



10/07/2025

לכבוד
עו"ד עודד פלוס
יו"ר הועדה המחוזית לתכנון ולבנייה דרום
מינהל התכנון, משרד הפנים
באמצעות דוא"ל talpo@iplan.gov.il

שלום רב,

הנדון: תמ"א/5/35 - יישובים כפריים: מגורי עובדים זרים בחקלאות

התייחסות עמותת קו לעובד ועמותת במקום

בהמשך להחלטת הוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים (להלן: **הולנת"ע**) מיום 18/02/2025 והחלטת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן: **המועצה הארצית**) מיום 11/03/2025 להעביר את תיקון 5 לתוכנית מתאר ארצית 35 (תמ"א/5/35), הנדון (להלן: **התיקון** או **התוכנית**) להערות הוועדות המחוזיות בהתאם להוראות סעיף 52.א) לחוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965 (להלן: **החוק**), הרינו מתכבדים להגיש את התייחסותן של עמותת **קו לעובד** ועמותת **במקום** (להלן: **העמותות**) לתוכנית המוצעת.

העמותות סבורות כי המקרה הנוכחי מחייב את מוסדות התכנון בכלל, ואת הוועדות המחוזיות בפרט, לשמוע מגוון של דעות מקצועיות ולא להסתפק אך ורק בעמדתן של הוועדות המקומיות שבמחוז לפי פרשנות מצמצמת של סעיף 52.ב) לחוק. זאת משתי סיבות מרכזיות:

ראשית, מכיוון ששמיעה של דעה מקצועית בלתי תלויה עשויה רק להועיל לגיבוש עמדתה של הוועדה המחוזית, ובוודאי שלא יהיה בה כל נזק מכיוון שבסופו של דבר שיקול הדעת נתון למוסד התכנון. כמו כן, העקרון של זכות טיעון ושמיעת הציבור בטרם מתקבלת החלטה חל גם על הוועדה המחוזית באופן כללי, במיוחד כאשר עסקינן בהליך שלא קבועים לגביו סדרי דין ברורים. קל וחומר ראוי לשמוע גורמים הפועלים מתוך אינטרס ציבורי רחב למען קהילות או קבוצות אוכלוסייה מוחלשות בהגדרה, שאין באפשרותן להשמיע את קולן, לא בפני הוועדה המקומית ולא בפני הוועדה המחוזית, והן אלה שתושפענה באופן ישיר מיישום התיקון הנדון אשר ייקבע את ופיו ומיקומו של מקום מגוריהן. יתרה מכך, חלק מהאוכלוסייה שיושפע מהוראות התוכנית אינו נמצא כיום במדינת ישראל אך מצפה להגיע אליה כדי להתפרנס בכבוד, אבל כשיעשה זאת עלול למצוא את עצמו מתגורר במקום מנותק וחסר נגישות ללא יכולת להתמודד עם מציאות זאת.

שנית, מכיוון שבמקרים רבים קיימת זהות מוחלטת בין הוועדה המקומית לבין המועצה האזורית בתחומה נמצאים היישובים הכפריים וחקלאיים שהם בעלי עניין ישיר בקידום התוכנית כלשונה, ואילו ועדות מקומיות שאינן מועצות אזוריות עשויות לשתף פעולה עמן כדי למנוע את יישום התיקון בשטחן. מכאן שלא יהיה נכון שהוועדה המחוזית, או כל מוסד תכנון אחר, תסתפק בעמדתן הבלעדית של הוועדות המקומיות כדי לגבש את עמדתה שאמורה לייצג ראייה תכנונית רחבה והוגנת לטובת פיתוח מושכל של

קו לעובד | רח' הנגב 8, תל אביב | ת"ד 2319 מיקוד | 61022 | טל' ישר: 054-5800819 פקס: 03-6179022
דוא"ל: aelad@kavlaoved.org.il | www.kavlaoved.org.il



מחוז לטובת כלל קבוצות האוכלוסייה המתגוררות בו, לרבות מהגרי עבודה (עובדים זרים)¹. לכן חשוב שהוועדה המחוזית תשמע קולות אחרים, בהם ארגוני זכויות אדם וארגוני עובדים, לצורך השלמת התמונה וההבנה כיצד הדברים נראים גם מנקודת המבט של מי שעבורם יוקמו אותם מתחמי מגורים.

העמותות

עמותת **קו לעובד** (ע"ר 580175545) נוסדה בשנת 1991 במטרה להגן על זכויותיהם של העובדים בישראל, בהם עובדים ישראלים בשכר נמוך, עובדים פלסטינים, מהגרי עבודה ומבקשי מקלט. העמותה מסייעת מדי שנה לאלפי עובדים מול מעסיקיהם, רשויות המדינה ועוד, ופועלת בכלים פרלמנטריים ומשפטיים כדי לקדם הסדרי העסקה הוגנים. בפרט מסייעת העמותה למהגרי עבודה ("עובדים זרים") בענף החקלאות במיצוי זכויותיהם, לרבות ביחס לתנאי המגורים המסופקים להם בידי מעסיקיהם.

