

דוח מבקר המדינה בנושא

התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון

(מתוך דוח שנתי 69א לשנת 2018)

- דוח מעקב -

1. רקע

בחודשים יוני 2017 עד ינואר 2018 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של הגופים הממשלתיים בנוגע להתמודדותם עם הגידול במסחר המקוון. מינהל התכנון במשרד האוצר הוא הגורם האחראי על גיבוש מדיניות תכנון ארצית בנושאים שונים. בין היתר, המינהל יוזם ומקדם תוכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות, לרבות תוכניות מתאר כוללניות¹, מפעיל את מוסדות התכנון הארציים, מטפל בתוכניות מפורטות, מכין ומקדם תקנות מתוקף חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965. הרשויות המקומיות מכינות תוכניות מתאר מקומיות או תוכניות מתאר מפורטות הכוללות בין היתר, הקמת מרכזים מסחריים וקובעות בין היתר, את גודלם ומיקומם. במסגרת הביקורת הנזכרת לעיל נבחנו מספר רשויות מקומיות וביניהן עיריית ראשון לציון. ממצאי מעקב הביקורת אחר יישום המלצת מבקר המדינה יובאו להלן. חלק מהמידע שלהלן יובא כלשונו בדוח מבקר המדינה.

2. תכנון שטחי מסחר במרחב הפיזי

❖ ממצא מדוח מבקר המדינה

על אף השינוי בתמהיל הצריכה בשנים האחרונות בין רכישה בחנויות פיזיות לרכישה מקוונת ורכישה בחוץ לארץ, מינהל התכנון וכמה עיריות גדולות², לרבות עיריית ראשון לציון, לא נתנו את דעתם בצורה מספקת על תופעה זו. הם לא אספו נתונים רלוונטיים ולא בחנו כיצד תופעה זו עשויה להשפיע על כמותם, על גודלם ואף על מיקומם של מרכזים מסחריים קיימים ועתידיים. העיריות שנבדקו מקדמות תוכניות מתאר להקמת מרכזים מסחריים כאילו המסחר כולו נעשה במרחב הפיזי בלבד.

❖ המלצת מבקר המדינה

על מינהל התכנון ועל הרשויות המקומיות לתת את דעתם על השינוי בתמהיל הצריכה ועל השפעתו על מרכזי המסחר הקיימים והעתידיים במרחב הפיזי. כפועל יוצא, על גופים אלו לבחון גיבוש קווים מנחים לתכנון אזורי מסחר בתוכניות המתאר לסוגיהן, מיקומם ופריסתם המרחבית. כמו כן, עליהם לשקול לקבוע מנגנונים שיבטיחו ניצול יעיל של הקרקע בהקשר של תכנון שטחי מסחר גדולים.

¹ תוכנית מתאר מקומית כוללנית היא תוכנית מתאר מקומית שאישרה מצוי בסמכות הוועדה המחוזית, והיא חלה על כל שטח מרחב התכנון המקומי או שטח היישוב או על חלק משמעותי משטח מרחב התכנון או שטח היישוב.

² נדגמו ארבע עיריות שבתחום שיפוטן מצויים מספר רב יחסית של מרכזים מסחריים גדולים (כגון קניונים).

❖ מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

בתאריך 18 בפברואר 2018 שאלה מנהלת ביקורת בכירה בחטיבה לביקורת תחומי כלכלה ותשתיות לאומיות במשרד מבקר המדינה, את מהנדס העירייה בין היתר, האם העירייה נותנת דעתה לתופעת השינוי בתמהיל הצריכה בין רכישה בחנויות פיזיות לרכישה מקוונת ורכישה בחו"ל.

בתאריך 12 במרץ 2018 השיב מהנדס העירייה: "במסגרת הליכי תכנון אנו מעודדים מגמות תכנוניות עכשוויות המעודדות מסחר מקומי (במקום קניונים) ועירוב שימושים, בהתאם לרוח זו הוכנה תוכנית המתאר הכוללנית שאושרה לפני מספר חודשים וכן תוכניות מתחמיות שונות."

להלן התייחסותו העקרונית של מהנדס העירייה מתאריך 5 בנובמבר 2018: "

1. ככלל, סוגיית ההיערכות האסטרטגית של העירייה לתופעות שונות, לרבות המסחר המקוון, אכן דורשת מחקר ומעקב וייתכן אף שיהיו לה השלכות על התכנון העתידי של העיר.

2. המלצתי היא שבמסגרת התוכנית האסטרטגית... יילקח נושא זה בחשבון.

3. אם וככל שיימצא הצורך לעדכן את תוכנית המתאר הכוללנית, או תוכניות מפורטות הנמצאות בהכנה, כך נעשה.

4. עם זאת, בשלב זה אין מקום להסיק מסקנות קונקרטיות לגבי תוכנית זו או אחרת, הראייה בנושא זה צריכה להתנהל בעיקר ברמה הארצית באמצעות פרוגרמות והנחיות כלל ארציות להקצאות קרקע.

5. לגבי ראשון לציון יש לציין:

- קיימת תוכנית המאפשרת הקמת מרכזים לוגיסטיים - מעוין שורק רצ/671 - בה קיימות יתרות קרקע לשימושים הנדרשים... (מרכזי אחסון וכיוצא בזה).
- כמו כן, קיים פוטנציאל לשטחים מעין אלו באזורי תעשייה נוספים בעיר.
- לא מקודמות תוכניות למרכזי קניות גדולים וקניונים.
- המסחר שאנו מבקשים לעודד הינו מסחר מקומי שכונתי המשולב בשכונות מגורים ובמרכז העיר - על מנת לאפשר ולעודד חיי רחוב וחיים עירוניים תוססים - זאת במידה מסוימת כקונטרה לטרנד ה'מסחר המעופף'. " [ההדגשה במקור]

תגובת מהנדס העירייה מתאריך 21 במאי 2019:

"יש תכנית מתאר מקומית ר"צ 20/30 הקובעת מנגנון לבקרה שנתי ומנגנון עדכון מול הוועדה המחוזית אחת ל-5 שנים ומסחר זה חלק מהמרכיבים שנלקחים בחשבון בראייה הכוללת."