
עתיד הקיבוצים: חוות דעת מיעוט

נעמי כרמון

בתוך: א. בן-אליעזר (עורך), עתיד הקיבוצים: דיונים והחלטות של הוועדה הציבורית לעניין הקיבוצים. ירושלים: משרד ראש הממשלה, 2003

דעת מיעוט בוועדה הציבורית לעניין הקיבוצים

פרופ' נעמי כרמון, ראש המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל

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

- ההנחה ש"כתב המינוי של הוועדה הטיל עליה לדון אך ורק בקיבוצים ובהמשך דרכם ככאלה" (כרשום בדו"ח הוועדה מיום 21.8, סעיף 3 בעמ' 11); 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 שיפוטי, שלוש הנחות אלה שהוועדה אימצה צמצמו את טווח המלצותיה, באופן העומד בסתירה לאינטרסים של רבים מתושבי הקיבוצים, של רבים מן היישובים הקיבוציים ושל ציבור אזרחי 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 בתרומתם הגדולה של הקיבוצים לעיצוב פני המדינה והחברה בישראל. יתר על כן, קיבוצים רבים ממלאים גם כיום תפקידים ציבוריים חשובים, הן בשמירת קרקע בלתי בנויה לטובת הדורות הבאים (כחלק מן ההתיישבות הכפרית) והן בייצוג ערכים אנושיים יחודיים. לפיכך, אני תומכת בהמשך קיומם של קיבוצים, ותומכת בהחלטות הוועדה בנקודות הבאות:

- 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.
- להקים מנגנון ליישוב סכסוכים בין החבר לקיבוץ, אולם (שלא בהתאם לדו"ח הוועדה) לא להפקידו בידי המנגנון המשפטי הרגיל, המחייב לעיתים קרובות הוצאות גדולות ומשך זמן ארוך, אלא בידי מנגנון גישור או בוררות מוסכמת "ניטרלית".

2. הנתונים הכלכליים והחברתיים שנחשפו בפנינו במהלך עבודתה של הוועדה, בחדר הדיונים, במכתבים שנשלחו אלינו ובאמצעות מידע ממקורות מהימנים אחרים (כולל דו"חות מחקר ושיחות עם ותיקים בקיבוצים), מלמדים שרבים מן הקיבוצים אינם יכולים להמשיך להתקיים

כיישוב נפרד, וגם אינם יכולים להמשיך להתקיים כמסגרת קיבוצית, המשמרת את עקרון הערבות ההדדית בצורה שמבטיחה את צורכיהן של הקבוצות החלשות בה, בשל חולשה מתמשכת כלכלית ודמוגרפית. זאת בנוסף למספר לא מבוטל של קיבוצים שבהם רוב החברים אינם מעוניינים להמשיך דרכם כקיבוץ, אלא מעדיפים להפוך למושב או ליישוב קהילתי¹. לגבי יישובים אלה, אני מציעה:

- תוקם ועדת מומחים, המורכבת בעיקר מרואי חשבון וכלכלנים (ועדה א')², שתפקידה יהא לזהות את הקיבוצים שאינם יכולים מבחינה כלכלית ודמוגרפית להמשיך לתפקד לאורך זמן כיישובים נפרדים וכקיבוצים, המבטיחים "רשת ביטחון" הוגנת. במקרים הקשים מבין אלה, יוכרזו קיבוצים כ"חדלי פירעון" מבחינה משפטית, וכמקובל לגבי גופים שהוכרזו כחדלי פירעון, קיבוצים אלה יחויבו לקבל 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 שיחוייב או שירצה לפנות אליה. הוועדה תחקור את הנתונים הספציפיים לכל קיבוץ ותחייב אותו (קיבוץ שהוכרז כחדל פירעון) או תמליץ בפני חבריו (אם פנו אליה ביוזמתם) על שינוי התיישבותי-מוניציפלי רצוי. בכל מקרה, הוועדה תפעל (א) תוך התייעצות עם החברים בכל קיבוץ ו-(ב) תוך התחשבות בכללי 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 רצוייה במקרים רבים), שיכול להיות קיבוץ או יישוב קהילתי או יישוב עירוני (כמו צרוף נווה ים לעתלית). כתמריץ לאיחוד יישובים, מוצע לשקול שצרוף הקיבוץ יכלול גם קטע מוגדר מאדמותיו החקלאיות, ובתנאי שהנהנים משינוי ייעודן יהיו כל תושבי היישוב המחובר.

