

כ"ז באלול התשפ"ד

30 ספטמבר 2024

מנגנון תכנוני-משפטי לקידום פתרונות למגורים זמניים לעובדים זרים בענף החקלאות

רקע

מאז מתקפת הטרור ביום 07.10.2023 ובשל המלחמה, הופסקה העסקת עובדים בענף החקלאות מאזור יהודה ושומרון ורצועת עזה, והועצם המחסור בעובדים בענף. בהמשך להחלטת ממשלה 1320 ולהחלטת ממשלה 1752 העוסקות בנושא הגדלת מכסות עובדים זרים בענף החקלאות ממדינות זרות בעקבות מלחמת "חרבות ברזל", התקיימו מספר דיונים בוועדה המיוחדת לעובדים זרים, אשר החליטה ביום 23.6.24, בעניין עובדים זרים בחקלאות, כי:

"לאור האמור, על בסיס המלצת הצוות המכין, ולנוכח תקופת החירום, ובשים לב לכלל המכסות הקיימות והחלוקה היחסית בהתחשב בצרכים של ענפים אחרים, הוועדה מאשרת מכסה של 65,000 עובדים זרים לענף החקלאות, וכן מאשרת כי ככל שבתוך שישה חודשים ממועד פרסום החלטה זו, קרי עד ליום 20 בדצמבר 2024, המימוש של המכסה יעמוד על 85% ומעלה, שמהווים 55,250 עובדים זרים, המכסה לענף החקלאות תגדל ב- 5,000 עובדים זרים ותעמוד על 70,000 עובדים זרים בסך הכל, וזאת ללא צורך באישור נוסף של הוועדה."

נכון להיום, נבחנים ומקודמים על ידי הגורמים הרלוונטיים כלים שנועדו לתת מענה לגידול במספר העובדים הזרים בענף החקלאות וזאת על מנת לאפשר את המשך הפעילות בענף זה לאור חשיבותו לביטחון המזון של תושבי המדינה.

יצוין כי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה אימצה מסמך מדיניות לעניין מגורי עובדים זרים בחקלאות במרץ 2022 (מצורף מטה) וכי מינהל התכנון עורך בחינה בנוגע לצורך בעדכון מדיניות התכנון בנוגע לאפשרויות מיקום מגורי עובדים זרים בענף החקלאות.

הצעת מנהל התכנון – פתרונות לדיור זמני לעובדים ממדינות זרות

מנגנון- לאחר בחינה תכנונית מקצועית ומשפטית, נמצא כי המנגנון הקיים כיום בחוק התכנון והבנייה בדבר היתר לשימוש חורג, יכול לתת מענה לצרכי דיור זמני לעובדים זרים בענף החקלאות בהתאם למדיניות הקיימת, כפי שאומצה במועצה הארצית. מאחר שמדובר במנגנון שהוא החריג לכלל בדבר היתר תואם תכנית, יש להפעילו רק במצבים בהם לא ניתן לתת מענה באמצעות היתר תואם תכנית. השימוש במנגנון השימוש החורג ייעשה בהתאם לכללים שהתוו בעניין זה בתקנות ובפסיקה, בכפוף לבחינת כל הקריטריונים התכנוניים המפורטים להלן, ולהפעלת שיקול דעת על ידי הוועדה המקומית הרלוונטית.

תיעדוף - עמדת מינהל התכנון היא כי יש לתת עדיפות ככל הניתן לפתרונות דיור זמניים לעובדים זרים בענף החקלאות, באזור בנוי במרקם היישובי הקיים, בכפוף להבטחת עמידה בהוראות החקיקה בעניין זה (לרבות תקנות עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים) (מגורים הולמים), תש"ס-2000). כמו כן, יש לתת עדיפות לשימוש במבנים קיימים בשטחים המיועדים למגורים, או

לשימוש חורג במבנה קיים בשטח שאינו מיועד למגורים, וזאת על פני שימוש חורג הדורש הצבת מבנים חדשים בשטח שאינו מבונה.

א. שיקול דעת הוועדה המקומית:

קבלת היתר לשימוש חורג אינה זכות קנויה, אלא היא כפופה להוראות הדין ולהפעלת שיקול דעת על ידי הוועדה המקומית. במסגרת שיקול הדעת, על הוועדה המקומית לשימוש חורג לבדוק האם אין באישור הבקשה כדי להוות סטייה ניכרת מהתכנית לרבות בחינת שינוי אופייה של הסביבה הקרובה. ככל שהוועדה המקומית מצאה כי אין באישור הבקשה משום סטייה ניכרת, עליה לשקול, בין היתר, את הצורך הציבורי במתן ההיתר לשימוש החורג ואת הפגיעה העלולה להיגרם לצדדים שלישיים או לסביבה. זאת, בנוסף לשיקולים נוספים, הנוגעים בין היתר לקריטריונים שיפורטו להלן, לרבות רווחת העובדים הזרים.

