

הקיבוץ המתחדש

מאת

רון מנור, עו"ד¹

עיקרי הדברים

במשך השנים, עברה צורת ההתיישבות השיתופית הידועה כקיבוץ, קשיים ומשברים עמוקים, אך למרות זאת הצליחה לשמור על עקרונותיה הבסיסיים ולשרוד. אולם, במהלך העשור האחרון, מספר רב של קיבוצים אימצו שינויים מהותיים באורחות החיים, העומדים בסתירה לעקרונות הקיבוץ הבסיסיים. מאמר זה מבוסס על דו"ח הוועדה הציבורית לעניין הקיבוצים, אשר הוקמה בשנת 2002, בכדי להמליץ על הגדרה משפטית חדשה התואמת את השינויים אשר חלו באורחות החיים בקיבוצים. בנוסף, נדרשה הוועדה להגיש את חוות דעתה בנושאים בוערים נוספים, כגון שיוך דירות המגורים לחברי הקיבוץ. המאמר מתאר את השינויים שחלו באורחות החיים בקיבוץ, מנתח את הסיבות והשיקולים ליצירת ההגדרה המשפטית החדשה, סוקר את התפתחות הפסיקה הרלוונטית בנושא זה, אשר הובילה להקמת הוועדה, בוחן את התאמת ההגדרה המשפטית החדשה למציאות הקיימת וצופה את המשך מגמת השינויים הבלתי נמנעים באורחות החיים, אשר יגרמו להתפרקות מודל החיים הקיבוצי המסורתי, במרבית הקיבוצים, והפיכתם לצורות התיישבות אחרות.

מבוא

למשבר הכלכלי אשר פרץ בישראל באמצע שנות השמונים היתה השפעה דרמטית על אורחות החיים בקיבוצים. קיבוצים רבים נקלעו למשבר כלכלי עמוק ולא יכלו לעמוד בהחזרי החובות למערכת הבנקאית. במסגרת הסדר החוב אשר גובש, נטלו על עצמם הקיבוצים התחייבויות ארוכות טווח להחזרת חובותיהם העצומים והפכו להיות תלויים במידה רבה בנושיהם.

המשבר הכלכלי החליש את הסמכות והמעמד של התנועות הקיבוציות. למשבר היו אף השלכות דמוגרפיות וחברתיות, שכן מרבית בני הדור הצעיר עזבו את הקיבוץ בעוד שחברים חדשים חששו להצטרף. יתירה מכך, קיבוצים אשר נקלעו לחדלות פירעון, לא היו מסוגלים יותר לספק את הצרכים הבסיסיים של חבריהם, במיוחד של אלו המבוגרים והמוגבלים, אשר בטחונם הכלכלי כבר לא היה מובטח.

1. מאמר זה מוקדש לזכרה של מורת, פרופ' סמדר אוטולנגי ז"ל, מומחית בדיני אגודות שיתופיות, אשר נפטרה בטרם עת בשנה שעברה ומבוסס על מאמר בשפה האנגלית שהתפרסם על-ידי הכותב בגיליון מס' 32 של כתב העת "Journal of Rural Cooperation".

קיבוצים רבים הגיעו למסקנה, כי יש לערוך שינויים מהותיים בכדי להתמודד עם המשבר, והחלו להנהיג שינויים הדרגתיים באורחות החיים המסורתיות.

השינוי הראשון נוגע לניהול הכלכלי של הקיבוץ. במבנה המסורתי, היתה כלכלת הקיבוץ מורכבת ממספר ענפי פעילות, כאשר כל ענף נוהל על-ידי מנהל ענף ואילו הפעילות הכלכלית הכוללת נוהלה על ידי מרכז המשק. העבודה והניהול בוצעו על ידי חברי הקיבוץ ולא היתה הפרדה בין הקהילה לבין הפעילות הכלכלית.

במודל החדש, במיוחד בקיבוצים עם מפעלי תעשייה, בוצעה הפרדה בין הקהילה לבין הפעילות הכלכלית, הוקמו תאגידים חדשים וכל ענף כלכלי היווה מרכז רווח והפסד בפני עצמו. הפעילות הכלכלית נוהלה על-ידי מנהלים מקצועיים, אשר היו כפופים לדירקטוריונים, ממש כמו בחברה פרטית. העבודה לא נעשתה על-ידי חברי קיבוץ בלבד ונשכרו עובדים חיצוניים, בהתאם לשיקולים טהורים של כדאיות כלכלית.

שינוי מהותי חל גם בעקרון הערבות ההדדית בין החברים. למשפחה ולפרט ניתנו יותר עצמאות ואחריות כלכלית, באופן שצומצמה דרגת השיתופיות והשיוויוניות בין החברים, וכל חבר הפך אחראי למחייטו וזכאי לשכר דיפרנציאלי, בהתאם לתרומתו הכלכלית לקהילה. היחסים בין הפרט לבין הקהילה הוגדרו מחדש, באופן שהוגבלה מידת האוטונומיה של הפרט והמשפחה והופחתה דרגת האחריות של הקהילה לחבריה.

שינוי דרמטי נוסף באורחות החיים נוגע לסוגיית הקניין הפרטי. בהתאם לעקרונות היסוד של הקיבוץ, חברי הקיבוץ לא היו רשאים להחזיק בקניין פרטי וכל נכסי הקיבוץ היו בבעלות האגודה. במהלך השנים חל כרסום בעקרון זה וקיבוצים החלו לקבל את העובדה שחברים החזיקו ברכוש פרטי הנובע ממקורות חיצוניים. יתירה מכך, חברים רבים, בעיקר בני דור המייסדים, היו מוטרדים מהעובדה כי לא יוכלו להוריש לצאצאיהם את אשר בנו בחייהם, ויזמו מהלכים אשר יאפשרו שיוך נכסי הקיבוץ לחבריו. בעקבות יוזמה זו, העבירה מועצת מקרקעי ישראל החלטות המאפשרות שיוך דירות מגורים לחברים, תחילה במושבים שיתופיים ומאוחר יותר גם בקיבוצים.²

גם מערכת היחסים בין הקיבוץ לסביבתו השתנתה. בעוד שבעבר היו הקיבוצים מבודדים ונפרדים מסביבתם, תוך קיום חיים כלכליים וחברתיים נפרדים ומערכת חינוך עצמאית, הרי שהחל משנות השמונים התפתחה מגמה של אינטגרציה עם הסביבה וחברי קיבוץ החלו לצאת לעבודה מחוץ לקיבוץ. מגמת האינטגרציה התגברה עוד יותר בעקבות הקמתן של שכונות קהילתיות במסגרת פרויקטים של הרחבה בקיבוצים רבים, אשר בקשו לעבות ולחזק את האוכלוסיה הקיימת על-ידי הקמת שכונות חדשות לתושבים שאינם חברי הקיבוץ.

