכה וההוצאה של משקי בית הנובעות מהגדלת ההכנסה ומיצירת מקומות עבודה²⁸. כמו כן מושפע הערך הכלכלי ממשיכת תיירים אל אזורים ששומרו שבהם בניינים או מתחמים. שימור מבנה מגן עליו ועל סביבתו מפני שינויים לרעה ומאפשר להחיות שכונות ותיקות²⁹.

הערך הכלכלי של השימור מחושב לפי התועלת המופקת מהשימוש במבנה ולפי התועלת המופקת מצפייה או מביקור בו³⁰. מנגד, השימור כרוך בעלויות: הפסד כספי עלול להיגרם עקב הגבלת תוספות למבנה; שיפון בניין המיועד לשימור יקר על פי הערכה בכ-20%-40% משיפוצו של בניין רגיל³¹. גם תחזוקתו של בניין שנועד לשימור עשויה להיות יקרה יותר מתחזוקתו של בניין רגיל בגלל שימוש בטכניקות בנייה ובחומרים מיוחדים.

28 Federal Tax Incentives for Rehabilitating Historic Buildings, U.S. Department of the Interior, National Park Service, Washington, D.C, 2001.

29 ד' לוינסון-זמיר, היבטים חלוקתיים של שימור מבנים, דיני הפיזיו הראויים ו"זכויות בנייה עבירות" (TDR), משפטים, כרך לא, חוברת 1, אפריל 2000.

30 ח' רון, שימור מבנים כמנוף לפעילות כלכלית: תועלות כלכליות, מכון ון ליר, 16.12.04.

31 ד' לוינסון-זמיר, שם עמ' 41.

בנושא עלויות השימור חשוב להזכיר את הזכות לפיצויים. על פי חוק התכנון והבנייה, לא יראו קרקע כנפגעת אם בהוראות התכנית נכללו מגבלות שונות המפורטות בסעיף 200 לחוק "ובלבד שהפגיעה אינה עוברת את תחום הסביר בנסיבות העניין ואין זה מן הצדק לשלם לנפגע פיצויים". הזכות לפיצויים אינה מוגבלת למי שנפגע משינוי השימוש המותר במקרקעין, והיא חלה גם על מי שנפגע בעקיפין מהשימוש שהותר במקרקעין אחרים, ובלבד שהמקרקעין הנפגעים נמצאים בתחום התכנית או גובלים עמה.

לאור ההשפעות הכלכליות של פעולות השימור על התפתחות הרשות המקומית, היה ראוי שבעת הכנת תכנית שימור למתחמים ולמבנים תבחנה הרשויות המקומיות את התועלת הכלכלית שלהן ואת השפעותיהן התכנוניות הישירות והעקיפות על המערכת העירונית ויכינו אומדנים ובידוק לגבי עלויות השיפוץ של מבנים לשימור. בביקורת עלה, כי ברשויות המקומיות שבהן נעשתה בדיקה מורחבת לא הוכנו אומדנים ולא נעשו בדיקות לגבי עלויות השיפוץ של מבנים המיועדים לשימור. כמו כן, רק בירושלים, בבאר שבע, בחיפה ובפתח תקווה נבחן באופן חלקי הפוטנציאל הכלכלי של השימור.

בהקשר זה יש לציין במיוחד את עיריית תל אביב: בשנת 2000 הוכן עבור עיריית תל אביב דוח שמטרתו הייתה לאתר את ההשפעות המקרו-כלכליות של השימור על כלכלת העיר³². ממצאי הבדיקה מלמדים על שינוי בשימושי הקרקע ועל פעולות עסקיות ברמה גבוהה (שירותי הסעדה, מקצועות חופשיים, מוסדות פיננסיים, אומנים וסופרים). כמו כן, בשנת 2002 הוכן עבור העירייה דוח אומדנים של עלויות השיפוץ של מבנים שנועדו לשימור.

במצב החוקי הנוכחי נושאות הרשויות המקומיות במרבית עלויות השימור. בביקורת עלה כי עקב כך בחלק מהמקרים נמנעות הרשויות המקומיות מהכנת תכנית לשימור או מאישור תכנית המחייבות שימור מחשש שיוטל עליהן לשלם פיצויים בסכומים גדולים. לדוגמה, עיריית ירושלים ועיריית חיפה ציינו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי תשלום פיצויים הוא מעמסה כבדה על קופתן של הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה, והן אינן יכולות לשאת במטלות השימור לבדן.

החוק מקנה לבעל נכס שנפגע מהחלת הוראות שימור על הנכס שבבעלותו זכות לקבל פיצויים, אך אינו מתנה זאת בשימור בפועל של המבנה. לכן רשויות מקומיות עלולות למצוא עצמן משלמות פיצויים לבעלי נכסים בעקבות אישור תכנית שימור, בלי שמבנים אמנם ישומרו.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי נושא זה נמצא בטיפול במסגרת קידום ההצעות לתיקון החוק.

32 ד"ר א' פרנקל, ק' דניס, ש' חניקיס, ח' ירון, שם עמ' 51-64.

מימון השימור

היטל השבחה

על פי התוספת השלישית לחוק³³, "סכומים שנגבו כהיטל מיועדים, אחרי ניכוי הוצאות הגביה לרבות הוצאות של ערעור לפי תוספת זו, לכיסוי ההוצאות של הועדה המקומית [לתכנון ולבנייה] או של רשות מקומית אשר הועברו לה לפי סעיף 12 להכנת תכניות במרחב התכנון או בתחום הרשות המקומית, לפי הענין, ולביצוען, לרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצרכי ציבור, כפי שהוגדרו בסעיף 188 לחוק [התכנון והבנייה], ולרבות הוצאות שימור אתר או הפקעתו, לפי התוספת הרביעית".

למרות האפשרות לממן שימור מבנים באמצעות כספי היטל ההשבחה עולה מממצאי הבדיקה המורחבת כי רק שתי רשויות מקומיות השתמשו בכספים אלה למימון הוצאות שימור מבנים, לתכנון שימור או לתשלום פיצויים לבעלי נכסים שבבעלותם נכסים הראויים לשימור.

בחיפה הועברו, בשנים 1995-2003, כ-22 מיליון ש"ח מכספי היטל ההשבחה למימון ההכנה של תכניות שימור ופיתוח של מתחמים מיועדים לשימור. בבאר שבע הועברו 0.85 מיליון ש"ח, שחלקם מכספי היטל השבחה, לשיפוץ מוזאון הנגב. עיריית ירושלים, טבריה, פתח תקווה, צפת ושרעם, המועצה המקומית כפר כמא והמועצה האזורית הגליל התחתון לא השתמשו ישירות בכספי היטל ההשבחה למימון הוצאות לשימור מבנים, לתכנון שימור או לתשלום פיצויים לבעלי נכסים המיועדים לשימור.

בתשובת עיריית ירושלים למשרד מבקר המדינה מיולי 2005 צוין כי היטלי ההשבחה הם מקור תקציבי להכנת תכניות ולכל הכרוך בכך, אך קשה לצפות כי היטלי ההשבחה ישמשו גם לתשלום פיצויים, משום שלא ייתכן שהעירייה תקדיש את כל כספי היטל ההשבחה לבתים יחידים. לשם כך נדרשים פעולות ותמריצים כלכליים נוספים. המועצה האזורית הגליל התחתון השיבה באוקטובר 2005, כי היטלי ההשבחה שנגבים אינם מכסים את הוצאות הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ואין שום אפשרות לממן שימור מבנים מכספים אלו. על מנת שהמועצה תוכל לבצע את המוטל עליה בנושא שימור אתרים יש למצוא פתרון מערכתי לסוגיית המימון.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש חשיבות רבה לשימוש במקור מימון זה לשיקום אתרים ולשימורם, גם אם אינו מכסה את עלויות השימור של האתרים ברשות, מאחר שהוא מעיד על החשיבות שמייחסים לעניין מקבלי ההחלטות בה. שימוש כזה בכספי ההיטל עשוי לעודד גורמים נוספים להשתתף במימון שימור מבנים ואתרים ברשות המקומית ובעקיפין הוא עשוי לסייע לגידול בהכנסותיה לאחר שהמבנים ישומרו. מן הראוי שהרשויות המקומיות יבחנו את האפשרות לעשות בו שימוש.

תקציבים לשימור מבנים ואתרים

הוצאות השימור ממומנות בחלקן מתקצוב בסעיפים ייעודיים הן בתקציב הרגיל הן בתקציב הבלתי רגיל (להלן - תב"ר). הועלה כי רק שמונה מ-162 רשויות מקומיות שהשיבו למשרד מבקר המדינה הקצו בשנת 2003, תקציבים ייעודיים למימון תכנון של שימור אתרים או לשימור עצמו, ובשנת 2004 - רק 11 רשויות. עוד עולה כי רק בשלוש מהרשויות המקומיות שבהן נעשתה בדיקה מורחבת הוקצו כספים לשימור.

עיריית ירושלים הקצתה כספים למימון הכנת תכניות מתאר שיש בהן הוראות שימור, למשל, תכנית מתאר לשכונת רחביה. נוסף על כך, בשנים 2002-2004 הקצתה העירייה שני תב"רים: אחד לתשלום שכר ליועצים בעניין שימור, והאחר יועד למימון תיעוד וצילום של מבנים בסכום שנתי של כ-200,000 ש"ח כל אחד. התב"רים נוצלו רק באופן חלקי.

בתשובת עיריית ירושלים למשרד מבקר המדינה מיולי 2005 צוין כי ניצול התב"ר הראשון היה חלקי עקב אי-הגשת חשבונות על ידי היועצים; בעקבות הביקורת שלחה להם העירייה תזכורת. עוד צוין כי ממועד סיום הביקורת ועד ספטמבר 2005 ינוצלו כ-60,000 ש"ח נוספים. לגבי התב"ר האחר צוין כי עקב פרישת אחד הספקים ועיכוב בחתימת חוזה עם מחליפו ובגלל עומס העבודה על רכזת השימור נוצל רק חלק קטן ממנו.

בשנים 1995-2003 נעשו בחיפה מספר פרויקטים של שימור בכ-55 מיליון ש"ח (נוסף על כספי היטל ההשבחה שצוינו לעיל), שמומנו מכספי גורמים ציבוריים שונים. הפעולות נועדו לפיתוח ציר המושבה הגרמנית ולשיפוץ חזיתות ומבנים בה, לפיתוח ציר ואדי ניסנאס ולפרויקט תשתיות ברובע האומנים בואדי סאליב.

עיריית פתח תקווה השקיעה בשנת 2002 כ-37,000 ש"ח בשיפוץ מגדל מים וציורי קיר. בשנת 2004 ובשנת 2005 עד מועד סיום הביקורת, מרס 2005, לא הוקצה תקציב מיוחד לשימור.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי מן הראוי שיקבעו מסגרת תקציבית לשימור המבנים והאתרים על פי תכנית עבודה הכוללת סדרי עדיפויות ברורים.

תמריצים

שימור מבנים מטיל נטל כלכלי על בעלי נכסים, על שוכרים ועל דיירים מוגנים, וניתן אפוא לתת תמריצים כלכליים לשימור הבניינים ולתחזוקתם לשם עידוד בעלי הנכסים לשמר את בתיהם. בחקיקה נקבעו תמריצים שבעזרתם יכולה רשות מקומית לממן ולעודד פעולות לשימור ולפצות בעלי מבנים. בביקורת עלה כי הרשויות המקומיות עושות שימוש מועט בכלים אלה, אם בכלל. להלן פירוט:

1. מתן פטור מארנונה: סעיף 9 לתוספת מאפשר מתן פטור מתשלום ארנונה לבעלים של מבנה המיועד לשימור בכפוף לסייגים שבסעיף ולמידת הפגיעה בנכס.

הועלה כי ברשויות שבהן נעשתה בדיקה מורחבת לא נעשה שימוש בסעיף זה. נמצא כי הסיבה לכך נעוצה בכך שרשימת האתרים לא עוגנה בתכנית סטטוטורית.

2. הענקת הטבות מס, מענקים והלוואות: אמצעים אלה נקוטים במדינות רבות וביניהן ארצות הברית, אנגליה, קרואטיה, הונגריה, יפן, מקסיקו, בלגיה, שוודיה, גרמניה, פינלנד ובולגריה³⁴. בישראל אין תמריצים כאלה.

3. שינוי השימוש המותר במבנה: דרך נוספת לפיצוי היא שינוי השימוש המותר במבנים, למשל שינוי ממגורים למטרות רווחיות יותר כמו מסחר או משרדים. ניתן לעשות זאת על ידי שינוי הייעוד של המקרקעין בתכנית או על ידי התרת שימוש חורג על פי סעיף 146 לחוק התכנון והבנייה. התרת שימוש חורג היא לזמן מוגבל בלבד ועל כן אין בכך פיצוי הולם, אולם הגבלה זו לא תחול אם בתכנית השימור עצמה תהיה התייחסות לאפשרות להתיר שימושים חורגים ללא הגבלת זמן למען השגת יעדי השימור, ייקבע סוג השימושים החורגים המותרים וכו'³⁵.

רוב הרשויות המקומיות שבהן נעשתה הבדיקה המורחבת לא בחנו את האפשרות לקדם ולעודד את שימור המבנים באמצעות תמריץ זה. עיריית חיפה עשתה שימוש בכלי זה בשימור מתחמי המושבה הגרמנית וואדי ניסנאס, שבהם שונה השימוש המותר במבנים ממגורים לשילוב של מסחר ומגורים.

בתשובת עיריית ירושלים למשרד מבקר המדינה צוין כי היא בחנה את האפשרות לעודד שימור באמצעות שינוי השימוש המותר במבנה, אך יש לבחון כל מבנה ומבנה לעצמו.

4. מתן זכויות בנייה נוספות: בתכנית בניין עיר נקבעות, בין היתר, זכויות הבנייה החלות על המבנים בתחום התכנית. ניתן לממן שימור מבנים ואתרים באמצעות מתן זכויות בנייה מוגדלות ליזמים ולהתנותן למשל בשימור המבנים והאתרים שבשטח התכנית בידי היזמים. בנסיבות אלה יעוגן השימור בדרך כלל בהוראות התכנית.

לרשות מקומית כרשות תכנון עצמאית או כחלק מוועדה מרחבית לתכנון יש אחריות לתכנון העיר, ולכן, לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות לשקול את האפשרות להתנות מתן זכויות בנייה נוספות ליזמים במימון שימור מבנים ואתרים, בתכנונו ובהוצאתו לפועל, ולקבוע כללים מתאימים ליישום תמריץ זה.

מן הרשויות המקומיות שבהן נעשתה הבדיקה המורחבת השתמשו בתמריץ זה בתכנון או בפועל עיריית באר שבע ועיריית פתח תקווה (ראו בהמשך). בתשובתה מאוגוסט 2005 מסרה עיריית חיפה למשרד מבקר המדינה כי בפרויקטים שבהם יש מבנים מיועדים לשימור היא מעודדת שימור על ידי מתן זכויות בנייה באמצעות הוספת שטחי רצפה כשטחים נוספים מעבר לזכויות המוקנות לבעלי המגרש.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי הנושא מטופל באמצעות קידום הצעת החוק של עיריית תל אביב-יפו ובמסגרת הרפורמה בתחום התכנון וציין כי לשכתו המשפטית מתנגדת לשימוש בכלי זה מחשש כי יפתח פתח לניהול לא תקין ברשויות המקומיות.

34 Legal Methods of Furthering Urban Preservation, Conference of The International Legal Committee of ICOMOS, Papers submitted to the Israel conference, February 2001.

35 ד' לוינסון-זמיר, שם עמ' 83.

5. **ביצוע בשלבים** : ניתן לקבוע בהוראות תכנית או בנוסח היתרי בנייה סעיפים שמתנים ביצוע של תכנית במימושה בשלבים. במקרים כאלה יינתנו ליום או לבעל הנכס זכויות והטבות מסוימות כגון תוספת אחוזי בנייה, אכלוס המבנה או היתר להרוס מבנה קיים רק לאחר שאותו יום או בעל נכס יעשו פעולות לתועלת הציבור ובכללן שימור מבנים ואתרים, שהרשות המוסמכת לאשר את התכנית מעוניינת בהן. ברשויות המקומיות שנבדקו בדיקה מורחבת, מלבד באר שבע ו**פתח תקווה**, נמצא כי הוועדות המקומיות לא שקלו לכלול בתכנית תנאים של ביצוע ההוראות בשלבים. בכך הן עלולות להחמיץ הזדמנות להבטיח את שימור המבנים.

