

17.91x27.1	1/4	8	עמוד	מבנים	11/07/2016	54178208-5
קורום הנדסה וניהול חבר - 92650						

בנייה בקיבוצים - אתגרים ופתרונות

לביאה ברומברג



פרויקט בנייה, שכונת הכרם, קיבוץ חצור. ניהול הפרויקטים המוצגים, חברת קורום

הקיימים והמתיישבים החדשים. הבעלות על הקרקע, שאינה של הבונה, מוסיפה אל שלל המורכבויות המוכרות בעיות מימוניות ומגדילה את המעורבות של הקיבוץ. אל כל אלה מתווספים כמובן גורמים סטטוטוריים ובירוקרטיים הנדרשים להעניק את אישורם כגון רשות מקרקעי ישראל."

אחד האתגרים טמון בין היתר בבקשות ההיתרים שכרוכים בפנייה למספר גורמים, כאשר מגיש הבקשה הוא כפול: גם בעל הקרקע, שהוא הקיבוץ, וגם בעל הזכויות, קרי הדייר. לא תמיד ברור מהי הצורה המיטבית להגשת הבקשה בגלל סטטוס השייך המשתנה בין פרויקט לפרויקט. בניגוד ליישובים עירוניים, היישובים הכפריים, בשל ההזדהות העמוקה עם האינטרסים של המדינה, לא הקפידו בעבר על הסדרה וריחוק של תשתית לאומית כמו מים של מקורות ובסיסים צבאיים מהיישוב, ולכן הסדרת הבנייה הופכת מורכבת וכרוכה בפניות לגורמים פחות מוכרים. לכל אלה מתווספות גם ועדות התכנון הקהילתיות הפנימיות שגם הן צריכות לאשר כל תכנית ותכנית.

ריבוי סטטוסים

בתחילת העשור הקודם, כשהחלה מגמת החזרה לקיבוצים, הומצא מעין "פנטזי", שיש שיגידו שנועד להחליש את הקיבוצים ולעודד את הפרטתם. המדינה הציעה לקיבוצים לפדות את הקרקע החקלאית בתמורה לפיצוי על אובדן ההכנסה ומכרה את הקרקעות למי שרצה לחיות בקיבוץ מבלי להיות חבר קיבוץ. חברי הקיבוץ עצמם לא הורשו לרכוש את הקרקע מהמנהל.

כך נוצר מצב, שאותו מנסים לתקן בקיבוצים רבים, של "ריבוי סטטוסים". חלק מהתושבים הינם חברי אגודת מתיישבים בלבד וחלקם גם חברי קיבוץ. התוצאה היא תופעה המכונה בכלכלה "טרמפיסטים" – שבה גם מי שאינו חבר קיבוץ נהנה מהשירותים המוצעים למרות שאינו משלם על כך: מרפאה, חדר אוכל וכו'. ריבוי

האתגרים העומדים בפני מנהל פרויקט בנייה בקיבוצים שונים מהותית מאלה של פרויקט בעיר. ריבוי הגורמים והאינטרסים בתהליך הופכים את הניהול לתיווך עדין בין מגוון רחב של אנשים וגורמים בהם הקיבוץ, החברים והמתיישבים החדשים. סוגיות משפטיות, והבעלות על הקרקע, שאינה של הבונה, נוספות אל שלל המורכבויות. אל אלה מתווספים גורמים סטטוטוריים ובירוקרטיים הנדרשים להעניק את אישורם, כגון רשות מקרקעי ישראל. גם בקשות ההיתרים כרוכות בפנייה למספר גורמים כאשר סטטוס השייך משתנה מפרויקט לפרויקט. על האתגר והפתרונות בניהול פרויקט קליטה ובנייה בקיבוצים בכתבה הבאה

