

בבית המשפט העליון בירושלים
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בעניין: פורום הערים העצמאיות (פורום ה-15) ואח'

- נגד -

מועצת מקרקעי ישראל ואח'

חוות דעת של מומחה – פרופ' אריה שחר

הניסיון הבינלאומי בנושא:

השפעות תופעת הפירבור של מגורים ותעסוקה על הערים

אני הח"מ נתבקשתי ע"י ד"ר רענן הר זהב לחוות דעתי המקצועית בנוגע להחלטת מועצת מקרקעי ישראל מיום 2.9.03 ו-22.10.03, שעניינה הפשרת קרקעות חקלאיות בנחלות ביישובים חקלאיים, וקביעת זכויות בניה למגורים ולתעסוקה בקרקעות אלה.

אני עושה חוות דעת זו ללא קבלת כל תמורה בגין עריכתה, וזאת מתוך אמונה בצדקת העתירה.

אני נותן חוות דעת זו במקום עדות בבית המשפט ואני מצהיר בזאת כי ידוע לי שלעניין הוראות החוק הפלילי בדבר עדות שקר בשבועה בבית המשפט, דין חוות דעתי זו, כשהיא חתומה על ידי, כדין עדות בשבועה שנתתי בבית המשפט.

פרטים אישיים:

שם:	אריה שחר
תאריך ומקום לידה:	14.10.1935, חיפה, ישראל
מצב משפחתי:	נשוי + 3
כתובת:	רח' נילי 16, ירושלים 92548
טלפון (בית):	02-5661603
טלפון (משרד):	02-5883368
E-mail:	arieshachar@huji.ac.il
פקס:	02-5826267

השכלה:

1956	תואר בוגר (בהצטיינות), האוניברסיטה העברית נושאים ראשיים: גיאוגרפיה, היסטוריה
1960	תואר מוסמך (בהצטיינות), האוניברסיטה העברית נושא ראשי: גיאוגרפיה משני: מטאורולוגיה
1965	דוקטור לפילוסופיה (בהצטיינות יתרה), האוניברסיטה העברית

נושא עבודת הדוקטור : "מרכז העסקים הראשי של תל-אביב"

מינויים אקדמיים:

מדריך, המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית	1964
מרצה, המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית	1966
מרצה בכיר, המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית	1968
פרופסור אורח, הפקולטה לארכיטקטורה ותכנון ערים, אוניברסיטת קליפורניה, לוס-אנג'לס	1970
פרופסור חבר, המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית	1972
פרופסור מן המניין, המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית	1979
פרופסור אורח, הפקולטה לארכיטקטורה ותכנון ערים, אוניברסיטת קליפורניה, לוס-אנג'לס	1976
פרופסור אורח, הפקולטה לארכיטקטורה ותכנון ערים, אוניברסיטת קליפורניה, לוס-אנג'לס, (סמסטר אחד מדי שנה)	1982, 1980 1988, 1986
פרופסור אורח, אוניברסיטה פדראלית, ריו דה-ז'ניירו, ברזיל (סמסטר אחד)	1982

חתן פרס ישראל לגיאוגרפיה (בתחום הגיאוגרפיה העירונית) לשנת 1999.

פרסים:

מענקי מחקר וניהול מחקר:

עמית מחקר, Birbeck College, אוניברסיטת לונדון	1964-1965
חוקר בכיר בפרוייקט "אזורים מטרופוליניים בישראל" (מענק האקדמיה הלאומית למדעים)	1966
חוקר ראשי בפרוייקט "ערים חדשות בישראל" (מענק האגודה הישראלית לקרנות מחקר)	1967-1968
חוקר ראשי בפרוייקט: "מדיניות עיור לאומית - הערכה משווה" (מענק האגודה הישראלית לקרנות מחקר)	1973-1974
חוקר ראשי במחקר: "אי שוויון אזורי - בעיות מתודולוגיות של מדידה" (מענק המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח)	1978-1979
עמית מחקר בכיר במרכז האו"ם לחקר ההתיישבות האנושית, וונקובר, קנדה. נושא המחקר: "מדיניות הגירה בתכנון לאומי"	1978
חוקר ראשי בפרוייקט "מדיניות עיור בישראל בדור הראשון לקיום המדינה, 1948-1978" (מענק מכון ירושלים לחקר ישראל)	1982-19883
חוקר ראשי במחקר "תעשייה עתירת-טכנולוגיה בישראל: התפתחות של מקבצים תעשייתיים" (מענק האקדמיה הלאומית למדעים)	1984-1985

מנהל תכנית RURE (Regional and Urban Restructuring in Europe)	1988-1994
של קרן המדע האירופית (European Science Foundation)	
עמית מחקר בכיר ב - NIAS - המכון ההולנדי ללימודים מתקדמים,	1992-1993
The Netherlands Institute of Advanced Studies	
חוקר ראשי בפרוייקט: "התפתחות מוקדים במערכות גלובליות - צמיחה עירונית בתל-אביב ופרנקפורט" (מענק GIF: הקרן הגרמנית-ישראלית למחקר)	1996-1997
חוקר ראשי בפרוייקט: "ירושלים – ברלין: מדיניות עירונית ותכנון עירוני בערים שסועות" (מענק GIF: הקרן הגרמנית-ישראלית למחקר)	2000-2003
חוקר ראשי בפרוייקט: "העיר הקומפקטית – השפעת הפרבור על איכות החיים העירונית" (מענק ה- European Union במסגרת תכנית המחקר החמישית).	2002 ואילך:

ייעוץ ועבודות תכנון:

יועץ לצוות תכנית האב של מחוז תל-אביב	1968-1970
הכנת תכנית אב עבור העיר קיטו, אקוודור עבור "AID - הרשות האמריקאית לפיתוח בינלאומי"	1972
יועץ ל - "UNDP - רשות האו"ם לפיתוח" בהכנת תכנית עיור לאומית באקוודור	1974
הכנת תכנית לשיקום עירוני לגאויקיל, אקוודור, עבור "AID - הרשות האמריקאית לפיתוח בינלאומי"	1975
יועץ ל - "UNDP - רשות האו"ם לפיתוח" בתכנון מטרופוליני של מטרופולין פנמה-קולון	1977
יועץ לבית הלבן בהכנת הכנס בנושא: "פיתוח עירוני מאוזן ופיתוח כלכלי", וושינגטון D.C.	1978 (ינואר)
הכנת תכנית אב לאזור התעלה בפנמה עבור - "UNDP - רשות האו"ם לפיתוח"	1979
נציג ישראל ב - "HABITAT - רשות האו"ם לפיתוח יישובים"	1977, 1983, 1996
חבר בצוות הניהול של "ישראל 2020" - התכנית ארוכת הטווח של ישראל, ראש צוות התכנון המרחבי-כלכלי	1990-1996
ראש צוות התכנון של התכנית האזורית לציר ירושלים-תל אביב	1992-1993
ראש צוות התכנון של תכנית האב למטרופולין תל-אביב	1995-1996
ראש צוות התכנון של תכנית המתאר למחוז תל-אביב	1997-1998
ראש צוות התכנון של תמ"א 35 - תכנית המתאר הארצית המשולבת	1998 ואילך

תפקידים מקצועיים:

מייסד ומנהל היחידה הגיאוגרפית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים	1958-1960
--	-----------

יו"ר, ועדת פרוגרמה כללית, האוניברסיטה העברית, אחראי לתכנון הקמפוס החדש בהר-הצופים	1972-1992
מנהל המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית	1976-1983
	1986-1992
ראש החוג לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית	1980-1983
יו"ר ועדת המקצוע לגיאוגרפיה, משרד החינוך	1982 ואילך
יו"ר תכנית הלימודים הקנדית, האוניברסיטה העברית	1982 ואילך
יו"ר הועדה הלאומית "לאיחוד רשויות מקומיות" משרד הפנים	1997-1998

עריכה:

עורך-יועץ לכתב-העת GEOFORUM, The International Journal in the Physical, Human and Regional Geo-sciences	1976-1977
עורך ראשי של כתב-העת "עיר ואזור", כתב העת הישראלי לתכנון ופיתוח עירוני ואזורי	1979-1986
יו"ר מערכת "אטלס ישראל" - האטלס הלאומי של ישראל	1985-1995
חבר מועצת המערכת של כתב העת "Progress in Planning", הוצאת פרגמון	1994 ואילך

חברות באגודות מקצועיות:

1. האיגוד לתכנון סביבתי, חבר הועד המנהל, 1976-1980, 1992-1995, סגן נשיא 1996-1997; נשיא 1998-2001.
2. האגודה הגיאוגרפית הישראלית, נשיא, 1980-1984.
3. האיגוד הגיאוגרפי הבינלאומי, יו"ר הועדה הישראלית, 1979-1987.

להלן חוות דעתי:

1.1 מטרת חוות הדעת:

הפירבור בישראל הינו תופעה צעירת יומין. השפעותיו על הערים בישראל אינן מוכרות דיין בצורה יסודית ומפורטת. לעומת זאת, תופעת הפירבור בצפון אמריקה ובאירופה מוכרת כבר עשרות בשנים והשפעות הפירבור על הערים נחקרו בצורה יסודית. ממצאי המחקרים האלה מאפשרים לנו כיום לזהות ברמת וודאות גבוהה את ההשפעות השליליות של תהליכי הפירבור על הערים. בעוד שבצפון אמריקה תהליכי הפירבור מתנהלים באופן ספונטני וברמת רגולציה נמוכה, במדינות אירופה תהליך הפירבור מבוקר ומצוי תחת בקרה קפדנית של מערכות התכנון הלאומי והעירוני. לכן בסקירה זו יוצגו עיקרי מדיניות התכנון של מדינות אירופיות נבחרות המנסות להתמודד עם הפגיעה הקשה העלולה להיגרם למרכזים העירוניים בעקבות תהליכי פירבור בלתי מבוקר. התכנון הישראלי, ובמיוחד תכניות המתאר הארציות תמ"א 31 ותמ"א 35, פיתח אף הוא מערכת של עקרונות תכנוניים ואמצעי מדיניות שונים המיועדים להקטנת נזקי הפירבור על הערים המרכזיות. חוות דעת זו מיועדת לסכם את ממצאי המחקרים הבינלאומיים

ואת עיקרי התכנון בנושא הפרברים והשלכותיהם על הערים והיא באה לבסס ולחזק את העתירה לאור הניסיון הבינלאומי הרב הקיים בנושא זה.

1.2 מבוא:

חוות דעת עוסקת בתופעת הפירבור המפוזר (Sprawl). זוהי צורת התיישבות של בינוי מפוזר בצפיפויות נמוכות במרחקים ניכרים מהשטח הבנוי העירוני. הפירבור המפוזר, כאשר מימדיו הופכים להיות גדולים ומשמעותיים, השפעות מרחיקות לכת על הערים. השפעות אלו הפכו להיות מוקד ראשי בספרות המקצועית המרבה לעסוק בתחרות העזה המתחוללת בין הערים לבין פרבריהן על משאבי אנוש, אוכלוסיות ברמת רווחה גבוהה, על טיב החינוך, על משיכת אזורי תעסוקה עתירי הון וידע.

בדיון זה עלו שתי גישות: האחת הרואה בשוק החופשי וכוחותיו את הגורם המרכזי המעצב את המרחב המטרופוליני. השוק החופשי שהינו ביטוי למערכת הטעמים וההעדפות של האוכלוסייה ולרצונות החברתיים והכלכליים שלהם מהווה את הנימוק העיקרי של מצדדיו בעדו. לעומת גישה זו, עמדה הגישה שראתה בערים ומרכזיהם נכס כלכלי וקהילתי רב חשיבות שיש לשמור עליו מכל משמר ולהילחם בשקיעתו הנגרמת על-ידי תהליכי הביזור במרחב. מכאן עלתה חשיבות התערבותה של המדינה כרגולטור וכמפקחת על תהליכי השוק בקביעת ייעודי ושימושי הקרקע.

סקירת ספרות זו עוסקת, בין היתר, בתיעוד ההשפעות הקשות של הפירבור בארה"ב, בה מבנה השוק ואופייה של מערכת התכנון איפשר לתופעה להתרחש בממדים נרחבים. בשל כך תיעוד התופעה והשפעותיה השונות במדינה זו היה הרחב ביותר והמעמיק ביותר ומכאן שסקירת הספרות בנייר זה על הפירבור בארה"ב תישא אופי מחקרי אמפירי מובהק. באירופה, מאידך גיסא, השפעת הפירבור על הערים התרחשה בממדים צנועים הרבה יותר לאור העובדה שלתהליכי הפירבור נלוותה מדיניות תיכנונית וקרקעית שנועדה למנוע את ההשפעה השלילית של הפירבור על הערים ומרכזיהם. בהקשר זה לא מפליאה היא העובדה כי למרות היקפו הצנוע והמאוחר יותר של הפירבור באירופה, מתכננים ואנשי ממשל באירופה ראו לנגד עיניהם חשיבות עליונה למנוע את התופעה, מחשש לפגיעה בעריהם. ואכן מדיניות תיכנונית זו ומבנה השוק השונה מנע פירבור בהיקפים נרחבים ומכאן שגם תיעוד התופעה מצומצם הרבה יותר. משום כך, בחלק האירופי של סקירת הספרות הושם דגש מופחת על ההיבט האמפירי ויותר על ההיבטים התיכנוניים למנוע העברתן לפרברים של פונקציות עירוניות לשטחים חקלאיים וזאת בעיקר בתחום התעסוקה המסחר.

2. שקיעת הערים על רקע פיתוח מוקדי משנה פרבריים בארה"ב

2.1 תכנון שימושי קרקע, שלטון מקומי והפירבור המפוזר (Sprawl)

ההתפשטות העירונית המואצת ובריחתם של פונקציות למגורים, תעסוקה ומסחר אל מחוץ לערים, כתוצאה של פעילות כוחות שוק - מתועדת היטב ומעלה תהיות באשר ליעילותה החברתית והכלכלית של התופעה. הבנייה הפרברית בשטחים פתוחים ובשטחים חקלאיים נקשרת ישירות לשקיעתם החברתית והתרבותית של ערים רבות ולהתמוטטותם הפיסקלית במחצית השנייה של המאה העשרים (Adam et al., 1996; Dye and Therese, 2002). השפעתו המצרפית של הפירבור על המרכזים העירוניים התבטאה בכמה מישורים: חברתיים, כלכליים, סביבתיים ותפקודיים (Ewing, 1997).

תופעת הפירבור ושקיעתן של ערים בארה"ב הייתה בעיקר פרי המבנה הבעייתי של מערכת התכנון האמריקאית המבוססת על תוכניות מתאר שעיקרן תכנון פיסית באמצעות תקנות "איזור", הנעדרות תכנון ופיתוח קהילתי. שיטת ה"איזור" במערכת המאופיינת הן בכוח פוליטי מפוצל והן במדיניות מס מוניציפלית המבוססת על הכנסות ממסי רכוש ומקרקעין, עודדה את הסבתה של קרקע חקלאית לקרקע המיועדת למגורים ולתעסוקה. הסבה זו שהאמירה את ערכי הקרקע כלפי מעלה, איפשרה תקבולי מיסוי מוניציפליים גבוהים יותר עבור רשויות מקומיות (Harvey and Clark, 1965). התוצאה הייתה תחרות פיסקלית קשה בין רשויות מוניציפליות עירוניות לבין רשויות פרבריות-סמי חקלאיות למשיכת שימושי קרקע עסקיים, בתחילה בתחום המגורים ולאחריהם בתחום המסחר והתעסוקה. תחת מבנה מוסדי – קרקעי זה, יזמים ו"כרישי נדל"ן הפכו לקבוצת הלחץ המשפיעה ביותר על מערך הפיתוח הנדלני במרחב (Peiser, 1990). ליזמים בשיטה זו יתרונות ברורים על פני הרשויות המקומיות, מאחר והראשונים תמרנו בין הרשויות השונות והתמקמו ברשות המקומית שהציעה את מיקסום הרווחים (Kotin and Peiser, 1997, רזין ורוזנטואוב, 1998). זאת ועוד, רמת המשילות המוניציפלית הנמוכה, שליוותה את חולשתה של מערכת התכנון האמריקאית גרמה למאבק מתמיד בין כוחות מוסדיים וחברתיים על דפוס ואופי שימושי הקרקע במרחב. סופם של מאבקים כלכליים וחברתיים אלו היה חיפוש אחר קונצנזוס שביטא פשרה, שברוב המקרים, לא עלתה בקנה אחד עם הרצון לשמור על מעמד המרחב, הכלכלי והתפקודי של הערים (Rothbaltt, 1994).