6. **העברת זכויות בנייה** : אחד העניינים הפוגעים בשימור מבנים ואתרים הוא החשש מפגיעה בזכויות קיימות של בעלי הנכסים. פגיעה כזו מחייבת, כאמור, תשלום פיצויים לפי סעיף 197 לחוק. פרט לפיצוי כספי, ניתן לפצות בעלי נכסים באמצעות העברת זכויות בנייה. על פי שיטה זו, זכויות בנייה או אחוזי בנייה³⁶ שלא ניתן לנצלם עקב השימור מועברים לקרקע אחרת השייכת לבעלים או לקרקע של אנשים אחרים המעוניינים בפיתוח אינטנסיבי יותר מזה שהותר לכלל החלקות באזור. האפשרות להעברת זכויות אמורה למנוע את הפגיעה בבעלים ואת הצורך בתשלום פיצויים. השימוש באמצעי זה נפוץ בארה"ב³⁷ אך לא בישראל.

בתל אביב נעשה ניסיון ראשון לכלול בתכנית מתאר פיצוי לבעל מבנה שמיועד לשימור או ליום באמצעות נידוד זכויות. תכנית 2650 ב', "תוכנית שימור מבנים ואתרים בתל אביב", אושרה על ידי הוועדה המחוזית תל אביב בינואר 2005. בהוראות התכנית פורטו תמריצים לשימור מבנים באמצעות העברת זכויות בנייה, ונקבע לכך מפתח. הוספת שטחי בנייה נועדה לעודד שימור מבנים, ולכן נקבע כי כל תוספת אחוזי בנייה תותנה בהבטחת הביצוע של כל הוראות השימור הנוגעות למבנה או למבנים המיועדים לשימור לשביעות רצון מהנדס העיר.

החוק מתיר לחלק מחדש זכויות בנייה שניתנו בתכנית אחת ומסמיך את הוועדה המקומית לעשות כן. מבקר המדינה העיר ברוח קודם³⁸ על הבעייתיות שעשויה להתעורר במקום שבו זכויות בנייה מועברות לנפגע ללא מקרקעי יעד מסוימים (זכויות בנייה "צפות"). עם זאת, בפסיקה שניתנה לאחר פרסום הדוח³⁹ נקבע כי "תיתכנה נסיבות שבהן תהיה הרשות התכנונית רשאית להשתמש בנייד כשיטת פיצוי; והשאלה אם נידוד זכויות במקרה פלוני מהווה מהלך סביר, ראוי שתיבחן על-פי נסיבותיו של המקרה הנתון".

בהיעדר מקורות כספיים זמינים למימון שימור מבנים ואתרים ובכפוף למגבלות שיטת העברת זכויות בנייה, מן הראוי כי הרשויות המקומיות יבחנו את האפשרות להשתמש בנייד זכויות למימון שימור מבנים ואתרים. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מן הראוי שיבחן את האפשרות לתת לוועדות התכנון הנחיות ברוח זו.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בתזכיר הצעת החוק המתגבש נקבעים כלים לשימור מבנים ומתחמים. מינהל התכנון תומך בשכלול הכלים שיאפשרו שימוש בנייד זכויות למימוש מטרות

36 אחוזי בנייה - היחס בין השטח הבנוי לשטח המגרש.
 37 בסקר שעשו בארה"ב בשנת 1997 נמצאו 107 תכניות נידוד זכויות (Transferable Development Rights) ב-25 מדינות (א' גולני, ל' אשד, ז' ברקאי, דו"ח החוקר בחקירת תכנית השימור תא2650/ב', אוקטובר 2004, עמ' 41).
 38 דוח על הביקורת בשלטון המקומי, התש"ס-2000, דוח מס' 4/שנת 2000, דוח ביקורת על עיריית אשדוד, עמ' 109-122.
 39 ע"מ 3030/03 אברהם לב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה באר שבע ואחרים, פורסם בתקדין.

ציבוריות, ואולם כאמור השימוש בכלי זה שנוי במחלוקת מחשש כי ייפתח פתח לניהול בלתי תקין ברשויות המקומיות.

עיריית ירושלים הודיעה כי היא בוחנת את הנושא, אך עד אשר לא יהיה שינוי בחקיקה בנושא המיסוי יהיה קשה ליישם זאת. העירייה הטעימה כי "העיר ירושלים אינה יכולה לשאת לבדה במשימה לאומית זו [של השימור]".

בתשובתה הודיעה המועצה האזורית הגליל התחתון למשרד מבקר המדינה כי פתרונות כמו הגדלת זכויות בנייה, שינוי השימוש המותר במבנה והעברת זכויות בנייה רלוונטיים אך ורק לשטחים פרטיים, ובמקרים אלו, לאור ריבוי בעלים (יורשים), נוצרות בעיות משפטיות שיוצרות קושי במימוש הזכויות. עיריית טבריה הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי העירייה מודעת לכל דרכי מימון השימור הנזכרות.

מ-162 הרשויות שהשיבו לשאלון, רק 28 התייחסו לעניין, ורובן - 19 (68%) - ציינו כי אינן משתמשות בתמריץ כלשהו לעודד שימור נכסים בידי הבעלים או בידי מחזיקיהם. שש רשויות השתמשו בהוספת זכויות בנייה כתמריץ לשימור, רשות אחת העניקה פטור מארנונה, רשות אחת קיזזה היטל השבחה, ורשות נוספת קיזזה עלויות של תיק תיעוד.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הפנים ומשרד האוצר יבחנו את האפשרות לקבוע תמריצים לשימור, שכן אלה יכולים להפחית את ההתנגדות הציבורית לו ולהקנות לבעל הרכוש את היכולת לעמוד בדרישות התכנית. תמריצים כאלה עשויים לעשות את השימור חלופה כדאית ורווחית לבעלים.

משרד הפנים השיב כי נושא התמריצים הכלכליים לשימור מקודם באמצעות הצעות החקיקה השונות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועדות המקומיות להשתמש במגוון האמצעים העומדים לרשותן כדי להבטיח שימור מבנים ואתרים.

שימור מבנים ואתרים ברשויות שנבדקו

ירושלים

בירושלים יש (מלבד האתרים בעיר העתיקה) יותר מ-3,000 מבנים ואתרים הראויים לשימור. לאתרים ולמבנים אלה חשיבות עולמית ולאומית. תכנית מתאר מקומית 62 שאושרה בשנת 1959 היא המצע הסטטוטורי לתכנון בירושלים. התכנית לא עסקה כלל בשימור ואפשרה הריסת שכונות מסורתיות רבות. מהנדס העיר הודיע לוועדת השימור העירונית בדצמבר 2003 כי מספר האתרים והמבנים שראויים לשימור בירושלים גדול בהשוואה לערים אחרות, ולכן טעויות שנעשות בעניין זה עלולות להיות חסרות תקדים בהשפעתן.

הטיפול בשימור מבנים ואתרים בירושלים מופקד בידי המחלקה למדיניות התכנון שבאגף התכנון בעיריית ירושלים. במחלקה מועסקת רכות שימור (שממלאת גם תפקיד נוסף).

ועדת השימור ורשימת מבנים ואתרים המיועדים לשימור

הכנת רשימת האתרים המיועדים לשימור (להלן - כרטסת השימור) בירושלים החלה בשנת 1967 ועד יולי 2005 לא הסתיימה. בתכנית אב ירושלים 1968 (שהוכנה בשנים 1967-1968) רשומה כרטסת השימור הראשונה של העיר; נכללו בה 1,033 אתרים. בספטמבר 2002 הוקם צוות שימור שתפקידו לתת למהנדס העיר ייעוץ מקצועי בעניין עדכון כרטסת השימור לקראת עיגונה בתכנית אב. במשך השנים נוספו לכרטסת והורדו ממנה מבנים ואתרים, ונתוניה רוכזו במספר יישומי מחשב שלא שולבו במלואם במערכת המידע באגף ההנדסה.

תכנית אב ירושלים 1968 ורשימת האתרים שנכללה בה לא קיבלו מעמד סטטוטורי. אף שהצוות המקצועי לענייני שימור סיים את עבודתו בכל הנוגע לשכונת רחביה בסוף 2004, ביוני 2005 טרם דנה ועדת השימור ברשימת המבנים המיועדים לשימור בשכונה זו, ולא הושלמה הכנת הכרטסת. היעדר כרטסת מאושרת ומעוגנת סטטוטורית פוגע בתכנון וביישום של מדיניות השימור העירונית. עקב כך נותרים מבנים ייחודיים רבים ללא הגנה.

עיריית ירושלים מסרה למשרד מבקר המדינה כי העיכוב באישור הכרטסת נובע בין השאר ממחסור בכוח אדם, מן העומס המוטל על העוסקים בשימור ומן הצורך לעדכן את כרטסת השימור ולקשר אותה באופן ממוחשב לנתונים אחרים.

תיאום ונוהלי עבודה בעניין שימור מבנים ואתרים

בעקבות ליקויים שנמצאו בביקורת של מבקרת עיריית ירושלים באפריל 2004⁴⁰ בנוגע לתיאום בין אגפי העירייה בנושאי שימור מבנים ואתרים ולהיעדר נהלים בעניין זה, ציינה מנהלת האגף לתכנון העיר (במכתב אל מהנדס העיר ממאי 2004) כי עתידים לחול בעירייה מספר שינויים ארגוניים. היא ציינה גם כי האגף לתכנון העיר מכין נהלים להסדרת עבודת ועדת השימור ורכות השימור, לרישום, לניהול ולארגון כל המבנים הראויים לשימור ולהכנת תיעוד.

עד יוני 2005 שינויים אלו אומצו בחלקם, וטרם פורסמו הנהלים. כמו כן נמצא כי במערכת המחשוב העירונית אין ציון המלמד שתכנית או תיק כלשהם הובאו לדיון בוועדת השימור.

בתשובת עיריית ירושלים למשרד מבקר המדינה מיולי 2005 צוין כי האגף לתכנון העיר מכין נוהלי עבודה בנושאי שימור, ואחדים מיושמים בפועל, אם כי הם אינם כתובים.

40 מבקר העירייה, דוח שנתי 2003/4, אפריל 2004, עמ' 335-378.

לעיריית ירושלים אין מידע מרוכז אשר לפיו ניתן לדעת אילו מנכסי העירייה הם מבנים מיועדים לשימור (מבנים הכלולים בכרסטת או שחלות עליהם תכניות שימור). כמו כן אין בידיה רשימה מרוכזת של מבנים מיועדים לשימור הכלולים בתכניות בניין עיר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה עיריית ירושלים כי היא פועלת להסדרת הנושא.

שימור מבנים ואתרים בירושלים במסגרת תכניות בניין עיר

1. בשנים 1984-1989 אושרו שלוש תכניות בניין עיר הכוללות הוראות שימור מילוליות ל-155 אתרים ומבנים בתחום העיר שהוגדרו ראויים לשימור משיקולים היסטוריים, דתיים, ארכיטקטוניים ואסתטיים. כמו כן, במהלך השנים אושרו במערב ירושלים 33 תוכניות בניין עיר לשכונות ולמתחמים שבהן הוראות שימור, ואושרו עשרות תכניות שימור נקודתיות, וביניהם למשל זו של טחנת הרוח ברחוב רמב"ן בשכונת רחביה, התכנית של מבנה תאטרון החאן ליד תחנת הרכבת ותכנית בית עגנון בשכונת תלפיות. בראשית שנות השבעים גובשה תכנית מתאר לעיר העתיקה ולסביבותיה - עמ/9. נוסף על כך, תכניות שימור למספר שכונות ומתחמים נמצאות בשלבים שונים של הליכי אישור (למשל שכונות רחביה ובית הכרם).

נמצא כי עיריית ירושלים לא פעלה ליישום חלק מתכניות השימור, כגון תכנית לשכונת הבוכרים, למאה שערים ולבתי אונגריין, אף שהן אושרו לפני שנים רבות.

2. תב"ע 2787 אושרה באוגוסט 1989. מטרתה היו, בין היתר, לקבוע חלקים מהמושבה הגרמנית, מהמושבה היוונית, מקטמון ומטלביה כאזורים מיועדים לשימור על ידי שמירה על האופי ועל הפרטים של הבניינים ושל פרטי סביבה כגון רחובות וגדרות.

בשנת 1999 בחן צוות באגף מהנדס העיר את מידת ההתאמה בין הוראות התכנית בדבר בניינים שנועדו לשימור, בין הרישומים בכרסטת ובין מצבם הפיזי של המבנים. מבדיקת עיריית ירושלים עולה כי שימור המבנים שנכללו בתכנית נעשה רק באופן חלקי. חלק מתוספות הבנייה החוקיות פגעו בשימור ושינו את אופי המבנים בשכונה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה עיריית ירושלים כי אכן, במהלך השנים נבנו בתחום התכנית תוספות שרובן תרמו לשמירת אופי המבנים, אך אחרות אינן מוצלחות ואף הזיקו למבנה המקורי.

מקרה אופייני לפגיעה במבנה שנועד לשימור הוא בית לוירר (רח' כובשי קטמון 21). הבניין, הכלול בכרסטת השימור העירונית, נבנה בשנות השלושים של המאה העשרים על ידי הקבלן שאהין עבור משפחת לוירר מווינה, ושימש כפנסיון לפקיד ממשל בריטיים. במרס 2005 אושרה בקשה להוסיף לו קומה ומעלית חיצונית, להעתיק חלק מחזית המבנה (חלון עם אלמנט שיועד לשימור) ולהרכיבו בדופן הבניין. הבקשה תואמה עם מנהלת האגף לתכנון העיר ועם רכות השימור.

מאחר שעל פי התכנית החלה על המגרש, יש בו זכויות בנייה מוקנות, התוספת אושרה אף על פי שהיא פוגעת בחזיתו ובאופיו, ולאחר בנייתה לא ייחשב עוד הבניין בניין אופייני.

3. תכנית מתאר מקומית ירושלים 2000 - במועד סיום הביקורת הייתה תכנית המתאר החדשה לעיר בשלבי הכנה אחרונים. התכנית מקדישה פרק מיוחד לשימור ומבחינה בין שני סוגי תכניות שימור: תכניות המיושמות במידה רבה ותכניות שעקרונותיהן ופרטיהן אינם מיושמים.

התכנית מציעה כי יוכנו ל-29 מתחמים במערב ובמזרח העיר תכניות חדשות מפורטות הכוללות הוראות שימור. במסגרת זו יוגדרו הבניינים הראויים לשימור, וייקבעו הנחיות ארכיטקטוניות מפורטות לגביו.

בהוראות תכנית המתאר המוצעת המתייחסות למתחמים ולבניינים מיועדים לשימור נקבע, בין היתר, לגבי זכויות מוקנות כי "אין בקביעת מתחם או אזור לשימור וכל הוראה בענייני שימור בתכנית זו כדי לפגוע בזכויות בנייה החלות בשטח או בשימושים המותרים במקום על פי תכנית מאושרת".

תכנית המתאר שומרת על זכויות הבנייה שהוקנו בתכניות קודמות ובמיוחד בתכנית 62 משנת 1959, שהקנתה זכויות בנייה לשכונות הוותיקות ולא הושם בה דגש על שימור. כתוצאה מכך בשכונות המיועדות לשימור כמו רחביה יש זכויות בנייה מוקנות שטרם מומשו, אשר עצם קיומן מערים קשיים על פעולות לשימור, ומימושן יפגע בסגנון המקורי של הבניין ובייחודו (שהצדיקו שימור).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2005 מסרה עיריית ירושלים כי לא ניתן לבטל זכויות בנייה מוקנות מכוח תכנית 62, הואיל והדבר כרוך בתשלום פיצויים על פי סעיף 197 לחוק. להערכת העירייה, מדובר בתקציב גדול בהרבה מהסכומים של כל היטלי השבחה שהעירייה גובה.

החוק מקנה לבעל נכס את הזכות לתבוע פיצויים אם חלה פגיעה במקרקעין שבבעלותו עקב אישור תכנית. לעומת זאת, לוועדה המקומית הזכות לגבות היטל השבחה מבעלי נכסים אשר ערכם עלה כתוצאה מאישור תכנית. לדעת משרד מבקר המדינה, הסיכון בחשיפה לתביעת פיצויים צריך להוות רק מרכיב אחד במכלול השיקולים שעיריית ירושלים בוחנת לפני קבלת החלטה בנוגע למבנים המיועדים לשימור.

בפרק על שימור המורשת הבנויה הכלול בדפי ההסבר לתכנית מתאר 2000 אין כל התייחסות לתמריצי שימור אפשריים פרט להעברת זכויות בנייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מומלץ לבדוק אפשרות לקדם את השימור גם באמצעות תמריצים וכלים נוספים.

עיריית ירושלים מסרה למשרד מבקר המדינה ביולי 2005 כי אין בתכנית המתאר פירוט של תמריצים לשימור אתרים מאחר שהדבר כרוך בשינויים של חקיקה ראשית, למשל מתן פטור מהיטל השבחה או הקלות בארנונה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית ירושלים כי יש הטבות שהיא יכולה לכלול בתכנית אשר אינן מחייבות שינוי בחוק, כגון מתן זכויות בנייה.

