

דין וחשבון בעניין הקיבוצים

הוועדה הציבורית לעניין הקיבוצים

יו"ר הוועדה: פרופ' אליעזר בן רפאל

חברי הוועדה

פרופ' זעמי כרמון

פרופ' אהרון נמדר

מר יורם קרין

מר גדליה גל

מר דובי הלמן

ד"ר אריאל הלפרין

מר נתן טל

מרכזת עבודת הוועדה: עו"ד גלי גרוס

מר גברי בר גיל

מר נחום ברוכי

פרופ' בן ציון ברלב

מר יעקב גדיש

ירושלים, אוגוסט 2003

תוכן העניינים

3	הקציר.....
4	1. <u>כתב המינוי, נושאים וסיכומים</u>
4	א. כתב המינוי.....
5	ב. סיכומים והמלצות הוועדה.....
5	סיכום המלצות 1: סיווגים חדשים למושג "קיבוץ".....
6	סיכום המלצות 2: הסדר תהליך שיוך דירות בקיבוצים.....
6	סיכום המלצות 3: כללים להעברת דירות לבעלות החברים.....
7	סיכום המלצות 4: הזכאות לשיוך דירות.....
8	סיכום המלצות 5: דמי עזיבה.....
8	סיכום המלצות 6: הערכות ההדדיות.....
8	סיכום המלצות 7: הרוב הדרוש לקבלת שינויים עקרוניים.....
9	סיכום המלצות 8: הרחבות קהילתיות.....
9	סיכום המלצות 9: יישוב סכסוכים.....
10	סיכום המלצות 10: הקיבוץ העירוני.....
10	סיכום המלצות 11: אפשרות שהקיבוצים יבחרו בצורות התיישבות אחרות.....
10	סיכום המלצות 12: המלצות להמשך טיפול.....
11	2. <u>עיקרי הדיונים</u>
11	א. סדר היום.....
13	ב. סיווג אחד או שני סיווגים.....
15	ג. שיוך דירות לחברי הקיבוץ.....
17	ד. תנאי יסודי לקיום קיבוץ: ערכות הדדיות.....
19	ה. הרוב הדרוש לקבלת החלטות.....
19	ו. הקמת הרחבה קהילתית.....
21	ז. סכסוכים בקיבוץ ויישובם.....
22	ח. תופעה יוצאת דופן: קיבוץ עירוני.....
23	ט. נושאים להמשך טיפול.....
24	3. <u>התפתחות ופרספקטיבות</u>
24	א. משבר השינויים.....
27	ב. נתונים כלליים, כלכליים ודמוגרפיים.....
28	ג. מסלולי שינוי.....
29	(1) קיבוצים אשר לא הנהיגו שינויים.....
29	(2) קיבוצים אשר הנהיגו שכר דיפרנציאלי ושיוך דירות.....
30	(3) קיבוצים אשר הנהיגו שיוך של נכסי ייצור.....
32	(4) סיכום.....
33	ד. רקע משפטי-ציבורי.....
33	(1) הגדרות הקיבוץ.....
34	(2) החלטות 737 ו-751.....
36	(3) הבעייתיות החדשה.....
37	ה. פרספקטיבות.....
39	התימות חברי הוועדה.....

נספח א' - כתב המינוי

נספח ב' - עמדות הצוות הממונה באשר להשלכות של המלצות הוועדה

נספח ג' - נתונים עובדתיים - דמוגרפיים ואחרים

נספח ד' - הסתייגויות של חברי ועדה מהה"ד ידעת מיצים

1. הוועדה הוקמה בהחלטת ממשלה מיום 19.5.02, בעקבות התהליכים מרחיקי הלכת שהתרחשו ברחבי התנועה הקיבוצית.
2. הוועדה נדרשה לבחון את השאלה הבסיסית "מהו קיבוץ?" בימינו. המנדט שלה מצביע על החשיבות המיוחדת של נושא סיווג הקיבוץ ושיוך הדירות, אולם היא בהנה נושאים נוספים הקשורים בשני נושאים אלה.
3. הוועדה שמעה עדים ומומחים שהסבירו את השינויים ואת הנתונים העובדתיים. לאחר דיונים נוקבים הגיעו חברי הוועדה, פה אחד, להמלצה כי יש לקבוע שני סיווגים חדשים לקיבוץ אשר יחליפו את הגדרת הקיבוץ הקיימת בתקנות האגודות השיתופיות. ההגדרה הקיימת מתאימה לקיבוץ הקרוי כיום "הקיבוץ השיתופי". הסיווג השני, שנקרא "הקיבוץ המתחדש", מבטא מגוון של שינויים המתבצעים בקיבוצים והיכולים לכלול שכר דיפרנציאלי, שיוך דירות ונכסים ועוד. כן נדרשה הוועדה לשאלת הגבול שמעבר לו הקיבוץ יאבד את הסיווג "קיבוץ מתחדש". הכוונה היא למתחם המקסימלי למונח קיבוץ מתחדש תוך הכרה בכך שחייבים להיות יסודות מהותיים של שיתוף ושוויון המצדיקים סיווג כקיבוץ מתחדש, אשר אם אינם מתקיימים, אין עוד לראות בישוב קיבוץ מתחדש.
4. באשר לשיוך הדירות, קרי, קניין של החברים על דירותיהם, הגיעו חברי הוועדה למסקנה שיש לאפשר דפוס זה בקיבוץ המתחדש, בין היתר כדי להקנות סוג של בטחון סוציאלי לחברים. דרך נוספת לטיפול בבעיה הדמוגרפית הינה באמצעות הרחבה קהילתית. באותה עת סבורה הוועדה כי לשם שמירה על אופיו וייחודו של הקיבוץ המתחדש, יש לקבוע מגבלות לעניין הסחירות בדירות, וכן להבטיח את פיקוח הקיבוץ על שינויי "הבעלות" של הדירות בקיבוץ.
5. עמדת הוועדה היא כי החברים הזכאים לשיוך דירות או לשיוך אמצעי ייצור הם מי שהינם חברי קיבוץ במועד קבלת החלטות אלה באסיפה הכללית וכן חברים נוספים שייקלטו בקיבוץ לאחר מכן, בהתאם לכללים שיהולו באותו מועד. כמו כן, השיוך לחברים צריך להתבצע באורח שוויוני ועל פי קריטריונים שוויוניים, כגון ותק, שייקבעו מראש. כן, יש מקום לנסח כללים חדשים לדמי עזיבה בקיבוץ מתחדש בהתחשב בשיוך הדירות ושיוך אמצעי הייצור.
6. עקרון הערבות ההדדית בין חברי הקיבוץ הינו אחד המרכיבים החשובים בייחודו של הקיבוץ. לשם כך, יש לשמור בקיבוץ המתחדש על שוויון בסיסי בין החברים בנושאים כגון: סיעוד, חינוך, בריאות, ביטחון סוציאלי ותמיכה באוכלוסיות חלשות. הוועדה ממליצה כי התנועות הקיבוציות יגבשו הצעה לגבולות המינימום של הערבות ההדדית, וכי רשם האגודות השיתופיות יתנה אישור של שינוי תקנון בכך שמובטחים צורכיהם הבסיסיים של החברים, ובפרט האוכלוסיות החלשות.
7. הוועדה ממליצה על סיווג מיוחד לקיבוץ העירוני.
8. בעקבות פניות ציבור המצביעות על קיומה של תחושה של פגיעה בזכויות של חברים בקיבוצים, במיוחד בתקופה זו של הפרטות, ממליצה הוועדה על מגנונים של יישוב סכסוכים הוגן שיבטיחו כי הקיבוץ לא יחסום את חבר הקיבוץ מלברר את סכסוכו מול הקיבוץ וכי לא יפלו את חבר הקיבוץ מבחינת יכולת ייצוגו המשפטי.
9. הוועדה רואה בקיבוץ תופעה ייחודית וחשובה, ויש לאפשר לה להתקיים ולהתפתח בין אם בדרך של קיבוץ שיתופי ובין אם בדרך של קיבוץ מתחדש. אלו הן צורות חיים אשר קובעות מסגרת של שוויון וערבות הדדית תוך שהן מממשות, כל אחת על פי דרכה, הן את השקפת עולמם של החברים והן את יעודם ההתיישבותי הלאומי.

יו"ר הוועדה: פרופ' אליעזר בן רפאל הוא פרופ' לסוציולוגיה באוניברסיטת תל אביב.
חברי הוועדה: מר נתן טל הוא מוזכר התנועה הקיבוצית (תק"מ). מר גברי בר גיל, הוא מוזכר התנועה הקיבוצית (קב"א); מר נחום ברוכי הוא מוזכר הקיבוץ הדתי; פרופ' בן ציון ברלב הוא פרופסור בחוג לחשבונאות באוניברסיטת העברית בירושלים; מר יעקב גדיש הוא חבר קבוצת יבנה; מר גדליה גל הוא חבר כנסת לשעבר; מר דובי הלמן, הוא חבר קיבוץ יוטבתה; ד"ר אריאל הלפרין הוא בעלים ומנהל של חברת טנרס השקעות ולשעבר יושב ראש המטה להסדר הקיבוצים; פרופ' עמנו כרמון הוא ראש המרכז לחקר העיר והאזור בטכניון; פרופ' אהרון נמדר הוא פרופסור למשפטים באוניברסיטת בר אילן ומבכירי נגניה ובעל משרד עורכי דין שיעסק במיכונים; מר יורם קרין הוא חבר קיבוץ כפר רופין; ע"ד גלי גרוס, מבחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים; ריכזה את עבודת הוועדה.

1. כתב המינוי, נושאים וסיכומים

א. כתב המינוי

הוועדה הוקמה בהחלטת ממשלה מיום 19.5.02, בעקבות תהליכים מרחיקי לכת שהתרחשו ועדיין מתרחשים ברחבי התנועה הקיבוצית, ואשר מייצגים לעתים מהפכה ממש במערכת החיים הקיבוצית. הוועדה נדרשה לבחון בנסיבות אלה את השאלה הבסיסית "מהו קיבוץ?" בימינו. בזה מובא כתב המינוי כלשונו.

החלטה 1833 של הממשלה מיום 19.05.2002

מבנה הקיבוצים – הקמת ועדה ציבורית

מהלימים:

1. להקים ועדה ציבורית בראשות פרופ' אליעזר בן רפאל, אשר חבריה יהיו פרופ' נעמי כרמון, פרופ' בן ציון ברלב, פרופ' אהרון נמדר, ד"ר אריאל הלפרין, מר נתן טל, מר גברי ברגיל, מר נחום ברוכי, מר יורם קרין, מר דובי הלמן, מר יעקב גדיש ומר גדליה גל. הוועדה תבדוק ותמליץ באשר לדרכי הפעולה והאפשרויות העומדות בפני הקיבוץ, לרבות הגדרה משפטית של הקיבוץ ורישום זכויות הקיבוץ בדירות על שם חברי הקיבוץ.
 2. בעניין הגדרת הקיבוץ, הוועדה תבדוק ותמליץ האם ההגדרה הקיימת עונה על צורתי החיים השונות המתהוות בקיבוצים.
 3. הוועדה תיתן דעתה, בפרט, למכלול היחסים בין הפרט והקיבוץ-האגודה השיתופית.
 4. הוועדה תסיים את עבודתה תוך ששה חודשים. ואולם, ראשית תתן הוועדה את דעתה ותמליץ בסוגיית רישום זכויות הקיבוץ בדירות על שם חברי הקיבוץ והשלכותיה, לרבות בהקשר של הגדרת הקיבוץ.
 5. עבודת הוועדה הציבורית תלווה על ידי צוות בינמשרדי שיכלול נציגים, ככל שיידרש, ממשרד ראש הממשלה, משרד העבודה והרווחה, משרד התשתיות לאומיות, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד המשפטים, משרד האוצר, משרד הפנים, מינהל מקרקעי ישראל, המוסד לביטוח לאומי, נציבות מס ההכנסה. הצוות יתייעץ גם עם המטה לביצוע הסדר הקיבוצים. צוות זה יבחן את השלכותיהם המשפטיות והאחרות של השינויים בקיבוצים ויצגן בפני הוועדה הציבורית, במטרה להבטיח התאמת השינויים למדיניות הממשלה.
- הצוות ירוכז בידי משרד המשפטים.
6. המלצות הוועדה בנושאים הנוגעים למערך הזכויות והחובות שבין הקיבוץ וחבריו לבין המדינה או בנושאים שיש להם השלכה על תקציב המדינה, ובכלל זה, סוגיית קרקעות המדינה, ככל שיהיו, יגובשו בתיאום ובהסכמה עם הצוות הבינמשרדי כולו.

הדו"ח המוגש בזאת נגזר מכתב המינוי ומועד בראש ובראשונה לחברי הממשלה. הקף ההתייחסויות של הדו"ח מבטא גם רצון להציג לקורא המעוניין – בציבור, באקדמיה, באמצעי התקשורת ועוד – את מכלול ההתלבטויות בהן נתונים היום קיבוצים רבים וכן את האופנים השונים בהם הם בוחרים להתמודד עם קשייהם, תוך שאיפה לשמור על זהותם כקיבוצים. ברצוננו לעמוד על המאמצים שהכריזו הקיבוצים משקיעים בחשיבה מחדש על מסגרת החיים שלהם, כאשר חלקם שואבים מהנסיבות הטכניות וסוגיות נחרצות לחיבים במודלים שמאפיינים אותם מזה עשרות שנים, ואחרים מבקשים לחולל שינויים מרחיקי לכת. מגור זה שווה ממעצבות המרחב של ההבנה היהודית בארץ ישראל, מעמודי התווך של הקמת המדינה ומהגורמים הפעילים ביותר בזירה הציבורית הישראלית. ראוי לתשומת לב אותה של מוסדות המדינה להתמודדות עם אתגרי השטח העומדים לפנינו, למען השגת יציבות וביצוע בסיס החברתי,

הכלכלי והדמוגרפי. לגישת הוועדה, התופעה של קיבוץ היא תופעה ייחודית והשובה גם היום, וגם אם המושג של קיבוץ עונה כעת על צורות חיים שונות, הוא עדיין מתייחס – אף כי בדרגות שונות – למסגרת של שוויון וערכות הדדית הנאמנה ליועדה ההתיישבותי הלאומי.

המגדש של הוועדה לדון בהגדרת הקיבוץ בעת הזאת הייב אותה להתעמק בשאלת סיווג הקיבוץ ושיוך הדירות – אשר הוגדרו מפורשות בכתב המינוי של הוועדה, וכן גם בנושאים נוספים המתקשרים אליהם. ואשר חברי הקיבוץ מתלבטים בהם בימינו. הכוונה לרוב הדרוש לביצוע השינוי שעליו יש להשתית את האפשרות שחברי קיבוץ ייכנסו בכלל לתהליך של שינוי; יסודות הקיבוץ המשמרים את זהותו תוך כדי השתנות – ובמיוחד נושא הערכות ההדדיות; הנטייה הגוברת כיום בקיבוצים רבים לתגבר את אוכלוסייתם על ידי הרחבות קהילתיות; הופעתו של מודל חדש של קיבוץ בדמות הקיבוץ העירוני ועוד. כל אותם נושאים נדוני בוועדה על בסיס הסיכומים העקרוניים שהיא הגיעה אליהם בהתייחס לשני הנושאים המרכזיים שהיה עליה להתמודד אתם, הדיוני, סיווג הקיבוץ ושיוך הדירות.

להלן מוצגים סיכומי ההמלצות של הוועדה. בהמשך תתואר הכנית העבודה של הוועדה ועיקרי הדיונים התוכניים והנוקבים שהיא קיימה (פרק 2). חותמת דו"ח זה (פרק 3) התייחסות כללית ועובדתית להתפתחות הדברים ולאפיקים העשויים להיפתח בפני הקיבוצים בימינו. שלושת הפרקים נכתבו על ידי יו"ר הוועדה; פרקים 1 ו-2 הם על דעת כל חברי הוועדה החתומים (בכפוף להסתייגויות בנספח ד') ופרק 3 על דעת מרבית חבריה¹. כמו כן, מצורפים לדו"ח הוועדה ארבעה נספחים: נספח א' – כתב המינוי של הוועדה, כלשונו; נספח ב' – עמדות הצוות הבינמשרדי באשר להשלכות של המלצות הוועדה; נספח ג' – נתונים עובדתיים, דמוגרפיים ואחרים; נספח ד' – הסתייגויות של שני חברי ועדה לסעיפים אחדים בדו"ח ודעת מיעוט של פרופ' נעמי כרמון.

ב. סיכומים והמלצות הוועדה

סיכום המלצות 1 : סיווגים חדשים למושג "קיבוץ"

"קיבוץ שיתופי"	אגודה להתיישבות שהיא יישוב נפרד, המאורגנת על יסודות של בעלות הכלל בקניין, של עבודה עצמית ושל שוויון ושיתוף בייצור, בצריכה ובחינוך.
"קיבוץ מתחדש"	אגודה להתיישבות שהיא יישוב נפרד, המאורגנת על יסודות של שיתוף הכלל בקניין, של עבודה עצמית, שוויון ושיתוף בייצור בצריכה ובחינוך, והמקיימת ערכות הדדיות בעבור חבריה, ואשר בתקנונה קיימת הוראה באחד או יותר מאלה: (1) חלוקת תקציבים לחבריה בהתאם לתרומה, לתפקיד או לזותק (2) שיוך דירות (3) שיוך אמצעי הייצור לחבריה, למעט קרקע, מים ומכסות ייצור, ובלבד שהשליטה באמצעי הייצור תהיה בידי האגודה ולא בידי החברים, וקיימות הוראות בתקנון האגודה בדבר הגבלת הסחירות של אמצעי הייצור שהולקו לחברים.
כללי	סווגה אגודה שיתופית כקיבוץ שיתופי או קיבוץ מתחדש, ידאי אותה כקיבוץ. אולם עשויות עשויות המדינה להתירם לקיבוצים השונים באופן מובהק, לפי העניין.

¹ משם כל הציטוטים. ומהוד הערכה עצומה לביטחונה ויציבותה. יו"ר הוועדה מבקש להודות בזה ליו"ר נלי גרמן על העבודה המרשימה והמאומצת שהשקיעה בהכנת דו"ח זה.

- (1) הליך שיוך דירות לחברים יכול להתבצע בקיבוץ המתחדש שיש בו אפשרות לקניין פרטי. הליך שיוך דירות לחברים לא יכול להתבצע בקיבוץ שיתופי שבו מתקיים במלואו העיקרון של בעלות הכלל בקניין.
- (2) במועד שיוך הדירה יקבל החבר וכל מי שיבוא במקומו, זכות קניין (הכירה) בדירה (להלן – "בעל דירה")².
- (3) על מנת לשמור על אופיו הייחודי של היישוב גם בקיבוץ המתחדש, יש להגביל את הסחירות של הדירות באופן שיבטיח לקיבוץ שליטה לעניין זהות המתגוררים בקיבוץ.
- (4) הקיבוץ יבחר באחד משני מסלולים לעניין הגבלת הסחירות: א. לקבוע כי רק מי שמתקבל לחברות בקיבוץ רשאי לרכוש דירה ביישוב; ב. לקבוע כי החברים יהיו רשאים להעביר את זכויותיהם בדירות גם למי שאינם חברים, אך במקרה כזה, מי שרוכש דירה ביישוב חייב להתקבל כחבר לאגודה להתיישבות קהילתית, אשר חייבת להתקיים ביישוב.
- (5) יש להבטיח, בכל עת, כי מרבית בעלי הדירות בקיבוץ (למעט תושבי ההרחבה הקהילתית) הם חברי קיבוץ.
- (6) בכל מקרה של העברת זכויות בדירה, לרבות הורשה, תהיה לקיבוץ (או למי מטעמו) זכות לרכישת הדירה במחיר השוק שבין קונה מרצון למוכר מרצון.
- (7) שיוך הדירות יתבצע על חשבון דמי עזיבה שחייב הקיבוץ לחבר. זאת, אלא אם כן יש לקיבוץ, להצחת דעתו של רשם האגודות השיתופיות, עתודות מתאימות לתשלום דמי עזיבה.
- (8) חבר קיבוץ המבקש להעביר או להקנות את זכויותיו בדירה, יהיה רשאי לחייב את הקיבוץ לרכוש ממנו את הדירה בתמורה לתשלום סך דמי העזיבה המגיעים לו, ובלבד שיפסיק את חברותו בקיבוץ.
- (9) על מנת להישאר במסגרת הגדרת הקיבוץ המתחדש, היישוב יקפיד על הכללים האמורים לעיל, ובסיכום המלצות 3.

סיכום המלצות 3: כללים להעברת דירות לחברים

- ביחס לקיבוץ המאפשר העברה לחברים בלבד**
- (א) העברת הזכויות למועמד לקיבוץ תותנה בקבלת המועמד כחבר בקיבוץ. הקיבוץ יקצוב מראש תקופה מקסימאלית לבחינת קבלת מועמדים לחברות.
 - (ב) חבר שחברותו בקיבוץ נפסקה, יהיה חייב להעביר את זכויותיו בדירה, למי שזכאי לקבלן לפי כללים אלה.
 - (ג) הציג החבר המעביר את זכויותיו בדירה הסכם מותנה כאמור להעברת זכויותיו למועמד, יהיה החבר המעביר רשאי לדרוש מהקיבוץ תשלום מקדמה בגובה דמי העזיבה המגיעים לו, כנגד רישום משכנתא על הדירה לטובת הקיבוץ, בגובה המקדמה. התקבל המועמד לחברות, תערך בין החבר המעביר לקיבוץ התחשבנות כספית.
 - (ד) הציג החבר המעביר הסכמים מותנים להעברת זכויותיו בדירה עם שני מועמדים, אך מועמדות שניהם נדחתה על ידי הקיבוץ, יהיה החבר המעביר רשאי לדרוש מהקיבוץ לבחור, על פי שיקול דעתו של הקיבוץ, אחד מבין שני אלה:
- (1) הקיבוץ, או מי מטעמו, ירכוש ממנו את הדירה במחיר השוק שבין קונה מרצון למוכר מרצון;
 - (2) הקיבוץ יתיר לו למכור את הדירה למי שאינו חבר קיבוץ ויחולו הכללים הקלים במסגרת המקביל.

² שיוך הדירה לחבר הקיבוץ יתבצע בהתאם להחלטות וכללי המנהל. בעת שיוך הדירות, יבחר חבר הדיווחי וכן שיבוא במרצון, זכויות הכותה בדירה המגורים, ואילם, לשיט הפשוטה, משתמשת המועמד בזכויות "בעל דירה" לתאר חוכה כאמור, יכאופי חוכה, חוכה בהרחבה הקהילתית.

ביחס לקיבוץ המאפשר מכירה גם למי שאינם חברי קיבוץ

- (א) העברת זכויות למי שאינו חבר קיבוץ או חבר באגודה להתיישבות קהילתית, תותנה בקבלת הרוכש כחבר באגודה להתיישבות קהילתית.
- (ב) מרבית בעלי הדירות ביישוב (למעט תושבי ההרחבה הקהילתית) יהיו חברי הקיבוץ.

ביחס לשני המסלולים

- (א) העברת זכויות החבר תהא כפופה לזכות הרכישה של הקיבוץ, כאמור.
- (ב) בוצעה עסקה של העברת זכויות חבר קיבוץ בדירה, על פי הכללים, תתבצע התחשבות כספית בין החבר המעביר לבין הקיבוץ, כדלקמן:
- (1) עלה סכום התמורה בעסקה על דמי העזיבה המגיעים לחבר המעביר, לא יהיה החבר המעביר זכאי לדמי עזיבה כלשהם. קיבל החבר המעביר מקדמה כאמור לעיל, ישיב החבר המעביר לקיבוץ את המקדמה כנגד מחיקת המשכנתא שנרשמה לטובתו.
- (2) פחת סכום התמורה בעסקה מדמי העזיבה המגיעים לחבר המעביר, יהיה החבר המעביר זכאי לקבל מהקיבוץ את ההפרש שבין דמי העזיבה המגיעים לו לבין תמורת המכירה. קיבל החבר המעביר מקדמה כאמור לעיל, יעביר החבר המעביר לקיבוץ את תמורת המכירה כנגד מחיקת המשכנתא שנרשמה לטובתו.
- (ג) בכפוף לכל דין, קיבוץ רשאי לקבוע בתקנונו, כי בעל דירה המשכיר את דירתו או המעניק זכות להתגורר בה, יהיה חייב לקבל מראש את אישור הקיבוץ בדבר זהות השוכר או בעל זכות המגורים. מקום בו בעל דירה זכאי לדמי עזיבה או להשלמה לדמי עזיבה, כאמור, יהיה הקיבוץ רשאי לקבוע כי התמורה שקיבל בעל דירה משכר הדירה, תקוזז מסכום דמי העזיבה לו הוא זכאי.
- (ד) בעל דירה יהיה רשאי לשעבד את זכויותיו בדירה ובלבד שמימוש השעבוד יהיה כפוף לזכויות הקיבוץ.
- (ה) העברת הזכויות ליורשים כפופה לאותם כללים - אם נקבעה דרישת חברות בקיבוץ או באגודה להתיישבות קהילתית, יידרש היורש, כדי לממש את זכותו, להתקבל לחברות או לחילופין, למכור את הדירה על פי אותם כללים.
- (ו) אותן הוראות יחולו גם על העברת זכויותיו של נעבר אשר רכש דירה על פי הוראות אלה.

סיכום המלצות 4: הזכאות לשיוך דירות ואמצעי ייצור

- (א) עמדתה העקרונית של הוועדה היא כי החברים הזכאים לשיוך דירות או שיוך אמצעי ייצור בקיבוץ פלוני הם אותם חברי קיבוץ במועד קבלת ההחלטה על שיוך הדירות או אמצעי הייצור באסיפה הכללית.
- (ב) ייתכנו מקרים גבוליים, כמו חברי קיבוץ שנפטרו לאחר תחילת הדיון בשיוך הדירות או אמצעי הייצור באסיפה הכללית ובטרם נתקבלה החלטה - שלגביהם תידרש החלטה מיוחדת של חברי הקיבוץ בהתאם לנסיבותיו של כל מקרה.
- (ג) שיוך הדירות או אמצעי הייצור לחברים הזכאים יתבצע, הלכה למעשה, באורה שוויוני ועל פי קריטריונים שוויוניים שנקבעו מראש בהחלטה על שיוך, כאמור, כגון ותק.
- (ד) הוועדה רואה חשיבות מיוחדת בהבאת כל המידע הרלוונטי בפני החברים בעת קבלת החלטה של שיוך דירות או שיוך אמצעי ייצור, כאמור, על מנת שחברי הקיבוץ יוכלו לקבל החלטה מושכלת.

בנוסף, סבורה הוועדה כי יש מקום לנסה כללים חדשים לדמי עזובה בקיבוץ המתחדש המביאים לידי ביטוי את שינוי הדורות ושינוי אמצעי הייצור לחברים. הוועדה ממליצה כי בהתאם לדין, ינוסחו כללים אלה בשיתוף בין רשם האגודות השיתופיות והתנועות הקיבוציות.

סיכום המלצות 6: הערבות ההדדית

(א) הוועדה ממליצה כי משמעותה של הערבות ההדדית בקיבוץ המתחדש תהיה שמירה על שוויון בסיסי בין החברים, שיושג, בין היתר, באמצעות עזרה הדדית בנושאים הבאים: סיעוד, חינוך, השכלה, בריאות, ביטחון סוציאלי (לרבות כיסוי גירעון אקטוארי מן העבר) ותמיכה באוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים - וכל זאת בהתאם ליכולת הכלכלית של הקיבוץ, תוך מתן עדיפות גבוהה על פני נושאים אחרים.

(ב) יש לקבוע סכום מינימום בכסף או בשירותים, כגון: שכר מינימום לפחות לאנשים בגיל העבודה אשר ממצים את יכולת העבודה שלהם, פנסיה בגובה שלא תפחת מהקצבה לפי כללי העזיבה (אלוה תתווסף קיצבת הזקנה של הביטוח הלאומי), ביטוח בריאות (ודאגה לצרכים בריאותיים) וכיוצ"ב. כמו כן, יש לעגן את הזכות לדזור (או שינוי דירה חלף זאת) ואת עקרון הוותק.

(ג) התנועות הקיבוציות יגבשו הצעה לגבולות המינימום, ורשם האגודות השיתופיות יתנה אישור של שינוי תקנון בכך שמובטחים צורכיהם הבסיסיים של חברי הקיבוץ, ובפרט האוכלוסיות החלשות וכי מובטח להם קיום הוגן.

(ד) הוועדה ממליצה כי האמור לעיל יבוא לידי ביטוי בהגדרת הקיבוץ המתחדש, מאחר ושמירה על הצרכים הבסיסיים וקיום הוגן לחברי הקיבוץ מהווה מרכיב הכרחי בקיומו של הקיבוץ המתחדש.

(ה) בנוסף, הערבות ההדדית, כאמור, היא תנאי לקיומו של הקיבוץ המתחדש, ומקנה זכויות לחברי הקיבוץ ביחסים שבין לבין הקיבוץ.

(ו) הוועדה ממליצה כי לא יאושר שינוי תקנון של קיבוץ שיש בו פגיעה בערבות ההדדית של הקיבוץ בהקשר של אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים או פגיעה ביכולת הקיבוץ לכבד התחייבויותיו בתחום זה עקב הפרטת נכסיו.

(ז) יובהר כי הערבות ההדדית אין משמעותה כי הקיבוץ צריך להשלים עב אי נכונות של חבר כשיר בגיל העבודה לעבוד בהתאם ליכולתו, וכי הערבות ההדדית אינה מונעת הפעלת סנקציות כלפי חברים שמתנהגים בדרך זו (עד כדי הוצאתם מהקיבוץ במקרים קיצוניים).

סיכום המלצות 7: הרוב הדרוש לקבלת שינויים עקרוניים

קבלת החלטות על שינויים עקרוניים, המסוגלים את הקיבוץ כקיבוץ מתחדש, תתבצע בתהליכי הסכמה רחבים והרוב הדרוש לקבלת החלטה על השינויים הללו יהיו הרוב הדרוש לשינוי התקנון. יש לשקול לעגן עניין זה בדיון.

(1) הבסיס העיקרי הרצוי להגדלת האוכלוסייה בקיבוץ הינו קליטת חברים באגודה השיתופית. עם זאת, ההרחבות הן ללא ספק אמצעי חשוב להגדלת האוכלוסייה ביישוב הקיבוצי ההפך בכך. כמו כן, חיזוק יישובים קיבוציים במרחב הכפרי של המדינה עונה גם על האינטרס הלאומי.

(2) הוועדה ממליצה לממשלה ולמינהל מקרקעי ישראל לפעול לכך שהתנאים הכלכליים לביצוע ההרחבות יהיו לתועלת הקיבוץ והמתיישבים, לרבות בנושא תשתיות היישוב.

