

"Integrating the Conservation of the Built Heritage Urban Site into the Local Economic Development (LED) Policy & Management Processes"
Outline for an Interface Program

תוכנית ממשק לשילוב השימור בפיתוח ובניהול העירוני

רקע

שימור מבנים ואתרים בעלי ערך ארכיטקטוני, היסטורי ותרבותי הינו הליך שמטרתו, בין היתר, לשמר את נכסי העבר החומריים והרוחניים למען הדורות הבאים. הניסיון להשיג מטרה זו, יוצר תהליך עבודה מורכב המתייחס לסוגיות תכנוניות, חברתיות וכלכליות, שהן מעל ומעבר לביטוי ויזואלי, עיצובי וארכיטקטוני של מרקם יישובי או מבנה בודד בלבד. יתר על כן, הן המרקם והן המבנה הבודד מהווים חלק מסביבה יישובית פיסית, תרבותית והיסטורית, ולפיכך שיקומם ושימורם לאורך זמן צריך לכלול מספר היבטים משולבים ומתואמים בין אנשי מקצוע מדיספלינות שונות (שחורי ושמיר שנאן 2011):

- **היבט מקצועי אדריכלי, עיצובי והנדסי** שנועד לטפל במבנה תוך עמידה בתקנים ובתהליכי עבודה מוסכמים של הפרקטיקה המקובלת בשימור.
- **היבט אסטרטגי של השתלבות במרקם היישובי הפיסי והניהול**. מבחינה פיסית מדובר בהשתלבות במרחב המגורים והשטחים הציבוריים, הכשרת התשתיות הנדרשות להגעה ומתן מענה להשלכות הרחבות של השימור. בהיבט הניהולי נדרשת בצד העמידה בדרישות הניהול של המתחם לשימור עצמו גם מענה על הגדרות חוקי העזר המקומיים ונוהלים מוסכמים של המערכת היישובית הארגונית והקהילתית.
- **היבט של תחזוקה, תפעול שוטף וניטור** לאורך זמן למען שימור הולם ובר קיימא.

תהליכים מורכבים אלו חייבים להיות מנוהלים במשולב על מנת לעמוד, מחד, בדרישות המקצועיות של תהליך השימור ומאידך בדרישות המקצועיות של המערכת היישובית-קהילתית. בנוסף, על מנת להבטיח שימור בר קיימא נדרש לפעול על ציר זמן מתמשך וארוך שנים, שאינו מסתיים בהתערבות חד פעמית. תחילתו של התהליך בתיעוד המקום, המשכו בשיפוץ/שיקום בתנאים המתבקשים ממצבו של אלמנט השימור והמשכו בתחזוקה מתמשכת לאורך שנים. לכל אורך הזמן, מתבצע התהליך תוך תלות גבוהה מאוד בהנחיות שימור מקצועיות וסטטוטוריות המחייבות את בעלי המבנה לשימור בפיקוח, מעקב בקרה וניטור מתאימים. גישה דומה נדרשת גם כאשר מדובר במרקם המכיל סביבה ובה מבנים לשימור.

מטרתו העיקרית של השימור הוא ליצור מקום איכותי וחוויתי הנותן ביטוי פיסי ל"רוח המקום" ולזהות המקומית בגישה שצריכה להבטיח גם תועלות כלכליות לאורך זמן לכל בעלי העניין. כלומר, שימור אתר נעשה במקביל לפיתוח כלכלי מקומי, יצירת הזדמנויות תעסוקה, הכנסה, שירותים ציבוריים וחברתיים לקהילות היישוביות, האזוריות ומחוצה להן. מכאן, נובע הדגש של תהליך השימור המושם בשנים האחרונות לא רק על היבטים אדריכליים-תרבותיים אלא גם על מעמדה של הקהילה המקומית על מגוון קבוצות האוכלוסייה שבה. הכרה זו, מכתיבה התייחסות ודרך פעולה בגישה של **תכנון אסטרטגי יישובי** המכלילה מבחינה פיסית את **המרקם היישובי על מתחמיו**, להבדיל מגישה צרה, המשמרת את המבנה או האתר הבודד. זאת בנוסף, לתוכנית המתחייבת לפעולה מתמשכת ביחד עם ההנהגה הפוליטית והמקצועית של היישוב והקהילה החיה בו **כשותפים אסטרטגיים בכל שלבי השימור ובמנגנוני הניהול**. בשונה מהגישה המצומצמת הרואה במנהיגות המקומית ובקהילה רק ספקי שירותים או נהנים מתוצרי הפעילות התיירותית כלכלית. התפתחות גישה זו, ניכרת באמנות השימור הבינלאומיות במהלך השנים כפי שניתן לראות בפרוט בהמשך.