נתונים כלכליים ודמוגרפיים

מהנתונים המצויים בידי התנועה הקיבוצית מצטיירת תמונת מצב עגומה למדי. מרבית הקיבוצים שרויים במצב כלכלי קשה. כ-60% מהקיבוצים הינם חדלי פרעון וחבריהם

2. החלטה 692 והחלטה 751 של מועצת מקרקעי ישראל אשר הוחלפו בהחלטה 979.

מקיימים רמת חיים הגבוהה מזו שהקיבוץ יכול לממן. כ-79% מהקיבוצים אינם מסוגלים להחזיר את חובותיהם למערכת הבנקאית ולמרות שמיטת החובות, שהונהגה בהסדר הקיבוצים שנחתם לקראת סוף שנות השמונים, החוב הממוצע של כל קיבוץ עומד על-סך של כ-\$9,000,000 (הקרן). בנוסף לחובותיהם לבנקים, נושאים הקיבוצים על גבם חוב אקטוארי גדול בגין תשלומי פנסיה לחברים.

התמונה אינה רודה יותר במישור הדמוגרפי. הגיל הממוצע של אוכלוסיית הקיבוצים עולה מדי שנה ועומד כיום על 53 שנים. האוכלוסייה מזדקנת בהדרגה, בעוד שהדור הצעיר עוזב את הקיבוץ. אוכלוסיית הקיבוצים מהווה כיום פחות משני אחוזים מכלל האוכלוסייה בארץ לעומת 3 אחוזים בעבר. עובדות אלו משתקפות היטב בטבלה דלהלן:

טבלת השינויים באוכלוסיית הקיבוץ³:

שנה	אוכלוסיה
1952	69,089
1983	115,500
1987	127,000
1991	129,300
1997	116,500
2000	115,300
2003	116,200

במקביל לשינויים שעברו על כלל האוכלוסייה בארץ, הנהיגו קיבוצים רבים מספר שינויים באורחות החיים, החל משינויים מינוריים וכלה בשינויים דרמטיים. ניתן לחלק את השינויים לשלוש קטגוריות עיקריות, כדלקמן:

* קיבוצים שהנהיגו שינויים קלים באורחות החיים

בהתאם למודל זה, נשמרים העקרונות המסורתיים של הקיבוץ, במיוחד בתחומי החינוך, חיי החברה והשירותים שמעניקה הקהילה לחבריה; עקרונות השיתוף נשמרים וכן בעלות הכלל בקניין.

השינויים מתמקדים בייעול ובשיפור הפעילות הכלכלית, בין היתר על-ידי הפרטת שירותים מסוימים, העסקת עובדים שכירים, חיסכון בהוצאות והפרדת הפעילות הכלכלית מהקהילה, על-ידי תאגוד ענפי המשק, תוך הפחתת החשיפה הכלכלית.

* קיבוצים שהנהיגו שכר דיפרנציאלי והחליטו על שיוך דירות

3. ראה עמ' 28 לדו"ח הוועדה הציבורית לענין הקיבוצים מחודש 8/03. הוועדה הוקמה בהתאם להחלטת ממשלה מסי' 1833 מיום 19.5.02 יו"ר הוועדה פרופ' אליעזר בן רפאל. נתוני האוכלוסייה בקיבוצים לשנת 2003 לקוחים מתוך הירחון הסטטיסטי של מדינת ישראל לשנת 2004, נתונים אלו כוללים את כלל האוכלוסייה בקיבוצים, לרבות תושבי ההרחבות הקהילתיות. קיים אומנם גידול קטן במספר האבסולוטי של התושבים בשנת 2003 ואולם באופן יחסי לגידול כלל האוכלוסייה בארץ, עדיין נמשכת מגמת הירידה.

על קיבוצים אשר היו שרויים בקשיים כלכליים, הופעלו לחצים לנקוט בצעדים משמעותיים יותר על מנת לשפר את המצב הכלכלי. בנוסף להפרטת שירותים והפרדת הפעילות הכלכלית מהקהילה, הנהיגו קיבוצים אלו שכר דיפרנציאלי לחבריהם, דהיינו, החברים מקבלים שכר משתנה בהתאם לתרומתם היחסית לקהילה ומשלמים מס באופן פרוגרסיבי. במקביל הוקמה רשת ביטחון על מנת לספק את צרכיהם המוניציפליים של החברים המבוגרים והמוגבלים, המהווים את המגזר החלש בחברה הקיבוצית.

בעקבות שעבוד נכסי הקיבוץ להבטחת החובות למערכת הבנקאית לקיבוצים השרויים בחובות כבדים נוצר תמריץ להפריד את דירות המגורים מיתר נכסי הקיבוץ, על מנת להבטיח את שיוכן לחברים. על כן, ישנם קיבוצים אשר החליטו לשייך את דירות המגורים לחבריהם. כמו כן, היו קיבוצים אשר החליטו על הקמת הרחבות קהילתיות על מנת לעבות את האוכלוסייה המתדלדלת במאגר אנושי חדש ומבוסס, של תושבים המחפשים מקום מגורים כפרי איכותי מבלי ליטול על עצמם את ההתחייבויות הכרוכות בחברות בקיבוץ.

קיבוצים אשר שייכו את אמצעי הייצור לחברים

*

מודל זה משקף את השינוי הקיצוני ביותר אשר אומץ על-ידי מיעוט של קיבוצים על מנת להתמודד עם ההתדרדרות הכלכלית והדמוגרפית.