עמותת **במקום - תכנון וזכויות אדם** (ע"ר 580342087) הוקמה בשנת 1999 על ידי קבוצה של מתכננים/ות ואדריכלים/ות, ששמו להם למטרה לחזק את הקשר בין זכויות אדם ומערכות התכנון במדינת ישראל. **במקום** היא גוף מקצועי המקדם הליכי תכנון ומגמות תכנוניות למען הקהילה, הפועלת ברחבי הארץ עם ולטובת אוכלוסיות וקהילות הנתונות בעמדת נחיתות מקצועית, כלכלית או אזרחית, ומייצגת בעמדתה אינטרס ציבורי למען שקיפות בהליכי התכנון, תכנון מרחבי שתואם את צרכי האוכלוסייה והקצאת משאבים הוגנת ושוויונית בתחומי התכנון והפיתוח. **במקום** מוכרת כגוף מקצועי ציבורי הרשאי להגיש התנגדויות לפי סעיף 100(3) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. עיקר המימון של עמותת **במקום** הינו מישויות מדיניות זרות.

רקע עובדתי

1. התוכנית הנוכחית הוצעה במסגרת דיוני הולתני"ע כוועדת היגוי לשינוי מס' 5 לתמ"א/35, שעניינו ביישובים כפריים. להבנתנו, ההצעה לתיקון נולדה במהלך שנת 2024 עקב ההעלאה המשמעותית של מספר מהגרי העבודה בחקלאות שניתן להזמין לישראל והצורך להידרש למגוריהם. המועצה הארצית החליטה להעביר את התוכנית לדיון והערות של הוועדות המחוזיות לפי הוראות סעיף 52.א) לחוק התכנון והבניה, ובהתאם לכך הוועדות המחוזיות העבירו את התוכנית להתייחסותן של הוועדות המקומיות בתחום כל מחוז.
2. מוסדות התכנון נדרשו לנושא של "הלנת עובדים זרים בחקלאות ביישובים הכפריים" במספר הזדמנויות בעבר, לרוב על רקע הוראות תמ"א/35. במהלך דיון שהתקיים בוולנת"ע בתאריך 11/06/2019 נקבע כי יחידות דיור זמניות המיועדות להלנת מהגרי עבודה ביישוב כפרי לא תכללנה

¹ העמותות מתייחסות אל אוכלוסייה נשוא התוכנית בתור "מהגרי עבודה" מכיוון שמדובר באנשים שמעתיקים את מרכז חייהם לתקופה של 5 שנים למדינת ישראל בחיפוש אחר מקורות עבודה ופרנסה. כמו כן, הדגש של המונח "עובדים זרים" נמצא דווקא בהדרתם והשארתם "זרים" ולא שייכים לכלל החברה. יש לציין כי **חוק עובדים זרים תשנ"א-1991**, הוא רחב ו**חל על כל עובד לא ישראלי**: מבקשי מקלט, פלסטינים שעובדים בישראל, עובדים ללא אשרה כלל, ועוד. לפיכך, הגדרה מלאה ונכונה יותר לאוכלוסיית היעד שהתיקון מתייחס הינה "מהגרי עבודה ברישיון", אך במסמך זה נשתמש כאמור במונח "מהגרי עבודה".



במכסת יחידות הדיור המותרת באותו יישוב, כל עוד קיימות הבטחות לכך שהמצב יוחזר לקדמותו בתום השימוש של אותן יחידות דיור זמניות. כמו כן, נקבע כי יש להקפיד על הצבת יחידות הדיור הזמניות בתוך או בצמוד דופן לשטח המיועד לבינוי ביישוב, ורק במקרים חריגים הוועדה המחוזית תהיה רשאית לחרוג מהנחיה זאת.

3. בהמשך לכך גובש "מסמך מדיניות למגורי עובדים זרים בחקלאות" בשיתוף פעולה בין מינהל התכנון, משרד החקלאות, המועצות האזוריות, רמ"י ובעלי עניין נוספים, אשר אומץ על ידי המועצה הארצית בתאריך 01/03/2022. המסמך חזר על העקרון של הקמת מבני המגורים בתוך או בצמידות דופן לשטח הבינוי של היישוב כפי שנקבע שלוש שנים קודם לכן, אך מעל הכול הודגש בו במפורש כי המגורים של מהגרי העבודה, גם אם הם זמניים, "יהיו חלק מהמרקם היישובי והמרקם החברתי"², כפי שאף מוזכר בדברי ההסבר של התיקון המוצע כעת.

4. הצורך בתיקון הנוכחי נובע מהחלטתה של הממשלה להקפיד את כניסתם לישראל של עשרות אלפי עובדים פלסטינים יומיים, מהגדה המערבית ומרצועת עזה, בעקבות מתקפת חמאס בשבעה באוקטובר 2023. חלק מאותם עובדים יומיים הועסקו בעבודות חקלאות בהיתר. בעקבות כך, בתאריך 23/06/2024 ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים, שהוקמה מכוח החלטת ממשלה מס' 1752, המירה את המכסות של העובדים הפלסטינים במכסות של מהגרי עבודה.

5. המרה זו נעשתה אך ורק על פי חישוב אריתמטי, מבלי לתת את הדעת להבדלים המהותיים שבין העסקת עובד פלסטיני יומי החוזר לביתו בתום יום העבודה, לבין העסקת מהגר עבודה אשר מעתיק את מרכז חייו לישראל לתקופה של מספר שנים ונדרש לפתרון של מגורים ראויים שהמעסיק מחויב לספק לו על פי חוק עובדים זרים³. חשוב לציין כי מהגר עבודה תלוי במעסיקו במובנים רבים, לא רק בתנאי המגורים שלו. דברים אלה ואחרים הובאו בפני ועדת המנכ"לים ומשרדי ממשלה שונים על ידי עמותת קו לעובד במהלך שנת 2024, אך לצערנו נדמה שההתאמות היחידות שנעשו בנושא הן הקלות למעסיקים שעברו למודל העסקה חדשה, על חשבון זכויות עובדיהם, ומבלי שניתנה הדעת להבדלים המוזכרים לעיל ולמציאות בשטח.