בנוסף, במסגרת שקילת בקשה להיתר לשימוש חורג לפתרון מגורים זמנים לעובדים זרים בענף החקלאות, ראוי כי הוועדה המקומית תתייחס למסמך המדיניות לעובדים זרים בחקלאות כפי שאומץ במועצה הארצית, לפריסה של המתחמים במרחב התכנון המקומי, להשתלבות המתחם במרחב הקיים, להשפעה ההדדית של השימוש החורג על סביבתו ושל הסביבה על השימוש החורג, להיבטי נגישות לשירותים ציבוריים ועוד.

ב. ייעוד הקרקע המאושר:

פתרונות דיור זמניים לעובדים זרים יתאפשרו בתחומי היישוב בקרקע המיועדת בתכנית מפורטת לבינוי כדוגמת שטח המיועד למבני משק אשר אופי הבינוי והפעילות בהם מתאימים למגורים או בשטח המיועד לתעסוקה שאינה מזהמת או בשטח המיועד לבנייה לשימושים שאינם סותרים במהותם דיור, כגון מלונאות. הפתרונות יתאפשרו באזור הבנוי בפועל ביישוב במרקם הקיים ובקרבה לתחבורה ציבורית או מערך היסעים אחר, ככל הניתן, ולשירותים ציבוריים נוספים במידת האפשר. לא יתאפשרו פתרונות בשטחים פתוחים שאינם מיועדים לבינוי למעט בשטח פתוח שהותר בו בינוי משמעותי כגון בית אריזה, מבנה משק או פלי"ח שהינם בצמידות דופן לשטח המיועד לבינוי של היישוב. לא יתאפשרו פתרונות במגרשים המשמשים לתעשייה או למלאכה מזהמת.

יתאפשרו פתרונות דיור כאמור בשטח המיועד לבינוי או בשטח צמוד דופן לשטח המיועד לבינוי של מוסדות בהם מתאפשר שימוש של מגורים אף אם הינם מחוץ לתחום היישוב כדוגמת בתי ספר חקלאיים.

ג. היקף שטחי הבנייה:

ככלל, פתרון דיור זמני בדרך של שימוש חורג יוגבל להיקף של עד מאות בודדות של עובדים זרים בלבד בכל אתר, וזאת על מנת להבטיח שהיקף השימוש החורג לא יעלה לכדי סטייה ניכרת מתכנית. ככלל, ובהתחשב באופי הבינוי ביישובים כפריים, היקף שימוש חורג של מאות מ"ר ועד לאלפי מטרים בודדים יכול להיכלל במנגנון של שימוש חורג. היקף גדול יותר יחשב כסטייה ניכרת מתכנית.

ד. הפיכות:

פתרון דיור זמני בדרך של שימוש חורג יתבסס על בנייה קיימת, ככל הניתן. אם מדובר בקרקע המיועדת לבינוי כאמור בסעיף ב', אך במגרש פנוי מבינוי, ונדרשת בנייה חדשה לצורך פתרון המגורים הזמני, היא

תתאפשר רק בכפוף להתאמה להוראות הבינוי שבתכנית (תוך בחינת האפשרות לאשר הקלות, במקרים המתאימים, וככל שהמצב המשפטי מאפשר בקשת הקלה). בכל מקרה בו יש צורך בבנייה חדשה או בהתאמות במבנה קיים, על הוועדה המקומית לוודא שתובטח האפשרות להשתמש במגרש לפי הייעוד הקבוע לו בתכנית, לאחר תום תקופת השימוש החורג, ושההתאמות שמתבקשות למבנה - לא מסכלות את הייעוד הקבוע בתכנית ומאפשרות את השבת השטח לקדמותו.

ה. פרק הזמן:

השימוש החורג יינתן לפרק זמן אשר ייתן מענה לתקופת העבודה. ככלל, פרק הזמן לשימוש החורג יהיה כחמש שנים.

ו. תנאי מגורים זמניים:

פתרונות דיור זמניים יבטיחו את התנאים הנדרשים לצורך מגורים הולמים, לרבות עמידה בהוראות החקיקה בעניין זה, ובין היתר, תקנות עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים) (מגורים הולמים), תש"ס-2000.



רפי אלמליח
מנכ"ל מינהל התכנון

מסמך מדיניות למגורי עובדים זרים בחקלאות שאושר במועצה הארצית ביום 10/03/2022

הפעילות החקלאית בישראל נתמכת בקבוצה גדולה מאד של עובדים זרים המובאים לישראל עקב מחסור וחוסר הענות של כח אדם מקומי. כ- 30,000 עובדים זרים מועסקים בחקלאות בעשור האחרון ע"י כ- 5,300 חקלאים, כ- 78% מהם מועסקים במושבים, 9% בקיבוצים ו-12% ביישובים אחרים. המעסיקים העיקריים של עובדים זרים בחקלאות הם משקים משפחתיים, כאשר כמות העובדים הזרים המועסקים על ידי חקלאי בודד יכולה לנוע מעובדים בודדים לעשרות עובדים.

