

מכון ירושלים לחקר ישראל

ישן מול חדש בירושלים

סוגיות במדיניות שימור בירושלים

בעריכת

ישראל קמחי

פרסום זה רואה אור בסיוע קרן ריצ'רד ורודה גולדמן

2014

פרסומי מכון ירושלים לחקר ישראל מס' 436

ישן מול חדש בירושלים
סוגיות במדיניות שימור בירושלים
בעריכת ישראל קמחי

עריכה לשונית: שלמה ארד
הפקה והבאה לדפוס: חמוטל אפל

© 2014, מכון ירושלים לחקר ישראל

בית חי אלישר

רח' רד"ק 20, ירושלים 9218604

<http://www.jiis.org>

<http://www.jiis.org.il>

E-mail: machon@jiis.org.il

תוכן העניינים

7	הקדמה
9	פרק א': השימור בירושלים
9	שימור מהו ומדוע לשמר?
10	תולדות השימור בירושלים
14	ישן מפני חדש תוציאו
17	על מה יש לשמור
21	פרק ב': העיר ההיסטורית
22	אורחות החיים והעיר ההיסטורית
24	הגדרה ותיחום מרחב העיר ההיסטורית
27	השכונות והמתחמים הכלולים בעיר ההיסטורית
27	דגם הדרכים וחשיבותו
28	המורשת הבנויה של העיר
32	המאפיינים הפיזיים של העיר ההיסטורית בראי השימור
38	הבנייה המרקמית בירושלים
43	פרק ג': קריטריונים לבחירת אתרים ומרקמים לשימור ותבחינים להערכתם
43	נכסי תרבות וטבע מה הם?
44	סיווג האתרים
45	א. היסטוריה, קהילה וחברה
46	ב. רוחניות, תרבות, דת או מסורת
46	ג. ארכיטקטורה, אמנות ואסתטיקה
48	ד. טכנולוגיה ואומנות (craftsmanship)
48	ה. שייכות האתר למרקם או לסביבה
49	ו. ארכיאולוגיה
50	ז. מדעי-מחקרי
50	ח. צומח
51	ההשלכות של בחירת אתר/מרקם לשימור

פרק ד': היבטים כלכליים בשימור עירוני 53

54 אמצעי-מדיניות למימון השימור – דוגמאות מן העולם

55 א. הטבות-מס

62 ב. תכניות מענקים וסובסידיות

68 ג. מימון באמצעות ארגונים לא-ממשלתיים

72 ד. סיכום

73 תמונת המצב בישראל

75 הצעות למימון השימור בירושלים

פרק ה': כלים תכנוניים – ניווד זכויות כתמריץ לקידום השימור 79

80 תכניות לניוד זכויות (TDR) בארה"ב

86 גורמים המשפיעים על הצלחת תכניות TDR

91 ניווד זכויות בישראל

102 סיכום

פרק ו': השימור בירושלים 105

112 בעיות השימור העיקריות בירושלים

116 הצעדים הדרושים לשיפור מערכת השימור בעיר

פרק ז': שימור הלכה למעשה 119

119 הגדרות של סוגי התערבות

121 קווים והנחיות-תכנון למדיניות שימור לירושלים

128 מדיניות שימור לעיר ההיסטורית

פרק ח': היבטים סטטוטוריים 137

137 חוק התכנון והבנייה

139 חוק העתיקות

140 המצב הסטטוטורי בירושלים

פרק ט': מדיניות-ביניים של הוועדה המחוזית לעניין שימור העיר

143 ההיסטוריה

143 אזור א' – הגרעין ההיסטורי

143 אזור ב' – תוספת מתונה

144 אזור ג' – עיבוי וחידוש עירוני

144 אזור ד' – מחוץ לעיר ההיסטורית

144 הנחיות נוספות משותפות לאזורים ב' ו-ג'

153 נספחים

153 נספח א: הנחיות להכנת תיק תיעוד למבנה-לשימור

155 נספח ב: השימור בתכניות אב ומתאר לירושלים

159 נספח ג: אמנות בינלאומיות

171 מקורות

הקדמה

פרסום זה הוא פרי-עבודתם של מספר אנשי-מקצוע בתחום השימור העירוני. היוזמה להכנתו נולדה במכון ירושלים לחקר ישראל בשנת 2010, לאחר שלדעת רבים תהליכי השימור בעיר היו זקוקים לעידוד ולהעמקה. המכון פנה לקרן גולדמן, באמצעות נציגתה בארץ הגב' באני בוקסר, בבקשת סיוע להכנת מסמך מדיניות-שימור לעיר והקרן נענתה בחיוב. על כך נתונה לה תודתנו.

תכנית המתאר העירונית, שהוכנה לפני מספר שנים עבור עיריית ירושלים, טרם קיבלה תוקף מחייב. בתכנית נכלל פרק שעניינו מדיניות-שימור לעיר. לדעת מתכננים ובעלי-מקצוע רבים, נדרשו בו תיקונים ושינויים מרחיקי-לכת. קבוצת אדריכלים ומתכנני-עיר הכינה בהתנדבות מסמך-עקרונות חדש שאומץ ע"י הוועדה המחוזית, אשר המליצה לעירייה להכין בהקדם מדיניות-שימור כוללת לירושלים. קבוצת המתנדבים כללה את מיטב המומחים לשימור בעיר, בהם: האדריכלים ארי אברהמי, עליזה ארנס, פיטר בוגוד, פיליפ ברנדייס, ליטל ידן, גיל גורדון, אסנת פוסט, תמר קוך, אורי פדן, משה שפירא, ברוך יוסקוביץ, רנדי אפשטיין, סימון קובה, אלעד מלמד, גיורא סולר, מנדי רוזנפלד, רוז עפרון, אמיר שוהם, הפרופסורים אריאל הירשפלד וראובן לסטר, מתכנת המחוז דאז דלית זילבר, עורך תכנית המתאר משה כהן, אוצרת מוזיאון מגדל-דוד רנה סיון, מנהל מחוז ירושלים של המועצה לשימור אתרי-מורשת איציק שוויקי, והח"מ. הקבוצה עמלה על הכנת עקרונות לשימור בירושלים, שפורסמו בשנת 2008 תחת הכותרת "ירושלים, העיר ההיסטורית" בעריכת עליזה ארנס, ליטל ידן, ארי אברהמי, רנה סיון ואלעד מלמד. חלקים מעבודה זו שימשו מקור למסמך המוגש בזאת, ועל כך תודתנו.

המונח 'העיר ההיסטורית' קנה לו מאז אחיזה איתנה במוסדות התכנון ובקרב הקהל הרחב והוא אחד מנדבכי השימור החשובים לירושלים, בהצביעו על האזור הרגיש והחשוב ביותר לשימור.

תשומת הלב הציבורית המופנית לנושא השימור והצורך במדיניות שימור כוללת לעיר, הביאו את העירייה לשורת צעדים: הוקמה ועדת שימור עירונית בהנהגת סגנית ראש העיר, ולצדה יחידה מקצועית מיוחדת במנהל ההנדסה העירוני, שעיסוקה אך ורק השימור בעיר. יחידה זו יזמה לפני שנים מספר עדכון לרשימת השימור העירונית שהוכנה לראשונה בתכנית האב הראשונה לירושלים, בשנות השבעים של המאה הקודמת, ועודכנה במכון ירושלים לחקר ישראל במחצית שנות התשעים.

לביצוע עבודת העדכון של רשימת השימור שכרה עיריית ירושלים שישה צוותים שטרחו כשנה על עדכון וריענון הרשימה במספר רב של שכונות בעיר. עבודות העדכון הסתיימו והרשימות נמצאות כיום בתהליך מתקדם של מחשוב. בנוסף יזמה מחלקת מהנדס העיר שורה ארוכה של תכניות-אב לשכונותיה ההיסטוריות של ירושלים, עם דגש על נושאי השימור. תכניות אלו, רובן אינן סטטוטוריות, משמשות כלי להנחיה ולהמלצות על שימור מרקמים ואתרים בדרגות-שימור שונות. חלק מן התכניות אף קיבלו תוקף סטטוטורי.

ועדת השימור העירונית, המגובה ביחידת השימור העירונית, מקיימת נוהל-עבודה מסודר המחייב דיון מקדים ומתן המלצות לכל תכנית בניין עיר או היתר בנייה הכוללים מבנה או מתחם לשימור, בעיקר בכל השכונות הנמצאות בתחומי 'העיר ההיסטורית'. המלצות הוועדה מועברות לוועדת התכנון העירונית ולוועדה המחוזית – שתיהן ועדות סטטוטוריות. ועדת השימור העירונית, המנוהלת ע"י חבר מועצת העיר, כוללת חברי מועצה אחדים, צוות מקצועי של היחידה לשימור, מהנדס העיר וסגנו, אדריכלים ומומחים לשימור שאינם עובדי-עירייה, נציג המועצה לשימור אתרי-מורשת, נציג ציבור, נציג הוועדה המחוזית ונציגי מחלקות רלבנטיות אחרות בעירייה, ובהם נציג המחלקה המשפטית. בתחומים המנהליים והמקצועיים הנזכרים חלו בשנים האחרונות שיפורים רבים בטיפול בנושא השימור בעירייה לעומת המצב ששרר בעבר.

המסמך שלפנינו כולל תשעה פרקים: תיאור מסכת השימור בעיר, הגדרת 'העיר ההיסטורית' ומשמעותה, קריטריונים לבחירת אתרים ומרקמים לשימור, היבטים כלכליים בשימור העירוני – הניסיון הבינלאומי והישראלי, כלים תכנוניים ותמריצים כלכליים לביצוע פעולות השימור בעיר, הבעיות העיקריות בירושלים ומסכת השימור שלה הלכה למעשה, המלצות למדיניות עירונית בתחום השימור והיבטים סטטוטוריים, לרבות מדיניות הביניים של הוועדה המחוזית. בנספח למסמך צורפו האמנות הבינלאומיות בנושא השימור, תכניות אב ומתאר לירושלים, תדריך להכנת תיק-תיעוד ורשימה ביבליוגרפית.

המסמך כולל פרקים שנכתבו בידי בני-סמכא בהיבטים שונים, ובהם הפרק הכלכלי והפרק העוסק בכלים לקידום השימור, פרי עטו של אביאל יליניק ממכון ירושלים לחקר ישראל. הפרקים האחרים בעבודה, לרבות המתודולוגיה והקריטריונים לבחירת אתרים לשימור, מצב השימור בירושלים, נספחי התכנון והאמנות הבינלאומיות וחלק מן ההמלצות למדיניות השימור בעיר נכתבו בידי החתום מטה.

יבואו כולם על התודה והברכה.

ישראל קמחי

ירושלים, 2014

פרק א': השימור בירושלים

שימור מהו ומדוע לשמר?

שימור מבנים ומרקמים הוא מכלול הפעולות שתכליתן להבטיח את המשך קיומם של מבנים ומרקמים בעלי ערך תרבותי, היסטורי, דתי, אסתטי, מדעי, לאומי ואדריכלי. שימור המורשת התרבותית על מכלול מרכיביה מקובל היום בעולם מאוד והוא גורם חשוב שיש להביאו בחשבון ולשלב בתהליכי התכנון והפיתוח. במילים אחרות: כל תכנון בר-קיימא מבטיח לשמור ולהעביר לדורות הבאים את ערכי המורשת התרבותית הבנויה של העבר.

בארצות רבות קיימים חוקים ומנגנונים שנועדו להבטיח כי שימור האתרים ייושם בפועל. גם הקהילה הבינלאומית מכירה בחשיבות הנושא. אמנות בינלאומיות רבות ניסחו את כללי השימור וביניהן אמנת אתונה (1933), אמנת ונציה (1964) ואמנת סוצ'י (1998). בארץ-ישראל נקבעו חוקי שימור עוד בתקופת המנדט הבריטי ובהם חוק העתיקות אשר מגן על אתרים ארכיאולוגיים שנבנו לפני שנת 1700.

הבריטים ביקשו לשמר בעיקר את צביונה של העיר העתיקה בירושלים ומיד עם כיבוש הארץ קבעו שורה של הוראות לשימורה של העיר העתיקה. מדינת ישראל הצעירה הטילה חובה לשמר מבנים בעלי ערך ארכיטקטוני והיסטורי בחוק התכנון והבנייה מ-1965. לחוק זה נוספו תיקונים מאוחרים המחזקים ונותנים יתר תוקף לצורך בשימור מורשת העבר. ידועה לימים אמתתו של יגאל אלון ז"ל: "עם שאינו שומר על עברו, ההווה שלו דל ועתידו לוט בערפל". השוני בין מבנה למבנה ובין מקום למקום, מתבטא בעיצוב הארכיטקטוני, במרקם השכונתי, במתווה הרחובות והכיכרות, במוסדות הציבור והדת ובסביבה העוטפת אותם. כל הרכיבים האלה יוצרים הזדהות של תושבים עם מקום-מגוריהם ומוקד-משיכה למבקרים. השמירה על מגוון סגנונות הבנייה ועל העושר הצורני מעשירה את הסביבה הבנויה ומנחילה איכויות תרבותיות לדור הנוכחי ולדורות הבאים.

לצד השמירה על המורשת התרבותית, יש לשמור גם על ערכים כלכליים. חלק גדול מן התרבות האנושית מתבטא באתרים ובמרקמים היסטוריים אשר מושכים תיירים רבים המבקשים ללמוד על העבר לצד ההווה שצמח ממנו. התיירות העולמית מונה מדי שנה מאות מיליוני בני-אדם התרים אחר מחוזות-תרבות שונים. חלקם מגיע גם לישראל, לראות את נופיה ולעמוד מקרוב על תרבותה ומורשתה. כך, נוסף לתרומתו

החברתית והתרבותית, השימור תורם גם לתיירות ולכלכלה. ירושלים היא גולת הכותרת של התיירות בישראל ואליה. רוב רובם של התיירים המבקרים בארץ, שוהים מספר ימים בירושלים. אחד מגורמי המשיכה לעיר הוא שפע האתרים שיש בהם עניין תרבותי, דתי, היסטורי, ארכיטקטוני או לאומי.

בהיותה עיר הררית, התברכה ירושלים במבטי-נוף מרתקים מן הרכסים הסובבים אותה לעבר העיר, אל אגן העיר העתיקה ואל מוקדי הקדושה שבמרכזה. היות שירושלים שוכנת על קו פרשת המים הארצי, פרוסים ממזרח לה נופים שוממים של מדבר-יהודה וים המלח, וממערב לה נופי הארץ הירוקה והנושבת. כל הרכיבים הללו, הטבעיים והבנויים כאחד, מקנים לירושלים ייחודיות שאין לרוב הערים בעולם. לכן לית מאן דפליג שיש לטפח ולשמר את אופייה המיוחד של ירושלים, את נופיה, שכונותיה ואתריה, המשלבים מסכת-חיים בת אלפי שנים, לצד פיתוח חדש ומודרני. הישן והחדש שלובים זה בזה בירושלים, בעיקר בחלקיה המרכזיים המכונים 'העיר ההיסטורית', שגבולותיה תואמים, פחות או יותר, את גבולות העיר בסוף תקופת המנדט הבריטי בארץ-ישראל.

בנוסף להיסטוריה, לארכיאולוגיה ולנוף הטבעי והתרבותי, מתאפיינת העיר בבנייה מסורתית באבן גירנית – האבן 'הירושלמית' המעניקה לירושלים ייחוד שאינו נחלת ערים רבות בארץ ובעולם. למרות שהבנייה המודרנית משלבת גם חומרים אחרים, הדומיננטיות של האבן עדיין נשמרת ונראית מכל זווית. המבנים, המכלולים והשכונות ההיסטוריות שנבנו לפני למעלה מ-150 שנה, ראויים להישמר לדורות הבאים תוך הקפדה על איכות החיים בהם מחד גיסא ועל שמירת רוח המקום האופיינית להם מאידך גיסא. מסכת שימור נאותה ומדיניות תכנון נבונה יחזקו את ירושלים מבחינה כלכלית וחברתית ויתרמו רבות לתושביה ולבאים בשעריה.

תולדות השימור בירושלים

מסכת השימור בירושלים הוא תולדה ישירה של אחיזתה של אירופה הקולוניאליסטית בארץ הקודש במאה ה-19. עם נסיגת הצבא המצרי מארץ-ישראל (1840) החלו מעצמות אירופה להתחרות ביניהן על ביצור אחיזתן בשטחי האימפריה העות'מאנית הנחלשת, ובייחוד בירושלים.

את העיר, שהיתה אז קטנה ומכונסת ברובה בין חומות, פקד תהליך מואץ של רכישת קרקעות ובנייה מצד ממשלות שונות באירופה. כך נוצר בעיר פסיפס של מבנים בסגנונות-בנייה שונים. כנסייה רוסית עם כיפה ירוקה, מוקפת מבנים לאירוח צליינים רוסים, לצד בית-חולים איטלקי בדמות הפלצ'יו-וקיו של פירנצה; בתי-תפילה, כנסיות

ומסגדים הפזורים ברחבי העיר בסגנונות שונים; שכונות שכאילו הועתקו מעיירות מזרח-אירופה, לצד כפר גרמני שבנו הטמפלרים, ולא הרחק משם כפר ערבי יציר המקום, המבטא תרבות חקלאית בת מאות שנים. כך הלך ונוצר בירושלים מכלול נדיר של מבנים ומרקמים שונים זה מזה בעיצובם ובצורתם. גם האימפריה ששלטה אז עדיין בעיר לא טמנה ידה בצלחת והצטרפה לבולמוס הבנייה, בעיקר בעיר העתיקה ולעתים גם על חורבותיהם של מרקמים קדומים יותר. גולת הכותרת של הפרויקטים העות'מניים היתה סדרת מבנים שהוקדשה לציון 25 שנות שלטונו של הסולטן חמיד, ביניהם מגדל השעון בשער-יפו, הסביל המפואר ליד מצודת הקישלה והמזרקה המצועצעת שבמרכז שוק אבטימוס (מוריסטון).

עד מהרה הפך המרקם הבנוי של העיר העתיקה וסביבתה למוזיאון ארכיטקטוני והיסטורי הנושא הילה של קדושה שאין לה אח ורע בעולם.

עם היציאה מן החומות בשנות ה-60 של המאה ה-19, החלו לקום שכונות יהודיות לאורך צירי הרחובות יפו, גאולה ומאה-שערים. לאחריהן נוסדו גם שכונות ערביות מחוץ לחומות, לצד הדרך המוליכה לשכם, בעוד שהאוכלוסייה הנוצרית התפתחה לכיוון דרום-מערב – המושבה הגרמנית, המושבה היוונית, קטמון, טלביה ובקעה. כל קהילה בנתה על פי מסורת הבנייה שלה. כך, למשל, הטמפלרים הגרמנים, מייסדיה של המושבה הגרמנית, בנו את בתיהם בסגנון ה'דורף' – הכפר הגרמני של דרום גרמניה; האתיופים בנו את שכונתם עם כנסייה במרכז, היוונים בנו את המושבה היוונית והארמנים בנו בחצר סגורה רובע משלהם בעיר העתיקה, מאחורי חומות ושערים. היציאה אל מחוץ לחומות אפשרה בנייה מודרנית יותר והארמנים הם אלה שבנו את רוב המבנים בתחילת הרחובות יפו ושלומציון המלכה של ימינו. גם האמריקאים יוצגו בעיר בכבוד ע"י משפחת ספפורד, מייסדת המושבה האמריקאית בואכה שיח-ג'ראח. השכונות ההיסטוריות הללו שרדו ברובן והן מיועדות היום לשימור.

ב-11 בדצמבר 1917 נכנס הגנרל הבריטי אלנבי בשערי העיר העתיקה ותקופה חדשה נפתחה בתולדות ירושלים. האנגלים ראו עצמם כיורשיהם וממשיכי-דרכם של ריצ'ארד לב הארי וריצ'ארד מקורנוול, וכממשיכי המסורת הימי-ביניימית בעיר הקודש. את ההצדקה לממשלם הם ביססו בין השאר על הצורך להגן על העיר הקדושה שהופקדה בידם למשמרת ולשמר אותה. עוד בטרם נדם רעם התותחים בחזית הזמין רונלד סטורס, מושלה הבריטי הראשון של העיר, את מהנדס עיריית אלכסנדריה רוברט מק-לין, להכין תכנית לירושלים. סטורס הנחה את מק-לין בזו הלשון: **"not only to plan (Jerusalem) as much as to draw up regulations to protect its special character"**. דהיינו: "לא רק לתכנן את העיר, אלא לערוך ולקבוע את ההוראות להגנה על אופייה המיוחד" והדגש

הוא על שמירת אופייה המיוחד של ירושלים. מוטיב השמירה על אופי העיר מלווה את כל התכניות המנדטוריות לירושלים.

מיד לאחר מכן פרסם המושל הצבאי הודעה רשמית וצו האוסר על בנייה ללא רישיון ברדיוס של 2.5 ק"מ מסביב לשער שכם. הצו אסר גם לצפות בתים בפח גלי ונקבעה התקנה של חובת הבנייה באבן מרובעת ומסותתת. הוראה זו השפיעה רבות על אופייה ועל צורתה החזותית של ירושלים מאז ועד לימינו אלה.

ביולי 1918 אושרה תכנית מק-לין, שהיא אבן הפינה לתכנון העירוני בירושלים, בכך שקבעה עקרונות לשימור העיר. היא חילקה את ירושלים לשני אזורים: האחד – 'ירושלים של מעלה' – העיר הקדושה – היא העיר העתיקה והרכסים שממזרח לה, והשני – 'ירושלים של מטה' – עיר החולין המתפתחת ומשתרעת ממערב לה. התכנית אסרה על בנייה חדשה בעיר העתיקה והטילה מגבלות קשות על הבנייה ב'טבעות' הסמוכות הסובבות אותה, כדי לשמור ולהגן על עיר הקודש מפני פיתוח מודרני העלול לפגוע באופייה.

בנוסף להנחיות הרשמיות בנושא השימור הוקמה באותה תקופה 'האגודה למען ירושלים' (The Pro Jerusalem Society) שבמסגרתה עסקו טובי העיר ופרנסיה בטיפוח התכנון והסביבה העירונית. הם עסקו בהגנה על אתרים חשובים ובטיפול אומנויות ומלאכות עממיות. האגודה דאגה לסלק את השעון שעמד בשער יפו, לשקם חלקים מחומת העיר העתיקה, להקים בה טיילת ולהרוס חלק מהבנים שנצמדו אליה.

מסכת התכנון המנדטורית כללה עוד שתי תכניות מוקדמות: זו של פטריק גדס, משנת 1919 וזו של אשבי וגדס, משנת 1922. האחרונה קבעה את מיקום האוניברסיטה העברית בהר הצופים ואת רח' ממילא כמרכז המסחרי של העיר החדשה. גם תכניות אלו הגנו על העיר העתיקה באמצעות רצועת-ירק המקיפה אותה ומונעת פיתוח בצמוד לה.

שתי תכניות-מתאר מאוחרות יותר, של קליפורד הולידיי, מ-1930 ושל הנרי קנדל, מ-1944 (פורסמה ב-1948), חתמו את מסכת התכנון המנדטורית של ירושלים. הן הדגישו את החשיבות שבשימור העיר העתיקה, אך לא ייחסו חשיבות רבה לשימור השכונות היהודיות שהוקמו משנות ה-60 של המאה ה-19 ועד ראשית המאה ה-20. נהפוך הוא: הן ראו בשכונות אלו שכונות ירודות וייעדו אותן להריסה. השכונות שנכללו בקטגוריה זו הן השכונות שאנו מבקשים לשמר כיום, ובהן: ימין-משה, נחלת-שבעה, אבן-ישראל, אוהל-משה, מזכרת-משה, זיכרון-טוביה, בית-ישראל ושכונות יהודיות נוספות לאורך הרחובות יפו ובצלאל. ההוראות הכתובות של תכניות אלו אסרו בנייה חדשה בשכונות אלו, הגדירו אותן כ-'reconstructed areas' והתירו לבצע בהן רק שיפורים סניטריים.



מבנה-לשימור ברח' הע"ח במורשה (באדיבות אדריכל דרור סולר)



בית תבור – מבנה-לשימור ברח' הנביאים

התוצאה היתה הקפאת מצבן הפיזי של השכונות לשנים רבות. בשנות ה-60 של המאה ה-20, עם השינוי בתפיסות התכנון וההכרה בחשיבות השימור גם בשכונות היהודיות הוותיקות, קבעה תכנית האב לירושלים משנת 1968 שורה של שכונות ואתרים לשימור. ההמלצות המנדטוריות סייעו באופן פרדוקסאלי לעצור את הפיתוח בשכונות אלו ושימרו אותן ואת אופיין.

התכנית הישראלית הראשונה לירושלים, שהוכנה בידי האדריכל היינץ ראו ב-1948, הצביעה לראשונה על כמה שכונות ראויות לשימור, בהן המושבה הגרמנית וחלק מן השכונות היהודיות הוותיקות. כ-20 שנה אחר כך, ב-1968, הכריזה תכנית האב לירושלים כי יש לשמר יותר מ-1,000 מבנים, שכונות ומכלולים ופרסמה רשימה ראשונה של מבנים לשימור. על בסיס תכנית האב (שלא זכתה לתוקף חוקי) הוכנו בעירייה תכניות בניין-עיר מפורטות וסטטוטוריות המייעדות לשימור שכונות, מבני-מגורים ומבני-ציבור רבים. חלק לא מבוטל מהמבנים שברשימה נמחה במשך השנים מעל פני האדמה והוחלף במבנים מודרניים יותר. מבנים אחרים זכו לתוספות-בנייה ששינו את אופיים עד לבלי הכר. בשנים האחרונות זכה נושא השימור לתשומת-לב רבה יותר. הוכנו תכניות-מתאר ותכניות מפורטות חדשות שחזרו והבטיחו את שימורם של המבנים והמכלולים הראויים לכך. גם תכנית המתאר החדשה לירושלים הקדישה פרק שלם לשימור, אך הנושא טרם הגיע למימוש ראוי ומלא.

ישן מפני חדש תוציאו

למרות התכניות האחרונות, למרות המדיניות המוצהרת של הרשות המקומית בדבר הצורך בשימור ולמרות שהוקמו ועדות עירוניות כדי לתמוך בכך, עדיין לא הגיע נושא השימור בירושלים לכלל יישום מושלם ועדיין יש להילחם בוועדות התכנון על אתרים העומדים בסכנת הכחדה או שינוי.

אחת הבעיות הקשות העומדות בפני הרשויות המקומיות בישראל, ובתוכן גם ירושלים, בבואן לאשר תכנית שימור, היא החשש מתביעות פיצויים של בעלי נכסים בנויים המיועדים לשימור. שיטת התכנון הנהוגה בארץ מקנה לבעל הנכס זכויות-בנייה על פי תכניות סטטוטוריות שהוכנו לעתים אי-שם בעבר הרחוק. על פי הנוהג המושרש בארץ לא ניתן להפחית מזכויות בנייה אלו אלא אם כן שולמו לבעל הנכס פיצויים בגין ההפחתה באחוזי הבנייה. בעלי נכסים שהוכרו לשימור טוענים כי עצם ההכרזה על הנכס לשימור גורמת להפחתה בשווי. במקרה כזה זכאים הבעלים על פי החוק לתבוע פיצויים תמורת אי-יכולתם לממש את מלוא זכויות הבנייה שהקנתה להם תכנית

סטטוטורית כלשהי. לכן, משמותרחש עימות בין רשות מקומית המבקשת לשמר מבנה לבין יזם או בעל נכס המבקש להרסו או לבנות עליו, אין לרשות המקומית, ברוב רובם של המקרים, המשאבים הנדרשים כדי לפצות את הבעלים. התוצאה הבלתי-נמנעת היא לרוב פשרה המאפשרת ליזם תוספת-בנייה על המבנה שנועד לשימור. תוספת זאת משנה לעתים את המבנה עד כדי אבדן ערכו המיוחד שנועד מלכתחילה לשימור. במקרה הגרוע יותר המבנה המיועד לשימור נהרס מן היסוד ונכחד מן הנוף העירוני (דוגמת הבניינים 'טליתא-קומי', בית הדגל, בייס אליאנס ואחרים).

אתרים רבים בעלי חשיבות היסטורית או ארכיטקטונית נפלו ונופלים קרבן לחוסר- יכולתה של הרשות המקומית לגייס את המשאבים הדרושים להגנתם. לעתים קיים סיכוי להציל מהרס מבנה-לשימור, אם הוא בבעלות ציבורית או אם שוכן בו מוסד המוקיר ומכבד את ערכו ההיסטורי או הארכיטקטוני. דוגמה לכך הוא בית-בונם ברחוב רמב"ן ברחביה, שנשמר על ידי בנק לאומי ומשמש סניף פעיל של הבנק, דבר שנעשה רק בעקבות לחץ ממושך ועיקש של תושבי השכונה, שחמלו על הבניין שמצבו הלך והידרדר. בעשרות השנים האחרונות איבדה ירושלים מבנים היסטוריים רבים שהוכרזו לשימור ואף נכללו ברשימת השימור העירונית. הידועים שבהם הם בניין 'טליתא-קומי' ברח' המלך ג'ורג' – מבנה מפואר שתוכנן על ידי האדריכל הנודע קונרד שיק ונותרו ממנו רק חלון ושעון שהפכו לאנדרטת הנצחה, או ביה"ס כ"ח שעמד ברח' יפו ועל חורבותיו קם מרכז 'כללי' ורק שער החצר החיצונית שלו נותר למזכרת, או בית-רופין שעמד ברח' רמב"ן ברחביה ונעלם מתחת לתוספת-בנייה גדולה, או בית-בסן שניצב בשדרות בן-מימון, נהרס כליל ובמקומו קם מבנה גדול וחדשני. ברח' הרב קוק שבמרכז העיר נהרס בית-ספר שנועד לשימור ובמקומו הוקם בית-מידות חדשני, וכך קרה גם לבית הבנק שעמד בחורשת הירח בטלביה ונהרס לפני שנים רבות או בית הדגל שעמד על רח' הנביאים והוחלף במלון חסר חן וצורה. רשימת האבדן הזאת היא חלקית מאוד. מבנים פרטיים רבים נכחדו רק משום שלא נמצא להם גואל ורבים אחרים נתונים גם כיום בסכנת כליה, חלקם כתוצאה מהזנחה ועזובה וחלקם כתוצאה מפיתוח מואץ ובלתי-מבוקר, כמו שכונת הבוכרים ההיסטורית והחצרות החרדיות הפזורות סביב מאה-שערים ובנותיה. גם מחנה-שנלר לשעבר, שפונה על ידי צה"ל לפני מספר שנים, נתון כיום בהזנחה קשה, ועד לאחרונה עמדה בשיממונה גם תחנת הרכבת העותומנית הישנה, בכיכר רמז שבין שכונת בקעה לשכונת אבו-תור.

אין ספק שדרושה כיום התערבות נמרצת וחד-משמעית של העירייה והממשלה, עם קרנות ותקציבים גדולים, כדי להמשיך ולשמור על שכיות החמדה של ירושלים כמקובל בעולם הנאור. העירייה לבדה לא תוכל לעמוד במשימה זו מחמת העלויות הכבדות

הכרוכות בשימור ובהתחדשות עירונית. על העירייה להקים לשם כך קרנות מיוחדות ולקבל סיוע מסיבי מן הממשלה. אולם גם הממשלה חסרה לעתים את הרגישות הדרושה לשימור אתרים, ואפילו אלה שבבעלותה. כך, למשל, בית-פרומין ששימש את הכנסת ב-16 שנותיה הראשונות של המדינה, נמכר ליזם פרטי שעמד להרסו ולהקים במקומו מבנה רב-קומות חדש. רק התערבות המועצה לשימור אתרי-מורשת בישראל (המועצה לשימור אתרים) בסיוע יו"ר הכנסת ובחקיקה מיוחדת, הצילה את הבניין מהרס. מקרה אחר שעורר סערה ציבורית הוא בית-שוקן, הסמוך למעונו הרשמי של ראש הממשלה ברח' סמולנסקי. בית זה, שתוכנן על ידי גדול האדריכלים היהודים במאה ה-20, אריך מנדלסון, נמכר על ידי מוסד ציבורי ששכן בו והיזם הפרטי שרכש אותו עמד להרסו. גם כאן נחלצה המועצה לשימור אתרים להציל את הבניין שנכלל ברשימת השימור העירונית, ובסיוע ציבור האדריכלים והציבור הירושלמי הביאה להצלת המבנה, לא לפני שאושר להקים מאחוריו מבנה-מגורים גבוה וכבד שיאפיל עליו מן הסתם.

יש בירושלים דוגמאות כאלה למכביר. מצוקת הדיור השוררת בשכונות החרדיות שבצפונה של העיר, גרמה לשינויים דרסטיים בחזות שכונות אלו שנבנו ברובן במחצית השנייה של המאה ה-19 ובראשית המאה ה-20 ונועדו לשימור. משינוי מרחיק-לכת סבלו בעיקר השכונות מאה-שערים, זיכרון-משה, הבוכרים, בתי-ורשה ובית-ישראל. בשכונות אלו הוספו לבתים המקוריים תוספות רבות שגרמו פגיעה בלתי-הפיכה באופיין ובערכי השימור שהיו להן בימיהן הטובים.

מצד שני הושגו גם הצלחות. מבנים מנדטוריים ייחודיים שולבו בהצלחה רבה בקריית העירייה החדשה, ושכונות רבות ניצלו בזכות תכניות-שימור שהצליחו לשמר אתרים ואף מרקמים שלמים. שכונת נחלת-שבעה שבמרכז העיר שומרה ברובה, וכך גם ימין-מ'שה, המושבה הגרמנית, שכונת החבשים ורוב רח' הנביאים. יש גם מוסדות השומרים בהקפדה על הבתים ההיסטוריים אשר בהם הם שוכנים, כמו למשל משכנה לשעבר של יד הנדיב, ברח' אבן-גבירול ברחביה, או קרן קרב היושבת על כיכר אורד ווינגייט שבטלביה. אך לרוב נוטה כף המאזניים בנושא השימור לשלילה, למרות רצון העירייה לשמר אתרים וחלקים נרחבים של העיר, בעיקר במרחב המכונה 'העיר ההיסטורית'.

המודעות הציבורית לחשיבות השימור בישראל החלה להתעורר בשנות ה-60 וה-70 כתוצאה מהרס בלתי-מבוקר של אתרים שנועדו לשימור. הרס הגימנסיה הרצלית בתל-אביב גרם לזעזוע ציבורי ולייסוד המועצה לשימור אתרי התיישבות בישראל, שהיא הגוף הפעיל ביותר בתחום שימור מורשת העבר.

זה המקום להדגיש כי 'שימור' אין פירושו הקפאה מוחלטת של היכולת להשתמש במבנה לצרכים חדשים ומודרניים. ברוב המקרים אפשר ואף רצוי לצקת תוכן חדש למבנה שנועד לשימור. לאתרים כאלה יש ערך כלכלי רב וההחלטה לשמרם אינה משתנה נטל על המחזיקים ועל המשתמשים בהם. אך לכך נדרשת מדיניות ברורה של הרשות המקומית, לצד איזון מושכל בין פיתוח לבין שימור אתרי-מורשת, לצד הכרה בחשיבות השימור והבנת תרומתו לכלכלה ולתיירות, כמו גם לאיכות חיי התושבים, לחזות ולאסתטיקה של העיר ולמיתוגה כאחת הערים היפות בעולם.

שימור וטיפול מרקמים שכונתיים, כמו: המושבה הגרמנית, רחביה, טלביה, קטמון הישנה, אוהל-משה, מזכרת-משה, נחלת-שבעה או שיח-ג'יראח, הביאו להשבחת הנכסים ולהאמרת מחירים בהן. מרקמים כאלה מושכים מבקרים ותיירים ורבים מבקשים להתגורר בהם או בסמוך להם. ככלל, בעולם כולו עולה ערך הנכסים בשכונות שנועדו לשימור והעיר ותושביה נשכרים מכך.

אופייה המיוחד של ירושלים נקבע בעיקר בזכות נכסי המורשת הבנויה שבה. לחלק מהם ייחס האדם מסורות של קדושה, לחלק אחר נקשרו אירועים היסטוריים או לאומיים ואחרים מייצגים סגנונות-בנייה ומאפייני-חיים של תושבי העיר לדורותיהם. אם הדור הנוכחי ישכיל להבין שיש להתייחס לאתרים אלה בדרך ארץ, אפשר יהיה ליהנות מהם ולהעבירם בשלמותם לדורות הבאים. מאידך גיסא, חשיבה קצרת-טווח, המבקשת לרצות את כרישי הנדל"ן, תפגע בממד התרבותי של ירושלים ובאופייה הייחודי.

על מה יש לשמור

ברשימת האתרים המיועדים לשימור בירושלים, יש כיום יותר מ-1,500 מבנים, עצים מיוחדים, מכלולים בנויים, מרקמים ושכונות הראויים כולם לשימור בדרגות חומרה והקפדה שונות. ברור שאין אפשרות לשמר את כולם במלואם ויהיה צורך לברור את החשובים שבהם ולדרגם לפי סדר החשיבות והנדירות ולפי אופי הטיפול בהם. יהיה צורך לקבוע קריטריונים ותבחינים מוסכמים לבחינת אתרים אלה ולדירוגם ולקבוע את המתכונת לשימורם. בין התבחינים והקריטריונים העיקריים יהיו: נדירותו של האתר, חשיבותו למורשת העולמית או הלאומית, חשיבותו הדתית וההיסטורית, הארכיטקטונית, המדעית, מידת הנצפות שלו ועוד (ראו בפרק ג': קריטריונים לבחירת אתרים ומרקמים לשימור ותבחינים להערכתם, עמ' 43). ועדות השימור העירוניות יידרשו להחליט אם מבנה כלשהו יזכה לשימור קפדני ומלא, או לשימור חלקי המאפשר שינויים או תוספות. על עיקרון שימורי אחד אין לוותר: המשך הבנייה באבן המכונה 'ירושלמית'. עיקרון זה

נקבע עוד בתחילת המנדט הבריטי והוא ששמר במידה רבה על אופייה של העיר ועל חזותה המיוחדת.

רשימת השימור הראשונה של ירושלים נקראה 'כרטסת השימור' ונערכה על ידי צוות תכנית האב לירושלים ב-1965/6. הכרטסת עודכנה ב-1995 והורחבה שוב על ידי מחלקת השימור של העירייה ב-2008. לרשימת השימור אין כיום מעמד חוקי והיא לא פורסמה ברבים כפי שהחוק מחייב. למרות זאת היא הקריטריון המקובל בעיר לעת הכנה של תכנית סטטוטורית כלשהי ולעת דיון בבקשות להיתרי-בנייה.

איש אינו חולק על כך שהמקום החשוב ביותר בירושלים, כשמדובר בשימור, הוא העיר העתיקה על חומותיה, ויש המצרפים לכך גם את סביבתה הקרובה שמחוץ לחומות או מה שנוהגים לכנות 'האגן ההיסטורי' או 'האגן הקדוש'. לבקשת ממשלת ירדן קבע אונסק"ו, בשנת 1981, כי ירושלים העתיקה היא אתר מורשת עולמית הנתון בסכנה. בשנים 2006-2007 נערכה עבודה מקיפה שעסקה בשימור ובפיתוח העיר העתיקה וכן הוכנה תכנית המתווה מדיניות ברורה בשאלה מה לשמר וכיצד. אזור רגיש זה של העיר העתיקה והאגן הפרוס סביבה הופקדו בידי ממשלת ישראל ועיריית ירושלים אחרי יוני 1967 וחלה עליהן החובה לדאוג לשימורם ולפיתוחם הזהיר והמושכל. השימור אין משמעו הקפאה או 'חניטה' של מבנה או של מכלול עירוני. מטרתו לשמור על ערכיו התרבותיים של המרקם ועל רוחו. מעשה השימור כרוך באחריות לעתיד ולתחושה של חיים בתוך סיפור ארוך ומתמשך שההווה הוא רק חלק ממנו. עיקרים אלה מנחים את כל מי שפועל לפיתוח העיר ולבנייה.

בירושלים כאמור מאות בניינים שמומחים הגדירו כראויים לשימור. את האתרים הללו אפשר למיין הן על פי ערכי השימור שלהם כמוסדות של שלוש הדתות המונותאיסטיות והן על פי תפקידיהם כמוסדות עירוניים, ממלכתיים ולאומיים בעלי חשיבות עולמית ועל פי קריטריונים נוספים. לדוגמה נזכיר רק חלק קטן מאתרים אלה: חצר המוסדות הלאומיים, בית הכנסת ישורון, הישיבה הגדולה במאה-שערים, בית הכנסת הגדול שליד 'היכל-שלמה', כנסיית סנט-וינסן דה-פול, הכנסייה האתיופית, הכנסיות סנט-ג'ורג', סנט-קלייר, רטיסבון, רוזמרי ונוטרדאם, ביה"ח האיטלקי המשמש כיום את משרד החינוך, בית החולים הגרמני המשמש את בית החולים ביקור-חולים, בית החולים רוטשילד המשמש את מכללת-הדסה, ביה"ס שמידט, מוזיאון-רוקפלר, מגרש הרוסים, בית-סרגיי, בית-שוקן, ספריית-שוקן, בית-אגיון המשמש כיום מעון לראש הממשלה, בית-בונם המשמש בנק, תחנת הרכבת העותומנית ותיאטרון החאן הסמוך לה, תיאטרון ירושלים, בית הכנסת זוהרי-חמה עם שעון השמש שבמחנה יהודה, בית הבריאות 'שטראוס', הבניין ברח' יפו בו שוכנת לשכת הבריאות המחוזית, בניין ג'נרלי, בניין בנק לאומי לשעבר ובניין

הדואר המרכזי הסמוך לו, בית העירייה הישן, סמינר בית הכרם, הגימנסיה העברית רחביה ועוד מוסדות ומבנים ציבוריים ופרטיים רבים.

בדרך-כלל קל יותר להבטיח את שימורם של מוסדות מן הסוגים הנ"ל, משום שרוב המוסדות היושבים בהם מכירים בערכם וחשיבותם. ברם, קשה יותר לדאוג לשימורם של נכסים ובתים פרטיים ולשם כך נדרשת מדיניות ציבורית ברורה, סדר-עדיפויות מוחלט וכלים ליישום המדיניות ולהכשרת בעלי-מקצוע שיעסקו בשימור. בעיקר יש להכין תשתית של משאבים ומקורות כספיים שיאפשרו את השימור. בתחומים אלה עוד רבה העבודה בירושלים.

לסיכום, ירושלים רצופה באתרים שיש לשמרם. בהיותה עיר קדושה וחשובה לכל הדתות המונותאיסטיות, ובהיותה בירת ישראל ובירת העם היהודי, נדרשת מחויבות ממלכתית, עירונית וממשלתית לשמירה על אופייה ואתריה. אתרים אלה אינם בבחינת נטל על העיר, אלא להיפך: הם נכסים שכל עיר היתה מתברכת בהם. הם משמרים את התחושה ההיסטורית ומחברים את העם עם עברו. הם מעניקים לעיר את ייחודה ואת אופייה ומהווים אבן שואבת לתיירים ולמבקרים העולים אליה כדי ללמוד מעברה ולחזק את זהותם האנושית, הדתית והלאומית. עם זאת יש לזכור כי באתרים רבים, במכלולים ובשכונות שנועדו לשימור, מתגוררים בני-אדם אשר יוצרים יחדיו פסיפס אנושי ותרבותי נדיר של קהילות, שתורם אף הוא לרוח המקום וייחודו. רק שילוב של המרקם הבנוי עם אוכלוסייתו רבת הפנים, ייצור את החזות העירונית שאין שנייה לה ואשר מיליונים בעולם נושאים אליה את עיניהם.



בית ספר ע"ש האציל לבית למל – מבנה-לשימור



מבנה מקורי יחיד שנותר ברח' סימה בליליוס – ראוי לשימור

פרק ב': העיר ההיסטורית¹

מרחב 'העיר ההיסטורית' של ירושלים הוגדר כאזור עירוני עם זיקה חזקה – נופית, תרבותית והיסטורית – אל העיר העתיקה שהיא ליבת העיר כולה. מקטע עירוני זה עוצב ב-150 שנות התפתחותה של העיר 'החדשה', מן המחצית השנייה של המאה ה-19 ועד למחצית השנייה של המאה ה-20 והוא משתרע רובו על פני האגן החזותי שצפה אל העיר העתיקה ונצפה ממנה. כללית כולל מרחב זה את השכונות היהודיות, הנוצריות והמוסלמיות שנוסדו החל מ-1856 – בה החלה היציאה מחומות העיר העתיקה. מרחב עירוני זה משתרע עד לעמק המצלבה במערב, עד לרכס הר הצופים והר הזיתים בצפון, וגבולותיו נושקים לרכס ארמון הנציב ואף מעט דרומה לו. במרחב העיר ההיסטורית פרוסות עשרות שכונות-מגורים, מוקדי-מסחר ומוסדות מסוגים שונים, היוצרים פסיפס בנוי ואנושי יחיד במינו סביב העיר העתיקה שדומה כי אין שני לו בעולם כולו בקדושתו ובעוצמתו הרוחנית.

ההגדרה המרחבית הפיזית של העיר ההיסטורית מעידה על קשר ועל השראה בין המוקד הקדוש לבין העיר החדשה. הבנייה המודרנית של העיר מאז שנות ה-20 של המאה ה-20, התרחקה למעשה מהזיקה הסמלית אל העיר העתיקה. דגם הבנייה המסורתי לאורך רחובות, הבנייה סביב חצרות כמו בעיר העתיקה, קנה המידה של המבנים והשימוש הנרחב באבן לבניינים וגדרות, הם אלה היוצרים את הקשר בין הרקמה העירונית שנוצרה עד קום המדינה, עם הליבה שבעיר העתיקה.

המתחם ההיסטורי של ירושלים הוא אפוא מקבץ של 'תמונות-נוף' הנשקפות אל העיר העתיקה מהר הצופים, מרכס ארמון הנציב וממרכז העיר. חשובים גם נופים אחרים המעצבים את העיר ההיסטורית, כמו אלה הנשקפים מגבעת-רם אל עבר הנחלאות ורחביה. הנופים הללו, שהפכו לעירוניים מאז המחצית הראשונה של המאה ה-19, נתונים כיום בסכנה של אבדן תדמית ומראה, למרות ערכם השימורי הרב.

האגן ההיסטורי של העיר העתיקה נחלק לשניים: האגן החזותי הקרוב, הצופה אל העיר העתיקה, והאגן הגדול ממנו, המשתרע עד קו פרשת המים הארצית וחוצה את העיר החדשה עד רכס רפאים בדרום ועד הר-הרצל במערב. גם במאה ה-21 יש לנוף הזה נוכחות חזקה של מתאר גבעות ושיפועים מתונים הבונים את הנוף הירושלמי

¹ הקטע הראשון מבוסס על דברי אריאל הירשפלד בחוברת "העיר ההיסטורית" שיצאה לקראת דיוני הוועדה המחוזית בתכנית המתאר החדשה לירושלים (תכנית מס' 2000).

ומקנים לו הוד קדומים. נוף זה זרוע אתרים היסטוריים כמו גיא בן-הינום, עמק רפאים, עמק המצלבה, נחל קדרון או רכס הר הצופים. חלקם נזכר בכתבי הקודש ואחרים קשורים במסורות או בנרטיבים של דתות שונות. נוף זה, שהפך ברובו לבנוי, שמר על תוואי הקרקע המקוריים ועל שמותיו ההיסטוריים, ובכך שימר את הזיכרון הקדמוני. יש מקומות ששמרו על הנוף התנכ"י הקדום, כמו למשל הצוקים והמערות של גיא בן-הינום, עמק המצלבה עם עצי הזית הפזורים בו, 'חורשת הירח' שבקטמון ואחרים שהשתמרו בהם שרידי נוף קדמוניים שעליהם יש להמשיך ולשמור ככל האפשר לדורות הבאים. שטחים אלה הם אוצר אורבני יחיד במינו, ובלעדיהם הנוף הירושלמי קורס.

אורחות החיים והעיר ההיסטורית

העיר ההיסטורית מורכבת משכונות המאכלסות קהילות שונות על מוסדותיהן ומנהגיהן. מדובר בשכונות שנבנו בזו אחר זו והתחברו זו לזו במשך השנים, אך עדיין ניתן לזהות את הייחודיות של כל אחת ואחת מהן בנפרד, את רוח המקום, את מאפייני התושבים, דתם, מידת אדיקותם ואורחות-חיים. שכונות ירושלמיות אלו יצרו פסיפס מגוון, ולמרות שהן נפרדות זו מזו, יש בהן הרבה מן המשותף והן מייצגות שלבים בהתפתחות העיר.

כל תכנית הנוגעת לעיר ההיסטורית של ירושלים צריכה אפוא לשמר את רקמת החיים הקיימת, ולא לפגוע חלילה בחיי הקהילה וברוח המקום של כל שכונה ושכונה, לשמור על היכולת להתהלך בתחומיה בבטחה ולעבור משכונה לשכונה במערכת הדרכים שניזוקה במשך השנים, וביתר-שאת בזו המובילה מן השכונות אל מרכז העיר.

ברור שהפיתוח הוא נושא חיוני לירושלים, בהיותה גוף כלכלי חי, אבל ברור לא פחות מכך שמושגים מוטעים של פיתוח יחתרו תחת עצם קיומה כעיר היסטורית ויכרתו את הענף התרבותי והכלכלי שעליו היא מתבססת. התפיסה של העיר ההיסטורית כמתחם עירוני מיוחד, נובעת מן ההכרה שמרחב זה הוא בעל ערך ייחודי שאין לו שיעור ובו-בזמן הוא פגיע ביותר ועומד בסכנה מוחשית קרובה ורב-כוח.

