

חדירת שימושי קרקע לא תעשייתיים לאזורי תעשייה: כוחות שוק או הכוונה ציבורית?

זיו גולדפישר

עד שנת 1987 התרכזה הפעילות המסחרית בעיר במרכזי הערים (מע"ר). מאותה שנה החלו שינויים בדפוסי המסחר: הקמת קניונים ויציאה של המסחר לשולי הערים. יחד עם המסחר יצאו ממרכזי הערים לשוליהן משרדים ומקומות בילוי. עבודת התיזה הזו עסקה באופן בו אזורי תעשייה הפכו למרכזי תעסוקה, הכוללים מסחר, משרדים ומקומות בילוי ותרבות פנאי. מתוך ממצאי העבודה ניתן לאתר את המניעים והגורמים המעודדים את פירבור הפעילויות הכלכליות.

המניעים לפרבור הפעילויות הכלכליות

א. גידול האוכלוסייה. במהלך שנות התשעים גדלה אוכלוסיית אזור המחקר. הצמיחה באוכלוסייה הביאה לגידול בצריכה, וכך גדל הצורך להקים מתקני מסחר ושירותים חדשים וליצור מרכזי מסחר חדשים. אי-אפשר היה לפתוח מתקני מסחר חדשים במרכזי העיר, משום שלא הייתה בהם לא הייתה קרקע זמינה ומשום שערכי הקרקע היו גבוהים, ולכן הוקמו מתקני המסחר באזורי תעשייה בשולי העיר.

לוח 1: הרשויות המקומיות באזור המחקר על-פי גודל אוכלוסייה (באלפים) 1985-2000

שם הרשות	1985	1990	1995	2000	אחוז שינוי 1985-2000
ראשון לציון	102.2	139.5	165.3	202.2	97.8
רחובות	67.9	80.3	86.7	95	39.9
נס ציונה	15.2	20.8	22.3	24.6	61.8
קריית עקרון	4.1	4.3	6.3	9.4	129.2
מזכרת בתיה	2.1	2.9	4.4	6.9	228.5
מ"א ברנר	3.7	3.4	3.4	5	35.1
מ"א גזר	8.9	10.5	14.2	17.6	97.7

(מקור: הרשויות המקומיות בישראל, למ"ס)

חדירת שימושי קרקע לא תעשייתיים לאזורי תעשייה: כוחות שוק או הכוונה ציבורית?

ב. פרבור האוכלוסייה. במהלך שנות התשעים הוקמו שכונות חדשות באזורים שנחשבו מרוחקים ממרכז העיר. הדוגמה הבולטת ביותר היא ראשון לציון. במהלך שנות ה-90 נבנו במערב ראשון לציון 23,150 יחידות דיור, אליהן עברו קרוב ל-100,000 תושבים. פרבור זה תרם להתפתחות מרכזי הקניות באזור התעשייה המערבי, כיוון שהתושבים בשכונות שנבנו במערב העיר מהווים כוח קנייה של ממש, והם היו עיקר הלקוחות של מתחם מב"ת מערב מקרב תושבי ראשון לציון. תהליך זה גרם לשתי תופעות. האחת: עם הקמת השכונות החדשות לא היו עוד אזורי התעשייה מרוחקים כבעבר ממרכז העיר ומשכונות מגורים. בעקבות זאת הם נעשו אטרקטיביים יותר לשימושי הקרקע המסחריים והמשרדיים, שכן התושבים בשכונות הסמוכות להם יכלו להגיע בנוחות רבה למרכזי המסחר והשירותים שהוקמו באזורי התעשייה. במקביל, התעשייה, שגורמת למטרדי רעש וזיהום אוויר, הפכה לפחות אטרקטיבית בגלל הפגיעה באיכות חיי התושבים. תופעה שנייה היא שבעבר היה המקום הנגיש ביותר, אך עם הקמת השכונות החדשות נעשה נגיש פחות לתושבים, דבר שתורם לאבדן מעמדו בתור המרכז העסקי של העיר.

ג. עלייה ברמת המינוע. במשך שנות התשעים עלתה רמת המינוע של תושבי איזור המחקר. רמה זו הייתה גבוהה מרמת המינוע הארצית. השיעור הגבוה של הבעלות על הרכב אפשר לציבור הלקוחות להגיע למרכזי הקניות, השירותים והבילויים שבאזורי התעשייה, שאינם נגישים באמצעים אחרים (כגון הליכה ברגל או תחבורה ציבורית).