(3) לשם ביצוע ההרחבה יש להקים אגודה להתיישבות קהילתית אשר תושבי ההרחבה יהיו חייבים להתקבל כחברים בה, יחד עם כל חברי הקיבוץ.

(4) בין שתי האגודות (האגודה של הקיבוץ והאגודה להתיישבות קהילתית), יתקיים הסכם שיבטיח את קיום הקיבוץ והשמירה על אורחות חייו כקהילה מובחנת לצד אוכלוסיית ההרחבה. הסכם זה יהיה חלק בלתי נפרד מהתקנון של שתי האגודות, כאשר לכל שינוי נדרשת הסכמה של שתי האגודות. בפנוף לכך, האגודה להתיישבות קהילתית תנהל את חיי הקהילה של כלל התושבים ביום יום.

(5) הוועדה ממליצה כי רשויות המדינה יתנו את דעתם בהקדם לסוגיה של כהונתו של ועד האגודה להתיישבות קהילתית גם כוועד המקומי של היישוב.

סיכום המלצות 9: יישוב סכסוכים

(1) יש להבטיח מנגנון הוגן, שוויוני ומתאים ליישוב סכסוכים, בו יוכל כל חבר וחבר להעלות את תביעותיו. הדבר נבחן במיוחד בתקופה בה מתרחשים שינויים מרחיקי לכת בתהומים חלוקתיים.

(2) בפני כל חבר צריכה להיות פתוחה דרך הוגנת לבירור ויישוב סכסוכים. שלא תיחסם בשום פנים ואופן על ידי הקיבוץ.

(3) המנגנון להבטחת השוויון בין החבר לבין הקיבוץ בעת בירור הסכסוך צריך לכלול את המרכיבים הבאים:

(א) מיצוי העניין בצורה שקופה וכדין במוסדות האגודה המוסמכים.

(ב) אם הקיבוץ מסרב לפנות לבוררות, על הקיבוץ להשתתף בהוצאות הייצוג המשפטי של החבר בבית המשפט, בהתאם לנסיבות העניין ויכולת החבר.

(ג) אם בבוררות בוחר הקיבוץ להיות מיוצג על ידי עורך דין, עליו לממן, בגובה סביר, גם ייצוג משפטי מתאים לחבר.

(4) אם החבר סבור כי הקיבוץ פועל בניגוד להוראות התקנון – עליו לפנות לרשם האגודות השיתופיות. הוועדה ממליצה כי בירור והכרעה בסוגיה האמורה, יתבצע על ידי רשם האגודות השיתופיות או מי מטעמו בצירוף שני נציגי ציבור שמונו על ידי רשם האגודות השיתופיות. נקבע כי הקיבוץ אכן פועל בניגוד להוראות התקנון ואינו ממלא את חובותיו, רשאי החבר לקבל מהקיבוץ מיומן מתאים, כאמור לעיל, לפנייה לערכאות שיפוטיות לשם אכיפת הוראות התקנון והוראות רשם האגודות השיתופיות.

(1) הקיבוץ העירוני הינו מופעה חיונית וצעירה, ויש מקום לקבוע סיווג חדש ונפרד לקיבוץ העירוני שמכיר בייחודה ומביאה לידי ביטוי את תרומתה החברתית.

(2) יתווסף סיווג חדש לתקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), התשנ"ו - 1995 (בנוסף לסיווגים האמורים בסיכום המלצות 1) בנוסח הבא:

"קיבוץ עירוני" - אגודה שיתופית הפועלת לתרומה ומעורבות חברתית בחברה הישראלית, המאורגנת על עקרונות של עבודה עצמית ושל שוויון ושיתוף בייצור, בצריכה ובחינוך ומקימת ערכות הדדיות בעבור חבריה.

סיכום המלצות 11: האפשרות שקיבוצים יבחרו בצורות התיישבות אחרות

הוועדה מודעת לכך כי קיבוצים מסוימים אינם מעוניינים או אינם יכולים להמשיך ולהישאר קיבוצים, לרבות במתכונת של קיבוץ מתחדש. הוועדה לא יכלה להתפנות ולטפל בנושא זה בשל צמידותה לכתב מינוי ברור אשר הטיל עליה לדין אך ורק בקיבוצים ובהמשך דרכם ככאלה. עם זאת, הוועדה ממליצה כי הממשלה תמשיך ותבחן הליפות של צורות התיישבות העומדות בפני הקיבוץ, לרבות, ספר שיתופי, מושב עובדים, יישוב קהילתי ועוד. הוועדה רואה בחיוב רב בחינת דפוסי מעבר כאמור עבור אותם יישובים המעוניינים בכך, וסבורה כי יש להקל על המעבר של הקיבוץ לאותן צורות התיישבות שונות, בכפוף לתנאים שיקבעו לעניין זה.

סיכום המלצות 12: המלצות להמשך טיפול

(1) הוועדה רואה הסיבות רבה בהמשך בחינת הסוגיה של יחסי עבודה בקיבוץ ושל ההתייחסות של המוסד לביטוח לאומי לקיבוץ המתחדש. לפיכך ממליצה הוועדה כי תוקם ועדה נוספת שתעסוק בסוגיה חשובה זו.

(2) הוועדה מבקשת להפנות את השומת ליבה של הממשלה למצבם הכלכלי הקשה של קיבוצים רבים (כמתואר בפרק 3). הוועדה סבורה כי יש לבחון את הצורך בטיפול בבעיה מרכזית זו, והדרכים לעשות כן. בכלל זה הוועדה סבורה כי יש להבטיח זכויות מסוימות לחברי הקיבוץ במקרים של חדלות פירעון - בדומה לפושט רגל - וכן לאפשר, במקרים מסוימים, תכנית להבראת הקיבוצים - לדוגמא במסגרת סעיף 350 לחוק החברות, התשנ"ט - 1999. הוועדה לא יכלה לטפל בסוגיות אלה והרכבה לא היה מותאם לדיון בהן. עם זאת, הוועדה ממליצה לבחון לעומק סוגיות אלה מאחר שמדובר בבעיה מרכזית.

(3) לסיכום, הוועדה מפנה את השומת הלב כי יש ללוות חלק מהנושאים המופיעים בדו"ח הוועדה בהסדרי חקיקה מתאימים לרבות בנושא ביטוח לאומי ומס הכנסה. ללא הסדרה מתאימה בחקיקה, ספק אם יהיה מעשי ליישב חלקן של המלצות הוועדה (ראה גם עמדות הצוות הבינמשרדי - נספח ב').

א. סדר היום

באופן תמציתי, החלטת הממשלה קבעה מספר נושאים עיקריים שבעניינם התבקשה הוועדה להמליץ והם:

- (1) דרכי הפעולה האפשריות העומדות בפני הקיבוץ, לרבות הגדרה משפטית של הקיבוץ ורישום זכויות הקיבוץ בדירות על שם חברי הקיבוץ.
- (2) בחינת ההגדרה הקיימת ביחס לצורות החיים השונות המתהוות בקיבוץ בן ימינו.
- (3) סוגיית רישום זכויות הקיבוץ בדירות על שם חברי הקיבוץ, לרבות בהקשר של הגדרת הקיבוץ, וכן למכלול היחסים בין הפרט והקיבוץ.

כן נקבע העיקרון לפיו יגובשו המלצות הוועדה בהסכמה עם הצוות הבינמשרדי בכל הנוגע לסוגיות בעלות השלכות על תקציב המדינה ונושאים הנוגעים למערך הזכויות והחובות שבין הקיבוץ וחבריו לבין המדינה. כמו כן נמסרה לחברי הוועדה בכתב עמדת היועץ המשפטי לממשלה, המבהירה כי עיקר עבודתה של הוועדה הוא הגדרת הקיבוץ במובן המשפטי והתייחסות לדרכי הפעולה העומדות בפני הקיבוץ. עוד נמסר כי הנושא היחיד בתחום הקרקע שאליו תידרש הוועדה הוא סוגיית רישום זכויות חברי הקיבוץ בדירות הקיבוץ.

הוועדה ותת-הוועדות שהקימה לצורך עניינים ספציפיים, התכנסו מדי שלושה שבועות במועצת. בהתאם ליושאי הדיון, הופץ חומר מתאים לחברי הוועדה וכן הוזמנו לשיחות עדים ומומחים. במידת הצורך, הוזמנה התייחסות בכתב מגורמים שונים (ללא הזמנה להצגה פוזנטלית בישיבת הוועדה עצמה). בנוסף לחברי הוועדה נכחו בדיוני הוועדה כמשקיפים קבועים: גב' דוידה לחמן מסר, משנה ליועץ המשפטי לממשלה, מר אורי זליגמן, רשב האגודות השיתופיות, עו"ד איטה ילון, סגניתו ועו"ד רותי שפירא - לידו מהאגף לאיגוד שיתופי במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, ד"ר מנחם טופל, חוקר חברתי ליד יושב ראש הוועדה, וכן חברי מחלקות מתאימות בתנועה הקיבוצית - עו"ד מוכה דרורי, עו"ד צפריר בן אור ומר אורי גלעד. עבודת הוועדה רוכזה בידי עו"ד גלי גרוס ממשרד המשפטים. במהלך עבודת הוועדה הגישו חבריה ניירות עמדה ועבודה בנושאים שעמדו על סדר היום. מעט הוועדה, התפרסמה גם מודעה בשני עיתונים יומיים המזמינה פניות מהציבור לוועדה, והתקבלו פניות רבות שהועברו לעיון חברי הוועדה.

בשני הנושאים העיקריים שעל סדר יומה של הוועדה - סיווג הקיבוץ ושיוך הדירות, הוקמו ועדות משנה מבין חברי הוועדה שהגישו את המלצותיהם למליאת הוועדה. ועדת המשנה לעניין סיווג הקיבוץ הורכבה מיו"ר הוועדה, פרופ' אליעזר בן רפאל, וחברי הוועדה, מר גברי בר גיל, מר יעקב גדיש ומר גדליה גל. ועדת משנה זו התכנסה בתאריכים 17.2.03 ו- 24.3.03. ועדת המשנה לעניין שיוך דירות הורכבה מיו"ר הוועדה, פרופ' אליעזר בן רפאל, וחברי הוועדה, פרופ' אהרון נמדר, ד"ר אריאל הלפרין, מר נתן טל ומר דובי הלמן. ועדת משנה זו התכנסה בתאריכים 6.12.02; 16.12.02; 20.2.03; 20.3.03. הצוות הבינמשרדי נפגש עם הוועדה פעמיים והציג בפניה את עמדות רשויות המדינה בכל הנוגע לשינויים המתבצעים בקיבוצים. כמו כן התייחס הצוות הבינמשרדי להמלצות הוועדה בנושאים השונים והעיר את הערותיו, לרבות לטיוטת דו"ח הוועדה. להלן תמצית סדרי דיוני הוועדה, המוזמנים והנושאים שעמדו על סדר היום בכל ישיבה ייחידה. בגוף הדו"ח ובנספחים, לפני העניין, פורטו נתונים שנמסרו לוועדה, ועיקרי הדיון בנושאים השונים.

דיוני הוועדה יסודי העבודה

תאריך	סוג הישיבה	סדר היום	מזמנים
28.6.02	מליאה	היכרות – התבטאות כללית – ציפייה	-----
2.8.02	מליאה	רקע כלכלי ועובדתי לגבי הקיבוצים	מר אורי זליגמן, רשם האגודות השיתופיות; מר ירון רייכמן, מנכ"ל בדית פיקוח; פרופ' דני צידון, יו"ר המטה להסדר הקיבוצים
13.9.02	מליאה	דפוסים ומודלים של שינויים ברחבי התנועה הקיבוצית	נציגי הקיבוצים מרחביה, בית השיטה, לביא יכפר רופין
11.10.02	מליאה עם חבר בצוות הבינמשרדי	הרקע המשפטי, חברתי ותכנוני לשינוי הדירות; התהליכים הכרוכים בביצוע השינוי, כולל בסיס ההסכמה בתחלטה	מר איצ'ה לידור, מנכ"ל משרד החקלאות; עו"ד כרמית דורון; נציגי קיבוץ געתון; נציגי המטה לשינוי דירות בתנועה הקיבוצית
8.11.02	מליאה	המשך הדיון בנושא שינוי הדירות – הצגת עמדת מינהל מקרקעי ישראל ודיון פנימי בהמשך – הקמת ועדת משנה	מר יעקב אפרתי, מנהל מינהל מקרקעי ישראל
20.12.02	מליאה עם הצוות הבינמשרדי	עמדות אנשי הצוות הבינמשרדי בנוגע להשלכות השינויים השונים בקיבוצים ביחס להיבטים שהם מופקדים עליהם	מר עוזי קרן, ממועד ראש הממשלה; מר איתמר בן דוד, ממועד הפנים; גב' גלית אסף וגב' אפרת מזרחי, ממועד האוצר; גב' פרידה ישראלי, מנציבות מס הכנסה; גב' שרה שדיאור ומר יחזקאל בקל, מהביטוח הלאומי
17.1.03	מליאה	דיון עקרוני בנושא סיווג הקיבוץ והחלטה על הקמת ועדת משנה לליבוך הנושא	-----
21.2.03	מליאה	דיונים עקרוניים בהצעות ועדות המשנה לעניין סיווג הקיבוץ ושינוי הדירות	-----
28.3.03	מליאה	סיכום בנושא שינוי הדירות וסיווג הקיבוץ – הסיכומים התקבלו פה אחד	-----
2.5.03	מליאה	ההרחבות בקיבוצים וחדלות פירעון (על בסיס נייר עמדה של מר גל)	מר איתן בליפה מקיבוץ סודלים; מר רני טריינין ומר אלון שוסטר מנציגי מועצות אזוריות
23.5.03	מליאה עם הצוות הבינמשרדי	תגובות הצוות לסיכומי הוועדה בנושאי השינוי והסיווג	מר בן דוד, ממועד הפנים; מר יפתח ומר קונסטנטינובסקי, ממועד האוצר; גב' בן צבי, ומר דומי, ממינהל מקרקעי ישראל; גב' ישראלי, ומר כהן, מנציבות מס הכנסה; גב' שדיאור, המוסד לביטוח לאומי
29.5.03	יום מרוכז	הרחבות (נייר מסכם של פרופ' נמדר ומר בר גיל בעקבות הדיון); פניות הציבור; מנגנון של יישוב סכסוכים; אנשים בעלי מוגבלויות; קיבוצים עירוניים; דמו עזיבה והמרה בנסס	עו"ד גל פלג (בסיס ההסכמה והיום הקובע); ד"ר אהוד מנור (בסוגיית הקיבוץ העירוני)
20.6.03	מליאה	ערבות הדדית; היום הקובע; בסיס ההסכמה	-----
2.8.03	מליאה	דיון במיומנת דו"ח הוועדה והקמת תת ועדה לניסוח הדו"ח שחבריה הם יושבי ראש הוועדה, מר גברי בר גיל, מר יעקב גדיש ופרופ' אהרון נמדר	
29.8.03	מליאה	דיון מסכם וראשית תהליך ההחלטה על הדו"ח	

כאמור, שינויים שונים שבוצעו בקיבוצים חורגים מהגדרת הקיבוץ הקיימת בתקנות האגודות השיתופיות. הכוונה, בראש וראשונה, להגהת שבר דיפרנציאלי שפירושו שלאחר שכל ההכנסות של הקיבוץ, כולל הכנסות החברים העובדים מחוץ לקיבוץ המורה שבר, מרוכזות בידי גזברות הקיבוץ, מחלקת קופת הקיבוץ המורה באורח בידול. בידול זה יכול להיעשות על פי קריטריונים, כגון: העמדה בעבודה, תפוקה, ותק ועוד. דוגמא אחרת של שינוי החורג מתקנות האגודות השיתופיות הוא שיוך היות לחברים, שפירושו הוצאת הדיור מקניין הקיבוץ והעברתו לקניינם הפרטי של החברים. זאת ועוד, קיבוצים מסוימים הנהיגו בשנים האחרונות שיוך נכסי ייצור. הכוונה לכך היא, בין היתר, שלחבר זכות לקבל הרווחים מהנכסים שבהם חקצו לו זכויות, וכן זכות לרווחים לחלוקה מנכסים שיושאר בבעלות הקיבוץ - על פי חלקן היחסי של זכויותיו ביחס לכלל זכויות החברים, ובכפוף להשלמת תקציב הקהילה והחוב האקטוארי (ראה פרק 3, תת פרק ג' לפירוט מודלים שונים של שינוי). אולם האפשרות להתאים את ההגדרה המשפטית של הקיבוץ לשינויים מעין אלה נתקלה עד עתה בחילוקי הדעות במקר התנועה הקיבוצית בין זרם הרוב - ה"קיבוץ המתחדש", התומך בשינוי הגדרת הקיבוץ, לבין זרם המיעוט - ה"קיבוץ השיתופי", המבקש לשמור לעצמו את הגדרת הקיבוץ הקיימת. מחלוקת זו הנוגעת ישירות לשאלה "מהו קיבוץ", הייתה במרכז הדיונים של הוועדה כאשר ניתן מראש לשני הזרמים ייצוג הולם בתרכבה.

המחלוקת בוועדה בסוגיה זו נסובה סביב שתי תפיסות שונות. הראשונה, ביקשה לטעון כי תהליכי השינוי בקיבוץ הם חלק מהתפתחות דינמית של המושג "קיבוץ", בדומה לתהליכים קודמים שעברו על התנועה הקיבוצית לאורך השנים שאף סביבם התפתחו בזמנו מחלוקות סוערות (כדוגמת הלינה המשותפת³). הדוגלים בגישה זו סברו כי יש לתת לתהליכי השינוי ביטוי מלא במסגרת הגדרת הקיבוץ ולתקן את ההגדרה הקיימת כך שיינתן מענה במסגרתה לקיבוצים המעוניינים לעבור את תהליכי השינוי תוך שמירה על זהותם כקיבוצים. הדוגלים בגישה השנייה סברו כי רק קיבוץ שמתקיימים בו יסודות הגדרת הקיבוץ הקיימת עונה על האופי המיוחד של "קיבוץ". לפי גישה זו, לכל צורות החיים האחרות, ניתן לתת מענה במסגרת הסייגים האחרים הקיימים בתקנות האגודות השיתופיות, אך המונח "קיבוץ" יכול לשקף רק את דרך החיים הייחודית שמקיימת את ההגדרה הקיימת. לחילופין, לא התנגדו הדוגלים בגישה זו כי יתווסף סייג חדש נוסף ("קיבוץ מתחדש") ובלבד, שיישאר המונח "קיבוץ" ללא שינוי.

מבין חברי הוועדה נשמעה גם דעה שתהליכי השינוי המתבצעים בקיבוצים כיום יוצרים מצב שבו יהיה קשה עד בלתי אפשרי לעצור את ההתפתחויות בגבולות אשר יבטיחו בכלל את האפשרות לדבר על קיבוץ, בכל צורה שהיא. הקיבוץ המשתנה, על פי התייחסות זו, הינו רק שלב מעבר לצורות חיים שביניהן למושג קיבוץ אין כל זיקה. נטען על ידי בעלי דעה זו, כי רצוי לקחת זאת בחשבון בעת הדיון על הגדרת הקיבוץ. כנגד טיעון זה בקשה דעה אחרת לקבוע כי רק חברי הקיבוץ עצמם - ולא גוף חיצוני כמו ועדה ציבורית או גורם אחר, הם מי שיגדירו את המושג "קיבוץ" שבו הם תולים את זהותם הקולקטיבית. כך, בעיני תומכי גישה זו אין גם כל אפשרות שהוועדה תנסה

³ בסוף שנות ה-70 וראשית שנות ה-80 של המאה הקודמת התגבש בקיבוצים רבים זרם הדורש מעבר לינה מולדים מבית הולדים - כפי שהיה נהוג לרוב עד אז, ללינה המורית. הרישה זו עוררה פולמוס הרף בין תומכי ההיבך המשותף שהדשו לשמור על עיקרון הראשוניות של המסגרת הקבוצתית בחינוך לבין מי שדגל בחינוך תפקיד המשותף בתחום זה. אחריו דיונים נוספים גבר הזרם ה"משפחתי" על ידינו בכל רחבי התנועה, וכיום אין כבר קיבוץ אחד שלא בהוגה בו הלינה המשפחתית.

פרוגנוזה ביחס למה צופן עתיד הקיבוץ. זו מסגרת היים שבה החברים עצמם, תוך התחייבות ביניהם, קובעים את צורת החיים שהם מבקשים לאמץ או לשמור עליהם. על הוועדה, לפי אותה גרסה, רק לעמוד על משמעות המושג קיבוץ כפי שבא לידי ביטוי בדפוסים בהם נוקטים חברי הקיבוץ, תוך ציון סיווגים שמעבר להם אין הוא רואה יותר אפשרות להצביע על ייחוד כלשהו לאותו מושג. כמו כן, היתה הסכמה רחבה בוועדה כי חברי הקיבוץ רשאים להחליט בעצמם על דרך חייהם וכי אין מקום למנוע את ביצוע ההליכי השינוי מקיבוצים שבוחרים לעשות כן. בנוסף, וככל שמדובר על התנועה הקיבוצית המתהווה בתקופה זו על ידי איחוד התק"ם והקיבוץ הארצי, הובהר שאין כל נטייה אצל בעלי שתי הגישות האמורות, לדבר על פילוג חדש: תומכי שתי הגישות מאוחדים בדעה שיש מקום לשני המהנות במסגרת אותה תנועה קיבוצית.

לאחר דיונים מעמיקים בוועדת המשנה שהוקמה לעניין זה, ובוועדה גובשו שלוש חלופות אפשריות עיקריות לעניין מבנה הגדרת הקיבוץ: א. שמירה על סיווג אחד של המושג קיבוץ תוך הרחבתו, שפירושו שהסיווג החדש ינוסח בצורה רחבה מספיק שיוכל לכלול את המודלים הן של קיבוץ שייקרא "קיבוץ שיתופי" והן של קיבוץ שייקרא "קיבוץ מתחדש"; ב. סיווג אחד אשר יכלול שני תת-סיווגים, בסגנון "קיבוץ הוא אחד מן השתיים: האחד הוא...; השני הוא..."; ג. שני סיווגים נפרדים, ולפי גישה זו יוגדר "קיבוץ השיתופי" אשר אינו מחולל שינויים מפליגים על פי ההגדרה הקיימת של המושג קיבוץ, ויבוסה סיווג חדש ל"קיבוץ מתחדש". דיון זה גם חייב להתמקד מטבע הדברים בשאלת קביעת גבולות ההגדרה – כלומר בשאלה "איזה שינויים אמורים להוציא ישוב אל מחוץ להגדרת קיבוץ, גם אם הוא קיבוץ "מתחדש"?" עם כל הקושי הגיעו חברי הוועדה, לאחר ויכוחים נוקבים, לסיווג הבא, שהתקבל פה אחד:

- (1) הוועדה סומכת את ידה על העיקרון של הנהגת שני סיווגים חדשים ושונים ליישוב הנקרא כיום "קיבוץ".
 - (2) הסיווג הראשון יהיה "קיבוץ שיתופי" אשר יהיה זהה להגדרת הקיבוץ הקיימת תוך שמירת העיקרון של בעלות הכלל בקניין, שוויון וכיוצ"ב.
 - (3) הסיווג השני יהיה "קיבוץ מתחדש" אשר ייתן מענה לשינויים בקיבוצים ולהענקת זכות לקניין פרטי, בכפוף לשמירה על עקרון הערכות ההדדיות והשוויון ובגבולות שנקבעו בהגדרת הגדרה זו של "קיבוץ מתחדש" חלה על קיבוץ אשר ביצע או מבצע שינויי תכנון באחד או יותר מהנושאים הבאים: שיוך דירות, שכר דיפרנציאלי ושיוך נכסים לחברים.
 - (4) הגדרת "קיבוץ מתחדש" כרוכה בגבולות שרק במסגרתם יישמר סיווגה של אגודה שיתופית כקיבוץ מתחדש. אי עמידה בגבולות הקבועים בהגדרה זו משמעותם מעבר לסיווג אחר.
 - (5) לאור דברי החקיקה הקיימים הרבים המפנים רק למונח "קיבוץ", יש לקבוע הוראה אופרטיבית בתקנות, לפיה אם הרשם סיווג אגודה שיתופית כ"קיבוץ שיתופי" או כ"קיבוץ מתחדש", יראו אותה כקיבוץ אלא אם היתה הפניה מפורשת לאחד מן הסיווגים האמורים. יחד עם זאת, אין בכך כדי למנוע מרשויות המדינה להתייחס לקיבוצים השונים באופן מובחן, לפי העניין, ומכל מקום, אין קביעה זו חלה לגבי הוראות חוק הביטוח הלאומי או פקודת מכ הכנסה.
- נציגי מנהל מקרקעי ישראל שהתייחסו למסקנות הוועדה לעניין זה, ציינו בפני הוועדה, כי שינוי סיווגה של אגודה שיתופית מ"קיבוץ" ל"קיבוץ שיתופי" או ל"קיבוץ מתחדש" לא תשנה את התייחסות המנהל אל האגודה כאל קיבוץ מבחינת תווי החכירה והחלטה מנהל מקרקעי ישראל⁴. הוועדה רואה בחיוב גישה זו של מנהל מקרקעי ישראל.

⁴ לעניין עמדת המנהל האמורה, חשוב להבהיר כי אין בכך כדי ליתר את הצורך בשינוי תווי החכירה בעקבות שיוך הדירות (הפדרת לשוני תווי חכירה נפרדים וכיוצ"ב), ואולם, לא יהיה בכך כדי לפגוע בהוראות המהותיות החלות על הקיבוץ.

יאלב, יש להקדים כי ההתייחסות זו של מנהל מקרקעי ישראל נוגעת לאגודה שיתופית שסוגה כ"קבוץ מתחדש" או "קבוץ שיתופי" בלבד. בנוסף, יש להבהיר כי נציגי המוסד לביטוח לאומי ציינו בפני הוועדה ששיוך אמצעי ייצור (מניות) לחברים גורר אחריו השלכות בישוי חובטים, ראשית, תיחכן אפשרות לראות בכך הכנסה לעניין חוק ביטוח לאומי. שנית, במידה ועל פי כללי הביטוח הלאומי ניתן יהיה לתת הבטחה הכנסה לחברי הקבוץ המתחדש, הרי שהחוקה במניה (להבדיל מדירת מגורים) עשויה לגרום ביטול הזכאות להבטחת הכנסה (להתייחסויות נוספות של הצוות הבינמשרדי לקיבוץ המתחדש ולשינויים בקובוצים, ובכלל זה התייחסותם של נציבות מס הכנסה והמוסד לביטוח לאומי, ראה נספח ב').

לסיים יצוין כי בעיני הוועדה אין כל משמעות להבדל בין קיבוץ שיתופי וקיבוץ מתחדש מבחינת ההשתייכות לתנועות הקיבוציות.

ג. שיוך דירות לחברי הקיבוץ

הנושא השני בהשיבותו שהיה על סדר היום של הוועדה הוא נושא שיוך הדירות. החלטה 751 של מנהל מקרקעי ישראל מאפשרת הוצאת הדירה מקניין הכלל והקניית זכויות אישיות (הכירה) לחבר בדירה (ראה פרק 3, תת פרק ד'). ואולם, החלטה זו יוצרת התנגשות למול הגדרת הקיבוץ בה טבוע הכלל של "בעלות הכלל בקניין". לפיכך, גם נושא זה חייב את חברי הוועדה להתעמק ולחפש מכנה משותף משביע רצון בין גישות שונות – לעניין משמעות השיוך בהקשר של הקיבוץ המתחדש כהגדרתו לעיל.

הוועדה שמעה נתונים משלימים רבים המתארים את ההליכים הנדרשים לקראת ביצוע שיוך הדירות – כלכליים, ציבוריים ותכנוניים. שטחי המגורים בקיבוצים אינם מפותחים למגרשים, אלא מוהזקים כשטחי מגורים מצרפיים שעליהם נבנו כלל מגורי הקיבוץ לחבריו, לתושבים זמניים, לנוער וכן הלאה. התאמת התכנון והמצב הפיזי של שטחי מגורים בקיבוץ לאורח החיים החדש, כולל התאמה ושדרוג של מערכות התשתית למיניהן, הינה תהליך אשר עלול להימשך זמן בקיבוצים שונים וכרוך בעלויות כבדות. בנוסף, הוצג בפני הוועדה הצורך להחרגת הדירות מהשעבוד הכללי המוטל על נכסי הקיבוץ. בהקשר זה, נמסר לוועדה (על ידי נציגי התנועה הקיבוצית וכן על ידי פרופ' דני צידון, יו"ר המטה להסדר הקיבוצים) שהבנקים והגושים הסכימו עד כה, במסגרת הסכמים פרטניים, להסרת השעבוד על הדירות, בין היתר מתוך רצון לאפשר המשך קיומו הפיזי והחברתי של היישוב. עם זאת, נציג החשב הכללי ציין בפני הוועדה, בהקשר של הלוואות שיכונן, כי על הקיבוץ להסדיר את סוגיית הלוואות השיכון לפני ביצוע השיוך, ובכלל זה, להעמיד בטוחות מתאימות לפני שיוך הדירות, כתנאי להחרגת הדירות מהשעבוד.

מעבר לכל אלה, השיקולים לתמוך באפשרות שהכריז שירצו בכך יוכלו לזכות בשיוך דירתם הינם כבדי משקל. על רקע עיגון זכויות הקניין בתודעה הכללית ובחוקי יסוד, כמו גם השינויים שמספר גדול של קיבוצים מנהיגים בכל תחומי הייחב בעשורים האחרונים, מופיעות זכויות קניין בדירה כצעד מובן מאיליו. כמו כן, המצב הכלכלי הקשה של קיבוצים רבים, והחשש כי יהיו לזהלי פירעון, מביאים חברים לבקש הבטחה כי לפחות תיוותר ברשותם דירה כבסיס לביטחון סוציאלי. מטעמים אלה סיכמו חברי הוועדה לתמוך באפשרות שהקיבוצים הרוצים בכך יוכלו להמשיג שיוך דירות לחבריהם. אי לכך ולמרות מורכבות הנושא, תומכת הוועדה בזכות הקיבוצים להמשיג שיוך דירות.

