

אוגדן הנחיות מינהל התכנון

# מוקדי מסחר מחוץ לערים ובשוליהן

האמור באוגדן איננו מהווה ייעוץ משפטי ואיננו תחליף לייעוץ משפטי. בכל מקרה של אי התאמה בין הנוהל / ההנחייה או המסמך לבין הוראות הדין, גוברות הוראות הדין. האמור בנהלים אף איננו ממצה את הוראת הדין, וטרם הפעלת הסמכות, יש לעיין בהוראות הדין במלואן ובמידת הצורך לקבל ייעוץ משפטי מתאים. אין בהנחיות כדי לפגוע בעצמאות שיקול הדעת של מוסדות התכנון הרלוונטיים המוסמכים ע"פ דין.

בהתייחס למסמכים הרלוונטיים לוועדות מקומיות- מטרם היא לשמש כלי עזר מומלץ, ואמצעי לשיפור הכלים המקצועיים העומדים לרשותן.

פרק  
3

סוגיות תכנוניות  
ומרחביות

מועד פרסום: 17.2.2009



**\* מסמך זה אושר בישיבת הוולנת"ע מספר 385 מיום 17.2.2009**

לבחון את ההשלכות של דפוסי השימוש למסחר ומידת עמידתם בעקרונות ובמדיניות התכנון הארצית.

מטרה



בעשורים האחרונים זוחלים שימושי מסחר ממרכזי הערים לשוליהן ולמרחב הכפרי. תופעות אלו אינן עולות בקנה אחד עם היעד התכנוני של חיזוק העירוניות, ובכללה חיזוק מרכזי הערים. המרכזים העירוניים הם עמודי השדרה העירוניים, הכוללים בין השאר את מוקדי המסחר והתרבות. השילוב של שימושי הקרקע השונים במרחב הציבורי הם הבסיס של תרבות החיים העירונית.

הקמתו של מרכז מסחרי בשולי העיר או במרחב הכפרי עלולה לפגוע באופן מהותי במדיניות זו, היות שהוא יוצר תלות גדלה והולכת ברכב הפרטי, בכך שהוא "זוכה", בדרך כלל, לנגישות תחבורתית מועדפת של הרכב הפרטי ומלווה בשטחי חניה ניכרים. נוסף על כך, ניתוק מהליבה העירונית עלול לפגוע ב"תרבות הרחוב העירונית", שחשיבותה ביצירת רקמה עירונית חיה ומתפקדת, המהווה מרכיב חיוני בחיזוק העירוניות בכלל, ובאיכות החיים העירונית בפרט. בכך נוגד דפוס שימוש זה באופן מובהק את מדיניות התכנון הארצית בכל הנוגע לחיזוק הערים, הרחבת השימוש בתחבורה הציבורית, שמירת השטחים הפתוחים, מניעת פרבור והקלה בזיהום האוויר.

ניתן לאפיין את המגמות הבסיסיות במסחר הקמעוני, ובכלל זה תרומתו השלילית הגורמת להעברת מרכז הכובד של שימושי המסחר ממרכזי הערים לשוליהן ולמרחב הכפרי, ע"י:

- ריכוז גדל והולך של מסחר בקניונים גדולים ובחנייות בעלות שטח גדול.
- הפניית משאבים לפיתוחם של מרכזי קניות מחוץ למרכזי ערים, אגב מתן תנאים מועדפים ליזמים.
- היחלשות המסחר במרכזים עירוניים.
- נגישות לבעלי רכבים פרטיים.
- הגדלת המרחק והנגישות לחנייות הכוללת מגוון מוצרים.
- היעדר תמרוץ להקמת רחובות ומוקדים מסחריים במרכזי הערים.

**מדיניות התכנון הארצית**

מדיניות התכנון הארצית מוצאת ביטוי בעיקר בתוכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור – תמ"א 35. סעיף 3 בהוראות התמ"א ("מטרות התוכנית") מבהיר את היעדים שאליהם שואפת התוכנית ומפרט את הרציונל העומד מאחורי הכלים ואמצעי המדיניות של התוכנית:

א. מתן מענה תכנוני לצורכי הבנייה והפיתוח של מדינת ישראל, תוך הכוונת עיקר הפיתוח למרקמים העירוניים וצמצום תופעת הפרבור.