2.2 שקיעת הערים בארה"ב והיווצרותם של פערים חברתיים במרחב המטרופוליני

שקיעת הערים המרכזיות, בהתייחסותה לתופעת הפירבור, בלטה לאחר מלחמת העולם השנייה. בדומה למגמות המאפיינות את ישראל בשנים האחרונות, לאור הסרתם של חלק מהחסמים שמנעו את הסבתה של קרקע חקלאית לפעילויות עסקיות (Feitelson, 1999), הדיור הפרברי בארה"ב שהוקם לאחר מלחמת העולם השנייה הוקם ברובו על שטחים פתוחים ועל קרקע

חקלאית שהציעה לתושבי הערים בארה"ב היצע דיור אטרקטיבי וזול ובכך הווה תחרות קשה להיצע הדיור הקיים בערים. לאטרקטיביות זו סייעו תוכניות פדרליות להוזלת עלויות המגורים בפרברים תוך סבסוד הדיור בהם, השקעות מסיביות בתשתית ועלייה חדה ברמות המינוע (Nivola, 1999). זליגת המגורים לשוליים העירוניים, שאופיינה בעיקר בצפיפויות בנייה נמוכות, הייתה בעיקרה מנת חלקה של אוכלוסייה מבוססת הנשענת על תחבורה פרטית (Nivola, 1999).

לתהליך זה הייתה השפעה מעגלית הרסנית על הערים מאחר ופגעה במרקמים עירוניים שלמים הן בהיבט הפיסי והן בהיבט החברתי-כלכלי. בשנים שבין 1950 ל-1990 שיעור האוכלוסייה שחיה בערים מרכזיות במטרופולינים בארה"ב ירד מ-64% ל-38% (Wassmer, 2002). בין תוצאותיו החמורות של תהליך הפירבור היה דלדול בסיס המס של ערים רבות בעיקר בצפון מזרח ובמרכז ארה"ב, תוך יצירתה של סגרגציה מרחבית שתוצאותיה היו, בין היתר, עלייה בשיעורי הפשע ועלייה במתחים הבין גזעים בערים המרכזיות (Mills and Price, 1984).

ניידותם הגדולה יותר של השכבות החזקות (והלבנות, בדרך כלל) אפשרה להם להתמקם באזורים חוץ עירוניים המאופיינים בהיותם הומוגניים גזעית ומעמדית. במחקר שבדק 106 אזורים מטרופוליניים בארה"ב נמצא קשר ישיר בין הגירת משקי בית לבנים משכבות מבוססות לבין ריכוזם של מעמדות נמוכים ולא לבנים במרכזי הערים (Grubb, 1982). הבידול המרחבי-חברתי התבטא בריכוזם של שכבות אוכלוסייה ממעמדות נמוכים בתשתיות דיור עירוניות צפופות ומתבלות, בעוד שרשויות מוניציפליות פרבריות אופיינו באכלוסן של שכבות מבוססות בעלת רווחת דיור ומערכות שירותים מוניציפליות משופרות (Rubinowitz, 1973; Hill et al., 1995). פירבור המגורים של השכבות המבוססות הביא בסופו של תהליך לחשיפת הערים לרמות גבוהות יותר של פשע, סמים ואלימות, שלהם עצמם עלויות חברתיות וכלכליות גבוהות כגון: שיטור, בליית תשתיות, שירותי רווחה, חינוך מתדרדר, נשק, זנות וסמים, תוך יצירתם של פערים חריפים בין השוליים למרכז המטרופולין (Pacione, 2001; Mills and Price, 1984). בסופו של תהליך נוצר, מצד אחד, גידול חד בשיעור העניים והמבוגרים בעיר המרכזית ומצד שני, דלדול המקורות העומדים לרשות הערים המרכזיות לספק צרכים אלו (Nivola, 1999).

לחלוקתם המרחבית החדשה של משקי הבית ושל ההכנסות העירוניות היה ביטוי גם בחלוקה מחודשת של כוח העבודה המטרופוליני ובהפרדתם המרחבית של משקי בית בעלי מאפיינים סוציו – אקונומיים שונים (Hill et al., 1995). עדות לכך עלתה במחקרם של Hill ו-Bier

שמצאו כי לשינויים מבניים בכלכלתה האזורית של קליבלנד הייתה השפעה על השונות החברתית והכלכלית במטרופולין. שונות זו באה לידי ביטוי בהבדל במשלחי יד, מעמד חברתי וערכי נדל"ן בין שכונות בעלי אופי פרברי לבין שכונות עירוניות בעיר קליבלנד. בעוד שבעלי ההכנסות הגבוהות בפרברים נהנו מעלייה בערך נכסיהם, הרי ששכונות שאוכלסו בעובדי צווארון כחול חוו ירידה בערך הנדל"ני של בתיהם וסבלו מעלייה בשיעורי האוכלוסייה הענייה (Hill and Bier, 1989).

חלוקה חברתית מרחבית זו לא הייתה מקרית. הפירבור הנו סממן מרחבי ברור להעדפות להתגורר בצפיפויות נמוכות ביישובים עתירי שטחים פתוחים ולרצונם ליצור הפרדה בין מעמדות, שבארה"ב נשאה עמה גם הפרדה בין גזעית. פעמים רבות הפירבור התאפיין ברצון למנוע אינטגרציה בין שכבות חלשות לשכבות מבוססות יותר בעזרתן של תקנות האיזור, שכוונו בעיקר לבנייה בצפיפויות נמוכות שלא היו בהישג ידם של השכבות החלשות (Rubinowitz, 1977 1977 Piven).

2.3 פגיעה בבסיס המס העירוני

יציאתם לפרברים של השכבות המבוססות ממרכזי הערים ערערה גם את בסיס המס העירוני (Orfield, 1997). יציאת שכבות מבוססות מן הערים הותירה, מצד אחד, שיעורים הולכים וגדלים של אוכלוסייה בעלת פוטנציאל הולך וקטן בתרומתו לצמיחה עירונית, ומצד שני היא גרמה להכבדת העול הפיסקאלי, הן בצד ההיצע והן בצד הביקוש. בצד ההיצע הצורך לספק שירותי שיטור, כבאות, חינוך ורווחה הלך והתעצם בשל העלייה בשיעורי העוני העירוניים וברמת הפשיעה. בצד הביקוש, השכבות החלשות בעיר נדרשו לשירותי רווחה, סיעוד, חינוך ובריאות בהיקפים ובאיכויות נרחבים יותר וזאת מעצם חולשתה הכלכלית - חברתית. כך יצא כי בעקבות הפירבור ובעקבותיו הניוון החברתי נדרשו העיריות להגדיל את תקציבים לשם סגירת הפערים בין שכבות חלשות לשכבות מבוססות יותר (Wiewel and Schaffer, 2002; Piven, 1977 Persky and Wiewel, 2000).

דוגמאות למכביר לתהליכים אלו נמצאות בספרות המקצועית החל משנות השבעים. דוגמא לכך הנו מטרופולין סנט. פול- מיניאפוליס בו הביזור המרחבי בשנות השמונים של הון ומשקי בית לפרברים המרוחקים הביאה ביישובים אלו לגידול חד בבסיס המס העירוני לנפש גידול שנע בין 45% ל-48%, בעוד שבאזורי הוותיקים של המטרופולין עלו שיעורי ההכנסה בשיעורים צנועים הרבה יותר שנעו בין 25% ל-26% (Orfield, 1997). הגידול בשירותים עירוניים עבור השכבות החלשות אילץ ערים רבות לגבות מסים רבים וגבוהים יותר מתושבי העיר ועסקיה. התוצאה הייתה שמשק בית עירוני צרך בממוצע הוצאה ציבורית גדולה הרבה יותר בהשוואה להוצאה הממוצעת במשק בית פרברי (Persky and Wiewel, 2000).

בעקבות יציאתן של שכבות אוכלוסייה חזקות לפרברים (ובהמשך גם יציאתם של מקורות תעסוקה – ראה להלן), התדלדלו תקבוליה של הערים מגביית מסים. משום כך הלכו והידרדרו איכותיות וכמותית רמת השירותים העירונית. שירותים שלא היו חיוניים קוצצו או הוסרו מסל השירותים. ההידרדרות הנמשכת של רמת החיים הביאה מצדה לסבב נוסף במעגל האכזרי שנכפה על הערים. סבב זה אופיין בגל עזיבה נוסף של אוכלוסייה מבוססת מן הערים וזאת בחיפוש אחר איכויות חיים משופרות בפרברים, בעלויות חברתיות וכלכליות נמוכות יותר (תופעה שמכוננת בספרות כ-**Flight from Blight**). בריחתן הנמשכת של השכבות המבוססות מן הערים הביאה לשקיעה פיסקאלית וחברתית נוספת ולדלדול נוסף באיכויות החיים העירוניות. בפרברים החזקים, מצד שני, רמת המיסוי היתה נמוכה יותר בשל מיעוט שירותי הרווחה שנדרשו עבור תושביהם (Hill et al., 1995; Orfield, 1997). המשך הפירבור הביא בעטיו גם ליצירת בידול בפרברים עצמם שמצדו גרר גל נוסף של התפשטות פרברית לשטחים חקלאיים. כך למשל, במטרופולין שיקגו הפירבור הקשה שנמשך בשנות השמונים והתשעים החמיר את הכמישה העירונית והביא לגל "בריחה" מעמדי נוסף והפעם בדמותם של שחורים בני המעמד הבינוני. תגובתם של שכבות האוכלוסייה הלבנות והמבוססות ליציאה זו הייתה הגירה לפרברים ב- Exurbia, והתפשטות נוספת של השטח הבנוי במרחב אל תוך השטחים פתוחים (Orlebeke, 2002).

בתגובה לגידול באי השוויון המרחבי ולשקיעת בסיס המס המוניציפלי ניסו רשויות עירוניות ותיקות ליזום בינוי פסי שיעיד על מראית עין של יתרון תחרותי. בינוי זה התאפיין בבנייתן של יחידות דיור באיכויות נמוכות, כבתי מגורים משותפים, שמשכו בעיקר אוכלוסייה ממעמד העובדים בעלי ביקושים נמוכים לשירותים עירוניים. העדר הביקוש לשירותים עירוניים משופרים הקטין את הצורך להוצאה ציבורית והקל בכך על עול הקופה המוניציפלית (Orfield, 1997).

הפרברים, מאידך, שנהנו ממשיכת כוח אדם ישירות מן הערים הצליחו ליצור בסיס מס משופר ביחס לערים הוותיקות, וזאת בין היתר, בשל פערי ההשתכרות בין הערים לפרברים. בהקשר זה הממצא של Rusk כי במטרופולינים המתאפיינים בסף מסוים של שונות חברתית מרחבית, תהווה ההכנסה הממוצעת בערים אלו רק כ- 68% מההכנסה הממוצעת בפרבריהן הנו מעניין ורלוונטי לדיון (Rusk, 1995). כניסתה לפרברים של אוכלוסייה חזקה ובריאה יצרה בסיס מס רחב שהקנה לישויות סמי-עירוניות אלה יתרון יחסי. מאחר וברבים מהפרברים יועד שיעור קטן מן התקציב המוניציפלי לשירותים חברתיים תומכים (וזאת בניגוד למצב ששרר בערים) יכלו אלה לספק שירותים מוניציפליים באיכויות גבוהות. בכך נוצר מנגנון משיכה נוסף עבור

האוכלוסייה העירונית החזקה. הדוגמא הבולטת לכך הנו תחום שירותי החינוך שנוצרו בפרברים העדיפים לעין שיעור על פני השירותים המקבילים שהוצעו בתחום העירוני.

בכלל, תחום החינוך הווה את אחד הסממנים הקשים לסגרגציה ולריבוד החברתי במרחב המטרופוליני. היכולת להשקיע במשאבי חינוך אפשרה לפרברים למשוך אליהם אוכלוסייה מבוססת, שברחה ממערכת חינוך מדרדרת בשל דלדול המשאבים הכללי וטרה אחר חלופות והזדמנויות חינוכיות טובות יותר. הפירבור והסגרגציה החברתית בין פרברים מבוססים לערים יצרה פערי השקעה עצומים בין תלמידי ביה"ס. במטרופולין שיקגו למשל, ההשקעה הממוצעת לתלמיד באזורים העשירים יותר בשנות השמונים עמדה על כ- 9000 דולר, בעוד שבמרכזים העירוניים הוותיקים עמדה השקעה זו על כ- 4000 דולר בלבד (Orfield, 1997; Dye and Therese, 2002).

2.4 תעסוקה

ההשפעה השלילית של הפירבור על הערים הלכה והעמיקה לאורך זמן, עם התפתחותם של מוקדי תעסוקה ומסחר חוץ-עירוניים שהקנו לפרברים יכולת כלכלית עצמאית אשר איפשרה ניתוקם מן העיר המרכזית (Stanback et al., 1976, Stanback, 1991). הפרברים הפכו בכך למתחרים ישירים לא רק על תושבים והיצע מגורים, אלא גם על תעסוקה ועל פעילות קרקעית מניבה גדולה הרבה יותר, שסופה הייתה דעיכה נוספת של העיר המרכזית (Katz, 2000). על אף שפיתוח מבני ומתחמי המשרדים וההיי-טק בפרברים בצפון אמריקה קשור לשינוי המבני שכלכלת ארה"ב עברה בשני העשורים האחרונים, הרי שאפשרות המעבר של פונקציות שירותים ומשרדים לפרברים הייתה לכשעצמה בעלת השפעה קשה על הערים (Stanback, 1991).

השונות המרחבית שבין עיר לפרבר יצרה הבדל ביכולותיהן הכלכליות. אחת העילות המרכזיות ליציאת מוקדי התעסוקה והמסחר מן העיר היה עול המיסוי הכבד בערים, שגרר עלות מחייה גבוהה ובעקבותיה עלויות אחזקה גבוהות לעסקים עירוניים. כך יצא כי, מצד אחד הפגיעה בכוח הקנייה המקומי לאור הגירתן של השכבות המבוססות לפרברים, ומצד שני העלות הכלכלית הגבוהה הביאה ליציאתם של עסקים ומיזמים שונים מן הערים לפרברים (Persky and Wiewel, 2000). הפרברים מאידך, שנהנו מעליונות במשאבי קרקע ומיכולת הקצאה עדיפה של משאבי קרקע לפונקציות כלכליות שונות, אפשרו שיעורי מיסוי ורנטה נמוכים יותר. לעומת זאת, הערים הוותיקות התקשו להזיל את הפיתוח הקרקעי בהן בשל מחסור כרוני במשאבי קרקע זמינים לפיתוח (Rusk, 1995). זאת ועוד, הניסיון בערים למחזר שטחי תעשייה עירוניים כחלופה לפיתוח עסקי לא תמיד צלח. בשטחים פתוחים ובריאות ירוקות נהנו יזמים מעלויות

פיתוח נמוכות הרבה יותר, בהשוואה, לשיקום שטחים חומים עירוניים (כשטחי תעשייה בעבר). בין הסיבות לכך ניתן למצוא את דרישותיה של הסוכנות האמריקאית לתכנון סביבתי (EPA) שקבעה תקנים מחמירים לניקוי ושיקום שטחים אלו על חשבון היזמים, דבר שהעלה עוד יותר את עלויות הפיתוח לתעסוקה במגזר העירוני (Wiewel and Schaffer, 2002). לאור מציאות זו, הפיתוח הפרברי נהנה מיתרונות רבים על פני הערים ובהם נגישות עדיפה, בחלק מן המקרים לשוקי ההון ומחוסן פיסקאלי, שהתבטא בפיתוח תשתית אטרקטיבית לעסקים ולמגורים (Hill et al., 1995). מכאן קצרה הייתה הדרך למשיכת יזמות והון לפרברים תוך פיתוחם והסתתם של מקורות תעסוקה לשוליים ומניעת יוזמה אפקטיבית לפיתוח במרכזי הערים הוותיקות.