אמנות השימור הבינלאומיות

אמנות השימור הבין-לאומיות החלו להתפתח לאחר מלחמת העולם הראשונה. לאור הנזק הרב שנגרם למבנה הפרתנון באקרופוליס באתונה בעקבות פיצוץ תחמושת שאוחסנה בו, התאספו בעיר, בשנת 1931, אומות העולם ודנו בחשיבות האחריות הבינלאומית למונומנטים, טכניקות וחומרים לשימור ובצורך בשיתוף פעולה בין-לאומי. המסמך המסכם של מפגש זה הידוע כ"**מסמך אתונה**" **General Conclusions of the Athens Conference (1931)** היווה בסיס והתווה קווי יסוד למפגשים הבינלאומיים הבאים ולאמנות השימור שבאו בעקבותיו. אמנות שימור אלו, התפתחו בשלבים בהסכמה בין-לאומית רחבה וגלומים בהן עקרונות השימור ודרכי הפעולה המקובלות להתערבות באתרים בעלי ערך היסטורי תרבותי. "**אמנת ונציה**", **The Venice Charter (1964)** הדגישה את חשיבותם של הערכים ההיסטוריים, חשיבות ההקשר הסביבתי של המונומנט, הגדרת דרכי ההתערבות באתר וחשיבות תיעודן.

"אמנת לוזאן", **Charter for the Protection and Management of the Archaeological Heritage**

(1990), באמנה זו הותוו קווים מנחים לניהול המורשת ברמה האזורית והלאומית. האמנה דנה בכל ההיבטים של המורשת הארכיאולוגית במטרה להגן עליה תוך יצירת כלים וסטנדרטים בינלאומיים לניהול מורשת זו. ניהול המשאב הארכיאולוגי מורכב ומחייב שיתוף פעולה יעיל בין אנשי מקצוע מתחומים רבים כמו מחקר, שימור, פיתוח, תחזוקה, תצוגה, חינוך ועוד.

"**מסמך נארה**", **The Nara Document on Authenticity (1994)** פיתח את נושא האותנטיות התלויה בתרבות הרלוונטית. עד לכתיבת מסמך זה ייחסו במערב את האותנטיות לחומר בלבד (לדוגמא, בנייה באבן). מסמך נארה העלה לדיון חשיבותה של אותנטיות שונה המתבטאת בתהליכי שימור תוך הדגשת ההבחנה בין שימור התרבות המוחשית והתרבות הלא מוחשית.

"אמנת בורה", **The Burra Charter (1999)** האמנה מציגה תפיסה לזיהוי ערכי מורשת ונוף וביטוי ערכים אלה בפעולות השימור ומצביעה על כך שתהליך השימור אינו עוצר ביום בו "הסתיימו" פעולות הייצוב הפיסי או בפתירת האתר אלא ממשיך בניהולו בנטילת אחריות מתמדת. לצורך כך האמנה מציעה תהליך שימור בעל דפוס עבודה קבוע הכולל: זיהוי המקום וההקשרים, תיעוד, הצהרת המשמעות התרבותית והערכתה, זיהוי המחויבויות וההתחייבויות הנובעות מהמשמעות, סקר גורמי השפעה כולל גורמים עתידיים כמו משאבים, צרכי הבעלים או "הנוגעים בדבר" (STAKE HOLDERS), מגבלות אפשריות ותנאים פיזיים הולמים. **האמנה מתייחסת גם לגיבוש מדיניות השימור** ובדיקת השפעותיה על המשמעות התרבותית, אסטרטגיית הניהול, פיקוח והערכה. בנוסף האמנה מדגישה את חשיבות תחזוקת המקום כפעולה הכרחית ומתמדת, לקיחת אחריות לניהול ולקבלת החלטות, הגדרת הארגונים או הפרטים האחראיים, ובכלל זה הרשות המקומית והקהילה, תחומי האחריות, מנגנוני הכוונה, פיקוח ויישום מקצועי וכל זאת תוך מתן חשיבות רבה לתיעוד תהליכי קבלת החלטות.