לוח 2: הרשויות המקומיות באזור המחקר על-פי רמת מינוע (כלי רכב פרטיים לאלף נפש) 1985-2000

שם הרשות	1985	רמת מינוע ביחס לממוצע ארצי	1990	רמת מינוע ביחס לממוצע ארצי	1995	רמת מינוע ביחס לממוצע ארצי	2000	רמת מינוע ביחס לממוצע ארצי
ראשון לציון	192.4	1.34	231.5	1.31	254.1	1.28	263.9	1.28
רחובות	191.8	1.33	222.9	1.26	242.3	1.22		
נס-ציונה	182.5	1.27	227.4	1.28	256	1.29	278.1	1.29
קריית עקרון	-		181.6	1.03	210.1	1.06	217.5	1.06
מזכרת בתיה	-		221.3	1.25	253.5	1.28	262.2	1.28
מ"א ברנר	-		150.7	0.85	202.1	1.02	213.4	1.28
מ"א גזר	-		161.4	0.91	229.2	1.16	236.1	
כלל ארצי	143.8		177.1		198.3		219.3	

(מקור: הרשויות המקומיות בישראל, למ"ס)

ד. עלייה ברמת החיים. בקרב תושבי אזור המחקר נרשמה עלייה ברמת החיים והרווחה האישית. כפי שכבר הוזכר, העלייה ברמת החיים הביאה לעלייה בביקוש לסחורות ושירותים, שינויים במסחר הקמעונאי והופעת חנויות רב-מכר גדולות באזורי התעשייה - ה'היפרים'.

לוח 3: הרשויות המקומיות באזור המחקר על-פי הכנסה ממוצעת לנפש לשכירים (בש"ח)

1983-2000

שם הרשות	1983	הכנסה ביחס לממוצע הארצי (באחוזים)	1995	הכנסה ביחס לממוצע הארצי (באחוזים)	2000	הכנסה ביחס לממוצע הארצי (באחוזים)
ראשון לציון	14.4	113	3,997	119	6,051	116
רחובות	15.8	124	3,943	117	6,021	115
נס ציונה	14.2	90	3,897	116	6,274	120
קריית עקרון	11.4	89	2,667	79	4,466	86
מזכרת בתיה	11.3	89	4,112	122	6,962	331
מ"א ברנר	-	-	3,155	94	5,256	101
מ"א גזר	-	-	3,681	109	6,187	119
ממוצע ארצי	12.7	-	3,371	-	5,215	-

(מקור: הרשויות המקומיות בישראל, למ"ס)

הפעילויות הכלכליות יוצאות ממרכזי הערים, לרוב לאזורי תעשייה, שבמהלך שנות ה-90 שינו את פניהם, כאשר הפעילות בהם הפכה מתעשייה לתעסוקה, הכוללת מסחר, משרדים ופעילות לתרבות פנאי. חלק מאזורי התעשייה החדשים כלל לא שימשו ליעודם המקורי ותעשייה לא חדרה אליהם, חלק מאזורי התעשייה הוותיקים שינו עם הזמן את אופיים והפכו למרכזי מסחר או למרכזי מסחר ושירותים. לאזורי התעשייה יש מספר יתרונות, המושכים את שימושי הקרקע הלא תעשייתיים:

1. נגישות. אזורי התעשייה הוקמו במקומות נגישים ואסטרטגיים: בצמתים מרכזיים או סמוך לגבול שבין מספר יישובים. תכונה זו עושה את המתחם נגיש ללקוחות. ואכן, התפלגות הלקוחות במרכזי הקניות שקמו באזורי התעשייה מעידה שבאו ממספר יישובים. עם זאת, הנגישות והמיקום האסטרטגי אינם מספיקים כדי לאפשר קיומו של מרכז מסחרי או מרכז שירותים ומשרדים. בבדיקת יישובי הביקורת, ובעיקר בבדיקת אזור התעשייה בכנות, שהוקם היטב מבחינה אסטרטגית, אפשר לראות כי תחרות עם אזורי תעשייה קיימים וריחוק ממרכזי אוכלוסייה גדולים הופכים את אזור התעשייה ללא כדאי ליזמים.