הודות ליכולתן למשוך שימושי קרקע עסקיים מניבים ולייצר מערכת שירותים ופעילות כלכלית עצמאית, פיתחו הפרברים מקורות תעסוקה שעודדו את יציאתם של משקי בית חזקים לפריפריה המטרופולינית לשם חיפוש הזדמנויות תעסוקה אטרקטיביות יותר. בתהליך זה, מקומות התעסוקה שנוצרו בפרברים משכו אוכלוסייה נוספת אליהם. כך למשל, במחקר מראשית שנות השמונים נמצא קשר סטטיסטי מובהק בין הגירתה של אוכלוסייה לפרברים לבין יציאת מקומות תעסוקה לפרברים אלו (Grubb, 1982). תהליך יציאת פונקציות תעסוקתיות אל הפרברים הביא להתרוששותן ההדרגתית של הערים מנכסיהם הפיננסיים, לטובת מתחריהם (Rusk, 1995). יציאת פונקציות תעסוקתיות גרעו מן הערים שיעור ניכר מפעילותן הכלכלית בתעשייה ובמסחר, ובכך הביאו לאיבוד שדות ארנונה חיוניים. לכך הייתה השפעה מעגלית על מיקומם של עסקים שנותרו בעיר.

לאור בסיס המס ההולך ומתדלדל בגלעין העירוני של המטרופולין ולאור רצונה של הרשות המוניציפלית לחסוך בעלויות התפעול העירוניות קיצו האחרונות בהשקעות בתשתית ובתצורות נוספות של השקעה הונית. זאת ועוד, ההצטמקות הדמוגרפית בערים הוותיקות השאירה עודפי תשתית ללא שימוש לצד הצורך הקבוע לתחזוקן, כך שמכאן קצרה הייתה הדרך להגברת העול על הקופה המוניציפלית המתדלדלת (Persky and Wiewel, 2000).

בתהליך השקיעה הכלכלית שתואר לעיל, נפגעו העסקים הפרטיים בעיר. ככל שהמיסוי העירוני גדל והתקציבים וההשקעה לפיתוח הצטמצמו, ערך הנכסים העירוניים החייבים במס ירד ואיתם גם התשואות הריאליות מנכסים אלו. ירידת ערך התשואות העירוניות, מצד אחד, והגידול במיסוי העירוני, מצד שני, הביאו לשקיעה נוספת באיכות החיים העירונית. ירידה מתמשכת זו בערך הנכסים העירוניים ונשיאת נטל סבסוד השכבות החלשות על ידי השכבות החזקות בעיר, העמיקה את הבריחה מן הדעיכה (Flight from Blight) של שכבות מבוססות ושל עסקים ממנה.

במחקרים שנעשו במילוקי ובפילדלפיה נמצא כי יציאת העסקים מן הערים הייתה בין הגורמים המרכזיים למשברים הפיסקאליים שפקדו ערים אלו בשנות השבעים (Erickson and Wasylenko, 1980; Luce, 1994). דוגמא להסטת מקורות התעסוקה מהעיר לפרבר עלתה בעבודתו של Orfield על מטרופולין שיקגו. במקרה זה, נמצא כי ביישובים עירוניים ובפרברים וותיקים וחלשים חלה ירידה חדה במספר מקומות התעסוקה בשיעור חד של 13.5% וזאת על אף גידול כללי במספר מקומות התעסוקה במטרופולין. במאזן זה העיר שיקגו איבדה כ- 5.8% ממקומות התעסוקה שבה, בעוד שפרבריו הפנימיים והוותיקים של המטרופולין עלו בשיעור צנוע של 2.2%. מאידך, הפרברים החיצוניים והמבוססים חוו צמיחה במקומות התעסוקה ונהנו מעלייה בשיעור מרשים של 16.5%. הרבו להצטיין פרבריו החדשים של המטרופולין שיקגו בצפון מערב, שצמחו בשיעור מרשים של 58% במקומות התעסוקה, שהיוו למעשה כ- 80% מסך כל מקומות העבודה במטרופולין שיקגו (Orfield, 1997). מגמות דומות אפיינו גם את מטרופולין פילדלפיה עם שיעורים דומים של איבוד מקומות תעסוקה במרכז המטרופולין ובטבעות הפנימיות שלו לטובת הטבעות החיצוניות (Orfield, 1997).

יציאתם של שכבות מבוססות מן העיר ואיתם חלק ניכר מהענפים היצרניים יצרה בעיות תעסוקה קשות לאוכלוסיות החלשות שנותרה בעיר. המנגנונים התיכנוניים שעמדו לרשותם של הרשויות המקומיות הפרבריות, בדמות תקנות האיזור, הביאו לפגיעה חמורה ביכולתם של קבוצות האוכלוסייה בערים למצוא מקומות תעסוקה. תקנות האיזור בפרברים האמריקאיים (Suburban Zoning) מנעו, כאמור, את כניסתם של משפחות בעלות הכנסה נמוכה ובכך יצרו חסמים שהקשו על קבוצות חלשות להשיג עבודה באזורי תעסוקה פרברים (Hozler, 1991; Orfield, 1997). יציאת מקורות התעסוקה מן הערים לשוליים המטרופוליניים יצרה מצב של חוסר מתאם מרחבי (Spatial Mismatch), שבא לידי ביטוי בפיתוחן של פונקציות תעסוקתיות מחוץ לשטחים המוניציפליים של ערים רבות, בעוד שיעקר כוח העבודה המטרופוליני מוקם בערים המרכזיות דווקא. מצב זה תרם להגברת העוני ולגידול בשיעורי האבטלה בערים, ופגע בעיקר בכוח אדם לא מקצועי (Persky and Wiewel, 2000).

קיימות דוגמאות רבות לחוסר מתאם מרחבי בין מערך המגורים והתעסוקה. במטרופולין מיניאפוליס – סנט פול, שקיעתה של העיר המרכזית התרחש על רקע צמיחת מקורות תעסוקה עתירי עבודה דווקא בשוליים המטרופוליניים, שנהנו מרנטה קרקעית נמוכה יותר. יציאה זו השאירה חלק ניכר מאוכלוסיית הערים ללא מקורות תעסוקה ממשיים, משום נגישותם הירודה של האחרונים להזדמנויות התעסוקה בשוליים בגלל רמת מינוע נמוכה והעדר תחבורה ציבורית מפותחת לאזור. בושינגטון די.סי. התרחש תהליך דומה של סגרגצייה מרחבית ששורשיו הינם

תהליך הפירבור ומשיכת פונקציות תעסוקה לשוליים המטרופוליניים. בתהליך זה, האזורים המבוססים יותר במערב המטרופולין משכו את עיקר מקורות התעסוקה החדשים בעוד שכוח העבודה העיקרי למקורות אלו היו שכבות אוכלוסייה חלשות ממזרח וושינגטון שנאלצו ליומם למרחקים גדולים לשם הגעה למרכזי התעסוקה במערב (Orfield, 1997). מחקרו של Stanback , שבדק מעל עשרה אזורים מטרופוליניים בארה"ב, הראה כי רבים ממיזמי התעסוקה בפרברים בארה"ב אופיינו בהתמחות בפיתוח משרדים עורפיים המאופיינים במשרות בדרגות שכר נמוכות והמעסיקים בעיקר יוממים מן העיר המרכזית. לצד מגמה זו זיהה Stanback מגמה הפוכה, מטרידה לא פחות, שהעידה כי יוממים שהגיעו למוקדי התעסוקה שבעיר מאזורים פרבריים שמחוץ לעיר המרכזית השתכרו יותר מאשר תושבי העיר עצמה (Stanback, 1991).

2.5 תשתיות

הגידול בהיקף הפעילות הכלכלית ובגודלם הדמוגרפי של פרברים צמודי קרקע נקשר ישירות להשקעות יתר גדולות בתשתית (Wiewel and Persky, 2000). בנייתן, התפתחותם והתבססותם של הפרברים צרכו חלקים ניכרים מתקציבי הפיתוח המטרופוליניים, שהושקעו דווקא בפרברים ההולכים וגדלים שנדרשו ליותר ויותר תקציבים לפיתוח תשתיות, וזאת בכדי להתאימם לצמיחה הדמוגרפית בהן (Persky and Wiewel, 2000).

מאידך, תת ההשקעה בתשתיות עירוניות בערים הגדולות והוותיקות הביא להידלדלותן ולשקיעה נמשכת (Persky and Wiewel, 2000; Orfield, 1997). במטרופולין סנט. פול - מיניאפוליס עיקר פיתוח תשתיות הביוב בשנות השמונים התרחש דווקא באזורי הפרברים שאופיינו בצפיפויות בנייה נמוכות ובפיתוח פיסי מוגבל. מאידך, הערים הוותיקות במטרופולין זכו לשיעור קטן הרבה יותר בהשקעות בתשתית על אף היותן מפותחות ובעלות צפיפות מגורים גבוהה. למעשה, הכוונת התקציבים לפרברים מבוססים, העלתה את ערך הנכסים בעבור בעליהם, דבר שהגדיל את הפער בין העיר המרכזית לפרברים החדשים והמבוססים יותר (Orfield, 1997). תופעה דומה נצפתה בשיקגו. במטרופולין זה תהליכי הפרבר היו קשים במיוחד. בעוד שבין השנים 1970 - 1990 צרך הדיור כ-46% מהקרקע העירונית, הרי שאוכלוסיית המטרופולין עצמה צמחה רק ב-4%, נתון המעיד על ההשקעה הרבה שנעשתה בתחום התשתיות, דווקא בפרברים החזקים והעשירים יותר במטרופולין (Orfield, 1997; Orlebeke,) (2002).

הפירבור והפיתוח על שטחים חקלאיים הביא במקרים רבים לנטישת תשתיות דיור ותעסוקה במרכזים עירוניים, בשל ההפסד הישיר וירידת ערך הנכסים של בעלי הרכוש. לנטישת תשתיות דיור בערים נרשמה השפעה שלילית על ערך הנכסים הסמוכים לנכס הנטוש בשיעור של 10%

(Ihlanfeldt and Martinez-Vazquez, 1986). נטישת תשתיות יצרו מפגע סביבתי והוּו מוקד לתופעות שליליות.

צמיחתן של "ערי קצה"¹ בשנות השמונים מעבר לגבולו החיצוני של המטרופולין עם גידול הפיזור המטרופוליני והתרחקותן של פונקציות תעסוקתיות הצריכו את בנייתן של עוד ועוד תשתיות שיענו על הביקושים לדיור ולתעסוקה בהן. בהקשר זה עלתה השאלה בספרות המקצועית האם להשקיע לשם כך הון נוסף בתשתית, כשבערי המטרופולין בורחות פעילויות שונות ומשאירות מאחוריהן תשתית קיימת המשמשת כעודף סרח בהעדר ביקושים לשימוש בהם (Persky and Wiewel, 2000). יתרונה של העיר נעוץ בעובדה כי הצורך בהשקעות בתשתית קיים בלאו הכי, ללא קשר לשינוי השולי בגודל האוכלוסייה ובהיקף הפעילות הכלכלית בה. תוספת אוכלוסייה בעלת הכנסה גבוהה לעיר תביא עמה לגידול שולי קטן יחסית בהוצאות העירוניות, לנוכח העובדה כי תקבולי המס מדיור ועסקים יהיו גבוהים יותר.

2.6 מסחר עירוני אל מול מסחר פרברי

לפירבור האוכלוסייה והתעסוקה התלווה תהליך של פירבור המסחר העירוני, שהתרחש למעשה כבר בשנים הראשונות של פירבור המגורים בשנות החמישים. לפירבור זה הייתה השפעה על שקיעת המסחר בערים בכלל ועל מרכזי העסקים הראשיים (מע"ר) בפרט. שקיעה זו באה לידי ביטוי, בין היתר בירידת המכירות הקמעונאיות במע"ר המסורתי וברחובות העירוניים וכן בשיעור גבוה במיוחד של סגירת עסקים (McGoldrick & Thompson, 1992; Lord, 1988; Berry et al., 1963; Webber, 1963; Mills, 1999). פירבור המסחר המאפיין ערים רבות בישראל בשני העשורים האחרונים (רזין וחזן, 1996; שאול, 2002 (א'); שאול, 2002 (ב'); Kellerman, 1983) העמיד את המע"ר בעיר האמריקאית כמרכז אזורי קמעונאי אחד מיני רבים (שלוש, 1993; Jones, 2000; Pacione, 2001).

תהליך זה שהחל עוד בשנות החמישים בארה"ב עת הקמתם של מרכזי קניות אזוריים בשטחים חקלאיים פתוחים הלך והעמיק בשנות השישים והשבעים עם שיאה של תנופת הבנייה בפרברים. גם בקנדה החל משנות השמונים חלקו היחסי של המסחר במע"ר המטרופוליני הלך ונשחק, על אף מערכת תכנון החזקה המאפיינת את קנדה (Jones, 2000b). חוסר הבקרה התיכנונית בארה"ב הביא לירידה בתפקיד המסחר במע"רים באופן מוחלט ויחסי (Lord, 1988). הארנונה משימושי קרקע שאינם למגורים ביישובי פרברים בארה"ב הניבה תקבולים נאים מפעילות

¹ "ערי קצה" אלו היוו חידוש במרחב העירוני-פרברי בהיותם ריכוזי תעסוקה סמי אורבניים, המאופיינים בבינויים של אשכולות משרדים ופעילויות שונות של מסחר ובידור נוסף על תעשייה ומגורים. כך למשל, לפעילויות ב"ערי הקצה" נלוו פונקציות תומכות כמסעדות ובתי מלון דבר שלא היה בעבר (Garreau, 1991).

מסחרית וזאת בהשקעה נמוכה יחסית בתשתית, לעומת התועלת הרבה שהתבטאה בהגדלת העוגה המוניציפלית (בסיס המס) ובשיפור השירותים העירוניים לתושבי הפרברים (Wassmer, 2002).

בשנות החמישים וראשית השישים Berry וחבריו הבחינו בארבע סוגי כמישה עירונית במע"ר בעקבות פירבור המסחר (Berry et al, 1963):

כמישה כלכלית שלווה בסגירתם של עסקים, בשל צמצום של ספי הכניסה העסקיים וצמצומו של כוח הקנייה העירוני.

כמישה פיסית שלווה בבליה פיסית של תשתיות, כבניינים, חנויות וכבישים. כמישה זו נבעה מהתיישנות תשתיות או מחוסר יכולתם ורצונם של בעליהם לדאוג לתחזוקן.

כמישה פונקציונלית הנובעת בעיקר מהתיישנותם של עסקי מסחר קטנים אל מול המעבר לשיטות מסחר חדשניות המתבטאות בטכנולוגיית שיווק חדשניות ובהעמקת הצרכנות הנשענת על רמות מינוע גבוהות.

כמישה תשתיתית הכוללת גורמים סביבתיים רבים הנובעים מחיכוך מתמיד של תשתיות המע"ר בסובב, כגודש תחבורתי, השינוי בהרכבו האנושי-גזעי של המע"ר ובטבעות המקיפות אותו, אלימות וונדליזם חברתיים, צבירת אשפה ונטישתם של נכסים פיסיים על ידי בעליהם.

הפירבור המתמשך בערים בארה"ב הביא לכך שלא רק שכוח הקנייה הפנימי של הגלעין המטרופוליני נחלש בעקבות הגירתה של אוכלוסייה מבוססת לשוליים, אלא שגם כוח הקנייה החיצוני לעיר המרכזית המעיט להגיע למרכזים המסורתיים בתוככי הערים, כשהוא נשען יותר ויותר על המרכזים הפרבריים. כך יצא שהמסחר במע"רים העירוניים והמטרופוליניים נשען בעיקר על כוח הקנייה המקומי שיכולותיו הכלכליות הלכו והידלדלו. (Pacione, 2001).