נמצא כי בהוראות התכנית חסרים אלמנטים חשובים כמו עקרונות השימור; מדרג של מבנים ושכונות ראויים לשימור לפי סדר עדיפות; רשימת בתים לשימור לפי עקרונות כרטסת השימור.

בתשובתה מסרה עיריית ירושלים כי תכנית מתאר איננה מפורטת כל כך. על סמך העקרונות הכלליים שנבקעו בתכנית המתאר הוכנה תכנית חומש לטיפול בנושאים שונים, ובין השאר בשימור. לשתי שכונות הוזמנו תכניות מפורטות שיעסקו במכלול ההיבטים של השימור. בתכנית החומש נקבע כי כל שנה יוכנו תכניות לכמה שכונות.

פגיעה במבנים המיועדים לשימור

1. שכונת רחביה

(א) למרות ההיסטוריה התכנונית שלה ואף שגרו בה אישים שהיו להם תפקידים חשובים בתולדות המדינה, רחביה אינה מופיעה כשכונה מיועדת לשימור בתכניות המתאר של ירושלים, אך היא נכללת בכרטסת השימור של תכנית אב ירושלים 1968 "שכונה לשימור", ובניינים שממוקמים בה מצוינים בכרטסת כבניינים מיועדים לשימור.

בשנים האחרונות נהרסו ברחביה ובטלביה, באישור ועדות התכנון העירוניות, כמה מבנים הרשומים בכרטסת השימור - בית בסן, בית פונר והבית ברחוב ארלוזורוב 9. נוסף על כך המליצה ועדת השימור העירונית להרוס שני מבנים הרשומים בכרטסת השימור - מבנה ברח' אבן שפרוט 17-19 ומבנה ברח' אבן עזרא 14. ההחלטות על הריסת המבנים ניתנו בניגוד לדעת מהנדס העיר ולהמלצת צוות היועצים לשימור, וללא נימוק. בפרוטוקול הישיבה שבה נדון המבנה ברח' אבן עזרא נרשמו דבריו של מהנדס העיר: "הבניין נשוא הדיון הינו אחד הבניינים החשובים שנבנו ברחביה והדעת אינה סובלת כי ועדת השימור העירונית היא זו שתכרות את הבניין... יש בכך משום שידור מסר שלילי לציבור".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדת השימור כי עליה לכתוב פרוטוקול, שישקף את עיקרי הדברים שנאמרו בדיוניה ויאפשר לקיים בקרה ופיקוח על עבודתה ועל החלטותיה.

בנוגע למבנה ברח' אבן שפרוט הודיע יו"ר ועדת השימור העירונית למשרד מבקר המדינה ביולי 2005 כי לאחר ביקור במקום סברו רוב חברי הוועדה כי לבניין אין ערך אדריכלי או ערך היסטורי. היות שהיועצת המשפטית הבהירה לחברי הוועדה כי כרטסת השימור בעיריית ירושלים אינה סטוטורית, אפשר בהחלט לקבל החלטות בניגוד לרשום בה. עיריית ירושלים השיבה למשרד מבקר המדינה בעניין שני המבנים כי בדרך כלל חברי ועדת השימור שוקלים בכובד ראש את המלצת הדרג המקצועי, ואולם הוועדה אינה "חותמת הגומי" של הדרג המקצועי, ולפעמים היא מחליטה אחרת.

(ב) מאפריל 2004 מכינה עיריית ירושלים תכנית מתאר חדשה לשכונת רחביה. על מנת למנוע פגיעה או שינוי במבנים אשר כלולים בתחום התכנית, פרסמה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה באוגוסט 2004 הודעה, בהתאם לסעיף 77 לחוק, בדבר הכנת תכנית מתאר לשכונת רחביה וקביעת תנאים להוצאת היתרי בנייה ואישור תשריט חלוקת קרקע, בהתאם לסעיף 78 לחוק. בין היתר, נקבע בהודעה כי יינתנו היתרי הריסה רק למבנים שאינם מופיעים בכרטסת השימור.

הכנת תכנית מתאר לשכונת רחביה הכוללת הוראות והנחיות שימור נועדה לשמר את מבני השכונה. אולם הועלה כי בעוד התכנית נמצאת בשלבי תכנון, אושרו לבעלי נכסים תוספות בנייה בהתאם לזכויות הבנייה המוקנות מתכניות קודמות. תוספות אלה משנות את הבניינים המקוריים ופוגעות בשימורם. למשל, למגרש ברח' רד"ק 28 הוצא היתר בנייה המתיר את הריסת המבנה

הקיים ובניית מבנה חדש. על פי מסמכי עיריית ירושלים, המבנה נמצא ראוי לשימור על ידי צוות תכנון שכונת רחביה וצוות יועצי השימור של מהנדס העיר. נמצא כי המבנה הנדון לא נכלל ברשימת המבנים שפורסמה בהודעת הוועדה המחוזית, וביוני 2003 ובאוגוסט 2004 מסרה העירייה ליוזם שרכש את הנכס מידע תכנוני בנוגע לנכס שלא כלל אזכור כלשהו לכך שהמבנה מיועד לשימור. לאור המידע שנמסר ליוזם, נאלצה העירייה להוציא היתר הריסה למבנה.

בתשובות עיריית ירושלים למשרד מבקר המדינה מיולי ומאוקטובר 2005 צוין כי ועדת השימור העירונית תתכנס בנובמבר 2005 כדי לאשר את כרטסת השימור לרחביה. עוד צוין כי "יש ללמוד מהמקרה הנדון ברחוב רד"ק 28 ולהפיק ממנו לקחים על נוהלים נוספים... כך שתקלות מסוג זה לא יהיו שוב".

רשימת האתרים לשימור מבנים בתחומי עיריית ירושלים טרם אושרה, ומבנים המיועדים לשימור נעלמים מנופה של העיר או שנגרם להם נזק בלתי הפיך בגלל היתרים שעיריית ירושלים נותנת. הליכי התכנון אינם עוצרים את הריסת המבנים בשכונה, הנעשית בהיתר. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה לא רק להצהיר על כוונתה לשמר אלא גם לעשות זאת.

2. מבנה ברח' אמיל זולה

הבניין ברח' אמיל זולה 5 כלול בכרטסת השימור ונבנה בשנות השלושים של המאה העשרים בסגנון בנייה ערבי אופייני ומסומן כך בתב"ע החלה על השטח. ועדת השימור העירונית אישרה במאי 2004 בקשה להוסיף לו שתי קומות ומעלית בחזית. גם במקרה זה ההחלטה התקבלה בניגוד לחוות הדעת של האגף לתכנון העיר.

3. מתחם הרכבת

מתחם הרכבת הממוקם בדרום העיר כולל כ-105 דונם בין המושבה הגרמנית לבין מתחם עומריה במערב, שכונת אבו טור במזרח ושכונת בקעה בדרום. במסגרת הכנת תב"ע למתחם נעשה בשנת 2003 סקר ארכיטקטוני-היסטורי הכולל המלצות בעניין שימור⁴¹. המתחם חולק לשלושה חלקים עיקריים: תחנת הרכבת; בניין המדפיס הממשלתי ומתחם המכללה הטכנולוגית "עתיד-בירן". בבניין המדפיס הממשלתי לא חלו שינויים בשנים האחרונות.

(א) מבנה תחנת הרכבת הוא אחד ממבני הציבור היחידים שהוקמו בתקופת השלטון העות'מאני. הוא שימש את נוסעי הרכבת מאז 1892, עת הופעל קו מסילת הברזל מיפו לירושלים. לבניין המקורי ערך היסטורי וארכיטקטוני רב; הוא מייצג את מרכזיותה של מסילת הברזל מיפו לירושלים ואת תרומתה להתפתחות העיר, בעיקר במחצית הראשונה של המאה העשרים⁴². המבנה כלול בכרטסת השימור של עיריית ירושלים.

מבנה התחנה וסביבתו הקרובה כלולים בתכנית מתאר משנת 1987 הקובעת שהם אתר לאומי שמיועד לשימור. בתכנית נקבעו הוראות שימור ועיצוב שלפיהן לא תותר הריסת אתר לאומי, לא

41 ד' קרויאנקר, מתחם הרכבת - ירושלים, סקר ארכיטקטוני-היסטורי והמלצות לשימור, 2003.
42 שם.

יותר שינוי בצורתו החיצונית של האתר או באופיו הארכיטקטוני, ולא יותר שינוי פנימי שעלול לגרום לשינוי באופיו. נקבע שהחזית הדרומית של האתר תשופץ.

תחנת הרכבת בירושלים נסגרה בשנת 1998, וביוני 2005 היה המבנה עזוב ומוזנח, ונשדרו ממנו חלקים. בשל מצבו המידרדר של המבנה העיר משרד מבקר המדינה לעיריית ירושלים כי מן הראוי שבהתאם לסעיף 14 לתוספת הרביעית לחוק, היא תבקש ממנהנדס העיר לבחון את האפשרות לתת חוות דעת אשר לפיה האתר בסכנת הרס. אם אמנם תינתן חוות דעת כזו, תוכל העירייה לדרוש מבעל הנכס לתחזק אותו ולשמרו, ואם הוא לא יעשה כן, תוכל העירייה לעשות את העבודות החיוניות למניעת הריסתו בעצמה ולחייב את הבעלים בהחזר ההוצאות.



תמונה 4 : מבנה תחנת הרכבת



תמונה 5: גרפיטי והזנחה במבנה תחנת הרכבת

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2005 מסרה עיריית ירושלים כי היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה כי עליה לפנות לבעלים כדי שיתחזק את המבנה לשם שימורו.

(ב) בשטח מתחם המכללה הטכנולוגית "עתיד-בירן" ניצבים מבנים ומכלי דלק המיועדים לשימור בהתאם לחב"ע 5090 שהייתה במאי 2005 בשלבי הכנה. המתחם כולל שלושה מבני אבן שנבנו בתקופת המנדט הבריטי, ושלושה מכלי דלק וגז מבטון ולהם גג מתכת משופע. עד לשנות השמונים של המאה העשרים היה זה מתחם של מכלי דלק וגז. בתקופת המנדט ואחריה שימשו מכלי הבטון לאחסון מלאי הדלק של ירושלים בכלל ושל תחנת החשמל הסמוכה בפרט. בסקר שנזכר לעיל הומלץ לשמר את מבנה האבן ואת שלושת המכלים בנימוק ש"מקבץ 'ציורי' זה של מכלי דלק ממחיש את תפקודו המקורי של המתחם ואת חשיבות הרכבת באספקת אנרגיה חיונית לירושלים"⁴³.

בדצמבר 2004 פנו שני יזמים, יזם פרטי ומר רמי לוי, חבר מועצת עיריית ירושלים וחבר בוועדת השימור, בבקשה לשימוש חורג במבנה במתחם הרכבת ולשינוי ייעוד הקרקע מאחסון דלקים ושמנים למסחר. ועדת המשנה לתכנון ולבנייה החליטה במאי 2005 לאשר את הבקשה בתנאי שלא ייעשה כל שינוי במעטפת המבנה.

סעיף 145 לחוק קובע כי הקמת בניין או הוספה לבניין קיים או כל תיקון בו למעט שינוי פנימי טעונים היתר.

בבדיקה שעשו עובדי האגף לתכנון העיר בעיריית ירושלים במאי 2005 הם גילו כי במקום נפרצו פתחים לחלונות ולדלתות במעטפת של שלושת מכלי הדלק ושלושת הבניינים במתחם; המכלים נצבעו בצבעים בוהקים במקום הבטון החשוף המקורי; הריצוף המקורי פורק והמקום רוצף באריחים חדשים; הוקמו גרמי מדרגות והוצבו אדניות; גגות במבנים במתחם חוזקו.

לנוכח ממצאים אלו הנחה מנהל האגף לרישוי ופיקוח את יחידת הרישוי במאי 2005 לא לאשר את השימוש המבוקש במבנה ולהקפיא את הטיפול בבקשות.

על פי סעיף 239 לחוק התכנון והבנייה, במאי 2005 הוציא בית המשפט לעניינים מקומיים בירושלים צו שיפוטי להפסקת עבודה ולמניעת פעולות במתחם. בעקבות בקשה לצמצום הצו השיפוטי שהגישו היזמים, החליט בית המשפט לעניינים מקומיים בירושלים בסוף מאי 2005 לצמצם אותו לשם ביצוע שיפוץ פנימי במבנה.

משרד מבקר המדינה העיר לחבר המועצה מר רמי לוי כי הוא רואה בחומרה את העובדה שנבחר ציבור, החבר בוועדת השימור העירונית ואמון על יישום הוראות החוק, עשה פעולות שאינן מתאימות עם חובת הנאמנות שלו ופוגעות בכללי המנהל הציבורי התקין.

בתשובת עיריית ירושלים למשרד מבקר המדינה מיולי 2005 צוין כי היזמים פועלים לקבל היתרי בנייה כחוק שתהיה בהם התייחסות לנושא השימור. חבר המועצה מר רמי לוי לא השיב למשרד מבקר המדינה למרות הפנייה אליו.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית ירושלים כי על מנת לקדם את מטרות השימור בעיר עליה לוודא שחברי ועדת השימור יהיו מודעים ורגישים לשימור מבנים ואתרים ומחויבים לפעול בתחום זה לטובת הציבור.

צוות בין-משרדי לבחינת סוגיות הקשורות לשימור מבנים ואתרים היסטוריים

בינואר 2004 החליטה הממשלה להקים צוות בין-משרדי לבחינת סוגיות הקשורות לשימור מבנים ואתרים היסטוריים ותרבותיים בירושלים. על פי ההחלטה, הצוות יורכב מנציגי הגופים האלה: משרד האוצר, משרד החינוך, משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון, משרד הרווחה, עיריית ירושלים, ועדת השימור העירונית של ירושלים, המועצה לשימור והמינהל, ובראשו יעמוד נציג יו"ר ועדת השרים לענייני ירושלים.

על הצוות הוטל לבחון את הכלים העומדים לרשות עיריית ירושלים לצורך שימור אתרים היסטוריים ולהמליץ על הדרכים לשיפור יכולת עיריית ירושלים לממש את מדיניות השימור ברמה החקיקתית, המינהלית והתקציבית. נקבע כי הצוות יגיש את המלצותיו ליו"ר ועדת השרים לענייני ירושלים בתוך חודשיים.

מבירור שעשה משרד מבקר המדינה עולה כי הצוות התכנס לראשונה באוקטובר 2004 וקיים פגישה נוספת עד סוף 2004. עד מועד סיום הביקורת, כשנה וחצי מיום הקמתו, לא הגיש הצוות את המלצותיו ליו"ר ועדת השרים לענייני ירושלים. התברר כי לא נעשו כל פעולות ממשיות לקידום שתי ההחלטות שקיבל הצוות.

נוכח ייחודה של ירושלים וחשיבות אתריה, מן הראוי שעיריית ירושלים והצוות יפעלו לקידום שימור המבנים והאתרים בה.

באר שבע

בעיר העתיקה בבאר שבע יש שרידים חשובים מהתקופה הכלקוליתית⁴⁴, מהתקופה הרומית-ביזנטית ומהתקופה העות'מאנית. בראשית המאה העשרים עשו העות'מאנים את באר שבע בירת הנגב ומקום מושב המושל. האורבניזם התורכי בבאר שבע ייחודי בארץ ישראל וכולל רשת של כ-30 רחובות בצורת שתי וערב המכילה כמאה מבנים ריבועיים שאורך הצלע שלהם 60 מ"ר כל אחד. בתים מקוריים רבים וחזיתות רבות עדיין עומדים על תלם.

קביעת רשימת האתרים

גורמי שימור בעיר מעריכים כי יש בה כ-300-400 אתרים שראוי לסקור לשם שימורם, מהם כ-250-350 בעיר העתיקה. בשנת 1994 אישרה ועדת השימור רשימה בת 48 אתרים, כמחציתם בבעלות עיריית באר שבע. בינואר 2005 אישרה העירייה רשימה של כ-110 אתרים מיועדים לשימור. בעיר פועלת ועדה התנדבותית לשימור באר שבע והדרום.

נמצא שוועדת השימור בחרה את האתרים שהכלילה ברשימה משנת 1994 מרשימה אחרת על סמך מיון האתרים לפי קטגוריות: לשימור, לשחזור מיד, לא לשימור וכד', בלי שנימקה איך מוינו האתרים, ובפרט אלו שנקבע שלא ישומרו. חלקם, בסופו של דבר, נהרסו. ועדת השימור לא הציגה נתונים חשובים כגון זהות הבעלים, החשיבות ההיסטורית והאדריכלית של האתרים ושימוש אפשרי בהם. היא לא ציינה אילו אלמנטים ראויים לשימור כוללים האתרים. באפריל 2005 העלתה ועדת השימור הצעה לקביעת עקרונות ודרגות לשימור שעל פיהם יוכרוזו ויסווגו האתרים לשימור. כן מינתה הוועדה צוות חברים "לתיקון עקרונות ודרגות לשימור בעיר ההיסטורית באר שבע".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדת השימור, כי במשך כ-11 שנים לא עדכנה את רשימת השימור למרות פוטנציאל האתרים הראויים לשימור בה, ובפרק זמן זה עדיין לא הצליחה לגבש אמות מידה, עקרונות ודרגות שימור לכלל נוסח סופי ומוסכם.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה מאוגוסט 2005, כי קביעת רשימת האתרים על כל פרטיה ועמידה בדרישות הנוספות שבתוספת הרביעית היא משימה כבדה ביותר מבחינת זמן, כוח אדם וכסף, ועדיף לדבריה לעסוק בכל אתר באופן שטחי מלטפל בקבוצה מצומצמת לעומק. לטענתה, היא תשלים את המטלה בהדרגה.