תפיסה זו נסמכת על שלושה עיקרי-יסוד:

- ◀ שימור המרקם הבנוי של העיר ההיסטורית;
- ◀ שימור רקמת החיים ורוח המקום של כל שכונה ושכונה;
- ◀ שימור הנוף כמרכיב מרכזי בחזותה של העיר ההיסטורית – הנוף הנשקף מראשי הגבעות המקיפות אותה והנוף הנשקף ממנה לעבר סביבתה.



מלון פאלס לפני השינוי ולאחריו – שימור חזית חיצונית ושינוי התוכן הפנימי



הגדרה ותיחום מרחב העיר ההיסטורית

העיר ההיסטורית היא החלק של העיר שעוצב לעת סיומו של המנדט הבריטי בארץ ב-1948. בתחום זה נכללות מרבית השכונות הוותיקות שהוקמו מחוץ לחומות העיר העתיקה, החל מן המחצית השנייה של המאה ה-19. גם דגם הרחובות הראשיים והמבנים האופייניים והייחודיים שלאורכו, החצרות, המבנים, החללים העירוניים והשטחים הפתוחים הם חלק מרקמת העיר ההיסטורית.

העיר ההיסטורית נוצרה כתוצאה מהתפתחות אורבנית ממושכת שכללה סגנונות תכנון ובנייה מגוונים שעיצבו אותה. סגנונות אלה משקפים קשת רחבה של תרבויות שהוטמעו והשתלבו במרקם הבנוי. כך, חרף ההבדלים באופיים, יוצרים המבנים והרחובות של העיר ההיסטורית פסיפס מורכב להפליא של 'אשכולות נוף' הנבדלים לחלוטין מן האזורים שנבנו מחוץ לעיר ההיסטורית לאחר קום המדינה.

לעיר ההיסטורית נודעת חשיבות רבה הודות לעיצוב האדריכלי המגוון ולמרקם החברתי של שכונותיה. מעצמות העולם שביקשו לקנות להן אחיזה בעיר הקודש, הטביעו את חותמן על סגנונות הבנייה ועל האדריכלות הירושלמית ומכאן שאין בעיר אזור רגיש לנושא השימור כמו העיר ההיסטורית. מאחר שתכניות-מתאר נכנסות מטבען לפרטים המאפיינים כל שכונה, מכלול או מבנה בודד, נועד תיחום העיר ההיסטורית לציין את החשיבות והרגישות המיוחדים של מרחב עירוני זה, בו מחויבים ביתר רגישות וזהירות בכל הקשור לתכנון ולבנייה, להנחיות תכנון פרטניות, לבדיקת תכניות ולמתן היתרים. המשמעות של תיחום העיר ההיסטורית אינה הקפאה או הימנעות מפיתוח, אלא הקפדת-יתר בכל הקשור לאופיו, צורתו ומתכונתו של הפיתוח.

התיחום המדויק של העיר ההיסטורית נקבע על סמך מספר שיקולים:

- ◀ התקופה בה נבנתה השכונה וגיל המבנים שבה;
- ◀ סגנונות-בנייה ייחודיים של שכונות הראויות להיקרא 'שכונות לשימור' ונקבעו ככאלה;
- ◀ התאמה, ככל האפשר, לגבולות ברורים, לתוואי טבע או לדרכים ראשיות;
- ◀ הכללה של שכונות המייצגות מרקם כפרי היסטורי (כגון סילואן);
- ◀ הכללת מתחמים חשובים, גם אם אינם גובלים בצירי-תנועה ראשיים (כמו 'גבעת-רוממה');
- ◀ שטחים פתוחים המהווים חלק בלתי-נפרד מנוף העיר ההיסטורית או התוחמים אותה.

לכן גבולות העיר ההיסטורית הם:

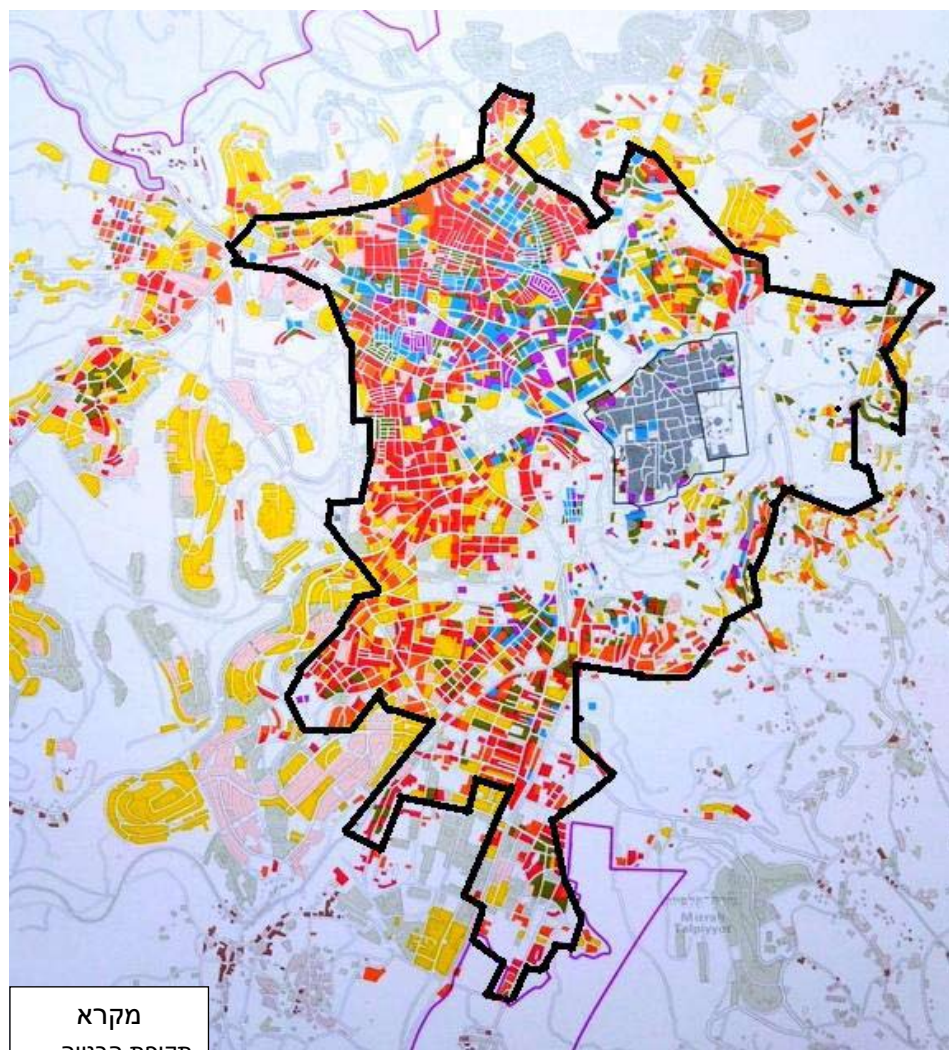
מצפון – קו פרשת המים הארצית, בסמוך לשכונת רוממה ורח' יפו, רח' בר-אילן, שכונת סנהדרייה, רח' שמואל הנביא; שיח-גיראח, נחל אגוז;

ממזרח – אוגוסטה-ויקטוריה, א-טור, הר הזיתים, סילואן;

מדרום – הקצה הדרומי של שכונת אבו-תור; תלפיות, ארנונה (מדרום לרח' יהודה), מקור חיים;

ממערב – סן-סימון, קטמון, רח' הפלמ"ח, קריית-שמואל, צומת הפילבוקס (רח' הרצוג-טשרניחובסקי), המדרון המזרחי של עמק המצלבה, שד' חיים הזז, הכניסה לעיר.

בתחומי העיר ההיסטורית נכללות שכונות שנבנו ב-160 השנים האחרונות, בדגמים ובסגנונות שונים. יש בהם מבנים בעלי ייחוד אדריכלי ומגוון צורות של עיבוד אבן. חלק מן השכונות נותנות ביטוי למוצאן ולתרבותן של הקהילות שנקבצו ובאו מקצווי-ארץ לקבוע את משכן בירושלים. השונות הרבה בתכנון השכונות ובבנייתן הקנתה לכל מקום אופי שונה שיצר אווירה אותה אנו מכנים 'רוח המקום'. כל מרחב מתאפיין בבינוי שונה, החל ממרכז העיר שבו רצף מתמשך של בניינים הבנויים בקו-אפס, דרך שכונות הגנים כמו רחביה ותלפיות, ועד לאזורים שנוסדו כמושבות חקלאיות, כמו המושבה הגרמנית או הכפרים הערביים שנבלעו במשך השנים במרקם העירוני. כל אלה יוצרים פסיפס בנוי ונדיר שאין דומה לו. חלק מן השכונות נבנו מסביב לחצרות פנימיות, כמו מאה-שערים, בתי ויטנברג, כולל ווהלן, אבן-ישראל, אוהל-משה, מזכרת-משה ואחרות. יש שכונות שנבנו חצרות-חצרות סביב חלל פנימי כמו בשכונת הבוכרים, ויש שנבנו כמו אדרת דג כמו בבית-ישראל. ייחודה של העיר ההיסטורית אינו נובע רק ממגוון המרקמים הבנויים, אלא גם משטחים פתוחים טבעיים, מחללים ציבוריים, מכיכרות, מן הצומח ומנופים סמוכים ורחוקים. לעיר ההיסטורית אזורים גובלים – אזורי-חיץ (Buffer Zones) המשפיעים עליה. לכן כל פיתוח חדש נדרש להתייחס להשלכותיו שלו על האזורים המצרניים שבתוך העיר ההיסטורית.



מקרא	
תקופת הבנייה	
	לפני 1841
	1888-1841
	1910-1889
	1925-1911
	1937-1926
	1948-1938
	1956-1949
	1967-1957
	1977-1968

תיחום העיר ההיסטורית

מתוך: אטלס ירושלים, 1973, האוניברסיטה העברית בירושלים, המחלקה לגיאוגרפיה.

השכונות והמתחמים הכלולים בעיר ההיסטורית

בעיר ההיסטורית נכללים האזורים הבאים: אגן העיר העתיקה ממורדות הר הזיתים ושכונת אבו-תור אל העיר העתיקה, רוב השכונות שנבנו עד שנת 1948 לרבות ימין-משה ומשכנות-שאננים, מחנה-ישראל, מורשה, ממילא, נחלת-שבעה, שכונת הבוכרים, מאה-שערים ובנותיה (בתי-אונגרין, בתי-ורשה, בתי-ויטנברג ועוד) זיכרון-משה, שכונת אחווה, יגיע-כפים, גאולה, כרם-אברהם, מתחם שנלר, מרכז העיר (הרחובות יפו, הנביאים, בן-יהודה, הלל, המלך גיורג', המלך דוד, שלומציון המלכה, הלני המלכה, שבטי-ישראל, אגריפס), מורשה, עזרת-ישראל, אבן-ישראל, שכונת החבשים, מקור-ברוך, מחנה-יהודה, אוהל-שלמה, נחלת-אחים, זיכרון-יעקב, זיכרון-טוביה, שבת-אחים, סוכת-שלום, מזכרת-משה, אהל-משה, עץ-חיים, בית-ישראל, כרם-אברהם, רוממה הישנה, שערי-צדק, שערי-חסד, נווה-בצלאל, רחביה, טלביה, קטמון הישנה, המושבה היוונית, המושבה הגרמנית, בקעה, אבו-תור, המושבה האמריקאית, באב א-זהרה, חלקים מוואדי ג'וז, מסעודיה, שכונת החוסיינים, שיח-ג'ראח, רח' צלאח א-דין וסולטן סולימאן, מתחם העירייה, מתחם נוטרדאם ומגרש הרוסים.

דגם הדרכים וחשיבותו

שכונות העיר ההיסטורית נבנו בעיקר לאורך דרכים ראשיות שהוליכו משערי העיר לעבר ערים אחרות. כך דרך יפו, דרך חברון, דרך שכס ודרך יריחו. דרכים אלו הן עד היום חלק מן השלד העירוני שעליו נשזרו שכונותיה ההיסטוריות של העיר בשנות התפתחותה. לאורך רח' יפו, למערב, נבנו השכונות של היהודים שיצאו מן העיר העתיקה החל ממחצית המאה ה-19, בהסתמך על הביטחון היחסי ששרר לאורך הדרך הראשית. לאורך דרך שכס, מצפון, נבנו שכונות ערביות וחלק משכונות העוני היהודיות וכן מוסדות כנסייתיים גדולים. לאורך דרך חברון, מדרום, נגלה תחילה הנוף האורבני של כל דרום העיר ובהמשך שורה של שכונות-יוקרה כמו בקעה, תלפיות, אבו-תור, המושבה הגרמנית, ימין-משה וכן מוסדות נוצריים מוקפים חומות.

הנוף האורבני של כל דרום העיר נגלה מיד עם הכניסה למרחב 'אתר העיר' – כפי שהוגדר בתכנית האב לירושלים 1968 – בדרך חברון, סמוך למנזר מר אליאס. הנוף הזה ראוי להישאר בלתי מופרע על ידי בנייה לכל אורכה של דרך חברון המחברת את ירושלים לבית לחם.

את דרכי הכניסה ההיסטוריות יש לשמר כפרוזדורים של נוף בנוי ופתוח לסירוגין, המדגישים את 'אשכולות הנוף' הירושלמי. לדרכים אלו יש לתת ביטוי פיזי נאות

באמצעות שדרות ולארוג לאורכם מתחמי-פיתוח שידגישו את השילוב בין ישן לחדש. יש לעודד את ההליכה ברגל לאורכן של הדרכים ההיסטוריות ולקשור אותן עם מארג הרחובות השכונתיים באמצעות כיכרות ומרחבים ציבוריים, מוקדי-עניין ומקומות-מפגש לקהלים השונים.

ראוי להדגיש את הרחובות הראשיים שנמנו לעיל, בהיותם שלד הדרכים ההיסטוריות שהשתנה בעשורים האחרונים. מערך זה היה מבוסס על דגם רדיו-קונצנטרי שהתמקד בשערי העיר העתיקה. שלד הדרכים החדש שנבנה לאחר איחוד העיר ב-1967, שונה במהותו משלד היסטורי זה. התכנון העירוני החדש גרס דגם היררכי ישר-זווית של דרכים, שתי וערב, שאינו מתמקד בעיר העתיקה. הוא נמנע מכניסה אל העיר ההיסטורית כולה וכל מטרתו להעביר את התנועה שלא במרכז העיר, במהירות המרבית, מקצה אחד של העיר לקצה השני. לכן יש חשיבות בטיפוח שלד הדרכים הקודם, שליווה את התפתחות העיר ההיסטורית לאורך השנים.

תכונה נוספת המאפיינת את העיר ההיסטורית היא קו פרשת המים הארצית העובר בתחומה. קו זה עובר מרוממה דרומה, דרך רח' יפו ורח' שמואל הנגיד, לאורך רח' קרן היסוד עד לתלפיות ורמת-רחל. לאורכו של קו זה נבנו מוסדות-ציבור הפונים מזרחה, אל העיר העתיקה, כמו המבנים שלאורך רח' שמואל הנגיד וקרן היסוד, טרה-סנטה, בית הכנסת הגדול, המוסדות הלאומיים, בית הכנסת ישורון, מנזר רטיסבון, בית הספר בצלאל ועוד. הדרכים המוליכות אל העיר העתיקה (יפו, עזה, הנביאים) חוצות את דרכי הטבעת (דוד המלך, קרן היסוד, שטראוס) ונקודות המפגש ביניהן יוצרות הזדמנות להדגיש את דגם הדרכים ההיסטוריות ולשמש מפגש פוטנציאלי לאוכלוסיות וקהלים שונים בעיר.

המורשת הבנויה של העיר²

את המורשת הבנויה של ירושלים ניתן לחלק לשלושה מרכיבים: 'העבר הרחוק', 'עבר הביניים' ו'העבר הקרוב'.

המונח '**העבר הרחוק**' (3000 לפני הספירה עד 1850 אחריה) מתייחס לעידנים קדומים, מאז הקמת היישוב העירוני ברכס עיר-דוד באלף השלישי לפנה"ס וכלה באמצע המאה ה-19. המורשת הבנויה של העבר הרחוק מתבטאת כולה בשרידי-עתיקות ומרוכזת בשלוחת העופל ובעיר העתיקה. מורשת זו מוגנת בחוק העתיקות (תשל"ח) אשר מגן על

² פרק זה מבוסס על נייר-עמדה של האדריכלים פיטר בוגוד ופיליפ ברנדייס.

כל מה שנבנה לפני שנת 1700. מרבית הבניינים הקיימים כיום בתוך העיר העתיקה נבנו בתקופה הממלופית והעות'מאנית, והם מארג של סמטאות, שווקים, בתי-אבן ואתרים בעלי חשיבות היסטורית, ארכיטקטונית ודתית עליונה.

המונח **'עבר הביניים'** מתייחס לתקופה של ראשית היציאה מהחומות (1856) ועד לסיום המנדט הבריטי (1948). עבר זה כולל שתי תקופות-משנה: שלהי התקופה העות'מאנית (1850-1917) ותקופת המנדט הבריטי (1918-1948). חלק מן המורשת הבנויה של תקופה זו מצוי בתוך העיר העתיקה, אך רובה מורכב משכונות, רחובות ומבנים היוצרים את העיר 'החדשה' שמחוץ לחומות. במקביל לבנייה היהודית, הנוצרית והמוסלמית מחוץ לחומות, המשיכו להתפתח בשולי העיר כפרים חקלאיים שנבלעו במשך השנים בתחומי העיר ושכונות מודרניות חדשות, חלקן הוקמו על פי הדגם של עיר הגנים האנגלית וחלקן כשכונות-מגורים צפופות בדגמים שונים. תקופה זו היא האופיינית ביותר לעיר ההיסטורית.

'העבר הקרוב' מתחיל בהקמת מדינת-ישראל וההכרזה על ירושלים לבירתה, ומסתיים בסוף שנות ה-60, עם איחוד העיר והמעבר לתקופה הנוכחית. בתקופה זו מצויים חלקים מן העיר מחוץ לעיר המנדטורית ויוצרים את העיר המודרנית טרם גידולה והרחבתה בעקבות מלחמת ששת הימים. העיר המודרנית מורכבת בעיקר משכונות של שיכון ציבורי שנבנו בשנות ה-50 וה-60, כמו הגוננים, קריית-יובל, קריית-מנחם, עיר-גנים, שמואל הנביא ועוד, וכן קריות מוסדיות של בנייני-ציבור כמו קריית האוניברסיטה וקריית הממשלה בגבעת-רם, מתחם בנייני האומה ומוסדות אחרים – כולם תוצר של המדיניות הישראלית ששאפה לחזק את ירושלים בעקבות הכרזתה לבירת-ישראל. בעידן העכשווי נבנו בעיר מספר מבנים בעלי איכות מיוחדת, כמו בית המשפט העליון, מתחם העירייה ומוזיאון ישראל, גם הם מונומנטים אדריכליים שראוי לשמרם לדורות הבאים.

כ-80% מנכסי ה'עבר הרחוק' ו'עבר הביניים' של ירושלים נמצאים בתחומי העיר העתיקה והחדשה והם שיוצרים למעשה את 'העיר הפנימית', העשויה תבניות מסורתיות וקלאסיות של רחובות, מתחמים, מרקמים ושכונות שהתגבשו לפני קום המדינה. בעיר הפנימית שלובות שכונות ומבנים שהוקמו בעיקר בתקופת המנדט ומבטאים את הרוח החלוצית וההתיישבות היהודית בירושלים. הסגנונות הרבים והמגוונים שעיצבו את העיר הפנימית משקפים קשת רחבה של תרבויות שיובאו מארצות שונות שהשתלבותן במקום, חרף ההבדלים ביניהן, יוצרת מארג היסטורי של מבנים, שכונות ורחובות, השונה לחלוטין מן הפריפריה שנבנתה לאחר שנות ה-50. מרקמים אלה של העיר הפנימית מהווים אספקלריה של תרבויות-בנייה ותפיסות-תכנון עירוניות המייצגות את מורשת הבנייה של ירושלים שלפני המדינה. במילים אחרות: העיר הפנימית היא רובה ככולה עיר היסטורית ועל כן יש לשמרה ולתכננה כך.



המצלבה – מבנה של מנזר עתיק לשימור



כניסה לבית טמפלרי שנבנה ב-1878 במושבה הגרמנית – השכונה כולה מיועדת לשימור



ישיבת חתם סופר סמוך לחצר בתי האונגריין מצפון למאה שערים



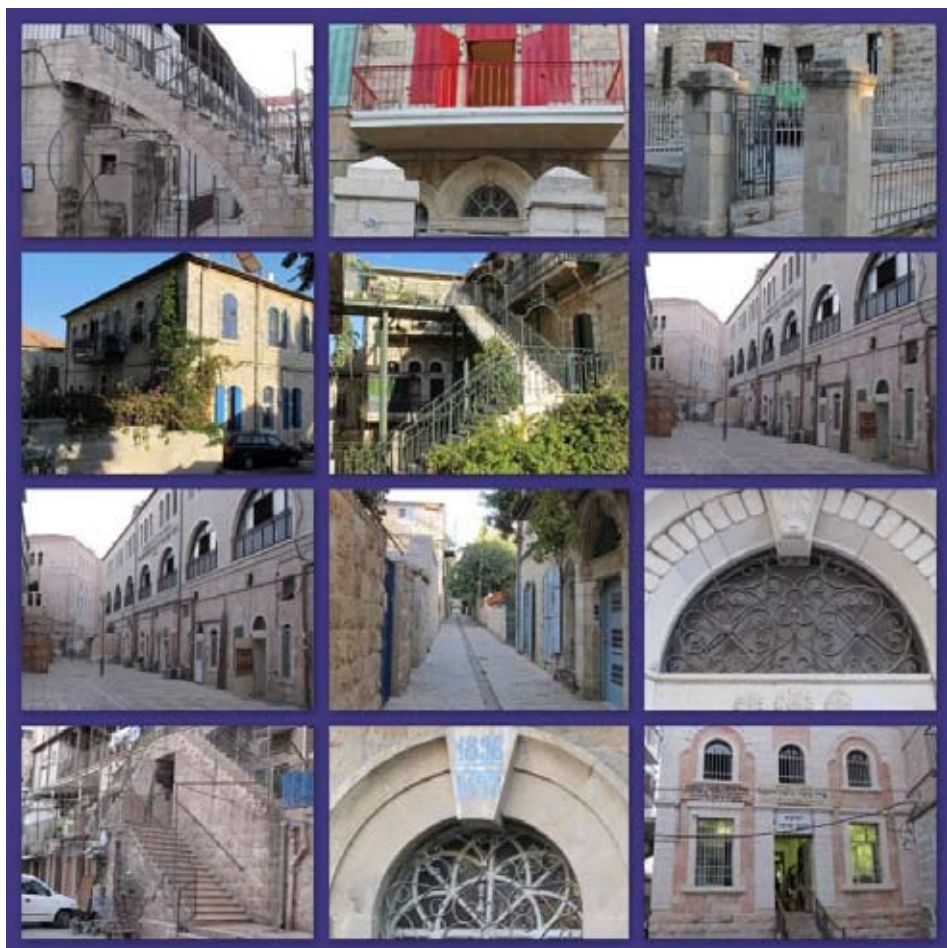
חצר בתי האונגריין – ממערב למאה שערים

המאפיינים הפיזיים של העיר ההיסטורית בראי השימור

טופוגרפיה ונוף: בשל המבנה הטופוגרפי של ירושלים נשמר עד היום הקשר החזותי של העיר הפנימית אל הנוף הפתוח הסובב אותה, וזאת למרות הגידול בהיקפי הבנייה סביבה. בעיר הפנימית, ההיסטורית, יש עדיין 'מסדרונות-מבט' ו'חלונות-צפייה' אל הנוף הטבעי הקרוב והרחוק. כך אפשר לצפות אל בקעת הירדן, ים המלח והרי-מואב במזרח ואל הרכסים המיוערים במערב. קיימת גם פתיחות חזותית אל העיר הפנימית מן הרכסים הסובבים אותה: רכס הר הצופים, הר-שמואל, הר העצה הרעה ורכס-רפאים. את כל מבטי הנוף הפתוחים יש להמשיך ולשמר. פיתוח לא מבוקר במקומות לא מתאימים, בעיקר של בנייה גבוהה, עלול לחסום, לפגוע ולנתק את הקשר החזותי של העיר ההיסטורית עם הנופים הסובבים אותה.

עיר של אבן: הבנייה באבן מאפיינת את הקשר בין המבנים שנבנו בזמן העתיק לאלה שהוקמו בתקופת המנדט ואחריה. ההומוגניות של ציפוי הקירות באבן מסוגים שונים ובסגנונות סיתות שונים, נותנת לעיר את אופייה ואת ההקשר אל המרחב הגיאוגרפי והגיאולוגי שעליו היא בנויה. האבן מחייבת טכניקות בנייה וסגנונות ארכיטקטוניים המאפיינים את העיר ההיסטורית. הבנייה המסורתית, הטרומ-תעשייתית, נעשתה באבן מלאה ונמשכה עד שלהי המאה ה-19. מאוחר יותר נבנו קירות בטון מחופים אבן. הבנייה המסורתית התאפיינה בקונסטרוקציה של פתחים מקושתים, כיפות וקירות אבן עבים במיוחד, אשר יצרו חללים פנימיים ייחודיים, חלקם עם קשתות וכיפות. המבנים מאותה תקופה נחשבים מוצגים ארכיטקטוניים מיוחדים הן בעיניים מקומיות, הן בעיניים לאומיות והן בעיניים בינלאומיות ויש לשמרם בקפדנות-יתר. המשך השימוש באבן מסותתת כחומר בנייה מסורתי ומקומי הוא הכרח לשימור אופייה ויופייה הייחודי של העיר ההיסטורית. בין הבולטים במבנים הייחודיים של העיר ההיסטורית יש להזכיר את בית-תבור, בית החולים לילדים סנדרצקי ובית הולמן האנט ברח' הנביאים, כמו גם שכונות ותיקות כמאה-שערים, חצרות הכוללים, בתי-אונגרין, בתי-ויטנברג, שכונת הבוכרים, אוהל-משה ומזכרת-משה.

התפתחות מרקמית: העיר הפנימית-ההיסטורית היא רובה ככולה מקשה אחת, למרות שיש הבדלים בין העיר העתיקה לבין 'העיר החדשה' ובין שכונה לשכונה, מבחינה חברתית וסביבתית. המאפיין המשותף לכל חלקי העיר, בנוסף על הבנייה באבן, הוא הבנייה המרקמית. עם התפתחותה של העיר ההיסטורית נוצרה רקמה עירונית משולבת של בניינים, מתחמים, שכונות, מונומנטים ושטחים פתוחים הארוגים כולם ברצף על-ידי רשת רחובות וסמטאות היוצרת מרקם נדיר באיכותו.



השימוש הנרחב באבן מעניק לירושלים את ייחודה העולמי

חוסר הקפדה על שימור נכון, פיתוח תחבורתי אינטנסיבי הנתמך בהרחבת כבישים ורחובות והריסת מבנים היסטוריים לצד בנייה שאינה משתלבת במרקמים הקיימים (בעיקר בנייה לגובה), כבר פגעו קשות בחלקים שלמים של מרקם עדין זה וגרמו נזק בלתי הפיך לעיר ולאופייה. מדיניות זו, אם תימשך, תחבל במטרה העיקרית של שימור לצד פיתוח ותביא בסופו של דבר לביטול מאפייניה הייחודיים של העיר ההיסטורית ולהידרדרותה.

פסיפס של שכונות: המאפיין את ירושלים בכלל ואת העיר הפנימית בפרט, הוא פסיפס השכונות שלה. שכונות ירושלים מתאפיינות בזהויות חברתיות, דמוגרפיות, אתניות, דתיות וארכיטקטוניות הנבדלות זו מזו על פני המרחב והזמן. מקבצי המגורים ומבני הציבור שתוכננו לקהילות האתניות השונות, יצרו בעיר הפנימית מארג המתאפיין בקנה-מידה אנושי שנעים לשהות בו ובמגוון צורות וחללים. עד היום גובהם של רוב הבניינים אינו עולה על ארבע קומות ואינו עובר את צמרות העצים הוותיקים שבחצרות הבתים. במרבית השכונות קיימת אותה פמיליאריות חווייתית ואינטימית של שכונה ישנה ומוכרת, בה התושבים נהנים מתחושת היכרות, ביטחון וקהליות ומגישה נוחה-יחסית לשירותים הציבוריים שנבנו עבורם על פי צורכיהם וטעמם. שימור המאפיין הקהילתי הזה תלוי במידה רבה ברמת הפיתוח והשיקום הפיזי של השכונות ובהשתלבות של בנייה חדשה במרקמים הישנים.

מבנים ציבוריים, חצרות ומתחמים: העיר ההיסטורית עשירה במגוון של מבני-ציבור הנותנים שירות לבני הקהילות והדתות השונות, במיוחד סביב העיר העתיקה ובתוכה, על מגוון וריבוי מוסדות הדת – בתי הכנסת, הכנסיות והמסגדים היוצרים לעתים מתחמים שלמים. בנוסף יש בעיר ההיסטורית מוסדות חינוך, רווחה ובריאות רבים המשרתים את התושבים ושורה ארוכה של מוסדות-תרבות, שגרירויות, אכסניות, בתי-מלון, מרכזי-מסחר ובנקים. רובם משלבים אדריכלות מונומנטלית, לעתים של טובי האדריכלים בעולם, עם בנייה מקומית מסורתית. יש ומתחם או מוסד מוקפים בחומות-אבן הסוגרות עליהם ויוצרות תעלומה נסתרת ומסקרנת. חלק גדול מן השכונות הוותיקות נבנה סביב חצרות התורמות לקהילות השכונה ולהפרדתה משכונות סמוכות. חצרות אלו הן איים של שלווה ופנאי בתוך העיר ושימורם הוא תנאי הכרחי להמשך הייחודיות הירושלמית ולשמירה על רוח המקום המאפיינת את העיר ההיסטורית על חלקיה השונים. לחצי הפיתוח כבר הרסו לא מעט מן החצרות הללו, ויש להגן בכל מחיר על אלו שנותרו ולפתוח אותן במידת האפשר לציבור.



מבנה אופייני בשכונת מורשה (מוסררה) – לשימור



קישוט אופייני לכניסות לבתים בשכונת מורשה

סמטאות, רחובות ודרכים: חרף העובדה שבמשך מחצית המאה האחרונה היטשטשו ההבדלים המרחביים בין העיר הפנימית ההיסטורית לבין העיר שמחוצה לה, ניתן עדיין לחוות את המעבר מן ה'חוץ' אל העיר 'פנימה' – מן העיר הנופית אל המרקם ההיסטורי. כשעוזבים את הדרכים הראשיות ונכנסים אל שכונות המגורים, חשים מיד את המעבר למציאות ולמהות סביבתית שונה. ההאטה בקצב, הנוף הבנוי, החצרות, הצמחייה והאווירה משתנים והנכנס פנימה הופך לחלק ממציאות עירונית מסורתית של רחובות שנוצרו מרצף של חזיתות בתים ומתחמים היסטוריים.

השכונות שמחוץ לחומות התפתחו למעשה לאורך הדרכים של עולי הרגל בבואם אל העיר העתיקה – דרכים שנועדו מלכתחילה להולכי-רגל, חלקן אף לשיירות גמלים. כל עוד הבתים נשמרו משני צדי הדרך, נשמר גם רוחב הדרך בחלק מן המקרים לרוחב של גמל נושא מטען, כמו למשל רח' הלני המלכה, המחבר את רח' שבטי ישראל עם רח' יפו. לעתים הטופוגרפיה היא המאפיינת רחוב, בשל תלילותו או בשל חומות האבן שלצדיו. שימור עיר היסטורית משמעו לא רק שימור מבנים ואתרים, אלא גם שימור רחובות, שמירה על פתיחותם להולכי-רגל ויצירת סביבה עירונית ידידותית ומעניינת. יתר על כן: חיזוק מאפיינים אלה, עם מתן עדיפות להולכי-רגל ולרכבי-אופניים, ירחיב באופן משמעותי את הפוטנציאל התיירותי-כלכלי של ירושלים כמוקד-משיכה בינלאומי.



המושבה הגרמנית – רחוב אופייני. שמירה על גדרות וצמחייה
(באדיבות אדריכל דוד קרויאנקר)

מרכזי מסחר ופעילות: בתוככי העיר ההיסטורית יש מרכזי פעילות עירוניים אחדים המאפיינים את העיר כולה. כך המשולש המפורסם של מרכז העסקים הראשי (המע"ר) – רחובות יפו, המלך ג'ורג' ובן-יהודה – או המרכז המסחרי ברח' מלכי-ישראל – רח' גאולה (המע"ר החדדי) או המע"ר המזרחי המתנהל ברח' שכס, צאלח א-דין ובאב א' זהרה, המושכים אליהם מקומיים רבים, מבקרים ותיירים. מרכזים אלה, שנבנו בשנות ה-30 וה-40, רצופים רחובות היסטוריים וחזיתות בתים שיועדו לפעילות מסחרית ולכן הם שוקקים חיים ותנועה עד ימינו אלה. על אלה יש להוסיף את שוקי העיר העתיקה ומחנה-יהודה ואת ההתפתחות המאוחרת יותר של רחובות עמק-רפאים, דרך בית-לחם ודרך עזה. כל המרכזים האלה מאופיינים בצמיחה ספונטנית, במגוון פעילויות מסחריות ובריבי מסעדות ובתי-קפה המושכים ציבורים רחבים. הם אלה שיוצרים את דופק החיים של העיר ההיסטורית ועל כן יש לטפחם ולחזק את הזיקה אליהם.

בשל שטחה המרווח, אופייה ההיסטורי ופוטנציאל הפיתוח הטמון בה, יכולה העיר ההיסטורית להפוך לגלעין מטרופולין ירושלים כולה.

בנייה מודרנית ופיתוח אינטנסיבי בעיר ההיסטורית: בעיר ההיסטורית (המערבית) חלו התפתחויות שכללו בנייה מודרנית רחבת-היקף, בעיקר לאחר קום המדינה. תהליך זה פסח על העיר ההיסטורית שבמזרח העיר ועל כן נותרו שם חלק גדול מהמרקמים ההיסטוריים המקוריים ללא פגמים ו'חידושים'.

כל בנייה חדשה בעיר ההיסטורית חייבת לעלות בקנה אחד עם קנה המידה והצורה של המרקמים הישנים הסובבים אותה. שיקום פיזי של מבנים וחללים ציבוריים צריך להיעשות בזהירות ובהשתלבות מתאימה עם הרקמות הבנויות האחרות.

יצוין כי חלק מן הניסיונות הרבים לפתח את העיר הפנימית באמצעות בנייה-לגובה לא עלו יפה והותירו על קו הרקיע העירוני מגדלים זרים באופיים ובעיצובם לרוח המקום, לנוף העירוני ולמרקם החברתי של ירושלים. מגדלים אלה נותרו בבחינת נטע זר בעיר ההיסטורית, כמו למשל מרכז-כלל וחלק מן המבנים החדשים שהוקמו ברח' הנביאים וברח' הרב קוק.

למרות שנדמה כי פיתוח אינטנסיבי וחדשני עשוי לתרום לשגשוגה הכלכלי של העיר, הוכח לא פעם כי פיתוח מסוג כזה בעיר ההיסטורית של ירושלים אינו תורם לה, ורוח המקום ההיסטורית גוברת על כל רוח חדשה שהיא. יש אפוא לשאוף לכך שהפיתוח במרכז ירושלים יהיה מאוזן ומותאם לאיכויות העיר ההיסטורית על מרכיביה שנמנו לעיל.

הבנייה המרקמית בירושלים

בנייה מרקמית מהי?

בנייה מרקמית מתפתחת בהדרגה ולאורך זמן ומתאפיינת לרוב בגודל המרקם ובצורת מגרשי הבנייה וכתוצאה מכך גם בצורת הבניינים, בנפחם, בגובהם, בתכסיתם ובקווי הבניין המפרידים אותם או מאחדים ביניהם, לעתים בקו אפס, בחומרי הבנייה שלהם ולעתים גם בחזיתות ובסוגי גגות ואמים. מבנים אלה קשורים ביניהם ברחובות ובסמטאות הנתחמים בגדרות ויוצרים מארג המתייחס לקנה המידה של הבתים הניצבים לאורכם.

הקווים והתכונות המשותפות נוצרו בתהליכים המשכיים והדרגתיים המאפיינים ערים היסטוריות. לכן ניתן גם לסווג וליצור טיפולוגיות של מרקמי-בנייה שונים המתחברים ויוצרים רקמה עירונית הרמונית המשתלבת בזו הסמוכה לה, למרות שמבחינה טיפולוגית היא עשויה להיות שונה ממנה בחלקה או לחלוטין.

מה שיוצר בסופו של דבר את הרקמה היא התמונה הכוללת של המרחב הבנוי על מסות הבנייה שלו, על היחס שבין הבניינים לבין עצמם ועל יחסם אל הרחוב המקשר ביניהם, הגובה השכיח, אופי הבנייה וחומריה, צורת הפתחים, וכדומה. כל אלה הם רכיבים פיזיים, אליהם ניתן לצרף רכיבים קהילתיים של חברה המשווה למרקם הבנוי מאפיינים היסטוריים ותרבותיים שראוי לשמור עליהם לדורות הבאים.

מנגד יש גם בנייה שאינה מרקמית, אשר פוגעת ושוברת את הרקמה ההיסטורית ומתערבת בצורה ברוטלית בסביבה שנוצרה במשך עשרות או מאות שנים וקוטעת את ההתפתחות או מפְּרָה את כללי המשחק שהנחו את הבנייה במתחם לאורך הדורות. למשל, בנייה גבוהה החורגת מסביבתה ומתנשאת עליה, בנייה בחומרים שונים וזרים לרוח המקום, בצורה שונה וליעדים זרים לסביבה בה מוקמים המבנה או המבנים החדשים.

במילים אחרות: לבנייה המרקמית יש שני היבטים: האחד פיזי והשני חברתי-כלכלי. כאשר בנייה חדשה, בעלת אופי שונה, יוצרת ניגודיות עם סביבה סמוכה, נפגעת הרקמה העירונית הקיימת ומאבדת את נשמתה.

פגיעה ברקמה עירונית

בנייה החורגת מסביבתה מחמת גובהה, אינה משתלבת במרחב הסמוך לה, היא מתנשאת על סביבתה הקרובה ונשקפת למרחקים, ולכן היא אינה מרקמית בהיותה שונה, חריגה וזרה למרקם ההיסטורי. ברוב המקרים בנייה כזו דורשת גם נפח ומגרש גדול, תכסית

קרקע שונה, שימושי קרקע שונים וחומרי בנייה שונים מן החומרים המסורתיים וכן גגות ופתחים שונים וזרים ברוחם.

בנייה גבוהה מיועדת לרוב לאוכלוסייה בעלת אמצעים, שונה בגילה ובמאפייניה החברתיים-כלכליים מזו הקיימת בחלקה ההיסטורי של ירושלים. לכן, אם רוצים להמשיך ולשמור על הבנייה המרקמית בעיר ההיסטורית, יש לקבוע הגדרות סטטוטוריות שיאפשרו את המשך הפיתוח האורבני לפי אותם כללי-משחק. כללי-משחק אלה עשויים להשתנות בחלקים אחרים של העיר, כפי שארע למשל ברובע 'לה-דפאנס' (La Defence) בפריז, השונה בצורתו ובאופיו מן הרבעים ההיסטוריים של העיר.

פגיעה ברקמה העירונית עלולה להיגרם משינויים במערכת הכבישים, או מהכנסת קבוצת מבנים שונה בחומרי הבנייה שלה או בעיצובה מן הקיים בשכונות העיר הקיימות.

אם מבקשים להמשיך ולפתח את העיר ההיסטורית של ירושלים באמצעות פיתוח מרקמי, יש להגדיר את היקף ההתערבות המרבית שניתן לעשות ברקמה העירונית הקיימת. כעיקרון יש להמעיט ככל האפשר בהרס בתים מן הרקמה הישנה ולהכיל את התוספת בהיקפים שימנעו הותרת שטחים חשופים גדולים הפוגמים במרקם. כמו כן יש להימנע מפרויקטים גדולים מאוד המותירים את הרקמה פצועה לתקופה ממושכת. כל תכנית מפורטת לשכונה או לאזור בעיר ההיסטורית, חייבת לזהות תחילה את מאפייני המרקמים, להגדיר את תכונותיהם ולהתאים את עצמה לרוח המקום; דהיינו, הסתגלות מדעת וכבוד למרקם הקיים. רק כך תישמר ההמשכיות בעיר ההיסטורית.

טיפולוגיה של מרקם

כאמור, בטרם תוכן תכנית מפורטת למרחב כלשהו בעיר ההיסטורית, יש להגדיר את הטיפולוגיה של המבנים ושל המרקם השכונתי כדי להבין את אפשרויות השינוי בהם בעתיד. את המרקם השכונתי מאפיינים הפרמטרים הבאים:

- ◀ גודלם של המגרשים וצורת החלוקה של הקרקע למגרשי-בנייה;
- ◀ תשתית הרחובות – היררכיה, חתך וסוג;
- ◀ גדרות, שערים, חצרות וגנים;
- ◀ קווי הבניין כלפי הרחוב וכלפי הכיוונים האחרים;
- ◀ היחס בין המבנה לרחוב: הכניסה ושימושי הקרקע (מסחר, מגורים וכד');;
- ◀ גובה שכיה;
- ◀ חזית שכיה;
- ◀ חומרי הבנייה, הפתחים וסוגי הגגות.

דוגמאות לבנייה מרקמית בירושלים

הבנייה ברוב שכונות ירושלים ההיסטורית ואף מחוצה לה, היא בנייה מרקמית. כל שכונה עירונית בנויה במתכונת סדורה הכוללת היררכיה של רחובות, גודל מגרשי-בנייה, יחס בין המבנה לרחוב וכדומה. השונות בין המרקמים היא זו שיוצרת ומגדירה את רוח המקום של השכונה ואת רוח הפסיפס הכולל.

בעיר יש סוגים רבים של בנייה מרקמית, החל בעיר העתיקה אשר לה יש מרקם של עיר מזרח-תיכונית מוקפת חומה, צפופה ומגובבת; מרכז העיר ההיסטורית מתאפיין בבלוקים עירוניים בנויים בקו-אפס, חצרות פנימיות פרטיות וחזיתות מסחריות ציבוריות; בשכונות החרדיות בצפונה של העיר מתאפיין המרקם בשכונות-חצר עם שערים וסגירות כלפי חוץ כמו במאה-שערים, בתי-אונגרין, בתי-ויטנברג, כולל ווהלין והשכונות אוהל-משה ומזכרת-משה. מרקם שונה יש לשכונת בית-ישראל הבנויה כאדרת-דג, עם בתים בעלי קיר משותף, חצרות הפונות לרחוב ורצף בנוי עם קירות משותפים בחזית האחורית, עם היררכיה ברורה של רחובות המתחברים בניצב לציר מרכזי. דוגמה למרקם אחר בעיר היא שכונת הבוכרים, הבנויה מחצרות תחומות בין כבישי שתי-וערב ישרי-זווית.

גם לשכונות חדשות יותר, כמו כרם-אברהם ורחביה, יש מרקם טיפוסי המאופיין בעקרון הבנייה לאורך רחוב שלאורכו סדורים בתים רבועים במרווחים שווים, על חלקות בגודל זהה, בתוך חצרות מגודרות, עם בנייה בחומרים אחידים, עם חזיתות דומות, עם כניסות מכיוון הרחוב דרך גן פרטי ועם גגות רעפים או שטוחים. הרחובות השכונתיים יועדו בעיקר להולכי הרגל.

דגם מרקמי שונה מאפיין את שכונות הגנים תלפיות, בית הכרם וקריית-משה, בהן יש חלקות-בנייה גדולות שבית קטן במרכזן, צמחייה רבה סביב הבית ומערך רחובות עם ציר מרכזי המוליך למבני הציבור השכונתיים. דגם אחר הוא הדגם הטורי השולט בעיקר בבתי-ורשה. קיים גם הדגם השיכוני של ראשית שנות המדינה, עם טיפולוגיה שונה ומרקם מיוחד וכן הכפרים הערביים שנבלעו במשך השנים במערך האורבני אך שמרו על ייחודם, כמו עין-כרם, סילואן, הגלעין של בית-צפפה, שועפט ומלחה.

למעשה רוב שטחה של ירושלים בנוי מרקמים של שכונות אשר נותנים ביטוי לתקופת הקמתם והם שונים זה מזה במאפייניהם הפיזיים, בקנה המידה, בחלוקת הקרקע, בגודלם של הבניינים, בצורתם, בחזית החמישית שלהם ובמערכות הדרכים שלהן. כל המרקמים יוצרים יחדיו פסיפס עירוני ייחודי לירושלים, וההמלצה החד-משמעית של מסמך זה היא להמשיך במסורת הבנייה המרקמית ולשלב בה בנייה חדשה בצורה זהירה ומושכלת, מבלי לפגוע ברקמה הקיימת.

דגמים של מרקמי בנייה היסטוריים בשכונות ירושלים



מאה שערים – בנייה סביב חצר פנימית עם
שערים



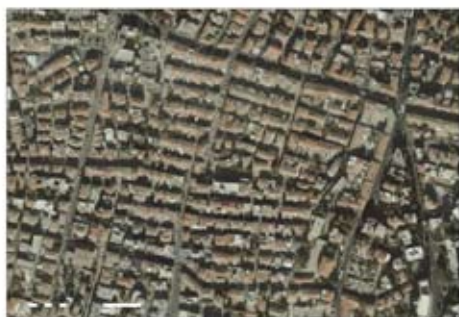
שכונת הבוכרים – דגם שתי וערב



בתי האונגרין – בנייה טורית בחלקה סביב
חצר



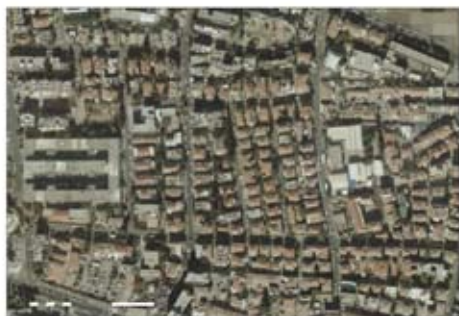
כרם אברהם – דגם רחוב עירוני עם חלקות
תואמות



זכרון משה – בנייה טורית, לאורך רחובות
מקבילים



שמואל הנביא – שיכון ציבורי סביב חצרות



מקור ברוך – דגם רחוב, בנייה על חלקות סדורות



שכונת החבשים – בנייה לא רגולרית מעורבת



עין כרם – בנייה כפרית מפורזת ומשולבת במוסדות



העיר העתיקה – קסבה מזרח תיכונית



מרכז העיר – מבנים עירוניים, בנייה בקיר משותף



בית הכרם – שכונת גנים, מבנה קטן על מגרש גדול

פרק ג': קריטריונים לבחירת אתרים ומרקמים לשימור ותבחינים להערכתם

יש בירושלים רשימה ארוכה של מבנים, מכלולים ושכונות לשימור, רובם בתחומי העיר ההיסטורית. ריבוי האתרים מחייב שיקול-דעת רב לבחירת אלה שישומרו ויטופחו. לכן יש לסווג ולמייין את האתרים ולקבוע את דרגת שימורם ואת חשיבותם היחסית. פרק זה יעסוק בסיווג האתרים, בקריטריונים לבחירתם ובתבחינים להערכתם.

אולם עוד קודם לכן מן הראוי להגדיר מהו נכס תרבותי ומהו נכס טבעי.

נכסי תרבות וטבע מה הם?

התשובה לשאלה הזאת ניתנת על פי הקריטריונים הבאים:

- ◀ נכס תרבות צריך לבטא יצירת מופת המייצגת את היצירתיות הגאונית של האדם;
- ◀ עליו להציג שינויים משמעותיים וחשובים של ערכים אנושיים על-פני זמן, בתחום התרבות העולמית כמו התפתחויות בארכיטקטורה, בטכנולוגיה, באמנות מונומנטלית, בתכנון ערים או בעיצוב נוף;
- ◀ הנכס מהווה עדות יחידה או, לפחות, יוצאת דופן למסורת תרבותית ולתרבות קיימת או לכזו שכבר נכחדה;
- ◀ על נכס התרבות להדגים באופן בולט סוג של מבנה או מכלול ארכיטקטוני, טכנולוגי או נוף אשר ממחיש שלבים משמעותיים בהיסטוריה האנושית;
- ◀ עליו לייצג דוגמה בולטת להתיישבות מסורתית של האדם, או לשימוש בקרקע המייצג תרבות (או תרבויות), בפרט אם אלה הפכו להיות פגיעים בשל השפעת שינויים בלתי הפיכים;
- ◀ על הנכס להיות קשור במישרין או בצורה מוחשית לאירועים או תרבויות קיימות, לרעיונות או אמונות, לעבודות אמנותיות או ספרותיות בעלי משמעות אוניברסאלית בולטת (קריטריון זה ייושם רק בנסיבות חריגות ורק במשולב עם קריטריונים אחרים);
- ◀ על נכס התרבות להיות בעל ערכיות אותנטית.

על נכסי הטבע:

קשרי הגומלין בין האדם לסביבה הטבעית הוכרו מאז 1992 באמנות הבינלאומיות בנופי תרבות, וככאלה עליהם לבטא:

- ◀ דוגמאות יוצאות מהכלל המייצגות שלבים חשובים בהיסטוריה של כדור הארץ, תיעוד החיים, תהליכים גיאולוגיים מתמשכים ומשמעותיים בהתפתחות צורות קרקע או מאפיינים גאומורפולוגיים או פיזיוגרפיים;
- ◀ להציג דוגמאות יוצאות דופן של תהליכים מתמשכים ומשמעותיים בתחומי הסביבה והביולוגיה, באבולוציה ובהתפתחות של מערכות אקולוגיות וקהילות יבשתיות, של מים מתוקים ושל צמחים ובעלי חיים, חופים וימיים;
- ◀ להכיל תופעות טבע יוצאות דופן או אזורים בעלי יופי טבעי יוצא מהכלל או בעלי חשיבות אסתטית;
- ◀ לייצג בתי-גידול חשובים ומשמעותיים ביותר, המיועדים לשימור באתר של מגוון ביולוגי לרבות כאלה הכוללים מינים הנמצאים בסכנת הכחדה ונודע להם ערך אוניברסאלי ניכר מבחינת המדע והשימור.