לקראת אמצע שנות השמונים הסתבר כי פחות מ-10% מערכן של המכירות הקמעונאיות בערים הם של חנויות שמיקומן במע"ר, זאת לצד העובדה כי שיעור המועסקים במסחר בערים המרכזיות בארה"ב ירד משני שליש ב-1950 לפחות מחצי ב-1990 (McGoldrick & Thompson, 1992; Wassmer, 2002). Kellerman מצא כי בין השנים 1958-1982 היקף המכירות במע"ר בערים אמריקאיות היה בירידה מתמדת ביחס להיקף המכירות במרכזי קניות מטרופוליניים, עד כי בשנת 1982 הגיע היקף המכירות במע"ר ל-5.1% בלבד מסך המכירות במטרופולין (Kellerman, 1985; Kellerman, 1988). לעומת זאת, נמצא כי היקף מכירותיהם של מרכזי קניות מתוכננים שנבנו מחוץ למרכזי הערים נע בין 40%-50% מהמכירות הקמעונאיות במטרופולין (Lord, 1988, Kellerman, 1988). דוגמא נוספת לחומרתה של הבעיה לקוחה מהעיר מינאפוליס בה הפירבור עשה שמות במערך המסחר העירוני, כאשר איבדה היא כ-15% מערכה המסחרי. לעומת העיר מינאפוליס, הפרברים במטרופולין הצליחו לפתח תשתית

תעשייתית ומסחרית הגדולה פי שלוש מהיישובים הוותיקים והחלשים יותר במטרופולין (Orfield, 1997). במחקר נוסף שנערך בעיר שארלוט בארה"ב נמצא כי המע"ר איבד שיעור ניכר מפעילויותיו המסחריות עד לכדי כך שנשאר עם שיטת מסך הפעילות שהייתה בו לפני פתיחתם של מרכזי קניות פרבריים שונים ברחבי המטרופולין (Pacione, 2001).

אבל לא רק ערים גדולות סבלו מפירבור המסחר. השפעה השלילית נרשמה גם בערי שדה בינוניות בהם פתיחתם של מרכזי קניות אזוריים באזורים פרבריים או באזורים חקלאיים הייתה הרסנית למארג המסחר העירוני המקומי. בעיר האגרסטון במרילנד סבל מרכז העיר מירידה של 31% בהיקף המכירות בעקבות פתיחתו ב-1974 של קניון בשטח של 53 אלף מ"ר. בעיר פלאטסבורג במדינת ניו-יורק לא רק שהמכירות במרכז העיר ירדו, לאחר פתיחתו של מרכז קניות פרברי, אלא שגם שערכי הנדל"ן בו ירדו בשיעורים ממוצעים של 32% בשנים שבין 1970-1978 (Beaumont, 1994).

לפירבור המסחר בצפון אמריקה נוספו מסוף שנות השמונים מחסני המכר (Big Box Retailers או Power Centers). מיזמי מסחר אלו, שהוקמו באוריינטציה לעורקי תחבורה ראשיים התבססו על שולי רווח נמוכים הנובעים ממחזורי מכירות גדולים למטר מרובע (מ"ר) ובמחירים אטרקטיביים במיוחד. מחסני המכר מוקמו פעמים רבות בשטחים פתוחים או בפרברים, בשל הרנטה הקרקעית שנדרשו לשלם בהם, תוך העסקת תשומות כוח אדם זולות מן הערים או הפרברים (Jones and Doucet, 2001). לפיתוחם של מחסני המכר הייתה השפעה עצומה על רקמת המסחר האורבנית בתוככי הערים ואף על הקניונים הוותיקים בפרברים (Muller and Humstone, 1996; Hahn, 2000). Jones ו-Doucet מדווחים כי פריחת מחסני המכר בשוליים העירוניים ובשטחים פרבריים בטורונטו הביאה לכך שבתקופה קצרה המסתכמת בכמה שנים בודדות חלה ירידה במשקלן של החנויות הקמעוניות בטורונטו מסך חנויות הרחוב בעיר, משיעור של 54% לשיעור של 50%. זאת ועוד, עלייה חדה בשיעור של 10.6% במספר החנויות העומדות ריקות הייתה אישוס נוסף לערעור בריאותו הכלכלית של המסחר הקמעונאי העירוני בעיר זו. מחסני מכר אלו השפיעו גם על רווחיותם העסקית של חנויות שנמצאו במרחק מהם וזאת במקביל לתחלופה גבוהה של עסקי מסחר בענף השירותים (Jones and Doucet, 2000).

במחקר שבדק את השפעתו של פירבור המסחר על שלושה חקרי מקרה עירוניים באיווה, ארה"ב נמצא כי פתיחתם של מחסני מכר בשטחים שמחוץ לגבולות העירוניים במדינה זו הביאה להפסדים שבאו לידי ביטוי בירידת רווחיותו העסקית של המסחר בערים ולגל סגירות של חנויות. השפעה זו המשיכה להקרין גם לטווח הארוך, כאשר נמשכה סגירתם של חנויות במרכז העיר אף חמש שנים לאחר פתיחת מחסן המכר (Muller and Humstone, 1996). לאפקט של

פתיחת חנויות ענק אלו הייתה השפעה קשה במיוחד על ערים קטנות שנמצאו ברדיוס של עד 32 ק"מ. בערים אלו נרשמה ירידה מצטברת של מכירות קמעוניות בשיעור חד של 19.2%. לאפקט השלילי של פירבור המסחר בערים אלה הייתה הקרנה אף מעבר לרדיוס המצוין ובא לידי ביטוי בירידת מכירות בעיירות קטנות בשיעור חד של 10.1% (Beaumont, 1994). זאת ועוד, במחקר זה אף נמצא כי להתפשטות המסחר אל מחוץ לתחום העירוני הייתה השפעה שלילית על ערכיהם ההדוניים של הנכסים במרכזי הערים כאשר נרשמה ירידה חדה בשיעורים מוערכים שבין 16.7% ל- 20.5% בערך הנכסים.

לפירבור המסחר העירוני היה היזון חוזר כאשר רשויות עירוניות ניסו למשוך פעילות של מחסני מכר ופאוור סנטרים לתחומן לשם חיזוק בסיס המס. ניסיונות אלו ברבים מן המקרים הביאה בעצמה לאפקט שלילי פיסקלי על העיר. מחסני המכר שהתמקמו בתחום העירוני פגעו פעמים רבות במסחר הפנים עירוני המסורתי, תוך שהוא מביא לסגירתם של החנויות הקמעונאיות הקטנות ובכך פוגע בהכנסת הרשות המקומית ומעלה את שיעורי האבטלה בה (Boarnet and Crane, 1999). כך למשל, היה במחקרם של Muller ו-Humstone שהראה כי התקווה שפתיחתם של מחסני המכר בשלושה חקרי מקרה באיווה יהיו זריקת עידוד למסחר העירוני התבדתה ולא התרחשה בפועל (Muller and Humstone, 1996).

ההשפעה השלילית של פירבור המסחר על הערים הביאה רשויות פדראליות, מדינות וערים בארה"ב לנסות וליזום מדיניות שתכליתה הייתה לבלום את הפירבור המסחרי ולהביא להפחתת הנזק על מרכזי הערים. התערבות זו באה לידי ביטוי באי אישור תוכניות חדשות לבניית מרכזי קניות ובניסיון לעצב ולנהל את הגידול הכלכלי (שאול, 1994). דוגמא לניסיון התערבות פדראלי היה ב-Community Conservation Guidance Policy מ-1979 בו נקבעה מדיניות שהייתה אמורה לשמור ולשמר קהילות אורבניות ולמנוע את סחיפת המסחר מהעיר ובמיוחד מהמע"ר. דוגמא נוספת הנו ה-Urban Development Action Grant (UDAG, 1977), שניסתה לעודד שיתוף פעולה בין משקיעים לממשל בהענקת מענקים לערים נזקקות. תוכנית זו היוותה מרכיב חשוב בתהליך פיתוח המסחר הקמעונאי באותן ערים (שאול, 1994). במדינת וורמונט נחקק חוק בשם Vermont's Act 250 שקבע כי תוכניות אשר יעברו גודל קריטי ידרשו לאישור פיתוח מטעם המדינה תוך עמידה בשורת קריטריונים הנוגעים לאיכות הסביבה, לתחבורה ולהשפעות סביבתיות נוספות (שאול, 1994). בתחום העירוני, ירידת המכירות במע"ר הישן עם פתיחתם של מרכזי קניות חדשים בפרברים הביאה ערים גדולות כמו בוסטון, דטרויט ופילדלפיה להכין יתוכניות לפיתוח מחדש של המע"ר בתקווה לאיזון בירידת היקף העסקים שם (Reynolds, 1959).

3. הפירבור והיחס לפירבור באירופה – המסחר כמחקר מקרה

החשש כי גורלם של מרכזי הערים ורצועות המסחר העירוניות באירופה יהיה כשל הערים האמריקאיות הוותיקות היה בין הגורמים המרכזיים לכך שהפעילות הכלכלית העירונית ביבשת זו אופיינה במיקום פנים עירוני ובעלת אוריינטציה ברורה למע"ר. על אף העובדה כי בארבעים השנים האחרונות מדיניות התכנון באירופה כלפי מיקומם המרחבי של מיזמי מסחר ותעסוקה התאפיינה בתמורות ששיקפו שינויים אידאולוגיים כלפי מדיניות שימושי הקרקע, יזמות ובקרה רגולטיבית, נשארה מסויגת הגישה הכללית כלפי מוקדי הפעילות הכלכלית בשולי הערים. בניגוד למדיניות השוק החופשי בארה"ב, הרי שהיחס המיוחד של האירופאים למרכזי עריהם נבע ממורשתם ההיסטורית-עירונית העמוקה וממערכת ערכים הרואה במרכזי הערים חשיבות ציבורית עליונה (גת, 2001). באירופה בכלל ובבריטניה בפרט (שהתוותה את הסמן המרכזי במאבק למניעת הפירבור ובריחת פונקציות מן הערים לפרברים) עלתה התנגדות עזה להקמתם של מוקדי תעסוקה משניים חוץ עירוניים, זאת לאור התנגדותם החזקה של רשויות תכנון ופוליטיקאים, שנימקו זאת ברצונם לשמר את מרכזי הערים וברצון למנוע פגיעה בנגישותן של שכבות אוכלוסייה חלשות (שאול, 1994).

הניסיון למנוע את ניוונום של הערים באירופה יצר מערכת תכנון חזקה המאופיינת בהיותה מתווה תכנון סטטוטורי אחיד וברור, אשר מכוון לחיזוק הפונקציות הכלכליות בערים. במערב אירופה הגבלות על פיתוח מרכזי קניות ומוקדי תעסוקה בשולי הערים נעשו בעיקר על ידי אמצעים רגולטיביים וחקיקה סטטוטורית, שהתוותה היררכית הנחיות מהרמה הלאומית (המעמידה מטרות ועקרונות כלליים) דרך הרמה המחוזית וכלה ברמה המקומית (גת, 2001: שאול, 1994: 1998; Guy, 1998; McGoldrick & Thompson, 1992). בניגוד לארה"ב, בכמה ממדינות אירופה תקצובן של הרשויות המקומיות מבוסס על פי הוצאות ומיסוי מוצרי צריכה ולא על מיסוי רכוש. בכך הוסר התמריץ ליצירתה של התחרות על שימושי קרקע. משום כך, הפיקוח על פיתוח פרברי נעשה פעמים רבות על ידי הרשות המקומית. בבריטניה, למשל, חלק ניכר מן הפיקוח על פיתוח תעסוקתי מחוץ לערים נעשה על ידי הדרג המקומי המתנה פיתוח למסחר קמעונאי רק במידה והפיתוח המוצע עומד בשורת קריטריונים מחמירים (Sequential Test) שנועדו למנוע פגיעה במרכזי הערים ובענפים קמעונאים חלשים. רשות מקומית יכולה לבדוק את מידת השפעה של פיתוח מרכז קניות על מרכז עירוני קיים, לדרוש מס שבח מיזמים, השתתפות בעלויות הפיתוח ואף להתנות תנאים לסוגי החנויות שיוקמו במרכזי הקניות (שאול, 1994; 2001; Hayton, 1998; Guy, 1998). מרכזי קניות שמחוץ למרכזים הוותיקים אושרו במידה וענה על אחד המצבים: לא נמצא מיקום ראוי במרכז העיר או בשוליו, או נמצא כבעל השפעה שלילית על מרכז העיר או שהביא לעלייה בזמינות ובשימוש ברכב (Guy, 1998).

גם במדינות אירופה נוספות (למשל, בצרפת, בלגיה, איטליה וספרד) הממשל המקומי והלאומי מטיל פיקוח סטטוטורי הדוק על פיתוח מסחרי חדש. פיקוח זה ניסה למנוע כמה שיותר את הקמתם של מרכזים חוץ עירוניים דרך הצבת קריטריונים קפדניים. למשל, מרכז קניות ששטח הרצפה שלו עלה על סף מסוים חויב באישור ממשלתי, או שלחילופין חויב היזם לממן מכיסו תסקירי השפעה שונים.

עם זאת, באירופה של שנות השבעים והשמונים שאופיינה בעלייה ברמות המינוע ובהיחלשות הפיקוח על מחירי מוצרים, התרחשה תמורה בפריסתו המרחבית של המסחר עם היווצרותם של מרכזי קניות הדומים באופיים למרכזים בצפון אמריקה. אך בניגוד לאבותיהם האמריקאים רוב מרכזי הקניות המתוכננים והסגורים באירופה צמחו דווקא במרכזי הערים, והשתלבו במדרג המסחר העירוני הקיים (Guy, 1998). אך אם נביא את אנגליה כדוגמא מובילה להתפתחותם של מרכזי קניות פרבריים בשנות השמונים (בין היתר, על רקע המדיניות המתירנית שנקטה ממשלת תאצ'ר כלפי ביזור פונקציות מסחריות) הרי שלאילו היו השפעות כלכליות, שהתבטאו בירידת כוח המכירה הקמעונאי במרכזי הערים. כך למשל, בדו"ח מיוחד שנכתב עבור המשרד לאיכות הסביבה הבריטי עלה כי בשנים שבין 1974 ל- 1984 שטח הרצפה למסחר במרכזי הקניות בבריטניה ירד ב- 8% בהשוואה לעלייה של 16% במרכזים שצצו מחוצה לה (Literature Review, 1994). זאת ועוד, ההערכה בבריטניה הייתה כי בתקופת ממשלת תאצ'ר כ- 25% מההוצאות הכלליות למסחר נערכו דווקא במרכזים פרבריים (Guy, 1998).

בבריטניה בנייתם של מרכזי קניות המתמחים במזון סמוך לערים קטנות הייתה הרסנית במיוחד, משום שצרכנים שדפוס קנייתם אופיין בשרשור פעילות לקניות (למזון ושלא למזון) במרכזי הערים, החליפו במידה רבה דפוס זה עם הקמת המרכזים הפרברים. האפשרות לערוך קניות במרכזים חוץ עירוניים הביאה לכך שלקוחות נמנעו מלהגיע הן לחנויות המזון והן לחנויות שאינן למזון בתוככי הערים ובכך הייתה למעשה פגיעה כפולה ברקמת המסחר העירונית. ההשפעה הייתה הרסנית במיוחד בערים מסדר גודל בינוני וקטן, כאשר סוחרים העדיפו להתמקם דווקא במרכזי קניות אזוריים ולעזוב את המרכזים הוותיקים בתוככי הערים. כך למשל, היה בעיר דודלי שמרכזה איבד קרוב ל- 70% מנתח השוק המסחרי בעקבות פתיחתו של מרכז קניות אזורי (Guy, 1998). בעיר ניוקסל, הקמתו של מרכז קניות גדול מחוץ לתחום העירוני הביא להפחתה של 12% מהנסיעות שכוונו בעבר לכיוון ניוקסל (Pacione, 2000).

הפגיעה במרכזי הערים וברקמת המסחר העירונית בבריטניה הביאה בשנות התשעים לרגרסיה מהמדיניות התאצ'ריסטית ולהקשחת הקו כלפי יוזמות שנועדו להקים מרכזי קניות פרבריים, זאת מתוך ניסיון לשמר את חיותם של מרכזי קניות עירוניים (Pacione, 2000; Guy, 1998). ניסיונות מערכת התכנון הבריטית למנוע את הרס הרקמה המסחרית העירונית בא לידי ביטוי

בהקמתם של מינהלות מיוחדות בהן יוצגו קבוצות אינטרס שונות לשם ניהולם של מרכזי הערים. בסוף שנות השמונים, למשל, הוקמה מנהלת למרכז העיר בולטון. מנהלת זו פעלה על סמך תוכנית אב שהתוותה עקרונות לפיתוח ושמירת מעמדו של מרכז העיר ביחס למרכזים אלטרנטיביים בשטח הבינעירוני (Tomalin and Pal, 1994). ההתנגדות לבניית מרכזי מסחר מחוץ לערים הביאה לירידה כבר באמצע שנות התשעים בבקשות לבניית מרכזים חוץ עירוניים הן באופן יחסי והן באופן אבסולוטי. בשנת 1988 כ-40% מן הבקשות לבניית מרכזים היו חוץ מעירייה, בעוד שבשנת 1991 עמדו בקשות אלה על 27.7% בלבד (McGoldrick & Thompson, 1992).