עודפי הביקוש בתחום הדיור לא פסחו על ההתיישבות העובדת וגם לא על הקיבוצים. מים רבים זרמו מאז המשבר הדמוגרפי החריף שעבר על הקיבוצים בשנות ה-90, כאשר בעקבות המשברים הכלכליים החמורים של העשור הקודם, עזבו צעירים רבים את הקיבוצים ולא שבו. היום חוזרים הצעירים לקיבוצים, מה שמוביל לתנופת בנייה בעלת מאפיינים ייחודים. **נמרוד רבר**, מנכ"ל חברת **קורום**, העוסקת בניהול פרויקטים של קליטה ובנייה בקיבוצים: "האתגרים העומדים בפני מנהל פרויקט בנייה בקיבוצים שונים מהותית מאלה של פרויקט בעיר. בראש ובראשונה ריבוי הגורמים והאינטרסים בתהליך הופכים את הניהול לתיווך עדין בין מגוון רחב של אנשים וגורמים. העובדה שהבנייה מתבצעת במקביל לקליטה לחברות בקיבוץ הופכת את ההסכמים המשפטיים לסבוכים הרבה יותר ואת מספר הצדדים בעלי האינטרס למרובים: הקיבוץ, החברים

17.64x24.6	2/4	9	עמוד	מבנים	11/07/2016	54178210-8
קורום הנדסה וניהול חבר - 92650						


קיבוץ שובל, פרויקט הבנייה הגדול בתנועה הקיבוצית

בקיבוץ ומעורבים גורמי מנהל שונים ובכללם רשות מקרקעי ישראל, ועדות בנייה, המועצה האזורית ועוד; וכמובן מעורבים בעלי המקצוע הרבים בתחום התשתיות והבנייה הנדרשים לתהליך.

הבעלות על הקרקע

הבנייה בקיבוצים במסגרת חברות בקיבוץ על אדמות הקיבוצים אינה כוללת בעלות על הקרקע. הקרקע שייכת ברוב המקרים לרשות מקרקעי ישראל (רמ"י, לשעבר מנהל מקרקעי ישראל) ובעקבות עתירות שונות לבית המשפט העליון נוצרו סיבוכים וקשיים רבים בבנייה.

כיום עומדים בפני חברי הקיבוצים שלושה מסלולים שונים לשיוך קרקעות מול רשות מקרקעי ישראל, כאשר חלק מהקרקעות שניתן במחלוקת או עומדות בפני החלטת בית משפט:

- א. החלטה 751 - החלטת הקיבוצים הראשונית על שיוך קרקעות. במהלך הזמן ועם עליית מחירי הקרקעות בכל הארץ, הבינו הקיבוצים כי במסגרת השיוך ייאלצו אלה שלא צברו ותק רב ביום המכונה היום הקובע, לשלם למנהל סכומים עצומים על מנת לממש את השיוך, 91% מערך הקרקע, סכומים גבוהים יותר מאשר בעיר או בכל מקום.
2. חלופת האגודה 1380/1425 - מצב שבו הקיבוץ חוכר את הקרקע מרשות מקרקעי ישראל ומכיר ליושבים בו בחכירת משנה. במקרה זה, שבו הקיבוץ ממשיך להיות החוכר של הקרקע, עלויות החכירה של הקרקעות יורדות באופן ניכר. חלופה זו משאירה בידיו של הקיבוץ כוח רב בנוגע להשכרתם ומכירתם של המבנים והחובות והזכויות כחלק מהחברות באגש"ח.
3. 1366/1411 - "הדרך השלישית" לשיוך הקרקעות, שבה משתנה האיזון בין תשלומי הוותיקים לצעירים לתשלום זהה לכלם כאשר הקיבוץ עצמו מייצר מנגנונים לאיזון תשלומי הוותיקים שלא יעלו על אלה של החלטות 751.

נוסף על כך יש לתת את הדעת לעובדה שחברי הקיבוץ אינם הבעלים של הקרקע ולא מתאפשר להם לקחת משכנתא על מנת לבנות את הבית כמו כל מבנה בסביבה עירונית. לכן, נדרשים הסדרים אחרים בתיווך הקיבוץ כבעל הזכויות בקרקע, או בלעדיו, על מנת לאפשר לקיחת הלוואות ארוכות טווח ובריבית סבירה. מתווה המימון בתנאים אלה מחייב פתרון פרטני מותאם לכל יישוב ויישוב ולעתים קרובות אף יציאה לפרויקט כשנושא המימון אינו פתור במלואו, והפתרון מתגבש תוך כדי תהליך.