סיווג האתרים

את האתרים הפוטנציאליים לשימור ניתן לחלק לשמונה קטגוריות ראשיות:

- ◀ היסטוריה, קהילה וחברה;
- ◀ דת, מסורת, רוחניות ותרבות;
- ◀ ארכיטקטורה, אמנות ואסתטיקה;
- ◀ טכנולוגיה ואומנות (craftsmanship);
- ◀ השתייכות למרקם ולסביבה;
- ◀ ארכיאולוגיה;
- ◀ מדע ומחקר;
- ◀ צומח.

לכל קטגוריה יש קריטריונים המסבירים את מהותה וכן תבחינים המאפשרים להעריך את דרגת החשיבות של האתר המוצע לשימור.

א. היסטוריה, קהילה וחברה

הקריטריונים: ערכים היסטוריים וחברתיים מייצגים או קשורים:

- ◀ פעילות אנושית מיוחדת, אירוע היסטורי או אישיות היסטורית הקשורה לאתר;
- ◀ תרומה לתהליך חברתי או לפעילות היסטורית משמעותית שהתרחשה בו;
- ◀ זיקה לפעילות אנושית או לתהליך חברתי הקשור בכלכלה, בפוליטיקה או בלאומיות;
- ◀ ייחודיות או נדירות כלשהי, המייצגת תהליך בעל חשיבות היסטורית.

התבחינים להערכה:

- ◀ האם האתר מייצג התפתחות חשובה בתולדות השכונה, העיר או המדינה?
- ◀ האם האתר נקשר באופן הדוק עם רעיונות, תולדות-חיים, עבודות ומעשים של אישיות או של קבוצת אנשים או מוסדות הקשורים בהיסטוריה של השכונה או העיר?
- ◀ האם האתר נקשר לאירוע חשוב בתולדות השכונה או העיר?
- ◀ האם האתר מייצג אורחות-חיים, מנהגים, מסורות, שימושי-קרקע או עיצוב שאינו מתקיים עוד או נתון בסכנת הכחדה?
- ◀ האם האתר מתקיים לאורך זמן ויש בו עניין מיוחד לציבורים שונים?
- ◀ האם האתר מייצג פעילות אנושית יוצאת-דופן בנוף העירוני, לרבות תפקודו, המנהגים והפולקלור הקשורים בו, עיצובו או הטכנולוגיה הקשורה בהקמתו?
- ◀ האם האתר מייצג את חיי החברה ואת המנהגים המיוחדים של תקופת בנייתו?
- ◀ האם האתר מעורר תחושה עמוקה של קשר לעבר או חשיבות היסטורית רבה?
- ◀ האם האתר משקף שינויים שונים לאורך זמן; באיזה מובן ובאיזו צורה?
- ◀ האם האתר הוא צומח חשוב מבחינה מדעית?
- ◀ האם לאתר יש חשיבות גיאולוגית מיוחדת (חשיפת שכבות מעניינת, כמו למשל בגבעת החאן)?
- ◀ האם האתר חשוב לקהילה המקומית בזכות ערכים חברתיים וזיכרון קולקטיבי?
- ◀ האם האתר תורם לקהילה המקומית, לרוח המקום או לתחושת הזהות הקולקטיבית או לתחושת השייכות?

ב. רוחניות, תרבות, דת או מסורת

הקריטריונים: ערכים תרבותיים או רוחניים המייצגים או קשורים במערכות-חיים אופייניות, בפילוסופיה, במסורת, בדת, בספרות, באמונות ובפולקלור של קהילה:

- ◀ לאתר יש ערכים סימבוליים או מזכירי-מקום;
- ◀ לאתר יש משמעות תרבותית וערכית מיוחדת בעיני קבוצות שונות בקהילה, לרבות ערך דתי;
- ◀ לאתר חשיבות דתית לקהילות שונות;
- ◀ האתר הוא רכיב תרבותי ייחודי וחשוב לשכונה או לעיר, שקשור בספרות, בפולקלור ובסיפורי מורשת של הקהילה.

התבחינים להערכה:

- ◀ ערכו הדתי, הרוחני, המסורתי, התרבותי או החינוכי של האתר;
- ◀ חשיבותו הפילוסופית, הרעיונית או הספרותית של האתר;
- ◀ חשיבותו הסימבולית של האתר בעיני הקהילה המקומית, העיר או העם;
- ◀ חשיבותו של האתר בעיני רוב הקהילה או בעיני מיעוט כלשהו מתוכה, מבחינת הזהות ותחושת המקום;
- ◀ חשיבותו של האתר בעיני הקהילה בזכות אירוע מכונן או מרגש, או בזכות קשר אחר כלשהו שנחרט בזיכרון הקולקטיבי;
- ◀ חשיבותו היחסית של האתר בעיני הקהילה או חלקים ממנה, בהשוואה לאתרים האחרים החשובים לה;
- ◀ מידת הנזק או הפגיעה שייגרמו לקהילה באם האתר ייפגע או ייכחד;
- ◀ היות האתר נקודת ציון או סמל המבטא הכרה קהילתית קולקטיבית.

ג. ארכיטקטורה, אמנות ואסתטיקה

הקריטריונים: ערכים ארכיטקטוניים, אמנותיים ואסתטיים המייצגים או קשורים לתפיסת המקום ולרוחו:

- ◀ האם לאתר יש תכונות מיוחדות הקשורות לצורתו, לקנה המידה שלו, לצבעו, לטקסטורה שלו, לחומרים מהם הוא בנוי, או שיש לו חשיבות נופית או קשר לחושים

האחרים של האדם מלבד חוש הראייה, כמו חוש הריח והשמע, הקשורים בתודעת המקום ובשימוש באתר?

- ◀ האם יש לאתר ערכים ארכיטקטוניים ועיצוביים מיוחדים ונדירים?
- ◀ האם האתר הוא סמל או שיש לעיצובו משמעות סמלית מיוחדת?
- ◀ האם האתר מעורר השראה, רגשות ותחושות חשובות למתבונן או לקהילה?
- ◀ האם האתר נדיר או מייצג דוגמה ייחודית מסוגה?
- ◀ האם האתר אותנטי?
- ◀ האם יש לאתר השפעה סביבתית רחבה או אחרת?
- ◀ האם האתר נבנה או עוצב על ידי אישיות בעלת מוניטין שראוי להנציחה?

התבחינים להערכה:

- ◀ האם האתר מיוחד במינו מבחינת עיצובו או מהווה דוגמה המאפיינת תקופה או סגנון, או עוצב על ידי אישיות מוכשרת ונודעת במיוחד?
- ◀ האם יש לאתר משמעות מיוחדת מבחינה צורנית, קנה-מידה, עיצוב, טקסטורה, חומרי-בנייה, השפעה על הנוף?
- ◀ האם האתר הוא אובייקט מיוחד מבחינה אמנותית או אומנותית (כגון: קדרות, צילום, ספרות, פולקלור, מיתולוגיה או דימוי אחר)?
- ◀ האם האתר משקף קומפוזיציה יוצאת-דופן של חומרים, צבע, צורה, טקסטורה, פרטים, תנועה, צליל, או שילוב מיוחד אחר?
- ◀ האם האתר מעורר השראה או רגשות עמוקים?
- ◀ האם האתר מייצג מקוריות או סגנון ייחודי של מעצב או של ארכיטקט נודע?
- ◀ האם האתר מעורר תחושה עמוקה של 'רוח מקום' עם עומק של זמן?
- ◀ האם האתר מייצג התפתחות בסגנון ארכיטקטוני או בעיצוב של נוף גנני?
- ◀ האם האתר מעורר עניין וכבוד אצל התושבים כתוצאה מהמיוחדות שלו, האחדות או המורכבות שלו או כתוצאה מאיכות העיצוב המתקשרת לסגנון החיים שלהם?
- ◀ האם האתר בולט במיוחד, מהווה סמל או מונומנט?
- ◀ האם האתר תורם לתחושת הייחודיות של המקום?

- ◀ האם האתר הוא חלק ממכלול היסטורי או תרבותי רחב יותר?
- ◀ האם האתר תורם לנוף היסטורי או תרבותי, לרחוב, למרקם, לנוף העירוני או לקבוצת אתרים היוצרים מכלול מיוחד?
- ◀ האם האתר יוצר שלמות ומשתלב בסביבתו הבנויה מבחינת קנה המידה, הצורה, חומר הבנייה והצבע?

ד. טכנולוגיה ואומנות (craftsmanship)

הקריטריונים: אתר המייצג טכנולוגיה או אומנות מיוחדת:

- ◀ שימוש מיוחד בחומרים, בחידושים או באיכויות תקופתיות מיוחדות;
- ◀ דוגמה לשימוש מיוחד בחומרים או בתהליכי-ייצור מיוחדים;
- ◀ ייצוג ליצירתיות או לטכניקה יוצאת-דופן, חדשנות או הישג מיוחד;
- ◀ מצוינות טכנולוגית, חדשנות או הישגיות;
- ◀ האתר אותנטי במיוחד.

התבחינים להערכה:

- ◀ האם האתר הוא דוגמה מצוינת של אומנות, יצירתיות או חדשנות טכנולוגית?
- ◀ האם האתר מייצג הישגים טכנולוגיים ומצוינות?
- ◀ האם האתר נדיר או נעשה בו שימוש מיוחד בחומרים?
- ◀ האם האתר מייצג פריצת-דרך הנדסית או פתרון הנדסי ייחודי?
- ◀ האם האתר מייצג פתרון טכנולוגי/הנדסי חשוב או אופייני?

ה. שייכות האתר למרקם או לסביבה

הקריטריונים: האם מתקיימת באתר אחת התכונות הבאות:

- ◀ תרומה לזהות הקהילה ולתחושת המקום;
- ◀ סביבה אותנטית התורמת לקהילה ולרוח המקום מבחינת הגיטון והנוף;
- ◀ קשרים משמעותיים עם הסביבה והשפעה על עיצוב המבנים הסובבים;
- ◀ בולטות כציון-דרך או כסמל מיוחד;

- ◀ ביטוי לתחושת המקום של הקהילה, השכונתיות או הרחוב;
- ◀ השפעה על אופיו המיוחד ואיכותו של הנוף הסובב;
- ◀ ייחוד, נדירות או דוגמה מייצגת.

התבחינים להערכה:

- ◀ האם האתר תורם לעיר, לשכונה או לתחושת המקום של הקהילה?
- ◀ האם האתר משתלב בסביבה הבנויה ומהווה השלמה מבחינת הבינוי, הגינון והנוף?
- ◀ האם לאתר יש קשרים הדוקים עם מכלולים ומרקמים נופיים או בנויים סובבים?
- ◀ האם האתר מהווה חלק אינטגרלי מסביבתו ההיסטורית?
- ◀ האם יש לאתר בולטות ונראות בעלות משמעות?
- ◀ האם האתר תורם למרקם הקהילתי, החברתי והפיזי של המתחם?
- ◀ האם האתר תורם לאופיו המיוחד ולאיכותו של הרחוב?
- ◀ האם האתר מצביע על המשכיות וקשרים משמעותיים עם הקהילה?

ו. ארכיאולוגיה

הקריטריונים:

- ◀ האתר מציג ממצאים פיזיים ומידע משמעותי על העבר;
- ◀ האתר מאפשר להבין אירועים הקשורים בתולדות הארץ, העיר או המקום.

התבחינים להערכה:

- ◀ האם האתר מסוגל להמחיש או להעשיר את הידע ההיסטורי, החברתי או התרבותי?
- ◀ האם האתר יכול להמחיש צורות-חיים, אומנות או טכנולוגיה של העבר?
- ◀ האם האתר מציג מידע שאין למוצאו במקום אחר?
- ◀ האם האתר הוא נקודת-ציון חשובה ונדירה מסוגה?
- ◀ האם לאתר חשיבות לאומית, אזורית או עולמית?
- ◀ האם האתר הוא דוגמה טובה לסוג מיוחד שאינו נפוץ, בלתי-פגוע ומושלם?
- ◀ האם האתר מספק מידע היסטורי/תרבותי ספציפי אודות המקום?

ז. מדעי-מחקרי

הקריטריונים:

- ◀ האם האתר מייצג מחקר שנערך על המקום?
- ◀ האם האתר נדיר באיכותו או בצורת הצגת הטבע של המקום?
- ◀ האם האתר וסביבתו עשויים לתרום לחיים בעתיד?

התבחינים להערכה:

- ◀ האם האתר ממחיש את אופי המקום בעבר ובהווה?
- ◀ האם האתר מזמן מידע מדעי חשוב?
- ◀ האם האתר תורם להבנת התרבות וההיסטוריה של המקום?
- ◀ האם האתר יכול לתרום למחקר ולהבנת תופעות-טבע או עשייה של בני אדם?
- ◀ האם האתר יכול להסביר התפתחות אבולוציונית או אקולוגית של האזור?
- ◀ האם האתר יכול לתרום להבנה מדעית של הסביבה, של השונות הביולוגית או הגיאוגרפית?

ח. צומח

הקריטריונים: ערכי-טבע הקשורים ב:

- ◀ נדירות הצומח, באיכותו או בצורתו;
- ◀ בתרומה לנוף השכונתי או העירוני;
- ◀ בתרומה לרווחת התושבים;
- ◀ בחשיבות לפולקלור הקהילתי.

התבחינים להערכה:

- ◀ האם האתר הבוטני הוא יחיד במינו בעיר?
- ◀ האם האתר תורם לשיפור אקולוגי של הסביבה?
- ◀ האם לאתר השפעה חיובית על בריאות התושבים?
- ◀ האם האתר מבטא נרטיב או פולקלור?
- ◀ האם לאתר נצפות חשובה בעיר או בשכונה?

לאחר בחירת האתר, הערכתו וההחלטה כיצד לטפל בו, יהיה צורך להשלים את ההערכה
בניתוח מידת ההשפעה והמשמעות של עצם ההחלטה על שימור האתר ודרך הטיפול
המוצעת.

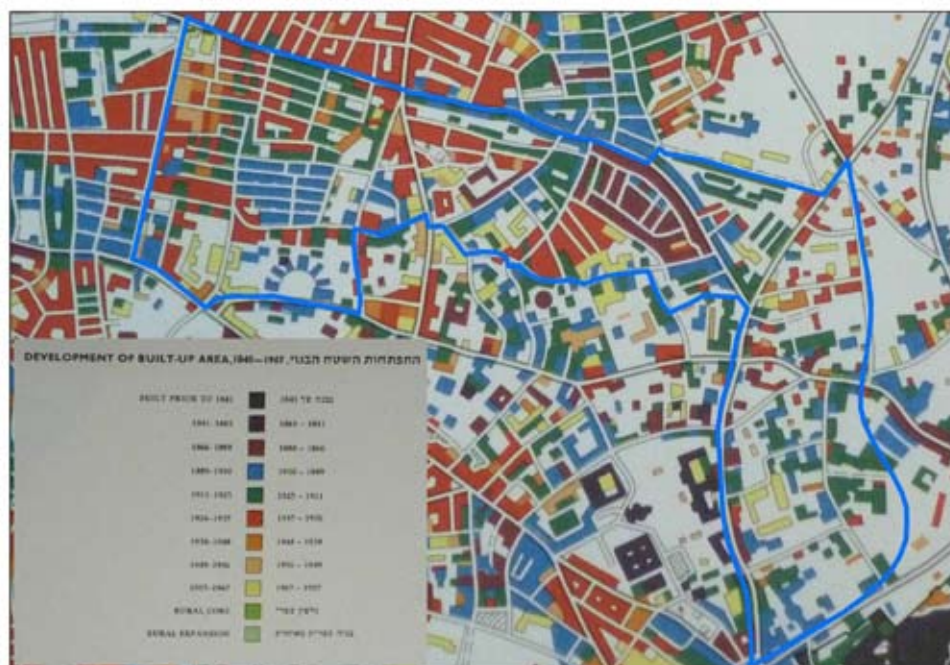
ההשלכות של בחירת אתר/מֶרְקָם לשימור

באיזו מידה קביעה של אתר או מֶרְקָם לשימור עשויה להשפיע על הסביבה הפיזית
הקרובה שלו, על הקהילה, על השכונה או על העיר כולה בחלופות שונות של טיפול
באתר? מה יהיו השלכות ההחלטה על אחת מדרכי הפעולה הבאות:

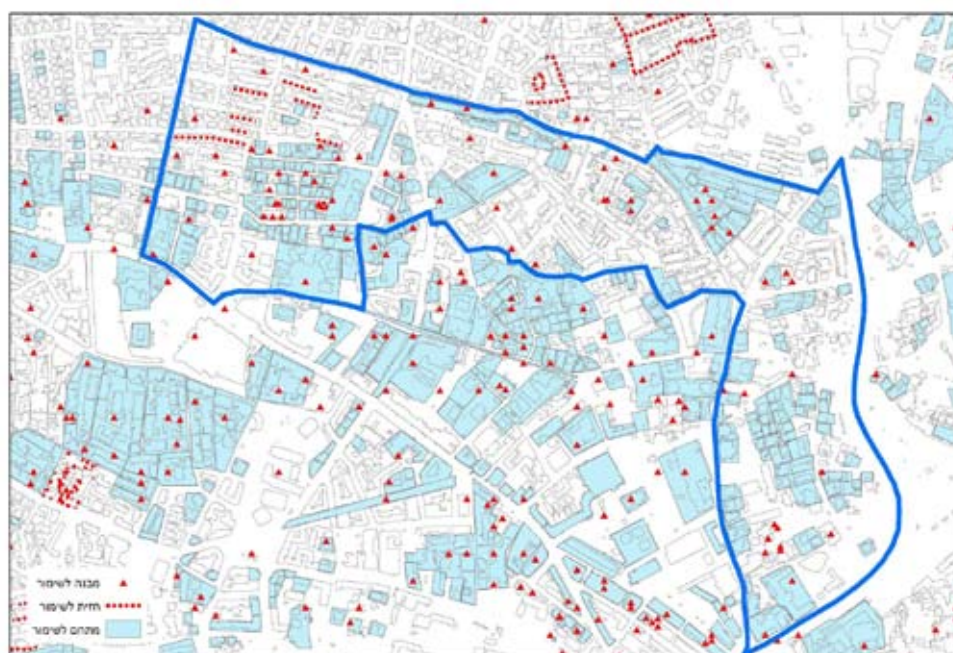
- ◀ שימור מלא;
- ◀ שימור חלקי עם תוספת או שינויים;
- ◀ שינוי בשימושים הקיימים;
- ◀ הרס האתר כתוצאה מהכרח או מפעולה בלתי-חוקית.

תבחינים להערכת סוגי הפעולה:

- ◀ האם תהיה לבחירת האתר השפעה חיובית על הסביבה הקרובה?
- ◀ האם תהיה לכך השפעה על סביבה רחוקה יותר?
- ◀ האם יעלה ערכה התרבותי של השכונה כמכלול היסטורי?
- ◀ האם צפויה לכך השפעה על חיי הקהילה וכיצד?
- ◀ האם הרס האתר או פגיעה בו ישפיעו על הזיכרון הקולקטיבי?
- ◀ האם תהיה לכך השפעה על רוח המקום?
- ◀ האם מתכונת הטיפול באתר תשפיע על מצב אתרים אחרים בסביבה?
- ◀ התגובה הצפויה של תושבים, עמותות וארגונים ציבוריים לטיפול שהאתר יקבל;
- ◀ האם ההחלטה על צורת הטיפול באתר תגרום להוצאה כספית והאם עשוי להימצא
כיסוי להוצאה?



גיל מבנים לפי שנת הבנייה – תבחין חשוב המסייע להחלטה על בחירת אתר לשימור



מתחמים ואתרים לשימור בצפונה ומרכזה של ירושלים (מתוך רשימת השימור – עיריית ירושלים)

פרק ד': היבטים כלכליים בשימור עירוני³

פרק זה עוסק בשני תחומים קרובים: בדרכי המימון האפשריות להגשמת פעולות השימור בעיר; ובכלי כלכלי חשוב המכונה 'העברת זכויות' (TDR) – דרך לפיצוי בעלי זכויות-בנייה באתרי-שימור, שלא ניתן לנצל במלואן.

כאמור, השימור אינו מפחית מערך נכסים אלא מעלה את ערכם ברוב המקרים. הוכחות לכך יש בירושלים (המושבה הגרמנית הוכרזה שכונה לשימור ואחוזי הבנייה שלה הופחתו) וכן בתל-אביב (בית הפגודה ובתים רבים אחרים).

בירושלים נושא השימור ניצב בדרגת חשיבות גבוהה מאוד, בהיותה עיר היסטורית המושכת אלפי צליינים ותיירים הבאים לראות את העיר העתיקה, את השכונות ההיסטוריות ואתרים בעלי חשיבות היסטורית ואדריכלית. השימור הוא, אפוא, נכס כלכלי ממדרגה ראשונה לעיר.

לכן, ככל שפעולת השימור בירושלים תורחב ותועמק, העיר תמשוך מבקרים רבים יותר, שתרומתם לכלכלת העיר ברורה. התיירות לירושלים מתבססת על מניעים תרבותיים, וכל פגיעה באתרים ובמתחמים שנועדו לשימור על ידי בנייה בלתי-מבוקרת הסותרת את עקרונות השימור תהייה בכייה לדורות ופגיעה אנושה בכלכלת העיר.

התרומה הכלכלית של נושא השימור לעיר חייבת להיות נר לרגלי מקבלי ההחלטות כשהם דנים בנושאי פיתוח ותיירות בירושלים. השמירה על מכלולי העבר המוחשיים (אדריכליים ומרקמיים) והבלתי-מוחשיים (נרטיבים, היסטוריה ותרבות) תבטיח את מעמדה התרבותי של ירושלים ואת עוצמתה כאבן שואבת לתיירות. הפגיעה באתרים רבים והשינויים שחלו במרקמי השכונות הוותיקות כבר פגעו קשות בעיר והאמצעים המוצעים להלן עשויים לשפר את היכולת לשמר את השכונות והאתרים הראויים לכך.

במדינות רבות קיימות סמכויות משפטיות ומנהליות שתפקידן לעסוק בנושא השימור. במספר מדינות החוק נותן הגנה למבנים ראויים לשימור ומייסד גופים סטטוטוריים שתפקידם לעסוק בכך. יש חקיקה כללית, חקיקה ספציפית הנוגעת לסוגי מבנים ויש חקיקה הנוגעת למבנים ייחודיים. סוגי חקיקה כאלה קיימים בארצות רבות, בהן: בריטניה, אוסטרליה, בולגריה, קרואטיה, אוסטריה, ספרד ועוד.

³ הפרק נכתב על ידי אביאל ילינק – מכון ירושלים לחקר ישראל.

בבריטניה, למשל, הוקמה בחוק 'הנאמנות הלאומית' (National Trust) שהיא ארגון צדקה שסמכותו לרכוש אדמות ונכסים ולהחזיק בהם במטרה לקדם שימור של נכסים בעלי ערך היסטורי, אסתטי, לאומי ואדריכלי. בקרואטיה יש שישה חוקים ראשיים במסגרת חוקת המדינה, בנוסף לחקיקה משנית העוסקת בשימור. 'החוק לשימור ולהגנה על נכסי תרבות' קובע את מקורות המימון לעניין זה, ובהם בעלי הנכס החייבים בשמירתו וזכאים להחזרי הוצאות ולפטור ממס, ההכנסות שהנכס מניב, תקציבים ממשרד התרבות, תקציב הרשות המקומית ותרומות.

מימון השימור נעשה לרוב באמצעות גופים פרטיים וכן מתקציב רשויות מקומיות ומרכזיות. כך בספרד, בהולנד, באוסטריה, בצרפת, באנגליה, בבלגיה, בארה"ב, בשבדיה, בהונגריה, בגרמניה, בצי'כה, בפרו ובסין. באוסטריה, לדוגמה, המקורות העיקריים למימון השימור הם סובסידיות פדראליות ומענקים של רשויות מקומיות. חלק מן המענקים בא מאגרות רדיו וטלוויזיה (בווינה), קרנות שימור וסיוע משפטי (בהמבורג) ומערך הלוואות למימוש הון חוזר (בוורמס). רוב המונומנטים ההיסטוריים של צרפת הם בבעלות המדינה. בנוסף לכך, בעלים פרטיים זכאים בה לסיוע של עד 80% מעלויות השימור באמצעות תקציב ממשלתי נדיב ותקציבי הרשויות המקומיות.

יש ארצות המפעילות מנגנונים של תמריצי-מס הניתנים במישרין, כמו הנחה במסי-הון, בנייה, רכוש, עיזבונות, חֶבְרוֹת ודיוור; או, באופן עקיף, באמצעות הכרה בהוצאות על שימור. הטבות ניתנות לגופים הפועלים שלא למטרות רווח, לפרטים ולגופים מסחריים. כך במרבית מדינות אירופה וכן בסרילנקה, במקסיקו, בקנדה ובמדינות נוספות בדרום-אמריקה. בפולין, למשל, קרנות של רשויות מקומיות זכאיות לפטור מאגרת בית-משפט בהליך רישום ולפטור ממס וממכס, כאשר הפעולה קשורה למטרת שימור סטטוטורית. התאגדויות רבות מאפשרות לפרטים ליהנות מהטבות-מס בענייני שימור. בלטביה, למשל, החוק מציע שלוש הטבות מרכזיות: פטור ממס-מקרקעין ומס-נכסים, הקלות במס-הכנסה של חברות וגופים ציבוריים הקשורים לאתרי-שימור והפחתת תשלומים שניתנו למימון ארגונים העוסקים בשימור. ההקלות נעות בין 20% לפטור מלא.

אמצעי-מדיניות למימון השימור – דוגמאות מן העולם

המשאבים הציבוריים המופנים לסיוע בשימור, הם לרוב מוגבלים ואינם יכולים לתמוך בשימור באופן מלא. לשם כך פיתחו מדינות רבות לעצמן מנגנונים ואמצעי-מדיניות שנועדו לעודד בעלי מבנים, משקיעים וגופים אחרים להשקיע בשימור. למען הנוחות נדון להלן בכל אמצעי-מדיניות בנפרד, אך הניסיון מלמד ששילוב בין מספר אמצעי-מדיניות יוצר סינרגיה שמביאה תוצאות טובות יותר.

ראשית, השימוש בהטבות-מס ככלי לקידום השימור: מגוון ההטבות הוא רחב ונע בין הקלות במס ההכנסה, הפחתה בארנונה או במע"מ והקלות-מס לעידוד תרומות. בהמשך נביא מניסיון של מדינות במתן מענקים וסובסידיות לעידוד השימור. מן הממצאים עולה כי המענקים נקבעים בדרך-כלל כשיעור מן העלות הכוללת של עבודות השיקום, ובמקרים רבים הם מותנים במימון שווה-ערך (Matching) ממקור נוסף. קיימות גם מספר דוגמאות לארגונים לא-ממשלתיים ומנגנונים שמטרתם מימון השימור, כגון: גופי-נאמנות, קרנות-מורשת וקרנות-מימון-חוזר (Revolving Funds). גם בישראל, בה החוק אינו מעניק כלים אפקטיביים למימון השימור קיימים אמצעי מדיניות. מאמר זה אינו עוסק בניוד זכויות-בנייה כתמריץ לשימור – מנגנון שיוטח בפרק אחר.

א. הטבות-מס

חוקי המיסוי הם חסם לשימור. הם מונעים ממשקיעים או מבעלי מבנים פרטיים לפעול למטרה זו, עקב העלויות הגבוהות של השימור, העולות בדרך-כלל על עלויות של בנייה חדשה. לכן, ומשום שהשימור הוא מוצר ציבורי, יש היגיון בכך שהמדינה תעניק הקלות-מס למי שמבקש לתרום לשימור אתרים ומבנים חשובים. הטבות-מס הן אמצעי-מדיניות הנהוג במדינות רבות. יש הטבות שנועדו להמריץ יזמים פרטיים לבצע עבודות שיקום ותחזוקה, או להקטין את הכדאיות הכלכלית להרוס את המבנה. הטבות-מס אחרות ניתנות במטרה לעודד חברות וגופים פרטיים להעניק חסויות או לתרום לעמותות ולקרנות הפועלות לקידום השימור. תמריצי מיסוי אינם מתבטאים בהעברה ישירה של כסף, אך הם מבטאים ויתור של הציבור (המיוצג על ידי רשויות המס) על הכנסה פוטנציאלית. נשאלת השאלה מה בין העלות הכלכלית של אמצעי-מדיניות זה לעומת מתן מענקים כספיים באופן ישיר. התשובה היא שהכנסה זו היא פוטנציאלית ואינה ודאית. ללא הטבות-מס היתה ההשקעה הפרטית בשימור נמוכה יותר, ובהתאמה גם ההכנסות ממיסוי. לכן מתן הטבות-מס הוא, לפחות תיאורטית, אמצעי-מדיניות כלכלי יותר ובעל מידת ישימות ציבורית גבוהה יותר. לאמצעי-מדיניות זה יש יתרון נוסף: בהשוואה למענקים כספיים הוא קשיח פחות ומאפשר חופש פעולה נרחב יותר – דבר העשוי להביא להיקפי השקעה גדולים יותר. האחריות על מערכת המס היא בדרך-כלל בידי המדינה. אמצעי-מדיניות אחרים, כגון מתן הלוואות, מענקים וסובסידיות, עשויים להינתן גם על ידי גורמים נוספים, כגון ארגונים לא-ממשלתיים הפועלים בתחום השימור.⁴

R. Pickard, *Funding the architectural heritage: A guide to policies and examples*, Council of Europe Publishing, 2009, pp. 111-112.

ישנם סוגים שונים של הטבות-מס אפשריות: הקלה בשיעור המס מן ההכנסות שהנכס מפיק, הקלה במס המשולם על רכישת סחורות ושירותים בכל מה שנוגע לביצוע עבודות השימור בנכס, הקלה במס המשולם על השכרה, מכירה או העברת הנכס בירושה, והקלה במסי הרכוש והארנונה. להלן סקירה קצרה של הטבות-מס הניתנות בכמה מדינות בעולם:

מס-הכנסה

ישנם שני סוגים של תמריצי מס מעבודה הנוגעת לשימור:

◀ **הפחתת סכום ההכנסה החייבת במס:** הטבת המס באה לידי ביטוי בהפחתה של סכום ההכנסה החייבת במס אשר ממנה נגזר גובה המס. משמעות הדבר שכל שההכנסה גבוהה יותר, כך גם ההוצאה החייבת במס גבוהה יותר, ולכן סכום ההטבה יגדל. הטבה זו היא רגרסיבית, משום שהטבת המס גדלה ביחס ישיר לגידול בהכנסה.

◀ **מתן נקודות-זיכוי במס:** ההטבה באה לידי ביטוי בהפחתת שיעור מסוים מן ההוצאות המופרות במס מגובה המס המשולם על ההכנסה. דהיינו, הפחתה של סכום שווה-ערך לסכום שאמור להיות משולם כמס (עד הגבול העליון האפשרי). מס זה הוא שוויוני יותר, כי הוא מציע את אותם שיעורי הטבה על ההוצאות המוכרות במס.

להלן מספר דוגמאות למדינות בהן התמריץ ניתן כניכוי-מס:

גרמניה: הטבות-מס ניתנות שם עבור ביצוע עבודות תחזוקה או שיקום במבנים-לשימור. תקנות המיסוי מבדילות בין מבנים המייצרים הכנסה לבין כאלה שאינם עושים זאת, ובין מבנים שבעליהם מתגוררים בהם לבין מבנים המיועדים להשכרה. בעלי מבנים-לשימור שאינם מייצרים הכנסה, זכאים לנכות את הוצאות התחזוקה והשיקום מהכנסתם החייבת במס, וזאת בתנאי שהעבודות אושרו על ידי הרשויות המוסמכות. במבנים הפתוחים לקהל תמורת דמי-כניסה, זכאים הבעלים לניכוי מס עבור הוצאות ההחזקה והשימור, עד לגובה של 2,000 ארו.

הטבות-מס נוספות ניתנות בגין עבודות לשינוי ייעוד של מבנים ששימשו בעבר מפעלים או מבני-חקלאות, והוגדרו לשימור ועומדים כיום ללא שימוש. במקרים מסוימים הטבות-מס ניתנות גם עבור הוצאות על רכישת בתים לשימור, וזאת במקרים ספציפיים שבהם המדינה מעוניינת בשימור ובהחייאת המבנה.⁵

⁵ R. Pickard, p. 118

בלגיה: בעלי מבנים-לשימור זכאים לנכות מהכנסתם החייבת במס את סכומי ההוצאות עבור עבודות השימור, עד לסף הקבוע בחוק. הטבת המס מוענקת עבור מבנים שבעליהם מתגוררים בהם והיא אינה תקפה כשהמבנים מושכרים. הטבות המס אינן חלות על עבודות השימור שבגינן המדינה נותנת מענקים כספיים. על מוסדות התכנון לאשר תחילה את היקף העבודה הנדרשת, וקבלת הטבת המס מותנית בכך שהעבודה תיעשה לשביעות-רצונם. בנוסף, אם עבודות השימור מתוכננות להתבצע בתוך המבנה, ולא יהיה ניתן לעמוד על איכות המבנה מבחוץ, מוסדות התכנון עשויים לחייב את בעל המבנה לפתוח אותו לקהל הרחב למספר ימים בשנה, לתקופה שלא תעלה על 10 שנים.⁶

דנמרק: בדנמרק מופעלת מערכת מיוחדת של הטבות-מס המיועדת לסייע לבעלים של מבני-מגורים (או מבנים עם שימושים אחרים שבמקור נבנו למגורים) לבצע בהם עבודות-שימור. הטבות המס הן פרי של שיתוף פעולה בין אגודת בעלי המבנים-לשימור – עמותה ללא כוונת רווח המאגדת את בעלי המבנים – לבין רשויות המס. בעלים של מבנים-לשימור המבקשים לזכות בהטבות-מס, חייבים להירשם תחילה בעמותה ולשלם דמי-חבר שנתיים. העמותה אחראית על הניהול האדמיניסטרטיבי של המערכת ועובדת בשיתוף-פעולה עם רשויות המס. הטבות המס ניתנות עבור עבודות-תחזוקה בלבד. גובה הטבת המס נקבע על פי 'מדד בלייה שנתי' המבוסס על הערכת אורך-חייהם הצפוי של אלמנטים שונים במבנה (חזיתות, חומרי-בנייה, תשתיות ועוד) וקביעת מדד המייצג את קצב הבלייה של המבנה. סכום זה משתנה על בסיס שנתי. לדוגמה, אם עלותו של גרעין היא \$10 למ"ר, ואורך-חיי הממוצע עומד על 35 שנה, יהיה סכום ההטבה עבור גרעין בשטח של 100 מ"ר: 100 כפול 10 חלקי 35, כלומר כ-\$28. סכום הבלייה השנתי מורכב מסך כל האלמנטים שנבחנו במבנה. הטבת המס נצברת לאורך השנים ומגיעה לסכום משמעותי. לכן יש בעלי מבנים רבים הבוחרים להמתין שנים אחדות עד להצטברות סכום גבוה בטרם ייפנו לנכות את סכום ההוצאה מהכנסתם.^{7, 8}

צרפת: קיים שוני בין הטבות-מס הניתנות בגין הוצאות-תחזוקה במבנים-לשימור אשר בעליהם גרים בהם, לבין הטבות-מס בגין מבנים-לשימור המיועדים להשכרה. במקרה של מבנה שלא נועד להשכרה, יש שוני בין ההטבות הניתנות עבור הוצאות-תחזוקה במבנים פתוחים לציבור (לפחות ימים מספר בשנה), לבין אלה הסגורים לציבור. בעל המבנה אינו חייב לפתוח את שעריו לציבור, אך אם לא יעשה כן הוא יזכה לניכוי של מחצית הוצאות

⁶ R. Pickard, p. 113

⁷ R. Pickard, p. 114

⁸ R.L. McCleary, *Financial Incentives for Historic Preservation: an International View*, Thesis presented to the university of Pennsylvania, 2005, pp.23-24

ההחזקה בלבד. בעליו של מבנה-לשימור המיועד להשכרה, זכאי לניכוי מס מלא עבור כל הוצאות ההחזקה של המבנה. זיכוי-מס מלא ניתן עבור הוצאות תחזוקה שעבורן לא נותנת המדינה סובסידיות אחרות. כך מקווה המדינה לעודד בעלי מבנים-לשימור לעשות במבנים שימוש כלכלי ולגבות דמי-כניסה (אפילו רק בחלק מן המבנה).⁹

אירלנד: תקנות המס מאפשרות לבעלי מבנים או לבעלי גנים שנועדו לשימור ואושרו על ידי רשויות השימור, לקזז מהכנסתם החייבת במס את הוצאות התחזוקה, השימור והשיקום. הטבת-מס נוספת ניתנת עבור עבודות תחזוקה ושיקום של חפצים שהוגדרו לשימור במבנים שאושרו מראש, וזאת עד לסכום מרבי של 6,350 אירו, ובלבד שהם מוצגים לראווה למשך תקופה של שנתיים לפחות, במקום שנפתח בפני הקהל לפחות 60 יום בשנה.

להלן דוגמאות למדינות הנוהגות להעניק נקודות-זיכוי עבור השקעה בשימור:

ארה"ב: הממשל הפדרלי מפעיל תכנית הטבות לעידוד שיקומם של מבנים היסטוריים. התכנית ממומנת על ידי משרדי הפנים והאוצר. הגוף האחראי על יישום התכנית הוא רשות הפארקים הלאומית (National Park Service) באמצעות מס ההכנסה האמריקאי (IRS) ובשיתוף מחלקות השימור המדינתיות (State Historic Preservation Officers). הטבות המס מוענקות בשני מסלולים עבור עבודות-שימור משמעותיות שעלותן \$5,000 ומעלה:

◀ הטבת-מס בשיעור של 20% ניתנת לשיקום מבנים היסטוריים הנכללים ברשימה הלאומית של מבנים-לשימור, או לחלופין למבנים שנמצאים באזור שהוכרז לשימור (Registered Historic District) וזכו להכרה רשמית של רשות הפארקים הלאומית כמבנים המבטאים את המשמעות ההיסטורית של האזור. התכנית מיועדת לשיקום מבנים שנועדו לצורכי מסחר, משרדים, תעשייה, חקלאות והשכרה למגורים. התכנית אינה חלה על שיקום מבנים למגורי בעל הבית עצמו ולא על שיקום גשרים, ספינות, מסילות-ברזל, סכרים וכד';

◀ הטבת-מס בשיעור של 10% ניתנת למבנים ישנים שלא זכו להכרה כמבנים היסטוריים, ניבנו לפני שנת 1936 ואינם מיועדים למגורים.¹⁰

⁹ R.L. McCleary, pp. 25-27

¹⁰ Historic Preservation Tax Incentives, National Park Service, U.S. Department of the Interior, 2009. <http://www.nps.gov>

הטבת-מס נוספת ניתנת עבור דיור להשכרה למעמד חברתי-כלכלי נמוך. מדובר בהטבות-מס לרכישת מבנים ישנים, לשיקומם ולשימורם, או לבנייתם-מחדש (ללא צורך בשימור). הטבת המס היא בגובה של 9% לשנה לעשור, ונועדה לפרויקטים שאינם זוכים לתמיכות אחרות של הממשל הפדראלי. על יחידות הדיור לשמש להשכרה לבעלי שכר נמוך מן השכר הממוצע במשק, לתקופה מינימלית של 15 שנה.¹¹

הטבות-מס ניתנות גם ע"י המדינות, בדרך-כלל במסגרת תכניות כוללות לעידוד השימור. בניגוד להטבות המס הפדרליות, במדינות אחדות הטבות המס חלות גם על מבנים-לשימור שבעליהם מתגוררים בהם בעצמם. צפון-קרוליינה, לדוגמה, מעניקה הטבות-מס נדיבות יחסית. הטבת-מס בשיעור של 30% ניתנת על מבני-מגורים היסטוריים שבעליהם מתגוררים בהם. הטבת-מס בשיעור של 20% ניתנת על מבני-מסחר בנוסף להטבת המס של הממשל הפדרלי, כך שבעל המבנה זוכה להטבת-מס משוקללת של 40%.

ספרד: שינויים פיסקליים בחוק מס ההכנסה משנת 1998 העניקו הטבות-מס שונות לפעולות שימור, שיקום או תיקון של מבנים שנועדו לשימור. על פי החוק, בעלי מבנים-לשימור זכאים להטבת-מס של 15% מסכום ההוצאה על עבודות תחזוקה, שיקום ושימור המבנים, ובלבד שהמבנים יהיו פתוחים לציבור.¹²

מסי-רכוש וארנונה

מסי הרכוש שונים בכל מדינה ומדינה. מסים כאלה יכול שיוטלו על ההכנסה מהשכרת מבנה, על ההכנסה ממכירתו, על קנייתו או כאחוז כלשהו משווי או מגודלו.

הטבות המס הניתנות בגין עבודות-שימור, שונות אף הן בכל מדינה ומדינה. הן עשויות לבוא לידי ביטוי בהפחתה או בביטול המס לתקופות משתנות, בקביעת גובה המס על פי השימוש העכשווי בנכס (לעומת קביעת גובה המס על פי השימוש הכלכלי המיטבי), בהפחתת השווי שממנו נגזר גובה המס (במדינות שבהן גובה המס נקבע על פי שווי הנכס) או בהקפאת גובה המס למספר שנים (במקרים בהם ערך המבנה עולה בעקבות השימור והמס השנתי עולה בהתאם). הטבות המס נועדו ליצור כדאיות כלכלית לשימור המבנה, ולמנוע מצב בו יהיה כדאי להרוס אותו. להלן מספר דוגמאות מן העולם:

¹¹ Ibid.

¹² R. Pickard, pp. 120-126

ארה"ב: מס הרכוש נקבע על פי הערך הפוטנציאלי של המבנה ועל פי ערך הקרקע שעליה הוא בנוי, והוא לוקח בחשבון לא רק את המבנה הקיים אלא גם עבודות שיקום ושיפוץ שנעשו בו, תוספות-בנייה ופוטנציאל הבנייה הקיים על פי התכניות החלות על הקרקע. לדוגמה, המס שישולם עבור מבנה נמוך באזור שהוגדר בתכנית כמיועד לבנייה לגובה, ייקבע על סמך פוטנציאל הבנייה. המס שישולם על המבנה יהיה גבוה מן המס שהיה נגזר משוויו הנוכחי של המבנה. המס שנגבה עבור מבנה-לשימור ששוקם יהיה גבוה יותר מהמס שהיה נגבה עבור אותו מבנה מבלי שבוצעו בו עבודות-שיקום. שיטת מיסוי זו יוצרת תמריץ שלילי לביצוע עבודות-שימור. לשם כך נקבעו בחוק הטבות-מס לעידוד עבודות השימור וגם הן משתנות ממדינה למדינה.

במדינת ג'ורג'יה, למשל, ניתנת הטבת-מס עבור מבנים הרשומים ברשימת השימור המדינתית והיא מותנית בכך שהמבנה יעבור שיקום משמעותי. משמעות השיקום מוגדרת באמצעות בחינת עליית שווי של הנכס לאחר עבודות השיקום. כך, למשל, בעל מבנה-מגורים זכאי להקפאת גובה המס המשולם על הנכס, רק אם עבודות השיקום העלו את שווי בשיעור מינימלי של 55%. בעלי מבנים המשמשים למסחר או למשרדים, המעוניינים לזכות באותה הטבה, נאלצים לבצע עבודות שיעלו את ערך הנכס בשיעורים גבוהים יותר. הטבת המס מותנית בכך שאיכות עבודות השיקום והשימור תעמוד בסטנדרטים שנקבעו על ידי המדינה. בתום תקופת ההקפאה המס מועלה בהתאם לעלייה בשווי המבנה.

במדינת וושינגטון, מבני מגורים ומסחר שבהם מתבצעות עבודות-שימור, זכאים להקפאת גובה המס ל-10 שנים. הקפאה זו מותנית בכך שעבודות השימור יעמדו בסטנדרטים אותם קבעה המדינה ושהמבנה ייפתח לקהל הרחב פעם אחת בשנה. בצפון-קרוליינה זוכים בעלי מבנים-לשימור להנחה בשיעור 50% מגובה המס. מדינות אחרות בארה"ב (כגון ניו-יורק, מרילנד וטקסס) קבעו תקנות המאפשרות הקלות-מס למלכ"רים שבבעלותם מבנים-לשימור.¹³

דנמרק: בעלי מבנים-לשימור פטורים מתשלום מס על מבנים אלה. אין חובה להשתמש בכסף שנחסך לתחזוקה ולשימור של המבנה, אך בעלי-מבנים שעושים זאת זוכים להטבות-מס נוספות (ראו לעיל בנוגע להטבות-מס מהכנסה עבור ביצוע עבודות-שימור).

גרמניה: הרשויות המקומיות מעניקות פטור מלא ממס עבור מבנים-לשימור. הטבה זו תקפה כל עוד ההכנסה מהמבנה (אם קיימת כזו) נמוכה מעלות התחזוקה של המבנה. תנאי נוסף הוא היות הנכס בבעלות אותה משפחה למעלה מ-20 שנה.

¹³ R. Pickard, pp. 128-130

ספרד: נקבע תמריץ שנועד לעודד רכישה של מבני-מגורים לשימור. הרוכש מבנה-לשימור זכאי להטבת-מס בשיעור של 15% מסכום הרכישה, עד לגובה של 9,015 ארו.

אוסטריה: כל המבנים שנבנו לפני 1880 ומבנים שנבנו לאחר מכן אך יש להם חשיבות היסטורית, אמנותית או מדעית, זכאים להקלה במס. הטבה זו באה לידי ביטוי בכך שערך המבנה שעל פיו מחושב המס, מופחת ל-30% בלבד מערכו המקורי.¹⁴

מסי-קניה (מע"מ) ומכירה

אמצעי-מדיניות נוסף שנוקטות מדינות אחדות הוא הפחתה או ביטול המס המשולם על רכישת חומרי-עבודה או על שירותים שנועדו לשימור מבנים. הטבת-מס זו אינה נפוצה והיא מיושמת במדינות מעטות בלבד. בספרד, כל עבודה המתבצעת במבנה-לשימור מחויבת במע"מ של 7% בלבד. בבריטניה, רכישת חומרי-עבודה או שירותים לצורך תיקונים במבנים שנועדו לשימור פטורה כליל ממע"מ. מדינת נובה-סקוטיה שבקנדה מעניקה החזרי-מס עבור חומרי הבנייה ושעות העבודה שנדרשו לשיקום מבנים-לשימור. מספר מדינות בארה"ב (כגון טקסס וקנטקי) מעניקות הטבות-מס דומות למלכ"רים הפועלים בתחום השימור או שבבעלותם מבנים-לשימור.¹⁵

הטבות-מס עבור מתן תרומות והענקת חסות

לפילנתרופיה יש תפקיד מרכזי במימון השימור. הטבות-מס שונות נועדו לעודד תרומות לשימור מבנים היסטוריים. הטבות ניתנות גם לחברות מסחריות הפורסות את חסותן על מבנים-לשימור או על ארגונים הפועלים למען השימור. עידוד תורמים פרטיים נעשה תוך מתן אפשרות לנכות את סכום התרומה מן ההכנסות. כך גם ניתנת אפשרות לחברות פרטיות לנכות מהכנסתן החייבת במס את הסכום שהן תרמו לשימור. לעתים, הטבות המס ניתנות לחברות התורמות לארגוני שימור מסוימים בלבד.

בריטניה: משנת 2000 מיושמת תכנית שמטרתה לעודד תרומות וחסויות לארגונים לתועלת הציבור, העוסקים בתחום התרבות והמורשת התרבותית וההיסטורית. פטור מלא ממס ניתן על תרומות במזומן או בניירות-ערך. הוגדרו מספר גופים הפועלים

¹⁴ R.L. McCleary, pp. 23-24.

¹⁵ R. Pickard, pp.134-135.

בתחום השימור, שכל תרומה להם מזוכה במס. התכנית זוכה להצלחה גדולה וסכומי התרומות לארגוני השימור מגיעים למיליארדי ליש"ט בשנה.¹⁶

גרמניה: כעשירית מהסכום הנתרם למטרות שימור ניתנת לניכוי ממס. במקרה של תרומות בסכומים גבוהים ניתן לפרוס את הניכוי ממס למספר שנים. משנת 1999 ניתנת הטבת-מס גבוהה יותר עבור תרומות לקרנות-שימור. הסכומים הנתרמים מגיעים במקרים אחדים עד כדי מחצית גובה תקציבי הקרנות.

בלגיה: תרומות בסכומים שבין 250,000 ל-500,000 ארו בשנה לעבודות-שימור מנוכות מן ההכנסה השנתית ובלבד שהתרומה נועדה לאחד הארגונים שהוגדרו לכך בחוק. הטבת-מס דומה ניתנת עבור הענקת חסות לארגוני-שימור.

צרפת: חברות בצרפת זכאיות לנכות מהכנסתן החייבת במס את הסכומים שנתרמו לפרויקטים או לגופים הפועלים לתועלת הציבור באופן כללי. החוק מבדיל בין תרומה (מתן כספים ללא תנאי) לבין מתן חסות. אף על פי כן, בכל הנוגע לשימור החוק אינו מבדיל בין השניים וניכוי המס דומה בשניהם.