חדירת שימושי קרקע לא תעשייתיים לאזורי תעשייה: כוחות שוק או הכוונה ציבורית?

לוח 4: ההתפלגות המרחבית של לקוחות ביל"ו סנטר, 2002

שיעורם מכלל הלקוחות	מקור הלקוחות
27.5	רחובות, קריית עקרון ומושבי הסביבה
5.3	גדרה-יבנה
11.5	רמלה לוד
11.8	מודיעין, בית שמש והסביבה
5.0	קריית מלאכי וסביבתה
7.8	נס ציונה, ראשון לציון, חולון, בת ים
12.1	חדרה וצפון הארץ
19.0	יישובי הדרום ושאר הארץ

מקור: נייר עמדה IKEA בצומת ביל"ו

לוח 5: התפלגות הלקוחות במתחם מב"ת על פי יישובי מגורים (באחוזים)

התפלגות הלקוחות באחד הקניונים	התפלגות הלקוחות בקניון הזהב	יישוב מגורים
50	51.5	ראשון לציון
25	17.5	חולון
8	7.8	בת ים
	2.9	מרחב גוש דן
17	20.4	יישובים אחרים

(מקורות: אהרני תשנ"ז, מנהל אחד הקניונים, 2002)

2. זמינות שטחים נרחבים וזולים, המאפשרים לבנות חנויות ענק, קניונים ומרכזי קניות, דבר שלא תמיד מתאפשר במרכזי הערים, שבהן רוב הקרקע אינה זמינה. השטחים הנרחבים באזורי התעשייה יכולים להציע ללקוחות, המגיעים במכוניותיהם, מקומות חניה רבים, בדרך כלל בחינם. בנוסף, ניתן לבנות באזורי התעשייה חנויות ענק ומרכזי קניות גדולים, הצורכים שטחים נרחבים.

3. אפשרות לפעול בימי שבת. באזורי תעשייה קיימת אפשרות לעבוד בימי שבת ומנוחה, גם ביישובים בהם חוקי העזר העירוניים אוסרים זאת, שכן הנהגת הרשויות המקומיות מתירות לעסקים באזורי התעשייה לפעול בימי שבת. עם זאת, הפעילות ביום שבת עדיין מנוגדת לחוק שעות העבודה והמנוחה.

4. זמינות מבנים קיימים. באזורי תעשייה ישנים, המתפנים ממפעלים ומפעילות תעשייתית, נכנס המסחר למבני התעשייה הישנים. המבנים הקיימים, רובם מבנים גדולים ששימשו בעבר לתעשייה, משנים את ייעודם והופכים להנויות ענק.
 5. עידוד הרשות המקומית. למדיניות הרשות המקומית תפקיד משמעותי בעידוד חדירת המסחר. הרשות המקומית יכולה לעודד יזמים להקים מרכזי קניות באזורי תעשייה, לקדם תכניות ולאפשר פעילות בימי מנוחה.
 6. איכות חיים. באזורי תעשייה, ובעיקר באזורי תעשייה חדשים, נבנו בניינים חדשים ומודרניים באיכות טובה, ואלה מושכים נותני שירותים ומשרדים, ואילו במרכזי הערים מקצת מהיצע המשרדים הוא במבנים מיושנים.
 7. מדיניות הרשות המקומית. הרשות יכולה לקדם תכניות לבנייני משרדים ולעודד בכך את חדירת המשרדים לאזורי תעשייה.
 8. מניעת מפגעים סביבתיים. אזורי תעשייה בשולי הערים מאפשרים לקיים פעילויות הכרוכות במטרדי רעש: בתי קפה, מסעדות, מועדונים, אולמות אירועים ושמחות, ואילו במרכזי הערים תגרום פעילות שכזו מטרדים לתושבים. הצורך למנוע מטרדים מניע את הרשות המקומית להפעיל מדיניות התומכת בהרחקת מקומות בילוי לאזורי תעשייה.
 9. חוסר כדאיות כלכלית לתעשייה. יישובים שלא זכו להכרה ממשלתית כאזורי עדיפות לאומית לא ימשכו תעשייה, והתעשייה תעדיף להתמקם במקומות שזכו להכרה שכזו.
- היוצא מן הכלל בתהליך זה: באזורי תעשייה המתמחים בתעשייה עתירת ידע תהליך חדירת שימושי קרקע לא תעשייתיים יהיה שולי בהיקפיו. אזורי תעשייה שכאלה יושפעו מהקרבה למוסדות מחקר ואקדמיה ופחות מכוחות שוק. באזור המחקר: הקרבה למכון ויצמן והפקולטה לחקלאות עודדו את הקמת פארק ת.מ.ר וקריית ויצמן.
- בתהליך חדירת שימושי הקרקע הלא תעשייתיים לאזורי תעשייה שותפים מספר שחקנים. השחקנים הראשיים בתהליך הם הרשות המקומית, היוזמים והציבור.