עם זאת, הוועדה גם סבורה שכל עוד מסוגל הקיבוץ בקיבוץ מתחדש, יש לקבוע מגבלות לעניין הסחירות בדירות וכן להבטיח את פיקוח הקיבוץ על הקניית זכויות בדירות בקיבוץ. לעניין זה נשמעה בוועדה העמדה שכדי להבטיח באופן אמיתי את המטרות העומדות בבסיס שיוך הדירות, יבטיק את הביטחון הסוציאלי לחברים, אין להגביל כלל את סחירותן של הדירות המשוכרות, כאשר חבר שלי שיוכה דירה עוזב את הקיבוץ. לשענה זו הוצב כי אין לראות את הקיבוץ המתחדש כיישוב שבו אין כל מגבלה על השימוש ברכוש פרטי. עם זאת, לחברי הוועדה היה גם ברור ששיוך הדירות פירושו כי, במגבלות מוגדרות, אנשים אשר אינם חברי קיבוץ יוכלו לרכוש דירות בקיבוץ מידו חברים עוזבים, אם החבר העוזב או הקיבוץ לא ימצאו קונים אשר יזנו חברים או מועמדים לחברות בקיבוץ. בהקשר זה סבורה הוועדה כי קיבוץ אשר ירצה בכך יוכל לקבוע בתקנון כי גם מי שאינו חבר קיבוץ רשאי לרכוש ולהתגורר בדירות בקיבוץ. לפיכך, השאלה הבולטת נוגעת ליחס המספרי הנדרש במינימום שיכול להתקיים בין חברי קיבוץ לתושבים בקיבוץ אשר אינם חברים, אך הם בעלי הדירות בו. הוועדה סבורה כי במקרה כזה יש להקים אגודה להתיישבות קהילתית שתאגד את כלל תושבי היישוב, ולעמוד על כך שמרבית בעלי הדירות ביישוב (למעט ההרחבה הקהילתית) יהיו חברי קיבוץ. בהמשך לכך ביקשה הוועדה להבהיר כללים אחרים ביחס לקיבוץ המאפשר העברה לחברים בלבד מזה, ולקיבוץ המאפשר העברה גם לאנשים אשר אינם חברים מזה. וכן, חלק מהכללים הלים על שני המסלולים (ראה סיכום המלצות 2 - ה-3).

על מנת להישאר במסגרת הגדרת הקיבוץ המתחדש, מתחייב שהיישוב יקפיד על כללי הסחירות שהומלצו על ידי הוועדה. כל אותן מגבלות יקבלו ביטוי בתקנון הקיבוץ ובחוזים שייחתמו בין הקיבוץ לבין בעלי הדירות וככל הנדרש גם בהגדרת "הקיבוץ המתחדש". כמו כן, הקיבוץ יהיה רשאי לרשום הערת אזהרה בגין זכויותיו.

שאלה נוספת שעלתה במהלך דיוני הוועדה הייתה ההיקף שבו על הוועדה להידרש להיבטים השונים של תהליך שיוך הדירות. כל מנגנון שיוך שיוקם בקיבוץ כלשהו יהיה חייב לתת מענה לאופנים השונים של הכנון ובינוי, לגודלי אוכלוסייה שאינם דומים בהכרח למספר הנחלות של הקיבוץ ולהחלטות שונות של קיבוצים וחבריהם ביחס לאורח חייהם. חברי ועדה הביעו את דעתם שהעדר התייחסות מקיפה לסוגיה והסתפקות בהתייחסות לנישוא הסחירות בלבד, עלולות להקשות על יישוב השיוך. מתוך כך הועלתה הדעה שעל הוועדה לתת מענה כולל ומפורט למנגנון שיוך הדירות, לרבות במערכת היחסים מול מינהל מקרקעי ישראל ורשויות המדינה. בהמשך לכך גרסו חברים בוועדה כי יש להבהיר את הצורך להקפיד על שוויון מהותי בעניינים אלה בין צורות ההתיישבות השונות. אולם הוועדה החליטה כי אין מקום להתייחס, במסגרת ד"ה הוועדה, למנגנון שיוך הדירות בהיבטים אלה.

נישא נוסף ובעל חשיבות מיוחדת הוא שאלת "היום הקובע" לקביעת קבוצת החברים הזכאים לעניין זה, הציג עו"ד גל פלג את עמדתו בפני הוועדה לפיה כל אדם שהיה במועד כלשהו חבר קיבוץ זכאי לשיוך דירה (גם אם נפטר או עזב בינתיים את הקיבוץ), או לחלופין, כל אדם שהיה חבר קיבוץ במועד קבלת החלטה 751 במינהל מקרקעי ישראל זכאי לשיוך דירה. לגישתו של עו"ד פלג, לא ניתן להותיר כוגייה זו לשיקול העתו של כל קיבוץ וקיבוץ, מתוך חשש למניפולציות ופגיעה בזכויות. הוועדה התייחסה לחוות דעת זו בכובד ראש, אך מתוך דיון מקיף הגיעה למסקנה כי אין לקבל את עמדתו של עו"ד פלג. לגישת הוועדה, לא ניתן למען לזכות על דירה עוד לפני שהחליט הקיבוץ על שיוך הדירה. עמדת הוועדה היא כי, באופן עקרוני, החברים הזכאים לשיוך דירות הם אותם אנשים שהם חברי קיבוץ במועד קבלת החלטה על שיוך הדירות באסיפה הכללית של קיבוצם. מובן כי ייתכנו מקרים גבוליים

(כגון חברי קיבוץ שנפטרו לאחר תחילת הדין בשיוך הדירות באסיפה הכללית ובטרם נתקבלה החלטה) שלגביהם תידרש החלטה מיוחדת של חברי הקיבוץ בהתאם לנסיבותיו. באופן דומה, יהול עקרון זה גם בכל הנוגע לקבלת החלטה על שיוך אמצעי ייצור. בהקשר זה, יש להבטיח כי שיוך הדירות או אמצעי הייצור בפועל יתבצע באורח שוויוני ועל פי קריטריונים שוויוניים שייקבעו מראש בהחלטה על שיוך הדירות או אמצעי הייצור, כגון ותק. לעניין קבלת החלטה על שיוך דירות או שיוך אמצעי ייצור, הוועדה רואה חשיבות מיוחדת בהבאת כל המידע הרלוונטי בפני החברים בעת קבלת החלטה של שיוך דירות או שיוך אמצעי ייצור כאמור, על מנת שהחברי הקיבוץ יוכלו לקבל החלטה מושכלת, תוך מודעות להשלכות השונות של החלטתם.

לבסוף, הוועדה סבורה כי יש ליצור קשר בין סוגיית שיוך הדירות לנושא דמי העזיבה של חברים. כך, הוועדה סבורה כי יש מקום לנסח כללים חדשים לדמי עזיבה בקיבוץ מתחדש, המביאים לידי ביטוי את שיוך הדירות וכן את שיוך אמצעי הייצור. הוועדה ממליצה כי כללים אלה, בהתאם לדין, ינוסחו בשיתוף בין רשם האגודות השיתופיות והתנועות הקיבוציות.

לסיכום הדברים, מן הראוי להזכיר שלכל אורך הדיונים בוועדה הועלו הששות כי ייתכן מתח בין זכות הקניין של החבר כתוצאה משיוך הדירה, לבין הטלת מגבלות שונות על העברת זכויותיו (במטרה ל"שמר" את המסגרת הקיבוצית); כן, מתח זה עלול גם להגיע במקרים ספציפיים עד לבקשת הכרעה בפני ערכאות שיפוטיות. עם זאת, חברי הוועדה משוכנעים שהמשבר הדמוגרפי שחווים קיבוצים רבים מחייב פעולות להצעת היישוב לשם שמירתו כיישוב בר קיימא. הוועדה רואה בשיוך הדירות לחברים את אחת הדרכים להבטחת יציבות חברתית ביישוב ואף גידולו באמצעות הוספת חברים. דרך נוספת, הינה באמצעות קליטת תושבים אשר יהיו, יחד עם חברי הקיבוץ, חברים באגודה משותפת להתיישבות קהילתית.

ד. תנאי יסודי לקיום קיבוץ: ערבות ההדדית

שאלה אחרת העולה בהקשר למיסוד המושג של קיבוץ מתחדש היא זו של הערבות ההדדית. בקיבוץ השיתופי נובעת הדאגה לצורכי החברים מעצם צורת החיים השיתופית, ולכן לא נוצר הצורך לציין את הערבות ההדדית כמרכיב בהגדרת הקיבוץ השיתופי. ואולם, אין הדבר כך באשר לקיבוץ המתחדש. בצורת חיים זו מתבקשים, מצד אחד, הסדרים המחזקים את האוטונומיה של הפרט ולאור זאת מתחייב שנושא הערבות ההדדית יוגדר בצורה מפורשת. לפיכך, כפועל יוצא של ההמלצה על הגדרת הסיווג של הקיבוץ המתחדש יש לקבוע את המרכיב של "ערבות הדדית" כחלק מהגדרת הקיבוץ המתחדש. כמו כן, הוועדה ראתה בשמירת הערבות ההדדית לחברי הקיבוץ יסוד חשוב, חיוני והמרחי בייחודו של הקיבוץ המתחדש למול צורות חיים אחרות. אי לכך, הוועדה הקדישה דיון מיוחד לשאלת טיבו וגבולותיו של מושג זה בקיבוץ המתחדש וביקשה לעמוד על המידה בה מחויב הקיבוץ המתחדש לדאוג לפרט ולצרכיו, באופן כללי, ולאוכלוסיות הלשות בפרט – והכוונה לקשישים או בעלי מוגבלויות אשר יכולתם להתפרנס אינה מובטחת.

במסגרת לימוד המודלים השונים של שינוי בקיבוץ, נבחה הוועדה כי קיבוצים שביצעו שינויים מרחיקי לכת נוטים להקים קרנות לעזרה הדדית, ובצורה מקיפה יותר, רשת ביטחון. במושג רשת ביטחון מהכוונים אותם קיבוצים לסל של שירותים המובטחים בכל מקרה לכל חבר קיבוץ – בריאות, הינוך, הכנסת מינימום ועוד. עם זאת, שמעה

הוועדה גם היטגות באשר למידה בה דפוסים אלה עונים על הדרישות הערכות ההדדית. מאחר שרשת הביטחון נבבעת על ידי הקיבוץ עצמו, אין היא עמידה בפני החלטות למיניהן העלולות לשחוק את קיומה הכלכלי במשך הזמן. רשת זו גם עלולה לחזות מותנות בקריטריונים שיקפחו חלקו אוכלוסיות שונים – דוגמא, בעלי מוגבלויות אשר אינם עובדים משרה מלאה, עלולים להישאר מחוץ למעגל הזכאות להשלמת הכנסה. דוגמא אחרת, עזיבת חברים "חזקים" עלולה ליצור מצב בו אין מי שיוכל להבטיח את ההכנסה של הקיבוץ המבטיחה ההקטן רשת הביטחון. אפשרויות אלו ואחרות מחייבות למנוע מכל קיבוץ לקבוע בעצמו את טיבה של רשת הביטחון ולעגן בתקנונו באופן בלתי מותנה את עקרונות הערכות ההדדית בקיבוץ. עמדתה של פרופ' סמדר אוטולנגי ו"ל הובאה בפני הוועדה. פרופ' אוטולנגי תמכה אף היא בקביעת כללים מתאימים בדין בתחום זה, ובהבהרת המונח "ערבות הדדית" במסגרת ההגדרה הפורמלית של הקיבוץ המתחדש. דוגמה בולטת של קושי בהקשר זה היא הפרטת השירותים הבריאותיים העלולה לפגוע קשות באוכלוסיה החלשה וביכולתה להרשות לעצמה טיפולים נדרשים. לדעת פרופ' אוטולנגי השיבות הנשוא בכללותן מהייבת קביעת מנגנונים שיבטיחו את מימושה של הערכות ההדדית ויישומה, וימנעו פגיעה בחברי הקיבוץ הוותיקים, תוך עירוב גורם חיצוני לקיבוץ בקביעת המנגנונים האמורים. כמו כן, רגישות הנשוא התבהרה לוועדה גם באמצעות פניות רבות מהציבור, ושמען ניתן ללמוד כי בקיבוצים מסוימים חשופות האוכלוסיות החלשות להחלטות שרירותיות של "גורמים חזקים".

כמו כן, בדיון שהתקיים בוועדה הועלתה השאלה באם להשתמש במושג "ערבות הדדית" או "עזרה הדדית". המושג הראשון הוא שהתקבל מתוך תפיסה שהוא מבטא איפיון מבני של הקיבוץ ופן של מהותו האידאית. לעומת זאת, המושג "עזרה הדדית" הינו ערך מוסרי כלל אנושי שאין בו אותה משמעות נורמטיבית וערכית-חברתית של מחויבותם של חברי קיבוץ המבטאת במונח "ערבות הדדית" - בכפוף להבהרתו.

הוועדה הסיקה חד-משמעית כי לאור העובדה שעקרון הערכות ההדדית בין חברי הקיבוץ הינו אחד המרכיבים החשובים בייחודו של הקיבוץ, יש לשמור בקיבוץ המתחדש על שוויון בסיסי בין החברים, שיושג, בין היתר, באמצעות עזרה הדדית בנושאים הבאים: סיעוד, חינך, השכלה, בריאות, ביטחון סוציאלי ותמיכה באוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים, בהתאם ליכולת הכלכלית של הקיבוץ, אך בעדיפות על פני נושאים אחרים. הוועדה ממליצה כי התנועות הקיבוציות יגבשו הצעה לגבולות המינימום של הערכות ההדדית האמורה, וכי רשם האגודות השיתופיות יורדא בכל שינוי תקנון שמובטחים צורכיהם הבסיסיים של חברי הקיבוץ, ובפרט האוכלוסיות החלשות.

עם זאת, חברי הוועדה היו גם תומכי דעים שתהיה הערכות ההדדית מקיפה ככל שתהיה, היא לא באה להפנות על אי נכונות של חברי קיבוץ כשירים, בגיל העבודה, לתרום לקולקטים את כוח העבודה שלהם, בהתאם ליכולתם. אין זה סביר שתופעת ה"ארוחה החופשית" תקנה לעצמה זכות קיום במציאות הקיבוצית – השיתופית והמתחדשת כאחת – ולכן, במקרה זה אין החשיבות של הערכות ההדדית יכולה כשלעצמה למנוע מקיבוצים להגדיר לעצמם סנקציות מתאימות להילחם בתופעה זו.

ה. הרוב הדרוש לקבלת ההחלטות

שינויים בגוף שכה יזרעניאל, "שיר החרות", יצוק נכסו ייצור יציר"ב, מצריכים כמובן שינוי תקנון, ופירושה מעבר הקיבוץ אל הסיווג של קיבוץ מתחדש. אולם מעצב התנאי הזה עולה השאלה הנוגעת לרוב הדרוש לביצוע שינויים מעין אלה. בפני הוועדה הוצגה עמדתו של עו"ד גל פלג, לפיה השינויים המתבצעים בקיבוצים צריכים לקבל את הסכמת כל החברים, בהיותם פגיעה בסיס ההסכמה (כמשמעותה בפרשת פרי העמק⁵) ובאינטרס הוותיקים שתדמו לקיבוץ בעבר מתוך ציפייה שידאגו להם בעתיד. זאת יעוד, לשיטתו של עו"ד פלג, תקנה 86 לתקנון הקיבוץ הסטנדרטי קובעת שהאסיפה הכללית אינה מוסמכת לקבל החלטות שמנוגדות ליסודות הקיבוץ הקבועים במפורש בתקנה 3 לאותו תקנון סטנדרטי. פרופ' אוטולנגי ו"ל קבעה אף היא שמבחינה משפטית טהורה מהווים השינויים המתבצעים בקיבוצים שינוי בסיס ההסכמה הפוגעים באותם חברים שהאידאולוגיה החפה אותם בצעירותם להתיישב בקיבוץ ולוותר על כל רכושם, ואשר יכולים להרגיש היום ש"גונבים להם את הקיבוץ". עם זאת, ובהיבט מעשי, לא ניתן גם להתכחש למציאות ולעמוד מנגד, כאשר קיבוצים קורסים וחבריהם מבקשים להתמודד עם בעיותיהם באמצעות שינויים ארגוניים ומבניים. ואולם, באותה נשימה יש גם להבטיח מנגנונים מתאימים להבטחת זכויותיהם של האוכלוסיות החלשות אשר לא ניתן יהיה לשנותם ברוב מקרי.

בפני הוועדה הובאה בעניין זה דעתו של עו"ד אביטל דרומי, לפיה אין השינויים בקיבוץ מהווים שינוי ב"בסיס ההסכמה" הדרוש הסכמה פה אחד. בין היתר צוין כי לפי הדיון, הרוב הדרוש לפירוק אגודה שיתופית מרצון ואף להפיכת אגודה שיתופית לחברה הינו רוב של 75% "בלבד" מחברי האגודה. חבר ועדה אחד אף הציע לפעול לחקיקה שתעגן את הכלל כי הרוב הדרוש לביצוע השינויים יהיה 51% מהחברים, ובלבד שיתקבל בשתי הצבעות נפרדות בהפרש של שלושה הודשים.

להשלמת התמונה יצוין עוד כי על פי תקנות האגודות השיתופיות (ייסוד), התשל"ו – 1976, הרוב הדרוש לשינוי תקנון הינו לפחות 75% מהמצביעים באסיפה שנכחו בה לפחות שני שלישי מכלל חברי האגודה. בתקנוני קיבוצים רבים נקבע רוב גדול יותר מהאמור (75% מכלל החברים או 60% מכלל החברים, לפי העניין). זאת ועוד, הוועדה הייתה גם מודעת למצב החוקי לפיו לפירוק אגודה שיתופית או הפיכתה לחברה די ברוב של 75% מכלל החברים. במילים אחרות, אפילו במקרים קיצוניים אלה אין דרישה להסכמת כלל החברים. אותה נורמה תופסת, לדעת כלל חברי הוועדה, ביחס להנהגת השינויים מרהיקי הלכת המבחינים בין קיבוץ שיתופי לקיבוץ מתחדש. עם זאת היו מאוחרים חברי הוועדה בדעה שבכל מקרה של דיון על שינוי בקיבוץ יש לשאוף כי ההליכים יתבצעו ככל הניתן בהסכמה רחבה – ראה סיכום המלצות הוועדה.

ו. תקנת ההרבה הקהילתית

כפי שכבר צוין בהקשרים קודמים, נושא מרכזי נוסף שעמד על סדר היום הקיבוצי בתקופה זו של שינויים הוא שאלת ההרבות הקהילתיות. מספר קיבוצים פילסו את הדרך בהקימם שכונות לתושבים על שטח הקיבוץ, בתוך אי

⁵ ע"א 524/88 "פרי העמק" אגודה חקלאית שיתופית בע"מ כ' שדה יעקב מושב עובדים של הפועל, פ"ד בה (4) 529. בפסק הדין נדונו תקנות שהותקנו על ידי שר העבודה והרווחה שאיפשרו לאגודה שיתופית קבועה בתמונה כי חברה ציבורית להשתתף בהשקעות תובנות. בעקבות התקנות התקנו תקנות של האגודה השיתופית נשוא הדיון. בית המשפט פסל את התקנות וקבע כי היום החברים להשתתף בחברות האגודה מהווה פגיעה בסיס ההסכמה, ועל כן מחויבות ההסכמה של כל אחד מהחברים.

לד אזור המגורים של חברי הקיבוץ. ניסיונות אלה מתבססים על החלטות מנחל ממרזי ישראל לפיהן ניתן לבצע, בתנאים מסוימים, הרחבה קהילתית מסוג זה בקיבוץ. תוכניות רבים בהן לבצע הרחבה קהילתית על מנת לחזק את אוכלוסייתם ולאפשר המשך הקיום של מערך שירותי הציבור שלהם.

מר איתן כליפה, מרכז המשק בקיבוץ הסוללים, שבו בוצעה הרחבה קהילתית רחבת היקף, הציג בפני הוועדה את החיים ביישוב כיום. הקיבוץ הקצה 115 מגרשים שאפשרו עד כה לקלוט 114 משפחות. בניית ההרחבה נעשתה באופן מרוכז ומתוכנן, ועם האיכלוס הוקמה אגודה להתיישבות קהילתית הסוללת את כל מתוושבי ההרחבה יחד עם חברי הקיבוץ. אגודה זו מנהלת ומפעילה את התחום המוניציפאלי והקהילתי. האגודה פועלת באמצעות גופים משלה, כגון: אסיפת אגודה, ועד הנהלה, ועדת ביקורת, ועדת קליטה, ביטחון, איכות הסביבה, חינוך בגיל הרך ובחינוך המשלים, תרבות, ועוד. מצד שני, הקיבוץ ממשיך להתנהל על ידי אסיפת קיבוץ שתחתיה יש הנהלה כללית שאחראית על הדירקטוריונים של כל התאגידים העסקיים. כמו כן, גם לקיבוץ מערכת ועדות משלו, החל מוועדת ביקורת וועדת בנים ועד לוועדות למשאבי אנוש וטיפול בשיכון. האגודה להתיישבות הקהילתית מנהלת את היישוב מבחינה מוניציפאלית וקהילתית, לרבות הקשר למועצה האזורית והטיפול בתשתיות הציבוריות. יחד עם זאת, בקיבוץ דואגים לניהול העסקים היוחדים של הקיבוץ - דאגה לחברים ולערבות הדדית, פנסיה, אחריות לחובות הקיבוץ ועוד. בין שתי האגודות מתקיימים הסכמים הוגעים לנכסי הציבור של הקיבוץ, כגון: מועדון, ספרייה, גני ילדים או מגרשי ספורט העומדים גם לרשות תושבי ההרחבה. עם זאת, כל המקרקעין ביישוב וסביבתו שייכים לקיבוץ, מלבד הרכיב של ההרחבה, ותושבי השכונה הם אך ורק בעלי הבתים שלהם. מצד שני, לחברי הקיבוץ, כפרטים, אין זכויות קניין אישיות (בקיבוץ סוללים עוד לא הונהג שיוך הדירות) אף כי לקיבוץ התנהלות נפרדת בכל הנוגע לאמצעי ייצור ותאגידים עסקיים. עם זאת, חברי הקיבוץ מודעים לכך שההרחבה מאפשרת ליישוב חזק דמוגרפי וקיום מגוון שירותים, כגון: גנים, בתי ילדים ופעילות נוער. בסך הכל, על 115 חברי קיבוץ בוגרים הצטרפו פי שניים בוגרים במסגרת ההרחבה, והודות לכך, אם קודם לכן שבעים משפחות נשאו את כל נטל התשתיות, הביטחון, התרבות, והחינוך, היום מתחלקים באותו נטל 185 משפחות.

כמו כן, ב-1996 עבר הקיבוץ למודל רשת ביטחון לפני אנשים אחראיים לעיקר פרנסתם באופן אינדיבידואלי (יחד עם הבטחת כל בסיסי לכל של שירותים ומשאבים). לפיכך, מבחינת אורח החיים היום-יומי נהנו חברי הקיבוץ דומים למדי לתושבי ההרחבה הקהילתית. עוד מחזקת תופעה זו העובדה שחיי התרבות - כיום הגים, טיולים, חוגים ועוד - משותפים לשתי האוכלוסיות וממומנים על ידי תקציב האגודה המשותפת.

בפני הוועדה הוצגה גם נקודת המבט של מר רני טריינין ומר אלון שוסטר, ראשי מועצות אזוריות (יואב ושער הנגב, בהתאמה). כציגים אלה הדגישו כי מזה מספר שנים קיבלו המועצות האזוריות במגזר הקיבוצי משנה חשיבות עם התגברות מעורבותו בחיי היישובים השוכנים בהן ביחס לתחומי חיים, כגון: חינוך, פיתוח תשתיות ורווחה. מאידך, ההחלטות הדמוגרפיות של קיבוצים רבים גם החלישה את יכולת המועצות האזוריות - זו בעיה אקוטית במועצות אזוריות רבות בתקופה זו. על רקע זה טוענים ראשי המועצות כי ההרחבות בקיבוצים אשר התחילו בהאשית שנות ה-90 הן תופעה מבורכת המזקקת את יכולת האזור לקיים את תפקידיו. דוברים אלה גם הדגישו שבמקרים רבים ההרחבה הקהילתית גם פתחה בפני חברי הקיבוץ עצמם את האפשרות כי הם אי בניהם יישארו בקיבוציהם במקום לעזוב ויעזיקו את מגוריהם אל מחוץ לאזור.

במהלך הדיון הועדה בסוגיה זו, צוין גם כי אחת הבעיות החיוניות בפיתוח עם הקמתן של הרחבות קהילתיות היא הבעיה המשפטית של זהות הוועדים – מוסדות האגודה להתיישבות קהילתית למול הוועד המקומי, האחרון מבהינה מוניציפלית על היישוב. קיומם קשיים משפטיים בסוגיה זו אשר יש לפתורם מול משרד הפנים, כשהמטרה היא לאפשר גם להישובים קבועים שאינם חברי קיבוץ להשתלב בפעילות הציבורית ולזכות בגישה למוסדות ולשירותים המוניציפליים – כולל זכות הצבעה לוועד היישוב וייצוג בו. מעבר לכך, יש להסדיר סטטוטורית את חובת החברות באגודה להתיישבות הקהילתית של שני סוגי האוכלוסייה. במישור אחר, מעניין לציין כי יכולה להיות בעיה בנוגע לבעלות על השטחים המוניציפליים שהם של הקיבוץ, אך אינם חסרי זיקה לאוכלוסייה הקבועה של ההרחבה הקהילתית. בעיה זו נפתרת באמצעות השכרת השטחים על ידי הקיבוץ לאגודה המוניציפלית.

נושא נוסף אשר יכול להיות אקוטי בסוגיית ההרחבות הקהילתיות הוא ההבדלים ברמת השירותים המוניציפליים והתשתיות בין שני חלקי היישוב. ההרחבה הינה שכונה חדשה אשר נבנתה מלכתחילה מתוך תכנון עדכני כדי "למשיך" תושבים. לכן, רמת התשתיות גבוהה יותר לעתים מאשר בחלק המאוכלס בחברי קיבוץ. אפשר להניח שהכנסות מצד חברי הקיבוץ לקבל הבדלים אלה איננה מובנת מאליה לאורך זמן. פירוש הדבר כי משימה חשובה של קיבוץ המקיים הרחבה קהילתית היא לתכנן גם שדרוג של התשתיות שהוא מספק לחבריו, על מנת ליצור בסיס מאוזן לשיתוף פעולה בין שתי האוכלוסיות. הדברים מתקשרים לתמונה שנתקבלה על ידי מחקר שנערך לאחרונה ביד טכניקון ואשר הוצג בפני הוועדה על ידי ד"ר מנחם טופל. מחקר זה ביקש לבחון את ההשלכות ההברתיות של ההרחבות בקיבוצים. נמצאו שתי גישות בסיסיות בקיבוצים לנושא הקמת הרחבות. הראשונה מבקשת להרחיק אותה עד כמה שאפשר מתחום ריכוז אוכלוסיית החברים, ולהפנות אותה לשירותים המסופקים על ידי המועצה האזורית, והשנייה לשלב עד כמה שניתן את השכונה החדשה בתוך היישוב, ולקשור אותה למערך השירותים שלו. רק במקרה האחרון נוטה אוכלוסיית השכונה החדשה להשתלב במרקם החיים ההברתיים של הקיבוץ. לאור זאת ביקשו חלק מחברי הוועדה להביע את החשש כי הרחבה קהילתית מהה, ושמירה על מרקם ואופי החיים בקיבוץ מאידך, אינן מטרות שעולות בקנה אחד, וכי יש בסימביוזה הדמוגרפית כדי להמס את ייחודם של החיים הקיבוציים. בפועל, השגות אלו מחייבות את מתכנני ההרחבות הקהילתיות לשקוד על הגדרת קווים זהירים שיאפשרו להגיע להישגים, עד כמה שניתן, בשני המישורים – לעודד את החיזוק הדמוגרפי ולשמור על חי קיבוץ ייחודיים.

ז. סכסכים בקיבוץ ויישובים

תהליכי השינוי, יש להדגיש, אינם נתפסים כתופעה מבורכת על ידי הכל, אפילו לא בקיבוצים ששם אומצו ברוב גורף. ליועדה הגיעו פניות שונות מהציבור, המעידות על קיום תחושות קיפוח בקרב מספר חברי קיבוץ על רקע תהליכי השינוי בקיבוציהם וההתייחסות של מוסדות הקיבוץ לזכויותיהם. כמו כן, הועלו טענות בדבר, ההלטות לא צודקות המושפעות על ידי קבוצות לחץ למיניהן בקיבוץ. בחלק מהפניות אף הועלו טענות בדבר העדר היכולת להילחם בקיבוץ באמצעים משפטיים, בין מפני שהקיבוץ הערים קשיים על האפשרות הזאת, או בין בהעדר יכולת כלכלית לייצוג משפטי הולם. זאת כאשר הקיבוץ עצמו מבטן מכספי הכלל עורכי דין נגד תביעות חברי קיבוץ. כל אלה אינם הדשים לשעצמם, אולם תהליכי השינוי המתבצעים בקיבוצים בעת הזאת, הוד קביעת דפוסים כגון חלוקת שכר דיפרנציאלי וחלוקת נכסים, היום קרקע פוריה במונח להגברת מוקדי היסודים בין החבר לקיבוץ. לפי המצב המשפטי הנוכחי, כפי שהוצג בפני הוועדה, אם נקבעה תוראה מפורשת בתקנון הקיבוץ, עומדת בפני החבר

(הקיבוץ), בהירה באחת מבין האפשרויות הבאות ליישוב סכסוכים: (1) בוררות אצל בורר המתמנה על ידי רשם האגודות השיתופיות וערעור בפניו; (2) בוררות במוסד לפישור וגישור בתנועה הקיבוצית וערעור לבית המשפט בעילות לאכיפת או ביטול פסק בוררות. אולם דפוסים אלה זמינים רק בקיבוצים שתקנונם מסדיר את נושא יישוב סכסוכים – שהם כ- 20% מהקיבוצים. בשאר הקיבוצים, ניתן לפנות להליך של בוררות רק בהסכמת שני הצדדים. המידע שהגיע לוועדה אינו מאושש כי הסדרים אלה מספקים. צוין בפני הוועדה כי מרבית התיקים בבוררות נגמרים בפשרות כאשר בבוררות אצל רשם האגודות השיתופיות מיוצג רק הקיבוץ על ידי עורך דין. מאידך, בבוררות במוסדות התנועה – אין ייצוג משפטי כלל לאף אחד מן הצדדים.

במצב עניינים מעורפל זה מצאה הוועדה לנכון לסכם את דעתה במספר המלצות. היא ממליצה בעיקר על הקמת מנגנונים של יישוב סכסוכים הוגן ושוויוני. מנגנונים אלה יבטיחו כי הקיבוץ לא יערים קשים על בירור סכסוכו של חבר הקיבוץ מול הקיבוץ, וכי חבר הקיבוץ לא יופלה כלפי הקיבוץ מבחינת ייצוגו המשפטי.

