

26.1.2017

לכבוד

יו"ר קיבוץ; מנהל/ת קהילה; מזכיר/ת קיבוץ;
רכז/ת בריאות ורווחה; אחראית בעלי צרכים מיוחדים

שלום רב,

הנדון: גילוי דעת רשם האגודות השיתופיות בעניין ועדת צרכים מיוחדים בקיבוץ מתחדש

ביום 12.1.2017 פרסם רשם האגודות השיתופיות ("הרשם") גילוי דעת בעניין ועדת צרכים מיוחדים בקיבוץ מתחדש ("הוועדה"). גילוי הדעת נועד להבהיר את עמדת הרשם בסוגיות מרכזיות ביחס לחברים והתלויים בהם בעלי צרכים מיוחדים, הנובעות מפרשנות תקנות האגודות השיתופיות (ערבות הדדית בקיבוץ מתחדש), תשס"ו-2005 ("התקנות").

גילוי הדעת עוסק באופן מפורט בחובת הקיבוץ להקים ועדת צרכים מיוחדים ובמעמד הוועדה ביחס לרשויות הקיבוץ והאסיפה הכללית, בדגש על עצמאות הוועדה כגוף סטטוטורי (אשר הקמתו מחויבת לפי הדין). כן עוסק גילוי הדעת בהרכב הוועדה ובבחירתה, בתפקידיה ובהשגה על החלטתה.

מעמדו של גילוי הדעת הוא כמסמך לאורו ראוי לפעול, ובכך טמונה חשיבותו וערכו. בנוסף, בעת מחלוקת, יהא לעמדת הרשם, כפי שבאה לידי ביטוי בגילוי הדעת, משקל רב. מן הסיבות הללו, מומלץ שהתקנון או ההסדר אשר מסדיר את נושא החברים בעלי הצרכים המיוחדים והתלויים בחבר בעלי צרכים מיוחדים בקיבוצכם יהלום את גילוי הדעת.

אנו מזמינות אתכם לפנות אלינו להתייעצות ולבחינת ההסדרים על פיהם אתם פועלים ולהתאמתם לאמור בגילוי הדעת.

מצורף למכתבנו זה גילוי הדעת של הרשם.



מדינת ישראל
רשם האגודות השיתופיות

י"ד בטבת תשע"ז
12 בינואר 2017

ועדת צרכים מיוחדים בקיבוץ מתחדש - גילוי דעת

מטרת גילוי דעת זה הינה להתייחס לסוגיות שהתעוררו בעניין ועדת הצרכים המיוחדים בקיבוץ מתחדש, בעקבות פניות שונות שהגיעו אלינו, ולהבהיר את עמדת רשם האגודות השיתופיות בסוגיות אלה בהתאם להוראות הדין.

התשתית הנורמטיבית:

תקנות האגודות השיתופיות (ערבות הדדית בקיבוץ מתחדש), תשס"ו-2005 (להלן - "התקנות")

1. תקנה 4 לתקנות קובעת את חובת הקיבוץ לספק את הצרכים המיוחדים של החברים ושל התלויים בהם, לפי קריטריונים שוויוניים, בשים לב להיקף הצרכים המיוחדים וליכולת הקיבוץ אך תוך מתן עדיפות גבוהה לצרכים אלה. הספקת הצרכים המיוחדים יכולה להיות מותנית בהסדרים לגבי שימוש בהכנסות או בנכסים של החברים ושל התלויים בהם, כאמור בתקנה זו¹. יש לציין כי חובת הקיבוץ לספק את הצרכים המיוחדים, ככל שקיימים, באה נוסף על חובתו לספק את הצרכים השוטפים של חבר בגיל עבודה וחבר בגיל פרישה, בהתאם לאמור בתקנות 2 ו-3 לתקנות. באותו אופן, לגבי מי שתלוי בחבר והוא בגיר, **כוללים הצרכים המיוחדים גם את צרכי החזקתו וחינוכו של בעל הצרכים המיוחדים** (הגדרת "צרכים מיוחדים" בסעיף 1).

2. תקנה 6 לתקנות מחייבת קיבוץ מתחדש להקים "ועדת צרכים מיוחדים" שתפקידה:

א. לדון בבקשות של חברים להכרה בצרכיהם המיוחדים ובהיקף הספקתם.