הביקורת העלתה כי המידע השטחי שעיריית באר שבע מחזיקה בו לגבי כלל האתרים הוא שמוטיהם וכתובותיהם, ואילו את הנתונים הנוספים הנחוצים, המפורטים לעיל, אספה העירייה לגבי אתרים יחידים.

44 התקופה הכלקוליתית (ביוונית: כלקוס - נחושת; ליתוס - אבן) נמשכה מן האלף החמישי ועד 3300 לפני הספירה בקירוב.

אפשרויות פיתוח האתרים

לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/99, על ועדת השימור לפרט ברשימת האתרים את אפשרויות הפיתוח של כל אתר. לפי תכנית האב לעיר העתיקה משנת 2000, על עיריית באר שבע "לקבוע את מתכונת התמרון, האכיפה והענישה על כל פעולה הקשורה לנושא השימור" ולהודיע לבעלים מהי בדיוק מדיניותה. בשנים 2004-2005 החלו להתגבש אפשרויות פיתוח לאתרים בשטח העיר העתיקה כחלק מהליכי התכנון למתחמי הנחל והפיקוד (ראו להלן).

נמצא, כי לבד מהתכנון במתחמי הנחל והפיקוד, עיריית באר שבע לא בדקה אפשרויות פיתוח ליתר האתרים ולא יצרה חלופות שישמשו תמריץ לבעלים לשמר את נכסיה כגון הגדלת זכויות הבנייה שלהם או העמדת קרקע חלופית לרשותם.

תכניות מפורטות ובהן הוראות שימור

1. תכנון בעיר העתיקה

שטח העיר העתיקה, כ-650 דונם, נותר מופרד ומובחן באופן טבעי ממרבית חלקי העיר החדשה. שימורה של העיר העתיקה לשם ביסוס מעמדה של העיר באר שבע כבירת המטרופולין - חשיבותו גדולה.

(א) **תכנון כולל**: משרד הבינוי והשיכון ועיריית באר שבע בשיתוף משרד הפנים יזמו הכנת תכנית אב לכל שטח העיר העתיקה במימון משרד הבינוי והשיכון, וזו הושלמה בשנת 2000. יעד מרכזי לתכנית האב הוא פיתוח מוקד פעילות מרכזי בבאר שבע תוך ניצול הפוטנציאל הכלכלי הטמון בו. תכנית האב קבעה עקרונות וקווים מנחים גם בנושא השימור: סימון המבנים המיועדים לשימור, עיצוב הרחובות, הגדלת זכויות הבנייה, קביעת סדר עדיפויות לשימור מבנים בבעלות ציבורית על סמך בחינה כלכלית, היבטי תחבורה וחנייה וכד'. בהתאם לתכנית האב, עיריית באר שבע ומשרד הבינוי והשיכון חילקו את שטח העיר העתיקה לשלושה מתחמים: המתחם הצפוני, שבו הושם דגש על מסחר ועל משרדים; מתחם הנחל, שבו הודגשה חשיבות התיירות; ומתחם הפיקוד, שבו הושם הדגש על מגורים.

לפי תכנית מפורטת שחלה על העיר העתיקה וקיבלה תוקף בשנת 1983 מוקנים אחוזי בנייה מרביים בשיעור של כ-50%-70% משטח המגרש לבניית בתים של שתיים-שלוש קומות, וקומה רביעית אפשר להקים בנסיגה מהחזית. לפי טיוטות של שתי תכניות שבהליכים למתחמי הנחל והפיקוד, המצב הפיזי של מרבית האתרים גרוע. הן כוללות הגדרה מחודשת של ייעודי קרקע וזכויות בנייה; הוראות שימור של הבניינים ההיסטוריים, של הרשת האורבנית המקורית ושל העצים לשימור; פיתוח מערכת הדרכים ושדרוג מערכת התשתיות. התכניות מציעות אחוזי בנייה מרביים בשיעור של כ-150%-180% משטח המגרש בבניינים שלא יהיו יותר מארבע-חמש קומות במקומות מסוימים. הוראות התכניות מציעות להעניק תמריצים לפיתוח ממשתי של המתחמים; תמריץ נוסף לשימור הוא מתן תוספת בשיעור שלא יחרוג מ-10% משטח המגרש במגרשים שנקבעו להם דרגות שונות של שימור. תוקפן של כל זכויות הבנייה (במגרשים המיועדים לשימור ובמגרשים שאינם מיועדים לשימור), על פי תכנית אלו, הוא עשר שנים מיום אישורן. לאחר מכן יהיו זכויות הבנייה 90% מן הזכויות המפורטות בהוראות. בספטמבר 2005 היה משרד הבינוי והשיכון אמור לאשר את הטיוטה, ולאחר מכן היא אמורה לעבור לוועדה המקומית ולוועדה המחוזית.

נמצא כי משרד הבינוי והשיכון מוביל את התכנון במתחם הנחל ובמתחם הפיקוד, המשתרעים על כ-40% משטח העיר העתיקה, בשיתוף פעולה עם עיריית באר שבע, ואולם עיריית באר שבע לא קידמה תכנון סטטוטורי מפורט למתחם הצפוני.



תמונה 6 : מבנה מוזנח שמיועד לשימור ברחוב בית אשל במתחם הצפוני

(ב) תכנון נקודתי : בשטח העיר העתיקה יש כמה בתים בבעלות פרטית ששומרו ביוזמה פרטית. הבולט הוא ביתו המרשים של עארף אלעארף, מושל נפת הדרום בעבר. בתים פרטיים אחרים בעיר העתיקה ששומרו פתוחים לקהל במשך שבוע שימור האתרים, אולם מספרם קטן.

על שטח העיר העתיקה חלה תכנית מפורטת שהגדירה עשרה מבנים המיועדים לשימור, וביניהם: מבנה בית המושל לשעבר והמסגד, בית החייל לשעבר (בניין לילדי השיח'ים), אתר קצין העיר. עיריית באר שבע טיפלה באתרים האלה: (1) בית המושל (מוזאון הנגב): זהו האתר היחיד שהעירייה שימרה. (2) המסגד באתר בית המושל: לפי מסמכי העירייה, רשות העתיקות אמורה לשמר את המסגד באמצעות החברה הכלכלית לפיתוח באר שבע. במרס 2005 שופצה המעטפת החיצונית של המסגד. (3) פארק המדע: בשטח תכנית פארק המדע יש שני מבנים מיועדים לשימור - בית הספר לילדי השיח'ים, שישומר במסגרת התכנית, ובית הספר מצדה, שהוחלט לשחזר שני שלישים ממנו. בספטמבר 2004 החליטה הוועדה המחוזית להפקיד את תכנית פארק המדע בתנאים, ובאפריל 2005 האריכה את משך הזמן שנקבע למילוי התנאים. (4) אתר קצין

העיר שבבעלות עיריית באר שבע: החברה הכלכלית לפיתוח העיר באר שבע הפקידה תכנית מפורטת לאתר זה באפריל 2005. בשטחה שלושה מבנים המיועדים לשימור.

2. תחנת הרכבת הטורקית

אתר תחנת הרכבת הטורקית במתחם רמב"ם קיבל תוקף סטטוטורי כאתר מיועד לשימור בשנת 1983, ובשנת 1991 הכריז עליו שר הפנים רשמית אתר לאומי; הוא כולל שלושה מבנים ומגדל מים.

תכנית מתחם רמב"ם אושרה בשנת 1996; אושרה בה בנייה של מגדלי מגורים רבי קומות. בתכנון מתחם רמב"ם לא התייחסה ועדת השימור לקיומו של האתר הלאומי המיועד לשימור ולשאלה כיצד ישחלב במרקם האורבני המתוכנן. על כך מסרה המועצה לשימור בינואר 2002 שבתכניות הגובלות באתר הלאומי ראוי להתייחס אליו "ולהתאימן לשטח האתר ואופיו". לפי מסמכי תיק התיעוד של תחנת הרכבת משנת 2004, הקמתה של שכונה עירונית צפופה מאוד במגדלים רבי קומות כשכונת רמב"ם בצמידות לתחנת הרכבת הובילה ל"העלמות והתמוססות מתחם הרכבת".

הוועדה המחוזית מסרה בתשובתה מאוגוסט 2005, כי במועד אישור התכנית היה הניסיון הנצבר בכל הנוגע לשילובים אפשריים בין חדש וישן מועט, וגם המודעות לנושא השימור לא הייתה גדולה.

בחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998, נקבע כי במידה שלאחר לאומי יש ערך מיוחד רשאי השר לאיכות הסביבה בהסכמת שר הפנים ושר האוצר להטיל בצו את ניהול האתר על הרשות המקומית שבתחומה הוא נמצא. בהתאם לכך, בפברואר 2005 הטיל המשרד לאיכות הסביבה את ניהול האתר על עיריית באר שבע.

בשנת 2005 הגישה החברה הכלכלית לפיתוח באר שבע לוועדה המקומית תכנית מפורטת לתחנת הרכבת שבמתחם רמב"ם. התכנית משמרת שלושה מבני אבן בלבד. לפי תיק התיעוד, "בעקבות השינויים וההזנחה מצב המבנים מעורער ודרושה בהם עבודת שימור קפדנית".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד לאיכות הסביבה כי הזניח במשך יותר מעשור את הטיפול בתחנת הרכבת. התוצאה תהיה ייקור עלויות הטיפול בעתיד.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, לחברה הכלכלית ולוועדה המחוזית כי מאחר שמדובר בשימור תחנת הרכבת כאתר לאומי, מן הראוי שישקלו לשמר יחד את כל מבני התחנה ובכללם מגדל המים, גם אם יש לשנות את תחום התכנית לשם כך.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמסתמנת מגמה של מעורבות יותר ויותר גדולה של החברה הכלכלית בתכנון העיר וביזמות הנוגעת לנכסים בה, מן הראוי שראש עיריית באר שבע ויו"ר הדירקטוריון של החברה הכלכלית ינחה את החברה, שיש לקחת בחשבון בתכניות פיתוח את שימור האתרים כחלק בלתי נפרד מפעילות לפיתוח האזור וכזרז לפעילות כלכלית.



תמונה 7: תחנת הרכבת הטורקית למרגלות רבי הקומות במתחם רמב"ם

הריסת מבנה ראוי לשימור

בנובמבר 1994 החליטה ועדת השימור לשמר את אחד המבנים החשובים ביותר בהתפתחות העיר ואחד ממבני הבאזהאוס הייחודיים. בשנת 1994 חלה על המקום תכנית בניין עיר המקנה זכויות בנייה לכ-4,500 מ"ר שטחי מסחר ועוד כ-2,250 מ"ר למוסדות ציבור. ביולי 1994 יזמו בעלי הנכס תכנית מפורטת להגדלת זכויות הבנייה במקום; התכנית אושרה בספטמבר 1995, והשאירה את המבנה, שאמור היה להשתלב במתחם, על תלו בשימושו המקורי.

אף שהמבנה הוכרז מיועד לשימור בשנת 1994, הוועדה המקומית והוועדה המחוזית לא ציינו בהוראות התכנית ובתשריט כי מדובר במבנה כזה. למעשה, לפי פרוטוקול ישיבת מועצת עיריית באר שבע מיוני 1996, מקבלי ההחלטות ידעו בשעת אישור התכנית בספטמבר 1995, כי כדי לממש את זכויות הבנייה לפי התכנית המוצעת על היזמים להרוס את המבנה. בישיבתה באפריל 1996 החליטה ועדת השימור להסיר את האתר מרשימת האתרים לשימור (החלטה שפירושה להרוס אותו) בהתבסס על חוות דעתו של מומחה מטעם החברה המפתחת, אף על פי שלאמתו של דבר, חוות דעת המומחה דנה בתיקון הכיסוי העליון של התקרה העשוי אסבסט ולא בהריסת המבנה או בהריסת התקרה. מועצת העיר אישרה את ההחלטה ביוני 1996.

מהמסמכים עולה כי ההחלטה להסיר את המבנה מרשימת השימור התקבלה בניגוד גמור לחוות דעתו של מתכנן "תכנית אב מתאר עירוני ופיתוח מטרופולין באר שבע" (להלן - המתכנן) שביקש דיון מחודש בעניין.

באוקטובר 1996 הרסו בעלי הנכס את המבנה בלי ידיעת המתכנן אך בידעת עיריית באר שבע. מתכתובת בתיק הבינוי של האתר עולה, כי עוד בחודש מרס 1996, לפני שהאתר הוסר מרשימת השימור, היה ברור הן לבעלי הנכס והן לעירייה, שהעירייה תיתן היתר להריסת המבנה.

בשנת 2005 הייתה תכנית המתחם בהליכי תכנון לבניית שלב ב'; יזם התכנית ביקש זכויות בנייה נוספות (מעבר לזכויות הבנייה המוגדלות שאושרו ב-1995) באתר המבנה שנהרס.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית באר שבע כי החלטות ועדת השימור ומועצת העיר להסיר את האתר מרשימת המבנים לשימור מעוררות תהיות.

תחזוקת מבנים לשימור: מבנה בעיר העתיקה

נמצא כי קיר חיצוני במבנה שיועד לשימור בעיר העתיקה מט לנפול כתוצאה מהיעדר פעולות תחזוקה. במאי 2003 הוציאה מחלקת הפיקוח על הבנייה דוח, ובו נקבע שנדרשו "חיזוק הקיר או החלפת הקטע המסוכן ע"י בניה חדשה".

נמצא כי מחלקת הפיקוח דרשה מן הבעלים וממחזיקי הנכס לתקן או לבנות מחדש את הקיר, בלי לציין כי מדובר במבנה המיועד לשימור ובלי לכרוך את הדרישות האלה בהנחיות שימור מתאימות.

רק כחודש וחצי לאחר מכן, ביוני 2003, שלח מהנדס העיר למחזיק הנכס הודעה על הכרזת המבנה כמבנה מיועד לשימור. סיור במקום ביוני 2005 לימד כי הקיר החיצוני נהרס, ובמקומו הועמדה חזית לא אסתטית ללא גימור (עשויה מלט וצינורות ברזל).

מימון השימור וקביעת תמריצים לצורך זה

כאמור, עד מועד סיום הביקורת, מרס 2005, שימרה עיריית באר שבע את בית המושל הטורקי בלבד (מוזאון הנגב), ובניין המסגד לשעבר היה בשיפוצים. שימור בית המושל מומן ברובו מכספי גורם ציבורי (3.35 מיליון ש"ח), והעירייה הוסיפה עוד 0.85 מיליון ש"ח ממקורותיה.

לפי דיווח מיחידת גזברות עיריית באר שבע הקצתה העירייה, בשנת 2005, 0.7 מיליון ש"ח מכספי גורם ציבורי לשיקום תחנת הרכבת הטורקית; העירייה לא הקצתה לכך סכומים נוספים. עלות השיקום והשימור של האתר גבוהה הרבה יותר מסכום ההשתתפות של הגורם הציבורי, ואת היתרה יממנו, לפי התכנית, משרד החינוך ותרומות ותמיכות שייגיסו עיריית באר שבע והמועצה לשימור.

את פארק המדע אמורה לממן עמותה. חלקה של עיריית באר שבע במימון הפרויקט, 10 מיליון ש"ח, אמור להיות משולם מכספי הגורם הציבורי.

לרשות עיריית באר שבע עומדות דרכים נוספות לממן את השימור או לעודד את ביצועו כמפורט להלן:

1. **ניצול היטלי השבחה:** עיריית באר שבע השתמשה בתקציב הבלתי רגיל, שאחד ממקורותיו הוא היטלי השבחה, לצורך שימור בית המושל.