בנוסף להפרטת השירותים, הנהגת שכר דיפרנציאלי ושיוך הדירות לחברים, הנהיגו קיבוצים אלו שיוך של אמצעי הייצור לחבריהם.

שיוך זה התבצע, בין היתר, על-ידי הקמת תאגיד אחזקות המאגד בתוכו את כל ענפי הפעילות הכלכלית ואמצעי הייצור המשותפים. מניות התאגיד מוקצות לקיבוץ ולחבריו, כאשר כל חבר זכאי לשיעור החזקה בהתאם לוותק החברות בקיבוץ, עד לשיעור מקסימלי שנקבע. המניות עצמן סחירות, ניתנות להורשה ומשקפות שווי כלכלי ממש.

מועמד חדש לחברות מחוייב לרכוש את חלקו בתאגיד האחזקות על-פי שווי בהתאם להערכה כלכלית, וכל חבר עוזב יכול לחייב את הקיבוץ לרכוש את חלקו בהון המניות. במקרים מסויימים החברים אף זכאים לדיבידנדים, בהתאם לביצועים הכלכליים. יחד עם זאת, יש להדגיש, כי ייתכנו שינויים בין המודלים שפורטו לעיל, בהתאם לצרכיו של כל קיבוץ.

הצורך בהגדרה חדשה

בניגוד לעבר, כאשר היה קיים מודל אחיד למדי של קיבוץ, התפתחו הקיבוצים לכיוונים שונים וכיום קיימים מספר מודלים שונים.

כ-25% מהקיבוצים מקיימים את אורח החיים המסורתי ושומרים על עקרונות היסוד של שיתוף, שיוויון וניהול עצמי של הפעילות הכלכלית.⁴

יתר הקיבוצים אימצו שינויים במודל הקיבוץ הקלאסי, על-ידי עידוד האוטונומיה והעצמאות הכלכלית של חבריהם. בנוסף הם הנהיגו עקרונות קפיטליסטיים בניהול פעילות הייצור, כאשר בה בעת, נשמרו עקרונות יסוד שיתופיים של בעלות הכלל בנכסי הייצור, תוך שמירה על סולידריות חברתית המשתקפת בעקרון הערבות ההדדית וקיום רשת ביטחון לחברים.

מספר קיבוצים אף הרחיקו לכת, נטשו את מרבית עקרונות היסוד, והקצו את אמצעי הייצור המשותפים לחבריהם. מהלכים אלו עוררו את השאלה הנוקבת, מה הם הקריטריונים לסיווג קיבוץ כקיבוץ, מה שהביא לבחינה מחודשת את ההגדרה המשפטית הקיימת של הקיבוץ.

פרשת בית אורן

בשנת 1999 הגישו שמונה חברים מקיבוץ בית אורן עתירה לבג"ץ, במסגרתה ביקשו להורות לרשם האגודות השיתופיות לבטל את סיווגו של היישוב בית אורן כקיבוץ ולסווגו תחת סיווג אחר על-פי תקנות האגודות השיתופיות הרלוונטיות.⁵

לטענת העותרים, הכניס הקיבוץ שינויים דרמטיים באורחות החיים ובין היתר, הנהיג שכר דיפרנציאלי, סגר את חדר האוכל המשותף והפריט את החינוך ושירותים נוספים. שינויים אלו אינם עולים בקנה אחד עם ההגדרה המשפטית הקיימת של הקיבוץ, במיוחד בכל הנוגע לעקרון השיוויון בצריכה בין החברים. לפיכך נדרש רשם האגודות השיתופיות, שהינו בעל הסמכות לרשום אגודות שיתופיות ולקבוע את סיווגן, לשנות את סיווגו של קיבוץ בית אורן או לחלופין, ליזום הליכי פירוק לאגודה השיתופית.

בתשובתו לעתירה טען הקיבוץ, בין היתר, כי הוא עדיין מקיים את עקרונות היסוד של הקיבוץ, וכי השינויים אשר הונהגו באורחות החיים, היו חיוניים למניעת קריסתו הכלכלית של הקיבוץ ולשיפור מצבו הכלכלי.

ברור היה לכל הצדדים המעורבים, כי לפרשה זו השלכות מרחיקות לכת החורגות הרבה מעבר לנסיבותיו הספציפיות של המקרה ולשאלות המשפטיות המתעוררות בו, שכן המדובר בנושא בעל חשיבות ציבורית עצומה.

הוועדה הציבורית

פרשת בית אורן עוררה את הצורך לטפל בבעיית אי ההתאמה של ההגדרה המשפטית הקיימת של הקיבוץ לשינויים באורחות החיים. היה ברור לכולם, כי השאלה אינה משפטית בלבד, היא בעלת השלכות חברתיות וציבוריות רחבות ומשכך, יש לטפל בה

4. ראה הנתונים המופיעים בעמ' 27-28 לדו"ח הוועדה הציבורית לעניין הקיבוצים.

5. בג"ץ 4639/99 אביתר יורם נ' רשם האגודות השיתופיות (העתירה עדיין תלויה ועומדת).

באמצעות ועדה ציבורית. בהתאם לכך, הציעה המדינה לבית המשפט, כי תוקם ועדה ציבורית לבדיקת הסוגייה. בחודש פברואר 2002 הוקמה הוועדה בהחלטת ממשלה. הוועדה הורכבה ממומחים לנושא, נציגים ממשרדי הממשלה הנוגעים בדבר וכן מנציגי המגזר הכפרי. הוועדה נדרשה להמליץ על הגדרה משפטית חדשה לקיבוץ, התואמת את השינויים באורחות החיים בקיבוצים. הוועדה נדרשה גם לחוות את דעתה בסוגיית שיוך דירות המגורים לחברי הקיבוץ.

לאחר כשנה של עבודה, הגישה הוועדה דו"ח מפורט בנושאים אלו (להלן: "דו"ח הוועדה")⁶.