עיקרי תיקון 5א. המוצע

6. התיקון המוצע דוגל כביכול בעקרון של צמידות דופן לשטח המיועד לבינוי ביישוב כפרי שנקבע במסמך המדיניות משנת 2022, אך הוא מאפשר להגיש תוכנית מפורטת הסוטה ממנו לטובת הקמת מתחמי מגורים בשטח המיועד לחקלאות שלא בצמידות דופן לשטח בנוי (סעיף מוצע 1.16.8.א.2), או בצמידות דופן לשטח המיועד למוסד ציבור או לתעסוקה, בשטח בו הוקם בית אריזה בהיקף של 1,500 מ"ר או צמוד דופן אליו, וכן בשטח חקלאי בנפת באר שבע וביישובי עוטף עזה ובו חממות או אמצעי קירוי אחרים בהיקף של 400 דונם (סעיף מוצע 1.6.2.8).

² ראו סעיף 1.1. מיקום מגורי עובדים זרים במושבים במסמך המדיניות. ההדגשה לא במקור.

³ סעיף 1ה. לחוק קובע כי על המעסיק לספק לעובד מגורים הולמים, על חשבוננו, תוך יכולת ניכוי של סכום מסוים שנקבע בתקנות משכר העובד כנגד המגורים. בנוסף, תקנות עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים) (מגורים הולמים) משנת 2000 קובעות את תנאי המגורים שיחשבו כמגורים הולמים.



7. עוד קובע תיקון 5א. כי תנאי להגשת תוכנית מסוג זה הינו הגשת סקירה המתייחסת ליישוב הסמוך⁴ אודות מבנה ואוכלוסיית היישוב, היקף מהגרי העבודה המועסקים בו ופריסת המגורים שלהם, אופי הפעילות החקלאית ופריסת השטחים המשמשים לכך, ערכיות השטחים החקלאיים מסביב ליישוב, וכן החלופות שנבחנו (סעיף מוצע 8.1.6.3).

התייחסות לתיקון 5א.

א. הקמת מקבצי מגורים מבודדים - יצירת "מושבות עובדים"

8. למעשה, סעיף 8.1.6.2. המוצע להתווסף להוראות תמ"א/35 מאפשר הקמתם של "מקבצי מגורים" עבור מהגרי עבודה בחקלאות מחוץ לשטח הבנוי של יישוב קיים. למעשה, מדובר במתחמי מגורים מבודדים בניגוד להנחיות שנקבעו במסמך המדיניות שאומץ לפני שלוש שנים בלבד על די מוסדות התכנון לאחר הליך ממושך של התייעצות עם בעלי עניין שונים. מדובר בהליך תכנוני לא ראוי ובלתי מתקבל על הדעת, אשר עלול להביא להקמתן של "מושבות עובדים" מנותקות מהחברה הישראלית, ללא גישה סבירה לשירותים בסיסים כגון רפואה, מסחר, תחבורה ציבורית או מרחבים מוגנים, ביישובים ואזורים חקלאיים שמלכתחילה בפריפריה, מרוחקים מערים מרכזיות ומוקדי יישוב גדולים.

9. לצד הפגיעה באיכות החיים של העובדים, "מושבות" אלה תהינה נסותרות מהעין מה שיגביר את הפגיעות של מהגרי העבודה ואת תלותם במעסיקיהם, יגדיל את הסיכוי להפרת זכויות חמורות, ויחליש את הפיקוח הרפה ממילא על תנאי התעסוקה, המגורים, התברואה והסדר הציבורי בכלל. החיים במקבצי או מתחמי מגורים אלה, או "מושבות עובדים", יהיו מאופיינים בריקנות כללית בשעות היום מכיוון שהעובדים נמצאים בעבודתם במשך שעות ארוכות, וריקנות של שירותים חברתיים בסיסיים בשעות הערב, בסופי שבוע ובחגים, בשל הניתוק הכפוי מכל מוקד יישוב אחר.

10. אופי העבודה של מהגרי העבודה תורם מראש לזרותם ולבידודם החברתי בפני מי שאין להם קשר ישיר ויומיומי עמם, ולכן אין זה סביר להרחיק אותם עוד יותר מהחברה הכללית בישראל על ידי הלנתם מחוץ לשטח יישוב קיים. לכן ההפרדה הקונספטואלית והפיסית בין מהגרי העבודה בענף החקלאות (או בכל ענף אחר במשק) לבין תושביו הישראלים של היישוב עבורם הם עובדים, היא פוגענית ומסוכנת עבור מי שנמנים על אוכלוסייה מוחלשת מבחינות רבות, דבר שיקל על ניצולם מצד גורמים שונים ואף מנוגדת לעקרון הראשי שנקבע במסמך המדיניות שאומץ על ידי המועצה הארצית, לפיו מגורים של מהגרי עבודה יהיו חלק מהמרקם החברתי של היישוב⁴.

