



6.7.2020

הנדון: הערות תנועת המושבים לתזכיר חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) (תיקון מס' 7), התש"ף-2020

הרינו מתכבדים לפנות אליכם בנושא שבנדון, כדלקמן:

א. רקע - השפעת הותמ"לים על הקרקעות החקלאיות

1. הוועדה למתחמים מועדפים לדיור (הותמ"ל) הוקמה מתוקף החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), תשע"ד-2014 (להלן: "חוק הותמ"ל"). כדי לקדם במסלול מהיר תוכניות למגורים במתחמים גדולים. חוק הותמ"ל נועד לקבוע, בהוראת שעה, הסדרים מיוחדים לתכנון מתחמים מועדפים באמצעות יצירת "נתיב מהיר" לאישור תוכניות בנייה למגורים.
2. חוק הותמ"ל מעניק סמכות גורפת ולא מידתית להכריז על כל קרקע, כולל קרקע חקלאית וקרקע פרטית, כמתחם מועדף לדיור, בלי לקבוע פרמטרים והנחיות באשר להכרזה שכזו ובכך הוא פוגע באופן בלתי מידתי בחקלאים וגורמים נוספים, לעיתים אף ללא הצדקה ובמידה שעולה על הנדרש.
3. בפועל, במקום יצירת "נתיב מהיר" לתכנון, הפך חוק הותמ"ל למכשיר אגרסיבי המפקיע זכויות ולכלי שדורס תכנון. זאת ועוד, הממשלה עשתה שימוש בכלי הזה בחוסר מידתיות ובאופן תדיר, ולא עשתה שימוש בכלים אפשריים אחרים כמו התחדשות עירונית או ציפוף הערים ובנייה לגובה שניתן לעשות בהם שימוש מבלי לגרום לפגיעה חמורה ולא מידתית בחקלאים.
4. החלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל קבעה כי "ייעודה ושימושה של קרקע חקלאית לא ישונה על ידי הרשויות המוסמכות לכל יעוד או שימוש אחר אלא במקרים יוצאים מן הכלל". אולם, חוק הותמ"ל פרץ את כל הסכרים והפך את "היוצא מן הכלל" ל"כלל" בהיותו מעניק לקבינט הדיור סמכות דרקונית לבצע הפקעה של קרקע חקלאית ולתלוש אותה מן החוכרים ומן היישוב החקלאי, מבלי לעמוד בסטנדרטים המינימליים שנקבעו לכך. למעשה, הכרזה על קרקע להשבה, כמוה כהחלטת הפקעה לכל דבר ועניין.
5. כידוע, הקמת הקיבוצים והמושבים היתה לשם פריסת האוכלוסיה ברחבי מדינת ישראל ושמירת הקרקעות דרך החקלאות במקומות בעלי חשיבות אסטרטגית. מנגד, הותמ"ל מבצע פעולה הפוכה ודרך התכנון הדורסני מחסל את היישוב החקלאי המתוכנן.
6. כתוצאה מהחלטות הותמ"ל, נלקחים עשרות אלפי דונמים חקלאיים מהיישוב החקלאי, נגרמת לו פגיעה כלכלית משמעותית והוא נהפך ליישוב קהילתי, ללא התחשבות במגזר הכפרי וחבריו החקלאיים, ללא שימוע או תיאום עם המועצות האזוריות, תוך שלילת זכות הטיעון וחובת השימוע של החקלאים שנפגעו מההכרזות, בניגוד לתוכניות המתאר הקיימות וללא מידתיות.
7. בנסיבות המתוארות, ניתן להניח בוודאות גבוהה כי היישובים בהם הותמ"ל פגע באופן משמעותי בהיקף הקרקע החקלאית שלהם יפסיקו לתפקד כיישובים חקלאיים עקב שינוי ייעוד המשבצות שלהם, למשל מגשימים, חצב וכפר ביל"ו.

8. צוות חוקרים מהאוניברסיטה העברית, בהובלת פרופ' ערן פייטלסון, מומחה בתחום התכנון, ביצעו מחקר ופרסמו דו"ח מסכם בנושא ההשלכות והמשמעויות של המשך הפעלת הותמ"ל (להלן: "הדו"ח"). מהדו"ח עולה כי קיים חשש ממשי לפגיעה בשוק הדיור ופגיעה בעתידה התכנוני של מדינת ישראל אם פעילות הותמ"ל תמשיך במתכונתה הנוכחית.