ב. ארגון המרחב של ישראל תוך הבחנה בין חמישה סוגי מרקמים (אזורים מוטי פיתוח לעומת אזורים מוטי שימור), גיבוש השטחים המעוררים בארבעה מרחבים מטרופוליניים והדגשת עיקרון הרצף של השטחים הפתוחים.

ג. מתן עדיפות לפיתוח ירושלים כבירת ישראל, הגליל והנגב – בדגש על מטרופולין באר שבע שיהווה מנוף לפיתוחו.

ד. עידוד פיתוח התחבורה הציבורית.

ה. מתן מגוון אפשרויות פיתוח בהתאם לאופי המרקם, על מנת לענות על הצרכים של מגזרי אוכלוסייה שונים, תוך כדי צמצום פערים בין מגזרים ובין אזורי הארץ השונים.

ו. שמירת עתודות קרקע לדורות הבאים תוך כדי שמירה על ערכי טבע, חקלאות, נוף ומורשת, שמירה על האופי הכפרי של ההתיישבות החקלאית ומתן מענה לצורכי מערכת הביטחון.

תוכן  
המסמך

- ז. שיפור המרחב העירוני תוך חידוש הדרגתי שלו, שימור מכלולים ערכיים, בנייה בצפיפויות גבוהות יחסית ופיתוח מערכות תשתית – ובייחוד תחבורה ציבורית המובילה את הפיתוח העירוני.
- ח. צמצום נזקים סביבתיים והשפעות של מטרדים, על פי עקרונות של פיתוח בר-קיימא.
- ט. עידוד שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות בתכנון אזורי מתואם.
- י. עידוד הכנתן של תוכניות מתאר ומסמכי מדיניות וכן מעקב ובקרה על תהליכי הפיתוח והשימור.

בין מטרתיה ויעדיה של התוכנית נקבע הצורך בחיזוק העירוניות, בשימור השטחים הפתוחים ובהישענות על מערכות תחבורה ציבורית.

תמ"א 35 מכוונת את רובו של הפיתוח הצפוי אל עבר המרקם העירוני, ומדגישה את העדיפות המובהקת של העיר על פני הפרבר והכפר. כך המרקם העירוני, המהווה כ-9% משטח המדינה, יכיל בתחומו את מרבית האוכלוסייה, כ-85% מאוכלוסיית ישראל. על-פי תפיסה מרחבית זו, הפיתוח העתידי של ישראל יהיה בעל אופי עירוני מובהק, ויתאפיין בגיבוש גושים עירוניים גדולים ובחיזוק משמעותי של אורח החיים העירוני אשר כולל יתרונות מובהקים, ובכללם מגוון בחירה, קרבה אל מוקדי תעסוקה, חינוך, תרבות, מסחר ושירותים, מפגש אנושי ושחרור מהתלות ברכב הפרטי. התוכנית כוללת שורה של אמצעי מדיניות לחידוש, שיפור ועיבוי עירוני ובכללם "הגבלות על פיתוח מסחר חוץ עירוני", אגב הכוונת הפעילות המסחרית לתוך מרכזי הערים, כחלק מחיזוקם ושיפור תפקודם.<sup>1</sup>

שמירה על השטחים הפתוחים במדינה, ומניעה – ככל הניתן – של זחילת הבינוי בשטחים אלו, הן יעדים מרכזיים נוספים. תמ"א 35 הגדירה כ-89% משטחי ישראל כמרקמים מוטי שימור ומרקמים כפריים, המאגדים בתוכם את מרב השטחים הפתוחים בעלי ערכים של טבע, סביבה, חקלאות ומורשת, והמיועדים לתת מענה לרצפים אקולוגיים, למגוון של עיבוד חקלאי ולצורכי הפנאי והנופש של קבוצות אוכלוסייה שונות.

עיקרון תכנוני מרכזי בתמ"א 35 הוא פיתוח מואץ של התחבורה הציבורית. התוכנית מכוונת את הבינוי העירוני כך שיותאם ויקושר למערכות התחבורה, בעיקר התחבורה הציבורית.