- מבין הקיבוצים שיוכרזו כ"חדלי פירעון", ייתכן שיהיו כאלה, במיוחד קיבוצים מבודדים בפריפריה של המדינה, אשר ועדה ממשלתית תפתור אותם משיפוטה של ועדה ב' הנ"ל

¹ בסקר של "דעת 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) באיזו מידה היו רוצים שקיבוצם יהפוך ליישוב קהילתי; נמצא שיותר מ-80% מהקיבוצניקים היו מעדיפים שקיבוצם יהפוך ליישוב קהילתי (כ-50% מעוניינים בכך "במידה רבה", והאחרים - "במידה בינונית" או מעטה"). השיעור גבוה עוד יותר בין הנשאלים בקיבוצים שמצבם הכלכלי ירוד (עמ' 15 בתמצית הממצאים ופירוט בעמ' 81). מימצאים אינדיקטיביים אחרים מסקר זה: כשני שלישים תומכים בחלוקת רכוש הקיבוץ לחבריו בצורת מניות ("שיוך נכסים"), כולל הורשה לילדים, גם אם אינם חברי קיבוץ; כשני שלישים תומכים בבניית שכונה קהילתית סמוכה לקיבוץ; פחות מ-20% שוללים העסקת שכירים בעבודות שחברי הקיבוץ אינם מעוניינים לעשותן; רק כרבע מן המרואיינים השיבו שהיו ממליצים בכל לב לאדם צעיר, שהם רוצים בטובתו, לבחור בחיי קיבוץ. החברים נשאלו גם מהי מידת האמון שהם רוחשים להנהגת התנועה; כשני שלישים (משתי התנועות) השיבו שיש להם רק "מעט אמון" בהנהגת התנועה, ועשירית בלבד השיבו שיש להם "אמון רב" (עמ' 16 בתמצית הממצאים).

² ככל הנראה יידרש לכך שינוי חוקי, כפי שנעשה הדבר בייחס למושבים. חלופה אפשרית: רשם האגודות, שיפעל יחד עם ועדה הולמת, יוסמך להכריז על חדלות פירעון.

ותחליט לתמוך בקיומם עקב תפקידם במרחב ההתיישבותי. החלטה כזו תחול על קיבוץ יחיד, כל מקרה לגופו.

- כל קיבוץ שיחליט או שיוחלט עבורו על שינוי מעמד או הצטרפות ליישוב אחר יזכה בתקופת מעבר מוגדרת (הצעת: חמש שנים), שבה יישמר מעמדו הקיבוצי מבחינת רשויות המדינה. תקופת המעבר תנוצל עבור: (א) הסדרת המעמד האישי של חברי הקיבוץ, כולל זכויותיהם בדירות ובקרקע שבתחום המגורים; ההסדרה תכלול התייחסות מיוחדת לוותיקי 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 הבנוייה של הקיבוץ, כתופעה ייחודית כארץ ובעולם.
- מתוך כבוד לפועלם החשוב והממושך של הקיבוצים, מוצע שתינתן לכל קיבוץ (לכל יישוב המוגדר כיום כקיבוץ, אשר חבריו יביעו רצון בכך) הזכות לשמור על שמו ועל ייחודו, כולל המשך מבנה של אגודה שיתופית, גם אם יצטרף/יצורף למסגרת עירונית (אפשרות כזו אינה מצריכה שינוי בחקיקה הקיימת, כפי שיעיד הכפר השיתופי שבתוך נהריה והסדרים דומים אחרים).