מערכת התכנון הגרמנית מטילה גם היא שורת תקנות מחמירות לגבי פיתוח מרכזים עסקיים ומסחריים מחוץ לערים. עם זאת, התהליך האבולוציוני של מערכת התכנון הגרמנית כלפי פיתוח מסחרי פרברי פתלתל יותר. מערכת זו התאפיינה במתירנותה היחסית כשראתה בעבר במיקום מוקדי צמיחה מסחריים החלטה של השוק החופשי שלרשויות מקומיות אין תפקיד בכך. אך צמיחתם ללא בקרה בשנות השישים והשבעים של מרכזי קניות מחוץ לערים הביאה ב-1977 את הממשלה הפדראלית לתקן תקנות תכנון שהגבילו מאוד את פיתוחם של מרכזי קניות מחוץ לערים. במדיניות זו רק מרכזי קניות של עד 800 מ"ר הותרו לקום באזורים תעשייתיים או מסחריים פרבריים קיימים. עם זאת, במהלכם של שנות השמונים והתשעים נדמה היה כי הממשלה הפדראלית הרפתה מעט ממדיניות קפדנית זו, כאשר נראו יותר ויותר רשויות פרבריות הקימו מרכזי קניות בכדי להגדיל את בסיס המס שלהן (Guy, 1998).

התמודדותן של מדינות סקנדינביה להתרחבות הפירבור הייתה בעזרת שינויים בחקיקה ובנהלים בתחום התכנון, שנועדו בעיקר להבטיח איזון אינטרסים תוך הכללתם של שיקולים חברתיים ולהבטיח פיתוח עירוני בר קיימא². בסקר שנערך בדנמרק בין השנים 1987 – 1995 לבחינת תפוסת המסחר הקמעוני בו התברר כי עיקר הבינוי לצורכי מסחר התבצע בשוליהן של 20 עד 30 ערים גדולות, בדרך כלל בסמוך לכביש הראשי. הסקר הביא לפרסום צו המורה על הפסקת הבנייה ולהקמתה של ועדה ציבורית ב-1995 ובסופו של תהליך לחקיקה חדשה ב-1997. החשש בדנמרק היה כי ללא התערבות תיכנונית עלולה הייתה המגמה הזו להוביל להחלשה ניכרת של מרכזים מסחריים במרבית עריה של דנמרק. חוק התכנון והבנייה הדני החדש מתייחס באופן מפורט להשפעה השלילית של מיזמי מסחר מחוץ לערים. החוק קבע שורת

² הסקירה על מדינות סקנדינביה מבוססת על סקירת מערכות התכנון הסקנדינביות ויחסן לפירבור המסחר בהן, שנעשתה עבור יום עיון בנושא **מרכזים מסחריים בישראל – לאן?** של מנהל התכנון במשרד הפנים.

יעדים ובהם עידוד הפעלתם של חנויות דווקא במרכזי הערים, קידום התפרוסת והגיוון של חנויות בערים קטנות ובינוניות והבטחת הנגישות לתחבורה ציבורית באזורים שיועדו למסחר. החוק הגדיר שורת קריטריונים למיקום מרכזי מסחר באזורים המיועדים לכך, תוך קביעת סך השטח שיוקצה לכל אזור וקביעת גודלם המקסימלי של החנויות בו. כך למשל, התוכניות האזוריות בדנמרק מאפשרות "מבט על" ממנו ניתן לגזור את גודלם המקסימלי של החנויות בערים. הקמת חנויות מחוץ לאזורים המוגדרים מותרת רק במקרים מיוחדים, כגון חנויות בעלות שטחי אכסון גדולים או מקרים חריגים בהם לא ניתן היה להקצות שטחים במרכז העיר. הניסיון למנוע את פירבור המסחר בחוק התכנון והבנייה הדני חייב החל מינואר 2000 את השר לאיכות הסביבה (איכ"ס) ולאנגריה הדני להגיש לוועדה לאיכ"ס ותכנון של הפרלמנט דו"ח תקופתי שיכלול ניתוח על מגמות במסחר הקמעוני. יש לציין כי לשר זה שמורה זכות וטו להצעות מחוזיות בהם ישנה פגיעה במטרות החוק.

בשבדיה תהליך הסטת פונקציות מסחריות ממרכזי הערים לשוליהן נמשך מזה כמה שנים. בשלושת העשורים האחרונים צנח מספר החנויות שעוסקות במוצרים לצריכה שוטפת מ- 27 אלף לכ- 7000. במקביל חל גידול במספר החנויות הממוקמות בתחנות דלק, כשחלק מן החנויות הגדולות ממוקמות בסמוך לכבישים הראשיים. תוצאה המגמות הללו הייתה הסטה של המסחר ממרכזי המגורים, בעיקר באזור סטוקהולם אבל גם באזורים כמו Skane במחוז Vasrta ומגוולנד שם הועלה החשש כי מרכזי הערים והמסחר עלולים להיפגע.

יש לציין כי חוק התכנון והבניה השבדי העביר את מלוא האחריות בנושאי תכנון לרשויות המקומיות. בניסיון להגביל את התפשטותם של פונקציות מסחריות בשוליים העירוניים מחייב חוק זה את הרשויות המקומיות להתחשב בצרכיהן של הרשויות השכנות. במקרה של העדר הסכמה בין רשויות מקומיות מועברת המחלוקת להכרעה בוועד המנהל של המחוז. בדברי ההקדמה לחוק מודגש שאחד המקרים בהם תוכל הממשלה להתערב בהחלטת הרשויות המקומיות הוא כוונת הרשות להקים מרכזי קניות גדולים מחוץ לערים וזאת מתוך כוונה למנוע את האפקט השלילי שיש לכך על מרכזי הערים.

משרד השיכון השבדי מנחה שורת גורמים שיש לקחת בחשבון בהחלטה על מיקום חנויות ובהם השפעות מאקרו כלכליות ועירוניות בנושאי מיסוי, השפעות על תפרוסת המגורים, השפעות חברתיות, השפעות על חלוקה שוויונית של הון והשפעות על התרבות והאסתטיקה בסביבה המבונה. הממשלה השבדית ממליצה לרשויות המקומיות שבכדי לשמור על חיותם של מרכזי הערים יש לנסח מדיניות ברורה בעניין קביעת רבעים שיהיו מיועדים למסחר, כשמטרתם תהיה להגביר את הנגישות של הציבור במקביל לעידוד תחרות לרווחת הציבור. אחת האמצעים לכך הנו "תכנון אקטיבי" המתחשב הן בתפרוסת הנוכחית של החנויות והן בצורך הסוחרים לגמישות שתאפשר הרחבת עסקים, וזאת בכדי להגביר את רצון היזמים להשקיע (יום עיון, 2001).

נורבגיה מהווה אולי את הסמן הקיצוני באירופה בשנים האחרונות, כנגד בניית מרכזי קניות חוץ- עירוניים. התנגדות זו עלתה לאור העובדה כי החל מסוף שנות השמונים חלה עלייה דרמטית במספר מרכזי קניות מחוץ לערים, בעיקר לאורך הכבישים הראשיים הבינעירוניים על רקע התחרות (הסמויה, לעיתים) בין הרשויות המקומיות למשיכת יזמים. בעקבות פירבור המסחר קטן בהדרגה מחזור העסקים של חנויות במרכז העיר וגברה בריחתם של שירותים כלכליים נוספים מן העיר. התעצמות תהליך הפירבור גרם לבזבוז משאבי קרקע, הגדלת התלות ברכב הפרטי וגרם לקשיים הולכים וגוברים במתן מענה באמצעות התחבורה הציבורית. נוסף על כך ככל שגברה ההשקעה מחוץ למרכזי הערים פחתה האטרקטיביות של חידוש מבנים קיימים בערים (יום עיון, 2001).

הניסיון להגביל את הפיתוח הפרברי בשוליים העירוניים נעשה עוד ב- 1996, כאשר פרסם המשרד לאיכ"ס קריאה פומבית לרשויות המקומיות להיצמד בשיקוליהן להנחיות שמתווה חוק התכנון והבנייה בנושא מיקום מרכזי קניות. בדו"ח שנכתב על התכנון המחוזי ומדיניות שימושי הקרקע הוזהרו הרשויות המקומיות כי אם אלו יישמו את מדיניות הממשלה, תיאלץ האחרונה לכפות עליהן את רצונה באמצעות חקיקה גורפת. יתר על כן, בפרלמנט עלתה הצעה כי יוצא צו שיאסור על הקמת מרכזי קניות במשך 3-5 שנים במטרה לאפשר תוכניות מתאר מחוזיות להתגבש ובניסיון למנוע את התפשטות המסחר אל מחוץ לתחום העירוני. בעקבות חקיקת חוק בפרלמנט ב- 1999 נאסר על הקמת מרכזי קניות בני למעלה מ- 3000 מ"ר מחוץ למרכזי הערים, זאת מחשש ליציבותם הכלכלית של מרכזי הערים. בקווי היסוד שנוסחו בהצעת החוק נקבע כי המסחר הקמעוני צריך לשמש להחייאת קהילות עירוניות קיימות, תוך עצירת תהליך הפירבור והקטנת התלות ברכב הפרטי. החלתו של הצו סויגה רק במידה והבנייה תיעשה כחלק מהרחבה במרכזיהן של 31 הערים הגדולות, או שהוכח כי מיזם המוצע מחוץ לערים מתאים לכוח הקנייה המקומי או שחנויות דורשות שטח גדול במיוחד כדוגמת אולמות תצוגה למכוניות המצריכות מיקום חוץ עירוני. הצעת החוק שאסרה על בנייתן של מרכזי מסחר אלו נועדה למלא את מקומן של תוכניות המתאר המחוזיות שלא היו בנמצא. על פי הדיווח עולה כי הצו מיושם בהצלחה, תוך הטמעתן של החלטות החוק בתוכניות המתאר המחוזיות. בהיבט המעשי כמה פרויקטים שנועדו להיבנות לאורך כבישים ראשיים בשולי הערים הופסקו, בעוד שבמרכזים העירוניים התחרות גדלה וגבר קצב פתיחתן של חנויות חדשות (יום עיון, 2001).

מגמות דומות לנורבגיה עולות בפינלנד שם הוכפל במהלך שנות התשעים מספרם של עסקים קמעוניים שגודלם עלה על 2500 מ"ר, וזאת במקביל לבריחת עסקים ממרכזי הערים. בצמיחה זו גדל מספר חנויות אלה מ- 50 ל- 95, כשנתח השוק למוצרים לצריכה שוטפת צמח מ- 6% ל- 20%. השינוי גרם לניצנים של התפוררות קהילתית במרכזי הערים, בלא שלרשויות המקומיות

והמועצות המחוזיות היו הכלים לעצור מגמות אלו. בעקבות בריחה זו תוקנו תקנות שנועדו להסדיר את מיקומן של חנויות שגודלן היה מעל 2000 מ"ר. התקנות הוטמעו בחוק התכנון והבנייה החדש מינואר 2000 שמטרתו הייתה למנוע את מעברם של עסקים לשולי הערים ולהחיות את המרכזים העירוניים. ברוח זו, החוק החדש נתן עדיפות להקמת חנויות גדולות במרכזי הערים, אלא אם כן הוכח בפירוש במיקום אלטרנטיבי שישרת טוב יותר צרכים של פיתוח בר – קיימא. על פי חוק התכנון והבנייה הפיני עסקים שגודלם למעלה מ – 2000 מ"ר זקוקים לאישור מיוחד, אולם עסקים הדורשים שטח רב במיוחד פטורים מכך. חוק התכנון והבנייה הפיני קובע מדרג תכנוני בו לרמה המחוזית תפקיד חשוב במניעת פירבור המסחר בדמותן של מועצות מחוזיות האחראיות על עריכת תוכניות לייעודי קרקע. אלו רשאיות להמליץ על הקמתם של מרכזים מסחריים מחוץ למרכזי מגורים, רק אם הוכח שלא תהיה בכך פגיעה ממשית בפיתוח אזורי בר קיימא (יום עיון, 2001).

4. השפעות שליליות נוספות

נוסף על ההשלכות הישירות על הערים, לפירבור ישנם השפעות שליליות נוספות הנובעות ממאפייני ההשתרעות המרחבית של התופעה. הפירבור המפוזר (Sprawl) שמאופיין בדגם פיתוח של "קפיצות צפרדע" הביא לכמה מגרעות שפגעו באיכות החיים בפרברים ובערים (Ewing, 1997):

נגישות גרועה הנובעת מפיתוח בצפיפויות נמוכות ומאופיין בשימושי קרקע אקסטנסיביים מביא לכך שפעילויות שונות הן רחוקות זו מזו, כתוצאה מהבעלות הפרטית הנרחבת של קרקע. **העדר מרחב ציבורי פונקציונלי** לשימוש קהילתי. כיוון שהפונקציונליות באה לציין שימוש ציבורי, פיתוח קרקעי בדגם "קפיצות צפרדע" מביא לכך שאמנם נשארים שטחים פתוחים, אך אלו שטחים "מתים" לכל דבר שלא משמשים עוד לחקלאות ומיועדים בעתיד אך ורק לבנייה, כיוון ולא ניתן יהיה להשתמש בהם לצרכים פונקציונליים עתידיים (כשטח למניעת שטפונות, לשימור אקוסיסטמות לזנים שונים מן החי והצומח, ולצורך אינטראקציות חברתיות שונות).

1. פועל יוצא של הנגישות הגרועה הנה **צריכת האנרגיה המוגברת והעלייה בנסועה**. עלייה בנסועה מביאה עמה שורת השפעות חיצוניות שליליות, כפגיעה בנגישותם של תושבי הפרברים ועלייה חדה בזמני ובאורכי הנסיעה אל מוקדי התעסוקה והבילוי. על אף טענות כי המעבר לפרברים למעשה הגביר את מהירויות הנסיעה ובכך מקזז מזמן הנסיעה (Gordon and Richardson, 1997) נמצא כי זמני היוממות ביישובי פרבריים במטרופולינים שונים בארה"ב הלך וגדל לעומת זמני היוממות למקומות התעסוקה במרכזי הערים. כך למשל, מצא יואינג כי משקי בית שנהנו מנגישות טובה יותר למוקדי הפעילות הכלכליים באזורים עירוניים נהנו גם מזמן נסיעה הקצר ב- 40 דקות ליום מאשר משקי בית שחיו במוקדים פחות נגישים על רשת

התחבורה (Ewing, 1997). מסקנתו הייתה שנגישות מוגברת תביא לקיצור מרחקי הנסיעות ולחסכון של מאות שעות רכב בשנה.

זאת ועוד, ישנו קשר ישיר בין צפיפויות בינוי לזמני נסיעה וסך הכל נסועה. ככל שצפיפות הבינוי הנה גבוהה יותר, כך גם נסיעות לפעילויות שונות נוטות להתקצר ואמצעי נסיעה כתחבורה ציבורית (תח"צ) והליכה רגלית הן נפוצות יותר. כל אלו מתורגמים לנסועה שנתית נמוכה הרבה יותר ולשיעורי פליטות מזהמים בשיעורים קטנים יותר. על פי הערכות שונות הכפלת הצפיפות העירונית מניבה הפחתה בשיעורים של 22%-30% בנסועה (Ewing, 1997).