11. הקמתן של "מושבות עובדים" מרוחקות ממוקדי יישוב תביא להדרת העובדים מהקהילה הכללית לא רק במהלך עבודתם אלא גם בזמנם הפנוי, תצמצם עוד יותר את מעגל הקשרים החברתיים שלהם ותבודד אותם לגמרי מהחברה. חוסר הנגישות לאמצעי תחבורה בכלל ולתחבורה ציבורית בפרט אשר אינה נגישה במקומות מרוחקים, מקטינה את יכולתם לצרוך שירותים בסיסיים של רפואה, רכישת

⁴ להבנת העמותות לשון התיקון צריכה להיות "ליישוב הכפרי הסמוך".



מזון ומוצרי צריכה אחרים בכוחות עצמם ומתחזקת את תלותם במעסיקיהם הישראלים באופן שמחליש אותם עוד יותר במערך הכוחות הלא שוויוני בו הם נתונים מלכתחילה.

12. אמנם, סעיף 8.1.6.1 ה. המוצע להוראות תמ"א/35 קובע כי תנאי להקמת מתחם מגורים מחוץ לשטח יישוב יהיה ש"ניתן מענה לנגישות תחבורתית לשירותים השונים הנדרשים לעובדים הזרים". להבנתנו אין בכך די מכיוון שבהינתן שמדובר במי שאינם מחזיקים בכלי רכב, קיומה של "נגישות תחבורתית" אינו מבטיח שתהיה דרך גישה סלולה, לא כל שכן שתהיה מדרכה בטוחה לשטח הבנוי ביישוב הקרוב, שיובטח מרחק הליכה סביר ליישוב, שתהיה תאורה בשעות הלילה להגברת הביטחון והבטיחות של מי שהולכים לאורכה, או שבכלל תהיה תחבורה ציבורית סדירה שתשרת את המתגוררים במתחם.

13. הבידוד המרחבי של העובדים הזרים יכפה עליהם בהכרח גם בידוד חברתי. שורה של מחקרים מרחבי העולם על מהגרי עובדה בחקלאות⁵ מראים כי הרחקת מגוריהם ממרקמי חיים אחרים במדינה המארחת מגבירה את התלות במעסיקיהם, מצמצמת את יכולתם לעמוד על זכויותיהם ואף מהווה פתח לצורות שונות של ניצול. כמו כן, היא מגבירה את הבידוד החברתי שלהם ומגבילה את הנגישות שלהם לשירותים חיוניים. מחקרים אלו גם מעידים שהניתוק והבידוד של העובדים מהקהילה ומהחברה הרחבה יותר מובילים לפגיעה, הן בבריאות הפיזית של העובדים הנובעת מחוסר נגישות לשירותי בריאות ותלות במעסיק לצורך קבלת טיפול כלשהו, והן בבריאות הנפשית כתוצאה מבידוד, צפיפות יתר, חוסר פרטיות, וגם העדר אפשרות ליצור קשרים חברתיים מחוץ לסביבת העבודה.

14. לדברים אלה יש מחיר כבד ביחס למהגרי העבודה בכל העולם, והם מוכרים גם בישראל. בתי המשפט נדרשו לדון בזכויות של מי שנמנים עם קבוצת אוכלוסייה שמלכתחילה נחשבת "זרה", הם אינם דוברים את השפה, מעמדם קשור קשר עבות לעבודתם והם תלויים במעסיקיהם למימוש זכויות אדם בסיסיות. מהגרי העבודה הם נעדרי עורף ותמיכה ואינם מכירים את הארץ, ומשכך מועדים לניצול ולהפרות זכויות חמורות החורגות מיחסי העבודה עצמם. על חולשתם ופגיעותם של מהגרי העבודה בחקלאות ר' למשל דבריו של בית המשפט העליון, בג"צ 4296/19 פונגסק נ' שר האוצר (ניתן ביום 16/09/2020):

"אף שנדמה כי אין עוררין על חשיבותם של מהגרי העבודה לחקלאות הישראלית, מדובר באחת מקבוצות העובדים הפגיעות ביותר במשק, וחבריה מתמודדים עם פערי כוחות מבניים, תשלום דמי תיווך עבור ההגעה לעבודה בישראל, מגבלות על מעבר בין מעסיקים, קשוי שפה ומעמד ארעי. מציאות חייהם של עובדים אלה מאופיינת פעמים רבות מדי בהפרות זכויות נרחבות ובהן אי-תשלום שכר מינימום, הפרת זכויות סוציאליות, הלנת

⁵ ראו למשל:

(1) Caxaj CS, Weiler AM, Martyniuk J; [Housing Conditions and Health Implications for Migrant Agricultural Workers in Canada: A Scoping Review](#); *Canadian Journal of Nursing Research*; 2023; 56(1): 16-28. (2) Quandt SA, Brooke C, Fagan K, Howe A, Thornburg TK, McCurdy SA; [Farmworker Housing in the United States and Its Impact on Health](#); *New Solutions: A Journal of Environmental and Occupational Health Policy*; 2015; 25(3): 263-86. (3) O'Connor K, Stoecklin-Marois M, Schenker MB; [Examining *nervios* among immigrant male farmworkers in the MICASA Study: socioeconomic, housing conditions and psychosocial factors](#); *Journal of Immigrant and Minority Health*; 2015; 17(1): 198-207. (4) Holden, C., 2001. [Migrant health issues: housing](#); in Migrant health issues monograph series. Buda, TX; National Center for Farmworker Health.



שכר, העסקה מעבר לשעות העבודה המותרות, תנאי מגורים לא ראויים, פציעות וחשיפה לחומרי הדברה".

15. בהקשר זה נציין כי [סקר שערכה עמותת קו לעובד בקרב עובדי חקלאות בשנת 2020](#)⁶ מצא כי מרבית העובדים הזרים בתחום משוכנים על ידי מעסיקהם בתנאי מגורים ירודים במיוחד, אשר אינם עומדים בדרישות החוק המינימליות. תנאים אלו כוללים צפיפות מוגברת, מגורים מוזנחים שלא עברו שיפוץ, לינה בחדרים חסרי חלונות או אוורור, מתקני מטבח במצב ירוד, חוסר בחימום מספק, אספקת מים לא סדירה ומחסור במים חמים. כמו כן דווח על מערכות חשמל לא תקינות ולא בטיחותיות. בפרט מדאיגים דיווחים של כשליש מהמשיבים על חוסר חיבור למערכת ביוב תקינה, וכמחציתם מדווחים על התקנים סניטריים לא תקינים. עוד עולה מהסקר כי 95% מהעובדים מעולם לא פגשו גורמי אכיפה מטעם הרשויות אשר עסק בבדיקת תנאי המגורים שלהם.

16. **הרחקתם של מגורי העובדים ממוקדי יישוב כפי שמוצע כעת מצמצמת עוד יותר את החשיפה שלהם לחברה בכללותה, ובכלל זה הפיקוח החברתי על תנאי המחיה שלהם. במקום בו אין עיניים פקוחות עולה הסבירות להיווצרותם של תנאי מחיה בלתי הולמים, וקטנה היכולת של העובדים להתנגד לתנאי מגורים אלו.** לכן ההצעה להרחיק את מגוריהם של מהגרי העבודה ממקום יישוב הינה פסולה ומן הראוי לשקול פתרונות מגורים שמשלבים אותם במערך היישוב ולא להרחיק אותם למקומות נידחים ומבודדים, ללא גישה לשירותים חיוניים או אפשרות לתקשר עם בסביבה באופן ראוי.

ב. שיקולים פסולים של "שמירה על המרקם החברתי" של היישוב

17. גם התפיסה שעולה מהתיקון המוצע, משל מדובר באוכלוסייה "שונה" שאינה חלק מהיישוב ולכן ניתן להדירה ממנו, היא פוגענית ופסולה. מחקר נוסף מראה כי הרחקת מהגרי העבודה מהקהילה המקומית מעצימה תהליכים של יצירת סטראוטיפים ומגבירה תפישות גזעניות כלפי אותם עובדים⁷. חשוב גם לזכור כי הזכות לדיור הולם מוגדרת על ידי האו"ם כזכות יסוד בסיסית שעל המדינה להבטיח לכל אדם, ובכלל זה גם למהגרי עבודה ועובדים זמניים⁸.

18. בישראל, מהגרי העבודה חיים כאן במשך שנים ופעמים רבות עבודתם הקשה היא זאת שמאפשרת את המשך קיומם של אותם יישובים חקלאיים אליהם הם מגיעים. הם הופכים להיות חלק מהיישוב ומהמרקם החברתי שלו בתקופת עבודתם ואין כל מקום לעשות אבחנה בינם לבין התושבים הישראלים ביישוב. יעיד על כך מספרם הגבוה של מהגרי העבודה בחקלאות שנרצחו, נפצעו ונחטפו במתקפת החמאס בשבעה באוקטובר 2023, שלא הבחינה בין תושביהם הישראלים של הקיבוצים והמושבים בעוטף עזה לבין עובדיהם הלא ישראליים.

⁶ מאז נערכו סקרים נוספים, האחרון בהם בשנת 2024, שהעלו ממצאים דומים. ממצאים אלה טרם פורסמו.

⁷ Reid SD; 2004; [Acceptance vs. isolation: community perceptions of migrant workers' participating in the Seasonal Agricultural Worker's Program in Exeter, Ontario, Canada.](#)

