

שימור מבנים ואתרים

תקציר

שימור מבנים ואתרים בעלי ערך תרבותי, היסטורי וארכיאולוגי מעיד על יחסה של החברה לעברה ולערכי המוצאים ותואם את העקרונות של פיתוח בר קיימת, שມטרתו להבטיח שמירת מושגים חומריים ורוחניים גם לדורות הבאים. אבדון אתרים ומבנים היסטוריים מدلל את מטען הזיכרון הקולקטיבי ולכן מן הראי לעשות לשימורם.

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

הממשלה הישראלית באוגוסט 1999 לאשר את אמנת אונסק"ו משנת 1972 להגנה על מורשת התרבות ו מורשת הטבע של העולם (להלן - האמנה). הוועדה הישראלית, שבה חברים נציגים ממשדי ממשלה, מגופים ומוסדות ציבוריים וממוסדות אקדמיים, אחראית ליישומה. הוועדה הישראליתקידמה את השימור בישראל, אולם פעילותה איננה נובעת ממידיניות שימור ממלכתית.

בתחליכי שימור מעורבים ממשדי ממשלה ורשויות שלטוניות אשר מופקדים על ביצוע חוקים ואמנויות שבמסגרת הוראות הנוגעות לתחומי השימור: משרד הפנים - מตוקף חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965; משרד החינוך - מตוקף חוק העתיקות, התשל"ח-1978, וחוק רשות העתיקות, התשמ"ט-1989; משרד החינוך אחראי גם, בהתאם לתקנון הוועד הישראלי לאונסק"ו, ליישום אמנת אונסק"ו; המשרד לאיכות הסביבה - מตוקף חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998; משרד הבינוי והשיכון - מตוקף חוק שיפוץ בתים ו坎坷תם, התש"ס-1980; הרשותות המקומיות - מตוקף פקודת העיריות, פקודת המועצות המקומיות, צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958. הרשותות המקומיות מוסמכות לחוקן עזר ולהתקין תקנות בדבר שימירת המוראה של חזיתות הבתים; מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) - מตוקף חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960.

גורמים נוספים מעורבים בשימור, ובهم המועצה לשימור, וקרו קיימת לישראל; ועדות תכנון מקומיות, מחוזיות וארציות; גורמים פרטיים ובהם יזמים, מתכננים, ו גופים מביצים. לכל מי שעוסק בשימור מטרות משלו, ואין מדיניות מרכזית בתחום.

מצד אחד, ריבוי החוקים והגופים המעורבים בשימור מبنים ואתרים מנסה על הגורמים השונים את התיאום בעניין ואת ביצוע השימור, וכן הצד الآخر, למרות ריבוי החוקים הם אינם כוללים את כל התחומים שהשימור נוגע להם.

ביזור הסמכויות בעניין זה וריבוי הגופים העוסקים בשימור והעבודה שטרם נקבע אינדיקס ממלאתי לאתרים, שיאפשר לישראל להציג את המגוון הרב-תרבותי והתבאי שלה על פי האמונה, מחד גיסא, ובהתאם לצורכי השימור הממלכתי והמקומי, מайдך גיסא, מჭשים על נקיות פועלות שימור בישראל.

משרד החינוך מופקד על טיפול החינוך, על הטמעת הזיקה למסורת ועל יישום אמנת אונסק"ו בתחום שמירות התרבות והטבע, והוא שותף לפעילות המועצה לשימור ורשות העתיקות. נמצא כי משרד אין מדיניות מוגדרת, תכניות ונוהלי פועלה באשר לטמעת החשיבות של שימור מבנים ואתרים.

התוספת הרובית לחוק תכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק), מסדרה את נושא שימור המבנים והאתרים, אך רק רשותות יישמו אותה, בין היתר, בשל כך שהחוק אינו מרחיב בהוראותיו בנושא השימור ובהיעדר כלים אפקטיביים להגנה על מבנים ואתרים הרואים לשימור.

הकoshi ביחסו לחוק ניכר במיוחד במקרים אשר בוחנהו בהשוויה לחוקי מדיניות אחרות, שיש בהם הוראות בעניינים אלה: דרכי מימון השימור לרבות ניוד זכויות, הלוואות ומונן תמריצים כספיים לבני הנכדים בגין תחזקה ושימור של הנכסים; אמצעי אכיפה ועונשים למי שפוגעים במבנים או בשימורם.

החוק נותן בידי הרשותות המקומיות הנקודות הנחיות וכליים מסוימים, אך הוא משאיר בידי ועדת השימור בידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה פתח רחב המאפשר להן לסתות בכל עת מהנחיות השימור שהן עצמן קבוע. הרשותות המקומיות הן שקובעות מה לשמר בתחום, והוואצאות מוטלות לעיתים על הרשותות המקומיות ועל הוועדות המקומיות.

תכנית מתאר ארצית היא תכנית סטטוטורית הכוללת נושאים בעלי חשיבות לאומיות שמצווגת את המדיניות בהתאם. בשנות השישים של המאה העשרים הוכנה תכנית מתאר ארצית 9 - תכנית לאתרי התעשייהות - שכלה 206 אתרים ומבנים מהתקופה שבין ראשית המאה ה-19 לבין קום המדינה המשקפים את הפעולות הציונית בארץ ישראל. התכנית הטילה מגבלות על בנייה באתרים ועל שימוש בהם. התכנית נדונה בועדות התכנון והגיעה לשלבים סופיים, אולם היא לא אושרה, וכתוצאה לכך לא הוטלה כל מגבלה על הבנייה ועל השימוש במבנים אלה, דבר שפגע באפשרות לשمرם.

בשנת 1982 אישרה הממשלה את תכנית מתאר ארצית 21, שהיא תכנית לאתרי מלחמת העצמאות הכוללת 119 אתרים שהשיבוות 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 לאטרי הטבע, לא מאפשר להקנות להם את מעמדם המוחלט, להגן עליהם ולשמור אותם.

בשנים 1979-2000 הכריזו שרי הפנים על 18 אתרים לאומיים מתוקף חוק גנים לאומיים ושמורות טבע, התשכ"ג-1963, וחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998¹, במוגמה למונע פגעה בהם ולאפשר את שימושם. האתרים הוכרזו ללא שנקבעו לכך אמות מידת ברורות.

המשרד לaicות 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 האחריות להפעלתם ולהחזוקתם. הבדיקה העלתה כי אתרים אלה חלקיים טופלו בידי גופים שונים, ולא היה מיידע על תחזוקתם ועל האחריות לכך. מ-18 אתרים שומרו 13.

בשנים 1998, 2001 ו-2005 החליטה ממשלה ישראלי לשקלם 50 אתרים התיישבות בעליות של כ-75 מיליון ש"ח (במחצית 1998). נמצא כי החלטות הממשלה לא יושמו במלואה. עד יוני 2005 הועברו לגופים המופקדים על השימור והשיקום רק כ-40% מן התקציב המובטח.

מועצת מקראעי ישראל החלטה בשנת 1988 להקים ועדת שימור במינהל מקראעי 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 נכסיו הדירות הממשלה שבמשרד האוצר ובידי הרשות המקומיות אין מידע לגבי מבנים המועדים לשימור שהמדינה מחזיקה.

בית פרומין (בנייה הבנתה לשעבר), בנייתו מנדרבאים ומתחים מע"ץ הם שלושה מתחמים המועדים לשימור בירושלים אשר הוחזקו במשך שנים על ידי המדינה ללא שוקמו ובלא שומרו אף על פי שהוכרו למיעדים לשימור.

לפי חוק העתיקות, התשל"ח-1978, עתיקה היא, בין היתר, נכס שנעשה בידי אדם לפני שנת 1700 לספרה הכללית, ונכס שנעשה בידי אדם החל בשנת 1700 לספרה הכללית, והוא בעל ערך היסטורי והשר הכריז שהוא עתיקה. סמכות דומה הייתה לשער על פי פקודת העתיקות שקידמה לחוק. רשות העתיקות מטפלת בעיקר באתרים מימי שוקם לפני 1700, אולם גם באתרים מסוימים מתוקפים מאוחרות יותר, מבלתי שכרכזה עליהם בעתיקות, לפי מושמעו בחוק העתיקות, התשל"ח-1978. חלוקת הסמכויות בעניין שימור אתרים בין רשות העתיקות, בין המועצה לשימור ובין הרשות המקומיות אינה ברורה, במיוחד לגבי אתרים מהתקופה 1888-1700.

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 המיעדים לשימור היא שיפוץ ותחזקה נאותה של חזיתותיהם. חוק שיפוץ בתים ואחזקותם, התש"ס-1980, מאפשר לרשותות המקומיות לשמר מבנים ולמנוע את היידרוותם הפיזית באמצעות שיפוץ. נמצא כי משרד הבינוי והשיכון והרשותות המקומיות לא עשו שימוש בחוק.

פרק 49 מ-255 הרשותות המקומיות השתמשו בכלים העומדים לרשותן וחוקקו בשנים 1958-2000 חוקי עזר המאפשרים אכיפת שיפוץ של חזיתות בתים ושמירה עליהם.

מהממצאים בעניין יישום הtosפסת הריבועית לחוק עולה כי לא בכל הרשותות המקומיות הוקמו ועדות שימור, כנדרש בחוק; חלק מהוואודות שהוקמו לא היו פעילות והרבנן לא תאמס את הוראות החוק. משרד הפנים לא פיקח על הקמת ועדות השימור ברשותות המקומיות, ולא היה בידיו מידע מעודכן אם הוקמו.

נמצא, כי יש צורך בשינוי הרכב ועדת שימור - אישוש תפקיד י"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ויו"ר ועדת השימור באוטו אדם טומן בחובו בעיתיות, לאחר שהשיקולים העומדים נגד עיניו של יו"ר ועדת מקומית נוגדים לעיתים את אלה של י"ר ועדת שימור: בכספיו בי"ר הוועדה המקומית הוא מתמקד במלול השיקולים הקיימים לתכנון העיר ולפיתוחה בהווה ובעתיד, ואילו בכספיו בי"ר ועדת השימור הוא מחויב לשימור מורשת העיר ולשמירה על האינטראס הציבורי בהקשר זה. על בעיה זו הצביע גם מהנדס עיריית ירושלים.

פרק ב-58 רשותות מקומיות הוכנה רשימת אטרים מייעדים לשימור, ורק ב-18 מהן כללה הרשימה את כל הפירות הנדרש בחוק. כמו כן, נמצא כי רק ב-50 רשותות מקומיות נקבעו אמות מידה להבנת הרשימה.

לא ניתן להגון על מבנים ואטרים ולשמרים לא רשימות אטרים מאושרוות המונגנות בתכניות סטטוטוריות. רק ב-35 רשותות מקומיות ועדת השימור אישרה את רשימת האטרים, ורק ב-10 רשותות אישרה הוועדה המקומית לתכנון ולבניה את הרשימה.

פרק ברשותות מקומיות אחדות הוכן נוהל המסדר את עובדות ועדת השימור ואת עבותות היחידות השונות שלهن נגיעה לכך.

ועודת השרים לענייני סמלים וטקסי החלטה עוד בינואר 1986 על הצבת שלטים באטרים בעלי משמעות חינוכית-היסטוריה והטילה על המועצה לשימור לעשות סקר ולקבוע מהם האטרים הרואים לשילוט. על פי נתוני המועצה לשימור משנת 2005, הותקנו שלטים בכ-1,000 מכ-10,000 מבנים ואטרים המייעדים לשימור ברחבי הארץ.

נמצא כי רק בחלק מהרשויות המקומיות נבחנו הפוטנציאלי הכלכלי של שימור המבנים והאטרים והשפעות התכנוניות היישירות והעקיפות שלו על המערכת העירונית.

ברוב הרשותות המקומיות לא נעשו אומדנים ובדיוקות לגבי עלויות השיפוץ של מבנים המייעדים לשימור ולא הוכנו תכניות לשיפוץ המבנים הללו.

בחקיקה נקבעו כמה מקורות כספיים למימון ולتمرוץ של פעולות לשימור מבנים ואטרים: היטל השבחה, שינוי השימוש המותר במבנה, מתן זכויות בניה נוספות וניזוד זכויות בהתאם למוגבלות וلتנאים הספציפיים. נמצא כי רק רשותות מעטות פועלות לIMPLEMENTATION אלה, ורובן צינו כי אין להן המשאבים הדורשים למימון שימור המבנים ואתרים.

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

עיריית ירושלים הגירה בראשית שנות האלפיים את פעילותה בנושא, אך בהיעדר כרטסת מאשרת ומעוגנת בתכניות בניין עיר מרבית האתרים המיועדים לשימור בעיר נותרו ללא הגנה סטטוטורית. מאפריל 2004 מכינה העירייה תכנית מתאר חדשה לשכונות רחבה, אולם עד כה לא ערכו הליכי התכנון את הרישת המבנים בשכונה, הנעשית בהither.

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

בשכונות שיש להן תכניות הכוללות הנקודות שימור, כמו המושבה הגרמנית והמושבה היוונית, נעשות פעולות כמו מתן אישור לתוספות בניה הפגעות באופי המבנים ופוגמות במרקם השכונה. פעולות אלה נעשות בשל זכויות בניה מוקנות.

בבאר שבע כ-110 אתרים מוכרים לשימור ועוד כ-300 רואים לשימור; מרביתם נמצאים בשטח העיר העתיקה. בשנים 2004-2005 קידמה עיריית באר שבע הליכי תכנון סטטוטורי לכמה אתרים בעיר כגון פרקן המדע ואתר קצין העיר. אולם הזנחה ממושכת של אתרים גרמה לנזקים שלמות תיקונים גבוהה באתרים הלאומיים - תחנת הרכבת הטורקית ובית אשל - וזרזה הרישת 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 לשימושו דורש גם תכנון מרכזי וכולל שלו. בשנת 2002 החל משרד הבינוי והשיכון לקדם, בשיתוף עיריית באר שבע, תוכניות פיתוח ושימור לשני מתחמים בעיר העתיקה ששטחים 40% משטחה. נמצא שהעירייה לא קידמה תכנון מרכזי וכלל 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 אAMIL TOMA ובית הנג'אה. בכמה מבנים המיועדים לשימור בוצעו שינויים ובנייה נוספת בניה, וכটוצאה מכך נגרם נזק למרקים הבניינים ולייחודם.

על פי הרכה של ועדת השימוש והועדה המקומית בעירייה פתח תקווה, יש בעיר כ-60 אתרים רואים לשימור. מצוי הviktor 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 לחולין. יותר מ-15 מבנים נמצאים במצב של הזנחה מהירה והולכת.

בטבריה כ-86 מבנים ואתרים המיועדים לשימור. העירייה לא טיפול 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 האלומות" בשכונת מימוניה.

בכפר כמא החלה המועצה, בשיתוף המועצה לשימור, בהזoration ובשימור של בית SAMEI במרכזה עולמי למורשת העדה הציונית ובשימור גרעין הכפר. האתרים האחרים נשארו נטושים והרוסים.

במושב האזורי הגליל התיכון כ-110 אתרים המיועדים לשימור. המועצה ביצעה עבודות שימור בתוואי הרוחב הראשי באילניה אך לא שימרה את כל המתחם. במושבה מצפה ארבעה אתרים המיועדים לשימור, אחד מהם הוא מבנה בית הספר היישן שנמצא נטוש והוכרז מבנה מסוכן.

בצפת כ-350 אתרים ומבנים היסטוריים: בתים מגוריים ובתי נסלה. חלום הרוסים, מוזנחים ונטושים. העירייה לא טיפולה במבנים ואתרים ולא שימרה אותם, ולהלן נורם נזק בלתי הפיך, כגון מתחם בית בוסל, שמנבו נטושים ומתפוררים.

בעיר שפרעם אתרים היסטוריים שהובילו לבנייהם הוא מצודה שפרעם. במצודה בוצעו שימושים חלקיים, אך היא נותרה שוממת ומזנחת, קירוטיה מティים לנפול והיא מסוכנת לציבור.



שימור מבנים ואתרים ומטרותיו

1. "שימור" מוגדר כפעולה להבטחת המשך קיומם של מבנים ואתרים שיש להם ערך תרבותי, היסטורי ואריכטוני, והוא מעיד על ייחסה של החברה לארציה המוצחרים.² יש שימור של מתחם או מבנה ויש שימור של מורשת הבינוי³. זה האחרון מכון למנוע הזנחה, השחתה והריסה של

2 ראו ח' נובנשטיין, למען עתידו של עירנו, בוחן לגעת בעבר ולשמרו למהר, שימור מבנים ואתרים היסטוריים - היבטים היוניים, המועצה לשימור מבנים ואתרי התיעשות, משרד החינוך והתרבות, החברה להגנת הטבע, 1991, עמ' 11.

3 מתחם - קבוצת מבנים בעלי מכנה משותף ארכיטקטוני או היסטורי, חברתי או חברתי. חשוב לשמור את אופי המתחם ולכון לא ניתן לשנות את הבניינים שבו או להוסף עליהם. בשימור המתחם נותרים את הדעת גם לגורמים החברתיים, הכלכליים והפוליטיים הנוגעים אליו. ראו ח' נובנשטיין, שם. פרופ' י' שביד, אדריכל י' טונר, אדריכל ג' סולר, מונחי יסוד בשימור מורשת הבינוי, בוחן שימור מבנים ואתרי התיעשות היבטים ערכיים ומשפטיים, המועצה לשימור מבנים ואתרי התיעשות, החברה להגנת הטבע, מרכז מחקר למורשת הארכיטקטורה - הטכניון חיפה, ירושלים, התשנ"ה-1995.

האثر ושינויו דמותו, הסתרתו ופגיעה בדמותו על ידי תוספות בנייה. מדינות רבות בעולם⁴, שהייתה להן עניין לשמר נכסים עבר, יצרו כלים משפטיים-חוקיים מיוחדים המבטיחים הגנה כנגד הרס של מורשת העבר הבנויה.

לשימור מבנים ואטרים התיישבות עשויה להיות מטרות לאומיות, דתיות, חינוכיות, תכנוניות ותירועיות. הוא מאפשר היכרות של החברה עם העבר, מלמד מהם עריכה, יוצר הזדהות עם המקום, מגביר את רגש השיכות לו ומעצב את הדמיוי העצמי של היחיד.⁵ במדינת ישראל פזורים יישובים, אטרים ומבנים שלמים על תולדות ההתיישבות בארץ, ובאמצעותם ניתן להקנות את מורשתה. שימור מבנים ואטרים בעלי ערך היסטורי מאפשר גם להגן על המורשת התרבותית של אוכלוסיות מיוחדות המהווגות בישראל תוך הדגשת יהדותה התרבותית והדתית.

יש הדוגלים בשימור ובשים מלאים של מבנים, כפי שנעשה בביתelial ובקביה רוקח בת"א, בثمانת הרוח בירושלים ובמקומות נוספים בארץ, ויש המצדדים בתיעוד ובשחזור של אלמנטים ארכיטקטוניים כודדים כמו בתחום טלתא קומי בירושלים⁶, שנחשב בעל חשיבות ארכיטקטונית וההיסטורית ממדרגה ראשונה.

השימור דורש לא רק הימנעות מעשייה אלא גם פעילות אקטיבית של תחזקה, תיקון, שיפוץ וחיזוק נדבך פיזי-חומרי הקשור בין העבר, ההווה והעתיד. שימור מבנים הוא גם כלי תכנוני לשיקום מתחמים ומנוון לפיתוח המסחר, התעשייה והמוסרים.⁷ החלטה על שימור מבנה ככלי לשימירת המורשת הבנויה אינה מחייבת עמידה באמצעות מידת ברורות, אלא באמצעות מידת גמישות ומשתנות מקום וזמן, וחשיבותה המבנה אינה יכולה לעמוד ביחסו האדריכלי ברמה הבין-לאומית. די בעצם העובדה שהוא חלק מהמורשת הבנויה המקומית כדי להעניק לו מעמד של מבנה מיועד לשימושו. אין זה רצוי או אפשר לשמר את כל המבנים השיכים לתקופה או לسانון ארכיטקטוני כלשהם, ועל כן שימורם חלקי.

2. לשימור יתרונות תרבותיים, חברתיים, תיירותיים וככליים, אבל הוא כרוך לעיתים גם בנזקים כלכליים אפשריים לבניין הקיים ומהבניים ולבעלים סמכים. 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 שנשלחה ל-229 רשותות מקומיות בישראל.⁸ בדיקה מרווחבת יותר נעשתה בחשע רשותות מקומיות - ירושלים, באר שבע, חיפה, טבריה, פתח תקווה, צפת, שפרעם, המועצה המקומית כפר כמא והמועצה האזורית הגליל המערבי. בדיקות השלה נעשו במספר משרדי ממשלה - משרד הפנים, משרד החינוך התרבות והספורט (להלן) - משרד

4. למשל: ארצות הברית, אנגליה, קroatיה, הונגראיה, יפן, מקסיקו, בולגריה, שוודיה, גרמניה, פינלנד ובולגריה.

5. ד"ר א' פרנקל, ק' דניס, ש' חינקיס, ח' ירון, חברת סיטילין - מתאר תכנון אורבני ויעוץ כללי, איתור ההשפעות המאקרו כליליות של שימור מבנים בתל אביב, עמ' 69.

6. מוסד פרוטסטנטי שהוקם ב-1868 ושירמש בעת הקמתו כבית חינוך לנערות. השם לקוח מן הברית החדשה (פרק ה פסוק 41) - "ויהזק ביד הנערה ויאמר טליתא קומי אשר יאמר נערה אני אומר לך קומי". י' בן-אייה, עיר בראשית התקופה, ירושלים החדש בראשיתה, יד בן צבי, 1979, עמ' 183. שמו נעשה באמצעות "תיעוד תלה-מידי" שככל שלושה אלמנטים ארכיטקטוניים אשר פורקו מהמבנה המקורי שנחרב בשנת 1980 נבנו זה על זה בסיס מוגבה.

7. ד"ר א' פרנקל, ק' דניס, ש' חינקיס, ח' ירון, שם עמ' 1.
8. במועד הביקורת היו בישראל 255 רשותות מקומיות, 24 מהן בייש"ע ושתים הן מועצות מקומיות תעשייתיות שעילו לא חלים החוקים הנוגעים לשימורו.

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-לאומית בישראל חותמה עליהן ובדין הישראלי. נבחנו פעולות הגוף האחראים ליישום שימור באחרים לאומיים, ב-50 אמצעי התיישבות ובמבנים ובתמחמים אחדים. כמו כן נבדקו תכניות שהן הוראות שימור, נזקים שנגרמו מאי-שימוש ועניןיהם נספחים כמו דרכי לימון השימוש ומתן תמריצים לכך.

שיעור מבנים ואתרים בישראל הלכה למעשה

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

2. בתהליכי שימוש מעורבים משרדי ממשלה ורשותות שלטוניות אשר מופקדים על ביצוע חוקים ואמנות שבhem הוראות הנוגעות לתchrom השימוש: משרד הפנים - מתוקף חוק התכנון והבנייה, 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 אמנהות אונסק"ו; המשרד לאיכות הסביבה - מתוקף חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אטרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998; משרד הבינוי והשיכון - מתוקף חוק שיפוץ בתים ואחזקותם, התש"ס-1980; הרשותות המקומיות - מתוקף פקודת הערים, פקודת המועצות המקומיות, צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958. הרשותות המקומיות מוסמכות לחקק חוק עזר ולהתקין תקנות בדבר שמירות המראה של חיותם הבתים; מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) - מתוקף חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960.

גורמים נוספים מעורבים בשימוש, ובhem המועצה לשימור, וקרן קיימת לישראל; ועדות תכנון מקומיות, מחוזיות ואזוריות; גורמים פרטיים ובהם יזמים, מתכננים וGOPIMים מבצעים. לכל מי שעוסק בשימוש מטרות מסוימות, אין מודיעין מרכזית בתחום.

מצד אחד, ריבוי החוקים והגופים המעורבים בשימוש מבנים ואתרים מקשת על הגורמים השונים את התיאום בעניין ואת ביצועו, וכן הצד الآخر, למורת ריבוי החוקים, הם אינם כוללים את כל התהומות שהשימוש נוגע להם (ראו בהמשך).

3. במהלך השנים נעשו פעולות שימוש ושהוחר לא מעtotot, לדוגמה: במושבה הגרמנית בחיפה; בנוה צדק ובתמחם לב תל אביב בתל אביב; בימי משה ובנהלת שבעה בירושלים; במטולה, בכינרת, בזיכרון יעקב, בראשון לציון, בגדרה ובמצורת ביתה. כמו כן חוקם 136 מזואונים ואתרי ביקור בכל רחבי הארץ.

4. בעקבות המלצה ועדת החינוך של הכנסת הוקמה בשנת 1984 המועצה לשימור. המועצה לשימור היא גוף ציבורי מڪזועי שאין לו מעמד ובויטוי בחוקים הותמכים בשימוש, והוא מחלוקת בחברה להגנת הטבע. 35 ארגונים ציבוריים, ממלכתיים וקדמיים חברים בה. מטרותיה הן מניעת

הרס מבנים היסטוריים, יזום שימור מבנים ברחבי הארץ והקנית ערכיהם חינוכיים המודגשים את חשיבות שימור המורשת הבנויה בארץ. תפקידה לאתרא את המבנים הראויים לשימור ולסייע וליעץ לרשויות המקומיות ולוועדות השימור בהן. בכל אזור פועלים וכך מטעם המועצה, ועדת מומחים ציבוריית ומתנדבים. המועצה לשימור רשאית ליזום תכניות לשימור אטרים בכל רחבי הארץ בהתאם לצו שהוציאו שר הפנים בפברואר 1992 מתוקף סמכותו לפי סעיף 3 ל Tosfot הריבועית לחוק.

יישום אמנות שימור בין-לאומיות

1. אונסק"ו⁹ פועל לזיהוי, להגנה ולשימוש של אטרים מורשת תרבות ומורשת טבע בכל רחבי העולם הנחשים לבני ערך מיוחד. למטרה זו או אימצה הוועידה הכלכלית 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 להזות את האטרים הפוטנציאליים ואת תפkidיהן להגן עליהם ולשמר אותם. ממשלת ישראל החליטה באוגוסט 1999 לאשר את האמנה, והיא חלה על ישראל החל מינואר 2000. מאחר שהאמנה היא דקלרטיבית, הינו מצהירה על מנהג קיים, אשרורה בממשלה הופך אותה לחלק מן הדין המקומי. אמנות השימור המקובלות בעולם מהותם את הבסיס שלפיו כל מדינה יוצקת את דפוסי חוק השימור.¹⁰

2. בהתאם לתקנון הוועד הישראלי לאונסק"ו¹¹ שאושר בשנת 1952, שר החינוך ושר החוץ אחראים לווער, והאחריות המיניסטריאלית חלה על שר החינוך. כמו כן על פי סעיף 99 לחקון התקנון והבנייה, התשכ"ה-1965, חלה על מגיש התכנית חובת התיעצחות עם שר החינוך בנוגע לכל הרואה בתכנית מתאר מהווית או מקומית בדבר שמירה על בניינים או אטרים בעלי חשיבות היסטורית או ארכאולוגית.