2. מתן זכויות בנייה נוספות : בשטח עיריית באר שבע תוכננו בעשור האחרון תכניות מניבות הכנסה ורוויות זכויות בנייה באזורים הגובלים באזורים שבהם יש מבנים לשימור או באזורים סמוכים להם כגון (א) תכנית רמב"ם לבניית שכונת מגורים בת כ-1,000 יחידות דיור שאושרה בשנת 1996, הגובלת בתחנת הרכבת הטורקית. (ב) תכנית מתחם אלי כהן מדרום לצומת אלי כהן וסמוך לרחוב רמב"ם שבשולי העיר העתיקה, שאושרה בשנת 2001. הוועדה המקומית והוועדה המחוזית לא השתמשו במתן זכויות בנייה מוגדלות כתמריץ לשימור אתרים בתכנון תכניות אלה מסיבות שונות. (ג) תכנית כפר דרום לבניית 144 יחידות דיור במגדלי מגורים רבי קומות ברחוב כפר דרום השוכן בשוליה הדרום מערביים של העיר העתיקה, שאושרה בשנת 2004.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה מאוגוסט 2005, כי "ערכי הקרקע הנמוכים בבאר שבע לא מאפשרים, בדרך כלל, להטיל על יזמים מטלות ציבוריות כמו מימון שיקום מבנים ובכל זאת להקים פרויקט כלכלי". עם זאת "אגף ההנדסה והחברה הכלכלית לפיתוח באר שבע, ישקלו לשלב בעתיד שמאים כחלק מצוותי התכנון של התכניות המפורטות" אשר יבחנו "את האפשרות להעמסת מטלות שימור על ערכי הקרקע בכל אתר ואתר".

הוועדה המחוזית מסרה בתשובתה מאוגוסט 2005, כי "ככלל שילוב גורמים פרטיים בשימור הוא דרך אפשרית ולעתים עדיפה למימוש של שימור", אולם המודעות הציבורית לכך ולחשיבות השימור בכלל גוברת רק בשנים האחרונות.

לדעת משרד מבקר המדינה, ככל שעיריית באר שבע, הוועדה המקומית והוועדה המחוזית יהיו מודעות לחשיבות שימור המבנים והאתרים ולתרומתו לעיר מבחינה אסתטית-אדריכלית, היסטורית, תרבותית וכלכלית, ואם שימור המבנים והאתרים ומימונו יידונו כאשר יגובשו תכניות בניין עיר, תגבר המודעות לכך גם בקרב היזמים, ויקל גיוסם לטובת העניין.

חיפה

חיפה מצטיינת במגוון סגנונות ארכיטקטוניים המשקפים את ההיסטוריה שלה ואת תרבותם של תושביה. הטיפול בשימור מבנים ואתרים מופקד בידי היחידה לשימור אתרים שהוקמה בשנת 1993 במחלקת מהנדס העיר. לעיריית חיפה נוהל כתוב לגבי הכנת סקרים בעניין מבנים ומתחמים המיועדים לשימור.

1. ועדת השימור החליטה באמצע שנות התשעים כי כל בקשה להיתר בנייה הנוגעת לבניין או למתחם שמיועדים לשימור, תובא לדיון בה לפני שיתקיים דיון בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. במרס 2005 החליטה ועדת השימור העירונית על אמות מידה שלפיהן יוחלט אם יש להעביר את כל הבקשות להיתר לדיון בוועדת השימור העירונית או לדון בחלק מהן בוועדה המקומית לאחר קבלת חוות דעת מקצועית של היחידה לשימור אתרים.

2. במאי 1984 פרסמה עיריית חיפה רשימה אשר כללה כ-250 אתרים מיועדים לשימור. הרשימה משמשת זה שנים רבות את משרד מהנדס העיר כבסיס להתוויית מדיניות בנושא. היא הוכנה על פי אמות מידה שגובשו עם החברה להגנת הטבע ועם המועצה לארץ ישראל יפה, והעירייה פועלת על פיהם.

רשימת השימור העירונית של עיריית חיפה כללה בשנת 2005 מידע על הגוש, החלקה והכתובת של כ-2,500 חלקות שבהן מבנים ומתחמים מיועדים לשימור בעיר, למשל מבנים מהמאה ה-18 בעיר התחתית, מבני הטמפלרים במושבה הגרמנית ובכרמל מן המאה ה-19, מבנים בסגנון המנדטורי ובסגנון הבין-לאומי של תחילת המאה העשרים בבת גלים, בהדר הכרמל (למשל: בית אמיל תומא) ובהר הכרמל (חלקם מבנים בודדים, וחלקם נמצאים במתחמים המיועדים לשימור).



תמונה 8 : בית אמיל תומא

הבדיקה העלתה, כי רשימת המתחמים המיועדים לשימור לא הובאה לאישור הוועדה המקומית, ורק חלק מהם נכללו בתכניות שימור סטטוטוריות. כיוון שלרשימת האתרים יש מעמד הצהרתי בלבד, חלק מהמבנים המיועדים לשימור נותרו ללא הגנה, וסכנת הרס מרחפת עליהם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 הודיעה עיריית חיפה שהפיכתה של רשימת השימור לסטטוטורית חושפת את העירייה לתביעות פיצויים (סעיף 197 לחוק) ומצריכה קרן עירונית לתשלום פיצויים. העירייה הוסיפה כי אין לה אפשרות לשאת בעלויות כה גבוהות בגין הכנת התכנית האמורה לעיל, ולכן היא פועלת - בהצלחה מרובה - כדי להגיע להסדרים עם היוזמים בלי להפוך את רשימת השימור לסטטוטורית.

תכניות שימור

בעיריית חיפה יש שתי תכניות מאושרות לשימור: חפ/1826 "רובע האומנים בשולי ואדי סליב", שאושרה בשנת 1985, ו-חפ/1601 "ואדי סליב", שאושרה בשנת 1996. התכניות כוללות עשרות מבנים לשימור. במועד הביקורת הייתה בהפקדה תכנית חפ/1796 "שימור פיתוח ושיקום המושבה הגרמנית" (המושבה הגרמנית בחיפה, אשר נוסדה בשנת 1868 על ידי הגרמנים הטמפלרים, הפכה ברבות השנים לאחד מסמליה המובהקים ביותר של העיר חיפה). היוזמה לשיקום ולשימור של המושבה החלה בשנות התשעים של המאה העשרים, וכללה את פיתוח ציר המושבה המרכזי ושיפוץ חזיתות ומבנים. בפרויקט נעשתה בדיקה כלכלית מקיפה של אומדן השבחת ערך הנכסים כתוצאה מהשימור; תוצאות הבדיקה היו הבסיס לתקציב המינהל לשיקום המושבה.

יישום פעולות השימור

כפי שצוין לעיל, בהתאם לסעיף 14 לתוספת הרביעית לחוק, עיריית חיפה מוסמכת לבקש ממהנדס העיר שיבחן את האפשרות לתת חוות דעת שלפיה לאתר נשקפת סכנה ממשית של הרס. אם תינתן חוות דעת כזו, תוכל העירייה לדרוש מבעל הנכס לתחזק אותו ולשמרו, ואם הוא לא יעשה כן, תוכל העירייה לעשות את העבודות החיוניות למניעת הריסתו של האתר בעצמה ולחייב את הבעלים בהחזר ההוצאות.

משרד מבקר המדינה בדק את יישום החלטותיה של ועדת השימור בעיריית חיפה בשנים 2000-2005.

להלן הממצאים:

1. מתחם בכרמל

המבנה נבנה בשנת 1937 בסגנון הבאוהאוס ותוכנן על ידי אדריכל שתכנן בתים רבים בעיר. המבנה מיוחד ביופיו, דו-קומתי, בעל איכויות אדריכליות יוצאות דופן המתבטאות, בין היתר, בעיצוב חזיתותיו ובפרטיו הייחודיים כגון מרפסות ופרגולה על הגג. ביולי 1999 החליטה הוועדה לשימור לצרף את המתחם לרשימת השימור של עיריית חיפה.

מתיק הבנייה עולה כי בשנות השמונים נעשו במבנה שינויים ללא היתר: הבעלים סגרו ארבע מרפסות בקומת הקרקע והרסו פרגולה על הגג. המרפסות הן אלמנט ארכיטקטוני חשוב ביותר המאפיין את סגנון הבניין. עיריית חיפה הוציאה צווי הפסקת עבודה ליזם בשל סגירת המרפסות, ובתגובה לכך הוא הגיש בקשה לסגירתן בלא להתייחס לפרגולה שנהרסה.

הוועדה לשימור אתרים המליצה בפברואר 2000 לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה להחזיר את המצב לקדמותו.

באפריל 2002 ביקש היזם חידוש אישור לשינויים ולתוספות בנייה בקומת המרתף, בקומת הכניסה ובקומה א' ולהוספת שתי קומות, על-פי תב"ע החלה על החלקה. כתנאי למתן ההיתר החליטה הוועדה המקומית שההיתר יותנה בשיפוץ המבנה ובשימורו ובהחזרת המצב לקדמותו. ואולם היזם המשיך בעבודות ללא היתר. בספטמבר 2004 הוצא ליזם צו הריסה מינהלי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005, הודיעה עיריית חיפה כי לאחר שהתגלה שהבעלים עבד במבנה הוצאו נגדו צווי הריסה. כמו כן הוצא צו הריסה מינהלי בגין בנייה בשטח

פרטי פתוח; ביצוע הצו עוכב על ידי בית המשפט, וניתן לבצעו החל מיוני 2006 אם לא יוצא היתר בנייה עד אז.

החלטות ועדת השימור והוועדה המקומית לא יושמו אפוא והמתחם לא השתמר במלואו.

2. בית רוזנפלד

המבנה בטיילת בת גלים (רציף פנחס מרגולין 25) כלול ברשימת השימור של עיריית חיפה משנת 1991. הוא נכלל בגבולות התכנית שעשה האדריכל ריכארד קאופמן לשכונת בת-גלים בשנת 1922. המבנה שוכן ליד מבנה הקזינו המפורסם, שהיה באותה תקופה מוקד בילוי ופעילות חברתית. בית רוזנפלד מיועד לשימור כמבנה המייצג את סגנון הבאוהאוס. הוא מתאפיין בחללים ובעיצוב חדר מדרגות ייחודיים ובשימוש בחומרי גלם מיוחדים בחדרים כגון ציפוי זכוכית צבעונית בלגית. המבנה שהוקם בשנת 1933 שימש כבית מגורים של משפחת רוזנפלד. מתוקף צו ירושה עבר הבניין לבעלותה של עיריית חיפה בשנת 1989.

עד אפריל 2001, במשך יותר מ-12 שנים, עמד בית רוזנפלד מוזנח, חשוף, עזוב ופורץ. באפריל 2001 הוכן סקר שימור למבנה, וביוני 2001 אישרה ועדת השימור את המלצות הסקר והנחיותיו. בשנת 2003 הוחכרו השטח והמבנה לעמותה, כדי שזו תהיה אחראית לשימור האתר ושיקומו. במאי 2003 הגישה העמותה בקשה להיתר לשינוי ייעוד ממבנה מגורים למבנה ציבורי, לשינויים ולשיפוץ כללי. השימוש במבנה כמבנה ציבורי הוא שימוש חורג. במאי 2004 נתנה עיריית חיפה את ההיתר המבוקש, ובתחילת 2005 החלה העמותה בשיפוץ המבנה ובביצוע השינויים בו, בהתאם להנחיות סקר השימור למבנה.



תמונה 9: בית רוזנפלד

3. מבנה בשכונת הדר הכרמל

המבנה כלול ברשימת השימור עוד משנת 1991. המבנה הוא אחד מהמבנים הראשונים בשכונה, ומשמש דוגמה מובהקת לבית מגורים אקלקטי⁴⁵ ומפואר משנות העשרים של המאה העשרים.

לבניין נוספו חלקים בלתי-חוקיים בקומת הקרקע שחסמו את החזית הקדמית שלו לרבות הכניסה המפוארת אליו ופגעו קשות באופיו. בשנים 2003-2004 פנו היזמים לעיריית חיפה בבקשה לאפשר מתן תוקף חוקי לתוספות או לחלק מהן באמצעות תכנית מפורטת שתשנה את המעמד התכנוני במקום, והביעו נכונות לעצב את התוספות ברוח הבניין. בתיאום עם השירות המשפטי של העירייה המליצה היחידה לשימור לוועדה המקומית לדחות כל בקשה כזאת וכן לאפשר הגשת תב"ע נקודתית על פי הצעת היזמים. לדעת היחידה לשימור, יש למצות את הדין עם הבעלים, להרוס את התוספות הלא חוקיות מסביב לבניין ולחשוף את המבנה המקורי.

במאי 2004 החליט בית המשפט לעניינים מקומיים לבטל את צו הפסקת העבודה השיפוטי שניתן במרס 2004, הואיל והיזום המציא אישור כי השינויים בוצעו והסתיימו עוד בשנת 2002, לא נשקפת סכנה ליציבות הבניין, והמבקש התחייב לא להמשיך בעבודות בנייה.

בתשובתה מאוגוסט 2005 הודיעה עיריית חיפה למשרד מבקר המדינה כי הוצאו שלושה צווי הריסה מינהליים בגין חריגות בנייה רחבות היקף במבנה מהשנים 2001-2003, והבקשות לביטולם נדחו בערכאה אחת או יותר. בתום הביקורת היה העניין תלוי ועומד בבית משפט לעניינים מקומיים שהדיון בשלושת הצווים אוחד בו. בנוסף הגישה העירייה תביעה משפטית נגד בעלי הבניין בגין בנייה ללא היתר.

על עיריית חיפה ועל הוועדה המקומית לפעול בתקיפות ובאפקטיביות נגד הבנייה הבלתי חוקית ובכך למנוע קביעת עובדות בשטח שאינן עולות בקנה אחד עם הוראות השימור.

4. בית הנג'אדה

בית הנג'אדה ברחוב הגיבורים 29, שהיה בית ועד השכונות הערביות המזרחיות בחיפה לפני הקמת המדינה, הוא בניין בן ארבע קומות הממוקם בשולי שכונת חליסה, בסמוך לגשר גדוד 22. באפריל 1948 השתלטה עליו מחלקה מגדוד 22, וקרב גבורה זה הפך לסמל המאבק על חיפה במלחמת הקוממיות. החל מיולי 2000 הבית בבעלות עיריית חיפה. על פי תמ"א 21, "תוכנית מתאר ארצית לאתרי מלחמת העצמאות", האתר מוגדר מבנה מיועד לשימור, והוא רשום גם ברשימת המבנים לשימור של עיריית חיפה.

בפברואר 2004 יזמה הוועדה המקומית תכנית מתאר שמטרתה לשנות את ייעוד הקרקע לבניין ציבורי שיהיה אתר הנצחה ומרכז קהילתי. במועד סיום הביקורת, יוני 2005, היה המבנה מוזנח ונטוש בחלקו: קומת המרתף והקומה השנייה היו אטומות, והמדרגות המובילות לקומה הראשונה והמדרגות לגג היו הרוסות. הוא אף שימש, לדברי עובדי מחלקת מהנדס העיר, כמאורת סמים.

45 המלקט יסודות ממקורות, משיטות או מסגנונות שונים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה ולוועדה המקומית כי עליהן לפעול לאישור התכנית ולשימורו של המבנה בטרם יהיה מאוחר מדי.

פתח תקווה

את פתח תקווה, "אם המושבות", הקימה בשנת 1878 קבוצה מאנשי היישוב הישן, שרכשה מהאוכלוסייה הערבית המקומית את אדמות אומלכס. בתיה הראשונים של פתח תקווה נבנו ברחוב חובבי ציון וברחוב פינסקר, שבו דרו מייסדיה. לפי רישומי עיריית פתח תקווה היו בעיר בשנת 2004 כ-60 אתרים מיועדים לשימור, רובם ככולם קשורים לייסודה, מרביתם אתרי התיישבות, ומיעוטם מבנים הבנויים בסגנון הבאוהאוס. המבנים הישנים נבנו מכורכר, מבויץ ומטיט. הזנחתם ואי-שימורם גורמים להרס מואץ שלהם. בפתח תקווה פועל בהתנדבות ועד ציבורי לשימור (להלן - ועד השימור ההתנדבותי).

התייעצות עם גורמי השימור

בשנת 2001 החליטה עיריית פתח תקווה, כי "כתב"ע הכוללות מבנים לשימור, יש לזמן גם את [האחראית לשימור]... לדיון וליידע אותה לפני כן בדבר התכנית והחלטות הוועדה המקומית".