השימוש המוגבר ברכב הפרטי בשל היציאה ליישוב המאופיינים בצפיפויות בנייה נמוכות מביא עמו לשימוש מוגבר במקורות אנרגיה. על אף שצריכת האנרגיה של רכבים באזורים מטרופוליניים צפופים הנה פחות יעילה, הרי שצריכת אנרגיה לנפש בערים צפופות הנה נמוכה הרבה יותר בשל העובדה כי הצורך בשימוש ברכב הפרטי יורד (Newman and Kenworthy, 1988). מצד שני, השתרעות פיסית נרחבת של מטרופולינים בשל בנייה פרברית, מביאה לידי כך שנגישותו של הגלעין המטרופוליני פוחתת. יוצא מכך שיעילותן של שיפורים טכנולוגיים, שהוכיחו עצמם בעבר בהפחתת פליטות בשיעורים ניכרים (Pickrell, 1999), מתקזזים לנוכח העלייה הכללית בנסועה ובבעלות על הרכב פרטי של תושבי הפרברים (Ewing, 1997).

2. **דלות חברתית ותרבותית** - בנייה בסגנון פרברי מאופיינת פעמים רבות בדלות הסביבה התרבותית חברתית. בנייה בצפיפויות נמוכות מונעת מתושבי הפרברים גישה לפעילויות חברתיות וגירויים חברתיים אחרים, בשל המרחק הקיים בין יחידות הדיור שאינו מאפשר אינטראקציה בין אישית עשירה. במחקרים שונים נמצא כי דפוס הבינוי האחיד של הפרבר מביא להעדר תחושת קהילתיות ושייכות לקולקטיב הנושאת עמה תחושות אחריות חברתית, אזרחית וערבות הדדית. עלויות חברתיות קשות אלה מתבטאות במניעת נגישות לפעילויות שונות בעיקר לאלו שאינם בעלי רכב פרטי או שאינם בעלי רישיון נהיגה כצעירים, קשישים ועניים. לאלו נמנעת הגישה למתקנים חברתיים שונים, לשירותים קהילתיים ואף למוקדי והזדמנויות תעסוקה (Popenoe, 1979; Berg, and Medrich, 1980; Ewing, 1997). מהספרות עולה כי ישנה שונות רבה בין תחושות הקהילתיות של תושבי הפרברים לעומת קהילות עירוניות. במחקר השוואתי שנערך על השוני בתחושת הקהילתיות בין פרבר המאופיין בצפיפות בינוי נמוכה לבין יישוב שהתאפיין בריבוי שטחים ציבוריים ובמרקם פיסית עשיר נמצא כי באחרון האינטראקציה הבין אישית הייתה רבה יותר, ולוותה בתחושות חזקות יותר של סיפוק אישי ואחריות קהילתיות (Glynn, 1981). במחקר נוסף שבדק את תחושת הקהילתיות בין אזורים המאופיינים בצפיפויות בנייה נמוכות ובהפרדת שימושי קרקע לבין אזורים המאופיינים בעירוב

שימושי קרקע, נמצא כי אזורים בעלי עירוב השימושים אופיינו בתחושת קהילתיות חזקה יותר בשל רמות אינטראקציות עשירות (Nasar and Julian, 1995).

3. השפעה שלילית נוספת שנושאת עמה תופעת ה-Sprawl הנה **צריכתן והתמעטותם של שטחים פתוחים ואיבודה של קרקע חקלאית**. בספרות עולים כמה כשלי שוק הגורמים לנטישתה של קרקע חקלאית והפיכתה לתשומה עירונית (Ewing, 1997):

א. ההתפשטות העירונית מביאה לנטישתן של שדות עיבוד הסמוכים לחזית הפיתוח העירוני – פרברי בשל העובדה כי עיבודן של קרקעות חקלאיות מאבדות מערכן ורווחיותן הכלכלית, על רקע הקיטוע וירידת ערכן של התפוקות החקלאיות עד חמישה ק"מ מחזית ההתפשטות העירונית.

ב. חקלאים רבים מגיעים למסקנה כי עדיף להם שלא לעבד עוד את אדמתם לנוכח הידיעה כי זו תהווה בעתיד מקור לפיתוח יזמי עירוני הנושא עמו רווחים נאים.

איבוד שטחים טבעיים הנו מקרה קלאסי של מוצר ציבורי שלא מוגן או מוערך על ידי בעלים פרטיים.

בהנחה שקצב הזחילה העירונית והפירבור לא יואט ושזחילה זו תמשיך לכרסם בקרקע חקלאית, הרי שתהיה בכך פגיעה במגוון מוצרים ציבוריים ובהם: מניעת חלחול למי תהום, זיהום מקורות מים והרס מתמשך של בתי גידול בתחום הצומח והחי. מוצרים אלו מאופיינים בהעדר ערך שוק במונחים הדוניים, על אף הפגיעה הישירה בהם והשלכותיהם החברתיות כלכליות. הפרגמנטציה של בתי גידול לבעלי חיים וצמחים הנה אחת העלויות הבולטות של הפירבור. אקוסיסטמות מקוטעות בשל בנייה פרברית מפוזרת אינן יכולות לתמוך בזנים שונים של בעלי חיים וצמחיה, ומביא להכחדתם ולאובדן ברור של הגיוון הטבעי (Ewing, 1997).

השפעת הפשרות הקרקע והפרבור על הערים ישראליות

להחלטת מנהל מקרקעי ישראל (ממ"י) מאוקטובר 2003 השפעה חמורה על הערים, זאת לאור הגידול הצפוי בהיצע שטח למגורים ולתעסוקה בסקטור הכפרי. כבר כיום מתרחשות תמורות שליליות במשק העירוני הישראלי בעקבות הסרתם של החסמים להפשרת הקרקעות החקלאיות לייעודים שאינם חקלאיים. במסגרת ההחלטה האחרונה של מועצת מינהל מקרקעי ישראל באותו נושא כלולים 772 ישובים חקלאיים הכוללים למעלה מ-600,000 נחלות ששטחן מגיע ל-2.8 מיליון דונם (הנתונים נלקחו מתוך דו"ח ועדת מילגרומ, עמ' 20) ואשר בנייה עליהן צפויה להתמיר את המרחב הכלכלי-אורבני של מדינת ישראל

ולפגוע ברקמת החיים העירונית, שהנה הבסיס לקידומה החברתי-כלכלי-תרבותי של מדינת ישראל.

כפי שעלה מן הניסיון בצפון אמריקה ובאירופה (פרקים 4-1 של הדו"ח), הסיבות לנטישת תושבים ויחד איתם מרכזי עסקים מסחר ותעשייה הן מוכרות וידועות. מבנה המיסוי והמימון המוניציפלי בישראל בשנים האחרונות מבוסס על חוסר שוויון משווע בין רשויות עירוניות וכפריות. בישראל, כמו בארה"ב, אזורי תעסוקה מזה זמן רב אינם משמשים עוד רק לצורכי תעסוקה לתושבים מקומיים, אלא מהווים "שדות ארנונה" לרשות המקומית. במציאות שבה הארנונה ממגורים הנה גירעונית ברוב הרשויות, הארנונה מאזורי תעסוקה מהווה מרכיב חשוב ביותר בתקציב הרשויות המקומיות. מועצות אזוריות וועדים מקומיים (בהם מרוכזים מרבית השטחים החקלאיים) שבתחומם מוקמים עסקים, יכולים לגבות תעריפי ארנונה הנמוכים מאלה המקובלים בערים, שכן עלויות הפיתוח באזורים הכפריים נמוכות לאין ערוך מאלה המקובלות בערים. תורמות לכך דלילות האוכלוסין בסקטור הכפרי ומיעוט המשימות הנדרשות בו ביחס למשימות המוטלות על השלטון המקומי העירוני. מכאן שפיתוח היצע התשתית לתעסוקה ותשלומי הארנונה עליה זולה יותר באזורים חקלאיים מבאזורים עירוניים. בתנאים אטרקטיביים אלו יתפתו עסקים לצאת אל מחוץ לערים. ואכן, שטחי המסחר והתעשייה (ללא חניונים, מעברים, דרכים וכדומה) שיתווספו מסביב לערים בעקבות החלטת ממ"י יביאו לתוספת היצע המסתכמת מעל לשבעה מליון מ"ר, בזיקה ישירה ליתרונות המיקום שצוינו לעיל.

התוצאה הישירה תהיה מעבר מהיר ונמרץ של מרכזי תעסוקה, מסחר ותעשייה אשר יצאו ממרכזי הערים אל עבר האזורים החקלאיים, בפרט אלה הנמצאים באזור המרכז, שם מתרכזים עיקר הביקושים לכך. התוספת הצפויה בעקבות החלטת ממ"י תצטרף להיצע הקיים במגזר הכפרי, שהנו גדול בלאו הכי. בבדיקה שנערכה בשנת 1999 על ידי הוועדה המחוזית למחוז המרכז עלתה תמונה המצביעה על היצע ענק (קיים, מאושר, בתכנון או בהפקדה) של מרכזי תעסוקה ברחבי המחוז בסך כולל של 33.5 מיליון מ"ר רצפה (שטח עיקרי), מהם 8 מיליון מ"ר שהיו בנויים כבר אז. בבדיקת הפיזור המרחבי של אזורי התעסוקה ומידת הרוויה של שטחי תעסוקה ברשויות השונות במחוז העלתה עיוות חמור שנוצר לאור היתרונות שבפיתוח יזמי באזורים כפריים. בבדיקה זו עלה כי שטח אזורי התעסוקה הממוצע לנפש בערים הגיע ל- 16.6 מ"ר לנפש, ו- 16.2 מ"ר במועצות המקומיות, ואילו שטח התעסוקה הממוצע לנפש במועצות האזוריות הגיע ל- 35.2 מ"ר! כלומר, אם לא די בעובדה כי כבר היום ישנה רוויה בהיצע שטח הרצפות לתעסוקה, הרי שמבחינת פיזור העושר המרחבי שטח התעסוקה הממוצע לנפש באזורים דלילי אוכלוסין הוא הגבוה ביותר, לעומת האזורים העירוניים בו שטח זה הנו הנמוך ביותר (פיק, 2000).

עיוות חמור זה בא לידי ביטוי לא רק באזורי תעסוקה, גם היצע יחידות דיור שנבנה במרחבים הכפריים זול יותר מכל היצע עירוני. היצע זה מתחרה ישירות בהיצע המשווק בערים ולכן חלק ניכר מן הביקושים למגורים מתממש ויתממש באזורים חקלאיים (ראה טבלה 1). בחינת המשמעויות התכנוניות של החלטת מועצת ממ"י מראה כי במחוזות בהם קיים היצע נרחב של קרקעות חקלאיות כבמחוז מרכז ובמחוז צפון מימוש הביקושים הצפוי בסקטור החקלאי יביא לשינוי מוחלט של המאזן שבין המגזר הכפרי לעירוני בנושא יחידות דיור הצפויות להיבנות. מימוש זה עומד בניגוד גמור להמלצות שמתווה תכנית המתאר הארצית - תמ"א 35, המדגישה את חיזוק הסקטור העירוני כאחד מיעדיה של התכנית.

טבלה 1: מושבים וקיבוצים – פוטנציאל תוספת יחידות מגורים בישובים הכפריים

במחוזות נבחרים (באלפים)

מחוז	סה"כ יחידות דיור	סה"כ אוכלוסייה כפרית	סה"כ אוכלוסייה במחוז	% אוכ' הכפרית במחוז	תוספת יחידות דיור	תוספת קמ"ר
מרכז	קיים ב-1995	25	86	1,329	6	-
	לפי תמ"א 35	49	16	1,980	8	22
	לפי 5 יח' לנחלה	78	276	1,980	13	48
דרום	קיים ב-1995	19	66	603	11	-
	לפי תמ"א 35	69	23	1,259	19	45
	לפי 5 יח' לנחלה	84	278	1,259	23	58
צפון	קיים ב-1995	29	98	945	10	-
	לפי תמ"א 35	93	31	1,79	18	58
	לפי 5 יח' לנחלה	130	464	1,79	25	91
חיפה	קיים ב-1995	6	220	743	3	-
	לפי תמ"א 35	15	51	1,10	5	8
	לפי 5 יח' לנחלה	24	82	1,10	7	16

מקור: ארץ – תמ"א 35.

במחוז המרכז, בו לחץ הביקושים לבנייה למגורים ולתעסוקה הנו הגבוה מכל המחוזות, צפוי מספר יחידות הדיור בסקטור הכפרי לגדול מ-25 אלף יחידות דיור (נכון ל-1995) ל-78 אלף יחיד על פי ההצעה המתירה בנייתן של 5 יחיד לנחלה. מספר זה גדול ב-29 אלף יחיד

ממספר יח"ד שהתירה תמ"א 35 בסקטור החקלאי במחוז המרכז ומהווה גידול של 7% בשיעור האוכלוסייה הכפרית במחוז לעומת שיעורה ב-1995. משמעות הפריסה הפיסית של השטח הבנוי למגורים בסקטור הכפרי במחוז מרכז מתבטאת בתוספת של 26 אלף דונם מבונים לקיבולת המכסימום שקבעה תמ"א 35 (טבלה 1).

מבט על מחוז צפון, שאותו קבעה תמ"א 35 כאזור בעל רגישות נופית וסביבתית גבוהה במיוחד, מראה כי תוספת השטח הבנוי למגורים בסקטור הכפרי בעקבות החלטת ממ"י תהיה בת 33 אלף דונם לקיבולת המכסימום שקבעה תמ"א 35 לסקטור זה במחוז. זאת ועוד, תוספת יח"ד הצפויה במגזר הכפרי במחוז בעקבות החלטתה של ממ"י תהיה גדולה ב-101 אלף יח"ד לעומת מספר יח"ד ב-1995. מספר זה הנו גדול ב-37 אלף יח"ד מתקן המכסימום שקבעה תמ"א 35 ביחס למס' יח"ד במגזר הכפרי במחוז הצפון. המשמעות היא שיעור גידול של 15% באוכלוסייה הכפרית לעומת שיעורה ב-1995. במחוז הדרום נפחי הפיתוח ליח"ד בסקטור הכפרי דומים למדי, אם כי מחוז זה פחות רגיש לגידול הצפוי בסקטור הכפרי לאור העובדה כי תמ"א 35 מכוונת אליו את עיקר הפיתוח הלאומי למגורים.

בדומה לזחילה שחלה בארה"ב, מגמות ההתפשטות לבניה למגורים במרחב הכפרי יביאו לנטישת אזורים עירוניים מאוכלוסיות חזקות בעלי אמצעים לטובת היישוב שהיה בעבר חקלאי. התבוננות בתוספות יח"ד במושבים ובקיבוצים הצמודים לערים מרכזיות במדינת ישראל מראה כי החלטת המינהל צפויה להביא לתוספת היצע של 45,000 יח"ד למגורים סביב ריכוזי הערים (ראה טבלה 2). יתרה מכך, בחינת החלטת המנהל מראה כי זו תביא לעלייה בשיעור של 54% בהיצע התחלות הבנייה ליח"ד על הממוצע השנתי הקיים, אשר עמד בשנים 1992-2002 על 46 אלף יח"ד לשנה, עלייה שמשמעותה תוספת של 25 אלף יח"ד לממוצע השנתי, כאשר 6,300 יח"ד מהם יהיו צמודות קרקע.

זאת ועוד, מימוש הביקושים השנתי בסקטור הכפרי היה בסדר גודל של כ-100,000 עסקאות בתקופה 1992-2002. החלטת המנהל תביא לגידול בשיעור של 26% בממוצע השנתי של עסקאות הדיור ולגידול בשיעור של 93% בשנה בשיווק קרקעות לדיור בסקטור זה. מימוש ביקושים שכזה נושא עמו תמורות מרחיקות לכת במאזן ההיצעים, המחירים והמאזן הדמוגרפי בין הסקטור הכפרי לזה העירוני.

טבלה 2: מספר יחידות הדיור למגורים הצפוי להתווסף סביב לערים מרכזיות

(לפי תמ"א 35 ולפי 5 יח"ד לנחלה)

לפי 5 יחידות לנחלה	לפי תמ"א 35	עיר
7,000	2,700	חיפה
5,730	1,937	חדרה
9,096	3,486	נתניה

3,571	1,560	כפר סבא
1,410	540	הרצליה
3,072	1,178	פתח תקווה
2,055	787	ראשון לציון
6,500	-	אשדוד
6,500	-	רחובות
45,000	12,200	סה"כ

מקור: ארץ – תמ"א 35.