הוועד הישראלי לאונסק"ו אחראי ליישום האמנה באמצעות הוועדה הישראלית למורשת העולמית (לולן - 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 ממשתפים (ביןיהם המועצה לשימור), של גופים מקצועיים (אדריכלים ומתכננים סכיבתיים), של רשותות (ושות העתיקות ורשות הטבע והגנים), של קרן קיימת לישראל, של מרכז השלטון המקומי, ושל מוסדות אקדמיים. הוועדה הישראלית פועלת להטמעת עקרונות האמנה במערכת התקנון, הן באמצעות החוק הן באמצעות גiros תמייה ציבורית ומקצועית.

9 של הא"ס; חברות בו 180 מדינות, נכון למרס 2005.

10 א' הכהן, "אמנת שימור אטרים היסטוריים", בתקן שימור מבנים ואטרים התיישבות היבטים ערכיהם ומשפטיהם, המועצה לשימור מבנים ואטרים התיישבות, החברה להגנת הטבע, מרכז מחקר למורשת הארכיטקטורה - התקנון חיפה, ירושלים, התשנ"ה-1995.

11 הוועד הוקם בשנת 1949 על ידי שר החינוך ושר החוץ. חברי הוועד הם נציגים של משרדי הממשלה, של גופים ציבוריים ושל אנשי מקצוע בתחוםם שביהם עוסק אונסק"ו. הוועד פרסם במשך השנים הנחות אופרטיביות, תפעוליות וכליות ליישום האמנה.

הוועדה הישראלית פועלת לקידום השימור מתוקף החתימה על האמנה הבין-לאומית, אולם פעילותה נעשית ללא שהמשלה או השירותים המופקדים על השימור קבעו והגדירו עקרונות לכך ובלי שנקבעו והוגדרו הchoבות וסמכויות הפעולה של כל אחד מה גופים שצונו לעיל.

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

3. האמנה קובעת כי על כל מדינה שאשרה אותה להכנין רשותת אתרים בעלי "משמעות אוניברסלית יוצאת מהכלל", ולהתמעע אמצעים לשימור המורשת התרבותית והטבעית של האתרים המצוים בתחוםה, להגן עליהם, להציגם ולהבטיח את קיומם אפייניהם המשמעותיים.

הוועדה הישראלית הכינה ורשימה ראשונית של אתרים הרואים להיכלל ברשימה המורשת העולמית בהתאם לאמותה המידה שנקבעו באמנה. בדצמבר 2000 היא הגישה לוועדת המורשת העולמית של אונסק"ו 23 אתרים המועמדים להכרזה כאתר מורשת עולמית. חמישה מהם הוכרו: בדצמבר 2001 הוכרו מזרח ומרכז (העיר העתיקה), ביולי 2003 הוכרה תל אביב (העיר הלבנה - בתיה הבוואוהאים¹²), ובוילי 2005 הוכרו דרך הבשימים בגוב ושלושה תלים מקרים - חצר (בגלאי), מגידו ובאר שבע. ירושלים (העיר העתיקה של ירושלים והחוותה) קיבלה מעמד אחר 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 ולכך חלק פעיל בגיבוש הרשימה וביצוע ההכרזות על האתרים.

בתשובה רשות העתיקות למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 צוין כי ההכרה של אונסק"ו באثر כאותר 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 הנушאות ליישום אמנת המורשת העולמית. היא קבעה שהבעה בתחום זה היא ביוזר סמכויות השימור והיעדר מדיניות ארצית-לאומית. הוועדה החליטה לבחון את האפשרות להקים רשות ממלכתית למורשת תרבות וطبע, שתסייע לפועלות כל הגופים העוסקים בשימור בארץ, חברה התרשםו כי יש לפתח אינדקס ממלכתי לאתרים שיאפשר לישראל להציג את המגוון הרב-תרבותי והטبيعي שלהם.

נמצא כי עד יוני 2005 לא נקבעו פעולות של ממש ליישום המלצות שפורטו בדרך.

משרד החינוך מופקד על טיפולו החינוך, על הטמעת הזיקה למורשת ועל יישום אמנה אונסק"ו בתחום שמירת התרבות והطبع, והוא שותף לפועלות המועצה לשימור, אולם נמצא כי אין לו מדיניות, תכניות ונוהלי פועלה בתחום השימור.

12 אסכולה וסגנון באדריכלות, שמאפייניהם הם עיצוב פונקציונלי, קווים גיאומטריים פשוטים ונקיים ושאייפה לביטוי באמצעות מינימליים; הסגנון פותח בבית ספר לארכיטקטורה ולעיצוב סייסד ולטלר גראפיוס בגרמניה בין 1919-1919. בשנות השלוושים והארבעים של המאה העשירה נבנו ובוים מבתיה של תל אביב בסגנון הבוואוהאים.

משרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2005 כי דוח הוועדה הוא דוח בגין מהסרו במשאים 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 ובהתמעה באופן כולל.

משרד מבקר המדינה העיד למשרד החינוך כי מן הראי שיפעל לגיבוש מדיניות ממלכתית ועקרונית לשימור לאתרים ולמבנים המיעדים לשימור בישראל לפי סדר עדיפות שיקבע.

שימור במסגרת חוק התכנון והבנייה

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

בשנת 1991 תוקן החוק ונקבע בסעיף 76 כי על תכנית לשימור אתרים יחולו הראות התוספת הריבית לחוק, וחוקקה התוספת האמורה. עד אז לא הייתה בחוק התייחסות מיוחדת ומוגדרת למבנים ואתרים, למעט מספר סעיפים בחוק התכנון והבנייה שעשו בשימור, ולמעט פרק שעסק ב"אתרים לאומיים" שהוסף בשנת 1974 לחוק הגנים לאומיים ושמורות טבע, התשכ"ג-1963¹³ (חוק שתוקן מאוחר יותר לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998).

התוספת הריבית חוקקה בתקופה של תהליכי פיתוח חדשים. היא מסדרה את שימור המבנים והאתרים בחוק התכנון והבנייה, העוסק בפיתוח הפיזי בישראל, כדי שהמתכנן יתחשב לצורך לשמר את מורשת העבר.

התוספת הריבית העניקה לרשות המקומית מעמד ותפקיד נבדים ביום השימור של מבנים ואתרים ההיסטוריים ובישומו וככלים תחיקתיים בסיסיים להטמודד עמו. היא הטילה עליהן את הסמכויות ואת האחריות העיקרית ליישום החוק. לפי התוספת, תכנית לשימור אתרים כתוכנית מתאר מקומית, ועל רשות מקומית להקים ועודה לשימור אתרים; בחוק הוגדרו מעמדה ותפקידה. בין היתר, נקבע כי על הוועדה להכין רשימת מבנים לשימור. עוד עוסקת התוספת הריבית במעמד אחר המוצע לשימור בתקופת הוכנת התכנית; בהפקרת תוכנית לשימור; בהתאם הפעולות בנכסי הוכנת השימור; במימון תוכנית שימור אתרים (פיצויים, היטל השבה), הוצאות הכווכות בעבודות לתחזוקת האתר ולשיפוצו, הפקעות והקלות במס) ובהגשת ער.

13 ע' סולודר, "חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 31 (תכנית לשימור אתרים, תשנ"א-1991), היביר הפורמלי", בחוק שימור מבנים ואתרי התיישבות, היבטים ערביים ומשפטיים, המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות, ירושלים, החוצה להגנת הטבע, מרכז מחקר לモשת הארכיטקטורה - הוכן חיפה, התשנ"ה-1995.

מי שמופקד על ביצוע החוק הוא משרד הפנים (להלן - המשרד). בחוזורי מנכ"ל מן השנים 1991 ו-1995 פורסם המשרד קווים מנהליים בעניין. כמו כן פורסם בחוזורי המנכ"ל נוהל עבורה המפרט את תפקידיו הוגדרה וסמכוותיהם ואת מערכת היחסים בין רשותות התכנון וה莫עצה לשימור.

בחלוף 15 שנים מההתקופה עולה מממצאי הביקורת ברשותות המקומיות (כפי שיפורטו בהמשך) כי רק רשותות מעטות יישמו את הוראות החוק, בין היתר, בשל מחסור בהוראות שמעודדות שימוש, בגליל היעדר תקנות או הנחיות אופרטיביות מפורטת בנושא ומחמת היעדר כלים ייעילים להגנה על מבנים ועל אתרים המיועדים לשימור.

למעשה, החוק מאפשר לועדות השימור ולועדות המקומיות לאכனן ולבנייה (להלן - הוועדה המקומית) לסגת בכל עת מהנהיות השימור שהן עצמן קבוע.

לעומת חוקי מדיניות אחרות, הוראות החוק איןן עוסקות כמעט במתן תmericים כספירים לשם דרבון בעלי הנכסים למחוק את נכסיהם ולשמर אותם כגון ניוד זכויות בדרך למימון ויפויו, הקמת מנגנונים ממשלטיים למתן מענקים והלוואות או מתן הטבות במיסוי. הרשותות המקומיות הן שקובעת מה לשמר, והזאות השימור מוטלת לעיתים על הרשותות המקומיות ועל הוועדות המקומיות.

אין בחוק הגדרה ל"שימור מבנה", ואין בו דרישת לשילוב צוות מקצועי בדינום בועודה המקומית ובועדות העירוני. החוק אינו כולל את החובה לשמר על פי אמנה בין-לאומית, הוא אינו מתנה יותר אכליות בשיקום, והוא קובלם אמצעי אכיפה וונשיים שיטלו על מי שיפגעו במבנים או בשימורם.

2. במסמך המגבש הצעת חוק פרטית שהוגשה לכנסת ביוזמת המועצה לשימור אתרים בנואר 2005, ובティוטה הצעת חוק שמכינה עירייה תל אביב-יפו, יש התיחסות למה שהסדר בתוספת הרבייה, ובעיקר להלאה: קביעת מערך המחייב החיציות עם גורמים מקצועיים בנושא שימור אתרים, חיזוק סמכויות ועדת השימור והפיקוח ועדות השימור מקצועיות יותר ויציבות יותר, עירוד בעלי נכסים לעשרות פעולות שימור, קביעת מנגנון פיזי חולפי לפיצויים כספירים והగברת האכיפה והענישה בשל פגיעות הנגרמות למבנה לשימור, ציירת תmericים היוביים לשימור ומניעת תmericים שליליים. הצעת החוק הפרטית נדונה בועדת השירות לענייני חקיקה במאי 2005, והיא החליטה לדוחות את הדיון בה וקבעה כי צוות בראשות נציג משרד הפנים ובהשתפות נציגים מהמשרד לאיכות הסביבה, משרד הבינוי והשיכון ומשרד התשתיות יבוא בדברים ע"מ מציעי החוק בטרם תחוללה הצעה לדין מוקדם בכנסת.

נוכח הצעות החוק שהוחכרו לעיל, מן הרואי שמשרד הפנים יבחן את הדריכים העומדות בפניו להרחבת הכללים האפקטיביים להגנה על מבנים ועל אתרים שנעודו לשימור, למשל על ידי אימון הוראות דומות לאלו הכלולות בחוק העתיקות או על ידי חקיקת חוק בעניין השימור, שיאפשר מtan מעמד ראוי למקומות 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 אישורו". משרד מזכיר המדינה העיר למשרד הפנים כי מן הרואי שיקול להשתמש בסמכותו זו ולהודיע כי תכנית לשטח שיש בו מבנה או אתר שימושיים לשימור, טעונה אישור השר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 הודיע משרד הפנים כי "לאחרונה" יום מינהל התכנון במשרד הפנים מהלך של עדכון הקriterיוונים לבדיקת התכניות הטעניות אישור השר על פי סעיף 109, ויכללו בהם קriterיוונים בעניין שימור מבנים ואטרים. עוד השיב המשרד כי מינהל התכנון במשרד מרכז פעילות שמהרתה לקדם שינוי חוקיקה בעניין שימור, וכי הצעת החוק המתגבשת כוללת בין היתר סעיפים שმטרתם הוספה כלים לשימור מבנים ומתחמים. בתשובה רשות העתיקות למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 צוין כי א-האחדות בחוקים גורמת להיעדר הגנה על אתרי המורשת, ואין גוף שמרכו את כל הפעולות בנידון.

בינוי ובוילוי 2005 הוגש ליו"ר הכנסת הצוות חוק נספוח בעניין שימור¹⁴ שמטרתו הכללת תכנית לשימור בדרישות התוכניות של הוועדה המקומית לתכנון לבניה ומים פועלות השימור ברשותות המקומיות על ידי הקמת קרן ארצית לשימור שתנהל משרד הפנים.

החלטות בעניין שימור ויישום - הרמה הלאומית

תכניות מתאר ארכיט

על פי החוק, המועצה הארצית לתכנון ולבניה רשאית להורות על הכנת תכניות מתאר ארכיטקט של עירוניים לקבוע את עקרונות התכנון הלאומי. תכנית מתאר ארכית (להלן - תמ"א) מאושרת על ידי הממשלה.

1. באמצעות שנות השישים של המאה העשרים, במסגרת רעיון להחיל שימור גם על אתרים מולדות ההתיישבות הציונית בישראל ("אתרי ציונות"), עשה אגף התכנון במשרד הפנים סקר שהיה בסיס להכנת Tam'a 9, שהוא תכנית לאתירי ההתיישבות. היא כללה 206 אתרים ומבנים מהתקופה שבין ראשית המאה ה-19 לבין קום המדינה, שמשקפים את הפעילות הציונית בארץ ישראל. התכנית מטילה הגבלות על הבניה ועל השימוש באתרים אלה: היא אוסרת לחולל שינוי במבנה החיצוני באופיו הארכיטקטוני של המבנה וב��ביבתו הקרויה ולהוטף בו תוספות בנייה, היא מגבילה את השימוש בו למטרת המזיהה בתמ"א לגבי כל אתר ומטילה הגבלות על שימושים בו. התכנית קובעת חמש דרגות שיפוץ ושיקום; כמו כן היא קובעת חובת שלילות בכל אתר.

משמעותי מינהל התכנון במשרד הפנים משנת 1984 עולה כי התכנית נדונה בועדות התכנון השונות והגיעה לשלבים סופיים, אך הוקפה, ככל הנראה בשל החשש מתביעות פיזיים שיגשו בעלי קרקע פרטיות ובגלל עלויות נספחות הכרוכות בביוזעה.

בתשובה המועצה לשימור למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 צוין כי Tam'a 9 לא אושרה "עקב חסור הידע והמודעות בתחום השימור בשנות ה-60".

2. בהחלטת ממשלה מנובמבר 1982 אושרה Tam'a 21, שהוא תכנית לאתירי מלחמת העצמאות. התכנית מפרטת 119 אתרים, מצודה כ"ח (نبي יושע) בצפון ועד אום רשרש באילת. בהוראות התכנית נקבעו שלוש דרגות לטיפול באתר. הטיפול באתר לפי התכנית יבוצע רק לאחר שהאתר

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

דו"ח על הביקורת ברשויות מקומיות

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

נמצא כי ממועד אישור התקנית ועד סיום הביקורת, יוני 2005, אף לא אחד מ-119 האתרים הוכרו על ידי שר הפנים האתר לאומי, ומילא לא ניתן לו הטיפול שיועד לאתר כזה. תקנית מתאר מפורטת הוכנה או הייתה בשלבי הכנה רק עבור חלק מהאתרים. התקניות המפורטות הוכנו על ידי הרשות המקומית שבשתן האתרים (המסגד בכאר שבע ואום רושש באילת), על ידי המועצה לשימור (שיידי המבנים של מחנה הפוועלים ובניין המנהלה הישנים של מפעלי ים המלח בסדום, כפר הנוער בניצנים ובניין המשטרת וזאת המשק הישן בגור) ועל ידי קרן קיימת לישראל (בית אשל).

عقب אי-יישום התקנית עשתה המועצה לשימור בדצמבר 1999 סקר אתרים 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 טאנוו בירושלים וחדר האוכל של קיבוץ רמת רחל). מ-26 האתרים הטבעיים נותרו 19 אתרים במצבם המקורי.

תקנית המתאר הארץית לאתרי מלחמת העצמאות כוללת אתרים מיועדים לשימור שהשיכותם הלאומית הוכרה, אולם בשל אי-הכרזה עליהם ואי-הכנת התקניות מפורטות לגבייהם, במיוחד לאתרים הטבעיים שאין להם מתחמי פיזית, אי אפשר להנחות להם מעמד מיוחד.

מן הרואי ששער הפנים יカリ על האתרים הכלולים בתמ"א 21 אתרים לאומיים או אתרי הנצחה. ראוי שהמועצה הארץית להכון ולבנייה, שאישרה את תקנית המתאר, והמשרדים הנוגעים בדבר - משרד הפנים, משרד החינוך והמשרד לאיכות הסביבה - יודאו כי משמרים את האתרים הללו, והוקזו לכך המשאים הנוחים.

בתשובה משרד הפנים מאוגוסט 2005 צוין כי בינוואר 2005 המליצה המועצה הארץית לתקנון ובינויו למשלה לאשר את תמ"א 35, שהיא תම"א מושלבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, והדין במשמה לצורכי אישור התקנית צפוי "בקרוב".

18 אתרים לאומיים

בשנת 1998 נחקק חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתר הנצחה, התשנ"ח-1998, במקומם חוק גנים לאומיים שמורות טבע, התשכ"ג-1963, שהסמיך את שר הפנים, בהחלטות עם המועצה לגנים לאומיים, שמורות טבע ואתרים לאומיים, להכרז על אתר "אתר

¹⁵ אתר הנצחה - אתר להנצחת לוחמי צבא-הגנה לישראל ומערכות הביטחון, שננתנו נשמה על הבטחת קיומה של מדינת ישראל, להנצחת לוחמי מערכות ישראל שנפלו למען תקומה ישראל ולהנצחת חילוי. פגיעות איכה, שהוכרו באתר הנצחה.

לאומי"¹⁶, ובמוקם חוק גנים לאומיים, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ב-1992, שבוטל. סמכיות שר פנים והעברו (פרט לסמכות הכהוצה) לשר לאיכות הסביבה. כמו כן נקבע כי אם לאתגר לאומי יש ערך מיוחד, רשאי השר לאיכות הסביבה - בהסכמה שר הפנים ושר האוצר - להטיל בצו את ניהול האתגר על הרשות המקומית שבתחומה הוא נמצא.

משנת 1979 ואילך הכויזו שר הפנים על 18 אתרים לאומיים לאומיים¹⁷; האתר האחרון הוכרז בשנת 2000. נמצא כי האתרים הוכרזו ללא שנקבעו לכך אמות מידה ברורות או סדרי עדיפויות ביניהם. חוק גנים לאומיים על ניסוחיו השונים אינו קובע מה המשמעות המعيشית של הכהוצה; כמו כן לא נקבעו הగבלות שחולות על שימוש באתר, לא פורטו הפעולות הכרוכות בשיקום של האתר והפעולות הכרוכות בשימור של האתר ולא נקבע מוקוד התקציב לפעולות אלה.

המשרד לאיכות הסביבה לא בחר את סוגיית האתרים הלאומיים, הסדרותם והגנטם. סמנ"ל בכיר לאכיפה במשרד לאיכות הסביבה הודיע למשרד מפקר המדינה בפברואר 2005 כי הסדרה מושלמת של האתרים אפשרית רק אם יוקדר לנושא תקציב מתעם המדינה, לאחר שולדעתו לא ניתן למצוא גופים אחרים שייטלו באתרים.

המועצה לשימור מסרה בתשובהה כי היא מנהלת בפועל שלושה אתרים, שהוכרזו "אתר לאומי", בלי שהשר הטיל עליה את ניהול האתגר. היא הטימה שיזמה תיקון לחוק גנים לאומיים, שמוראותطبع, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה (תיקון - הגנה וטיפול), התשס"ה-2005. עיקר תיקון הוא תוספת לסעיף 32 אשר לפניה השר, בהסכמה שר האוצר, רשאי להטיל בצו על הרשות או על גופים פרטיים הפעילים שלא למטרות רווח לתחזק אתר לאומי ולהגן עליו.

על משרד הפנים ועל המשרד לאיכות הסביבה לפעול ליישום החוק בנוגע לאתר לאומיים ואתרי הנצחה. על הרשותות המקומיות שבתחוםן האתרים לפעול בדחיפות לשיקומם ולשימורם.

המשרד לאיכות הסביבה השיב למשרד מפקר המדינה באוקטובר 2005, כי עם הכרזת האתר לאומי הוא מגן ואסור לפגוע בו. הוא מסר כי הוא שוקל את הצורך בתקנות תקנות מכוח סעיף 39 לחוק לאייסור הפגיעה באתר לאומי ולהסדרת החזקתו, הגנתו, השמירה עליו והטיפול בו.

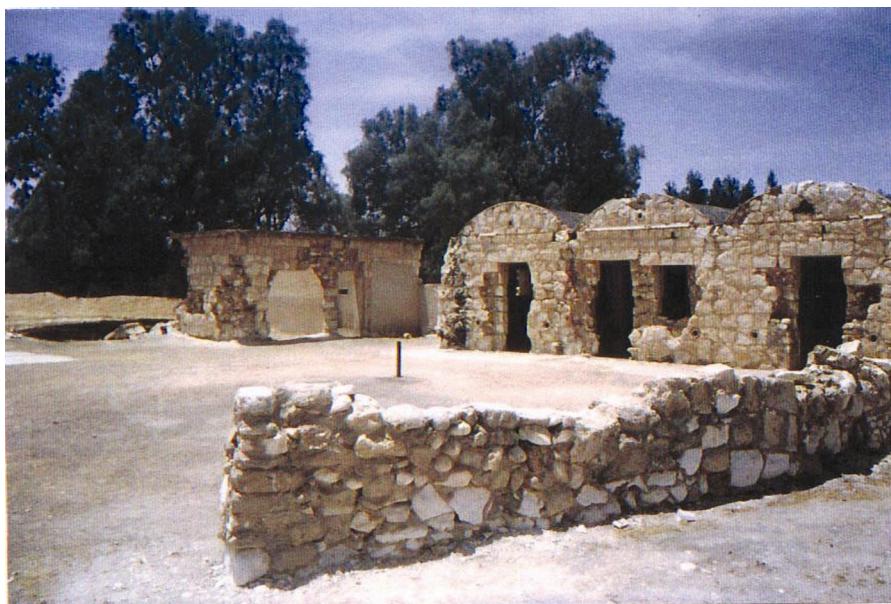
16 אתר לאומי הוגדר בסעיף 42 כ"מבנה או קבוצת מבנים או חלק מהם לרבות סביבתם הקרובה שהם בעלי חשיבות לאומיות היסטורית בהתפתחות היישוב בארץ".

17 אום רשר, בית אשל, בית הביטחון בגבולות, בית הביטחון במובלעת, בית הביטחון בצללים, בית הספר הראשון ביזירון יעקב, בית הפקידות של הbrane החאן במצוררת בתיה, בית עגנון, בריכת בניימין, החאן בחדורה, הקסטל, החאן ומצודת הרכבים בשער הגיא, חוות כינרת, מושבות הראשונות וסביבותיה בראש פינה, מחנה המעפילים בעתלית, מכון אילון ברוחובות, פינת הנרייטה סאלד בלבד, תחנת הרכבת הטרוקית ומגדל המים בבאר שבע.

התברר כי בידי המשרד לאיכות הסביבה אין מידע על התחזקה והתפעול של חלק מדאתרים. מבישה שעשיה המשרד בכבודו או נמצא כי באחדים מטפלות דרישות המקומיות, עמותות, המועצה לשימור ורשות הטבע והגנים. עשרה מ-18 אתרים שומרו ¹⁸ שימור פיזי, והם משמשים מוזיאונים ופתוחים לציבור ¹⁹, אחר אחד הוא לוח זיכרון וע"ז, שני אתרים שומרו אך הם סגורים לקהל ²⁰, חמישה אתרים הונחו ²¹.

להלן דוגמה לשני אתרים שלא שומרו כלל:

1. בית אשל: יישוב בנגב שכנן כשני ק"מ מדרום-מזרח לבאר שבע ונחרס במהלך הלחמה העצמאית. בית אשל, שהוקם ב-1943, היה אחד משלושת היישובים הראשונים שהוקמו בנגב ונקרו שלושת המצפים. הם עוצבו במתכונת איחוד עם חצר קטרורה (מחוברת) מוקפת חומה ומוגנת היטב. תפקידם היה לבחון אם אפשר לקיים קלילות בנגב. במהלך הלחמה כותר היישוב על ידי הצבא המצרי ספג הפגיעה קשה. המגינים החזקעו מעמד, אך היישוב נחרס ונעוזב עם כיבוש באר שבע.



תמונה 1: בית אשל - אתר מזונה ועזוב

18 בית הביטחון בגבולות, בית הספר הראשון בזיכרון יעקב, החאן בחדרה, הקסטל, חוות כינרת, מושבת הראשונות וסביותיה בראש פינה, מנהה המעליפים בעתלית, מכון אילון, בית עגנון בירושלים, בית הפקידות של הברון והחאן במכורעת בתיה.

19 פינת הרניטה סאלד.

20 בית אשל, בית הביטחון במبطחים, בית הביטחון בצלאים, 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 אثر לאומי. באתר שלושה מבנים בסגנון אחיד, אשר נבנו מאבן מיוונית. בתחנה מגדל אבן של קומתית שנאגורו בו מים לקטרים. הוא בניו בסגנון בניין התחנה האחרים²² (בעניין זה ראו גם בהמשך).

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

בתשוכת המשרד לאיכות הסביבה מאוקטובר 2005 נמסר כי המשרד הכין צו מכוח סעיף 41(ג) לחוק, שיטיל את נייחול אחר בית אשל על עירייה באר שבע. שר הפנים נתן את הסכמתו לב', אך שר האוצר טרם נתן את אישורו.

50 אטריות התיישבות ותקומה ציונית

בשנים 1998 ו-2001 קיבלה ממשלה ישראל החלטה לשיקם 50 אטריות התיישבות ותקומה ציונית. בהחלטה מדצמבר 1998 צוין כי "הממשלה רושמת לפניה" את התchieובותה של קן קיימת לישראל לממן מחזית מעלותו הכוללת של המיזם המוערכת בכ- 75 מיליון ש"ח לשולש שנים.

מהנתונים עולה כי הפרויקט היה אמור להסתיים תוך שלוש שנים, אולם בניגוד להחלטת הממשלה, משרד האוצר לא עמד בהתחייבותו להעביר התקציבים לימוןם 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 חלקלית, וב- 11 אטריות הסתיימו התכנון; עשרה אטריות היו בשלבי תכנון שונים, ובמחמישה אטריות הוקפא הטיפול. כתוצאה לכך שלא ניתן לבצע הכנות ברצף, עלות השיקום גדולה יותר, נגרמים נזקים מהזנחה המבנים, ושיקום האתרים ושימושם לא הסתיים. המשמעות היא שהחלטת הממשלה על שיקום האתרים לא יושמה במלואה.