ה. תופעה יוצאת דופן: קיבוץ עירוני

השומת הלב של הוועדה הופנתה גם לתופעה חדשה יחסית מבחינת צורות החיים הקיבוציות – "הקיבוץ העירוני". תופעה זו מתייחסת כיום ל- 5 קבוצות בעלות אורח חיים יציב ירציף ולעוד כ- 40 קבוצות בעלות אופי, ארעי יותר המכונות בפי חבריהן "קומונות". תופעה זו – המוערכת בצורה חיובית מאוד על ידי חברי הוועדה – מתבטאת בקיומה של קבוצת פרטים ומשפחות המנהלת אורח חיים שיתופי בתוך עיר, ותוך מעורבות חברתית בקרב תושבי העיר. הוועדה רואה עניין בגיבוש סיווג מיוחד לקיבוץ העירוני המכיר בייחודו ומעורבותו החברתית. סיווג זה יתווסף לשני הסיווגים – "קיבוץ שיתופי" ו"קיבוץ מתחדש", עליהם המליצה הוועדה.

בדיון של הוועדה הייתה התייחסות רק לאותן חמש קבוצות המזוהות עצמן כ"קיבוצים עירוניים". על פי דיווחים מכלי ראשון, קיבוצים עירוניים מצויים בערי פריפריה בעיקר (שדרות, בית שמש ועוד) וחבריהם רואים את יעדם במעורבות בקרב תושבי העיר – בעיקר בתחומי החינוך. מבחינת הסיווג המשפטי הפורמלי, סיווג רשם האגודות השיתופיות את הקיבוץ העירוני כקיבוץ, בעקבות ההכרה לה הוא זוכה מטעם התנועות הקיבוציות, למרות שלא מתקיימים בו היסודות של "יישוב נפרד" ו"אגודה להתיישבות". ד"ר אהוד מנור מהקיבוץ העירוני המיון, שהיה אחד מהקיבוצים העירוניים הראשונים (יחד עם קיבוץ מגוון), הציג בפני הוועדה את תכניתו והבעיות שבה, נתקל תמוז לכל אורך דרכו. הקבוצה נוסדה ב- 1987 ונרשמה כאגודה שיתופית. בתחילה חשה הקבוצה עוינות מצד התנועה הקיבוצית, אך לאחרונה שונה היחס, וכיום נעזרים חברי הקיבוץ העירוני בשירותיה. הקבוצה עיצבה בינתיים לעצמה את דרכי חייה, כאשר הרכוש משותף לחברי הקבוצה, והמשכורות שהם מרוויחים בעבודתם בעיר מועברות לקופה משותפת. הבעיה המהותית ביותר שבה נתקלה הקבוצה הייתה רכישת הדירות בעיר, כאשר לא יכלו לזכות, במגזר עירוני, במשכנתא משותפת לכלל הקבוצה, כמתחייב מהגדרתה העצמית כקיבוץ. לעניין זה, מצאו חברי הקבוצה נוסחה לפיה נלקחו משכנתאות לחזיר על ידי החברים באופן אינדיבידואלי, אך הם עצמם מהגדרתם בדירות שונות מאלה הרשומות על שמם. כך יכלו חברי הקבוצה לארגן את חייהם הקולקטיביים לפי הצרכים. בנוסף להשתתפות לתנועה הקיבוצית, מקיימים הקיבוצים העירוניים גם קשר לא פורמלי בינם לבין עצמם על מנת לחזק בבעיות משותפות.

באופן דומה לאמור לגבי שני הסיווגים החדשים האחרים עליהם ממליצה הוועדה - קיבוץ שיתופי וקיבוץ מתחדש, ייכלל גם הקיבוץ העירוני בהוראה האופרטיבית לפיה מקום שהרשם סיווג אגודה שיתופית כ"קיבוץ עירוני" יראו אותה כקיבוץ, מקום שהדבר מתאים בנסיבות העניין (בכפוף לסיווגים האמורים לעניין זה לגבי קיבוץ שיתופי וקיבוץ מתחדש). יחד עם זאת, יצוין לעניין מינהל מקרקעי ישראל, כי מטבע הדברים, התייחסותו לקיבוץ העירוני, המהווה חלק מיישוב עירוני, תהיה שונה מהתייחסותו ליישוב הקלאי.

ט. נושאים להמשך טיפול

לוועדה הוקצבו ששה הודשים לעבודתה. הוועדה נדרשה לפרק זמן ארוך יותר. ואולם, גם בפרק זמן זה לא עלה בידה, מפאת מורכבות הנושאים ומנדט הוועדה, למפל בכל הסוגיות העולות בנושא הקיבוצים. עם זאת, בנושאים מסוימים שעלו בוועדה רואה הוועדה לגבן להמליץ כי אלו יטופלו בהמשך – ראה סיכום המלצות 11 ו-12. אולם נושא אחד מהייב תשומת לב מיוחדת ודחופה למדי דווקא כעת, עם ראשית מלאכת הסיווג הצפויה עם פרום דו"ח זה, והוא הטיפול באותם קיבוצים המבקשים לפרוש בכלל מהתנועה הקיבוצית ולהיות ליישובים מסוגים אחרים (כפר שיתופי, ישוב קהילתי או מושב). כפי שעולה מדו"ח הוועדה, מצבם הקשה של קיבוצים רבים לא יאפשר לחלקם להמשיך ולהתקיים כקיבוצים. לכן על המוסדות המתאימים, בתנאים נאותים, לאפשר את המעבר לצורות חיים אחרות. מעבר זה, עשוי להביא לפתרון הוגן וראוי למצוקת חברי הקיבוצים, ובכלל זה אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים, תוך הבטחת האינטרס של המדינה בקיום, ההתיישבות היהודית בתחומי מדינת ישראל, החוקה וצמיחתה.

3. התפתחות ופרספקטיבות

השינויים מרחיקי הלכת שהקיבוץ מעיד עליהם מאז מחצית שנות השמונים, ואשר עליהם נתנה הוועדה את הדעת בהמלצותיה, לא צמחו יש מאין. כמו בתקופת לידתו של הקיבוץ, לפני כמעט מאה שנה, גם היום מוסבר העידון החדש בהתפתחותו כמפגש של נסיבות חומריות ופוליטיות מזה, ושל תפיסות ושאיופות של פרטים וקבוצות מזה. לקראת סיום דו"ח זה, מן הראוי למקם את השאלות הנקבות שהוא עוסק בהן ברקע הרחב יותר של ההתפתחות בשנים האחרונות. ההתבוננות רחבת היריעה תאפשר לעמוד גם על פשר התופעות שנידונו לעתיד הקיבוץ, ומקן הפרספקטיבות שהן מציבות בפניו. לפיכך, דיון זה יתחלק להתוודות למשבר השינויים, על נסיבותיו המיוחדות, שהחל מאמצע שנות השמונים (א), הנתונים הכלכליים והדמוגרפיים המאפיינים כיום את המגזר הקיבוצי (ב), מסלולי שינוי במגזר הקיבוצי (ג), המציאות הציבורית והמשפטית שבה מצוי הקיבוץ (ד), ולבסוף כאמור, הפרספקטיבות שבפני הקיבוצים בעידן זה של שינויים (ה).

א. משבר השינויים

המשבר הכלכלי שפרץ בארץ באמצע שנות השמונים גרם בקיבוצים רבים להידרדרות פתאומית ובלתי צפויה, כאשר החוב שלהם לבנקים ולגושים אחרים גדל מאד בתוך זמן קצר ביותר. בעקבות זאת, קיבוצים נדרשו לעמוד בהסדר פרטני מול הבנקים, בוטלו הערבויות ההדדיות בין הקיבוצים, והתנועות לא יכלו עוד לעסוק בפעילות כלכלית - מה שגם החליש את סמכותן ותפקודן. על רקע זה חלה גם התדרדרות הדרגתית במצב הדמוגרפי, עם עזיבת רבים מבין בני ובנות הקיבוץ. כל אלה פגעו קשות במעמד הקיבוץ בחברה ובכוח המשיכה שלו בקרב בוגרי תנועות הנוער והאוכלוסייה הישראלית בכלל. במסגרת מה שייקרא "הסדר הקיבוצים", התייחסו המוסדות הממלכתיים אל כל קיבוץ בפני עצמו, ללא העטיפה המגנה של התנועות (אף כי הללו עשו מאמצים רבים למטה גורמי הכוונה וסיוע). ההסדר היה כרוך במחיקת חלק מחובות הקיבוצים, אך תכליתו היתה להבריא את המגזר הקיבוצי ולהביאו למסלול של צמיחה. שותפים היו לא רק הבנקים, אלא גם הממשלה. זו הייתה החלטה מדינית שמקורה במדיניות שאותה קבעה הממשלה. משבר מקיף זה גרם בקיבוצים רבים לתחושה ש"יש לשנות דברים". גורם שהאיץ תחושה זו הוא שבחלק מהקיבוצים לא הועיל ההסדר, והברים רבים הרגישו כי מחיקת חובות לא תוכל לחלץ את משקיהם מהמצב הקשה בו היו נתונים. עם זאת, לא כל הקיבוצים נקלעו למשבר כה חריף, וכן לא כל קיבוץ ביקש להחלל שינויים מרחיקי לכת באותה המידה כדי להתמודד עם קשייו. יש קיבוצים שצלחו את המשבר הכלכלי בשלום, תוך שהם דבקים במודלים ובהסדרים קיימים, ופונים למוטיבציה של החברים להזרתם למשימות הקולקטיביות ביותר שאת.

אולם בקיבוצים רבים - שהפכו עד מהרה לרוב מכריע בתנועה, המודעות התריפה לכך שאחרי יותר מתשעים שנה מאז הוקמה הקבוצה הראשונה, עדיין עומדים קיבוצים רבים בפני בעיות קיום אקוטיות, עוררה רבים להציע צעדים חדשים, שהיו בחזקת "שחיסת פרות מדינות". בין המקרים הראשונים של שינויים מרחיקי לכת בקיבוצים היה מקרה בית אורן (באמצע שנות השמונים) אשר ריכז את תשומת הלב של הברים והברות בכל קיבוץ הארץ. המשבר שפקד קיבוץ זה עם עזיבה של מספר גדול של הברים - בעיקר מסיבות בטיחות ומקרים הצעירים, גרם לכך שהקיבוץ כמעט ונכחד מכל ויטביו, יעמה תוך זמן קצר על סף פירוק ופוגז. באותה עת עמדה התנועה הסדר אותם

ובלתי מסוגלת להשיט עזרה ממשית. בנסיבות אלה, הסכים התק"ם לכך שקבוצה של משפחות צעירות הצטרף לקיבוץ והנהיג הסדרים חדשים כראות עיניה. מקצת מהחברים הוותיקים החליטו להצטרף לקבוצה החדשה – אחרים העדיפו לעזוב לעיר, לקיבוצים אחרים או אף לפרוש לבתי אבות. הודית להתליך זה – כואב ככל שהיה, שרד קיבוץ בית אורן, והפרשה הייתה לסמל של תפנית ברחבי התנועה בקרב קיבוצים רבים. התפנית הייתה בכך שתנועת התק"ם הסכימה, בפעם הראשונה ולמען שמירה על קיומו של יישוב קיבוצי לכך שחברים יקבלו מנדט לחולל שנויים עקרוניים במודל הקיבוצי המקובל. הייתה כאן מעין לגיטימציה כלל-תנועתית לפלורליזם אשר עודד רבים אחרים להעלות תביעות משלהם לשינויים מרחיקי לכת.

ואמנם, על רקע הקשיים הכלכליים וכן ההשגות האידיאולוגיות אשר נשמעו כעת בקול רם ובלשון ברורה החלו לצוץ בקיבוצים נוספים אין ספור הצעות לשינוי שנגעו בכל שטחי החיים. דומה היה כי מתקיימת תחרות בין המציעים על תואר ה"מהפכני". בעשרות קיבוצים התקיימו אספות רבות של חברי היישוב, הוקמו ועדות "לשינוי", וגובשו דפוסים אשר החלו להיות מיושמים. ככלל, אף כי כל אחד היה ער למה שהתרחש בקיבוצים אחרים, בקשו לרוב חברי כל קיבוץ וקיבוץ לעסוק בתהליכי השינוי ללא התערבות התנועה או כל גורם מפקח אחר.

אפשר לברור את שלל השינויים שהתרחשו על פי מספר קווי היכר מרכזיים. קו היכר אחד מתייחס לשינויים במערכת הניהולית-משקית. המודל שהיה מקובל עד עתה, של צוותי עובדים לענפים שונים בפיקוד מרכז ענף ובפיקוח כללי של מרכז המשק, מוחלף במקרים רבים במודל מזרזב והיררכי יותר המוגדר על פי תפקודים פונקציונליים. הנטייה (האופיינית במיוחד למפעלי התעשייה שהם כעת ענפי הקיבוץ העיקריים במקרים רבים) היא להעמיד בראש המערכות אנשי ניהול מקצועיים – חברי קיבוץ או שכירים, המונחים על ידי מועצות מנהלים. הענפים למיניהם, ובמיוחד המפעלים, מופרדים ניהולית וכלכלית ממוסדות הקהילה. הרחבת העיקרון, הטמון בכיוון זה של שינוי, הוא הפיכת כל תחום, או כמעט כל תחום, של פעילות, למרכז ריכוזי, על ידי ייעול פנימי ויצירת שוק לקוחות. פנים-קיבוצי וחוץ-קיבוצי. מתוך פרספקטיבה זו, במקרים מסוימים אף הנהיגו קיבוצים את העיקרון של חלוקת מניות המתייחסות לנכסי ייצור שונים, לחברי הקיבוץ ("שיוך אמצעי ייצור").

קו היכר נוסף של שינויים קשור לניהול הזירה הציבורית. כאשר האסיפה הכללית, שהייתה מוסד אופייני וייחודי לקיבוץ, הולכת ומאבדת את משקלה לטובת "מועצת קיבוץ" ייצוגית ומצומצמת. כן בקיבוצים רבים, ועדות הקיבוץ השונות נבנו מחדש תוך הדגשת אפיקיהן המקצועיים והספציפיים – בניגוד להגדרות קודמות שהדגישו את תפקידן הכלל-חברתי. במקביל, הולך ומתרחב תחום החיים הפרטיים והמשפחתיים. נושאים רבים שהיו בפיקוח ישיר של מוסדות הקולקטיב מועברים לאהריות האינדיבידואלית, ובתחומים שונים נעשית פעולה מיסוד בתקנון המגדירה את זכויות החבר וחובותיו, ומרחיבה בצורה זו את האוטונומיה של הפרט והמשפחה כלפי הגופים הקולקטיביים. כך, תקציבים ציבוריים עוברים להקצוב אישי. בהמשך לכך, קיבוצים רבים מבקשים להנהיג זכויות קניין לחברים ולשיוך להם את הירושתיהם (מה שקרוי בפיהם "שיוך הירושה"). כמו כן, ישנם גם קיבוצים שמנהלים "שיוך אמצעי ייצור" לחבריהם ופירושו, כמו בעניין שיוך הירושה, הרחבת זכויות הקניין של חברי הקיבוץ מתוך נכסי הקולקטיב – כלומר החכמה בזכות החבר להיות בעל הכיש פרטי.

כמו כן, בקיבוצים לא מעטים הוחלט להטיל את האחריות להתפרנסות על החבר, ולהנהיג הסדר לפיו חברים מקבלים מהקיבוץ תקציב אשר משקף את ההערכה ל"תרומתו" לקולקטיב – מה שהיה מקובל כבר לכנות "שכר דיפרנציאלי". דפוס זה פירושו כי שכרו של מי שעובד ומקבל שכר בהוץ מגיע קודם כל לקופת הקיבוץ, כפי שמגיעות אליה כל ההכנסות של הקיבוץ וחבריו, ומחלוקת מקבל כל חבר על פי נורמה שנקבעה מראש, אשר מביאה בחשבון את העמדה והתפקיד בעבודה ולעתים גם התפוקה – מידת התרומה של עיסוק החבר – מזה, וקריטריונים שיוכיים אישיים, כגון: גיל וותק מזה. הפערים בין השכר הקיבוצי של החברים יכול להגיע מ-1 ל-4 או 5, ואין כאן "כלל ברזל" החוסם את הקיבוץ בפני אפשרות לקבוע פערים גדולים יותר. מכל מקום, במציאות חדשה זו השלימו גם חלק גדול מהקיבוצים עם זכות החבר להשתמש ללא הגבלות נורמטיביות בכספים שמקורם ברכוש אישי או משפחתי שמקורו מחוץ לקיבוץ.

קטגוריה אחרת של שינויים מתייחסת לנישוא יחסי הקיבוץ וסביבתו החיצונית. בקיבוץ של שנות השישים או השבעים – וכל שכן בשנים קודמות – היה ברור לכל שהקיבוץ מהווה מסגרת חיים שונה מאוד מסביבתו הלא-קיבוצית. בכך הייתה מוצדקת העובדה שהקיבוצים, במישור התנועתי והאזרחי, מטפחים מוסדות על-ישוביים שהם ביטוי לייחודם החברתי והתרבותי – מבתי ספר ומוסדות חינוך אחרים ועד למסגרות לפעילות כלכלית רחבה או לחברות בניה. כיום, והדבר נכון מאז שנות השמונים, ניכרת נטייה ל"הורדת גדרות" בין הקיבוץ לסביבתו הלא-קיבוצית. אנו עדים להתבטלות מוסדות קיבוציים ייחודיים לטובת הזדקקות למסגרות לא קיבוציות: קיבוצים לא נרתעים למשל לשלוח את ילדיהם לבתי ספר לא-קיבוציים או לפתוח מסגרות קיבוציות ללקהות לא-קיבוציים – מבתי ילדים וחדרי אוכל ועד להצעות למגורים לתושבים שאינם חברים.

יש שוב להדגיש כעת שלא כל שינוי שאומץ על ידי קיבוץ זה או אחר הינו בעל משמעות שווה. יש אפשרות לראות חלק מהשינויים כשינויי התוועלות אשר פוגעים בצורה מוגבלת, אם בכלל, בקווי היסוד של הקיבוץ ה"קלאסי" (כגון: חיזוק סמכויות מרכזי ענפי העבודה השונים, מינוי מועצת דירקטורים למפעלי תעשייה או העסקת אנשים מבחוץ בתפקידים בכירים בתעשייה או אף בניהול הקהילה). אין להקל ראש בחידוש שבהנהגת דפוסים מעין אלה ביחס למצב העניינים בעבר, אולם גם קשה לתארם כ"שהיטת פרות קדושות". והראיה לכך היא שגם קיבוצים המבקשים להבליט את דבקתם בערכים שיתופיים עשויים לאמצם קיבוצים אלה – כ-25% מהקיבוצים – בקשו ליצור הבחנה בין מה שהם רואים כשינויים "בתוך המסגרת הקיבוצית" לבין שינויים של "המסגרת" – ואלה הקיבוצים המכנים עצמם "קיבוצים שיתופיים". ככלל, קיבוצים אלה אינם דוחים שינויים, אלא את אלה שהם תופסים כחורגים מהסודות האידיאולוגיים של הקיבוץ, כפי שהתמסדו בשנות התמישים והשישים של המאה שעברה.

לעומת זאת, מה שמכונה כעת "קיבוץ מתחדש" הוא קיבוץ שיכול להיות שונה מאוד בהסדריו הפנימיים מקיבוץ מתחדש אחר. המשותף לכולם הוא שנונתו חלק מהעקרונות המרכזיים של הקיבוץ הקלאסי, כגון: שמירה על ניהול קולקטיבי של המשק, על שליטה קולקטיבית על משאבי ייצור, על שיווק בתחום החלוקה, על מהחם תרבותי וחברתי מהסביבה הלא-קיבוצית ועוד. קיבוצים מהחדשים מסוימים נוטים להדגיש יותר שינויים מהחלוקה לבת בתחום הניהול המשותף, אחרים בהרחבת האוטונומיה של הפרט והמשפחה ועוד, אחרים בפנייתם אל הסביבה החיצונית. קיבוצים רבים מאמצים שינויים בכל שלישית הפנימית, אך על פי "מינון שונה" ביחס לכל כיוון וכיוונית.

זו המציאות המורכבת שבה נדרשה הוועדה להעמיק בשאלת ההתנהגות של הקיבוץ בעת הזאת. בעוד שנקודת הייחוס של התהליך ההשתנות של הקיבוץ והיפרדותם של חלק גדול של הקיבוצים מההגם ה"קלאסי" בנורה – בנורה פחות הנקודה אליה הם חוזרים היכן ייעצרו, אם ייעצרו.

ב. נתונים כלליים, כלכליים ודמוגרפיים

כדי לבחון את השאלה הבסיסית "מהו קיבוץ?" היום, נדרשה הוועדה ללמוד על המציאות הקיימת ברחבי התנועה הקיבוצית. מהנתונים שהוצגו בפני הוועדה עולה כי מצבם הכלכלי של מרבית הקיבוצים קשה ביותר. כ- 60% מהקיבוצים הינם חדלי פירעון למעשה. עד היום נמחקו במסגרת הסדרי הקיבוצים כ- 15 מיליארד ש"ח, אך נשאר חוב של כ- 40 מיליון ש"ח בממוצע לקיבוץ. גם לאחר מחיקת החובות כ- 80% מהקיבוצים אינם יכולים לעמוד בנטל החזר החובות הנובע מהסדר הקיבוצים, וכרבע מיישובי הפריפריה מתמודדים מבחינה זו עם מצב קשה במיוחד⁶. יתרה מכך, בחלק מן הקיבוצים הקשיים הכלכליים מתבטאים בהפסד תפעולי שוטף, גם כאשר מנטרלים את הוצאות המימון. הלוח להלן ממחיש את מצבם הכלכלי של הקיבוצים ואת החובות הכספיים שלהם⁷:

לוח 1. אימזן למצבת התחייבויות חבר בגיל העבודה, הקיבוץ הממוצע לשנת 2000 (ש)				
מיקום הקיבוצים	חוב לחבר עובד	משך שנות החזר חוב*	משך שנות החזר חוב**	N
פריפריה	282,362	17	4.2	80
מרכז	279,221	19	4.3	56
כללי	280,991	17.8	4.27	136

* בהנחה של שימוש ב- 35% הכנסה; יש לשייב לב כי החבר הממוצע הוא בן כ- 50. כדי לעמוד בהחזר החובות, נדרשת הפרשה של 35% הכנסה במשך יותר שנים מאשר נותרו לו לעבוד.
 ** בהנחה של שימוש ב- 100% הכנסה.

בנוסף לחובות ולהפסדים התפעוליים, הוצגו בפני הוועדה נתונים לפיהם פוטנציאל החוב המצרפי לחברים בתנועה הקיבוצית (בין היתר, עבור דמי עזיבה וגמלה) הוא מעל ל- 20 מיליארד ש"ח. דירות המגורים אב יועברו לבעלות החברים וקרנות פנסיה אישיות, מורידות את החוב המצרפי לחברים לסך של כ- 7 מיליארד ש"ח (בהערכה).

בניתוח מצבם הכלכלי הקשה של הקיבוצים, הצביעו בפני הוועדה על מספר גורמים עיקריים:

1. ירידה ברווחיות החקלאות ובמספר המועסקים בה, תוך מעבר ממשק מתוכנן ומשטר מכסות למשק חירויות;
2. ירידה מתמשכת ברווחיות התעשייה המסורתית;
3. העדר התייעלות וצמצום תרומת החבר בעבודה;
4. הגדלת הפער בין הפריפריה למרכז במונחי שכר, העסקה ובטיחות, כאשר מרבית הקיבוצים שוכנים בפריפריה.

המצב הדמוגרפי של המגזר הקיבוצי מתאפיין גם הוא בקשיים חמורים. הגיל הממוצע בקיבוצים עולה מדי שנה – הממוצע ב- 2003 הינו גיל 53. כמו כן, מספר הלידות בקיבוצים פוחת מדי שנה יחד עם גידול מספר הצעירים – במיוחד בקרב בני ובנות הקיבוץ (ראו לוחות 2 ו- 3).

⁶ יציגו כי כ- 205 קיבוצים מתו 268 קיבוצים ממוקמים בפריפריה.

⁷ לוחות 1 ו- 2 היום הם המצגת של פרופ' דני פירון, יו"ר המטה להסדר הקיבוצים, שהוצגה בפני הוועדה ביום 2.8.02.

לוח 2. אוכלוסיית הקיבוצים לשנת 2000 לפי מחוזות								
	צפון	חיפה	מרכז	תל אביב	ירושלים	הדרום	הגדה/עזה	סה"כ
קיבוצים	130	23	32	1	8	65	9	268
אוכלוסייה	56,900	11,500	18,100	300	3,200	23,400	1,900	115,300
ממוצע	438	500	566	300	400	360	211	430

לוח 3: אוכלוסיית הקיבוצים במשך השנים*		
שנה	אוכלוסייה קיבוצית	
1952	69,089	
1983	115,500	
1987	127,000	
1991	129,300	
1997	116,500	
2000	115,300	

*לפי אברהם פורון, התנועה הקיבוצית – מידע ומספרים 2002, יד מנזקין, ע' 13

נספח ג' מציג נתונים גיאוגרפיים ודמוגרפיים נוספים אשר תומכים כולב באותה מסקנה, והיא שמצבו של המגזר הקיבוצי בכלל נתון לקשיים המורים – אף כי קיבוצים מסוימים מסוגלים יותר מאחרים להתמודד עם קשייהם. קושי זה גורם לכך שקיבוצים רבים ביקשו למצוא מודלים חדשים שיובילו להבראה ואף לחיזוק ממש. אולם לא כל הקיבוצים אמצו תפיסה זו ובאותה המידה.

ג. מסלולי שינוי

התמונה שצוירה לעיל בוודאי שאינה ממצה את מכלול הנסיבות שמסבירות מדוע חברים רבים בתנועה הקיבוצית ביקשו להחליף שינויים בדפוסי החיים שלהם. אולם יש בהכרח כדי לשפוך אור על תהליך השינויים שהתרחש במרבית הקיבוצים. תהליך זה הועלה בפני הוועדה, בכתב ובעל פה, באמצעות הצגת מודלים שונים של שינויים בקיבוצים. כאן נסתפל בהצגה מקוצרת של מספר מודלים, כדי להשתכנע ברב-הגויות המאפיינת את המציאות הקיבוצית של היום. את הדוגמאות הללו ניתן לחלק לשלוש קטגוריות רחבות על יסוד העיקרון של "קירבה יחסית": (א) הקטגוריה הראשונה מאגדת את הקיבוצים השיתופיים הדבקים עד היום בעקרונות שהיו מקובלים על הכל עד לפני שנים-שלושה עשורים; (ב) בקטגוריה השנייה נמצאים קיבוצים המייצגים תפניות ממשיות באותה החיים הקיבוצי, היכולות לכלול שכר דיפרנציאלי ושיוך חרות למשפחות האינדיבידואליות; (ג) בקטגוריה השלישית אנו מוצאים מודלים שבהם ההתרחקות מעקרונות היסוד מתגמשת. עד כדי שיוך נכסי ייצור לחברים. בכל אלה מתקטגוריות נמצא גוון בפני עצמו, ובמיוחד השפיע על השינוי בין קיבוצים המירה שבת הם מבקשים לערוך בתוך "גדר הקיבוץ" אוכלוסייה היציבה ("הקרבן הקולקטיבי") או "מושבים שאינם חברי קיבוץ"). אולם עם כל

מגבלותיה, קטגוריה זו יש בה כדי להאיר את מרחב השונות הקיימת במגזר הקיבוצי של היום. כן, מתוך דיווחים ורצון למנוע אי נוחות לחברי קיבוץ כלשהו על ידי הצגתו הסכמית כאן, סומל כל קיבוץ על מנת לשמור על אלמוניותו.

(1) קיבוצים אשר לא הנחיגו שינויים

(א) בקיבוץ אלף-אחד לא בוצעו שינויים מבניים מרחיקי לכת מהסוג שתואר לעיל (שכר דיפרנציאלי, שיוך דירות או שיוך אמצעי ייצור). לעומת זאת, ביצעה התייעלות ללא הפרטת שירותים וכן צמצום הוצאות. במסגרת ההתייעלות, הושם דגש על המבנה הארגוני של ההנהלה וטיפול בכוח אדם. יש כיום משקל רב יותר לעובדי חוץ מאשר בעבר הן מבחינת מספרם והן מבחינת רמת ההשתכרות שלהם. המזכירות היא נקודת המפגש בין הצד הכלכלי והצד החברתי - בין עסק וקהילה. נעשה ניסיון שלא להפריד בין עסק לקהילה, אלא בין תהליכי ייצור - מפעלים, מכבסה, רפת ועוד - לבין שירותים - חדר אוכל, מערכת חינוך (שכוללת רק את ילדי הקיבוץ), מערכת בריאות ועוד. כנראה כתוצאה מהאמור שופר מצבו הכלכלי של הקיבוץ בצורה משמעותית כאשר מבחינה דמוגרפית כ- 38% מבני המשק חוזרים להתגורר בו לאורך השנים.

(ב) קיבוץ אלף-שתיים מסר בכתב לוועדה שגם הוא נמנע מלבצע שינויים מבניים מרחיקי לכת ומתרכז, במקום זאת, בהגדלת אוכלוסיית החברים שלו, הגדלת השתתפות החברים בכוח העבודה, העצמת הניהול העסקי של כל הענפים כולל ענפי השירות לקיבוץ, תוך חיזוק המסגרות שנמצאו מהפקדות כראוי - חינוך, תרבות וכו'.

(ג) קיבוץ אלף-שלוש לא ביצע כל שינוי באורחות חייו השיתופיים. החיים ממשיכים להתנהל כבעבר, וחברי הקיבוץ אינם מרגישים כל שינוי בחיי היום יום. השינוי החשוב היחיד שהונהג בקיבוץ זה הוא בטיפול בנכסי הקיבוץ במקרה של פירוק הקיבוץ. על פי ההסדר שהתקבל בקיבוץ, במקרה זה ייעברו נכסי הקיבוץ לתאגיד של החברים, וחכיות החברים בתאגיד זה ייקבעו בעיקר על פי מרכיב הוותק.

(2) קיבוצים אשר הנחיגו שכר דיפרנציאלי ושיוך דירות

(א) לעומת הדוגמאות הקודמות, קיבוץ בית-אחת עמד בפני לחץ חזק מאוד מצד חבריו להנחיג שינויים משמעותיים יותר. הלחץ בא בעיקר משכבת גילאי הביניים (להבדיל משכבת הוותיקים ושכבת הצעירים) בעקבות מצבו הכלכלי הקשה של הקיבוץ ודרישות הנושים. ההחלטה על השינויים עברה ברוב של יותר מ- 80% באסיפת הקיבוץ. בעקבות השינויים החלה התייעלות משמעותית בענפי הקיבוץ ובמפעל, כאשר חברי קיבוץ רבים הועברו למקומות עבודה חדשים או יצאו לעבוד בחוץ. מוסר העבודה ורמת השירות השתפרו בצורה משמעותית, ונמדד גידול חד בהכנסות מעבודה. בלב השינויים בקיבוץ הייתה הנגה שכר דיפרנציאלי בפערים של עד 1:3 בין חבר לחבר, וכל חבר מנהל את ענייניו הכלכליים בדרך שהוא מוצא לנכון, לרבות בדרך של הקמת עסק עצמאי. כמו כן, מרבית השירותים בקיבוץ הופרטו, למעט חדר האוכל שפתוח מדי יום לארוחת צהריים וכן לארוחת ערב בימי שישי. החברים משלמים מכיסם את עלות הארוחות וכן תוספת של 10 ש"ח לחודש על מנת לשמור על חדר האוכל פתוח.