על-פי ניתוח הביקושים העתידי לתחבורה, על חלק גדול מהנסיעות להתממש באמצעות תחבורה ציבורית – וכך גם ניתן יהיה להגן ביתר קלות על השטחים הפתוחים ולצמצם את המפגעים הנוצרים בעקבות סלילת דרכים ושימוש ברכב פרטי.<sup>2</sup> כדי לספק מערכת יעילה וברמת שירות טובה, הפריסה המרחבית של המגורים והתעסוקה צריכה להיות מרוכזת. מרכזי מסחר הפזורים בשטח הפתוח או בשולי הערים ונשענים על רכב פרטי גורמים לפיזור הפעילויות במרחב ולעידוד השימוש ברכב פרטי (הנעשה הכרחי כדי להגיע אל מרכזי המסחר), ובכך אינם מאפשרים הקמתה של מערכת תחבורה ציבורית יעילה ואיכותית.

<sup>1</sup> תמ"א 35: עיקרי התוכנית ואמצעי המדיניות (להלן: א"מ), עמ' 64, 175, 179.

<sup>2</sup> א"מ עמ' 207, 208.

## השלכות של "גלישת" המסחר ממרכזי הערים

### 1. פגיעה במרחב העירוני והחלשת המע"ר

חוסנן של רקמות עירוניות ואיכותן מצויים בשילוב המגוון של שימושים שונים. שילוב זה מאפשר מיצוי יעיל של תשתיות (לדוגמה חניה ותחבורה ציבורית) וריכוז פעילויות בטווחי הליכה החוסכים בנסיעות, מחיה את הרקמה העירונית ומאפשר תרבות חיים עירונית. הידרדרותו של חלל הרחוב וגלישת המסחר לאזורים חוץ עירוניים או לכאלו הפועלים במנותק מהרקמה העירונית, הרחיקו את הפעילות המסחרית מהרחוב ותרמו להתפוררות המרכזים העירוניים הקיימים ולהחלשת המרחב הציבורי על מכלול השימושים שבו.<sup>3</sup>

### 2. פגיעה בעסקים קיימים וצמצום תחרות

השטחים הגדולים שבתחומי היישובים הכפריים, המועצות האזוריות או אזורי התעשייה והתעסוקה שבהם מתפתחים מרכזי המסחר מושכים את אוכלוסיית האזור, לרבות האוכלוסייה העירונית. הקמתם של מרכזי מסחר גדולים מחוץ לערים או בשוליהן יוצרת אמנם מקומות עבודה חדשים בטווח הקצר, אך הדבר בא על חשבונם של עסקים קטנים קיימים העלולים לצמצם את מצבת כוח האדם כדי להתמודד עם ירידה בביקושים. בשל תהליכים אלו, המסחר בערים הופך לעיתים קרובות למסחר באיכות נמוכה, וכושר העמידה שלו מול החלופות הזמינות רק נחלש לאורך הזמן וגורם להאצת הידרדרותו.

### 3. פגיעה בשטחים פתוחים

המרכזים המסחריים המתפתחים מחוץ לערים מוקמים לרוב על קרקע חקלאית. הניסיון מלמד כי שטחי הרצפה של מרכזי מסחר אלו יכולים להגיע למאות דונמים, המלווים בהיקפי בינוי של עשרות אלפי מ"ר. מרכזים אלו נוגסים בשטח הפתוח ופוגעים בנוף הכפרי הפתוח וברציפותו. פיזור "הפונקציות העירוניות" במרחב הכפרי גורם לבזבוז ניכר במשאב הקרקע, להגדלת הנסיעה ברכב פרטי ולקושי במתן מענה באמצעות תחבורה ציבורית. חיוניותם של השטחים הפתוחים נובעת הן מתפקידם כאזורים לנופש ולפנאי והן מחשיבותם לשימור ערכי טבע ומורשת, והם אלו היוצרים את דמות הארץ.<sup>4</sup> פרבור המסחר לתחומם הוא הליך בלתי הפיך המסכל שמירתם כמרחב פתוח לדור הזה ולדורות הבאים, בהתאם לעקרונות של פיתוח בר-קיימא.

### 4. פגיעה בעתודות קרקע לתעשייה או לתעסוקה

העלאת היקפי המסחר באזורי תעסוקה או תעשייה פוגעת בהיתכנות הקמתם של אזורי מלאכה, תעשייה ותעסוקה בתחומם, שלא אחת אינם יכולים לדור בכפיפה אחת עם שימושים תעשייתיים היוצרים מגבלות בסביבתם, ודאי נוכח היקף האוכלוסייה הניכר הנלווה לפיתוחם ולתפקודם של אזורי המסחר. עובדה זו יוצרת חסם מובנה במימושו של האזור לייעוד שלשמו נקבע, ועלולה להביא לצורך ביעוד שטחים פתוחים נוספים לתעשייה כמענה לצרכים אלו. העצמת היקפי המסחר באזורי תעסוקה או תעשייה, באופן החורג מהיותם מסחר הנלווה לתעשיות העתידות לקום בתחומן, יש בה כדי לייצר תהליכים המערערים ופוגעים בעקרונות התכנון הראויים ובכללם, כאמור לעיל, החלשת הערים הסמוכות והגברת היוממות באמצעות הרכב הפרטי.