באפריל 2005 קיבלה הממשלה החלטה נוספת לנבי מימון הפרויקט. בהחלטה נקבע, כי משרד האוצר יעביר להקציב משרד החינוך את יתרת הסכום הדרושים להשלמת השתפות הממשלה בפרויקט לשנים 2005-2008. נקבע גם, כי ועדת היגיון בראשותו של חשב משרד החינוך ובשותפות מנהל המועצה לשימור תעקב אחר ביצוע הפרויקט באמצעות השימור ותאשר את התקציב שיועבר לכל אתר.

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

מגווןות מינהל מקרקעי ישראל בשימור

בתקוף 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 בנוגע לשימור מבנים ואתרי התישבות בכלל, את עדמותו בוגר לשימור מבנים ואתרי התישבות שבבעלות המינהל או על אדמות המינהל בפרט, ולהמליץ על דרכי פעולה בנושא. בהחלטה נקבע כי הוועדה תמנה חמישה חברים; היוזר שלו יהיה נציג קרן קיימת לישראל, ומרכז הוועדה יהיה נציג המועצה לשימור. כמו כן נקבע כי הוועדה רשאית, בין היתר, לאות מקומות שמולץ לשמרם ולהמליץ לרכושם או להמליץ על חילופי קרקע.

מהתקנות בسنة 1997 בין מנכ"ל המועצה לשימור ובין בכירים במינהל עולה כי הוועדה לא החכנסה כלל, אף שבתקופה הנדונה קודמו יוומת פיתוח שונות הן על ידי המועצה הן על ידי המינהל, ונדרש תיאום ביניהם. כتوואה מהיעדר התיאום נתגלו מידי פעם בפעם חילוקי דעות בין המועצה לשימור ובין המינהל בכל הנוגע לפיתוח אתרים ובינוי לשימור, למשל בוגר למhana המפעלים בעתלית, שבו היו הייבים לשלב בין צורכי הפיתוח והשמור של האתר ובין צורכי הפיתוח של המקומות. שני הגופים פעלו תחילה ללא שיתוף פעולה ביניהם, ככל אחד מהם מגדיר את יוזמתו בנפרד.

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

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

משרד מבקר המדינה העיד למועצת מקרקעי ישראל כי עליה לוודא שהחלטותיה מושמות. הוויל והמינהל אחראי לניהול 93% מקרקעות מדינת ישראל, חשוב מאוד שיפעל לקידום השימוש בהתאם לקריטריונים ולקיים 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 התישבות. בכוונה מרכזו הוועדה לכנסת "בקרוב". מהתשובה עולה כי במהלך 2005 התקיימו מספרפגישות בין נציגי המינהל ובין נציגי המועצה לשימור בוגר לשימור המבנים והאתרים בדרום הארץ.

נכסים בבעלויות המדינה

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

נמצא כי למנהל נכסים הדירורי המשותפי לא היה מידע או נוהל לגבי מבנים המיועדים לשימור אשר המדינה היא בעלת הזכויות בהם או המחזיקה בחלק מהם.

משרד האוצר מסר בתשובהו 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 בתחום בניין עיר (להלן - תב"ע), ובהיעדר נוהל להסדרת העברת המידע מהרשויות המקומיות נוצר מミנהל נכסי הדירות הממשלתי להבטחת את קבלת המידע הנדרש ולנקוט את הצעדים המתאימים. משרד האוצר ייערך לקבוע הסדרים עם הגורמים הנוגעים בדרכם ברשותם המקומית וברשותם האחראות כדי לקבל את המידע הנדרש ולועכנו במערכת המידע. במידה הצורך המשרדים יונחו באשר לאחריותם.

משרד מזכיר המדינה העיר למשרד הפנים ולמשרד האוצר כי מן הראי שיישו בהקדם סקר על המבנים הרואים לשימור שהמדינה היא בעלת הזכות בהם או המחזיקה בהם. ימפו אותם וכייננו נוהל בהתאם עם הרשות המקומיות.

להלן שלוש דוגמאות:

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

בשנת 2001 פורסם מינהל נכסי הדירות 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 בהערכתה שווי זכויות החכירה בנכס נלקחו בחשבון, בין השאר, עלות השימור, כנדרש בתכנון, והעובדת הששתה אינו ומין לבנייה מדעית ולכך על היזם להשלים את התכנון החדש. בשנת 2002 הוחכר הבניין ליום פרט.

בשנתיים 1997-2002 נדונה בועדות תכנון (המקומית והמחוזית) תכנית מס' 5946, שמטروתיה היו, בין היתר, שינוי הייעוד המקורי של הבניין מבניין באזרה מסחרי לבניין באזורה למילונות, למשרדים ולמגורים, קביעת הוראות שימור לחקל מהחזיתות וביקורת הוראות בדבר שחזור אולם "הכנסת הישנה". תכנית 5946 פורסמה להפקדה ביוני 2002, ובעקבות לכך החלו גורמי שימור לעורר את מודעות הציבור ובעלי הכנסת לשימור הבניין (لتכנית הוגשה התנגדות של המועצה לשימור). בדצמבר 2003 הממשלה עדרה (מושתפת לוועדת הפנים ואיכות הסביבה, לוועדת הכספי ולועדת החינוך) לנושא בית פרומין (להלן - הוועדה המשותפת) כדי למצוא פתרון מידי שתכלתו שימורו הבניין, אשר קיימה מספר ישיבות וDNA בארכע הצעות חוק לשימור המבנה ולהקמת מזואן לתולדות הדמוקרטיה והפרלמנטריזם הישראלי. ההצעות אוחדו במהלך הדינום וגובשו להצעת חוק אחת - הצעת חוק מזיאן הכנסת, התשס"ה-2004²³.

מסמכים משרד האוצר מתוקפה אוגוסט 2003 - يول 2004 עולה כי המשרד התנגד להצעות החוק הן בשל הטבות המס היחודיות המוצעות למזיאן הכנסת כמוסד ציבור הן בשל הנטול התקציבי והעלויות החד-פעמיות והעתידיות.

עד מועד סיום הביקורת ביוני 2005 לא נפתחה בעיתת בית פרומין, ולא נקבע כיצד ימומנו חכירת המבנה, הקמת המזיאן ותחזוקתו. השתלשות העניינים בטיפול בבית פרומין היא דוגמה מובהקת להיעדר מדיניות שימור עירונית ולאומית.

העירייה השיבה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2005 כי "לצערנו בית פרומין הינו דוגמה להתייחסות המדינה לערכי השימור. הדרס הפנימי של המבנה החל עוד כאשר משרד ממשלתי שכנן במבנה ולוות תחילת התכנון בשנות ה-2000 הודיעה המדינה לרשות המקומית כי אין לה כל עניין בכך".

2. **בינוי מנדלבאום (בית הדין הארץ לעובדה לשעבר)**
בירושלים: מתחם מנדלבאום היה בשנים 1948-1967 מעבר הגובל היחיד בין החלק המערבי של העיר, שהיה נתון לשליטה ישראלית, ובין החלק המזרחי, שהיה נתון לשיליטה ירדנית. המבנה הוא חלק מהמתחם, והוא בבעלות המדינה ובאחריות מינהל נכסים הדיר הממשלתי. המבנה מועד לשימור על פי רשיימת אתרים שהוכרה עיריית ירושלים. על תקנון התכנון החלה על האזורה, אסור להרים את חזיתות המבנה או לפגוע בהן. תנאי למثان היתר בניה במבנה הוא תיעוד היסטורי ופיזי מלא שלו כולל מדידה בהתאם להנחיית המועצה לשימורו.

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 התקורה והצבת שני מבנים ניידים, אף שחתמו על הצהרה כי אין בכוונתם לעורך שינויים בבניין והתחייבו לכך בחוזה. יzion כי קודם השיפוצים לא פנה מינהל נכסים הדיר הממשלתי לעיריית ירושלים על מנת לוודא אילו תכניות או מגבלות חלות על המבנה.

העמותה השיבה ביולי 2005 למשרד מבקר המדינה כי העבודות הופסקו לאחר פניותה של רצצת השימור של עיריית ירושלים. העמותה צינה 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 פניות רצצת השימור. אף שהובא לידיעת העירייה כי במבנה בוצעו עבודות בנייה לאכורה, היא לאفعلת להפסיקן. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי מן הרואי שתש��ול מותן הנחיות שימור גם באשר לחללים פנימיים של מבנים יהודים הנמצאים בבעלות ממשלתית ולא تستפק רק בתיעודם, ובכך תמנע פגעה בחלקו הפנימי של המבנה.

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

3. מתחם מע"ץ ברוחוב הנבי איים בירושלים: מתחם זה שלושה מבנים שהעירייה ייעדה לשימור. המדינה הייתה בעלת הזכיות במתהן עד 2004, אך לא פעלה לשימורו. לאחר שחברת מע"ץ פנתה את מבני המתחם, וובו נמכר ליוזמים פרטיים. הוועלה כי מאז נמכר המתחם הידרדרות הבניינים והסביבה רק הולכת וגדלה תוך פגעה חמורה בבניינים המיועדים לשימור. מהבנייה המרכזית נשדרו אלמנטים אדריכליים מיווחדים, ונעקרו פרטיאן בגין מקוריים ממשקופי האבן סביב הפתחים.

שימור מבנים ואתרים



תמונה 2 : מתחם מע"ץ

העירייה השיבה למשרדי מקרקם המדרינה ביולי 2005 כי מתחם מע"ץ הוא דוגמה "מלאפת" ליחס של המדרינה ושל מוסדותיה לבניינים הראויים לשימור.

לאור מצבו הפיזי המידודר של המבנה והסכנתו לקיומו, מן הראי היה שועדת השימור של עיריית ירושלים תבקש חוות דעת של מהנדס העיר בדבר מצבו ותדרוש מבוצי הנכס לתחזוק אותו ולפעול לשמוovo, ובמידת הצורך תבצע עבודות עצמאה ותחייב את הבעלים בהוצאות.



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

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

שימור מבנים ואתרים

מבחן המודינה ולהבטיח שאכן ינקטו הפעולות הנדרשות לשימור וייכללו בתנאי מכרזים ובמסמכיו התקשרות. משרד האוצר צין כי שימור מבנים ותחזוקתם אינו זוכה לעדיפות בתקציב שקבוע המשרד. העובדה שאין מסגרות תקציביות ריאוות לא תאפשר את התמודדותה הנדרשת עם הטיפול בנושא, אף יונחו תחומי חינוך הקשורים לתחזקה שוטפת של מבנים.

נוכח האמור לעיל ובהתחשב בכך שבכעה חובה שימור מבנים ואתרים, לדעת משרד מבחן המודינה, על מנת להסידר את שימורם ולמנוע את ההרס המתמשך שלהם מן הרואי שמשרד האוצר ייתן את דעתו להקצת משאבים חולמים לימיוש חובה זו לפי סדרי עדיפויות שייקבעו.



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

החלטות לקידום השימור בישראל התקבלו בידי גופים שונים בדרך כלל בנפרד ולא ביחד ביניהם. בהיעדר גוף מרכזי מתאם, מרבית החלטות יושמו באופן חלקי בלבד. עד מועד סיום הביקורת, יוני 2005, לא מופו ולא דורגו כל המתחמים, האתרים והמבנים הרואים לשימור הבודדים ברוחבי הארץ. משרד מבחן המודינה העיר למשרד האוצר, למשרד החינוך ולמשרד הפנים כי עליהם למפות את האתרים כדי שאינטראיס בעלי חשיבות לאומיות לא ייגעו.

החלטות בעניין שימור ויישום - 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 ל'ספירה הכלילית. החוק מגדר מהי עתיקה. על פי הגדירה, עתיקה היא, בין היתר, נכס שנעשה בידי אדם לפני שנת 1700, ונכס שנעשה בידי אדם החל בשנת 1700, והוא בעל ערך היסטורי והשר הכרוי שהוא עתיקה. סמכות דומה הייתה לשער על פי פקודת העתיקות שקדמה לחוק. המועצה לשימור וביקורתה הרשוויות המקומיות עוסקות בעיקר בשימור מבנים ואתרי היישובים שהוקמו לאחר שנת 1888. מכאן שאטרים ראויים לשימור שהוקמו בין השנים 1888-1700 אינם זוכים להתייחסות ברמה שوذכים לה אתרים שהוקמו לאחר שנת 1888.

משרד מבחן המודינה העיר למשרד החינוך, למשרד הפנים ולרשויות העתיקות כי עליהם להגדיר מי מופקד על הטיפול אתרים שהוקמו בין 1700 ל-1888, מבחינה מקצועית ומימונית.

דו"ח על הביקורת ברשותות מקומיות

משרד הפנים השיב למשרד מבחן המדינה באוגוסט 2005, כי שימושם של כל האתרים מהשנים 1700 ואילך מצוי בסמכות הרשותות המקומיות.

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

רשות העתיקות השיבה למשרד מבחן המדינה כי היא פועלת לשינוי חוק העתיקות כך שהוראותיו יחולו לגבי עתיקות שהוקמו לפני שנת 1840.²⁴

המועצה לשימור מסרה בתשובהה כי טיפול באתרים ובשכונות שנבנו בראשית המאה ה-19, והניסין של רשות העתיקות להכליל את המבנים שנבנו במאה ה-18 ובעמיה ה-19 בתחום המוצע של רשות העתיקות אינו מקובל עליה. עוד מסרה המועצה לשימור כי הענקת סמכות לרשות העתיקות לעסוק בשימור תפגע בכושר התפקיד של המועצה לשימור, שלא הבorgה בתחום.

(ב) רק בשלושה מקרים השתמשה השר בסמכותו על פי פקודת העתיקות להכריז על מבנה שהוקם לאחר שנת 1700 כאמור היסטורי: גימנסיה הרצליה, שנרשמה למורשת ההכרזה, בית הירושה נור בעכו, שהוא הרוס ומזונה, ו"בית אנטון-איוב" היידוע כ"בית הביל"וים" שהוכרז כאثر ההיסטורי בשנת 1964. הבית שוכן סמוך לגבול בין תל אביב-יפו ובין חולון, בקצת הדromo של שכונת תל כביר. חשיבותו ההיסטורית נובעת מכך שהיינו אלוי ראשון הbil"וים. אף שבית הביל"וים הוכרז כאثر ההיסטורי בשנת 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 מזונה והוא לא טופל בצורה נכונה. במסגרת פיתוח דרך יגאל אלון חלק מפרויקט "נתיבי איילון" נדון הטיפול בו. רשות העתיקות הציעה כי יוגבש פרויקט טכני-הנדסי אשר יאפשר את השארתו במקומם ואת חפירת הדרכ מתחתיו.

רשות העתיקות הודיעה למשרד מבחן המדינה כי היא יכולה להכריז שאثر פלוני הוא אתר ההיסטורי ראוי לשיקום, אבל אין לה הכללים לשמרו. משרד החינוך מסר בתשובהו מספטמבר 2005 כי הכללים שיש למשרד לטיפול נאות בבית הביל"וים "אינם מעשיים". שימור מהיב הקצתה משאים, "ולצערנו עדין לא הוגדרו מקורות המשאים לאחזקה ושימור של אתרים בישראל".

**משרד מבחן המדינה העיד למשרד החינוך ולרשויות העתיקות כי משוחכוו בית הביל"וים
כאثر ההיסטורי היה על כל המסדרים והרשויות הנוגעים בדבר לדאוג לשימורו הפיזי.**

.2. חוק שיפוץ בתים ו坎坷ותם, התש"ס-1980, מסמיך את שר הבינוי והשיכון להכריז בעקבות פניה מרأس 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

שימור מבנים ואטרים

ולחייב את בעלי הבתים שם לעשותו²⁵. על השר לקבוע את שיעור השתתפותה של הממשלה בהוצאות השיפוץ (לגביה דירת מגורים לא יפחית השיעור מ-30%, ובדירה המוחזקת על ידי דייר מוגן לא יפחית שיעור ההשתתפות מ-60%), והמיomon הנוטר 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 חזותם של מבנים הראויים לשימור.

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

משרד הבינוי והשיכון הודיע למשרד מקרקם המדינה בספטמבר 2005 כי חוק שיפוץ בתים ואחזקתם אינו מושם מחוسر תקציב; עלות מימושו גבוהה מאוד. כל פעולה בתחום זה לשגתובש תהיה מתואמת עם הרשותות המקומית. המשרד אינו שותף, על פי החלטו, במימון או ביצוע, בשיקום ובשחזור של מבנים שהם אתרי מורשת או מוזיאונים.

משרד מקרקם המדינה מעד למשרד הבינוי והשיכון שלו לעול להקצת המשאבים המתאים ליישום החוק ולחלופין להביא לביטולו.

ביוולי 2005 הוגשה ליו"ר הכנסת הצעת חוק פרטיה - הצעת חוק הרשותות המקומיות (SHIPFOZ בינויים ותחזוקתם), התש"ה-2005. מטרת החוק היא שיפור החזות החיצונית של בניינים וחצרותיהם בסביבה העירונית וקביעת מסגרת חוקית חלופית לשם כך בשל אי-יישומו של חוק שיפוץ בתים ואחזקתם, התש"מ-1980.

3. עירייה מוסמכת על פיסעיפים (13)(249-250) לפקודת העיריות לחיב בעלי בתים ודירות מוגנים לשמר על המראה של חזותם הבתים לרבות לסייע ולשפוץ. העירייה רשאית לחקוק חוק עזר ולהתקין תקנות בדבר הוצאות השיפוץ. סמכות דומה יש למועצה מקומית ולמועצה אזורית.

נמצא, כי רק 49 מהרשותות המקומיות השתמשו בכלים העומדים לרשותן וחוקקו בתקופה 1958-2000 חוק עזר המאפשרים שיפוץ חזותם בתים ושמירה עליהם²⁶. לדוגמה, בירושלים, בתפפה, בפתח תקווה, בשפרעם, בכפרanca ובמעצה האzuורית הгалיל התיכון לא נחקקו חוקי עזר כלשהן. בטבריה חוק עזר בנושא בשנת 1978, אולם רק בתחילת 2005 החלה העירייה לאכפו (למשל בשיפוץ חזות מילון גינס). בכאר שבע נחקק חוק העזר בנושא בשנת 1982, ובצפת נחקק חוק דומה בשנת 1983, אולם העירייה לא אכפו את החוקים ולא השתמשו בהם לטובת שיפוץ מבנים ושימורם.

בתשובהה למשרד מקרקם המדינה מאוקטובר 2005 הודיעה המועצה האזורית הגליל התיכון כי בכוונתה להביא למליאת המועצה בקשה להכנת חוק עזר על שמירת חזותם הבתים בהקדם האפשרי.

25 סעיפים 2,4,6 .
26 אתר האינטרנט של משרד הפנים: www.pnim.gov.il

שימור מבנים ואטרים ברשותות המקומיות

התוספת הרביעית קובעת, כאמור, את תפקידן של הרשותות המקומיות ביחסם השימור של מבנים ואתרים.

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

עדת השימור, הרכבה ומועדיו התכנוסותה

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

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

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

2. מניתוח התשובות לשאלון, שהתקבלו מ-162 רשותות מקומיות, עלה כי ב-85 (52.5%) מהרשותות לא הוקמה ועדת שימור בהתאם לנדרש בחוק. יצוין כי 30 רשותות ציינו כי בעקבות בדיקת משרד מבקר המדינה הן כוננו או יכוונו ועדת. לעומת זאת, גם אם הוקמה ועדת, היא לא הייתה ונדרה פעילה. ברשותות שבחן קבעה הרשות כי אין מבנים הראויים לשימור, נעשה הדבר בלבד בדיקה לפי אמות מידה כלשהן.

משרד מבקר המדינה העיר לדרישות המקומיות כי אי-הקמת ועדת שימור אינה מתיישבת עם דרישות החוק ואנייה אפשרית לרשות המקומית למלא כראוי את התקיידים שהוטלו עליה בעניין שימור מבנים.

מהרשותות שבחן נעשתה בדיקה מרחבה, בירושלים, בבאר שבע, בחיפה ובפתח תקווה הוקמו ועדות שימור במחצית הראשונה של שנות התשעים, והן ועדות פעילות; בכתב כמה, בשפרעם ובצפת הוקמו ועדות בשנים 1994, 1999, 2002 בהתאם, בטבריה ובמועצה האזורית הגליל התחתנן הוקמו ועדות שימור בשנת 2003.

3. על פי חזורי מנכ"ל משרד הפנים, על הוועדה להתכנס לפחות פעם בשלושה חודשים, ועל יורו הוועדה או על המזכיר שלה לנחל פרוטוקול ישיבות על פי הנהלה המקובל ולשומו בארכיב. מ-63 רשותות מקומיות שהשיבו על עניין זה, רק ב-13 (20.6%) מתכנסת ועדת השימור לפחות אחת לשולחה חודשים בהתאם להנחיות חזורי מנכ"ל המשרד, בתשע רשותות הוועדה

שימור מבנים ואתרים

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 מורהות לא התקנסת הוועדה בתכיפות הנדרשת: **בירושלים** התקנסה ועדת השימור פעם אחת בשנת 2003. בשנת 2004 היא התקנסה בתדרירות הדروשה, ובשנת 2005, עד סוף חודש יוני, הוועדה התקנסה פעם אחד בלבד; הוועדות של חיפה ובआרא שבע התקנסו בשנים 2001-2004 ו-2002-2004 (בהתאם) פעם עד שלוש פעמים בשנה; **במועצת האזרית הגליל התיכון, טבריה, כפרanca, צפת ושפערם** ועדות השימור לא היו פעילות; הן התקנסו פעמיים ספורות מאז הקמתן או שלא התקנסו כלל.

משרד מקרקם המדינה העירייה לראשי הרשות המקומיות ולושבי ראש ועדות השימור כי עליהם לפעול לכינוס הוועדה בהתאם להנחיות מנכ"ל משרד הפנים כדי שתוכל למלא את תפקידיה בהתאם ל豁מויות שניתנו לה בחוק.

בתשובה מヨולי 2005 מסרה עיריית **ירושלים** כי א-כינוס ועדת השימור בתדרירות הנדרשת לשנת 2003 נבע מהבחירות המוניציפליות ומהחלפת רכזות השימור. היא הודיעה גם כי בתחילת שנת 2005 לא התקנסה ועדת השימור באופן שוטף עקב הרצון להביא לה לאישור את דרישת האטרים לשימור בשכונות ורחבייה ולאשר לראשונה בירושלים רשייה של אתרים לשימור. עיריות **חיפה, טבריה וצפת** מסרו כי קצב התקנסות ועדות השימור, ננדרש.

.4 ועדת השימור ברשות מקומית, שהיא ועדת 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 למרחב תכנון לפי סעיף 19 לחוק - ראש הרשות המקומית או אחד מסגניו. נוספת על כך, יהיו חברים בוועדה שלושה מחברי מועצת הרשות שתבחרו הרשות, וחבר נוסף שנוסף בראש הרשות ממנה שהוא עובד הרשות הבKI בענייני תכנון ובינוי. נוסף על החברים הרגילים, ישתתף בדיוני הוועדה בדעתה מייעצת אדם המצויב בנושא שימור מבנים ואטרוי התישבות אשר ימונה בידי מועצת הרשות. כן יש להזמין לדיוין ועדת השימור את המנדס הוועדה המקומית ואת מתכנס המשוחז שבתחומו פועלות הוועדה או את נציגיהם.

מניתו ממצאי השאלה כי מ-65 רשותות מקומיות שהшибו למשרד מקרקם המדינה בעניין זה, רק ב-18 (27.7%) תואם הרכב ועדת השימור את הוראות החוק. ב-22 (33.8%) אמנים ככללה הוועדה את מספר החברים הנדרש בחוק, אך הם לא היו נושא התפקידים שהוגדרו בו. ב-17 רשותות (26.2%) ככללה הוועדה יותר חברים מהמספר הנדרש, ובشמונה (12.3%) - פחות מדי חברים.

נמצא כי בחמש מהרשויות המקומיות שבהן נעשתה בדיקה מורהות לא תאם הרכב הוועדה את הוראות התוספת הרכיבית. **בפתח תקווה** מנתה ועדת השימור בשנת 2004 12 חברים שהם נציגים של חברי מועצה, נוסף על יו"ר וארבעה עובדי העירייה, כולל בעלי זכות הצבעה. בתפקיד יו"ר הוועדה כיהן חבר מועצה שאינו ראש הרשות או יו"ר ועדת המשנה לתכנון ולבנייה, כמתחייב מהתוספת הרכיבית. **שפערם** לא כיהנו ראש העירייה או סגנו בראש הוועדה; **בבא שבע** מונה מהנדס העיר לחבר ועדת בעל זכות הצבעה כ"עובד הרשות הבKI בענייני תכנון ובינוי"; **בטבריה** לא זמן נציג מתכנס המחווז לישיבות הוועדה, וב**כפרanca** ממועד הביקורת טרם נקבע הרכב הוועדה.

דו"ח על הביקורת ברשותות מקומיות

מתשובה עיריית פתח תקווה מילוי 2005 עולה כי הרכב הוועדה שונה בהתאם להוראות התוספת הריבייטה. עיריית באר שבע הוועדה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2005 כי לאור הערת משרד מבקר המדינה היא תמנה עובד אחר במקומם מהנדס העיר, והאחרון יזמין לשיבות כמושון קבוע. עיריית תל אביב בתשובהה למשרד מבקר המדינה במאי 2005, כי דרישת החוק שמתכנס המחווז או נציגיו ישתחטו בישיבות הוועדה תועבר אליו. המועצה המקומית כפר כמא השיבה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2005, כי למורת הפניות והתזכורות לחברי הסיעות הם לא הצביעו מועמדים לחברות בוועדה, ועל כן הורה ראש המועצה כי נותף על יו"ר הוועדה יהו חברים בה מהנדס המועצה ועובד נוסף במועצת.

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 להrosis שנין מבנים בעיר בגין הדעת המקצועית של מהנדס העיר ושל יועצץ השימור. ההחלטה לא נומקה בפרוטוקול הישיבה. הבניין האחד, בrho' אבן שפרוט 17-19, הוא בניין טיח בסגנון הבאוואס אשר חוכנן על ידי האדריכל הקר, מחשובי האדריכלים שפעלו בארץ. לאחר מכן הוא אחד מבתייה הראשונים והאופייניים של השכונה, שהשיבותו רובה מבחינה אדריכלית היסטורית, והוא שוכן ברוח' אבן עזרה 14. יו"ר ועדת השימור בעיר ירושלים השיב למשרד מבקר המדינה ביולי 2005, כי הוא סבור שועודת 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 ולעירייה ירושלים כי מן הראי שהחלטה של חברי ועדת השימור, שוכם אינם בעלי מקצוע בתחום השימור, שלא לקבל את חוות הדעת המקצועית של צוות היועצים, תלולה 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, אישוש תפקיד יו"ר הוועדה המקומית ויו"ר ועדת השימור באותו אדם טומן בחובו בעיות, מאחר ששיטות השיקולים העומדים לגדר עניינו של יו"ר ועדת מקומית נוגדים לעיתים את אלה של יו"ר ועדת שימור: בכובעו כיו"ר הוועדה המקומית עליו להתמקד בכלול השיקולים הקשורים לתכנון העיר ולפיתוחה בהווה ובעתיד, ואילו בכובעו כיו"ר ועדת השימור הוא מחויב לשימור מורשת העבר ולשמירה על האינטרסים הציבוריים בהקשר זה. על בעיה זו הצביע גם מהנדס עיריית ירושלים.

בתשובהו למשרד מבקר המדינה מילוי 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 והגישה לתוכניות שימור תרמו הרבה לכל התוכניות שהובאו לידין בוועדת התכנון.

משרד מקרקם המדינה העיר למשרד הפנים כי מן הרואי שיבחן את האפשרות ליום שניי בתוספת הדמיית בעניין הרכב ועדת השימור.

משרד הפנים השיב למשרד מקרקם המדינה באוגוסט 2005, כי המשרד תומך בשינוי התוספת הדמיית בכל הנוגע להרכב ועדת השימור במטרה לשפר את האיזון בין הגורמים המקווים בה ובין נציגי הציבור. מינהל התקנון במשרד הפנים פועל לשינוי חוקה בעניין זה עם משרד ממשלה אחרים ועם המועצה לשימורו. המשרד ציין כי הפעילות השוטפת במינהל התקנון "בשנה האחונה" מבטאת מגמה של הגברת הפיקוח ומתן יותר תשומת לב לשימור מבנים ואטרים.

אמות מידת קביעת אתרים המיועדים לשימור

סעיפים 12-15 לתוספת מגדרים את תפקידי ועדת השימור, והם פורטו והובחרו בחוזרי המנכ"ל.
1. לפי סעיף 12 לתוספת, בהתאם לשנתים מיום הקמתה של ועדת השימור עליה להכין את רישימת האתרים²⁷ הרואים לשימור המצוים בתחום המוניציפלי של הרשות.

בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים פורסמו קווים מנחים להכנת רישימת אתרים בהתאם לסעיף 12(א) לתוספת, והומלץ כי בוחינות תיעשה על פי מידת חשיבותם ההיסטורית או האדריכלית. הכללת אתר בראשימה חייבת להיעשות על פי אמות מידת שיקבעו מראש. בחוזרי המנכ"ל נקבע כיצד יש לדרג את מועד לשימורו.

מהבדיקה עוללה כי ב-50 רשותות מקומיות שענו על השאלה של משרד מקרקם המדינה נקבעו אמות מידת שעל פיהם הוכנה רישימת האתרים. בירוקת מורהבת שנעשתה במספר רשותות העלתה כי עיריות באך שבע פועלות יותר מאשר לקבע אמות מידת, עקרונות ודרגות לשימור, אולם עד מועד סיום הביקורת, מאי 2005, היא לא גיבשה הצעה מוסכמת. בפתח תקווה לא נקבעו אמות מידת להכרזה על מבנים ואטרים רואיים לשימור; אמן נקבעו שלוש דרגות שימור, אך לא נקבע מהי הדרגה הנדרשת בכל אתר. בעקבות הביקורת הicinaה ועדת השימור הצעה לאמות מידת. במושצת האורית הגליל התחתון, בכפר קמא ובשפערם לא נקבעו כלל אמות מידת; בירושלים נקבעו אמות מידת בתכנית אב 1968, וכן על כך, בשנת 2002 נקבעו אמות מידת על ידי צוות יועצים מקצועים; בחיפה אומצו אמות מידת של משרד הפנים; בטבריה נקבעו אמות מידת בתכנית אב, ובצפת נקבעו אמות מידת על ידי המועצה לשימורו.

לדעת משרד מקרקם המדינה, על כל הרשותות לגבות אמות מידת ברורות ומפורטות להכרזה על מבנים לשימור ולקבע לכל אתר את דרגת השימור המתאימה.

2. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים (1/95) נקבע גם כי ועדת השימור תבחר את האתרים לשימור מרשימה המבאים לפוטנציאליים ותאשר אותה בהגדרה את השימוש האפשרי בכל בניין מסויר ואות הטעמים לבחירה. רישימה זו תהיהicanaת השימור של היישוב וחלק בלתי נפרד מתכנית המתאר שלו.

²⁷ על פי התוספת הדמיית, האתר הוא בניין או קבוצה בניינים או חלק מהם, לרבות סביבתם הקרובה, שלדעת מודד תכניתם הם בעלי חשיבות היסטורית, לאומי, אדריכלי או ארכיאולוגי.

דו"ח על הביקורת ברשותות מקומיות

נמצא כי רק ב-58 רשותות מקומיות שענו על השאלה הינה ועדת השימוש ורשימת אתרים, ורק ב-18 רשותות כלללה רשימת האתרים את כל הפרטים שהחוק דוחש. מתחש הרשותות שבחן נעשה הביקורת המורחבת רק בשפרעם לא הוכנה רשימת אתרים לשימושו. בבאר שבע ובפתח תקווה נבחנו אפשרויות הפיתוח של חלק מהאתרים בפרווטROT ורק בשנים 2004-2005, כעשור לאחר הקמת ועדת השימוש.

לדעת משרד מזכיר המדינה, על הרשותות המקומיות לוודא כי רשימות האתרים יכללו את כל הפרטים הדורשים כדי שנitin יהיה למצות את כל האפשרויות לעידוד שימושו.

3. חזרו מנכ"ל משרד הפנים (1/95) קובע כי רשימת האתרים תשמש את הוועדה המקומית לתוכנון ובינוי בכוונה להכין תכנית הכלולות הוראות בדבר מבנים ואתרים לשימושו. מהבדיקה עוליה כי ב-35% (64%) מ-55 רשותות מקומיות שהшибו, ועדת השימוש אישרה את רשימת האתרים, ורק ב-10 רשותות (18%) אישרה את הרשימה הוועדה המקומית לתוכנון ולבנייה. יש לציין כי לא כל רשימות השימוש שאושרו ברשותות כללו את כל המבנים הרואים לשימושו. בירושלים, בטבריה, בכפרanca ובצפת לא הובאה מעולם רשימת האתרים לדין או לאישור בועדת השימוש או בוועדה המקומית, ולן יותר מעמדת הצהרתי בלבד. כתוצאה לכך הרשימה אינה מבטיחה הגנה סטטוטורית לבניינים הכלולים בה, והורשות המקומית מתקשה לשמר בעורתה מבנים (ראו פירוט בהמשך). בבאר שבע, בחיפה ובמועצת האזורייה הגליל התחתון אושרה הרשימה בועדת השימוש אך לא בועדה המקומית. בפתח תקווה אישרה הרשימה בועדת השימוש ובוועדה המקומית.

בתשובהה למשרד מזכיר המדינה ממאי 2005 הודיעה עיריית טבריה, כי הוועדה تعدכן את רשימת האתרים, תביא אותה לוועדה המקומית לאישור ולמתן תוקף סטטוטורי ותכנן אמות מידיה להכרזה על שימושו. המועצה האזורית הגליל התחתון הודיעה בתשובהה מאוקטובר 2005, כי לתפנה למועצה לשימור אתרים לבדיקה מחדש מחודשת של רשימת האתרים לשימושו, ולאחר מכן יימצא מקור למימון פעולות השימוש, תפעל המועצה כדי שנייתן לרשימה תוקף סטטוטורי, והוא תוטם בתכניות מפורטות.

משרד מזכיר המדינה העיר לרשותות המקומיות כי עליהן לפועל לאישור רשימות האתרים על ידי ועדות השימוש ועל ידי הוועדות המקומיות עצמן ראשון להגנה עליהם ולשימוש המורשת.

נווהי עבודה בעניין שימוש ותיאום הנושא בין יחידות הרשות

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

במסגרת הבדיקה שעשה משרד מזכיר המדינה נמצא כי ב-41-62% (66%) רשותות מקומיות שענו, יש מחלוקת או אדם שאחראים לטיפול בשימושו. הבדיקה המורחבת במספר רשותות העלתה כי בירושלים, בבאר שבע, בחיפה ובפתחת תקווה הוקמה יוזהה לטיפול בנושא או נקבע

לך אחראי; בכפר כמא, בצת' ובשפערם לא נקבע גורם אחראי לטיפול בשימור; במועצת האזוריית הגליל התחתון לא היה בעת הביקורת אחראי לנושא (אך כי היה בעבר).

בתשובהה למשרד מבחן המדינה הודיעה המועצה האזורית הגליל התחתון כי הוקם צוות שיבנה תוכנית ליעול עבודות לשימור אטרים במסגרת מגבלות התקציב. תוכנית זו תובה לאישור ועדת השימור.

2. רק ב-10 מ-40 רשויות שהשיבו בעניין זה (25%) הוכן נוהל המסדרר את עבודת ועדת השימור והיחידות שלחן נגעה לנושא. בחיפה נקבע לכך נוהל, בבאר שבע, בטבריה, בכפר כמא, בצת' בשפערם ובמועצה האזורית הגליל התחתון לא נקבע נוהל בגין.

בתשובהה למשרד מבחן המדינה ממאי 2005 הודיעה עיריית טבריה, שועדרת השימור תכין נוהל עירוני להסדרת עבודות הגופים שפועלות נוגעת לשימור.

הגברת המודעות הציבורית לשימור

1. הגברת המודעות לערכם של מבנים הראויים לשימור והעמקת הקשר של התושבים עם המורשת שלהם היא תנאי חינמי לשימור המבנים. ניסיון העבר בארץ ובעולם מלמד שככל שהמודעות הציבורית-חברתית-תרבותית לשימור גבואה יותר, רמת השימור והשים בסתח גבואה יותר. נמצא כי ב-38-52% (73%) הרשויות המקומיות שהשיבו, פועלו ועדות השימור או יחידות בראשות המקומיות להגברת המודעות הציבורית לשימור מבנים ואטרים: שלטו אטרים, הוכנו תוכניות חינוך בבתי ספר, נערכוימי עיון, היה פרסום בעיתונות המקומית, באמצעות המזואון המקומי ובאנטרכט, הופעל מרכז פדגוגי וארגנו סורדים באטרים מיועדים לשימור.

2. בינוואר 1986 הוחלט בוועדת השרים לענייני סמלים וטקסיים להציג שלטים באתרים בעלי משמעות חינוכית-היסטוריה ולהתיל על המועצה לשימור לעשרות סקרים בעניין. בהתאם החלטה נקבע גם, כי תוקם ועדת קבועה לשילוט אטרים שתרכזו בידי מרכז ההסברה והמועצה לשימור ותחליט אילו אטרים לשילט. הוועדה שהוקמה קבעה נוהלי עבודה בנושא ופעלה על פייהם.

על נתוני המועצה לשימור, הותקנו עד תום הביקורת שלטים בכ-1,000 מכ-10,000 מבנים ואטרים אשר מיועדים לשימור ברחבי הארץ. את השלטים הכננו עובדי המועצה לשימור, ואת התשלום עבור הכתנת השלט והתקנתו שלימה הרשות המקומית שנמצאה המבנה או האתר. בתשובהה למשרד מבחן המדינה השיבה כי היא ממשיכה לשילט אטרים ללא תקציב מסודר ובשתיות פعلاה מינימלי של הרשויות.

3. הטעמה ערכית השימור בתחום החינוך בבתי הספר, שילוב הסברה על שימור במסגרות אחוריות ושילוט המבנים והאתרים נקבעו בתשע הרשויות המקומיות שבэн נעשה הבדיקה המורחבת. להלן הממצאים: ירושלים: מכ-3,000 אטרים הראויים לשימור מושלטים רק 155 (כ-2%); נמצא כי החל משנת הלימודים התשס"ו מפעילה העירייה תוכנית העשרה לתלמידי חטיבת בנינים בנושאי שימור ופיתוח. תל אביב: בדצמבר 2004 העירייה שלティים על 12 מבנים בעיר. באר שבע: העירייה שליטה חלק מהאתרים בעיר העתיקה והיא מקיימת שבוע שימור אטרים שנתי. נוסף על כך, העירייה מפעילה פרויקטים של שימור בחלק מסוודת החינוך. פתח תקווה: העירייה הינה שלטים לכ-15-15 מ-60 האטרים המיועדים לשימור; האחראית לשימור הרצתה כמה פעמים לפני תלמידי היכרות gabohot בבתי הספר התיכוןים בעיר. המועצה האזורית הגליל התחתון: שלטו כ-10 מכ-110 המבנים והאתרים המיועדים לשימור; השלטים נעשו ומומנו על ידי המועצה לשימור.

שילוט מבנים הוא אמצעי זול יחסית ובאמצעותו ניתן להשיג חשיפה רובה למבנים ראויים לשימור. משרד מקרקם המדינה העיר לרשותות המקומיות כי מן הראי שישלטו את מבני הרשות הראויים לשימור. עוד העיר המשרד לרשותות ולמשרד החינוך כי מן הראי שוועדות השימור ומחוקות החינוך יטמעו בכתב הספר הנקיות על חטיבת השימור של מבנים ואתרים וייזמו השתתפות תלמידים ותושבים כפדייקטים בתחום השימור.



המצאים מלדים שישום התוספת הריביעית ברשותות המקומיות חלקי; לדעת משרד מקרקם המדינה, על משרד הפנים לבחון את האפשרות למסדר תהליכי הנחיה, של הרשותות המקומיות ותהליכי פיקוח ובקרה עליהם, כדי שתושג המטרה שלשמה נועדה התוספת הריביעית.

על הרשותות המקומיות לעשות שימוש רב יותר בכלים המשפטיים העומדים לרשותן על מנת להפעיל את סמכויותיה ולמלא את החובות המוטלות עליו בקשר לשימור ושיפוץ מבנים ואתרים מתחום הפקודה ומתחום החוקים השונים.

השפעות הכלכליות של השימוש

מבנה ההיסטוריים הם מקור משיכה והשראה לפועליות מסחר ותרבות מיוחדות. תהליכי שימוש משפיעים על הכלכלת המקומית השפעה ישירה (רכישת חומר גלם ומוסרים), השפעה עקיפה בית (רכישת סחורות ו שירותים) והשפעה המסתבכת בהגדלת הצריכה וההוזאה של משקי בית הנובעות מהגדלת ההכנסה ומיצירת מקומות עבודה²⁸. כמו כן מושפע הערך הכלכלי ממשיכת תיירים אלאזורים ששומרו בהם בניינים או מתחמים. שימוש מבנה מגן עליו ועל סביבתו מפני שינויים לרעה ומאפשר להיותות שכנות ותיקות²⁹.

הערך הכלכלי של השימוש מחושב לפי התועלות המופקtes ממהווש במבנה ולפי התועלות המופקtes מצפיה או מביקור בו³⁰. מנגד, השימוש כרוך בעליות: הפסד כספי עלול להיגרם עקב הגבלת תוספות לבנייה; שיפוץ בניין המועד לשימור יקר על פי הערכה בכ-20%-40% משיפוצו של בניין רגיל³¹. גם החזוקתו של בניין שנועד לשימור עשוי להיות יקרה יותר מתחזוקתו של בניין רגיל בغالל שימוש בטכניקות בנייה ובחומרים מיוחדים.

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

ד' לויינסון-זמיר, היבטים חלוקתיים של שימוש מבנים, דיני היפויי הראויים ו"זכויות בנייה עכירות" 29

(TDR), משפטים, כרך לא, חוברת 1, אפריל 2000. 30

ח' יIRON, שימוש מבנים למטרות כלכליות: תועלות כלכליות, מכון ון ליר, 16.12.04. 31

בנושא עלויות השימור חשוב להזכיר את הזכות לפיצויים. על פי חוק התכנון והבנייה, לא יראו קרקע כנפגעה אם בהוראות התכנית נכללו מגבלות שונות המפורחות בסעיף 200 לחוק "ובלבך שהפגיעה אינה עוברת את תחום הסביר בנסיבות העניין ואין זה מן הצדק לשלם לנפגע פיצויים". החכות לפיצויים אינה מוגבלת למי שנפגע משינוי השימוש במקרקעין, והוא חלה גם על מי שנפגע בעקבות מהשימוש שהוא במרקען אחרים, ובכלל שמדובר במקרה הנפגעים נמצאים בתחום התכנית או גובלים עמה.

לאור ההשפעות הכלכליות של פעולות השימור על התפתחות הרשות המקומית, היה ראוי שבעת הכנת תוכניות שימור למתחמים ולמבנים תבחן הרשויות המקומיות את התועלות הכלכלית שלן ואת השפעותיה התכנוניות הישירות והעקיפות על המערכת העירונית וכיינו אומדנים ובדיקות לגבי עלויות השיפוץ של מבנים לשימור. בבדיקה עלה, כי ברשותות המקומיות שבוחן נעשה בדיקה מורחבת לא הוכנו אומדנים ולא נעשו בדיקות לגבי עלויות השיפוץ של מבנים המיועדים לשימור. כמו כן, רק בירושלים, באאר שבע, בחיפה ובפתח תקווה נבחן באופן חלקי הפוטנציאל הכלכלי של השימור.

בקשר זה יש לציין במיוחד את עיריית תל אביב: בשנת 2000 הוכן עבור עיריית תל אביב דוח שטרכתו הייתה לאחרת ההשפעות המקרו-כלכליות של השימור על כלכלת העיר³². נמצא הבדיקה מלבדים על שינוי השימוש הכספי ועל פעולות עסקיות ברמה גבוהה (שירותי הסודה, מקצועות חופשיים, מוסדות פיננסיים, אומנים וסופרים). כמו כן, בשנת 2002 הוכן עבור עירייה דוח אומדנים של עלויות השיפוץ של מבנים שנועד לשימור.

במצב החוקי הנוכחי נושא הרשותות המקומית במחלוקת עלויות השימור. בבדיקה עלה כי עקב כך בחלק מהמקרקים נמנעות הרשותות המקומית מהכננת תוכניות לשימור או מאישור תוכניות המחייבות שימוש מחשש שיוטל עליהם לשלם פיצויים בסכומים גדולים. לדוגמה, עיריית ירושלים ועיריית חיפה ציינו בתשובה למשרד מבחן המדינה כי תשלום פיצויים הוא מעססה כבדה על קופתן של הוועדות המקומיות לתכנון ובניה, והן אין יכולות לשאת במלות השימור לבדן.

החוק מפנה לבעל נכס שנפגע מהחלת הוראות שימור על הנכס שבבעלותו זכות לקבל פיצויים, אך אין מתנה זאת בשימוש בפועל של המבנה. לכן רשותות מקומיות עלולות למצוא עצמן משלמות פיצויים לבעל נכסים בעקבות אישור תוכניות שימור, בלי שמבנים אמורים ישומרו.

משרד הפנים השיב למשרד מבחן המדינה כי נושא זה נמצא בטיפול במסגרת קידום הצעות לתקן החוק.

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

מימון השימור

היטל השבחה

על פי התוספת השלישית לחוק³³, "סכומים שנגבו כהיטל מיועדים, אחרי ניכוי הוצאות הגדינה לרבות הוצאות של ערו'ר לפי תוספת זו, לכיסוי הוצאות של הוועדה המקומית [תיכנון ולבניה] או של רשות מקומית אשר העורר לה לפי סעיף 12 להכנת תכניות במרחב התכנון או בתחום הרשות המקומית, לפי העניין, ולביצוען, לרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצרכי ציבור, כפי שהוגדרו בסעיף 188 לחוק [תיכנון והבנייה], ולרבות הוצאות שימור אחר או הפקתו, לפי התוספת הרביעית".

למרות האפשרות למן שימור מבנים באמצעות כספי היטל ההשבחה עליה מממצאי הבדיקה המודרבת כי רק שתי דשיות מקומיות השתמשו בכיסים אלה למימון הוצאות שימור מבנים, לתכנון שימור או לתשלום פיצויים לבני נכסים שבבעלותם נכסים הרואים לשימור.

בחיפה והערו'ר, בשנים 1995-2003, כ-22 מיליון ש"ח מכספי היטל ההשבחה למימון ההכנה של תכניות שימור ופיתוח של מתחמים מיועדים לשימור. **בבאר שבע** והערו'ר 0.85 מיליון ש"ח, שחלקם מכיספי היטל ההשבחה, לשיפור מזוזון הנגב. **עיריות ירושלים, טבריה, פתח תקווה, צפת וsharpum, המועצה המקומית כפר קמא והמועצה האזורית בגליל המזרחי** לא השתמשו ישירות בכיספי היטל ההשבחה למימון הוצאות לשימור מבנים, לתכנון שימור או לתשלום פיצויים לבני נכסים המועדים לשימור.

בתשובה של **עיריית ירושלים** למשרד מקרקם המדינה מאי 2005 צוין כי היטלי ההשבחה הם מקרו' תקציבי להכנת תכניות וכלל הכרוך בכך, אך קשה לצפות כי היטלי ההשבחה יישמו גם לתשלום פיצויים, משום שלא ניתן שהעירייה תකדיש את כל כספי היטל ההשבחה לבתים היחידים. נדרשים פעולות ותמരיצים כלכליים נוספים. **המועצה האזורית הגליל התיכון** השיבה באוקטובר 2005, כי היטלי ההשבחה שנגבים אינם מקרים את הוצאות הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, ואין שום אפשרות למן שימור מבנים מסוימים. על מנת שהמועצה תוכל לבצע את המוטל עליה בנושא שימור אתרים יש למצוא פתרון מערכתי לסוגיית המימון.

לדעת משרד מקרקם המדינה, יש חשיבות רבה לשימוש במקור מימון זה לשיקום אתרים ולشימורם, גם אם אין מקרה את עלויות השימור של האתרים ברשות, לאחר שהוא מעיד על החשיבות שמייחסים לעניין מקבל החלטות בה. שימוש כזה בכיספי היטל עשוי לעודד גורמים נוספים להשתתף במימון שימור מבנים ואתרים ברשות הרשות המקומית ובעקיפין הוא עשוי לסייע לגידול בהכנסותיה לאחר שהמבנים יושמרו. מן הרואי שהרשויות המקומיות יבחן את האפשרות לעשות בו שימוש.

תקציבים לשימור מבנים ואתרים

הוצאות השימור ממוננות בחלקו מתקציב בסעיפים ייעודיים זה בתקציב הרגיל זה בתקציב הבלתי רגיל (להלן - תב"ר). הוצאה כי רק שמונה 162 רשות מקומית שהISCO למשרד מקרקעין המדינה הקצו בשנת 2003, התקציבים ייעודיים למימון חנון של שימור אתרים או לשימור עצמו, ובשנת 2004 - רק 11 רשות. עוד עליה כי רק בשלוושת הרשותות המקומיות שבחן נועתה בדיקה מרווחבת הוקצו כספים לשימור.

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

בתשובה עיריית **ירושלים** למשרד מקרקעין המדינה מאי 2005 צוין כי ניצול התב"ר הראשון היה חלק עקב אי-הגשת חשבונות על ידי היוצאים; בעקבות הביקורת שלחה להם העירייה תזכיר. עוד צוין כי ממועד סיום הביקורת ועד ספטמבר 2005 ינוצלו כ-60,000 ש"ח נוספים. לגבי התב"ר לאחר צוין כי עקב פרישת אחד הספקים ועיכוב בחתימת חוזה עם מחליף ובגלל עומס העבודה על רוכת השימור נוצל רק חלק קטן ממנו.

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

עיריית **פתח תקווה** השקיעה בשנת 2002 כ-37,000 ש"ח בשיפור מגדל מים וציר קיר. בשנת 2004 ובשנת 2005 עד מועד סיום הביקורת, מרץ 2005, לא הוקצה התקציב מיוחד לשימור.

משרד מקרקעין המדינה העיר לשויות המקומיות כי מן הרואי שיקבעו מסגרת התקציבית לשימור המבנים ואתרים על פי תכנית עבודה הכלולה סדרי עדיפויות ברורים.

תרמיזים

שימור מבנים מטיל נטלכלכלי על בעלי נכסים, על שכרים ועל דיירים מוגנים, ונינתן אפוא לחתם תרמיזים כלכליים לשימור הבניינים ולחזוקתם לשם עידוד בעלי הנכסים לשמור את בתיהם. בחקיקה נקבעו תרמיזים שבודדים יכולת מקומית לממן ולעודד פעולות לשימור ולפזרות בעלי מבנים. בביטחון עליה כי הרשותות המקומית עושות שימוש מועט בכלים אלה, אם בכלל. להלן פירוט:

1. **מתן פטור מארנונה :** סעיף 9 לחותפת אפשרות מתן פטור מתשולם ארנונה לבעלים של מבנה המועד לשימור בכפוף לסייעים שבסעיף ולמידת הפגיעה בנכס.

הוועלה כי ברשותה שבחן נעשתה בדיקה מרווחבת לא נעשה שימוש בסעיף זה. נמצא כי הסיבה לכך נועוצה בכך שרשימת האתרים לא עוגנה בתכנית סטטוטורית.

2. העתקת הטבות מס, מענקים ולהלוואות: אמצעים אלה נקוטים במדינות רבות וביניהן ארצות הברית, אנגליה, קרואטיה, הונגריה, יפן, מקסיקו, בלגיה, שודיה, גרמניה, פינלנד ובולגריה.³⁴ בישראל אין תמריצים כאלה.

3. שינוי השימוש המותר במבנה: דרך נוספת לפיצויו היא שינוי השימוש המותר במבנה, למשל שינוי מגוריים למטרות רווחיות יותר כמו משרדים. ניתן לעשות זאת על ידי שינוי הייעוד של המקרקעין בתכנית או על ידי התרת שימוש חורג על סעיף 146 לחוק התכנון והבנייה. התרת שימוש חורג היא זמנה מוגבל בלבד ועל כן אין בכך פיצויו הולם, אולם הגבלה זו לא תחול אם בתכנית השימור עצמה תהיה התאפשרות לאפשרות להתר שיטות חורגים ללא הגבלת זמן למען השגת עידי השמור, יקבע סוג השימוש החורגים המותרinos וכור'.³⁵

רוב הרשויות המקומיות שבחן נעשתה הבדיקה המורחבת לא בחנו את האפשרות לקדם ולעודד את שימור המבנים באמצעות תמרץ זה. עיריית חיפה עשתה שימוש בכליזה בשימור מתחמי המושבה הגרמנית ואדי ניסנאס, שבהם שונה השימוש המותר במבנה מגוריים לשילוב של מסחר ומגורים.

בתשומת עיריית ירושלים למשרד מזכיר המדינה צוין כי היא בוחנה את האפשרות לעודד שימוש באמצעות שינוי השימוש במבנה, אך יש לבחון כל מבנה ומבנה לעצמו.

4. מתן זכויות בניה נוספות: בחכנית בניין עיר נקבעות, בין היתר, זכויות הבניה החלות על המבנים בתחום התכנונית. ניתן לממן שימוש מבנים ואחרים באמצעות מתן זכויות בניה מוגדרות ליזמים ולהנתנון למשל בשימור המבנים והאדריכלים שבשיטה התכנונית בידי היוזמים. בנסיבות אלה יעוגן השימוש בדרך כלל בהוראות התכנונית.

לרשויות מקומיות כרשות תכנון עצמאית או כחלק מועמדה מרחיבת לתכנון יש אחריות לתכנון העיר, וכן, לדעת משרד מזכיר המדינה, על הרשותות לשקל את האפשרות להנתנון מתן זכויות בניה נוספות ליזמים כימיון שומר מבנים ואחרים, בתכנונו וביציאתו לפועל, ולקבוע כלליים מתאימים ליישום תמרץ זה.

מן הרשויות המקומיות שבחן נעשתה הבדיקה המורחבת השתמשו בתמרץ זה בתכנון או בפועל עירייה **באך שבע** ועירייה **פתח תקווה** (ראו בהמשך). בתשובה מאוגוסט 2005 מסרה עיריית חיפה למשרד מזכיר המדינה כי בפרויקטיהם שבהם יש מבנים מיועדים לשימור היא מעודדת שימוש על ידי מתן זכויות בניה באמצעות שטחי רצפה כשטחים נוספים מעבר לזכויות המקונות לבני הפרויקט.

משרד הפנים השיב למשרד מזכיר המדינה כי הנושא מטופל באמצעות קידום הצעת החוק של עירייה תל אביב-יפו ובמסגרת הרפורמה בתחום התכנון וציין כי לשכטו המשפטית מתנגדת לשימוש בכלי זה מהשש כי יפתח פתח לניהול לא חוקי ברשויות המקומיות.

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

ד' לויינסון-זמיר, שם עמ' 83. 35

5. **ביצוע בשלבים :** ניתן לקבוע בהוראות תכנית או בנוסח התיירות בניה סעיפים שמתנים ביצוע של תכנית במימושה בשלבים. במקרים כאלה יינתנו ליום או לבעל הנכס זכויות והטבות מסוימות כגון תוספת אחזוי בניה, אכלוס המבנה או היתר להרשות לבנה קיים רק לאחר שהוא יום או בעל נכס יעשן פעולה לתועלתו הציבור ויכולן לשמור מבנים ואטרים, שהרשota המוסמכת לאשר את התוכנית מעוניינת בהן. ברשותה המקומית שנבדקו בדיקה מורה, מלבדobar שבע ופתח התקווה, נמצא כי הוועדות המקומית לא שколо לכלול בתוכנית תנאים של ביצוע ההוראות בשלבים. בכך אין עולות להחמיר הזדמנות להבטיח את שימור המבנים.

6. **העברת זכויות בניה :** אחד העניינים הפוגעים בשימור מבנים ואטרים הוא החשש מפגיעה בזכויות קיימות של בעלי הנכסים. פגיעה כזו מהייתה, כאמור, תלולים פיצויים לפי סעיף 197 לחוק. פרט לפיצוי כספי, ניתן לפחות בעלי נכסים באמצעות העברת זכויות בניה. על פי שיטה זו, זכויות בניה או אחזוי בניה שלא ניתן לנצלם עקב השימוש מועברים לקרוע אחרות השיכת לבעלים או לקרוע של אנשים אחרים המונינים בפיתוח אינטנסיבי יותר מזה שהוותר לכל הchèלות באזורה. האפשרות להעברת זכויות אמרה למנוע את הפגיעה בבעלים ואת הצורך בתשלום פיצויים. השימוש באמצעות זרף באזה"ב³⁷ אך לא בישראל.

בתל אביב נעשו ניסיון ראשון לככלו בתכנית מתאר פיצוי לבעל מבנה שימוש או ליום באמצעות ניוד זכויות. תכנית 2650 ב', "תוכנית שימור מבנים ואטרים בתל אביב", אושרה על ידי הוועדה המחווזת תל אביב בינוואר 2005. בהוראות התכנית פורטו תMRIצים לשימור מבנים באמצעות העברת זכויות בניה, ונקבע לכך מפתח. הוספה שטחי בניה נועדה לעודד שימוש מבנים, וכן נקבע כי כל תוספת אחזוי בניה תוננה בהבטחת הביצוע של כל הוראות השימוש הנוגעות למבנה או למיניהם לשימוש רצון מהנדס העיר.

החוק מתייר לחלק מחדש זכויות בניה שניתנו בתכנית אחת ומסמיך את הוועדה המקומית לעשות כן. מבחן המדינה העיר בדוח קודם³⁸ על הבעייתות שעשויה להעתור במקומות שבו זכויות בניה מועברות לנפגע ללא מקרה יעד מסוימים (זכויות בניה "צפות"). עם זאת, בפסקה שניתנה לאחר פרסום הדוח³⁹ נקבע כי "תיכון נסיבות שהבן תהיה הרשות התכנונית רשאית להשתמש בניויד כשית פיצוי; והשאלה אם ניוד זכויות במקרה פלוני מהולך סביר, ראוי שתהיבחן על-פי נסיבותיו של המקרה הנוכחי".

בהתאם לתקנון שימור מבנים ואטרים ובכפוף למוגבלות שיטת העברת זכויות בניה, מן הרואי כי הרשות המקומית יבחנו את האפשרות להשתמש בניויד זכויות למיניהם ואטרים. משרד מבחן המדינה העיר למשרד הפנים כי מן הרואי ישבחן את האפשרות לתת לוועדות התכנון הנחיה ברוח זו.

משרד הפנים מסר בתשובה כי בתוכיר הצעת החוק המתבסש נקבעים כלים לשימור מבנים ומתחמים. מינהל התכנון תומך בשכלול הכלים שיאפחו שימוש בניויד זכויות למימוש מטרות

³⁶ אחזוי בניה - היחס בין השטח הבניי לשטח המגרש.

³⁷ בסקר שעשו באזה"ב בשנת 1997 נמצא 107 תוכניות ניוד זכויות (Transferable Development Rights) ב-25 מדינות (אי גולני, ל' אשד, ז' ברקאי, ד"ה החקיר בחיקת תוכנית השימור תא-2650/ב/).

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 אברם לב נ' הוועדה המחויזת לתכנון ולבנייה לאחר שבע ואחרים, פורסם בתקlein.

ציבוריות, ואולם כאמור השימוש בכלי זה שניי בחלוקת מחשש כי יפתח פתח לניהול בלתי תקין ברשותות המקומיות.

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

בתשובה הודיעה המועצה האזורית הגליל התיכון למשרד מזכיר המדינה כי פתרונות כמו הגדלת זכויות בנייה, שינוי השימוש המותר במבנה והעברת זכויות בנייה רלוונטיים אך ורק לשטחים פרטיים, ובמקרים אלו, לאור ריבוי בעליים (ירושים), נוצרות בעיות משפטיות שיווצרות קשיי בימוש הזכויות. עיריית טבריה הודיעה למשרד מזכיר המדינה, כי העירייה מודעת לכל דרכי מימון השימור הנזכרות.

מ-162 הרשויות שהשיבו לשאלון, רק 28 חתיכסו לעניין, ורובן - 19 (68%) - ציינו כי אין משתמשות בתמരין כלשהו לעודד שימור נכסים בידי הבעלים או בידי מזקיהם. שיש רשותה השתמשו בהוספה זכויות בנייה כתמരין לשימור, רשות אחת העניקה פטור מארנוונה, רשות אחת קיזזה הילל השבחה, ורשות נוספת עלות של תיק תינוער.

לדעת משרד מזכיר המדינה, מן הרואי שמשרד הפנים ומשרד האוצר יבחן אות האפשרות לקבוע תMRIIZIM לשימור, שכן אלה יכולים להפחית את ההתקנדות הציבורית לו ולהקנות לכלול הרוכש את היכולת לעמוד בדרישות התקניות. תMRIIZIM כאלה עשויים לעשות את השימור החלפה כדאית ורוחנית לבעלים.

משרד הפנים השיב כי נושא התMRIIZIM הכלכלי לשימור מקודם באמצעות הצעות החוקיקה השונות.

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

שימור מבנים ואתרים ברשויות שנבדקו

ירושלים

בירושלים יש (מלבד האתרים בעיר העתיקה) יותר מ-3,000 מבנים ואתרים הראויים לשימור. אתרים ולמבנים אלה חשיבותו עולמית ולאומית. תוכנית מתאר מקרקית 62 שאושרה בשנת 1959 היא המצע הסטטוטורי להכנון בירושלים. התוכנית לא עסקה כלל בשימור ואפשרה הריסה שכונות מסורתית רבות. מהנדס העיר הודיע לועדת השימור הירונית בדצמבר 2003 כי מספר האתרים והמבנים שראויים לשימור בירושלים גדול בהשוואה לערים אחרות, וכך טעויות שנעשו בעניין זה עלולות להיות חסרות תקדים בהשפעתן.

שימור מבנים ואתרים

הטיפול בשימור מבנים ואתרים בירושלים מופקד בידי המחלקה למדיניות התכנו שבאגף התכנו בעיריית ירושלים. במחלקה מועסקת רכזת שימור (שמלאת גם תפקיד נוסף).

ועדת השימור ורשימת מבנים ואתרים המיועדים לשימור

הכנת רשותת האתרים המיועדים לשימור (להלן - כרטסת השימור) בירושלים בשנת 1967 ועד יולי 2005 לא הסתיימה. בתכנית אב ירושלים 1968 (שהוכנה בשנים 1968-1967) רשומה כרטסת השימור הראשונה של העיר; נכללו בה 1,033 אתרים. בספטמבר 2002 הוקם צוות שימור שתפקידו לה坦 למהנדס העיר ייעוץ מקצועי בעניין עצמן כרטסת השימור לקרה עגינה בתכנית אב. במשך השנים נוספות נספרו לכרטסת והורדרו ממנה מבנים ואתרים, ונתחננה רוכזו במספר יישומי מחשב שלא שולבו בכללם במערכת המידע באגף ההנדסה.

תכנית אב ירושלים 1968 ורשימת האתרים שנכללה בה לא קיבלו מעמד סטטוטורי. אף שהמצוות המקצועית לענייני שימור סיים את עבודתו בכל הנוגע לשכונות רחבה בסוף 2004, ביוני 2005 טרם דנה ועדת השימור ברשותת המבנים המיועדים לשימור בשכונה זו, ולא הושלמה הכננת הכרטסת. היעדר כרטסת מאושרת ומעוגנת סטטוטוית פוגע בתכנית וביצוע של מדיניות השימור העירונית. עקב כך נותרו מבנים יהודים רבים ללא הגנה.

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

תיאום ונוהלי עבודה בעניין שימור מבנים ואתרים

בעקבות ליקויים שנמצאו בבדיקה של מזכיר המדינה ירושלים באפריל 2004⁴⁰ בוגע לתיאום בין אגף העירייה בנושאי שימור מבנים ואתרים ולהיעדר נהלים בעניין זה, ציינה מנהלת האגף לתכנון העיר (במכתב אל מהנדס העיר ממאי 2004) כי עתידיים לחול בעיריה מספר שינויים ארגוניים. היא ציינה גם כי האגף לתכנון העיר מכין נהלים להסדרת עבודה ועדת השימור ורכזת השימור, לניהול ולארגון כל המבנים הרואים לשימור ולהקנת תיעור.

עד יוני 2005 שינויים אלו אומצו בחלקם, וטרם פורסמו הנוהלים. כמו כן נמצא כי במערכת המחשב העירונית אין צוין המלמד שתכנית או תיק כלשהם הובאו לדיוון בועדת השימור.

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

לעיריית ירושלים אין מידע מדויק אשר לפיו ניתן לדעת אילו מבנים הינם מבנים מיועדים לשימור (מבנים הכלולים בכרטסת או שחלוות עליהם תכניות שימור). כמו כן אין בידיה רשימה מרכזית של מבנים מיועדים לשימור הכלולים בתכניות בניין עיר.

בתשובהה למשרד מבקש המדרינה 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 הכלולות הורות שימורAMILLOTOT-155, אתרים ומבנים בתחום העיר שהוגדרו ראויים לשימור משיקולים היסטוריים, דתיים, ארכיטקטוניים ואסתטטיים. כמו כן, במהלך השנים אושרו בערבה ירושלים 33 תוכניות בניין עיר לשכונות ולמחמיים שבן הראות שימור, ואושרו עשרה תכניות של מבנה תאטרון החאן ליד תחנת הרכבת וה坦ית בית עגנון בשכונת תלפיות. בראשית שנות השבעים גובשה תכנית מתאר לעיר העתיקה ולסביבתה - עמ/9. נוסף על כן, תכניות שימור למספר שכונות ומתחמים נמצאים בשלבים שונים של הליכי אישור (למשל שכונות רחבה ובית הכרם).

נמצא כי עיריית ירושלים לא פעללה ליישום חלק מתכניות השימור, כגון תכנית לשכונות הבוכרים, למאה שערים ולbattery אונגרין, אף שהן אושרו לפני שנים רבות.

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

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

בתשובהה למשרד מבקש המדרינה מסרה עיריית ירושלים כי אכן, במהלך השנים נבנו בתחום התכנית תוספות שרובן תרמו לשימירת אופי המבנים, אך אחרות אין מוצלחות ואף הזיקו לבנייה המקורי.

מקורה אופייני לפגיעה במבנה שנועד לשימור הוא בית לוייר (רחוב כובשי קטמן 21). הבניין, הכלול בכרטסת השימור הירושית, נבנה בשנות השישים של המאה העשרים על ידי הקבלן שאחין עבר משפחחת לוייר מוינה, ושימש כפנסיון לפקידי משל ברייטים. במרס 2005 אושרה בקשה להוסיף לו קומה ומעלית יצוקנית, להעתיק חלק מחזית המבנה (חלון עם אלמנט שיועד לשימור) ולהרכיבו בדופן הבניין. הבקשת תואמה עם הנהלת האגף לתכנון העיר ועם רכוזה המקורי.

מהאחר שעלה פי התכנית החלה על המגרש, יש בו זכויות בניה מוקנות, התוספה אושרה אף על פי שהיא פוגעת בחזותו וב貌ו, ולאחר בנייתה לא ייחשב עוד הבניין בניין אופייני.

3. תוכנית מתאר מקומי ירושלים 2000 - במועד סיום הביקורת הייתה תוכנית המתאר החדשה לעיר בשלבי הכנה אחורוניים. התוכנית מקדישה פרק מיוחד לשימור ו מבחינה בין שני סוגי תוכניות שימור: תוכניות המישומת במידה רבה ותוכניות שUNKRONOTIHN ופרטיהן אינם מושמים.

שימור מבנים ואטרים

התקנית מציעה כי יוכנו ל-29 מתחמים במערב ובאזור העיר תכניות חדרות מפורטות הכוללות הוראות שימור. במסגרת זו יוגדרו הבניינים הרואים לשימור, ויקבעו הנחיות ארכיטקטוניות מפורטות לגבי.

בהוראות התקנית המתאר המוצעת המתיחס 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 החולות בשטח או בשימושים המותרים במקום על פי התקנית מאושרת".

תכנית המתאר שומרת על זכויות הבניה שהוקנו בתכניות קודמות ובמיוחד בתכנית 62 משנת 1959, שהנחתה זכויות בנייה לשכונות הוותיקות ולא הושם בה דגש על שימור. כתוצאה לכך בשכונות המיועדות לשימור כמו רחבה יש זכויות בנייה מוקנות שטרם מומשו, אשר עצם קיומו מעורם קשיים על פועלות לשימור, ומימושן יפגע בסגנון המקורי של הבניין ובcychודו (שהצדיקו שימור).

בתשובהה למשרד מבחן המדינה מיולי 2005 מסרה עיריית ירושלים כי לא ניתן לבטל זכויות בנייה מוקנות מכוח התקנית 62, הוואיל והדבר כרוך בחשлом פיצויים על פי סעיף 197 בחוק. להערכתה, מדובר בתקציב גדול בהרבה מהescoים של כל היטלי ההשבחה שהעירייה גובה.

החוק מקנה לבעל נכס את הזכות להבע פגיעה במרקען שבבעלותו עקב אישור התקנית. לעומת זאת, לוועדה המקומית הזכות לגבות היטל השבחה מבעל נכסים אשר עברו ערכם עליה כתוצאה מאישור התקנית. לדעת משרד מבחן המדינה, הסיכון בחשיפה לתביעת פיצויים צrisk להוות רק מרכיב אחד במקול השיקולים שעיריית ירושלים בוחנת לפני קבלת החלטה בנוגע למבנים המיועדים לשימור.

בפרק על שימור המורשת הבניה הכלול בדף ההיסטוריה מתאר 2000 אין כל התייחסות לתריציז שימור אפשריים פרט להעברת זכויות בנייה.

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

עיריית ירושלים מסרה למשרד מבחן המדינה ביולי 2005 כי אין בתכנית המתאר פירוט של תמריצים לשימור אחרים לאחר שהדריך כורך בשינויים של חקיקה ורשות, למשל מתן פטור מהיטל השבחה או הקלות בארכונה.

משרד מבחן המדינה העיר לעיריית ירושלים כי יש הטבות שהיא יכולה בתכנית אשר אין מהיבאות שינוי בחוק, כגון מתן זכויות בנייה. נמצא כי בהוראות התקנית חסרים אלמנטים חשובים כמו עקרונות השימור; מדרג של מבנים ושכונות ראויים לשימור לפי סדר עדיפות; רשותם בתים לשימור לפי עקרונות קריטתה השימור.

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

פגיעה במבנים המיועדים לשימור

1. שכונות רחבה

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

בשנים האחרונות נהרסו ברחבה ובטלביה, באישור ועדות התכנון העירוני, כמה מבנים הרשומים בכרטסת השימור - בית בסן, בית פונר והבית ברוחוב אורלוודוב 9. נוסף על כך המליצה ועדת השימור העירונית להרשות שני מבנים הרשומים בכרטסת השימור - מבנה ברוח' אבן שפירות 17-19 ומבנה ברוח' אבן עזרא 14. ההחלהות על הריסת המבנים ניתנו בגין לדעת מהנדס העיר ולהמלצת צוות היועצים לשימור, ולא נימוק. בפרוטוקול היישבה שבה נדון המבנה ברוח' אבן עזרא נושא דביוו של מהנדס העיר: "הבנייה נשוא הדין הינו אחד הבניינים החשובים שנבנו ברחבה והדעת אינה סובכת כי ועדת השימור העירונית היא זו שתכורות את הבניין... יש בכך ממש שידור מסר שלילי לציבור".

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

בנוגע למבנה ברוח' אבן שפירות היהודי יי"ר ועדת השימור העירונית למשרד מקרקם המדינה ביולי 2005 כי לאחר ביקור במקום סבورو רוב חברי הוועדה כי לבניין אין ערך אדריכלי או ערך היסטורי. הייתה שהועצת המשפטיה הבהיריה לחבריו הוועדה כי כרטסת השימור בעיריית ירושלים אינה סטטוטורית, אפשר בהחלט לקבל החלטות בגין דרישות בה. עיריית ירושלים השיבה למשרד מקרקם המדינה בעניין שני המבנים כי בדרך כלל חברי ועדת השימור שוקלים בכבוד ראש את המלצת הדרוג המוצע, ואולם הוועדה אינה "חותמת הגומי" של הדרוג המוצע, ולפעמים היא מחליטה אחרת.

(ב) מאפריל 2004 מכינה עיריית ירושלים תכנית מתאר חדשה לשכונות רחבה. על מנת למנוע פגיעה או שינוי מבנים אשר כוללים בתחום התכנית, פרסמה הוועדה המחויזת לתכנון ובניה באוגוסט 2004 הوذעה, בהתאם לסעיף 77 לחוק, בדבר הכוונת תכנית מתאר לשכונות רחבה וקביעת תנאים להוצאה היתרי בנייה ואישור תשריט חלוקת קרקע, בהתאם לסעיף 78 לחוק. בין היתר, נקבע בהודעה כי ינתנו היתרי היסה ורק לבנים שאינם מופיעים בכרטסת השימור.

הכנת תכנית מתאר לשכונות רחבה הכלולה הוראות והנחיות שימור נועדה לשמר את מבני השכונה. אולם הוצאה כי בעוד התכנית נמצאת בשלבי תכנון, אושרו לבניין נכסים תוספות בינוייה בהתאם לזכויות הבניה המקונות מהכנסיות קדומות. תוספות אלה משנות את הבניינים המקוריים וכפוגעות בשימושם. למשל, למגרש ברוח' רד'ק 28 הוצאה היתר בנייה המותר את הריסת המבנה

הקיימים ובנית מבנה חדש. על פי מסמכי עיריית ירושלים, המבנה נמצא ראוי לשימור על ידי צוות תכנון שכונת רחבה וצוזת יועצי השימור של מהנדס העיר. נמצא כי המבנה הנדון לא נכלל בראשית המבנים שפורסמה בהודעת הוועדה המחויזת, וביולי 2003 ובאוגוסט 2004 מסרה העירייה ליום שרכש את הנכס מידע תכנוני בגיןו לנכס שלא כלל אזכור כלשהו لكن שהמבנה מיועד לשימורו. לאור המידע שנמסר ליום, נאלצה העירייה להוציא הirection להריסה לבניינה.

בתשובות עיריית ירושלים למשרד מבחן המדינה מילוי ומקטובר 2005 צוין כי ועדת השימור העירונית תחכנן בנובמבר 2005 כדי לאשר את כרטסת השימור לרוחבה. עוד צוין כי "יש למדוד מהמקרה הנדון ברחוב דרכ' 28 ולהפיק ממנו לקחים על נוהלים נוספים... כך שתקלות מסווג זה לא יהו שוכן".

רשימת האתרים לשימור מבנים בתחום עיריית ירושלים טרם אושרה, ומبنיהם המיעודים לשימור נעלמים מנופה של העיר או שנגרם להם נזק בלתי הפיך בגלל היתרים שעיריות ירושליםנותנת. הליyi התחנון אינם惋רים את הריסת המבנים בשכונה, הנעשית בהיתר. משרד מבחן המדינה העיר לעירייה כי עליה לא רק להציג על כוונתה לשמר אלא גם לעשות זאת.

2. מבנה ברוח אAMIL זולה

הבניין ברוח אAMIL זולה 5 כולל כרטסת השימור ונבנה בשנות השלישיים של המאה העשירה בסגנון בנייה ערבי אופייני ומוסמן בכך החלה על השטה. ועדת השימור העירונית אישרה במאי 2004 בקשה להוסיפה לו שתי קומות ומעלית בחזית. גם במקרה זה ההחלטה התקבלה בוגדרות להחות הדעת של האגף לתכנון העיר.

3. מתוך הרכבת

מתוך הרכבת הממוקם בדרךם העיר כולל כ-105 דונם בין המושבה הגרמנית לבין מתחם עומריה במערב, שכונת ابو טור במזרח ושכונות בקעה בדרום. במסגרת הנטה תב"ע למתחם נעשה בשנה 2003 סקר ארכיטקטוני-היסטוריה הכלול המלצות בעניין שימורי⁴¹. המתחם חולק לשולשה חלקים עיקריים: תחנת הרכבת; בניין המדפיס המשלחי ומתהם המכילה הטכנולוגית "עמיד-בירון". בבניין המדפיס המשלחי לא חלו שינויים בשנים האחרונות.

(א) מבנה תחנת הרכבת הוא אחד מבני הציבור היחידים שהוקמו בתקופת השלטון העות'מאני. הוא שימש את נסעי הרכבת מאז 1892, עת הופעל קו מסילת הברזל מיפו לירושלים. לבניין המקוריא ערך היסטורי וארכיטקטוני רב; והוא מייצג את מרכזיותה של מסילת הרכבל מיפו לירושלים ואת תרומתה להתחפתחות העיר, בעיקר במחצית הראשונה של המאה העשירה⁴². המבנה כולל כרטסת השימור של עיריית ירושלים.

מבנה התחנה וסביבתו הקרויה כוללים בתכנון מתאר משנת 1987 הקובעת שהם אתר לאומי שמיועד לשימור. בתכנון נקבעו הוראות שימור ועיצוב שלפיהן לא תותור הריסת אתר לאומי, לא

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

דו"ח על הביקורת ברשויות מקומיות

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, ובינואר 2005 הייתה המבנה עזוב ומוזנחת, ונשדרו ממנו חלקיים. בשל מצבו המידדר של המבנה העירייה מבקשת מברק המדינה לעיריית ירושלים כי מן הרואי שבהתאם לסעיף 14 למוספת הרכיבית לחוק, היא תבקש מההנדס העיר לבחון את האפשרות לחתור חותם דעתה אשר לפיה האתר בסכנת הרס. אם אמנים תיגתן חוות דעת צזו, תוכל העירייה לדרש מבעל הנכס לתחזוק אותו ולשמרו, ואם הוא לא יעשה כן, תוכל העירייה לעשותה את העבודות החינניות למניעת הריסתו עצמה ולהייב את הבעלים בהחזר ההוצאות.



תמונה 4 : מבנה תחנת הרכבת



תמונה 5 : גרפייטי והזנחה במבנה תחנת הרכבת

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

(ב) בשטח מתחם המכללה הטכנולוגית "עתיד-בירון" ניצבים מבנים ומכללי דלק המיועדים לשימור בהתאם לחב"ע 5090 שהייתה במאי 2005 בשלבי הכנה. המתחם כולל שלושה מבני אבן שנבנו בתקופת המנדט הבריטי, ושלושה מכללי דלק וכן מבטן ווגם גג מהכת משופע. עד לשנות השמונים של המאה העשיריים היה זה מתחם של מכללי דלק ווגם. בתקופת המנדט ואחריה שימשו מכללי הדלק לאחסון מלאי הדלק של ירושלים בכלל ושל תחנת החשמל הסמוכה לפטר. בסקר שנזוכר לעיל הומלץ לשמר את מבנה האבן ואת שלושת המכלים בנימוק ש"מكبץ ציורי" זה של מכללי דלק ממחיש את תפוקודו המקורי של המתחם ואת חשיבותו הרכבת באספקת אנרגיה חיונית לירושלים".⁴³

בדצמבר 2004 פנו שני יזמים, יוזם פרטி ומר רמי לוי, חבר מועצת עיריית ירושלים וחבר בוועדת השימור, בבקשתה לשימוש חורג במבנה מתחם הרכבת ולשינויו "יעוד הקרקע" מאחסון דלקים ושמנים למסחר. ועדת המשנה לתכנון ולבניה החליטה במאי 2005 לאשר את הבקשה בתנאי שלא יעשה כל שינוי במעטפת המבנה.

סעיף 145 לחוק קובע כי הקמת בניין או הוספה לבניין קיימ או כל תיקון בו למעט שינוי פנימי טעוניים היה.

דו"ח על הביקורת ברשותות מקומיות

בבדיקה שעשו עובדי האגף לתכנון העיר בעיריית ירושלים במאי 2005 הם גילו כי במקום נפרצו פתחים לחלונות ולדלתות במעטפת של שלושת מצלוי הדלק ושלושת הבניינים במתחים; המכלים נצבעו בצבעים בווקטים במקום הבהיר החשוף המקורי; הריצוף המקורי פרוך והמקום רוץ' באירועים חדשים; הווקטו גרים מדרגות והוצבו אדניות; גגות במבנים במתחים חזוק.

לנוכח מצאים אלו הנחה מנהל האגף לרשויות ופיקוח את יחידת הרישוי במאי 2005 לא לאשר את השימוש המבוקש במבנה ולהקפיא את הטיפול בבקשתו.

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

משרד מבקר המדינה העיר לחבר המועצה מר דמי לוי כי הוא רואה בחומרה את העובדה שנבחור ציבור, החבר בועדת השימור הירונית ואמון על יישום הוראות החוק, עשה פעולות שאינן מתאימות עם חובת הנאמנות שלו ופגעות בכספי המנהל הציבורי התקין.

בתשובה עיריית ירושלים למשרד מבקר המדינה מיולי 2005 צוין כי היוזמים פועלם לקבל התייחסות בניה כחוק שתהיה בהם התייחסות לנושא השימור. חבר המועצה מר דמי לוי לא השיב למשרד מבקר המדינה למורת הפניה אליו.

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

צווות בין-משרדית לבחינות סוגיות הקשורות לשימור מבנים ואתרים היסטוריים בינויו 2004 החליטה הממשלה להקים צוות בין-משרדית לבחינת סוגיות הקשורות לשימור מבנים ואחרים היסטוריים ותרבותיים בירושלים. על פי החלטה, הצוות יורכב מנציגי הגופים האלה: משרד האוצר, משרד החינוך, משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון, משרד הרווחה, עיריית ירושלים, ועדת השימור הירונית של ירושלים, המועצה לשימור והניהול, ובראשו יעמוד נציג יזר' ועדת השרים לענייני ירושלים.

על הצוות הוטל לבחון את הכלים העומדים לרשות עיריית ירושלים לצורך שימור אתרים ההיסטוריים ולהמליץ על הדריכים לשיפור יכולת עיריית ירושלים למש את מדיניות השימור ברמה החקיקתית, המנהלית והתקציבית. נקבע כי הצוות יגיש את המלצותיו ליז"ר ועדת השרים לענייני ירושלים בתוך חודשיים.

ambilhor שעשה משרד מבקר המדינה עולה כי הצוות התקנס לראשונה באוקטובר 2004 וקיים פגישה נוספת סוף 2004. עד מועד סיום הביקורת, בשנה וחצי מיום הקמתו, לא הגיע הצוות את המלצותיו ליז"ר ועדת השרים לענייני ירושלים. התברר כי לא נעשו כל פעולות ממשיות לקידום שתי החלטות שקיבלו הצוות.

נוכח יהודיה של ירושלים וחסיבות אטריה, מן הרואי שעיריית ירושלים והצווות יפעלו
לקידום שימור המבנים והאטרים 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 ומוסמך מושב המושל. האורבניים התורכיים בבאר שבע יהודים בארץ ישראל וכול רשות של כ-30 רחובות בצורת שתי וערב המכilia כמוון מבנים ריבועיים שאורך הצלע שלהם 60 מ"ר כל אחד. בתים מקוריים רבים וחוזיותם רבות עדין עומדים על תילם.

קובץ רשימה של אתרים

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

נמצא שועדת השימור בחורה את האתרים שהכלילה ברשימה משנת 1994 מרשימה אחרת על סמך מין האתרים לפי קטגוריות: לשימור, לשחרור מידי, לא לשימור וכך, בלי שנימקה אף מינו אתרים, ובפרט אלו שנקבעו שלא ישמרו. חלקם, בסופו של דבר, נהרס. ועדת השימור לא הציגה נתוניים חשובים כגון זהות הבאים, החשיבות ההיסטורית והארדילית של האתרים ושימוש אפשרי בהם. היא לא ציינה אילו אלמנטים ראויים לשימור שעל פיהם יוכרו ויסווגו האתרים לשימור. באפריל 2005 העלהה ועדת השימור הצעה לקביעת עקרונות ודרגות לשימור בעיר ההיסטורית באר שבע. וכן מינתה הוועדה צוות חברים "لتיקון עקרונות ודרגות לשימור בעיר ההיסטורית באר שבע".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה השימור, כי במשך כ-11 שנים לא עדכנה את רשימת השימור למרות פוטנציאלי האתרים הרואים לשימור בה, ובפרק זמן זה עדין לא הצליחה לגבש אמות מידה, עקרונות ודרגות לשימור לכל נושא סופי ומוסכם.

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

ביקורת העלמה כי המידע השטחי שעיריית באר שבע מחזיקה בו לגבי כל האתרים הוא שמותיהם וכתובותיהם, וailo את הנתונים הנוספים הנחוצים, המפורטים לעיל, אספה העירייה לגבי אתרים ייחדים.

44 התקופה הכלקוליתית (ביבונית: קליקוס - נחוות; ליתוס - אבן) נמשכה מן האלף החמישי ועד לפני הספירה בקירוב.

אפשרויות פיתוח האתרים

לפי חזור מנכ"ל משרד הפנים 4/99, על ועדת השימור לפרט ברשימת האתרים את אפשרויות הפיתוח של כל אחר. לפי תכנית האב לעיר העתיקה משנת 2000, על עירייה באר שבע "לקבוע את מתכונת התמזרץ, האכיפה והענישה על כל פעולה הקשורה לנושא השימור" ולהודיע לבאים מהי בדיקן מדיניותה. בשנים 2004-2005 החלו להתבצע אפשרויות פיתוח לאתרם בשטח העיר העתיקה כחלק מהליך התכנון למתחמי הנחל והפיקוד (ראו להלן).

נמצא, כי בלבד מהתכנון במתחמי הנחל והפיקוד, עיריית באר שבע לא בדקה אפשרויות פיתוח ליתר האתרים ולא צירה הלוות שישמשו לבאים לשמר את נכסיה כגון הגדלת זכויות הבנייה שלהם או העמדת קרקע חלופית לרשותם.

תכניות מפורטות ובהן הוראות שימוש

1. תכנון בעיר העתיקה

שטח העיר העתיקה, כ-650 דונם, נוצר מופדר ומוחנן באופן טבעי מרכז העיר החדש. שימורה של העיר העתיקה לשם ביטוס מעמדה של העיר באר שבע כבירת המטרופולין - חיבורו גדולה.

(א) **תכנון כולל :** משרד הבינוי והשיכון ועיריית באר שבע בשיתוף משרד הפנים יזמו הכנמת תכנונית אב לכל שטח העיר העתיקה במימון משרד הבינוי והשיכון, וזוהשלמה בשנת 2000. יעד מרכזי לתכנונית האב הוא פיתוח מוקד פעליות מרכזית באר שבע תוך ניצול הפוטנציאל הכלכלי הטען בו. תכנונית האב קבעה עקרונות וקווים מנהיים גם בנושא השימור: סימון המבנים המייעדים לשימור, עיצוב הרחובות, הגדלת זכויות הבנייה, קביעת סדר עדיפויות לשימור מבנים בבעלויות ציבורית על סמך בחינה כלכלית, היבטי תחבורה וחניה וכד'. בהתאם לתכנונית האב, עיריית באר שבע ומשרד הבינוי והשיכון חילקו את שטח העיר העתיקה לשולשה מתחמים: המתחם הצפוני, שבו הושם דגש על מסחר ועל משרדים; מתחם הנחל, שבו הודגשה חשיבות התיירות; ומתחם הפיקוד, שבו הושם הדגש על מגוריים.

לפי תכנון מפורטת שהחל עלי העיר העתיקה וקיבלה תוקף בשנת 1983 מוקנים אחוזי בנייה רבים בשיעור של כ-50%-70% משטח המגרש לבניית בתים של שתיים-שלוש קומות, וקומה רביעית אפשר להקים בנסיגת מהחזית. לפי טוויות של שתי תכננות שבhalbיכם למתחמי הנחל והפיקוד, המצב הפיזי של מרבית האתרים גROUT. הן כוללות הגדרה מחדש של ייעודי קרקע וזכויות בנייה; הוראות שימוש של הבניינים ההיסטוריים, של הרשות האורבנית המקורית ושל העצים לשימור; פיתוח מערכת הדריכים וסדרוג מגראת התשתיות. התכנונית מציעות אחוזי בנייה רבים בשיעור של כ-150%-180% משטח המגרש בבניינים שלא יהיו בהם יותר מארבעה-חמש קומות במקומות מסוימים. הוראות התכנונית מציעות להעניק תמരיצים לפיתוח ממשי של המתחמים; תמരיך נוסף הוא מתן תוספת בשיעור שלא יתרוגג מ-10% משטח המגרש במגרשים שנקבעו להם דרגות שונות של שימוש. ובקפן של כל זכויות הבנייה (במגרשים המייעדים לשימור ובמגרשים שאינם מייעדים לשימור), על פי תכניות אלו, הוא עשר שנים מיום אישורן. לאחר מכן זכויות הבנייה 90% מן הזכויות המפורטוות בהוראות. בספטמבר 2005 היה משרד הבינוי והשיכון אמור לאשר את הטויטה, ולאחר מכן היא אמורה לעמוד לועודה המקומית ולוועדה המחויזת.

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 מונח שימושי לשימור ברחוב בית אשל במתחם הצפוני

(ב) **תכנון נקודתי** : בשטח העיר העתיקה יש כמה בתים בervalות פרטיה ששומרו ביזומה פרטיה. הבולט הוא ביתו המרשימים של עארף אלעארף, מושל נפת הדרום בעבר. בתים פרטיים אחרים בעיר העתיקה שומרו פתוחים לקהיל משך 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 החיל לשעבר (בייס לילד השיח'ים), אתר קצין העיר. עיריות באר שבע טיפול באתרים אלה: (1) בית המושל (מוזאון הנגב) : זהו האתר היחיד שהעירייה שומרה. (2) המסגד באתר בית המושל: לפי מסמכי העירייה, רשות העתיקות אמורה לשמור את המסגד באמצעות החברה הכלכלית לפיווה באר שבע. במרס 2005 שופצה המעלפה החיצונית של המסגד. (3) פארק המדע: בשטח תכנית פארק המדע יש שני מבנים מיועדים לשימור - בית הספרليلדי השיח'ים, שישומר במסגרת התכנית, ובית הספר מצדה, שהוחלט לשחזר שני שלישים ממנו. בספטמבר 2004 החליטה הוועדה המחוקית להפקיד את תכנית פארק המדע בתנאים, ובאפריל 2005 הארכאה את משך הזמן שנקבע למלוי 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

את תחנת הרכבת הטורקית במתחם רמבי"ס קיבל תוקף סטטוטורי כאשר מיועד לשימור לשנת 1983, ובשנת 1991 הכרז עליו שר הפנים רשותית אתר לאומי; הוא כולל שלושה מבנים ומגדל מים.

תכנית מתחם רמבי"ס אושרה בה בניה של מגדלי מגורים רב קומות. בתכנון מתחם רמבי"ס לא התקיישה ועדת השימור לקיומו של האתר הלאומי המועדר לשימור ולשאלה כיצד ישתלב במרקם האורבני המתווךן. על כן מסרה המועצה לשימור בינוואר 2002 שבתכנית הגובלות באתר הלאומי ראוי להתייחס אליו "ולהתאמין לשטח האתר ואופיו". לפי מסמכי תיק התיעוד של תחנת הרכבת משנת 2004, הקמתה של שכונה עירונית צפופה מאוד במגדלים רב קומות שכונת רמבי"ס בצדדים לתחנת הרכבת הובילה ל"העלמות והתמוססות מתחם הרכבת".

הועודה המחויזת מסורה בתשובה מאוגוסט 2005, כי במועד אישור התכנית היה הניסיון הנזכר בכל הנוגע לשילובים אפשריים בין חדש ויישן מועט, וגם המודעות לנושא השימור לא הייתה גדולה.

בחקוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998, נקבע כי במידה שלאדר לאומי יש ערך מיוחד ושאי השיר לאיכות הסביבה בהסתמכת 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 לתחנה הרכבת שבמתחם רמבי"ס. התכנית משמרת שלושה מבני אבן בלבד. לפי תיק התיעוד, "בעקבות השינויים וההזנחה מצב המבנים מעורער ודרושה בהם עבודות שימור קפנדית".

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

משרד מבחן המדינה העיר לוועדה המקומית, לחברת הכלכלית ולועיטה המקומית כי לאחר שמדובר בשימוש תחנת הרכבת כאתר לאומי, מן הרואי שיישקו לשמר יחד את כל מבני התחנה ובכללם מגדל המים, גם אם יש לשנות את תחומי התכנית לשם כך.

לדעת משרד מבחן המדינה, לאחר שימושה מוגמה של מעורבות יותר ויותר גדרה של החברה הכלכלית בתכנון העיר וביזמות הנוגעת לנכסים בה, מן הרואי שראש עיריית באר שבע וי"י הדירקטוריון של החברה הכלכלית ינחתה את החברה, שיש לקחת בחשבון בתכניות פיתוח את שימוש האתרים כחלק בלתי נפרד מפעילות לפיתוח האזור וכזרז לפועלות כלכליות.



תמונה 7 : תחנת הרכבת הטורקית לרגלות רבי הקומות במתחם רמ"ם

הрист מבנה ראוי לשימור

בנובמבר 1994 הוחליטה ועדת השימור לשמר את אחד המבנים החשובים ביותר בהתפתחות העיר ואחד מבנייה הבוואוס הייחודיים. בשנת 1994 החלה על המוקם תכנית בניין עיר המקנה זכויות בניה ל-4,500 מ"ר שטחי מסחר ועוד כ-2,250 מ"ר למוסדות ציבור. ביולי 1994 יזמו בעלי הנכס תכנית מפורטת להגדלת זכויות הבניה במקום; התכנית אושרה בספטמבר 1995, והשירה את המבנה, שאמור היה להשתלב במתחם, על תלו בשימושו המקורי.

אף שהמבנה הוכרז מיועד לשימור בשנת 1994, הוועדה המקומית והוועדה המחויזת לא ציינו בהוראות התכנית ובתשරיט כי מדובר במבנה כזה. למעשה, לפי פרוטוקול ישיבת מועצת עיריית באר שבע מיוני 1996, מקבל החלטות ידעו בשעת אישור התכנית בספטמבר 1995, כי כדי למש את זכויות הבניה לפי התכנית המוצעת על היוזמים להרוס את המבנה. בישיבתה באפריל 1996 הוחליטה ועדת השימור להסיר את האתר מרשותה לשימור (ההחלטה שפירושה להרוס אותו) בהתקבש על חוות דעתו של מומחה מטעם החברה המפתחת, אף על פי שלאמתו של דבר, חוות דעת המומחה דנה בתיקון הכספי העlianן של התקורה העשיי אבסט ולא בהリスト המבנה או בהリスト התקורה. מועצת העיר אישרה את ההחלטה בינוי 1996.

מהמסמכים עולה כי ההחלטה להסיר את המבנה מרשותה השימור התקבלה בוגיג' גמור לחווות דעתו של מתכנן "תכנית אב מתאר עירוני ופיתוח מטרופולין" באר שבע" (להלן - המתכנן) שביקש דיון חדש בעניין.

דו"ח על הביקורת ברשותות מקומיות

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

בשנת 2005 הייתה תכנית המתמחם בהליכי תכנון לבנייה שלב ב'; يوم התכנינה ביקש זכויות בנייה נוספת (מעבר לזכויות הבניה המוגדרות שאושרו ב-1995) באתר המבנה שנחרס.

משרד מקרקם המדינה העיר לעירייה באר שבע כי החלטות ועדת השימור ומועצה העיר להטייר 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 הבניה דוח, ובו נקבע שנדರשו "חיזוק הקיר או החלפת הקטע המסוכן ע"י בניה חדשה".

נמצא כי מחלקת הפיקוח דרשה מן הבעלים וממחוזקי הנכס לתקן או לבנות מחדש את הקיר, בלי לציין כי מדובר במבנה המיועד לשימור ובלאי לכורן את הדרישות האלה בהנחות שימור מתאימות.

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

מיימון השימור וקביעת תמריצים לצורך זה
 כאמור, עד מועד סיום הביקורת, מרץ 2005, שמרה עיריית באר שבע את בית המושל הטורקי בלבד (מוואן הנגב), ובנין המסגד לשעבר היה בשיפוצים. שימור בית המושל מומן ברובו מכיספי גורם ציבורי (3.35 מיליון ש"ח), והעירייה הוסיפה עוד 0.85 מיליון ש"ח ממקרותיה.

לפי דיווח מיחידת גזירות עיריית באר שבע הקצתה העירייה, בשנת 2005, 0.7 מיליון ש"ח מכיספי גורם ציבורי לשיקום תחנת הרכבת הטורקית; העירייה לא הקצתה לכך סכומים נוספים. עלות השיקום והשימור של האתר גבוהה הרבה יותר מסכום ההשתפות של הגורם הציבורי, ואית היתרה ימננו, לפי התכניות, משרד החינוך ותרומות ותמכות שיגייסו עיריית באר שבע והמועצה לשימור.

את פארק המדע אמורה לממן עצמה. חלקה של עיריית באר שבע במימון הפרויקט, 10 מיליון ש"ח, אמור להיות מושולם מכיספי הגורם הציבורי.

לראשות עיריית באר שבע עומדות דרכי נספנות לממן את השימור או לעודד את ביצועו כמפורט להלן:

1. **ニיצול היטלי היבטי היבטי :** עיריית באר שבע השתמשה בתקציב הבלתי רגיל, שאחד מקורותיו הוא היטלי השבחה, לצורך שימור בית המושל.

שימור מבנים ואטרים

2. מתן **זכויות בנייה נוספות**: בשטח עירית באר שבע תוכנו בעשור האחרון תכניות מניבות הכנסה ורווחיות זכויות בנייה באזורי הגבולים באזוריים שביהם יש מבנים לשימור או באזוריים סמוכים להם כגן (א) תכנית רמ"ס לבניית שכונה מגורים בת כ-1,000 יחידות דיור שאושרה בשנת 1996, הגובלת בתחום הרכבת הטורקית. (ב) תכנית מתמחה אליו כהן מדרון לצומת אל כהן וסמן לרחוב רמ"ס שבשוליו העיר העתיקה, שאושרה בשנת 2001. הוועדה המקומית הווועדה המחויזת לא השתמשו במתן זכויות בנייה מוגדרות כתמരץ לשימור אטרים בתחום תכניות אלה מסיבות שונות. (ג) תכנית כפר דרום לבניית 144 יחידות דיור במגדלי מגורים וכי קומות ברחוב כפר דרום השוכן בשוליה הדרום מערביים של העיר העתיקה, שאושרה בשנת 2004.

עירית באר שבע בתשובה מאוגוסט 2005, כי "ערכי הקרקע הנוכחים בארא שבע לא מאפשרים, בדרך כלל, להטיל על יזמים מטלות ציבוריות כמו מימון בנייתם ובכללו להקים פרויקט כלכלי". עם זאת "אגף ההנדסה והחברה הכלכלית לפיתוח בארא שבע, ישקו לו בשלב עתידי שמאים חלק מזכויות התכנון של התכניות המפורשות" אשר יבחן "את האפשרות להעמסת מטלות שימור על ערכי הקרקע בכל אחר ואטר".

הוועדה המחויזת מסורה בתשובה מאוגוסט 2005, כי "ככל שילוב גורמים פרטיים בשימור הוא דרך אפשרית ולעתים עדיפה למימושו של שימור", אולם המודעות הציוביית לכך ולהשיבות השימור בכלל גוברת רק בשנים האחרונות.

לדעת משרד מבקר המדינה, ככל שעירית בארא שבע, הוועדה המקומית והוועדה המחויזת יהיו מודעות לחשיבות שימור המבנים והאתרים ולתרומתו לעיר מבחינה אסתטית-אדינלאית, היסטורית, תרבותית וככללית, ואם שימור המבנים והאתרים ומימונו יידונו כאשר יגובשו תכניות בנין עיר, תגבר המודעות לכך גם בקרב היוזמים, ויקל גיוסם לטובות העניין.

חיפה

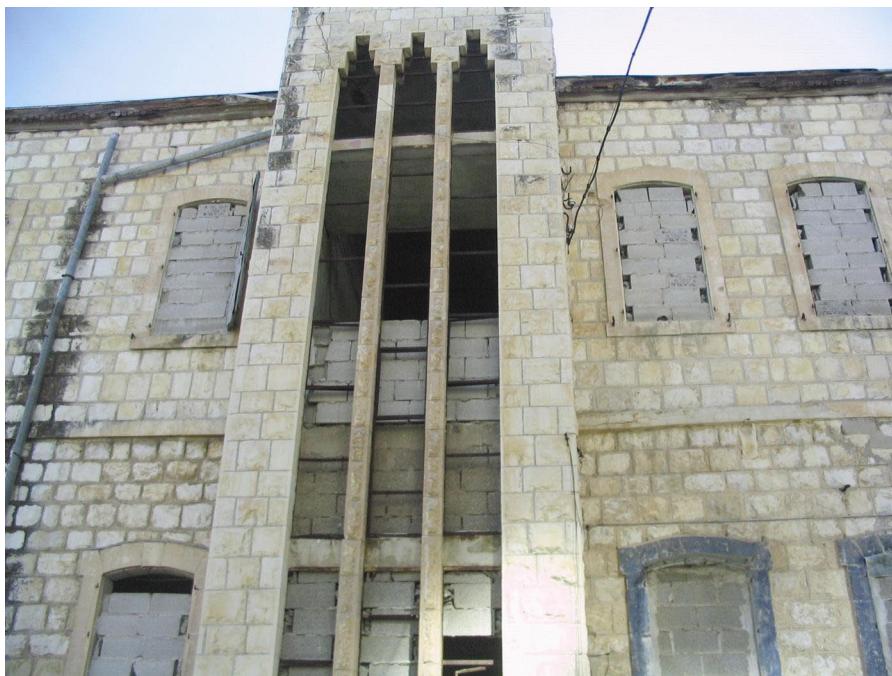
חיפה מצטיינת ב מגוון סגנוןם ארכיטקטוניים המשקפים את ההיסטוריה שלה ואת תרבותה של תושביה. הטיפול בשימור מבנים ואתרים מופקד בידי היחידה לשימור אתרים שהוקמה בשנת 1993 במחלחת מהנדס העיר. לעירית חיפה נוהל כתוב לגבי הcntת סקרים בעניין מבנים ומתחמי המועדים לשימור.

1. ועדת השימור החליטה באמצעות התשעים כי כל בקשה להיתר בנייה הנוגעת לבניין או למתחם שימושיים לשימור, תובא לדין בה לפני שיתקיים דין בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. במרס 2005 החלטה ועדת השימור הירונונית על אמות מידת שלפיהן יוחלט אם יש להעביר את כל הבקשות להיתר לדין בוועדת השימור הירונונית או לדין בחיק מהן בוועדה המקומית לאחר קבלת חוות דעת מקצועית של היחידה לשימור אתרים.

2. במאי 1984 פורסמה עירית חיפה ורישה אשר כללה כ-250 אתרים מיועדים לשימור. הדרישה ממשמשת זה שניים ורבות את משרד המנדס העיר כבסיס להתיווית מדיניות בנושא. היא הוכנה על פי אמות מידת שגובשו עם החברה להגנת הטבע ועם המועצה לארץ ישראל יפה, והעירייה פועלת על פיהם.

דו"ח על הביקורת ברשויות מקומיות

רשימת השימור העירונית של עיריית חיפה כללה בשנת 2005 מידע על הגוש, החלקה והכתובות של כ-2,500 חלוקות שבהן מבנים ומתהנים מיועדים לשימור בעיר, למשל מבנים מהמאה ה-18-19 בעיר התתית, בניין הטמפלרים במושבה הגרמנית ובכרמל מן המאה ה-19, מבנים בסגנון המנדטורי ובסגנון הבין-לאומי של תחילת המאה העשורים בבת גלים, בהדר הכרמל (למשל: בית אמיל תומא) ובהר הכרמל (חלקים מבנים בודדים, וחלקים נמצאים במתהנים המיועדים לשימור).



תמונה 8 : בית אAMIL תומא

הבדיקה העלתה, כי רשימת המתהנים 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, וסכתת הרס מרוחפת עליהם.

בתשובהה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 הודיעעה עיריית חיפה שהפיקתה של רשימת השימור לסטטוטורית חושפה את העירייה לתביעות פיזויים (סעיף 197 לחוק) ומצריכה קרן עירונית להשלום פיזויים. העירייה הosiיפה כי אין לה אפשרות לשאת בעלות כה גבוהה 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 מאושזרות לשימור: חפ/1826 "רובע האומנים בשולי אדי סליב", שאושזרה בשנת 1985, ו-חפ/1601 "ואדי סאליב", שאושזרה 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 העשירה, כולל את פיתוח ציר המושבה המרכזית 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 הריבועית לחוק, עיריית חיפה מוסמכת לבצע מהנדס העיר שיבחן את האפשרות לחתור חותה שלפיה לצורך נשקפת סכנה ממשית של הרס. אם תינגן חוות דעת כזו, תוכל העירייה לדרש מעבב הנכס לתחזוק אותו ולשמרו, ואם הוא לא יעשה כן, תוכל העירייה לעשות את העבודות החינניות למניעת הריסתו של האתר בעצמה ולהייב את הבעלים בהחזר החוצאות.

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 הבאווהארס ותוכנן על ידי אדריכל שתכנן בתים רבים בעיר. המבנה מיוחד ביופיו, דו-קומתי, בעל איקוונות אדריכליות יוצאות דופן המתבטאות, בין היתר, בעיצוב חזיתתו ובפרטיו הייחודיים כגון מרפסות ופרוגולה על הגג. ביולי 1999 החלטה הוועדה לשימור לצרף את המתחם לרשות השימור של עיריית חיפה.

מתוך הבניה עולה כי בשנות השמונים נעשו במבנה שינויים ללא היתר: הבעלים סגרו ארבע מרפסות בקומת הקרקע והרסו פרוגולה על הגג. המרפסות הן אלמנט ארכיטקטוני חשוב ביותר המאפיין את סגנון הבניין. עיריית חיפה הוציא צווי הפקת עבורה ליום של סגירת המרפסות, ובתגובה לכך הוא הגיע לשגירה שלא להתייחס לפרוגולה שנחרסה.

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

באפריל 2002 ביקש היום חידוש אישור לשינויים ולחוספות בניה בקומת המרתף, בקומת הכניסה ובקומת א' ולchosפת שתי קומות, על-פי תב"ע החלה על החלקה. כנתאי למטען ההיתר החלטה הוועדה המקומית שהhitר יותנה בשיפוץ המבנה ובשימורו וב盍זרות המצב לקדמותו. ואולם היום המשיך בעבודות ללא היתר. בספטמבר 2004 יצא ליום צו הרישה מינהלי.

בתשוכתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005, הודיעה עיריית חיפה כי לאחר שהתגללה שהבעליים עבד במבנה הוצאנו נגדו צווי הריסה. כמו כן הוצאה צו הרישה מינהלי בגין בנייה בשטח

דו"ח על הביקורת ברשותות מקומיות

פרט פתחה ; ביצוע הכו עוכב על ידי בית המשפט, וניתן לבצע החלט מינוי 2006 אם לא יצא היתר בנייה עד אז.

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

2. בית רוזנפלד

המבנה בטילת בת גלים (רכיף פנחס מרגולין 25) כולל בראשית השימור של עיריית חיפה משנת 1991. הוא נכלל בגבולות התכנית שעשאה האדריכל ריכרד קאפרמן לשכונות בת-גלים בשנת 1922. המבנה שוכן ליד מבנה הקזינו המפואר, שהוא אותה תקופה מוקד בילוי ופעילות חברתיות. בית רוזנפלד מיועד לשימורו כמבנה המייצג את סגנון הבואה האוס. הוא מתאפיין בחחלים וביצוב חדר מדרגות ייחודיים ובשימוש בחומרי גלם מיוחדים בחדרים רוזנפלד. מתוקף צו ירושה עבר המבנה שהוקם בשנת 1933 שימוש בכית מגורי 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 מזונח, חסוף, עזוב ופרווץ. באפריל 2001 הוכן סקר שימור למבנה, וביוני 2001 אישרה ועדת השימור את המלצות הסקר והנחיותיו. בשנת 2003 הוחכרו השטח והמבנה לעמota, כדי שזו תהיה אחרית לשימור המבנה ושקומו. במאי 2003 הגישה העמותה בקשה להיתר לשינויי ייעוד מבנה ציבורי, לשינויים ולשיפוץ כללי. השימוש במבנה כמבנה ציבורי הוא שימוש חריג. במאי 2004 נתנה עיריית חיפה את היתר המבוקש, ובתחילת 2005 החלה העמota בשיפוץ המבנה ובביצוע השינויים בו, בהתאם להנחיות סקר השימור למבנה.



תמונה 9 : בית רוזנפלד

3. מבנה בשכונת הדר הכרמל

המבנה כולל ברשימת השימור עד לשנת 1991. המבנה הוא אחד מהמבנים הראשונים בשכונת, ומשמש דוגמה מובהקת לבית מגורי אקלקטי⁴⁵ ומפואר משנות העשרים של המאה העשורים.

לבניין נוספים חלקים בלתי-חוקיים בקומת הקרקע שהחסמו את החזיות הקרמית שלו לרבות הכניסה המפוארת אליו ופגעו קשות באופיו. בשנים 2004-2003 ננו הרים לעירייה חיפה בבקשת לאפשר מתן תוקף חוקי לתוספות או לחלק מהן באמצעות תכנית מפורטת שתשנה את המעד התכנוני במקומם, והbijעו נוכנות לעצב את התוספות ברוח הבניין. בתיאום עם השירות המשפטית של העירייה המליצה היחידה לשימור לועדה המקומית לדוחות כל בקשה כזאת וכן לא לאפשר הגשת תב"ע נקודתית על פי הצעת היזמים. לדעת היחידה לשימור, יש למצות את הדין עם הבעלים, להרשו את התוספות הלא חוקיות מסביב לבניין ולחשוף את המקרה.

במאי 2004 החליט בית המשפט לעניינים מקומיים לבטל את צו הפסקת העבודה השיפוטי שניתן במרס 2004, הוואיל והיום המציא אישור כי השינויים בוצעו והסתינו עוד בשנת 2002, לא נשקפת סכנה ליציבות הבניין, והבקש התחייב לא להמשיך בעבודות בניה.

בחשובה מאוגוסט 2005 הודיעה עיריית חיפה למשרד מקרקם המדינה כי הוצאו שלושה צוים הרישת מינהליים בגין חריגות בניה ורבות היקף במבנה מהשנים 2001-2003, והבקשות לביטולם נדחו בערכאה אחת או יותר. בתום הביקורת היה העניין תלוי ועומד בבית משפט לעניינים מקומיים שהודיען בשלושת הציגים אחד בו. בסיוף הגישה העירייה תביעה משפטית נגד בעלי הבניין בגין בניה ללא היתר.

על עיריית חיפה ועל הוועדה המקומית לפעול בתחום ובאפקטיביות נגד הבניה הבלתי חוקית ובכך למנוע קביעת עבודות בשטח שאין עלות בקנה אחד עם הוראות השימור.

4. בית הנג'אדה

בית הנג'אדה ברחוב הגיבורים 29, שהיה בית ועד השכונות העerbיות המזרחיות בחיפה לפני הקמת המדינה, הוא בניין בן ארבע קומות הממוקם בשולי שכונת חילסה, בסמוך לגשר גדור.²² באפריל 1948 השתלטה עליו מחלקה מגדור, 22, וקרב גבורה זה הפק סמל המאבק על חיפה במהלך מלחמת הקוממיות. החל מילוי 2000 הביתה בעלות עיריית חיפה. על פי תמן"א, 21, "זוכנית 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 שייהי אתר הנצחה ומרכז קהילתי. במועד סיום הביקורת, יוני 2005, היה המבנה מזונה ונטוש בחלקו: קומת המרתף והקומה השנייה היו אוטומות, והמדרגות המובילות לקומה הראשונה והמדרגות לגג היו הרוסות. הוא אף שימש, לדברי עובדי מחלקת מהנדס העיר, כמאורת סמיים.

משרד מקרקם המדינה העיר לעיריית חיפה ולועדה המקומית כי עליה לפעול לאישור התכנית ולשימורו של המבנה בטרם יהיה מאוחר מדי.

פתח תקווה

את פתח תקווה, "אם המושבות", הקימה בשנת 1878 קבוצה מאנשי היישן, שרכשה מהאוכלוסייה הערבית המקומית את אדמות אומלטס. בתחום הראשוני של פתח תקווה נבנו ברוחם חובבי ציון וברוחם פינסקר, שבו דרו מיסידיה. לפי רישומי עיריית פתח תקווה היו בעיר בשנת 2004 כ-60 אתרים מיודדים לשימור, ווכם כולם קשורים ליטסודה, מרביתם אתרי התיישבות, ומייעוטם מבנים הבנויים בסגנון הבאוואוס. המבנים הישנים נבנו מכורכר, מבוץ ומטיט. הונחתם ואין-שיםorum גורמים להרס מואץ שלהם. בפתח תקווה פועל בהתקנות ועד ציבורו לשימור (להלן – ועד השימור ההנדבוני).

התיעצות עם גורמי השימור

בשנת 2001 החליטה עיריית פתח תקווה, כי "בתב"ע הכוללות מבנים לשימור, יש זמן גם את [האחריות לשימור]... לדין ולידע אותה לפני כן בדבר התכנית והחלטות הוועדה המקומית".

התברר, כי האחראית בתחום שימור האתרים בעירית פתח תקווה לא הזמינה לשימור ולדינויים החשובים על תכניות שיש בתחוםן מבנים לשימור שנדרגות בוועדה המקומית ובוועדה המחווזת. התברר גם שנציגה המועצה לשימור אינה מזמנת כלל לדינויים בוועדה המקומית בתכניות שיש בתחוםן מבנים לשימור, כדוגמת מנכ"ל משרד הפנים מס' 4/99.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובהה ביולי 2005, כי אין מקום להטריח את נציג המועצה לשימור לדינויים בוועדה המקומית, כיון שלעתים קרובות הדין בתכניות שיש בהן מבנים לשימור אינו נקבע על עניין השימור. המועצה לשימור מסרה באוגוסט 2005, כי העירייה מקפידה להתייעץ רק כשמדובר במבני ציבור ולא בנכסים פרטיים.

משרד מקרקם המדינה העיר לוועדה המקומית, שעלה להזמין לדינויה בכל תכנית הכוללת בשטחה מבנים לשימור נציג קבוע של ועדת השימור ומן הרואי שתעשה כן גם לגבי תכניות הגבולות במבנים לשימור. ראוי שגם הוועדה המחווזת תזמין את נציגי ועדת השימור והמועצה לשימור להשתתף בדיונים שהמציא לנכון, בהתאם להוראות סעיף 13 לתוספת הריבית לחוק, שמאפשר לוועדה המחווזת להתייעץ עם גורמי השימור. לשם קבלת החלטות אינטלקטואליות ולמען יחשיכי עבודה תקינית מן הרואי שעירית פתח תקווה תזמין את נציג המועצה לשימור לדין בתכניות שבתחום יש מבנים מיודדים לשימור או שכן גבולות בהם.

תכניות בניין עיר

תכנית כוללת לשימור

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

תכנית מתחם ד' לפיתוח לב העיר

תכנית מתחם ד' חלה על שטח בן כ-30 דונם במרכזו ההיסטורי של העיר שיש בו מבנים ורכים המזוהים לשימור, שרוכם כוכלים מוזנים, הרוסים או שרופים. מטרתה לפתח את לב העיר ובכלל זה לשמר את המבנים. תכנון המתחם החל בשנת 1997; מאז עברה התוכנית שלבי תכנון מתקדים בוועדה המקומית שכלו גם דיונים משותפים עם הוועדה המחויזת. בשנת 2004 הוחליטה הוועדה המקומית לשנות את מעמד התוכנית אב לתוכנית מתאר בעלת הוראות מפורחות, ובספטמבר באותה שנה המליצה להביאו לידי הוועדה המחויזת. על פי הוראות תוכנית מתחם ד', רשות המבנים שיישמרו על פיה מצורפת אליה כחלק בלתי נפרד מהרואותיה.

בביקורת הועלה כי רשימה כזו אינהணצא, ואף עירייה פתח תקווה לא הצליחה לאטור אותה לבקשת נציגי משרד מבקר המדינה.

בתשובה מילוי 2005 מנתה עירייה פתח תקווה ארבע סיבות להיעדר רשימה כזו: 1. התוכנית עדין בהלכי עבודה. 2. יתכננו בה شيئاוים מהותיים. 3. האתרים לשימור מופיעים בתשריט התוכנית. 4. רשות המתאים כבר ידועה כיון שהיא מופיעה ברשימה השימור של העירייה ובתחום התוכנית הכלולות לשימור פת/2000/20.

יש להזכיר שתשריט התוכנית אינו תחולף להרואותיה. בהיעדר רשות השימור המתיחסת לתוכנית מתחם ד' ונתונה קשה, או למעשה אי אפשר, להחיל הוראות בעניין שימור.

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

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

2. משרד מבקר המדינה השווה בין האתרים המסומנים לשימור בתשריט של תוכנית מתחם ד' ובין רשות המתאים האחרון שאישרה הוועדה המקומית (מדצמבר 2004) בשטח תוכנית זו. נמצא אי-התאמות ברישומי הגושים והחלוקת המופיעים בתוכנית מתחם ד' לעומת אלה שברשימה השימור.

דו"ח על הביקורת ברשויות מקומיות

יש גם קושי להזות מה בדיקת מיום באתרים בתחום תכנית מתחם ד', כיוון שרשות האתרים שאישרה הוועדה המקומית אינה מפרטת במקרים רבים אלו מבנים מיועדים לשימור וכיוון שבמפה של ועד השימור ההתנדבותי הסימוניים בענין מבנים הרואים לשימור שונים מלאה שכטכנית מתחם ד'.

משרד מבחן המדינה העירייה פתח תקווה כי כדי למנוע חילוקי דעתות והזיקות לפרשנות משפטית בעתיד עליה להකפיד על דיקום במספרי הגושים והחלקות ועל בהירות ההגדירות והסימוניים, במיוחד 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 המחויזת את עקרונות התכנון בתחום א' בתנאים מסוימים. התכנית הגדירה בתוכמה ארבעה מבנים לשימור: חזר מיכאל שפירא, בית סטולבסקי ברוח' פינסקר 8א, מלון ריבנוביץ' ברוח' פינסקר 8 ובית הכנסת במרכז המתחם.

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

נסף על כך, בית הכנסת שהוגדר בתכנית זו מיועד לשימור איו נכלל ברשימה השימור ולא ידוע על פי אילו אמות מידה נקבע שיש לשמרו. היהות שלהכרזה על מבנה מיועד לשימור יש השפעות כלכליות ואחרות מעבר להשארתו על תלו, על הוועדה המקומית להקפיד להזכיר 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 בתשובהה מיולי 2005, כי לנוכח מיועוט האתרים המטומנים כמיועדים לשימור שכטכנית מתחם א' ובעקבות התערבות ועדת השימור ועדת השימור ההתנדבותי היא שינתה את התכנינה והוסיפה לה את חזר מיכאל שפירא - הרפת והמבנים בחזיטת החזר.

הטייפול במבנים לשימור

לפי חוק עוזר לפתח תקוה (מבנים מסוכנים), התשנ"ה-1995, ראש העירייה מוסמך להכריז על מבנה כמבנה מסוכן לאחר שהוכיח לו לפי חוות דעת של מהנדס כי המבנה עלול לסכן את המחזיקים בו, את הציבור או את המבנים הסמוכים לו, ולהעביר לבailleums הودעה על מבנה מסוכן שדרוש בו תיקון מיידי (להלן - צו הריסה, אם הוא בסכנת התמוטטות מידית).

נמצא כי ייחידת מבנים מסוימים בעירייה פתח תקווה אינה מערבת את ועדת השימור בשיקוליה אם להוציא צו תיקון או צו הריסה לבנייה מיועד לשימור, אלא נתנה בידי ועדת השימור סמכות למתן החלטות לשיפוץ מבנה ולשיקומו לאחר שניתן לבעים צו תיקון.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריותفتح תקווה, כי מעבר לתקיפה החוני של ועדת השימור במתן החלטות ובפיקוח על תיקון ועל שיפוץ של מבנים מסוימים לשימור, יש חשיבות ניכרת למעורבות הוועדה בשאלת אם להוציא צו הריסה או להסתפק בצו תיקון.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהבדל בין מתן צו תיקון לבין מתן צו הריסה הוא הבדל מכריע הן לבניין הנכש, הן לעיריותفتح תקווה והן לציבור, ראוי שהעירייה תסדר הליך שידורש מתן חוות דעת של ועדת השימור על מבנה מסוון שהוא גם מבנה המיועד לשימור בטוטם הוחלט אם להוציא צו תיקון או צו הריסה.

נוסף לכך, מאחר שלמוסצתה לשימור מידע רב ואינטגרטיבי באשר לאפשרויות השיקום של מבנים מיועדים לשימור, ראוי שועדת השימור תהייעץ עמה בטרם הוכרע אם ניתן 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 מסוון לשימור במרכז העיר כמבנה מסוון ; במסמכיו עיריותفتح תקווה אף לא הוזכרה העובדה שהאטר רשות בראשית השימור של העירייה והוכרז מיועד לשימור. התברר כי בשנת 1989 הוציאה העירייה לבניין 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 שהבנייה בסכנת התמוטטות מידית, ועקב לכך ניתן צו הריסה נוספת והמבנה נהרס.

2. צו הריסה למבנה ב' - מבנה המיועד לשימור במרכז העיר :
בפבריל 2003 הודיעה עירייתفتح תקווה לבניי המבנה, בגוש וחלקה הנמצאים בראשית השימור, שהוא מסוון ויש לתקן תיקון מידי. כחודשיים לאחר ההודעה פנו בעלי המבנה לעירייה בדורישה להוציאו לו צו הריסה מאוחר שנשורף פעמיים, ולטענת מהנדס מטעם, המבנה מסוון לציבור. בדצמבר 2003 ניתן לבניי המבנה צו הריסה באישורה של האחראית השימור בעיר ובעקובתו נהרס המבנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על עיריותفتح תקווה למצות את כל האפשרויות להציג מבנים מסוימים לשימור מפני הריסה. מוצע>Create> ראשון שהעירייה תסמן בצורה בולטת בכל תיקי הבינוי שלהם בעירייה ובמערכת הממוחשבת שללה שהמבנים מיועדים לשימור.

3. צווי תיקון לארבעה מבנים לשימור : באפריל 2004 החלה עירייתفتح תקווה בהליכים להכרזה על ארבעה מבנים מיועדים לשימור שמצוון הנדסי ירוד כמבנים מסוונים. לטענה, היא הוציאה לבנייהם צווי תיקון.

משרד מבקר המדינה העירייה פתח תקווה, כי לאור הניסיון שתואר לעיל, שמלא מושגתו של צו תיקון מובילת למטען צו הרישה, עליה להකפיד כי בארכעות המקריות אלה ייאכפו צוותי התקון.



תמונה 10 : בית במתחם ד'

4. מבנים מסוכנים : בעיר פתח תקווה התרחשו שריפות במסבניהם רבים שהיו מיועדים לשימור ; שופתם הסבה לאזור נזק רב, לעיתים בلتיה הפיך, עד כדי חיסולו : המבנה בחצר נמי (נשרף ונחרס), המבנה בחצר גולדברג (נשרף ונחרס), המבנה בחצר למפרט (נשרף), בית ימיני (הagg נשרף), בית אלישיב (נשרף), בית ליפשין (הagg נשרף), בית גורף (הagg נשרף), חצר בומביי (הaggות נשרפו), חוות אטינגן (נשרף), יקב הברון (נשרף), חדר האוכל של גבעת השלושה (הagg נשרף).

שימור מבנים ואטררים



תמונה 11 : בית במרכז העיר - חזית הבית השוֹרֵף



תמונה 12 : בית במרכז העיר - החלל הפנימי

דו"ח על הביקורת ברשותות מקומיות

5. עבדות תחזקה במבנים מסוימים : כאמור, לפי סעיף 14 לתוספת הריביועית, אם נתן מהנדס העיר חוות דעת שלפיה לאחר המועד לשימור נשקפת סכנה ממשית של הרס, רשאית ועדת השימור לדרש מן הבעלים, באמצעות המהנדס, לבצע עבודות תחזקה באתר. בחוק עוזר לפתח תקווה (מבנים מסוימים), התשנ"ה-1995, יש הוראה דומה בנוגע למבנים מסוימים בכלל.

נוסף על המבנים שנשרכו, ברשימת המבנים המיועדים לשימור מצאו נציגי משרד מבחן המדינה כ-15 מבנים מזוחמים מאוד וביניהם בית נידין ובית הדפוס; מכם הירוד הוא בעיקר תוכאה של בלאי טבעי ושל היעדר פעולות תחזקה.

אף שגם עוזר לפתח תקווה (מבנים מסוימים), התשנ"ה-1995, וגם לפי התוספת הריביועית בסמכותה של עיריית פתח תקווה לעשות פעולות תחזקה כדי למונע הרס של אתר המועד לשימור ולהייב את הבעלים בהוצאות, היא מעולם לא השתמשה בסמכות זו.

משרד מבחן המדינה העיר לעירייה פתח תקווה ולזעדה המקומית, כי עליהן לקבוע מה הם המבנים המיועדים לשימור שדוחף בגין לבצע בהם עבודות תחזקה, ולבנות זאת לפחות בהתאם לסעיף 14 לתוספת.

עירייה פתח תקווה מסרה בתשובהה מיולי 2005 כי הנושא יטופל בתיאום עם הלשכה המשפטית שלאה ועל פי מדיניות מימון שתקבע.

הטיפול באטרים נבחנים

1. בית שכונת מחנה יהודה : בדצמבר 2000 החליטה ועדת השימור להכריז על מבנה בשכונת מחנה יהודה כמבנה מיועד לשימור. הוועדה המקומית אימצה החלטה זו בינוואר 2001. ביולי 2001 הוציאה הוועדה המקומית התראה לבני הנכס שעלהם להפסיק מיד את העבודות להריסתו שנעשו ללא היתר. התברר שהוועדה המקומית נמנעה מלנקוט צעדים משפטיים נגד מבצעי הריסה, כיון שהוא לא פרסמה הורעה על הכוונה להכריז על אחר זה כאטר לשימור, לפי התוספת הריביועית, ולא פרסמה כל הגבלות לפי סעיפים 77 ו-78 לחוק התקנון והבנייה, ולכן, לדעת עיריית פתח תקווה, לא היה לה בסיס חוקי לפוליה נגד בעלי הנכס.

משרד מבחן המדינה העיר לעירייה פתח תקווה, כי עליה לוודא שמדובר במקרה לא יישנו ולהකפיד לפרסם הורעה ואיסורים מתוך החלטה מהחוק התקנון והבנייה. אמונה הוועדה המקומית לא פרסמה הורעה ואיסורים לפי התוספת הריביועית, אולם לפי סעיף 145 לחוק, הריסת מבנה היא עבודה הטעונה היתר, ולפי סעיף 204 לחוק, על הוועדה המקומית לנקט פעולות ענישה נגד מי שהרס מבנה באשר הוא ללא היתר.

עירייה פתח תקווה מסרה בתשובהה מיולי 2005 כי כל עוד לא הוכחה הגיעו במודע למבנים היא אינה יכולה לנקט פעולות ענישה.

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

שימור מבנים ואטרים

2. היקב: היקב הוכנס לרשותה לשימור שאישרה הוועדה המקומית רק ביוני 2001. באמצע ספטמבר 2003, בחודש וחצי לאחר שנitin היתר לבנות מגרש חניה בשטח היקב ותוך כדי עבודות להכשרת החניון, התגלה בשטח מרتفع אבן ששימש כנראה מרף יינות.



תמונה 13 : היקב

לא זו בלבד שעיריית פתח תקווה לא פעלת לעירוד שימורי של היקב, אלא שהועדה המקומית אף נתנה היתר לבנות בו חניון בלבד להתייעץ עם ועדת השימור. במועד סיום הביקורת היה היקב נטוש ומ��ופור. נמצא כי הן ועדת השימור והן הוועדה המקומית לא פעלו לאחר גילוי המרتف לתוכנו לרשימת השימור.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובה מאיולי 2005, כי המרتف שהתגלה עבר תיוק, כוסה וסומן.
3. פרדס ויינדס בריג: בתוך פרדס ויינדסרג נמצא מבנה מיועד לשימור בבעלות פרטית. המבנה והפרדס נמצאים ברשימת השימור. עיריית פתח תקווה החליטה עוד בשנת 1999 להעיבר את האתר לרשותה ולהקם במקום עסק מסחרי ומזואן לראשת 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 משנה 1999.
משרד מבקר המדינה העיר לעיריית פתח תקווה ולועדרה המקומית, כי בהתאם להחלטותיהם, על העירייה לשמור את האתר בטרם יירוס.

הטיפול במבנים ראויים לשימור באתר עתיקות

1. הברייכה ברחוב האחים ישראלית: בספטמבר 2001 נתנה הוועדה המקומית אישור לבנות מבנה למגורים ברחוב האחים ישראלית 43. המקום המיועד לבנייה הוא חלק משטח שהוכרז אתר עתיקות. ביוני 2003 היא החליטה تحت היתר ל"ב"יצוע עבודות עפר ומרחף" על חלק מהמגרש, בתנאי שמקח מטעם רשות העתיקות יפקח על תחילת העבודות. לפי חוות הדעת מאותו חדש של המפקח, הבריכה נבנתה כנראה בתקופה העות'מאנית המאוחרת. הרשות המליצה להעביר אתר זה לטיפול המועצה לשימור.

נמצא כי לא זו בלבד שהועדה המקומית לא ייעדה את הבריכה לשימור אלא החלטה לתת היתר להריסתה.

עירייה פתח תקווה מסרה בתשובה מילוי, 2005, כי הבריכה "ראוי לשימור, אך לא בנסיבות הקיימות". בזמן מתן אישור לבנות (בספטמבר 2001) דבר קיום הבריכה לא היה ידוע למינהל ההנדסה או לוועדת השימור. אילו קבעה העירייה את חובת שימור הבריכה, לאחר שניתן היתר הבנייה (כאמור, ביוני 2003 לפני ביקור המפקח), היא הייתה נחשפה לתביעת פיצויים מצד בעלי הנכס, שכן הוחלט לHUD את הבריכה ולהרסה.

הועמדה המקומית נתנה את היתר הבנייה בלי לבדוק את השטח, ועל כן לא ידעה בשעתו שיש שם ברייכה ראוי לשימור. יוטעם כי לדברי עיריית פתח תקווה, "הבריכה הופסת חלק נכבד של המגרשים". משרד מקרקם המדינה לוועדה כי מן הרاوي היה שיחיו כדייה נתונים מעודכנים בטרם נתנה היתר בנייה.

2. הגת העתיקה: בשנת 2003 התגלתה גת בפרויקט בנייה. באוגוסט 2003 החלטה עירייה פתח תקווה בהתייעצויות עם רשות העתיקות כי העירייה תהיה אחראית להקמת גדר מסביב לגת, תשתוף בתכנון השטח ובמימון מיזום שיחפוך את השטח לפארק עתיקות, ובמהמשך ייהה האתר שיך לעירייה כשתח ציבורי. עוד נקבע, כי רשות העתיקות תמן חלק מהפעולות באתר בתיאום עם חברת הבנייה.

למשרד מקרקם המדינה התברר כי הגת לא הוכרזה עתיקה, מהצד אחד, ולא הוכנסה לשימורה לשימור, מן הצד الآخر. הגדרת מעמדו של האתר כעתיקה ולהלופין כאטרר המועד לשימור חיונית לקביעת האחראי לטיפול במקום.

עירייה פתח תקווה מסרה בתשובה מילוי 2005, כי הגת אכן לא הוכרזה עתיקה על ידי רשות העתיקות, כי או חייבים לתקצוב את שימושה. הגת לא נמצאת בראשית השימוש כי אטררים המיועדים לשימושם הם אתרים שהוקמו בשנת 1700 ואילך. רשות העתיקות מסרה בתשובה מאוגוסט 2005, כי הדוגמה שהובאה לעיל מוגישה "את הביעיות בקשר עם העיריות". היא טענה כי "לעירייה פתח תקווה לא היה שום רצון קודם לקדם את המהלך לשימור וטיפול בגין, בשל חוסר בחשיבה שימושית".

על עיריות פתח תקווה לבוא בדברים עם רשות העתיקות בעניין מעמדה הרשמי של הגת. מן הראי שיזמי הפרויקט, רשות העתיקות והעירייה, יענו את ההבנתם בינם לביןם. על הוועדה המקומית לידע את הוועדה המחויזת בעניין הגת בהקדם, לפני שהגת תינוק. לאחר שתתחום עיריית פתח תקווה, יש אזוריים שראשות העתיקות הכריזה עליהם אטרים עתיקות ומבנים הראויים לשימושו, על העירייה ועל רשות העתיקות להסדיר את חלוקת העבודה ביניהן בנהלי עבודה מוגדרים.

מימון השימור ותמריצים לשימור

1. **מימון ישיר באמצעות היטלי השבחה:** אף שהיטלי השבחה נועד במפורש, בין היתר, לממן את הוצאות השימור, התברר שהועודה המקומית לא השתמשה באפשרות זו. משרד מקרקם המדינה העיר לעירית פתח תקווה ולועודה המקומית, כי עליה לשקלול להשתמש באפשרות המפורשת שמקנה להן החוק לשם השגת מטרות השימור.

2. **מתן זכויות בניה מוגדרות:** יצירת זכויות הבניה המוגדרות כוון באפשרות הפיתוח של האתר, בשימוש בו ובשלהם אם אפשר לבנות בו תוספות. ועדת השימור בעירית פתח תקווה מודעת לתפקידה להתחזות האפשרויות לפיתוחו אחרים לשימור שתיתן פתרון לבעלים, ועוד בשנת 1998 קבעה כי "אדרכיל העירייה יבחן פרטנית כל מבנה ומבנה הראי לשיכורו ייקבע את רמת השימור והפתרון המוצע". רק בסוף שנת 2004 נушמה בחינה פרטנית בגין חלק מהאתרים. עיריית פתח תקווה מסרה בתשובה מאיולי 2005, כי אדריכל העירייה בדק במהלך שנת 2005 את כל המבנים המיועדים לשימור שאינם כלולים בתחום הבניה שנמצאות בהלכי חנוך וקבע עבורם חלופות לפיתוחו הכלולות מתן זכויות בניה לצד שימור.