מכיוון שקרוב לרבע מתוספות היצע המגורים יהיה צמוד קרקע, הרי שהמשמעות היא מעבר של אוכלוסייה ממעמד סוציו-כלכלי גבוה למגורים בסקטור הכפרי על חשבון הערים, זאת משום שהאחרונות לא יוכלו להציע אותו היצע מגורים אטרקטיבי.

נטישת אוכלוסייה חזקה ועזיבה של חלק ניכר מהעסקים, בתי המסחר והמפעלים לטובת שטחים שבפרברים החקלאיים (טבלה 3) יוביל לפגיעה קשה והיחלשות משמעותית של המגזר העירוני בישראל, הן בשל אובדן המשאב האנושי והחוסן האזרחי, הן בשל אובדן הכנסות בגין ארנונה ומיסים, והן בשל הקטנת מחזורי המסחר והפעילות העסקית בתוך הערים. בהנחה שאזורי המסחר והמגורים סביב הערים המרכזיות בישראל יאוכלסו ברובן בעוזבי הערים, ההפסד השנתי הצפוי מארנונה לערים אלה יעמוד על 610 מיליון ש"ח למסחר ותעשייה ו- 83 מיליון ש"ח למגורים. סיכומו של דבר: הרשויות העירוניות הגדולות צפויות להפסד שנתי של כ-700 מיליוני ש"ח בעקבות הבנייה הפרברית.

טבלה 3: תוספת שטחי התעסוקה (מ"ר נטו) במושבים ובקיבוצים

בסביבות הערים הגדולות

מ"ר נטו לתעסוקה	עיר
1,170,000	חיפה
960,000	חדרה
1,516,000	נתניה
678,000	כפר סבא
235,000	הרצליה
512,000	פתח תקווה
467,000	ראשון לציון
651,000	אשדוד
1,000,000	רחובות
7,189,000	סה"כ

צמצום מקורות ההכנסה יביא לירידת רמת השירותים אשר הערים מסוגלות לספק לתושבי העיר, וכך יפגעו התושבים. האוכלוסייה החזקה עשויה לעבור במימדים ניכרים אל המגורים באזורים כפריים. את מקומה של האוכלוסייה החזקה, תתפוס אוכלוסייה חלשה (מבחינה כלכלית) המבוססת על עולים חדשים וזכאי "משרד השיכון". תהליך הפשרת הקרקע החקלאית יחזק את תהליך הסגרגציה החברתית המתהווה בשנים האחרונות, לפיו המושבים הופכים להיות "מועדון סגור" של אליטה חברתית-כלכלית (לא אחת מפעילים המושבים מערכת של תנאי מיון וקבלה המבטיחה הומוגניות חברתית, יחד עם מערכת חינוך בלתי אינטגרטיבית בבתי הספר המנוהלים על ידה), זאת בעוד שהערים והעיריות ממשיכות בהתמודדות יומיומית, עם קשת האתגרים והמצוקות החברתיות-כלכליות הקשות ביותר בחברה הישראלית, קרי: אינטגרציה, אבטלה, מצוקה, עוני ועוד. ביישובים רבים אין נכונות לשלב במערכת החינוך תלמידים מהערים ולא כל אחד רשאי להתקבל ליישוב כתושב (כמו קשישים, עולים חדשים ואנשים ממעמד חברתי מסוים), וזאת בזמן שהערים הגדולות פתוחות בפני כל. החלטת המינהל הנדונה עלולה לחזק ולהגביר מגמה קשה זו ולגרום להעמקה משמעותית בפערים הבינ-אזוריים אשר הוא אחד מיסודותיו של המשבר בחברה הישראלית.

ערים רבות בישראל "חוות על בשרן" כבר עתה את תוצאות הפשרת הקרקע החקלאית והעלמת העין ממאות אלפי מטרים של אזורי מסחר בלתי חוקיים על קרקע חקלאית. להמחשת מימדי האסון הכלכלי אשר ייפול על היישובים העירוניים בעקבות החלטת ממ"י, בחרנו להביא את הערים נתניה ורחובות.

בסמוך לרחובות שוכנים הקיבוצים נען, גבעת ברנר וקבוצת שילר בהם כ-620 נחלות. בנחלות אלו ניתן יהיה לבנות מרכזי מסחר ותעסוקה בשטח כולל של 310 אלף מ"ר. מרכזי מסחר ותעסוקה אלו יגיעו בחלקם מהעיר רחובות וחלקם האחר "ייפסח" על העיר רחובות בתהליך החיפוש המרחבי שלהם, נוספת עליהם קריית עקרון הצמודה לרחובות ממזרח המכילה שטח תעסוקה ומסחר גדול בתחומה בהיקף של 438 אלף מ"ר. רוב רובו של אזור התעשייה והמסחר מרוכז במתחם "בילו סנטר". סך כל שטח הרצפות לתעסוקה ומסחר בקרקע חקלאית לשעבר הצמוד לתחום עיריית רחובות אך נמצא כולו מחוצה לה עומד על כ-750 אלף מ"ר! בשטח רחובות עצמה מצויים 879 אלף מ"ר לתעסוקה ולמסחר (עיריית רחובות, 2003). **המשמעות החמורה של פיתוח אזורים אלה הצמודים לרחובות אך נמצאים מחוץ לתחום שיפוטה, הינה הפסד הכנסה מארנונה שלא למגורים בשווי של כ-90 מיליון ש"ח, סכום המהווה כ-30% מההכנסה הנוכחית של העירייה. לא זו אף זו, הפסד ההכנסה הצפוי לרחובות בעקבות הפסד השבחת הקרקע מחקלאות למסחר עומד כיום על כ-500 מיליון ש"ח (עיריית רחובות, 2003).** לא היו נתונים אלו כה חמורים אלמלא העובדה כי

היחס שבין שטח הרצפה למספר התושבים ברשויות הסובבות את רחובות לבין רחובות עצמה היה כה חמור: בקריית עקרון שטח הרצפה לתעסוקה לנפש עומד על 46 מ"ר לעומת שטח זה העומד ברחובות על 8 מ"ר (עיריית רחובות, 2003).

בשל פערי תעריפי הארנונה (200 ש"ח למ"ר מסחר בשנה ברחובות לעומת 40 ש"ח במרכזי מסחר כ"בילו סנטר") ישנה זליגה של פעילות מסחרית אל מתקני המסחר מחוץ לרחובות ואל המרחב הכפרי. המשמעות האורבנית הנה, כבר היום, זליגת כוח הקנייה של פעילות מסחר אל מחוץ לרחובות, בשיעור המוערך על ידי עיריית רחובות בכ- 20% מסה"כ כוח הקנייה של תושבי רחובות המופנה לצריכה ופגיעה חמורה בהיקפי פעילות המסחר והפנאי לאורכו של רח' הרצל המשמש כליבו של מרכז העסקים הראשי (המע"ר) של העיר. דינמיקת שקיעת המע"ר אל מול בנייה בפריפריה החקלאית הנה אכזרית ובלתי נמנעת בתנאים שנוצרו. בשלב הראשון של ניוון הפעילות העסקית והאורבנית במע"ר סוחרים ובעלי עסקים עזבו אותו ועברו למרכזים החדשים בפריפריה. בשלב השני בעלי העסקים הנותרים במע"ר, שסבלו מאובדן לקוחות שנדדו יחד עם העסקים העוזבים נמנעים מלהשקיע ולחדש את העסקים הנותרים מכיוון שנוצר דימוי של "רחוב מת" שהשקעה בתחומו אינה אטרקטיבית. התוצאה היא לבסוף כניסת עסקים נחותים לרחוב הרצל המבססים את מעמדו של הרחוב הראשי כרחוב מסחרי גווע.

נוסף על פעילות מסחרית מאבדת רחובות את מעמדה כעיר אטרקטיבית (על רקע מוסדות המדע והמחקר המצויים בתחומה) "המיצאת" אוכלוסייה איכותית לטובת פיתוח יישובי הלוויין הסמוכים וההרחבות במושבים ובקיבוצים. יישובים אלו שהקימו שכונות מגורים בבנייה איכותית צמודת קרקע בשולי העיר, הביאה לנדידת אוכלוסייה מרחובות בשל מחסור במצאי דיור מרווח מתאים. ההרחבות בסקטור הכפרי ממוטטות את פוטנציאל המשיכה של רחובות, כיוון שהיא לא תוכל לעמוד בתחרות האזורית אל מול היתרונות שמציעים היישובים הכפריים.

על פי החלטת המינהל החדשה צפויים להתווסף עוד כ- 6500 יח"ד סביב רחובות ולהעמיק את הפער הקיים בין רחובות ליישובי הסביבה (טבלה 2). בשנות התשעים אמנם נוספו לרחובות כ- 17 אלף יח"ד, אך רובן ככולן בבנייה רוויה שאיננה אטרקטיבית לאוכלוסייה צעירה ואיכותית שהדירה את רגליה מרחובות לטובת יישובי הסביבה (כך למשל, הצפיפות המצרפית במזכרת בתיה ובקריית עקרון עומדת על 4,500 נפש לקמ"ר לעומת צפיפות של 8,200 נפש לקמ"ר ברחובות). במקומם נכנסים 'משפרי דיור' בחתך סוציו-כלכלי נמוך לשכונות החדשות לצד ריסוקן האורבני של שכונות ותיקות שקלטו אוכלוסיית עולים חלשה

במיוחד, דבר המכביד על שירותי הרווחה העירוניים ומפחית את שיעורי גביית הארנונה (עיריית רחובות, 2003).

הוא הדין ביחס למצבה של העיר נתניה הנמצאת במרכז הארץ ומוקפת בשלוש מועצות אזוריות (מועצה אזורית עמק חפר, חוף השרון ולב השרון). בכל אחת ממועצות אלו הוקמו אלפי מטרים של שטחי תעסוקה חוקים ובלתי חוקיים. הקמת שטחי תעסוקה אלה גרמה לנטישת בעלי עסקים מנתניה לטובת מושבי וקיבוצי הסביבה המציעים דמי שכירות ותשלומי ארנונה נמוכים לאין שיעור מנתניה. סך כל השטח המתוכנן והקיים בנתניה לאזורי תעסוקה עומד על כ- 3.1 מיליון מ"ר, מהם 550 אלף מ"ר בנויים ופעילים. למעשה שטח זה ממצה את רוב אפשרויות התכנון והפיתוח של אזורי תעסוקה העומדים לרשותה של נתניה, זאת לאור העובדה כי מלאי זה מספיק בדוחק למימוש תוכניות הפיתוח ולצפי הגידול הדמוגרפי על פי תוכניות ארציות. הקמת 1.5 מיליון מ"ר של שטחי תעסוקה במרחב הכפרי של נתניה נוסף על הקיים (טבלה 3) תביא לכך שהעיר תתקשה לפתח ספי כניסה גבוהים המספיקים למסגרות הביקוש המטרופוליניות בהן העיר נתניה מתמודדת. התוצאה תהיה פגיעה באטרקטיביות הכוללת של העיר ביחס לענפים המרכיבים את מסגרות הביקוש הרלוונטיות, צמצום היקף הפיתוח האפשרי בעיר עוד יותר ופגיעה בנושא בכלכלתה. המשך הסקירה מבוססת על ניתוח מעמיק שנעשה עבור עיריית נתניה בנושא ההשפעה של התחרות בין שטחי התעסוקה בנפת השרון לבין שטחי התעסוקה במועצות האזוריות הסובבות אותה (פסטרנק, 2002).

בהתייחס לפריסה המטרופולינית והאזורית של המשרדים ותעשיות עתירות הידע, הרי שאזורי התעשייה הממוקמים בשולי נתניה עלולים לפגוע באטרקטיביות היחסית שלה למיקום ענפים אלו. לעניין זה חשוב לזכור כי העדפות המיקום של פירמות הן מרחביות ולא נקודתיות. פירמות מחפשות מרחב המקיים תכונות נגישות ומיקום מתאימות ולא דווקא נקודה מסוימת. לכן העדפות המיקום של תעשיות עתירות ידע ומשרדים מתייחסות אפוא לא רק לתחום המוניציפלי של נתניה, אלא למרחב האורבני והפונקציונלי שלה. מבחינה זו מהווים כל אזורי התעסוקה שבמועצה האזורית חוף השרון ועמק חפר חלק מן המערך האורבני והפונקציונלי של נתניה. אבל פירמות שתתמקמה באזורי התעסוקה הכפריים תתייחסנה קרוב לוודאי לאפשרויות קבלת שירותים מן המערך האורבני של נתניה ולמחברי הנגישות עם כביש מס' 2, אותם מחברים המשמשים גם את אזורי התעסוקה שבתוך התחום המוניציפלי של העיר. יתר על כן, כל אזורי התעסוקה במועצות האזוריות הסמוכות לנתניה, הנם צמודים לאזורי תעסוקה קיימים והפעלים בנתניה ולכן ייהנו הראשונים מן התדמית והאטרקטיביות היחסית שגיבשו האחרונים וקרוב לוודאי גם ממערכות התשתית העירונית של נתניה. כלומר גם אם אזורים אלה נמצאים מחוץ לתחום העירוני ובשולין, מבחינת

הפירמות אזור ההתייחסות יהיה אל העיר וכל עוד עובר קו גבול מוניציפלי מפריד בינם לבין העיר יעשה פיתוחם בתחרות ועל חשבון פיתוח אפשרי באזורי תעסוקה הממוקמים בתוך התחום המוניציפלי הנתנייתי.

באשר לפריסת התעשיות המסורתיות במרחבה של נתניה, הרי שבמטרופולין ת"א ישנה העדפה מובנית למיקום תעשיות אלה בשולי המטרופולין ובפריפריה הלאומית. במסגרת זו מפנה התעשייה ביקושים לקרקע גם למרחב המתייחס לעורפה הכפרי של נתניה. גם כאן מרחב זה הכולל את נתניה מהווה מבחינת הפירמות מרחב בחירה והזדמנויות אחד. מכאן שכל פיתוח של תעשייה מסורתית במרחב השרון יעשה על חשבון פיתוח תעשייה בנתניה, כאשר העדפת מיקום מסוימת על ידי הפירמות או היזמים תעשה על פי שיקולים היפים לשעתם. אלה כוללים: זמינותה היחסית של הקרקע, ומחיר המיקום הכולל המביא בחשבון גם את עלות הקרקע, עלות פיתוח ועלות השירותים השוטפים. אין ספק שבתחום השירותים השוטפים, שמבחינת הפירמות באה לידי ביטוי בגובה הארנונה השנתית בה יחויבו, אזורי התעסוקה שבתחום המועצות האזוריות יכולים לפתח יתרון על אזורי התעסוקה בעיר בכך שיגבו ארנונה שנתית נמוכה יותר מטעמים שצוינו לעיל. העובדות מצביעות על כך שעד שנות השמונים רובה של התעשייה המסורתית בנפת השרון העדיפה את המיקום בנתניה, אך החל משנות השמונים ובמהלכם של שנות התשעים נחלש מעמדה של העיר, כאשר עיקר הגידול הנפתי התרחש באזורי תעסוקה כפריים שמחוץ לנתניה. למעשה מבחינת יזם התעשייה המסורתית אין הבדל בין אזורי ביקוש קרובים לרחוקים בתחום נפת השרון וכל פיתוח של אזורי תעסוקה בתחום המועצות האזוריות של חוף השרון, לב השרון ועמק חפר ייעשה בתחרות ועל חשבון אזורי תעסוקה בתחום המוניציפלי של נתניה.

מסקנה דומה ניתן להסיק גם על הביקושים האזוריים לקרקע לאחסנה. העדפות המיקום ומאפייני הפריסה של שטחי אחסנה במרחב מטרופולין ת"א דומות לאלה של התעשייה המסורתית. נתניה ממוקמת בטבעת החיצונית של מטרופולין ת"א ובמסגרת זו היא מממשת הן שטחי אחסנה הנדרשים על ידי אוכלוסייתה והן שטחי אחסנה בעלי אוריינטציה מטרופולינית המנצלים את יתרונות הנגישות שלה מחד, ואת עלות המיקום הנמוכה בה מאידך. אולם מימוש הביקושים במצב הקיים נערך בתחרות קשה עם אזורי התעסוקה הרבים במרחב של שולי המטרופולין, תחרות שהנה קשה אף יותר מן התחרות על שטחי משרדים ושטחי תעשיות עתירות ידע הגולשים לאזור, שכן שטחי אחסנה רגישים פחות למאפייני תכנון ספציפיים, איכות סביבה ותשתיות, כפי שרגישים פונקציות משרדיות ותעשיות עתירות ידע.