<sup>3</sup> א"מ עמ' 65.

<sup>4</sup> א"מ עמ' 57.

לא אחת מועלית הטענה כי קיומו של אזור תעסוקה מאושר יש בו כדי לאפשר מגוון שימושים בקרקע, ובכללם מענה לצורכי המסחר של אוכלוסיית המרחב. טענה זו נשענת פעמים רבות על הרצון לתת מענה לביקושים, ונתמכת בטיעון כי אין בה כדי לפגוע בשטחים הפתוחים, אך לא כך הדבר. תכנון ראוי, הנופל לתכנון בר־קיימא, נדרש לאיזון הראוי שבין הפיתוח לסוגיו בהתייחס למרחב נשוא התכנון ולישויות הנוספות במרחב. לפיכך קיימת חשיבות בהגבלתם של היקפי המסחר בתחום שטחים המיועדים לתעסוקה ולתעשייה, ודאי במקומות שקיימת בהם סמיכות המשפיעה ישירות על מרקמים אורבאניים סמוכים. נוסף על כך, אזורים אשר יועדו לתעשייה או לתעסוקה אינם נותנים מענה תכנוני ראוי להיקף האוכלוסייה הנלווה לפיתוחם ולתפקודם של אזורי המסחר כגון נגישות תחבורתית, הסדרי חניה וכדומה. על מוסדות התכנון להימנע מייעודם של שטחים אלו למטרת מסחר, אלא אם הם משמשים שימושים נלווים לשימושי התעסוקה והתעשייה שבאותו אזור, והיקפם מצומצם בשטחו.

#### 5. הגדלת הגודש בכבישים

הסטת הפעילות המסחרית מהעיר החוצה, בין למרחב הכפרי ובין לאזורי התעשייה והתעסוקה הסמוכים לעיר, לא רק מחלישה את תפקודה של העיר אלא מובילה לצורך בהישענות על הרכב הפרטי, מגבירה את הגודש בכבישים ואת זיהום האוויר ומחלישה את היתכנותן של מערכות תחבורה ציבורית.

#### 6. פגיעה בקהילות חלשות

מרכזי מסחר מרוחקים, המגבירים את התלות ברכב פרטי, פוגעים ומחלישים עוד יותר אוכלוסיות חלשות, בפרט כאלו שבהן הנגישות לרכב הפרטי נמוכה – ובכך מעצימים עוד יותר את הקיטוב החברתי.

#### לסיכום:

מהמפורט במסמך זה עולה בבירור כי פיתוח מרכזי מסחר בשולי הערים או מחוצה להן אינו תואם למדיניות התכנון הארצית שנקבעה במסמכי תמ"א 35 ומנוגד לעקרונות תכנון בר־קיימא.

הליכים תכנוניים המאפשרים הקמת אזורי מסחר בשולי הערים או במרחב הכפרי, כולל באזורי תעשייה, עומדים בסתירה ליעדי התכנון ובכללם חיזוק העירוניות, צמצום הנסיעות ברכב הפרטי ומעבר לתחבורה ציבורית, וכן שמירה על איכות הסביבה והשטחים הפתוחים.

על כל גופי התכנון להיות ערים לנושא ולהשלכותיו על יעדי התכנון, ולקבל החלטותיהם בהתאם למדיניות המפורטת לעיל במגמה לעצור הליכים של "פרבור המסחר", אגב אבחנה בין מסחר נלווה, שהוא מצומצם בהיקפו וייבחן לגופו בהתאם לכלל מרכיבי התכנון המוצע, לבין שימושי מסחר כיעוד עיקרי, שיש להגביל הקמתם אם אינם תואמים למדיניות התכנון הארצית.

יוער כי לשיקולים ולמדיניות שפורטו לעיל יש השלכה ישירה גם על מתן היתרי בניה מכוח תוכניות תקפות, ועל מוסד תכנון הדין בתוכנית תקפה לקוראה ולפרשה לאור האמור במסמך זה.