עיריית פתח תקווה נתנה זכויות בניה מוגדרות לבעלים פרטניים כתמرين לשימור צrif פסילוב (בית ברנו) שחביבה אותן בו. היא התירה שימוש מסחרי במבנה הזה לצמוד לבניין מגורים שייבנה. הפרויקט הוושלם. לשימור מבנים ברוחו מונטיפורי 3 נקבעו התמירים וההיתרים לאחר הדיניות אורכות בבית המשפט; אולם במועד סיום הביקורת, מרץ 2005, העבודה בשטח עדין לא ה恰恰ה. מלבד שני מקרים אלה לא ידוע בעירייה על פרויקטים שבהם ניתן תמرين לשימור מבנה.

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

(א) בשתי תכניות סטטוטוריות שהן נקבעו הוראות שימור (צrif פסילוב ור' מונטיפורי 3), נקבעו תנאים להירר הבניה. נקבע שהבעלם לא יקבלו היתר בניה ולא יחלו בינוי ב- להכהן. תיקי תיעוד ובלי לקבל חוות דעת מקצועית לגבי התיקים מעת המועצה לשימור אחרים.

(ב) כאמור, הניסיון החשוב והיחיד של עיריית פתח תקווה להתמודד באופן כולל ומكيف עם השימור הוא במסגרת הכנית מתחם ד' במרקון העיר. העירייה החליטה על מתן תמירים זכויות בניה מוגדרות מאוד בתמורה לפיתוח המתחם ושימורו. היא חילקה את המתחם למתחמים נפרדים (להלן - מבנים). בכל מבן נקבעו מטלות ציבוריות ובכלן שימור במתן זכויות בניה מוגדרות. מתן זכויות הבניה וטופס האכלוס הותנו בשימור בכל מבן נפרד.

משרד מבקר המדינה העלות, כי עירייה פתח תקווה לא הבטיחה איזון בין המבננים מבחינות המטלות הציבוריות (ובכללן השימור) ובכיווית הבניה המוצעת, ולכן מבנן אחד רוחני ביותר ליום (למשל, מבנן 1) ומבנן אחר רוחני פחות או אינו רוחני כלל (למשל, מבנן 8).

לדעת משרד מבקר המדינה, הוסר איזון והיעדר זיקה בין המבננים מבחינה הביצוע, האכלוס ותנאי השימוש יגרמו למשעה לשימור ולפיתוח של המבננים שבם ניתנו זכויות בנייה רבות יחסית (מבנים 3 ו-4), ולא-שימוש ולא-פיתוח של המבננים שבם ניתנו זכויות בנייה מועטות (למשל, מבנים 7 ו-8). על הוועדה המקומית למצוא את התמرين שיבטיה את השימוש בכל שטח התכנית.

עירייה פתח תקווה מסרה בתשובהה מיולי 2005 כי היא מודעת להיעדר איזון בין המבננים, והוא תבדוק אפשרות ליצור אותו.

הוועדה המחווזת החליטה בינואר 2005 לפסול מסיבות שונות את החלופה שהצעה הוועדה המקומית למתחם ד' ודרשה כי זו תפוחה חלופות נוספת ובכלל זה תבחן את נושא השימוש וחלוופות כלכליות לביצועו.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הידרדרות מצבם הפיזי של מבנים המיועדים לשימור במרכז העיר, על עירייה לפתוח תקווה למצוא פתרונות שימור לאתרים בתכנית למתחם זה או במסגרת תכנית כוללת לאזרור או בדרך אחרת. יש להציג שלמרכה העיר פתוח תקווה שיש פוטנציאל להשתתף לאזרור מסחרי ותיירותי בזכות שימושם האתרים, שעשויה להפוך למשאב כלכלי ולסייע ביצירת מקומות תעסוקה לתושבי העיר.

טבריה

טבריה היא מהערים הקדומות והקדומות בארץ. העיר הייתה מרכז חשוב במשך 500 שנה, מעונם של חכמים נודעים וערש יצירותם של חבורים מפורסמים בספרות הקדומה. עם תחילתה של ההתישבות היהודית בבקעת הירדן בשנת 1900 הייתה טבריה לבירת המוחוז. היא גירה, ולאחר שהשתתף בעיר העתיקה היה צר מהכילה את הבתים, החלו התושבים לבנות בתים מחוץ לחומות העיר.

הטיפול בשימור מבנים ואתרים בעיר מופקד בידי היחידות לשימור אתרים ששיכת למחוקקת מהנדס העיר. היחידות הוקמה רק בשנת 2004 והעסיקה עובדת אחת בלבד. באמצע שנת 2005 הדוברה הפעולות לאגף שיפור פנוי בעיר 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 שהיתה שותפה כבר בשנת 1988 להקמת תכנית אב לשימור. כתוכאה מאי-טיפול בתים בהם הם בעלי ערך היסטורי ורואים לשימור, חלקם נהרסו או ננטשו ורבה מהם העזובה.

משרד מבקר המדינה בדק שני אתרים המיעדים לשימור.

מלון גינוסר - קולנוע אלישבע : המלון הוא הותיק בטבריה והוקם בשנת 1929 על ידי קבוצה אדריכלים אנגלים. זהו המבנה הראשון בארץ שבו נבנו אולמות רחבי ידיים ללא עמודים תומכי גג, אלא עם קירות בטון ערכיים שתים וערבי. במלון היה הריאנו החדש יותר בטבריה.

משמעות עירית טבריה עולה כי המבנה נהיה מפגע תברואתי ואסתטי, והוא "נטוש ופרווץ ומהווה סכנה לציבור" בהיותו מקום כינוס לגורמים פליליים, והוא מסוכן לילדים הנכנסים אליו.

בפברואר 2005 סייר נציג מבקר המדינה במקום והתברר, כי מלון גינוסר עדין עומד שומם, עזוב ומוזנח: הcliffe וחלק טיח התקפו, כמו פתחים ומרפסות נאטמו בבלוקים, וכל החלונות היו שבורים. נמצא כי עירית טבריה לא פעלת לשיפוצו באמצעות הוראה לבאים או בעצמה בהתאם לסקוטה לפי סעיף 14 לתוספת הריבית.



תמונה 14 : הכניסה הראשית למבנה מלון גינוסר



תמונה 15 : מבנה מלון גינוסר - החדר הפנימי

משרד מקרקעין המבוקש לעיריית טבריה כי עליה לפעול לשיפוץ המבנה ולשימורו.

בתשוכתה במאי 2005 מסרה עיריית טבריה, כי החלטה בשיפוץ המבנה ובשימורו בשיתוף המועצה לשימור.

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

בשנת 1999 יזמה הוועדה המקומית לתכנון ولכנית תכנית מפורטת שאושרה ופורסמה ביליקוט הפרטומים במאי 2001. "בית אלומות" מתואר בתכנית כבניין מיוחד לשימור. למרות אישור התכנית לא נעשה בשטח דבר.

בתשוכתה במאי 2005 הודיעה עיריית טבריה, כי "בית אלומות" הוא מבנה מיוחד לשימור במסגרת תכנית של "המרכז ללימודי הרמב"ם", והוכנה לשם כך תוכנית שייקום מפורטת. העירייה פנתה למשרד ממשלתי ולחברה ממשתית כדי שיחילו את תוכנית הפיתוח על המבנה. המשרד הממשלתי הודיע לעירייה כי הוא מנסה למצוא תורם למימוש התוכנית.

משרד מקרקם המדינה העיר לעירייה טבריה כי עליה לפועל לשילוב פעולות שימור של מבנים ואתרים בפיתוח העיר, שכן הדבר עשוי לתروم לפיתוח העיר.

בתשובהה למשרד מקרקם המדינה הוועדה עיריית טבריה, כי היא פועלת להחיות את מרכזו העיר ורואה בשימור מנוף למימוש הפטונציאל הכלכל-תיירותי של המקום.

כפר כמא

1. כפר כמא, שנוסד בשנת 1877, הוא כפר צ'רקסי בגליל התיכון המזרחי, בנפת הכנרת. בתחום התכנון והבנייה הוא משתיך לוועדה מקומית-מרחבית לתכנון ובניה גליל מזרחי המורכבת מספר רשות מקומיות.

כפר כמא נבנה בתחום גורן עגולה - חומה מסביבו ובמרכזה מסגד. בכפר עשרות מבני בזלת הדומים בסגנוןם לבני הבזלת במושבות הגליל מסוף המאה ה-19 ומחצית המאה ה-20. בכפר מספר מבנים בסגנון הטבריני שהשתמשו בבנייהם באבן גיר משולבת בזלת כתיתו לחלונות ולפיניות וכו' ⁴⁶.

2. משרד מקרקם המדינה בדק את רשיימת האתרים המיועדים לשימור בכפר כמא; התברר כי חלק מהאתרים נטושים והרוסים: ייחידת מגוריים של שוגן אסעד זכירה - הנמצאת במרכזו הגראיין היישן של היישוב, ושימורה חשוב מושב מן הסיבת האסתטית-אדרכלית; ובית ספר מתקופת המנדט - "החדר של מר عبدالלה"; המספרייה ההיסטורית ותחנת הקמה.

במסגרת פעולות להחייאת המבנים ההיסטוריים בכפר שוחזר ושומר גרעין הכפר וכן נעשות עבודות לשימור "בית שאמי". למבנה זה חשיבות רבה מכיוינה היסטורית, מבחינה התרבותית ו מבחינה כלכלית啻 לשל שיכון המשפחה שהיא לה חלק חשוב בהנחתת הכפר בתקופה המנדטורית ובשל העובדה שתחנת הקמה שלו סיפקה כמה לתושבי הכפר וליהודים ולערבים מן הסביבה. עבודות השימור נעשות בשיטות המועצה לשימור המבנים בכ-340,000 ש"ח. המועצה כפר כמא עליה כי בשנים 1999-2004 הסתכמו הוצאותיה לשימור המבנים בכ-600,000 ש"ח. המימון מקורו בתכ"רים. המועצה המקומית קיבלה גם כ-242,600 ש"ח מחכירה ממשלתית.

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



תמונה 16 : בית שامي

בתשובהתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2005 הודיעה הוועדה המקומית לתכנון ובניה גליל מזרחי, כי תעשה ניסוי חלוצי בשימור אתרים ותכלול בו את האתרים המייעדים לשימור ביישוב, על פי קביעת המועצה המקומית כפר כמה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית כפר כמה כי עליה לפעול כמתחיב בחוק להסדרת הטיפול בשימור מבנים ואתרים בתחום בכלל ובכ"ב "בית שامي" בפרט, הואיל והוא נועד, על פי מסמכתה, לשמש כמרכז עולמי למורשת העדה הצ'ירקסית. מן הראי שתשකול לשמר אתרים אלה באמצעות מתן התמരיצים, לפי החוק.

המועצה האזורית הגליל התחתון

1. המועצה האזורית הגליל התחתון נוסדה בשנת 1959. במועצה 18 יישובים הפרושים בשטח של כ-300,000 דונם; האוכלוסייה מנתה 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 "כדרורי", כפר חטים ומזכה שבցים קיימים מציגים את ההתיישבות ואת ההגנה על ארץ ישראל החל מסוף המאה ה-19.

שימור מבנים ואטרים

2. הבדיקה העלמה, כי ביוני 1993 הicina המועצה האזורית הגליל התחתון רשותה של כ-110 אטרים המיועדים לשימור בתחום, ביניהם בתים מגורים, בתים ספר, גני ילדים, בריכות, מגדלי מים, מרפאות ומבנים אחרים, חלקם מיושבים וחלקם משוקמים. במהלך השנים לא נעשה شيئا נייני בראשימה. בבדיקה עליה כי מלבד עבודות השימור שנעשו במקרה מבנים, לא פעלת המועצה האזורית לשימור המבנים והאתרים האחרים גורם מקצועית שיטפל בשימור האטרים בתחוםה.

בשנים 2003-2004 עשו המועצה לשימור וקיובן בית קשת פועלות לשימור צrif המגורים של יצחק בן צבי ב"בית קשת". ב"הוורים" שומרו בית מגורים, באר ובריכת מים; ב"שRNAה" - מגדל המים והמלחבה, וב"מצפה" - בית העם. מהמסמכים עולה, כי חלק מהאתרים המיועדים לשימור לא לטפלו טיפול נאות. להלן דוגמאות: (א) מעיין סגירה - האתר במצפה קשה. (ב) שני בית ראשונים באילניה עשו תושבים פועלות פיתוח פרטיות ללא פיקוח והנחיה נאותים.

אילניה (סג'רה)

ראשיתו של מושב העובדים בחווות הכשרה שהקימה יק"א (החברה להתיישבות יהודית, מייסודה של הברון הירש) בשנת 1900. ב-1902 יצאו פועלים שהוכשרו בחווה להקים את המושבה סגירה, שהתפרסמה במיוחד בשל פועל העלייה השנייה אשר מישרו במקום חלק מרעינוניותם.

אילניה היא אחת ממושבות העלייה הראשונה הייחודה שעדיין ניתן להתרשם בהן ממבנה של מושבה טיפוסית עם בית האיכר, מבני המשק וחומרת החצרות. עם הרחבת היישוב בסוף שנות השבעים הcinן אדריכל תכנית אב לשיקום ולשימור של המושבה והחווה; ביצוע התכנית היה חלקי ונפסק. בשנת 1992 ננכשה המועצה לשימור לפעילות משופחת עם המועצה האזורית הגליל התחתון ועוד המושב לחידוש תנופת השימור. בשלב הראשון החלו לטפל בתחום בית העם, שככל את שיקום בית האיכר ומבני המשק והקמת מרכז מבקרים - "מרכז הדרכה על שם בן-גוריון". במאי 1996 הועברה האחוריות להפעלת מרכז המבקרים לשימור, ושיקום המושבה נכלל בפרויקט 50 אתרים התישבות ותקומה ציונית. עד סוף שנה 2004 עשו באילניה עבודות פיתוח ושימור בסך 1.48 מיליון ש"ח במימון המועצה לשימור שבמהלכן הוקם מרכז מבקרים, שוחזר מבנה בית האיכר, וושוחזוו במלאם מבנים משק.

ליישוב אילניה אין תכנית מתארא כוללת בעלת תוקף סטטוטורי. לפי נתוני המועצה האזורית הגליל התחתון, בשנת 1993 היו בה כ-28 מבנים הרואים לשימור ברוחבה הראשי. במהלך השנים 1982-2005 תוכנו לישוב חמיש תכניות מפורטות העוסקות בשימור, שתים מהם מהן ייעדו לבתי היישוב הראשונים ול"חוות השומר" מעמד של אתר לאומי. ואולם בבדיקה של עובדי משרד מבחן המדינה במקומם בדצמבר 2004 וביוני 2005 נמצא כי בתים אלה אינם שמורים, וממסכי המועצה האזורית עולה כי, כמו בתים ייכרים (בית ביזנסקי, בית ער, בית יוסף פנהס, מבנה המרפאה, מקווה ראשונים) נטושים ומוזנחים.

משרד מבחן המדינה העיר למועצה האזורית הגליל התחתון כי מן הרואי שתפעל לשיקום ולשימור של המבנים על מנת למנוע את הנזקים לבתי היישוב וכדי לתת תוקף למועד המוחדר שביקשו להקנות לו בתכניות.



תמונה 17 : מבנה המועד לשימור ברחוב הראשי באילניה

שלוש התכניות הנוטפות שבחן קיימות הוראות והנחיות לשימור, לשיקום ולפיתוחם של אתרים ומבנים היסטוריים לא קיבלו תוקף סטטוטורי, עקב לכך הועודה המקומית אינה רשאית לאשר היתרי בנייה, ונפגעת יכולת השימור.

כאמור אי-טיפול במשך שנים במבנים שמיועדים לשימור גורם להם נזק. ממסכי המועצה האזורית הגליל התחתון עולה כי ברכ' הראשוני באילניה ניצב בית ישן שמצבו ההנדסי רעועה ביותר והוא מסוכן לציבור. בעלי המגרש סבורים כי אין אפשרות להזק את המבנה ולשמרו, והם ביקשו אישור להריסתו. על פי חווות רצוי המועצה לשימור, אין להריס את המבנה לאחר שהוא מבנה מיוחד בעל חשיבות היסטורית.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית הגליל התחתון כי למשה ליישוב אין תכנית מתאר תקפה, כנדרש בחוק, ולא הוסדר בו שימור המבנים והאתרים אשר הוכרו כאתרי לאומי. כתצעאה מכך נהרסו מבנים אלה ומבנים נוספים הראויים לשימור. נכון העובדה שבאיילניה נשמר תוואי הרחוב הראשי חשוב לשמר את כל המתחם ולא רק מבנים ייחודיים.

מצפה

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



תמונה 18 : עמדת שמירה במצפה

במרס 1983 קיבלת תוקף תכנית מפורשת (ג/3964) שמטרתה הייתה לייעד את שטח בית הספר לאוצר עלי פ' חוק גנים לאומיים ושמורות טבע, התשכ"ג-1963. התכנית, סיום והגיש מינהל התכנון במשרד הפנים, כללה שימור, שיקום, שיפוץ ותחזוקה של המבנה והכשרתו לביקורי קהלה.

תקנון התכנית כלל הוראות והגבילות לנוגע 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 הצלחה ולא לשימורו.

בדצמבר 2004 היה מבנה בית הספר נטוש והוכרז מבנה מסוכן. לדעת משרד מבקר המדינה, לאור מצבו המידדר של מבנה בית הספר שיועד להיות אטרקציית לאומי, מן הראי שהמועצה האזורית הגליל התחתון תשיקול לבצע בו עבודות חינוכיות לשם מניעת הריסתו ולשם שימורו.



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

צפת

במאה ה-19 הייתה צפת המרכז היהודי הגדול ביותר בארץ ישראל. בצתת מוצאים בית הסראייה - בית המושל הטורקי, בתים נכסת עתיקים ברובע היהודי ובית בוסל; המבנים בעלי ערך היסטורי, תרבותי או ארכיטקטוני רב, ומcause חשיבות שימורם.

בפברואר 1998 עשתה המועצה לשימור סקר והכינה רשימה של כ-350 אתרים ומבנים היסטוריים בעיר: בתים מגוריים, בתים נכסת ומבנים אחרים. נמצא כי 14 מהמבנים היו חרוזים, 29 מזונחים, 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, ولكن להלן נוגם נזק בלתי הפיך. משרד מקרקם המדינה העיר לעירייה כי עליה לפעול על מנת להבטיח את שימורם.

מתוך בית בוסל: בית בוסל נחנך ב-1904 כבית חולים של המיסיון האנגליקני שהעניק את שירותו ליהודים ולמוסלמים חינם. המבנים במתוךם בניוים מאבני גיר מסותחות. לבנים חלונים רבים עם משקופים מקומיים, 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 שהמתחים מופיע ברשימת האתרים לשימור, במועד סיום הביקורת היו מבני נטושים ובתהליכי התפוררות מתקדמים. בשנת 2004 אירעה בו שריפה שגרמה לו נזק.

בתשוכות עיריית צפת מיולי ומאוגוסט 2005 היא הודיעעה כי החלטה לפועל לשימור מבנים ואתרים בתחוםה.



תמונה 21 : הזנחה והרס בכית בוסל

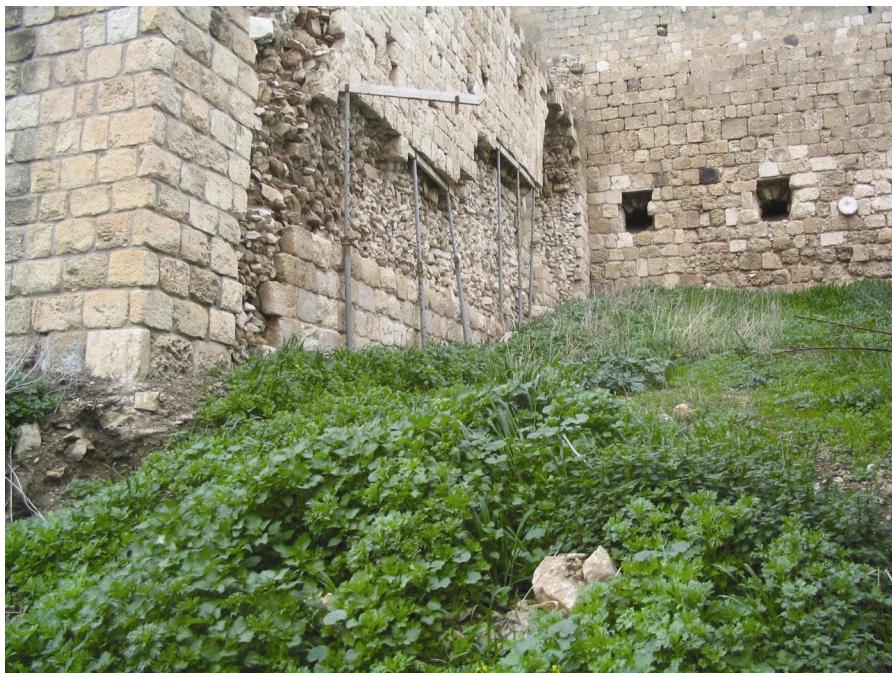
שפרעם

שפרעם הוקמה בשנת 1910 ומיושבת על ידי דרוזים, מוסלמים ונוצרים, וב吃过 היהת בה גם קהילה יהודית. היא אחת הערים העתיקות בארץ, הייתה מוקם עליה לרגל לכל תושבי הארץ, ויש בה אתרים היסטוריים. הבולט באטריה הוא מצודת שפרעם - הסראייה - 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 שכנו את בית הממשל. בתחילת שנת 2001 הזמין עיריית שפרעם בשיתוף רשות העתיקות והחברה הממשלתית לתיאrosis סקר על מצודת שפרעם. על פי הסקר, הקומה העליונה שופצה ושוכן בה מtan"ס. רוב שטח קומת הקראע והחצר נטוש, וחלקו משמש אורווה.

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

בפברואר 2005 סייר נציג משרד מקרקם המדינה במקום והתברר לו, כי המצודה עומדת שוממת ומונחת, קירותיה מטימ לנטול והוא מסוכנת לציבור.



תמונה 22 : המצודה בשפרעם

משרד מקרקם המדינה העירייה לשפרעם כי מן הרואי שתפעל לשיפוץ המצודה ולשימורה כדי להבטיח את המשך קיום המבנה ההיסטורי.

בתשובה למשרד מקרקם המדינה מינוי 2005 הודיעה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "גבעות אלונים" כי תפנה לעיריית שפרעם כדי לשפץ את המקום, והוא תתקציב בהסכם העירייה פועלות שימור ותכנון מכסי היטל ההשבחה בכספי לאישור הממונה על מחוז הצפון ולקבלת חוות דעת מהיו"ץ המשפטי של הוועדה והוראה מוסכמת מעת העירייה. עוד תשיקול הוועדה שימוש במנגנון ניוד זכויות בנייה; העניין יידון במליאתה.

לעיריית שפרעם כחלק מהוועדה המקומית-מרחבית לתכנון ובנייה "גבעות אלונים" אחריות כרלה לתכנון היישוב. נמצא כי עיריית שפרעם לא פעלła אצל הוועדה המקומית לתכנון ובנייה "גבעות אלונים" לקבל את חילקה בכיסי היטל ההשבחה למימון שימור מבנים, לתכנון שימור או לתשלום פיצויים לבני נכסים שבכבעותם נכסים לשימור.

משרד מקרקם המדינה העירייה לשפרעם כי מן הרואי שבעת קביעת מדיניות לשימור מבנים ואטרים בתחום תשיקול את האפשרות לעודד שימור באמצעות מתן תמריצים שונים לפי החוק.



בשנים האחרונות מונהה התכנון האורבני על ידי עקרונות של פיתוח בר קיימא, שמטרתם להבטיח תנאים חברתיים, כלכליים וסביבתיים נאותים גם לדורות הבאים. שימור המורשת התרבותית הוא אחד מכל הפיתוח שבוצעו ימושו עקרונות אלה.

שמור 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 אינטראס הכלל לשמר על מורשתו ולהנילה לדורות הבאים.

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

על משרד הממשלה לבחון מكيفה את תחומי הסמכות והאחריות של כל אחד מהם ואת הצורך בשינוי החקיקה בנושא שימור מבנים ואתרים ברמה הלאומית והLocale.

מן הרואי שמשרד הפנים יבחן את הדרכים להוספת כלים אפקטיביים להגנה על מבנים ואתרים ולשימור ויפקח על הרשותות המקומיות בעניין יישום הוראות התוספת הריבועית לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

משרד החינוך מופקד על יישום האמנה הבין-לאומית בתחום השימור, על פעולות המועצה לשימור ועל רשות העתיקות, וכן על לבחון ולגבש פרטנות אפשריות לסוגיות עקרוניות כמו קביעת סדרי העדיפויות לשימור מבנים ואתרים והגדלת מדיניות שימור ממלכתית, יישום והטמעה של האמנה העוסקת בתחום, תיאום פעילות הגוף המופקדים על השימור, הקצת המשאבים המזמינים והכלכליים הדושים לשימור.

על משרד האוצר לבחון את מידת האפקטיביות של המשאים והתרמיצים הכלכליים העומדים ביום לרשות משרד הממשלה והרשויות המקומיות בכואן ליישם את החלטות הממשלה ואת הוראות התוספת הריבועית בנייני שימור ואת הצורך ביצירת תרמיצים נוספים. כמו כן מן הרואי שמשרד האוצר בשיתוף משרד הפנים יעשנו בהקדם סקר על המבנים הרואים לשימור שהמדינה היא בעלת הזכויות בהם או המחזיקה בהם, ימפו אותן ויכינו גղל בתיאום עם הרשותות המקומיות.

מן הרואי שהמשרד לאיכות הסביבה יבדוק את מצבם של האתרים הלאומיים ויפעל לשיקומם ולשימור כדי למנע מהם נזקים ולודוד שהכרזתם כאתרים לאומיים לא תישאר בבחינת מס שפותים.

על הרשותות המקומיות לפעול לשימור מבנים ואתרים בהתאם לנדרש מהן בחוק באמצעות הכלים המשפטיים והכלכליים העומדים לרשותן בהדגשת המאפיינים המיוחדים לכל אחת מהן. כדי למען את עליות השימור ולעוזר את היוזמים ואת בעלי הנכסים לעשות זאת על הרשותות להשתמש בדרכי המימון ובתרמיצים המוצלחים בחקיקה כמו היטל השבהה, שניי השימוש המותר במבנה, מתן זכויות בנייה נוספות ונירז זכויות בהתאם למגבלות ולנתנאים הספרטניים.

ابדן אתרים ומבנים היסטוריים הוא אבדן תיעוד ההיסטורי, המدلל את מטען הזיכרון הקולקטיבי. לכן מן הרואי לעשות לשימורם.