התברר, כי האחראית לתחום שימור האתרים בעיריית פתח תקווה לא הוזמנה לישיבות ולדיונים חשובים על תכניות שיש בתחומן מבנים לשימור שנדונות בוועדה המקומית ובוועדה המחוזית. התברר גם שנציגת המועצה לשימור אינה מוזמנת כלל לדיונים בוועדה המקומית בתכניות שיש בתחומן מבנים לשימור, כמומלץ בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 4/99.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה ביולי 2005, כי אין מקום להטריח את נציג המועצה לשימור לדיונים בוועדה המקומית, כיוון שלעתים קרובות הדיון בתכניות שיש בהן מבנים לשימור אינו נקב על עניין השימור. המועצה לשימור מסרה באוגוסט 2005, כי העירייה מקפידה להתייעץ עמה רק כשמדובר במבני ציבור ולא בנכסים פרטיים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, שעליה להזמין לדיוניה בכל תכנית הכוללת בשטחה מבנים לשימור נציג קבוע של ועדת השימור ומן הראוי שתעשה כן גם לגבי תכניות הגובלות במבנים לשימור. ראוי שגם הוועדה המחוזית תזמין את נציגי ועדת השימור והמועצה לשימור להשתתף בדיונים שתמצא לנכון, בהתאם להוראות סעיף 13 לתוספת הרביעית לחוק, שמאפשר לוועדה המחוזית להתייעץ עם גורמי השימור. לשם קבלת החלטות איכותיות ולמען יחסי עבודה תקינים מן הראוי שעיריית פתח תקווה תזמין את נציג המועצה לשימור לדיון בתכניות שבתחומן יש מבנים מיועדים לשימור או שהן גובלות בהם.

תכניות בניין עיר

תכנית כוללת לשימור

בשנת 1996 החלה הוועדה המקומית להכין תכנית כוללת לשימור בפתח תקווה (פת/20/2000) בתחום כל שטח העיר, אולם התכנית נותרה בשלביה הראשוניים.

תכנית מתחם ד' לפיתוח לב העיר

תכנית מתחם ד' חלה על שטח בן כ-30 דונם במרכז ההיסטורי של העיר שיש בו מבנים רבים המיועדים לשימור, שרובם ככולם מוזנחים, הרוסים או שרופים. מטרתה לפתח את לב העיר ובכלל זה לשמר את המבנים. תכנון המתחם החל בשנת 1997; מאז עברה התכנית שלבי תכנון מתקדמים בוועדה המקומית שכללו גם דיונים משותפים עם הוועדה המחוזית. בשנת 2004 החליטה הוועדה המקומית לשנות את מעמד התכנית מתכנית אב לתכנית מתאר בעלת הוראות מפורטות, ובספטמבר באותה שנה המליצה להביאה לדיון לוועדה המחוזית.

על פי הוראות תכנית מתחם ד', רשימת המבנים שישומרו על פיה מצורפת אליה כחלק בלתי נפרד מהוראותיה.

בביקורת הועלה כי רשימה כזאת אינה בנמצא, ואף עיריית פתח תקווה לא הצליחה לאתר אותה לבקשת נציגי משרד מבקר המדינה.

בתשובתה מיולי 2005 מנתה עיריית פתח תקווה ארבע סיבות להיעדר רשימה כזאת: 1. התכנית עדיין בהליכי עבודה. 2. ייתכנו בה שינויים מהותיים. 3. האתרים לשימור מופיעים בתשריט התכנית. 4. רשימת האתרים כבר ידועה כיוון שהיא מופיעה ברשימת השימור של העירייה ובתחום התכנית הכוללת לשימור פת/20/2000.

יש להדגיש שתשריט התכנית אינו תחליף להוראותיה. בהיעדר רשימת השימור המתייחסת לתכנית מתחם ד' ונתוני קשה, או למעשה אי אפשר, להחיל הוראות בעניין שימור.

מדיניות השימור במתחם ד': 1. החל מיולי 2004 קבעו אדריכלי השימור שהשתתפו בהכנת תכנית מתחם ד' את המדיניות לגבי הבניינים הראויים לשימור במתחם.

משרד מבקר המדינה העלה, שהוועדה המקומית אינה יודעת מה הם הנימוקים למדיניות כפי שיושמה בתשריט ובהוראות התכנית לגבי הבניינים הראויים לשימור, ועל סמך מה נקבע מה ישומרו ומה ייהרס.

2. משרד מבקר המדינה השווה בין האתרים המסומנים לשימור בתשריט של תכנית מתחם ד' ובין רשימת האתרים האחרונה שאישרה הוועדה המקומית (מדצמבר 2004) בשטח תכנית זו. נמצאו אי-התאמות ברישומי הגושים והחלקות המופיעים בתכנית מתחם ד' לעומת אלה שברשימת השימור.

יש גם קושי לזהות מה בדיוק מיועד לשימור באתרים בתחום תכנית מתחם ד', כיוון שרשימת האתרים שאישרה הוועדה המקומית אינה מפרטת במקרים רבים אלו מבנים מיועדים לשימור וכיוון שבמפה של ועד השימור ההתנדבותי הסימונים בענין מבנים הראויים לשימור שונים מאלה שבתכנית מתחם ד'.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית פתח תקווה כי כדי למנוע חילוקי דעות והיזקקות לפרשנות משפטית בעתיד עליה להקפיד על דיוק במספרי הגושים והחלקות ועל בהירות ההגדרות והסימונים, בייחוד כיוון שתכנית מתחם ד' מיועדת להעניק תוקף סטטוטורי לאתרים לשימור.

תכנית מתחם א'

תכנית מתחם א' היא תכנית אב לכ-40 דונם במרכז העיר. בשנת 2003 אימצה הוועדה המחוזית את עקרונות התכנון במתחם א' בתנאים מסוימים. התכנית הגדירה בתחומה ארבעה מבנים לשימור: חצר מיכאל שפירא, בית סטלובסקי ברח' פינסקר 8א, מלון רבינוביץ ברח' פינסקר 8 ובית כנסת במרכז המתחם.

למשרד מבקר המדינה התברר, כי הוועדה המקומית קבעה את האתרים המיועדים לשימור בלי תיאום או התייעצות עם גורמי השימור הפעילים - ועדת השימור, המועצה לשימור, וועד השימור ההתנדבותי - אף על פי שיש להם ביקורת על המספר המועט של האתרים לשימור שמוצע בתכנית מתחם א'.

נוסף על כך, בית הכנסת שהוגדר בתכנית זו מיועד לשימור אינו נכלל ברשימת השימור ולא ידוע על פי אילו אמות מידה נקבע שיש לשמרו. היות שלהכרזה על מבנה מיועד לשימור יש השפעות כלכליות ואחרות מעבר להשאתו על תלו, על הוועדה המקומית להקפיד להכריז שמבנים מיועדים לשימור רק אם הם עומדים באמות מידה של ועדת השימור, ואם היא חורגת מהן, עליה לפרט את נימוקיה לכך.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה מיולי 2005, כי לנוכח מיעוט האתרים המסומנים כמיועדים לשימור שבתכנית מתחם א' ובעקבות התערבות ועדת השימור וועד השימור ההתנדבותי היא שינתה את התכנית והוסיפה לה את חצר מיכאל שפירא - הרפת והמבנים בחזית החצר.

הטיפול במבנים לשימור

לפי חוק עזר לפתח תקווה (מבנים מסוכנים), התשנ"ה-1995, ראש העירייה מוסמך להכריז על מבנה כמבנה מסוכן לאחר שהוכח לו לפי חוות דעת של מהנדס כי המבנה עלול לסכן את המחזיקים בו, את הציבור או את המבנים הסמוכים לו, ולהעביר לבעלים הודעה על מבנה מסוכן שדרוש בו תיקון מְדִי (להלן - צו תיקון) או צו הריסה, אם הוא בסכנת התמוטטות מְדִית.

נמצא כי יחידת מבנים מסוכנים בעיריית פתח תקווה אינה מערבת את ועדת השימור בשיקוליה אם להוציא צו תיקון או צו הריסה למבנה מיועד לשימור, אלא נתנה בידי ועדת השימור סמכות לתת הנחיות לשיפוץ מבנה ולשיקומו לאחר שניתן לבעלים צו תיקון.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית פתח תקווה, כי מעבר לתפקידה החיוני של ועדת השימור במתן הנחיות ובפיקוח על תיקון ועל שיפוץ של מבנים שמיועדים לשימור, יש חשיבות ניכרת למעורבות הוועדה בשאלה אם להוציא למבנה צו הריסה או להסתפק בצו תיקון.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שההבדל בין מתן צו תיקון לבין מתן צו הריסה הוא הבדל מכריע הן לבעלי הנכס, הן לעיריית פתח תקווה והן לציבור, ראוי שהעירייה תסדיר הליך שידרוש מתן חוות דעת של ועדת השימור על מבנה מסוכן שהוא גם מבנה המיועד לשימור בטרם הוחלט אם להוציא צו תיקון או צו הריסה.

נוסף על כך, מאחר שלמועצה לשימור מידע רב ואינטגרטיבי באשר לאפשרויות השיקום של מבנים מיועדים לשימור, ראוי שוועדת השימור תתייעץ עמה בטרם הוכרע אם יינתן צו תיקון או צו הריסה.

1. צו הריסה למבנה א' - מבנה המיועד לשימור במרכז העיר: גורמי השימור לא היו מודעים להכרזה מספטמבר 2000 על נכס שמיועד לשימור במרכז העיר כמבנה מסוכן; במסמכי עיריית פתח תקווה אף לא הוזכרה העובדה שהאתר רשום ברשימת השימור של העירייה והוכרז מיועד לשימור. התברר כי בשנת 1989 הוציאה העירייה לבעלי המבנה צו תיקון אך הוא לא נאכף, ובדצמבר 1997 היא הוציאה להם צו הריסה וגם הוא לא נאכף. לאחר שהמבנה נשרף באוגוסט 2000 וחלקו נהרס, נתן מהנדס מטעם העירייה חוות דעת שהבניין בסכנת התמוטטות מידית, ועקב כך ניתן צו הריסה נוסף והמבנה נהרס.

2. צו הריסה למבנה ב' - מבנה המיועד לשימור במרכז העיר: באפריל 2003 הודיעה עיריית פתח תקווה לבעלי המבנה, בגוש וחלקה הנמצאים ברשימת השימור, שהוא מסוכן ויש לתקנו תיקון מדי. כחודשיים לאחר ההודעה פנו בעלי המבנה לעירייה בדרישה להוציא לו צו הריסה מאחר שנשרף פעמיים, ולטענת מהנדס מטעם, המבנה מסוכן לציבור. בדצמבר 2003 ניתן לבעלי המבנה צו הריסה באישורה של אחראית השימור בעיר ובעקבותיו נהרס המבנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על עיריית פתח תקווה למצות את כל האפשרויות להציל מבנים שמיועדים לשימור מפני הריסה. מוצע כצעד ראשון שהעירייה תסמן בצורה בולטת בכל תיקי הבינוי שלהם בעירייה ובמערכת הממוחשבת שלה שהמבנים מיועדים לשימור.

3. צווי תיקון לארבעה מבנים לשימור: באפריל 2004 החלה עיריית פתח תקווה בהליכים להכרזה על ארבעה מבנים מיועדים לשימור שמצבם ההנדסי ירוד כמבנים מסוכנים. לטענתה, היא הוציאה לבעליהם צווי תיקון.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית פתח תקווה, כי לאור הניסיון שתואר לעיל, שמלמד שאי-אכיפתו של צו תיקון מובילה למתן צו הריסה, עליה להקפיד כי בארבעת המקרים האלה ייאכפו צווי התיקון.



תמונה 10 : בית במתחם ד'

4. מבנים מסוכנים : בעיר פתח תקווה התרחשו שריפות במבנים רבים שהיו מיועדים לשימור; שרפתם הסבה לאתר נזק רב, לעתים בלתי הפיך, עד כדי חיסולו: המבנה בחצר נמי (נשרף ונהרס), המבנה בחצר גולדברג (נשרף ונהרס), המבנה בחצר למפרט (נשרף), בית ימיני (הגג נשרף), בית אלישיב (נשרף), בית ליפשיץ (הגג נשרף), בית גרף (הגג נשרף), חצר בומביי (הגגות נשרפו), חוות אטינגון (נשרף), יקב הברון (נשרף), חדר האוכל של גבעת השלושה (הגג נשרף).



תמונה 11: בית במרכז העיר - חזית הבית השרוף



תמונה 12: בית במרכז העיר - החלל הפנימי

5. עבודות תחזוקה במבנים מסוכנים : כאמור, לפי סעיף 14 לתוספת הרביעית, אם נתן מהנדס העיר חוות דעת שלפיה לאתר המיועד לשימור נשקפת סכנה ממשית של הרס, רשאית ועדת השימור לדרוש מן הבעלים, באמצעות המהנדס, לבצע עבודות תחזוקה באתר. בחוק עזר לפתח תקוה (מבנים מסוכנים), התשנ"ה-1995, יש הוראה דומה בנוגע למבנים מסוכנים בכלל.

נוסף על המבנים שנשרפו, ברשימת המבנים המיועדים לשימור מצאו נציגי משרד מבקר המדינה כ-15 מבנים מוזנחים מאוד וכיניהם בית ניידים ובית הדפוס; מצבם הירוד הוא בעיקר תוצאה של בלאי טבעי ושל היעדר פעולות תחזוקה.

אף שגם לפי חוק עזר לפתח תקוה (מבנים מסוכנים), התשנ"ה-1995, וגם לפי התוספת הרביעית בסמכותה של עיריית פתח תקווה לעשות פעולות תחזוקה כדי למנוע הרס של אתר המיועד לשימור ולחייב את הבעלים בהוצאות, היא מעולם לא השתמשה בסמכות זו.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית פתח תקווה ולוועדה המקומית, כי עליהן לקבוע מה הם המבנים המיועדים לשימור שדחוף ביותר לבצע בהם עבודות תחזוקה, ולעשות זאת לאלתר בהתאם לסעיף 14 לתוספת.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה מיולי 2005 כי הנושא יטופל בתיאום עם הלשכה המשפטית שלה ועל פי מדיניות מימון שתקבע.

הטיפול באתרים נבחרים

1. בית בשכונת מחנה יהודה : בדצמבר 2000 החליטה ועדת השימור להכריז על מבנה בשכונת מחנה יהודה כמבנה מיועד לשימור. הוועדה המקומית אימצה החלטה זו בינואר 2001. ביולי 2001 הוציאה הוועדה המקומית התראה לבעלי הנכס שעליהם להפסיק מיד את העבודות להריסתו שנעשו ללא היתר. התברר שהוועדה המקומית נמנעה מלנקוט צעדים משפטיים נגד מבצעי ההריסה, כיוון שהיא לא פרסמה הודעה על הכוונה להכריז על אתר זה כאתר לשימור, לפי התוספת הרביעית, ולא פרסמה כל הגבלות לפי סעיפים 77 ו-78 לחוק התכנון והבנייה, ולכן, לדעת עיריית פתח תקווה, לא היה לה בסיס חוקי לפעולה נגד בעלי הנכס.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית פתח תקווה, כי עליה לוודא שמקרים כאלה לא יישנו ולהקפיד לפרסם הודעות ואיסורים כמתחייב מחוק התכנון והבנייה. אמנם הוועדה המקומית לא פרסמה הודעה ואיסורים לפי התוספת הרביעית, אולם לפי סעיף 145 לחוק, הריסת מבנה היא עבודה הטעונה היתר, ולפי סעיף 204 לחוק, על הוועדה המקומית לנקוט פעולות ענישה נגד מי שהרס מבנה באשר הוא ללא היתר.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה מיולי 2005 כי כל עוד לא הוכחה פגיעה במזיד במבנים היא אינה יכולה לנקוט פעולות ענישה.

לדעת משרד מבקר המדינה, חשוב שעיריית פתח תקווה והוועדה המקומית ינקטו פעולות ענישה, במקרים שהחוק מאפשר זאת, כדי להרתיע אנשים מהריסת מבנים המיועדים לשימור.

2. היקב : היקב הוכנס לרשימה לשימור שאישרה הוועדה המקומית רק ביוני 2001. באמצע ספטמבר 2003, כחודש וחצי לאחר שניתן היתר לבנות מגרש חניה בשטח היקב ותוך כדי עבודות להכשרת החניון, התגלה בשטח מרתף אבן ששימש כנראה מרתף יינות.



תמונה 13 : היקב

לא זו בלבד שעיריית פתח תקווה לא פעלה לעידוד שימורו של היקב, אלא שהוועדה המקומית אף נתנה היתר לבנות בו חניון בלי להתייעץ עם ועדת השימור. במועד סיום הביקורת היה היקב נטוש ומתפורר. נמצא כי הן ועדת השימור והן הוועדה המקומית לא פעלו לאחר גילוי המרתף להכנסתו לרשימת השימור.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה מיולי 2005, כי המרתף שהתגלה עבר תימוך, כוסה וסומן.

3. פרדס וינדסברג : בתוך פרדס וינדסברג נמצא מבנה מיועד לשימור בבעלות פרטית. המבנה והפרדס נמצאים ברשימת השימור. עיריית פתח תקווה החליטה עוד בשנת 1999 להעביר את האתר לרשותה ולהקים במקום עסק מסחרי ומוזאון לראשית תולדות הפרדסנות, ולקיים בו פעילות חינוכית נוספת.

מאז ועד תום מועד הביקורת, ביוני 2005, לא עשתה עיריית פתח תקווה די לקדם את העברת השטח לרשותה או לקדם את שימורו לפי החלטתה משנת 1999.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית פתח תקווה ולוועדה המקומית, כי בהתאם להחלטותיהן, על העירייה לשמר את האתר בטרם ייהרס.

