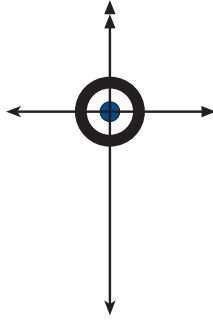




# על הכוונת



## ניהול השימור בראי הכלכלה המוניציפאלית

דוח מבקר המדינה מ-2005 בנושא שימור מבנים בוחן את פעילות משרדי הממשלה וגופים ציבוריים (פנים, חינוך, תרבות וספורט, משרד הבינוי והשיכון, איכות הסביבה, מינהל מקרקעי ישראל, והמועצה לשימור מבנים ואתרים) ואת פעילות הרשויות המקומיות בנושא שימור אתרים. כל אלה מעורבים בתהליכי שימור בהיותם מופקדים על ביצוע חוקים ואמנות שהם הוראות הנוגעות לתחום השימור. במסקנותיו מצביע המבקר על ליקויים אצל כל הנוגעים בדבר: משרדי הממשלה - הפנים, החינוך, האוצר ואיכות הסביבה, וכן הרשויות המקומיות. על רקע זה, ממליץ המבקר כי "על משרדי הממשלה לבחון בחינה מקיפה את תחומי הסמכות והאחריות ואת הצורך בשינוי חקיקה בנושא שימור מבנים ואתרים ברמה הלאומית". מאחר והרבה נכסים לשימור נמצאים בבעלות המדינה, בחזקת מינהל הדיור הממשלתי או הרשויות המקומיות ובכל מקרה גם נכסים פרטיים נמצאים בתחום שיפוט רשויות מקומיות, תפקידן של הרשויות המקומיות בהליכי שימור הוא קריטי ובכתבה זו המיקוד יהיה ברשויות המקומיות.

תשובות חלקיות לאחריות משרדי הממשלה בנושא השימור ניתן למצוא בתוכנית המתגבשת בשבועות האחרונים על ידי צוות מקצועי במשרד ראש הממשלה, שאותו מרכז מזכיר הממשלה צבי האוזר. הצוות מורכב ממומחים שנשכרו במיוחד להכין תוכנית אב, והוא אמור לגבש דוחות על מצבם של האתרים ובהם הצעות לשיקום, תוך מתן הערכות כלכליות. מוזיאונים, אתרים לשימור, אתרי רשות הטבע והגנים, אתרי רשות העתיקות ואתרי תירות עשויים לזכות בתקציבים במסגרת פרויקט ממשלתי רחב היקף המתגבש בימים אלה. מטרתו של המיזם היא שדרוג תשתיות המורשת הלאומית במדינה במהלך 5 שנים תוך אינטגרציה מלאה בין משרדי הממשלה הרלוונטיים.

ובאשר לרשויות המקומיות המבקר בחן את כל הרשויות המקומיות ומצא שרק 49 מ-255 הרשויות המקומיות השתמשו בכלים העומדים לרשותן וחוקקו בשנים 1958-2000 חוקי עזר המאפשרים אכיפת שיפוץ של חזיתות בתים ושמירה עליהן. רק ב-58 רשויות מקומיות הוכנה רשימת שימור ורק ב-18 מהן היא כללה את כל הפירוט הנדרש בחוק. רק ב-35 רשויות מקומיות ועדת השימור אישרה את רשימת האתרים ורק ב-10 אישרה את הרשימה הועדה לתכנון ובנייה דבר המאפשר הגנה על המבנים והאתרים במסגרת התוכנית הסטטוטורית. המבקר הרחיב את הבדיקה בתשע רשויות מקומיות: ירושלים, באר שבע, חיפה, טבריה, פתח תקוה, צפת, שפרעם



והמועצה המקומית כפר כמא והמועצה האזורית גליל תחתון. בכולן מצא כי יש הזנחה ממושכת של אתרים שגורמת לנזקים שמחמירים עם השנים, חלק גדול מהאתרים נטושים והרוסים. כן מצא המבקר כי ברוב הרשויות המקומיות בארץ לא נעשו אומדנים ובדיקות לגבי עלויות השיפוץ של מבנים המיועדים לשימור ולא הוכנו תוכניות לשיפוץ המבנים.

כדי לקדם שימור בפועל צריך שתהיה לרשויות המקומיות: תודעת שימור, רצון לשימור ויכולת להוציא מהכוח לפועל תוכנית שימור. לכך לא מספיקה הצהרה תכנונית ברמה הלאומית והמקומית אלא צריך כלים ארגוניים, ניהוליים וכלכליים. ככלל, גם אם תודעת השימור והרצון לשימור קיימים, דלות התקציבים של הרשויות המקומיות (הן במגזר העירוני והן הכפרי), בעיקר בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית והיכולת והסמכויות של השלטון המקומי בארץ, לא מאפשרת הקמת גופים מקומיים שיהלו את פרויקטי השימור ויקדמו אותם בפועל.

יתר על כן, חוק התכנון והבנייה ובעיקר התוספת הרביעית לחוק, נותן אומנם סמכויות לרשויות מקומיות לתכנן תוכניות שימור אך הוא מתחמק מעיסוק בתוצאה הכלכלית האפשרית של תוכנית השימור ואף נתן לרשות מקומית אפשרות לסגת מתוכניות שימור אם מתברר שהיא צריכה לשאת בתוצאות הכלכליות שלה. כאשר נאמר בו: "נתבעה ועדה מקומית לשלם פיצויים עבור נכס הכלול בתוכנית לשימור לפי סעיפים 197 ו-198, והועדה המקומית ראתה כי אין לה מקור כספי למימון התביעה כאמור, רשאית הועדה המקומית ביוזמתה או לבקשת הרשות המקומית שתחומה מצוי הנכס, בכל שלב משלבי בירור התביעה, וגם לאחר פסק דין סופי בה, לזום תוכנית לשינוי או לביטול התוכנית לשימור. (ההדגשה שלי נ.ש.)

בהנחה ששימור מבנים ואתרים הוא ראוי ונחוץ הוא עדין נחשב לדבר מסובך, יקר, בעייתי עם השקעה גדולה לטווח ארוך ברמת אי ודאות גבוהה, דבר המגדיל את החסמים לביצוע בפועל. וזאת בעיקר באותם מקומות שבהם יש כשל של שוק הפרטי או המוניציפאלי ונדרשת תמיכה ציבורית כספית וארגונית. בחקיקה נקבעו כמה מקורות כספיים למימון ולעידוד פעולות לשימור מבנים ואתרים: היטל השבחה; שינוי השימוש המותר במבנה; מתן זכויות בנייה נוספות; ניווד זכויות; וחוקי עזר המחייבים את שיפוץ הבתים ואחזקתם (1980). ניסיונות ליישם כלים כלכליים, שפותחו בתל אביב, על ערים קטנות שערכי הנדל"ן בהן אינם דומים לאלו של הערים הגדולות מביאים לעיתים למצבים אבסורדיים של מימון מטלת השימור על ידי יזמים באופן לא תקין, מתן זכויות מפליגות בשל ערכי קרקע נמוכים ואי ניווד אותן זכויות ומנגנונים אחרים כמו קרן שימור (שנוצרת מהיטל שימור עירוני) לא קיימים או לא מיושמים. ביישובים פריפריאליים נוספות עוד כמה מגבלות להתמודדות הרשויות עם השימור כמו: הימנעותם של יזמים ובעלי הון (חברות מסחריות וכו') להשקיע ביישוב, בעיקר משקולי נגישות, המצאות אלטרנטיבות אחרות של מיקום, קשיים ביצירת מערכת פיצוי ותמריצים המבוססים על ערכי הנדל"ן הנמוכים של הקרקע והעדר תמריצי מדינה. מגבלה נוספת נובעת מבעלות מדינה על מרבית הנכסים או ניהול רוב המקרקעים והמבנים על ידי מנהל מקרקעי ישראל. דבר זה מגדיל את ההליכים הבירוקרטיים ומגביל את הפעילות הנדלנית, בעיקר בגלל חוק חובת המכרזים המקשה על יזמים במימוש היוזמה שלהם.

מניתוח מקורות המימון של השימור עולה כי הם מתייחסים בעיקר לרכוש פרטי ופחות רלוונטיים לשימור רכוש ציבורי. מצב זה מותיר את הרשויות המקומיות בלא כלים ותמריצים רלוונטיים לביצוע תהליך שימור ולהפוך את הנכסים לשימור מ"נטל" ל"נכס". דבר המסביר, בודאי בחלקו הגדול, את ממצאי דוח המבקר נמצא, כי רק רשויות מעטות פועלות למימוש מקורות אלה, ורובן ציינו כי אין להן המשאבים הדרושים למימון שימור המבנים והאתרים.

למעשה במצב הנוכחי רשות הבוחרת להתמודד כלכלית עם השימור נכנסת להליך שבו צד העלות ברור מאוד והוא כרוך בהוצאות ציבוריות גבוהות מאוד לרשות המקומית בעוד צד התועלת לא ברור ובכל מקרה הוא ארוך טווח. ההליך כולל: תכנון תוכנית שחושפת אותה לתביעות, להשקעות ציבוריות בהיקף גדול כדי למצות של ההשפעה החיובית של השימור (בכבישים, מדרכות, תאורה, נקיון שצפים, פתרונות חניות וכד'), לקדם מימון ציבורי בהיקף גדול בתקופה של קיצוצי תקציב ולקדם תמריצים ליזמים. וזאת מבלי להתייחס לצורך בהכנת תוכנית פעולה, תוכנית ממשק, תוכניות תחזוקה לאורך זמן (כולל פעולות ניטור וסקרים) וקביעת גורמים מנהלים בעלי סמכות ואחריות. וכל זאת במצב של קיצוץ מתמיד בתקציבי המדינה היוצר מצב של חוסר איזון כלכלי ברשויות רבות בעיקר פריפריאליות.