חדירת שימושי קרקע לא תעשייתיים לאזורי תעשייה: כוחות שוק או הכוונה ציבורית?

להלן מניעי היזמים:

1. זמינות קרקע זולה יחסית לזמינות במרכז העיר. באזורי התעשייה, בניגוד למרכז העיר, אפשר להשיג מגרשים רחבי ידיים.
2. נגישות וקרבה לצירי תנועה ראשיים.
3. אפשרות לפעול כשבתות.
4. השבחת נכסים.

הרשות המקומית התורמת לתהליך זה במסגרת תפקידה כוועדה מקומית לתכנון ולבנייה היא המוסמכת להעניק היתר לשימוש חורג. מניעי הרשות המקומית הם בעיקרם כלכליים:

- א. הכנסה מהיטלים לשימוש חורג, מהיטלי השבחה ומהיטלים נוספים (היטלי שילוט)
- ב. הגדלת ההכנסות מארנונה: הארנונה ממסחר ושירותים היא הגבוהה ביותר בהשוואה לארנונה לתעשייה ומגורים:

לוח 6: הרשויות המקומיות באזור המחקר על פי גובה הארנונה למגורים, תעשייה, מסחר ושירותים (תעריף למ"ר), 2002

שם הרשות	ארנונה למגורים	ארנונה לתעשייה ומלאכה	ארנונה למסחר ושירותים
ראשון לציון	27.20-51.08	90.55-104.45	128.57-212.49
רחובות	30.30-63.52	80.90-98.07	118.88-228.22
נס ציונה	26.03-35.54	94.85-121.79	117.90-213.72
קריית עקרון	28.76	71.50-84.12	50.61-61.87

מקור: הרשויות המקומיות

מן הלוח אפשר לראות כי לארנונה למסחר חלק ניכר בהכנסות הרשות מארנונה, גם אם חלקו של המסחר בכלל שטח הרשות קטן.

לוח 7: הרשויות המקומיות על פי חלקם של המסחר, המשרדים והשירותים מכלל ההכנסות מארנונה, 2002

שם הרשות	כלל שטחי הנכסים לארנונה (מ"ר)	שטח שימושי הקרקע העסקיים הלא-תעשייתיים (מ"ר)	שיעור שטח שימושי הקרקע העל"ת מכלל שימושי הקרקע	כלל ההכנסות מארנונה	ההכנסות מארנונה משימושי הקרקע העסקיים-הלא-תעשייתיים	שיעור שימושי הקרקע העל"ת מכלל הכנסות הרשות
ראשון לציון	23,069,430	657,618	3%	464,447,911	84,309,134	18%
רחובות	12,859,431	536,677	4%	221,295,000	53,768,000	24%
קריית עקרון	598,737	48,725	8%	11,227,341	2,620,867	23%

מקור: הרשויות המקומיות
הערה: על"ת - עסקיים-לא-תעשייתיים.

- א. יצירת מקורות תעסוקה לתושבים.
- ב. ניצול מרבי של אזור התעשייה.
- ג. הרחקת שימושי קרקע העלולים לגרום למטרדים ממרכזי הערים.
- ד. הציבור מחפש נוחות ונגישות, מקומות חנייה, קרבה ואפשרות לקנות בשבת.

אפשר לאתר שחקנים נוספים (הוועדה המחוזית, משרד התעשייה והמסחר, מינהל מקרקעי ישראל, בעלי העסקים במרכזי הערים, הרבנות ומוסדות דת), אך תפקידם שולי יחסית. בחינת תפקידם של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ושל משרד התעשייה והמסחר מראה אדישות לתהליך. הוועדה המחוזית שינתה את ההתייחסות לאזורי תעשייה והגדירה אותם כ"אזורי תעסוקה", בעקבות השינוי באופיים של אזורי התעשייה; משרד התעשייה והמסחר, שלא העניק לאזור המחקר מעמד של יישוב עדיפות לאומית, גרם ליציאה של מפעלים לאזורי עדיפות לאומית ולכך שמפעלים חדשים לא ייכנסו אליו.