הטיפול במבנים ראויים לשימור באתרי עתיקות

1. הברירה ברחוב האחים ישראלית : בספטמבר 2001 נתנה הוועדה המקומית אישור לבנות מבנה למגורים ברחוב האחים ישראלית 43. המקום המיועד למבנה הוא חלק משטח שהוכרז אתר עתיקות. ביוני 2003 היא החליטה לתת היתר ל"ביצוע עבודות עפר ומרתף" על חלק מהמגרש, בתנאי שמפקח מטעם רשות העתיקות יפקח על תחילת העבודות. לפי חוות הדעת מאתו חודש של המפקח, הברירה נכנתה כנראה בתקופה העות'מאנית המאוחרת. הרשות המליצה להעביר אתר זה לטיפול המועצה לשימור.

נמצא כי לא זו בלבד שהוועדה המקומית לא ייעדה את הברירה לשימור אלא החליטה לתת היתר להריסתה.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה מיולי 2005, כי הברירה "ראויה לשימור, אך לא בנסיבות הקיימות". בזמן מתן האישור לבנות (בספטמבר 2001) דבר קיום הברירה לא היה ידוע למינהל ההנדסה או לוועדת השימור. אילו קבעה העירייה את חובת שימור הברירה, לאחר שניתן היתר הבנייה (כאמור, ביוני 2003 לפני ביקור המפקח), היא הייתה נחשפת לתביעת פיצויים מצד בעלי הנכס, לכן הוחלט לתעד את הברירה ולהרסה.

הוועדה המקומית נתנה את היתר הבנייה בלי לבדוק את השטח, ועל כן לא ידעה בשעתו שיש שם בריכה ראויה לשימור. יוטעם כי לדברי עיריית פתח תקווה, "הברירה תופסת חלק נכבד של המגרשים". משרד מבקר המדינה העיר לוועדה כי מן הראוי היה שיהיו בידיה נתונים מעודכנים בטרם נתנה היתר בנייה.

2. הגת העתיקה : בשנת 2003 התגלתה גת בפרויקט בנייה. באוגוסט 2003 החליטה עיריית פתח תקווה בהתייעצות עם רשות העתיקות כי העירייה תהיה אחראית להקמת גדר מסביב לגת, תשתתף בתכנון השטח ובמימון מיזם שיהפוך את השטח לפארק עתיקות, ובהמשך יהיה האתר שייך לעירייה כשטח ציבורי. עוד נקבע, כי רשות העתיקות תממן חלק מהפעולות באתר בתיאום עם חברת הבנייה.

למשרד מבקר המדינה התברר כי הגת לא הוכרזה עתיקה, מהצד האחד, ולא הוכנסה לרשימה לשימור, מן הצד האחר. הגדרת מעמדו של האתר כעתיקה ולחלופין כאתר המיועד לשימור חיונית לקביעת האחראי לטיפול במקום.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה מיולי 2005, כי הגת אכן לא הוכרזה עתיקה על ידי רשות העתיקות, כי אז חייבים לתקצב את שימורה. הגת לא נמצאת ברשימת השימור כי אתרים המיועדים לשימור הם אתרים שהוקמו בשנת 1700 ואילך. רשות העתיקות מסרה בתשובתה מאוגוסט 2005, כי הדוגמה שהובאה לעיל מדגישה "את הבעייתיות בקשר עם העיריות". היא טענה כי "לעיריית פתח תקווה לא היה שום רצון לקדם את המהלך לשימור וטיפול בגת, בשל חוסר בחשיבה שימורית".

על עיריית פתח תקווה לבוא בדברים עם רשות העתיקות בעניין מעמדה הרשמי של הגת. מן הראוי שיזמי הפרויקט, רשות העתיקות והעירייה, יעגנו את ההבנות ביניהם בכתב. על הוועדה המקומית ליידע את הוועדה המחוזית בעניין הגת בהקדם, לפני שהגת תיזוק.

מאחר שבתחום עיריית פתח תקווה, יש אזורים שרשות העתיקות הכריזה עליהם אתרי עתיקות ומבנים הראויים לשימור, על העירייה ועל רשות העתיקות להסדיר את חלוקת העבודה ביניהן בנוהלי עבודה מוגדרים.

מימון השימור ותמריצים לשימור

1. מימון ישיר באמצעות היטלי השבחה: אף שהיטלי ההשבחה נועדו במפורש, בין היתר, לממן את הוצאות השימור, התברר שהוועדה המקומית לא השתמשה באפשרות זו. משרד מבקר המדינה העיר לעיריית פתח תקווה ולוועדה המקומית, כי עליהן לשקול להשתמש באפשרות המפורשת שמקנה להן החוק לשם השגת מטרת השימור.

2. מתן זכויות בנייה מוגדלות: גיבוש זכויות הבנייה המוגדלות כרוך באפשרויות הפיתוח של האתר, בשימוש בו ובשאלה אם אפשר לבנות בו תוספות. ועדת השימור בעיריית פתח תקווה מודעת לתפקידה להתוות את האפשרויות לפיתוח אתרים לשימור שתיתן פתרון לבעלים, ועוד בשנת 1998 קבעה כי "אדריכל העירייה יבחן פרטנית כל מבנה ומבנה הראוי לשימור ויקבע את רמת השימור והפתרון האדריכלי המוצע". רק בסוף שנת 2004 נעשתה בחינה פרטנית בנוגע לחלק מהאתרים. עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה מיולי 2005, כי אדריכל העירייה בדק במהלך שנת 2005 את כל המבנים המיועדים לשימור שאינם כלולים בתכניות בנייה שנמצאות בהליכי תכנון וקבע עבור רובם חלופות לפיתוח הכוללות מתן זכויות בנייה לצד שימור.

עיריית פתח תקווה נתנה זכויות בנייה מוגדלות לבעלים פרטיים כתמריץ לשימור צריף פסילוב (בית ברנר) שחייבה אותם בו. היא התירה שימוש מסחרי במבנה הזה בצמוד לבניין מגורים שייבנה. הפרויקט הושלם. לשימור מבנים ברחוב מונטיפיורי 3 נקבעו התמריצים וההיתרים לאחר הידינויות ארוכות בבית המשפט; אולם במועד סיום הביקורת, מרס 2005, העבודה בשטח עדיין לא החלה. מלבד שני מקרים אלה לא ידוע בעירייה על פרויקטים שבהם ניתן תמריץ לשימור מבנה.

3. ביצוע בשלבים: פעמים רבות נקבעים בהוראות תכנית או בנוסח היתרי בנייה סעיפים המתנים את ביצוע התכנית בשלבים.

(א) בשתי תכניות סטטוטוריות שבהן נקבעו הוראות שימור (צריף פסילוב ורח' מונטיפיורי 3), נקבעו תנאים להיתר הבנייה. נקבע שהבעלים לא יקבלו היתר בנייה ולא יחלו בבנייה בלי להכין תיקי תיעוד ובלי לקבל חוות דעת מקצועית לגבי התיקים מאת המועצה לשימור אתרים.

(ב) כאמור, הניסיון החשוב והיחיד של עיריית פתח תקווה להתמודד באופן כולל ומקיף עם השימור הוא במסגרת תכנית מתחם ד' במרכז העיר. העירייה החליטה על מתן תמריצים כזכויות בנייה מוגדלות מאוד בתמורה לפיתוח המתחם ושימורו. היא חילקה את המתחם למתחמים נפרדים (להלן - מבנים). בכל מבנה נקבעו מטלות ציבוריות ובכללן שימור בתמורה למתן זכויות בנייה מוגדלות. מתן זכויות הבנייה וטופס האכלוס הותנו בשימור בכל מבנה בנפרד.

משרד מבקר המדינה העלה, כי עיריית פתח תקווה לא הבטיחה איזון בין המבנים מבחינת המטלות הציבוריות (ובכללן השימור) וזכויות הבנייה המוצעות, ולכן מבנן אחד רווחי ביותר ליום (למשל, מבנן 1) ומבנן אחר רווחי פחות או אינו רווחי כלל (למשל, מבנן 8).

לדעת משרד מבקר המדינה, חוסר איזון והיעדר זיקה בין המבנים מבחינת הביצוע, האכלוס ותנאי השימור יגרמו למעשה לשימור ולפיתוח של המבנים שבהם ניתנו זכויות בנייה רבות יחסית (מבנים 3 ו-4), ולא-שימור ולא-פיתוח של המבנים שבהם ניתנו זכויות בנייה מועטות (למשל, מבנים 7 ו-8). על הוועדה המקומית למצוא את התמריץ שייבטיח את השימור בכל שטח התכנית.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה מיולי 2005 כי היא מודעת להיעדר איזון בין המבנים, והיא תבדוק אפשרות ליצור אותו.

הוועדה המחוזית החליטה בינואר 2005 לפסול מסיבות שונות את החלופה שהציעה הוועדה המקומית למתחם ד' ודרשה כי זו תפתח חלופות נוספות ובכלל זה תבחן את נושא השימור וחלופות כלכליות לביצועו.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הידרדרות מצבם הפיזי של מבנים המיועדים לשימור במרכז העיר, על עיריית פתח תקווה למצוא פתרונות שימור לאתרים בתכנית למתחם זה או במסגרת תכנית כוללת לאזור או בדרך אחרת. יש להדגיש שלמרכז העיר פתח תקווה יש פוטנציאל להתפתח לאזור מסחרי ותיירותי בזכות שימור האתרים, שעשוי להפוך למשאב כלכלי ולסייע ביצירת מקומות תעסוקה לתושבי העיר.

טבריה

טבריה היא מהערים הקדומות והקדושות בארץ. העיר הייתה מרכז חשוב במשך 500 שנה, מעונם של חכמים נודעים וערש יצירתם של חיבורים מפורסמים בספרות הקדומה. עם תחילתה של ההתיישבות היהודית בבקעת הירדן בשנת 1900 הייתה טבריה לבירת המחוז. היא גדלה, ולאחר שהשטח בעיר העתיקה היה צר מלהכיל את הבתים, החלו התושבים לבנות בתים מחוץ לחומות העיר.

הטיפול בשימור מבנים ואתרים בעיר מופקד בידי היחידה לשימור אתרים ששייכת למחלקת מהנדס העיר. היחידה הוקמה רק בשנת 2004 והעסיקה עובדת אחת בלבד. באמצע שנת 2005 הועברה הפעילות לאגף שיפור פני העיר בעיריית טבריה.

בפברואר 2005 העבירה עיריית טבריה למשרד מבקר המדינה רשימה הכוללת 86 מבנים ואתרים בעיר המיועדים לשימור בציון מצבו של כל אתר. ארבעה אתרים היו נטושים, ושישה מבנים נהרסו; מספר מבנים היו סגורים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית טבריה על שהזניחה אתרים שהוחלט לשמרם אף על פי שהייתה שותפה כבר בשנת 1988 להכנת תכנית אב לשימור. כתוצאה מאי-טיפול באתרים שהם בעלי ערך היסטורי וראויים לשימור, חלקם נהרסו או ננטשו ורבה בהם העזובה.

משרד מבקר המדינה בדק שני אתרים המיועדים לשימור.

מלון גינזור - קולנוע אלישבע : המלון הוא הוותיק בטבריה והוקם בשנת 1929 על ידי קבוצת אדריכלים אנגלים. זהו המבנה הראשון בארץ שבו נבנו אולמות רחבי ידיים ללא עמודים תומכי גג, אלא עם קירות בטון ערוכים שתי וערב. במלון היה הראינוע החדש ביותר בטבריה.

ממסמכי עיריית טבריה עולה כי המבנה נהיה מפגע תברואתי ואסתטי, הוא "נטוש ופרוץ ומהווה סכנה לציבור" בהיותו מקום כינוס לגורמים פליליים, והוא מסוכן לילדים הנכנסים אליו.

בפברואר 2005 סייר נציג מבקר המדינה במקום והתברר, כי מלון גינזור עדיין עומד שומם, עזוב ומוזנח: הכיפה וחלקי טיח התקלפו, כמה פתחים ומרפסות נאטמו בבלוקים, וכל החלונות היו שבורים. נמצא כי עיריית טבריה לא פעלה לשיפוצו באמצעות הוראה לבעלים או בעצמה בהתאם לסמכותה לפי סעיף 14 לתוספת הרביעית.



תמונה 14: הכניסה הראשית למבנה מלון גינזור



תמונה 15: מבנה מלון גינוסר - החלל הפנימי

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית טבריה כי עליה לפעול לשיפוץ המבנה ולשימורו.

בתשובתה במאי 2005 מסרה עיריית טבריה, כי החלה בשיפוץ המבנה ובשימורו בשיתוף המועצה לשימור.

"בית אלומות" - שכונת מימוניה: "בית אלומות" בשכונת מימוניה, הסמוך לקבר המיוחס לרמב"ם, נבנה בשילוב אבני בזלת וגיר בשנת 1933. משני צדי הבניין מרפסות גדולות, חלונותיו גבוהים וקשתיים. זהו אחד המבנים הבולטים בטבריה התחתית, והוא נחשב לאחד המבנים הישנים בעיר. בעבר שכן בו קיבוץ "אלומות". נמצא כי הבניין נטוש ומוזנח. פנים הבניין שרוף בחלקו. חלק מהקירות הפנימיים הרוסים, והטיח והצבע מתקלפים.

בשנת 1999 יזמה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תכנית מפורטת שאושרה ופורסמה בילקוט הפרסומים במאי 2001. "בית אלומות" מתואר בתכנית כבניין מיועד לשימור. למרות אישור התכנית לא נעשה בשטח דבר.

בתשובתה ממאי 2005 הודיעה עיריית טבריה, כי "בית אלומות" הוא מבנה מיועד לשימור במסגרת תכנית של "המרכז ללימודי הרמב"ם", והוכנה לשם כך תכנית שיקום מפורטת. העירייה פנתה למשרד ממשלתי ולחברה ממשלתית כדי שיחילו את תכנית הפיתוח על המבנה. המשרד הממשלתי הודיע לעירייה כי הוא מנסה למצוא תורם למימוש התכנית.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית טבריה כי עליה לפעול לשילוב פעולות שימור של מבנים ואתרים בפיתוח העיר, שכן הדבר עשוי לתרום לפיתוח העיר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה עיריית טבריה, כי היא פועלת להחיות את מרכז העיר ורואה בשימור מנוף למימוש הפוטנציאל הכלכלי-תיירותי של המקום.

כפר כמא

1. כפר כמא, שנוסד בשנת 1877, הוא כפר צ'רקסי בגליל התחתון המזרחי, בנפת הכינרת. בתחום התכנון והבנייה הוא משתייך לוועדה מקומית-מרחבית לתכנון ולבנייה גליל מזרחי המורכבת ממספר רשויות מקומיות.

כפר כמא נבנה בתבנית גורן עגולה - חומה מסביבו ובמרכזו מסגד. בכפר עשרות מבני בזלת הדומים בסגנונם למבני הבזלת במושבות הגליל מסוף המאה ה-19 ומתחילת המאה ה-20. בכפר מספר מבנים בסגנון הטברייני שהשתמשו בבנייתם באבן גיר משולבת בבזלת כעיטור לחלונות ולפינות וכד⁴⁶.

2. משרד מבקר המדינה בדק את רשימת האתרים המיועדים לשימור בכפר כמא; התברר כי חלק מהאתרים נטושים והרוסים: יחידת מגורים של שוגן אסעד זכריה - הנמצאת במרכז הגרעין הישן של היישוב, ושימורה חשוב מן הסיבה האסתטית-אדריכלית; ובית ספר מתקופת המנדט - "החדר של מר עבדללה"; המסגרייה הראשונה וטחנת הקמח.

במסגרת פעולות להחייאת המבנים ההיסטוריים בכפר שוחזר ושומר גרעין הכפר וכן נעשות עבודות לשימור "בית שאמי". למבנה זה חשיבות רבה מבחינה היסטורית, מבחינה חברתית ומבחינה כלכלית בגלל שייכותו למשפחה שהיה לה חלק חשוב בהנהגת הכפר בתקופה המנדטורית ובשל העובדה שטחנת הקמח שלו סיפקה קמח לתושבי הכפר וליהודים ולערבים מן הסביבה. עבודות השימור נעשות בשיתוף המועצה לשימור באזור הצפון. מנתוני המועצה המקומית כפר כמא עולה כי בשנים 1999-2004 הסתכמו הוצאותיה לשימור המבנים בכ-340,000 ש"ח. המימון מקורו בתב"רים. המועצה המקומית קיבלה גם כ-242,600 ש"ח מחברה ממשלתית.

46 המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות - פרוגרמה לפיתוח ושימור המרכז העולמי למורשת העדה הצ'רקסית במתחם בית שאמי, כפר כמא, יולי 2000.