ההגדרה המשפטית

ההגדרה המשפטית הקיימת של קיבוץ, בהתאם לתקנות האגודות השיתופיות⁷, הינה כדלקמן: **"קיבוץ - אגודה להתיישבות שהיא יישוב נפרד, המאוגדת על יסודות של בעלות הכלל בקניין, של עבודה עצמית ושל שוויון ושיתוף בייצור, בצריכה ובחינוך"**.

ברור, כי השינויים באורחות החיים אשר אומצו במהלך העשור האחרון, כגון הנהגת שכר דיפרנציאלי, הפרטת שירותים ושיוך דירות המגורים, אינם מתיישבים עם ההגדרה המשפטית הקיימת.

יצוין, כי בנושא זה קיימות דעות שונות בתנועות הקיבוציות, המשקפות תפיסות עולם שונות. מיעוטם של הקיבוצים גורס, כי הקיבוץ יכול להתקיים רק בחברה השומרת בקפדנות על עקרונות היסוד המסורתיים ואורח החיים השיתופי, בעוד שמרביתם של הקיבוצים בדעה, כי השינויים באורחות החיים הינם חלק מתהליך התפתחות דינמי של הקיבוץ אשר לא ניתן לעצרו ולפיכך יש להטמיע את השינויים לתוך ההגדרה המשפטית.

הוועדה הציבורית הסכימה, פה אחד, כי יש לאפשר לקיבוצים לקבוע בעצמם את דרך החיים המתאימה להם וכי אין דרך למנוע את יישומם של השינויים באורחות החיים בקיבוצים החפצים בכך. הוועדה המליצה לפיכך, ליצור שני סיווגים חדשים במקום הסיווג הקיים כיום של הקיבוץ. הסיווג הראשון ייקרא "הקיבוץ השיתופי", שהינו למעשה זהה להגדרה המשפטית הקיימת של הקיבוץ המסורתי. הסיווג השני ייקרא "הקיבוץ המתחדש" הכולל את השינויים וההתפתחות באורחות החיים, בתנאי שעקרונות היסוד של ערבות הדדית ושיוויון נשמרים.

לפיכך המליצה הוועדה, כי בתקנה 2 לתקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), התשנ"ו-1995, במקום הסיווג "קיבוץ", ייקבעו שני סיווגים חדשים ושונים, כדלקמן:

"קיבוץ שיתופי - אגודה להתיישבות שהיא יישוב נפרד, המאוגדת על יסודות של בעלות הכלל בקניין, של עבודה עצמית ושל שוויון ושיתוף בייצור, בצריכה ובחינוך."

6. דין וחשבון הוועדה הציבורית לעניין הקיבוצים (פורסם בחודש אוגוסט 2003).

7. סעיף 5(2) לתקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), התשנ"ו-1995.

"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 בין חבריה, ואשר בתקנונה קיימת הוראה באחד או יותר מאלה:

- (1) חלוקת תקציבים לחבריה בהתאם לתרומה, לתפקיד או לוותק.
- (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 הסחרות של אמצעי הייצור שחולקו לחברים."

שיוך דירות

הוועדה הציבורית דנה גם בסוגיית שיוך הדירות לחברי הקיבוץ. סוגייה זו מעוררת קשיים הן במישור התיאורטי והן במישור המעשי. החלטות מועצת מקרקעי ישראל בעניין זה⁸ קבעו את מנגנוני השיוך אך הן לא התייחסו לבעיות הפוטנציאליות העשויות להתעורר בתוך הקהילה בעקבות השיוך. ברגע שהקיבוץ משייך את הדירות לחברים, הוא מסתכן באובדן השליטה שלו על אוכלוסיית הקיבוץ, שכן אנשים שאינם חברי הקיבוץ עשויים להתיישב בו, והקיבוץ עשוי לאבד את זהותו החברתית. אין מנוס אלא להטיל מגבלות על הסחרות של דירות המגורים, אך נשאלת השאלה, עד לאיזו דרגה יש להגבילה. יתירה מכך, מה יהיו הקריטריונים לקביעת "היום הקובע" מבחינת הזכאות לשיוך דירות? כיצד עומדת מכסת המגרשים שייקבעו בתהליך השיוך אל מול צרכי ההתרחבות העתידיים של הקיבוץ? וכיצד זה.

לאור האמור לעיל, המליצה הוועדה, בין היתר, ליישם את הכללים הבאים בהקשר של הליך השיוך:

- (1) תהליך השיוך יתאפשר רק בקיבוץ אשר סווג כקיבוץ מתחדש אשר התיר החזקת קניין פרטי. הליך זה אינו יכול להתבצע בקיבוץ השיתופי בו מתקיים במלואו העיקרון של בעלות הכלל בקניין.
- (2) על מנת לשמור על האופי הייחודי של היישוב גם בקיבוץ המתחדש, יש לקבוע הגבלות על סחירות הדירות אשר יבטיחו לקיבוץ שליטה על זהות תושביו ויקנו בידו זכות ראשונה לרכוש את הדירות חזרה מחבריו.

8. החלטה מס' 751 של מועצת מקרקעי ישראל "שינויים במבנה האירגוני ושיוך קרקע בקיבוץ" מיום 27.2.96. כן ראה החלטה מס' 979 של מועצת מקרקעי ישראל "קביעת הזכויות בחלקת הבניה ביישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שתופי, מושב שתופי, קיבוץ או אגודה חקלאית שתופית" מיום 22.10.03 (החלטה טרם נכנסה לתוקף).