העבודה המוצגת כאן זיהתה את הרשות המקומית/הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה כשחקן מרכזי בעידוד תופעה זו, לצד היזמים. קשה לתחום את גבול התופעה בין השפעתה של הרשות המקומית לבין תפקידם של היזמים, קרי: כוחות השוק. בחלק מהמקרים היזמים נקטו את הצעד הראשון בהחדרת שימושי הקרקע הלא תעשייתיים לאזורי התעשייה,

חדירת שימושי קרקע לא תעשייתיים לאזורי תעשייה: כוחות שוק או הכוונה ציבורית?

ולעתים הרשות המקומית היא זו שעורדה את חדירת השימושים הלא תעשייתיים ואפילו מנעה מהתעשייה לחדור לתוך אזור התעשייה.

כך או כך, ניתן להבחין בזהות אינטרסים בין שני שחקנים אלה: מצד אחד הרשות המקומית, שבגלל מגוון אינטרסים (הגדלת הכנסות, ניצול יעיל של אזור התעשייה, הרחקת מטרדים סביבתיים ממרכזי היישובים), עורדה את חדירת השימושים הלא תעשייתיים, ומצד שני היזמים, שפעלו במשחק זה ממניעי רווח (זמינות קרקע, מיקום אטרקטיבי, אפשרות לפעול ביום שבת).

העבודה זיהתה את הפעילות בימי שבת כאחד הגורמים המשמעותיים ביותר שאפשרו לאזורי התעשייה להתפתח כמרכזי מסחר ובילויים (ופחות מכך כמרכזי שירותים), וכגורם שהשפיע בצורה משמעותית על החברה הישראלית ועל תרבות הקניות. העובדה שאזורי התעשייה ממוקמים הרחק ממרכזי הערים, ולעתים היו שייכים מוניציפאלית למועצות אזוריות, עורדה את הפעילות הכלכלית-עסקית בהם בימי שבת. הרשויות המקומיות עודדו את הפעילות באזורי התעשייה בימי שבת הן בחקיקת תקנות המתירות פעילות עסקית באזורי התעשייה, והן בעצימת עין מוצהרת.

סוגיה נוספת העולה מעבודה זו היא השימוש הנרחב שנעשה בהיתר לשימוש חורג במטרה לאפשר לשימושי קרקע חורגים לחדור לאזורי התעשייה. הוועדה המקומית מאשרת באופן גורף כל בקשה להיתר לשימוש חורג שמגיש יזם המבקש להקים עסק לא תעשייתי באזור התעשייה. הדבר בולט בעיקר בהקמת מתקני מסחר. לתופעה זו יש מספר השלכות, בהן:

- עימות בין בעלי עסקים שהוקמו על שטח שיועד מלכתחילה לעסקים לבין יזמים שהקימו עסקים באזור תעשייה בהסתמך על היתר לשימוש חורג.
- סטייה מתכנית המתאר המחוזית.
- פגיעה במרכזי הערים ובמע"ר המסורתי. תופעה זו נראתה בעיקר ברחובות, שלצדה, בתחום המוניציפאלי של רשויות שכנות, התפתחו מרכזים מסחריים גדולים.

בכל המקרים נראה ששימושי הקרקע בפועל קודמים לתכנון המקורי. תחילה מופיעים השימושים הלא תעשייתיים באזורי התעשייה ומנצלים את ההיתרים לשימוש חורג, ורק בהמשך משתנית תכנית המתאר של אזור התעשייה לאזור תעסוקה או למרכז מסחרי. בכך, השימוש הגורף בהיתרים לשימוש חורג מעקר למעשה את התכנון מתוכן.

* זיו גולדפישר הוא בעל תואר שני בגיאוגרפיה (מסלול מחקרי) באוניברסיטה העברית. תחום התמחותו: מינהל סביבתי. מאמר זה מבוסס על עבודת גמר שנכתבה כהדרכתו של פרופ' ערן רזין מהמחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית. העבודה היא חלק ממחקר שתומכת בו הקרן הישראלית למדע והיא נכתבה בסיוע מלגה מטעם המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע של קק"ל.