המנגנונים גם מייצר סרבול, עלויות גבוהות וקונפליקטים שקיבוצים רבים מתקשים לפתור. ריבוי הסטטוסים, וריבוי האינטרסים הנוגדים גרר בקיבוצים רבים "סכסוכי שכנים" ותהליכים ארוכים של גישור ובוררות. לאחרונה, אף התעוררה בעיה חדשה של תושבים המסרבים להיות שותפים באגודת המתיישבים, סוגיה העומדת היום לפתחם של בתי המשפט.

בעקבות המורכבויות הללו, שהתגלו כמזיקות לקהילה, כיום הרחבות הבנייה החיצונית כמעט שאינן מתקיימות, והבנייה בקיבוצים שנועדו להביא לצמיחה דמוגרפית והתחדשות, מתקיימת רובה ככולה במסגרת שכונות המיועדות לקבלה לחברות. הקליטה והקהילה מתחזקים אבל "אירוע" הבנייה הופך להיות מורכב הרבה יותר ודורש מקצועיות וניסיון בתחומים רבים.

המורכבות - בנייה בתחום הקו הכחול

הבנייה בתוך מה שנקרא "תחומי הקו הכחול של הקיבוץ", מורכבת מאוד ומכילה מערכת של גורמים ואינטרסים מעורבים שהופכת פרויקטים רבים של צמיחה למסובכים ופעמים רבות, אף בולמת את השלמתם.

בתהליך קליטה ובנייה בקיבוץ מעורבים מספר רב של גורמים: הנקלטים החדשים, בין שהגיעו מתוך הקיבוץ, או מחוצה לו; מעורב הקיבוץ כאגודה שיתופית חקלאית המחזיק בקרקע ובנכסים נוספים וקולט את החברים לשותפות מלאה; מעורבים החברים הקיימים


מבט על: פרויקט הבנייה שכונת הכרם, קיבוץ חצור

17.64x24.18	3/4	10	עמוד	מבנים	11/07/2016	54178212-0
קורום הנדסה וניהול חבר - 92650						



קיבוץ שובל, הפרויקט בתהליך הבנייה

עם השנים וההרחבות השונות, המודל הזה לא תמיד נשמר ובקיבוצים רבים התנסו במרחבי קהילה שונים כדוגמת רחובות הולנדיים או רחובות מעגליים. כיום, יש חזרה לבנייה המסורתית עם השבילים, אולם למרות זאת מקפידים על תשתית של מקומות חניה הכרחיים לדיירים ולאורחים במרחק קטן מהבית. קיים מתח קבוע בין הרצון לשמור על היתרונות והצביון של הקיבוץ המסורתי לבין התחדשות ותכנון עם יותר פרטיות למשפחה.

גיל עסיס, אדריכל, מנכ"ל חברת התכנון **רימון סביבה ונוף**: "בבנייה החדשה אנחנו מנסים לשמר, כמובן על פי רצון הקיבוץ והדיירים, את אופיו של הקיבוץ. אנחנו מתכננים מערכת דרכים פנימיות להולכי רגל, כך שישמר אופייה המיוחד של שכונת המגורים הקיבוצית, על כל יתרונותיה. את פתרון חניית ההכרחי לאורח החיים הנוכחי אנו פותרים בריכוז חניות במרחקים קצובים ונכונים ליחידות המגורים. גם המבנים עצמם הם בעלי מאפיינים ייחודיים לקיבוץ. אנחנו משתדלים לשמור על קו אדריכלי נקי ופשוט. עיצוב מצועצע ומנקר עיניים אינו מתאים ולא ישתלב בין בתי הקיבוץ הוותיקים ויהווה גם מפגע חברתי קהילתי. כמו כן, אנחנו מנסים לשמור על מרחב קהילתי משותף וחופשי מבלי לוותר על גבולות המגרש הפרטי הברורים הכוללים חצר ומרפסת פרטית לכל בית. המרחב הציבורי הופך לרצועות של גנים בין המגרשים בפרטיים ואלה צריכים להשתלב זה בזה בצורה הרמונית ונעימה."