זאת ועוד, בקהילה הונהגו שני סוגי מיסים: האחד, מס בצורה של סכום קבוע לזימון כל של שירותים שהוחלט להפעילם בצורה משותפת. סגנון מרפאת השנים מס פרמסטיבי שנועד למנוע הקצים שיבטיח. היום הוגן לכל. תקציב זה מהווה מנגנון להשלמת הכנסת החברים שהכנסתם אינה מאפשרת ליום משפחה. בהתאם הזכאות שנקבעה בהקצו

מובטלים (היו שניים בקיבוץ בעת שהמודל הוחל לזעזעה) מקבלים מהקהילה תקציב בגובה המי אבטלה אשר ממומן על ידי החברים. כמו כן פועלת גם קרן לעזרה הדדית באופן עצמאי ממסדות הקיבוץ, אשר מעניקה עזרה מיידית במקרים יוצאי דופן – כגון הוצאות רפואיות או משפטיות. בנוסף לכל אלה, קיבוץ גם החליט על הרחבה קהילתית הנמצאת בשלב התכנון וההקמה. הקיבוץ מתכנן גם להתחיל בקרוב בהליך של שיוך דירות על מנת להגדיל את הביטחון האישי של החבר ולעודד בני קיבוץ לשוב ולהתיישב במקום. יצוין כי לקיבוץ גירעון אקטוארי גדול מאוד מבחינת הפנסיה לחברים, שהחלה להיצבר רק לאחרונה.

(ב) בקיבוץ בית-שתיים נבעו השינויים ממחלוקות חברתיות וכן מקשיים כלכליים. יוזמי השינויים זכו כאן לתמיכה של כ- 90% מכלל החברים. עם זאת, בתחילת דרכו של ההליך התגלעו עימותים רבים, בעיקר ביחס לגובה השכר שייקבע. כיום, כעבור מספר שנים מתחילת ביצוע השינויים, החברים מצביעים על שביעות רצון מהשינויים, תחושה של חירות אישית והעלאת רמת התועלת לכל חבר וחבר. מתבחינה הכלכלית, השינויים יצרו שינוי דרמטי ומבחינה דמוגרפית נעצרה עזיבת משפחות. לאחרונה אף הצטרפו כ- 13 משפחות צעירות לקיבוץ. גם מהבחינה החברתית, נוצרה אמנה חברתית חדשה המחזקת את הסולידריות בין הקבוצות השונות בקיבוץ, וניכרת מגמה של מעורבות גדולה יותר מבעבר בחיי הקיבוץ. המודל שיושם בקיבוץ זה הינו מודל של הפרטת שירותים ושכר דיפרנציאלי תוך הפרשת מס פרוגרסיבי ליצירת רשת ביטחון וקרן לעזרה הדדית (בהומה לבית-אחת). עם זאת, בקיבוץ בית-שתיים הושם הדגש העיקרי על הפרדת תקציב המשק מתקציב הקהילה. תאגיד ענפי הייצור והמפעלים, הכנסת שותפים פיננסיים או אסטרטגיים למפעלי הקיבוץ והפניית ההכנסות מענפי הייצור להחזר חובות והשקעה בפעילות עסקית. הקהילה, לעומת זאת, מתפרנסת מהכנסות מעבודת החברים, שכר דירה ותקבולים מהביטוח הלאומי. אולם הפנסיה הצבורה לחברים עדיין נמוכה מאוד (כ- 1250 ש"ח) כאשר לזמיתים הנבטחה פנסיה תקציבית בגובה של כ- 4500 ש"ח. בכוונת הקיבוץ לבצע שיוך דירות וכן הרחבה קהילתית.

(3) קיבוצים אשר הנחיגו שיוך של נכסי ייצור

(א) בקיבוץ גימל-אחת הונהג תקציב אישי דיפרנציאלי. פירוש הדבר כי לגבי כל משפחה בקיבוץ, מחושבת קופת משק הבית בהתאם להכנסה בפועל. הציפייה היא שמשק הבית יממן את הוצאותיו מהכנסותיו, כלומר יפרנס את עצמו. למאזן משק הבית השפעה על התקציב האישי שתקבל המשפחה. במידה והכנסותיו הכוללות של משק הבית יהיו נמוכות מסף הפרנסה, יושלם תקציבו על פי כללי רשת ביטחון שמבטיחה רמת חיים הוגנת על פי סל שירותים קבוע מראש. במידה והכנסות משק הבית מעבודה יהיו גדולות מסף הפרנסה שלו, הוא יהיה זכאי לתוספת מהדרגת התקציב לפי מנגנון פרוגרסיבי. החבר לא יהיה זכאי למלוא השודף בין הכנסותיו והוצאותיו, אלא לתוספת בלבד. הפנסיה בגין העבר מחושבת על פי הוותק, ובהפרשות העתידיות לפנסיה אמור להתקיים קשר בין גובה ההפרשה לגובה הכנסה. בנוסף מופרשת לכל חבר (שאינו פנסיונר) קרן השתלמות מינימלית. החבר יהיה הבעלים של סכומי הקרנות הללו עד לסיום מסוים. כל סכום נוסף שקיים בקרן כלשהי (היצונית או פנסיונית) יהיה בבעלות הקיבוץ. מאידך, פנסיונרים יהיו זכאים לקורסים והוגים מתקציב הקהילה. כמו כן, חברים שלא מימנו את זכותם להשתכח גבוהה בעבר, זכאים להשתלמות ו/או הכנה מקצועית על השבון הקהילה על מנת לשפר את יכולת ההשתכרות שלהם.

היבט מקורי של מודל זה, השירותים בקיבוץ מחולקים לשירותי רשות ושירותי חובה. התשלום עבור שירות חובה יתבצע באמצעות תשלום חובה לכל החברים, בין אם הם משתמשים בו ובין אם לא - ארנונה, גז, שמירה, מכבסה, חינוך, בריאות, סיעוד ועוד. תשלום חובה חלקי והיתרה כתשלום רשות, רלוונטיים לגבי שירותים, כגון: חנות הכלבו, חדר האוכל ועוד. עצם אחזקת השירותים הללו מהווה תשלום חובה המוטל על כל החברים, אך חבר שרוצה לקנות שירותים אלה, משלם תשלום נוסף עבור מה שקנה.

לחברים זכות קניינית בדירה או בשווי דירה ממוצעת. בשלב הראשון תוקצה מגיית דיור (בכפוף לצבירת מלוא הוותק לדיור), קרי, החלק היחסי בצבר הזכויות לדיור בקיבוץ. לאחר מכן יתבצע שיוך קנייני של דירות החברים, בכפוף למנגנון פיצוי ואיזון ילאחר שיפוצי הבתים לשם יצירת השוואת דיור. כמו כן, לחברים גם זכות אישית בנכסים, שפירושה הקצאת זכויות על בסיס ותק בתאגיד החזקות. הקיבוץ ישאיר בבעלותו חלק מהזכויות "בתאגיד" הן כגרעין שליטה והן כעתודה להקצאת זכויות נוספות בגין ותק נצבר עבור חברים שלא הגיעו עדיין לתקרת ותק או עבור הקצאה חדשה לבנים מצטרפים.

זאת ועוד, לחבר זכות לקבל רווחים מהנכסים שבהם הוקצו לו זכויות וכן לרווחים לחלוקה מנכסים שיושאר בבעלות הקיבוץ - על פי חלקן היחסי של זכויותיו ביחס לכלל זכויות החברים. יחד עם זאת, בהקצאת הרווחים מהנכסים תהיה עדיפות להשלמת תקציב הקהילה, להשלמת החוב האקטוארי ולהשלמת השוואת הדיור. מכל מקום, הרווחים שיוחלקו - הן מנכסי התאגיד והן מנכסים שלא נרשמו בתאגיד - ירשמו כמקדמה על חשבון דמי העזיבה שלהם יהיה החבר זכאי ביום בו תקום לו הזכות לקבלת דמי עזיבה.

עוד דפוס מיוחד למדי, פנסיונרים יוכלו לבחור להמשיך ולחיות "בקיבוץ הישן". על הבחור במסלול הזה, לא יהולו ההפרטות והקיצוצים. הוא ימשיך לקבל את מלוא השירותים שניתנו לפני השינויים שימומנו מתקציב הקהילה המשותף, אך לא יזכה בהפרטות הנוספות ולא ייהנה מרווחים מחולקים. עם זאת, הזכויות שצבר בנכסים לא ייפגעו.

(ב) בקיבוץ גמל-שתיים תהליך השינוי היה הדרגתי, ובפע ממעבר חברתי, דמוגרפי וכלכלי, וכן מקריסת מערך העבודה - חברים רבים יצאו לעבודת חוץ ושכירים התקבלו לעבודה במשק. ההחלטות על השינוי התקבלו ברוב של 80% עד 90%. בעקבות השינויים המצב הכלכלי והמצב החברתי השתפרו וזרם העזיבות נחלש. חברים רבים אף חזרו למשק וכמות השכירים הצטמצמה באופן משמעותי. בנוסף, דפוסי העבודה השתנו ללא חכה. השינויים כללו הנהגת רשת ביטחון, בדומה לאמור לעיל, תאגוד ענפי הייצור (הפרכת כל ענף לאישיות תאגידית נפרדת מחברו) וריכוזם תחת חברה החזקות, הכנסת שותפים חיצוניים והחזקות. כמו כן נתקבלה החלטה על שיוך נכסים לפיה 26% מזכויות ההצבעה והזכויות הרכושיות בחברה החזקות מוחזקים בידי הקיבוץ, עם זכויות ניהול עודפות לקיבוץ. 74% מזכויות ההצבעה בחברה החזקות הוקצו לחברים באופן שווה, והזכויות הרכושיות (המקנות בין היתר זכות לקבל רווחים) הוקצו לחברים לפי מפתחות הלוואה, ובסל זה ותק. בקיבוץ הנהגה תקופת מעבר, מעין תקופת הסתגלות, עד להנהגת המודל בשלמותו. חבר שעתה בתקופה זו פוקעות הזכויות הרכושיות שלו בחברה החזקות. לאחר תקופת המעבר, נקבע שיעור מינומלי (25% לכל חבר) שיעור מקסימלי של מגוון רכושיות שיכולות להיות מוחזקות בידי חבר. לקיבוץ ולחברי הקיבוץ בעדיפות שנייה זכות קדימה על קניית מגוון של

חבר שעוזב. כמו כן, חבר יכול לחייב את הקיבוץ לרכוש את מניותיו תמורת 70% מערכן. כל חבר חדש שיבקש להתקבל לקיבוץ יהויב בדרישת מינימום מהזכויות הרכושיות (זכות ההצבעה נובעת מהחברות, כלומר מתקבלת אוטומטית עם הקבלה לחברות). לגבי בני קיבוץ, סביר להניח שתהיה עזרה של הקיבוץ לרכישת המניות הרכושיות. בנוסף לכל אלה הוקמה בקיבוץ שכונה קהילתית המונה בעת כתיבת הדברים 11 משפחות חדשות. חשוב לציין שנוכח מיקומו הגיאוגרפי הפריפריאלי מאוד של קיבוץ גימל-שתיים, אין משמעות כלכלית רבה לשיוך הדירות, ובכלל זה, שיוך דירות כדרך להבטיח דמי עזיבה. עובדה זו מוצגת על ידי נציגי הקיבוץ כהסבר להנהגת מודל של שיוך נכסים.

(ג) קיבוץ גימל-שלוש הנהיג מערכת של צעדים הקרובים מאוד למתרחש בגימל-שתיים - רשת ביטחון ושכר דיפרנציאלי, הפרטת שירותים, שיוך דירות והרחבת קהילתיות; האגוד ענפי הייצור ותהליך של שיוך נכסים בתאגידים אלה.

(4) סיכום

בסך הכל, הדוגמאות השונות מגלות מגוון של ישובים, על פי מאפייניהם המבניים. קשה לדון ב"מודל אחד" כפי שניתן היה לעשות עד שנות השמונים. אולם רב-גוניות זו איננה "פראית" ואפשר לעמוד על פרמטרים מסוימים שמארגנים את מרחב השונות. כרבע מחברי התנועה הקיבוצית שומרים על המודל מן העבר, רואים את עיקר מאווייהם בקיום עקרון השותפות והשוויון בין החברים, ועומדים על עקרונות של ניהול עצמי של הפעילות הכלכלית. קיבוצים אלה, גם היום, הדורי הכרה בשלוחות המיוחדות שלהם כנשאי הערכים הקיבוציים. אלה הם הקיבוצים השיתופיים.

הקיבוצים המתהדשים הם, לעומת זאת, כל הקיבוצים האחרים אשר הנהיגו שינויים מרחיקי לכת אלה או אחרים במבנה הקיבוץ ה"קלאסי". בתחום יחס הפרט והקהילה, עשויים קיבוצים אלה לעודד הפרטה וחזוק האוטונומיה של הפרט באמצעות העברת אמצעי הקיום הכלכלי שלו לידי ולרשותו, וכן באמצעות הנהגת דה-קולקטיביזציה של הבעלות על המגורים או על נכסי הייצור בדמות עקרון "שיוך הדירות" או "שיוך אמצעי ייצור". מאידך, בתחום המשקי אנו עדים היום (והדבר לא אמור רק ביחס לקיבוץ המתחדש) גם לנטיית חזקת להנהיג מערכות היררכיות תוך ביצור העיקרון הקואופרטיבי בדרך של בעלות או לכל הפחות שליטה על אמצעי הייצור. יצוין כי תהליכי שינוי אלה מתפתחים בד בבד עם נטייה ל"נירמול" היחסים בין הקיבוץ לבין סביבתו, ונכונות גוברת לקניית שירותים בחוץ במקום החזקת מנגנונים פנימיים ייחודיים. את ה"נירמול" הזה אפשר גם לראות בנטייה החזקה בקיבוצים רבים לפתח הרחבות קהילתיות על ידי יצירת שכונות לא-קיבוציות בשטח הקיבוץ.

עם זאת, הרגישות לאחריות חברתית הבאה לידי ביטוי בשאיפה לשמור על ערכות הדדיות, להגן על החלש בתוך המסגרת הקיבוצית באמצעות רשת ביטחון ולהבטיח בסיס רחב ככל האפשר להסכמה החברתית לקראת שינויים עקרוניים של דפוסי חייב, מצביעה ללא ספק על ה"קיבוציות" של הקיבוץ המתחדש. אלה הם המרכיבים, אפשר לומר, של הגבול שמעבר לו קשה לדבר על "קיבוץ" כישות מיוחדת שונה מכל צורת יישוב אחרת.

ולאמנתי של דבר כאן המקום לציין כי ישנם קיבוצים אחרים אשר מעוניינים לפרוץ גם גבול זה. לגבי קיבוצים אלה, הקומונה הממשלית לאתחלת הדרך, לברית הפיכת קיבוץ ליישוב קהילתי וכי ועדה לכהונת הפיכתו של הקיבוץ

למושב עובדים. יש לציין שתופעות אלה הביאו את חברי הוועדה המייעצת להתמודד עם השאלה עד מתי "קיבוץ" נשאר "קיבוץ", ואיזה ביטוי צריך להיותן לכך במסגרת שינוי סיווג הקיבוץ.

מכל מקום, ביחס לאותם קיבוצים שאמנם ביצעו את השינויים במסגרות שאין בהן פריצה של ה"גבולות", דווח לוועדה כי במקרים רבים ניכר בהם שיפור משמעותי מבחינה חברתית, כלכלית ואף דמוגרפית. השינויים גרמו גם למגמה של התעניינות מחדש בקיבוץ ובמגורים בקיבוץ או בשכונה הקהילתית שלצדו, בעיקר של בני קיבוץ. מאידך, הוצגו בפני הוועדה עדויות של חברים ושל קיבוצים (שביצעו בהם שינויים) הניצבים גם היום בפני קשיים חמורים וחשים מצוקה של ממש. במילים אחרות, אין בקיבוץ המתחדש "תרופת פלא" מובטחת למכאובי הקיבוץ של ימינו, אף כי אין ספק שבמקרים לא מעטים הניבו השינויים פירות של ממש. מאידך, ברור גם שהקיבוצים אשר נתקלו בקשיים חמורים והחליטו להנהיג שינויים היו קודם לכן דוגמאות של הקיבוץ ה"קלאסי", קרי הקיבוץ השיתופי של היום. אפשר לומר אם כן, שהן הקיבוץ המתחדש והן הקיבוץ השיתופי הניב מגוון של דפוסים שבהם נוקטים חברי הקיבוץ, כל אחד לפי דרכו ותובנותיו, כדי להתמודד במו ידם ובכוח דמיונם עם אותם קשיים שאליהם נקלעו.

ד. רקע משפטי-ציבורי

(1) הגדרות הקיבוץ

בבסיס עבודת הוועדה רקע משפטי-ציבורי מורכב הקשיר לשאלת אופן מיסוד השינויים אותם מממשים הקיבוצים. ניצר פער בין השינויים במציאות לבין ההגדרות הקיימות. הסיבה לכך היא שהסביבה המשפטית והציבורית התנהלה לפי איפיונו של הקיבוץ המסורתי.

קיבוץ הוא תאגיד שיש לו "אישיות משפטית נפרדת" מחבריו, כלומר הוא עצמו, במובן מחבריו, יכול להיות בעל זכויות (כגון בעל נכסים), להתחייב בחובות (כגון התחייבויות לחבריו ולאחרים), להתקשר בפעולות שונות (כגון להתחבר על חושים). בתור תאגיד מסוג אגודה שיתופית, הקיבוץ מאגד אנשים בעלי מטרות משותפות המקדמים אותן באמצעות ניהול עצמי. הקיבוץ הוא אגודה שיתופית מסוג קיבוץ. על פי תקנות 1973 לאגודות השיתופיות (חברות), נקבעה ביחס לאגודות שיתופיות מסוג "קיבוץ" ההגדרה הבאה:

"קיבוץ - אגודה להתיישבות שהיא ישוב נפרד המקיים חברה שיתופית של חבריו, המאורגנת על יסודות של בעלות הכלל על הקניין, ומטרתה עבודה עצמית, שוויון ושיתוף בכל שטחי הייצור, הצריכה והחניך, והרשב סיווג אותה כקיבוץ" (תקנה 1א) לתקנות החברות).

כאן המקום לציין שלסיווג האגודה ולשינוי הסיווג השלילית חברתית, כלכלית ומשפטית חשובות, ובין היתר:

(1) מיוב השמטה, אגודה אמורה להיות מסווגת לאחד מסוגי האגודות. סיווג ראשוני זה הוא בבחינת ה"אני מאמין" של האגודה וחבריה וכן הצהרת הכוונות שלהם באשר למטרותיה ומאפייניה של האגודה.

(2) מערכת הדינים הישראלית מתייחסת באופן שונה לסוגי האגודות השונים. כך למשל, קיימים כ-100 דברי חקיקה המתייחסים למונח "קיבוץ". הם נוגעים להסדרים מיוחדים לענייני מס, ביטוח לאומי ועוד. גם גופים מנהליים שונים קובעים הסדרים מיוחדים לקיבוץ (כגון: ממשלת ישראל, אשר קבעה הסדרים חוב מיוחדים לקיבוצים בשיתוף עם הבנקים; מנהל מקרקעי ישראל, אשר קבעה הסדרים קרקע מיוחדים לקיבוץ וכן גופים נוספים). כל ההסדרים הללו נגזרים ממאפייניו של הקיבוץ. אי לכך, שינוי סיווג אגודה מסוג "קיבוץ" לסוג אגודה אחר, גורר מניח ובהתאם צורה בהביעת הסדרים חדשים.

בשנת 1995 התקין שר העבודה והרווחה את תקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), התשנ"ו – 1995 ("תקנות הסיווג") כדי לצקת תוכן לסוגי האגודות השונים, ולהגדיר את כל אחד מסוגי האגודות. אולם הגדרת האגודה השיתופית מסוג "קיבוץ" שנוסחה בשיתוף עם התנועות הקיבוציות, נשארה דומה מאוד לנוסח שבתקנות ההברות: "קיבוץ - אגודה להתיישבות שהיא ישוב נפרד, המאורגנת על יסודות של בעלות הכלל בקניין, של עבודה עצמית ושל שוויון ושיתוף בייצור, בצריכה ובחינוך" - תקנה 2(5) לתקנות הסיווג. אולם בהגדרה זו מרכיבים שונים שעל חלקם נטושים מרבית הדיונים שבהם עסקה הוועדה:

(1) היות הקיבוץ ישוב נפרד.

(2) בעלות הקיבוץ (התאגיד) בנכסים.

(3) שוויון ושיתוף בייצור, בצריכה ובחינוך.

גורמי הגדרה אלה עומדים למבחן עם התגברות נחשול השינויים המבניים שאומצו על ידי קיבוצים רבים בשני העשורים האחרונים – במיוחד הקמת הרחבות קהילתיות, שיוך דירות ואמצעי ייצור והכנסת שכר דיפרנציאלי בין החברים. כיווני השינויים בקיבוצים הושפעו במידה ניכרת על ידי העובדה שהחל מראשית שנות התשעים קיבלה מועצת מקרקעי ישראל מספר החלטות בנוגע לשימוש בקרקע חקלאית, ובמיוחד החלטה מס' 737 והחלטה מס' 751.

(2) החלטות 737 ו- 751

ב- 13.10.93 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל את החלטה מספר 612 בדבר כללים להקצאת מגרשי מגורים במושבי עובדים וכפרים שיתופיים ("הרחבות"). ב- 17.12.95 הוחלפה החלטה זו בהחלטה מספר 737, בדבר "הרחבות למגורים באגודות ישובים חקלאיים [כך במקור] שהם מושב עובדים, כפר שיתופי, מושב שיתופי, קיבוץ או אגודה שיתופית חקלאית", ובכך התאפשר מהלך ההרחבות גם בקיבוצים. על פי ההחלטה, רשאית אגודה שיתופית חקלאית, החוכרת קרקע מהמינהל, להחליט על הרחבתה לצורכי מגורים (בהיקף מוגבל, הקבוע בהחלטה) ולבקש מהמינהל להחכיר מגרשים בהרחבה למי שהאגודה תמליץ עליו. האגודה אחראית לפיתוח התשתית בהרחבה, להכנת התוכנית, ולתיאום עם המינהל ועם רשויות התכנון והבנייה. לאחר שנים מספר ביקשו קיבוצים שונים להתבסס על החלטה 737 לצורך עזירת עזיבת חברים ולהצעת האוכלוסייה ביישוב. לשם כך ביקשו להרחיב את שטחי המגורים, ולאפשר לבנים של חברי הקיבוץ, שלא היו חברי קיבוץ בעצמם, להתגורר בסמוך למשפחתם, בשטח ההרחבה הקהילתית. כן נבנו שכונות קהילתיות המיועדות לקלוט אוכלוסייה חיצונית.

ואמנם קמו לצד מספר קיבוצים שכונות מגורים המשמשות את בני הקיבוץ ואחרים. תושבים אלו, ככלל, מאוגדים באגודה נפרדת מהקיבוץ - "אגודה להתיישבות קהילתית", שבה חברים חברי הקיבוץ ותושבי ההרחבה. ואולם בניגוד לדירות המגורים בקיבוץ, לתושבים בהרחבה יש חוזה חכירה ישיר מול מינהל מקרקעי ישראל, והדירות סחירות. בהתאם לקבוע בתקנון האגודה להתיישבות קהילתית ולנוהלי מינהל מקרקעי ישראל, קשר השכונה לקיבוץ מתבטא בשימוש בשירותיו ובחסיבת בין הקיבוץ לאגודה להתיישבות קהילתית המסדיר את יחסי הגומלין ביניהם. בפועל, פועלות זו לצד זו שתי אגודות, שהבדילן משתמשים באותן תשתיות.

אולם הגדרת הקיבוץ בתקנות הסיווג פותחת במילים "אגודה שהיא ישוב נפרד", משמע הקיבוץ הוא יישוב בפני עצמו. ההרחבה שלצד הקיבוץ עלולה לשמש רכיב זה ואת היותו של הקיבוץ יישוב בעל אופי מובחן. עשוי אף

להיווצר מצב שבו הקיבוץ הוא מעין "מובלעת" בתוך יישוב לא-קיבוצי רחב היקף (יצוין שהחלטה 737 קבעה אפשרות להרחבת של עד 115% ממספר הנהלות המאושר ביישוב, בכפוף למגבלות חכונות).

בשנת 2000 הוגשה עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק על ידי עמותת "שיה חדש", למען השיה הדמוקרטי, ועותרים נוספים (בג"ץ 244/00), הידועה בשם "בג"ץ הקשת הדמוקרטית המזרחית" כנגד החלטה 737 והחלטות נוספות של מינהל מקרקעי ישראל בהקשר המגזר ההקלאי, ובכלל זה, הקיבוצים. בית המשפט בהחלטתו מיום 29.8.02 ביטל את החלטות נשוא הדיון, לרבות החלטה 737 והורה למועצת מקרקעי ישראל להתכנס ולקבל החלטות חדשות, שיתאמו לעקרונות שקבע. ביום 4.2.03 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל החלטה חדשה אשר נועדה לחלק את החלטה 737 ואשר מטפחה 959. החלטה זו מתפרשת בעיני התנועה הקיבוצית כהחלטה נחה פחות מהחלטה 737.

אם בעקבות החלטה 737 קיבוצים רבים החלו "להתרחק" ממרכיב "היישוב הנפרד", הרי שהחלטה מאוחרת יותר – החלטה 751 – הביאה לסדק ניכף באחת מאבני המסד של הקיבוץ. החלטה 751 נוגעת במישרין בעקרון היסוד של בעלות הקיבוץ על נכסיו והעדר קניין פרטי לחבריו. ב-27.2.96 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל החלטה בדבר "שינויים במבנה הארגוני והקצאת קרקע בקיבוצים" – החלטה מס' 751. על פי החלטה זו, זכאי קיבוץ, שהחליט על כך באסיפה הכללית, להפריד משטח "המשבצת" של חוזה המקרקעין שלו מול מינהל מקרקעי ישראל את שטח המגורים ("שטח המחנה"), לחלקו למגרשים ("פרצלציה"), ולהעביר את זכות החכירה של הקיבוץ במגרשים אלו מהקיבוץ לחבריו [להלן – "שיוך דירות"]]. המשמעות היא שלחבר הקיבוץ, שעד להחלטה 751 התגורר בביתו בקיבוץ רק מכוח חובת הקיבוץ לספק לו דירה, מתוקף מעמדו כחבר בו, אך ללא זכות קניינית כלשהי בדירה – מוקנות זכויות קניין (חכירה) משלו. חבר הקיבוץ אמור לחתום על הסכם חכירה ביחס לבית מגוריו ישירות מול מינהל מקרקעי ישראל. קיצורו של דבר, בעוד שעל פי החלטה 737 מוקנות זכויות קניין במגרש מגורים למי שאינו חבר הקיבוץ, החלטה 751 מאפשרת להקנות זכויות קניין בבית מגורים – לחבר הקיבוץ. כעבור זמן לא רב, בשנת 2000, החלה התנועה הקיבוצית לפעול למימוש ההחלטה על ידי הקיבוצים הרבים שביטאו עניין בכך. היה כאן ביטוי אחד מני רבים של השינויים המתרחשים בקיבוצים בעת זאת, והוא עולה בקנה אחד עם המגמה להקנות לחבר ביטחון סוציאלי מחד, ואחריות אישית לגורלו מצד שני. עד מועד כתיבת הדו"ח פועלים כבר כ- 80 קיבוצים ויותר למימוש החלטה זו.

ואולם, בבואם ליישב את ההחלטה בתקלים הקיבוצים ב"גבולות משפטיים" המוצבים על ידי ההגדרה שבתקנות הסיווג, אשר קובעת כי הקיבוץ הוא אגודה המיוסדת על עקרון של "בעלות הכלל בקניין". פועל יוצא של העברת הזכויות בבית המגורים מהקיבוץ לחברים הוא שהקניין זה אינו עוד בידו הכלל: אין מדובר במטלטלי החבר, אלא בהעברת נכס בעל ערך כלכלי משמעותי. המתה בין רצון הקיבוצים להקנות לחבריהם זכויות קניין בבית המגורים מצד אחד, והגדרת הקיבוץ כ"בעלות הכלל בקניין" מצד שני, מחייב מציאת פתרון מערכתית, כן, יש לציין שבמהלך תקופת עבודת הוועדה, קיבלה ממשלת ישראל החלטה בדבר אימוץ "דו"ח ועדת מילגרום". בשינויים הנובעים מההחלטה האמורה לעיל של בית המשפט הגבוה לצדק, הכולל גם המלצות לעניין חלק המגורים בקיבוץ (מאוחר יותר שינה השם ל"חלקת הבניה"). לאחר תהליך הדברות ודיונים בין נציגי ההמושביות להנהלת מינהל מקרקעי ישראל, נציגי האוצר ומשרדו ממשלה נוספים, גובשה הצעת החלטה לעניין "חלקת הבניה" בקיבוץ ובמושב, אשר

הונחה בפני מועצת מקרקעי ישראל⁸. הוועדה שמעה את נציגי התנועה הקיבוצית הרואים בהצעת החלטה זו החלטה הוגנת ומעשית יותר מאשר החלטה 751, אשר עשויה להיות מנגנון ראוי יותר לשיוך הדירות בקיבוצים שיחפצו בכך. ואולם, יודגש כי הוויכוחים והדיונים ביחס להצעת ההחלטה האמורה נרחב הסתיימו.

(3) הבעייתיות החדשה

למתחים ולבעיות שהתעוררו מבית ומחוץ בתקופה זו נוספה, בסוף שנות התשעים, "פרשת בית אורן החדשה"⁹ (בג"ץ 4636/99 יורם אביתר ואח' נ' רשם האגודות השיתופיות ואח'). פרשה זו מתייחסת לעתירה של שמונה חברי קיבוץ בית אורן לבית המשפט העליון נגד קיבוצם, בה תיארו מסכת ארוכה של שינויים באורחות חייו של הקיבוץ, עליהם החליטו מרבית חברי הקיבוץ באסיפות הכלליות, ושלחן התנגדו העותרים. עיקר השינויים התמקד בהעברת האחריות לפרנסה ולמחיה אל הפרט, ובין היתר: תשלום משכורות לחברי הקיבוץ, בתמורה לעבודתם ("שכר דיפרנציאלי"); סגירת הדר האוכל וחוב חברי הקיבוץ בתשלום עבור מצרכי המזון; הפרטת גני הילדים ומערכת החינוך; הפרטת מערך אחזקת הדירות בקיבוץ; הפרטת שירותי החשמל, הטלפון, המכבסה ועוד.