9. החשש בא לידי ביטוי במספר אופנים, למשל (אך לא רק) כשלים ובעיות חמורות בכל הקשור בתשתיות תחבורתיות ואחרות, המשך פיתוח פרברי בשולי הערים יחליש את המרקם העירוני ומרכזי הערים, פגיעה שלא לצורך ובהיקף ניכר של השטחים הפתוחים המיועדים לשמש עתודה לדורות הבאים, וכאמור, פגיעה קשה בשטחים החקלאיים עד כדי חיסול יישובים חקלאיים החיוניים לחוסנה של מדינת ישראל בהווה ובעתיד.

10. לפי ממצאי הדו"ח, בהתאם לתוכניות שהוגשו לותמ"ל עד ליום 31.12.18, עולה שהפגיעה הנרחבת ביותר היא בשטחים החקלאיים. כ- 54% משטח התוכניות שהועברו לדיון בותמ"ל מצויות על שטחים חקלאיים (כ- 83,000 דונם כולל שטחי מעטפת של השטח שילקה). על כל דונם שנפגע באופן ישיר, ניתן להעריך תוספת של עד חצי דונם שטחי מעטפת שייפגעו גם הם (שטחים כלואים, חלקי חלקות, פגיעה בדרכי גישה וכו'). בנוסף, פוטנציאל הותמ"ל בשטחים שזוהו במסגרת עבודת המטה ליישום התוכנית האסטרטגית לדיור, עלול להשביח כ- 400,000 דונם של חקלאות.

11. מאחר שבמקרים רבים התוכניות לא ימומשו במשך שנים ארוכות, ואולי אף עשרות שנים, נוצר מצב בו הסקטור הכפרי והחקלאי משלם כבר בהווה מחיר גבוה (מאחר וחקלאים יחדלו להשקיע בקרקעות המתוכננות לבינוי גם אם אלו לא יופקעו מיידית) ומבלי שתהיה למשק או לחברה כל תועלת מכך. בהקשר זה, יצויין כי חלק הארי של תוכניות הותמ"ל (למעלה מ-90%) לא מומשו עד כה.

12. בהתאם למסקנות הדו"ח, ובהינתן המלאי התכנוני שנמצא כיום בקידום (לפי הדו"ח, יש מלאי תכנוני של למעלה מ- 900 אלף יחידות דיור מאושרות), אין צורך בתכנון של יותר מ-50,000 יחידות דיור בשנה בעשרים השנים הבאות והיקף התוכניות המאושרות בוועדות המחוזיות מספק כדי לשמור על מלאי תכנוני סביר. לכן הדגש על זריזות התכנון אינו במקומו יותר.

במקום זאת, הדגש צריך לעבור למימוש יעיל של מלאי יחידות הדיור הקיים והשינוי הנדרש לא מוגבל למימוש התוכניות הקיימות אלא מחייב שינוי מהותי בסדר העדיפות התכנוני.

13. לשם המחשה, בשנות השישים היו במדינה 2.5 דונמים של קרקע חקלאית לנפש בעוד שבשנת 2015 כשהתחילה פעילות הותמ"ל, היו רק 300 מ"ר של קרקע חקלאית לנפש. בהשוואה בינלאומית, ישראל נמצאת במקום 160 מתוך 190 מדינות במדד קרקע חקלאית לנפש.

14. בהתאם למסמך של משרד החקלאות משנת 2017 בעניין "השפעת תוכניות הותמ"ל על קרקע חקלאית" (רענן אמויאל ויוחאי תירוש עורכים, מאי 2017), עולה כי שטחי הקרקע החקלאית לא גדלו משמעותית ב-40 השנים האחרונות ויש נתונים המעידים כי אף הצטמצמו, זאת בתקופה שבה אוכלוסיית המדינה גדלה פי יותר מ-2.5!