3. 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,

נעמי כרמון

חברה בוועדה הציבורית

ראש המרכז לחקר העיר והאזור בטכניון

הקיבוץ החדש - דו"ח הוועדה הציבורית בנושא הקיבוצים: התאמות לשנות האלפיים

המלצות הוועדה העיקריות מתייחסות לסיווג הקיבוץ בתקנות האגודות השיתופיות. נקבעו שני סיווגים לקיבוץ: "קיבוץ שיתופי", המתאים לקיבוץ המסורתי, ללא אפשרות לרכוש פרטי לחברי הקיבוץ, ו"קיבוץ מתחדש", המאפשר לבצע שיוך דירות, להנהיג שכר דיפרנציאלי ואף לשייך מניות בתאגידי הקיבוץ לחברים, כל עוד נשמרת הערבות ההדדית

עו"ד דוידה לחמן מסר ועו"ד גלי גרוס

גלובס, 25/04/2004

בתאריך 28.3.04 החליטה הממשלה לרשום בפניה את דו"ח הוועדה הציבורית בעניין הקיבוצים, ולהטיל על שר התעשייה, המסחר והתעסוקה ליישם את המלצות הוועדה. כמי שריכזו את עבודת הוועדה, ראינו לנכון להעלות על הכתב את עיקרי הדברים.

הוועדה, בראשות פרופ' אליעזר בן-רפאל, הוקמה בהחלטת ממשלה ביום 19.5.02, לפי הצעת שר המשפטים דאז, מאיר שיטרית, וחבריה היו: פרופ' בן ציון ברלב, פרופ' נעמי כרמון, פרופ' אהרון נמדר, ד"ר אריאל הלפרין, מר נתן טל, מר גברי בר גיל, מר נחום ברוכי, מר יורם קרין, מר דובי הלמן, מר יעקב גדיש ומר גדליה גל.

הוועדה הוקמה לאור תהליכי השינוי בקיבוצים רבים, אשר אף הגיעו לדיונים בבתי המשפט. השינויים מבטאים, בין היתר, את הצורך של חברי קיבוצים מסוימים לביטחון כלכלי מסוים, כמו גם את הצורך לשכר עצמאי, בנוסף או במקום המסגרת של הקיבוץ כיחידה כלכלית, וזאת תוך שמירה על מסגרת חיים משותפים במגוון נושאים אחרים.

כתוצאה משינויים אלה, הגדרת הקיבוץ בתקנות האגודות השיתופיות לא התאימה עוד לצורות החיים החדשות שהתהוו בקיבוץ. כך לדוגמא, הרצון לשייך דירות לחברי הקיבוץ, או להנהיג שכר דיפרנציאלי, לא התיישב עם העקרונות של "בעלות הכלל בקניין" או שוויון, המופיעים כיסודות הכרחיים בהגדרת הקיבוץ בדין הקיים.

במצב דברים זה התעוררה השאלה המשפטית והחברתית, כיצד להתמודד עם השינויים השונים במסגרת הגדרת הקיבוץ. בסוגיה זו נסובה מחלוקת משמעותית - אידאולוגית בתוך התנועה הקיבוצית, בין התומכים בשינויים השונים המתבצעים בקיבוצים, שסברו כי הם חלק מהתפתחותו הטבעית של הקיבוץ, לבין אלה המבקשים לשמור על הקיבוץ במתכונתו המקורית.

כלומר, ביסוד הקמת הוועדה עמדה מחלוקת חברתית אידאולוגית, העטופה בלבוש משפטי, ומתקדת בשאלת הגדרת המונח קיבוץ בדין האגודות השיתופיות. או במילים אחרות, האם ייתכנו סוגים שונים של קיבוצים?

