

תכנית שימור אתרים: כבשת הרש¹

מאת

ד"ר בועז ברזילי² • פרופ' יצחק שנל³

הקדמה

בעת האחרונה אנו עדים לשתי תופעות תכנוניות, לכאורה מנוגדות: מצד אחד, קביעת מסגרות נורמטיביות רגולטוריות המנסות להגביל את התכנון ולמסד אותו תחת חקיקה אחידה מסדירה⁴; מצד שני, מובחנת העברת כוח וסמכויות תכנוניות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי ובארץ - לוועדות המקומיות לתכנון ובנייה⁵.

בעוד הממשלה מנסה, באמצעות החוק, להסדיר תכנון אזורי אחיד, בפועל נותר שיקול דעת נרחב לשלטון המקומי, הנוהג על-פי שיקולים שבמקרים רבים אינם חופפים עם המגמה הכללית של התכנון המסדיר⁶. כך, בעוד שבישראל קיימת לכאורה חקיקה מסדירה, נמצא שהחוק רודף אחרי המציאות ומותיר את הוועדה המקומית להיות גורם מעצב מרכזי של הנוף העירוני. תוצאה זו מאפשרת שימוש מניפולטיבי בוועדות התכנון לצרכים מדיניים-פוליטיים, על-ידי ניתוב התכנון למגמות הנבחרות על-ידי מוסדות השלטון. תופעות אלו המוזכרות לעיל, תופסות כיום מקום נכבד בדיון האקדמי האורבאני.

האפשרות של מוסדות השלטון (בדרך-כלל המקומי, אולם לא רק הוא) לנתב את התכנון לקווי המדיניות הרצויה יוצרת הזדמנויות עסקיות למי שיש בכוחו לנצלן.

1. המאמר הנו תקציר בגרסה עברית למאמר שפורסם בכתב עת לועזי על-ידי המחברים (ראה הפניה להלן).
2. ד"ר בועז ברזילי - שמאי מקרקעין בעל משרד פעיל בהרצליה, גיאוגרף מתמחה בתכנון עירוני באוני-תל-אביב.
3. פרופ' יצחק שנל, גיאוגרף מתמחה בגיאוגרפיה חברתית באוני-תל-אביב.
4. ראו, למשל, חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004 (ס"ח, עמ' 540), שנוסף על תמ"א 13, חוק הקרינה הבלתי מייננת, התשס"ו-2006 (ס"ח 2046, עמ' 158), שנוסף על תמ"א 36. חוק המקרקעין (תיקון 28), התשס"ח-2008 (ס"ח 2127; עמ' 141), שנוסף על תמ"א 38, תכניות מתאר מחוזיות מהשנים האחרונות לאזור המרכז, חיפה וכד'.
5. ראו, למשל, סעיף 62 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, שימוש הולך ונרחב בהקלות, שימושים חורגים וכד'.
6. ראו בהרחבה לעניין תמ"א 36 (אנטנות סלולריות): ב. ברזילי, תכנון ובינוי עירוני הלכות ויישומים, הוצאת בחור (מהדורה אחרונה, ינואר 2008), פרק 14.

חבירה של הכוחות היזמיים בשוק אל וועדות התכנון, אשר משתמשות בכוחות אלו ככלי מינוף ומימון לתכניותיהן המדיניות, מאפשרת לשלטון לממש את מטרותיו בעלות מינימלית, וליזמים לתעל את ההטבות הכלכליות לכיסם, תוך התעלמות מהמחיר האמיתי של מעשיהם, המוטל לעתים על הציבור, שאינו שותף לתכניות ולרווחים או, לעתים, שותף למראית עין בלבד.

במאמר זה בחרנו לצמצם את הדיון לתכניות השימור, כאשר במרכז הדיון עומדת תכנית השימור של תל-אביב.⁷

מבוא

שימור מבנים הינו תופעה תרבותית בנוף הבנוי, המתבצע באמצעות הפיכת התרבות למוצר סחיר (Jamieson, 2002). המקור החוקי לשימור מבנים בישראל הינו בתיקון 31⁸ של חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה 1965 (להלן: "החוק") שתיקן את התוספת הרביעית (להלן: "התוספת"). תיקון זה נעשה בשנת 1991, בתקופת העלייה הגדולה ממדינות חבר העמים והוא נבע מהחשש שיזמים יעדיפו אינטרס כלכלי מתוך חשבון של חיסכון ויעילות ויתעלמו מערכים אחרים, הקשורים לשורשים הלאומיים ולתולדות ההתיישבות בארץ. החוק מבקש לשמר את העבר, בהווה, למען העתיד. התוספת לחוק התכנון והבנייה בעניין שימור אתרים מדגימה את רצון המחוקק ואת הכרתו בצורך להעניק טיפול מיוחד לתכניות לשימור אתרים, השונה מהטיפול בתכניות אחרות (Levy, 2003).