⁸ [Guidelines for the implementation of the right to adequate housing](#), 2019



19. לאור זאת נציין כי סעיף 8.1.6.3.א. המוצע עבור תמ"א/35 מבקש להצדיק מקרים חריגים בהם תותר הפקדתה של תוכנית שתסדיר אפשרות של הלנת מהגרי עבודה מחוץ לשטח הבנוי של יישוב כפרי, בהסתמך על גודלה ואופייה של אוכלוסיית הקבע שמתגוררת בו. הוראה זו יש לקרוא על רקע דברי ההסבר של התוכנית, שם נאמר כי "קיימים מקרים חריגים בהם נדרש לשקול מתן מענה למגורי עובדים זרים שלא ביישוב או שלא בצמידות דופן לו ממספר טעמים ובכללם ... היקף האוכלוסייה ביישוב שלעיתים הינו מצומצם ביחס להיקף העובדים הזרים הנדרשים לחקלאות ביישוב".
20. משתמע מהוראה זאת כי בנסיבות של יישוב עם מספר מצומצם של תושבים, או יישוב בעל מאפיינים חברתיים ייחודיים, אשר תושביו נדרשים להעסיק מספר רב של מהגרי עבודה, השמירה על המרקם החברתי של היישוב תהווה שיקול משמעותי להלנת מהגרי העבודה שלא בתחום השטח הבנוי של היישוב או בצמידות דופן אליו. אנו סבורים כי טענה זאת נוגדת את העקרונות הבסיסיים של יצירת תנאי חיים ראויים לעובדים אשר הגיעו במיוחד לישראל על מנת לענות על צורך הקיים במשק הישראלי בכלל, ואצל החקלאים המעסיקים אותם בפרט.
21. הרצון להתחבא מאחורי שיקולים חברתיים כדי "להגן" כביכול על אופיים הייחודי של יישובים כפריים קטנים, ולהרחיק עקב כך את מקומות המגורים של מהגרי העבודה משטח היישוב, אינו הולם ערכים חברתיים אשר מחייבים הסתכלות רחבה על הקבוצות השונות באוכלוסיות החיות במרחב משותף. הדברים נכונים הן כאשר מדובר אזרחי המדינה והן כאשר מדובר במי שבא לכאן במיוחד כדי לבצע עבודה פיזית קשה שאין מי שמוכן לעשותה ונושא על כתפיו את החקלאות הישראלית.
22. ראוי לשים לב לעובדה כי גם מהבחינה הצרה של עצם קיומה של קרקע זמינה לבנייה של מקבצי מגורים זמניים, גישה זאת מוטעית מיסודה. זאת, מכיוון שדווקא ביישובים שמספר תושביהם קטן יחסית ישנן עתודות קרקע רבות המיועדות לבנייה ולפיתוח היישוב, מכיוון שטרם נוצל כלל פוטנציאל הבנייה והפיתוח ביישוב. סביר להניח כי ביישובים אלה לא יהיה שום קושי למצוא שטחים זמניים להקמת מקבצי מגורים זמניים בשטח המאושר לבניה בתוכנית תקפה ולכן אין כל הצדקה להרחיק המגורים של מהגרי העבודה אל מחוץ לשטח היישוב.
23. אנו סבורים כי יישובים עתירי חקלאות שתושביהם נדרשים להעסיק מהגרי עבודה רבים, כך שמספרם של האחרונים הופך להיות חלק ניכר ביחס לכלל תושבי הקבע עצמם, צריכים לדעת להתמודד עם התופעה שלא בדרך של הרחקת מהגרי העבודה מקרבם. **אין בכך הצדקה כדי ליצור מקבצי מגורים נפרדים עבור מהגרי העבודה, במנותק מהיישוב עצמו.** במאמר מוסגר נציין כי ייתכן שקוטנה של אוכלוסיית הקבע באותם יישובים מצביע על בעיה מבחינת כושר הנשיאה המוניציפאלית שלהם. על מוסדות התכנון בפרט, ורשויות המדינה בכלל, לבחון דרכים מתאימות לחיזוק מעמדם.

ג. ניסיון ליצור צמידות דופן מדומה

24. סעיף 8.1.6.2.א. בתיקון המוצע להוראות תמ"א/35 מאפשר הקמתם של מקבצי המגורים הזמניים עבור מהגרי עבודה "בשטח המיועד למוסד ציבור או לתעסוקה בהיקף משמעותי". מדובר בשתי



אפשרויות שונות לחלוטין שלא ברור באיזה אופן חוברו תחת סעיף אחד, וכל אחת מהן מחייבת התייחסות נפרדת.

25. מבלי להמעיט בדברים שצינו לעיל, ייתכן שניתן לשקול בחיוב את הקמתו של מתחם מגורים עבור מהגרי עבודה ליד מוסד ציבור קיים, כגון פנימייה, מוסד שיקומי וכדומה, בהם ישנה נוכחות אדם כל שעות היממה לאורך כל ימות השנה. במצב זה דיירי מתחם המגורים הזמני יוכלו למצוא שירותים בסיסיים ואפשרות לתקשר עם גורמים אחרים, נגישות לתחבורה ציבורית, מסחר זעיר, שירותי חירום ועזרה ראשונה מיידית בעת הצורך. לעומת זאת, ככל שמדובר במוסד שעיקר פעילותו בשעות עבודה כמו בית ספר או משרדים של מועצה אזורית, או בשטח שרק מיועד למוסד ציבור שטרם נבנה, אין שום היגיון תכנוני וחברתי להקים בו מתחם מגורים שיהיה מנותק מהחברה הכללית.

26. מצד שני, הקמת מתחם מגורים ליד אזור תעסוקה מוצע או אף קיים אינה אפשרות שיכולה לבוא בחשבון כלל וכלל. אופי תפקודם של אזורים תעסוקה דומה לרוב למוסד שפועל בשעות עבודה בלבד ולכן ייווצר בו מצב של חיים בשעות הפוכות ללא אפשרות לתקשר עם בני אדם אחרים בעת שהייתם של מהגרי העבודה במקום המגורים שלהם. המקרה של הקמת מתחם מגורים זמני בשטח המיועד לאזור תעסוקה שטרם הוקם זהה למקרה של מוסד ציבור שטרם הוקם: מדובר בשטח ריק ללא יכולת לתקשר או להיעזר בגורמים חיצוניים ולכן מדובר באפשרות פסולה.

27. להבנתנו ניתן להשתמש באותה גמישות תכנונית המוצעת במסגרת תיקון 5א לשם חריגה מהעיקרון של צמידות דופן כדי למצוא פתרונות תכנוניים אחרים להקמת מתחמי מגורים זמניים עבור מהגרי עבודה בשוליים או בסמיכות מיידית לשטחם של יישובים קיימים, מבלי שיהיה צורך להרחיקם משטח יישוב קיים.

ד. פגיעה בעקרון של צדק חלוקתי

28. הקמתם של מקבצי מגורים זמניים על קרקע חקלאית לפי סעיף 6.1.8.1.א.2. המוצע עבור הוראות תמ"א/35 מנוגדת למדיניות המקרקעין הקיימת, פותחת פתח לספסור בקרקעות חקלאיות ואינה הולמת לעקרונות וערכים חברתיים של שוויון וצדק חלוקתי, אשר מחייבים הסתכלות רחבה על הקבוצות השונות באוכלוסיות, החיות במרחב משותף.

29. מרבית הקרקעות החקלאיות במדינת ישראל הן מקרקעין ציבורי השייך לכלל האזרחים. הן ניתנות במסורה לאנשים פרטיים או קהילות, לשם פרנסתם על ידי עיבוד הקרקע, בתנאים מסוימים. לפי מדיניות ההקצעה של רשות מקרקעי ישראל (רמ"י), קרקע חקלאית נמסרת ללא תמורה ראשונית, בדמי חכירה סמליים וללא מכרז לצורך ייצור חקלאי ומגוריו של מקבל ההקצאה ומשפחתו. בין שאר המגבלות נקבע כי במקרה של הפסקת העיבוד והייצור החקלאי, הקרקע תושב למדינה. כמו כן, קיים איסור בניה לצורכי מגורים על קרקע חקלאית, גם אם מדובר במבנים זמניים, במטרה לשמור את ייעודו המקורי והערכי של הקרקע עבור הדורות הבאים.



30. מתן היתר לבנות בנייה למגורים, גם אם הם זמניים, על קרקע חקלאית מהווה הטבה בלתי סבירה על חשבון משאבי הציבור המצומצמים. היות ופעמים רבות הזמני הופך לקבוע, קיים חשש שהתיקון המוצע עשוי לתמרץ את מי שמחזיקים בקרקע חקלאית לזנוח את השימוש המקורי שלו לטובת שימוש זמני, אך ארוך טווח, של חלקה חקלאית מסוימת לטובת מתחמי מגורים זמניים. בצורה זאת עלול להיווצר מצב של הפשרה בפועל של קרקע חקלאית לצורכי מגורים, ספסור בקרקעות הציבור ופגיעה במשאב ציבורי יקר ערך. המחזיקים בקרקע חקלאית בבעלות כלל הציבור עשויים ליהנות מהטבה בלתי סבירה במקום להשתמש בקרקע לצורך עיבוד חקלאי, דבר שמנוגד לעקרונות של צדק חלוקתי ושוויון, להם מחויבות המדינה והרשויות שפועלות מטעמה, ופוגע בהם באופן חמור.

31. קרקע חקלאית היא לרוב משאב מוגבל השייך לציבור. החובה לשקול שיקולים של צדק חלוקתי היא "חלק בלתי נפרד מסמכותה של רשות מינהלית, אשר בסמכותה להחליט על הקצאת משאבים מוגבלים", כפי שנקבע במסגרת פסק דין בג"צ 244/00, **עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות** (פ"ד נו (6) 25)⁹, בו נדרש בית משפט לקביעות עקרוניות ביחס למקרקעין כמשאב ציבורי חיוני מוגבל ומצומצם והשיקולים שצריכים לעמוד לנגד עיני נאמני הציבור, טרם חלוקת משאב חיוני ויקר ערך זה.

"המקרקעין הם משאב חיוני מאין כמותו ובעל ערך רב." (ע' 63 בפסק דין).

"המינהל משמש נאמנו של הציבור בנהלו את מקרקעי המדינה. עליו לנהלם תוך שמירה על אינטרס הציבור בהם, לרבות שמירה על המקרקעין לתועלת הציבור כולו, כולל הצורך להימנע ממתן טובות הנאה בלתי מוצדקות במקרקעין לאחרים. כנדרש מכל גוף מינהלי, על המינהל לפעול בהגינות על-פי שיקולים ענייניים ושוויון תוך מתן הזדמנויות שוות לכלל הציבור. אחת התכליות הכלליות של כל גוף מינהלי היא לנהוג בשוויון. כך גם בקביעת מדיניות הקצאת קרקעות ויישומה מתן קרקע לאחד מונע אותה מאחרים ושאלת סדר העדיפויות צצה ועולה בכל חריפותה. טענות להפליה קיימות בין מגזרים שונים בציבור, כמו גם בין יחידים וקבוצות באותו מגזר." (ע' 64 לפסק הדין).

32. פסק הדין לעיל העביר מסר ברור וחד משמעי לפיו הקרקע הציבורית היא משאב יקר ערך, וכל הקצאה של זכויות חדשות במשאב זה מן הראוי שתלווה בשיקול דעת זהיר, תוך שמירה על עקרונות של צדק חלוקתי. לפיכך, הענקת זכויות להקמת מגורים זמניים על קרקע חקלאית עומדת בניגוד למדיניות המקרקעין הקיימת, מעניקה זכויות חדשות למי שמחזיקים בקרקע במטרה לעבד אותה לפרנסתם, ופוגעת בעקרונות של שוויון וצדק חלוקתי.

ה. חשיפה למטרדים וזיהומים הכרוכים בשטחים שאינם למגורים

33. מגורים מחוץ לשטח יישוב, במיוחד בצמוד לאזורי תעסוקה, חשופים למפגעים סביבתיים או לחומרים מזהמים המאוחסנים בהם, או שנמצאים בשימוש תדיר בחקלאות כגון חומרי דישון, הדברה, מאכל

⁹ דברים דומים נאמרו גם בבג"צ 446/12 האגודה לצדק חלוקתי בע"מ נ' מועצת מקרקעי ישראל (26/08/2012) פסקה 47.



בעלי חיים, וכדומה. הלנת עובדים באזורי תעסוקה מעוררת חשש ליצירת סיכונים בריאותיים וחשיפה מיותרת למפגעי רעש, ריח ואחרים. בבתי אריזה למשל יש לעיתים עבודה במשמרות, מה שיכול לגרום לרעש לא סביר שמהווה מטרד בזמן המנוחה של מי שנמצאים בשעות הפנאי שלהם.

34. גם מבחינה זאת יש לדחות את התיקון המוצע על הסף. לכל הפחות, יש להתנות כי תוכנית שתוכן לפיו תהיה חייבת בהכנת תסקיר אודות הסכנות האפשריות לבריאות הציבור בעקבות מגורים באתר המוצע, ויאושר על ידי גורמי המקצוע במשרד הבריאות והגנת הסביבה. במידת הצורך תוכנית מפורטת תכלול הוראות שיבטיחו את בריאות העובדים מבחינת הפרדה ראויה בין מיקום המגורים לבין שטחים חקלאיים, שטחי אחסון שונים ושטחי עבודה.

1. הבטחת אמצעי התגוננות ראויים

35. אזורים רבים בדרום וצפון ישראל חשופים מזה שנים לירי רקטי אשר התגברו באופן משמעותי בשנתיים האחרונות, ובמהלך חודש יוני 2025 אף חווינו מספר רב של התקפות טילים בעלי עוצמה שכלל לא הייתה מוכרת עד כה בכל חלקי המדינה. לאור זאת ביישובים החקלאיים הוקמו במהלך השנים מקלטים ומרחבים מוגנים וכן מוקמו צופרים שנועדו לשמש את האוכלוסייה בעת חרום.

36. אמצעי היירוט שבידי הצבא מתמקדים בשטחים מיושבים ואילו שטחים חקלאיים פתוחים, שטחים המיועדים למבני ציבור או אזורי תעסוקה שטרם הוקמו מחוץ ליישובים קיימים אינם מכוסים על ידם. מכאן שאמצעי התרעה והתגוננות אינם יעילים בשטחים חקלאיים או במקומות המרוחקים מיישוב קיים, בהם התיקון המוצע מציע לאפשר הקמתם של מקבצי מגורים זמנים לשם הלנתם של מהגרי העבודה בחקלאות.

37. נציין כי במהלך השנה האחרונה, עקב הסיכון הגובר לחיי אדם שכרוך בעבודה בשטחים פתוחים בקרבת הגבול בדרום ובצפון, והרצון לאפשר עבודת חקלאות גם בזמן ירי רקטי היות והיא מוגדרת כעבודה חיונית, משרד החקלאות סיפק לחלק מהיישובים פתרונות מיגון ארעיים (כגון מיגוניות ניידות או צינורות בטון גדולים שפוזרו סמוך למקומות עבודה ובשטחים חקלאיים או בסמוך לחלק ממגורי העובדים), בהם אמורים העובדים למצוא מחסה בעת הצורך. למיטב הבנתנו מדובר במענה מוגבל ביותר, הן מבחינת ההיקף הכולל של אמצעים אלה שלא תואם את מספרם של כלל העובדים בחקלאות, ומהגרי העבודה בתוכם, והן מבחינת טיב המיגון שאמצעים אלה יכולים לספק.

38. מתחמי מגורים זמניים של מהגרי עבודה חייבים לספק מענה הגנתי ראוי לכל מי שמתגורר בהם, במיוחד אם יוחלט להקים אותם מרוחקים משטח יישוב. לכן מן הראוי לקבוע באופן ברור בכל תקנה או תוכנית שמאפשרות הקמתם של מתחמי מגורים זמניים (בין אם מכוח התיקון הנדון או בין אם לאו) כי לא תתאפשר הלנה בפועל של עובדים, אלא לאחר שהמקום נבדק על ידי הגורמים המקצועיים בפיקוד העורף ואושר שקיימים בו אמצעי המיגון הנדרשים במרחק סביר בהתאם למיקום הגאוגרפי, כך שיובטח ביטחונם של כל מי שמתגוררים במתחם.



סיכום

הרחקתם והפרדתם של מהגרי העבודה ממוקדי יישוב תביא בפועל להקמתן של מושבות עובדים זרים המנותקות מכל מרקם חיים אחר במדינה. זאת, לא רק בניגוד למדיניות התכנון התקפה או לעקרונות של שוויון וצדק חלוקתי, אלא גם, ובעיקר, בניגוד לכל נורמה חברתית מקובלת.

לכן אנו סבורים כי אין לאשר את התיקון המוצע האפשר הקמתם של מתחמי מגורים זמניים עבור מהגרי עבודה מחוץ לשטח יישוב, אלא לדחות אותו על הסף. מדובר בהצעה בעייתית ופוגענית שעלולה להפוך לתקדים מסוכן עבור קבוצות אחרות בחברה או במקרה של מצבי חירום אחרים.

במקום לקדם את התיקון המוצע, על מוסדות התכנון להיצמד להנחיות שבמסמך המדיניות שאושר על ידי המועצה הארצית בשנת 2022, לפיו המגורים עבור מהגרי העבודה, במבני קבע או במבנים זמניים, "יהיו חלק מהמרקם היישובי והמרקם החברתי".

בכבוד רב,

אלעד כהנה, עו"ד
עמותת קו לעובד

סזאר יהודקין, מתכנן ערים
עמותת במקום

העתק:

הרב נתן אלנתן, יו"ר המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (באמצעות דוא"ל moatza@iplan.gov.il)