ב. תכניות מענקים וסובסידיות

מענקים וסובסידיות מקובלים בעולם כאמצעים למימון שימור. המענקים ניתנים בדרך-כלל ע"י גופי ממשל או קרנות פילנתרופיות ואילו מקבלי המענקים הם בדרך-כלל רשויות מקומיות, גופים ללא כוונת רווח או בעלי מבנים-לשימור. במקרים אחדים מותנים המענקים במימון שווה-ערך ממקור נוסף או מן הגוף המקבל את המענק. במדינות רבות נהוגים תמריצי-מס המקלים על השגת תקציבים נוספים למימון השימור מתורמים או מגופים פרטיים.

המענקים עשויים להינתן למימון כללי של מדיניות שימור, לטובת תכנית אסטרטגית, או במקרים רבים לפרויקט ספציפי או לשימור של מבנה יחיד. הגופים המעוניינים לקבל את המענק נאלצים לעתים להתחרות ביניהם בהיענות למכרזים או לקולות-קוראים. מענקים הניתנים לפרויקטים ספציפיים משמשים בדרך-כלל לצורך שיקום או שחזור מבנים היסטוריים ורק לעתים רחוקות הם משמשים לתחזוקה. מדיניות זו הביאה במקרים רבים לכך שהושקע הון רב בשיקום מבנים שסבלו לאחר מכן מתחזוקה לקויה, ושנים אחר כך נדרש שוב לבצע בהם עבודות שיקום. לכן, לצורך הגדלת האפקטיביות

¹⁶ EPHC, *Making Heritage Happen*, 2004, p. 12. Downloaded from: www.ephc.org.au

של השימוש בכספים, חלק מן המענקים הניתנים כיום מותנים בהגדרה ברורה של השימוש שיעשה במבנים ושל המקורות הכספיים שישמשו לתחזוקתם.

אופן ההפעלה של התכניות דומה למדי במקומות שונים בעולם. התכניות נבדלות במאפייניהן הספציפיים, כמו למשל בקריטריונים להקצאות, בדרכי ניהול התכנית, במידת המעורבות הציבורית ובמידת הפיקוח והשליטה על השימוש בכספים.

ניהול תכנית מענקים כולל ארבעה שלבים עיקריים: השגת האישורים החוקיים הדרושים להפעלתה, הגדרת הגופים המתאימים לקבלת מענקים, בחירת הגופים הזוכים, וביצוע תהליך הערכה לבחינת יעילות התכנית. כספי המענקים מועברים בדרך-כלל לאחר תום עבודות השיקום ובחינת עמידתן בתנאי המענק. כספי המענק ניתנים לעתים בשלבים, על פי עמידה בלוח-זמנים מוגדר מראש. ככלל, הגוף המעניק מקיים מעקב אחר העבודות במבנה שנועד לשימור, והגוף שזכה במענק מתחייב לדווח באופן שוטף על אופן השימוש בו.

תפקיד חשוב מוטל על הגוף המנהל את התכנית. הוא האחראי בדרך-כלל על הגדרת הקריטריונים למתן המענקים ובסופו של דבר הוא זה שבחר את הגופים הזוכים. מוטלת עליו האחריות לקבוע את התקנות עליהן תתבסס התכנית, בדגש על תהליכים אדמיניסטרטיביים כגון: אופן הגשת הבקשות ובחינתן, קביעת הקריטריונים למתן המענקים, המשקל הניתן לכל קריטריון, קביעת שלבי ביצוע העבודות ומשך הזמן לסיוע, קביעת תנאים מחייבים נוספים כגון: הצורך בהשגת מימון שווה-ערך ממקור נוסף, פרסום התכניות בקרב גופים רלוונטיים וכן הערכה של התכנית.

סדר העדיפויות למתן מענקים שונה בכל מדינה ומדינה. עדיפות עשויה להינתן למבנים שהוגדרו לשימור מחמיר, למבנים חשובים במיוחד, למבנים הנתונים בסכנה פיזית, למבנים בעלי פוטנציאל רב יותר מבחינה כלכלית, למבנים שעשויים להשפיע על הפיתוח הכלכלי של האזור, למבנים בעלי פוטנציאל תרומה חברתית או קהילתית ועוד. המענקים עשויים להיות מותנים בנגישות לקהל הרחב או בייעוד לצרכים מסוימים (חינוך, תרבות, קהילה), חיוב בתחזוקה שוטפת של המבנה, חיוב בשותפות בין-ארגונית ועוד.¹⁷

בריטניה: בבריטניה כמעט שלא נעשה שימוש בהטבות-מס (למעט בכל הנוגע לתרומות) והתמריצים לשימור מתבססים במידה רבה על מענקים, אשר מוענקים על ידי שני גופים עיקריים: ה-English Heritage וה-Heritage Lottery Fund – ארגונים עצמאיים הפועלים לקידום השימור בגיבוי המדינה. ה-English Heritage הוא גוף סטטוטורי

¹⁷ R. Pickard, pp. 77-82

שמטרתו לגבש את מדיניות השימור באנגליה. עיקר תקציבו בא ממשרד התרבות וחלקו מניהול והשכרה של נכסים היסטוריים ומניהול פעילויות מסחר. מקור סמכותו והגדרת תפקידיו נובעים מן החוק – National Heritage Act משנת 1983. הוא פועל ברמה הארצית לגיבוש מדיניות בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים, וברמה האזורית באמצעות נציגויות הפרוסות ברחבי המדינה ואחראיות על שיתוף-פעולה עם עיריות ומוסדות שלטון ותכנון מחוזיים. זהו גוף גדול עם מעל ל-2,000 עובדים, המנהל גם כ-400 מבנים היסטוריים.

מענקים כספיים ניתנים בבריטניה לבעלי מבנים-לשימור, לרשויות מקומיות שבבעלותן או בניהולן מבנים-לשימור ולארגונים ועמותות העוסקות בשימור. המענקים ניתנים עבור ביצוע תיקונים או עבודות-שיקום וכן עבור עבודות מחקר על המבנים עצמם. רשויות מקומיות עשויות לזכות במענקים גם כדי לרכוש מבנים-לשימור מבעלים פרטיים, או כדי להעסיק מומחים בתחום השימור. הקריטריונים לקבלת מענקים משתנים ממחוז אחד למשנהו. ככלל, המענקים ניתנים עבור מבנים שנמצאים בסיכון, או עבור פעילויות מחקר או ניהול שמטרתן לחזק את היכולת של גופי השימור לפעול להפחתת הסיכונים המאיימים על המורשת הבנויה. סכומי המענקים משתנים, אך הסכום הכולל מגיע ל-33 מיליון ליש"ט לשנה במוצע. לרוב יינתנו המענקים עם תום עבודות השיקום, אלא אם בעל המבנה הוכיח כי הוא נזקק למימון לפני כן. לעתים קרובות, המענק מותנה בהתחייבות הבעלים לפתוח את המבנה לקהל המבקרים מספר ימים בשנה. תנאי נוסף הוא פיתוח ויישום של תכנית לתחזוקה שוטפת של המבנה לאחר עבודות השיקום.¹⁸

ה-Heritage Lottery Fund פועלת משנת 1994 ומטרתה לפעול לשימור המורשת התרבותית בבריטניה. הקרן הוקמה על ידי הפרלמנט כבת של קרן הלוטו הלאומית (ה-Lottery Fund) והיא זכאית ל-18% מהכנסותיה של הקרן האם. פעילותה נתונה לפיקוח משרד התרבות, המדיה והספורט. תקציבה עומד על כ-250 מיליון ליש"ט בשנה ורק חלק קטן ממנו מוקצה לשימור מבנים היסטוריים. רובו מיועד ליעדים אחרים כגון שימור פארקים, נופים היסטוריים ואתרי טבע, שימור מסורות, שימור חפצים או אומנויות ישנות ועוד. פעילותה של הקרן מתבססת על מתן מענקים לפרויקטים ספציפיים או לתכניות שאותן היא מפעילה בשיתוף עם רשויות מקומיות ועם המגזר הפרטי. גובה המענקים עבור שיקום מבנים-לשימור נע בין 3,000 ל-50,000 ליש"ט. מענק של עד שני מיליון ליש"ט עשוי להינתן לתכניות שמטרתן שיקום מתחמים עירוניים שנועדו לשימור. המענקים ניתנים עבור אחת או יותר מן הפעולות הבאות: תכנון, תשלום שכר לבעלי-מקצוע העוסקים בניהול ובפיתוח הפרויקט, בעבודות השיקום, בעבודות

¹⁸ English Heritage website: <http://www.english-heritage.org.uk>

חדשות הנדרשות לצורך תחזוקה ותפעול של המבנה (כגון דרכי גישה חדשות למבנה), להכשרה של צוות תפעול ולהערכת הפרויקט. ב-17 שנות פעילותה השקיעה קרן זו כ-1.5 מיליארד ליש"ט בפרויקטים שסייעו לשמר כ-14,000 מבנים היסטוריים.¹⁹

דנמרק: המענקים הממשלתיים מיועדים בעיקר לביצוע עבודות שיקום ושימור של מבנים ספציפיים. מענקים נוספים ניתנים במסגרת תכניות להתחדשות עירונית.

מבנים-לשימור בבעלות פרטית, זכאים להחזר של אחוז מסוים מעלות העבודות (בדרך-כלל ההחזר נע בין 20% ל-50%), וזאת בתנאי שהן נעשו במסגרת תכנית מאושרת. פרויקטים מורכבים או יקרים במיוחד עשויים לזכות במימון גבוה יותר.²⁰ שיעור ההחזר לא נקבע מראש אלא לאחר תום העבודות ועל פי אופי העבודות ואילוץ התקציב – דבר אשר מקשה על בעלי המבנים לבצע תכנית עסקית מדויקת. עדיפות ניתנת לעבודות שיקום במבנים-לשימור הנתונים בסכנה פיזית. מענקים נוספים ניתנים לעריכת סקרי היתכנות שמטרתם לבחון את מצב המבנים, היקף העבודות הנחוצות לשיקומם והשימושים האפשריים בהם. כספי המענק משמשים לעבודות שיקום בלבד ולא ניתן להשתמש בהם לתחזוקה או לתוספת של תשתיות מודרניות, כגון מערכות-חימום מרכזיות.

בעלי המבנים לוויים בדרך-כלל מבנקים את ההון הנחוץ לביצוע העבודות ומקבלים את המענק עם תום העבודות ולאחר שהתברר כי הן עומדות בתנאים לקבלתן. לפעמים מועבר המענק ישירות לבנק. אחד התנאים לקבלת המענק הוא שאדריכל-שימור מוסמך יפקח על העבודות. מענקים עשויים להינתן גם בצורת חומרי-עבודה (מן המחסנים הממשלתיים). ככלל, הזכאות למענקים או להלוואות מגופים או ממוסדות אחרים, אינה פוגעת בסיכוי לזכות במענק ממשלתי. כך יכול בעל מבנה-לשימור ליהנות ממגוון מקורות כספיים.²¹

הולנד: התקציב הממשלתי למענקי-שימור מחולק בין הרשויות המחוזיות והרשויות המקומיות על פי מספר המבנים-לשימור שבתחומיהן. הרשויות המקומיות מחויבות להכין תכניות ארבע-שנתיות המגדירות את המבנים שבכוונתן לשמר ואת הפעולות שבכוונתן לבצע. זהו תנאי ראשוני לקבלת מענקים. תנאי נוסף הוא עמידתן של התכניות בקווי המדיניות שנקבעו ברמה המחוזית וברמה הלאומית. מחצית התקציב מיועדת לשימור מבני-מגורים, 30% מיועדים לשימור כנסיות ו-20% לשימור טירות, טחנות-רוח ומגדלי-מים.

¹⁹ Heritage Lottery Fund: <http://www.hlf.org.uk>

²⁰ R.L. McCleary, p. 24

²¹ R. Pickard, pp. 83-85

סכומי המענקים לבעלי המבנים נעים בין 20%-70% מעלות עבודות השימור, תלוי בסוג המבנה ובגובה המס. מענקים גבוהים יותר ניתנים לבעלי מבנים שאינם זכאים להחזרי-מס או לגופים שאינם חייבים במס. לדוגמה, שימור מבנה-מגורים פרטי עשוי להיות ממומן כך: 20% כספי מענק, 30% הקלות מס ו-50% מהלוואה בריבית נמוכה ל-30 שנה.

עבודות תחזוקה של מבנים-לשימור עשויות לזכות אף הן במענקים ממשלתיים גבוהה של עד 50%, ובלבד שהם אינם בעלי הכנסה כלכלית, כגון: כנסיות, מנזרים, טירות, מבצרים וטחנות-רוח. בתים פרטיים וחוות אינם זכאים למענק, משום שעבודות תחזוקה בהם יכולות להיות מזוכות דרך הטבות-מס. ב-1973 הוקם ארגון מיוחד בשם Monument Watch שמטרתו לעודד בעלי מבנים פרטיים לעשות בהם עבודות תחזוקה. הארגון מאפשר לרשום את המבנה לבדיקה שנתית ולקבל דו"ח המפרט את מצבו הפיזי ואת עבודות השיקום הדרושות. דו"חות אלו משמשים את בעלי המבנה כראייה בבואם להגיש בקשה למענק לביצוע העבודות. הארגון אף עשוי להעניק תמיכה לכיסוי חלק מן העלויות.²²

בלגיה: מענקים ניתנים עבור מבנים יחידים או למקבצי מבנים-לשימור. לכל אחד משלושת הממשלים האזוריים (האזור הפלמי, האזור הוולוני, ואזור בריסל) יש תכנית מענקים נפרדת. מענקים ניתנים גם על ידי הממשלים המחוזיים והרשויות המקומיות. סכום המענק נע בין 25%-95% מעלות עבודות השימור. לדוגמה, מענקי השימור באזור הוולוני ניתנים על פי החלוקה הבאה: 60% (או במקרים מיוחדים עד 95%) על ידי הממשל הוולוני, עד 15% על ידי הממשל המחוזי ועד 10% על ידי הרשויות המקומיות. הרשויות המקומיות אחראיות להגדיר מהן עבודות השימור הזכאיות למענק. מענקים ניתנים גם לסקרי-היתכנות.

מענקי הממשל המחוזי בבריסל ניתנים עבור עבודות כגון: ייצוב מבנה, שיקום האלמנטים המיוחדים שלו, הסרת תוספות בנייה הפוגעות בחזותו, הוספת תשתיות מודרניות כגון חימום מרכזי, סקרי היתכנות ועוד. שיעור המענקים לבעלי מבנים פרטיים מגיע בדרך-כלל עד 25% מעלות העבודות, אך במקרים מיוחדים הוא מגיע גם ל-40%.

באזור הפלמי המענקים ניתנים עבור עבודות שיקום ותחזוקה. שיעור המענק עבור עבודות שיקום מגיע ל-40% (25% מענק ממשלתי והשאר בחלוקה שווה בין המחוז לעירייה) ובמקרים מיוחדים סכום המענק עשוי להגיע ל-80%. הסכום האבסולוטי של המענקים מוגבל בדרך-כלל. סדר העדיפויות למתן המענקים נקבע על פי מצבם הפיזי

²² R. Pickard, pp. 102-103

של המבנים, מספר השנים שהבעלים מחכים למימון, ערכו הפוטנציאלי של המבנה לאחר שיקומו והשימוש המתוכנן להיעשות בו. משנת 1993 קיימת תכנית מענקים המיועדת לתחזוקת מבנים ומעודדת בעלי מבנים לשמור על תחזוקה נאותה שלהם.^{23, 24}

גרמניה: מענקים למימון עבודות-שימור ניתנים על ידי הרשויות המקומיות, המחוזות והממשל הפדרלי. הרשויות המקומיות מרכזות את פניות בעלי המבנים גם למענקים הניתנים על ידי רמות הממשל הגבוהות יותר. מענקי הרשויות המקומיות עשויים לכסות עד 20% מעלות העבודות. מענקי הממשלים המחוזיים והממשל הפדראלי עשויים להגיע כל אחד עד ל-40% מעלות העבודות. כך המענק עשוי לממן באופן תיאורטי 100% של עלות העבודות, אך בממוצע כ-90% מעלות עבודות השימור ממומנות על ידי המגזר הציבורי. זאת בתנאי שהעבודות עומדות בתנאים שהוגדרו בתכנית. בנוסף למענקים עבור מבנים בודדים, בגרמניה מיושמות תכניות המיועדות למימון שימורם של מתחמים ספציפיים.²⁵

צרפת: מבנים בבעלות המדינה זוכים לתקצוב ציבורי מלא, אך עזרה משמעותית מוענקת גם לבעלי מבנים פרטיים שנועדו לשימור. חקיקה משנת 1994 מסמיכה את משרד התרבות לתת מענקים לשיקום מבנים הרשומים ברשימת השימור בשיעור שבין 15% ל-50% מעלות עבודות השיקום. מענקים משמעותיים נוספים ניתנים על ידי הרשויות המקומיות. מבנים הפתוחים לציבור הרחב זוכים בדרך-כלל למענקים גבוהים יותר. לעתים קרובות הרשויות המקומיות מעניקות הטבות למבנים שבמרכזי הערים, כחלק מפרויקטים להתחדשות עירונית, וזאת בנוסף לסכומים שהמדינה מעניקה.²⁶

אוסטרליה: מענקים לעידוד השימור ניתנים ברמה הלאומית, המחוזית והמוניציפאלית, ישירות על ידי הרשויות ובאמצעות ארגונים אחרים. הממשלה מקדמת ומתקצבת, במישרין, תכנית לשיקום מבנים היסטוריים חשובים. בעקיפין הממשלה נותנת מענקים לגופי נאמנות כחלק מהמימון השנתי הרגיל שלהם, וכן עבור פעילויות-שימור אד-הוק. תכניות מענקים והלוואות בריבית נמוכה קיימות גם ברמה המחוזית וברמה המקומית. עיריית סידני מפעילה תכנית שבמסגרתה היא מעניקה סכום של עד 10,000 דולר לביצוע פעולות תחזוקה ושיקום של בתים לשימור. המענק מותנה בהשגת מימון שווה מגורם

²³ R. Pickard, pp. 86-87

²⁴ R.L. McCleary, pp.18-19

²⁵ R. Pickard, pp.99-101

²⁶ I. Longuet & J.M. Vincent, "France", *Policy and Law in Heritage Conservation*, R. Pickard (Ed.),
2001, pp. 105-106

נוסף.²⁷ בעיר ההיסטורית סטראת'פילד (Strathfield), בה רוב המבנים שנועדו לשימור נמצאים בידיים פרטיות, החליטה העירייה על תכנית תמריצים במטרה לעודד שיקום ותחזוקה של המבנים. ההטבות ניתנות לשיקום ולתחזוקת מבני-מגורים, מבני-דת או מבני-חינוך שאינם משמשים למסחר אך הבעלות עליהם פרטית. קריטריונים פרטניים הוגדרו לגבי פעולות השימור שעליהן ניתן יהיה לקבל החזר כספי ולגבי הסכומים המקסימליים שבעלי המבנים זכאים לדרוש. כך, למשל, לפעולות כגון טיפול ברטיבות, תיקון החזית, עבודות פנימיות, תיקון חלונות ועוד, נקבע סכום החזר הנע בין 350 ל-1,100 דולר.²⁸

ג. מימון באמצעות ארגונים לא-ממשלתיים

ארגונים לא-ממשלתיים עשויים למלא תפקיד חשוב בגיוס כספים לטובת השימור. ארגונים אלה יכולים לסייע בגיוס כספים מן המגזר הפרטי, ובמקרים אחדים הם מנהלים תכניות שימור בעצמם, בגיבוי ציבורי. היכולת המשפטית להקים גופים כאלה תלויה במידה רבה במשטר המשפטי הנהוג בכל מדינה. במדינות רבות זוכים הארגונים הלא-ממשלתיים שאין להם כוונת רווח, להטבות-מס מיוחדות. בעולם יש סוגים שונים של ארגונים שעוסקים בשימור. הם נבדלים באופיים, במבנה שלהם, במטרותיהם ובהגדרתם המשפטית.

גופי-נאמנות לתועלת הציבור (Charitable Trusts)

גופי-נאמנות מנהלים נכסים המופקדים אצלם בנאמנות לתועלת אנשים אחרים שהם ה'מוטבים' או ה'נהנים'. ההכנסות שמייצרים גופי הנאמנות בתחום השימור מיועדות באופן בלעדי לקידום השימור. אופיים של גופי-נאמנות כאלה שונה בכל מדינה ומדינה. הכנסותיהם נובעות מגביית דמי חברות, תרומות של כספים או נכסים, עיזבונות, גביית דמי-כניסה לאתרים (מאתרים-לשימור שהם גם אתרי-תיירות), השקעות, מענקים ממשלתיים, והכנסות הנובעות מפעולות לגיוס כספים.

כוחם של הארגונים נובע מהתשתית החוקתית במדינה. חשיבות רבה מיוחסת לזכות הבעלות שלהם על נכסים. הממשלה אינה יכולה למכור או להפקיע נכס שבבעלות גוף-נאמנות, אלא באמצעות חקיקה. עובדה זו נותנת הגנה גבוהה לנכסים לשימור שבבעלות גופי-נאמנות. במדינות אחדות גופי הנאמנות יכולים להסתייע בכספים המתקבלים

²⁷ Sidney Municipality Website: <http://www.cityofsydney.nsw.gov.au>

²⁸ Strathfield City Council, *Heritage Grants Policy*, Strathfield, 2007

מגופים ממשלתיים, מעמותות או מכספי הגרלות לשם רכישת נכסים.²⁹ דוגמאות לגופי-נאמנות בתחום השימור קיימות בבריטניה, בארה"ב ובקנדה.

בריטניה – הנאמנות הלאומית (National trust): זהו ארגון עצמאי ללא כוונת רווח, שפועל מתוקף תקנה משנת 1907 שהגדירה את סמכותו לרכוש, להחזיק ולנהל אדמות ונכסים במטרה לקדם שימור שטחים ומבנים בעלי ערך היסטורי או אסטטי. הארגון פועל באנגליה, וויילס, סקוטלנד וצפון-אירלנד. יש בו מעל 3.8 מיליון חברים והוא אחראי על ניהולם של למעלה מ-350 אתרים, ביניהם מבנים, פארקים, יערות, מבצרים ושטחים פתוחים. מקור תקציבו מדמי חברות, תרומות, ירושות ופעולות עסקיות שונות שהוא מנהל. עקב היותו ארגון ללא כוונת רווח, הוא זוכה להטבות-מס כגון פטור מתשלום מס על עיזבונות הנתרמים לו.³⁰

קרנות-מורשת (Heritage Foundations)

קרנות-מורשת ממלאות תפקידים שונים בשימור המורשת הבנויה: גיוס כספים למימון השימור, ניהול מבנים ואתרים, סיוע כספי או מקצועי לבעלי-מבנים ועוד. המימון לקרנות אלו מקורו בדרך-כלל בתקציבים ממשלתיים ובתרומות. האפשרות לגייס תרומות למימון השימור היא אחד היתרונות הבולטים שלהן.

צרפת – קרן המורשת (Fondation du Patrimoine): נוסדה בשנת 1997 ומטרתה לקדם את השימור ואת המודעות הציבורית לצורך בשימור. היא תומכת בשימור מבנים, מונומנטים ושטחים פתוחים, ומסייעת בהכשרת בעלי-מקצוע בתחום השימור. זוהי העמותה היחידה בצרפת שקיבלה מהממשלה סמכות להגדיר מבנים כיבעלי עניין תרבותי – הגדרה המזכה בהטבות-מס עבור עבודות-שימור, גם אם המבנים לא הוגדרו ראויים לשימור על ידי המדינה.

גרמניה – הקרן הלאומית להגנת המורשת האזרחית (Deutsche Stiftung Denkmalschutz): הוקמה ב-1985 כקרן פרטית עם הון ראשוני של כרבע מיליון אירו, שנתרמו על ידי 23 חברות פרטיות במטרה לקדם את שימורם של מספר מבנים חשובים. הקרן מעניקה סיוע לבעלי-מבנים-לשימור המעוניינים לבצע עבודות-שימור. בנוסף, הקרן מסייעת להקים עמותות קטנות יותר, שמתמקדות בשימור מבנה יחיד (בדרך-כלל כנסייה או מבצר) ומסייעת להן כלכלית. הקרן מחזיקה כיום בהון גדול, בבעלותה היקף

²⁹ R. Pickard, pp. 22-24.

³⁰ U.K National Trust Website: <http://www.nationaltrust.org.uk>

רב של אדמות ומבנים והיא זוכה לתרומות בהיקף רחב. התורמים לה זוכים להטבות- מס בשיעור של 10%. סכומים נוספים מוענקים לקרן על ידי מפעל הלוטו הגרמני.³¹

חברות בע"מ (Limited Liability Companies)

חברה בע"מ (בערבון מוגבל) היא חברה בה אחריות בעלי המניות לחובותיה היא מוגבלת. חבות בעלי המניות בחברה כזו, בהקשר לחובותיה, מוגבלת לסכום ההון ששולם עבור המניות שנרכשו בתחילה. בעניין זה יש להבדיל בין חברה פרטית לחברה ציבורית. במדינות מסוימות חברות בע"מ משמשות ככלי שנועד לעודד את המגזר הפרטי להשקיע בשימור.

אמסטרדם – החברה לשימור (Stadsherstel Amsterdam): זוהי חברה בע"מ שנוסדה ב-1956 ביוזמה משותפת של אנשים פרטיים, אנשי-עסקים ובנקים במטרה לשקם מבנים היסטוריים בעיר. שנה לאחר הקמתה היא הוכרה כגוף הזכאי להטבות- מס. מספר שנים לאחר מכן הפכה גם עיריית אמסטרדם לבעלת מניות בחברה. פעילותה של החברה התרכזה ברכישת מבני-מגורים היסטוריים מוזנחים, בשיקומם ובהשכרתם למגורים ולמסחר. ב-1992 הקימו אחדים מבעלי המניות חברה נוספת, שהתמקדה ברכישה ובשיקום של כנסיות ומבנים היסטוריים ציבוריים נוספים. ב-1999 התאחדו שתי החברות לחברה אחת שקיבלה מהעירייה סמכות לעסוק בשיקום כל סוגי המבנים. החברה נהנית מיתרונותיה של חברה בע"מ בשותפות פרטית-ציבורית הפועלת למטרות רווח, אך הרווחים מופנים לקרן מימון חוזר (Revolving Fund), בה הם משמשים לרכישת מבנים היסטוריים נוספים הזקוקים לשיקום. בעלי המניות זוכים לדיבידנד נמוך יחסית, העומד על 5% מהרווחים בשנה. כיום, לאחר 50 שנה להקמתה, פעילות החברה ממומנת בעיקר מדמי השכירות שהיא גובה ב-450 המבנים שבבעלותה.³²

קרנות למימון חוזר (Revolving Funds)

קרנות למימון חוזר הן כלי יעיל בידי ארגוני-שימור המעוניינים לרכוש מבנים היסטוריים הנתונים בסכנה, לשקמם ולמכור או להשכיר אותם. העיקרון הבסיסי הוא שההון הראשוני המושקע בנכס מוחזר ואף מוגדל באמצעות מכירת הנכס או השכרתו לאחר שיקומו. הון זה משמש לרכישת מבנים היסטוריים נוספים ולשיקומם. קרנות-

³¹ Deutsche Stiftung Denkmalschutz Website: http://www.denkmalschutz.de/auftrag_stiftung.html?&L=2

³² R. Pickard, pp. 39-41

שימור עשויות גם להלוות כספים בריבית נמוכה לגופים או לאנשים המעוניינים לבצע פעולות שימור. להקמת הקרן יש צורך בהון ראשוני (Seed Money) שמקורו בדרך-כלל בתקציבים ממשלתיים או עירוניים. קרנות למימון חוזר פועלות לתועלת הציבור, אך לעתים גם משקיעים פרטיים עשויים לזכות בדיבידנדים (בשיעורים נמוכים יחסית) מרווחיה. חברות, גופים, מוסדות וארגונים ציבוריים ופרטיים עושים שימוש בקרנות למימון חוזר.

הקרן ההולנדית לשימור (National Restauratiefonds) הוקמה בשנת 1985 במטרה לסייע בשיקומם של מבנים היסטוריים שהמדינה התקשתה בגיוס תקציב לשיקומם. הממשלה החליטה להפקיד את ניהול הקרן בידי חברה פרטית המתמחה בניהול, פיתוח ומימון פרויקטים בתחום הנדל"ן, אך הקרן עצמה מנוהלת בנפרד מעסקיה הרגילים של החברה ויש לה ועד מנהל נפרד. החברה הפרטית גובה מן המדינה תשלום על ניהול הקרן. ההון הראשוני להפעלתה הוענק לה על ידי ממשלת הולנד, ובמשך הזמן היא זכתה למענקים נוספים במסגרת תכנית אסטרטגית לקידום השימור, שזים משרד האוצר. הקרן מעניקה הלוואות בריבית נמוכה במיוחד למימון פעולות שיקום של מבנים. החזר ההלוואה מתבצע, בדומה למשכנתה, על פני טווח ארוך של 10-30 שנה. ההלוואות ניתנות עבור עבודות שאינן זוכות לסובסידיות אחרות. הקרן ההולנדית מספקת גם מידע לגבי הפעולות הנדרשות ובעלי המקצוע המתמחים בעבודות מסוג זה. בנוסף, הקרן מנהלת תכניות מענקים וסובסידיות ממשלתיות לבעלי בתים לשימור, בשיעור כלשהו מעלות עבודות השיקום.³³

בריטניה: מנגנון זה נפוץ בבריטניה משנות ה-70 וכיום פועלות בה מעל ל-170 קרנות שימור. קרנות קטנות פועלות באופן מקומי, קרנות בינוניות פועלות באזור או במחוז וקרנות בודדות גדולות פועלות ברמה הלאומית. הקרנות זוכות לתקצוב ולסיוע מן ה-Architectural Heritage Fund ומן ה-UK Association of Preservation Trusts.³⁴

מפעלי הגרלות (לוטו)

במספר מדינות נהוג כי מפעלי הלוטו הלאומיים מייעדים חלק מן ההכנסות למטרות ספציפיות. בבריטניה, כספי הלוטו (National Lottery) מיועדים למגוון מטרות תרבות, אמנויות, ספורט ובריאות. משנת 1993 פועלת שם קרן-בת (The Heritage Lottery Fund) לקידום השימור. הכסף המגויס על ידה משמש לביצוע עבודות שיקום ושימור של

³³ R.L. McCleary, p. 35

³⁴ EPHC, *Making Heritage Happen*, 2004, p. 26. Downloaded from: www.ephc.org.au

מבנים, רכישה של מבנים-לשימור וכן לשיפור הנגישות למבנים קיימים. שיעור הכספים המוקצים לקרן השימור עומד על כ-5% מהכנסות הלוטו.³⁵

תכנית דומה, אך בקנה-מידה קטן בהרבה, פועלת במערב אוסטרליה. הגוף האחראי על הגרלת הלוטו מקצה שם מדי שנה 1-1.5 מיליון דולר למימון עבודות-שימור.³⁶

ד. סיכום

תמריצים כלכליים נפוצים בעולם כאמצעי לקידום השימור. מגוון התמריצים הוא רחב ונע בין הקלות במיסוי, מתן מענקים, מתן הלוואות בריבית נמוכה ועוד. התמריצים ניתנים במסגרת תכניות המופעלות על ידי הרשויות ברמה הלאומית, המחוזית או המוניציפלית, או על ידי ארגונים לא-ממשלתיים. מתן הקלות-מס הוא אחד מאמצעי המדיניות הנפוצים. הקלות-מס ניתנות לגופים העוסקים בשימור, לבעלי-נכסים המבצעים פעולות שימור, למשקיעים פרטיים המעוניינים לרכוש מבנים-לשימור או לבצע בהם עבודות שיקום, ולגופים התורמים כספים לטובת השימור. הטבות המס מוענקות כהפחתה, הקפאה או ביטול של אחד או יותר מהמסים הבאים: מס הכנסה, מס רכוש וארנונה, המס על רכישת סחורות ושירותים ששימשו לביצוע עבודות השימור, המס המשולם על השכרת או מכירת המבנה ומס-עזבון.

אמצעי-מדיניות נפוץ נוסף הוא מתן מענקים וסובסידיות. המענקים ניתנים על ידי הממשלה, הממשלים המחוזיים, קרנות פילנתרופיות או ארגונים ללא כוונת רווח. הם ניתנים לרשויות מקומיות, לגופים ללא כוונת רווח, או ישירות לבעלי מבנים-לשימור. במקרים אחדים מותנים המענקים בהשגת מימון שווה-ערך (Matching) ממקור נוסף. סכום המענק נקבע בדרך-כלל כאחוז כלשהו מהעלות הכוללת של עבודות השיקום. המענקים עשויים להינתן למימון כללי של פעילות או של מדיניות שימור, לטובת תכנית הכוללת מבנים רבים, לפרויקט ספציפי או לשימור מבנה יחיד.

בכמה מדינות פועלים ארגונים שמטרתם לקדם ולממן שימור. במקרים רבים מדובר בארגוני מגזר שלישי אשר עוסקים גם בגיוס כספים מהמגזר הפרטי. במקרים רבים ארגונים לא-ממשלתיים עוסקים בגיוס כספים בגיבוי המדינה לתכניות שימור. ההיתכנות המשפטית להקמת גופים כאלה תלויה במידה רבה במשטר החוקתי של המדינה. במדינות רבות זוכים ארגונים כאלה להטבות-מס. בעולם פועלים סוגים שונים של ארגונים שעוסקים בתחום השימור: גופי נאמנות, קרנות-מורשת, חברות בע"מ או

³⁵ עוד על פעילות הקרן תחת סעיף "תכניות מענקים וסובסידיות" בפרק זה.

³⁶ EPHC, *Making Heritage Happen*, 2004, p. 29. Downloaded from: www.ephc.org.au

קרנות למימון חוזר, אך הם נבדלים באופיים, במבנה שלהם, במטרותיהם ובהגדרתם המשפטית.

אמצעי נפוץ לעידוד המגזר הפרטי להשקיע בשימור הוא פעולות להעלאת ערכי הנכסים באזור, כגון שיקום תשתיות, סלילת כבישים ומדרכות, שיקום המרחב הציבורי, הכשרת מקומות חניה, התקנת תאורת רחוב, התקנת ריהוט רחוב, מיתוג האזור ועוד. קידום השימור ומציאת מקורות למימונו נעשים במקרים רבים במסגרת תכניות להתחדשות עירונית. זאת תוך ניצול יצירתן של פלטפורמות לשיתוף-פעולה בין שחקנים שונים, ציבוריים ופרטיים, ואיגום משאבים ממקורות שונים. במקרים כאלה הרשות האחראית על התכנית מקבלת עליה גם את האחריות לניהול ולקידום השימור באזור בו מיושמת התכנית. בין אם מדובר בגופים ממשלתיים, ארגונים ללא כוונת רווח או גופים פרטיים, נודע למנהלי התכנית האסטרטגית תפקיד חשוב בבחינת צורכי השימור ובקידום מטרות השימור, תוך יצירת שיתופי-פעולה ובחינת אפשרויות מימון.

תמונת המצב בישראל

במדיניות המיסוי הישראלית אין התייחסות ישירה לתחום השימור. העיקרון הבסיסי הוא שכל הכנסה חייבת במס, בלי הבדל בין שכירים, עצמאיים וחברות. מאידך גיסא, הוצאות שמטרתן הבלעדית היא יצירת הכנסה, פטורות ממס. עיקרון זה פועל גם בתחום השימור. באופן כללי, השקעה בפעולות שימור אינה פטורה ממס, היות שאין קשר ישיר בינה לבין יצירת הכנסה. אך לכלל זה יש שני יוצאים מן הכלל. ראשית, אם המבנה שנועד לשימור נמצא בבעלותו של גוף שמטרתו לקדם שימור וגוף זה מממן פעולות שימור במבנה, אזי יהיו הוצאות השימור לרוב פטורות ממס. שנית, חברה עסקית המעוניינת להשקיע בשימור במטרה ליהנות מפרסום חיובי, עשויה לזכות בפטור ממס עבור הוצאות הפרסום המלוות את השימור.³⁷

לעיתים קרובות מקודם השימור באמצעות עמותות. לפעילות באמצעות עמותות יש שני יתרונות מרכזיים: ראשית, המשפט הישראלי מזכה חברות עסקיות ואישים פרטיים בפטור ממס על מתן תרומות לעמותות. יתרון משמעותי נוסף הוא שעקב היותן גופים ללא כוונת רווח, יש לעמותות סיכוי גבוה יותר לזכות במימון ציבורי בהשוואה לגופים אחרים.³⁸

G. Koren, "Legal Forms of Financing Urban Preservation — The Israeli Situation", in *Legal Methods of Furthering Urban Preservation*, H. Novenstein and G. Koren (Eds.), Papers Submitted to the ICOMOS Israel Conference, 2002, p. 21.³⁷
G. Koren, p. 22.³⁸

במצב הנוכחי, בו מדיניות המיסוי אינה מעניקה כלים אפקטיביים לקידום השימור, רשויות מקומיות המעוניינות לעודד שימור עושות שימוש בכלים שחוק התכנון והבנייה מעניק להן. כלים אלה כוללים: שימוש בכספים הנגבים מהיטלי השבחה, שינוי השימוש המותר במבנה, מתן זכויות-בנייה נוספות או נידוד זכויות למגרש אחר. אמצעי-מדיניות יעיל עשוי היה להיות מתן פטור מארנונה עבור ביצוע פעולות שימור. סעיף 9 בתוספת הרביעית לחוק התכנון והבנייה מאפשר מתן פטור מתשלום ארנונה לבעלים של מבנה המיועד לשימור (בכפוף לסייגים הנקובים בסעיף ובכפוף למידת הפגיעה שתכנית השימור עלולה לגרום לנכס). ברם, לא ניתן לעשות שימוש בסעיף זה כל עוד המבנים-לשימור אינם מעוגנים בתכנית סטטוטורית. למרות מחויבותן לעשות זאת, מעטות הן הרשויות המקומיות שבידיהן רשימה סטטוטורית של מבנים-לשימור.³⁹

אמצעי המדיניות שהוזכרו לעיל אינם יעילים דיים לקידום השימור. בכל מקרה, על פי בדיקה שערך מבקר המדינה בשנת 2005, מעט רשויות מקומיות פעלו למימושם.⁴⁰ המחסור בכלים לעידוד השימור בולט במיוחד כשבוחנים את החוק הישראלי בהשוואה לחוקי מדינות אחרות שיש בהן הוראות בעניינים כגון הטבות-מס, מתן הלוואות, מתן מענקים והקמה של קרנות ייעודיות לעידוד השימור. בהקשר זה יש לציין כי בשנת 2005 הקימה עיריית תל-אביב קרן שימור ראשונה מסוגה בישראל, שמטרתה להעניק סיוע לבעלי-דירות במבנים-לשימור. באמצעות הסדר עם מספר בנקים, אפשרה הקרן לקבל מן הבנקים הלוואה ללא ריבית, או ריבית מסובסדת, למימון עבודות לשיפוץ המבנה. בשנת 2011, על רקע ההיענות הנמוכה של הציבור (היו רק 11 פניות לסיוע מקרן השימור), החליטה עיריית תל-אביב, על מענק כספי בגובה של 30% מעלות השימור לבעלי מבנים שנועדו לשימור. עלות השימור הוגדרה כהפרש עלויות השיפוץ הנובעות מייעוד המבנה-לשימור, בהשוואה לשיפוץ רגיל. גובה המענק הוא עד 30,000 ש"ח לכל יחידת-דור, והוא מועבר כתשלום אחרון לקבלן, בכפוף לאישור מועצת העיר, באמצעות מהנדס או מפקח שהתמנה על ידה. המענק ניתן עבור מבנים למגורים, ובלבד שבעלי הזכויות במבנה יתחייבו להימנע מלתבוע פיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה.⁴¹

הזמן הקצר שחלף אינו מאפשר להעריך את מידת הצלחתה של הקרן לקדם שימור מבנים בתל-אביב. יחד עם זאת מדובר בצעד חשוב לקראת הטמעתו של מנגנון אשר פועל כבר בהצלחה במדינות אחרות. אין אלא לקוות כי אמצעי-מדיניות נוספים הנהוגים בעולם יוטמעו במהרה בחוק ובפרקטיקה בישראל.

³⁹ מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה על הרשויות המקומיות, דצמבר 2005, עמ' 92.

⁴⁰ שם.

⁴¹ אתר האינטרנט של "עזרה ובצרון", חברה-בת של עיריית תל-אביב:

<http://www.e-b.co.il/savedCorners.aspx>

הצעות למימון השימור בירושלים

בניגוד לעלויות-שיפוץ רגילות – אותן קל להעריך באופן יחסי – כשמדובר בשימור שוררת אי-ודאות גבוהה. עלויות של חומרי-גלם, בעלי-מקצוע וטיפול מיוחד וממושך מייקרות את התהליכים. לפני השיקום נדרש תיעוד מדויק ומפורט של המבנה, לעתים נדרשים שיפורים מבניים ולא כל ההוצאות ידועות מראש. כל אלה מכפילים לעתים את העלויות ביחס לשיפוץ רגיל, וזאת בנוסף לאבדן זכויות ולפיצויים אחרים. לכן יש להיערך לנושא השימור בצורה יעילה ורחבת-היקף. מאידך גיסא יש לשימור יתרונות כלכליים חשובים של אתר שמושך תיירות ומסמל ערך חינוכי, חברתי, רוחני, תרבותי ואסתטי אשר יוצר זהות עם המקום. ערכים אלה קשה לכמת בכסף, אך נודעת להם חשיבות חברתית ותרבותית רבה.

בדומה לערים רבות בעולם על הרשות המקומית להיערך למימון פעולות הקשורות במימון השימור. נושא זה הוא אחד מאבני הנגף העיקריים למימוש מעשה השימור כהלכתו.

השיטות והאפשרויות לעידוד השימור נמנו לעיל ואת רובן ניתן להפעיל גם בירושלים. החשובות ביותר הן:

◀ הקמת 'קרן לשימור אתרי-שימור ומבנים היסטוריים' בניהול העירייה ובהשתתפות משרדי-ממשלה שונים, כמו: רשות מקרקעי ישראל, משרד האוצר, משרד הפנים, משרד רו"מ, משרד השיכון, משרד התיירות וכן גופים ציבוריים, עמותות וגורמים פילנתרופיים מן הארץ ומן העולם. לקרן יהיה ייצוג של כל הגורמים המממנים, נציגי ציבור ודרגים מקצועיים.

◀ הקרן תבטיח כלים לשימור מבנים באופנים שונים, החל מסבסוד מלא וכלה במתן פטורים ממסים ומאגרות או צמצום תשלומי ארנונה לתקופה מוגדרת, מס שבת, אגרות בנייה וכד'.

◀ מימון הקרן יעשה על ידי משרדי הממשלה הנ"ל, עיריית ירושלים (בהעברת שיעור ניכר מגביית היטל ההשבחה) קרן קיימת לישראל, מפעל הפיס, גופים ציבוריים ועמותות העוסקות בשימור, פילנתרופיה ותורמות (בנקים, תורמים פרטיים מן הארץ ומחו"ל, קרנות עירוניות (כמו הקרן לירושלים) ועוד. בנוסף יינתנו פטורים ממסים ומאגרות לבעלי-נכסים המבקשים לשמר אתר ולתחזק אותו לאורך זמן.

◀ יש צורך במדיניות לקביעת שיעורי הסיוע. מוצע כי הבסיס לכך יהיה דרגת השימור שתיקבע לאתר; למשל, מבנה-לשימור מלא ומחמיר יזכה במלוא הסיוע הנדרש;

מבנה-לשימור חלקי יזכה באחוז מסוים, בהתאם לעבודות הנדרשות, ואילו מבנה הדורש רק ניקוי חזית ותחזוקה קלה, יקבל סיוע מזערי.

◀ חובת הטיפול בנכס תוטל על הבעלים, אותם יש לפצות מכספי הקרנות הנ"ל בתנאי שיציגו מסמכים המאשרים את ההשקעה. ניתן להקדים תשלומים לבעלים עבור פעולות השימור, בהתאם לחוות-דעת אדריכלית והנדסית מתאימה ולאחר הכנת תיק התיעוד ופירוט העבודות הנדרשות. ניתן יהיה לפטור את הבעלים גם ממסי-רכוש ומאגרות-בנייה כדי לעודדם לפעולה. אם הבעלים לא יבצעו את המוטל עליהם בזמן שייקבע על ידי הרשות המקומית, תבצע הרשות את העבודה בעצמה ותטיל על הבעלים חלק מן ההוצאות ביזכות השבחת הנכס.

◀ לעתים נדירות ניתן לפצות בעלים על אבדן זכויות, באמצעות תוספת אחוזי-בנייה באתר עצמו או בהעברת זכויות למקום אחר. הענקת זכויות מופלגות עלולה להניב תוצאות בלתי-רצויות למרחב הסובב את האתר ולרוב גם לאתר עצמו.



מתן שימוש חדש למבנה ישן: תחנת הרוח ברח' רמב"ן (ביתו של אריך
מנדלסון) לפני ואחרי פעולות השימור (באדיבות אדריכל דוד קרויאנקר)

פרק ה': כלים תכנוניים – ניווד זכויות כתמריץ לקידום השימור

מנגנון הניוד של זכויות-בנייה (TDR — Transfer of Development Rights) מתבסס על השוק ומטרתו לסייע ביישום תכניות-שימור באזור מוגדר. ניווד-זכויות עיקרו העברת זכויות-בנייה או אחוזי בנייה שלא ניתן לנצלם באתר, עקב מגבלות השימור, לקרקע אחרת השייכת לבעל המקרקעין (שזכויותיו נפגעו כתוצאה מהשימור), או לקרקע של אחרים המעוניינים בפיתוח אינטנסיבי יותר מזה שהותר לכלל החלקות באזור. במקרה האחרון, הפיתוח המוגבר מותנה בתשלום בעד זכויות הבנייה המועברות, לאדם שנכסיו יועדו לשימור. בשני המקרים מצטרפות הזכויות המועברות לזכויות הבנייה שכבר ניתנו בעבר לאותם מקרקעין.⁴²

בעזרת מנגנון זה ניתן לסייע בשימור מבנים היסטוריים, אזורים רגישים סביבתיים, שטחים חקלאיים ומרחבים פתוחים, וזאת על ידי העברת זכויות הבנייה לאזורים מוטי-פיתוח. זכויות הבנייה מועברות בעזרת המנגנון הזה מ'מוכר' ל'קונה' ומ'שטחי מסירה' (שטחים שהרשות מעוניינת לשמר) ל'שטחי קבלה' (אזורים מוטי הפיתוח). בעלי קרקע ומבנים ב'שטחי מסירה' זוכים לתגמול כספי בגין הוויתור על זכויות הבנייה שברשותם, ואילו יזמים ב'שטחי הקבלה' משלמים על הזכות לבנות בצפיפות גבוהה יותר מזו שאושרה בתכנית המקורית. בסמכות הרשויות להגדיר מהם האזורים מוטי הפיתוח שבהם ימומשו זכויות הבנייה הנוספות, ומהו היקף הבנייה הנוספת האפשרית בכל אזור. הגדרת האזורים שאליהם יועברו זכויות הבנייה היא שלב קריטי בפיתוח התכנית. גורמי מפתח שאותם יש לקחת בחשבון בקביעת 'שטחי קבלה' הם מידת הביקוש לתוספת זכויות-בנייה באזור, זמינות תשתית ושירותים שיוכלו לתמוך בפיתוח הנוסף, ותמיכת התושבים בתכנית. לעתים, בתמורה לקנייה של זכויות-בנייה, זוכים יזמים בהטבה בדמות זכויות-בנייה נוספות אשר משמשות תמריץ ליזמים לקחת חלק בתכניות לניוד זכויות. מרגע שהזכויות נמכרו, הרשות המקומית אחראית להטיל את תקנות השימור על המבנה או על הקרקע ב'שטח המסירה' (האזור שהוגדר לשימור).⁴³

⁴² לוינסון-זמיר, ד., "היבטים חלוקתיים של שימור מבנים, דיני הפיצוי הראויים וזכויות-בנייה עבירות (TDR)", **משפטים**, האוניברסיטה העברית בירושלים, אפריל 2000.

⁴³ J. Aken et al, *Transfer of Development Rights in Washington State: Overview, Benefits and Challenges*, The Cascade Land Conservancy, 2008, pp. 3, 10.

מנגנון ניוד הזכויות הוא בדרך-כלל וולונטרי. אם בעלי המבנים שהוכרו לשימור בוחרים שלא למכור את זכויותיהם, הם רשאים לנצלן במבנה עצמו, אך תוך שמירה על תקנות הבנייה המיוחדות שהוחלו עליו. עם זאת, במקרים מסוימים רשויות התכנון אוסרות על כל בנייה נוספת במבנים-לשימור, כדי לאלץ את בעליהם למכור את הזכויות. היזמים ב'שטחי הקבלה' מצדם, אינם רשאים לבנות מעבר לזכויות המוגדרות בתכניות הקיימות, אלא אם רכשו זכויות נוספות באמצעות מנגנון ה-TDR. הפיתוח הנוסף, המכוון לאזורים מוטי הפיתוח, הוא במובן מסוים התשלום הנדרש למען קידום השימור. מאפיין נוסף של מנגנון זה הוא היותו מבוסס-שוק, משמע שהוא מאפשר קיום עסקות וקביעת מחירן באופן חופשי, במו"מ בין קונים למוכרים. באמצעות מנגנון זה נחסך הצורך לעשות שימוש בכספי-ציבור לפיצוי בעלי המבנים-לשימור. יתרונו של ה-TDR הוא אפוא כפול: הוא מייתר את הצורך להוציא כספים מקופת הרשויות המקומיות מחד גיסא, ומאידך גיסא הוא מעניק פיצוי כלכלי שווה-ערך לפגיעה הנובעת מהגבלת הבנייה. מאפיין שלישי של המנגנון הוא גמישותו והאפשרות לעצבו כך שיתאים לצרכים של רשויות שונות.