העותרים טענו כי השינויים הללו אינם עולים בקנה אחד עם הגדרת הקיבוץ, ובמיוחד עם העיקרון של שוויון בצריכה. בשל כך, טענו, על רשם האגודות השיתופיות לשנות את סיווג האגודה השיתופית בית אורן מ"קיבוץ" לאגודה אחרת שאינה קיבוץ או לפעול לפירוקו של הקיבוץ. הקיבוץ, בתשובתו, טען כי השינויים לא שינו את בסיסו ומהותו של הקיבוץ, אלא יצקו תוכן מעידן למרכיבי הגדרתו. באי כוח הקיבוץ הסבירו כי השינויים התחייבו ממצבו הכלכלי הקשה של הקיבוץ וההכרה כי רק שינוי שיש בו העברת חלק מהאחריות לדרווחת החבר לכתפי הפרט - עשוי להבריא את הקיבוץ. באי כוח הקיבוץ הציגו בפני בית המשפט נתונים לפיהם לאחר ביצוע השינויים השתפר מצבו של הקיבוץ לצין ערוך. הקיבוץ ביקש, איפוא, להישאר מסווג "קיבוץ". אולם לכל הצדדים המעורבים היה ברור שהסוגיה אינה משפטית גרידא, והשלכותיה חורגות הרבה מעבר לגבולות העתירה בבית המשפט הגבוה לצדק¹⁰.

נוצרו נסיבות בהן המושג קיבוץ לפי הגדרותיו המשפטיות אינו עונה יותר להתפתחות הקהילה הקיבוצית במקרים רבים. עשרות קיבוצים ביצעו ומבצעים שינויים מרחיקי לכת באורחות חייהם, ובהם הפרטת שירותים והעברת האחריות להתפרנסות החבר מהקיבוץ לפרט. יחד עם זאת, הקיבוצים הללו אינם מוכנים לוותר על הכינוי "קיבוץ". לטענתם, הם שומרים על עיקרי האתוס הקיבוצי, ובמידה שהם מצליחים להתחזק הודות לשינויים הרי שיש לראות בשינויים אלה דווקא הבטחת המשך מימושה של עיקרי התפיסה הקיבוצית. קיבוצים אלה הושיטו גם מההשלכות המשפטיות של שינוי הסיווג (הסדרים משפטיים שונים, כגון הסדרי מס, הסדרי קרקעות, ביטוח לאומי ועוד). עם

⁸ בקצרה, נכון למועד כתיבת הדברים, קובעת הצעת החלטה זו לעניין המגורים עקרון בסיסי שעיקרו זכות החקלאי במגורים (תוך שוויון מהותי בין צורות ההתיישבות השונות) בחלקה בזיה בגודל שיש עד 2.5 דוכים נטי מתוך המושבה. בהם ניתן יהיה להווי 375 מ"ר למגורים למתלה מאוישת, במחיר של 3.75% מערך הקרקע. מתוך סל זכויות זה ניתן יהיה לשיוך בקיבוץ שיחפצו בכך לכל משפחת חברים זכיוות לזיוות דויר בגודל שיש עד 160 מ"ר. על מגרש בגודל של כ- 350/500 מ"ר, ללא תשלום נוסף. קיבוצים אשר החלו במהלך שיוך דירות לפי ההחטה 751 יוכלו להמשיך במהלך לפי ההחלטה החדשה. כאשר כל החברים אשר היו זכאים לזיוות לפי ההחטה 751 יהיו זכאים דירות לפי ההחלטה החדשה.

⁹ "פרשת בית אורן החדשה" להבדיל מפרשת בית אורן בשנות השמונים שהתארה בהל' א' של פריז זה. 10 דיון זה, יש לעיון, לא נכתבים עדיין, ומסקנות הוועדה עשויות להיות גורם בהכרעת הדיון.

זאת, לאותם קיבוצים ברור גם כי השינויים שהנהיגו לא תואמו, במקרים רבים, את לשינה של הגדרת הקיבוץ שבתקנות הסיווג.

הצורך להתמודד עם הבעיה מבקש הסדרי הקיקה חדשים. על רקע מעמדה הסגולי של התנועה הקיבוצית בהתהוות החברה הישראלית ובעיצובה לאורך השנים, מובן כי מדובר בשאלה ציבורית-חברתית ממדרגה ראשונה, שמן הראוי שתתברר על ידי ועדה ציבורית. הצעה זו הועלתה בפני שופטי בית המשפט הגבוה לצדק בהודעת המדינה מיום 7.2.02 וכן בהודעות נוספות. כך מונתה הוועדה הציבורית לעניין הקיבוצים – הוועדה הנוכחית – על ידי ממשלת ישראל.

ה. פרספקטיבות

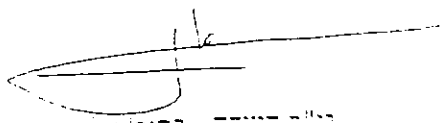
המגזר הקיבוצי שבו עסקה הוועדה במשך שנה תמימה של דיונים ובירורים משקף מציאות רב-גונית שבה ניתן למצוא יישובים בעלי צורות חיים רבות ושונות. אם בעבר אפשר היה לדבר על "קבוצה" לעומת "קיבוץ גדול", קיבוץ קטן לעומת תעשייתי, ותיק לעומת צעיר, היום אנו מוצאים קיבוצים המובחנים אלה מאלה על פי דפוסי חיים בסיסיים ועקרונות. בקצה האחד אנו מוצאים את הקיבוץ השיתופי הדבק במודל שהיה נחלת כולם או לכל הפחות הרוב המכריע – עד לשלהי שנות השמונים. קיבוץ אז ענה בצורה מהימנה למדי להגדרתו החוקית, והוזה קהילה המעניקה מקום נרחב למימוש ערכי שוויון ושיתוף. עם זאת, כבר אז, הקיבוץ לא התכחש לפילוסופיה האינדיבידואליסטית, וביקש לכבד את שאיפות ורצונות הפרט בתחומי חיים שונים. הקהילה, בתור שכזו, הייתה "בעלת בית" ריבונית וכל-יכולה על המשק (גם אם דעתם של "מופחים" ו"בוסים" הייתה מכרעת באסיפה ובוועדות הכלכליות). כמו כן, הקהילה ראתה את ייחודה הערכי כביטוי למאזניים ולשאיפות שתוקפם יפה לחברה כולה. זהו תכונת המודל שהקיבוץ השיתופי מבקש לקיים גם בעת הזאת, כאשר החברה הישראלית כולה נתונה לסערות של שינויים וטלטלות המרחיקים אותה מאוד מאותן הנסיבות הכלל-ישראליות שבהם היה הקיבוץ במרכז העשייה הלאומית.

לצד הקיבוצים השיתופיים המהווים כיום כרבע מהמגזר הקיבוצי, אנו מוצאים קיבוצים אשר מבקשים להדגיש ביותר שאת את הפרספקטיבה האינדיבידואליסטית על חשבון הגישה הקהילתית-קולקטיבית; את השיבותה ואף עצמאותה של הפעילות הכלכלית-עסקית על חשבון כפיפותה להרישות הקהילה; וכן את הנמכת הגדרות של הקיבוץ כלפי חוץ על חשבון ההקפדה על ייחודו החברתי. כאשר עיקר השליטה על הצריכה מיעבר לידי הפרט לרבות בתחום הדיור, המערכת הכלכלית מכתובה חיבור בין "תרומה" ל"תמורה", מהחזקה ההכרה בזכות החבר להחזיק בקניין, ומובאת אל תוך הקהילה אוכלוסיה קבועה של לא-חברים – משתקף במלואו הניתוק מהמודל של הקיבוץ השיתופי. מציאות חדשה זו מייצגת היפוך של גישות דומיננטיות – מה שהיה ראשוני בעבר הופך למשני בהווה וההפך. התוצאה היא שמשמעותם של מושגים, כגון: "דמי עזיבה", "ערכות הדדיות", "אוכלוסיות חלשות", "בסיס ההסכמה" ועוד, משתנה מן הקצה אל הקצה. אלה הנושאים שהוועדה נדרשה לדון בהם כדי לעדכן את פירוטם במציאות החדשה. כמו כן, באותן נסיבות גם משתנים היחסים בין הקיבוץ – על פי הדגמים העומים על המושג "קיבוץ מתחדש" – לבין ורועות המדינה השונות אשר מתוקף תפקידן הן הסביבה המוסדית של הקהילה.

השאלה הבולטת והדורשת תשובה היא מהותו של המושג "קיבוץ", כאשר מושג זה מתייחס לאותם דגמים של "קיבוץ מתחדש" אשר מהווים היום את הרוב המכריע של המגזר הקיבוצי. נושא זה היה בלב עבודת הוועדה לאור מרכזיותו בכתב המינוי שלה. תשובת הוועדה לשאלה זו היא כי המושג "קיבוץ", גם בצירוף "קיבוץ מתחדש", מייצג צורות חיים ייחודיות. גם אם חל היפוך של פרספקטיבות בקיבוצים – והיפוך כזה חל ללא ספק, עדיין קיימת בקיבוץ המתחדש זיקה לערכים שהגדירו בזמנו את מהותו של הקיבוץ. ערכים כמו השאיפה לשוויון, הבטחת ביטחון של הפרט, והרצון לייצג ייחוד ערכי בעל משמעות כלל-חברתית, מוצאים גם היום את ביטויים המעשי. הללו משתקפים בהגדרת הקיבוץ המתחדש, ובכלל זה בזיקה לערכות ההדדיות, רשת הביטחון, הדאגה לחלשים ועוד. דפוסים אלה אינם ביטוי ל"גמילות חסדים", אלא מאפיינים מבניים של הקהילה הקיבוצית. כמו כן נשמר גם עיקרון של שליטת הקולקטיב בנכסי הייצור. זאת ועוד, הקיבוץ המתחדש הפיתח עצמו להרחבת קהילות ומאפשר בכך התהוותו של יישוב מורחב, שומר עדיין על עקרון של "קהילה מובחנת" המציגה "עקרונות אחרים". מכל הטעמים הללו, ברור לחברי הוועדה כי המושג "קיבוץ מתחדש" הינו מושג אמיתי ותקף.

עם זאת, בדברים אלה טמון גם "הגבול" של המושג קיבוץ: יישוב שאינו רואה עצמו מחויב בערכות הדדיות לחבריו, שמתנזר מדאגה לאוכלוסיות חלשות, שמפסיק לפקח על העברת הנכסים המשותפים, ואשר שואף להיטמע באוכלוסייה לא קיבוצית המתיישבת בשטחו, עובר את מרחב השונות המעוגן במושג קיבוץ המתחדש. במקרה זה, אין החברה – באמצעות רשם האגודות השיתופיות – רשאית להכיר עוד ביישוב זה כקיבוץ מתחדש. כל עוד אין מדובר בחריגה מעין זו, די בזיקות הערכיות שהוזכרו כדי שהיישוב ימשיך להיקרא קיבוץ – בצירוף "קיבוץ מתחדש". קיבוץ מתחדש זה מבטא עדיין בתהליך השינוי שלו המשכיות עם העבר, שבו היה הקיבוץ בין הגורמים הראשיים אשר עצבו את פני החברה הישראלית. בכך, למעשה, הקיבוץ המתחדש – במידה פחותה מהקיבוץ השיתופי אמנם, אך גם הוא – ממשיך להיות עביר חברה זו סמן של דרך המצביע עד היום על מקורה – "מחוכן היא באה".

זהו ה"סוד" לכך שכל המתרחש בקיבוץ – זוכה תמיד – לטוב ולרע – בהתעניינות ערה של כלל הציבור בישראל, ובמינוחה בתקופה זו של מפנה בהתפתחותו ולכן, דווקא בימים אלה, כאשר הקיבוץ מתלבט בבעיות זהות מורכבות, מתכבדת ועדה זו לתת את דעתה לבעיות אלה, להגיש את מסקנותיה מתוך רצון לתרום ליישוב וחיוזק מציאות קיבוצית רב גונית ובעלת חיות.


 ד"ר יושע - פרופ' אליעזר בן רפאל

חברי הוועדה
מנחם גל
 מר גדליה גל*

מר גברי בר גל
 מר גברי בר גל

פרופ' נעמי כרמון
אליהו
 פרופ' אהרון כהן
מר יורם קרין

מר דובי הלמן
 מר דובי הלמן

מר נחום ברנר
 מר נחום ברנר

ד"ר אריסטו הלכרין
מר נתן מל
 מר נתן מל

פרופ' בן ציון ברלב
מר יעקב גדיש
 מר יעקב גדיש

* שיהא בחז"ל, הסכמה טלפונית.

מזכירות הממשלה

שמו

החלטה נז. 1833 של הממשלה מיום 19.05.2002

"1833.

מבנה הקיבוצים - הסמך ועדה ציבורית

מ ה ל י ס י מ (13 קולות בעד, 12 קולות נגד ו-1
נמנע):

1. להקים ועדה ציבורית בראשות פרופ' אליעזר בן
רפאל, אשר חבריה יהיו פרופ' נעמי כרמון, פרופ'
בן ציון ברלב, פרופ' אהרון נמדר, ד"ר אריאל
הלפרין, מר נתן סל, מר גברי ברזיל, מר נחום
ברוכי, מר יורם קרין, מר דובי חלמן, מר יעקב
גדיש ומר גדליה גל. הוועדה תבדוק ותמליץ באשר
לדרכי הפעולה והאפשרויות העומדות בפני הקיבוץ,
לרבות הגדרת משפחות של הקיבוץ ורישום זכויות
הקיבוץ בדירות על שם חברי הקיבוץ.
2. בענין הגדרת הקיבוץ, הוועדה תבדוק ותמליץ האם
ההגדרה הקיימת עונה על צורות החיים השונות
המתהוות בקיבוצים.
3. הוועדה תיתן דעתה, במרש, למכלול היחסים בין
הפרט והקיבוץ-האגודה השיתופית.
4. הוועדה תסיים את עבודתה תוך ששה חודשים. ואולם,
ראשית תתן הוועדה את דעתה ותמליץ בסוגיית רישום
זכויות הקיבוץ בדירות על שם חברי הקיבוץ
והשלכותיה, לרבות בהקשר של הגדרת הקיבוץ.
5. עבודת הוועדה הציבורית תלווה על ידי צוות
בינמשרדי שיכלול נציגים, ככל שיידרש, ממשרד ראש
הממשלה, משרד העבודה והרווחה, משרד הרווחה
הלאומיות, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד
המשפטים, משרד האוצר, משרד הפנים, מינהל מקרקעי
ישראל, המוסד לביטוח לאומי, נציבות מס הכנסה.
הצוות יתייעץ גם עם המטה לביצוע הסדר הקיבוצים.
צוות זה יבחן את השלכותיהם המשפטיות והאחרות של
השינויים בקיבוצים ויצוץ בפני הוועדה
הציבורית, במטרה להבטיח התאמת השינויים
למדיניות הממשלה.
- הצוות ירכז בידי משרד המשפטים.
6. המלצות הוועדה בנושאים הנוגעים למערך הזכויות
והחובות שנין הקיבוץ וחבריו לבין המדינה או
בנושאים שיש להם השלכה על המצב המדינה, ובכלל
זה, בסוגיית שהערת המדינה, ככל שיהיו, יגובשו
בתיאום ובהסכמה עם הצוות הבינמשרדי כולו.

נספח ב' - עמדות הצוות הבין משרדי באשר להשלכות של

המלצות הועדה

מדינת ישראל
משרד המשפטים

משנה ליועץ המשפטי לממשלה

משפט כלכלי פיסקלי

ו' אלול, תשס"ג

3 ספטמבר, 2003

לכבוד

פרופ' אליעזר בן רפאל

יו"ר הועדה

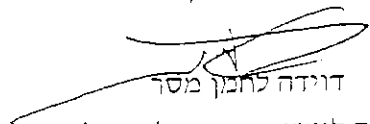
הנדון: עמדות הצוות הבינמשרדי

בהתאם להחלטת הממשלה, ובמסגרת עבודתו של הצוות הבינמשרדי, קיבלנו את עמדתכם של המוסד לביטוח לאומי, נציבות מס הכנסה, מינהל מקרקעי ישראל, ומינהל התכנון במשרד הפנים, באשר להשלכות של המלצות הועדה בדו"ח בנושאים שונים. כמו כן, נתקבלה התייחסותם של פרופ' דני צידון ומר ישראל עוז, ראשי המטה לביצוע הסדר הקיבוצים, לדו"ח הועדה. אודה על צירוף עמדות אלה (המצורפות למכתבי זה) כנספח לדו"ח הועדה.

יצוין כי מטבע הדברים, המלצות הועדה טעונות דיון ואישור הממשלה על מנת שיהפכו להיות אופרטיביות.

בהזדמנות זו, ברצוני להודות לך מקרב לב על הזמן הרב, המאמצים הרבים והעבודה הרבה שהושקעה על ידך ועל ידי כל חברי הועדה.

בברכה,



דוידה לזשמן מסר

משנה ליועץ המשפטי לממשלה

(משפט כלכלי פיסקלי)



התאגדות המעסיקים

כ"א באב, תשס"ג
19 באוגוסט, 2003

אל: עו"ד גלי גרוס, פרקליטות המדינה

הנדון: דו"ח בענין הקיבוצים – טיוטה מיום 8/7/03

להלן הערות מינהל מקרקעי ישראל ביחס לדו"ח שבנדון:

1. ראשית, יוער כי החלטת מועצת מקרקעי ישראל (להלן – המועצה) התקפת כיום בענין שיוך דירות בקיבוצים הינה החלטה 751 והתייחסות המינהל לדו"ח מבוססת על החלטה זו. ברם, בפני המועצה מונחת הצעת החלטה חדשה שעוסקת בחלקת הבניה בנחלות אשר כוללת, בין היתר, התייחסות לנושא שיוך דירות בקיבוצים. לפיכך, יש להיות ערים לכך שלחלטה החדשה אם וכאשר תתקבל בענין זה עשויה להיות השפעה/שינוי לאמור בהחלטת מועצת 751.
2. בעת שיוך הדירות יחתמו חוזי חכירה פרטניים עם חברי הקיבוץ לגבי המגרש עליו קיים בית המגורים. כתוצאה מכך נוסח חוזה החכירה שיחתם עם האגודה יהיה שונה מנוסח החוזה הקיים כיום - החוזה החדש לא יהיה "חוזה משבצת" במתכונתו דחיום, ולא יכלול את האופציה לחקים מבני מגורים אלא יתייחס לעיבוד חקלאי, מבני משק ומבני הציבור.
3. שינוי נוסח חוזה החכירה אשר יחתם עם האגודה כמפורט לעיל לא יפגע בזכות האגודה לבצע שינוי יעוד עפ"י החלטות מועצה התקפות כיום כגון: 949 (החליפה את 717), או 959 (החליפה את 737), או כל החלטה אחרת תקפה.
4. בכל הנוגע ל"כללי הסחרות" של דירות בקיבוץ לאחר שתשוייכנה, המינהל אינו מתערב בהחלטות האגודה/חברי הקיבוץ ובלבד שיוסדרו בהם התנאים שלהלן:
 - א. העברת הזכויות מותנת בקבלת הסכמת האגודה.
 - ב. הסכמת האגודה להעברת הזכויות לא תותנה בתשלום כספים כלשהם.
 - ג. במידה ומספר חברי הקיבוץ יפחת מ-60% ממכסת הנחלות התקנית, המינהל ידרש לגודל המשבצת. כלומר, גודל המשבצת יוקטן בהתאם למס' החברים שיוותרו.

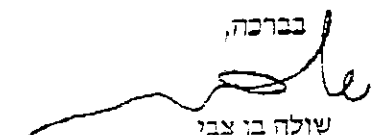
עמוד 1 מתוך 2

טלפון: 02-6208337/8, פקס: 02-6208338, 02-6208339



המנהל הכלכלי של ישראל
המנהל הכלכלי של ישראל

5. בהקשר זה יצויין כי האגודה לא תגבה בספים ממומלצים להתחייבות בחרחבות הכיבוץ (על פי החלטות מועצה 737/959) עבור שדרוג תשתיות הישוב ה"ישיף". ראו לעניין זה הוראת אגף חקלאי 51 י. האיסור הנ"ל החל בעקבות חו"ד היועץ המשפטי לממשלה מ-2/99 תקף עד היום.
6. לנושא "החרגת הדירות מהשעבוד הכללי המוטל על נכסי הקיבוץ" – הגני מפנה לסעיף 19 להחלטות מועצת מקרקעי ישראל מס' 751.
7. לגבי הקיבוץ העירוני – חשוב להבהיר שתנאי החקצאה לא יהיו חריגים/מיוחדים ביחס לתנאים של עסקות אחרות באותו ישוב.
8. בעת שיוך הדירות תימסר לחבר הקיבוץ זכות חכירה בקרקע אשר כוללת את כל הבנוי והמחובר אליה חיבור של קבע, לרבות דירת המגורים, ולכן אנו ממליצים להשתמש במושג "זכות החכירה" ביחס למגרש המגורים ולבית המגורים שעליו ולא "הבעלות בדירה".

בברכה,

שולח בן צבי
מנחלת האגף החקלאי

(שולח בן צבי)

עמוד 2 מתוך 3

טלפקין ישיף: 8208337/5, טלפקין ישיף: 8208337/5, טלפקין ישיף: 8208337/5

לשכת ראשית: רחוב שמאי 6, ת.ד. 2600, ירושלים 94631, טלפקין: 8208422, פקס: 8208422, טלפקין: 8208422

סגן נציב מס הכנסה - תכנון ומדיניות

רח"ל כנסיו ישראלים 5
ת"ד 1170 י-ם 91010
טל: 02-6559129/129
פקס: 02-6559553

ג' אלול, תשס"ג
31 אוגוסט, 2003

אל:

הוועדה הציבורית לעניין הקיבוצים

היבטי מס הכנסה ומיסוי מקרקעין בתהליכי השינוי בקיבוצים

פקודת מס הכנסה קובעת שיטת מס ייחודית לגבי קיבוץ. עפ"י שיטה זו רואים את הכנסות הקיבוץ כאילו חולקו באופן שווה בין כלל החברים בין שהם משתתפים בייצור ההכנסה ובין שאינם משתתפים. שיטה זו ראויה ליישום בקיבוץ השיתופי לאור קיימם הבולט של יסודות השוויון בתמורה ובעלות הכלל בקניין. הקיבוץ המתחדש לעומתו נבדל מהקיבוץ השיתופי בחריגתו מן העקרונות הבסיסיים האמורים.

תהליך השינוי בקיבוצים אינו אחיד ואף אינו מובנת. למעשה, ניתן למצוא יישובים אשר אך החלו ביישום התהליך ועצרו (למשל – הנהגת שכר דיפרנציאלי בלבד), ישנם כאלה שהמשיכו מעט יותר (למשל שיוך דירות לחברים), וישנם כאלה אשר הרחיקו לכת ואף שייכו את אמצעי הייצור של הקיבוץ לחברים, בין שאלה הואגדו בתאגידים שונים ובין ששוויכו לחברים כפי שהם.

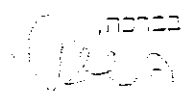
לדעתנו, על קיבוץ שיתופי המשנה את אופיו והופך לקיבוץ מתחדש לא ניתן להחיל את כללי הפקודה המתייחסים לקיבוץ השיתופי (סעיפים 54 – 58א לפקודה). על פי הדין הקיים, על קיבוצים אלה יחול סעיף 62 לפקודה המאפשר בחירה בין מיסוי כחבר בני אדם לבין מיסוי כשותפות. הוועדה (הפנימית) לבחינת שיטת מיסוי הקיבוצים, בראשותי, בחנה בשעתו את שיטת המיסוי הראויה לקיבוצים המשתנים, והמליצה על כללים חדשים לפיהם ימוסה הקיבוץ המתחדש, אותם הוצע לעגן בחקיקה הראשית. בקליפת אגוז, השיטה המוצעת כוללת חיוב במס של החבר על הכנסותיו האישיות, ובנוסף – חיוב רווחים שהפיקה האגודה השיתופית, בדרך כלשהי, כעקרון, האגודה השיתופית תוכל לדון ולנחל את התחשבות המס מול שלטונות המס בשם החברים. המלצה של הוועדה הציבורית לפיה סיווג אגודה שיתופית כ"קיבוץ שיתופי" או כ"קיבוץ מתחדש" יחייב התייחסות זהה לשני היישובים גם יחד כאת סוג אחד של יישוב לא תשקף את עמדתנו. לפיה ראוי לגבש בחקיקה הסדר כולל ונפרד למיסוי הקיבוץ המתחדש ולמיסוי חבריו, ואשר יותן בוטוי לפערים בחלוקת ההכנסות מחד ול"ירשת הבטחון" שמטרתה להבטיח את קיומם של המבוגרים והחלשים. מאידך,

עפ"י פקודת מס הכנסה יציאת נכס מרשותו של אדם נחשבת כעסקת מכירה, בגינה יש לחשב רווח או הפסד הון. כך למשל כאשר מעבירים לבעלות החבר חלק מאמצעי הייצור שהיו בבעלות הקיבוץ נוצר אירוע מס. חלק 2 לפקודה (הידוע גם כ"חוק המיזוגים והפיצולים") ותקנות ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה) (הקלות מס בקשר להסדרי הסיוע לחקלאים), התשנ"א – 1990 (הידועות גם כ"הסדר חובות הקיבוצים"), גותנים במקרים מסויימים מענה לבעיה בדרך של דחיית אירוע המס או פטור ממס. כניסת קיבוץ למהלך של שינוי מבלי להבהיר לעצמו את השלכות המס המתעוררות כתוצאה מהמהלך תגביר את אי הוודאות עבור החברים ולכן אינה רצויה. מבלי לדעת מראש את מתווה השינוי אותו מבקש קיבוץ לאמץ לא ניתן לדעת מהן השלכות המס הנובעות מההחלטה.

גם לשינויים הקשורים במקרקעי הקיבוץ ישנם היבטי מס וזאת לפי חוק מיסוי מקרקעין. הקיבוץ, המחזיק בחוזי חכירה מול מינהל מקרקעי ישראל, הינו בעל זכות במקרקעין. העברת זכויות מהקיבוץ לחבר מהווה עסקה במקרקעין אשר עשויה להתחייב במס שבת בידי המעביר ובמס רכישה בידי החבר המקבל. גם מהלך של תגבור זכויות בקרקע מהווה רכישה של זכות במקרקעין הגוררת השלכות מס כאמור. מעבר לכך, גם פעולות של איחוד וחלוקה מחדש של מקרקעין ופעולות של חלוקת מקרקעין המשמשים למטרה חקלאית ע"י אגודה שיתופית לחברים באגודה, מהווים אירועי מס שיש לתת לגביהם את הדעת בטרם יתבצעו. כל אירועי המס מעלים גם סוגיות של קביעת שווי המקרקעין המועברים ומועד הרכישה.

נציין כי לגבי העברת זכויות בדירות המגורים מהקיבוץ לחבר המליצה הוועדה הפנימית להעניק (כמקובל במקרים דומים), פטור ממס שבת במקרקעין ולקבוע הוראות המבטיחות רצף לעניין שווי ויום רכישה.

הערה אחרונה הדורשת התייחסות הינה בקשר להגדרת מעמדן של הלוואות דיור ושיכון שנטל הקיבוץ בעבר למימון הקמת דירות החברים, ואשר הוא מבקש להעבירן לבעלות החברים. מעבר לשאלה החשבונאית בדבר דרך הצגת פעולת שיוך הדירות לחברים (מהלך שעשוי להוות הפחתה בהון האגודה) עשויה להיות השפעה למהלך על שווי הנכס המועבר לבעלות החבר.

בברכה,


פרידה ישראלית רוי"ח

סגנית נציבת מס הכנסה ומיסוי מקרקעין



המוסד לביטוח לאומי
הלשכה המשפטית
משרד ראשי

שדרות וייצמן 13 ת.ד. 90009
ירושלים
מיקוד: 91909
טלפון: 6709351/8
פקס: 02-6510010

19 אוגוסט 2003
כ"א אב תשס"ג

לכבוד
הועדה הציבורית לעניין הקיבוצים

מכובדי,

הנדון: דין וחשבון הועדה הציבורית לעניין הקיבוצים
בהיבט חוק הביטוח הלאומי והחקיקה הסוציאלית

1. בדצמבר 2002 נמסר לועדה מסמך עמדה מטעם המוסד לביטוח לאומי העוסק במעמד הקיבוצים באספקלרית חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב) תשנ"ה-1995 (להלן: החוק).

מסמך זה מהווה חלק בלתי נפרד מעמדה זו והוא מצ"ב לנוחות הועדה.

2. בימים אלו הגיעתנו טיוטת דין וחשבון הועדה הציבורית לעניין הקיבוצים ובה מספר קביעות עקרוניות לגבי שינוי פניו של הקיבוץ השיתופי אליו מתייחס סעיף 3 לחוק הביטוח הלאומי, והפיכתו ל"קיבוץ מתחדש" שעקרונותיו שונים ולפיכך התייחסות החוק אליו, מכורח המציאות תהא שונה. לדעת המוסד המענה לשאלה "מתי הקיבוץ נשאר קיבוץ" היא שאלה למחוקק.

למען הסר ספק כל התייחסות כזו מחייבת שינוי חקיקה או חקיקת משנה וכל עוד לא נעשו השינויים, חלק מהמבוטחים יותרו בלא מענה וללא פתרונות, בקיבוץ המתחדש.

במקביל לעבודת הועדה ולאחר שהמוסד התמודד עם תביעות שונות בבתי המשפט ובתי הדין, וצפה בתהליך השינוי העיבר על הקיבוצים בפועל, שוקד המוסד על שינויים בנוגע לחקיקה גם לגבי הקיבוץ השיתופי וגם לגבי הדגם החדש הנוצר לקיבוצים. וזאת באופן אחיד לבורס ומרוב ככל האפשר, למבוטח הניתן לשם כך אף נפגש המוסד עם גורמים שונים במוסד הקיבוצי.

א. האבחנה בהגדרה בין קיבוץ שיתופי לקיבוץ המתחדש אינה פותרת בעיות שנוגעות לחוק הבטחת הכנסה תשמ"א-1980 מאחר וגם הקיבוץ המתחדש אחראי לביטחון הסוציאלי של חבריו, לפי הדו"ח.