- (3) ניתן יהיה להגביל את הסחרות בשתי דרכים: האחת, על-ידי קביעה כי רק מי שהתקבל לחברות בקיבוץ זכאי לרכוש דירה והשניה, על-ידי התרת מכירה למי שאינו חבר, תוך התניה כי הרוכש חייב להתקבל לאגודה שיתופית קהילתית.
- (4) יש להבטיח בכל עת, כי רוב תושבי הקיבוץ הם חברי הקיבוץ; קיבוץ אשר לא יעמוד בתנאי זה עשוי לאבד את סיווגו כקיבוץ.
- (5) בכל מקרה של העברת זכויות בדירה, לרבות במקרים של פטירת חבר והורשה, תהא לקיבוץ זכות ראשונה לרכוש את הדירה במחיר השוק. קיבוץ אשר לא יגביל את הסחרות יאבד את סיווגו כקיבוץ.
- (6) הליך השיוך יתבצע על חשבון דמי העזיבה אשר חייב הקיבוץ לחבריו⁹, למעט במקרה בו יוכיח הקיבוץ, כי עומדות לו עתודות מספיקות לתשלומים אלו.
- (7) חבר קיבוץ החפץ להעביר את זכויותיו בדירה, יהיה רשאי לחייב את הקיבוץ לרכוש ממנו את הדירה בתמורה לתשלום סך דמי העזיבה המגיעים לו, ובלבד שיפסיק את חברותו בקיבוץ.

ביחס לשתי הדרכים להגבלת הסחרות של הדירות, ממליצה הוועדה, כי עקרונות אלו ינוסחו ביתר פירוט וייכללו כחלק בלתי נפרד בתקנוני הקיבוצים.

הוועדה גם חיוותה את דעתה בסוגיית היום הקובע, דהיינו, ההחלטה כי רק מי שהיו חברי הקיבוץ ביום הקובע ואילך, יהיו זכאים לדירה. בהקשר זה, מן הראוי להפנות לפסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב, בפרשת **קיבוץ גליל ים**¹⁰ הנמצא בסמוך לעיר הרצליה. בפרשה זו נפסק, כי רק מי שהיו חברי הקיבוץ במועד בו החליט הקיבוץ על אימוץ שינוי מהותי באורחות החיים וביצע תיקון בתקנון, המאפשר בעתיד שיוך נכסים והפרטה, יהיו זכאים לחלק בנכסי הקיבוץ. חברים אשר עזבו את הקיבוץ או הלכו לעולמם לפני מועד זה, לא יהיה להם או ליורשיהם כל חלק בנכסים.

בסוגייה זו הוגשה אף עתירה לבג"ץ, בה נתבקש בית המשפט להצהיר כי כל חברי הקיבוצים, בעבר ובהווה, זכאים לחלק בנכסי הקיבוץ או לחילופין, להצהיר כי היום הקובע חופף למועד בו קבע המינהל בהחלטה מס' 751, את הליך שיוך הדירות בקיבוצים, דהיינו, חודש פברואר 1996¹¹.

עמדת הוועדה בסוגייה זו הינה, כי באופן עקרוני, רק מי שהיו חברי הקיבוץ כאשר אושרה ההחלטה על שיוך הדירות באסיפה הכללית, יהיו זכאים לקבל דירה. עמדת הפסיקה,

9. בהתאם לכללי האגודות השיתופיות (חברות) (זכויות חבר יוצא או מוצא מקיבוץ), התשנ"ג-1993.

10. ת"א (מחוזי ת"א) 2933/98 הלנה לינדנבאום נ' קיבוץ גליל ים תקדין מחוזי 2003(3) 1465. זהו המקרה הראשון שבו חברי קיבוץ לשעבר ויורשי חברים שנפטרו, תבעו חלק בנכסי הקיבוץ (קיבוץ גליל ים עתיד לקבל סכומי עתק בתמורה למכירת חלק מקרקעותיו לזומים).

11. בג"ץ 11068/03 עמותת דור לדור בקיבוצים נ' מינהל מקרקעי ישראל (העתירה הוגשה ביום 18.12.03 וטרם הוכרעה).

כאמור לעיל, שונה ומפרשת את היום הקובע כמועד בו גמר הקיבוץ אומר לאפשר שיוך נכסים, גם אם טרם נתקבלה החלטה פורמלית על שיוך נכסים באסיפה הכללית.

סוגיית הרוב הדרוש

השאלה, איזה רוב דרוש על מנת לקבל החלטה על שינוי מהותי באורחות החיים ועקרונות היסוד של הקיבוץ, הינה שאלה השנויה במחלוקת.

יש הטוענים, כי שינויים אלו הינם כה מהותיים, עד כי הם עומדים בסתירה לעקרונות היסוד של המייסדים ונוגדים את בסיס ההסכמה אשר עליו הושתת הקיבוץ. לפיכך, לא ניתן לקבל שינויים אלו ברוב רגיל באסיפה הכללית של הקיבוץ ויש צורך לקבל את הסכמתם של כל חברי הקיבוץ (תנאי אשר מבחינה מעשית אינו אפשרי).

טיעון זה נסמך על ההלכה אשר נפסקה על-ידי בית המשפט העליון בפרשת **פרי העמק**¹². באותה פרשה, הורה בית המשפט על ביטול סעיף בתקנון האגודה, שמתיימר לחייב את חברי האגודה השיתופית בחובות האגודה מבלי לקבל את הסכמתם מראש לכך. בית המשפט העליון קבע, כי הוראה כזו, הפוגעת בצורה מרחיקת לכת בזכויותיהם הקנייניות של החברים, דורשת את הסכמתו של כל אחד מהחברים באגודה. יתירה מכך, שינוי כה מהותי באורחות החיים בקיבוץ פוגע בציפיות הלגיטימיות של חברי הקיבוץ הוותיקים, אשר תרמו את מיטב שנותיהם לקיבוץ בציפייה לקבל את מלוא התמיכה של האגודה לעת זקנתם ופרישתם מהעבודה, ועתה נכזבה תוחלתם.

אכן, מנקודת מבט משפטית טהורה, מהווים השינויים משום שינוי של העקרונות אשר על בסיסם התאגד הקיבוץ, ובהתאם להוראות התקנון המצוי של הקיבוץ - עקרונות אלו אינם ניתנים לשינוי באסיפה הכללית. שינויים אלו פוגעים במיוחד בחברים המייסדים אשר זנחו את הרעיון הקפיטליסטי של צבירת רכוש פרטי לטובת האידיאולוגיה השיתופית של הקיבוץ. מטבע הדברים, חברים אלו שואפים לשמור על אורח החיים המסורתי.

ואולם, מנקודת מבט מעשית, לא ניתן להתעלם מתהליכי השינוי העוברים על מרבית הקיבוצים, אשר חלקם אימצו תהליכים אלו מחוסר ברירה, בכדי לשרוד מבחינה כלכלית. במרבית המקרים, תהליך השינוי הצליח ואכן הביא לשיפור המצב הכלכלי והחברתי בקיבוצים. לפיכך, לא יהא זה נכון למנוע שינויים אלו על-ידי הצבת דרישת רוב מוחלט, שהינה בלתי אפשרית. במקום להכפיף את רצון הרוב בקיבוץ לדעתו של מיעוט קטן, יש לחפש פתרונות להיבטים הבעייתיים של תהליך השינוי, המדאיגים במיוחד את השכבות החלשות של הנכים והזקנים בקיבוץ, ולקבוע הסדרים נאותים להבטחת אמצעי קיום מינימליים לאוכלוסיות אלו. הסדרים כאלה, יש לעגן בצורה משפטית הולמת אשר תגן עליהם מפני שינוי עתידי ושרירות ליבו של הרוב. נקיטתם של צעדים כאלה תסיר את התנגדותן של האוכלוסיות החלשות לשינויים.

בהתאם לדעתה של פרופ' סמדר אוטולנגי, ניתן להתגבר על הקושי המשפטי שמציב שינוי בסיס ההסכמה. אמנם ניתן לשריין תקנון מראש כך שלא ניתן לשנותו, אך עם זאת, על-פי המבנה של דיני האגודות השיתופיות, יכולות תקנות האגודות השיתופיות לגבור על

12. ע"א 524/88 פרי העמק אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' מושב שדה יעקב פ"ד מה(4) 529.

הוראות התקנון. כאשר רשם האגודות השיתופיות מסווג את האגודה כקיבוץ מתחדש, אין עוד קיום לעקרונות היסוד של הקיבוץ המקבילים להגדרת הקיבוץ הקיים. לכן, ניתן לשקול קביעת הוראה לפיה, עוד לפני שינוי התקנון, תוגש לרשם בקשה על ידי 75% מהחברים (הרוב הדרוש לשינוי תקנון) לשינוי סיווג הקיבוץ לקיבוץ מתחדש, בצירוף הצעה לתיקון התקנון העונה על תנאי ההגדרה החדשה וכן על הדרישות להקמת רשת ביטחון הולמת לחברים החלשים.

מן הראוי לציין, כי בהתאם להוראות תקנות האגודות השיתופיות¹³, כל תיקון של תקנון האגודה חייב להיעשות ברוב של 75% לפחות מקולות הנוכחים באסיפה הכללית, כאשר נדרש מניין של לפחות שני שלישים מחברי האגודה באסיפה. מכאן, שקיימים מנגנוני בקרה קפדניים הבאים להבטיח, כי החלטות מסוג זה תישקלנה ברצינות ותוכרענה ברוב מיוחד של המצביעים.

עמדת הוועדה הציבורית בעניין זה הינה, כי החלטה על שינוי סיווג של הקיבוץ לקיבוץ מתחדש צריכה לקבל תמיכה רחבה של חברי האגודה. לדעתה, הרוב הנדרש לשינוי הסיווג צריך להיות זהה לרוב הנדרש לקבלת החלטה על תיקון תקנון האגודה, היינו רוב של 75% מקולות הנוכחים באסיפה. הוועדה ציינה, כי החלטות בנושאים קריטיים הרבה יותר, כגון פירוק אגודה שיתופית או הפיכתה לחברה, צריכות להתקבל ברוב מיוחד של 75%, מכאן שאין סיבה לדרוש רוב מוחלט בנושא של שינוי הסיווג לקיבוץ מתחדש. זאת ועוד, מרבית הקיבוצים חפצים בשינוי הסיווג ואין מקום למנוע מהם יישום התהליך, על-ידי הצבת דרישה אשר הינה בלתי אפשרית מבחינה מעשית. יחד עם זאת, לאור הבעייתיות של הנושא ורגישותו הרבה, המליצה הוועדה כי תהליך קבלת ההחלטה על הסיווג יעוגן בחקיקה מתאימה.

עמדת הוועדה בנוגע לסוגיית הרוב הנדרש אומצה לאחרונה על ידי הפסיקה בפרשת **קיבוץ הסוללים**¹⁴. באותו מקרה, הגיש אחד מחבריו המייסדים של הקיבוץ עתירה לביטול החלטות האסיפה הכללית של הקיבוץ על שינוי מהותי באורחות החיים, בין היתר בטענה, כי החלטה זו מהווה שינוי של בסיס ההסכמה ויש לקבל את הסכמת כלל החברים לשינוי. בית המשפט המחוזי דחה טענה זו, בין היתר מהנימוקים, כי הצבת דרישה לקבלת הסכמת כלל החברים לכל שינוי מהותי באורחות חיי הקיבוץ אינה סבירה ואינה ריאלית ותגרום למצב של "עושיק הרוב" על ידי המיעוט, במחיר כלכלי כבד לרוב החברים. זאת ועוד, אין מקום לדרישת רוב מוחלט, כאשר ניתן להעביר החלטה קיצונית יותר, כמו פירוק האגודה, ברוב מיוחד של 75% בלבד. בית המשפט מאבחן את הלכת **פרי העמק** מהמקרה דנן וקובע, כי היא מתייחסת למקרה מיוחד של הטלת חבות כספית תוך פגיעה בזכות הקניין. לעומת זאת, ההחלטה על שינוי אורחות החיים אינה החלטה קניינית גרידא, אלא החלטה שיש עמה שינוי בדפוסי החיים של הקיבוץ. יישום רחב מדי של הלכת **פרי העמק** והחלטה על תהליכים ארגוניים חברתיים של הקיבוץ, עשוי לגרום לשיתוק מוחלט של הקיבוץ.

הרחבות קהילתיות

13. סעיף 7 לתקנות האגודות השיתופיות (ייסוד), תשל"ו-1976.

14. ת"א (מחוזי נצרת) 187/01 יחזקאל כספי נ' קיבוץ הסוללים-קבוצת המכבי הצעיר להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ (טרם פורסם).

סוגייה מרכזית נוספת במגזר הקיבוצי הינה תופעה שהחלה להתפתח בתחילת שנות התשעים, של הקמת הרחבות קהילתיות על משבצת הקרקע של הקיבוצים. תהליך זה מתבסס על החלטות מועצת מקרקעי ישראל אשר העניקו הטבות ניכרות למגזר ההתיישבותי¹⁵, עובדה אשר הביאה לביטולן על ידי בית המשפט העליון והחלפתן בהחלטות חדשות ומאוזנות יותר¹⁶. אף על-פי שהחלטות החדשות של מועצת מקרקעי ישראל אינן כדאיות כקודמותיהן, ואינן מעניקות תמריץ כלכלי אמיתי להקמת שכונות הרחבה, בחרו קיבוצים רבים להמשיך בתהליך, על מנת לעבות את אוכלוסייתם המתדלדלת בתושבים צעירים ומבוססים מבחינה כלכלית.

שתי הקהילות חיות זו לצד זו באותו הקיבוץ, הן חולקות את אותם השירותים הציבוריים, כגון גני ילדים, בתי ספר, מרכזי ספורט ובילוי, ספריות וכו'. הן נהנות מאותם שירותים מוניציפליים ונושאות יחדיו בנטל המיסוי המוניציפלי, תורנויות השמירה, החינוך ופעילויות התרבות.

תושבי ההרחבות הקהילתיות אינם נמנים על חברי הקיבוץ, הם בעלי זכויות קנייניות בבתי המגורים שלהם, והשכונה ממוקמת מחוץ לשטח המגורים של הקיבוץ. הקיבוץ ממשיך להיות מנהל בידי הגופים המסורתיים, האסיפה הכללית וועד ההנהלה, אשר מנהל את אמצעי הייצור ודואג לצרכי החברים.

אין ספק, כי ההרחבות הקהילתיות שיפרו את מצבם הכלכלי והדמוגרפי של הקיבוצים. יחד עם זאת, קיומן של שתי קהילות בעלות סטטוס שונה בתוך אותו הקיבוץ, יוצר בעיות במישור המוניציפאלי, שכן תושבי ההרחבה הקהילתית אינם יכולים לבחור ועד מקומי משל עצמם כפי שבחרים חברי הקיבוץ, היות ועל-פי המצב החוקי כיום, עדיין קיימת בקיבוצים זהות ועדים מלאה, ועד ההנהלה משמש גם כוועד המוניציפאלי. גם במישור החברתי קיימת בעיה הנובעת מחוסר השיוויון באמצעים הכלכליים של שתי הקהילות, האחת קהילה של חברי קיבוץ החיים מתקציב צנוע ומתגוררים בבתים ישנים והשניה קהילה מבוססת המתגוררת בבתים מפוארים ונהנית מתשתית משופרת.

ממצאי מחקר שנעשה לאחרונה ואשר הוגש לוועדה הציבורית¹⁷, בנושא ההשלכות חברתיות של ההרחבות הקהילתיות על הקיבוצים, מצביע על כך שברגע שאין הפרדה בין הקהילות, נוטה קהילת ההרחבה להשתלב במרקם החיים החברתיים של הקיבוץ. לדעת הוועדה, תהליך זה עשוי לגרום לקהילת הקיבוץ לאבד את זהותה העצמאית. לפיכך, הדרך הרצויה להגדלה ולעיבוי אוכלוסיית הקיבוץ הינה על-ידי קליטת חברים חדשים. למרות זאת, סבורה הוועדה, כי ההרחבות הקהילתיות הן כלי חשוב לשיפור המצב הדמוגרפי בחלק מהקיבוצים, אם כי יש להקפיד על שמירת זהותה ועקרונותיה של קהילת חברי הקיבוץ.

האם ההגדרה החדשה מהווה פתרון הולם?

15. החלטה מס' 737 של מועצת מקרקעי ישראל אשר הוחלפה בהחלטה 959.

16. בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, מקרקעין א/5 653.

17. מ. גלאס "שכונות חדשות לתושבים שאינם חברים בקיבוצים" (עתיד להתפרסם בהוצאת יד טבנקין).

בניגוד לעבר, לקיבוץ של ימינו פנים מגוונות וקיימים מודלים השונים מהמודל המסורתי ששלט בעבר בכיפה. מציאות זו הובילה להקמתה של הוועדה הציבורית במטרה למצוא סיווג חדש אשר יהלום את המציאות ואולם עדיין נותרה השאלה - מהי מהותו של המונח קיבוץ? שאלה זו רלוונטית במיוחד למרביתם של הקיבוצים כיום, הנופלים להגדרה החדשה של הקיבוץ המתחדש.

לדעת הוועדה, ההגדרה המסורתית של הקיבוץ, כמו גם ההגדרה החדשה של הקיבוץ המתחדש, מייצגות צורת חיים קולקטיבית מיוחדת המקדשת את הערכים של ערבות הדדית, שיתוף, שוויון ותמיכה בחלשים.

לדעתנו, תנאים בסיסיים אלו אינם מתקיימים במרבית הקיבוצים, אשר אינם מתאימים גם להגדרה החדשה של הקיבוץ המתחדש.

סוגיית שיוך הדירות מעוררת בעיה קשה של שליטה ופיקוח של הקיבוץ על זהות תושביו ועשויה ליצור בעיות קשות, שיתגלעו עקב האבחנה שתיווצר בין הזכות הקניינית בבית המגורים לבין החברות באגודה השיתופית, ממש בדומה לבעיה שהתעוררה במושב העובדים בזמנו ואשר הביאה לבסוף להחלטה של מועצת מקרקעי ישראל המאפשרת הפרדת החברות מהקניין בקרקע במושב¹⁸. דבר זה עשוי לקעקע את יסודות הקיבוץ כתברה.

בעיה קשה נוספת מתעוררת בהיבט של מעמד החבר וזכויותיו מול האגודה, ובעיקר של החברים הוותיקים אשר השקיעו את מיטב שנותיהם על מנת ליהנות מפירות אלו לעת זיקנתם. חברים אלו הם הנפגעים העיקריים של השינוי המבני, והתנגדותם מעוררת את שאלת הרוב הקובע הדרוש להעברת החלטה על השינוי בבסיס ההסכמה באסיפה הכללית. יתירה מכך, למרות ההצהרות החגיגיות על התניית הסיווג מחדש במתן רשת ביטחון הולמת, קיים ספק רב לגבי יכולתם הכלכלית של הקיבוצים המופרטים (אשר הכנסותיהם פחות והמשכורות אינן משולמות לקופותיהם אלא ישירות לחבריהם) לממן את העלויות הכספיות הגבוהות הכרוכות בהקמת קרן שתספק את צרכי הערבות ההדדית.

אין ספק, כי גם התנאי של עבודה עצמית ושל שוויון בייצור ובצריכה אינו יכול להתקיים בקיבוץ המבוסס על עבודה שכירה (שהינה, בדרך כלל, זולה יותר) וחבריו נהנים מתגמול כספי בלתי שוויוני (המאפשר בהכרח צריכה שונה).

מרביתם של הקיבוצים החליטו לשייך את דירות המגורים לחבריהם. נתונים אלו, בצירוף לתהליכים המואצים של הפרטה ואימוץ שיטות ניהול ועבודה קפיטליסטיות, מרחיקים את הקיבוץ מערכי הבסיס שלו וממקורותיו. על-פי הנתונים, מתוך כ-270 קיבוצים רשומים, כ-20 קיבוצים אימצו באסיפה הכללית החלטה על שיוך נכסי הקיבוץ לחברים, לרבות

18. החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 970 "זכותו של מי שהפסיק להיות חבר באגודה שיתופית להיות בעל זכות של נחלה" מיום 9.6.03. כן ראה בג"ץ 6331/00 עמיר דרורי נ' מינהל מקרקעי ישראל תקדין עליון 2001(2). 610.

גורמי הייצור¹⁹. קיבוצים אלו חצו לגמרי את הקווים האדומים, אפילו מבחינת הגבולות שהציבה ההגדרה החדשה והליברלית יותר.

על רקע סוגיות אלו ניתן להניח, כי שינוי הסיווג לא ימנע את המשך תהליכי השינוי אשר יביאו, בסופו של דבר, להפיכת מרבית הקיבוצים ליישובים קהילתיים, בעוד שמיעוטם, השומרים על עקרונות היסוד המסורתיים, ימשיכו להתקיים כקיבוץ.

פתרונות חלופיים

לאור תהליך ההתרחקות הבלתי נמנע של מרבית הקיבוצים מערכי היסוד המהווים תנאי לקיומו של הקיבוץ, עולה על סדר היום שאלת חלופות הסיווג לצורות התיישבות אחרות.

כבר עתה ישנם מספר קיבוצים אשר החלו לנקוט בצעדים מעשיים להפיכתם מקיבוץ למושב עובדים, לרבות בדרך של קידום תוכניות מיתאר שנועדו להוסיף חטיבות קרקע לצורך השלמת חלקותיהם של חברי האגודה לגודל החלקות הנהוג במושבים²⁰. בנוסף הוקמה וועדה מיוחדת במשרד ראש הממשלה, שתפקידה לסייע בתהליך זה ובקרב צפויה להיות מוגשת לממשלה הצעת החלטה לגבי אופן ביצוע ההליך.

מבחינת דרך השינוי, אין ספק כי עדיף לקיבוץ להפוך למושב עובדים או לכפר שיתופי מאשר ליישוב קהילתי²¹, שכן נכסי חבר באגודה קהילתית נחותים לאין ערוך מנכסי החבר בצורות ההתיישבות החקלאית. באגודות הקהילתיות לא ניתנים לחברי האגודה נכסי ייצור, אלא רק מגרשי מגורים המוחכרים ישירות למתיישבים, בעוד שבמושב העובדים או בכפר השיתופי, משמשות הנחלות לא רק למגורים אלא גם כאמצעי ייצור לחברים.

זאת ועוד, גם בהתאם להחלטות מועצת מקרקעי ישראל הרלוונטיות, בנוגע לזכויות לניצול הקרקע, זכויות למגרשים בהרחבה ושינוי ייעוד, לצורות ההתיישבות החקלאיות יש יתרון בולט לעומת היישוב הקהילתי.

יחד עם זאת, תהליך ההפיכה למושב עובדים או כפר שיתופי כרוך בקשיים רבים, ומעורר בעיות מתחום דיני התכנון והבנייה ומתחום דיני המס. לא ברור, כיצד יאשרו רשויות התכנון והבנייה את צירופן של חטיבות קרקע גדולות לצורך השלמת חלקות המגורים לגודל הנדרש במושבים (2-3 דונם). בנוסף, עלות בעיית כתוצאה מהחלוקה מחדש של משבצת הקרקע והקמתם למעשה של יישובים חדשים. גם בהנחה שתתקבל הסכמת רשויות התכנון והבנייה לכך, המדובר בתהליך מסורבל וארוך מאוד.

כמו כן, התהליך עצמו מעורר סוגיות מסובכות של מיסוי, באשר מדובר בהענקת זכויות חדשות בקרקע לחברי האגודה ונראה, כי יש לקבוע כללי מיסוי ברורים ומפורטים גם לעניין זה.

19. בהתאם לנתוני משרד רשם האגודות השיתופיות.

20. בהתאם לנתוני משרד רשם האגודות השיתופיות, ארבעה קיבוצים החלו בתהליך זה: קיבוץ יד תנה, קיבוץ האון, מושב שיתופי אמציה וקיבוץ משמר דוד.

21. ראה בעניין זה דעתו של רו"ח בועז מקלר בעיתון "הקיבוץ" מיום 12.8.04.

למרות קשיים אלו, אנו סבורים כי יש לאפשר לקיבוצים המצויים בתהליכי השינוי לבחור בעצמם את הגדרתם החדשה, מה שיביא, קרוב לוודאי, להיווצרות של מגוון רחב של צורות התיישבות חלופיות המתאימות למציאות של ימינו.