תכניות לניוד זכויות (TDR) בארה"ב

התכנית הראשונה לניוד זכויות בארה"ב, הופעלה ב-1968 על ידי עיריית ניו-יורק במטרה להגן על מספר מבנים היסטוריים שהוגדרו חשובים במיוחד. שימורו של מבנה ה-Grand Central Terminal למשל, נעשה באמצעות העברת זכויות הבנייה למבנים סמוכים. מאז אימצו רשויות מחוזיות ומדינתיות בארה"ב מעל 200 תכניות לניוד זכויות, שרובן המכריע עסק דווקא בשמירה על אזורים בעלי רגישות סביבתית ועל קרקעות חקלאיות, ורק מעטות מהן נועדו לשימור מבנים ואתרים היסטוריים.⁴⁴

המנגנון של ניוד זכויות אינו נהוג בכל מדינות ארה"ב. במדינות בהן נעשה בו שימוש, הוא מוסדר בחקיקה מפורטת. מיקומו של האזור אליו מועברות הזכויות מוגבל בדרך כלל. בניו-יורק למשל נדרשת קרבה בין 'שטחי המסירה' לבין 'שטחי הקבלה'. בסיאטל מוגבלת ההעברה של זכויות-בנייה רק לאזור מוגדר במרכז העיר. במקומות אחרים בארה"ב נהוגה גמישות רבה יותר במיקומה של חלקת היעד, אולם גם שם תתבצע בדרך-כלל ההעברה בתוך אותו אזור תכנון.⁴⁵

⁴⁴ J. Aken et al, pp. 3-4.

⁴⁵ קורן, ג., **שימור אתרים היסטוריים ופתרונות מימון בעולם**, המועצה לשימור אתרים ואתרי התיישבות, מקווה-ישראל, 2006, עמ' 45.

במדינת וושינגטון מופעלת תכנית רחבה לניוד זכויות. התכנית, שהונהגה על ידי המשרד למסחר ולפיתוח כלכלי, מקיפה ארבעה מחוזות וכוללת 71 ערים. מלווה אותה ועדה מייעצת שתפקידה לפתח אסטרטגיה כוללת ליצירת שוק למסחר בזכויות-בנייה, אשר עוסקת בגיבוש כלים כלכליים למימון השקעות בתשתית ובשימור.⁴⁶

המעורבות הציבורית בתכניות ניוד זכויות

בראטון, אקרט ופוקס (Bratton, Eckert & Fox) ניתחו ארבע דרכי-יישום עיקריות של תכניות TDR בארה"ב.⁴⁷ מאמרם מתאר כיצד מנגנוני TDR שונים פועלים, מהם המרכיבים המרכזיים של כל תכנית ומהם יתרונותיהם וחסרונותיהם. החוקרים מבחינים בין מנגנונים לניוד זכויות המתנהלים בשוק הפרטי, עם מידה קטנה של מעורבות ציבורית, לבין מנגנון לניוד זכויות עם מעורבות רבה של המגזר הציבורי, כמו בנק-זכויות.

ניוד זכויות בשוק הפרטי

ניוד זכויות בין שני גורמים בשוק הפרטי, מתרחש כשבעל הזכויות מוכר את זכויות הבנייה שלו באופן ישיר לאדם אחר במשא ומתן. על אישור העסקה ותיעודה אחראית בדרך-כלל סוכנות ציבורית שמתפקידה לוודא כי העסקה תואמת את הליכי התכנון והרישוי. לשם כך פותחו מערכות שתפקידן להוציא, לעקוב ולנטר אחר השימוש בזכויות הבנייה הניידות. כמה סוכנויות, כמו הסוכנות במחוז מונטגומרי (Montgomery County), אף קובעות מספרים סידוריים לזכויות, בעזרתם ניתן לעקוב אחר תאריך ההנפקה, למי הן הונפקו ומתי נעשה בהן שימוש.

ניוד זכויות בין גורמים פרטיים יכול להתרחש בכמה אופנים. להלן שלושת הדרכים העיקריות:⁴⁸

◀ עסקה פשוטה בין קונה למוכר

על העסקה להיות רווחית הן לקונה והן למוכר. ככלל, הקונים יהיו מוכנים לשלם מחיר נמוך יותר מערכן האמיתי של הזכויות, כפיצוי על הסיכון אותו הם נוטלים. על העסקה משפעים גם תנאי השוק, עיתוי העסקה ומידת הסיכון שבה. בעסקה כזו יש מינימום

⁴⁶ J. Aken et al, p. 1

⁴⁷ N. Bratton, J. Eckert & N. Fox, *Alternative Transfer of Development Rights (TDR) Transaction Mechanisms*, Cascade Land Conservation, Washington, 2008

⁴⁸ N. Bratton et al, p. 1

התערבות ציבורית. המעורבות הציבורית תתבטא רק בהנפקת זכויות הבנייה, תיעוד העברתן ואישור העסקה.

מידת ההשתתפות במנגנון תלויה במספר גורמים. בעלי הקרקע עשויים שלא להיות מודעים כלל לאפשרויות העומדות בפניהם או לקיומה של תכנית TDR. היזמים עלולים להירתע מהליך המכריח אותם לחפש בעצמם מוכרים של זכויות, אם הליך זה הוא מסובך מדי. מידת המעורבות של המגזר הציבורי משפיעה על מידת הנגישות למידע ומכאן גם על היקף המודעות לתכנית ולמידת הצלחתה.

היתרון המשמעותי ביותר של מנגנון זה הוא עלותו הנמוכה. עלות האדמיניסטרציה של תכניות המבוססות על עסקות ישירות בין שני גורמים בשוק הפרטי היא הנמוכה מכל אלטרנטיבה אחרת. תפקיד המגזר הציבורי הוא שולי יחסית ואין צורך בעובדים רבים או במנגנון מורכב.

מנגנון כזה עשוי להיות יעיל בכל הקשור להגנה על מגרש או מבנה ספציפי הנמצא באזור שחלות עליו הגנות-שימור ברורות, אך מאידך גיסא הוא יעיל הרבה פחות בהגנה על אזורים גדולים ורציפים ואין בו תמריצים להגנה על אזורים חשובים במיוחד.

ההיתכנות הפוליטית של יישום מנגנון מסוג זה תלויה בעיקר בדעת הקהל בכל הנוגע למידת המעורבות הרצויה של המגזר הציבורי בסוגיות כלכליות. במקומות בהם דעת הקהל מתנגדת למעורבות המגזר הציבורי בענייני בנייה, אלטרנטיבה זו עשויה להיות ישימה במיוחד. מאידך גיסא, במקומות בהם השימור נמצא בעדיפות עליונה על סדר היום הציבורי, ייתפס מנגנון זה קרוב לוודאי כבלתי-יעיל דיו.

למעורבות הנמוכה של המגזר הציבורי עשויות להיות מספר השלכות נוספות. מחסור במידע עלול להיות מכשול ליצירת עסקות ולמציאת מוכרים או קונים, במיוחד בהתחלה. כמו כן, המחסור בגורם מוסת ומפקח עלול לטרפד עסקות עקב אווירה של חוסר-ודאות. מעורבות נמוכה של המגזר הציבורי עלולה לפגוע גם במאמץ לקדם שימור בהיקף רחב ורציף, ולא על בסיס עסקות נקודתיות.⁴⁹

◀ עסקת קונה-מוכר על רקע מעורבות ציבורית מוגבלת

ישנן מגוון דרכים בהן המגזר הציבורי יכול לתמוך ולהקל על ביצוע עסקות TDR. עיקר ההשפעה היא בשיפור הנגישות למידע בקרב בעלי הזכויות והיזמים ובהגברת השקיפות ותחושת הוודאות. מוסד ציבורי עשוי להיות אחראי על רישום בעלי-בתיים

⁴⁹ N. Bratton et al, pp. 1-7.

המעוניינים למכור זכויות-בנייה ויזמים המעוניינים לקנותן וכך לתווך ביניהם, אם כי תנאי העסקה ייקבעו עדיין ע"י הצדדים. מוסד ציבורי עשוי לנהל תיעוד היסטורי לגבי העסקות שנעשו, מספר המבנים שעברו שימור ומחירי העסקות. המגזר הציבורי עשוי לתקצב גם מחקרים שמטרתם לנתח ישימות כלכלית של תכניות TDR. מדינת ניו-ג'רזי לדוגמה, העניקה סכומים של עד 40 אלף דולר לרשויות מקומיות, לביצוע סקרי-שוק לגבי האפשרות ליישם תכניות TDR. כמו כן המגזר הציבורי עשוי להחליט על מחיר-רצפה לעסקות, במטרה לעודד בעלי מבנים-לשימור למכור את זכויותיהם.

עלות המנגנון תלויה בעיקר במידת המעורבות של המגזר הציבורי. בהשוואה למנגנונים אחרים מדובר בעלות נמוכה. יתרונו של מנגנון זה על פני מנגנון הקונה-מוכר הפשוט, מתבטא בכך שהוא מסייע להסיר כמה מהחסמים שלו, אך המגבלה היא דומה – הבחירות שיעשו על ידי כוחות השוק לא ישקפו בהכרח את סדר העדיפויות הציבורי. מאידך גיסא, ללא עלות גבוהה נוספת, מנגנון זה מגביר את הסיכוי למימוש עסקות באמצעות הגדלת הוודאות והשקיפות. ההיתכנות הפוליטית לבניית מנגנון כזה דומה למנגנון קונה-מוכר הפשוט ותלויה, בעיקר, בעמדת הציבור ביחס למידת המעורבות הרצויה של המגזר הציבורי בסוגיות כלכליות.

בעיר רדמונד (Redmond) שבמדינת וושינגטון קיים מנגנון TDR שמטרתו לשמר אדמות חקלאיות ומבנים היסטוריים. העירייה הקימה אתר אינטרנט המספק מידע על תכנית לניוד זכויות, תיעוד העסקות שנעשו, פירוט הזכויות הקיימות על הקרקע, המחירים בהן בוצעו העסקות והיקף השטחים שזכו להגנה בעקבות התכנית. מנגנון דומה קיים גם במחוז קוליר שבפלורידה (Collier County).

◀ תיווך פרטי

מנגנון זה נסמך על עסקות בין גורמים פרטיים אבל עושה שימוש במתווכים שתפקידם להקל על ביצוע העסקות. הצדדים נדרשים לשלם סכום כלשהו למתווך פרטי, דבר העלול להרתיעם מביצוע העסקה. מאידך גיסא, המומחיות המקצועית של המתווכים, הליווי והתמיכה אותה הם מספקים, מביאים לעתים לעסקה טובה יותר לשני הצדדים. יש הטוענים כי תיווך פרטי עשוי להביא להשתתפות גדולה יותר בתכניות ה-TDR, מאחר שלמתווכים הפרטיים יש אינטרס שהשתתפות תהיה גבוהה (כי הכנסתם גדלה). אך נקודה זו עלולה גם להוות חיסרון שכן המוטיבציה של המתווכים למקסם רווחים עלולה שלא לעלות בקנה אחד עם מטרות השימור.⁵⁰

⁵⁰ N. Bratton et al, pp. 1-13.

ניוד זכויות באמצעות מנגנון ציבורי – בנק זכויות

בנק הזכויות הוא מוסד שמטרתו לסחור ולהחזיק בזכויות פיתוח והוא יכול לפעול כמוסד ציבורי או כמלכ"ר. המגזר הציבורי מספק בדרך-כלל לבנק את המימון הראשוני לקניית זכויות. הבנק קונה זכויות פיתוח מבעלי המבנים או מבעלי הקרקע ומוכר אותם ליזמים. הרווחים משמשים לקניית זכויות נוספות וכך גדל היקף הזכויות שברשות הבנק. הבנק מנוהל בדרך-כלל על ידי דירקטוריון שקובע את סדר העדיפויות בתחום השימור ומחליט על ביצוע העסקות. בדרך-כלל מדובר בדירקטוריון של אותה ישות ציבורית המנהלת את תכניות ה-TDR. עלויות הניהול מכוסות באמצעות העמלות והרווחים של הבנק.⁵¹

הבנק מוקם במספר שלבים: אימוץ תקנון מחייב המפרט את מטרתו ודרך פעילותו, הגדרת בעלי התפקידים, הגדרת סמכויות, הקצאת סכום ראשוני (ציבורי או פרטי) שישמש לקניית זכויות, אימוץ קווי מדיניות לקנייה ומכירה של זכויות וביסוס תשתית מתודולוגית לאומדן ערכן של הזכויות. בנק זכויות יכול ללבש צורות מגוונות ויותאם ספציפית לצרכים ולתנאים בכל רשות מקומית או מרחב סטטוטורי.

בנקים לזכויות-בנייה מקלים מאוד על הצדדים המעוניינים לבצע עסקות. מטרתם למקסם ביצוע עסקות המקדמות את נושא השימור. הם עושים זאת גם בהנגשה רחבה של מידע, התנהלות שקופה, ודאות לסביבה העסקית וכן תמיכה וליווי לצדדים המעוניינים. הקונים או המוכרים מנהלים את העסקה במישרין מול הבנק. הם אינם צריכים למצוא זה את זה או לנהל מגעים מורכבים וארוכים. היתרון הגדול של הבנקים על פני כל מנגנון אחר הוא יכולתם לאפשר עסקות יקרות בזכויות-בנייה בהיקף גדול. כמו כן, בהיותו הגורם החשוב ביותר בשוק הזכויות, הבנק יכול להשפיע על מחירי הקנייה והמכירה של הזכויות על פי סדר העדיפויות שלו (שמבטא את סדר היום הציבורי).

עלות מנגנון הבנק גבוהה יחסית, בעיקר בשל העלות הראשונית הדרושה לקניית זכויות. הוא זקוק גם לצוות עובדים גדול יותר מכל מנגנון אחר, ולכן עלות האדמיניסטרציה שלו גבוהה. מבחינת ההיתכנות הפוליטית ליישום המנגנון, בנק ציבורי מבטא מעורבות גבוהה של המגזר הציבורי בשוק הזכויות. לכן ההיתכנות הפוליטית תלויה בדעת הקהל, במידת תמיכתה במעורבות ציבורית גדולה בשוק ובמידת המודעות שלה לנושא השימור.

בנק ה-TDR ב-Kings County בקליפורניה הוקם על ידי הרשות המטרופוליטנית בשנת 1999, בהשקעה ראשונית של 1.5 מיליון דולר, במטרה לשמר אדמות חקלאיות ויערות. הרשות המטרופוליטנית הקציבה עוד חצי מיליון דולר, במטרה להשקיע בשיפור

⁵¹ N. Bratton et al, pp. 15-19

תשתיות בשכונות בהן תיתוסף בנייה בעקבות מימוש הזכויות החדשות.⁵² במקביל לקיומו של הבנק מופעל גם מנגנון TDR בשיטת הקונה-מוכר ואז המעורבות הציבורית מסתכמת בהנגשת מידע באמצעות אתר האינטרנט ופיקוח על העסקות. רוב העסקות מתבצעות במישרין בין הקונים למוכרים. דרך הבנק התבצעו עסקות מעטות יחסית, אך העסקות שהתבצעו באמצעות הבנק התאפיינו בהיקף גדול של הזכויות המועברות, והן אחראיות לכ-90% מן השטח ששומר.⁵³

מקרי-בוחן נוספים בארה"ב

סיאטל: עיריית סיאטל יזמה ב-1985 תכנית להתחדשות מרכז העיר, במסגרתה הוחלט על שימור המבנים ההיסטוריים לצד עידוד בנייה חדשה. כחלק ממאמץ זה פיתחה העירייה תכנית מורכבת לניוד זכויות, שסייעה לשמר כמה מבנים היסטוריים ולבנות מאות יחידות-דיור בנות-השגה. המבנים-לשימור הוגדרו כ'שטחי-מסירה' וזכויות הבנייה הועברו מהם למגרשים אחרים במרכז העיר ובדרך-כלל לאתרים בהם נבנו בנייני-משרדים מודרניים. כך למשל שומרו בניין התיאטרון הישן ובניין YMCA. מאידך גיסא, מבנה מלון W החדש, בן 26 הקומות, זכה לתוספת שטחי רצפה בהיקף כפול מזה שאושר לו תחילה, וזאת באמצעות רכישת זכויות-בנייה. ניוד הזכויות שולב עם תכניות תמריצים שניתנו ליזמים. התמריצים הותנו בבניית יחידות-דיור בנות-השגה, מעונות-יום כתוספת למבני משרדים ומסחר והשקעה בפיתוח המרחב הציבורי כמו בניית שבילי אופניים.

כבר בתחילת התהליך הכירה העירייה בצורך ליצור מנגנון שיקל על יזמים לרכוש זכויות-בנייה ולשם כך היא הקימה בנק לזכויות-בנייה. בשנה הראשונה לפעילותו היתה העירייה היחידה לרכוש זכויות-בנייה בשווי של כארבעה מיליון דולר, משמונה אתרים שונים ב'שטחי המסירה' במרכז העיר. הרכישות שהעירייה ביצעה יצרו עניין בשוק הפרטי ומאז 1997 נרכשו זכויות-בנייה בהיקף של מאות אלפי מ"ר על ידי יזמים פרטיים.⁵⁴

מחוז מונטגומרי, מרילנד: המחוז נמצא סמוך לווינגטון, בירת ארצות הברית. במאמץ לשמר את האופי הכפרי שלו אימץ הממשל המחוזי תכנית שימור שהקטינה את היקף הבנייה המותר מיחידת-דיור אחת לכל שני אקר, ליחידת-דיור אחת לכל חמישה אקר. תכנית זו סייעה בהורדת צפיפות הבנייה, אך לא תרמה להגבלת הפיתוח ולהמשך איבוד השטחים הפתוחים. למטרה זו יזם המחוז תכנית לניוד זכויות.

⁵² <http://www.kingcounty.gov> נצפה לאחרונה במאי 2011.

⁵³ N. Bratton et al, pp. 15-19.

⁵⁴ אתר האינטרנט של מדינת מסצ'וסטס בארה"ב: http://www.mass.gov/envir/smart_growth_toolkit/pages/CS-tdr-seattle.html

התכנית לניוד זכויות הגדירה 'שטח מסירה' בגודל 110 אלף אקר (450 אלף דונם), שהוכרז כשמורה חקלאית אשר בה הוגבלה הבנייה ליחידת-דיור אחת לכל 25 אקר (100 דונם). הגבלה זו יצרה תמריץ שלילי לפיתוח בשטח השמורה, אך מאידך גיסא, בעל קרקע שבוחר להשתתף בתכנית, זכאי להעביר את זכויותיו ל'שטח קבלה', שם הוא יוכל לעשות שימוש מלא בזכויות הבנייה. 'שטחי הקבלה' שהוגדרו על ידי המחוז הם שטחים מתאימים לבנייה נוספת. יצוין כי יזמים שרכשו זכויות פיתוח רשאים לבנות בצפיפות גבוהה יותר מיזמים שאינם משתתפים בתכנית (2 יחידות-דיור לכל דונם לעומת יחידה אחת לדונם לאלו שאינם משתתפים בתכנית). אפשרות זו מהווה תמריץ נוסף ליזמים לרכוש זכויות-בנייה במסגרת התכנית.⁵⁵ תכנית ניוד הזכויות במחוז מונטגומרי מוזכרת תכופות כאחת המוצלחות בארה"ב. באמצעותה שומרו 200 קמ"ר של קרקע חקלאית.⁵⁶

גורמים המשפיעים על הצלחת תכנית TDR

מספר מחקרים נערכו במטרה לזהות את הגורמים המשפיעים על הצלחתן של תכניות לניוד זכויות בארה"ב. פרואץ וסטרנדרגי (Pruetz and Strandrige) בחנו עשרות תכניות לניוד זכויות בארה"ב, הכינו רשימה של 20 התכניות המוצלחות ביותר (על פי היקף השטח ששומר באמצעות התכנית) ובחנו את הגורמים שהביאו להצלחתן. בנוסף סקרו החוקרים עשרות מאמרים בנושא ניוד זכויות ובחנו באיזו מידה הושפעו 20 התכניות המוצלחות מגורמי ההצלחה המוזכרים בספרות המחקרית. יש לציין כי רוב התכניות שהוזכרו עיקרן ניוד זכויות מאזורים כפריים לאזורים עירוניים ומיעוטן בהעברת זכויות ממבנים המיועדים לשימור באזור עירוני לאזורים עירוניים מוטי-פיתוח.

על פי המחקר, שני הגורמים המרכזיים להצלחת תכניות לניוד זכויות הם:

- ◀ הגדלת זכויות הבנייה הניתנות ליזמים ב'שטחי הקבלה';
- ◀ הגדרה מדויקת של 'שטחי הקבלה' והתאמתם לבנייה המיועדת.

עוד גורמי הצלחה חשובים שזוהו הם קיומה של תשתית רגולטיבית קשיחה עבור 'שטחי הקבלה', מיעוט אלטרנטיבות לתכנית ניוד הזכויות, ויצירת תמריצים נוספים שילוו תכניות לניוד זכויות. כמו כן זוהו כמסייעים להצלחה (אך לא הכרחיים לה): תמיכה רחבה של דעת הקהל לנושא השימור, פשטות התכנית, נקיטת צעדים אקטיביים לקידום

⁵⁵ אתר האינטרנט של מדינת מסצ'וסטס בארה"ב: http://www.mass.gov/envir/smart_growth_toolkit/pages/CS-tdr-montgomery.html

⁵⁶ J. Aken et al, p. 8

התכנית והקמת בנק זכויות. למרות שהם אינם רואים בו גורם הכרחי, החוקרים מציינים שהקמת בנק זכויות עשויה להביא לתוצאות מצוינות.

להלן פירוט גורמי ההצלחה על פי חשיבותם, כפי שעלה מן המחקר:

◀ מתן זכויות נוספות ליזמים ב'שטחי הקבלה': תכניות רבות נכשלות דווקא מכיוון שהיזמים מרוצים מן הזכויות שכבר בידיהם או מהזכויות שהם יכולים לנצל על פי התכניות הקיימות. במצב כזה, בו הביקוש לזכויות נמוך, ישנה אפשרות לצמצם מראש את הזכויות ב'שטחי הקבלה' במטרה להגדיל את הביקוש לזכויות נוספות. צעד זה הוא בעייתי והוא עלול להביא לתביעות משפטיות נגד העירייה ולתשלום של פיצויים כבדים. מכאן שדרך מוצלחת לתמרץ יזמים לרכוש זכויות-בנייה היא להעניק הטבה על כל מ"ר רצפה שמועבר במסגרת תכנית לניוד זכויות. במקרה כזה יוכלו היזמים לממש ב'שטחי הקבלה' זכויות בהיקף גבוה יותר מן הזכויות שהועברו מ'שטחי המסירה';

◀ הגדרת 'שטחי קבלה' מתאימים: הספרות המחקרית מדגישה כמה תכונות חשובות של שטחי הקבלה: קיומה של תשתית מתאימה לפיתוח נוסף, קיומה של הסכמה פוליטית וציבורית לפיתוח, ייעוד ברור של שימושי הקרקע, התאמת תכנית ניווד הזכויות לתכנית המתאר התקפה והעברת הזכויות לאזור שבו קיים ביקוש לבנייה נוספת וצפופה יותר. ככלל, יש לקחת בחשבון כי את התכונות הנ"ל יש להתאים לתנאים הספציפיים השוררים בכל רשות מקומית. אין תבנית בטוחה להצלחה, אותה ניתן להעתיק ממקום למקום. בכל מקום יש לסקור את האלטרנטיבות ולבחור בשילוב המתאים ביותר למצב;

◀ הוראות קשיחות לגבי השטחים המיועדים לשימור: תכניות מוצלחות מאופיינות בהוראות ברורות ובאכיפתן הקשוחה בהגבלת הבנייה בשטחים המיועדים לשימור. על הגבלות הבנייה להיות מוסדרות בתכניות תקפות ועל מוסדות התכנון לאכוף את ההגבלות בקפדנות. מתן הקלות ליזמים בשטחים שנקבעו לשימור, פוגע בסיכויי ההצלחה של תכניות לניוד זכויות כי הן מהוות תמריץ שלילי להשתתף בהן;

◀ מיעוט אלטרנטיבות לתכנית: קיומן של אלטרנטיבות אחרות עלול לפגוע במוטיבציה של היזמים לעשות שימוש בניוד זכויות. אם היזמים יכולים להשיג זכויות נוספות במבנה או בפרויקט המקורי (למשל על ידי שימור חלק ממנו בתמורה להגדלת הזכויות בחלק אחר של המגרש, או על ידי שימור מבנה אחד תמורת בנייה בהיקף גדול יותר במבנה סמוך), תהיה המוטיבציה להשתתף בתכנית נמוכה יותר. התכניות

המוצלחות ביותר הן אלו שאינן מעניקות תמריצים אלטרנטיביים ובכך הן 'כופות' על היזמים לעשות שימוש אך ורק בהן. עם זאת יש לציין כי לעתים דווקא השילוב בין שימור לבנייה אינטנסיבית באותו מתחם, מהווה אופציה ראויה ובמקרים כאלה יעדיפו מוסדות התכנון שלא לנייד את הזכויות למתחם אחר;

◀ היחס בין היקף הזכויות המנוידות לבין היקף הזכויות לבנייה ב'שטחי הקבלה': תכניות TDR רבות משתמשות במנגנון העברה של זכויות-בנייה ביחס של 1:1. נוסחה זו עשויה לעתים להצליח, אך במקרים רבים היא לא מגלמת שיווין אמתי בין השווי הכלכלי של הזכויות ב'שטח המסירה' לבין שווי הזכויות ב'שטח הקבלה'. לכן, תכניות מוצלחות נוטות להעביר זכויות בהיקף כזה ששווין הכלכלי יהיה שווה או יעלה על הזכויות באזורים לשימור;

◀ ודאות התכנית: כמה מתכניות ה-TDR נכשלו משום שהיזמים לא היו בטוחים כיצד והיכן הם יוכלו לעשות שימוש בזכויות, ולא היה ברור מהו היקף הזכויות שיקבלו בתמורה לצמצום הזכויות בשטח המסירה. ניתן להסיר חוסר-ודאות על ידי הגדרת הוראות תכנית ברורות ומחייבות והפחתת מידת השיקול העצמי המופעל על ידי גורמי התכנון בהחלטות על תכניות פרטניות;

◀ מידת התמיכה של המגזר הציבורי: תכניות שימור מוצלחות, שעושות שימוש במנגנון TDR, מאופיינות, בדרך-כלל, בתמיכה ציבורית חזקה. התמיכה הציבורית באה לידי ביטוי במעורבות גדולה בהליכים הקשורים לביצוע העסקות, ובפעילות אקטיבית כגון רכישה של זכויות-בנייה (על ידי הרשות המקומית, באמצעות קרן ציבורית או באמצעות בנק זכויות). הודאות שהתמיכה הציבורית מעניקה בנושא זה מהווה תמריץ חיובי ליזמים;

◀ פשטות: פשטות התכנית תורמת ליצירת תמיכה רחבה בקרב מגוון קבוצות-עניין ובקרב הציבור הרחב. תכניות מסובכות מדי עלולות להרתיע השתתפות;

◀ הנגשת התכנית ושיווקה: כדי שתכניות TDR יצליחו, כל בעלי העניין צריכים להיות מודעים לקיומה של התכנית, לאפשרויות הגלומות בה ולדרך פעולתה. אתר אינטרנט מתוחזק היטב יכול להיות צעד בסיסי להנגשת התכנית לכלל בעלי העניין ולציבור הרחב;

◀ בנק זכויות: כאמור לעיל, יתרונו של הבנק הוא ביכולתו לרכוש זכויות-בנייה מבעלי קרקע בשטחים שהוגדרו לשימור ושלא מצאו קונה אחר לזכויות. הוא יכול גם לכוון

ולייצב את מחירי הזכויות, להקל על עסקות, לסייע בשיווק התכנית וליצור מדיניות ארוכת-טווח בתחום השימור.⁵⁷

מחקר אחר עסק בזיהוי הגורמים שהביאו להצלחת תכניות לניוד זכויות במדינת וושינגטון. מחקר זה התמקד בתפקיד שהמגזר הציבורי יכול למלא כדי לבנות מנגנון מוצלח בו משתתפים שחקנים רבים ושבאמצעותו מתבצעות עסקות רבות. מהמחקר עולה שעל הרשויות לנקוט מדיניות של 'מקלות וגזרים'. הגזרים יבואו לידי ביטוי במתן תמריצים ובתמיכה בשחקנים, והמקלות בקביעת כללים ברורים ונוקשים ובאכיפתם המלאה.⁵⁸

- המאמר מציין מספר גורמים המשפיעים על האפקטיביות של תכניות TDR:
- ◀ 'שטחי הקבלה' צריכים להיות גדולים מספיק כדי שיהיו מסוגלים להכיל את הבנייה הנוספת על פי הזכויות החדשות;
 - ◀ יש לעודד השתתפות של שחקנים רבים, מוכרים וקונים, בביצוע עסקות;
 - ◀ יש ליצור הסכמה בקרב חברי הקהילה המתגוררים באזור שאליו מועברות הזכויות. לשם כך ניתן לפעול לשדרוג התשתיות והשירותים באזורים אלה. שדרוג התשתיות עולה כמובן גם מהצורך להכיל את הבנייה החדשה מבלי להעמיס על התשתיות והשירותים הקיימים;
 - ◀ תכניות חדשות יותר הגדילו לעשות ומחייבות את היזמים לרכוש זכויות באמצעות תכניות TDR אם ברצונם לבקש תוספת זכויות-בנייה. כך למשל במחוז פירס (Pierce County) במדינת וושינגטון, במליבו (Malibu) קליפורניה, ובמחוז בולדר (Boulder County) בקולורדו. באופן כזה, יזם המעוניין להגדיל את הזכויות החלות על הקרקע חייב בעצם לרכוש אותן במסגרת עסקה לניוד זכויות;
 - ◀ יש לוודא כי קיים ביקוש מספיק מצד היזמים לפיתוח מוגבר באזורים שאליהם מועברות הזכויות. יש לשער כי במקומות בהם התכניות המאושרות מאפשרות בנייה אינטנסיבית, תהיה המוטיבציה של היזמים לרכוש זכויות נוספות נמוכה יותר מאשר במקומות בהם מותרת בנייה בהיקפים נמוכים יותר;

⁵⁷ R. Pruetz and N. Strandridge, "What Makes Transfer of Development Rights Work? Success Factors From Research and Practice", *Journal of the American Planning Association*, Vol. 75, No. 1, 2009.

⁵⁸ J. Aken et al, *Transfer of Development Rights in Washington State: Overview, Benefits and Challenges*, The Cascade Land Conservancy, 2008, p. 13.

◀ ערכן של זכויות הבנייה אינו מחושב ביחס-שטח של 1:1 אלא על פי ערכן בשוק. כדי לעודד יזמים לרכוש זכויות-בנייה באזורים לשימור, יש לוודא כי ערך הזכויות שהיזם מקבל בתמורה (הזכויות ב'שטח הקבלה') שווה או עולה על ערכן של הזכויות שהוא רכש. אין מתודולוגיה אחידה לחישוב ערכן של הזכויות ועל כל רשות לפתח מתודולוגיה כזו על פי התנאים הכלכליים המאפיינים אותה. תכניות TDR צריכות להיות מותאמות לאופי ולתנאים של שוק הנדל"ן המקומי;

◀ יישום מוצלח של תכניות TDR דורש הנהגה ציבורית חזקה וליווי ותמיכה אקטיבית ב'שחקנים' (מוכרים וקונים), במיוחד בשלב ההתחלתי. גורמים אלה חשובים להקטנת חוסר הוודאות, למתן שקיפות, לפרסום ולהנגשת המידע;

◀ ניתן להמריץ יזמים לרכוש זכויות באמצעות מתן הטבות בדמות זכויות נוספות על אלו שנרכשו. בדרך זו זוכה היזם להטבה כלכלית משמעותית, שעשויה לעודד את השתתפותו בתכנית. דרך נוספת היא מתן הקלות כמו למשל בתקני-חניה, בשטח הרצפה, בקווי הבניין, בשימושי הקרקע ועוד.⁵⁹

בסקר מקיף שנערך בקרב מנהלי תכניות TDR בארה"ב בשנת 2008, הם נשאלו מהם הגורמים העיקריים שהם מזהים כגורמים להצלחת תכניות לניוד זכויות. מנהלי התכניות הדגישו, בנוסף לגורמים שהוזכרו לעיל, את חשיבותו של ביצוע מחקר-שוק מקיף לפני יישום תכנית TDR. מטרת המחקר לבחון ולנתח את תנאי השוק והפוטנציאל שלו, כדי לסייע בעיצוב ובבנייה נכונה של תכנית, כך שתתאים לרשות שבתחומה התכנית מיושמת. המחקר עשוי לכלול הערכות בדבר מידת הביקוש לפיתוח נוסף ב'שטחי הקבלה', האזורים בהם ניתן לייעד את הפיתוח הנ"ל, גובה מחירי הזכויות המוערכים ב'שטחי הקבלה' וב'שטחי המסירה' והיקף הזכויות אותן ניתן להעביר מאזור לאזור. כמו כן נדרש מיפוי של ה'שחקנים' הפוטנציאליים והערכה לגבי מידת רצונם להשתתף בתכנית באופן פעיל. על המחקר לבחון גם תכניות נוספות לקידום השימור ואת שלל האלטרנטיבות הקיימות לקידום מטרות הרשות בתחום השימור.⁶⁰

⁵⁹ J. Aken et al, *Transfer of Development Rights in Washington State: Overview, Benefits and Challenges*, The Cascade Land Conservancy, 2008, pp.13-14.

⁶⁰ M. Kaplowitz et al, "Planners' experiences in managing growth using transferable development rights in the United States", *Land Use Policy*, No. 25, 2008, p. 385.

ניוד זכויות בישראל

להבדיל ממדינות בארצות הברית, בהן קיימת בדרך-כלל חקיקה המסדירה את השימוש בניוד זכויות, בישראל טרם הוסדר נושא זה משפטית. אף על פי כן, גם בישראל, ובמיוחד בתל-אביב, מתבצעות פעולות של העברת זכויות-בנייה מחלקה אחת לאחרת. הדבר נעשה באמצעות תכניות נקודתיות החלות על החלקה המיועדת לשימור ועל החלקה שאליה מועברות זכויות הבנייה. התכניות מצמצמות את זכויות הבנייה בחלקה המיועדת לשימור ומוסיפות זכויות בחלקה הקולטת. שינויים אלה נערכים בהסכמת בעלי המקרקעין בשתי החלקות.⁶¹

עיריית תל-אביב אישרה ב-2008 תכנית שימור שבמסגרתה הוועדה המקומית רשאית להתיר, בהליך של הכנת תכנית שבסמכותה, תוספת של זכויות-בנייה במגרש 'מקבלי', בכפוף לכללים ולהוראות התכנית (ראו בהמשך).

דו"ח מבקר המדינה בנושא שימור מבנים ואתרים משנת 2005 מציג את הרציונל שמאחורי התכניות לניוד זכויות:

אחד העניינים הפוגעים בשימור מבנים הוא החשש מפגיעה בזכויות קיימות של בעלי הנכסים. פגיעה כזו מחייבת תשלום פיצויים לפי סעיף 197 לחוק. פרט לפיצוי הכספי, ניתן לפצות בעלי נכסים באמצעות העברת זכויות-בנייה. על פי שיטה זו, זכויות-בנייה או אחוזי בנייה שלא ניתן לנצלם עקב השימור מועברים לקרקע אחרת השייכת לבעלים או לקרקע בבעלות אחרים המעוניינים בפיתוח אינטנסיבי יותר מזה שהותר לכלל החלקות באזור.

בתל-אביב נעשה ניסיון ראשון לכלול בתכנית-מתאר פיצוי לבעל מבנה שמיועד לשימור או ליזם באמצעות ניוד זכויות. בהוראות תכנית 2650ב', תכנית שימור מבנים ואתרים בתל-אביב, פורטו תמריצים לשימור מבנים באמצעות העברת זכויות-בנייה ונקבע לכך מפתח. חוק התכנון והבנייה מתיר לחלק מחדש זכויות-בנייה שניתנו בתכנית אחת ומסמיך את הוועדה המקומית לעשות כן. דוח המבקר גם מעלה את אחת הבעיות הפוטנציאליות – השימוש בכלי זה שנוי במחלוקת מחשש כי ייפתח פתח לניהול בלתי תקין ברשויות המקומיות. קושי נוסף נעוץ במבנים פרטיים עם ריבוי בעלים (יורשים) בהם נוצרות בעיות משפטיות שיוצרות קושי במימוש הזכויות.⁶²

⁶¹ דפנה לוינסון-זמיר, עמ' 86-88.

⁶² מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה על הרשויות המקומיות, דצמבר 2005, עמ' 94.

בהמשך, דו"ח המבקר מתייחס לקושי ביישום השימור ברשויות המקומיות:

התוספת הרביעית לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן – החוק), מסדירה את נושא שימור המבנים והאתרים, אך רק רשויות מעטות יישמו אותה, בין היתר, בשל כך שהחוק אינו מרחיב בהוראותיו בנושא השימור ובהיעדר כלים אפקטיביים להגנה על מבנים ואתרים הראויים לשימור. הקושי ביישום החוק ניכר במיוחד כאשר בוחנים אותו בהשוואה לחוקי מדינות אחרות, שיש בהם הוראות בעניינים אלה: דרכי מימון השימור לרבות ניווד זכויות, הלוואות ומתן תמריצים כספיים לבעלי הנכסים בגין תחזוקה ושימור של הנכסים; ואמצעי אכיפה ועונשים למי שפוגעים במבנים או בשימורם.

החוק נותן בידי הרשויות המקומיות הנחיות וכלים מסוימים, אך הוא משאיר בידי ועדת השימור ובידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה פתח רחב המאפשר להן לסגת בכל עת מהנחיות השימור שהן עצמן קבעו. הרשויות המקומיות הן שקובעות מה לשמר בתחומן, וההוצאות מוטלות לעתים על הרשויות המקומיות ועל הוועדות המקומיות.⁶³

לגבי מידת השימוש של הרשויות בכלים שמספקת החקיקה הקיימת נכתב בדו"ח כי:

רק בחלק מהרשויות המקומיות נבחנו הפוטנציאל הכלכלי של שימור המבנים והאתרים וההשפעות התכנוניות הישירות והעקיפות שלו על המערכת העירונית. ברוב הרשויות המקומיות לא נעשו אומדנים ובדיקות לגבי עלויות השיפוח של מבנים המיועדים לשימור ולא הוכנו תכניות לשיפוח המבנים הללו. בחקיקה נקבעו כמה מקורות כספיים למימון ולהמרצה של פעולות לשימור מבנים ואתרים: היטל השבחה, שינוי השימוש המותר במבנה, מתן זכויות-בנייה נוספות וניוד זכויות בהתאם למגבלות ולתנאים הספציפיים. נמצא כי רק רשויות מעטות פועלות למימוש מקורות אלה, ורובן ציינו כי אין להן המשאבים הדרושים למימון שימור המבנים והאתרים.⁶⁴

בדו"ח קודם ציין מבקר המדינה את הבעייתיות שעשויה להתעורר במקום שבו זכויות-בנייה מועברות לנפגע ללא מקרקעי-יעד מסוימים (זכויות-בנייה 'צפות'). עם זאת, בפסיקה שניתנה לאחר פרסום הדו"ח נקבע כי "יתכנה נסיבות שבהן תהיה הרשות התכנונית רשאית להשתמש בניוד כשיטת פיצוי; והשאלה אם ניווד זכויות במקרה פלוני מהווה מהלך סביר, ראוי שתיבחן על-פי נסיבותיו של המקרה הנתון".

⁶³ שם, עמ' 59.

⁶⁴ מבקר המדינה, עמ' 62.

דו"ח המבקר מוסיף כי בהיעדר מקורות כספיים זמינים למימון שימור מבנים ואתרים, ובכפוף למגבלות שיטת ההעברה של זכויות-בנייה, מן הראוי כי הרשויות המקומיות יבחנו את האפשרות להשתמש בניוד זכויות למימון שימור מבנים ואתרים. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי ראוי שיבחן את האפשרות לתת לוועדות התכנון הנחיות ברוח זו. משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא תומך בשכלול הכלים שיאפשרו שימוש בניוד זכויות למימוש מטרות ציבוריות, אולם כאמור, השימוש בכלי זה שנוי במחלוקת מחשש כי ייפתח פתח לניהול בלתי תקין ברשויות המקומיות.⁶⁵

דו"ח המבקר מסכם כי:

על הרשויות המקומיות לפעול לשימור מבנים ואתרים בהתאם לנדרש מהן בחוק באמצעות הכלים המשפטיים והכלכליים העומדים לרשותן, בהדגשת המאפיינים המיוחדים לכל אחת מהן. כדי לממן את עלויות השימור ולעודד את היזמים ואת בעלי הנכסים לעשות זאת, על הרשויות להשתמש בדרכי המימון ובתמריצים המוכרים בחקיקה כמו היטל השבחה, שינוי השימוש המותר במבנה, מתן זכויות-בנייה נוספות וניוד זכויות בהתאם למגבלות ולתנאים הספציפיים.⁶⁶

המושג 'זכויות-בנייה' בראיית המשפט הישראלי

במסגרת הוראות תב"ע נקבעים בין השאר השטחים המותרים לבנייה במגרשים או במבנים שהתכנית חלה עליהם. היקפי בנייה אלה מכונים לעתים קרובות "זכויות-בנייה". ברם, למרות שמושג זה שגור בפי מתכננים, אדריכלים, יזמים, בתי משפט וכדומה, הוא אינו מוגדר בחוק.

זכויות הבנייה הן חלק עיקרי בכל תב"ע, ועולה השאלה אם ניתן לעשות שימוש בזכויות-בנייה שלא בצמוד למקרקעין שבקשר אליהם הן ניתנו (ניוד הזכויות). היות שלא קיימת חקיקה המסדירה את הגדרתן וסיווגן של זכויות-בנייה, לא נותר אלא לבחון כיצד התייחסו בתי המשפט לנושא זה. הפסיקה בנושאי תכנון ובנייה בשנים האחרונות מעלה תמונה מורכבת, הרואה מחד גיסא בזכויות הבנייה 'מגבלה' המוטלת על זכות הקניין ועל זכות השימוש בקרקע, אך מאידך גיסא הפסיקה מתייחסת אליהן כאל זכות בפני עצמה, המוענקת על ידי מוסדות התכנון לצורך בנייה על קרקע פלונית.⁶⁷

⁶⁵ שם, עמ' 94.

⁶⁶ שם, עמ' 137.

⁶⁷ גד נתן וצחי טנא, "מהותן הקנייניות של זכויות הבנייה", **מקרקעין**, ח/4, יולי 2009, עמ' 13.

על פי חוק המקרקעין לא ניתן להפריד בין הבעלות על הקרקע לבין הבעלות על מבנים שעליה. בכך הוא שולל למעשה את האפשרות להעביר זכויות הקשורות בקרקע, כדוגמת זכויות-בנייה, מקרקע א' לקרקע ב'. הגישה הקלאסית שרווחה בפסיקה בעבר תאמה גישה זו, והתייחסה לזכויות-בנייה כזכויות צמודות-קרקע. משכך, הניחו כי אין לזכויות אלו מעמד עצמאי. למרות זאת התפתחה במהלך השנים פרקטיקה של ניווד זכויות-בנייה במסגרת תכניות-בניין-עיר. בשנים האחרונות החלה גם להתגבש תיאוריה משפטית התומכת בהכרה במעמדן הקנייני העצמאי של זכויות הבנייה. לפי תיאוריה זו, זכות הבנייה אינה יונקת את תכונותיה מן הקרקע, אלא מכוח הליכי התכנון. בשנים האחרונות הכיר בית המשפט מספר פעמים, בפועל, בפרקטיקה של ניווד זכויות-בנייה, בכפוף לאישור רשויות התכנון. אך הכרה זו מסויגת, והשאלה נותרה ללא הכרעה משפטית מובהקת.⁶⁸

ניווד זכויות-בנייה עולה גם בקנה אחד עם הוראות סעיף 62א, א(6) לחוק התכנון והבנייה, לפיו תכנית בסמכות ועדה מקומית יכולה לכלול גם הוראות בדבר "שינוי חלוקת שטחי הבנייה המותרים בתכנית אחת, מבלי לשנות את סך כל השטח הכולל המותר לבנייה בתכנית ובתנאי שהשטח הכולל המותר לבנייה, בכל יעוד קרקע, לא יגדל ביותר מ-50%". מכאן שניתן לסחור בזכויות-בנייה במנותק מהקרקע שאליה הן שייכות ומכאן שיש לזכויות אלו ערך כספי בפני עצמן.⁶⁹

חיזוק נוסף לעמדה זו ניתן לאחרונה במסגרת הוראות תיקון מס' 3 לתמ"א 38 שבהפקדה. בתיקון זה מוצע לתקן את התמ"א כך שתאפשר לנייד זכויות הניתנות מכוחה גם למגרשים אחרים באותה רשות מקומית. סעיף 18 קובע כי:

מוסד תכנון יהיה רשאי לאשר תכנית לתוספת זכויות בנייה במגרש, שלא על המבנה שבנוי בפועל, אם התכנית כוללת בתחומה מבנה או מספר מבנים שהתכנית קובעת את חיזוקם בפני רעידות אדמה, ובתנאי שהתקיימו מספר תנאים.⁷⁰

ניווד הזכויות יאפשר למעשה ביצוע עבודות חיזוק בבניינים לשימור אשר לא ניתן לממש בהם את תוספת הזכויות מכוח התמ"א.

⁶⁸ חנה שצירבקוב, **זכויות-בנייה – מגמות בפסיקה**, מתוך אתר האינטרנט של משרד עורכי הדין "ברוך, מנור ושות'": <http://www.manoach.co.il>, 2011.

⁶⁹ גד נתן וצחי טנא, "מהותן הקנייניות של זכויות הבנייה", **מקרקעין**, ח/4, יולי 2009, עמ' 15.

⁷⁰ תמ"א 38/3, הוראות התכנית, סעיף 18 (בהפקדה).

הניסיון בתל-אביב

כאמור, בשל הצורך לפצות בעלי נכסים בגין הפקעות או הגבלות בנייה, ובהיעדר מקורות כספיים אחרים, התפתחה פרקטיקה של ניוד זכויות-בנייה במסגרת תכניות בניין עיר. בשנים האחרונות בוצעו מספר פרויקטים ששילבו העברת זכויות ממבנה שנועד לשימור, תמורת תוספת קומות במבנה אחר, כמו למשל במגדל אפריקה-ישראל ברחוב אחד העם ובמגדל אלרוב ברחוב שד"ל (תכנית במסגרתה שימרו את בניין השגרירות הרוסית).

תכנית השימור

תכנית השימור של תל-אביב (2650 ב'), שאושרה בשנת 2008, הסדירה את סוגיית ניוד הזכויות בעיר. התכנית, הנחשבת ראשונה מסוגה בארץ, הגדירה כאחת ממטרותיה "ליצור תמריצים לשיקום המבנים-לשימור ולהקים מנגנונים ליישום התכנית". לשם כך "תפעל העירייה להבטחת מקור מימון לביצוע דרישות השימור והבטחת מימוש השימור בפועל באמצעות קביעת הדרכים להעברת זכויות בנייה של מבנים-לשימור"⁷¹. ניוד זכויות הבנייה נוגע באופן פרטני למבנים-לשימור שהוגדרו על ידי התכנית כמבנים-לשימור עם הגבלות מחמירות, ושבהם חל איסור על כל תוספת בנייה. סעיף 10.7 בתכנית קובע כי "במבנים-לשימור עם הגבלות מחמירות, הוועדה המקומית רשאית להתיר העברת זכויות הבנייה למגרש אחר (מגרש מקבלי), בהליך של הכנת תכנית שבסמכותה"⁷².

לגבי שטחי הבנייה להעברה מן המבנה שנועד לשימור אל המגרש שאליו מועברות הזכויות, התכנית קובעת כי העברת זכויות הבנייה ממבנה-לשימור תכלול את יתרת השטחים מכוח התכניות התקפות שלא נוצלו במגרש עליו עומד המבנה-לשימור, וכן תמריצים לביצוען של עבודות השימור. בהמלצת מהנדס העיר, הוועדה המקומית רשאית שלא להתיר העברת זכויות למגרש כלשהו, או להגביל את הזכויות המועברות אליו, אם נוכחה כי התוספת למגרש המקבל עלולה לפגוע בעיצוב הרחוב והסביבה של אותו מגרש או להוות מטרד לדיירי הסביבה.

התכנית מעניקה בידי הוועדה המקומית את האפשרות להתנות הפקדת תכנית מפורטת להעברת זכויות-בנייה ממבנה-לשימור בהפקדת כתב-שיפוי כנגד תביעות פיצויים.

⁷¹ תכנית השימור של תל-אביב מספר 2650 ב', הוראות התכנית, עמ' 2.

⁷² תכנית השימור הגדירה כאלף מבנים-לשימור, מתוכם כ-200 הוגדרו כמבנים-לשימור עם הגבלות מחמירות, בהם אינה מותרת כל תוספת בנייה במגרש שעליו ניצב המבנה.

הוועדה המקומית רשאית להתנות מתן תוקף לתכנית מפורטת להעברת זכויות-בנייה ממבנה-לשימור בשני תנאים:

- ◀ הבטחת ביצוע הוראות השימור;
- ◀ הבטחת מקורות המימון לביצוען בהיקף שווי זכויות הבנייה המועברות, הכול לשביעות רצון מהנדס העיר.