לאור המספר הגדול של העובדים הזרים בענף החקלאות, התחדד הצורך לפתור את הקושי התכנוני בכל הקשור להסדרת מגורי העובדים הזרים המועסקים בענף החקלאות. קושי זה נובע מהעובדה שהעובדים הזרים, המתחלפים מעת לעת, הינם בעלי מאפיינים חברתיים אשר לעיתים שונים מאד מהמאפיינים החברתיים של תושבי הישוב וממילא אינם מהווים חלק מהמרקם החברתי הקבוע שלו. לעיתים מדובר במספר לא מבוטל של עובדים זרים המועסקים על ידי חקלאי בודד, דבר המעורר קושי נוסף במיקום מגורים אלה.

במהלך הכנתן של תכניות מתאר כוללניות למועצות אזוריות, הליך אשר העניק מבט רחב על הסוגיה, הסתבר כי אין מדיניות אחידה בנושא, וכי אין פתרון מרחבי מוסכם למיקום מגורים אלה. מסמך זה מציע עקרונות למיקום מגורי עובדים זרים, אשר מחד - ייתן פתרון נאות לצרכי העובדים הזרים ורווחתם, תוך שמירת המרקם הקהילתי של הישוב, ומאידך - יבטיח כי הבינוי יתאם את המדיניות התכנונית וזאת בפרט בהתייחס לבינוי צמוד דופן.

לאחר בחינת הסוגיה על כלל היבטיה ובהתייחס לסוגים השונים של היישובים שבהם מועסקים העובדים הזרים בחקלאות, ולאחר שנערכה התייעצות, בין היתר, עם משרד החקלאות, רמ"י, נציגי המועצות האזוריות, מטה מינהל התכנון ולשכות התכנון המחוזיות, גובשה מדיניות באשר למיקום הראוי למגורי העובדים הזרים בחקלאות, בסוגי היישובים השונים שבהם הם מועסקים, אשר תנחה את מוסדות התכנון השונים בבואם לאשר דיור מסוג זה, כפי שיפורט בהמשך. מדובר במדיניות שהינה בגדר המלצה. אין במדיניות המוצגת כדי לגבור על תכניות תקפות, ובמקום בו קיים חוסר התאמה בין תכניות מאושרות לבין המדיניות המוצעת, יידרש לערוך שינויים לתכניות תקפות במדרגים השונים על מנת לאפשר את יישומה והכל בהתאם לשיקול דעתו של מוסד התכנון המוסמך.

1. מיקום

1.1. מיקום מגורי עובדים זרים במושבים

ככלל, ראוי שהמגורים, גם הם זמניים, יהיו חלק מהמרקם היישובי ומהמרקם החברתי. תכנית תקבע את מגורי העובדים הזרים במושבים, בהתאם לסדר העדיפות הבא:

1.1.1. במושב עובדים (בו הקרקע החקלאית צמודה לחלקת המגורים בחלקה א' בנחלה):

(1) בתחום השטח המיועד למגורים בחלקה א' בנחלה (מתאים יותר כאשר מספר העובדים הזרים מצומצם).

(2) במקרים בהם מותר פל"ח - עד 3 ד' מחזית ראש הנחלה.

(3) במקרים בהם התכסית המותרת בחלקת המגורים נוצלה במלואה על ידי מבנים שהוקמו כדין - בתחום השטח המיועד לחקלאות בחלקה א' בנחלה, בצמידות דופן כהגדרתה בתמ"א 35.

(4) באזור המיועד למבני משק במידה וקיים, או בתחום שטח אחר שהינו חלק מהישוב ומיועד לבינוי, או צמוד דופן לו.

(5) עבור מספר עובדים זרים העולה על 12 (שני מבנים יבילים) לא יהיה הכרח להעדיף את חלקת המגורים שבראש הנחלה למיקום מגוריהם, וניתן יהיה למקם אותם בתחום השטח המיועד לחקלאות בחלקה א' בנחלה, בתנאים שפורטו בסעיף 3 שלעיל. תכנית תקבע מגורי עובדים זרים מחוץ לתחום ראש הנחלה רק אם מדובר בלפחות 12 עובדים ולא קיים מקום בתחום ראש הנחלה.

1.1.2. במושב עובדים דגם ב' (בו הקרקע החקלאית אינה צמודה לחלקת המגורים בחלקה א' בנחלה):

(1) בתחום השטח המיועד למגורים בחלקה א' בנחלה, כמו במושב עובדים כאמור בסעיף 1.1.1 (מתאים יותר כאשר מספר העובדים הזרים מצומצם).

(2) בתחום שטח אחר שהינו חלק מהישוב ומיועד לבינוי, או צמוד דופן לו.

1.2. מיקום מגורי עובדים זרים בקיבוץ ובמושב שיתופי

1.2.1. בקיבוץ:

הפתרון למיקום מגורי עובדים זרים בקיבוץ פחות מובהק ותלוי במידה רבה במבנה הספציפי של כל קיבוץ בנקודת זמן נתונה. מגורים אלו ימוקמו באזור המיועד למבני משק, או באזור אחר אשר מתאים לכך בשטח המחנה המיועד למגורים. אולם, ייתכן כי בנסיבות מיוחדות יידרש להקצות שטח ייעודי למטרה זו בצמוד לשטח המחנה הקיים בהתאם לצורך ולמספר העובדים הזרים.

1.2.2. מושב שיתופי:

כמו בקיבוץ - בתחום שטח המתאים לכך, שהינו חלק מהישוב ומיועד לבינוי, או צמוד דופן לו.

1.3. שטחי משבצת מעובדים, המרוחקים מאד מהישוב

כאשר השטחים המעובדים מרוחקים מאד מהישוב, ניתן יהיה למקם את מגורי העובדים הזרים העוסקים בעיבודם בקרבה לשטח החקלאי המעובד על ידם, בשטח המיועד לבינוי בתכנית מפורטת מאושרת ביישוב קיים או בצמידות דופן לו.

1.4. מושבות וכפרים אחרים

1.4.1. בתחום השטח המיועד לבינוי של המושבה או הכפר, בהתאם לסדר העדיפות הבא:

(1) בשטח המיועד לבינוי למגורים של החקלאי שהוא בעל ההיתר להעסקת העובדים הזרים.

(2) במקרים בהם התכסית המותרת בחלקת המגורים נוצלה במלואה על ידי מבנים שהוקמו כדין - בתחום השטח המיועד לחקלאות בנחלות (ככל שקיימות), בצמידות דופן כהגדרתה בתמ"א 35.

(3) במקרה שהשטח החקלאי איננו צמוד למגרש המגורים - בתחום שטח אחר שהינו חלק מהישוב ומיועד לבינוי, או צמוד דופן לו. (בדומה למושב דגם ב' סעיף 1.1.2 (2)).

4) עבור מספר עובדים זרים העולה על 12 (שני מבנים יבילים) לא יהיה הכרח להעדיף את השטח המיועד לבינוי למגורים, וניתן יהיה למקם אותם בהתאם לסעיפים (2) או (3) שלעיל.

1.5. תכנית מפורטת תקבע את מיקום מגורי העובדים הזרים בשים לב להיבטים הביטחוניים ולמגבלות הסביבתיות החלות במקום.

1.6. קבע מוסד תכנון את מיקום מגורי העובדים הזרים בהתאם לאחת האפשרויות של הדירוג המוצע – ינמק את החלטתו.

2. הוראות להיתרים בתכנית מפורטת המייעדת שטח למגורי עובדים זרים

2.1. תכנית מפורטת המייעדת שטח למגורי עובדים זרים, תכלול הוראות המתעדפות הסבת מבנים קיימים שאין בהם שימוש למגורי עובדים זרים, על פני הוספת מבנים חדשים, וזאת אם המבנים ממוקמים בשטחים שהוגדרו לעיל בהתאם לסדר העדיפויות שפורט.

2.2. התכנית המפורטת תכלול הוראות הקובעות כי תוקף היתרים שיוצאו מכוחה יהיה זמני וייקבע לתקופה התואמת לאישור ההעסקה של החקלאי.

2.3. התכנית תבטיח פינוי של המבנים למגורי עובדים עם תום הפעילות החקלאית או תום תקופת ההיתר, לפי המוקדם מביניהם, אלא אם החקלאי מצוי בהליך הארכת אישור העסקת עובדים זרים בחקלאות. זאת, כדי למנוע תופעה של הותרת מבנים בשטח שאין בהם שימוש, במקרים בהם חדל, מכל סיבה שהיא, העיסוק בחקלאות או הצורך/ההיתר להלנת עובדים.

2.4. התכנית תבטיח כי ההיתר יכלול תכנית העמדה ופיתוח, הכוללת התייחסות לנגישות, מטבח ושירותים, ממ"ד, מרחב פתוח משותף, תאורה, חיבור לתשתיות (מים, ביוב, תקשורת וכד') – הכל בהתאמה למרחב הסובב, וכולל קיום של תנאים סביבתיים הולמים ומיגון עפ"י הנדרש.