סברנו, כי מאחר והבעיה העיקרית הינה חברתית-אידאולוגית, הרי הדרך הנכונה לטיפול בה הינה באמצעות הקמת ועדה ציבורית, שאפיונה המרכזי לא יהיה דווקא משפטי, אלא חברתי. פרופ' אליעזר בן-רפאל מהחוג לסוציולוגיה באוניברסיטת ת"א הסכים לקבל על עצמו את הובלת דיוני הוועדה ומציאת הפתרון המיוחל למחלוקות. בנוסף, בניסיון לגשר על-פני הפערים ולמצוא פתרון שיהיה מוסכם על חברי הקיבוצים, ניתן ייצוג בהרכב הוועדה לדעות השונות בתנועה הקיבוצית, וכן נכללו בין חברי הוועדה אנשי ציבור.

מסיבה זו, הרכב הוועדה מלכתחילה לא כלל נציגי משרדי הממשלה, ובמקום זאת ליווה את עבודת הוועדה צוות בין משרדי שכלל נציגים ממשרדי הממשלה הרלוונטיים - העבודה, המסחר והתעסוקה, האוצר, מינהל מקרקעי ישראל, המוסד לביטוח לאומי ונציבות מס הכנסה. הצוות הציג בפני הוועדה את ההשלכות של השינויים המתבצעים בקיבוצים, והעמדות השונות מופיעות בנספח לדו"ח הוועדה. בכתב המינוי צוין, כי המלצות הוועדה בנושאים בעלי השלכות תקציביות טעונים אישור של כל אחד מחברי הצוות הבין משרדי, ובפועל, המלצות הוועדה מתייחסות אך ורק למערכת היחסים הפנימית בין הקיבוץ ובין חבריו, ואין להם השלכה על תקציב המדינה.

לאחר כשנה של עבודה מאומצת, הגיעה הוועדה אחרי דיונים סוערים להסכמה רחבה בסוגיות שעמדו על הפרק, והוגש דו"ח הוועדה לממשלה.

מטבע הדברים, המלצות הוועדה העיקריות מתייחסות לסיווג הקיבוץ בתקנות האגודות השיתופיות, שלגביו כאמור נסובה המחלוקת המשמעותית ביותר בין חברי הוועדה. לעניין זה, הוועדה המליצה, על דעת כל חבריה, לקבוע שני סיווגים לקיבוץ (במקום הסיווג "קיבוץ"): הסיווג הראשון: "קיבוץ שיתופי", מתאים לקיבוץ המסורתי, ללא אפשרות לרכוש פרטי לחברי הקיבוץ.

הסיווג השני: "קיבוץ מתחדש", המאפשר לבצע שיוך דירות, להנהיג שכר דיפרנציאלי ואף לשייך מניות בתאגידי הקיבוץ לחברים, כל עוד נשמרת ערבות הדדית בין חברי הקיבוץ. הוועדה נדרשה גם למערכת היחסים שבין הקיבוץ וחבריו, במסגרת הקיבוץ המתחדש, וקבעה מגבלות שנועדו להבטיח שמירה על המאפיינים הייחודיים של הקיבוץ המתחדש לעומת צורות התיישבות אחרות. לדוגמא, קביעה כי בכל עת רוב בעלי הדירות ביישוב יהיו חברי קיבוץ, אף לאחר שיוך הדירות לחברים.

יודגש, כי בעוד שהוועדה איפשרה, בהקשר של הגדרת הקיבוץ, ביצוע שיוך דירות בקיבוץ המתחדש (בתנאים מסוימים שנקבעו בהמלצות הוועדה), היא לא קבעה מה יהיו התנאים מבחינת המדינה לשיוך הדירות, לרבות התמורה שידרשו הקיבוץ או חבריו לשלם למדינה בגין שיוך הדירות, ואלו יקבעו על-ידי מינהל מקרקעי ישראל. עוד חשוב להדגיש, כי אין בהמלצות הוועדה כדי למנוע את ההתייחסות השונה של מערכות המדינה השונות, כגון מס הכנסה, לקיבוצים השונים.

נקודה נוספת שחשוב להתעכב עליה בהקשר של יסודות הגדרת הקיבוץ המתחדש - נוגעת לערבות ההדדית. כאמור, הוועדה קבעה כי קיבוץ מתחדש נדרש לשמור על ערבות הדדית עבור חבריו. בקיבוץ השיתופי, ששומר על יסודות של שוויון ובעלות הכלל בקניין, הערבות ההדדית היא דבר מובן מאליה, ולפיכך היא לא הזכרה במפורש בדו"ח.

בקיבוץ המתחדש, לעומת זאת, יש לוודא ולהבטיח כי למרות השינויים בקיבוץ, ההפרטות של שירותים הניתנים על-ידי הקיבוץ, שיוך הנכסים והדירות והנהגת שכר דיפרנציאלי, הקיבוץ מקיים את אחריותו לדאוג לצרכיהם הבסיסיים ולקיום הוגן של חבריו, ובפרט של החברים הוותיקים. הפועל היוצא של אחריות זו היא זכותו של חבר הקיבוץ מול הקיבוץ, כי הקיבוץ יקיים את אחריותו כלפיו. אחריות זו, שהוועדה קראה לה "הערבות ההדדית", חייבת לבוא לידי ביטוי מעשי בכל קיבוץ וקיבוץ. הוועדה אף קבעה, כי בהתאם ליכולת הכלכלית של הקיבוץ, קיומה של הערבות ההדדית מבחינתו היא בעדיפות גבוהה על-פני נושאים אחרים.

לפיכך, עתה יש מקום לגבש כללים מתאימים כדי לצקת תוכן אמיתי לעקרונות הכלליים, שניתן יהיה ליישום בידי כל קיבוץ וקיבוץ. זאת ועוד, מן הראוי להבטיח מראש כי בתהליכי השינוי יקבעו הסדרים לרבות על בסיס מודלים כלכליים, שיבטיחו את עיקרון הערבות ההדדית החשוב, שמהווה, לגישת הוועדה, "מרכיב הכרחי בקיומו של הקיבוץ המתחדש".

כך למשל, ניתן לקבוע כי הכנסות ממכירת נכסי הקיבוץ או הפרטות של שירותים יוקדשו בראש ובראשונה ליצירת קרן של ערבות הדדית.

היבט הכרחי ומשלים של המלצות הוועדה, בהקשר של הערבות ההדדית, נוגע למנגנון יישוב סכסוכים בין החבר לבין הקיבוץ, וזאת, בין היתר, לצורך אכיפת זכותו של החבר לערבות ההדדית (אך גם בכל נושא אחר שלגביו קיימת מחלוקת בין החבר לקיבוץ). הוועדה ממליצה, כי יקבע מנגנון יישוב סכסוכים הוגן, שיאפשר לחבר הקיבוץ להתדיין מול הקיבוץ במעמד שווה: כך לדוגמא, אם הקיבוץ מסרב לפנות לבוררות - על הקיבוץ להשתתף בהוצאות הייצוג המשפטי של החבר בבית המשפט, בהתאם לנסיבות העניין וליכולת החבר; אם בבוררות בוחר הקיבוץ להיות מיוצג על-ידי עורך דין, עליו לממן, בגובה סביר, גם ייצוג משפטי מתאים לחבר.

דו"ח הוועדה מהווה נקודת מפנה חשובה בהתפתחות הקיבוץ במדינת ישראל. הוא פותח בפני הקיבוצים אפשרות להתנסות בדרך חדשה, אך לשמור על עקרונות שביסודו של הקיבוץ - השיתוף.

לחמן-מסר היא משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי פסקלי), וגרוס היא ממשרד המשפטים.