הוועדה המקומית רשאית גם להתנות היתר לאכלוס המבנה במגרש המקבל, בביצוע בפועל של הוראות השימור במבנה-לשימור, או בערובות להשלמת ההוראות ע"פ דרישות מהנדס העיר, הכול במידה שקיימת זיקה בין הנכסים מכוח תכנית או מכוח הסכם בין בעלי הזכויות בהם.⁷³

תנאים לתוספת-בנייה במגרש המקבל

תכנית השימור הגדירה מספר תנאים החלים על ביצוע העברת זכויות-בנייה ממבנה-לשימור למגרש המקבל:

- ◀ שטח הבנייה העיקרי המיתוסף למגרש-מקבל לא יעלה על 50% מהשטח העיקרי המותר בו על פי התכניות התקפות;
- ◀ שטחי-שירות על-קרקעיים המיתוספים למגרש המקבל יהיו בהיקף של שליש מן השטח העיקרי המיתוסף, או בשיעור שטחי השירות שנקבע בתכנית התקפה במגרש המקבל, הגדול מביניהם;
- ◀ תוספת הקומות במגרש המקבל לא תעלה על המותר בתקנות התכנון והבנייה לסטייה ניכרת. על אף זאת, בבניינים במגרשים שסומנו בתשריט כ"מגרשים מקבלים" וגובהם קטן מ-9 קומות, תותנה תוספת הקומות האמורה בשיקול דעת מהנדס העיר על פי התנאים הבאים: (1) תוספת הקומות לא תעלה על 2 קומות ובנייה על הגג ו-(2) גובה המבנה לאחר התוספת לא יחרוג מהגובה המתוכנן (על פי תכניות תקפות) באותו קטע רחוב;
- ◀ במקרה של העברת זכויות-בנייה למטרת מגורים, הגודל הממוצע של יחידת-דיור יהיה בהתאם לגודל יחידת-דיור ממוצעת המותרת במבנה על פי התכנית התקפה באותו מגרש;

⁷³ שם, הוראות התכנית, עמ' 8.

◀ הוועדה המקומית רשאית לפטור את המגרש המקבל באופן חלקי או מלא מחובת התקנת מקומות-חניה בתחום המגרש, אם שוכנעה שלא ניתן להבטיח התקנת מקומות-חניה על פי תקן תקף;⁷⁴

◀ התכנית מעניקה תמריצים ליזמים עבור עלויות שיפוץ המבנה-לשימור, וזאת בדמות זכויות-בנייה נוספות שיועברו לימגרש המקבלי והיקפן מוגדר על פי נוסחה הקבועה בתכנית. זכויות נוספות בהיקפים שונים ניתנות במקרים הבאים: שיפוץ מבנה-לשימור מיוחד או הבנוי בסגנון אקלקטי, הפקדת תכנית להעברת זכויות תוך 4 שנים מאישור תכנית השימור (במטרה לזרז את הליכי התכנון), הכנת תיק תיעוד במקרים בהם הוא נדרש, עבור הצורך בהכנת תכנית מפורטת, עבור מרתפים שאינם ניתנים למימוש במבנה-לשימור ועבור מרפסות שמחויבות להישאר פתוחות;

◀ היקף שטחי הבנייה העיקריים המועברים מהמבנה-לשימור אל מגרש מקבל, יותאמו לפערי שווי קרקע למ"ר זכויות-בנייה בין המגרשים, כפי שיקבע שמאי הוועדה המקומית. יישוב מחלוקות שמאיות לעניין ערכי הקרקע בשני המגרשים יעשה על פי העקרונות המפורטים בתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה לעניין חישוב שומת השבחה.⁷⁵

מנגנון היישום וחישוב ערך הזכויות

בתל-אביב נבנה בשנים האחרונות מנגנון יישום מורכב מאוד. בתחילת התהליך, עוד לפני אישור התכנית, הוא כלל חברה מנהלת ויועץ נדל"ן שתפקידו היה להפגיש בין מוכרי הזכויות לבין רוכשים פוטנציאליים. מספר עסקות התבצעו על ידי יזמי נדל"ן שרכשו מבנים-לשימור בהגבלות מחמירות במטרה לזכות בזכויות הבנייה החלות על הנכס. חלק מהזכויות האלה נמכרו בהמשך ברווח כלכלי וחלק נשמרו על ידי היזמים. כך התפתח בעצם שוק זכויות במעורבות קטנה של העירייה. אישור תכנית השימור של תל-אביב מיסדה את התהליך והעירייה לקחה על עצמה את תפקיד הגורם המתווך בין הקונים למוכרים.

היקף התכנית והניסיון להותיר מרחב גדול ככל האפשר לעסקות של העברת זכויות, גרמו לכך שהמגרשים המקבלים אינם מזוהים מראש. על כן, תוספת הזכויות במבנים-לשימור מחמיר הוצגה בתכנית כנוסחה שיש לפתור בנפרד בכל מקרה של העברה. באין אפשרות חוקית להשתמש בכלי העוסק ישירות עם שוק הנדל"ן, כגון בנק זכויות,

⁷⁴ שם, הוראות התכנית, נספח ה'.

⁷⁵ שם, נספח ה'.

מוסדות התכנון החליטו להבטיח את הכדאיות הכלכלית של חבילת התמריצים על ידי גילום ערך הקרקע בנוסחה עצמה. כשבוחנים את המבנה-לשימור, בפני עצמו, אין נוסחת התמריצים מניבה נפחי-בנייה מותרים, אלא מביעה את ערכן הכלכלי של הזכויות שנוספו למבנה. השטח המדויק להעברה מתקבל רק לאחר שנמצא מגרש מקבל ולאחר שערכי הקרקע במגרש זה נלקחו בחשבון. ערכי הקרקע שגולמו בנוסחה נקבעים על ידי שמאי הוועדה המקומית או על ידי שמאי מכריע, בהתאם לנסיבות.⁷⁶

ניוד זכויות בתל-אביב: דילמות וקשיים

תשלום פיצויים לבעלי הנכס: אחד החסמים הגדולים לשימור הוא החשש מתשלום פיצויים לבעלי הנכס. על פי סעיף 197 בחוק התכנון והבנייה, בעל מקרקעין אשר נפגע מאישורה של תכנית, זכאי להגיש תוך שלוש שנים מיום אישור התכנית תביעה לתשלום פיצויים בגין ירידת ערך המקרקעין. הפגיעה הכלכלית יכולה לנבוע מהקטנתן של זכויות הבנייה החלות בנכס, ביטול האפשרות להריסת הנכס, הוראות מחמירות לגבי תוספות בנייה ועמידה בהוראות מחמירות בכל הקשור לשיפוץ ולתחזוקת הנכס. בנוסף, עלות שיפוץ המבנים, כמתבקש מהוראות השימור, היא גבוהה מאוד ולעתים אף עולה על עלות בנייה של נכס חדש. לשם ההמחשה, העלות הכוללת של פרויקט השימור בתל-אביב, כפי שצוין בעתירה שהוגשה על ידי התאחדות הקבלנים בת"א (ושאותה יש לקבל בקורטוב של ספקנות), הגיעה ל-1.65 מיליארד \$.⁷⁷

סעיף 10.8 לתכנית השימור של תל-אביב קובע כי היה ונפסקו פיצויים לפי סעיף 197 לחוק בגין התכנית, תבחן הוועדה המקומית, באמצעות הוועדה לשימור אתרים, באם קיימות נסיבות המצדיקות את הפעלת סעיף 14 של התוספת הרביעית לחוק.⁷⁸ הוועדה תעשה כן כשהיא לוקחת בחשבון את האמור בסעיף 14 סעיף קטן (א) בדבר האפשרות "ששימורו של האתר ייפגם בצורה העלולה לפגוע במטרות השימור", ככלל גם משמעות

⁷⁶ צופיה סנטו, "העברת זכויות-בנייה ככלי לשימור מבנים בישראל", **מקרקעין**, ז/5, ספטמבר 2008, עמ' 48-47.

⁷⁷ זינט אמיר, ניוד זכויות-בנייה כתמריץ לשימור מבנים בתל-אביב, עבודה בקורס "שימור מבנים ופיתוח בר-קיימא", האוניברסיטה העברית, 2004.

⁷⁸ סעיף 14 סעיף קטן א' בתוספת הרביעית לחוק התכנון והבנייה: "סברה הועדה לשימור אתרים, על-פי חוות דעתו של מהנדס הרשות המקומית, כי לאתר המיועד לשימור נשקפת סכנה ממשית של הרס, או ששימורו של האתר ייפגם בצורה העלולה לפגוע במטרת השימור, רשאית הועדה לשימור אתרים באמצעות מהנדס הרשות המקומית, לדרוש מן הבעלים לבצע עבודות אחזקה באתר תוך תקופה שתקבע; נשקפה לאתר המיועד סכנה ממשית של הרס ולא ביצעו הבעלים את העבודות, רשאית הרשות המקומית לבצע את העבודות החיוניות למניעת הריסתו של האתר, והבעלים יחויבו בהחזר ההוצאות האמורות, אם לא החליטה הרשות המקומית לשאת בהוצאות אלה, כולן או חלקן."

כספית להבטחת ביצוע השימור, והיא תהיה רשאית לקזז מסכום הפיצויים את ההוצאות הנדרשות לשימור, באם לא התבצע השימור על ידי בעל הזכויות בנכס.⁷⁹

השפעת השימור על ערכו הכלכלי של מבנה: בהמשך לסוגיית הפיצויים, העלה אישור תכנית השימור בתל-אביב סוגיה נוספת לדיון: האם הכרזה על מבנה-לשימור פוגעת בערכו או משביחה אותו? עיריית תל-אביב טענה כי ההכרזה על מבנה-לשימור מעלה את ערכו ומעניקה לו מיתוג, מוניטין ונדירות. מספר שמאים שעסקו בעבר בנושא בתל-אביב קיבלו טענה זו. כך, למשל, לגבי מבנים ברחוב רמב"ם 24, ברחוב אלנבי 114, ברחוב רש"י 66 וברחוב אלנבי 9 הכריעו השמאים כי השימור משביח את המבנים ב-4%-10. מתוקף כך זכאית העירייה לגבות היטל השבחה בגובה מחצית מעליית ערך הנכס.

בעלי מבנים-לשימור טוענים מנגד כי התכנית דווקא הביאה לירידה בערך נכסיהם. זאת כתוצאה מהמגבלות שהוטלו על המבנים, מביטול האפשרות להריסתם, מהדרישות המחמירות של מחלקת השימור המכתיבה את הכללים לביצוע עבודת השימור ומעלויות שיפוץ ואחזקה גבוהות יותר.

השמאי המכריע, רן וירניק, הציג עמדה דומה בהתייחס למבנה ברחוב קלישר 23. לצד קביעת הוראות לשימור המבנה, הקנתה תכנית השימור זכויות נוספות כתמריץ לשימורו ואפשרה נידוד זכויות-בנייה מן הנכס למגרש אחר, בכפוף להכנת תכנית. עלתה השאלה אם יש בזכויות אלו משום השבחת שווי המקרקעין ולשם כך בחן השמאי את שווי הנכס בשתי חלופות – האחת היא שווי המבנה שייבנה לפי תכנית השימור בתוספת התמריצים שהוקנו בה ובניכוי עלויות עודפות לשימור, והשנייה היא שווי כמגרש על פי תכניות קודמות שאפשרו להרוס את המבנה. בחינה זו העלתה ששווי הנכס לאחר אישור תכנית השימור, הוא כ-22 מיליון ש"ח. זאת בעוד שאלמלא אושרה תכנית השימור ואילו ניתן היה להרוס את המבנה, היה שווי המגרש כ-26 מיליון שקל. לפי חישוב זה, משמעות ההחלטה היא שתכנית השימור פגעה בשווי הנכס בכ-4 מיליון ש"ח.⁸⁰

המחלוקת בעניין השינוי בערך הנכס הגיעה במקרים רבים אל שולחנם של שמאים מכריעים, לאחר ששמאים מטעם הוועדה המקומית הצביעו על עליית שווי הנכס (ועקב כך על האפשרות לגבות היטל השבחה בגין התכנית) בעוד ששמאים מטעם בעלי המבנים טענו לירידת ערכם (דבר המאפשר תביעה על בסיס סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה). ההכרעות היו לכאן ולכאן והמחלוקת בסוגיה זו עומדת בעינה.

⁷⁹ תכנית השימור של תל-אביב מספר 2650 ב', הוראות התכנית, עמ' 8.

⁸⁰ עדי צביקל, איציק שפיגל ורון פז, "תכנית השימור של ת"א פוגעת בשוויון", גלובס, 12.9.10.

ההצדקה התכנונית לניוד הזכויות: יש טוענים כי אם תוספת הבנייה מוצדקת מבחינה תכנונית, אינה פוגעת בתושבי האזור או משנה את אופי המקום, ואם קיים ביקוש באזור היעד לבנייה נוספת, היה ראוי להסיר מלכתחילה את הגבלות הבנייה 'המלאכותיות' באזור היעד. אם תוספת הבנייה בגין ניוד הזכויות אינה מוצדקת מבחינה תכנונית וחורגת מן המקובל באזור היעד, הרי שהיא תפגע ללא הצדקה בתושבי האזור או תשנה את אופי המקום, ואז ראוי לאסור את העברת זכויות הבנייה.

תומכי השיטה טוענים כי הנחה זו היא פשטנית, משום שבמרבית המקרים קיים טווח רחב של החלטות תכנוניות סבירות. ההחלטה להגביל את הבנייה באזור כלשהו אין משמעה שהחלטה מאוחרת יותר, לאפשר בנייה בהיקף גבוה יותר, אינה סבירה. דרך להתמודד עם החשש לפגיעה בתושבי אזור היעד היא להגביל את השיעור המרבי של תוספת הבנייה בכל חלקה (למשל, להגביל את הבנייה עד להיקף של 15% מסך כל זכויות-בנייה החלות על הקרקע).

סוגיית המיסוי: קושי אחר נובע מכך שלפי המצב החוקי הקיים, העברה של זכויות-בנייה טעונה תשלום של מסים שונים. לדוגמה, אם זכויות הבנייה מועברות לחלקה שאינה שייכת לבעל המבנה-לשימור אלא לאדם אחר, העברה זו עשויה לגרור חיוב של המוכר במס שבח מקרקעין או במס רווחי הון ואף חיוב הקונה בתשלום מס רכישה והיטל השבחה. החקיקה הישראלית אינה מעניקה תמריצי מס לשימור מבנים והרשות המקומית אינה רשאית לתת פטורים והקלות ממס ללא הסמכה חוקית.

מורכבות ההליך התכנוני: הרעיון של ניוד הזכויות נראה פשוט לכאורה, אך הניסיון בתל-אביב מראה כי הוא טומן בחובו קשיים רבים. אישור התכנית כרוך בהליכים סטטוטוריים רגילים ולכן חשוף גם להתנגדויות. תכנית השימור של תל-אביב מחייבת גם להכין תכנית שימור מדוקדקת ומנגנון פיקוח ובקרה שיבטיח את ניצול זכויות הבנייה המנוידות רק במקביל לביצוע עבודות השימור במבנה המקורי. ההליך כולל חתימה על חוזה מורכב ביותר, שכרוך בהתניות שונות לרבות אשרור סך המטרים הרבועים מול העירייה, אישור העירייה לביצוע הניוד למגרש המבוקש, אישור התכנית למבנה החדש, אישור התכנית לשימור המבנה המקורי והכנת תב"ע חדשה.⁸¹

רישום הזכויות: בעיה סבוכה אחרת בתחום זה קשורה בזכות הקניינית – כיצד רושמים בעלות על זכויות-בנייה, שהן נכס וירטואלי? כאמור, בחוק המקרקעין אין כל התייחסות

⁸¹ ריאיון עם אדרי' צופיה סנטו, לשעבר סגנית מנהל אגף התכנון בעיריית תל-אביב וממובילי פרויקט השימור בתל-אביב, 28.8.2011.

לזכויות-בנייה ולא ניתן להפרידן מן הנכס עצמו. לשם רישום הזכויות המנויות יש להצמידן לנכס, ועד אז הן נותרות תלויות "באוויר". מצב זה אינו טבעי והוא דורש מן 'השחקנים' המעורבים בתהליך – בעלי המבנים, היוזמים, מוסדות התכנון ועורכי הדין – לאלתר ולהשתמש בגמישות מחשבתית. לדוגמה, הדרך בה מתמודדים עם סוגיה זו ביישום הזכויות הנוספות הנובעות מתמ"א 38, היא בהקצאת תת-יחידה כגון מרתף בבניין המשותף ורישום הזכויות החדשות בחלקה קטנטנה זו. בפתרון דומה השתמשו גם בתל-אביב. לעניין זה, הקמתו של בנק-זכויות היה פותר חלק גדול מן הבעיות.

מציאות של חוסר-ודאות: כאמור, כל פעולה להעברת זכויות מצריכה הכנת תב"ע חדשה. מכאן שבעלי הזכויות שנועדו להעברה, שרויים במצב של חוסר-ודאות תכנונית עד לאישורה של התכנית שתעביר את הזכויות לשטח אחר. נזכיר כי אישור תכנית חדשה הוא תהליך מורכב המלווה בהפעלת שיקול-דעת ולא ניתן להבטיח מראש את הצלחתו – קרי, את אישורה של התכנית. אי-קיומו של בנק-זכויות או גוף דומה אחר, יוצר מציאות בה לא ניתן לתרגם את הזכויות לערכי השוק. כתוצאה מכך לא ניתן להקנות ערכים ידועים מראש לזכויות הניתנות להעברה, כפי שנעשה לעתים בתכניות שאושרו בארה"ב. משמעות הדבר היא שלחוסר הודאות התכנוני והמשפטי מיתוסף גם חוסר ודאות כלכלי, כאשר היזם אינו יודע בוודאות מה יהיה ערך הזכויות שהוא מעוניין לרכוש. מצב כזה יוצר מחד גיסא הזדמנות נדל"נית עתירת פוטנציאל, אך גם סיכון לא מבוטל מאידך גיסא. יתר על כן, בהיעדר בנק-זכויות קשה לגשר על הפערים שנוצרים ברוב המקרים בין היצע הזכויות לביקוש. בהקשר זה, בנק-זכויות הפועל לדוגמה בעזרת נקודות-אשראי-פיתוח הוא כלי לוגיסטי הכרחי למימוש יעיל יותר של מטרות התכנית. בנק-זכויות שבאמצעותו ניתן לרכוש זכויות בהיקף רחב, עשוי להקל מאוד על יזמים הרוצים בכך. אלה נאלצים לרכוש כיום זכויות ממספר רב של בעלי זכויות – דבר המסבך את התהליך וממעיט את הכדאיות הכלכלית ליזם.⁸²

תהליך קבלת החלטות ארוך ומורכב: אחד הקשיים שהתכנית מערימה נוגע להתמשכות תהליך קבלת ההחלטות בעירייה לגבי כל תכנית ותכנית. זאת מכמה סיבות: ניוד הזכויות הוא כלי חדש ומורכב, לא תמיד הכול ברור ומובן ולעתים קרובות יש צורך ביצירת פתרונות חדשים כדי לפתור בעיות פרטניות. כל מקרה הוא בעל מאפיינים ייחודיים וקשה להשליך ממקרה אחד למשנהו. תהליך הלמידה דורש זמן וכן גם דרכי יישומו. יש להביא בחשבון גם את מורכבות התהליך, כולל הצורך לנתח את ההיבטים המשפטיים

⁸² צופיה סנטו, "העברת זכויות-בנייה ככלי לשימור מבנים בישראל", **מקרקעין**, ז' 5, ספטמבר 2008, עמ' 45.

של כל סוגיה חדשה שעולה ולבצע את החישוב הכלכלי של הזכויות. תחלופה תדירה של בעלי התפקידים בעירייה גורמת להתמשכות נוספת של תהליכי קבלת ההחלטות.

התוצאה היא שאופי ומשך התהליך מקשה מאוד, כיום, על יזמים ומקטין את הכדאיות לפנות להליך כזה. אם נוסיף לכך את המסים שהיזמים עשויים להידרש לשלם, מתברר שהיתרון העיקרי עבור היזמים נובע מכך שניוד הזכויות נקבע בתב"ע בסמכות ועדה מקומית, והם אינם נאלצים לדרוש גם את אישור הוועדה המחוזית. עניין זה לבדו חוסך ליזמים זמן רב ולא מעט כסף.⁸³

סיכום

ניוד זכויות נועד לסייע ביישום תכניות-שימור ועיקרו העברת זכויות-בנייה או אחוזה-בנייה שלא ניתן לנצלם עקב מגבלות השימור, ממגרש אחד למגרש אחר. בעזרת מנגנון זה ניתן לקדם שימור מבנים ואתרים היסטוריים, שטחים חקלאיים ומרחבים פתוחים. יתרונו הגדול טמון בכך שהוא חוסך כספים רבים לרשויות המקומיות, ומעניק במקביל לבעלי הקרקע פיצוי שווה-ערך לפגיעה הכלכלית הנובעת מצמצום הזכויות.

בארה"ב מנגנון ניוד הזכויות משמש כלי נפוץ לשימור שטחים פתוחים ומבנים היסטוריים, וברוב המדינות הוא מוסדר בחקיקה מפורטת. מעל 200 תכניות לניוד זכויות אומצו על ידי רשויות מחוזיות ומדינתיות בארה"ב.

מידת המעורבות הציבורית משתנה בעסקות של ניוד זכויות בהתאם למבנה המנגנון שהוסדר בחוק, או על פי סדר העדיפויות של הרשות הציבורית. עסקות פשוטות בין קונים למוכרים יכולות להתנהל עם מעורבות ציבורית נמוכה, שתבוא לידי ביטוי בעיקר בהסדרת סוגיות כגון הנפקת הזכויות, תיעוד העסקות, בדיקה כי הן עולות בקנה אחד עם מדיניות התכנון ואישורן הסופי. המעורבות הציבורית עשויה להיות גבוהה יותר ולהתבטא גם בפעולות כגון: תיווך בין הצדדים, מתן מענקים שיהוו תמריץ לביצוע עסקות, עריכת מחקרים לניתוח ישימות כלכלית של תכניות ניוד הזכויות, הנגשת האינפורמציה הרלוונטית (למשל, באמצעות אתר אינטרנט המרכז את המידע), עריכת מסעות פרסום בתקשורת, קיום כנסים ועוד. מידה גבוהה יותר של מעורבות עשויה להתבטא בהקמת בנק-זכויות ציבורי, שיהיה אמון על קנייה, מכירה ואחזקה של זכויות הבנייה.

⁸³ ריאיון עם אדרי' צופיה סנטו, לשעבר סגנית מנהל אגף התכנון בעיריית תל-אביב וממובילי פרויקט השימור בתל-אביב, 28.8.2011.

להבדיל מארצות הברית, שם קיימת בדרך-כלל חקיקה מדינתית המסדירה את השימוש בניוד זכויות, בישראל טרם הוסדר נושא זה בחקיקה. הוראות החוק הישראלי אינן עוסקות כמעט במתן תמריצים כספיים שידרבו בעלי נכסים לתחזק את נכסיהם ולשמרם, ואין כמעט התייחסות לנושאים כגון ניווד זכויות, הקמת מנגנונים למתן מענקים והלוואות או מתן הטבות במיסוי. בישראל הרשויות המקומיות הן שקובעות מה לשמר, והוצאות השימור מוטלות בדרך-כלל עליהן. למרות שמטרת התוספת הרביעית לחוק התכנון והבנייה היא להסדיר את נושא השימור, רק רשויות מעטות יישמו אותה, בין היתר בהיעדר חקיקה או הסדרה של כלים אפקטיביים. הקושי ביישום החוק ניכר במיוחד כשבוחנים אותו בהשוואה לחוקי מדינות אחרות שיש בהם הוראות בעניינים כגון דרכי מימון השימור, ניווד זכויות, הלוואות, מתן תמריצים כספיים לבעלי הנכסים, אמצעי אכיפה וכן עונשים למי שפוגע במבנים-לשימור.

על אף האמור לעיל, בישראל ובמיוחד בתל-אביב, התבצעו בעבר פעולות של העברת זכויות-בנייה מחלקה אחת לחלקה אחרת באמצעות תכניות נקודתיות שחלו על החלקה המיועדת לשימור ועל החלקה שאלה הועברו זכויות הבנייה. נקודת-ציון משמעותית התרחשה ב-2008 כשאשרה עיריית תל-אביב תכנית-שימור שבמסגרתה נקבע כי הוועדה המקומית רשאית להתיר – בהליך של הכנת תכנית שבסמכותה – ניווד של זכויות-בנייה ממבנה-לשימור למגרש אחר, בכפוף לכללים ולהוראות התכנית. בתל-אביב אושרו או נמצאים בהליכי אישור כ-20 תכניות לניוד זכויות-בנייה. המספר אינו גבוה במיוחד אך ההתעניינות בנושא היא רחבה וכ-60% מבעלי הבתים שנועדו לשימור מחמיר, פנו לעירייה והביעו בו עניין.⁸⁴

סקירה זו מצביעה על הצורך בקידום חקיקה שתסדיר את נושא התמריצים לעידוד השימור, בעיקר בכל הקשור למתן תמריצים כספיים, הטבות במיסוי, מתן מענקים והלוואות וכמובן גם ניווד הזכויות. לשם כך יש צורך בעבודה יסודית שלא רק תסקור את הניסיון בעולם, אלא תעמיק בלימוד השוק בארץ (כפי שנעשה במקומות רבים בארה"ב) במטרה להתאים את התמריצים לתנאי שוק הנדל"ן, למערכת המיסוי, לכדאיות הכלכלית של היזמים, לחוק התכנון והבנייה ולמדיניות התכנון. הניסיון בתל-אביב מלמד כי קשיים לא מעטים נובעים מחסורו של גוף כגון בנק-זכויות שיהיה אמון בין השאר על רכישה ומכירה של זכויות הבנייה. גוף כזה היה עשוי לפתור כמה מן הבעיות שאתן נאלצים להתמודד היום בתל-אביב.

⁸⁴ ריאיון עם אדרי' צופיה סנטו, לשעבר סגנית מנהל אגף התכנון בעיריית תל-אביב וממובילי פרויקט השימור בתל-אביב, 28.8.2011.

אף על פי כן, הניסיון בתל-אביב מראה כי גם בכלים המוסדרים בחקיקה, ניתן לעשות כיום יותר בתחום השימור. שוק ניווד הזכויות בתל-אביב הוא עדיין מורכב ומסובך, טרם פותחה פרקטיקה מבוססת וקבועה, והתכנית נתקלת בשלל דילמות וקשיים. יחד עם זאת, תכנית השימור של תל-אביב היא תכנית נחשנית וצעד משמעותי בקידום השימור. לראשונה נקבעו דרכים להעברת זכויות-בנייה ממבנים-לשימור למגרשים אחרים שהוגדרו לפיתוח נוסף, ניתנים תמריצים נוספים לשיקום מבנים-לשימור ותכנית השימור יצרה תנאים גמישים הנותנים בידי הוועדה המקומית כלים לוויסות ולהתאמת התכניות למדיניות הרצויה. כפי שהוזכר לעיל, אחד החסמים הגדולים לשימור הוא החשש מתשלום פיצויים לבעלי הנכס. סעיף זה, המקשה בדרך-כלל על השימור, מהווה דווקא תמריץ לשימוש בכלי של ניווד זכויות, בזכות החיסכון שהוא מאפשר בכספי ציבור. לעניין הפיצויים, תכנית השימור של תל-אביב גם העניקה בידי הוועדה המקומית את האפשרות להתנות הפקדת תכנית להעברת זכויות-בנייה במתן כתב שיפוי כנגד תביעות פיצויים.

לסיכום, בסביבת תכנון בה אין כמעט הקצאה של משאבים ממלכתיים לשימור המורשת העירונית הבנויה, הכלי של העברת זכויות-בנייה עשוי להפוך, למרות קשיי היישום, לכלי מרכזי להשגת מטרות השימור. בהקשר זה תכנית השימור של תל-אביב היא תכנית פורצת דרך, אך לשם הרחבת השימוש בה יש לעשות חקר יסודי של הכלי, להתאימו לתנאים המשפטיים והכלכליים בישראל, להבין את מגבלותיו, ליצור דפוסי-פעולה מעשיים, לצבור ניסיון בהליכי היישום שלו ואף ליזום חקיקה מיוחדת שתתמוך ותקל בהטמעה וביישום של כלי חדש זה.

פרק ו': השימור בירושלים

ירושלים היתה חלוצת הערים בארץ בנושא השימור. כפי שצוין בראשית ספר זה, תכניתו הראשונה של מקלין, שהוכנה ב-1918, קבעה מגבלות פיתוח בעיר העתיקה ופרסה סביבה רצועות-מגן 'ירוקות' שנועדו למנוע בנייה שאינה תואמת את אופייה. בשנות ה-20 הוקמה בירושלים ה-Pro Jerusalem Society ששמה לה למטרה לדאוג ולטפח את אתרי השימור בעיר. תכנית האב הראשונה לעיר, שהכין אדרי' היינץ ראו ב-1948, קבעה מספר שכונות המיועדות לשימור. ב-1968 פורסמה תכנית האב לעיר שאוחדה מחדש ובה רשימת אתרים לשימור, הכוללת 1033 אתרים. כל אתר לווה בכרטיס ובו פירוט מאפייני המבנה וההשתייכותו לקטגוריה זו או אחרת של שימור.

בשנות ה-70 ערכה עיריית ירושלים מספר תכניות לשימור: תכנית מס. 2097 ל-110 מבנים שאושרה, ותכנית 2096 לשימור 13 שכונות, שלא אושרה. מאחר שתכנית השכונות לא אושרה, הוחלט על הכנת תכניות שימור פרטניות לשכונות הרלוונטיות. במסגרת זו הוכנו תכניות לימין-משה, המושבה הגרמנית, עין-כרם, שערי-חסד, נחלת-שבעה שכונת הבוכרים, גאולים, המושבה היוונית, קטמון וטלביה. בחלק מן השכונות נקבעו מבנים-לשימור מחמיר וכאלה שהם מבנים 'אופייניים'. שכונות נוספות זכו לתכניות שימור מאוחרות יותר ובהן: מורשה, סוכת-שלום, אוהל-משה, מזכרת-משה, מלחה, שערי-חסד, עין-כרם, שיח-ג'אראח, סילואן, בתי-ורשה, שכונת החבשים, רחביה, בית הכרם ותלפיות. לכאורה, כמעט כל העיר ההיסטורית ואף מעבר לכך. ברם, למרות קיומן של תכניות מאושרות, נדרשים מאבקים בלתי פוסקים כדי להגן על אתרי השימור המצויים בשכונות האלה.

במחצית שנות ה-90 עודכנה רשימת השימור בעבודת-שדה פרטנית על ידי מכון ירושלים לחקר ישראל והוברר שמרבית הבניינים שצוינו בתכניות השכונתיות כ'בניינים אופייניים' חדלו להיות כאלה מחמת ריבוי תוספות הבנייה ששינו את אופיים עד לבלי הכר. כמו כן הסתבר שחלק לא מבוטל מהמבנים שיועדו לשימור נהרסו, למרות שהיו מוגנים לכאורה על ידי תכניות מאושרות. חלק מהמבנים הללו שכנו ברחביה, ובהם בית-רופין, בית-בסן, בית-היימן ואחרים. היו גם מבנים שנפגעו מטיפול לקוי, כמו בית פרומקין (החבצלת) בית-ג'יקובס (מעון ראשי הממשלה לשעבר), בית הנרייטה סאלד ואחרים. לאחרונה אושרה לרחביה תכנית חדשה, שקבעה מספר מועט של מבנים-לשימור והתירה שינויים מרחיקי לכת ברוב הבתים האחרים בשכונה, דבר העלול לשנות את אופייה ורוחה של השכונה. גם בשכונות אחרות בעיר עברו בתים רבים שינויים ותוספות

שנטלו מהם את ערכי השימור שהיו להם כמו בית-מונטסרה ברח' מרכוס, בתי ההונגרים במאה-שערים ומבנים רבים נוספים בשכונות החרדיות של צפון ירושלים.

במקרים אחדים המבנים המיועדים לשימור זוכים לטיפול ראוי. במרביתם נעשה הדבר על ידי מוסדות-ציבור המוקירים את ערכי השימור של המבנים בהם הם שוכנים. כך למשל הבית בכיכר ווינגייט בטלביה בו שוכנת 'קרן-קרב', הבית בו שכנה בעבר 'יד הנדיב' ברחביה, או בית החלוצות בו השתכנה יד בן-צבי. גם תוספות הבנייה בימין-משה ובמשכנות-שאננים נעשו כראוי, וכן בית ד"ר פייגנבאום בשכונה האתיופית ובתים נוספים באותה שכונה. אך דוגמאות אלו הן ספורות. רוב האתרים, ובכללם בעיר העתיקה, נתונים כל העת בסכנה מוחשית להיפגע.

מאז שהוכנה תכנית האב לירושלים (1968) ועד היום היו עליות ומורדות ביחס לנושא השימור בעיר. הכנתה של תכנית המתאר האחרונה – תכנית 2000 – לוותה במסמך-עקרונות ובקווי-מדיניות של שימור שעובדו על ידי צוות אדריכלים ומתכננים מתנדבים שהכניסו לטרמינולוגיה העירונית את המושג 'העיר ההיסטורית' וקבעו כיצד יש להתייחס אליה בתכנון. ההמלצה להקים מחלקה לשימור בעירייה, נשאה לבסוף פרי והוקמה יחידה כזאת במנהל התכנון העירוני. אולם למרות המאמצים, ברמת הפרט בניינים רבים זוכים עדיין לתוספות משחיתות או נהרסים בידי יזמי נדל"ן. מצב השימור בירושלים נתון כיום, במידה רבה, להחלטותיהם של נבחרי הציבור. חלקם רואים את נושא השימור בחיוב, כנכס כלכלי חשוב לביסוס התיירות בירושלים, חלקם האחר אינם מייחסים לשימור את החשיבות הראויה ובראש סדר העדיפות של אותם נבחרים עומדת הדאגה לציבור אותו הם מייצגים, ציבור הסובל מבעיות דיור, ועל כן הם מעודדים תוספות בנייה על כל בית בשכונות הוותיקות בצפונה של העיר וגורמים לאובדן ערכי השימור שלהן.

בשנים האחרונות יזמה מחלקת התכנון של עיריית ירושלים שורה של תכניות אב ומתאר לשכונות רבות בעיר (המושבות, תלפיות, המע"ר המזרחי, בית הכרם, עין כרם, קריית משה, הנחלאות, השכונות החרדיות סביב המע"ר הצפוני ועוד). כל התכניות שמות דגש על נושא השימור. בנוסף, יזמה מחלקת השימור העירונית מיפוי אתרים בשכונות היסטוריות רבות על ידי שישה צוותים של בעלי מקצוע בתחום. כל המאמצים האלה נושאים פרי, אך באופן חלקי בלבד. למערכת כולה אין כוח עמידה בפני יזמים ובעלי בתים המאיימים בתביעת פיצויים על אובדן זכויות. כתוצאה מכך מאות אתרים קיבלו ומקבלים היתרים לתוספות בנייה ומאבדים בשל כך את האותנטיות שלהם ואת ערכי השימור שלהם.



בית הדגל, מחלקה פנימית הדסה, ירושלים 1948

מבנה בית הספר לבנות של מיסיון 'החברה הלונדונית להפצת הנצרות בקרב היהודים' – קונרד שיק. הוסב לבית חולים לאחר סגירת בית חולים הדסה על הר הצופים ושכנה בו המחלקה הפנימית של הדסה. צילום: אלפרד ברנהיים.



מלון פרימה פאלאס (מלון מרכז לשעבר), שנבנה במקומו של בית הדגל



מבנה טליתא-קומי ברחוב המלך ג'ורג' – קונרד שיק



ומה שנותר ממנו



בית ספר כ"ח אליאנס ברח' יפו



שער הכניסה לחצר בית הספר כ"ח אליאנס עם הכתובת שנותרה לעדות
(באדיבות אדריכל דוד קרויאנקר)



בית פונר-היימן – שדרות בן מימון, רחביה – היה ברשימת השימור העירונית



ומה שהוקם במקומו



בית ארתור רופין, רח' רמב"ן – מבנה-לשימור – נהרס



ובמקומו...

ועוד היד נטויה – שכונות רחביה, בקעה, קטמון, כרם אברהם, זכרון משה, בית ישראל ומאה שערים, רחובות הבוכרים ושכונות רבות נוספות מאבדות בהדרגה את ערכי השימור והאותנטיות שלהן – בשל הרס מבנים היסטוריים רבים ובנייה של קומות נוספות על הבתים ההיסטוריים, המשנים את קנה המידה של הבתים ואת אופיין של השכונות.

בעיות השימור העיקריות בירושלים

הבעיות העיקריות בתחום השימור הן:

◀ **היעדר כלים מתאימים ותקציבים ייעודיים** שיאפשרו לרשות המקומית שמירה ראויה על נכסי התרבות הפיזיים ועל השכונות ההיסטוריות המיועדות לשימור;

◀ **קיומן של זכויות-בנייה מוקנות על פי החוק** – בתכניות העבר הוקנו זכויות בבניינים המיועדים לשימור וטרם נוצלו. אולם שלא כמו במקומות אחרים בעולם, הפכו זכויות אלו לזכויות קנייניות מקודשות שאין לפגוע בהן אלא בתמורה לפיצוי הבעלים. מאחר שלעירייה אין משאבים כספיים לפיצויים כאלה, נגזר דינם של הבתים לשימור להרס או לתוספות בנייה;

◀ **היעדר מדיניות עירונית ותכנית-חומש כוללת לשימור.** חסרה תכנית בעלת גישה חיובית ומחייבת הרואה בנושא השימור בירושלים מטרה עליונה. דרושה תכנית שתקבע סדרי-עדיפויות ותציע כלים מעשיים ופתרונות להתמודדות עם הבעיות הקיימות בנושא;

◀ **חוסר מענה בתכנית המתאר החדשה** לעיר, שטרם אושרה. התכנית אינה נותנת בידי העירייה כלים להתמודד עם אתגר השימור. צוות אדריכלים ומתכננים מתנדבים שקד שבועות ארוכים על פרק השימור בתכנית המתאר, העיר הערות והכין מסמך-תיקון לתכנית, שהתקבל על דעתה של הוועדה המחוזית ועקרוניתו אומצו. הצוות השווה את התכנית בירושלים לתכנית השימור שאושרה בתל-אביב ומצא הבדלי-גישה ניכרים בין שתי התכניות. ההבדל מתבטא בכך שהתכנית התל-אביבית מעודדת תהליכי-שימור ונותנת ביד העירייה כלים להתמודד עם קשיים, בעיקר בעקבות הכרזתה של תל-אביב 'עיר לבנה' ומרכז באוהאוס עולמי. בירושלים, לעומת זאת, תכנית המתאר מצביעה על קשיים ובעיות, אך חוששת להתמודד אתן ומשלמת במידה רבה מס-שפתיים לשימור. היא גם אינה נותנת ביד העירייה כלים ראויים להתמודד עם הקשיים. כדי לעמוד בשער היה על הוועדה המחוזית ליזום 'מדיניות-ביניים' בנושא השימור ולא להסתפק בסיסמאות;

◀ **היעדר מודעות** מספקת בקרב חלק מנבחרי הציבור בעיר בדבר חשיבותו הרבה של נושא השימור לירושלים;

◀ **היעדר כלים.** למחלקת התכנון העירונית אין היכולת להתמודד עם יזמים המבקשים לפגוע במבנים-לשימור, והדוגמאות לכך רבות: בתי-ורשה בסמוך למאה-שערים, בתי-ויטנברג, רחובות שכונת הבוכרים, מבנים ברחוב הנביאים, תחנת הרכבת העות'מנית, בית החולים לילדים סנדרצקי ברח' הנביאים, הגדה הצפונית של רח'

מונבז שנהרסה, בית הקונסול פין בכרם-אברהם אשר שונה במידה רבה, בית הדגל שהוחלף במלון המרכז, בייס אליאנס שבמקומו הוקם מרכז-כלל, בניין טליתא-קומי שנכחד, המבנה בו פעל הקונסרבטוריון הראשון של ירושלים בחזית נחלת-שבעה ועוד בתים היסטוריים רבים ברחבי העיר. אלמלא כמה צעקה, עמדה העירייה לאשר את הריסתו של בית-פרומין – מושבה הראשון של הכנסת במשך 16 שנה, ויש לכך עוד דוגמאות רבות;

◀ **חוסר-אכיפה.** גם אם מבנה הוכרז לשימור בתכנית מאושרת כחוק, אין בכך ערובה לשימורו בפועל. העירייה אינה מצליחה, לעתים, לאכוף את החלטותיה על היוזמים. לדוגמה, בעיר העתיקה ההרס וההשחתה של אתרים הוא רב, או בשכונות הצפוניות החרדיות של ירושלים: מאה-שערים, בית-ישראל, רחובות הבוכרים, אחווה וזיכרון-משה, מבנים מאבדים את ערכם ההיסטורי והאסתטי בעקבות תוספות-בנייה;

◀ **גישה אינסטרומנטלית-טכנית.** בעיר חסרה בעיקר תרבות של שימור. חסרה חשיבה רחבה ומעמיקה המשלבת שימור בתכנון העירוני הכולל, בהיבטים חברתיים, כלכליים ותרבותיים. לא היה קוד תכנוני כזה במשך שנים רבות ואין הוראות מסודרות כיצד לטפל בבניינים הראויים לשימור ברמה הפרטנית, בדומה למצב הקיים בעולם התרבותי הנאור, בעיקר באירופה, אך גם באמריקה, במזרח הרחוק ובאוסטרליה;

◀ **רשימת השימור** – העירייה טרם פרסמה את רשימת השימור העירונית, למרות שהחוק מחייבה לפרסם רשימה כזו ברבים;

◀ **עיכוב באישור תכניות-שימור** מפורטות לשכונות או למרקמים שנועדו לשימור, בשל אינטרסים פוליטיים כאלה ואחרים;

◀ **חוסר בקיומו של צוות שימור ופיקוח בהיקף הנדרש לעיר כמו ירושלים.** ללא צוות מיומן, גדול בהרבה מזה הקיים, לא ניתן לקדם את השימור בעיר במידה הנדרשת;

◀ **היעדר כלים ותמריצים.** לעירייה אין כלים לסייע לבעלי הנכסים לשמור על בניינים המיועדים לשימור. אין גם מערכת תקנות שתעודד שימור ותפצה על נזקים, אם ייגרמו.

◀ **משאבים** – בהיעדר משאבים כספיים ייעודיים למטרות-שימור – בדומה לתקציבים המיועדים לסלילת-דרכים, לשירותי-ציבור ולתשתיות אחרות – לא תוכל העירייה להקצות מסגרת יעילה לשימור אתרי-מורשת בירושלים. העירייה חייבת לקבוע תקציב מיוחד לנושא השימור ולרתום אליו משרדי-ממשלה שונים וגורמים פילנתרופיים בארץ ובעולם. יש להקצות למטרה זו את ההכנסות מהיטלי ההשבחה ולהקים בעזרתן קרן מרכזית לשימור אתרים בעיר.



שכונת הבוכרים – שכונה לשימור – מבנה שיועד לשימור



המבנה – אחרי ההריסה הבלתי חוקית של היזם



מבנה בשכונת קטמון שיועד לשימור – לפני



המבנה – אחרי ההריסה הבלתי חוקית של היזם

הצעדים הדרושים לשיפור מערכת השימור בעיר

- ◀ הקמת קרן ייעודית למטרות שימור בעיר, שתרכז כספים ממקורות רבים (ראו לעיל הצעה מפורטת בעמ' 75-76);
- ◀ להרחיב את הצוות המקצועי במחלקה לתכנון בעיריית ירושלים, שמטרתו לעמוד על המשמר ולהנחות את מתכנני העיר כיצד לשמר. על יחידת השימור ליזום תכניות מפורטות בכל הנוגע למתחמי-שימור ולאתרים ספציפיים. יש להקצות לצוות את המשאבים הדרושים להעסקת מומחים ולביצוע עבודות יזומות באתרים בסיכון;
- ◀ יש להקים יחידת-פיקוח מקצועית שתהיה כפופה לצוות השימור ויהיו לה סמכויות-פיקוח רחבות;
- ◀ יש לפרסם בהקדם את רשימות השימור שעל הכנתן שקדו בשנים האחרונות;
- ◀ יש להכין תכנית-מדיניות מקיפה לשימור בעיר, הכוללת את כל הנושאים הקשורים בשימור מבנים ומרקמים;
- ◀ יש להכין תכנית-חומש שתקבע סדר-קדימויות לטיפול במבנים ובאתרים לשימור;
- ◀ יש להוסיף לוועדת השימור העירונית נציגי-ציבור מהמועצה לשימור אתרי מורשת ומומחים מקצועיים ולתת לאחרונים זכות הצבעה. ראוי להוסיף גם נציגי-ציבור שאינם חברי מועצת העיר והמייצגים גופים וולונטריים העוסקים בשימור בעיר. יש לעגן את ועדת השימור העירונית בגוף עם סמכויות סטטוטוריות שהחלטותיו מחייבות;
- ◀ יש ליזום תקנות-עזר עירוניות לעידוד יזמים ובעלי-בתים לשמור על נכסיהם המיועדים לשימור. יש להקצות לכך תקציבים מיוחדים שיאפשרו החזר הוצאות לבעלי נכסים פרטיים המוכנים להשקיע בשימור המבנים שנכללים ברשימת השימור העירונית;
- ◀ יש למנות נאמני-שימור בכל שכונה, להכשירם לכך ולתת בידיהם סמכויות-פיקוח;
- ◀ מחלקת השימור העירונית, בשיתוף מנהל החינוך בעירייה, תיזום תכניות-לימוד לבתי הספר בירושלים בנושא השימור וחשיבותו לעיר. כל בית-ספר יאמץ את האתרים שבסביבתו ויפעל לפרסמם ולטפחם.



מתן שימוש חדש למבנה מגורים: בית בונס ברח' רמב"ן ברחביה –
דוגמה לסגנון הבאוהאוס



בית בונס לאחר השימור

פרק ז': שימור הלכה למעשה

הגדרות של סוגי התערבות

בשל דלות המונחים בשפה העברית, אנו משתמשים במונח 'שימור' בבואנו לתאר צורות התערבות שונות שמטרתן להגן בצורה זו או אחרת על אתרים שנקבעו ראויים להגנה, הן מפגעי-טבע ומסכנת התמוטטות והן מפיתוח חמסני ודורסני.

בעולם משתמשים בשורה ארוכה של מונחים כדי לבטא מטרות אלו:

◀ **שימור מונע – Preservation:** הבטחת המשך קיומו של המבנה בשלמותו ומניעת הידרדרות במצבו. פעולה זו אינה משנה את במצבו של המבנה, למעט פעולות מינוריות חיוניות לייצוב;

◀ **שימור קפדני – Conservation:** שמירה קפדנית על האתר והימנעות מכל פגיעה בו;

◀ **שחזור – Restoration:** החזרת המבנה לצורתו המקורית, לרבות שחזור פרטיו, הסרת תוספות מאוחרות, ייצוב קטעים שהתמוטטו או נפגעו והחזרתם למקומם הראשוני;

◀ **שיקום – Rehabilitation ו/או שימוש מותאם – Readaptation:** עבודות שנועדו לחדש את המבנה ולהשמישו מחדש, תוך שמירה על מרכיביו התרבותיים/ אדריכליים, לרבות תיקונים הנדרשים לשימוש המיועד. השימוש החדש יכול להיות השימוש המקורי או שימוש שונה ובלבד שלא יפגע בערכיו התרבותיים של המבנה;

◀ **הריסה ובנייה מחדש – Redevelopment:** זהו תהליך דרסטי אשר מחליף את שימושי הקרקע בהיקף נרחב, לרוב בעקבות רכישה או הפקעה של אזור או מתחם שלם. פעולה כזו נדרשת כשהמתחם מגיע לדרגת בלייה קיצונית אשר שום פעולת-שימור אחרת אינה יכולה להצילו;

◀ **בנייה-מחדש – Reconstruction:** בניית המבנה מחדש, לאחר שנשחת או נהרס כליל, וזאת על פי התכנית המקורית ובהסתמך על תיעוד מלא, כהעתק נאמן של המקור מבחינת הצורה, החומרים, הפרטים, הצבעים והמרקם בכללותו;

◀ **העברה – Relocation:** הזזת המבנה בשלמותו ממקומו המקורי למקום סמוך, כפי שנעשה עם בתי הטמפלרים בשרונה שבלב תל-אביב. פעולה כזו מסכנת את המבנה המקורי ואת יציבותו ונוקטת רק במקרים שאין דרך אחרת להצילו;

◀ **פירוק והרכבה מחדש – Reassembly:** פירוק המבנה הקיים והרכבתו מחדש באתר אחר על כל מרכיביו המקוריים, בתוספת חומרי מליטה וחיזוקים. פעולה דומה נערכה במתחם ממילא בירושלים לגבי הבית המכונה 'בית הרצל' ובתים אחרים. פעולה כזאת אינה רצויה בד"כ והיא נעשית רק בלית ברירה;

◀ **שכפול – Replication:** יצירת העתק מדויק של המבנה או חלק ממנו, לשם הגנה על המקור הקיים;

◀ **תחזוקה – Maintenance:** פעולה הנדרשת כדי לשמור על תקינותו של המבנה לאורך זמן; כגון ניקוי, סילוק מזיקים, טיפול בחומרים מיוחדים, איטום בפני פגעי אקלים, צביעה, כיחול, גינון וכד';

◀ **חזיתיות – Fasadism:** שימור החזיתות ובנייה חדשה מאחוריהן. אם פעולה זו נעשית לאורך רחוב שלם, נשמרים התדמית והחלל הציבורי כפי שהיו בעבר. אם היא נעשית באופן חלקי, היא עלולה ליצור אי-סדר לוגי ותמונה עירונית מעוותת;

◀ **שימור או החייאה של מתחם – Revitalization:** טיפול משמר באזור בעל מכה משותף אדריכלי, תרבותי ואורבני, המצריך טיפול כוללני. טיפול כזה שומר על ייחודיות המקום ומחיה אותו מבחינה תפקודית ופיזית עם שינויים ותוספות המותאמים למרקם הקיים. פעולה כזו הנמשכת זמן רב, נקראת גם **Regeneration**;

◀ **הנצחת הזיכרון – Remembrance:** שימור פרט או חלק מבניין, כמזכרת או כסמל, ושילוב החלק הנשמר בפיתוח חדש, כמו למשל שער חצר אליאנס שנשמר בבניין 'כלל', או השעון והחלון של בניין טליתא-קומי שנשמרו ברחבת 'המשביר' בירושלים. הנצחה סמלית של מבנה אינה ראויה ומקובלת, היא נעשית מחוסר ברירה ופוגעת לעתים במהות ובתוכן השימור, כמו שקרה עם המבנים הנ"ל בירושלים;

◀ **שיקום כוללני במסגרת התחדשות עירונית – Urban Renewal:** טיפול כוללני בשכונה שלמה במסגרת הכשרתה למגורים עקב הידרדרות ממושכת. במסגרת כזאת נושא השימור נלקח בחשבון ומבוצע בצורות שונות שחלקן נזכר לעיל, לעתים תוך מיצוי זכויות על בניין לשימור על ידי תוספת קומות. פעולה כזו ראוי לעשות

בהתחשבות מרבית במבנה המקורי, בהסגת הקומות הנוספות ובהבחנות נדרשות בין ישן לחדש. ליחס הכמותי בין הישן לבין החדש נודעת משמעות רבה ואין לאפשר יחס כמותי המבטל ומגמד את הישן.