15. עוד עולה מהמסמך של משרד החקלאות כי הקרקע החקלאית המעובדת כיום נמצאת באיום תדיר עקב צורכי הבנייה והפיתוח. רוב הפיתוח למגורים המקודם באמצעות הותמ"ל, הינו על קרקע חקלאית (כפי שתואר בהרחבה לעיל), אשר רובה ככולה מעובדת. מדובר בפגיעה חמורה בכושר ייצור

המזון ואספקת תוצרת טרייה אל מול אוכלוסיית ישראל הגדלה בשיעור של 2% כל שנה ובפגיעה בפרנסת היישובים החקלאיים או החקלאיים הפרטיים שאדמותיהם יילקחו.

16. המשבר העולמי שאנו עדים לו עם התפרצות וירוס הקורונה מחדד ומעצים את העובדה כי מדינה אשר תהיה ללא היכולת לייצר עבור אזרחיה את המזון, תהיה מדינה חלשה יותר בהיבט הביטחוני, האזרחי והכלכלי ולכן **המשבר הנוכחי הוא ההזדמנות לקדם מדיניות תומכת חקלאות וחקלאים, המבינה את צרכי החקלאות וחשיבותה עבור מדינה ישראל, אזרחיה והדורות הבאים.**

17. התיקון החדש לחוק הותמ"ל - תיקון מס' 7 (להלן: "הצעת החוק") מבקש להאריך את חוק הותמ"ל למשך 4 שנים נוספות ועד ליום 16.6.2024, כל זאת במסגרת הוראת שעה שמטבעה אמורה להיות מוגבלת בזמן לתקופה קצובה וידועה מראש.

18. לאור האמור לעיל, אנו סוברים כי אין מקום להאריך את תוקף חוק הותמ"ל, שהינו הוראת שעה בלבד ובהיותו כלי העוקף את מסלולי התכנון הרגילים.

19. אולם, אנו רואים חשיבות בפיתוח שוק הדיור ובמציאת פתרון למשבר הדיור, בפרט עבור אוכלוסיות הסובלות ממצוקת דיור חריפה, ומשכך מוצע לתקן את הצעת החוק הנ"ל, על פי העקרונות המפורטים להלן:

ב. המלצות לתיקון הצעת חוק הותמ"ל (תיקון מס' 7)

20. **הגבלת תוקף חוק הותמ"ל**: מבוקש לתקן את **סעיף 33** להצעת החוק (המתייחס לסעיף 34 לחוק הותמ"ל), כך שתוקף החוק יהיה למשך שנה אחת בלבד, עם הארכה לשנה אחת נוספת.

כאמור, החוק נחקק כהוראת שעה לאור משבר הדיור, ולכן כולל אמצעים קיצוניים ביותר, המתאימים להוראת שעה בלבד, המיועדת לתקופה קצרה, המוגדרת מראש. בפועל, הותמ"ל פועל כשש שנים כך שהארכת פעילותו בארבע שנים נוספת, תוביל להפעלת הוראת השעה **לאורך עשור**, ותגרום לפגיעה חמורה ולא מידתית בשטחים החקלאיים.

21. **הרחבת מטרות הותמ"ל**: בהתאם להצעת החוק, נראה כי תפקיד הותמ"ל הורחב באופן משמעותי ואינו מתמקד עוד רק בפתרון משבר הדיור אלא נועד גם לקדם פיתוח בסביבת תחנות מערכת תחבורה עתירת נוסעים. **הרחבת תפקיד הותמ"ל סותר את המטרה שלשמה הוקמה הוועדה מלכתחילה - לפתרון משבר הדיור.**

הענקת סמכויות גורפות ולא מידתיות לוועדה במסגרת "הליך מהיר", עלולה להפוך אותה לסוג של "ועדה מחוזית", בעלת יכולת לתכנן בכל הארץ, באופן עצמאי ומקביל למוסדות התכנון הרגילים.

לאור האמור, ולצורך איזון הרחבת המטרות, מוצע להוסיף מטרה נוספת בסעיף 1 לחוק הותמ"ל: "5) שמירה על הסביבה והטבע, החקלאות והמשאבים הטבעיים".

