

## שילוב השימור בפיתוח וניהול העירוני

מרבית אתרי השימור בארץ נמצאים בתחומן המוניציפאלי של הרשויות המקומיות (העירוניות והכפריות) אך פיתוחם וניהולם נתונים, בדרך כלל, בידי גופים החיצוניים לרשות כמו: המועצה לשימור אתרים, רשות העתיקות, רשות הטבע והגנים ועוד, המעורבים בתהליכי שימור בהיותם מופקדים על ביצוע חוקים ואמנות שבהם הוראות הנוגעות לתחום השימור. על תופעה זו של ריבוי גורמים אחראים שלכל אחד מהם מדיניות ומטרות משלו, עמד מבקר המדינה בדוח משנת 2005 אשר בחן את פעילות משרדי הממשלה והגופים הציבוריים (פנים, חינוך, תרבות וספורט, בינוי ושיכון, איכות הסביבה, מינהל מקרקעי ישראל והמועצה לשימור מבנים ואתרים), כמו גם את פעילות הרשויות המקומיות בנושא שימור אתרים. במסגרות מוצביע המבקר על ליקויים בטיפול בשימור בקרב כל הנוגעים בדבר: משרדי הממשלה בעיקר משרד הפנים, משרד החינוך, משרד האוצר והמשרד לאיכות הסביבה, וכן הרשויות המקומיות, אך בעיקר מצביע המבקר על קושי בביצוע השימור בפועל וביישום אמנות השימור הבין לאומיות הנובע כתוצאה מריבוי הגורמים המעורבים בשימור הן מהסקטור הציבורי והן מהפרטי. ריבוי הגורמים המעורבים, מקשה מחד על תיאום תהליך השימור כולו, קביעת המדיניות והמטרות המשותפות וביצועו בפועל. מאידך, ריבוי החוקים אינו מספק את מכלול הכלים והאמצעים הנדרשים לשימור ולכן, אינו מבטיח כיסוי חיוני ומלא של כל תחומי השימור.

מניתוח מעמיק של המצב, בשנים האחרונות, אף עולה כי ניתוקם של אתרי השימור מבחינה תכנונית וניהולית מתהליכי הפיתוח המקומי מקטין את יעילות ההשקעות ברמה הלאומית באתרים ומעמיד אותם לא פעם בסכנת הזנחה והעדר ניצול הזדמנויות שונות, הן למיצוי הפיתוח הכלכלי - מקומי והן כמקור להזדהות מקומית - קהילתית. כל אלה מעלים על סדר היום הציבורי סוגיה חשובה של תהליך פיתוח וניהול השימור המונחת על שולחן של הרשויות המקומיות האמורות להיות הגורם האחראי ו/או השותף האסטרטגי המרכזי לתהליך כולו לאורך זמן וזאת מבלי להמעט בחשיבות חלקם של אותם גופים ובעלי עניין חיצוניים למערכת המוניציפאלית (בדרך כלל ברמה הלאומית כגון המועצה לשימור אתרי מורשת, רשות העתיקות ועוד) זאת בנוסף לסוגית האיזון הנדרש בין השימור כסוגיה לאומית ובין האתר המקומי ומשמעותיותו התכנונית והכלכלית, אשר הרשויות המקומיות לא יכולות להתמודד איתה לבד בגלל מורכבות התהליכים, הדרישות המקצועיות וההשלכות הכלכליות הנובעות מכך. בהקשר זה יש להדגיש כי למרות שהאחריות והסמכות לשימור מוטלות על הרשות המקומית, היות השימור משימה לאומית, ערכית ומורכבת מבחינה כספית מחייבת דרישה מהממשלה לקחת לידיה את מימון השימור (או לפחות את חלקו הגדול), התמריצים הכלכליים לשימור לא יכולים ולא צריכים להגיע רק מהשלטון המקומי. המצב שבו מדינת ישראל מצהירה על המחויבות לשימור כערך בעל חשיבות גבוהה אך אינה מוכנה לממן את השימור והיא מטילה את האחריות הכלכלית

על הרשויות, דומה למצב במערכת השירותים הממלכתיים ותשתיות העל שגם בהן המדינה "נמוגה" מהזירה ומעבירה אחריות לרשויות המקומיות שחלקן לא יכולות לממן ולו במעט את השירותים שהמדינה אמורה לספק.

בנושא האחרון, הכלכלי, נדרש להזכיר כי גם כאשר יש לרשויות מקומיות תודעת שימור ורצון לשימור, היכולת להוציא מהכוח לפועל תוכנית שימור היא מסובכת ומורכבת. למעשה, לא מספיקה הצהרה תכנונית ברמה הלאומית ואף מקומית אלא יש צורך בכלים ארגוניים, ניהוליים וכלכליים. דלות התקציבים של הרשויות המקומיות (הן במגזר העירוני והן הכפרי) ובעיקר בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית, והיכולת והסמכויות של השלטון המקומי בארץ, מקשות על הקמת גופים מקומיים לניהול פרויקטי השימור וקידום בפועל.

ניהול בר קיימא של השימור - צריך להבטיח תפעול כלכלי, המספק תועלות כלכליות לכל בעלי העניין, כולל תעסוקה, הזדמנויות הכנסה, שירותים ציבוריים וחברתיים לקהילות המקומיות ומחוצה להן ובעיקר תוכנית מגובשת לאורך זמן. כל זאת, כאשר נדרש לעמוד בקריטריונים של קיימות ושימור האיזון בין האינטרסים של בעלי העניין השונים ("Stake Holders") המעורבים בתהליך. עם זאת, יש להדגיש כי הממשק עם כלל בעלי העניין במקום אינו פשוט והוא לא מובן מאליו. במידה ושיקולים כלכליים גוברים יהיה הניהול מוטה הישגים בטווח הקצר וצרכי בעלי עניין מסוימים ידורגו נמוך בסדר העדיפויות. במידה ושיקולים של קיימות חברתית נלקחים בחשבון ייווצר תהליך ניהול מתמשך שמטרותיו מתרחבות לכל טווחי הזמן (מיידי, בינוני, וארוך) ולכל סוגיות השימור והוא עשוי לתת מענה לכל בעלי העניין כשהקהילה המקומית היא אחד מבעלי העניין החשובים. בסוגיה זו נשאלת השאלה מי בעל העניין המוביל את ניהול השימור ומי הגורם שביכולתו לתכלל את כל האינטרסים ולהוביל בראיה כוללת את השימור בהקשר היישובי-מקומי.

בהקשר זה ניתן להזכיר, כי עפ"י דרכי העבודה של אונסק"ו, האמונים בין היתר על שימור המורשת התרבותית והטבעית של העולם, לכל תוכנית שימור של אתר המוכר כאתר מורשת על ידי אונסק"ו נדרש להציג "תוכנית ניהול/פעולה" ("Management Plan") - תוכנית מוסדרת לניהול השימור. התכנית מנתחת את הממשק של הרשות המקומית עם הגורמים השונים והפעולות הנדרשות לניהול תהליך השימור. התוכנית אמורה, בין היתר, להמליץ על קשר מובנה ופעיל בין כל הגורמים המעורבים בקבלת החלטות ובביצוען בתחום האחריות של התכנית כולל הבטחת מעורבות הקהילה המקומית ושילוב הסקטור הפרטי בכל השלבים: עיצוב, מימון, יישום, ובעלות על הנכסים. במהותה, תוכנית הפעולה הנגזרת מתוכנית הניהול רחבה הרבה יותר והיא עוסקת בתחומים רבים הקשורים גם למימון, יישום ופיתוח האתר לשימור ובהכנת המתווה לתחזוקה בת קיימא - ארוכת שנים.

בהנחת העבודה שהרשות המקומית היא שותף אסטרטגי מרכזי לתהליך השימור רצוי לבחון הכנת תוכנית פעולה על ידי הרשויות המקומיות כחלק אינטגרלי מתוכניות השימור. יתכן אף שרצוי לבחון הכנת תוכנית כזו כנספח מחייב לכל תוכנית שתאושר במוסדות התכנון. המתווה הרצוי של תוכנית כזו מהווה, מחד, חלק אינטגרלי מתוכנית השימור יחד עם הרשות המקומית, ומאידך, מבוסס על תהליכי תכנון אסטרטגי - עירוני ופיתוח כלכלי מקומי.

תהליך זה נעשה תוך לקיחת אחריות מקומית כוללת, כולל מעורבות הקהילה המקומית ובניהול משותף עם גורמים חוץ רשותיים האחראים גם הם לשימור.

