

תכניות שימור: תרבות כלכלית או כלכלה תרבותית

מאת

בועז ברזילי, שמאי מקרקעין¹

הקדמה

פעמים רבות נשמעות טענותיהם של התומכים והמתנגדים לתכניות השימור בנוגע לנחיצותן וכדאיותן של תכניות אלו. מחד גיסא, המתנגדים לתכניות אלו מדגישים את הפגיעה הקניינית שהתכניות גורמות ואת העלות הכבדה המוטלת על בעלי הנכסים לשימור. מנגד, מציינים התומכים בתכניות השימור את התרומה הכלכלית של השימור הן למבנים לשימור והן לסביבתם, תרומתם האסתטית ותרומתם לשמירה ולפיתוח צביון מקומי.

אחת הדרכים לבחון את ההשפעה המגולמת בתכנית לשימור על שווי מבנים, מכונה בתורת הכלכלה "הנכונות לשלם" (willing to pay). גישה זו מבוססת על ההנחה כי נכס נדל"ן אינו מגלם רק את תכונותיו הוא, אלא מגלם גם השפעות החיצוניות לו ואינן קשורות אליו ישירות, כמו למשל נוף, נגישות, היבטים אסתטיים וכד'. לפיכך, שוויו של נכס נדל"ן בשוק החופשי יגלם את נכונותו של רוכש לשלם סכום בתמורה למגורים בעלי מאפיינים חיצוניים מסוימים. כאשר לא ניתן למדוד באופן ישיר את שווייה של ההשפעה החיצונית, נשווה בין מחירים של נכסים אשר גילמו מאפיין מסוים לאלו שלא גילמו את אותו המאפיין, באופן שנוודד את תרומת המאפיין עצמו.

מטרתנו במאמר זה לקיים שיח בשאלת תכניות השימור, כאשר נבחן מקרה פרטני של תכניות השימור בתל-אביב-יפו. במסגרת דיון זה נדון בשאלות הבאות:

א. עד כמה, אם בכלל, מקבל הערך ההיסטורי מימד כלכלי ביחס לעלות השימור של המבנה לשימור.

ב. השוואה בין התועלת האקסטרנלית (השפעת שימור המבנים על סביבתם, בהתעלם מהתועלת שחורגת מסביבה זו) לבין העלות הכלכלית של שימור המבנים. קרי, עד כמה, אם בכלל, מקבל הערך ההיסטורי של סביבת השימור (החורגת מהמבנים לשימור עצמם) מימד כלכלי.

במסגרת המשך הדיון מן הראוי לדון גם בנושאים הבאים:

א. בדיקה מי הנהנים העיקריים מתכנית השימור.

¹ המחבר, ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין פעיל, גיאוגרף-מומחה לתכנון עירוני, חבר ועדת ערר מס שבח.

- ב. במידה ויתברר כי קיימת קבוצה מסויימת הנהנית מתכנית השימור, יש לבחון האם עלויות השימור מוטלות עליה או על אחרים בסביבתה. קרי, האם חלוקת העלויות של יישום תכניות השימור שומרת על יחס ראוי לעומת מידת ההנאה הכלכלית מתכניות השימור. בנוסף, יש לבחון מהו המנגנון המאפשר העמסת עלויות שימור על קבוצה אחת לתועלתה של קבוצה אחרת.
- ג. על בסיס מידע רחב יותר, יעשה בעתיד דיון מקיף בסוגייה זו במסגרת מאמר המשך. במסגרת הדיון המאוחר נעסוק בשאלה האם תכנית השימור היא תכנית נאיבית, או שעומדת מאחוריה קבוצת אינטרס, המשתמשת במנגנון השימור להפקת רווחים על חשבון הציבור, בעוד שהציבור עליו מוטלת עלות השימור מנוע מלתבוע השתתפות בהוצאות אלו.

בפרק הראשון יעסוק המאמר בסקירה קצרה של ראשית האדריכלות המודרנית ועקרונותיה, אשר שמה לה למטרה לסייע בשימור הסדר החברתי באמצעות בנייה פשוטה וסדורה. הפרק השני יעסוק בראשית רעיון השימור של מבני האדריכלות המודרנית, כאשר הערך ההיסטורי מקבל מימד כלכלי. הפרק השלישי יבחן בקצרה את יישום רעיון השימור בתל-אביב כמקרה בוחן. הפרק הרביעי יעסוק בקשיים המשפטיים הכרוכים ביישום המעשי של תכניות השימור (נצביע על כשל אפשרי במנגנון התכנוני-משפטי). הפרק הרביעי יבחן את המימד הכלכלי המתווסף לערך ההיסטורי בדירות מגורים.

ראשית האדריכלות המודרנית בתל-אביב

האדריכלות המודרנית החלה דרכה בימי מלחמת העולם הראשונה. הארכיטקטים הבולטים של ראשית ימי האדריכלות המודרנית הינם קורבוסייר, באוהאוז וגרופיוס². האדריכלות המודרנית שמה דגש על הקמת מבנים בעלי פשטות תפקודית והעדיפה מבנים גבוהים ובעלי קווי מתאר פשוטים. בנייה מסוג זה היתה נפוצה בצפון אמריקה ואירופה במחצית הראשונה של המאה העשרים. זו היתה אדריכלות בעלת חזון אוטופי, שגרסה כי הבנייה הפונקציונלית, היעילה והאחידה, בעלת קווי מתאר פשוטים וברורים, תשפיע השפעה מהותית על החברה. **הבנייה הפשוטה והאחידה אמורה היתה להקל על שמירת הסדר החברתי הקפיטליסטי.**

אלא שהצהרות לחוד ותוצאה לחוד. אותו התכנון, שמטרתו היתה להביא לסביבה מבנית אחידה, הביא לבסוף לסביבה מבנית צפופה, רצופה רשתות כבישים בהם נוסעים כלי רכב רבים, מזוהמת, מתנכרת ובעלת מאפיינים של דה-הומניזציה. הארכיטקטים האשימו את התושבים המתגוררים בערי האספלט בהתנהגות אשר הביאה לתוצאה העגומה, הם לא העלו בדעתם כי עקרונות התכנון שלהם עומדים בבסיס זעקת האוכלוסייה לדרור³.