קווים והנחיות תכנון למדיניות שימור לירושלים

◀ **עקרונות כלליים:** בכל תכנית-מתאר עירונית או תכנית מפורטת יש לשלב את נושא שימור המורשת הבנויה, הן בהוראות התכנית והן בתשריטים. בתכניות אלו ייקבע אילו אתרים, מכלולים ושכונות יהיו ראויים לשימור ואילו פעולות יש לנקוט כדי ליישם את התכניות. התכנית תאבחן ותגדיר את הנכסים הייחודיים יוצאי הדופן, להבדיל מנכסים אופייניים אחרים. התכנית תכלול הנחיות מפורטות לשימור נכסים אלה ותקבע את סדר העדיפויות לשימורם. ייקבעו בה קריטריונים לשימור, כולל הנדירות, הוותק, החשיבות התרבותית (ההיסטורית או האדריכלית) ותיקבע תרומת האתר לשימור למרקם השכונתי ולנוף העירוני.

◀ **עקרון הבנייה באבן:** אחת ההחלטות החשובות שקבעו את מראה העיר וחזותה לדורות הבאים הייתה התקנה שתיקן מושלה הראשון של ירושלים רונלד סטורס בראשית 1918, לצפות את קירות הבתים בירושלים באבן ולהפסיק את ציפויים בטיח או בפח גלי. התקנה הזאת קיבלה תוקף סטטוטורי בכל תכניות המתאר לעיר. למשל תכנית עמ/9 לעיר העתיקה וסביבותיה קובעת, בדומה לתכנית המתאר העירונית הכללית, כי "הקירות החיצוניים של הבניינים בתחום התכנית (כולל מבני עזר, גדרות וקירות תומכים) ייבנו באבן טבעית מרובעת ומסותתת" וכן "לא יותר כל שימוש בחומרי בניין הזרים ברוחם לאבן בקירות החיצוניים כגון: פחי ברזל, לבני סיליקט, בטון או לבנים שרופות, יציקות בטון, סוגי טיח למיניהם, לוחות עץ, אסבסט וכדומה אלא באישור הוועדה המקומית ובהסכמת הוועדה המחוזית".

לבנייה באבן בירושלים משמעות רבה והיא זו השומרת על 'רוח המקום' ועל אופייה של העיר. השימוש הנרחב באבן לבניית מבנים, גדרות, ריצוף רחובות, כיכרות ושבילים הוא שנותן לעיר את ייחודה העולמי כעיר הבנויה אבן ואת המשכיות המסורת ארוכת השנים בעיר. כך כתב יהודה האזרחי בספרו 'ירושלים אשר בחרתי' (הוצאת כרמל):

האבן הירושלמית, שנחצבה מתוך לב ההר, וממנה עוצבו הבניינים והמבנים כולם – ארמונות ובקתות, חומות וגדרות, מגדלים, קירות, קשתות וקימורים

ואף גגות וכיפות – אבן זו לעולם אינה נפגמת ואינה מתבלית. דורות חולפים עליה, גווניה המחוּספסים מתכהים קמעה, והיא עודנה נשאת במלוא חיוניותה, כאילו אוצרת בתוכה את אור קרני שמש הקיץ הלוהטת ואת רעננות הקור והגשם. היא נאמנה לאדמה ולהרים, מקור מחצבתה, והם נאמנים לה. בכל צורה מצורתיה, בכל טקסטורה, אם בסיתות גס ואם בסיתות מהוקצע ומעודן, משתמר טבעה החי הראשוני. גווניה רבים ושונים, במעבריהם מאפור-לבן לאפור, מבזי לצהבהב-חולי ואף זהוב, מוורוד עמום לאדמדם, ובכל ריבויים יש בהם משום אחידות מהותית; אחידות, המובחנת תמיד לכל מבט עין... זוהי עיר שצמחה מסלעי ההרים, והצבע השליט בה הוא עושר צבעיה של האבן.

בשנים האחרונות קורה מדי פעם שיש נסיגה מההקפדה על שימוש באבן לציפוי קירות חיצוניים. אדריכלים ידועי שם מהעולם, המתכננים מוסדות ציבור חשובים בעיר, מציעים לפעמים בנייה עם קירות חיצוניים מזכוכית או מחומרים אחרים ומפירים בכך מסורת בנייה בת אלפי שנים המייחדת את ירושלים. טוב יעשו מוסדות התכנון אם יקפידו על עקרון הבנייה באבן כחוק, וימשיכו לשמור על ייחודה של ירושלים כ'עיר אבן' שאין שנייה לה בעולם.





עין כרם – מרקם של כפר לשימור, מחוץ לתחומי העיר ההיסטורית

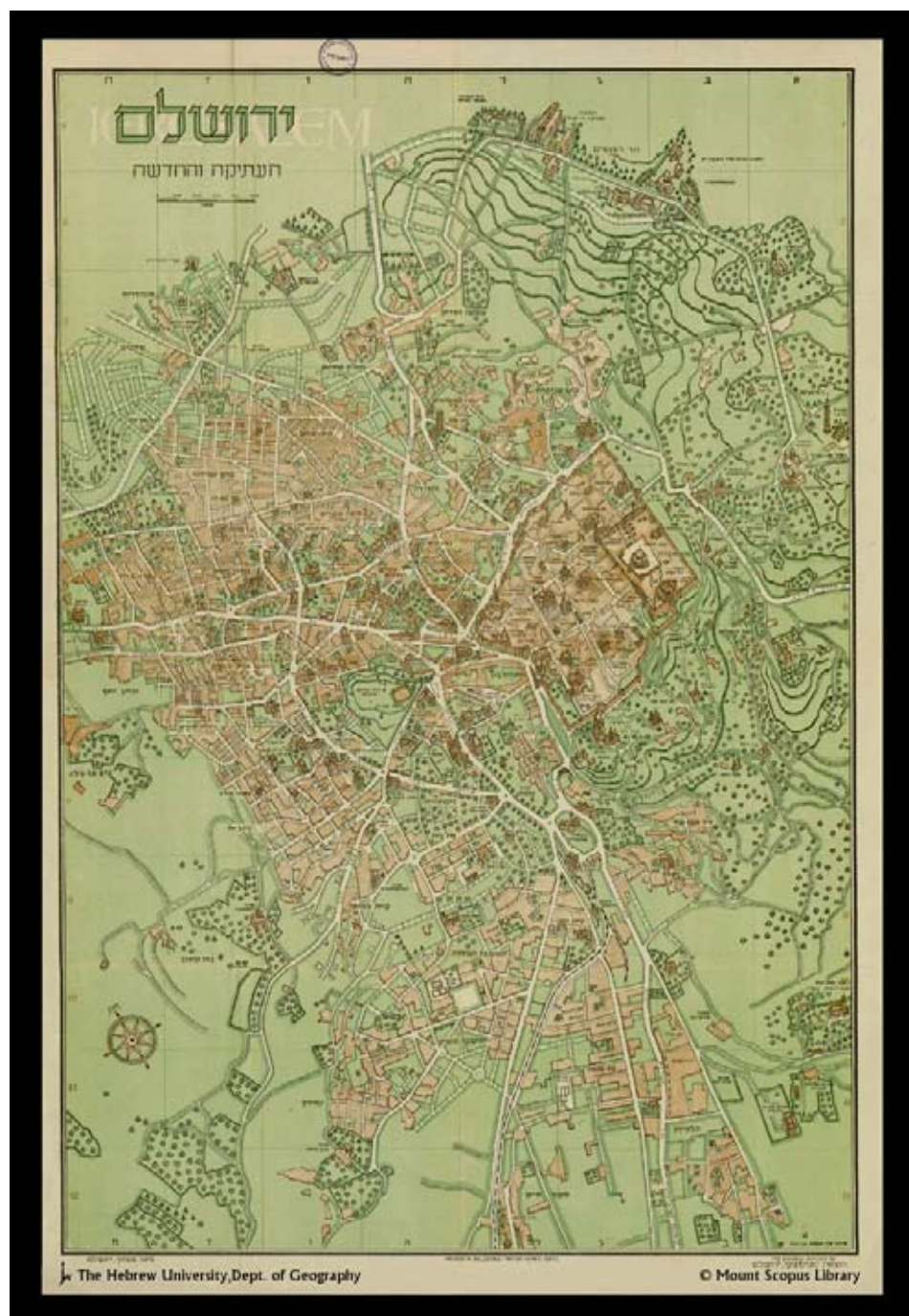


העיר העתיקה – מרקם לשימור – 'עיר של אבן' (תצלום: נתי שוחט פלאש 90)

◀ **נכסים עתיקים וכאלה שנבנו עד 1870** ישומרו כאתרים ארכיאולוגיים בהתאם לחוק העתיקות ואם יש צורך בכך, הם ישוחזרו (Restoration). ככלל תהיה דרגת השימור של קבוצה זו מחמירה יותר. ככל שהמרקם הבנוי או הבניין הבודד יהיה קדום יותר כן תעלה חשיבות שימורו. בבניינים שנבנו בין המחצית השנייה של המאה ה-19 לסופה, יחולו מגבלות מחמירות ושימור קפדני על כלל רכיבי הבנייה, לרבות שיטת הבנייה, החילון (פנסטרציה), הפרזול וכל פרט מבני אחר. תוספות ושינויים שיותר במקרים נדירים, ייעשו לצורך חיזוק הבניינים או התאמתם לחיים בתקופתנו ויהיו מזעריים ביותר. ישומרו החללים הפנימיים, החצרות והפרטים הקונסטרוקטיביים ויישמר אופיים המקורי של המרקם שבתוכם ושל הרחובות המוליכים אליהם. שימור קפדני כזה יופעל גם באתרי המורשת הכפרית הבנויה בגלעיני הכפרים ששולבו בתוך העיר ובמיוחד בכפר עין-כרם ובשיקום ליפתה, מלחה וסילואן.

◀ **מבנים שנבנו בשנים 1870-1917:** בשנים אלו נבנו בירושלים עשרות שכונות קטנות וחצרות. אם יקום צורך לשחזר או לחזק מבנים ואתרים ייחודיים מתקופה זו, תותר בהם תוספת מינימאלית ושינוי שמטרתו להתאים את המבנה לתקופתנו. באתרים אלה השימור יהיה קפדני ויחולו הגבלות מחמירות על תוספות בנייה ושינויים במבנים ובמרקמים אופייניים. לגבי שימור חזיתות, גובה מבנים, חללים פנימיים, גגות קמורים וכד', אם יהיה צורך בכך ישוחזרו פרטים קונסטרוקטיביים ואדריכליים כמו חלונות וריצופים מצוירים, מתחמים וחצרות. השיקום הפיזי בשכונות ותיקות יקפיד על האופי ההיסטורי של מרקם הרחובות. תוספות הבנייה, אם יותרו, יהיו תמיד בנסיגה מן החזיתות הראשיות, במטרה לשמור על קנה המידה ההיסטורי של המבנה המקורי ושל הרחוב. התוספת לא תעלה על שיעור מסוים של הנפח הכולל של המבנה המקורי ובכל מקרה לא מעבר ל-20% ממנו.

◀ **מבנים שהוקמו בשנים 1918-1947:** בתקופה זו, בה הסתיים עידן הבנייה בעיר ההיסטורית, שלטו הבריטים. נבנו בה שכונות גדולות יותר ופרט להפסקה קצרה בתקופת מלחמת העולם הראשונה נמשכה הבנייה של שכונות יהודיות וערביות עד מלחמת העולם השנייה. בתקופה זו הוקמו בעיר שכונות הגנים (בית הכרם, תלפיות, בית וגן, מקור-חיים וקריית-משה) והשכונות המודרניות כמו כרם-אברהם, גאולה, רחביה, נחלת-אחים ואחרות. באותו זמן הוקמו גם שכונות ערביות גדולות כמו קטמון, טלביה, בקעה, אבו-תור, באב א-זהירה, ואדי-ג'וז, שייח-ג'יראח ועוד. תקופת המנדט הבריטי התאפיינה בתכנון כוללני ובהנהגת התכנון המודרני, עם תכניותיהם של הולידיי (1932) וקנדל (1948).



ירושלים של תקופת המנדט מוגדרת היום 'העיר ההיסטורית'

ככלל, הריסתם של בתים שהוקמו בתקופה זו לא תותר, אך יותר שיפוצם ויותר תוספות שיתאימו את הנכס לחיים בתקופתנו. תותר תוספת קומות, אם הדבר לא יפגע באופיו המקורי של הבית ובמכלול השכונתי. ישוקמו מבנים ומרקמים אופייניים; ישומרו שכונות הגנים ומתחמים שהוכנסו לרשימת השימור העירונית. תוספת בנייה על גג של מבנה אופייני תיעשה בנסיגה או לחלופין תוך הפרדה ברורה בין הישן לחדש. בכל מקרה לא תותר תוספת בנייה שתעלה על 30% מנפחו הכולל של המבנה המקורי.

◀ **מבנים שנבנו בשנים 1948-1967:** בעידן העיר המחולקת נבנו שיכונים רבים בחלקה המערבי של העיר והחל מפעל שיקום השכונות. ככלל, יש לשמור מבנים המהווים ציוני-דרך בהתפתחות העיר ותולדות האדריכלות הישראלית, גם אם אינם נחשבים יצירות-פאר אדריכליות. ראוי אף לשמר סוגי דיור ארעיים של העולים שהגיעו לעיר בראשית שנות המדינה, כמו אזבסטונים או מבנים ראשונים שהוקמו עבורם בגוונים. אפשר לשפר מבנים שנבנו כשיכונים, להוסיף עליהם קומות תוך דרישה לציפויים באבן מרובעת ומסותתת. אפשר לשפר חזיתות ולאפשר תוספת תוך הפרדה ברורה בין הישן והחדש, ולא יותר מ-40% מהנפח הכולל של המבנה המקורי.

◀ **מבנים שנבנו אחרי 1967:** תנופת הבנייה בירושלים אינה פוסקת. מדי שנה מוקמים בעיר מבנים ושכונות חדשות שבחלקם ראויים להיכנס לפנתיאון השימור. רוב המבנים האלה חדשים ולא נשקפת להם כיום סכנת הרס, אך ראוי להכריז על כמה מהם כאתרים לשימור לדורות הבאים. בין אלה ניתן להזכיר מבנים כמו בית המשפט העליון, האוניברסיטה המורמונית בהר הצופים, בית מורשת בגין, בית הנשיא ואחרים.

◀ **תיעוד:** התיעוד הוא שלב הכרחי בכל תהליך של שימור מקצועי. כל בקשה לתוספת בנייה, שיפוץ, שינוי, שחזור או הריסה תחויב בתיעוד מקצועי שמטרתו לידע את המעורבים בתכנון בערכו התרבותי של האתר. התיעוד חשוב במיוחד אם מתקבלת החלטה על הריסה מלאה או חלקית של אתר. כל החלטה כזאת חייבת להתקבל על סמך תיעוד מלא ומפורט. מתכונת התיעוד והחומר המלווה את תיק התיעוד נקבעו בהנחיות מפורטות של היחידה לשימור בעיריית ירושלים.

חשיבותו התרבותית והמרקמית של האתר ודרגת שימורו ייקבעו, על בסיס תיק התיעוד, על-ידי יחידת השימור העירונית ובאישור הוועדה המקומית והוועדה המחוזית.

◀ **שינויים ותוספות:** לא יאושרו תוספות על גבי מבנים שהוקמו עד 1917. לגבי המבנים מתקופות אלה יהיה השימור מחמיר במיוחד. יותרו אך ורק תוספות מזעריות כדי לבסס את המשך קיומם ואת התאמתם לשימושים מודרניים על פי תכנית שתאושר ע"י ועדת השימור העירונית ותלווה באדריכל-שימור שימונה על ידי העירייה. לא יאושרו שינויים כל שהם בחזיתות כגון: שינוי בגודל הפתחים, גריעה או תוספת של מרפסות, סגירת מרפסות, שינוי בפרטים ובחומרי הבנייה, שינוי בגרמי המדרגות וכד'. לכל סוג של מבנה ואתר מתקופות אלו ייקבעו תקנות לטיפול הפיזי במבנים עצמם והנחיות סביבתיות במונחים של אזורי-חיץ מסביב למבנה. לגבי המבנים עצמם, ייבחנו הנפח וקנה המידה לאחר ביצוע מדידות, חתכים, ניתוח חזיתות הרחוב כולו, קביעת חומרי הבנייה וסוגי האבן, הסיתות והאיטום, וכן הנחיות מפורטות לטיפול החצר, הצמחייה והחניה. אם יהיה צורך קונסטרוקטיבי בתוספת קטנה כלשהי, היא תבוצע בחומרים תואמים בגוון, במידות ובגימור האבן החדשה בהתאם לאבן המקורית. גודל וקצב הפתחים שבתוספת יותאמו לגודל ולקצב הפתחים הקיימים. כל תוספת-בנייה תותנה בשימור ובשיקום הקיים. לאחר ביצוע השינויים המחויבים יוכרז הנכס כחייב בשימור מלא לעתיד.

◀ **פירוק, הזזה או הריסה:** ככלל לא תותר הריסה, הזזה, או פירוק והזזה של מבנים שהוקמו עד 1917. רק במקרים בודדים וחריגים, בשל שיקולי בטיחות וסכנה לחיי אדם, יותר השינוי המתבקש לפעולת הצלה. במקרה חמור של הרס נכסים לאחר תקופה זו, תותנה הפעולה בהגשת תיעוד אובייקטיבי שיאפשר ליחידת השימור ולוועדת השימור העירונית לקבוע את הערך התרבותי והמרקמי של הנכס ואז לקבוע את גורלו. יחולו הגבלות מחמירות בנושאי פירוק ובנייה מחדש, הרס חללים פנימיים ייחודיים ואופייניים, שימוש בשטחי חזיתות היסטוריות ('פסדיזם') והזזת מבנים וחזיתות. פעולות כאלו רומסות ברגל גסה את שאיפות השימור בירושלים ומוחקות את העדויות לעברה המפואר של העיר. פעולות כאלה אינן נחשבות בעולם כשימור ונוגדות את רוחן של כל האמנות הבינלאומיות הנוגעות לשימור אתרים.

◀ **שימוש חדש ותחזוקה:** כל תכנית הדנה במבנים-לשימור, חייבת לתת את דעתה על שימושים חדשים המחיים את המבנה. על התכניות לעודד שימוש חוזר במבנים ואתרים היסטוריים לפעילות ציבורית או אחרת, לרבות פעילות מסחרית, במקביל לשימור המבנים, המתחמים והחצרות הטיפוסיות. העדיפות תינתן תמיד לאתר שמתחדש ופותח את שעריו לציבור, לרווחת התושבים והמבקרים, למטרות תרבות, פנאי, לימוד, בילוי וכיו"ב. בנוסף ייקבעו תקנות ואמצעי-פיקוח עירוניים לניקוי

ולתחזוקה תקופתית של חזיתות המבנים ההיסטוריים ולסילוק תוספות, תשתיות מאולתרות, פרסומות ומתקנים פיראטיים של קווי חשמל ותקשורת, מזגני-אוור וכדומה. יותקנו תקנות מיוחדות לצורת השילוט שתותר על המבנים, כדי שחלקיו החשובים המאפיינים את המבנה לא יוסתרו

מדיניות שימור לעיר ההיסטורית

עקרונות

בגבולות העיר ההיסטורית הפנימית תינתן העדיפות בתכנון ובפיתוח לשיקולים של שימור. משמעות הדבר היא שכל תכנית בתחום זה (תכנית-מתאר, תכנית מפורטת, בנייה חדשה, תוספת-בנייה, הרחבת כביש או נושאי תנועה) תישקל לפי מידת השפעתם על שימור השכונות, המתחמים, המרקמים, המבנים, הרחובות והחלונות אל הנוף.

כל תכנית בתחום העיר ההיסטורית תוגש לבדיקת יחידת השימור וועדת השימור העירונית, גם אם אין בה התייחסות למבנים או למתחמים שהוכרו לשימור. כל הוראות השימור החלות על תכניות עירוניות שונות יהיו תקפות במרחב הנדון. רשויות התכנון ייזמו תכניות ופרויקטים מיוחדים לשימור בעיר ההיסטורית, מתוך מגמה לשמר את המרקמים שבאזור ככל האפשר.

תכנון רחובות ותחבורה

בכל עיר היסטורית יש חשיבות עליונה לתכנון התחבורה. בעיר ההיסטורית של ירושלים התכנון התחבורתי צריך להתאים עצמו לערכי השימור ולעקרונותיו, תוך התפשרות עם נושאים כמו: הרחבת כבישים, מקומות-חניה על פי תקנים, נפחי-תנועה וכד'.

העקרונות המוצעים:

- ◀ התכנון ישמור על חתכי הרחובות המקוריים;
- ◀ הכניסות אל מרחב העיר ההיסטורית יודגשו ויצוינו בבינוי נאות והולם והצירים העיקריים ייסללו בדרך מרקמית תואמת, שתכלול: כיכרות, שדרות, מבנים, שטחים ציבוריים וצמחייה מתאימה;
- ◀ עדיפות ברורה בתחומי העיר ההיסטורית תינתן לתחבורה הציבורית ולתנועת הולכי-רגל ואופניים;

- ◀ הצמתים, התאורה, ריהוט הרחוב, השילוט, גדרות הכביש והרכבת הקלה יתוכננו לנוחותם של הולכי הרגל ויעוצבו ברמה אסתטית המתאימה לאופי הבנייה בעיר הבירה;
- ◀ ברחובות סואנים במיוחד תיושם מדיניות של מיתון התחבורה הפרטית;
- ◀ צירים המשמשים כיום צירים משניים, יישארו כאלה ולא יהפכו לצירים ראשיים;
- ◀ תנועת רכב בתוך העיר ההיסטורית תכוון ותנוהל עפ"י שעות, אזורים, משתמשים ומטרת, כולל האוטובוסים של חברות התיירות;
- ◀ ייקבעו תקני-חניה מקלים למבנים היסטוריים. במקרה שלא ניתן לבנות חניה באתר לשימור, ייקבע מנגנון חוקי שיאפשר העברת החניה למקום אחר, סמוך ככל האפשר;
- ◀ תינתן עדיפות לסלילת צירי-תחבורה שיעקפו את העיר ההיסטורית, עם חניוני 'חנה וסע' בשוליה;
- ◀ כבישים פנים-עירוניים (כמו כביש מס' 1, דרך חברון ורח' יפו המערבי) יתוכננו מחדש כשדרות עם מדרכות רחבות ומוצללות.

אסתטיקה בעיר ההיסטורית

- בעיר תיירות היסטורית כירושלים יש חשיבות רבה לנושא האסתטיקה העירונית. נושא זה לוקה היום בחסר ולא פעם מתגלה העיר בכל עליבותה החזותית. ניקיון המבנים, החצרות והמרחבים הציבוריים, שלטי חוצות והכוונה, שילוט פרסומי, ריהוט הרחוב, פינות ישיבה ונוי, תחנות האוטובוסים ופחי האשפה טעונים שיפור גדול בכל רחבי העיר בכלל ובעיר ההיסטורית בפרט. לכן, מומלץ לפעול בתחומים הבאים:
- ◀ ישופרו פני העיר ומרחביה הציבוריים ע"י: שיקום רחובות, ניקוי ושיקום חזיתות, שימור וטיפוח חנויות, חידוש וטיפוח הירוק – נטיעות, פינות-ירק וגינות ציבוריות;
 - ◀ יתוקנו תקנות בדבר שילוט מתאים למרחב העיר ההיסטורית, הן לשילוט-הכוונה והן לשילוט מסחרי ותיירותי. יעשה מאמץ להפחית ככל האפשר את מספר השלטים והמפגעים במרחב העיר ההיסטורית. אלה שיוותרו כחיוניים ביותר, יעוצבו במתכונת מתאימה לערכיה של עיר היסטורית;
 - ◀ תינתן עדיפות לפיתוח המרחבים הציבוריים ולהנגשתם;

- ◀ השטחים הפתוחים יתוכננו כמערכת שתשולב עם צירי-הליכה ומרחבים ציבוריים אחרים;
- ◀ בתחומי העיר ההיסטורית ייעשה מאמץ להפחית ככל האפשר את מספר הרמזורים ושלטי ההכוונה;
- ◀ ריהוט הרחוב יעוצב על פי דגמים פרקטיים המתאימים למרקמים הירושלמיים ויועדף השימור באבן.

גובה הבנייה ופיתוח מרקמי

סוגיית גובה הבנייה מלווה את השיח התכנוני בירושלים עשרות שנים. בכל אחת מהתכניות העירוניות היתה התייחסות לנושא. תכנית האב לעיר משנת 1968 המליצה על גובה הבניינים באזורי עיר שונים, לרבות בעיר ההיסטורית. נקבעו מגבלות הגובה במרחק של 150 מ' מסביב לחומות העיר העתיקה, במע"ר הותרה בנייה של עד 12 קומות ובאזורי המגורים 6 או 8 קומות. מאוחר יותר, בעיקר כתוצאה מהמלצת תמ"א 35 לצופף את הבנייה בתוך תחומי העיר, החל עידן חדש והבנייה לגובה מאמירה ל-20 קומות ויותר בחלקים שונים בעיר.

הבנייה בעיר הפנימית תותאם לאומדן קיבולת הנשיאה של המרקם והרחובות, בכוונה לשמר ולחזק את אופיים ההיסטורי. כל בנייה חדשה תתבצע באופן מרקמי, בהתאמה לסביבה בה היא מוקמת. תינתן עדיפות לבנייה במגרשים פנויים בתוך העיר ההיסטורית על פני הריסת מבנים. תימנע בנייה שאינה מתאימה לסביבתה וחורגת בממדיה ובגובהה מן האזורים הסובבים אותה. בנוגע לכל אזורי הבנייה החדשה בעיר ההיסטורית, אופי הבנייה וסוגה ייקבע במפורש בתכניות תוך קיום עקרון התכנון המרקמי הבא להשלים, לשפר וליצור המשכיות לרקמה ההיסטורית האופיינית:

- ◀ כל יוזמה לבנייה חדשה תיבדק ע"פ התאמתה לסביבתה ההיסטורית מבחינת הנפח וקנה המידה, החומר והעיצוב וכן מבחינת זיקתה למרחב הציבורי ולנוף העירוני;
- ◀ בעיר ההיסטורית לא יאושרו איחוד וחלוקה-מחדש של חלקות, אלא באישור הוועדה המחוזית;
- ◀ בתחומי העיר ההיסטורית תינתן עדיפות לבניית מגורים ולשימושי-קרקע מגוונים ומעורבים הקשורים ומשתלבים בחיי הרחוב והשכונה;
- ◀ גובה הבנייה יוגבל בהתאם לכללים הבאים: 2-3 קומות בעיר העתיקה ובאגן החזותי שלה, למעט במקומות שאינם צופים אל החומות או נצפים מהן; 4-6 קומות בשכונות

ולאורך רחובות משניים, ובלבד שהקומה השישית תיבנה בנסיגה; 6-8 קומות לאורך הרחובות הראשיים, עם נסיגה החל מהקומה השישית. ברחובות עורקיים עם ארבעה נתיבים ויותר, הנמצאים מחוץ לאגן החזותי של העיר העתיקה, תותר בנייה גבוהה יותר לאחר בדיקת זוויות המבט מן העיר העתיקה וממקומות נוספים;

◀ ככלל, בנייה מעל לשמונה קומות לא תותר בגבולות העיר ההיסטורית הפנימית, אלא באישור הוועדה המחוזית. לעומת זאת, הבנייה לגובה תותר באזורים מרוחקים מגבולות העיר ההיסטורית, כמו בגבעת-שאול ובכניסה המערבית לעיר, אך גם שם יש לדאוג לשילובם של הבניינים במרקם הרחובות.

הוראות שימור במרקמים היסטוריים מוגדרים

תכנית השימור העירונית תגדיר את המתחמים והמרקמים המיוחדים בתחומי העיר ההיסטורית, את הרכיבים היוצרים את 'רוח המקום' בהם ועל מה יש לתת את הדעת בעת תכנון מבנים חדשים או תוספות בנייה במתחמים האמורים. ההמלצות העקרוניות הן:

◀ לא תותר הריסת מבנה, שעתוקו או פירוקו והרכבתו מחדש, בתחום מרקם היסטורי מוכרז;

◀ לפני כל דיון בבקשה להכנסת שינוי במבנה-לשימור במרקם היסטורי, יוכן עבור המבנה תיק תיעוד שיאפשר על ידי יחידת השימור במנהל התכנון העירוני;

◀ בנייה חדשה בתחומי מרקם היסטורי תיעשה באבן טבעית נסורה ומסותתת. לא תותר בנייה באבן נסורה חלקה (דמוית שיש) שפניה אינם מסותתים;

◀ רשימות השימור שברשות העירייה יוצגו בפני יזמי-בנייה בבואם לקבל מידע על מבנה או מגרש ביחידה לאינפורמציה שבמחלקת מהנדס העיר;

◀ לא יינתן היתר לבניין חדש ולא יותרו שינויים במבנה ישן בתחומי מרקם היסטורי המצוי ברשימת השימור, אלא באישור ועדת השימור העירונית והוועדה המחוזית;

◀ לא תותר הריסת חלקי הפנימיים של מבנה שנועד לשימור מלא;

◀ בנייה חדשה במגרשים פנויים בתוך מרקם היסטורי המצוי ברשימת השימור או במגרשים הריקים המצרניים לו, תותאם לבנייה המרקמית שבמתחם עצמו מבחינת הפריסה, גובה המבנים, המרווחים, גודל החלקות, סוגי האבן, כיווני הכניסות, הפתחים ומערך הרחובות. בכל מקרה לא תחרוג הבנייה החדשה מקנה המידה של הסובב אותה ולא תורשה לבטל או להפר מרקם היסטורי ותיק או להאפיל עליו.



חצר האונגרין, מאה שערים – מכלול לשימור



1931

מתוך: ספריית הקונגרס, אוסף מסמך

שכונת שערי משה, 'בתי ויטנברג' – שכונת חצר אופיינית לשימור – תצלום משנת 1931.
אושרה תכנית לתוספת 3 קומות על כל המבנים וכך יאבדו כל ערכי השימור של השכונה.

הוראות לשימור באזורים שאינם מרקמים מוגדרים בעיר ההיסטורית

◀ באזורים שאינם נכללים במרקמי השימור המוגדרים של העיר ההיסטורית, יוגבל גובה הבנייה לפי הכללים הבאים:

א. בשכונות ולאורך רחובות משניים יוגבל גובה הבנייה לארבע עד שש קומות, ובלבד שהקומה החמישית והשישית ייבנו בנסיגה;

ב. בסמוך למרקמים המוגדרים לשימור ייקבע גובה הבנייה על פי הגובה השכיח במרקם כיום, עד להכנתה של תכנית מפורטת למקום;

ג. לאורך רחובות ראשיים המשמשים עורקי-תחבורה עם ארבעה נתיבים לפחות, תותר בנייה של עד שמונה קומות, ובלבד שהקומות השביעית והשמינית ייבנו בנסיגה;

ד. בתוך גבולות העיר ההיסטורית לא תותר בנייה של מעל שמונה קומות, למעט באזורים מיוחדים שייקבעו על ידי הוועדה המחוזית;

◀ לאורך רח' יפו, דרך חברון וכביש מס' 1 תותר בנייה לגובה של עד שמונה קומות, ובלבד שאינה עומדת בסתירה למרקם או לשכונה גובלת שנקבעה לשימור. בנקודות-ציון מיוחדות, ועל פי תכנית המראה את משמעות המקום והבנייה בו, תותר בנייה גבוהה יותר באישור הוועדה המחוזית;

◀ מבנים שנבנו לפני המאה ה-19 יזכו לשחזור ולשימור עם מגבלות מחמירות, לרבות שימור חללים פנימיים, איסור שעתוק ואיסור הזזה או הריסה ובנייה-מחדש. תותר התאמת המבנה לאורח החיים העכשווי והקניית תוכן כלכלי חדש ובלבד שיעלה בקנה אחד עם כללי השימור;

◀ על מבנים שנבנו בעיר ההיסטורית מתחילת המאה ה-20 ועד למחציתה, יחולו כללי השימור בהתאם להנחיות מהנדס העיר ובהתאם לכללים שגובשו באמנות בינלאומיות שעניינן שימור;

◀ תוטל חובת תיעוד של כל בניין המצוי ברשימת השימור אותו מבקשים לשנות. התיעוד יעשה על פי ההנחיות שפרסמה מחלקת התכנון של עיריית ירושלים;

◀ לא תותר עקירת עצים בוגרים בתחומי העיר ההיסטורית. לאורך הרחובות הראשיים והפרוזדורים המוליכים אל העיר ההיסטורית יינטעו שדרות;

◀ הוועדה המחוזית, בשיתוף עם הוועדה המקומית, תקבע אילו עונשים יוטלו על מי שפוגע או הורס מבנים המיועדים לשימור במרקמים היסטוריים.



מחנה שנלר – מתחם הכולל 7 מבנים-לשימור – בסכנה למרות תכנית שימור מאושרת



נחלת אחים ובנותיה – גגות הרעפים האופייניים לשכונות הוותיקות בירושלים –
חלק מהשכונות מיועדות לשימור

הנחיות להכנת תכניות מפורטות

- ◀ תוכן תכנית מפורטת אשר תקבע הוראות בדבר איסור הריסה, טיפול במבנים מסוכנים, דרכי השיפוץ, מתכונת התייעוד, הוראות בדבר מימוש זכויות-בנייה ומגבלות בנייה, אמצעים לעידוד השימור על ידי שינוי בזכויות, העברת זכויות, חיוב בשיפוץ, הוראות להרחבת דרכים וחניה מכוח תכניות תקפות החלות על בניינים לשימור, שינויים בתכניות תקפות וביטול תכניות שלא מומשו, הנחיות סביבתיות, הנחיות בדבר שימוש בחומר הבנייה, גדרות וצמחייה וכד';
- ◀ תוכן תכנית מפורטת של כל המרקמים והבניינים לשימור, שתמייין אותם לפי חומרת השימור הנדרשת, החל במבנים שאין לשנות בהם דבר וכלה באלה שיתורו בהם שינויים ותוספות;
- ◀ ייקבעו דרישות מפורטות לשימור מבנים ודרכי-תחזוקתם;
- ◀ ייקבעו תמריצים לשימור מבנים בהליכים של היתרי-בנייה, לרבות שינויים במרווחים, קביעת התכסית, שינוי בהגדרות של חלקי המבנה ותוספת קומות באישור;
- ◀ ייקבעו תמריצים להליכים של תכניות מפורטות, לרבות העברת זכויות וקביעת התנאים במגרשים שאליהם יועברו זכויות-בנייה, תמריצים לקיצור תהליכי-שימור, תמריצי פטור או שינוי בתקני-חניה, תמריצי יעוד-קרקע עם עדיפות כלכלית ועוד.

סיכום

תכנית הפעולה וההוראות המוצעות לעיל יוצרות מערכת כלים תכנוניים-חוקיים להגנת המרחב הרגיש של העיר ההיסטורית ומרקמיה. התשריט המצורף לדו"ח זה תוחם את העיר הפנימית ומגדיר אות גבולותיה כעיר היסטורית.

העיר ההיסטורית מגדירה את התחום העירוני שעליו חלות ההגבלות שצוינו לעיל בכל הנוגע לשימור מבנים ומרקמים. בתחום האמור יש לנהוג בזהירות וברגישות הנדרשת, כפי שנוהגים במרכזים היסטוריים חשובים בעולם. אין פירושו שהעיר ההיסטורית תוקפא במצבה הנוכחי וכי יימנעו ממנה פעולות פיתוח והתחדשות. אדרבה, יש להוביל מדיניות אמיצה של פיתוח בעיר ההיסטורית, תוך שימור ונקיטת צעדים מקצועיים יצירתיים לשיקום המורשת, ליצירת אווירה עירונית תוססת וייחודית, שתטפח את רוח המקום ולכינון תחבורה ידידותית לסביבה ההיסטורית ולאדם החי והמהלך בה.

בדומה לשימור ולהתחדשות מורשת הבאואהאוס בתל-אביב, יש ליצור בירושלים קובץ תקנות לתוספות על בנייני האבן במונחים של נפח, קנה-מידה, חתכים, פרטי-בניין,

שימוש בחומרים מתאימים והנחיות סביבתיות מתאימות. במקביל, ניתן לפתח בנייה חדשה המשתלבת היטב ברחובות ובמרקמים ההיסטוריים. יש להתאים את התנועה לרחובות הישנים ולנוחות הולכי הרגל ולא להפכם לעורקי-תנועה רועשים ומזהמים. יש לתקן ולחזק את הזיקה בין חלקי העיר ההיסטורית, תוך עידוד התכנון המרקמי והימנעות מתשתיות ופרויקטים החומסים את אופייה הייחודי של ירושלים.

העיר ההיסטורית היא הגלעין של מטרופולין ירושלים כולה. יש בה פוטנציאל ליצירת איכות חיים ומשיכת תיירות רבה אל מרקמיה ושכונותיה הייחודיים, כפי שרק עיר היסטורית יכולה להציג ואין כמו העיר ההיסטורית של ירושלים להציע ערכים אלה לתושביה ולבאים בשעריה.

פרק ח': היבטים סטטוטוריים

חוק התכנון והבנייה

נושא שימור מבנים מופיע בחוק התכנון והבנייה במסגרת ההוראה להכנת תכניות-מתאר מקומיות. החוק הורחב בתיקון מס' 31 משנת 1991 (פרק ג' סימן ה'1). סעיף 76 א' שבתיקון קובע כי על תכנית לשימור אתרים יחולו הוראות התוספת הרביעית.

התוספת הרביעית לחוק

התוספת הרביעית בתיקון 31 לחוק התכנון והבנייה, מגדירה אתרים ותכניות לשימור באמצעות רשימה שכל רשות מחויבת בהכנתה, קובעת תנאים לשינויים ושימושים באתרים לשימור, מתייחסת לנושאי הפקעות ופיצויים, מורה על הקמת ועדה לשימור אתרים בכל רשות מקומית ומגדירה את תפקידיה.

אתר

אתר מוגדר "בניין או קבוצת בניינים או חלק מהם, לרבות סביבתם הקרובה, שלדעת מוסד תכנון הם בעלי חשיבות היסטורית, לאומית, אדריכלית או ארכיאולוגית".

תכנית לשימור

לפי סעיף 2 לתוספת הרביעית, דין תכנית לשימור אתרים כדין תכנית-מתאר מקומית ויכול שתוכן על ידי הוועדה המקומית או על ידי מעוניינים בכפוף לסעיף.

שינוי או שימוש באתר שנועד לשימור

בעל זכות או מחזיק באתר שיועד לשימור, הרוצה לעשות שינוי או שימוש באתר, רשאי לעשות כן רק בהתאם להוראות התכנית לשימור. בסעיף זה "שינוי" הוא כל פעולה הטעונה היתר לפי סעיף 145 לחוק, לרבות שינוי פנימי – אם כך נקבע במפורש בתכנית לשימור.

תביעת פיצויים

סעיף 8 לתוספת הרביעית קובע כי במקרה שהוועדה המקומית נתבעת לשלם פיצויים עבור נכס הכלול בתכנית לשימור לפי סעיפים 197 ו-198, והוועדה המקומית רואה כי אין לה מקור כספי למימון תביעה כאמור, היא רשאית ביוזמתה או לבקשת הרשות המקומית שבתחומה מצוי הנכס, ליזום תכנית לשינוי או לביטול התכנית לשימור בכל שלב משלבי בירור התביעה וגם לאחר פסק-דין סופי בה.

אם לא שולמו פיצויים והנכס הוחזר לייעוד שנקבע לו בתכנית שקדמה לתכנית השימור, לא תחול חובת תשלום היטל-השבחה עקב שינוי או ביטול התכנית לשימור על מי שהיה בעל זכות בנכס בעת אישור התכנית לשימור ובעת ביטולה או שינויה.

ועדה לשימור אתרים

סעיף 10 לתוספת הרביעית קובע כי כל רשות מקומית תקים ועדה לשימור אתרים, שהרכבה מפורט בחוק והוא:

- ◀ ברשות מקומית שהיא ועדה מקומית, ראש הרשות או יושב-ראש ועדת המשנה לתכנון ובנייה, לפי סעיף 18 לחוק;
- ◀ שלושה חברים של מועצת הרשות שתבחר הרשות;
- ◀ עובד הרשות הבקי בענייני תכנון ובנייה שמינה ראש הרשות;
- ◀ מי שמצוי בנושא שימור מבנים ואתרי התיישבות, אשר ייקבע בידי מועצת הרשות ויהיה בעל דעה מייעצת. בירושלים שלושה משקיפים: רכז ירושלים במועצה לשימור אתרים, ארכיאולוג המחוז ויועץ ראש העיר.

סעיף 11 קובע כי לכל דיון בוועדה לשימור אתרים יוזמנו מהנדס הרשות המקומית ומתכנן המחוז שבתחומו פועלת הוועדה, או נציגיהם.

רשימת אתרים לשימור

בסעיף 12 לתוספת הרביעית נקבע כדלקמן:

- ◀ ועדה לשימור אתרים תכין, תוך תקופה של שנתיים מיום הקמתה, רשימה של אתרים הנמצאים בתחומה, שלדעתה ראוי לשמורם;

◀ ברשימת האתרים יפורטו הטעמים לכך שהאתר ראוי לשימור, באיזו מידה ניתן לפתח את האתר, פרטי הבעלים של האתר ובעלי-זכויות אחרים בו ופרטים אחרים ככל שתמצא הוועדה לשימור אתרים לנכון;

◀ רשימת האתרים תשמש את הוועדה לשימור אתרים ואת מוסדות התכנון;

◀ הוועדה לשימור אתרים רשאית בכל עת לשנות את רשימת האתרים;

◀ הוראות סימן ו' בפרק ב' לחוק יחולו על הוועדה לשימור אתרים כאילו היתה מוסד תכנון, בשינויים המחויבים.

יש לציין כי מעמדה של רשימת האתרים הוא הצהרתי בלבד ונועד לסייע למוסדות התכנון והבנייה, אך אין רשימת האתרים מחייבת מוסדות אלה.

ייעוץ למועצת הרשות

תפקיד נוסף של הוועדה לפי סעיף 13 של התוספת הוא לייעץ למועצת הרשות ולוועדה המקומית בכל עניין הנוגע לשימורם של אתרים וכן היא רשאית לייעץ לוועדה המחוזית אם התבקשה על ידה לעשות כן.

לפי סעיף 14 בתוספת, לוועדה לשימור ניתנו סמכויות לדרוש מן הבעלים של אתר שהוכרז לשימור, לבצע עבודות אחזקה באתר ואם הוא לא נענה היא רשאית לבצען תחתיו.

חוק העתיקות

חוק העתיקות התשל"ח-1978 מגדיר בסעיף 1 מהי 'עתיקה'. סעיף קטן (1) קובע כי עתיקה היא נכס, בין תלוש בין מחובר, שנעשה בידי אדם לפני שנת 1700, לרבות דבר שהוסף לו לאחר מכן והוא חלק בלתי נפרד ממנו. סעיף קטן (2) מוסיף כי עתיקה היא גם נכס שנעשה בידי אדם החל משנת 1700 והוא בעל ערך היסטורי והשר הכריז שהוא עתיקה.

בירושלים יש כ-2,500 אתרים שהוכרזו אתרי-עתיקות, מהם כ-600 בעיר העתיקה. לפי חוק רשות העתיקות התשמ"ט-1989, מונתה רשות העתיקות לטפל בכל ענייני העתיקות.

חוק התכנון והבנייה קבע נוהלי עבודה וחויבים בכל הנוגע לאתרי-שימור, אך לא קבע מנגנונים כלכליים ליישומם של החוק וסיוע לרשויות המקומיות לשאת בנטל השימור.

המצב הסטטוטורי בירושלים

למרות התיקון הרביעי לחוק התכנון והבנייה, הדן בשימור אתרים (תיקון 31) שעיקרו הקמת ועדת שימור והכנת רשימת אתרים לשימור אשר צריכה להסתיים תוך שנתיים, טרם הושלמה בניית רשימת השימור בעיר. רשימה כזאת הוכנה לראשונה בשנים 1966-1968 ופורסמה בתכנית האב לירושלים 1968. הרשימה כללה כ-1,100 אתרים. הרשימה עודכנה בשנות ה-90 והיא כוללת כיום כ-3,000 אתרים. מאמץ שנעשה בשנים 2009-2011 להשלמת הרשימה, כלל מספר שכונות עירוניות ונעשה על ידי צוותים מקצועיים ששכרה העירייה, אך לא כלל את כל שכונותיה של ירושלים. שכונות שנכללו בסקר האחרון הן: מורשה, מאה-שערים ובנותיה, זיכרון-משה והאזורים סביבה, רחובות הבוכרים ושכונת כרם-אברהם, בית וגן, תלפיות, ומקור-חיים, המע"ר המזרחי ועין-כרם. בנוסף נערכו ביוזמת העירייה תכניות לשכונות רבות אחרות ובמסגרתן נקבעו האתרים הראויים לשימור: ברחביה, בית הכרם, המושבות וקטמון והמע"ר החרדי. כמו כן נעשתה עבודה מפורטת לגבי כל האתרים לשימור בעיר העתיקה על ידי רשות העתיקות וצוות תכנון לעיר העתיקה שפעל ביוזמת הרל"י. כיום יש כיסוי כמעט מושלם לכל השכונות בתחומי העיר ההיסטורית ובשכונות האחרות בעיר ורשימות השימור כמעט שהושלמו.

לכל הרשימות הללו אין מעמד סטטוטורי והעירייה, למרות בקשות חוזרות ונשנות של המועצה לשימור אתרים, אינה ממהרת לאשרר את הרשימות. מאז הוכנה הרשימה הראשונה נהרסו בעיר עשרות מבנים, שהבולטים בהם היו טליתא-קומי, בית הדגל, בית-בסן, בית-פונר, בית-רופין, בית-קלוזנר, בית הקונסוליה הצרפתית לשעבר, חזית שכונת אבו-בסל ורבים אחרים. למאות בתים שהוגדרו כבתים אופייניים בשכונות בקעה, תלפיות, בית הכרם, רחביה והמושבות נוספו קומות ואגפים ששינו את אופי המבנים והם חדלו מלאפיין את שכונתם ואת התקופה בה נבנו.

תכניות-שימור מאושרות

יש בעיר מספר תכניות ייעודיות לשימור, רובן משנות ה-80:

◀ תכנית מס' **2097** שאושרה בשנת 1984, הקובעת 110 אתרים-לשימור בעלי ערך היסטורי, דתי, ארכיטקטוני ואסתטי, אשר לרוב משמשים מוסדות ציבור, כמו: ספרית-שוקן, בית-שוקן, הדואר המרכזי, בית-מחניים, הכנסייה הרוסית, חצר המוסדות הלאומיים ועוד. הכללתם בתכנית נבעה מההנחה שהמוסדות לא יתנגדו לשמירה על המבנים החשובים. למרות זאת התנהל מאבק ציבורי קשה לשמירה על בית שוקן שנמכר ליזם פרטי.

◀ תכנית מס' 3423 שאושרה בשנת 1989 קובעת 45 מתחמים ומבנים בעלי ערך אדריכלי או היסטורי הראויים לשימור כמו: משכנות-שאננים, ימין-משה, מתחם-שנלר, ארמון הנציב ועוד.

בנוסף קיימות בעיר תכניות שימור נקודתיות שהוכנו מאז תחילת שנות ה-70 כמו: מתחם ביה"ס האנגליקני ברח' הנביאים (תב"ע 4069), מתחם המושבה הגרמנית (תב"ע 2878) ושכונת נחלת-שבעה (תב"ע 2422).

בנוסף לתכניות השימור הייעודיות המאושרות, קיימות תכניות מפורטות רבות לשכונות בעיר הראויות לשימור: השכונה האתיופית, רחביה, בקעה, בית הכרם, קריית-משה ושכונות נוספות במזרח העיר ובמערבה.

יש לציין כי המידע הנוגע למכלולים, אתרים ושכונות לשימור בעיר, מוכר היטב לרשויות התכנון ובמרבית המקרים הן משתדלות לשמור על האתרים בהתאם להמלצות הדרגים המקצועיים, אך הנושאים של זכויות-בנייה מוקנות וחוסר משאבים מונעים טיפול אפקטיבי בנושא. כך נוצרו בעיר בעיות קשות לגבי אתרים ספציפיים כמו: מתחם-שנלר, בית-שוקן, בית-פרומין, תחנת הרכבת הישנה ואתרים אחרים שבחלקם עמדו בסכנת כליה. בשנים האחרונות החל טיפול במרבית המתחמים האלה והם נמצאים בתהליכי שיקום ושימור.