4. הספקת צרכים מיוחדים

(א) קיבוץ יספק את הצרכים המיוחדים של החברים ושל התלויים בהם לפי קריטריונים שוויוניים, בשים לב להיקף הצרכים המיוחדים וליכולת הקיבוץ אך תוך מתן עדיפות גבוהה לצרכים אלה.
(ב) הספקת הצרכים המיוחדים לחבר ולתלויים בו יכול שתוננה בהסדרים שיקבע הקיבוץ לגבי שימוש בהכנסות ובנכסים של החבר ושל התלויים בו או שעבודם לטובת הקיבוץ כנגד הספקת הצרכים המיוחדים, ולרבות גילוי נאות לעניין זה, וכן רשאי הקיבוץ להביא בחשבון תקבולים, או שירותים אחרים שבעלי הצרכים המיוחדים זכאים להם שלא מהקיבוץ, בשל היותם בעלי צרכים מיוחדים ומיועדות לצרכיהם המיוחדים, והכל בלבד שתובטח להם זכות דיור עד אריכות ימיהם.
(ג) לצורך הבטחת הספקת הצרכים המיוחדים, הקיבוץ חייב להפריש או לייחד מקורות לעניין זה בעדיפות על פני שיוך נכסי הקיבוץ לחברים, או במסגרת שיוך כזה.



מדינת ישראל רשם האגודות השיתופיות

ב. לדון בטענות של חברים בעניין התניית הספקת הצרכים בשימוש בהכנסות ונכסים של החברים.²

3. תקנה 9 לתקנות קובעת כי על הקיבוץ לקבוע בתקנונו את העקרונות בדבר היקף הערבות ההדדית שהוא מחויב לה (בכפוף לתקנות כמובן) וכן את עקרונות ההסדרים ליישום עקרונות הערבות ההדדית הללו.³

מעמדה של ועדת הצרכים המיוחדים והיחס בינה לבין רשויות הקיבוץ

4. חלוקת התפקידים בין רשויות הקיבוץ שמתוות התקנות הינה כדלקמן:

א. תפקידיה של האסיפה הכללית של הקיבוץ -

(1) לקבוע בתקנון הקיבוץ את עקרונות הערבות ההדדית ואת עקרונות ההסדרים ליישומה. העקרונות יתבססו על קריטריונים שוויוניים.

(2) לקבוע את אמות המידה להספקת הצרכים המיוחדים ואת ההסדרים להספקתם, בהתאם לעקרונות שנקבעו בתקנון הקיבוץ.

(3) לקבוע מסגרת תקציבית⁴ בשים לב להיקף הצרכים המיוחדים וליכולת הכלכלית של הקיבוץ אך תוך מתן עדיפות גבוהה לצרכים אלה.

(4) לבחור את חברי ועדת הצרכים המיוחדים.

ב. ועדת הצרכים המיוחדים היא ועדה בעלת מעמד סטטוטורי, אותה מחויב כל

קיבוץ מתחדש להקים לפי התקנות. תפקידיה של ועדת הצרכים המיוחדים

² 6. ועדת צרכים מיוחדים

(א) בלי לגרוע מחובת הקיבוץ לספק את הצרכים המיוחדים כאמור בתקנות אלה, יקים הקיבוץ ועדת צרכים מיוחדים שתדון בבקשות של חברים להכרה בצורכיהם המיוחדים ובהיקף הספקתם וכן בטענות של חברים שהספקת צורכיהם המיוחדים הותנתה כאמור בתקנה 4(ב).
(ב) לצורך קבלת החלטותיה רשאית הוועדה להזמין חוות דעת של רופא תעסוקתי ושל כל גורם מקצועי שחוות דעתו תיראה לה נחוצה בנסיבות העניין.