ב. אין הפרדה של הקניין האישי והקניין המשותף בקיבוץ לרבות הקיבוץ המתחדש ולפיכך גם בשיוך הנכסים יש היבט בעייתי שלא נפתר בהמלצות. עקרון הערבות ההדדית מדיר את רגלי האוכלוסיה החלשה והנוקקת מלהכלל בהוראות החוק.

ג. סוגיית השכר הדיפרנציאלי בכל הנוגע לחוק הביטוח הלאומי צריכה להיות מוסדרת באופן שיאפשר תשלום דמי ביטוח מחד, כמו שכל מעביד עושה, ותקים זכויות לגמלאות מאידך.

הנוסח המוצע שבו כל הכסף נכנס לקיבוץ ומחולק ע"י שיקול דעת אינו מהווה בסיס מוצק דיו להקמת חובה וזכות כאמור. ("אחריות התפרנסות" על החבר מחד ו"כל חבר על פי נורמה שנקבעה מראש מאידך).

כך גם העובדה שרוב התאגידים הקיבוציים שהוקמו והנם מעבידים לכאורה, לא מקיימים הלכה למעשה העסקה כמעבידים לגבי חברי הקיבוצים. (תלושים פיקטיביים וכד') לא באה לידי ביטוי בהמלצות באופן הממליץ על דרך מסודרת להעסקה בתאגידים קיבוציים כדי לאפשר מיצוי זכויות בדמי אבטלה.

כמו כן אין התייחסות בקיבוץ המתחדש כתשלום דמי הביטוח לעניין נפגעי עבודה, הקיים כיום. אין בהמלצות דיוק באופן שיאפשר לפעול גם בעניין זה על פיהן, אלא באמצעות חקיקה רלוונטית.

ד. ההמלצה כי חברים יהיו בקיבוץ המתחדש ופנסיונרים בקיבוץ הישן במסגרת בתוך החדש, איננה יכולה לדור בכפיפה אחת עם הוראות החוק, וספק אם חקיקה חדשה תתן מענה ל"אנדרגינוס" כזה.

לעניין זה יודגש כי ההמלצה שבכל מקום בו כתוב "קיבוץ" בחקיקה תהא הכוונה גם ל"קיבוץ מתחדש", אין לה אחיזה בחוק הביטוח הלאומי אשר כבר כיום מתמודד עם השינויים.

המוסד סבור כי שינוי סוג האגודה עלול לפגוע בזכויות חבריה באופן מהותי מבלי לתת תשובה לסוג החדש. חשש זה צריך להיות לנגד עיני הועדה, באופן שלא תנתן לגיטימציה לשינויים טרם שניתן יהם מענה של ממש, בחקיקה או בחקיקת משנה.

לסיכום:

ההמלצות מחייבות חשיבה והערכות חסיקתית בכל התחומים, ואולם בתחום הביטחון הסוציאלי יש לוודא שהשינוי לא יגרום לפגיעה, בחברי התאגיד זאת טרם השינוי בסוג התאגיד.

שרה שדאגור, עו"ד
סגנית היועצת המשפטית

הערה:
פרופ' יוחנן שטיימן – המנחה הבכיר
גב' רות הורן, עו"ד – היועצת המשפטית
מר יגאל ברזאני – סמוכית גב"ח
מר יחזקאל ברת – סמוכית גב"ח



המוסד לביטוח לאומי
הלשכה המשפטית
משרד ראשי

שדרות ויצמן 13 ת.ד. 90009
ירושלים
מיקוד: 91909
טלפון: 02-6709363
פקס: 02-6510937

16 דצמבר 2002
י"א טבת תשס"ג

לכבוד
חברי הועדה הציבורית
בנושא מעמד הקיבוצים

חברים נכבדים,

הנדון: מעמד הקיבוצים - חוק הביטוח הלאומי

1. ברצוננו להביא בפני הועדה הציבורית הנכבדת את המצב הנוגע לחוק הביטוח הלאומי ותקנותיו ולקשיי היישום לאור השינויים שחלו בשנים האחרונות במבנה הכלכלי והחברתי של הקיבוצים, ותהליכי השינוי במבנה האגודה השיתופית.

ההוראות שבחוק הביטוח הלאומי (להלן: "החוק"), ותקנותיו, כפי שיפורטו להלן, והנוגעות לקיבוצים, משקפות את המצב המשפטי המיוחד לתאגיד הנקרא "קיבוץ". בחלקן הגדול הינן פרי הסכמה ואף יוזמה של נציגי הקיבוצים במהלך השנים, וכן פרי של ועדות משותפות לתנועה הקיבוצית, ברית פיקוח, ועדת המיסים הבינקיבוצית והמוסד.

המצב העובדתי כיום לפיו קיבוצים שונים ניקטים פעולות משפטיות שונות אשר מקימות חוסר אחידות במעמדם וכן ביחסים שבין הקיבוצים לחבריהם, וכן השונות הרבה בין הקיבוצים ביישום "תהליכי הבראה" ודיפרנציאליות במשאבים ובחלוקה לחברים מחייבים את התייחסות לבעיות אלו, ושינויים בחקיקה.

עוד יש להתייחס לשאלה של מציאת פתרונות גם לקיבוץ המסורתי אשר ימשיך להתקיים וגם ל"קיבוץ" החדש הנוצר ומתהווה.

נפתח בסקירה קצרה על הדיון הקיים, לרבות הפסיקה, ולאחריו נעלו הקשיים הנוכחיים והתביעות התלויות ועומדות.

א. סעיף 3 לחוק הביטוח הלאומי קובע:

" לענין חוק זה רואים חבר אגודה שיתופית העובד במפעל האגודה או מטעמה כעובד ואת האגודה רואים כמעבידו; ואולם בחבר אגודה שיתופית שהיא קיבוץ או מושב שיתופי רואים את החבר כעובד, ואת הקיבוץ או המושב השיתופי כמעבידו, אם החבר עוסק בתפקידו במסגרת סידור העבודה ולא על פי התקשרות אישית בינו לבין מעביד אחר, אף אם אין התפקיד מבוצע במפעל האגודה או מטעמה".

לפיכך, הוכרו חברי קיבוצים כעובדים ובוטחו לענין פרק ביטוח נפגעי עבודה, לאורך כל השנים, כך לגבי יתר ענפי הביטוח הנובעים מהוראות סעיף 3.

זאת למעט ביטוח אבטלה וחוק הבטחת הכנסה.

יתר על כן גם חבר אשר עבד מחוץ לקיבוץ בוטח בגין פעילותו בקיבוץ ותורנויות שביצע וזאת בביטוח נפגעי עבודה, יתרון שלא היה למבוטחים אחרים. כך גם נוער וחיילים בחופשה.

ב. גבית דמי ביטוח הוסדרה בתקנות הביטוח הלאומי (גבית דמי ביטוח) תשנ"ד-1954, תקנה 1 ותקנה 5א' עד 6 ועד בכלל. רצ"ב לנוחותכם (נספח א').

תקנות אלו נבחנו בבג"צ 29/86 קיבוץ גבים, אגודה שיתופית חקלאית בע"מ ואח' נ. השר משה קצב והמוסד לביטוח לאומי פד"מ (2) 36. רצ"ב לנוחותכם. (נספח ב')

על תקנות גבית דמי ביטוח נוספה במהלך השנים "תורה שבעל פה" שעוגנה בהנחיות המוסד, אשר נוצרו בהסכמה עם נציגי הקיבוצים בעיקרם ראשי ועדת המיסים הבינקיבוצית אשר היתה בקשרי עבודה רצופים עם המוסמכים במוסד להסדרת הנוהלים.

גם על תקנות ונוהלים אלו תלוי ועומד הליך בביה"ד הארצי בתיק (עב"ל 000280/98 קיבוץ אור הנר נ. המוסד), אליו צורף אף היועץ המשפטי לממשלה כצד.

תיק נוסף בעניין הנוהלים תלוי בעניין חברי קיבוצים שחדלו לעבוד אצל מעביד חיצוני והפכו למובטלים. אלו מבוטחים על דמי המחיה שמקבלים מהקיבוץ בשיעור 10% דמי ביטוח.

המוסד ראה סכום זה כהכנסה שיש לנכות מהגמלה ועל כך תלוי ועומד דיון בביה"ד.

ג. תקנה 5א לתקנות הביטוח הלאומי (קביעת הכנסה בביטוח זקנה ושאיירים) עיסקה בקצבת שאירים לחברי קיבוץ.

תקנה זו הותקנה בהיאום ובהסכמה עם נציגי ברית פיקוח והיא מעגנת בחקיקה הסדר שנהג בפועל מודם עם הקיבוצים. רצ"ב חברי ההסבר (נספח ג') שצורפו בזמנו לתקנות בועדת עבודה ורווחה של הכנסת. אך כיום לאור השינויים שדרושה לשנותה והדבר חינו בין היתר הדברים שעל ועדה נבדדה זו לשים אל לב.

ד. הוראת חוק נוספת המיוחדת לקיבוצים בחוק הביטוח הלאומי היא סעיף 306 הקובע כדלקמן:

306" (א) היה הזכאי לגמלה, או האדם שבעדו היא משתלמת, חבר קיבוץ או חבר מושב שיתופי, תשולם הגמלה, לפי בקשתו, לידי מזכירות הקיבוץ או המושב השיתופי, לפי הענין.

(ב) הוראות סעיף קטן (א) יחולו גם לגבי הורה או ילד של חבר שנפטר, אם ההורה או הילד מתגוררים בקיבוץ או במושב השיתופי, או אם כל החזקתם היא על חשבון הקיבוץ או המושב השיתופי, אף אם אינם מתגוררים שם.

3. דוגמאות לקשיים עקב השינויים:

א. האגודה השיתופית הקרויה קיבוץ שינתה פניה. כתוצאה מהחלטה ושינוי תקנון, חברי הקיבוצים הפונים למוסד שלא לשלם גמלאות עפ' סעי' 306 האמור.

בסעיף זה חל כרסום גדל והולך ורבות הבקשות של החברים לקבלת גמלאות ישירות אליהם ולא דרך הקיבוץ, וזאת כסמפטום לשינוי במערכת היחסים המסורתית והתמורות בתקנוני האגודות ובעקרונותיה האידיאולוגיים ביחסים שבין החבר לאגודה.

רבים חפצים בקבלת גמלאות באופן אישי בין אם שונה תקנון האגודה ובין אם לאו – בין אם קיבל השינוי אישור רשם האגודות ובין אם לאו.

האגודות נותרו אגודות שתופיות על פי הגדרתם ה"תאגידית" והסיבות לכך ידועות אך התקנונים עוברים שינויים באופן שהבסיס הישן של "איש כפי יכולתו ואיש לפי צרכיו" לא קיים או השתנה באופיו באופן מהותי.

ב. תלויה ועומדת תביעה משפטית של קיבוץ יודפת אשר חרף שמו "קיבוץ" שונה לחלוטין אופיו הטוען כי סעיף 3 לחוק אינו חל עליו משחדל לקיים "סידור עבודה" והפריט את הקיבוץ במסגרת תכנית הבראה (תיק ביה"ד האזורי לעבודה חיפה 768/02).
רצ"ב כתב התביעה המדבר בעד עצמו. (נספח ד').

במסגרת תוכנית הבראה כל ענף משקי הופך לאגודה שתופית עצמאית (רפת, לול וכד') ומפורק המבנה הבסיסי המסורתי של האגודה.

דוגמא נוספת לשינוי המבנה של האגודה השיתופית הינה של קיבוץ נאות מרדכי כמופיע בנספח ה' הרצ"ב. (נספח ה')

במקביל ובאופן פרדוכסלי הרחיב בית הדין את הגדרת "סידור עבודה" על מנת להכיר בתאונה שארעה לחברה קיבוץ כתאונה בעבודה. בנסיבות שתאונה כזו לא היתה מוכרת אלמלא המסגרת של "קיבוץ".

(המדובר באם שלוותה את בנה לטיפול רפואי ונקבע שאדמלא נטלה היא אותו היתה נוטלת אותו מטפלת מהקיבוץ מכך הקיש בית הדין זבאות לגמלת נפועי עבודה).

ג. שאכת תשלום גמלת זכויות עובדים בפש"ר עפ' פרק ח' מחוק כבר עלתה לפני עשור והוסדרה. בסעיף 185 לחוק, אך טרם פורקה אגודה שיתופית שהיא קיבוץ בד"כ בשל העובדה שסוגיית המוסקעין טרם הוסדרה.
רצ"ב סעי' 185 (נספח ו')

ה. נושא ביטוח אבטלה עד לאחרונה עמד בסתירה לאידיאולוגיה מבחינת הקיבוצים שראו בה גמלה הנוגדת את תפישת מעמדם כאגודה שיתופית הנקראת קיבוץ, וביגוד לתקנון שלהם. כיום נשמעים קולות רבים של חברים בקיבוץ הדורשים כי ביטוח אבטלה יחול גם לגביהם הואיל והקיבוץ אינו מספק להם עבודה וזאת גם אם הוא דואג לצרכיהם.

כרגע החוק אינו מאפשר כל תשלום כגון זה למי שהועסק ע"י האגודה.

רצ"ב סעיף 158 לחוק (נספח ז')
וכן סעיף 174 היוצא מן הכלל (נספח ח') הזכות לפיו נובעת מתקופת השירות הצבאי המוכרת כתקופת אבטלה. בענין תשלום רטרואקטיבי תלוי ועומד תיק בביה"ד הארצי 1025/00 המוסד נ. אילה לוי. וכן פס"ד 20037/98 המוסד נ. ירון שחם, תק' ארצי 2002 (1) עמ' 200.

ה. נושא הזכות לגימלה לפי חוק הבטחת הכנסה, עולה חדשות לבקרים אף שנוסח החוק כרגע מונע תשלום לחבר אגודה שיתופית.

רצ"ב סעי' 3 (3) לחוק הבטחת הכנסה (נספח ט')

ו. סוגיית תשלום דמי הביטוח מקום בו כל אחד מענפי המשק, הפך תאגיד עצמאי עפ' החלטת תקנון שאושרה ע"י רשם האגודות השיתופיות, הפכה עקרונית מכיון שמנגנון "הוצאות" מחיה עפ' התקנות הקיימות משנה פניו ל"הכנסה".

ולפיכך, כל בסיס תשלום דמי הביטוח מחד והוצאות לגמלאות מאידך – באה לביטוי שונה באופן הדורש שינוי יסודי, שיעוגן בחקיקה.

מהאמור לעיל עולה ברורות כי כל רפורמה שתיעשה בקיבוצים וכל שינוי שיעשה במבנה האגודה השיתופית יהיה חייב לקחת בחשבון זכויות וחובות לפי חוק הביטוח הלאומי.

זוהר כי יש להתחשב בתקופות העבר.
יתכן ויצטרכו ליצור תקופת ביניים דהיינו תקופת מעבר של צבירת זכויות.
יש כמובן לתת את הדעת פני העתיד.

מסמך זה הנו תמצית וקצה הקרחון של הנושאים העולים בענין הקיבוצים, ואף אם אין בו את מיכלול התביעות התלויות ועומדות היום בנושאים ותתי נושאים הנוגעים לחברי אגודות שיתופיות יש בו כדי לצייר מקצת התמונה בדבר הקשיים שנערמו לאור השינויים, והעובדה כי שינויים שנעשו ו/או שיוחלטו לעתיד ע"י ועדה נכבדה זו חייבים להביא בחשבון שלענין ביטוח לאומי עלולה להיות פגיעה רטרואקטיבית או עתידית בזכויות חברי הקיבוצים עם כל שינוי שיוצע.

ר"ב ב"ר ה',
שדיאור שרה, עו"ד
סגנית היועצת המשפטית

העתק: גב' ד. לחמן מסד, עו"ד – המושנה היועץ המשפטי בממשלה
החבר היועצת הביטוחית
גב' ר. הורן, עו"ד – היועצת המשפטית
מר י. בראוני – סמנכ"ל גבייה
מר י. בלל – סמנכ"ל גמלאות
מר י. זרביץ – סמנכ"ל גבירה
מר מ. בלמנדר – מנהל תחום מעסיקים גבירה

מדינת ישראל
משרד הפנים - מינהל התכנון
תכנון ארוך טווח

י"ב באב התשס"ג
10 באוגוסט 2003
תב. 5765-2003

עו"ד דוידה לחמן-מסר
הבושנה ליועץ המשפטי לממשלה
משרד המשפטים

הנדון: הועדה הציבורית לעניין הקיבוצים - עמדת מינהל התכנון

מינהל התכנון סבור כי דו"ח הסיכום של פעילות הועדה הציבורית לעניין הקיבוצים הינו כללי ומתייחס בעיקר לסוגיות חברתיות-כלכליות של תהליכי השינוי והשלכותיהן הארגוניות, ללא התייחסות ישירה להשלכות אפשריות הנוגעות לתכנון הפיזי של הקיבוץ.

ככלל, המבנה הפיזי של הקיבוץ כמשוב כפרי שיתופי מבטא את אופן ההתאגדות השיתופית של חבריו. האזור המבונה של הישוב נקרא "מחנה" והוא הוכן כמתחם שלם ללא זכויות בקרקע ליחידים וחלוקה למגרשים. את המבנה הפיזי של הקיבוץ מרכיבים 4 שימושי קרקע עיקריים: מגורים, מלאכה ותעשייה, מבני משק, עיבוד חקלאי. האזור המיועד למגורים בקיבוץ כולל מגוון ייעודי קרקע בהתאם לצרכי האוכלוסייה, ללא אבחנה (כמקובל בסוגי ישוב אחרים בישראל), ממוסדות ושירותים המיועדים לצרכי הציבור כגון: דרכים, שטחים ציבוריים פתוחים, צרכניה/מכולת, מזכירות, חדר תרבות, מרפאה, מוסדות חינוך, מוסדות דת.

לעת קביעת המבנה הארגוני הנבחר יש לבדוק האם הפריסה הפיזית הקיימת תואמת את המבנה המוצע ובהתאם לכך להתארגן תכנונית.

בשנים האחרונות התנסה מינהל התכנון בבחינת עשרות תוכניות של קיבוצים אשר ביקשו להרחיב את הישוב באמצעות הרחבה קהילתית וכן מספר תוכניות שיוך דירות במספר מושבים שיתופיים. מנסיון נלמד זה מצאנו לנכון להדגיש מספר היבטים תכנוניים:

- גודל היישוב (מסי יחידות דיוור) ייקבע עפ"י תמ"א 31 או כל תוכנית שתחליפה.
- גודל מגרש בשכונת הרחבה קהילתית או בעת שיוך דירות יקבע עפ"י צפיפות נטי למגורים של 2-3 יחידות דיוור לדונם. גודל המגרש ואופיו כמגרש פרטי או כבית משותף ייבחנו בבחינת תכנונית פרטנית בהתאם למצב הקיים בכל קיבוץ.
- מוצאי חללים פנויים בתוכנית ההפכה ובמידת הצורך לחרוץ מושבת זה, יש לעמוד בכלל צמיחות הופן וכן השקעה ניכרת בין ההתחברות לשטח הבנוי הקיים, בתחלק הקיבוץ יש

מדינת ישראל
משרד הפנים - מינהל התכנון
תכנון ארץ טוח

לאפשר התפתחות עתידית של הקיבוץ בהתחשב בגידול רווחת הדור ובתהליכי שיוך דירות.

- הקצאת שטח לשימושים המיועדים לצרכי ציבור, בעלי קשר ונגישות לכלל חלקי הישוב.
- שמירה מיטבית על משאב הקרקע, בדגש על קרקע חקלאית מוכרזת והמנעות ככל הניתן מבינוי בשטח אשר מוגדר בתמ"א 31 כ"שטח משאבי טבע".
- התאמה לאמור בתוכניות מתאר ארציות נושאות, למשל: תמ"א 22 שעניינה יער וייעור, תמ"א 8 שעניינה שמורות טבע וגנים לאומיים, תמ"א 3 שעניינה דרכים.
- התאמה לאמור בתוכנית המחוזית המאושרת או המופקדת.
- שימור המורשת האדריכלית והבנוייה במתחמים ובמבנים ראויים לכך, לאור ייחודיות הקיבוץ כתופעה יישובית חשובה בקנה מידה עולמי.

מינהל התכנון סבור כי לאור רמת השיתוף הגבוהה אשר נהוגה בקיבוצים, נכון יהיה אם ינקטו גם הקיבוצים בתהליכי שיתוף ציבור בתכנון בדגש ליחידים וקבוצות בעלות צרכים מיוחדים, כמקובל כיום בעת הכנת תוכניות במגורים אחרים.

מינהל התכנון אשר מקדם בתוכניותיו עקרונות כשמירה על מערך השטחים הפתוחים ומניעת תהליכי פרבור סבור כי על תהליכי התכנון והפיתוח הפנימי בקיבוצים להיעשות באופן מושכל ובתתייחס לשאלות כגון: גודלו הרצוי, מיקומו, הפריסה הפנימית של הבינוי הקיים והמוצע ותפקיד הקיבוץ בראיה אזורית.


איתמר בן-אב
מנהל תחום תכנון ארץ טוח

תפוצה:

מר מרדכי מרדכי – המנהל הכללי ומנהל מינהל התכנון בפועל

מר עמרם הלעגני – יו"ר המועצה הארצית לתכנון ולבנויה

עו"ד שרית דנה – יועמ"ש משרד הפנים

מינהל התכנון – צוות בכיר

מתכנני המחוזות

לכבוד

פרופי אליעזר בן רפאל

יו"ר הועדה הציבורית לעניין הקיבוצים

פרופי בן רפאל שלום רב,

הנדון: הערות ראש המטה לביצוע הסדר הקיבוצים לדו"ח הועדה הציבורית לעניין הקיבוצים

1. ראש המטה לביצוע הסדר הקיבוצים הוא נאמנס של כל הצדדים לביצוע הסדר הקיבוצים לצורך השלמתו (הצדדים להסדר הם: המדינה, המערכת הבנקאית, התנועות הקיבוציות). הידע שנצבר במטה במשך למעלה מעשור נועד לעמוד כולו הן לרשות הועדה המכובדת והן לרשות הצוות הבין משרדי כאחת.
2. דו"ח הועדה - טיוטה מיום 31.7.03 - הועבר לעיון הועדה הבין משרדית בישיבתה בירושלים ביום שני ה- 4.8.03. לצערנו, ישיבה זו היתה הישיבה היחידה של הצוות הבין משרדי אליה זומן ראש המטה ובכך נמנעה האפשרות לקיים דיון ענייני בין חברי הצוות הבין משרדי, דיון שיכול שהיה הופך את המלצותיו של הצוות הבין משרדי מרצף של תמרורי אזהרה לרצף של תמרורים המורה על פריצת דרך חדשה לתנועה הקיבוצית. אנו תקווה כי המשך הדילוג בין המטה לביצוע הסדר הקיבוצים ובין משרדי הממשלה השונים שיזגו בצוות הבין משרדי יאפשר גיבוש מגנונים אופרטיביים המבוססים על המלצות הועדה.
3. הערות יו"ר המטה לביצוע הסדר הקיבוצים הוצגו לוועדה הבין משרדית, והועלו על הכתב במכתבנו אליך מה- 5 באוגוסט 2003. מאחר ולא בוצע הליך של גיבוש מסמך אחיד של הצוות הבין משרדי אנו מבקשים לצרף את הערותינו והסתייגויותינו לדו"ח הועדה כמו גם הבהרות נוספות הנדרשות לדעתנו בעקבות עמדות שהוצגו לצוות הבין משרדי באותה ישיבה בודדת שלו.
4. כבדל נאמר כי המלצות הועדה מהוות תרומה חשובה לתהליכי השינוי. בעיקר חשובות המלצות הועדה למתן תוקף משפטי לסיווג של קיבוץ מתחדש ולהכרה בצורך בשיוך בתי החברים לחברים. בצד התרומה החשובה של הדו"ח, מספר נקודות בדו"ח דורשות הבהרה, שיפור, והתאמה למציאות. בעוד חלק מן ההמלצות יוצר אי הלימות בין הנדרש מהקיבוץ ובין יכולותיו הכלכליות של הקיבוץ (ובכך הוא פותח פעד שעלול לבקוע את תהליך השינוי כולו) הרי שבחלק אחר של הדברים מצאנו כי הדו"ח חסר הכוונה אופרטיבית לעקרונות המוצגים בו ובכך נמנעת מהותית יכולת הקיבוץ לעמוד ביעדים והאתגרים אותם מציב הדו"ח בפני הקיבוץ המשתנה. חלקן הערותינו לדו"ח:

א. מהות השינוי: הדיון במתרחש בתנועה הקיבוצית לא היה צורך לצאת מנקודת מוצא שלילית של אובדן דרך וזניחת ערכים, אלא מנקודת מוצא חיובית בדבר הצורך של כל ארגון להשתנות ולהתאים עצמו לסביבה החברתית והעסקית שהיא כידוע לכולנו דינמית ורבת תהפוכות כאחת. הקושי הפסיכולוגי האוניברסלי ביישום שינוי בעיתוי נכון והמכשולים הארגוניים, המשפטיים, התקנוניים וכד' הייחודיים למערכת הקיבוצית, הביאו קיבוצים רבים לעסוק בשינוי אך ורק בעת משבר. אין פרוש הדבר שהשינוי הנו תופעה משברית, נהפוך הוא, גופים בריאים הם אלו היודעים להשתנות בטרם פוקד אותם המשבר. תפקידה של הועדה הציבורית היה, לדעתנו, לסייע לתנועה הקיבוצית ביצירת כלים ממלכתיים שיאפשרו שינוי ויבטיחו בראש ובראשונה את קיומו הכלכלי ארוך הטווח של הקיבוץ, הבטחת קיומם העצמאי של חבריו בגיל העבודה, והבטחת קיומם בכבוד של החברים בגיל הפנסיה.

ב. מגבלת האפשרויות הכלכליות: על מנת להגיע לתוצאה הנכונה בשתי הסוגיות האופרטיביות שעמדו בפני הועדה, שאלת סיווג הקיבוץ ומציאת הדרך בה ישויכו הבתים לחברים, על הועדה היה לשים מול עיניה את המטרה הראשונית שהיא: יצירת תנאי סף שיאפשרו לקיבוץ להתקיים לאורך זמן. מאחר וברור לכל שבמדינת ישראל של המאה העשרים ואחת הדרך היחידה לקיום קיבוץ לאורך זמן עוברת דרך עצמאות כלכלית מלאה, הרי שראוי שעובדה זו תמצא מקום של כבוד בבסיס ההמלצות. על מנת להבטיח המשך קיום הקיבוץ לטווח ארוך יש לוודא שהסיווג והשיקול יוצרים תנאי סף המאפשרים עצמאות כלכלית לקיבוץ.

ג. ערבות הדדית: הנוסח המוצע ע"י הועדה להגדרת קיבוץ מתחדש בהמלצה מס' 1 טומן בחובו מכשול התנאי "המקיימת ערבות הדדית בין חבריה" מקבל הרחבה ופרשנות בפרק 7 ובסיכום המלצות מס' 6. בקליפת האגוז נאמר כי דו"ח הועדה מרחיב מדי את מונח הערבות ההדדית. הרחבה זו מתפרשת לעיתים לקורא כמתן זכות לערוב (קרן, חבר קיבוץ בגיל העבודה ובעל כושר עבודה) להשתמש מהחובה לפרנס את עצמו. לערבות ההדדית יש לשים סיוג מוגדר ומודגש - ערבות זו קיימת רק ואך ורק ביחס לאוכלוסייה המוגדרת אובייקטיבית כחלשה.

לאוכלוסייה המוגדרת אובייקטיבית כחלשה שני מרכיבים בלבד. אוכלוסיית ה"זכאים" ואוכלוסיית הפנסיונרים. אוכלוסיית הפנסיונרים מוגדרת על פי חוק ועל פי תקנות ביטוח הלאומי. אוכלוסיית הזכאים כוללת ילדים קטינים שהוריהם נפטרו, קטינים ובגירים בעלי צרכים מיוחדים התלויים בתוריהם, וחברים בעלי נכויות אשר יכולת ההתפרנסות שלהם נמוכה. אוכלוסייה זו הנה בדרך כלל אוכלוסייה המוכרת ע"י המוסד לביטוח הלאומי, זכאית לקצבאות הביטוח הלאומי, (יש לדאוג שזכויותיהם לעניין הביטוח הלאומי יהיו זהות לזכויות כל אזרח במדינת ישראל), וטוב עשתה הועדה בהמלצתה להבטיח רשת בטחון לאוכלוסייה זו, כחלק ממערך הערבות ההדדית של הקיבוץ וכנגזר מיכולתו הכלכלית של הקיבוץ.

לעצורנו במקומות רבים בדו"ח, הועדה לא מסתפקת בהחלת עיקרון הערבות ההדדית על שתי קבוצות אלו אלא היא מרחיבה עיקרון זה כך שהוא תק גם על אנשים שיוגדרו "זכאים" בעשותה כד, הועדה אינה מסתפקת בהבטחת ערבות הדדית לאוכלוסיות חקשית המוכרות על פי קריטריונים אובייקטיביים של המדינה ובהבטחת הביטוח הסוציאלי, אלא מרחיבה ומטילה על הקיבוץ אחריות למי ערבות הדדית במקרים רבים שגבולותיהם אינם ברורים דיו. ויישומם עשוי להסית

עול כלכלי כבד על הקיבוץ. הבטחת ערבות הדדית לנושאי חינוך, השכלה, ובריאות, יכול שתעמוד מעבר ליכולתו הכלכלית של קיבוץ והיא יוצרת סתירה עם מודל ההתפרנסות בקיבוץ המתחדש בו האחריות להוצאות החבר מוטלת על החבר.

אולי קשה מכל היא המלצת הועדה בסעיף ב' בסיכום המלצות 6 כאשר היא קובעת שעל הקיבוץ להבטיח רשת בטחון לחברים בגיל העבודה ה"ממציא את יכולת העבודה שלהם". מאחר והחלטת החבר על מיצוי כושר העבודה שלו הנה החלטה אישית, ולקיבוץ אין כל מנגנון אובייקטיבי לקבוע את רמת המיצוי, הפרז המעשי היחיד של המלצה זו הוא שהועדה מותירה בידי כל חבר את האפשרות להטיל חלק מחובת ההתפרנסות האישית שלו על כלל חבריו ואו על המערכת היצרנית.

ניתוח המשבר בתנועה הקיבוצית מלמד כי שיעור לא מבוטל של חברים לא פרנס עצמו והוצאותיו הוטלו על הכנסת חברים אחרים או על הכנסות הקיבוץ מגורמי יצור כגון הון (מכוניות, ציוד, מלאים וכד'). תופעה זו הביאה הן לשחיקה בגורמי היצור והן לפגיעה במוטיבציה של החברים המפרנסים. מתן "ערבות לעצמאות" לא יאפשר קיום כלכלי של הקיבוץ לאורך זמן.