תמונה 16: בית שאמי

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2005 הודיעה הוועדה המקומית לתכנון ובנייה גליל מזרחי, כי תעשה ניסוי חלוצי בשימור אתרים ותכלול בו את האתרים המיועדים לשימור ביישוב, על פי קביעת המועצה המקומית כפר כמא.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית כפר כמא כי עליה לפעול כמתחייב בחוק להסדרת הטיפול בשימור מבנים ואתרים בתחומה בכלל וב"בית שאמי" בפרט, הואיל והוא נועד, על פי מסמכיה, לשמש כמרכז עולמי למורשת העדה הצ'רקסית. מן הראוי שתשקול לשמר אתרים אלה באמצעות מתן התמריצים, לפי החוק.

המועצה האזורית הגליל התחתון

1. המועצה האזורית הגליל התחתון נוסדה בשנת 1959. במועצה 18 יישובים הפרוסים בשטח של כ-300,000 דונם; האוכלוסייה מונה 8,800 תושבים בעשרה מושבים, שלושה קיבוצים, שלושה כפרים קהילתיים ושני כפרי נוער.

המייחד את המועצה האזורית הגליל התחתון הוא יישובים כמו אילניה (סג'רה), בית הספר "כדורי", כפר חטים ומצפה שבעצם קיומם מציגים את ההתיישבות ואת ההגנה על ארץ ישראל החל מסוף המאה ה-19.

2. הבדיקה העלתה, כי ביוני 1993 הכינה המועצה האזורית הגליל התחתון רשימת של כ-110 אתרים המיועדים לשימור בתחומה, ביניהם בתי מגורים, בתי ספר, גני ילדים, בריכות, מגדלי מים, מרפאות ומבנים אחרים, חלקם מיושבים וחלקם משוקמים. במהלך השנים לא נעשו שינויים ברשימה. בביקורת עלה כי מלבד עבודות השימור שנעשו בכמה מבנים, לא פעלה המועצה האזורית לשימור המבנים והאתרים האחרים ולא מינתה גורם מקצועי שיטפל בשימור האתרים בתחומה.

בשנים 2003-2004 עשו המועצה לשימור וקיבוץ בית קשת פעולות לשימור צריף המגורים של יצחק בן צבי ב"בית קשת". ב"הזורעים" שומרו בית מגורים, באר ובריכת מים; ב"שרונה" - מגדל המים והמחלבה, וב"מצפה" - בית העם. מהמסמכים עולה, כי חלק מהאתרים המיועדים לשימור לא טופלו טיפול נאות. להלן דוגמאות: (א) מעיין סג'רה - האתר במצב קשה. (ב) בשני בתי ראשונים באילניה עשו תושבים פעולות פיתוח פרטיות ללא פיקוח והנחיה נאותים.

אילניה (סג'רה)

ראשיתו של מושב העובדים בחוות הכשרה שהקימה יק"א (החברה להתיישבות יהודית, מייסודו של הברון הירש) בשנת 1900. ב-1902 יצאו פועלים שהוכשרו בחווה להקים את המושבה סג'רה, שהתפרסמה במיוחד בשל פועלי העלייה השנייה אשר מימשו במקום חלק מרעיונותיהם.

אילניה היא אחת ממושבות העלייה הראשונה היחידות שעדיין ניתן להתרשם בהן ממבנה של מושבה טיפוסיית עם בתי האיכר, מבני המשק וחומת החצרות. עם הרחבת היישוב בסוף שנות השבעים הכין אדריכל תכנית אב לשיקום ולשימור של המושבה והחווה; ביצוע התכנית היה חלקי ונפסק. בשנת 1992 נכנסה המועצה לשימור לפעילות משותפת עם המועצה האזורית הגליל התחתון וועד המושב לחידוש תנופת השימור. בשלב הראשון החלו לטפל במתחם בית העם, שכלל את שיקום בית האיכר ומבני המשק והקמת מרכז מבקרים - "מרכז הדרכה על שם בן-גוריון". במאי 1996 הועברה האחריות להפעלת מרכז המבקרים למועצה לשימור, ושיקום המושבה נכלל בפרויקט 50 אתרי התיישבות ותקומה ציונית. עד סוף שנת 2004 נעשו באילניה עבודות פיתוח ושימור בסך 1.48 מיליון ש"ח במימון המועצה לשימור שבמהלכן הוקם מרכז מבקרים, שוחזר מבנה בית האיכר, ושוחזרו במלואם מבני משק.

ליישוב אילניה אין תכנית מתאר כוללת בעלת תוקף סטטוטורי. לפי נתוני המועצה האזורית הגליל התחתון, בשנת 1993 היו בה כ-28 מבנים הראויים לשימור ברחובה הראשי. במהלך השנים 1982-2005 תוכננו ליישוב חמש תכניות מפורטות העוסקות בשימור, שתים מהן ייעדו לבתי היישוב הראשונים ול"חוות השומר" מעמד של אתר לאומי. ואולם בביקור של עובדי משרד מבקר המדינה במקום בדצמבר 2004 וביוני 2005 נמצא כי בתים אלה אינם שמורים, וממסמכי המועצה האזורית עולה כי, כמה בתי איכרים (בית ביזנסקי, בית ערב, בית יוסף פנחס, מבנה המרפאה, מקווה ראשונים) נטושים ומוזנחים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית הגליל התחתון כי מן הראוי שתפעל לשיקום ולשימורם של המבנים על מנת למנוע את הנזקים לבתי היישוב וכדי לתת תוקף למעמד המיוחד שביקשו להקנות לו בתכניות.



תמונה 17 : מבנה המיועד לשימור ברחוב הראשי באילניה

שלוש התכניות הנוספות שבהן קיימות הוראות והנחיות לשימורם, לשיקומם ולפיתוחם של אתרים ומבנים היסטוריים לא קיבלו תוקף סטטוטורי, עקב כך הוועדה המקומית אינה רשאית לאשר היתרי בנייה, ונפגעת יכולת השימור.

כאמור אי-טיפול במשך שנים במבנים שמיועדים לשימור גורם להם נזק. ממסמכי המועצה האזורית הגליל התחתון עולה כי ברח' הראשונים באילניה ניצב בית ישן שמצבו ההנדסי רעוע ביותר והוא מסוכן לציבור. בעלי המגרש סבורים כי אין אפשרות לחזק את המבנה ולשמרו, והם ביקשו אישור להריסתו. על פי חוות דעת של רכז המועצה לשימור, אין להרוס את המבנה מאחר שהוא מבנה מיוחד בעל חשיבות היסטורית.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית הגליל התחתון כי למעשה ליישוב אין תכנית מתאר תקפה, כנדרש בחוק, ולא הוסדר בו שימור המבנים והאתרים אשר הוכרו כאתרי לאום. כתוצאה מכך נהרסו מבנים אלה ומבנים נוספים הראויים לשימור. נוכח העובדה שבאילניה נשמר תוואי הרחוב הראשי חשוב לשמר את כל המתחם ולא רק מבנים יחידים.

מצפה

המושבה מצפה הוקמה ב-1908, ועל פי רשימת האתרים שלה, בתחומי היישוב ארבעה אתרים לשימור. אחד מהם הוא מבנה בית הספר הישן.



תמונה 18 : עמדת שמירה במצפה

במרס 1983 קיבלה תוקף תכנית מפורטת (ג/3964) שמטרתה הייתה לייעד את שטח בית הספר לאתר לאומי על פי חוק גנים לאומיים ושמורות טבע, התשכ"ג-1963. התכנית, שזם והגיש מינהל התכנון במשרד הפנים, כללה שימור, שיקום, שיפוץ ותחזוקה של המבנה והכשרתו לביקורי קהל. תקנון התכנית כלל הוראות והגבלות בנוגע לטיפול בצמחייה ולשיקום המבנה.

על פי נתוני המועצה האזורית הגליל התחתון, במהלך שנות התשעים הושקעו 100,000 ש"ח בשיקום המבנה, אולם הסכום הספיק רק לעבודות הצלה ולא לשימורו.

בדצמבר 2004 היה מבנה בית הספר נטוש והוכרז מבנה מסוכן. לדעת משרד מבקר המדינה, לאור מצבו המידרדר של מבנה בית הספר שיועד להיות אתר לאומי, מן הראוי שהמועצה האזורית הגליל התחתון תשקול לבצע בו עבודות חיוניות לשם מניעת הריסתו ולשם שימורו.



תמונה 19: מבנה בית הספר הישן במצפה, שהוכרז אתר לאומי

צפת

במאה ה-19 הייתה צפת המרכז היהודי הגדול ביותר בארץ ישראל. בצפת מצויים בית הסראיה - בית המושל הטורקי, בתי כנסת עתיקים ברובע היהודי ובית בוסל; המבנים בעלי ערך היסטורי, תרבותי או ארכיטקטוני רב, ומכאן חשיבות שימורם.

בפברואר 1998 עשתה המועצה לשימור סקר והכינה רשימה של כ-350 אתרים ומבנים היסטוריים בעיר: בתי מגורים, בתי כנסת ומבנים אחרים. נמצא כי 14 מהמבנים היו הרוסים, 29 מוזנחים, 41 נטושים, 89 משוקמים, 3 משופצים ו-48 מיושבים. על אודות מצבם של השאר לא היה ברשימה מידע.

אף שבידי עיריית צפת היה המידע מאז 1998 היא לא טיפלה במבנים ובאתרים ולא שימרה אותם, ולכן לחלקם נגרם נזק בלתי הפיך. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה לפעול על מנת להבטיח את שימורם.

מתחם בית בוסל: בית בוסל נחנך ב-1904 כבית חולים של המיסיון האנגלי שהעניק את שירותיו ליהודים ולמוסלמים חינם. המבנים במתחם בנויים מאבני גיר מסותתות. למבנים חלונות רבים עם משקופים מקומרים, וגגות רעפים כתומים. בשנות הארבעים נמכר המקום לקופת החולים

שימור מבנים ואתרים

הכללית (היום "שירותי בריאות כללית"), ועד שנת 1984 שימש בית הבראה על שם יוסף בוסל ממייסדי דגניה.



תמונה 20 : חזית בית בוסל

אף שהמתחם מופיע ברשימת האתרים לשימור, במועד סיום הביקורת היו מבניו נטושים ובהליכי התפוררות מתקדמים. בשנת 2004 אירעה בו שריפה שגרמה לו נזק.

בתשובות עיריית צפת מיולי ומאוגוסט 2005 היא הודיעה כי החלה לפעול לשימור מבנים ואתרים בתחומה.



תמונה 21: הזנחה והרס בבית בוסל

שפרעם

שפרעם הוקמה בשנת 1910 ומיושבת על ידי דרוזים, מוסלמים ונוצרים, ובעבר הייתה בה גם קהילה יהודית. היא אחת הערים העתיקות בארץ, הייתה מקום עלייה לרגל לכל תושבי האזור, ויש בה אתרים היסטוריים. הבולט באתריה הוא מצודת שפרעם - הסראיה - בית הממשל.

מצודת שפרעם: מצודת שפרעם נבנתה במאות ה-17 וה-18. באמצע המאה ה-19 שיפצו התורכים את הקמרונות ובנו עליהם קומה נוספת שבה שיכנו את בית הממשל. בתחילת שנת 2001 הזמינה עיריית שפרעם בשיתוף רשות העתיקות והחברה הממשלתית לתיירות סקר על מצודת שפרעם. על פי הסקר, הקומה העליונה שופצה ושוכן בה מתנ"ס. רוב שטח קומת הקרקע והחצר נטוש, וחלק משמש אורווה.

לאחר הגשת הסקר בוצעו במצודה רק שיפוצים חלקיים; המלצותיו לא יושמו במלואן.

בפברואר 2005 סייר נציג משרד מבקר המדינה במקום והתברר לו, כי המצודה עומדת שוממת ומוזנחת, קירותיה מטים לנפול והיא מסוכנת לציבור.



תמונה 22 : המצודה בפרעם

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית פרעם כי מן הראוי שתפעל לשיפוץ המצודה ולשימורה כדי להבטיח את המשך קיום המבנה ההיסטורי.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מיוני 2005 הודיעה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "גבעות אלונים" כי תפנה לעיריית פרעם כדי לשפץ את המקום, והיא תתקצב בהסכמת העירייה פעולות שימור ותכנון מכספי היטל ההשבחה בכפוף לאישור הממונה על מחוז הצפון ולקבלת חוות דעת מהיועץ המשפטי של הוועדה והוראה מוסכמת מאת העירייה. עוד תשקול הוועדה שימוש במנגנון ניווד זכויות בנייה; העניין יידון במליאתה.

לעיריית פרעם כחלק מהוועדה המקומית-מרחבית לתכנון ובנייה "גבעות אלונים" אחריות כוללת לתכנון היישוב. נמצא כי עיריית פרעם לא פעלה אצל הוועדה המקומית לתכנון ובנייה "גבעות אלונים" לקבל את חלקה בכספי היטל ההשבחה למימון שימור מבנים, לתכנון שימור או לתשלום פיצויים לבעלי נכסים שבבעלותם נכסים לשימור.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית פרעם כי מן הראוי שבעת קביעת מדיניות לשימור מבנים ואתרים בתחומה תשקול את האפשרות לעודד שימור באמצעות מתן תמריצים שונים לפי החוק.



בשנים האחרונות מונחה התכנון האורבני על ידי עקרונות של פיתוח בר קיימא, שמטרתם להבטיח תנאים חברתיים, כלכליים וסביבתיים נאותים גם לדורות הבאים. שימור המורשת התרבותית הוא אחד מכלי הפיתוח שבעזרתם ימומשו עקרונות אלה.

שימור מבנים ואתרים תורם לחברה ולפרט אך יש לו גם מחיר. לכן בעת יישום תהליכי שימור יש למצוא את האיזון הנכון בין שימור לבין פיתוח ובין הגנה על קניין הפרט לבין אינטרס הכלל לשמור על מורשתו ולהנחילה לדורות הבאים.

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים אצל כל הנוגעים בדבר: משרדי הממשלה - משרד הפנים, משרד החינוך, משרד האוצר והמשרד לאיכות הסביבה - והרשויות המקומיות.

על משרדי הממשלה לבחון בחינה מקיפה את תחומי הסמכות והאחריות של כל אחד מהם ואת הצורך בשינוי החקיקה בנושא שימור מבנים ואתרים ברמה הלאומית והמקומית.

מן הראוי שמשרד הפנים יבחן את הדרכים להוספת כלים אפקטיביים להגנה על מבנים ואתרים ולשימורם ויפקח על הרשויות המקומיות בעניין יישום הוראות התוספת הרביעית לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

משרד החינוך מופקד על יישום האמנה הבין-לאומית בתחום השימור, על פעולות המועצה לשימור ועל רשות העתיקות, ולכן עליו לבחון ולגבש פתרונות אפשריים לסוגיות עקרוניות כמו קביעת סדרי העדיפויות לשימור מבנים ואתרים והגדרת מדיניות שימור ממלכתית, יישום והטמעה של האמנה העוסקת בתחום, תיאום פעילות הגופים המופקדים על השימור, הקצאת המשאבים המקצועיים והכלכליים הדרושים לשימור.

על משרד האוצר לבחון את מידת האפקטיביות של המשאבים והתמריצים הכלכליים העומדים כיום לרשות משרדי הממשלה והרשויות המקומיות בכוון ליישם את החלטות הממשלה ואת הוראות התוספת הרביעית בנושאי שימור ואת הצורך ביצירת תמריצים נוספים. כמו כן מן הראוי שמשרד האוצר בשיתוף משרד הפנים יעשו בהקדם סקר על המבנים הראויים לשימור שהמדינה היא בעלת הזכויות בהם או המחזיקה בהם, ימפו אותם ויכינו נוהל בתיאום עם הרשויות המקומיות.

מן הראוי שהמשרד לאיכות הסביבה יבדוק את מצבם של האתרים הלאומיים ויפעל לשיקומם ולשימורם כדי למנוע מהם נזקים ולוודא שהכרזתם כאתרים לאומיים לא תישאר בבחינת מס שפתיים.

על הרשויות המקומיות לפעול לשימור מבנים ואתרים בהתאם לנדרש מהן בחוק באמצעות הכלים המשפטיים והכלכליים העומדים לרשותן בהדגשת המאפיינים המיוחדים לכל אחת מהן. כדי לממן את עלויות השימור ולעודד את היזמים ואת בעלי הנכסים לעשות זאת על הרשויות להשתמש בדרכי המימון ובתמריצים המוזכרים בחקיקה כמו היטל השבחה, שינוי השימוש המותר במבנה, מתן זכויות בנייה נוספות וניוד זכויות בהתאם למגבלות ולתנאים הספציפיים.

אבדן אתרים ומבנים היסטוריים הוא אבדן תיעוד היסטורי, המדלדל את מטען הזיכרון הקולקטיבי. לכן מן הראוי לעשות לשימורם.