האיזון בין הסביבה הפרטית למרחב הציבורי בקיבוץ איננו מובן מאליו. בעבר הבית נקרא "חדר" והמרכז הציבורי, אם בחוץ על הדשאים ואם במבני הציבור השונים, היה המקום שבו בילו את הזמן הפנוי, עם המשפחה והחברים. החדרים היו קטנים, עם מטבח זעיר, והם שימשו בעיקר ללילת ההורים ולהתכנסויות בפורומים מאוד מצומצמים. עם הזמן ה"לינה המשותפת" תמה, ההפרטה התקדמה וגם האינדיווידואליזם והמקום של הפרט הפך למרכזי יותר. הצורך במרחב פרטי גבר והבתים שנבנים היום משקפים זאת. ואולם חברי הקיבוץ לא ויתרו לגמרי על המרחב המשותף וחשוב להם לשמר את מקומות המפגש והקהילתיות. האדריכלות הקיבוצית משקפת זאת.

מסורת השקעה בגינון מטופח ומדשאות, למשל, היא חלק אינטגרלי מאופיו של הקיבוץ.

המשך בעמוד 12

החברות בקיבוץ - שותפות לנכסים וערבות הדדית

"ראשית יש להבין שהמעוניינים לבנות אינם נרשמים סתם לפרויקט, הם נדרשים להיקלט לחברות בקיבוץ, מספר נמוך רב, "הקליטה עצמה לחברות סבוכה ומרובת פנים, לא מדובר בוועדת קליטה הבוחנת התאמה ליישוב קהילתי". חברות בקיבוץ היא מונח משפטי המבטא מחויבות שכמעט בלתי ניתנת לביטול בין הקיבוץ ובין החבר. במסגרת זו מחויב הקיבוץ לדאוג לרווחת החברים ובראש ובראשונה לדאוג לפנסיה ולסיעוד לחברים המזדקנים, דבר שיכול לגרום עלויות של מיליונים רבים מדי שנה (לקיבוצים שלא הסכו לפנסיה לחבריהם) מהתקציב השוטף.

המצטרפים החדשים לקיבוצים היום נדרשים להוכיח יכולות הכנסה, בניית בית וגם חיסכון פנסיוני. הדרישה מתייחסת לכלל המבקשים להצטרף - בני קיבוץ ואחרים. חסם כלכלי זה מייצר מתחים רבים בתוך הקיבוץ בין המשפחות שרוצות את ילדיהן בחזרה ובין החשש של החברים מלקיחת אחריות על אדם שיהפוך לנטל ודאי על הקיבוץ. רבר מוסיף: "יש להפריד בין ועדות הקבלה של יישובים קהילתיים לאלה של הקיבוצים. הקיבוץ לא רק בוחר שכנים חדשים שיתגוררו כחלק מהקהילה. מדובר על שותפים לנכסים, על ערבות הדדית חיה וקיימת בין כל החברים ולנושא זה יש השלכות רבות."

בסופו של התהליך מבקש החברות מועמד להצבעה בקלפי של הקיבוץ והחברים מחליטים אם יוכל להתקבל אם לאו. אם לא עבר המועמד את המסלול המלא, לא יוכל לבנות את ביתו בקיבוץ.

האדריכלות - איזון בין הסביבה הפרטית למרחב הציבורי

הבנייה הקיבוצית שונה במהותה לא רק מבחינת הגורמים המעורבים והסוגיות המשפטיות והרגולטוריות, אלא גם ברמה האדריכלית. הקיבוץ במתכונתו הקודמת נבנה ללא חניות, משום שהחברים בעבר לא החזיקו במכוניות פרטיות. המרחב הציבורי כלל רשת של שבילים להולכי רגל ולהכבי אופניים שנפרשה בכל השכונות, כאשר כביש היקפי אחד סובב אותו. במרכז הקיבוץ - לב הקהילה: המועדון לחבר וחדר האוכל, אליהם הובילו כל השבילים.



תכנית בינוי ופיתוח - קיבוץ בית קמה. חב' רימון סביבה ונוף.

17.38x24.23	4/4	12	עמוד	מבנים	11/07/2016	54178211-9
קורום הנדסה וניהול חבר - 92650						

אך לא מעוניינים באחריות." העובדה היא שככל שיש יותר שליטה בנעשה, יש יותר אחריות פיננסית מול הבנקים, הקבלנים וטיב הבנייה – וזוהי הקיבוצים אינם מעוניינים. נוצר פער בין הציפיות למציאות. כדי לגשר על הפער בין הרצון בשליטה בנעשה ובין הצורך בהסרת אחריות, **מוקמת מנהלת בנייה**. "אחד הנושאים הראשונים שקורום רואה בהם חשיבות לתחילת התהליך הוא הקמת מנהלת בנייה," מספר רבר. במנהלת חברים ממלאי תפקידים מהקיבוץ, נציגי המצטרפים וגם חברים המשמשים כנציגי ציבור. המטרה, לדברי רבר, היא לפתור ביחד בעיות שמתעוררות בדרך. הקיבוץ שומר על **מעורבות והשפעה** בפרויקט, אך לא על חשבון הדיירים החדשים או על חשבון התוצאות.

המקרה של בית קמה

רבר מספר על קיבוץ בית קמה כמקרה קלאסי להצלחה של מודל קורום בפרויקט אשר התעכב שנים בשל שלל הקשיים שצוינו מעלה: "המשבר העיקרי שהתרחש בבית קמה סביב הבנייה החדשה, היה בנושא עלויות הפרויקט. עלויות הבנייה צמחו מ-700-800 אלף ש"ח, עליהם סיכמו מול הבונים בתחילת הדרך, ל-1.3 מיליון ש"ח לכל משפחה. קורום נכנסה לפרויקט לאחר שזה כבר נגרר ונבלם משך שנים מספר ולאחר שרבים בקיבוץ הרימו ידיים וחדלו להאמין שהוא אי פעם יצא לפועל. ביצענו תכנון מחדש של השטח והפחתת עלויות הפיתוח באופן דרסטי בכ-40%. במקביל ביצענו רוויזיה בדגמי הבתים שמתאימים יותר לאופי הקיבוצי ולתקציב שעמד לרשות הנקלטים החדשים." בית קמה שכרו מהחברה את מה שהם מכנים "סל השירותים המלא" שכולל תכנון, ניהול וביצוע הפרויקט. רבר אומר שהחבילה מוזילה עלויות וגם "מאפשרת להבטיח ללקוחות רמת מוצר אופטימלית ויעילות מרבית מבלי לפגוע ברווחיות של נתני השירות המעורבים."



פרויקט בית קמה התאפשר בזכות תכנון מחדש של השטח, הפחתת עלויות רוויזיה בדגמי הבתים

המורכבות של ניהול פרויקטים בקיבוצים יצרה את התפקיד שבו מחזיקות חברות כגון קורום. נמרוד רבר מסכם: "הצלחנו לסיים פרויקטים בקיבוצים שחבריהם והמצטרפים בהם היו כמעט מיואשים. בשדה יואב למשל, בשול ובבית קמה ולאחרונה גם בקיבוצים יותר צפוניים. למרות שישנם מעט קווי דמיון לפרויקטים במגזר העירוני של קבוצות רכישה או של תמ"א 38, אני מאמין שמי שלא גר בקיבוץ יתקשה להבין את המורכבות, הרגישות ובעיקר הרצון להצליח להצמיח את הקיבוץ בהיבט הקהילה, הבנייה וההתחדשות." ■

עסיס ממליץ לבנות מודל לאחזקת השטחים הציבוריים והפרטיים כבר משלב התכנון ומוסיף: "יש לקבוע גבולות ברורים בין האחזקה של הפרטי לציבורי וכמובן להביא בחשבון מראש את עלויות האחזקה, החיסכון במים והיעילות בטיפול ולהקפיד על ניקוז איכותי והזנת תשתיות ציבוריות מהמגרשים הפרטיים. עם זאת, אנו גם נוהגים להמליץ על טשטוש מסוים של הפרדה בין הפרטי לציבורי, על מנת לשמר את תחושת המרחבים של הקיבוץ. כמובן, אנחנו שמים דגש משמעותי על יצירת צירי תנועה רגלית בין השטחים הירוקים ללא מפגש עם כלי רכב."

מודל משולב של עבודה – שחרור מחסומים לצמיחת קהילות ובניית שכונות

מערכת החלטות, החקיקה, האינטרסים והגורמים המעורבים בתהליך, הובילו לכך שפרויקטים רבים של קליטה ובנייה בקיבוצים לא יצאו אל הפועל או נתקעו בשלבים שונים של התהליך. חברת קורום, העוסקת בבנייה ובצמיחה בקיבוצים, יצרה מודל שהוכיח את עצמו בעשרות מקרים, שבהם הצליחה לשחרר את המחסומים לצמיחת קהילות ובניית שכונות. נמרוד רבר מספר על המודל: "קיבוצים רבים הגיעו למצב שבו הדברים תלויים זה בזה; מבלי לשחרר גורם אחד, האחר יישאר כבול ולהפך. סוג של מלכוד 22. לכן יצרנו מודל משולב של עבודה שהביא למוצא מהתסבוכות המוכרות." המודל שהיום מיושם במרבית הקיבוצים הפועלים לצמיחה ניצב על ארבע רגליים:

א. **היבט חברה קהילה ודמוגרפיה**. מעורבות של החברה המנהלת ושילובה בהחלטות הקיבוץ תוך כדי ליווי החברים החדשים המצטרפים לפרויקט. במסגרת המודל החברה המנהלת מקימה מנהלת פרויקט משותפת האחראית על התכנון, הביצוע וניהול הפרויקט במטרה להתוות מדיניות להוביל ולפקח על התהליכים התפעוליים והארגוניים בו.

ב. **היבט משפטי ארגוני**. החברה המנהלת יוצרת מערכת חוזים ייחודית המותאמת לכל קיבוץ על פי מאפייניו, תוך כדי מתן פתרונות מלאים לצרכים הייחודיים של הצדדים המעורבים ושמירת האינטרסים ההדדיים. נוסף לכך, מקפידה החברה על יישום מלא של החלטות שנתקבלו על ידי היישוב והנקלטים בו. החברה המנהלת גם מספקת קידום מהלכים רישויים וסטטוטוריים מול גורמי חוץ (כמו ר"מי, ועדות תכנון, מועצה, בנקים וכד').

ג. **היבט כלכלי-פיננסי**. החברה המנהלת את הפרויקט מלווה אותו מול גורמי מימון, בנקים מסחריים ובנקים למשכנתאות. כמו כן, מספקת החברה אומדנים כלכליים ובקרה כספית של מהנדס, שמאי והנהלת חשבונות כפולה על מנת לקבל שליטה מקסימלית בהוצאות הפרויקט ולמנוע "בריחה" של הוצאות לקיבוץ ולנקלטים.

ד. **היבט פיזי הנדסי**. החברה יוצרת פורגראמה תכנונית, אחראית על ניהול התכנון, מפיקה את המפרטים ואת החומר לקבלנים להתמחרות, מנהלת את ההתמחרות, ומספקת בקרה ופיקוח על הקבלנים ועל ביצוע העבודות בשטח.

הקמת מנהלת בנייה

"קיבוצים הפונים אלינו רוצים לקדם פרויקט שתהייה להם בו שליטה מקסימלית," מסביר רבר. "שנים רבות הקיבוץ היה רגיל לרכז, לנהל ולקדם את כל תהליכי הבנייה. רק בעקבות ההפרטה החלו החברים לבנות מכספם. עתה הם רוצים להשפיע על התהליך