בתכניות השימור צומחת הנאה כלכלית באמצעות הערך הסימבולי המוענק למבנים אשר נועדו לשימור ולסביבתם, ואולם חלק נרחב מהתשלום בעד ביצוע תכנית זו מוטל דווקא על הציבור שאינו נהנה מן התכנית. במאמר זה התמקדנו בדיירים המקוריים של המבנים עליהם חלות הוראות השימור. אלה משלמים את מחיר התכנון ועקב מגבלות סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה, אינם זכאים להיפרע מנזקי התכנון. תופעה זו מאפשרת את מסחור התרבות ותיעול רווחיה של תכנית השימור לעבר המעמד הבינוני-הגבוה.

ניתוב ההון לקבוצת בעלי ההון באמצעים חוקתיים-שלטוניים, תוך השלכת ההשפעה החיצונית השלילית על הציבור, אינו תופעה חדשה ובלתי מוכרת.⁹ אחד החוקרים שעסק בסוגייה זו, הרווי (Harvey, D. 2001), לא בחן את מידת הקשר שבין השלטון לקבוצות האינטרס וטען שיש לחקור אותה (Harvey, D. 1996; 2001). הרווי אינו בוחן ומציג את

7. המאמר מבוסס על מחקר אקדמי של המחברים בענין:

Barzilay B. Schnell I. **Conservation plans - Model for economic exploitation.**

8. חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 31), התשנ"א-1991 (להלן: "תכנית השימור").

9. כאמור, מאמר זה מתמקד בהמחשה אחת ולפיכך הוא מהווה בסיס לטיעון רחב יותר המתפרסם להשפעות והשלכות רחבות יותר. להרחב הראה:

Barzilay B. (2004), **External Effects of Planning Proceed - case study of the committee for residence and industry**, Tel-Aviv university.

ראו גם:

Barzilay B. (2006), **External Effects of Planning Proceed**, (A thesis for Ph D. Degree) Tel-Aviv university.

המנגנונים באמצעותם מנצלים בעלי ההון את המרחב לטובתם, חוץ מאמירה בדבר היות הכלי החוקתי משרת קבוצות אלה לניטוב רווחים. הארווי אינו מפרט ואינו ממחיש את הפעולה של מנגנון זה. (De Shalit, 2004) מצטרף לעמדה זאת, אך גם הוא אינו מצביע על המנגנונים החוקתיים המאפשרים זאת.

סעיף 197 בחוק התכנון והבנייה מאפשר למי שנפגע מהליכי תכנון, לתבוע את הוועדה המקומית בגין נזקים שנגרמו לו, כאשר הפגיעה נמדדת בירידת הערך הכספי של הנכס והפיצוי ניתן בכסף, שווה-ערך לפגיעה, שאמור להעמיד את הנפגע במצבו הכלכלי ערב הפגיעה. אולם, בעוד הסעיף יוצר אצל הקורא את הרושם, כי הוא מקיים חלוקה שוויונית ומאוזנת של הנטל הציבורי, תוכנו האמיתי של הסעיף מונע, למעשה, מהנפגעים האמיתיים להיפגע מנזקי התכנון וגורם לכך, שציבור הבעלים המקוריים יישא בעלויות השימור בעוד הרווח הכלכלי עובר לכיסם של בעלי ההון. לעיתים, כשל זה אף ידוע לרשות התכנון עוד טרם אישור תכניות בניין עיר, ומכאן החשש מפני חבירה של מקבלי החלטות בוועדות התכנון השונות לבעלי ההון והתכנותה של תוצאה זו.

טיעון מרכזי

תכניות השימור תרמו לעליית ערך של נכסים הנמצאים במתחם לשימור (Barzilay, 2004), אולם הנטל הכלכלי, באמצעות הוראות שימור קפדניות, הוטל אך ורק על הבעלים המקוריים של אותם הנכסים שהוכרזו לשימור. משכך, לא מתקיימת חלוקת נטל שווה בין כלל הנהנים מתרומתה הכלכלית של תכנית השימור. הטענה המרכזית היא, כי תכניות השימור יצרו הזדמנויות עסקיות לבעלי הממון באופן שנתחת בפניהם הזדמנות לרכוש את המבנים שנועדו לשימור, כאשר בעלי הזכויות המקוריים לא עמדו בנטל הכלכלי של עלות השימור. בעלי הזכויות המקוריים נאלצים למכור את זכויותיהם בנכסים במחיר מופחת, המגלם את עלות השימור. במקומם ניצבות קבוצות המקדמות, בין היתר, אינטרסים נדל"ניים.

לכאורה, סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה היה אמור לאזן את מידת הפגיעה ולהעניק לבעלים המקוריים פיצוי על ירידת ערך הנכסים בגובה עלות השימור, ככל שזו משקפת את ירידת ערך נכסיהם, אולם וכפי שנדגים להלן, נוסחו הכושל של סעיף 197 מצמצם את ההגנה ואת האיזון הנדרש. פרצות תחיקתיות אלו מקילות על רשויות התכנון לאשר תכניות מסוג זה. בדיון זה ולמען הצמצום, נתמקד, כאמור, בתכנית השימור של העיר תל אביב.

הפוטנציאל הכלכלי של תכנית השימור

אזור בו חלה תכנית שימור אתרים נתפס כ"מרחב תרבות". מושג זה שייך לתחום הגיאוגרפיה התרבותית - זהו תחום העוסק במשולש היחסים שבין: תרבות, חברה ונוף בנוי. על פי גישה זו, "מרחב תרבותי בנוי ומשומר" הוא צירוף של "מקום" או נוף בעל ערכים ומשמעות תרבותית עבור חברה בעלת מאפיינים מסוימים (Amit-Cohen, 2004). עם זאת, למקום, חוץ מהמשמעות התרבותית שלו, יש גם משמעות כלכלית, והוא מתפקד על פי "כללי שוק". המבנה והתרבות נועדו לספק צרכים רוחניים (Urry, 2001) ואינם נתפסים כמצרכים או כשירותים קהילתיים בלבד. בקונטקסט של חברה צרכנית, המבנה לשימור

מהווה "צריכה של מוצר סימבולי" הכפופה גם היא לתורת המחירים ולמושגים של ביקוש והיצע, רווח ותועלת; ומשום כך, אין הבדל בינו לצריכת מוצר או שירותים אחרים (Amit-Cohen, 2004). במקום בו מדובר באתר לשימור, מהווה המקום מצדך, כמו כל מוצר אחר. הסיבות לשימור נכסי תרבות במקורן אינן כלכליות, אלא שהכלכלה מספקת את הגורם המאפשר לשמר את הנכס.

ערכו של נכס לשימור נגזר, בין היתר, מהיותו ייחודי (Ashworth, 1994). חוץ מהיותו יחיד במינו, משדר המבנה לשימור גם מסר של יציבות, המשכיות ונאמנות, ולפיכך המבנה הישן הוא בעל ערך שיווקי מצד עצמו, המתורגם אף הוא לערך כלכלי (Levin, 1987). ערכו הכלכלי של המבנה הישן מנוצל בעיקר על-ידי מסעדות יוקרה, חברות ביטוח, שירותים פיננסיים (בנקים וכד') וחברות יחסי ציבור, שמבקשים ליצור זהות בין התדמית העסקית לדימוי החיצוני של מבנה העסק. על כן, יש ערך כלכלי גם להיבט השיווקי של הנכס לשימור. חוקי השימור אף קשורים קשר ישיר בתרבות הפנאי, בכלכלת השירותים ובעלייה ברמת החיים (Bramwell, 1998). מסחור התרבות והיבטיה בנופים העירוניים בולטת באטרקציות תיירותיות ובניצול נפחי בנייה היסטוריים למטרות פנאי, בילוי ונופש (Ashworth, 1994). נמצא, שמוקדים חשובים של תיירות עולמית מתפרסים לאורך נהרות, אגמים וחופים בהם מרוכזים אתרי מורשת רבים. מבחינת חוויית התייר, מדובר בשילוב של קניות, בילוי וספיגת היסטוריה ב"כרטיס אחד" (Bramwell, 1998). התרבות קיבלה משמעות כלכלית כיון שסביבה תרבותית יוצרת אווירה עסקית טובה.

שימור יכול לנבוע גם ממניעים פוליטיים (שנל, אגוז וברזילי, 2008)¹⁰ נכסי מורשת משמשים לקידום כוח ואינטרסים של קבוצה מסויימת בהווה (Osborne, 1998). בחינת המניעים לשימור מבנים מלמדת על כך, שההחלטות בדבר הערכים, המיתוסים ודרכי ייצוגם באמצעות נכסי מורשת תרבותית בנויה, משתנים מתקופה לתקופה ומקבוצה חברתית אחת לשנייה; הם נעלמים, זוכים להערכה מחודשת, משתנים ומותאמים למאפייניה ולצרכיה של החברה בהווה. בתקופת החברה הצרכנית המודרנית צמח מעמד בינוני חדש שצורך תרבות. מעמד זה מתבסס על מבנה תעסוקה לא יצרני (יועצים פיננסיים, אנשי תקשורת, עורכי דין, אנשי מחשבים, פרסומאים, יחצ"נים), ועם זאת משמש עמוד התווך של הכלכלה (Knox, 1991). כל קבוצה מבקשת לחזק את אורח החיים שלה ולהבדיל את עצמה מקבוצות אחרות. אחד האמצעים של קבוצה להבדיל עצמה מקבוצות אחרות הוא רכישת מותרות (הון סימבולי), למשל - תוויות מעצבים, תוויות אנינות קולינרית (יין, גבינה, מסעדות גורמה וכד') ואדריכלות (Harvey, 1989). העלייה במשמעות הסימבולית בחיי היום-יום תרמה ליצירת הון סימבולי, שבמקרה הנבחן בא לידי ביטוי במבנים לשימור.

העידן המודרני התאפיין במגמה של הגירת אוכלוסייה ממרכזי המטרופולין הישנים לעבר הפרברים (Schnell, 1993). הגירה זו גרמה לעזיבת אוכלוסיות אמידות לפרברים ולהתדרדרות פיסית וחברתית של המרכז הישן. בניגוד לכך, בעשורים האחרונים החלה מגמה הפוכה של מעבר מהטבעות המקיפות את המטרופולין, למרכזים הישנים שלו. כך

10. המאמר עוסק בתהליכי שימור ופיתוח בערים היסטוריות רב-תרבותיות, תוך מחקר השוואתי של סטון-טאון, זנויבר ויפו (טרם פורסם). "Conservation and Development Processes in Multi-Cultural Historic Towns. Test Cases - Stone Town and Iaffa".

נוצרה סתירה בין הביקוש לתשתיות ולצרכים האדריכליים המודרניים, אשר התבטאה בפגיעה בערכים ההיסטוריים (Hall, 1988).

הצורך בחקיקת משנה

בשנת 1984, כשהוחלט בישראל על ייסוד המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות, הודגש החשש מהיעלמותם של מאות אתרים המהווים שרידים אותנטיים אחרונים לתהליכים היסטוריים, התיישבותיים וארכיטקטוניים, שאפיינו את התפתחות התרבות בארץ. חוק העתיקות הסדיר הגנה על מבנים שנבנו עד שנת 1700, אך מאז נבנו מבנים רבים אשר לא זכו להגנה. בעקבות הסערה הציבורית שקמה עם הריסת מבנה הגימנסיה הרצליה בתל אביב, הוקמה המועצה לשימור מבנים. מייסדי המועצה ראו לנגד עיניהם את אתריה ההתיישבותיים היהודיים של ארץ ישראל, אלה שנקשרו בהתיישבות הציונית, שהחלה בשלהי המאה ה-19 ועד קום המדינה (1948). יעדיה של המועצה היו לעורר את הציבור בישראל ולהשפיע על ההתייחסות הציבורית לאתרים היסטוריים בארץ (המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות, 1995, 40 באתר המועצה). לעומת זאת, בשנת 2002, כשביקשו ראשי המועצה לזכות בהכרה בינלאומית של הארגון העולמי לשימור נכסי תרבות מטעם יונסקו (ICOMOS), וגם להיכנס לרשימת אתרי המורשת הבינלאומית (World Cultural Heritage List), השתנו יעדי המועצה. הפעם היה צורך להדגיש את החשיבות האוניברסלית של האתרים המיועדים לשימור. על מנת להתמודד עם הדרישה למגורים ולשימושים עסקיים מחד, ושמירת המורשת המקומית מאידך גיסא, נדרשה הרשות המקומית לפתרונות תכנוניים ומשפטיים, שמקורם בתכניות בניין עיר.¹¹

במסגרת שתי תכניות לשימור עיר בתל-אביב לבדן, תכנית 2650 א ו-2650 ב, הוכרו לשימור למעלה מאלפיים מבנים. בתכניות קיימת הבחנה בין מבנים בהם אין הגבלות בנייה מחמירות, ולפיכך ניתן להוסיף עליהם בנייה שלא תפגע במרקם האסתטי, ובין מבנים לשימור עם הגבלות בנייה מחמירות, שבהם לא תותר תוספת בנייה, למעט שינויים פנימיים או תוספת בנייה מתחת לפני הקרקע. בנוסף, נקבעו מתחמים לשימור בהם נכללים מבנים המיועדים לשימור לצד מבנים שאינם מיועדים לשימור. לפיכך, השפעת תכניות השימור הללו מתפרסת לא רק על כאלפיים בתים לשימור אלא על עשרות אלפי בתים הנמצאים בתוך מתחמי השימור.

הוראות השימור של תל-אביב קובעות הגבלות בעלות השלכות כלכליות נרחבות, שבין היתר מתבטאות, לעיתים, באיסור החלפת מרצפות דקורטיביות במרצפות מודרניות, איסור מחיקה של ציורי קיר; איסור על החלפת דלתות, חלונות ותריסים מקוריים בחדשים, שאינם תואמים למקור, איסור להתקין חלונות מעץ שאינם זהים למקור, להחליף זכוכית שקופה בזכוכית אטומה או לחילופין זכוכית צבעונית מקורית בזכוכית שקופה; איסור על החלפת המוזאיקה הקיימת בחומר חיפוי אחר, כגון: קרמיקה, אבן וכד', איסור לשנות את תיבות הדואר המקוריות, איסור על ביטול או שינוי של חיפוי הקירות; איסור על התקנת מזגנים בחזית המבנה ובחזיתות צד קדמיות, איסור להציב מתקנים טכניים, כדוגמת קולטי שמש, על הגג הבולטים מהמעקה הבנוי וכד'.

11. הי"פ 1991/95 (ביה"מ המחוזי תל אביב בפני כב' השופט ג. קלינג) **דיירי בית ברחוב גורדון 9 תל אביב נ'** הוועדה המקומית לתכנון ובנייה **תל אביב ואח'**, תק-מח 96(3), 3543.

הלכה למעשה, על מנת לבצע פעולה מצומצמת כמו התקנת מזגן, החלפת ריצוף בתוך הבית וכד', יש צורך בפעולות שמסתכמות בהון רב. עלות פעולות השימור המקדמיות לבדן, לא כולל עלות השיפוץ עצמו, עשויות להגיע לכדי \$10,000-\$25,000 (דולר ארה"ב). יש לזכור, כי הדיירים המקוריים בבניינים לשימור בתל-אביב הם אוכלוסיה חלשה בעלת רקע סוציו-אקונומי נמוך. דרישות השימור מהוות מחסום כלכלי, לעיתים ללא יחס סביר לשיפוץ הנדרש מבעל הדירה. עלות זו, המוטלת על מי שאכלסו את המבנים בעת שהוכרו לשימור, מהווה נטל כבד ולא סביר והקשתה על-חיי היום-יום של המשתכנים במבנים אלו. בכך נפתח פתח להזדמנויות עסקיות ליזמים שביקשו לרכוש את המבנים.

לכאורה, סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה היה אמור לענות על הבעיה ולגונן על אותם הנפגעים ולהעניק להם פיצוי על ירידת ערך הנכסים שלהם בגובה עלות השימור שהוטלה עליהם. אולם במציאות, איזון זה לא נמצא.

הכשל בסעיף 197 בחוק התכנון והבנייה

הכשל בהוראת ההתיישנות של התכנית - עיקר ירידת הערך מהכרזת בניין לשימור נובעת מהצורך בעמידה בעלויות התאמה ושיפוץ גבוהות. אולם במרבית המקרים, לא ניתן להעריך מראש את עלויות ההתאמה המלאות של הבניין עד לביצוע העבודות בפועל, וזאת בשל הקושי לצפות מראש את מרכיבי המבנה הנסתרים. רכיבים אלו מתגלים לעיתים רק עם הריסת המבנה. כך גם לגבי יציבותו של המבנה, אפשרויות התחברותו והתאמתו של החומר הקיים עם החומר המוצע וכד'. עד לסיום העבודות חולף זמן רב ונדרש ממון רב, ואילו תקופת ההתיישנות שבחוק התכנון והבנייה מגבילה את הזכות לתביעות שיפוי מסוג זה לשלוש שנים. מכאן, שעלול להיווצר מצב בו רוב הזכויות לתביעות תתיישנה עד לביצוע העבודות ולבירור העלות הממשית.

הכשל בהוראת סבירות הפגיעה - חוק התכנון והבנייה מאפשר פגיעה בפרט למען הכלל, בכפוף לכמה מגבלות משפטיות. אחת המגבלות הקשורה לענייננו היא, שהפגיעה סבירה. בתי המשפט קבעו, כי סבירות הפגיעה נבחנת בעוצמת ירידת הערך (אחוז הפגיעה לעומת שווי המבנה המקורי). ביחס למבנים לשימור קיים כשל שוק לצפות את עלויות השימור. לא ניתן להוכיח, שהפגיעה עוברת את תחום הסביר עד לביצוע פעולות השימור בפועל, אלא שאז קמה מגבלת ההתיישנות הקבועה בחוק, כאמור.

לנוכח הכשלים המפורטים לעיל, במקרים רבים מוציאה עצמה התכנית מתחולת סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה (פיצוי בגין נזקי תכנית). בעל המבנה המקורי מחויב בנטל כלכלי כבד מאוד, שברבים מהמקרים אינו מכסה את התועלת הכלכלית הגלומה בשימור המבנה.

מודעות הרשות

בדיון שנערך בהתנגדות לתכנית השימור של תל-אביב (ועדת משנה ב' להתנגדויות, בישיבתה מסי' 862 מיום 19.12.2004) צוין, לאחר בדיקה מקדמית, כי ברוב המבנים לשימור, התמריץ המופיע כפיצוי בתכנית הינו מצומצם ואין בו כדי לכסות את הוצאות השיפוץ "לשם שימור" בפועל. לפיכך, הוועדה החליטה להגדיל את התמריץ, אך התמריץ המוגדל לא עמד לבחינת הציבור ולביקורתו (שכן היה במסגרת החלטה בהתנגדות). יתר על

כן, הוועדה הציעה, שמי שיתבע פיצויים בגין ירידת ערך עקב אישור התכנית יפסיד את ההטבות שמקנה לו התכנית. רק לאחר שלב ההתנגדויות נסוגה הוועדה מהוראה זו.

בסעיף 11 להחלטה באותה ישיבה צוין: "בהתאם להמלצת החוקר, פונה הוועדה לשר הפנים לתת את אישורו במקרה מיוחד זה, של תכנית ראשונה מסוגה לשימור מבנים, להארכת מועד הגשת תביעות על פי סעיף 197 מעבר לשלוש השנים הקבועות בחוק. הוועדה מסמיכה יו"ר הוועדה המחוזית לפנות בשמה לשר הפנים בעניין זה". ההמלצה לא התממשה, אולם היא מלמדת, כי הוועדה היתה מודעת לכשל בעניין התיישנות התביעה לפיצוי בגין נזקי תכנון בעקבות אישור תכנית השימור.

מתוך מסמכי הדיון בהתנגדויות שלעיל ניכר, כי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ראתה לנגד עיניה את תביעות הפיצוי הצפויות. כך ניתן להסביר את הצעתה של הוועדה המקומית להפחית הטבות (ניוד זכויות, תוספת זכויות בנייה) למי שיתבע את הוועדה המקומית על נזקי התכנית, עד להסרתה של ההחלטה בהמלצת חוקר ההתנגדויות.

הנפגעים מתכניות השימור

לפעולת השימור המוטלת בכפייה על בעליהם של המבנים יש השלכות כלכליות על שווי הנכסים והשלכות נרחבות יותר על שוק ההון בכלל. דוגמה להשפעת השימור על שוק ההון ניכרת בתהליכים של הלבנת שדרות רוטשילד והפיכתו למרכז פיננסי מרכזי של העיר תל אביב (Nitzan-Shiftan, 2000).

תכנית שימור המטילה הגבלות על בעל הנכס גורמת בהכרח לירידת ערכו עקב צמצום אפשרויות למימוש של הנכסים. אם לפני הטלת המגבלה יכול היה בעל הזכויות בנכס להרוס את המבנה או לשמרו, הכל לפי התמורה הכלכלית הגבוהה יותר בנסיבות המקרה, הרי שהמגבלה החדשה אינה מאפשרת לו לבחור באופציה הכדאית ביותר אלא כופה עליו את מסלול השימור, גם אם מסלול זה אינו הבחירה הכלכלית האופטימאלית.

עלות השימור נתפסת על-ידי השוק כגבוהה מתרומת הערך ההיסטורי הגלום בשימור לשווי הנכס המשומר. לפגיעה הכלכלית האפשרית מהכרזת נכס כמבנה לשימור כמה היבטים עיקריים:

- א. הימשכות הליכי התכנון וקבלת ההיתרים לנכס מסוג זה בהשוואה לנכס ללא מגבלות דומות.
- ב. החובה לשמר מבנה אשר בנייתו נוגדת את הוראות תקנות התכנון והבנייה.
- ג. עוד לפני תחילת תהליך השימור נדרש בעל הנכס להוציא מכיסו הוצאות רבות הקשורות בתיעוד המבנה. עלות התיעוד יכולה להסתכם בסכומים משמעותיים (בין \$10,000 ל-\$20,000) ומשתנה בהתאם לדרישות השימור ולחומרתן. עלויות התכנון המיוחדות עשויות אף הן להגיע לסכומים של עשרות אלפי דולרים, בין היתר בעקבות אחריותו המיוחדת של המתכנן במבנים מסוג אלו, דרישת פיקוח צמוד וקושי ביצועי.

ד. צמצום האפשרויות לניצול זכויות בנייה עודפות (בלתי מנוצלות) ו/או סרבול בהליך ניצולם, למשל בדרך של ניווד זכויות.

ה. חוסר ודאות ביחס למצבו של המבנה (עד שלא מתבצעות עבודות הבנייה, קשה להעריך בוודאות את היקפן ואת ההתאמות שתידרשנה).

ירידת הערך, כאשר היא מתקיימת, אינה קבועה אלא משתנה בהתאם למסלול השימור, אופי המבנה, איכות בנייתו, דרישות החניה ותנאים נלווים להיתר בנייה, נפח הבנייה המתקבל ממנו לאחר השימור, השימושים המותרים בו לאחר מסלול השימור וכד'.

נוצר מצב בו החוק (והשפעתו הכלכלית) מונע לעיתים מבעל מבנה זה לחיות חיים סבירים ונורמליים, שכן כל פעולה פשוטה, כמו התקנת מזגן, עלולה לחייב את המבקש בעלויות ראשוניות של עשרות אלפי שקלים ולהוציאו במקביל מהיכולת להיפרע מנזקי התכנון. במצב זה, עלול בעל הנכס למצוא עצמו נאלץ למכור את הנכס, שערכו ירד, במחיר נמוך. כאן נכנסים לתמונה יזמים ובעלי הון המפיקים תועלת מרכישה של נכס זול. בפני היזמים, שהממון בכיסם, עומדת הדרך ליזום תכנית שינויים, לעמוד במקח וממכר עם הרשות על מנת להשיא רווחים בין בדמות תוספות בנייה, בין בדמות הקלות (הסרת מגבלות שימור) וכד', כל עוד אינם תלויים בנכס המשומר למחייתם השוטפת.

מגבלת השימור עלולה לפגוע באפשרויות התפקוד הבסיסיות ובהנאה הבסיסית של המשתמש מהשימוש בנכס. מגבלות אלו עלולות לאלץ אותו "לוותר" על הנכס ולמצוא לעצמו מקום חלופי, שיאפשר איכות חיים מתקבלת על הדעת באמצעים הכלכליים העומדים לרשותו. מכירת הנכס עם מגבלת השימור מפחיתה מערכו וממילא בעל המקרקעין נושא בעלות הכלכלית.

מחיר השימור מהווה כלי אפשרי (אם כי לא בהכרח מכוון) לדחיקת רגליה של אוכלוסיה קשת יום לטובת יזמים. עלויות שיפוץ גבוהות וביורוקרטיה סבוכה מחד גיסא, תוך שאיפה לשמור על הקיים תוך שיפורים שוליים מאידך גיסא, עשויה לגרום לבעלי בתים לזנוח את בתיהם לאורך זמן או למכור אותם. אלא שגם אם ימכרו בתים אלה, תופחת עלות השימור שתוטל על הקונה ממחיר הנכס, וממילא מוטלת על בעלי הנכסים העלות המלאה.

נמצא שבעל המקרקעין עליו מוטלת מגבלת השימור נושא לבדו בנטל העיקרי של השימור אם מכר את הנכס, וגם אם לא מכר את הנכס, לנוכח הכשלים המפורטים לעיל המוציאים אותו מתחולת סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה.

מבחינת הפריסה האתנו-גיאוגרפית של תכניות השימור, תכניות השימור נערכו באזורים שבהם מלכתחילה התגוררו אוכלוסיות המאופיינות בסטטוס סוציו-אקונומי בינוני-נמוך. שכונת נווה צדק, שכונת כרם התימנים ושכונות ביפו מהוות דוגמאות לשכונות בהן מתקשה האוכלוסייה הוותיקה להפיק תועלת מהשימור. מדובר בשכונות שהיתה בהן הזנחה מתמשכת של בתי השכונה. תכניות השימור מורידות את מחירי הדירות וכך נוצר תמריץ לפינוי האוכלוסייה שאינה יכולה לעמוד בעלויות הכלכליות, גם אם מדובר בביצוע שיפורים שוטפים ופשוטים. תופעה זו מעניקה הזדמנויות עסקיות ליזמים אשר ירכשו נכסים במחיר נמוך, שיגלם את עובדת הכרזתם לשימור.

מחקר השוואתי שנערך על-ידי שמאים ומתבסס על סקרים בגישת ה"נומינל גרופ" בדירות מגורים קובע, כי שוויו של מבנה לשימור עלול לרדת בגבולות של 6%-15% בהשוואה לשווי מבנה דומה, שאינו לשימור, ובניצול דומה של זכויות. נכסים לשימור עם הגבלות מחמירות נפגעים יותר מנכסים (לשימור) ללא הגבלות מחמירות.¹²

הנהנים מתכניות השימור

תכנית השימור בתל אביב שמה דגש על המבנה המשומר ופחות על המרחב הציבורי הסובב אותו. באופן זה מצטמצמת עלות השימור לבעלי המקרקעין עליהם נמצא המבנה המשומר ואינה משתפת את כלל הציבור בעלות זו. במקום בו בעל הקרקע הוא הנושא האמיתי של עלויות השימור ואינו נמצא במעגל הזכאים להיפרע מנזקי אותה תכנית, מוצאים יזמים ובעלי הון הזדמנויות עסקיות הגלומות בתדמית ובמסר של השימור.

לתדמית השימור ערך כלכלי חיובי למתחם הנהנה ממסר זה (Barzilay, 2004). כאמור לעיל, נכס שהוכרז לשימור, ערכו נפגע לעומת נכס שלא הוכרז לשימור. מכאן, שבעוד מעגל הנהנים מתכנית השימור רחב ומתפרס אל מעבר למבנים שהוכרזו לשימור, אין הנטל מתפרס באופן דומה.

נכסים המצויים במתחם השימור אולם אינם מיועדים לשימור (בין משופצים ובין שאינם משופצים), ערכם גבוה מנכסים דומים שאינם נמצאים במתחם השימור. מכאן, שהסביבה הנהנית מהתדמית ומהמסר של ערך השימור חורגת מעבר למבני השימור עצמם (Barzilay, 2004).

מכיוון שערכו של נכס לשימור פוחת, כאמור, עם הכרזתו, נובע שהעלות הכלכלית של השימור המוטלת על בעל הנכס, כפי שהיא נתפסת בשוק המקרקעין, גבוהה מתרומת הערך ההיסטורי הגלום בשימור לשווי הנכס. נמצא, שמבנים בסביבת השימור נהנים מהתדמית ומהמסר של ערך השימור, אף שאינם נושאים בעלות השימור. סביבה זו הינה נהנית נוספת מתכניות השימור, שאינה נושאת בעלות השימור, לצד היזמים הנהנים מהפוטנציאל הכלכלי של הנכס המשומר עצמו.

סיכום

הגישה הניאו-מרקסיסטית מכירה בניית התועלת הכלכלית הגלומה במיזמים אורבאניים אלו בעלי ההון, כשהעלות מוטלת על כתפיו של הציבור שאינו נהנה מאותו המיזם ומתבטא ביצירת השפעות שליליות על אוכלוסיות אלו (Harvey, 1979; Harvey, 1996; De Shalit, 2004). אולם הביקורת העיקרית כנגד הגישה הניאו-מרקסיסטית טוענת, כי זו אינה מטפלת במנגנונים שהם מרכיב מרכזי ביצירת ניתוב זה, ואף אינה מייחסת חשיבות לחשיפת מנגנונים אלו המאפשרים את הניתוב של ההון לבעלי ההון (Harvey, 2001) בעוד התיאוריה הריאליסטית מדגישה את החשיבות של חשיפת המנגנונים. מכאן הצורך בבדיקה זו.

12. שם. ה"ש 9, External Effects of Planning Proceed, Barzilay B. (2006).

בעידן התקשורתי, מקבלי ההחלטות אינם יכולים להתעלם מהקול הציבורי ופועלים לחוקק חוקים בעלי אוריינטציה חברתית וסביבתית. למראית עין, אותם החוקים פועלים לרווחת הציבור, כאשר דעת הקהל היא שגוררת את המחוקק לקבל החלטות בעלות אוריינטציה סביבתית. אולם לטענת החוקרים הרווי ודה-שליט, החוקים הם כלי המשמש את קבוצת בעלי ההון כמנגנון לניתוב התועלת אליהם, תוך הטלת השפעות סביבתיות שליליות על ציבור שאינו נהנה מן היוזמות עליהם החוק מגן. רעיון זה עומד לכאורה בניגוד גמור לרעיון החברתי-סביבתי בחוקים עצמם. במאמר זה ניסינו להצביע על הניגוד שבין הרעיון הסביבתי חברתי לבין החוק העוסק בו. או כיצד פועל המנגנון החוקי (אותו השאיר הרווי בצריך עיון).

בעוד המחוקק ובעלי ההון נאלצים להתמודד עם ביקורת ציבורית נוקבת, שאינה מאפשרת להתעלם משיקולים סביבתיים, מבחין מאמר זה בין הצורך הסביבתי והציבורי הפועל לרווחת הציבור ובין המנגנון המשתקף במערכת החוקים, המשמש את אותם בעלי ההון. דיוננו צומצם לתכניות השימור כדוגמה לפעילות סביבתית רחבה יותר. לעומת כוונת המחוקק, כפי שהיא משתקפת בדברי ההסבר של החקיקה בעניין שימור המבנים, המנגנון החוקי שנקבע מאפשר הטלת עלויות תכנית השימור על ציבור שלא יכול להיפרע מנזקי התכנון שנגרמו לו, ומאידך גיסא להעביר את הרווח הכלכלי הגלום בתכניות השימור הישר לכיסם של בעלי ההון שלא השתתפו בעלויות האמיתיות של תכנית השימור.

מנגנון זה מהווה המחשה מצומצמת, לצורך מאמר זה, למודל המשלים את המודל הכללי של הרווי. במקרים אחרים בהם עסק המחקר הכולל¹³ נמצא, כי לעיתים החוק מהווה מס שפתיים של נבחרי הציבור, כשהתוכן האמיתי של החוק מצוי במה שלא כתוב בו ו/או בכשלו המובנים.

ביבליוגרפיה

Amit-Cohen, Irit. (2004). The 'White City': Preservation and Functional Changes in the Old Center of Tel Aviv. Maos, M., Inbar, M. and Shmueli D. F. (editors), Contemporary Israeli Geography, Haifa: Dep. Of Geography University of Haifa, pp. 51-60.

Ashworth, G.J. (1994). From History to Heritage: From Heritage to Identity: In Search of Concepts and Models. in: Ashworth, G. J., and Larkham, P. J. (editors), Building a New Heritage, Tourism, Culture and Identity in the New Europe, London and New York: Routledge, pp. 13-30.

Barzilay, Boaz (2004). Conservation of Buildings - Economic Culture or Cultural Economics? Land, C/2, March 2004

Bramwell, B. (1998). User Satisfaction and Product Development in Urban Tourism. Tourism Management 19 (1):35-46.

De Shalit, A. (2004). Red - Green Democracy, Justice and Quality of the Environment. Babel Press (Israeli Environment), Hashal Center (The Israeli Institute for Environmental Thought and Leadership).

Hall, P. (1988). Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century. Oxford: Basil Blackwell.

Harvey, D. (1989). The Condition of Postmodernity. Oxford: Basil Blackwell.

Harvey, D. (1989). The Urban Experience. Oxford U.K. & Cambridge U.S.A Blackwell.

Harvey, D. (1996). Justice, Nature, and Geography of Difference. Oxford: Basil Blackwell.

Harvey, D. (2001). Spaces Of Capital Towards a Critical Geography. Edinburgh University Press.

Jamieson, P. (2002). Postmodernism or the Cultural Logic of Enlightened Capitalism, Reflect Press.

Knox, & Paul, L. (1991). The restless urban landscape, Economic and Socio-Cultural Change and Transformation of Metropolitan Washington DC. Annals of the American Association of Geographers 81 (2), pp. 181-209

Levin, M.V. (1987). Downtown Redevelopment as an Urban Growth Strategy: A Critical Appraisal of the Baltimore Renaissance. *Journal of Urban Affairs* 9: 103-123.

Levy, Y. (2003). The 4th Addendum to the Planning and Construction Law for Preserving Historic Sites, its Principles and Innovations (the Legal Aspect), from the website of the Council for the Preservation of Buildings (<http://www.shimur.co.il>)

Nitzan-Shiftan, A. (2000). Whitened Houses. In *Theory and Criticism* 16, p. 229, 231.

Osborne, B. S. (1998). Constructing Landscapes of Power: The George Etienne Cartier Monument, Montreal. in: *Journal of Historical Geography*, 24, 4, pp. 431-458.

Schnell, Izhak (1993). The Growth of Urban Lifestyle in Tel Aviv-Jaffa. In: *Tel Aviv-Jaffa Research: Social Processes and Public Policy*, Nachmias, D., Menachem, G. (eds). The Public Policy Program and Ramot Press, Tel Aviv University.

Urry, John. (2001). The Tourist Gaze. London: Sage Publications, (second edition), pp. 2-3.