המאפיינים הבסיסיים בתחרות המרחבית שבין המרחב הכפרי לעיר דומים גם בתחום המסחר. מאחר והמסחר הקמעונאי במרחב הכפרי באזור השרון אינו יכול לגבש סיפי כניסה מספיק גבוהים לכל ישוב וישוב, מתנקזים הביקושים למוקדי מסחר אזוריים. המיקום המרכזי של נתניה במרחב ביחד עם הנגישות הטובה שהיא מקיימת, הפכו את העיר למוקד של שירותי מסחר אזורי הקולט ביקושים לשירותים אלה ממרחב הנפה כולה. אך פיתוחם של מוקדי מסחר במועצה האזורית עמק חפר ובמועצה האזורית חוף השרון הנשענים על אותם צירי נגישות המשרתים את אזורי התעסוקה בנתניה קרובים יותר לאוכלוסייה המשוררת ועלולים לקצץ בביקושים לשירותי מסחר המופנים אל העיר. דוגמא למצב המעוות שנוצר באזור העיר נתניה מהווה אזור המסחר שהוקם בסמוך לעיר בשטח של כ-2 מיליון מ"ר על השטחים של קיבוץ געש וקיבוץ שפיים. אזור זה צפוי להניב הכנסות אדירות ל-1,300 התושבים של אותם קיבוצים, בעוד 170 אלף התושבים של נתניה הסמוכה נאנקים תחת נטל המשבר הכלכלי, והאבטלה באחוזים כואבים.

עיריית נתניה שמחובתה לסייע לאוכלוסייתה הנזקקת, הנאבקת תחת המשבר הכלכלי, חווה ירידה בהכנסותיה מארנונה בשיעור ניכר כתוצאה מנטישת עסקים ואוכלוסייה מבוססת. **אבדן הביקושים הקיים לאזורי התעסוקה שבתחום המועצות האזוריות הסובבות מתבטא באובדן הכנסות מארנונה הנאמדות בכ-70 מיליון ש"ח. על זה יש להוסיף את הנזק הכולל הנגרם מההפחתה וההאטה של הפיתוח הכלכלי בתחומה המוניציפלי של נתניה, כתוצאה מביזור הפונקציות הכלכליות שהוזכרו, נזק שאותו לא ניתן להעריך כמותית אך ניתן לאמוד אותו במאות מיליונים ₪ (פסטרנק, 2002).**

מהסקירה הכללית על משמעויותיה של החלטת מועצת ממ"י ומהצגת מצבן של נתניה ורחובות ביחס לפרבור בעורפן החקלאי נראה כי זו מנוגדת לכל תפיסה תכנונית מקובלת ונוגדת להוראות תמ"א 35. תוספת של מאות אלפי יחידות דיור חדשות ברחבי הארץ, מחוץ לערים, וודאי שלא תסייע בהגשמת העיקרון של "צמצום תופעת הפרבור" העומדת ביסוד מגמת התכנון הארצית. תוספת בינוי של 500 מ"ר לתעסוקה ולמסחר בכל נחלה לא תסייע ולא תתרום לחיזוק המשק העירוני, המהווה בסיס מוצק במגמת התכנון ארוך הטווח, ובוודאי שלא תשמור על האופי הכפרי של ההתיישבות החקלאית. הפשרת הקרקעות תרחיב דרסטית את תופעת הפרבור, תפגע בשטחים הירוקים ובשטחים הפתוחים ותגרום נזק חמור ובלתי הפיך לבסיס הכלכלי של ערי ישראל.

פרופ' אריה שחר

תאריך: _____

רשימת מקורות

- גת, ד., (2001), "איך קורה שבאירופה המערב מצליח ומשגשג בשעה שבארה"ב הוא שוקע, ובאיזה דגם אנחנו בוחרים?", בתוך: ענת צור (עורכת), **מרכזים מסחריים בישראל – לאן?** משרד הפנים, מנהל התיכנון: תמצית יום עיון.
- עיריית רחובות- מנהל הנדסה אגף תכנון, (2003), **הפשרת קרקעות חקלאיות – עתירה לבג"צ** – מכתב.
- פיק, ד., (2000), **אזורי תעסוקה במחוז מרכז**, מדינת ישראל משרד הפנים מחוז המרכז, רמלה.
- פסטרנק, א., (2002), **נתניה – הרחבת גבולות העיר ומסגרות ביקוש והיצע לשטחי תעסוקה**, הוכן עבור עיריית נתניה בשיתוף משה אדרי.
- קשטן, א., (2001), מרכז מסחר במרחב הכפרי – עמדת מרכז המועצות האזוריות בנושא "מרכזים מסחריים בישראל – לאן?", ענת צור (עורכת), **מרכזים מסחריים בישראל – לאן?** משרד הפנים, מנהל התיכנון: תמצית יום עיון.
- רזין, ע., וחזן, א., (1996), **צעדים לבלימת הפרבור המפוזר: בקרה או שינוי כללי המשחק**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- רזין, ע., רוזנטואוב, מ., (1998), **ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- שאול, י., (2002), "עיר תחת קניון", **פנים**, 21, ע"מ 99 – 106 (א').
- שאול, י. (2002), "קניון בקניון: הקמת הגרנד קניון בוואדי רושימה בחיפה", **עיונים בניהול משאבי טבע וסביבה כתב עת בין תחומי נושאי סביבה ומשאבי טבע א'**, חוברת 2, אוניברסיטת חיפה, הפקולטה למדעי החברה, החוג לניהול משאבי טבע וסביבה, ע"מ 123 – 136 (ב').
- שאול, י., (1994), **הקניון כמתחרה במער"ר: עמדותיהן של רשויות התכנון בחיפה בשנים 1958 – 1994**, עבודת גמר המוגשת כמילוי חלק מהדרישות לקבלת התואר מוסמך, אוניברסיטת חיפה.
- שלוש, א., (1993), "ואלה תולדות התפתחות הקניון המודרני", **אדריכלות ישראלית**, 16, ע"מ 6 - 11.
- תכנון עבור המסחר הקמעוני בארצות צפון אירופה, (2001), צור, ע., (עורכת), **מרכזים מסחריים בישראל – לאן?** משרד הפנים, מנהל התיכנון: תמצית יום עיון.
- Adam C.F., Fleeter, B.F., Kim, Y., Freeman, M. Cho, I., (1996), "Flight from Blight and Metropolitan Suburbanization Revisited", *Urban Affairs Review*, 31 (4), pp. 529-543.

- Berg, M., and Medrich, E.A., (1980), “Children in Four Neighborhoods: The Physical Environment and Its Effects on Play and Play Patterns”, *Environment and Behavior*, 12 (3), pp. 320-348.
- Berry, B.J.L, Simmons, J., Tennat, R., (1963), *Commercial structure and commercial blight: retain patters and processes in the City of Chicago*, The University of Chicago geography research paper; no. 85.
- Beaumont, C.E., (1994), *How Superstore Sprawl can Harm Communities*, National Trust for Historic Preservation.
- Boarnet, M., & Crane, R., (1999), *The Impact of Big Box Grocers on Southern California*, Final Report: Prepared for the Orange County Business Council.
- Dye, F.D., and Therese, J.M, (2002), “Property Taxes, Schools and Sprawl”, in Wiewel W. and Persky J.J (eds.), in *Suburban Sprawl*, New York and London, pp. 42-61.
- Garreau, J., (1991), *Edge City: Life on the New Frontier*, New York: Doubleday.
- Glynn, T., (1981), “Psychological Sense of Community: Measurements and Application”, *Human Relations*, 34 (7), pp. 789-815.
- Gordon, P., & Richardson, H.W., (1997), “Are Compact Cities Desirable Planning Goal?”, *Journal of the American Planning Association*, 63 (1), pp. 95-106.
- Grubb, W.N., (1982), “The Flight to the Suburbs of Population and Employment, 1960-1970”, *Journal of Urban Economics*, 11 (3), pp. 348-367.
- Guy, M.C., (1998), “Controlling New retail Space: The Impress of Planning Policies in Western Europe”, *Urban Studies*, Vol. 35 (5-6), pp. 953 – 979.
- Erickson, R., and Wasylenko M., (1980), “Firm Location and Site Selection in Suburban Municipalities”, *Journal of Urban Economics*, 8, pp. 69-85.

- Ewing, R., (1997) “Is Los Angeles-style sprawl desirable?”, *Journal of the American Planning Association*, 63, pp. 107-126.
- Hahn, B., (2000), “Power Center: A New Format in the United States of America”, *Journal of Retailing and Consumer Services*, vol. 7, pp. 223 – 231.
- Hayton, K., (2001), “Retail Planning Guidance and Policy in Scotland”, *Town Planning Review*, 72 (1), pp. 97 – 120.
- Hill, E.W., and Bier, T. (1989), “Economic Restructuring: Earnings, Occupations and Housing Values in Cleveland”, *Economic Development Quarterly*, 2 (3), pp. 123-144.
- **Holzer., H. J., (1991), “The Spatial Mismatch Hypothesis: What Has Evidence Shown?”, *Urban Studies* 28 (1), pp. 105-122.**
- Ihlanfeldt, K.R., and Martinez-Vazquez, J., (1986), “Alternative Value Estimates of Owner-Occupied Housing: Evidence on Sample Selection Bias and Systematic Errors”, *Journal of Urban Economics*, 20, pp. 356-369.
- Feitelson, E., (1999), “Social Norms, Rationales and Policies: Reframing Farmland Protection in Israel”, *Journal of Rural Studies*, 15, pp. 431-446.
- Jones, K., & Doucet, M., (2000), “Big Box Retailing and the Urban Retail Structure: The Case of the Toronto Area”, *Journal of Retailing and Consumer Services*, vol. 7, pp. 233 – 247 (a).
- Jones, K., (2000), “Dynamics of the Canadian Retail Environment”, **In:** Bunting, T., & Filion, P., (eds.), *Canadian Cities in Transition, the Twenty-First Century*, Don Mills on: Oxford University Press, pp. 404 - 422 (b).
- Jones, K., & Doucet, M., (2001), “The Big Box, the Flagship and Beyond: Impacts and Trends in the Greater Toronto Area”, *Canadian Geographer*, 45 (4), pp. 494-512.

- Kotin A. and Peiser R., (1997), “Public-Private Joint Ventures for High Volume Retailers: Who Benefits?”, *Urban Studies*, 24, pp. 1971-1986.
- Kellerman, A., (1983), “The Suburban of Retail trade: The Israeli case”, *Area*, 15, pp. 219 – 222.
- Kellerman, A., (1985), “The Suburbanization of Retail Trade: A U.S Nationwide View”, *Geoforum*, vol. 16 (1), pp. 15-23.
- Kellerman, A., (1988), “U.S Nationwide Trends in Metro Retail Trade: A Perspective of the Mid 1980s”, *Geoforum*, vol. 19 (2), pp. 179-187.
- Lord, D. J., (1988), *Retail Decentralization and CBD Decline in American Cities*, Institute for Retail Studies, University of Stirling.
- Luce, T., (1994), “Local Taxes, Public Services and the IntraMetropolitan Location of Firms and Households”, *Public Finance Quarterly*, 22 (2), pp. 139-167.
- Harvey, R. O., and Clarck, W.A.V., (1965), “The nature and Economics of Urban Sprawl”, *Land Economics*, 41, pp. 1-9.
- Hill, E.W., (1995), “Can Suburbs Survive without their Central Cities?”, *Urban Affairs Review*, 32 (2), pp. 147-174.
- McGoldrick, P.J., & Thompson, M.G., (1992), *Regional Shopping Centers, Out of Town versus In-Town*, Athenaeum Press Ltd, Newcastle upon Tyne, Great Britain.
- Mills, E.S., and Price, R., (1984), “Metropolitan Suburbanization and Central City Problems”, *Journal of Urban Economics*, 15 (1), pp. 1-17.
- Mills, E., (1999), “The Joy of Sprawl, Illinois Real Estate, **In:** Newman, P., & Kenworthy, G., (eds.), *Sustainability and Cites: Overcoming Automobile Dependence*, Island Press, Washington D.C.
- Muller, T., and Humstone, H. (1996), *What Happened when Sprawl-Mart Came to Town?*, A Report of Three Iowa Communities with a Statistical Analysis of Seven Iowa Counties.

- Nasar, J.L., and Julian, D.A., (1995), “The Psychological Sense of Community in the Neighborhood”, *Journal of the American Planning Association*, 61 (2), pp. 178-184.
- Newman, P.W.G., and Kenworthy, J.R., (1988), “The Transport Energy Trade-Off: Fuel-Efficient Traffic versus Fuel-Efficient Cities”, *Transportation Research A*, 22A (3), pp. 163-174.
- Nivola, P.S., (1999) *Laws of the Landscape, How Policies Shape Cities in Europe and America*, Washington, D.C.: Brookings.
- Orlebeke, J.O., (2002), “Housing Policy and Urban Sprawl in the Chicago Metropolitan Region, in Wiewel W. and Persky J.J (eds.), in *Suburban Sprawl*, New York and London, pp. 157-181.
- Orfield M., (1997), *Metropolis*, Brookings Institute Press and Lincoln Institute of Land policy.
- Pacioni, M., (2001), *Urban Geography: A Global Perspective*. Routledge: London and New York.
- Peiser R. (1990), “Who Plans America? Planners or Developers?”, *Journal of the American Planning Association*, pp. 496-503.
- Persky, J., and Wiewel, W., (2000), *When Corporations Leave Town*, Detroit: Wayne State University Press.
- Pickrell D. (1999), "Cars and clean air: A reappraisal", *Transportation Research Part A*, 33, 7/8, pp. 527-547
- Piven, F.P., (1977), “The Urban Crises: Who Got What and Why”, Alcala, R.E, and Mermelstein, D., (eds.) in *The Fiscal Crises of American Cities*, pp.132-145.
- Popenoe, D., (1979), “Urban Sprawl - Some Neglected Sociological Considerations”, *Sociology and Social Research*, 63 (2), pp. 255-268.
- Reynolds, J.P., (1959), “Suburban Shopping in America, *The Town Planning Review*, vol. 29, pp. 42-60.

- Rothbaltt D.N. (1994), “North American Metropolitan Planning”, *Journal of the American Planning Association*, vol.60, No. 4, pp. 501-520.
 - Rubinowitz L., (1977), “The Problem of Metropolitan Housing Choice: Who Gets to Live Where”, in Walton J. and Carns D.E. (eds.), *Cities in Change*, Boston and London: Allyn and bacon Inc., pp. 380-392.
 - Rusk D. (1995), *Cities without Suburbs*, Second Edition, Woodrow Wilson Center Press, Washington, DC.
 - Savitch, H.V.D, Collins, D.S., and Markham, J.P., (1993), “Ties that Bind: Central Cities, Suburbs, and the New Metropolitan Region”, *Economic Development Quarterly*, 7(4), pp. 341-357.
 - Stanback, T.M., (1991), *The New Suburbanization*, San Francisco: Westview press.
 - Stanback., T.M, and Knight, R.V.,(1976), *Suburbanization and the City*, Montclair, NJ: Allanheld, Osmun.
 - *The Effects of Major Out of Town Retail Development*, (1994), A Literature Review for the Department of the Environmental, London.
 - Tomalin, C. and Pal J., (1994), “Local Authority Responses to Retail Change”, *International Journal of Retail & Distribution Management*, vol. 22 (6), pp. 51-56.
 - Wassmer, R.W. (2002), “Fiscalisation of Land Use, Urban Growth Boundaries and Non-Central Retail Sprawl in the Western united States”, *Urban Studies*, 39 (8), pp. 1307-1327.
 - Wiewel, W. and Schaffer, K., (2002). “New Federal and State Policies for Metropolitan Equity”, in Wiewel W. and Persky J.J (eds.), in *Suburban Sprawl*, New York and London, pp. 256-307.
 - Webber, M., (1963), “Order in Diversity: Community without Propinquity”, in: Wingo, L., (ed.), *Cities and Space: The Future Use of Urban Land*, John Hopkins University Press, Philadelphia.
-