³ 9. קביעת העקרונות והזכות לקבלת מידע

(א) בכפוף להוראות תקנות אלה, הקיבוץ יקבע בתקנונו את העקרונות בדבר היקף הערבות ההדדית שהוא מחויב לה על פי תקנות אלה כלפי החברים, ילדיהם והתלויים, וכן עקרונות ההסדרים שיישמו בקיבוץ לצורך עמידה בעקרונות הערבות ההדדית כאמור.
(ב) עקרונות בדבר היקף הערבות ההדדית ייקבעו בהתאם לתקנה 7 לתקנות האגודות השיתופיות (ייסוד), התשל"ו-1976 (להלן - תקנות הייסוד) בשינויים אלה:
(1) בתקנת משנה (ב)2 לתקנות הייסוד - הרוב הנדרש הוא שלושה רבעים מהמצביעים באסיפה גם אם נקבע בתקנון רוב גדול יותר;
(2) בתקנה 7(ג) לתקנות הייסוד - הרוב הנדרש הוא שישים אחוזים מהקולות שניתנו בהצבעה באסיפה הכללית במקום רוב של שני שלישים הקבוע בתקנה האמורה.
(ג) לחברי הקיבוץ זכות לקבל מידע על היקף הערבות ההדדית שהם או התלויים בהם זכאים לה מכל גורם בקיבוץ הנוגע בדבר.

⁴ לעניין זה ראו תקנה 6(4) לתקנות האגודות השיתופיות (רשויות האגודה), התשל"ה-1975.



מדינת ישראל
רשם האגודות השיתופיות

ליישם את הקריטריונים שנקבעו על-ידי האסיפה הכללית לגבי מקרים פרטניים, ובכלל זאת:

(1) לדון בבקשות שחברים הגישו לה להכרה בהם או בתלויים בהם כבעלי צרכים מיוחדים (במקרים בהם הם לא הוכרו ככאלה על-ידי מוסדות המדינה).

(2) לקבוע את היקף הספקתם של הצרכים המיוחדים, כהגדרתם לעיל.

(3) לקבוע הסדרים פרטניים לגבי שימוש בהכנסות ונכסים של החבר ושל התלויים בו או שעבודם לטובת הקיבוץ כנגד הספקת הצרכים המיוחדים, לרבות גילוי נאות לעניין זה; להביא בחשבון תקבולים או שירותים מיוחדים שבעלי הצרכים המיוחדים זכאים להם שלא מהקיבוץ, ולדון בטענות של חברים בקשר להסדרים אלו; הכול בהתאם למדיניות שנקבעה בעניין על-ידי האסיפה הכללית.

חלוקת התפקידים שנקבעה בתקנות נועדה להבטיח שאת העקרונות הכלליים של הספקת הצרכים המיוחדים ואת מסגרת התקציב יקבע הריבון באגודה (קרי: אסיפת החברים). לעומת זאת, החלטות פרטניות המיישמות עקרונות אלה לגבי חברים עם צרכים מיוחדים או אנשים עם צרכים מיוחדים הנתמכים על-ידי חברים יתקבלו על-ידי ועדה שיש לה הבנה והתמחות בתחום, אשר תפעיל את שיקול דעתה המקצועי בעניין. זאת מאחר שההחלטות הפרטניות בעניין הצרכים המיוחדים צריכות להתקבל על-ידי גוף אובייקטיבי, מקצועי או בעל התמחות בתחום, בלתי תלוי, המתכנס לעיתים קרובות כדי לתת מענה יעיל ומיידי במידת הצורך ובעל יכולת לבחון לעומק את הבקשות המפורטות ולשקול את מכלול השיקולים הרלוונטיים.

בנוסף, הטיפול בנושא מחייב הגנה על פרטיותם של האנשים עם הצרכים המיוחדים, מאחר שדיון בעניינם מצריך פעמים רבות חשיפה של מידע אישי ורפואי ומידע רכוש-כלכלי. אי לכך מתקיים הדיון הפרטני בפני ועדה מצומצמת, תוך שמירת חובת סודיות.



מדינת ישראל
רשם האגודות השיתופיות

הרכבה של ועדת צרכים מיוחדים, עצמאות שיקול הדעת שלה וההשגה על החלטותיה

5. ועדת הצרכים המיוחדים נבחרת על-ידי האסיפה הכללית של הקיבוץ (כוועדה סטטוטורית ולא כוועדה הממונה ביוזמת האסיפה הכללית או גורם אחר בקיבוץ). בוועדת הצרכים המיוחדים צריכים להיות מיוצגים האינטרסים השונים הרלוונטיים לדיון. אי לכך **האסיפה הכללית אינה רשאית למנות את ועד ההנהלה של הקיבוץ כוועדת צרכים מיוחדים.**
6. עם זאת, אין מניעה שתהיה בוועדה נציגות להנהלת הקיבוץ, ובלבד שלנציגות ההנהלה לא יהיה רוב בוועדה או שליטה על החלטותיה.
7. מומלץ שלוועדה ייבחרו חברים אשר להם היכרות עם נושא הצרכים המיוחדים (אישית או מקצועית). בנוסף, מכיוון שבוועדה מתקבלות החלטות בעניינים מקצועיים, מן הראוי שיהיו בוועדה גורמים מקצועיים בתחום הרווחה, הבריאות והשיקום, אשר יכולים לקבל החלטות מקצועיות מושכלות, המיישמות את מדיניות האסיפה הכללית בעניין (כגון: מנהל קהילה, רכז רווחה ועובד סוציאלי). אכן, הוועדה רשאית להתייעץ עם גורמי מקצוע לפי תקנה 6(ב), אך מן הראוי שבחינת המלצות גורמי המקצוע תיעשה, בין היתר, על-ידי חברי ועדה שיש להם הבנה בתחום. ניתן לזמן לוועדה, כמשקיפים, אנשי מקצוע שאינם חברי הקיבוץ. כך, למשל, ניתן ומומלץ לזמן לוועדה נציג של מחלקת הרווחה של המועצה האזורית.
8. מאחר שמדובר בוועדה סטטוטורית לה הוקנו בדין הסמכויות לדון בבקשות בעניין צרכים מיוחדים ובטענות לגבי הסדרים שקבע הקיבוץ כתנאי ליישומם, **הכרחי ששיקול הדעת של הוועדה יהיה שיקול דעת עצמאי ועליה להיות בלתי תלויה ברשויות הקיבוץ**⁵. לפיכך, הנהלת הקיבוץ אינה רשאית להתערב בהחלטות הוועדה.
9. כאמור, החלטות הוועדה לצרכים מיוחדים כפופות למדיניות שקבעה האסיפה הכללית ולתקציב שנקבע על ידיה עבור מימון לצרכים מיוחדים. לכן, ככל שסבורה הוועדה כי נדרש שינוי במדיניות או הגדלה של התקציב שהוקצה לה (לרבות תקציב הדרוש לפעילותה, כגון לצורך קבלת ייעוץ משפטי נפרד מזה של האגודה), על הוועדה לפנות לאסיפה הכללית על-מנת שתדון בעניין. זאת, מבלי לגרוע מזכותו של חבר הקיבוץ להעלות הצעה לשינוי במדיניות או בתקצוב של צרכים מיוחדים בקיבוץ, בהתאם להוראות תקנון הקיבוץ בעניין זה.
10. ההשגה על החלטות ועדת הצרכים המיוחדים צריכה להיות בדרך של יישוב סכסוכים

⁵ לעניין עצמאות שיקול הדעת של רשויות המוסמכות בדין לקבל החלטות מקצועיות ראו דפנה ברק ארוז, משפט מנהלי (כרך א', 2010), בעמ' 159 ואילך.



מדינת ישראל
רשם האגודות השיתופיות

בהתאם לתקנון הקיבוץ, כפי שקובעות **תקנות האגודות השיתופיות (יישוב סכסוכים בקיבוץ)**, תשס"ו-2005⁶. לכלל זה נציין שתי הערות:

(א) לעיתים מחייבות הוראות התקנון מיצוי הליכים בפורומים פומביים, כגון האסיפה הכללית. מאחר שנושאים הנדונים בוועדת הצרכים המיוחדים עוסקים בנושאים רגישים במהותם - ענייני בריאות ומצבה הכלכלי של המשפחה, ראוי שלא לחייב את המשפחות לחשוף את ענייניהן ולא לעמוד על מיצוי הליכים פומביים במקרה זה.

לכך מצטרף הנימוק לפיו הדיונים בנושא הצרכים המיוחדים צריכים להיעשות על-ידי גורמים שלהם היכרות עם התחום, ובכלל זה אנשי מקצוע, כנזכר בסעיף 4 לעיל, ואינם מתאימים לפורום כללי.

לבד משיקולי צנעת הפרט ושיקולי המקצועיות, יש לזכור כי ועדת הצרכים המיוחדים איננה ועדה 'רגילה' (כמו ועד ההנהלה או ועדה וולונטרית שמקים הקיבוץ לנושאים שונים), אלא ועדה סטוטורית, שעל הקיבוץ קיימת חובה להקים אותה. ניתן לומר שסעיפי יישוב הסכסוכים בתקנונים 'רואים לנגד עיניהם' ועדות 'רגילות'. על כן יש לקרוא את סעיפי התקנון באופן שונה בבואנו לדון בהשגה על החלטות ועדת הצרכים המיוחדים.

עוד יצוין כי מקום שתקנון הקיבוץ מחייב מיצוי הליכים בפורומים נוספים אשר אינם מתאימים להשגה על החלטות הוועדה, כגון ערעור בפני ועד ההנהלה של

⁶ תקנות יישוב סכסוכים בקיבוץ:

1. "בתקנות אלה –

"בוררות" - לרבות הליך ליישוב סכסוך בפני הרשם בהתאם לסעיף 52 לפקודה;

"סכסוך" – סכסוך בין חבר לקיבוץ, בדבר יישום החלטת האסיפה הכללית לגבי ובכלל זה באחד מאלה:

(1) חלוקת תקציבי צריכה שונים לחברי הקיבוץ;

(2) **ערבות הדדית בקיבוץ**;

(3) שיוך דירות בקיבוץ;

(4) שיוך אמצעי ייצור בקיבוץ;

"תקנון" – תקנות הקיבוץ.

2. יישוב סכסוך בקיבוץ ימוצה תחילה, בכפוף לכל דין ולהוראות התקנון, במוסדות הקיבוץ המוסמכים לכך, בהליך ראוי והוגן.

3. נתגלע סכסוך בין חבר לבין הקיבוץ, והקיבוץ בחר להיות מיוצג בהליך הבוררות על ידי עורך דין או ששירב לקיים בוררות הקבועה בתקנונו, ישתתף הקיבוץ בהוצאות הייצוג המשפטי של החבר בבוררות או בבית המשפט, בשיעור הוצאות דומה להוצאות הקיבוץ ובשים לב למקורות הכספיים של החבר.

4. ...

5. נקבע בהליך ליישוב סכסוכים כי הקיבוץ הפר את תקנונו, והקיבוץ לא תיקן את ההפרה, יהיה הקיבוץ חייב לשאת בהוצאות הייצוג המשפטי של החבר, המבקש לאכוף את הוראות התקנון בענינו, בסכום סביר, בהתאם לנסיבות.



מדינת ישראל רשם האגודות השיתופיות

הקיבוץ, הרי שגם במקרים אלו יש לקרוא את הוראות התקנון באופן תכליתי ומהותי, ולא לחייב מיצוי הליכים בפני פורומים לא מתאימים ואשר מלכתחילה לא נועדו להוות פורום להשגה על החלטות ועדת צרכים מיוחדים.

(ב) לעניין פורום ההשגה חשוב לציין שכאשר מתגלעת מחלוקת, הצדדים יכולים להחליט בהסכמה שהם מבררים את הסכסוך בפורום שמוסכם עליהם, וזאת גם אם כתוב בתקנון פורום אחר. כל סכסוך, ועל אחת כמה וכמה סכסוך בנושא רגיש כנושא הצרכים המיוחדים, ראוי שיתברר בדרך של הסכמה ובכמה שפחות 'התנצחויות'. כך, למשל, גם אם בתקנון הקיבוץ אין חובת בוררות, ניתן להסכים לפנות בכל זאת למסלול של בוררות או גישור. כמו כן כאשר מבקשים הצדדים לבחור גורם שיישב הסכסוך, כדאי להעדיף גורם שיש לו את הידע, המומחיות והרגישות הנדרשים לנושא.

עקרונות נוספים בפעילות הוועדה

11. בשל ההיבטים האישיים-רפואיים והרכושיים-כלכליים של הפרטים בהן דנה הוועדה, דיוני הוועדה צריכים להיות חסויים. גם הפרוטוקולים של הוועדה צריכים להיות חסויים, ויש להבטיח שהגישה אליהם תוגבל אך ורק לבעלי תפקיד בקיבוץ שהפרוטוקולים חיוניים לצורך עבודתם בקיבוץ, לחבר ולתלוי בו.

12. החלטות הוועדה צריכות להיות מנומקות בפירוט, באופן שיבהיר את השיקולים השונים שהביאו את הוועדה להחליט כל אחת מהחלטותיה, ולהימסר לחבר שפנה לוועדה.

13. חבר ועדה לא יכול להשתתף בדיון בעניין של קרוב משפחה שלו או במקרה בו קיימת לו מעורבות אישית העלולה להשפיע על החלטתו.