22. **סוגי התוכניות המקודמות בוועדה**: מוצע להסיר את האפשרות לקדם תוכניות "במתחמים בעלי חשיבות ארצית או מחוזית" של למעלה מ-2,500 יחידות דיור בשטחים פתוחים וחקלאים (התיקון המוצע לסעיפים 3(א)(1) ו-4 לחוק).

מבדיקת נתוני המתחמים שהוכרזו מאז תחילתו של החוק בשנת 2014, נראה כי מעל ל- 60% מהתוכניות חלות על שטחים חקלאים בהיקף הגבוה מ- 2,500 יחידות דיור. על כן, תיקון סעיפים אלו לא מגבילים את פעילות הוועדה (אלא להיפך) ועל כן מתייתרים.

23. **האצלת סמכויות**: מוצע לתקן את סעיף 8 לחוק הותמ"ל ולקבוע כי בענייני תכנון ובנייה, לא יוקנו לותמ"ל כל הסמכויות והתפקידים של המועצה הארצית או של כל מוסד תכנון אחר, לרבות הוועדה לשמירת הסביבה החופית.

24. **מידתיות בפגיעה בקרקע חקלאית**: מוצע כי לא תוכרז קרקע חקלאית למתחם מועדף לדיור, אלא לאחר מיצוי כל הקרקעות שאינן קרקעות חקלאיות. בנוסף, מוצע כי לא תוכרז קרקע חקלאית כאמור, אלא לאחר קיום שימוע אליו יזומנו כל מחזיקי הקרקע החקלאית, ולאחר שקילת כל השיקולים הרלבנטיים, כולל בין היתר, עוצמת הפגיעה במחזיקי הקרקע החקלאית, וכן לאחר התייעצות עם ראש הרשות המקומית שבתחומה נכלל רוב שטח תכנית נדונה.

25. **שלביות בישום תכנית ובהליך ההשבה**: מוצע להוסיף לחוק מנגנון שלביות, הן ביישום התוכנית והן להליך ההשבה אשר יהיה תלוי בשלבי פיתוח הקרקע ויישום התכנית. זאת על מנת למנוע מצבים בהם קרקע חקלאית תושב במלואה אך השימוש בה יתבצע לאחר שנים רבות. בהקשר זה, יצויין כי מתוך מאות אלפי יחידות הדיור שאושרו בותמ"ל עד כה, נבנו בפועל פחות מ- 5% יחידות, בעוד שהחקלאים נדרשו להשיב את הקרקעות, וחלקם אף נאלצו לעקור מטעים.

26. **הגבלת תוקף תוכניות שלא יושמו**: מוצע כי יפוג תוקפן של תוכניות אשר עד 30% משטחן לא קודם תוך ארבע שנים מיום אישורן, בכפוף להארכה של שנה אחת נוספת, באישור המועצה הארצית. כפי שתואר בהרחבה לעיל, חוק הותמ"ל הינו הוראת שעה על מנת לקדם ולהאיץ בנייה למגורים. ככל שתוכנית לא עומדת בלוח הזמנים הקבוע בחוק, יש לבטלה.

ג. סיכום ומסקנות

27. הותמ"ל פוגע פגיעה איכותית בקרקע החקלאית ובכושר הייצור החקלאי בצורה לא מידתית, מסכן את קיומה של ההתיישבות החקלאית במדינת ישראל, ומהווה איום על עצמאותה של המדינה לייצר מזון טרי עבור תושביה. על כן, הפגיעה בקרקע החקלאית וביישוב החקלאי חייבת להיות ברירת המחדל ורק אחרי שמוצה המלאי התכנוני בתוך העיר והשימוש בכלים האחרים כדוגמת ההתחדשות העירונית.

28. מוצע לקבוע כי פעילות הוועדה לקידום תוכניות מועדפות לדיור תתמקד בקידום תכנון ביישובי מיעוטים וביישובים בעלי אוכלוסיה חרדית, לאור מצוקת הדיור במגזרים אלה, וכן בהתחדשות עירונית ובינוי צפוף בערים.

29. להמשך טיפולכם נודה.

עמית יפרח, עו"ד

מזכ"ל תנועת המושבים

מיכל בוסל, עו"ד

מנהלת אגף קרקעות ואגודות שיתופיות
בתנועת המושבים