המתווה מתבסס על תהליכי ניהול אסטרטגי לפיתוח כלכלי מקומי וכולל חמש סוגיות יסוד (המוצגות בקצרה):

- זיהוי המצב הקיים: זיהוי אתרי שימור במרחב, מצבם הנוכחי, חשיבותם בהקשר היישובי והאזורי ואיומים וסיכונים הצפויים להם. בנוסף כולל הזיהוי גם זיהוי מגמות, מדיניות התכנון ותוכניות סטטוטוריות בהיבט הפיזי, וכן תוכניות בהיבט כלכלי וחברתי. בהמשך כולל תהליך הזיהוי, זיהוי והגדרת בעלי העניין השונים ("Stake Holders") כולל הקהילה המקומית, תיאום עם בעלי עניין כולל זיהוי אינטרסים, הסכמות וקונפליקטים אפשריים. ובניית מערכת תיעוד בין האתרים,

- הגדרת מטרות ויעדים מוסכמים: תנאי הכרחי להצלחה הינם יעדים מוסכמים על כל בעלי העניין תוך שיפור יחסי הגומלין הדרושים ביניהם ובכלל זה: הרשות המקומית, התושבים, גורמים בעלי עניין בממשלה, הסקטור העסקי וגורמים בעלי עניין ובעלי תפקיד סטטוטורי. כל זאת, בכל הנוגע להבניית תהליכי שימור לאורך זמן, כולל תכנון, פיתוח פיסי וכלכלי ושילובם במרקם היישובי.

- תוכניות עבודה מקושרות תקציב: גיבוש כלים (כולל חקיקה עירונית) ומנגנונים נדרשים לניהול בשיתוף הקהילה. תוכניות העבודה מתייחסות לסדרת הפעולות הנדרשות, לוחות זמנים ומדדי הצלחה של הפעולות הנדרשות. תוכניות אלו יעשו על בסיס ניתוח העלות הכלכלית של יישום ומימוש התוכניות והפרויקטים לשימור ותיפעול האתר ובעיקר תחזוקה ארוכת שנים והסכמה על תיעוד ומקורות מימון.

- הערכה, ניטור ובקרה: הכנת תוכנית ניטור ובקרה של האתר לאורך שנים, תקצובה ומחויבות לנקודות אבני דרך וצמתים להטמעת התוצרים

- מנגנוני ניהול: הגדרת גוף מנהל ושותפים בו כולל הבחנה בין הדרג קובע המדיניות לדרג הביצועי. גיבוש דפוסי פעילות ומנגנון עדכון וניהול קונפליקטים לאורך זמן. מנגנון זה אמור להבטיח את השותפות המקומית והקשר המובנה בין כל הגורמים בקבלת ההחלטות ויישומן ואת ביצוע תוכנית הפעולה הרחבה לשימור, פיתוח ותחזוקת האתר לאורך שנים.

תוכנית פעולה ניהולית, על בסיס ניהול אסטרטגי לפיתוח כלכלי מקומי, הינה כלי פרמטי ורב-עצמה המאפשר התמודדות עם בעיות מקומיות, מחד, ומענה על הדרישות של אמנות השימור, מאידך. בהתפתחות האבולוציונית של אמנות השימור ניתן לראות שמטרתו העיקרית של השימור היא ליצור מקום איכותי וחוויתי הנותן ביטוי פיסי ל"רוח המקום" ולזהות מקומית בגישה בת קיימא המשלבת תובנות מקומיות בראייה של המכלול היישובי והמרקם הפיסי שלו. ברוח זו, נדרשת גישת עבודה אשר ההנחות הבסיסיות שלה הן:

1. הרשות המקומית היא שותף אסטרטגי הכרחי בניהול מרקמי שימור
2. שימור הוא תהליך בר קיימא המחייב פעילות לאורך זמן
3. ניהול מרקמי שימור היא משימה רב דיספלינרית

4. שיתוף הציבור הוא תנאי הכרחי לשימור בר קיימא התייחסות לעקרונות הפיתוח הכלכלי-מקומי ושילוב מרכיבים של כלכלה מונציפלית הכרחיים לתהליך שימור בר קיימא.

לאה שמיר שנאן ונילי שחורי