"אמנת וושינגטון" (1987) מרחיבה את עקרונות "אמנת ונציה" ומציעה לאמץ גישה מכלולית/מרקמית כלפי המרחב הבנוי, מתוך הבנת חשיבות המכלול העירוני. האמנה רואה בתכנון הפיתוח העירוני ובשימור תהליך רב תחומי המגבש "תוכנית שימור" כוללת. תוכנית זו מבטיחה את הגנה מתאימה לחלקי המבנה/המרקם לשימור בצד השלכות השימור על הפיתוח העירוני הפיסי, הכלכלי והחברתי. כפועל יוצא מכך האמנה מרחיבה את גישת השותפות של ההנהגה המקומית והקהילה כפי שניתן היה לראות גם באמנת בורה.

סקירה מעמיקה של אמנות השימור הבינלאומיות לאורך זמן מצביעה איפוא, על מגמה של הכרה הולכת ומתחזקת בצורך בשילובם של שלושת ההיבטים: האדריכלי עיצובי, יישובי קהילתי, וכלכלי ניהולי יחד עם הרחבת התפיסה מראייה נקודתית של שימור לתפיסה מכלולית/מרקמית המצביעה על השפעת השימור על המרחב העירוני כולו. הכרה זו באה לידי ביטוי גם בהעלאת הנושא לסדר היום התיאורטי והמקצועי של השימור.

השנה (2012), במלאות 40 שנה לאמנה להגנה על המורשת התרבותית והטבעית של העולם (1972) - **Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage** מודגש הצורך לבחון את מקומה של הקהילה המקומית בתהליך קבלת המועמדות להכרה באתר כאתר שימור, הניהול השוטף של האתר ופיתוח מודעות ציבורית בקרב מקבלי החלטות ברמה המקומית. זהו תהליך המדגיש שותפות של הרשות המקומית והקהילה, מקדם את תהליך השימור בגישה של "מלמטה למעלה" בשונה מהותית מהמגמה הנפוצה המתחילה מרמת המדינה בבחינת "מלמעלה למטה".

השימור בישראל

בישראל, למרות ההתקדמות בגישה המכלילה את כל ההיבטים ואת יחסי הגומלין ביניהם, לא גובש, מודל מנחה ומוסכם תיאורטי ומעשי המחייב יישום גישת שימור משולבת המבוססת על שותפויות אסטרטגיות, מנגנונים ודרכי פעולה משותפים ומתמשכים עם הרשות המקומית והקהילה.

מרבית אתרי השימור בארץ נמצאים בתחומן המוניציפאלי של הרשויות המקומיות (העירוניות והכפריות) אך פיתוחם וניהולם נתונים, בדרך כלל, בידי גופים החיצוניים לרשות (המועצה לשימור אתרים, רשות העתיקות, רשות הטבע והגנים ועוד). ניתוקם של אתרי השימור מבחינה תכנונית וניהולית מתהליכי הפיתוח המקומי מקטינה את יעילות השקעות המדינה באתרים ומעמידה אותם לא פעם בסכנת הזנחה והעדר ניצול הזדמנויות הן למיצוי הפיתוח הכלכלי - מקומי והן כמקור להזדהות מקומית - קהילתית.

מבקר המדינה הצביע בפרוט רב על הקשיים הנערמים להצגת המגוון הרב -תרבותי והטבעי ושימורם וכתוצאה מכך על המורכבות במימוש האמנה להגנה על המורשת התרבותית והטבעית של העולם (1972), המבקר מצא כי במקומות רבים - בהעדר גישה מערכתית המאפשרת תיאום השימור והביצוע - נעשה השימור נקודתי, ללא תוכנית כוללת ובעיקר ללא מעורבות מקומית של הרשות המקומית והקהילה. במקומות אלו, נתקלו, תהליכי השימור, במהלך השנים, בבעיות חמורות כגון תכנון לקוי, עיכוב בביצוע השימור, שימוש בלתי הולם, תחזוקה לקויה ועוד (עפ"י דו"ח מבקר המדינה 2005).