הפוסטמודרניזם החל את דרכו כזרם ביקורתי על האדריכלות המודרנית. לעומת הבנייה המודרנית והאחידה, האופיינית לאדריכלות המודרנית, הפוסטמודרניזם קידש את השונה

1. Huyssen, 1984

2. Tim Unwin, *The Place of Geography*, ch. 7.3 Realism & postmodernism, pp.175-185

והאחר. במקום רשת אחידה של מבנים וקווי מתאר ברורים זרם זה בחר להבין את השוני והפילוג של החברה האנושית. חוקרים פוסט-מודרניסטים ניסו להבין כיצד תיאוריה, כמו זו העומדת בבסיס האדריכלות המודרנית, גורמת לתוצאות העומדות בסתירה לקווי היסוד שלה⁴. לפי אולסון גיאוגרפיה פוסטמודרניסטית כוללת הריסת האחידות של האדריכלות המודרנית וקוראת תיגר על התצוגה הנוכחית שלה. הגם שאימוץ השוני והפילוג יוצרים מצב של אי-סדר מובנה, הרי שאי-הסדר מבוסס על רעיון מסודר. כפי שגרגורי (1989) טען: "יש יותר אי סדר בעולם ממה שנראה ממבט ראשון ואי הסדר לא מאובחן עד אשר מחפשים את אי הסדר עצמו". לפיכך, בעוד האדריכלות המודרנית האחידה, הפשוטה, בעלת קווי המתאר הברורים, הלכה והתמוססה, הפוסט-מודרניזם קם ועלה תוך קידוש השוני, במחיר של אי-סדר המובנה במורכבות העולם.

בהתאם לכך, את תכניות השימור (בכלל ושל תל-אביב בפרט) יש לבחון בראייה פוסט-מודרניסטית, בהתאם לאמות המידה שלהלן:

- כקריאת תיגר על התצוגה הנוכחית (אולסון, 1991).
- כביטוי של הטרוגניות ושוני (גרגורי, 1989).
- קבלת הראשוניות של ההיסטוריה והזמן (Soja, 1989).
- חדירת יחסי כוחות ומשמעות למרחב של החיים החברתיים (Soja, 1989).
- חדירה פוליטית ואידאולוגית בתחומי המרחב האנושי (Soja, 1989).
- תוצר תרבותי של שינוי כלכלי (הארווי, 1989).

בתחילת שנות העשרים הביאו עימם בני העליה הרביעית ובעיקר עולי גרמניה את סגנונות הבנייה המיועדים כיום לשימור. סגנון הבנייה המתאפיין בבנייה מתארית פשוטה של הסגנון הבינלאומי, לא רק תאם את עמדותיהם ביחס לבנייה פונקציונלית, יעילה ואחידה, אלא גם היה לו תפקיד חברתי. תפקידו החברתי של סגנון הבנייה היה להקל על השמירה על הסדר החברתי הקפיטליסטי. מבחינה טכנית, סגנון בנייה זה הקל באופן יחסי על הקמת המבנים, שהיו בעלי קווי מתאר פשוטים ונטולי דקורציות. **הפשטות והיחסון אשר עמדו במרכז של האופנה האדריכלית נתמכו על ידי בעלי ההון שבחרו לשמור על הסדר החברתי הקפיטליסטי.**

שמירה על הסדר החברתי הקפיטליסטי באמצעות הבנייה, משרתת גם את העקרונות החברתיים הבאים (מנהיים, 1963):

- חסכון זמן באמצעות קיצור דרכי התחבורה כתוצאה מבנייה לגובה.
- שמירה על פרטיות בפני עיניים בוחנות של עוברי אורח.
- הקטנת עומס על עקרת הבית עקב סידורי הרכות אשפה, ייבוש כביסה וכד' במסגרת הבית המשותף.

3. ראה אולסון (1991) "... כשאנו נדחפים לבלתי נודע נגלה כיצד תיאוריה זו פונה כנגד עצמה וחושפת את הכוחות הבלתי נלאים שלה..."

- יצירת חברה הומוגנית (בעלת ממון) עקב עלויות הבנייה הגבוהות המאפיינות מבנים אלו לעומת בנייה נמוכה יותר.
- דומה, כי רעיון השימור של הבנייה האחידה בתל-אביב עומד בניגוד לעקרונות עליהם הושתתה הבנייה. כל עוד תכניות השימור ובכללן תכניות השימור בעיר תל-אביב בוחרות לשמר את המבנה האחיד, בעל קווי המתאר הברורים בסגנון הבאהאוז, אשר זיכה את תל-אביב בהכרה בינלאומית, הרי תכניות השימור עומדות בסתירה לגישה הפוסטמודרניסטית אשר הולידה את רעיון השימור.

חדש מפני ישן תוציאו - תחילתו של רעיון השימור

במרכז העירוני הישן, המיועד לשימור במסגרת תכניות השימור, מתקיים מפגש בין שני מרכיבים עיקריים: החזות העירונית והתדמית העירונית.

התדמית העירונית קשורה בתודעה של בנייה, היסטוריה, מורשת, סיפורים ומיתוסים ולפיכך היא בעלת קונוטציות חיוביות⁵. לעומתה **החזות העירונית** נתפסת כדקדנטית, בעלת תשתיות מנוונות ולפיכך בעלת קונוטציות שליליות. **שילוב בין המרכיבים השונים יוצר תוצאה, לפיה ייתפס המתחם ההיסטורי לא רק בערכו ההיסטורי, המונומנטלי, אלא כבעל אפשרויות ניצול משל עצמו ולפיכך בעל ערך כלכלי**⁶. בעבר היתה בולטת המגמה של מעבר האוכלוסיה מהמרכז הישן החוצה. מעבר האוכלוסיה האמידה לפריפריה גרר עימו הזנחה של המרכז הישן וחזותו⁷. בניגוד לכך, בעשורים האחרונים החלה מגמה הפוכה של מעבר מהפריפריה למרכזים הישנים תוך שימור המורשת הישנה. כך נוצרה סתירה בין הביקוש לתשתיות ולצרכים האדריכליים המודרניים, לבין הפגיעה בערכים ההסטוריים⁸. על-מנת להתמודד עם הדרישה למגורים מחד, ושמירת המורשת המקומית מאידך, נדרשה הרשות המקומית לפתרונות תכנוניים ומשפטיים שמקורם בתכניות בניין עיר⁹.

הגישה ההתפתחותית בגיאוגרפיה האורבאנית גורסת שהשטח העירוני מתפתח בצורה אקלקטית באמצעות תוספות בנייה בשטחים מסויימים ובדרך-כלל בשולי העיר. כל תוספת מתייחדת במאפייניה וברוח התקופה. מכאן שהבינוי העירוני מהווה "אוסף של זכרונות"¹⁰. אולם בעוד שבעבר היה המבנה בעל משמעות מונומנטלית, הרי שכיום הוא מהווה גם משאב כלכלי אשר ערכו נגזר בין השאר מנדירותו¹¹. **ערכו של המבנה הישן אינו נגזר רק מנדירותו, הוא משדר גם מסר של יציבות, המשכינות ונאמנות ולפיכך המבנה הישן הוא בעל ערך שווקי משל עצמו המתורגם אף הוא לערך כלכלי**¹². ערכו הכלכלי של המבנה

4. Boyer, 1996; Hayden, 1997

5. Robertson, 1995

6. שחר, 1995

7. Hall, 1988

8. על ההכרה המשפטית במנגנון זה וחיבתו ראה: ה"פ (תל-אביב-יפו) 1991/95 בית ברחוב גורדון 9 נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה תל-אביב (תק-מח 3/96), (3543).

9. Boyer, 1996

10. Ashworth, 1994

11. Levine, 1987

הישן מנוצל בעיקר על-ידי מסעדות יוקרה, חברות ביטוח, שירותים פיננסיים (בנקים וכד') וחברות יחסי ציבור¹³ אשר הדימוי של יציבות וההמשכיות מקבל מנקודת ראותם היבט שווקי. אלו קשורים קשר ישיר בתרבות הפנאי, כלכלת השירותים ועלייה ברמת החיים¹⁴.
מכאן שניתן לראות בנכסי מורשת במרכז העירוני משאבי תרבות כלכליים.

מחקרים אשר בחנו את הגורם ההיסטורי ביחס למוקדי התיירות בעולם, מצאו שעיקר מוקדי התיירות מתפרסים לאורך נהרות, אגמים וחופים בהם מרוכזים ראשוני מבני הצמיחה העירונית ובמרכז העסקים הראשי בו מרוכזים אתרי מורשת רבים¹⁵. מבחינת חווית התייר מדובר בשילוב של קניות, בילוי וספיגת היסטוריה ב"כרטיס אחד".

שמירת הערך ההיסטורי מתקשרת גם לאותנטיות המקום. אלא שהאותנטיות אינה מחייבת להזניח את צרכי הקהילה. מושג האותנטיות מתייחס לנאמנות של אדם לסביבתו בהרמוניה עם התרבות של הקהילה כפי שהיא גובשה בעבר, כפי שהיא מתגבשת בהווה מתוך רגישות לצרכי הסביבה המיידית וכפי שהיא מבקשת לענות על הצרכים העתידיים של הקהילה. בהתאם לכך, על-פי עקרון האותנטיות - המקום, התשתיות הפיסיות שלו והפרקטיקות המתמסדות בו - אמורות לינוק מהמסורת התרבותית בו, להתאימם לצרכים העתידיים האמיתיים של הקהילה, לאמצעים הטכנולוגיים של ההווה ולתנאים הסביבתיים במקום.

תכנית השימור במרכז העירוני של תל-אביב כמקרה בוחן

בבסיס תכניות השימור בתל-אביב, מספר סגנונות בנייה:

סגנון הבנייה הגרמנית (הטמפלרית) - אגודת הטמפלרים נוסדה בגרמניה בשנת 1861 על בסיס עקרונות כלכליים, חברתיים ומשיחיים. בבסיס אמונתם רעיון דתי של יצירת עם חדש (עם האל "Das Volk Gottes") בו תיווצר חברה חדשה שתמודד בחוליים הכלכליים והחברתיים תוך קידוש ערכי החברה והמשפחה ותזכה, בכבוד הראוי לה, בביאתו של המשיח. כינוסו של "עם האל" יהיה בארץ האל, היא ארץ ישראל, בה תתרחש ביאת המשיח. הטמפלרים חפצו להכשיר את הארץ לעליית תושבים שינהגו בהתאם לערכי הנצרות האמיתית בדרך של הגשמה ודוגמה אישית. במהלך מחצית המאה התשע-עשרה התרחקה התנועה מהכנסייה והקימה תנועה דתית עצמאית שכונתה "אגודת המקדש" כאשר המקדש הרוחני ("Temple") הוא המרכז הארצי-ישראלי (ומכאן שמה של התנועה "הטמפלרים"). במחצית השנייה של המאה התשע-עשרה ותחילת המאה העשרים ייסדו הטמפלרים בארץ שבע מושבות, הגם שבשיאה לא מנתה העדה יותר מאשר 1,700 נפש. הם גורשו מהארץ על-ידי הבריטים לאחר שהצעירים הגרמנים תמכו בשלטון הנאצי. סגנון הבנייה הטמפלרי כולל בדרך-כלל מרתף אשר שימש לאחסנת מזון ומים. מפלס קרקע הגבוה מהקרקע במספר מדרגות, בו היה בדרך כלל הסלון, המטבח וחדר האוכל ומפלס

.12 .Cater, 1993
 .13 .Bramwell, 1988
 .14 .Bramewell, 1998

המגורים המקורה בגג משופע העשוי בדרך-כלל מעץ ורעפים. הגגות המשופעים תוחמו באבן דופן המסתירה את המרזבים. כחומרי הבנייה בדרך כלל שמשו אבני גיר בדרגות קושי שונות מסותתות בפשטות ואבני כורכר. חצרות הבתים שמשו לאחסנה, בורות מים, בתי משק לבעלי חיים וסדנאות ייצור ומלאכה.

סגנון הבנייה הברוטליסטית - מתייחס בעיקר למבני ציבור ומשרדים עם דגש קונסטרוקטיבי אשר בדרך-כלל הושג בבניית בטון חשוף.

תכניות השימור מתייחסות גם למבנים משני סגנונות עיקריים נוספים:

הסגנון המיוחד - סגנון אקלקטי משנות העשרים, בעל אפיוני בנייה קלאסיים ומוטיבים עבריים. עירוב סגנונות מתקופות שונות בניסיון לזהות וליצור סגנון בנייה מקומי, בעל מרכיבים ארץ-ישראליים/עבריים.

הסגנון הבינלאומי - בעיקר סגנון הבאוהאוז. מתאפיין בסגנון בנייה פשוט, דייקני, חלונות צרים אורכיים לתאורת חדרי מדרגות, טיח חלק, מיעוט קישוטים בנויים, מרפסות וחלוקה גיאומטרית פשוטה.

הסממנים של סגנון הבנייה הזה נקבעו בהתאם למספר עקרונות שקבע האדריכל קורבוסייה: בנייה על עמודים, גג שטוח ומטופח עם צמחייה; בנייה פונקציונאלית אשר תתאים לצרכי המתגורר; חלונות פסים מלבניים; אי הכללה מכוונת של אלמנטים דקורטיביים בחזית המבנה, למעט מרפסות ישיבה מצומצמות.

בתכנית הבינוי לשימור מבנים בתל-אביב-יפו נעשה ניסיון לקדם תכניות המשלבות התחדשות עירונית לצד שימור המורשת הבנויה. השימור יכול להיעשות במגוון צורות: שיקום, שיפוץ, שחזור ושימור חזיתות, תוך התאמת נפח הבנייה לשימושים המבוקשים. נעשה ניסיון לשלב בין השיקולים הכלכליים לערכי השימור. שימור המבנים תוכנן תוך הכרה בערכם הכלכלי המקבל את ביטויו בנפח הבנייה.

תל-אביב זכתה להכרה בינלאומית בשל קיומם של מבנים רבים בסגנון הבינלאומי (הבאוהאוז). התכניות לשימור מנסות ליצור סגנון לוקאלי, המתאפיין במורשת בנייה שעיקרה בתקופה שאחרי מלחמת העולם. שימור סגנון הבאוהאוז, לצד שימור הסגנון האקלקטי במרכז העיר, מהווים נדבך בדרך לפיתוח "לוקאל-פטריוטיזם" אדריכלי, התורם מצידו להגברת תחושת ההשתייכות דרך המבנים למורשת המקומית, כתופעה נלווית למורשת השימור¹⁶.

תכנית השימור של העיר תל-אביב-יפו קובעת הוראות וכללים בניסיון להבטיח את שימור המורשת הבנויה של העיר. שימור מורשת זו נעשה על-ידי קביעת רשימה של מבנים לשימור, הגדרת המבנים ומיונם. התכניות קובעות קריטריונים לשימור:

- מבנים בעלי ערך היסטורי - במישור הקונטקסט ההיסטורי בו הוקם.

- מבנים בעלי ערך אדריכלי - ייחודיות המבנה, סגנונו, האדריכל שהקים אותו וכד'.
- מבנים בעלי ערך תרבותי - מבחינת האותנטיות שבו או ציון דרך מיוחד בהקמתו.
- מיקום המבנה ביחס למבנים אחרים. האם נוצר רצף של מבנים לשימור או שמדובר במבנה בודד.
- התחשבות במצבו הפיזי של הבניין.

תכניות השימור דנות, בין היתר, בנושאים הבאים :

- קביעת הוראות החלות על מבנים לשימור : איסור הריסה, טיפול במבנים מסוכנים, שיפוצים, שינויים ותיעוד.
- קביעת הוראות הנוגעות למימוש זכויות הבנייה, למגבלות הבנייה, לעיצוב ולצפיפות הרצויה במבנים לשימור.
- קביעת אמצעים לעידוד שימור מבנים במסגרת הליכי התכנון כגון : שינוי בזכויות הבנייה בהליך של תכנית מפורטת, קביעת כללים להכנת תכניות בנושא השימור.
- קביעת הוראות לגבי מתחמים לשימור.
- קביעת הוראות בנוגע להרחבת דרכים ולחניה החלות על מבנים לשימור.
- שינוי התכניות התקפות החלות בתחום התכנית.

במסגרת שתי תכניות לשימור עיר בתל-אביב לבדן, תוכנית 2650א' ו-2650ב', הוכרזו לשימור למעלה מאלפיים מבנים. בתכניות קיימת אבחנה בין מבנים בהם אין הגבלות בנייה מחמירות ולפיכך, ניתן להוסיף עליהם בנייה שלא תפגע במרקם האסתטי ובין מבנים לשימור עם הגבלות בנייה מחמירות, בהם 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 אלפיים בתים לשימור אלא על עשרות אלפי בתים הנמצאים בתוך מתחמי השימור.

הכשל התכנוני-משפטי ביישום המעשי של תכנית השימור

מסלולי השימור: חוק הול"ל, חוק התכנון והבנייה והתוספת הרביעית לחוק התכנון והבנייה

מסתבר, כי השיקולים הקניינים, אשר נלקחים בחשבון במסגרת בחירת מסלול השימור, אינם מהווים גורם מכריע בבחירה. שימור מבנים נערך בעבר בהתאם לחוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת השעה), תש"ן-1990, (תכנית "כרם התימנים" ותכנית "לב-העיר תל-אביב") (להלן: "חוק הול"ל"). שימור מבנים יכול להיערך גם בהתאם לחוק התכנון והבנייה. חוק התכנון והבנייה מתווה שני מסלולים ליישום תכנית השימור. האחד, קבוע בסעיפים 69(5) ו-61(3) לחוק התכנון והבנייה, המונים בין מטרות תכנית מתאר ותכנית מפורטת את עקרון

השימור. המסלול השני, מקורו בתוספת הרביעית לחוק התכנון והבנייה וסעיף 76א לחוק. הוספת הוראות השימור בתוספת הרביעית נבעה מהכשל הגלום בחוק התכנון והבנייה, המאפשר דילוג על הוראות השימור. התוספת הרביעית באה להוסיף כלי לטיפול בשימור של מבנים, מבלי לגרוע מהוראות כלשהן של חוק התכנון והבנייה ("הוראות תוספת זו באות להוסיף על הוראות כל דין ולא לגרוע מהן" - סעיף 17 לתוספת הרביעית). הכשל של חוק התכנון והבנייה בתחום השימור מצא את ביטויו בדברי ההסבר לתוספת הרביעית (תיקון מס' 32 של חוק התכנון והבנייה, התשנ"א-1991):

"חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, מסדיר את הפיתוח הפיזי בישראל. מוצע לכלול בו פרק המסדיר בצורה מפורטת ומשוכללת את נושא שימור האתרים. גם במתכונתו הנוכחית מאפשר חוק התכנון והבניה לשמר אתרים ואולם עובדה היא כי רשויות התכנון וגופי השלטון המקומי השתמשו בחוק יותר לפיתוח ולבניה מאשר לשימור. אף נמצא שאין חוק התכנון והבניה משוכלל דיו לאפשר שימור אתרים כפי שמקובל כיום בארצות הברית ועל פי צרכי זמננו. חשוב שנושא שימור מבנים ואתרים ישתלב בחוק העוסק בפיתוח הפיזי בישראל. בצורה זו יראו המתכננים באורח מאוזן הן את צרכי הפיתוח הפיזי והן את צרכי השימור. חוק התכנון והבניה עצמו מכיל בתוכו מנגנון מפותח של ייזום ואישור תכניות והתייחסות לדרכי הטיפול בהם ונושא השימור ישתלב בחוק התכנון והבניה כפרק בתוכו וחלק ממנו... שימור אתרים דורש לא רק תכניות שיאפשרו שימור אלא יצירת כלים שיחייבו את שימור האתר. זאת כדי למנוע את התפוררותם והיעלמותם של מבנים שהחברה החליטה לשמרם. לפיכך כולל החוק מנגנונים שיאפשרו הטלת חיובים בדבר שימור האתר. לפעמים אתר כולל את המרקם הסביבתי כולו כגון גנים, חצרות, עצים וכיוצא באלה עניינים המרחיבים דעתו של אדם..."

על כפילות זו שבין שני המסלולים, זה שבחוק התכנון והבנייה וזה שבתוספת הרביעית נתן בית המשפט את דעתו¹⁷:

"... נוצר מצב שבו ניתן להשיג אותה תכלית באחת משתי דרכים שהציב המחוקק. לכל אחת מהן מעלותיה מבחינת הרשות ומגרעותיה, והיפוכן לגבי בעלי הנכסים."

לתכנית השימור עשויה להיות חשיבות ציבורית. בית המשפט הכיר בחשיבותן הציבורית של תכניות השימור¹⁸:

"... יפה עשו המשיבים שדאגו לשימור מורשתה הארכיטקטונית של העיר תל אביב ולא שכחו לדאוג לאסתטיקה העירונית ולתרבותה; ... בנייה ללא מיצרים המצלקת את פני הסביבה ומחריבה את המורשת התרבותית, הורסת את העיר... לכן טוב עשתה הרשות כאשר לא אפשרה לבנות ולהרחיב ללא מיצרים, ובצידן של התוכניות קבעה הוראות לשימור בניינים..."

16. ראה ה"פ 1991/95, הערה 2 לעיל.

17. עת"מ 1206/01 ד"ר מן ואח' נ' הוועדה למגורים ולתעשייה ואח', מקרקעין א/3 עמ' 459.

אלא שלצד התרומה של פעולת השימור הוכרה גם הפגיעה האפשרית בזכות הקניין של בעלי הנכסים שנדונו לשימור. כאשר הפגיעה נגרמה מתוקפן של הוראות חוק הול"ל, הרי שמנגד לפגיעה בזכות הקניין עמדה מטרת המחוקק להגדיל את היצע הבנייה. בהתאם לתכלית זו, פרשו בתי המשפט את הוראות החוק בצורה מרחיבה הרואה בכל בנייה פעולה של הגדלת היצע ומשכך יישום של תכלית החוק¹⁹. כך גם יישום תכניות השימור הושפע ממטרות חוק הול"ל. ובלשונו של בית המשפט²⁰:

"הפעולה המנהלית בה עסקינן כאן לא התרחשה במהלך הרגיל של הדברים. הימים בהם אנו עוסקים הם ימים של בהילות ודחיפות לאומית, ימים של מחסור בדיוור לעולים חדשים ולזוגות צעירים שקצרה ידם מלממן את עלות הדיוור בישראל. בכדי להתמודד עם מחסור זה נחקק החוק. הצורך באישור תכנית במהירות עולה בקנה אחד עם הבחירה בנתיב המהיר יותר מבין שני הנתיבים החלופיים לעניין השימור, זהו הנתיב שבחוק התכנון והבנייה..."

כאשר הפגיעה האפשרית בזכות הקניין עמדה לדיון בפני בית המשפט, הרי בניגוד לפרשנות המרחיבה שניתנה להוראות חוק הול"ל, קבע בית המשפט כי יישום תכנית השימור צריך להיעשות באופן זהיר, סביר וראוי ובאופן שגם אם התכנית גורמת לפגיעה, תהיה זו המצומצמת ביותר מבין האפשרויות האחרות. מטעם זה, קבע בית המשפט שההוראות בתכנית כרם התימנים ובתכנית לב תל-אביב, הנוגעות לשימור בניינים, יפורסמו בשנית לאחר שנפסל פרסומם הראשון (בו צוינו גושים וחלקות ולא רחובות ומספרים). בית המשפט קבע בלשון זו²¹:

"פרסום זה... יקנה למי שרואה עצמו נפגע מאותן הוראות את ההזדמנות לבוא ולהשמיע את השגותיו והתנגדותו להן. בתום שמיעת ההתנגדויות, שתעשה בלב פתוח ובנפש חפצה, תדון הרשות המוסמכת שוב בשאלת השימור..."

תכנית השימור - כתכנית העומדת בניגוד להוראות הדין הקיים

בעיה נוספת המתעוררת בהקשר של תכניות שימור היא הסתירה הקיימת לכאורה בין הוראות השימור להוראות חוק התכנון והבנייה, המאפשרות להוציא היתר בנייה אך ורק כאשר המבנה תואם להוראות החוק ותקנותיו. מעצם טבעם, בניינים לשימור נבנו בהתאם לעקרונות בנייה ישנים והוראות חקיקה שהשתנו. מן הסתם, מרבית מבנים אלו נבנו שלא בהתאם להוראותיהן של תקנות התכנון והבנייה. ניתן לציין להמחשה מספר דוגמאות: חלונות צרים וארוכים שאפיינו את סגנון הבאהאוז נמוכים בדרך-כלל בסף התחתון שלהם מ-1.05 מטרים המתחייבים בתקנות התכנון והבנייה. הוראה בדבר שימור המבנה תוך שמירת מרכיב זה שהוא חיוני לחזות הכללית של המבנה לשימור ואחד ממאפייניו העיקריים, תהיה לפיכך מנוגדות להוראות תקנות התכנון והבנייה. כך גם מעקות דקורטיביים בני תקופתם שאינם עומדים בהוראות הדין הקיים בדבר מרווח בין סורגים,

18. הי"פ ת"א 1455/96 פרופ' קצוף נ' הוועדה לבנייה למגורים מחוז מרכז ואח' (דינים מחוזי לב) (9), 13.

19. הי"פ 1455/96, ש.ס.

20. הי"פ 1455/96, ש.ס.

גובה וכד'. תחומים נוספים בהם עלולות להימצא סתירות להוראות הדין הקיים הינם שימוש בחומרי בנייה, אופן בניית השלד, רוחב חדרי מדרגות משותפים, היחס בין רום לשלח של חלל המדרגות, הקלות בהסדרי חנייה בבניינים לשימור לעומת תקני הבנייה המחייבים בחוק התכנון והבנייה²². הסתירה בין הוראות התכנית לשימור לבין הדין הקיים מעוררת מספר שאלות-משנה:

- א. סמכותה של הוועדה המקומית לתת היתר בנייה הנוגד את הוראות החוק.
- ב. תוקפו של היתר בנייה כזה²³.
- ג. סמכות ו/או אחריות פלילית של המורשה אשר חתימתו נדרשת כהוכחה שהבניין נבנה לפי הוראות החוק.
- ד. אחריות הקבלן כלפי רוכש דירה במקרה שהדירה אינה עומדת בהוראות החיקוקים הרלוונטיים (חוק מכר דירות מפנה לתקנות התכנון והבנייה)²⁴.

כפי שיפורט להלן, חוסר הוודאות התכנונית והמשפטית, ביחד עם חוסר הוודאות ביחס למרכיביו הלא גלויים של המבנה לשימור, מקבלים ביטוי כלכלי בשוויו של הנכס.

ניתן היה לפטור את הסתירה בכך שתכניות השימור מעוגנות בהוראות החוק ולפיכך הן נחשבות כדבר חקיקה. אולם, לכאורה החוק אינו כולל הוראה הפוטרת את תכניות השימור מבנייה בהתאם לתקנות הקיימות. יתר על כן, חוק התכנון והבנייה קובע, כי הוראות תקנות התכנון והבנייה עדיפות על הוראות תכנית בניין עיר, ומקורן של ההקלות בתכניות השימור בהוראות תכנית בניין עיר ולא בחוק. אשר על כן, אין בטענה זו כדי לפתור את שאלת תקפותן של תכניות השימור.

הערך הכלכלי של המסר ההיסטורי במבנים לשימור וסביבתם

כאמור לעיל, בעוד שבעבר היה המבנה ההיסטורי בעל משמעות מונומנטלית, הרי שכיום הוא נחשב גם כמשאב כלכלי. ההכרה בפוטנציאל הכלכלי של שימור המבנים, גורמת לרשויות רבות לנקוט פעולה אקטיבית לשימור מבנים בעלי ערך היסטורי, סנטימנטלי או אדריכלי, תוך הטלת מגבלות תכנוניות ומשפטיות על בעלי הזכויות בקרקע עליה בנוי המבנה על פי הוראות חוק התכנון והבנייה, התוספת הרביעית לחוק התכנון והבנייה ותכניות בניין עיר.

פעולת השימור המוטלת בכפייה על בעליהם של המבנים, הינה בעלת השלכות כלכליות על שווי הנכסים. הפעולה הכפויה עשויה להשפיע על ירידת ערך הנכסים עקב צמצום

21. ראה לעניין זה ערר תא/5357/03 הילה ר.ג. ייעוץ, ניהול והשקעות בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה תל-אביב (לא פורסם).

22. ראה "התרת שינויים בהיתר על ידי מהנדס ועדה מקומית" תיקון לחוק התכנון והבנייה, תשנ"ב-1992 ס' 6 "היתר שניתן שלא בהתאם לתקנות אלה או בחריגה מסמכויות המהנדס לפיהן - בטל, ומי שנתן את ההיתר יהיה צפוי לעונשים הקבועים בכל דין".

23. ראה סעיף 4 לחוק מכר דירות.

אפשרויות המימוש של הנכסים. אם לפני הטלת המגבלה יכול היה בעל הזכויות בנכס למקסם רווחיו בין על-ידי הריסת המבנה ובין על-ידי שימורו, הרי שהטלת המגבלה החדשה מחייבת אותו לפעול לשימור הנכס, קרי, מפחיתה ממנו אופציה נוספת. מכאן, שלהטלת מגבלת שימוש משמעות כלכלית. הפחתה זו בשווי הכלכלי של המבנים לשימור, כל עוד היא עולה על התרומה הכלכלית של השימור, עומדת בניגוד להכרה בערכו השיווקי של המבנה לשימור ותרגום נדירותו לערכים כלכליים. **אם הערך ההיסטורי מקבל מימד כלכלי וחלים עליו חוקי ההיצע והביקוש ייתכן ואין מקום להתערבות שלטונית.** במילים אחרות, אם ההיגיון העומד מאחורי שימור המבנים הוא ההכרה בתרומה הכלכלית של השימור, הרי שניתן להשאיר את יישום תכניות השימור בידי כוחות השוק ללא התערבות שלטונית.

אחת השאלות הבלתי פתורות כיום הינה, כיצד משפיעה הכללת מבנים תחת מגבלות תכנוניות ומשפטיות של שימור על ערכם וכיצד היא משפיעה על ערך נכסים אחרים הסמוכים למתחם השימור. ההנחה היא, שעם יצירת חזות עירונית המשמרת את המורשת המונומנטלית ואת האתרים ההיסטוריים, ישתנה אופיו הכלכלי של המקום על-ידי יצירת חזות אותנטית למתחם כולו. המבנים לשימור הנכללים במתחם ישפיעו על ערכי הנכסים הגובלים והסמוכים לאותם המבנים לשימור. ראשית, יש לבחון **האם הערך ההיסטורי של מבנה מקבל מימד כלכלי?** הנחה נוספת שצריכה להיבדק היא **האם התפקודים הממוקמים במבנים לשימור ובסביבתם נהנים מהתדמית ומהמסרים של אותם ערכים.**

לעניות דעתי, אם התשובה לשאלה הראשונה חיובית אזי יש לבחון האם קיים צורך בהוראות תכניות השימור, שכן אם הערך ההיסטורי מקבל מימד כלכלי הרי שחלים עליו עקרונות ההיצע והביקוש וממילא אין צורך בהתערבות שלטונית להבטחת רווח כספי לבעל הבניין. קרי, אם ימצא שקיימת תרומה כלכלית של השימור לערך הנכס (מטעמים של הגברת כושר השיווק והנדירות המפורטים לעיל), הרי שיעמוד בסימן שאלה הצורך בהתערבות שלטונית במקום בו כוחות השוק יכולים לפעול באותו הכיוון ללא כפייה (בהנחה כי השוק נוטה למקסם את רווחיו). ההיגיון הכלכלי של השימור מייתר את הצורך בשימור הכפוי. מאידך, אם הערך ההיסטורי אינו מקבל מימד כלכלי אזי השיקול הכלכלי אינו הטעם המרכזי להגדלת נפח הבנייה של המבנה בעל הערך ההיסטורי. אם נמצא, שההקלה התכנונית ביחס לתקנים הקבועים בדיני התכנון והבנייה היא התמריץ הכלכלי המאפשר את שימור המבנים תוך הפחתת עלות השימור, הרי ששוב אנו נדרשים לשאלת תוקפן המשפטי של תכניות השימור.

בשאלה השנייה נבחנת התרומה של השימור לאופי האיזור בכלל ומחירי הנדל"ן בו והשפעתו של השימור החורגת מעבר למבנים לשימור עצמם. כלומר, ניתן להצדיק פגיעה במקצת המקרקעין תוך הגדלת התועלת הכלכלית הכללית מתוך הנחה שבעל נכס לשימור לא יאות לסבסד בפעולת השימור של מבנהו את הגדלת התועלת לסביבה, כל עוד הנכס שברשותו נמצא נפסד. למסקנה זו עשויה להיות חשיבות לעניין התיאוריה הגורסת כי פעולות שיקום עירוני מושכות קהל מבוסס למרכז העירוני הישן ויוצרות דינמיקה של התפתחות. לפי גישה זו התפקודים הממוקמים במבנים לשימור ובסביבתם נהנים מתדמית ומהמסרים של ערכי השימור.

לצורך כתיבת מאמר זה, ערכנו סקר שוק לנכסים שכלל נתונים מהקבוצות הבאות:

- דירות מגורים בבנייה רוויה בבניינים לשימור, משופצים ושאינם משופצים.
- דירות מגורים בבנייה רוויה שאינם מבנים לשימור, משופצים ושאינם משופצים.
- דירות מגורים בבנייה רוויה שאינם מבנים לשימור, משופצים ושאינם משופצים, אולם נמצאים בתוך מתחם לשימור.

ראשית אסייג ואומר כי אין הנתונים הנ"ל מספיקים להסקת מסקנות ברמה אקדמית לבחינה רבת משתנים, אלא שהנתונים מהווים בסיס אינטואיטיבי הנשען, בין היתר, גם על הניסיון המקצועי המצטבר. לפיכך, התלווה לסקר זה סקר עמדות בין פעילים בענף הנדל"ן המכירים את שוק הדיור התל-אביבי. מבסיס הנתונים הזה עולים הממצאים הבאים:

1. ככלל, בבניינים שלא שופצו, הטלת מגבלות לשימור מקטינה את שווי הדירות לעומת דירות שלא חלות עליהם מגבלות אלו. קרי, עלות השימור נתפסת על-ידי השוק, ככלל, כגבוהה מתרומת הערך ההיסטורי הגלום בשימור לשווי הנכס.

לפגיעה הכלכלית האפשרית מהכרזת נכס כמבנה לשימור מספר היבטים עיקריים:

- התמשכות הליכי התכנון וקבלת ההיתרים לנכס מסוג זה בהשוואה לנכס ללא מגבלות דומות²⁵.
- החובה לשמר מבנה אשר בנייתו נוגדת את הוראות תקנות התכנון והבנייה (כאן גם עלול להיווצר פער בין שווי שוק של מבנה התואם דבר חקיקה לשווי מבנה שאינו תואם (לכאורה) דבר חקיקה).
- עלות השימור עצמה. עלות השימור משתנה בין מבנה למבנה ולמעשה קשה לאמוד אותה באופן וודאי וסופי עד לביצוע של העבודות ממש. מרכיב אי-הוודאות גדול מאוד וקשור ב"תגליות" שיתגלו במהלך שלבי ההריסה/בנייה ביחס ליציבות המבנה, לחומרי, לעמידות חומרי ו להתאמתם לתקנים. אלא שעוד לפני תחילת הבנייה ההכנה כרוכה בעלויות גבוהות. עלות תיעוד המבנה (לצורך בנייה בהתאם לעקרונות השימור) נעה בין \$10,000 ל-\$20,000 ומשתנה בהתאם לדרישות השימור וחומרתן. עלויות התכנון המיוחדות עשויות אף הן להגיע לסכומים של עשרות אלפי דולרים בגלל התמשכות פעולתם של בעלי המקצוע בפרויקט מסוג זה, האחריות הכבדה של המתכנן, דרישת הפיקוח הצמודה והקושי הביצועי.
- מניעות אפשריות נוספות ביחס לניצול הבנייה העודפת (הבלתי מנוצלת). מניעות אלו משתנות מנכס לנכס בהתאם למידת ניצולו, המגבלות המוטלות עליו והוראות התב"ע לעניין הבנייה האלטרנטיבית האפשרית.
- חוסר ודאות ביחס למצבו של המבנה (עד שלא מתבצעות עבודות הבנייה, קשה להעריך בוודאות את היקף עבודות הבנייה וההתאמות שתדרשנה).

24. ראה עת"מ 1346/01 ארגון הקבלנים ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ת"א, מקרקעין ב/3 עמ' 508.

2. נכסים המצויים במתחם השימור אולם הם עצמם אינם מיועדים לשימור (משופצים ושאינם משופצים), ערכם גבוה מנכסים דומים שאינם נמצאים במתחם השימור. מכאן, שהסביבה הנהנית מהתדמית ומהמסר של ערך השימור חורגת מעבר למבני השימור עצמם. כך יוצאים נשכרים המבנים בשכונות כמו נווה צדק, יפו העתיקה מהדימוי של המתחם ומהדינמיקה שנוצרה בו.
3. שווי המבנה המוכרז לשימור כשהוא משופץ, הנמצא במתחם של שימור, גבוה משווי מבנה משופץ שאינו במתחם לשימור ואינו מיועד לשימור בעצמו. מכאן, שהערך ההיסטורי מקבל מימד כלכלי.
4. שווי נכס המוכרז לשימור כשהוא משופץ, שאינו מצוי במתחם לשימור, לא הראה שוני מובהק משווי נכס משופץ שאינו מיועד לשימור בסביבתו. כדוגמת המבנים הפזורים ברחובות אלנבי ובן-גוריון מחוץ לשכונות בעלות תדמית של שימור כמו נווה צדק. כאן סטיית התקן שנמצאה גדולה מאוד וסוגייה זו ראויה לבדיקה משל עצמה (להערכת התוצאה קשורה בתפיסת האסתטיקה של המבנים). ברחובות בהם מצויים מבנים רבים המיועדים לשימור לצד מבנים שאינם מיועדים לשימור (כגון: רחובות אחד העם, רוטשילד, בלפור וסביבתם), מצאנו שמחירי דירות במבנים משופצים עולים על מחירי דירות במבנים משופצים שאינם מצויים במתחמים בעלי צביון של שימור, הגם שלפני השיפוץ ערך הדירות דומה. כלומר, התוספת לשווי הדירות חופפת פחות או יותר לעלות השיפוץ של המבנה לשימור. לפיכך, ככלל, השימור אינו מוסיף ערך כלכלי לנכס שהוכרז לשימור.

המסקנות העיקריות הנובעות מהנתונים הנ"ל:

ככלל, העלות הכלכלית של השימור, מתורגמת למחיר הגבוה מתרומת הערך ההיסטורי הגלום בשימור המבנה. מכאן, שעצם ההכרזה על נכס לשימור, ככלל, פוגעת בשוויו. ככל שהנכס נמצא בסביבה בעלת צביון של שימור, תגדל התמורה הנובעת מערכי השימור ותצטמצם הפגיעה בשוויו של הנכס.

נכסים שאינם מיועדים לשימור, אולם נמצאים במתחם לשימור, נהנים מהמסר של אותו המתחם על-חשבון בעלי הנכסים שנכסיהם הוכרזו לשימור.

נכסים שאינם מיועדים לשימור, ולא נמצאים במתחם לשימור, לא בהכרח נהנים מהמסר של המבנה לשימור הסמוך להם.

במסגרת זו לא ניתן לקבוע האם העלות הכלכלית של השימור גבוהה או נמוכה מהתועלת האקסטראנלית, שכן לצורך כך יש לשקול שיקולים רבים נוספים כמו ערכים תיירותיים, תרומה אסתטית לעיר.

סיכום

העקרונות האדריכליים, אשר לפיהם עוצבו המבנים המיועדים לשימור, היו בנייה פשוטה ואחידה אשר שמה לה למטרה לשמור על המבנה החברתי הקיים. המתחם ההיסטורי נתפס כיום לא רק בערכו ההיסטורי, המונומנטלי, אלא כבעל נפח בנייה פוטנציאלי משל עצמו ומכאן נגזר ערכו הכלכלי. נכסי מורשת במרכז העירוני הישן הוכרו כמשאבי תרבות כלכליים.

ערכו של המבנה הישן נובע בעיקר מנדירותו, ומהמסרים של יציבות, המשכיות ונאמנות שהוא משדר. לפיכך, המבנים הישנים הינם בעלי ערך שוקי משל עצמם המתורגם אף הוא לערך כלכלי. לצד המבנים שהוכרזו לשימור, נקבעו מתחמים שלמים לשימור בהם נכללים מבנים המיועדים לשימור לצד מבנים שאינם מיועדים לשימור. השפעת תכנית השימור בתל-אביב, שנדונו במסגרת מאמר זה, מתפרסת לא רק על כאלפיים בתים לשימור בשתי תכניות השימור לבדן, אלא על עשרות אלפי בתים הנמצאים בתוך מתחמי השימור.

המערכת המשפטית, לצד הכרתה בחשיבות רעיון השימור, הבחינה באפשרות הפגיעה בזכות הקניין של בעלי נכסים המיועדים לשימור ולפיכך גזרה על שימוש מושכל, זהיר, סביר ואחראי מצד הרשויות. אלא שלצד ההיבט הקנייני עומד היבט תכנוני שמקורו בסתירה הקיימת בין אופן הבינוי של המבנים לשימור אל מול ההוראות של תקנות התכנון והבנייה. סוגייה זו לא נדונה עד כה לעומקה וראוי היה לתת עליה את הדעת.

בחינת המימד הכלכלי של הנכסים לשימור מעוררת שאלות מהותיות: מדוע נדרשת התערבות שלטונית בעניין השימור והאם לא ניתן להשאיר לכוחות השוק להכריע בעניין השימור.

שאלות אלו נבחנו במאמר זה בשני היבטים עיקריים: המימד הכלכלי של הערך ההיסטורי והמימד הכלכלי של סביבת השימור החורגת מעבר למבנים לשימור (תרגום הערך ההיסטורי לערכים כלכליים). מתוך הסקר שנערך עולים הממצאים הבאים:

- העלות הכלכלית של השימור המוטלת על בעל הנכס נתפסת על-ידי השוק, ככלל, כגבוהה מתרומת הערך ההיסטורי הגלום בשימור לשווי הנכס.
- מתוך כך, עצם ההכרזה על נכס לשימור, ככלל, פוגעת בשוויו.
- קיים יחס בין תרומת השימור לשווי הנכס לבין הצביון של סביבת הנכס. ככלל, ככל שהסביבה הינה בעלת צביון של שימור, כך תגדל תרומת השימור לשווי של הנכס.
- הסביבה הנהנית מהתדמית ומהמסר של ערך השימור חורגת מעבר למבני השימור עצמם.
- לערך ההיסטורי מתווסף מימד כלכלי.

- נכסים שאינם מיועדים לשימור, אולם נמצאים במתחם לשימור, נהנים מהמסר של אותו המתחם על-חשבון בעלי הנכסים שנכסיהם נועדו לשימור.
- נכסים שאינם מיועדים לשימור, ולא נמצאים במתחם לשימור, לא בהכרח נהנים מהמסר של המבנה לשימור הסמוך להם (לא נבחנה במסגרת זו תרומתו האסתטית של השימור לעיר בכלל, תרומה תיירותית וכד', ככל שקיימות).

הפגיעה הכלכלית האפשרית מהכרזת נכס כמבנה לשימור נובעת בעיקר מהתמשכות הליכי התכנון וקבלת ההיתרים לנכס מסוג זה לעומת נכס ללא מגבלות דומות, החובה לשמר מבנה אשר בנייתו נוגדת את הוראות תקנות התכנון והבנייה, עלות השימור עצמה, חוסר וודאות ביחס לנתוניו הלא גלויים של הנכס ולעלויות שיפוץ ותחזוקה ומניעות אפשריות ביחס לניצול הבנייה העודפת.