בהעדר מקורות מימון ממלכתיים וציבוריים שני המקורות עיקריים למימון שימור מבני ציבור הם מהסקטור הפרטי בגיוס תרומות או במיזמים משותפים. שני מקורות מימון שלהם חסרונות רבים בכל הנוגע לשימור. באשר לגיוס תרומות המגבלה העיקרית היא שניתן להשתמש בכך רק בשלב ביצוע השימור ולא לתחזוקה לאורך שנים. כאשר התחזוקה הינה מרכיב יקר מאוד בשימור מאחר ומדובר בנכסים ישנים המחייבים תחזוקה מסובכת ורגישות רבה. ברשויות חלשות כלכלית או חסרות נכסים מניבי ארנונה, תחזוקה ארוכת שנים היא נטל כפול ומכופל. בסיס המימון השני הוא מיזם משותף עם הסקטור הפרטי – בסיס מימון זה מחייב איזון בין פיתוח ושימור עם כדאיות עסקית ליזמים ונכון בעיקר למיזמים עסקיים במסחר, תיירות, הסעדה. במימוש שני מקורות מימון אלה יש חסמים רבים כמו: העדר כדאיות עסקית ברשויות חלשות ובאזורים פריפריאליים, בירוקרטיה בהקצאת השטחים, חוק חובת המכרזים ברשויות, בירוקרטיה ביצירת מיזם ציבורי עם הסקטור הפרטי ועוד ועוד.

דוגמאות לכלים מנהלתיים, רגולטיביים וכלכליים הקיימים בתחום השימור במדינות נבחרות בעולם סקרה ורד סולומון ממן, אדריכלית ומתכנתת ערים, בעבודתה (במסגרת תואר מגיסטר בטכניון). ככלל על המדינה לחזק את אחריותה לקידום השימור, לגבש מגוון רחב של תמריצים הנדרשים למימון לטובת השימור, וליזום מענקים מיוחדים או הלוואות בתנאים משופרים לרשויות מקומיות כנגד תכניות לשימור ויישום בפועל. בנוסף נדרש, לדעתה, להגדיר מדיניות בדגש נוסף על הפריפריה כמקום הגאוגרפי המועדף בכל תכנית המבקשת לממן שימור מבנים, כך למשל: מענקי סיוע יינתנו לבעלי נכסים היסטוריים על פי מדרג כמו בדוגמת צרפת או בלגיה: 50%-30% לנכסים המיועדים לשימור הנמצאים בפריפריה, 25%-15% לנכסים שאינם בפריפריה. את מענקי הסיוע תוכלנה לתת הרשויות המקומיות כחלק מכספי הפיתוח או במימון ישיר של משרד האוצר. את מענקי הסיוע ניתן יהיה לחלק גם למרכיב

של הלוואה ולקבוע תנאים שיהפכו את הנכס למניב מבחינה כלכלית (כמו למשל בבלגיה) או לפחות פתוח לביקורי הקהל/הציבור. הלוואות וסובסידיות בנקאיות יינתנו לבעלי נכסים פרטיים באזורים המיועדים לשימור בתחומי הפריפריה בלבד כדוגמת הונגריה. המדינה תיזום תכנית הלוואות מיוחדת המסייעת לבעלי נכסים היסטוריים בפריפריה בשיתוף עם הבנקים כדוגמת מדינת ניו-מקסיקו בארה"ב. אשראי מיוחד יינתן ע"י המדינה למשקיעים, חברות מסחריות ו/או יזמים שישקמו מבנים היסטוריים בפריפריה. תמריצים במיסוי- ניכוי הוצאות במס יוענקו לחברות מסחריות אשר ישקיעו בשיקום ושימור מבנים בפריפריה או עבור רכישת נכסים היסטוריים לצרכי שימור. יש ליצור מסגרת חוקית שבה את עבודות השיקום והשימור יוכל לבצע בעל הנכס ו/או עמותה או גוף כלשהו במידה והחברה לא תהיה מעוניינת בניהול הפרויקט בפועל אלא רק בהשתתפות במימון.

לסיכום: במצב הנוכחי, למרות שהחלטה על שימור היא החלטה ערכית, ציבורית ופוליטית, העדר הערכה כלכלית אמיתית וכלים כלכליים לרשויות מקומיות עם גיבוי מהרמה הלאומית לתהליך ולהוצאות הכרוכות בו, גורמים לכך שבפועל ניתן לראות ברשויות המקומיות בעיקר את חלופת אפס שעלותה הציבורית היא - אי ביצוע. כלומר: רוב הרשויות לא עושות כלום אפילו לא את המינימום הנדרש בכדי למנוע התדרדרות שלא לדבר על ביצוע שיקום ושימור ותחזוקה שוטפת לאורך זמן בנכסים הציבוריים או בעידוד בעלי הנכסים הפרטיים.

דבר המחזיר את הדיון להמלצת המבקר ש... על משרד הפנים והאוצר לבחון הקצאת משאבים מקצועיים וכלכליים הדרושים לשימור... ואת מידת האפקטיביות של המשאבים והתמריצים הכלכליים העומדים כיום לרשות משרדי הממשלה והרשויות המקומיות בבואן ליישם את החלטות הממשלה והחוק, ואת הצורך בתמריצים נוספים.

נילי שחורי