בנוסף, סעיף ו' בסיכום המלצות 6 יוצר זיקה בין הערבות ההדדית והקיטון בנכסי הקיבוץ. יש לזכור כי ערכם של נכסי הקיבוץ נגזר מערכם בגורמי היצור. כך לדוגמה קל לתאר את המצב (המאוד לא תיאורטי) בו אי שיון הדירות יוביל לעזיבת חברים רבים בגיל העבודה. בהעדר חברים תרד התמורה מגורמי יצור (קרקע, מים, מכסות, וכד') ומכאן שערכם של נכסי הקיבוץ ירד ואף יתפך שלילי. ברור לכל כי מצב זה, בו ערב הנכסים שלילי (למרות כמות החיובית), הוא הרה אסון לאוכלוסייה הנערבת.

לסיכום: המלצתנו היא להגביל את הערבות ההדדית לנושאים הבאים בלבד: מוכרי הביטוח הלאומי, בטחון סוציאלי וסיעודי לפנסיונרים, וכיסוי גירעון אקטוארי (לחברים שנמצאים בשלב מתקדם של מהלך חייהם). בנוסף, את הזיקה שיצרה הועדה בין הפגיעה בנכסי הקיבוץ לערבות ההדדית יש לדעתנו לבטל. במקרה בו לא מסכימה הועדה הנכבדה לביטול כזה יש להבהיר כי הכוונה היא לזיקה בין ערב נכסים לגובה הערבות ולא בין כמות נכסים לגובה הערבות תוך הדגשת העובדה, שהיא מהותית יותר בקיבוץ חלש, שיש זיקה ישירה בין כמות ואיכות העבודה ובין ערכם בשוק של נכסי הקיבוץ האחרים.

ד. פנסיה, גירעון אקטוארי, והסדרים עם שלטונות המס:

אוכלוסיית הפנסיונרים מורכבת מהאנשים שהקדישו את כל שנות עבודתם לקיבוץ, תרמו מהכנסתם לאחזקת הדור הקודם לחם, ועתה הם מעבר לגיל העבודה. לעניינם קבעה הועדה, וטוב שכך עשתה, כי יש לבלול במסגרת הערבות ההדדית את נושא הביטחון הסוציאלי והסיעוד לרבות כיסוי גירעון אקטוארי מן העבר. אולם שכחת הועדה המכובדת לציין, והעניין הוכחח היטב בדיון הקצר שנעשה בעניין זה בישיבת הצוות הבין משרדי, כי המבוגרים של היום חסכו חסכו פנסיוני בלא בשיטה הדדית בספרות הכלכלית המסבירה כי "pay as you go" למרות זאת שתכריז הקיבוץ חסכו הם מוצאים את עצמם ללא מקורות למימון חייהם לעת זקנתם. בכך דומים חברי הקיבוץ המבוגרים לעמיתים ב"קרן מיעדי הבניין" אשר מצארי מוצאים את עצמם בלא מקורות מחיה למרות שחסכו פנסיוני במהלך שנות עבודתם. יתא לאותם הבנים הבנים מדי. באוכלוסייה

השראליה שלא חסכו לפנסיה לעת זקנתם. לעובדה זו, שחברי הקיבוץ חסכו לעת זקנה משמעותיות
מוסדיות ומסויגות מהותיות. עד היום מדינת ישראל עמדה מאחורי המחויבות הפנסיונית בכל
אירוע (גם אם בשיעורים מופחתים מישהו). מן הראוי שמקרה זה לא יהא חורג מתקדימו.

על הועדה היה להמליץ לשלטונות מס הכנסה להכיר בתרומה זו של החברים מהכנסתם כחלק
מהסדר כולל של מבנה המס בקיבוץ המתחדש. על הועדה להמליץ לשלטונות מס הכנסה לגבש
הסדר מס מותאם לקיבוץ המתחדש ולהתחייבויותיו המיוחדות הממומנות מהכנסת החברים בכל
הקשור לתמיכה באוכלוסיות מיוחדות, פנסיה, סיעוד וגירעון אקטוארי. המלצת הועדה לעניין זה
חייבת להדגיש את העובדה שחבר הקיבוץ חסד לפנסיה החל מהיום הראשון לעבודתו אלא
שבהבדל מעמיתו העירוני החסכון שלו שימש את זקני הקיבוץ מהדור שקדם לו ולכן, ורק לכן, אין
הוא מצויד היום בחסכון פנסיוני ברמה מספקת. משמעות הדברים היא כי יהיה זה אך נכון וצודק
להנחות את רשויות המס למצוא פתרון שמשקף את העובדה שבעת השינוי בקיבוץ יעמדו המקורות
הקיימים לשרות הגירעון האקטוארי קודם לחיובם במס.

ה. שיוך בתים:

שיוך הבתים אינו בבחינת דבר שאינו תלוי באחר. בנושא זה יש לציין בדו"ח מספר היבטים שלא
עולים באופן ברור דיים בטיוטא הנוכחית:

1. השיוך הוא הדרך היחידה שבעזרתה ניתן להשאיר בקיבוץ לאורך זמן אוכלוסיות חזקות.
2. השיוך יוצר ערך, הוא אינו בבחינת השלום העברה מהמדינה לחבר הקיבוץ. בהעדר שיוך עומד
הכנס בעזובתו והתוצר הלאומי. כמו גם פיזור האוכלוסייה מוצאים עצמם נפגעים.
3. השיוך חייב להיעשות לאיתר. לאחר שנים ארוכות של קיפאון, שנים שהולכנו לעזיבה של רבים
מהחברים בגיל העבודה, כל המתנה נוספת תגרום לעזיבת הכוחות הפעילים בקיבוץ. מהן
אפשרות "נפלאה" לשיוך בעוד מספר שנים תגרום לזה שבאותו מועד לא ימצא למי לשיוך את
הדירות ולא ימצאו מקורות כספיים להתזק את הקיבוץ בחיים.
המלצתנו היא שהועדה תמליץ על בניית מנגנון ישים שיאפשר ביצוע השיוך במהירות.

ישראל עוז

ראש המטה (בתפיפה) לביצוע הסדר הקיבוצים

פרופ' חיים צידון

ראש המטה לביצוע הסדר הקיבוצים

נספח ג' - נתונים עובדתיים

א. פיזור גאוגרפי של הקיבוצים

לוח מס' 1 - פיזור האוכלוסיה הקיבוצית ויישוביה (31.12.01)*

* העתונים נלקחו מפרויקט התנועה הקיבוצית מידע ומספרים 2003 בעמוד 9

מחוז	נפה	אוכלוסיה	קיבוצים
הצפון	צפת כינרת יזרעאל עכו גולן	57,300	130
חיפה	חיפה חדרה	11,500	23
המרכז	השרון פתח תקווה רמלה רחובות	18,100	32
תל אביב		300	1
ירושלים		3,300	8
הדרום	אשקלון באר שבע	23,200	65
הגדה המערבית ועזה		1,800	9
סך הכל		115,000	268

ב. נתונים דמוגרפיים

לוח מס' 2 – הרכב שכבות גיל ממוצע בקיבוץ*

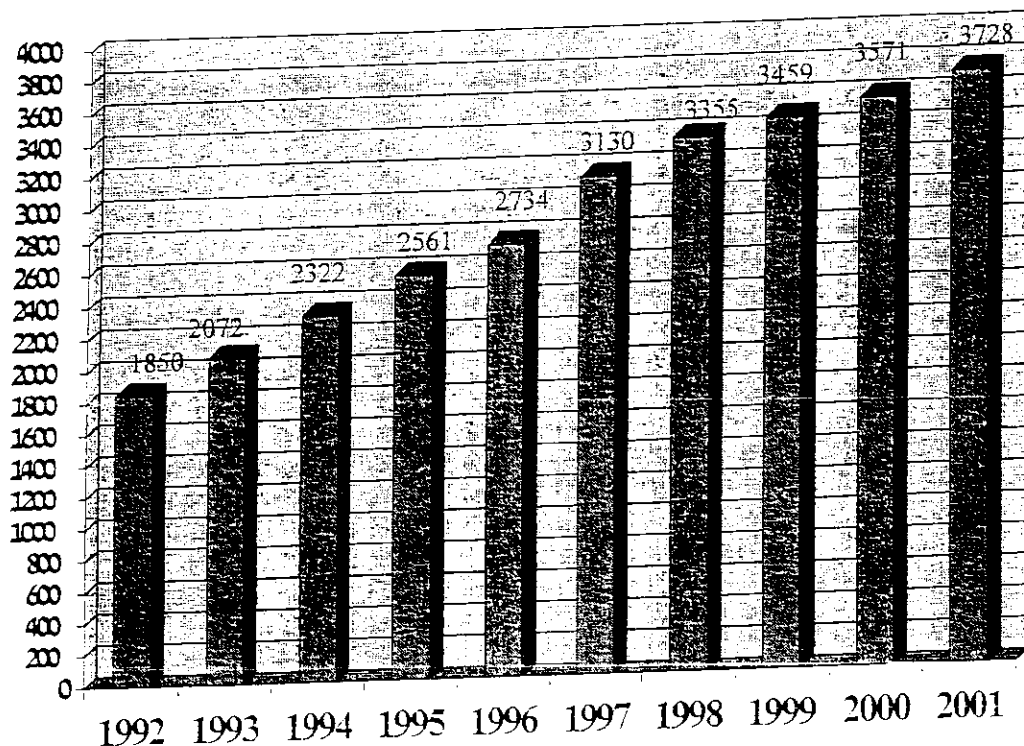
* פוין, התנועה הקיבוצית, מידע ומספרים 2003 בעמוד 17

[illegible]

לוח מספר 3 – בנייב אחר צבא שאינם חברים (הדיוני הארצי, 1992-2001)

* נלקח מהנתונים שהוצגו בפני הועדה על ידי התנועה הקיבוצית

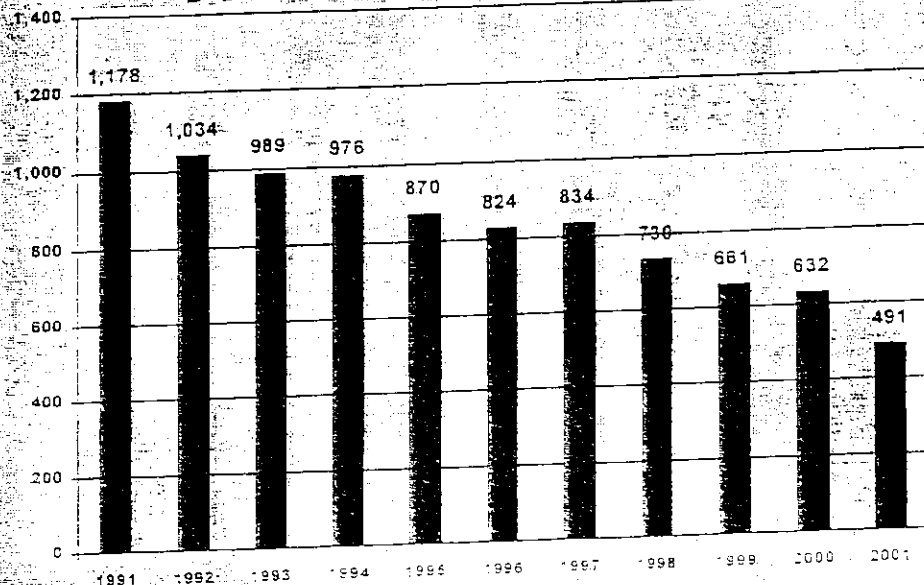
** בולל את כל מסלולי הבנים – מועמדות, עצמאות כלכלית, סטודנטים, תושבות ועוד.



לוח מספר 4 – מספר נולדים בתק"מ משנת 1991*

* מהמצגת שהוצגה בפני הועדה על ידי מר ירון רייכמן, מנכ"ל ברית הפיקוח

תק"מ – מספר נולדים משנת 1991



לוח מס' 5 - האוכלוסייה הסבועה בקיבוץ הדתי בשנים 1980-2001*

* פויון, התנועה הקיבוצית, מידע ומספרים 2003 בעמוד 57

השנה	חברים ומועמדים	ילדי הקיבוץ
1980	2,990	2,536
1990	3,640	3,188
1991	3,615	3,181
1992	3,663	3,177
1993	3,700	3,129
1994	3,737	3,091
1995	3,782	3,027
1996	3,704	2,909
1997	3,406	2,747
1998	3,353	2,647
1999	3,692	2,567
2000	3,362	2,494
2001	3,737	2,553

לוח מס' 6 - רצון החברים לקלוט חברים חדשים בקיבוץ (באחוזים)*

* סקר דעת קהל בקיבוצים בשנת 2002, אוניברסיטת חיפה, בעמוד 91

קב"א	תק"מ	
11	14	א. לא
29	17	ב. רק למטרות חברות
16	19	ג. כתושבים בלבד
44	50	ד. גם לחברות וגם כתושבות
100	100	סה"כ

לכבוד
פרופסור אלעזר בן רפאל
ש"ר הועדה הציבורית לעניין הקיבוצים
שלום רב,

הגדון: הסתייגויות לדו"ח הוועדה

התייחסנו על דו"ח הוועדה הציבורית לעניין סיווג הקיבוצים כפופה לחסתייגויות הבאות:

1. סיכום המלצות 1: סיווגים חדשים למושג "קיבוץ"

ההסתייגות: למען הסדר ספק יש להבחין כי רשויות המדינה לא יתנו רשאות להתייחס באופן מובחן לקיבוצים השונים על רקע סיווגם בלבד.
דברי הסבר: לשון הכתוב עשויה להתפרש ככוון פותחת בפני כל רשות את הדרך להתייחסות שונה לקיבוצים על בסיס סיווגם ולפיקד היא פוגעת בעקרון השוויון, מאיינת את משמעות הסיווג ומייתרת את יתר המלצות הוועדה. התייחסות שונה לקיבוץ יכולה להיעשות מטעמים ענייניים הנוגעים להתנהלותו של הקיבוץ בלבד - וללא תלות בסיווגו.

2. סיכום המלצות 2: הסדר תהליך שיוך דירות בקיבוצים

ההסתייגות: בהתאם למדט שיוך לוועדה, בהתחשב במצבם הכלכלי והחברתי של קיבוצים רבים ברחבי מדינת ישראל ומתוך דאגה לגורל ההתיישבות היהודית במדינת ישראל, על הוועדה חיה להגיש המלצות רחבות ומפורטות בנושא שיוך דירות. המלצות אלו יציבו את המסגרת שתאפשר עיגון זכויותיהם של החברים בדירות מגורים הן ב"קיבוץ השיתופי" (באמצעות שיוך חלקת מגורים מצרפית) והן ב"קיבוץ המתחדש" (באמצעות פיצול חלקת המגורים לחבר ללא תשלום נוסף), תדרבן תהליך זה הלכה למעשה ותיתן מענה לבעיה הדמוגרפית בקיבוצים, בין השאר באמצעות האפשרות לשיוך דירות מגורים למועמדים וחברים חדשים - לאורך זמן. ביצוע השיוך יחיה בהתאם לעקרונות שהנחו הסדרי עיגון אחרים, דוגמת "מבצעי" ההיוון שנערכו במגזר העירוני.

דברי הסבר: שיוך הדירות הינו לקיומם של קיבוצים רבים כקהילות וישובים ותנאי חייבים לחבטיח את היכולת למימוש המהיר והיעיל.

הימנעות הוועדה מהמלצות רחבות בנושא אינה נכונה ועומדת למיטב הבנתנו בניגוד לאמור בס' 4 לכתב המינוי של הוועדה. ההמלצות החלקיות של הוועדה, אשר עוסקות בעיקר בכללי הסחרות של הדירות המשוכיות, מתייתרות באין במצא הליך שיוך הוגן וראוי.

3. סיכום המלצות 6: הערבות הדדית

ההסתייגות: מצבם הכלכלי של רבים מהקיבוצים, אם לא של מרביתם, אינו מאפשר עמידה בכללי הערבות הדדית על פי סעיף זה. יש, לכן, ליצור זיקה ברורה - על בסיס כלכלי - בין נכסיו ויכולתו הכלכלית של הקיבוץ לבין הזיקה הערבות הדדית.

כמו כן, הערכות ההדדיות אינה צריכה לחול באותם נושאים המובטחים ע"י המדינה (דוגמת חינוך).

דברי הסבר: קיים פער וקיימת סתירה בין האור מצבם הכלכלי-דמוגרפי של הקיבוצים המופיע בדו"ח הנועדה לבין ההגדרה הגורפת של ערכות הדדיות ולפיכך, לא ניתן יהיה לסווג את מרבית הקיבוצים, בהם מתחוללים שינויים, כקיבוץ מתחדש. ראויים לעניין זה דבריה של פרופ' סמדר אוטולוגי ז"ל: "עיקרון זה [ערכות הדדיות בנוסח "יד", א.ח], כמו גם העקרונות הבאים, נקרא כהצהרת כוונות טובות כאשר מראש ברור שאין אפשרות לממשן. מה יגרם לכך שהקהילה הקיבוצית תצליח במקום בו הקיבוץ כשלו המצב בחלק מהקיבוצים כיום הוא כזה, שהקיבוץ אינו מסוגל לדאוג לחלש ולזקוק לסייע שבקרבו... אם אכן יש לקרוא הכרזה זו כהתחייבות משפטית כי אז הדבר נראה לכל היותר כחיתממות...". (חזון הקהילה הקיבוצית אפעל, יוני 2002, עמ' 57).

4. סיכום המלצות 9: ישוב סכומים

הסתנייגות: לא יעלה על הדעת לחייב את הקיבוץ (שיתופי במתחדש) בעלויות של סכסוכים משפטיים אל מול חבריו, ללא התייחסות למקורות העומדים לרשות הקיבוץ ולסדר העדיפויות בהקצאתם (ראה סעיף 4 לעיל בנושא ערכות הדדיות). יש לפיכך לבטל את סעיפים 3-ב', 3-ג', והסיפא ל-4 בסיכום המלצות זה.

דברי הסבר: קבלת המלצות אלו היא מתה לכאוס משפטי, כלכלי וחברתי בו מוגשגת עשרות ומאות תביעות של חברים כנגד קיבוצים וזאת תוך תביעה למימון ע"י הקיבוץ, כאשר הייעוץ המשפטי, ששכרו מובטח, מלמח את התהליך. זאת תביעה שמרבית הקיבוצים אינם יכולים לעמוד בה (גם בהקשר של תביעות בודדות) ואף עלולה להביא להתמוטטות קיבוצים (שיתופיים ומתחדשים כאחד). זאת ואף זאת, באוס זה יפגע בראש ובראשונה בחלשים ובעלי הצרכים המיוחדים, כאשר מרבית הנהגים מהמקורות שייגרעו מהם יהיו אותם חברים ומייצגיהם, המסוגלים "לחצוץ" את בתי המשפט בתביעות כנגד הקיבוץ. עמדה זו, נתקבלה בשורה ארוכה של פסקי דין, האחרון שבחם, פה אחד, מפי שלשת שופטי בית המשפט העליון בעניין "דל קציר" (ע"א 4245/03) בהכרעת הדין מיום 11 באוגוסט 2003.

נדליה גל, אריאל הלפרין
חברי הוועדה

אל : יושב הראש והחברים בוועדה הציבורית לעניין הקיבוצים

מאת : נעמי כרמון, פרופסור לסוציולוגיה ולתכנון עירוני

הנדון: דעת מיעוט בוועדה הציבורית לעניין הקיבוצים

מה ששמעתי וסראתי במהלך שנת עבודתנו בוועדה ציבורית לעניין הקיבוצים, בצרוף לדע המקצועי שלי בתכנון יישובים וניתוח התפתחותם החברתית-כלכלית, גורם לי להסתייג מהנחות היסוד שעליהן בנוי דו"ח הוועדה. לא מסובלות עלי הנחות היסוד שלהלן:

- ההנחה ש"כתב המיטוי של הוועדה הטיל עליה לדון אך ורק בקיבוצים ובהמשך דרכם כטאלה" (כרשום בדו"ח הוועדה, סיכום ההמלצות, מסי' 11 בעמ' 10); לדעתי, מנדט הוועדה מחייב אותה להתייחס לכל היישובים הקרויים כיום קיבוצים, הן אלה שמעוניינים ויכולים להמשיך ולהתקיים כקיבוצים, והן אלה שאינם מעוניינים או אינם יכולים להתקיים כקיבוצים.
- שיש הצדקה להמשך קיומם של כל (או של רוב) היישובים הנדונים דווקא כקיבוצים;
- שכל הקיבוצים דהיום צריכים להמשיך להיות יישובים נפרדים.

לפי מיטב שיפוט, שלוש הנחות אלה שהוועדה אימצה צמצמו את טווח המלצותיה, באופן העומד בסתירה לאינטרסים של רבים מתושבי הקיבוצים, של רבים מן היישובים הסיבוציים ושל ציבור אורחי המדינה. אי לכך, לא אוכל לחתום על דו"ח הוועדה, אם כי אני מסכימה עם אחדות מהמלצותיה המרכזיות (כמפורט להלן). אני מבקשת לצרף את דברי כ"דעת מיעוט" לדו"ח הוועדה המוגש לממשלה.

1. אני מכירה בתחמתם הגדולה של הקיבוצים לעיצוב פני המדינה והחברה בישראל. יתר על כן, קיבוצים רבים מפלאים גם כיום תפקידים ציבוריים חשובים, הן בשמירת קרקע בלתי בנויה לטובת הדורות הבאים (כחלק מן החתישבות הכפרית) והן בייצוג ערכים אנושיים יחודיים. לפיכך, אני תומכת בהמשך קיומם של קיבוצים, ותומכת בהחלטות הוועדה במקורות הפאות:

- לקבוע שני סיווגים חדשים ושונים לקיבוץ, "הקיבוץ השיתופי" ו"הקיבוץ המתחדש", ולאפשר בכך שימור של צורת ההתיישבות המיוחדת והדומה לקיבוץ המקורי, בצד גיוון והתחדשות בקיבוצים אחרים.
- לאפשר קיומם של "קיבוצים עירוניים".
- לפעול מייד לאפשר שיוך דירות בקיבוץ המתחדש.
- לחקם מעגון ליישוב סכסוכים בין החבר לקיבוץ, אולם (שלא בהתאם לדו"ח הוועדה) לא להפקידו בידי המעגון המשפטי הנזיל, המחייב לעיתים קרובות הוצאות גדולות ומשך זמן ארוך, אלא בידי מעגון גישור או בוררות מוסכמת "ניטרלית".

2. הנתונים הבלבליים והחברתיים שנחשפו בפנינו במהלך עבודתה של הוועדה, בחדר הדיונים, במכתבים שנשלחו אלינו ובאמצעות מידע ממקורות מקיפים אחרים (כולל דו"חות מחקר ושיחות עם ותיקים בקיבוצים), מלמדים שחלק ניכר מן הקיבוצים אינם יכולים להמשיך להתקיים כמסגרת סיבוצית. המשמרת את עשרות הערבות ההדדית בצורה שמבטיחה את צורכיהן של הסבוצות החלשות בה, בשל חולשה מתמשכת כלכלית ודמוגרפית. זאת בנוסף למספר גדול של קיבוצים שבהם רוב החברים אינם מעוניינים להמשיך דרכם בקיבוץ. אלא מעדיפים להפוך למושב או ליישוב סחיתני¹. מחבר כאן בתופעה מרכזית, המקיפה למעלה ממחצית הקיבוצים. עבור קיבוצים אלה יש לייסד מנגנון והליכים שיפתחו את החסמים המונעים שינוי כיום, ולאפשר הפיכה מהירה שלהם לצורות התיישבות בפריות אחרות או לאפשר צירופם ליישוב כפרי או עירוני סמוך, תוך שמירת ייחודם בתוך המסגרת המוניציפלית השונה. מומלץ מאוד שההליכים הללו לא יתבססו על פנייה לבתי משפט, שהיא תמיד ממושכת מאוד ויקרה מאוד. להלן אציע יסודות למנגנון והליכים כאלה.

3. לגבי יישובים שאינם יכולים או אינם רוצים להמשיך ולהתקיים כקיבוצים, אני מציעה:

- ליד רשם האגודות תופעל ועדת מומחים, המורכבת בעיקר מרואי חשבון וכלכלנים (ועדה או) שתפקידה יהא לזהות את הקיבוצים שאינם יכולים מבחינה כלכלית ודמוגרפית להמשיך לתפקד לאורך זמן כקיבוצים. המבטחים "רשת ביטחון" הוגנת. סביר להניח שייכללו ביניהם רבים מתוך הקבוצה של כ-60% מכלל הקיבוצים, אשר בהתאם לנתונים שהוצגו בפני הוועדה (ר' עמ' 27 בדו"ח הוועדה), הינם חדלי פירעון כיום. אלה שיוזגו ויזכרו כ"חדלי פירעון" מבחינה משפטית יחוייבו לסבל על עצמם החלטה מקצועית-שיפוטית לגבי עתידם.
- תוקם ועדת מומחים אחרת, המורכבת בעיקר ממתכננים, סוציולוגים וכלכלנים (ועדה ב'), אשר תוסמך לבחון את מצבו של כל קיבוץ שיוחייב או שירצה לפנות אליה. הוועדה תחסור את הנתונים הספציפיים לכל קיבוץ ותחייב אותו (קיבוץ שהוזכר כחדל פירעון) או תמליץ בפני חבריו (אם פנו אליה ביוזמתם) על שינוי התיישבותי-מוניציפלי רצוי. בכל מסרה, הוועדה תפעל (א) תוך התייעצות עם החברים בכל קיבוץ ו-(ב) תוך התחשבות בכללי

¹ בסקר של ידעת הקהל בקיבוצים בשנת 2002, שנערך ע"י חוקרים מאוניברסיטת חיפה, נשאלו חברים (כ-900 קיבוצניקים מ-15 קיבוצים מן התק"מ והקב"א, בגילאים שונים) באיזון מידה הק רוצים שקיבוצם יחפך ליישוב סחיתני; נמצא שיותר מ-50% מהקיבוצניקים חיו מעדיפים שקיבוצם יחפך ליישוב סחיתני (כ-50% מעוניינים בכך "במדת הבחן", והאחרים - "במדת הביטחון" או בעתיד). השיעור גבוה עוד יותר בין הנשאלים בקיבוצים שמצבם הכלכלי ירוד (עמ' 15 בתמצית הממצאים ומרוט כעמ' 51). ממצאים אונדקטוריים אחרים מסר זה: כשני שלישים ותמיים בחקירה רב-הקיבוץ תברו בצורה מנוגדת ("שורר נכסים"), כולל הורשה לילדים, וב אם אינם תברו קיבוץ; כשני שלישים ותמיים מבניו שבונו קהילתיות סמוכה בקיבוץ; כמות מ-20% שדללים העסקה שכירים בעבודות שחברי הקיבוץ אינם מעוניינים לעשותן; רק כרבע מן המראיינים השיבו שהם במקומם בכל דבר אדם צעיר, שהם רוצים בטובתו, לבחור בחי קיבוץ. החברים נשאלו גם מהי מידת האמון שהם תוקשים להתנהגות התנועה; כשני שלישים (משתי התנועות) השיבו שיש להם דו "מעט אמון" בהנהגת התנועה, ומאידך בכך השיבו שיש להם "אמון רב" (עמ' 15 בתמצית הממצאים).

התכנון של תכניות מתאר ארציות ומחוזיות רלבנטיות החלופות שוועדה זו תתייחס אליהן כוללות מעבר לצורה אחרת של יישוב כפרי (מושב או יישוב קהילתי או כפר שיתופי), פירוק היישוב (במקרים נדירים) או צירוף ליישוב סמוך (חלופה רצויה במקרים רבים), שיכול להיות קיבוץ או יישוב קהילתי או יישוב עירוני (כמו צרף נוה ים לעתלית). סגמריץ לאיחד יישובים, במיוחד איחד עם יישובים עירוניים, מוצע לשקול שצירוף הקיבוץ יכול גם קטע מוגדר מאדמותיו החקלאיות, ובתנאי שהנהלים משינוי ייעודן יהיו כל תושבי היישוב המחובר.

- מבין הקיבוצים שזכרו כ"חדלי פירעון", ייתכן שיהיו כאלה, במיוחד קיבוצים מבודדים בפריפריה של המדינה, אשר החלטה ממשלתית תפתור אותם משיפוט של ועדה ב' הג"ל ותודיע על תמיכה בקיומם, עקב תפקידם במרחב ההתיישבותי. החלטה כזו תחול על קיבוץ יחיד, כל מקרה לגופו.

- כל קיבוץ שיחליט או שתתקבל לגביו החלטה על שינוי מעמד או הצטרפות ליישוב אחר יזכה בתקופת מעבר מוגדרת (הצעת: שלוש עד חמש שנים), שבה יישמר מעמדו הקיבוצי מבחינת רשויות המדינה. תקופת המעבר תנוצל עבור: (א) הסדרת המעמד האישי של חברי הקיבוץ, כולל זכויותיהם בדיירות ובקרקע שבתחום המגורים; ההסדרה תכלול התייחסות מיוחדת לזויתקי הקיבוצים ולנכים בקיבוץ, שזכויותיהם לקיום של כבוד וביטוח רפואי לכל ימי חייהם תועדפנה על פני כל חוב קיבוצי אחר; (ב) הכנת תכנית מתאר הולמת ליישוב, אשר תותאם לצרכים והעדפות של התושבים, לתכניות מתאר מחוזיות וארציות, ולעקרונות של שימור המורשת הבנויה של הקיבוץ, כתופעה ייחודית כארץ ובעולם.

- מתוך כבוד לפועלם החשוב והממושך של הקיבוצים, מוצע שתניתן לכל קיבוץ (לכל יישוב המוגדר כיום כקיבוץ, אשר חבריו יביעו רצון בכך) הזכות לשמור על שמו ועל יחידתו, כולל המשך מבנה של אגודה שיתופית, גם אם יצטרף/יצורף למסגרת עירונית (אפשרות כזו אינה מצריכה שינוי בחקיקה הקיימת, כפי שיעד הכפר השיתופי שבתוך נהריה והסדרים דומים אחרים).

4. אני קוראת לממשלה ליישם במהירות רבה את ההמלצות לשינוי סיווג הקיבוצים. בכדי לחלץ ממשבר יישובים רבים מאד, שחבריהם מצפים מזה עשור ויותר להחלטה ממשלתית שתאפשר שינויים הכרחיים ביישוביהם, חיוני לקבל החלטות מהירות ולהסיר חסמים שבדרך.

בברכה,

מי ש

חברה בוועדה הציבורית

ראש המרכז לחקר העיר והאזור, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון