

הקיבוץ המתחדש - קווים לדמותו

מאת

צפריר בן אור, עו"ד

מבוא

במאמרים קודמים עסקנו בהיבטים שונים של הקיבוץ המתחדש, הן בקשר ליחסים שבין הקיבוץ לבין חבריו והן בקשר ליחסים שבין הקיבוץ וחבריו לבין רשויות המדינה, ובסוגיות משפטיות שונות הנוגעות לדבר, אשר הגיעו לפתחן של הערכאות השונות.¹ עתה, אנו מבקשים להביא סקירה מערכתית יותר על הקיבוץ המתחדש ומהותו, וזאת באמצעות סדרת מאמרים, אשר כל אחד מהם יסקור בהרחבה את אחד מהמרכיבים העיקריים המהווים חלק מהשינוי המבני שעוברים הקיבוצים בשנים האחרונות.²

במאמר זה נבחן את התפתחות הדברים ברמה הכללית על פני ציר הזמן ואת מרכיביו העיקריים של תהליך התחדשותו של הקיבוץ.

רקע

במחצית שנות השמונים של המאה הקודמת נקלעו מרבית הקיבוצים למשבר כלכלי אדיר, במסגרת המשבר הכלכלי הכללי שפקד את המשק הישראלי בכללותו.

באותם ימים היה הקיבוץ "יצור משפטי" שונה לחלוטין מהקיבוץ המתחדש דהיום, אך מרכיבי היסוד המאפיינים אותו היום, התקיימו גם אז ולמעשה מקדמת דנא.

מרכיבי היסוד של הקיבוץ

ניתן לאפיין את הקיבוץ באמצעות חמישה מרכיבי היסוד הבאים:

1. ראו למשל, צפריר בן אור "החקיקה והקיבוץ המתחדש" אפליה מתקנת האומנם? "מקרעין ח/ג 25 (2007); צפריר בן אור "מה בין פסק-דין רמת השופט לפסק-דין שדות ים" "מקרעין ח/ג 4/119 (2008); צפריר בן אור "החלטה 979 - האם יש בה שינוי זכויות מהותי במערך הזכויות הקיים של חבר הקיבוץ" "מקרעין ח/ג 5/60 (2008); צפריר בן אור "על הקונפליקט שלא נגמר בין המדינה לבין הקיבוצים ולבין חברי הקיבוצים" "מקרעין ח/ג 3/86 (2009).
2. הכוונה לשיוך דירות, שיוך נכסים, קליטה לחברות והתפרנסות בקיבוץ המתחדש.

1. המרכיב המשפטי-אידיאולוגי

מרכיב זה של הקיבוץ מתבסס על התאגדותו של הקיבוץ כאגודה שיתופית. ככזה, המסמכים המשפטיים הפנימיים אליהם כפוף הקיבוץ הם תקנון האגודה השיתופית והחלטות האסיפה הכללית שנתקבלו מכוחו, ואילו דברי החקיקה הרלוונטיים הם פקודת האגודות השיתופיות והתקנות שהותקנו מכוחה.

2. המרכיב הכלכלי

מבחינה כלכלית, הקיבוץ הינו בעל אמצעי ייצור ומטרות עסקיות לכל דבר ועניין. מהיבט זה, המסמך המשפטי הרלוונטי הוא המאזן השנתי של האגודה השיתופית, ואילו הכפיפות המשפטית הינה בעיקר לדינים מתחום המשפט המסחרי, על ענפיו השונים, ובפרט לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] ותקנותיה.

3. מרכיב המערכות המוניציפליות

הקיבוץ הוא יישוב נפרד, המקיים מערכות מוניציפליות שוטפות (חינוך, בריאות ורווחה, פינוי אשפה, תאורת חצר וכן הלאה). ככזה, דבר החקיקה העיקרי המכוון את פעילותו ואילו הוא כפוף הוא צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

4. מרכיב הפיתוח הפיזי והתכנוני של הקיבוץ

הקיבוץ, כיישוב נפרד, אחראי על פיתוחו התכנוני במכלול ההיבטים - מגורים, עסקים, נופש וספורט וכדומה. במסגרת זו, כפוף הקיבוץ לדיני התכנון והבנייה בכלל ולתכנית המתאר היישובית המפורטת ("תב"ע") בפרט, אך גם להחלטות שונות של מוסדות התכנון בדרגים השונים.

5. המרכיב הקנייני

כדי לקיים את מכלול מרכיבי היסוד שנמנו לעיל, הקיבוץ נדרש לקרקע בהיקף משמעותי. הקיבוץ כפוף לחוזה חכירה לדורות, שנכרת בינו לבין מינהל מקרקעי ישראל (להלן: "המינהל"); זהו חוזה בעל מאפיינים ייחודיים ביותר. באופן עקרוני, הקיבוץ חוכר מכלול שלם של מקרקעין, הקרוי "משבצת", שכ-15% מתוכו מיועדים בדרך כלל לחלק "האזרחי" של הקיבוץ, קרי: מגורים, בתי ספר, משרדים וכו', והשאר מיועד לחקלאות ולמבני עזר לחקלאות.

הכפיפות המשפטית בהקשר זה הינה לחוק המקרקעין, כמובן, אך גם למאות החלטות של מועצת מקרקעי ישראל, להחלטות השונות של הנהלת מינהל מקרקעי ישראל ולחקיקה שעוסקת במקרקעי ישראל ובמעמדו של מינהל מקרקעי ישראל.

מצב הקיבוצים בסוף שנות התשעים של המאה הקודמת

במחצית שנות השמונים של המאה הקודמת, התקיימו בקיבוץ חמישה המרכיבים הני"ל בצורתם הקלאסית, קרי: מחד, לא היה מעמד נפרד לחבר הקיבוץ ומאידך, הקיבוץ נתפס כעולם העומד בפני עצמו, אשר לו שפה ומושגים משלו, המתקיים כמעין מדינה בתוך מדינה.

המשבר הכלכלי של מחצית שנות השמונים נמשך, למעשה, כחמש-עשרה שנה - עד תחילת שנות האלפיים. שנות המשבר הארוכות ניזונו משתי הכרעות אסטרטגיות שקיבלה התנועה הקיבוצית. האחת - על הקיבוצים לשלם את חובותיהם לבנקים כמעט בכל מחיר; והשנייה - תשלום חובות הקיבוצים לבנקים הינו מהלך הקודם בחשיבותו לתשלום חובות הקיבוצים לחבריהם.

מבלי להיכנס למהותם של הסדרי החובות שנעשו בין הקיבוצים לבין הבנקים, בהשתתפות המדינה, תוצאות ההכרעה האסטרטגית הראשונה היו, שלקראת סוף שנות התשעים של המאה הקודמת, מצאו עצמם מרבית הקיבוצים מרוששים כמעט לחלוטין. תוצאות ההכרעה האסטרטגית השנייה היו, כי הקיבוצים לא היו מסוגלים לעמוד בהתחייבויותיהם כלפי חבריהם - הן בניהול השוטף של אורחות החיים והן בדאגה לצורכי החברים אשר הגיעו לגיל פרישה. באופן טבעי, מצב דברים זה הוביל לכך, שבסוף שנות התשעים רבים מחברי הקיבוצים נטשו את קיבוצם, והתנועה הקיבוצית נותרה מדוללת מבחינה אנושית, מזדקנת וענייה.

ניתן לומר, שבאותם ימים (רחוקים מאוד לכאורה, אך למעשה רק לפני כמה שנים בודדות היתה זו המציאות) חישבו את קיצו של הקיבוץ לאחור ואף החלו להספידו.

שינוי מגמה - היווצרות הקיבוץ המתחדש

העשור הראשון של שנות האלפיים מאופיין בשינוי מגמה דרמטי - מדעיכה משברית רבת שנים אל עבר יציאה מהמשבר והגעה להסדרי החובות (גם אם טרם הסתיים תשלומם המלא).³

שינוי המגמה התאפשר בשל שינוי תפיסתי חד, ברור וממוקד, בכל הנוגע למיקומו של חבר הקיבוץ בתוך המערכת, והפיכתו לגורם בעל אישיות משפטית אמיתית וחיה משל עצמה. כתוצאה מכך, הפך חבר הקיבוץ להיות בעל זכויות וחובות משלו, כאדם וכאזרח, אשר אינן תלויות ונובעות מהקיבוץ.

נאמר מייד, כי שינוי זה לא הוטמע עדיין באופן שלם ומלא בתודעתם של כל מקבלי החלטות - הן בקיבוצים והן במדינה. הסיבה המרכזית לכך נעוצה, ככל הנראה, בקושי העצום הכרוך בפיתוחה של "שפה חדשה", שבה חבר הקיבוץ מהווה מרכיב בפני עצמו.

3. נציין, כי לא מעט מהקיבוצים עדיין קשורים בהסדרי תשלום חובות לבנקים עד מחצית העשור הבא.

נביא לכך דוגמה פשוטה ואמיתית - במסגרת המהלכים לגיבוש אמות המידה הכלכליות להסדר שבין הקיבוצים לבין הבנקים, הוסכם על הצדדים, כי כושר החזר החובות של הקיבוץ לבנקים יחושב רק ביחס לעודף אותו מייצר הקיבוץ, לאחר שמסך כל הכנסותיו, נוכו התשלומים המתחייבים לצרכים השוטפים של אוכלוסיית חברי הקיבוץ להם הקיבוץ מחויב.

נשאלה אז השאלה, האם הפרשה לפנסיה (מינימלית) לחברים הינה חלק מהצרכים האמורים. בהסכמה מלאה בין הצדדים הוחלט, שהתשובה על כך היא שלילית, וכי אין צורך לבצע את ההפרשות לפנסיה. תוצאתה של החלטה זו הינה, שלקיבוצים רבים מאוד יש היום חוב אקטוארי של עשרות מיליוני שקלים לחבריו.

על כל פנים, במונחי "השפה החדשה", כיום, לא יכול להתרחש מצב בו הקיבוץ, כארגון נפרד מחבריו, יבצע מהלך של החזר חוב לצד שלישי, ולא ייקח את חבריו בחשבון. עסקת "תנובה" היא דוגמה עכשווית מצוינת לכך.⁴

כאמור, שורש השינוי ומחולליו נבעו מהתפיסה שהכירה בחבר הקיבוץ כגורם בעל זכויות וחובות משלו. שינוי זה הוא מה שידוע כיום כ"קיבוץ המתחדש".

ניתן לומר, כי ההבדל בין מה שקרוי "הקיבוץ השיתופי" לבין הקיבוץ המתחדש נעוץ, בראש ובראשונה, בתשובה לשאלה, מה הוא מעמדו של חבר הקיבוץ ביחס לקיבוץ. כפי שכבר צוין לעיל, בעוד שבקיבוץ השיתופי אין לחבר הקיבוץ מעמד הכולל זכויות וחובות עצמאיים ובלתי תלויים בקיבוץ, בקיבוץ המתחדש, חבר הקיבוץ הינו בעל מעמד הכולל זכויות וחובות משלו, וזאת מבלי שמעמדו של הקיבוץ כבעל זכויות וחובות משלו, ייפגע.

בהמשך נבחן, כיצד באים הדברים לידי ביטוי בחמישה מרכיבי היסוד של הקיבוץ, עליהם הצבענו בפתח המאמר. אך ראשית, יש לומר, כי קיבוץ מתחדש, אשר השינוי המבני-ארגוני שערך לא נוגע בכל היסודות הללו, לא השלים את המהלך. שנית, כל שינוי ארגוני שכזה חייב, בכל עת, להציף, לכמת ולהביא בחשבון את מערכת התחייבויות העבר של הקיבוץ כלפי חבריו ממועד השינוי ולאחור. זאת, מאחר שעל אף שבעבר התעלמו ממערכת התחייבויות זאת, אין ספק שהיא קיימת.

יסודות הקיבוץ המתחדש

הכרה במעמדו העצמאי של חבר הקיבוץ במסגרת הקיבוץ המתחדש, נשענת על ארבעה יסודות:

4. "עסקת תנובה" (קרי: רכישת אחזקות מרבית הקיבוצים והמושבים בתנובה על ידי חברת איפקס) והאופן שבו חולקו התמורות שנתקבלו בעטייה בקיבוצים (החזרת חובות לבנקים ולמדינה כנגד הסרת שיעבודים משטחי המגורים של החברים, והעברת כספים להקטנת הגירעונות האקטואריים) הינה הוכחה ניצחת לכך שמתחולל שינוי תודעתי אמיתי ומקיף בעניין זה.

1. חופש ההתפרנסות

העברת כוח וחובת ההתפרנסות וההשתכרות לחבר הקיבוץ, לרבות האחריות לשלם עבור השירותים שהחבר צורך, תוך הבטחת זכויות עבר סוציאליות בעתיד ומתן רשת ביטחון סוציאלית בהווה.

2. שיוך דירות

העברת הזכויות במגרשי המגורים מהקיבוץ לחברים (מה שמכונה "שיוך דירות").

3. שיוך נכסים יצרניים

הכרה בזכותם של החברים ליהנות ישירות מחלק מהפירות שמניבים עסקי הקיבוץ, באמצעות חלוקת דיבידנד (מה שקרוי "שיוך נכסים יצרניים").

4. קליטה לחברות וצמיחה דמוגרפית

הגשמת התחייבות הקיבוץ לצמיחה ולגידול דמוגרפי, בראש ובראשונה על בסיס בניו, נכדיו וניניו השבים הביתה.

על מנת שהשינוי המבני בקיבוץ יהיה נכון וראוי מבחינה משפטית-חברתית-ארגונית, חייבים ארבעה היסודות המנויים לעיל להשתלב במרכיבי היסוד של הקיבוץ שמנינו בפתח המאמר. נבחן להלן כיצד משתלבים אלה באלה:

יסודות הקיבוץ המתחדש	מרכיבי היסוד של הקיבוץ
ארבעה יסודותיו של הקיבוץ המתחדש (חופש ההתפרנסות, שיוך דירות, שיוך נכסים יצרניים, קליטת בנים) יעוגנו ברמה העקרונית בתקנון הקיבוץ ובהחלטותיו, באופן המשתלב עם רעיון הקיבוץ המתחדש.	1. המרכיב המשפטי-אידיאולוגי - תקנון הקיבוץ.
מרכיבים רבים, ובהם הכנסות החבר, אינם נחשבים עוד כחלק מהכנסות הקיבוץ; זכויות החבר למגרש מגורים משלו, יביאו לגריעת המגרשים מהמאזן; התאגידים שבבעלות הקיבוץ יאורגנו מחדש (תאגוד), בכדי לאפשר את שיוך הנכסים היצרני, וכן הלאה. כל אלו ישפיעו באופן דרמטי על מבנה המאזן.	2. המרכיב הכלכלי - מאזן הקיבוץ.
כחלק מחופש ההתפרנסות של החבר, באות גם ההתחייבויות לנשיאה בחובות המוניציפליים, כגון: ארנונה, אגרות, היתר בנייה וכיו"ב.	3. מרכיב המערכות המוניציפליות.

מרכיבי היסוד של הקיבוץ	יסודות הקיבוץ המתחדש
4. מרכיב הפיתוח הפיזי - תכנית מתאר מפורטת.	תכנית המתאר של הקיבוץ תעבור שינוי דרמטי ויוסדרו במסגרתה מגרשי המגורים הפרטיים וגבולותיהם (פרצלציה). כמו כן, תידרש שמירה על איזון בין המצב הדמוגרפי לבין המצב התכנוני, בהקשר של מבני ציבור לחינוך ולתרבות, עתודת מגרשים למגורים וכיו"ב.
5. המרכיב הקנייני - חוזה חכירה לדורות.	זכויות החבר למגרש מגורים משלו יביאו (בסופו של יום, כשהעניין יוסדר מול המינהל) להוצאת מקרקעין אלו מחוזה החכירה של הקיבוץ ולעריכת הסכמי חכירה דו-צדדיים נפרדים בין כל משפחת חברים לבין המינהל.

עמדת המדינה

לאחר כמה שנים, שהתאפיינו על ידי תנופת שינוי משמעותית וללא הפרעה, החלה המדינה להתערב באופן אינטנסיבי בתהליך התחדשותו של הקיבוץ, כפי שניתן להתרשם מן הדוגמאות שיובאו להלן.

תכנון ובנייה

בחלק מהמקרים מדובר בהתערבות שנעשתה על בסיס של הידברות וחתימה משותפת לעשייה נכונה ורצויה, כגון הטיפול המשותף של מוסדות התכנון והמוסדות הקיבוציים בהסדרים המתאריים של הקיבוץ המתחדש.

הקיבוץ ומינהל מקרקעי ישראל

בחלק מהמקרים מדובר בהתערבות לעומתית ומכשילה, כגון התנהלות המינהל מול הקיבוצים וחבריהם, המאופיינת בניסיון לגבות תשלומים מופרזים מחברי הקיבוצים, ובה בעת להחזיקם כבני ערובה בידי המינהל, כדי שהקיבוצים ישלמו למינהל תשלומים שנויים במחלוקת.⁵

5. ראו לדוגמה, צפרייר בן אור ודגן סלע "מעמדן של ועדות הערר לתכנון ובנייה בקשר למתן היתרי בנייה ללא חתימת מינהל מקרקעי ישראל - בעקבות תיקון 7 לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאו ואגרות), התש"ל-1970" **מקרקעין** ח/4 95 (2009).

הקיבוץ ורשם האגודות השיתופיות

בחלק מהמקרים מדובר בהתערבות, שאף אם איננה פסולה לחלוטין, הרי שהיא חסרת תקדים, שכן מדובר בהתערבות ממשית בזכותם של אזרחי מדינה בגירים וכשירים לקבוע את אורחות חייהם. כך למשל, הריבוי מעורר ההשתאות של התקנות העוסקות בפרטי הפרטים של אורחות החיים בקיבוץ, שהותקנו מכוח פקודת האגודות השיתופיות.⁶

הקיבוץ והמועצות האזוריות (השלטון המקומי)

בחלק מהמקרים מדובר בהתערבות בעייתית ביותר. כך למשל, העמדה של רבות מהמועצות האזוריות היא, כי חבר קיבוץ הבונה או משפץ את ביתו חייב בהיטל השבחה מלא, מבלי שהוא נהנה מאף פטור, דחייה או הקלה - מצב המתקיים בארץ אך ורק ביחס לחברי קיבוץ.⁷

סיכום

היה זה ניטשה שקבע את האימרה, "מה שלא הורג - מחשל". ואכן, המאבקים האין-סופיים שנכפו על הקיבוצים וחבריהם בדרך להגשמתו של חזון הקיבוץ המתחדש, בדרך פלא רק מחזקים אותו, אם כי יש מקום להקשות ולשאול, האם לא היה נכון יותר למצוא דרכים לשיתוף פעולה, תחת לכלות כוחות בעימותים, כפי שהמצב כיום.

הטעם לכל זאת נעוץ בראש ובראשונה, כפי שטענו קודם, בקושי לגבש שפה משותפת וחיובית בכל הנוגע לציפיות הצדדים ולדרכים להגשמתן.

במאמרים הבאים ננסה לעמוד ביתר פירוט על האופן בו משתלבים ארבעה יסודות העיקריים של הקיבוץ המתחדש בחמישה מרכיבי היסוד של הקיבוץ, תוך פירוט נקודות התורפה, הקשיים והיתרונות המשפטיים השונים הטמונים בכל אחד מיסודות אלו, ואף לחזות את מגמת הדברים - ככל שניתן.

6. כך לדוגמה, היומרה לקבוע לקיבוץ המתחדש את הסכומים שישלם לחבריו כרשת ביטחון או כפנסיה, כמפורט, בין היתר, בסעיפים 2-3 לתקנות האגודות השיתופיות (ערבות הדדית בקיבוץ המתחדש), התשס"ו-2005. אף מגזר אחר בישראל לא קיבל תכתיבים מסוג זה, אלא באמצעות חקיקה ראשית (דוגמת חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995).

7. ראו צפירי בן אור "האם חבר קיבוץ המשפץ או בונה את ביתו חב בהיטל השבחה" *מקרקעין* ח/6 ז' 59 (2008).