בעקבות התחזקות המודעות לשימור בישראל בשנים האחרונות ובעקבות דו"ח המבקר, מונחת על שולחן של הרשויות המקומיות, סוגית פיתוח וניהול השימור, וזאת מבלי להמעיט בחשיבות חלקם של אותם גופים ובעלי עניין חיצוניים האחראים גם הם לשימור במתחמים מסוימים על פי החוק. עם זאת הרשויות המקומיות מתקשות להתמודד עם תהליכי הביצוע וניהול מתחמי השימור בפועל והמצב חמור במיוחד בקרב הרשויות הממוקמות בפריפריה המתקשות גם כך לקדם את הפיתוח המקומי ואת הכלכלה המוניציפאלית.

לפיכך, מוצע בזאת מתווה לתוכנית ממשק שהיא תוכנית פעולה ניהולית ("Management Plan") המהווה חלק אינטגרלי מתוכנית השימור כאשר הרשות המקומית והקהילה שותפות אסטרטגיות לאורך כל התהליך. תוכנית הממשק, מבוססת על תהליכי תכנון אסטרטגי - עירוני ופיתוח כלכלי מקומי ("Local Economic Development"). תהליכי העבודה והפעולה המשותפים נעשים בפועל תוך לקיחת אחריות מקומית - כוללת ובניהול משותף עם גורמים חוץ רשותיים האחראים גם הם לשימור.

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

- **זיהוי המצב הקיים:** זיהוי "רוח המקום" כפי שנתפס ע"י הקהילה המקומית ובעקבותיו, זיהוי אתרי שימור במרחב, מצבם הנוכחי, חשיבותם בהקשר היישובי והאזורי ואיומים וסיכונים הצפויים להם. הזיהוי כולל גם סוגיות נוספות כמו: זיהוי מגמות, מדיניות התכנון ותוכניות סטטוטוריות בהיבט הפיזי, וכן תוכניות ועוגנים המקדמים את הפיתוח הכלכלי והחברתי. בהמשך כולל תהליך הזיהוי, זיהוי והגדרת בעלי העניין השונים (STAKE HOLDERS) כולל הקהילה המקומית, תיאום עם בעלי העניין כולל זיהוי אינטרסים, הסכמות וקונפליקטים אפשריים ובניית מערכת תיעדוף בין האתרים ביישוב.

הגדרת מטרות, יעדים ופרויקטים מוסכמים: תנאי הכרחי להצלחה הינם יעדים מוסכמים על כל בעלי העניין תוך שיפור יחסי הגומלין ביניהם ובכלל זה: הרשות המקומית, הקהילה, גורמים בעלי עניין בממשלה, הסקטור העסקי וגורמים בעלי עניין ובעלי תפקיד סטטוטורי לשימור אתרים. וזאת בכל הנוגע להבניית תהליכי השימור לאורך זמן, כולל הסכמות על האינטרסים המשותפים שזוהו והתמודדות עם נקודות הקונפליקט. תכנון תהליך ביצוע השימור, פיתוח פסי וכלכלי של האתרים ופרויקטים חברתיים וקהילתיים ושילובם במרקם היישובי. לאורך זמן יש להגדיר מנגנון מוסכם לניהול קונפליקטים, קידום הסכמות ועדכון התוכנית כחלק מהתמודדות עם המתח שבין הפיתוח והשימור וחלוקת הסמכות והאחריות בין כל הגורמים.

- **תוכניות עבודה מקושרות תקציב ברשויות המקומיות לפיתוח ותחזוקה רבת שנים:** גיבוש כלים (כולל חקיקה עירונית) ומנגנונים נדרשים לניהול ושיתוף הקהילה. התוכניות יעשו על בסיס ניתוח העלות הכלכלית של יישום ומימוש התוכניות והפרויקטים לשימור ותפעול האתר ובעיקר תחזוקה ארוכת שנים והסכמה על תיעדוף ומקורות מימון כולל משאבים משלימים (מציננג) תקציביים ואיגום משאבים עם גורמים נוספים

- **הערכה, ניטור ובקרה:** הכנת תוכנית ניטור ובקרה של האתר לאורך שנים, תקצובה ומחויבות לנקודות צומת להטמעת התוצרים. ניטור האתרים חייב להיעשות בשיתוף הקהילה המקומית שהיא בבחינת "העניינים בשטח" המאפשרת פיקוח מתמיד ומיידי על מצבו של האתר.