בירושלים פועלים גופים ציבוריים שנושא השימור משמש נר לרגליהם. המועצה לשימור אתרי מורשת והחברה להגנת הטבע עומדים בראש גופים אלה וכמו כן אגודת האדריכלים, המנהלים השכונתיים והציבור הרחב שמבין את חשיבות הנושא לעיר. ממשלת ישראל הקימה גם גוף רשמי מתוקצב ומנגנון לשימור אתרי-מורשת בארץ כולה במשרד ראש הממשלה, מתוך הבנת חשיבות הנושא לדור הזה ולדורות הבאים. היחידה פועלת נמרצות לקידום הנושא וקוצרת הצלחות לא מעטות.



עמק רפאים 48 – מבנה-לשימור המצוי במאבק של שנים לשימורו



הדמיה של תוספת הבנייה (הרס המבנה, הזנתו ותוספת 3 קומות מעליו).
האם לזה ייקרא שימור?

פרק ט': מדיניות-ביניים של הוועדה המחוזית לעניין שימור העיר ההיסטורית

מאחר שתכנית המתאר העירונית טרם אושרה, לרבות פרק השימור, ראתה הוועדה המחוזית צורך להכין מסמך-מדיניות זמני לטיפול בנושא השימור בירושלים, עד שתוכן מדיניות כוללת לשימור לעיר כולה. להלן המסמך המשמש כיום כלי להכוונת השימור בעיר.

אזור א' – הגרעין ההיסטורי

הליבות ההיסטוריות של המרקמים ייועדו לשימור מחמיר. לא תתאפשר בהן תוספת אחוזי בנייה וקומות מעבר לזכויות הקיימות ולא תותר הריסת מבנים. הבינוי יהיה מוקפד על פי הנחיות סעיף 10 בתב"ע 2878, 2154 וסעיף 14 בתב"ע 3137.

אזור ב' – תוספת מתונה

גובה מקסימלי, כולל מתקני גג, איסור הבלטת חדר עלייה לגג וחדר-מעלית		אחוזי בנייה כוללים (עיקרי ושירות על-קרקעי)		תכסית מקסימלית	גודל מגרש נטו במ"ר
5 קומות	4 קומות	5 קומות	4 קומות		
16.5 מ'	13.5 מ' במבנה בעל גג-רעפים היסטורי גובה זה מתייחס למרזב. שיפוע הגג לא יעלה על 30%.	125%	110%	30%	עד 500 מ"ר
		135%	115%	33%	501-600 מ"ר
		145%	120%	35%	601-700 מ"ר
		155%	135%	37%	701-1,000 מ"ר
		170%	150%	40%	1,001 מ"ר ומעלה

אזור ג' – עיבוי וחידוש עירוני

גובה מקסימלי כולל מתקני-גג, איסור הבלטת חדר עלייה לגג וחדר-מעלית		אחוזי-בנייה כוללים (עיקרי ושירות על-קרקעי)		תכסית מקסימלית	גודל מגרש נטו במ"ר
6 קומות	5 קומות	6 קומות	5 קומות		
19 מ'	16.5	165%	145%	33%	עד 500 מ"ר
		175%	155%	35%	501-600 מ"ר
		185%	165%	37%	601-700 מ"ר
		210%	180%	40%	701-1,000 מ"ר
		225%	195%	45%	1,001 מ"ר ומעלה

ישנם מקרים בהם לא יתאפשר מימוש של נפחי הבנייה על פי הטבלה המוצעת. בכל מקרה של סתירה בין נפח הבנייה שנקבע על פי מס' הקומות והתכסית לבין זכויות הבנייה המרביות, יגברו ההוראות המחמירות יותר.

אזור ד' – מחוץ לעיר ההיסטורית

השטחים הנמצאים מחוץ לגבולות העיר ההיסטורית יוצאו ממדיניות הביניים וימשיכו לחול עליהם בשלב זה, עד לגיבוש התכנית, עקרונות הבינוי שנקבעו בתכנית המתאר מחוץ לעיר ההיסטורית.

הנחיות נוספות משותפות לאזורים ב' ו-ג'

◀ **שיוך המגרש לעמודה בטבלה, ייעשה לפי פרמטר של רוחב רחוב וקו-בניין קדמי.**
כשהמרחק בין ציר הדרך לקו הבניין הקדמי הוא 10 מ' ומעלה, ניתן לאפשר את הקומה הגבוהה והאחוזים הגבוהים לאותו אזור;

◀ **אחוזי-בנייה כוללים** את כל שטחי הבנייה שבתחום המעטפת. לא תתאפשר תוספת שטחים מעבר לכך;

- ◀ **תכסית ברוטו** – תוספת של עד 15% לתכסית המקסימלית לכל מגרש (הכוללת חניה על-קרקעית, רמפות חניה, ביתן מעלית, מבני-עזר קיימים בלבד, מתקנים בחצר, חצרות אנגליות וכד');
 - ◀ **תכסית תת-קרקעית** – הגבלות של קווי-בניין תת-קרקעיים ותכסית שלא תעלה על 60%;
 - ◀ **קווי-בניין על-קרקעי** – קדמי 6 מ', אחורי 5 מ', צדי 4 מ';
 - ◀ **קו-בניין תת-קרקעי** – קדמי על פי העל-קרקעי. אחורי ו/או צדי – קו בניין 0 ובלבד שלפחות 50% מהשטחים בחלקה שנמצאים מחוץ לקווי הבניין המרביים העיליים יהיו שטחי מילוי של אדמה, ללא בנייה תת-קרקעית מתחתיהם. יתרת השטח הפנוי מבנייה שעליו תקרת החניון, תכוסה במצע גנני בעובי 50 ס"מ לפחות מעל פני תקרת הבטון;
 - ◀ **גמישות לשימור** – במגרשים בהם קיימים מבנים אופייניים תתאפשר גמישות, באישור מהנדס העיר לגבי מיקום התוספות באופן שבו תהיה פגיעה מינימלית בשימור המבנה הקיים. הגמישות תתייחס לקווי הבניין;
 - ◀ בבניוי קיים (בפועל או בהיתר) אשר חורג מהתכסיות המקסימליות (נטו, ברוטו ותת-קרקעית), תיבחן התכנית לאור החריגה, באופן שלא תיווצר פגיעה במרקם הקיים;
 - ◀ **שמירה על תכסית** – בתוספת למבנה קיים תינתן עדיפות לשמירה על הקונטור והתכסית הקיימת;
 - ◀ **מצוינות אדריכלית** – בשל הערכים האדריכליים הגבוהים בשכונה ובשל הרגישות לנושא זה, ייתוסף קריטריון של מצוינות אדריכלית ושפה אדריכלית לתכניות שיוגשו בשכונה;
 - ◀ **עצים** – שמירת מרחק מינימלי מעצים-לשימור, של לפחות 1.5 מ' וליווי אגרונום;
 - ◀ **תוספת קומות** למבנה רב-קומות תהיה בגובה דומה, ככל שיעמוד במגבלות גובה הבנייה;
 - ◀ לא יותר שינוי במפלס הקיים של הכניסה הקובעת, למעט במגרשים ריקים לשם יצירת חניה תת-קרקעית בלבד;

- ◀ **בחינת תב"עות** – תכניות נקודתיות במושבות יועברו לבחינה של צוות התכנון;
- ◀ **תמהיל יח"ד** – שטח ממוצע של יח"ד בכל תכנית יהיה 120 מ"ר מרבי. בנוסף, בכל תכנית 20% מהדירות יהיו בגודל של עד 80 מ"ר מרבי;
- ◀ **תמ"א 38** – כל תכנית לתוספת בינוי תחויב בחיזוק המבנה בהתאם להוראות ס' 6.3 לתמ"א 38 ובהתאם לתקן המחייב. תוספת הזכויות לא תינתן באופן מצטבר. הזכויות המקסימליות למגרש יינתנו על פי המדיניות לשכונה.

מבנים אופייניים:

- ◀ לא תתאפשר הריסת מבנים שהוגדרו כמבנים אופייניים, בכל הקטגוריות וכולל אלה שאותרו כאופייניים במסגרת מדיניות הביניים;
- ◀ תוספת על מבנה אופייני לא תעלה על שתי קומות מעל לבינוי הקיים וגובה הבניין האופייני לאחר תוספת הקומות לא יעלה על ארבע קומות;
- ◀ תוספת הבינוי תהיה על גבי המבנה הקיים, עם אפשרות לשינויים מינימליים בלבד במבנה האופייני או לשם התחברות למבנה חדש (במגבלות התכסית ובמגבלת התחברות של עד 25% מקונטור המבנה הקיים);
- ◀ תוספת יח"ד למבנים אופייניים תהיה פטורה מתוספת מקומות-חניה על פי תב"ע 5166 ב'.

גובה גדרות:

- יש לשמור על הגדר הקיימת; גובה גדר לא יעלה על 120 ס"מ והיא תהיה חלק מנתוני תיק התיעוד.

חניה:

- ◀ בתקופת מדיניות הביניים ההתייחסות לנושא החניה היא על פי מדיניות החניה הכללית של הוועדה, על פי תב"ע 5166 ב';
- ◀ בחלקה בה יוקם בניין חדש, חלה חובה על הקמת חניון תת-קרקעי. תתאפשר חניה עודפת אשר תשמש מבנים אחרים. שטחי הבנייה עבור החניה העודפת יהיו שטחי

בנייה עיקריים שיינתנו מעבר לאחוזי הבנייה הקבועים במדיניות. בשטחי-בנייה אלה לא ניתן יהיה לעשות כל שימוש אחר וכן לא ניתן יהיה להעבירם אל מעל הקרקע. סטייה מהוראה זו תהא סטייה ניכרת;

◀ חניה משותפת – לא יתאפשר בניוי הכולל איחוד חלקות. עם זאת, מספר חלקות יכולות להשתמש בחניה תת-קרקעית משותפת ורמפת ירידה לחניה יכולה לשמש מספר חלקות;

◀ בתכניות פינוי-בינוי תיבחן האפשרות לתוספת של חניון ציבורי.

הריסה:

בתקופת מדיניות הביניים לא יסומן מבנה להריסה. במקרים יוצאי-דופן, ובלבד שמדובר בבקשה להריסת מבנה שלא נועד לשימור ולא הוגדר מבנה אופייני, תתאפשר הריסת מבנה, ובתנאי שהדבר אושר בוועדת-שימור עירונית ובתנאי שהוועדה המחוזית קיימה דיון הנוגע, בין היתר, לנושאים הבאים:

◀ שימור המבנה אל מול הריסה במונחים של ציפוף והתחדשות עירונית;

◀ ערכו של המבנה מבחינה אדריכלית כמבטא ערך חברתי/תרבותי/היסטורי/דתי או מצוינות אדריכלית;

◀ מצבו הפיזי של המבנה והיותו חלק ממרקם חי ופעיל בשכונה;

◀ ייחודיות המבנה;

◀ התועלת העירונית והשכונתית שבהריסה.

רח' עמק-רפאים:

תכניות העוסקות ברחוב עמק רפאים יוגשו בהתאם לחתך שמהווה נספח למדיניות הביניים.

זליגת מסחר:

במסגרת התכניות שיוגשו, תבחן הוועדה את הפגיעה האפשרית של זליגת השימושים המסחריים אל הרחובות השכונתיים הפנימיים, במטרה לרכז את שימושי המסחר ברחובות הראשיים בשכונה.

הוועדה פונה אל אדריכל העיר בבקשה לקדם תכנון מפורט לרחוב עמק-רפאים, הכולל, בין היתר, התייחסות לנושא סגירות החורף ברחוב.

רח' חזקיהו המלך:

הרחוב בעל פוטנציאל להפוך לציר ציבורי מרכזי של המרחב. תכניות שיוגשו יביאו בחשבון את האפשרות להרחבת הדרך לשימוש ציבורי (הולכי-רגל ורוכבי-אופניים) ויבטיחו שלא ייפגעו הערכים האדריכליים והשימוריים הקיימים בו.

סעיפים 77,78:

מוצע כי הוועדה המקומית תשקול את האפשרות לבקש מהוועדה המחוזית לפרסם הודעה על הכנת תכנית ועל הגבלת הוצאת היתרי-בנייה בהתאם לסעיפים 77, 78 לחוק התכנון והבנייה.

ניוד זכויות:

באזור המושבות קיים ריכוז מבנים בעלי אופי שימורי ונפח-בנייה קטן. חלק ממבנים אלה הם זיכרון לתקופה היסטורית ומהווים את רוח המקום. מתוך קבוצה גדולה יחסית של מבנים היסטוריים אותרו מספר מבנים ייחודיים שיש חשיבות גבוהה לשמורם במצבם הנוכחי. מבנים אלה נקבעו לשימור מלא. בכדי לאפשר שימורם של מבנים אלה, תשקול הוועדה אפשרות של ניוד זכויות קיימות למגרשים אחרים בתחום התכנית.

הנחיות כלליות להגשת תכניות:

- ◀ כל הכללים של עיר היסטורית – תיק תיעוד, חתכי-רחוב;
- ◀ תכנית פיתוח למגרש תאפשר בחינה של שימור צמחיית המגרש וסביבתו המידית;
- ◀ במבנים אופייניים – חלופות המציגות תוספת על המבנה הקיים ותוספת במגרש.



רחוב חולדה הנביאה – מתחם לשימור בשכונת מורשה



אכסניית נוטרדאם – אתר לשימור (באדיבות אדריכל דרור סולר)



תחנת הרכבת העות'מנית בירושלים – לפני פעולות השימור



תחנת הרכבת העות'מנית בירושלים – אחרי פעולות השימור

נספחים

נספח א: הנחיות להכנת תיק תיעוד למבנה - לשימור

מטרתו של תיק התיעוד לתעד בכתובים, בצילומים ובתשריטים את מצבו הכולל של האתר לשימור. התיעוד משמש לשימור אופיו של האתר על כל פרטיו במקרה של שיפוץ או שינוי במבנה. תיק התיעוד צריך לבטא נאמנה את כל הפרטים הידועים על האתר, לרבות ההיסטוריה שלו, האישים הקשורים בו, פרטי המבנה וההתייחסות למרחב סביבו.

התיק יכלול את הרכיבים הבאים:

פרטים מזהים: מיקום, שכונה, כתובת, נקודת ציון, תב"ע בתוקף, גבולות, גוש, חלקה, שטח חלקה, תכניות חלות, הימצאות ברשימת השימור העירונית, שנת הקמה, בעלות, תיאור המבנה ותצלומים מכוונים שונים.

ההיבט ההיסטורי: צילומים ארכיוניים של המבנה המקורי, תצלומי אוויר מתקופות שונות, מפות היסטוריות של השכונה, סקירה מילולית על חשיבותו של האתר וסביבתו, מסמכים שונים הנוגעים לאתר, האנשים הקשורים לאתר ומשמעותם בחיי העיר, האדריכל של המבנה המקורי ואם היו שינויים במבנה, תאריכי שינוי במבנה אם היו כאלה, ייעוד מקורי ושימושים עכשוויים.

תיעוד צילומי יכלול: האתר וסביבתו כיום, חזיתות, גגות, פרטי בניין חיצוניים כמו פרטי אבן, פתחים, סורגים וכד' ופרטי בניין פנימיים: ריצוף, מדרגות, מעקות, ספי חלונות, ציורי קיר, קישוטי אבן, סביבת הבניין, החצר, הצמחייה, שבילים וגדרות.

תכניות: מדידת כל הפרטים האדריכליים, רוחב וגובה מבנים בחתכים, מיקום פתחים מדויק באמצעות מידות מרחק אופקיות ואנכיות בין הפתחים, סוגי תריסים, אורנמנטיקה ייחודית.

פרטים ארכיטקטוניים: פרטי אבן וסיתות, קרניזים, כרכובים, קורות קונסטרוקציה, משקופים, עמודים, זיזים במרפסות, פרטי פרזול של מעקות, סורגים, וגדרות, ריצופים, פרטי נגרות של משקופים, חלונות, דלתות, קורות עץ, ארגזי רוח, ציורי קיר.

טכנולוגיה: סכמה סטטית של המבנה, יסודות, תקרות, גג, מרפסות, חלקים טרומיים, אלמנטים דקורטיביים, חומרי גמר (חוץ ופנים).

מצב פיסי: מצב הנדסי קיים, סדקים פעילים, שקיעות, לחות, מצב חומרים – הכל בחתימת קונסטרוקטור.

ניתוח חשיבות אדריכלית ואחרת: ערך אורבני, ערך אדריכלי, ערך סביבתי, ערך היסטורי וחברתי.

תיעוד היסטורי: סיפור המעשה הנוגע למבנה בקונטקסט שכונתי ועירוני.

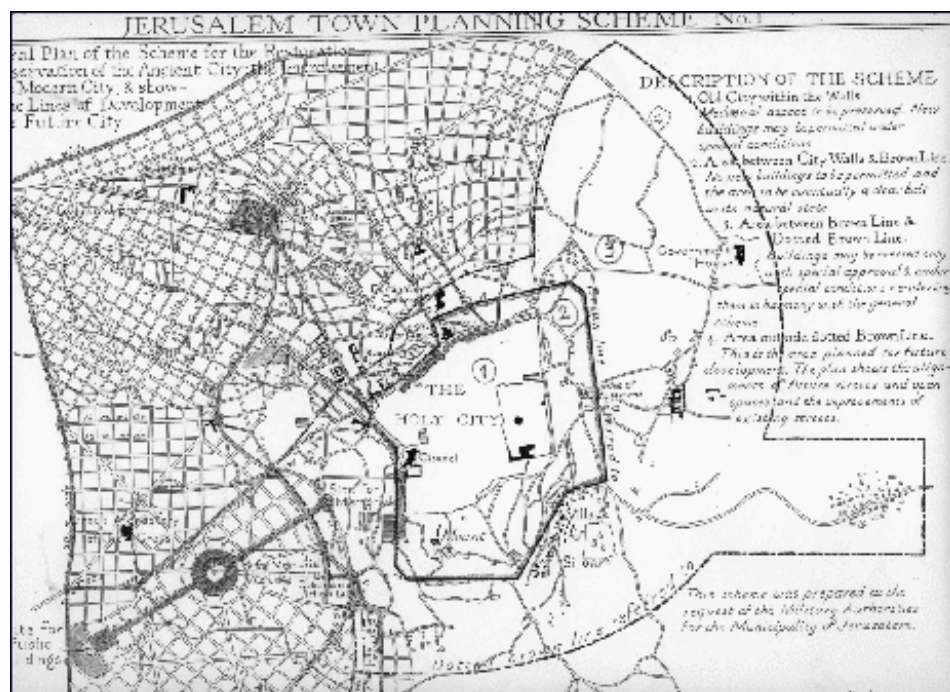
המלצות ופתרונות לשימור.

מקורות.

נספח ב: השימור בתכניות אב ומתאר לירושלים

תכנית מקלין 1918

הגנה על העיר העתיקה ע"י רצועות ירק סביבה, שימור הבנייה המדיאבלית, מניעת בנייה ללא היתר מהמושל, מגבלות בנייה באגן הסובב את העיר העתיקה ממזרח.



תכנית ראו 1948

לראשונה, שימור של שכונות שלמות – המושבה הגרמנית, מאה שערים, אבו טור, הבוכרים, השכונה האתיופית, המושבה האמריקאית, עין כרם וליפתא.



תכנית האב – 1968, א. השמשוני, יש שביד, צ. השמשוני

הרחבת תחומי השימור לשכונות רבות בעיר ולכפרים הערביים שבתחומי העיר – ליפתא, מלחה, עין כרם, סילואן, המושבה הגרמנית, מאה שערים ובנותיה, הבוכרים, החבשים, ימין משה, אוהל משה, מזכרת משה, זכרון משה ועוד. הכנת כרטסת שימור ל-1,100 אתרים בנויים בעיר.



נספח ג: אמנות בינלאומיות

שורה ארוכה של אמנות בין-לאומיות מנסה לקבוע את החשיבות של שימור אתרי מורשת ותרבות בעולם. רוב האמנות משמשות מעין מדריך או מסמך-הבנות לנושאי השימור, בבחינת קווים מנחים. יש אמנות שהמדינה חתומה עליהן והן מחייבות יותר את מוסדות התכנון במימושו. רוב האמנות הן מסמכים אתיים המקובלים על אנשי המקצוע העוסקים בשימור. אמנות אלו הן בסיס להסכמות שמתקבלות, מפעם לפעם, בנושאים שונים בפורומים בין-לאומיים.

להלן כמה מן האמנות החשובות:

1. אמנת ונציה (1964)

האמנה נכתבה בעיקר ע"י מומחי-שימור אירופיים והיא נחשבת אבן-יסוד בשימור המודרני. היא אמנם לא האמנה המוקדמת ביותר, אך היא מסכמת את המקובל בזמנה, את הכתוב באמנות חשובות קודמות (אמנת אתונה) ואת הניסיון שנצבר לאחר מלחמת העולם השנייה. הסיבה העיקרית להכנת אמנה זו היתה פעולות שימור-שחזור מסיביות שנעשו לאחר חורבן ערים גדולות במלחמת העולם השנייה. שחזור העיר ורשה היה למעשה הגורם העיקרי. האמנה נחשבת לעתים ל'אירופית' מדי בגישתה ולכן נכתבו בהמשך אמנות מקומיות. עם זאת היא נותרה רלוונטית וקביעותיה מקובלות על קהילת השימור, הן מן הצד התיאורטי והן המעשי. האמנה נחתמה בשנת 1964 ברומא על ידי נציגים מ-16 מדינות והיא שימשה בסיס לאמנות נוספות שהרחיבה בהתאם לתובנות שגובשו: נארה (1987) ובורה (1999).

הרקע לאמנה

המונומנטים ההיסטוריים של העמים, לדורותיהם, אשר שרדו עד ימינו כעדות חיה של מסורות עתיקות-יומין, נושאים עמם מסר מימים עברו. מודעותם של בני האדם לכלליותם של ערכים אנושיים הולכת וגדלה והם רואים במונומנטים העתיקים מורשת משותפת. האחריות המשותפת להגן עליהם, למען הדורות הבאים, מקובלת על כולם. חובתנו היא להעבירם הלאה במלוא עושרם ומקוריותם.

הכרח הוא כי בעניין העקרונות המנחים את השימור והשיקום של מבנים עתיקים, תתקיים תמימות דעים, הם ינוסחו על בסיס בין-לאומי וכל אחת מן המדינות תהיה אחראית ליישום התכנית במסגרת תרבותה ומסורותיה.

בשעה שהגדירה עקרונות-יסוד אלה לראשונה, תרמה הצהרת אתונה משנת 1931 ליצירתה של תנועה בינלאומית מרחיקת-לכת, אשר קיבלה צורה מוחשית בדמות מסמכים בינלאומיים בפעולותיהם של איקו"ם (ICOM) ושל אונסק"ו (UNESCO) ובהקמת המרכז הבינלאומי לחקר השימור והשיקום של נכסי תרבות ע"י אונסק"ו. מודעות גוברת והולכת ומחקר ביקורתי הביאו לעיסוק בבעיות שהפכו מורכבות ומגוונות יותר ויותר. הגיעה העת לבחון את ההצהרה מחדש כדי לערוך בדיקה מחודשת של העקרונות הנוגעים בדבר ולהרחיב את היקפה לכדי מסמך חדש.

תוכן האמנה

הגדרות:

סעיף 1: המושג 'מונומנט היסטורי' חובק לא רק יצירה אדריכלית בודדת אלא גם את הסביבה העירונית או הכפרית שבה מצויות העדויות לתרבות מסוימת, להתפתחות בעלת ייחוד או למאורע היסטורי. הדבר נוגע לא רק ליצירות אמנות חשובות, אלא גם ליצירות צנועות יותר מן העבר, אשר רכשו ייחוד תרבותי עם חלוף השנים.

סעיף 2: שימורם ושיקומם של מונומנטים צריך להסתייע בכל המדעים והטכניקות שיש בהם כדי לתרום ללימוד ולשמירת המורשת האדריכלית.

מטרה:

סעיף 3: הכוונה בשימור ובשיקום מונומנטים היא שמירתם כעדות היסטורית לא פחות מאשר כיצירות אמנות.

שימור:

סעיף 4: הכרח הוא כי שימורם של מונומנטים ייעשה על בסיס של קבע.

סעיף 5: עשיית שימוש במונומנטים למטרה חברתית שימושית כלשהי, מקלה על שימורם. שימוש שכזה הוא אפוא רצוי, אך אל לו לשנות את המתווה או את עיטוריו של הבניין. רק במסגרת תחומים אלה יש לראות עשיית התאמות המתבקשות מתוך שינויי התפקוד הצפויים ולהתיר את עשייתן.

סעיף 6: שימורו של מונומנט משמעותו שימורה של סביבה שאינה חורגת ממידתה. בכל מקום שהסביבה המסורתית קיימת, יש לשמרה. אין להתיר כל בנייה מחודשת, הריסה או שינויים שיש בהם כדי לשנות את היחסים שבין מאסה לבין גוון.

סעיף 7: מונומנט אינו בר-הפרדה מן ההיסטוריה אשר לה היה עד ולא מן הסביבה שבה הוא מצוי. אין להתיר העתקתו של מונומנט בשלמותו או בחלקו, אלא אם שמירתו של המונומנט מחייבת זאת או במקום שהדבר מוצדק על פי אינטרסים לאומיים ובינלאומיים בעלי חשיבות יתרה.

סעיף 8: פרטי פיסול, ציור או עיטור המהווים חלק בלתי-נפרד מן המונומנט, ניתנים להסרה ממנו רק אם זהו האמצעי היחיד העשוי להבטיח את שימורם.

שיקום:

סעיף 9: תהליך השיקום הוא פעולה בדרגת התמחות גבוהה. מטרתו לשמר ולחשוף את הערכים האסתטיים וההיסטוריים שבמונומנט והוא מבוסס על התייחסות לחומרים מקוריים ותעודות אותנטיות. עליו להסתייג במקום שבו מתחילה ההשערה, ובמקרה זה על כל פעולה נוספת שיש בה הכרח להיות נבדלת מן המכלול האדריכלי ועליה לשאת תו-היכר בן הזמן. בכל מקרה יש להקדים לשיקום ויש לערוך אחריו מחקר ארכיאולוגי והיסטורי של המונומנט.

סעיף 10: במקום שמוכח כי טכניקות מסורתיות אינן מתאימות, ניתן לייצב מונומנט על ידי שימוש בטכניקות מודרניות לשימור ולבניין אשר תועלתן הוצגה באמצעות נתונים מדעיים והוכחה על פי הניסיון.

סעיף 11: יש לכבד את תרומתן הקיימת של כל התקופות למבנהו של מונומנט, שכן אחידות הסגנון אינה מטרתו של השימור. בשעה שבניין כולל עבודות מרובדות מתקופות שונות, הרי שחשיפת המצב התחתון עשויה להיות מוצדקת רק בנסיבות יוצאות-דופן, וכן כאשר החלק המוסר הוא בעל עניין מועט, ואילו החומר הנחשף הוא בעל ערך היסטורי, ארכיאולוגי או אסתטי רב, ומצב שימורו טוב דיו כדי להצדיק את הפעולה. הערכת חשיבותם של המרכיבים הנדונים וההחלטה בדבר החלק שניתן להשחתה אינה יכולה להיות של האדם הבודד המופקד על ביצוע העבודה לבדו.

סעיף 12: השלמתם של חלקים חסרים חייבת להשתלב באופן הרמוני עם השלם, אך בו בזמן ניתנת להבחנה מן המקור כך שהשיקום לא יזייף את העדות האמנותית או ההיסטורית.

סעיף 13: אין להתיר תוספות, למעט אם אינן גורעות מן החלקים המעניינים של המבנה, מסביבתו המסורתית, מאיזונו כיצירה ומיחסו לסביבתו.

אתרים היסטוריים:

סעיף 14: על אתרי המונומנטים להיות יעד לתשומת-לב מיוחדת לשם שמירת שלמותם וכדי להבטיח את היותם פנויים ומוצגים בדרך נאותה. על פעולות השימור והשיקום הנעשות במקומות שכאלה להיות מודרכות על ידי העקרונות שנקבעו בסעיפים שלעיל.

חפירות:

סעיף 15: חפירות יש לערוך בהתאם לתקנים מדעיים ובהתאם להמלצה המגדירה עקרונות בינלאומיים שיש ליישם במקרה של חפירות ארכאולוגיות, כפי שנתקבלו על ידי אונסק"ו בשנת 1956. אתרי עתיקות יש לתחזק, ויש לנקוט צעדים ההכרחיים לשימור בר-קיימא ולהגנה על פרטים אדריכליים ועל ממצאים שנתגלו. יתר על כן, יש לנקוט כל צעד היכול להביא להבנתו של המונומנט ולחשיפתו מבלי לעוות, בכל זמן שהוא, את משמעותו.

יש להימנע מלכתחילה מכל עבודת שחזור. יש להתיר רק הקמה מחדש, דהיינו: הרכבתם מחדש של מרכיבים קיימים שהתפרקו. על החומר שישמש להרכבה להיות ניכר בכל עת, ואופן השימוש בו צריך להבטיח את שימורו של המונומנט ואת השבת צורתו.

פרסום:

סעיף 16: מכל עבודות השימור, השיקום או החפירה, ייעשה, בכל עת, תיעוד מדויק בצורת דוחות אנאליטיים וביקורתיים, מאוירים בשרטוטים ובתצלומים.

כל שלב בפעולות החשיפה, הייצוב, הארגון מחדש והשילוב, לרבות הפרטים הטכניים והצורניים אשר זוהו במהלך העבודה, ייכלל בו. יש להפקיד תיעוד זה בארכיונו של מוסד ציבורי ולהעמידו לרשות חוקרים. מומלץ שהדוח יפורסם.

2. האמנה להגנה על המורשת התרבותית והטבעית של העולם – אונסק"ו (1972)

האמנה כוללת שמונה פרקים. הראשון מגדיר מהי מורשת תרבותית ומהי מורשת טבעית. האמנה מגדירה אתרים וקבוצות מבנים כדלקמן: "קבוצות של מבנים, נפרדים או מחוברים, אשר בזכות הארכיטקטורה וההומוגניות שלהם או מקומם בנוף הם בעלי ערך אוניברסלי יוצא מן הכלל מבחינה היסטורית, אמנותית ומדעית". הפרק השני דן

בהגנה לאומית ובין-לאומית על המורשת העולמית ומטיל חובה על המדינה להגן על האתרים שבתחומה ואף מציין כיצד לעשות זאת. הפרק השלישי באמנה מכריז על הקמת ועדה בין-ממשלתית למורשת העולמית. הפרק הרביעי עוסק בהקמת קרן עולמית להגנה ובחובה של הממשלות החתומות על האמנה לתרום לקרן זו. הפרק החמישי דן בסיוע בין-לאומי לממשלות. הפרק השישי עוסק בתכניות חינוכיות ואילו הפרקים האחרים בדיווחי המדינות ובסעיפים נוספים.

המסמך תורגם על ידי הוועד הישראלי למורשת העולמית. אמנה זו היא היחידה מסוגה שמדינות החתומות עליה (ובהן ישראל) מתחייבות להגן על אתרי-עולם שבתחומן. האמנה רלוונטית לירושלים מאחר שהעיר העתיקה הוכרזה אתר עולמי, אך יש בה תפיסה של הגנה על מורשת תרבות וטבע באשר היא. לאמנה מצורף מסמך, חשוב לא פחות, ובו קווים מנחים ליישום האמנה. המסמך טכני ועוסק בדרכי ההכנה של תיקי-הכרזה על אתרים חדשים, אך יש בו גם התייחסות משמעותית לנושאים כמו אזורי-חיץ להגנת אתרים, תכניות-ממשק וכלים אחרים להגנה על מורשת התרבות. באמנה יש מספר הגדרות חשובות שראוי שיהיו ברקע הדברים בעת הכנת מסמכי-שימור שונים ובהם רשימות של אתרים לשימור.

3. אמנת נאירובי – איקומוס (1976)

זהו מסמך חשוב ביותר העוסק במכלול נושאי השימור ובתכנון השימור. סך כל הנושאים המבוטאים בו הופכים אותו לחשוב, למרות שכולם זכו לביטוי במסמכים אחרים.

4. אמנת פירנצה (1982)

אמנה זו עוסקת בגנים היסטוריים. גם במקומות בהם אין גנים המוכרזים לשימור, סעיפים שונים של האמנה עשויים להיות רלוונטיים.

5. מסמך נארה (The Nara Document on Authenticity) – איקומוס (1987)

מסמך חשוב זה, שנכתב בעיר נארה שביפן, הוא תוצאה של חילוקי-דעות בין התפיסות המערביות לשימור לבין תפיסות תרבותיות אחרות (בעיקר של המזרח). קביעת האמנה למורשת עולמית, שרק אתר ששמר על האותנטיות שלו יכול להיחשב בר-רישום, גרמה לכך

שאתרים יפניים שעוברים פירוק והקמה-מחדש לא נחשבו אותנטיים. תרומתו העיקרית של מסמך נארה הוא בהכרה שיש הבדל בין תפיסות שונות הנובעות מהבדלי תרבות.

תוכן המסמך:

- ◀ **המומחים שהתכנסו בנארה (יפן)** מבקשים לציין את הרוח האינטלקטואלית של הרשויות היפניות, לאתגר את החשיבה הקונבנציונלית בתחום השימור ולהרחיב את האופקים על המורשת והמגוון התרבותי שלה;
- ◀ להכיל את מבחן האותנטיות של אתרים תוך כיבוד מלא של תרבויות וערכים חברתיים, השונים זה מזה, של כל המשתתפים;
- ◀ מסמך נארה נתפס ברוח אמנת ונציה ומרחיב את משמעויותיה של האמנה;
- ◀ בעולם שבו פועלים כוחות הגלובליזציה וההומניזציה יש חשיבות לחפש אחר הזהות התרבותית גם של מיעוטים ולשמור עליה. מטרת השימור היא להבהיר ולהאיר את הזיכרון הקולקטיבי של האנושות על ידי שיקולים של אותנטיות.

גיוון תרבותי וגיוון מורשת:

- ◀ מגוון התרבויות והמורשת בעולמנו הוא מקור העושר הרוחני שאין לו תחליף עבור המין האנושי. הגנה ושיפור של מגוון המורשת התרבותית בעולם יקדם את ההתפתחות האנושית;
- ◀ מגוון המורשת התרבותית קיים בזמן ובמרחב ודורש לכבד תרבויות אחרות על כל ההיבטים של מערכות האמונה שלהן;
- ◀ כל התרבויות והחברות מעוגנות בצורות מוחשיות ובלתי-מוחשיות המבטאות את מורשתן, אותה יש לכבד;
- ◀ חשוב להדגיש עיקרון בסיסי של אונסק"ו, לפיו המורשת התרבותית של כל עם היא ייחודית לו והאחריות לניהולה היא שלו. עם זאת, בנוסף לאחריותו יש לשקול את האיזון עם תרבויות אחרות.

ערכים ואותנטיות:

- ◀ שימור מורשת תרבות על כל צורותיה ותקופותיה ההיסטוריות, מורשת בערכים המיוחסים למורשת. יכולתנו להבין ערכים אלה תלויה, בין השאר, במקורות המידע

על ערכים אלה ועל מידת אמינותם והאותנטיות שלהם. הידע וההבנה של מקורות המידע היא הבסיס הנדרש להערכת כל היבטי האותנטיות;

◀ את מאפייני המורשת חייבים להבין בהקשרים התרבותיים שאליהם הם משתייכים;

◀ בתוך כל תרבות תוענק הכרה ספציפית לאופי של ערכי המורשת שלה וכן האמינות של מקורות המידע בנושא;

◀ אותנטיות תיקבע בהתאם לאופי המורשת התרבותית, הקשרה התרבותי והתפתחותה לאורך זמן. שיפוט האותנטיות ייבחן במגוון רחב של מקורות מידע העשויים לכלול צורה ועיצוב, חומרים ותוכן, שימוש ותפקוד, מסורת וטכניקות, מיקום, רוח ורגש לגבי המקום וגורמים פנימיים וחיצוניים אחרים.

נספח 1:

מורשת המגוון התרבותי מצריכה מאמץ מודע כדי להימנע מרשימת נוסחאות מכניסטיות או נהלים סטנדרטיים המנסים להגדיר או לקבוע אותנטיות של אתרים מסוימים.

כדי לקבוע אותנטיות של אתרים ומקום, יש לפתח תהליכים אנליטיים וכלים ספציפיים. יש גם מספר היבטים משותפים לקביעת אותנטיות:

◀ חשוב לנצל בצורה הולמת את כל הידע, המומחיות ושיתוף הפעולה הרב תחומי, כדי להבטיח הערכה של אותנטיות;

◀ יש להבטיח כי הערכים המיוחסים לאתרים אכן מייצגים את המגוון התרבותי על כל גווניו;

◀ הגדרת האופי של האותנטיות באתרים תשמש הנחיה מעשית לטיפול וניטור בעתיד;

◀ ראוי לעדכן הערכות אותנטיות לאור שינוי בערכים ובנסיבות;

◀ במיוחד חשוב להבטיח כי ערכים המיוחסים לאתר יכובדו על ידי רבים ויגבירו את המודעות והקונסנסוס השורר בקהילה לגבי ערכם;

◀ צריך גם לבנות ולאפשר שיתוף-פעולה בין-לאומי בין כל בעלי העניין בשימור המורשת התרבותית, על מנת לשפר את ההבנה לביטויים מגוונים ולערכים של כל התרבויות;

◀ הרחבת הדיאלוג לאזורים שונים ולתרבויות שונות בעולם, היא תנאי הכרחי לחזק את הערך המעשי של שיקול האותנטיות בשימור המורשת המשותפת של המין האנושי;

◀ הגברת מודעות הציבור לגבי ממד זה של המורשת, הוא צורך חיוני כדי להגיע למימוש צעדים לשמירה על שרידי העבר. משמעות הדבר היא לפתח הבנה טובה יותר של ערכים המיוצגים על ידי מאפייני התרבות עצמם.

6. אמנת וושינגטון – איקומוס (1987)

אמנה זו היא מסמך של איקומוס הבין-לאומי העוסק בשימור ערים ומרכזים היסטוריים. מכלל המסמכים הנסקרים היא הרלוונטית ביותר והיא תורמת ישירות ליצירת מסמכי-מדיניות. האמנה עוסקת גם בהמלצות לשיפור תנאי-מחיה כחלק מן השימור, גם בנושאי תחבורה וחניה, בחלוקת מגרשים, בבנייה מסורתית, בתוספות חדשות ובשיתוף הציבור. האמנה מתייחסת לאיכויות שיש לשמור בערים, לרבות מרקמים, יחסים בין בנוי לפתוח, הופעה פורמלית של האתרים, יחס בין עיר לסביבתה והתפקוד שהערים רוכשות לעצמן במשך הזמן. האמנה מדגישה את חיוניות שיתוף הציבור, את הגישה הסיסטמית לנושא ואת הגמישות הדרושה, לעתים. האמנה מציגה גם שיטות וכלי עבודה, כגון הצורך המקדים בתיעוד, מבחני כלכלה, מה ראוי ומה לא ראוי לשימור, שימוש בחומרים מודרניים, מניעת תחבורה עוברת באזורי שימור, אימון מיוחד של המשמרים ועוד.

7. אמנת אתונה-וושינגטון – איקומוס (1987)

זוהי אמנת המשך לאמנת וושינגטון משנת 1987. היא מבטאת התפתחויות בחשיבת השימור ובניסיון המצטבר מאז נכתבה האמנה הראשונה (אתונה 1931). האמנה הוכנה ע"י הוועדה המקצועית של איקומוס לערים ויישובים היסטוריים, אך טרם אושרה ע"י מוסדות איקומוס העולמי. כיום היא בגדר טיוטה מתקדמת שניתן לראות בה מסמך-מגמות המקובל ע"י אנשי-מקצוע שעוסקים בעיקר בתחום השימור העירוני. האמנה מוסיפה רבות בנושאים שמעסיקים לאחרונה את הוועדה למורשת עולמית, כמו אזורי-חיץ ובנייה לגובה, סביבה בכלל, רוח המקום ועוד.

8. אמנת ברצלונה – תכנית הפעולה לים התיכון – MAP (1995)

מסמך מעשי שהוכן ע"י תכנית הפעולה הים-תיכונית (Mediterranean Action Plan) ונועד במקורו להנחות טיפול ב-100 אתרים ים-תיכוניים שנכללו ברשימה. אין ספק שהחומר רלוונטי ביותר לכל אתר שנועד לשימור. החשיבות במסמך זה היא בהיותו

מעשי וכולל הנחיות לפעולות. אמנה זו מהווה את המסגרת המשפטית והחוקית לביצוע תכנית הפעולה לים התיכון שעיקרה הוא הגנה על סביבת אגן הים התיכון. ישראל פעילה בתכנית MAP באמצעות נציגי המשרד להגנת הסביבה ורשות הטבע והגנים.

9. אמנת בורה (Burra) – איקומוס, אוסטרליה (1999)

הביטוי האוסטרלי לאמנת ונציה מביא חשיבה חדשה יותר וכן הנחיות מעשיות ליישום. החידוש הגדול ביותר באמנה זו הוא הפסקת השימוש במונח המיושן 'מונומנט' והגדרת המונח 'מקום' בעל ערך תרבותי. אין היום מסמך שימור רציני שיכול להתעלם מאמנה חשובה זו, שלמרות שנכתבה לצרכים של מדינה אחת, היא יכולה לתרום לחשיבה ולתכנון בכל מקום אחר. אמנה זו מתחדשת מפעם לפעם ויוצאות לה מהדורות מעודכנות (בניגוד לאמנות האחרות, שאינן משתנות).

המטרות של אמנת בורה הן:

- ◀ להבטיח כי אנשים המעורבים בשימור המורשת יבינו את המשמעות התרבותית של מקום, לפני קבלת החלטות על עתידו;
- ◀ לערב את הקהילות הקשורות למקום;
- ◀ לתת טיפול כוללני למרקם ולהבין את המשמעות התרבותית שלו על כל צדדיה;
- ◀ לספק שימוש חלופי נאות במידת הצורך;
- ◀ לספק ביטחון למקום;
- ◀ להשתמש במומחים נכונים;
- ◀ לתעד את המקום על השינויים שעבר ואת הסיבות להחלטות ולפעולות;
- ◀ לפרש ולהציג את המקום באופן ההולם את משמעותו.

האמנה ממליצה על שלבי פעולה:

שלב 1. הערכת המשמעות התרבותית של המקום

- ◀ לאסוף מידע על המקום;
- ◀ לנתח את המידע ולהשוותו למקומות אחרים;
- ◀ להחליט מה היא המשמעות של המקום.

שלב 2. לפתח מדיניות שימור

- ◀ לאסוף מידע על נושאים ובעיות המשקפים את עתידו של המקום;
- ◀ לנתח את המידע ולשקול אפשרויות למדיניות-שימור המטפלת בכל הנושאים;
- ◀ להחליט על אסטרטגיית השימור ולבצע את המדיניות שנקבעה.

שלב 3. לבצע את האסטרטגיה שנבחרה.

10. הצ'רטר על בנייה ורנקולרית – איקומוס, מקסיקו (1999)

המסמך דן בבנייה עממית המאפיינת תרבויות ומהווה מקור-גאווה לתושבים. הבנייה הוורנקולרית היא מסורתית ומייצגת את הקהילה הבונה עבור עצמה. בנייה זו מאפיינת יותר מכול את הקהילה ואת תרבותה. היא לא תמיד יפה או מהודרת, אך יש לה חשיבות שימורית רבה לקהילה ותולדותיה. לכן הצ'רטר מציב עקרונות להגנה על בנייה כזאת. בין השאר עוסק המסמך בסגנון-בנייה מתמשך, בעיצוב מסורתי, בניסיון מצטבר בבנייה מסורתית, בפונקציונליות מעשית, בהתחשבות במגבלות סביבתיות באופן טבעי ובהכרה באופי הבנייה הקהילתית. המסמך מגדיר מהי בנייה מסורתית, דן בהחלפה של חומרים מסורתיים, בהתאמה לבנייה ורנקולרית (עממית), בשינויים לאורך זמן ובהכשרה מיוחדת להבנת בנייה זו.

11. מסמך מדיניות השימור של סין (2003-2004)

מסמך חדש זה נבנה על בסיס מסמכים בינלאומיים, אמנת בורה והתורה והניסיון המצטברים. הוא הוכן במיוחד עבור אתרים בסין ואומץ על ידיה כמחייב. המסמך הוכן בעיקר ע"י מכון גטי לשימורו (GCI) הוא מבטא את המקובל בעולם השימור ומותאם לסין. הרלוונטיות שלו נובעת מריכוז הידע, הניסיון וההנחיות המעשיות.

12. הצהרת שיאן (2005)

נייר-עמדה זה של איקומוס הבין-לאומי עוסק בהקשר הסביבתי של אתרים טבעיים או בנויים לשימור. המסמך הוא הראשון הנותן את הדעת למה שקורה סביב אתר לשימור ולמיקומו בנוף ובסביבה הבנויה שאינה חלק אינטגרלי מאזור השימור. בעוד שמסמכים העוסקים באזורי-חיץ מנסים להגדיר בעיקר את תפקיד האזור ואת יכולתו להגן על הליבה, מסמך שיאן עוסק גם בערכים של הסביבה, לא רק כמגן על הליבה.

13. מסמך רוח המקום של איקומוס, קוויבק (2008)

מסמך זה עוסק לראשונה לא רק בחומר אלא גם בערכים מופשטים, רוחניים, חברתיים, במסורות, סיפורים וכדומה. כמו כן עוסק המסמך ברוח המקום שנוצרה כתוצאה מן הערכים הנ"ל ומגורמים אחרים כמו גובה הבנייה, חומרים, חברה ועוד. זהו נייר-עמדה חשוב ביותר מאחר שהנושאים בהם הוא עוסק אינם נזכרים במסמכים מוקדמים יותר. תכנית הממשק לעיר הלבנה של תל-אביב מנסה להגדיר לראשונה את מאפייני רוח המקום ואת האלמנטים הפיזיים הנושאים את המאפיינים האלה.



חלק מן המסמכים הנזכרים תורגמו לעברית ואחרים קיימים באנגלית ובצרפתית. התרגום לעברית של חלק מן המסמכים נעשה ע"י הוועד הישראלי לאונסק"ו ואחרים תורגמו ביוזמת המועצה לשימור אתרים ופורסמו בספרון קטן. כל המסמכים הנ"ל וכן אחרים, פורסמו על ידי אונסק"ו, איקומוס העולמי ואיקומוס ארצות הברית. מרבית המסמכים נגישים באתרי אינטרנט של אונסק"ו העולמי ואיקומוס העולמי.

קיימים עוד מסמכים רבים, חלקם של איקומוס ושל אונסק"ו, אחרים של גופים מקצועיים ומדינות. מרביתם מבטאים את מה שקיים כבר בחומר האחר וחשיבותם רבה למי שמנסה לחקור את הנושא. בחומר הנסקר לעיל יש מענה מספיק לכל מה שקשור בעריכת כרטסת או רשימה של אתרים לשימור.

מקורות

1. **Evaluation of Historic Buildings, Parks Canada, 1980**, Standards for Rehabilitation, US National Parks Service, Revised versions from 1983 original
2. **100 Historic sites of common Mediterranean Interest**, Guidelines for the Study, Protection, Planning and Management, MAP 1989.
3. **Nara Conference on Authenticity**, UNESCO 1995.
4. **Principles of the Conservation of Heritage sites in China**, ICOMOS China, 2002.
5. **International Charters for Conservation and Restoration**, ICOMOS, 2004.
6. **The Illustrated Burra Charter**, ICOMOS Australia, 2004.
7. **Conservation Principles, Policies and Guidelines**, English Heritage, 2008.
8. **Work meeting of CIVVIH_ICOMOS for the Charter of Historic Towns**, Athens, May 2009.
9. Brutzkus. E., Prerequisites for Preservation of Historic Urban Quarters,
10. **שימור מבנים ואתרי התיישבות, היבטים ערכיים ומשפטיים**, המועצה לשימור אתרים, 1991.
11. **האמנה למורשת עולמית והנחיותיה**, תרגום לעברית ע"י הוועד הישראלי לאונסק"ו, 2005.
12. **כל הפרסומים של איקומוס הבינ"ל על האמנות זלעיל באתר** www.international.icomos.org/charters
13. **ירושלים – העיר ההיסטורית**, צוות מתכננים. אוגוסט 2008, עורכים: א. אברהמי, ע. ארנסט, ל. ידין, א. מלמד, ר. סיון.
14. חושן, חסון, קמחי, **ירושלים בת קיימא, סוגיות בפיתוח ושימור**. מכון ירושלים לחקר ישראל, 2004. מאמר של פיליפ ברנדייס ויעל קלו, עתידו של העבר, עמ' 184.

15. **תכנון העיר הפנימית**, עיריית ירושלים, מחלקת מהנדס העיר, 1988.
16. בר-עם שחל, ל. **הנחיות לסקר ותיעוד אתרים היסטוריים לשימור**. המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות, החברה להגנת הטבע, הטכניון במרכז לחקר העיר והאזור, 1999.
17. **שימור בירושלים**, מכון ירושלים לחקר ישראל, 1979.
18. בן אשר, א. **מדיניות עיצוב קו הרקיע בירושלים**. עיריית ירושלים, 1999.
19. **פיתוח ושימור בירושלים**, עיריית ירושלים, חינוך לאיכות סביבה לחטיבת הביניים.
20. לוי, י. **מער צפוני – עיקרי המלצות**, מסמך מדיניות עבור עיריית ירושלים וחברת עדן.
21. למש, ג., סוציאנו, י. **שימור בשכונת החבשים**. עיריית ירושלים, מחלקת מהנדס העיר, 1998.
22. **בזכות המקום, כלים לניהול המורשת ולשימורה ברשויות המקומיות**. כנס מכון אילון, 2010.
23. **מסמך עיצוב מדיניות גובה הבנייה**. ירושלים, המרכז לתכנון ערים היסטוריות, 1991.