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

תוכנית הפעולה הניהולית על בסיס ניהול אסטרטגי לפיתוח כלכלי מקומי הינה כלי רב-עצמה לעבודה מעשית המאפשר התמודדות של ממש עם בעיות מקומיות של השימור והפיתוח בעת ובעונה אחת. התווית תוכנית ברוח זו מציעה כחלק מהתכנון והפיתוח היישובי - קבלת אחריות על ידי הרשות המקומית לנעשה בשטחה בתהליך שיטתי של קבלת החלטות מוסכמות ומשותפות הממוקדת בתהליך שימור, תחזוקה, ניטור וניהול השימור לאורך זמן ובפתרון הבעיות בשיתוף פעולה עם כל הגורמים העוסקים בתחום ובעיקר שיתוף מתמשך וארוך טווח של הקהילה בכל השלבים. בתהליך זה, הקהילה מהווה שותף אסטרטגי ולא רק גורם המספק שירותים כחלק מהגברת הפעילות הכלכלית תיירותית. בדרך זו מתבצע תהליך יישום מעשי המאפשר קבלת החלטות יצירתיות והקצאת משאבים גם כשהם במחסור (כגון: זמן, כסף, כוח אדם וכד') כולל משאבים "שווי כסף" כמו: פיקוח וניטור על ידי הקהילה ושיטה ליצירת יתרונות תחרותיים התורמים לפיתוח כלכלי מקומי בצד התייעלות תהליך השימור.

גופים מרכזיים בתחום שימור אתרי מורשת בישראל הכירו בצורך הדחוף להרחיב את גישת הניהול הנקודתי של אתרי השימור ולאמץ גישה ניהולית שתבטיח שימור בר קיימא. כיום נעשות בדיקות היתכנות ליישום הגישה המערכתית המוצעת במספר אתרים השונים במאפייניהם מבחינת מיקום האתר, הקהילה, הרשות המקומית, החשיבות המורשתית ועוד. במקביל נמצא בהכנה מתקדמת, ביוזמת המועצה לשימור אתרי מורשת מדריך המפרט את שלבי תוכנית העבודה המוצעת לשימושם של מגוון בעלי המקצוע הנוגעים בנושא (שחורי, שמיר שנאן 2012).

מקורות וביבליוגרפיה

Klausner, D. & Leah Shamir Shinan 1987, Local Organization and the Promotion of Economic Development in Israel, Jerusalem Institute for Israel Studies, Jerusalem

UN Habitat, 2005, Promoting Local Economic Development through Strategic Planning, UN Habitat, United Nations Human Settlements Program

Shchory, N. 2002, Community Involvement in Urban Development, Doctoral Thesis. University of Sussex – Research Center in Education. Falmer Brighton. U.K

The World Heritage Committee, 2005, The World Heritage Convention & Guidelines

Bernard, M. F& Jukka. J., 1998, Management Guidelines for Cultural Heritage Sites. Iccom Unesco Icomos.

מבקר המדינה, 2005, : "שימור מבנים ואתרים", דוחות על הביקורת בשלטון המקומי

ד"ר לאה שמיר-שנאן

תכנון / פיתוח / שימור

נווה מץ 18

רחובות 76327

טלפון/פקס: 08-9467806

טלפון נייד: 054-4710204

דואר אלקטרוני: leahsha@gmail.com

ד"ר נילי שחורי

ייעוץ ותכנון אורבני ומוניציפלי

סמילצ'נסקי 14

ראשל"צ 75233

טלפון/פקס: 03-9500004

טלפון נייד: 052-5783877

דואר אלקטרוני: sh.nili@gmail.com

מיטרני, ק. תשס"ח-2007, הנכס השמור ויחסו לסביבה: המקרה של המרכז העירוני הישן של תל אביב. חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה. המחלקה לגיאוגרפיה אוניברסיטת בר אילן.

שחורי, נ., שמיר-שנאן, ל., 2012 (בהכנה) מדריך לניהול אתר לשימור, המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות בישראל.

מדריך לתהליך תכנון אסטרטגי לקידום פיתוח מקומי, 2008, משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי