

## פיתוח המרחב הכפרי

### תקציר

המרחב הכפרי והשטחים הפתוחים הם כ-90% משטח המדינה, ויש בהם יותר מ-980 יישובים חקלאיים יהודיים וערביים ויישובים קהילתיים. אוכלוסיית המרחב הכפרי מונה כ-9% מתושבי המדינה. למרחב הכפרי ולמגזר החקלאי יש תפקידים עתירי חשיבות בשמירה על הקרקע, בשמירת השטחים הפתוחים, ביישוב אזורי ספר ובפיזור אוכלוסיין, בשמירת ערכי טבע ונוף ובהבטחה מסוימת של אספקת המזון. לתפקידים אלה משנה חשיבות לנוכח שטחה הקטן של המדינה, העיור המואץ ומיעוט השטחים הפתוחים.

משנות השבעים של המאה ה-20 חלו בכפרים תמורות מבניות, ובכללן: צמצום העיסוק בחקלאות, היחלשות המסגרות השיתופיות והיחלשות הזיקה והתלות במערכת המוסדית התומכת. המשבר הכלכלי שפקד כפרים רבים והגיע לשיאו בשנת 1986 חולל משבר דמוגרפי, חברתי ואידיאולוגי. משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - המשרד) קבע בשנת 2002 כי על הכפר ועל החקלאות ישראל עוברים זעזועים קיומיים, ואם לא תהיה התערבות של השלטון המרכזי, תיתכן פגיעה ממשית במטרות לאומיות כגון המשך קיומם של יישובים, שמירה על קרקע הלאום ופיזור אוכלוסיין.

משרד מבקר המדינה בדק את היערכותו ופעולותיו של המשרד בנדון, ולהלן הממצאים:

משנת 1998 ואילך החל המשרד לפרסם מסמכי מדיניות לפיתוח המרחב הכפרי בראייה כוללת (האחרון - תכנית "כפר 2000", בנובמבר 2000) והביא את עיקריהן לאישור הממשלה בשלהי שנת 2002. אף שהמשרד קבע כבר בשנת 2000 כי פיתוח המרחב הכפרי יעמוד במרכז פעילותו ויהיה בראש סולם העדיפויות שלו, הוא לא נערך מבחינה ארגונית להתאים את מטה המשרד ובייחוד את רשות התכנון, יחידת המטה אשר עוסקת בנדון, למטרה זו. המשרד גם לא שינה את מבנה תקציבו ואת סדרי עדיפויותיו לטובת פיתוח הכפר. בתכנית "כפר 2000" קבע המשרד כי עליו להשקיע כ-10% מתקציבו לקידום פיתוח הכפר, ובפועל ייחד בשנים 2002-2003 שניים - שלושה פרומיל מתקציבו לנושא הנדון.

המשרד עדיין לא קידם חקיקה שהוא הציע, אשר נועדה להסדיר את הפעילות הכלכלית-חברתית-ארגונית במרחב הכפרי, אגב התאמתה למציאות העכשווית ולתמורות המבניות שחלו בו. לפי תכניותיו, המשרד סבר שיש לעודד ולהסדיר פעילויות יצרניות לא חקלאיות, אולם בפועל הוא מיעט לעודד ולהסדיר פעילויות אלה - במישרין או באמצעות הכשרה עסקית - וגם לא טיפל ביישובים השרויים במצוקה.

בשלהי שנת 2000 החליט המשרד על תכנית חלוץ (פיילוט) בשלושה יישובים לבחינת יישום תכנית "כפר 2000". תכנית חלוץ מיועדת, בין היתר, לבחון היתכנות ולהפיק לקחים מהליכי היישום. אולם לא כך פעל המשרד: הוא לא עשה את הנדרש למיצוי הניסיון, לא הפיק לקחים ממקרי החלוץ ולא קבע מדדים להצלחה או לכישלון הניסוי.

הממשלה נכנסה לעובי הקורה בספטמבר 2002, ועל פי בקשת המשרד החליטה על הקמת ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד החקלאות לגיבוש תכנית רב-שנתית

לפיתוח המרחב הכפרי, אולם עד אוקטובר 2003 הוועדה התכנסה פעם אחת בלבד. באפריל 2003 החליטה הממשלה, על פי בקשת המשרד, על הקמת ועדת שרים בראשות שר החקלאות לאותו עניין, אך מקץ חצי שנה להקמתה ועדה זו טרם התכנסה.

משנת 1989 ואילך עודדו משרדי ממשלה וגופים הנוגעים בדבר הרחבה של מושבים וקיבוצים לקליטת תושבים שאינם חקלאים. ההרחבות הביאו תועלת במישור הדמוגרפי ובמישור הכלכלי, מחד גיסא, אך יצרו בעיות חברתיות, ארגוניות ומוניציפליות מאידך גיסא: חלק מהכפרים השיתופיים מנוהלים למעשה בידי אגודה שיתופית ובידי ועד מוניציפלי, ושני אלה מייצגים אינטרסים וקהלים שונים. התוצאה היא סלעי מחלוקת ביניהם ופגיעה בהתנהלות התקינה של יישובים. אף שחלפו כ-14 שנים מראשית ההרחבות, לא פעל משרד הפנים, שהיה מודע להעדר תשתית משפטית הולמת, לשינוי החקיקה המוניציפלית כך שתותאם למציאות החדשה במרחב הכפרי ותמנע מחלוקות ואת נזקיהן.



## הקדמה

כ-90% משטח המדינה נכללים בתחומי מועצות האזוריות ושטחים גלייליים (קרי - ללא שיוך מוניציפלי), ואלה מהווים את המרחב הכפרי ואת השטחים הפתוחים בישראל. במרחב הכפרי יש יותר מ-980 יישובים חקלאיים (קיבוצים, מושבי עובדים, מושבים שיתופיים, מושבות, כפרים ערביים ומוסדות חקלאיים) ויישובים קהילתיים שאינם חקלאיים, ובכל אלה יותר מ-560,000 תושבים, שהם כ-9% מאוכלוסיית המדינה. שטח הקרקעות לשימושים חקלאיים הוא כ-5.6 מיליון דונם<sup>1</sup>, מהם כ-4.2 מיליון דונם מעובדים (עיבוד בעל ושלחין), שהם כ-20% משטח המדינה. בשנת 2001 היה חלקן של ענף החקלאות בתוצר הלאומי 1.6%. מספר המועסקים בחקלאות במגמה מתמתת של ירידה, ובשנת 2001 היה מספרם של העובדים העצמאיים והשכירים 67,200 (לעומת 87,700 בשנת 1998)<sup>2</sup>. על אף החלק היחסי הקטן של אוכלוסיית המרחב הכפרי ושל ענף החקלאות בתוצר הלאומי יש למרחב הכפרי ולמגזר החקלאי תפקידים עתירי חשיבות בשמירה על הקרקע, מחד גיסא, ובניצולה המושכל כעתודה לפיתוח מאידך גיסא; בשמירת השטחים הפתוחים; ביישוב אזורי ספר ופריפריה; בשמירת ערכי טבע נוף והמורשת התרבותית הכפרית; בהבטחה מסוימת של אספקת מזון, שחלקו נועד לייצוא. לתפקידים אלה משנה חשיבות בשל שטחה הקטן של המדינה, העיור המואץ ומיעוט השטחים הפתוחים בחלקיה המיושבים.

משנות השבעים של המאה ה-20 חלו בכפרים תמורות מבניות אשר באו לידי ביטוי באלה: צמצום העיסוק בחקלאות, שהפך לחלק קטן ממגוון התעסוקות בכפר (כך, לדוגמה, בשנים 1998-2001 גדל מספר המשקים המשפחתיים שעוסקים בפעילויות לא חקלאיות במושבים כ-60%); היחלשות המסגרות השיתופיות, לפעמים עד כדי ביטולן; היחלשות הזיקה למערכת המוסדית התומכת והתלות בה; שינוי יחסי הכוחות בין המועצה האזורית לבין הוועדים המקומיים. היישובים הכפריים השיתופיים הפכו לפחות הומוגניים, השתנה הרכב האוכלוסייה, השתנו סוגי היישובים, והיטשטשה

- 
- 1 משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון (אוגוסט 2002), ריכוז הנתונים על החקלאות והכפר בשנים 1999-2000.
  - 2 משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הצעת התקציב לשנת 2003 (אוקטובר 2002). יצוין כי הפעילויות התעשייתיות והמסחריות במרחב הכפרי מגדילות את חלקו בתוצר הלאומי.

הדיכוטומיה בין המרחב הכפרי לבין העירוני, בייחוד במרכז הארץ, שם נחשפו היישובים לכוחות השוק וללחצים כלכליים. אחד הגורמים העיקריים לתמורות במרחב הכפרי הוא המשבר הכלכלי שפקד יישובים חקלאיים רבים ונחשף במלוא עוזו בשנות השמונים.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מרס-יולי 2003 את היערכותו ופעולותיו של המשרד לפיתוח המרחב הכפרי בנושאים אחדים. הביקורת נעשתה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, והשלמת מידע נעשתה במשרד הפנים, במשרד התיירות ואצל רשם האגודות השיתופיות.

## גיבוש מדיניות לפיתוח המרחב הכפרי

1. חומרתו של המשבר הכלכלי במגזר החקלאי בישראל (מסיבות דומות לאלה שבארצות המערב ומסיבות אחרות) נחשפה במלוא עוזה בשנות השמונים ובייחוד בשנת 1986. ממרס 1998 ואילך פרסם המשרד מסמכי מדיניות בעניין פיתוח המרחב הכפרי בראייה כוללת, הדומים בתוכנם: הכפר בשנות ה-2000 - הצעה לקווי מדיניות; הספר הירוק - קווי מדיניות לחקלאות ולכפר בישראל 2000-2005; פיתוח המרחב הכפרי - תכנית לאומית לשנים 2001-2005, שפורסם בנובמבר 2000 ונקרא גם תכנית "כפר 2000". המסמך האחרון הוכן לבקשת שר החקלאות "אשר קבע כי נושא זה יעמוד במרכז ובראש סולם העדיפויות של המשרד בשנים הבאות" (בהקדמה שם). תכנית "כפר 2000" הוגשה לאחר פרסומה למשרד ראש הממשלה ולמשרד האוצר במטרה להתחיל בהקדם בטיפול בנושאים שאינם חקלאיים במסגרת משרד החקלאות, למשל: איכות הסביבה הכפרית, תירות כפרית וחקלאית ושינויים ארגוניים מחויבי המציאות בהתיישבות. בשונה מקודמותיה כוללת תכנית "כפר 2000" תכנית פיתוח לחמש שנים, ואומדן ההוצאות שם הוא כ-200 מיליון ש"ח לשנה, מחציתם מתקציב משרד החקלאות.

מסמכי המדיניות מייצגים את עמדתו הכוללת של המשרד וכיוונום לפעולותיו בכל הנוגע לפיתוח הכפר לטווח הקצר. בבסיסה של המדיניות החדשה המוצעת כמה עיקרים, הדומים לאלה שנקבעו במדיניות מערביות: צמצום הדרגתי של התמיכות הממשלתיות בייצור החקלאי ומעבר לכלי סיוע חלופיים שיסייעו בפיתוח תשתיות, תעסוקות לא חקלאיות, הכשרה מקצועית ושמירה על איכות הסביבה; בד בבד - חיזוק החקלאות כבסיס כלכלי של הכפר; שילוב המרחב הכפרי בשמירת היערות, שמורות הטבע, והגנים הלאומיים; גיוס אוכלוסיית המרחב הכפרי לשמירת ערכי טבע ונוף ומורשת הכפר; תמיכה ישירה של המשרד והעמקת מעורבותו בשינויים מבניים בתעסוקה ובארגון היישובים; פיתוח אזורי הספר, שיפור הנגישות הפיזית והתקשוב בפריפריה כפיצוי על השפעת הריחוק ומיעוט התשתיות; סיוע מיוחד ליישובים במצוקה ועידוד ההרחבות הקהילתיות, לעומת שימור הסטטוס במרכז הארץ במידת האפשר. אימוץ המדיניות לפיתוח הכפר באה לידי ביטוי, בין השאר, בפרסומי "פעילות משרד החקלאות" בשנים 1999-2002 אשר בהם קבע המשרד, כי הוא יהיה "גורם מוביל ודומיננטי בחשיבה האסטרטגית לגבי הארגון, הפיתוח והשימור במרחב הכפרי" וכי "יישומה של התכנית ('כפר 2000') יהווה תחום פעולה מרכזי של המשרד בשנים הבאות".

2. תכניות המשרד מחייבות, בין השאר, תיאום ושיתוף פעולה ואף איגום משאבים בין-משרדי. בראשית ספטמבר 2002 הציג שר החקלאות את עיקרי תכנית "כפר 2000" לממשלה, וזו החליטה להטיל על מנכ"ל המשרד לעמוד בראש ועדת מנכ"לים שתגבש תכנית רב-שנתית לפיתוח המרחב הכפרי בישראל, שאלה מטרותיה: "חיזוק הקהילה הכפרית"; "גיוון הבסיס הכלכלי של הכפר תוך ייצוב ופיתוח החקלאות כענף כלכלי ייחודי"; "שמירה על שטחים פתוחים וערכי סביבה ונוף, הן טבעיים והן מעשי ידי אדם ושילובם במרחב הכפרי"; עיצוב ופיתוח הכפר בישראל על סוגיו השונים כצורת יישוב ייחודית בעלת אופי כפרי". ב"יעדי התכנית" שאישרה הממשלה נאמר כי ועדת המנכ"לים תגבש הצעה לאיגום המקורות למימון התכנית. בהחלטת הממשלה גם נאמר כי

הוועדה תגיש את המלצותיה לממשלה בתוך 120 יום (משמע - עד ינואר 2003), והוטל עליה לגבש הצעה לאיגום המקורות למימון התכנית.

ועדת המנכ"לים התכנסה לראשונה בדצמבר 2002 ואישרה את המתווה ליישום תכנית "כפר 2000" שהציג בפניה מנכ"ל המשרד בדיון זה. הוועדה הנחתה את מנכ"ל המשרד להתחיל בפעולות הבאות: סריקה של פעילויות ותקציבים במשרדי ממשלה ובארגונים חוץ-ממשלתיים אשר אותם ניתן לייחד לביצוע התכנית, קביעת סדרי עדיפויות וקביעת מנגנון בצוע. נוסף על כך יוקמו ועדות משנה אשר תקבענה יעדים לתכניות עבודה בנושאים אלה: תשתיות פיזיות, תשתיות חברתיות וארגוניות, תעסוקה ושימושי קרקע (בהמשך קבע המשרד שתוקם ועדת משנה נוספת למחקר).

המשרד שכר שירותים מחברה המתמחה בארגון וניהול כדי שתייעץ לוועדת המנכ"לים לגבש המלצות לממשלה בנושא התכנית הרב-שנתית לפיתוח המרחב הכפרי. חברת הייעוץ פעלה מנובמבר 2002 ואילך והציעה מבנה ארגוני ליישום פעולות הפיתוח, לוחות זמנים ליישום החלטות ועדת המנכ"לים ומנגנון מעקב ובקרה אחר העמידה ביעדי התכנית. על פי לוחות הזמנים שהציעה החברה, הייתה חשיבות לסיים את הכנת התכנית לפיתוח המרחב הכפרי עד סוף אוגוסט 2003, כדי שניתן יהיה להטמיע רכיבים שלה בתקציב המדינה לשנת 2004 ואילך. המשרד הקים צוות פנימי שקיים דיונים במטרה "להתניע" את תהליך קבלת ההחלטות בוועדת המנכ"לים ועסק בהכנת חומר רקע לדיוני חמש ועדות המשנה של ועדת המנכ"לים.

הועלה כי עד מועד סיום הביקורת (סוף יולי 2003), לא התכנסו ועדות המשנה ולו פעם אחת, וממילא לא נעשה שימוש בחומר הרקע שהכין המשרד. מנכ"ל משרד החקלאות - יו"ר הוועדה - לא זימן את ועדת המנכ"לים, אשר ממילא לא עמדה בלוח הזמנים שקצבה הממשלה לפעילותה.

באפריל 2003 החליטה הממשלה, על פי בקשת המשרד, למנות ועדת שרים לענייני פיתוח היישובים הכפריים והמרחב הכפרי בישראל. בראש ועדת השרים יעמוד שר החקלאות, והגדרת מטרותיה זהות לאלה של ועדת המנכ"לים הנוכרת דלעיל. בכך אימצה הממשלה עקרונית פעם נוספת את התפיסה שבבסיס תכנית "כפר 2000".

עד מועד סיום הביקורת (סוף יולי 2003) לא כינס שר החקלאות את ועדת השרים, וטרם מונה לה מזכיר, שמינויו חיוני בראשית פעילותה. מתשובת המשרד למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2003 עולה כי גם עד מועד זה לא התכנסה הוועדה.

## היערכות המשרד ליישום מדיניותו

מדיניותו של המשרד והצעותיו ליישומה כוללות פעולות רבות שהן בתחום סמכותו של המשרד, ואינן מחייבות החלטת ממשלה או תוספת תקציבים. כפי שאפשר לראות להלן, מיעט המשרד לפעול בנדון. פעולות אחרות נעשות במסגרת תיאום שקיים זה מכבר עם משרדי ממשלה כגון משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, משרד התיירות ומינהל מקרקעי ישראל. במקרים כאלה קטן חלקו של המשרד בתקצוב ובמימוש ביחס למשרדים האחרים. להלן תיאור הדרך שבה יישם המשרד את הצעותיו:

1. היערכות הארגונית: המשרד קבע כי ליישום מדיניותו יש צורך בארגון מחדש של מטהו ובהתאמתו לשינוי ייעודו, שחל עם הוספת התפקיד של פיתוח הכפר. למימוש הייעוד

החדש יש צורך בגוף מרכזי בעל סמכויות ביצוע ויכולת תיאום בין-משרדי. בעבר מילאה המחלקה להתיישבות בסוכנות היהודית תפקיד זה, ועם סגירתה בשנות התשעים נוצר חלל. על כן קבע המשרד כי יש להקים בו "רשות לפיתוח הכפר וההתיישבות" אשר יוקצה לה תקציב שנתי שייועד לפיתוח הכפר בלבד. ברשות יהיו צוותים מקצועיים פנימיים וחיצוניים, והיא תכנן ותיזום פעולות בשילוב משרדי ממשלה נוספים. לצד הרשות תוקם ועדת היגוי בין-משרדית בראשות שר החקלאות. עד הקמת הרשות לפיתוח הכפר תמלא הרשות לתכנון שבמטה המשרד תפקיד זה. לשם כך יש להגדיל את מיומנות המתכננים ברשות לתכנון, כדי שיוכלו לתת שירותים הנוגעים לעיסוקים לא חקלאיים כמלאכה זעירה, חברה וארגון, שירותי חונכות עסקית, הנחיית תכניות פיתוח אזוריות ועוד. כמו כן יש להקים ברשות לתכנון יחידה שתתמקד בשינויים הארגוניים שמתחוללים בכפרים והשיתופיים ובייחוד בקיבוצים ותסייע בהתמודדות איתם (למשל, במקרים של שינוי סיווג של קיבוצים ומושבים שיתופיים למושבי עובדים).

הרשות לפיתוח הכפר וההתיישבות לא הוקמה, והשינויים שעל פי התכנית, היה על רשות התכנון לעשותם עד הקמתה של הרשות לפיתוח הכפר וההתיישבות - לא נעשו.

2. ייחוד תקציביים : המשרד קבע במסמכי המדיניות שלו כי יש לשנות את מבנה תקציבו כך שיותאם לפיתוח הכפר. לצורך זה סבר המשרד כי יש להסיט כספים מהתמיכות בייצור החקלאי לתמיכה במרחב הכפרי.

הועלה כי המשרד לא שינה את מבנה תקציבו וסדר עדיפויותיו : בשנת 2002 ייחד המשרד 2.22 מיליון ש"ח בלבד לפיתוח הכפר (לנושאים שאינם חקלאיים), ובשנת 2003 - 3.2 מיליון ש"ח. סכומים אלה הם שניים-שלושה פרומיל בלבד מהתקציב השנתי של המשרד, וניצול התקציב היה אף נמוך מזה. יתרה מכך, בדברי ההסבר להצעת התקציב של המשרד לשנת הכספים 2003 אין אזכור של פיתוח הכפר. גם מינהל ההשקעות בחקלאות<sup>3</sup> שבמשרד לא שינה סדרי עדיפויות : בשנת 2001 הוא הקצה כ-573,000 ש"ח מתקציב שנתי של 90.4 מיליון ש"ח (0.6%) לפרויקטים תיירותיים (בעיקר להכנת תכניות), ובשנת 2002 - כמיליון ש"ח מתקציב שנתי של 102.4 מיליון ש"ח (1%) לאותו ייעוד. גם קרן המנכ"ל (קרן לפרויקטים מיוחדים המנוהלת בידי עוזר המנכ"ל, חשב המשרד והתקציבן) מימנה בשנת 2001 הכנת תכנית אב לתיירות במועצה אזורית והכנת סקר חקלאות תיירותית בסך 55,000 ש"ח, ובשנת 2002 - תכנית אב לתיירות במועצה אזורית נוספת ב-100,000 ש"ח.

המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו באוקטובר 2003, כי מימון ההשקעות לפיתוח המרחב הכפרי לא יבוא על חשבון הקטנת התמיכה בפיתוח ענפי החקלאות. רק חלק קטן ביותר של המימון הדרוש - ובייחוד החלק המיועד לתעסוקה לא חקלאית - יבוא מהסטת תקציבים. עיקר המימון להשקעות יהיה מהלוואות מקרן הסיוע לעסקים קטנים, מהמרכז לטיפוח יזמות של משרד המסחר והתעשייה, מקרנות למתן הלוואות של הסוכנות היהודית ומהמערכת הבנקאית המסחרית. החלטת מועצת מקרקעי ישראל בספטמבר 2003 על הסדרת זכויות הבנייה למגורים ותעסוקה בנחלה והיוון זכויות אלה מאפשרת להשתמש בחלקות המגורים כבטוחות לגיוס הלוואות בנקאיות לטווח הארוך, דבר שיאיץ את פיתוח התעסוקות החלופיות במרחב הכפרי.

3 מינהל ההשקעות בחקלאות הוא גוף סטטוטורי שהוקם על פי החוק לעידוד השקעות הון בחקלאות, התשמ"א-1980, לצורך יישומו. בחוק נקבע כי המינהל יורכב ממנהל, מנהלה ומועצה. המנהלה בוחנת כדאיות של פרויקטים, קובעת תנאים למתן הטבות ומאשרת תכניות בכפוף למסגרת התקציב שמאשרת לה הממשלה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד, כי עד ספטמבר 2002 הוא לא פעל נמרצות לגייס מקורות מחוץ לתקציבו, וגם לאחר מועד זה עדיין הוא ממעט לפעול.

3. תיקוני חקיקה: המשרד קבע במסמכי המדיניות כי החוקים שמסדירים את הפעילויות הכלכליות-חברתיות-ארגוניות במרחב הכפרי חוקקו בעיקר בשנותיה הראשונות של המדינה על פי הצרכים דאז. לנוכח התמורות שחלו במרחב זה, מתחייב מאמץ מוגבר לייזום חקיקה שתתאים למציאות החדשה. כך, למשל, לנוכח מגמת הקיטון בשיעור העוסקים בחקלאות, מחד גיסא, והגידול בהתאמה בשיעור האוכלוסייה שאין לה זיקה לחקלאות, מאידך גיסא, סבר המשרד כי יש לייזום חקיקה מיוחדת שתבטיח את חופש העיסוק בחקלאות ותסדיר את זכויות העיבוד החקלאי אנב מתן העדפה לעיסוק זה על פני עיסוקים אחרים (The Right to Farm), כמקובל בארצות מערביות רבות. חוק חדש בעניין זה נועד למנוע קונפליקטים בין שתי האוכלוסיות ככל הנוגע להמשך הפעילות החקלאית ולשמירת איכות הסביבה. הוא נועד בייחוד למנוע את האפשרות שהרוב הלא חקלאי ינסה לכפות הפסקה או הגבלה של העיסוק בחקלאות. עניינים חוקיים נוספים שהמשרד ראה כחיוניים נוגעים לזכויות הפנסיה לחקלאים מבוגרים שיצאו ממעגל הייצור, להחלת חוק ההגבלים העסקיים על שיווק תוצרת חקלאית טרייה ועוד.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2003, כי יחד עם אחרים הוא יזם החלטות של מועצת מקרקעי ישראל בנוגע לאלה: נידוד זכויות בקרקע לצורך עיבודה, שינוי במבנה הארגוני של הקיבוצים, הרחבת כפרים והחכרת קרקע למטרות תעסוקה בכפרים.

עד מועד סיום הביקורת, יולי 2003, לא יזם המשרד חקיקה חדשה בנושאים שהוא עצמו העלה.

4. עידוד פעילויות יצרניות לא חקלאיות: המשרד קבע כי מדיניות התמיכה במרחב הכפרי צריכה לכלול, בין השאר, תמיכה ישירה לשינוי מבני בדרך של עידוד חקלאים לעבור מעיסוק בחקלאות לעיסוקים אחרים בכפר כגון פעילויות תמך חקלאיות (מחלבה, גת, מכוורת ויקב), שהפכו חשובים בתעסוקה הכפרית. לשם כך יש לעודד פעילויות כלכליות לא חקלאיות ולתמוך בהן לצורך זה בד בבד עם ריסון פעילויות שאינן מתאימות למרחב הכפרי.

התברר, כי הגידול בפעילויות הלא חקלאיות הוא רב<sup>4</sup>, אף שחלקן אינו הולם את אופיו של המרחב. על פי נתוני המשרד, בשבע השנים 1995-2001 גדל מספר העוסקים בפעילויות אלה במושבים מ-4,468 ל-12,533 (280%), ומספר הנחלות אשר בהן נעשית הפעילות הבלתי חקלאית גדל מ-3,880 ל-10,156 (262%). הפעילות הבלתי חקלאית רווחת בכ-35% מ-28,814 הנחלות במושבים (המשרד ציין כי נתוניו אינם מלאים משום שלא כל החוכרים מוסרים את מלוא הפרטים). כ-60% מהפעילויות הלא חקלאיות מתקיימות במרכז הארץ, ובאזור הגליל והגולן נפוצות פעילויות הארחה ותיירות. אולם היוזמים הם בעלי הנחלות עצמם, והם עושים זאת כמעט ללא עידוד, הסדרה ופיקוח מטעם המשרד. היוזמות של בעלי הנחלות אינן עולות תמיד בקנה אחד עם יעדי פיתוח המרחב הכפרי, וחלקן ממומשות לפעמים תוך פגיעה בשלטון החוק.

4 בעניין זה ראו גם את הפרק "שימוש בקרקע חקלאית ליעודים עסקיים-מסחריים", דוח שנתי 45 של מבקר המדינה (1995), עמ' 361, ואת הפרק "תפיסה ושימוש חורג בקרקעות", דוח שנתי 45 של מבקר המדינה (2000), עמ' 597.

המשרד לא יזם את חידוש פעילותה של מנהלת הפעילות שאינה חקלאית שהוקמה בעקבות המלצות דוח ועדת קדמון<sup>5</sup> ובוטלה שנים ספורות לאחר מכן, וממילא אינה יכולה לתרום להסדרה ואף לעידוד של יוזמות לא חקלאיות, כפי שהוא המליץ.

משנת 1996 ואילך מפעיל המשרד תכנית ל"חונכות עסקית", אשר נועדה להכשיר יזמים חקלאיים בתחומי הניהול העסקי (קרי - ניהול משק כללי, ניהול כספי, ניהול עובדים וניהול השיווק). החונכות מתמקדת במשקים ובענפים חקלאיים קיימים ולא בתכנון משקים חדשים. בשנת 2003 היה התקציב השנתי להפעלת המסלול כ-1.2 מיליון ש"ח. מראשית הפעלת המסלול ועד סיום הביקורת ביולי 2003 נעשו כ-680 פעולות חונכות.

התברר, כי למרות קביעתו של המשרד כי יש לעודד עיסוקים לא חקלאיים ולייחד לכך תקציבים ראויים, החונכות מתמקדת בענפים חקלאיים כבעבר וכמעט ולא סייעה ליוזמות בלתי חקלאיות. היקף הסיוע בחונכות למפעלים, לבתי אריזה ולשירותי חקלאות היה רק 4% מכלל החונכויות. המשרד לא ניהל מעקב אחר שיעור הצלחת החונכות ולא בהן אם יש צורך להותירה במתכונת הקיימת או לשנותה. לא הועברו כספים מתמיכה בענפים חקלאיים למסלול זה, אף שבשנים האחרונות גדל מספר החקלאים במצוקה אשר פנו למשרד לסייע בידיהם, בין השאר, באמצעות מסלול החונכות העסקית.

המשרד הסביר כי הוא פועל לעידוד הפעילות היצרנית הלא חקלאית בדרך של יצירת תנאים כלכליים וסטטוטוריים שיאפשרו פעילות זו. משרד מבקר המדינה מעיר, כי המשרד אמנם יזם החלטות של מועצת מקרקעי ישראל המאפשרות הקמת שטחי תעסוקה לא חקלאית בכפרים, ותמך בהן, לאחרונה בספטמבר 2003, לאחר מועד סיום הביקורת, אולם עדיין לא פעל לשינוי חוקים כדי להסדיר את הפעילויות הלא חקלאיות במרחב הכפרי אשר הציג כחיוניות.

5. פיתוח התיירות הכפרית: התיירות הכפרית היא אמצעי להרחבת הבסיס הכלכלי והתעסוקתי בכפר והיא תואמת היטב את החקלאות, את השטחים הפתוחים ואת האופי הכפרי. הביקוש לתיירות כפרית בישראל מצוי במגמת עלייה מתמדת, והיא הפכה למרכיב חשוב בכלכלת הכפר, בייחוד בצפון הארץ. נטישת העיסוק בחקלאות ביישובים כפריים יוצרת פוטנציאל של כוח אדם, מבנים ותשתיות שניתן להסב לשימוש תיירותי, כפי שאמנם אירע (כך, למשל, בשנת 2001 היו ההארה והתיירות הכפרית 27% מכלל הפעילויות הלא חקלאיות במושבים). לדעת המשרד, את פיתוח התיירות במרחב הכפרי מגבילים, בין השאר, העדר תכנית ארצית כוללת לענף, שגורר אי-ודאות באשר להשקעות הנחוצות; מיסוי גבוה של מינהל מקרקעי ישראל וסיוע מוסדי נמוך; העדר מסורת אירוח.

התברר, כי ענף התיירות הכפרית הוא המתקדם שבמרכיבי תכניות המשרד לפיתוח הכפר. כבר בשנת 1995 יזמו משרד התיירות, משרד החקלאות, משרד הבינוי והשיכון, הסוכנות היהודית, קרן קיימת לישראל, מינהל מקרקעי ישראל והחברה הממשלתית לתיירות את פרויקט "כפרי תיירות"<sup>6</sup>, שהיה לאחד המסלולים החשובים בפיתוח התיירות הכפרית. לשם כך הוקמה ועדת מנכ"לים של משרד התיירות ומשרד החקלאות; הוקם צוות היגוי בין-משרדי; הוכנו תכניות אב לתיירות

5 דוח הוועדה בעניין "פעילות יצרנית נוספת במשק המשפחתי" מיוני 1994. הדוח, שקבע את הכללים לטיפול בשימושים חורגים של שטח הבנוי בכפרים, אומץ בידי הממשלה באפריל 1995 ובידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה באוקטובר אותה שנה.

6 כפרי תיירות - פרויקט משותף של משרדי ממשלה הנוגעים בדבר שנועד לשרדג תשתיות ותכסיות ביישובים כפריים ובכך לעודד הקמת עסקים קטנים לקשורים לתיירות ולחזק את המערכת הכלכלית-חברתית ביישוב.

ליישובים רבים ולמועצות אזוריות, בייחוד בצפון הארץ; והחברה הממשלתית לתיירות מנהלת את הפיתוח התיירותי הכפרי ומופקדת על איגום משאבים ממשרדי ממשלה שהתחייבו לכך.

הועלה כי המשרד לא פעל לשינוי תכנית מתאר ארצית מס' 12 לתיירות להטמעת עניין כפרי התיירות והתיירות החקלאית בה, עניין אשר המשרד עצמו הגדיר כחסם להחלטה על השקעות במרחב הכפרי. עוד התברר כי המשרד לא הקפיד לעמוד בהתחייבויותיו להשתתף במימון התכנון והפיתוח של כ-20 כפרי תיירות בגבול הצפון. עד מאי 2003 גדל חובו של המשרד לחברה הממשלתית לתיירות לכ-932,000 ש"ח. בבדיקת מעקב באוקטובר 2003 התברר כי המשרד שילם חלק מחובו לחברה בד בבד עם קבלת חשבונות נוספים לתשלום. חובו של המשרד הקשה על החברה לעמוד בתשלום לקבלנים ולהמשיך בפיתוח ביישובים שתכנונם הסתיים ופורסמו מכרזים למימושו. בכך תרם המשרד לשיהוי בפיתוחם התיירותי של אותם כפרים.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה, כי תכנית אב לתיירות בנגב שהוא מכין בצוותא עם משרדי ממשלה אחדים קרובה להשלמה, ועל פיה יוכנו תכניות מפורטות, ובמועד התשובה כבר הוכנו תכניות אב לתיירות במועצות אזוריות אחדות.

6. טיפול ביישובים במצוקה: להערכת המשרד, כ-100 יישובים כפריים ברחבי הארץ שרויים במצוקה, ורבים מאלה הם היישובים השייתופיים המצויים בתת-פיתוח, והם כמעט נטושים. תכניתו של המשרד לטיפול ביישובים אלה כללה את הפעולות האלה: המרת חלק מתקציבי התמיכה הישירה בחקלאות שהיו נהוגים במועד הביקורת, לתקציבים המיועדים לטיפול נקודתי ביישובים במצוקה; הכנת תכנית לטיפול כלכלי-חברתי ושימת דגש על שיקום הפעילות החקלאית ביישובים אלה; הכנת סקר ארצי מקיף לאיתור יישובים כאלה ותכנון מחדש של הקצאות הקרקע ומכסות המים בהם; אכלוסם במתיישבים צעירים; שיקום התשתיות ושדרוג השירותים בהם; עידוד ההרחבות בכפרים במצוקה בפריפריה כדי לאכלסם באוכלוסייה לא חקלאית ועוד. על פי אומדן של המשרד, סכום ההוצאה בגין השיקום, הייצוב והפיתוח של אזורי הספר ובגין הסיוע המיוחד ליישובים במצוקה וליישובים שלא הגיעו לסף סביר של התפתחות חברתית-כלכלית הוא כ-100 מיליון ש"ח לשנה. המשרד יממן כ-15 מיליון ש"ח מהסכום, והיתרה תמומן מתקציבי משרדים אחרים.

הועלה כי המשרד אינו מטפל בכך, ולא יוחדו תקציבים לנושא. אכן, בנושא זה יכולתו של המשרד לפעול מותנית בשיתוף פעולה ארגוני ותקציבי עם משרדים נוספים, דבר שטרם קודם.

## תכניות חלוץ לבדיקת יישום תכנית כפר 2000

בסמוך לפרסומה של תכנית "כפר 2000", בשלהי שנת 2000, החליט המשרד על הכנת תכנית חלוץ (פיילוט) לבחינת היבטים של יישומה: התקציבים הנדרשים, התיאום והאינטגרציה הביין-משרדית לצורך טיפול ביישובים כפריים, איתור הנושאים הכלכליים והחברתיים אשר בהם יש לעסוק כדי לייצב כל יישוב, בחינת תפיסות קיימות ואחרות, גיבוש מודל לטיפול ביישובים. המשרד בחר בשלושה יישובים כפריים כמקרי מבחן; להלן הפרטים:



1. בספטמבר 2000 נבחר מושב סמוך לגבול לבנון בשל מיקומו בפריפריה ובקו העימות. בינואר 2001 פרסם המשרד תכנית לפיתוח ולצמיחה של המושב בתוך חמש שנים בעלות שנאמדה בכ-10 מיליון ש"ח; הסכום היה אמור להיות ממומן מתקציבי משרדי ממשלה אחדים. התברר כי המצב הדמוגרפי, הארגוני והתעסוקתי במושב הוא טוב. יתרה מכך: משנת 1995 כבר נכלל המושב בקבוצת היישובים שהוגדרו "כפרי תיירות", והמשרד השתתף במימון עלויות התכנון והפיתוח שלו שהושלמו בשלהי שנת 1997, כשלוש שנים קודם לבחירתו לתכנית החלוץ. לפיכך לא ברור מדוע בחר המשרד דווקא במושב זה. משלהי שנת 2001 ואילך הפסיק המשרד לפעול למימוש תכנית "כפר 2000" במושב, למעט השתתפות במימון של שתי יוזמות עסקיות (סלון לכלות וסדנה לאומניות), לכן לא ניתן היה להגיע למסקנות כלשהן.

2. מושב ממזרח לבאר שבע נבחר במהלך שנת 2001 כמקרה מבחן נוסף. כבר ביולי 1999, לפני פרסום תכנית "כפר 2000", יזמה הרשות לתכנון במשרד תכנית אסטרטגית לפיתוח, אשר התבססה על פיתוח ענפי התיירות והחקלאות ועל הרחבה קהילתית. עד מועד סיום הביקורת, יולי 2003, יותר משנתיים לאחר ההחלטה על בחירת מושב זה כמשתתף בתכנית חלוץ, פורסמו רק חמש פרוגרמות ליוזמות של תושבים (בעיקר בנושאי הלנה והסעדה). לדעת משרד מבקר המדינה, הקצב האיטי של ההתפתחויות במושב זה מעמיד בספק את האפשרות להתייחס אליו כאל משתתף בתכנית החלוץ ולהסיק מן הקורה בו מסקנות כוללות בכל הנוגע ליישום תכנית "כפר 2000".

3. קיבוץ השוכן ממזרח לעפולה נבחר לשמש כמשתתף בתכנית החלוץ עקב מיקומו בין בני מיעוטים, הזדקנות אוכלוסייתו, מספר חברים קטן, תשתיות ישנות ומוזנחות וקשיים כלכליים בצד העדר בטחון סוציאלי. תכנית האב שהכינו הרשות לתכנון, הקיבוץ, המועצה האזורית עמק יזרעאל והתנועה הקיבוצית המאוחדת בנובמבר 2001 נועדה להפוך את הקיבוץ לדוגמה ליישוב קיבוצי שיתופי חקלאי מתקדם. עד סיום הביקורת הוכנו לקיבוץ תכנית מפורטת להרחבה קהילתית ותכנית מפורטת אחרת לחלוקת המגרשים בו (תנאי לרישום בתי החברים על שםם), והוכן סקר יוזמות בתחום המסחר והשירותים.

תכנית חלוץ מיועדת, בין היתר, לבחון היתכנות ולהפיק לקחים מהליכי היישום. התברר כי ברשות התכנון לא הופקו לקחים משלוש תכניות החלוץ, וממילא לא גובשה מתודולוגיה ליישום תכנית "כפר 2000": לא היו דיונים משותפים של שלושת רכזי מבחן החלוץ ומנהל הרשות לתכנון להפקת לקחים במהלך הניסוי ובעקבותיו; לא קוימו מעקב וביקורת על הפעולות שנעשו במשרד וביישובים; לא נקבעו מדדי הצלחה וכישלון שלפיהם אפשר לשפוט את הניסוי; לא נקבעו מנגנונים או הליכים שניתן ליישם, ולו באופן חלקי, ביישובים שלהם בעיות דומות (בפריפריה, בקו העימות, ביישובים שבהם בעיות דמוגרפיות, ביישובים השרויים במצב כלכלי-חברתי קשה); ממילא לא הופקו ניירות עמדה של הרשות לתכנון בנדון. מכאן שהמשרד לא עשה את הנדרש למיצוי הניסוי, וקצב הטיפול הממושך בתכניות החלוץ, כשלוש שנים, שבמהלכן כמעט לא נראו תוצאות ממשיות, אינו תורם לגיבוש תוכנות ולאפשרות להרחיב את יישום תכנית כפר 2000.

## הרחבת יישובים חקלאיים - היבט ארגוני-מוניציפלי<sup>7</sup>

1. הרחבת יישובים במרחב הכפרי והוספת אוכלוסייה שאינה חקלאית ליישובים שיתופיים (להלן - הרחבה קהילתית) נעשתה משנת 1989 ואילך בייחוד במושבים, ומשנת 1996 - גם בקיבוצים. ההרחבות נעשו באישור ובעידוד של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר והתנועות המיישבות. מטרת ההרחבה הקהילתית הייתה לסייע לשיקום חברתי-כלכלי של הכפרים, והיא נועדה לתת מענה לבעיות דמוגרפיות, כלכליות, פיסקליות ולפיתוח מקומי ולאומי (פוטנציאל לאומי לבנייה צמודת קרקע וחלופה לתהליך הפרבור ולהקמת יישובים חדשים). מנגד, ההרחבה הקהילתית יוצרת בעיות חברתיות, ארגוניות, מוניציפליות ומשפטיות עקב היווצרות שני סוגי אוכלוסייה ביישוב קטן: התושבים הוותיקים החברים באגודה השיתופית הם בעלי זכויות מסוימות בקרקע ובנכסים הציבוריים, וחלקם עדיין עוסק בחקלאות. התושבים החדשים הרבים מן הוותיקים לעתים אינם בעלי רקע חקלאי, ועיסוקיהם מגוונים, הם אינם מאוגדים על בסיס עיסוקם, והגירתם לכפר נובעת מחיפוש אחר איכויות החיים של המרחב הכפרי.

2. סמכותו של המשרד לתת הרשאה ראשונית להרחבות קהילתיות מעוגנת בהחלטות של מועצת מקרקעי ישראל בנדון. ללא אישור המשרד - לא ניתן להמשיך את התהליך. על פי נתוני המשרד, עד סוף שנת 2002 הוא אישר הרחבות קהילתיות ב-364 מ-411 מושבי עובדים (כ-89%) ויצר פוטנציאל לבניית 35,791 דירות. עוד אישר המשרד הרחבות ב-31 מ-42 מושבים שיתופיים (74%) וב-156 מ-270 קיבוצים (58%). יוצא שהמשרד נתן הרשאות הממצות את עיקר הפוטנציאל להרחבות הקהילתיות, על פי הכללים שנקבעו בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל, בעיקר במושבים.

3. המסגרת הארגונית-מוניציפלית הקיימת ביישובים השיתופיים, שהם כ-80% מהיישובים שבתחום המועצות האזוריות, נקבעה בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) התשי"ח-1958 (להלן - הצו; צו המועצות האזוריות). הצו הסמיך את חברי ועד ההנהלה של האגודה השיתופית ביישוב לכהן גם כחברי הוועד המקומי של היישוב. גם תקנות האגודות השיתופיות (חברות), תשל"ג-1973, קובעות כי האגודה השיתופית תעסוק בנושאים כלכליים ומוניציפליים. מקור הזהות בין הנהלת האגודה והוועד המקומי ("עקרונות זהות הוועדים") בעובדה שכמעט כל תושבי המושב היו בעבר חברים באגודה השיתופית, בחרו את מוסדותיה והשתתפו בהכרעות בכל תחומי החיים. בעקבות פסקת בג"ץ<sup>8</sup> תיקן שר הפנים את הצו ב-31.12.1990 כך שיתאפשר לתושבים שאינם חברים באגודה השיתופית לפנות לשר ולבקש ממנו שיינתן להם ייצוג הולם בוועד היישוב. התיקון מסמיך את שר הפנים להפריד בין ועד האגודה לבין הוועד המקומי, על פי בקשת 20% מתושבי היישוב השיתופי, ולהורות על בחירת ועד מקומי חדש. התיקון חל על מושבי עובדים ועל יישובים קהילתיים ואינו חל על קיבוצים ועל מושבים שיתופיים.

4. כבר מראשית היוזמות להרחבות הקהילתיות היה ברור שקבלת החלטה על הרחבה היא למעשה החלטה על שינוי ארגוני והסבת המושב (ולמים גם הקיבוץ) ליישוב ממודל חדש, המחייב גיבוש דפוסים ארגוניים ומוניציפליים חדשים, אשר מהם יוכלו המושבים לבחור את ההולם את צורכיהם. מראשית שנות התשעים הוצעו פתרונות אחדים לסוגיות שהתעוררו (בידי רשם האגודות השיתופיות, תנועות מיישבות, משרד הפנים ובאקדמיה).

באוגוסט 2000 פרסם משרד הפנים דוח של ועדה שהקים לקביעת מעמדו וסמכויותיו של הוועד המקומי במועצה האזורית. הדוח מציין כי הפרדת הוועדים הפכה למקור של מחלוקת, והיא מחריפה, מאחר שהחוק הקיים אינו מגדיר מפורשות חלוקה של סמכויות ותפקידים. הוועדה

7 ראו גם את הפרק "הרחבות מגורים ביישובים חקלאיים", דוח שנתי 50 של מבקר המדינה, (2000), עמ' 580, ואת הפרק "היערכות להרחבת יישובים במיגזר הכפרי" בדוח על הביקורת בשלטון המקומי, (2003), עמ' 245.

8 בג"ץ 753/87 בורשטיין ישראל ואח' נ' משרד הפנים ואח', פ"ד מ"ב (4) 462.

המליצה להגדיר מחדש את סמכויותיו של הוועד בצו המועצות האזוריות ולייחד אותן לנושאי קהילה, חברה ותרבות בלבד. תחום סמכותו של הוועד המקומי יהיה בשטח המבונה ולא בשטחים החקלאיים, והמסים שיגבה (באישור המועצה האזורית) יהיו מיועדים לשירותים קהילתיים וחברתיים. הוועדה המליצה להקים צוות לביור הנושא ולהסדרתו באמצעות הגדרה והפרדה של התפקידים והסמכויות של הוועד והאגודה ולמציאת הסדרים להעברת מבני הציבור מידי האגודה לחזקת הוועד.

הגידול הרצוף במספר הוועדים המקומיים הנפרדים מצביע על פוטנציאל הקונפליקטים החזויים ביישובים השיתופיים: בשנת 1999 היו, על פי נתוני המפקח הארצי על הבחירות במשרד הפנים, כ-50 ועדים נפרדים ביישובים שיתופיים, ובשנת 2003 כ-140. סביר להניח כי עם מימוש ההרחבות הקהילתיות במושבים, עם הגידול במספר התושבים החדשים בהם שיגיע ליותר ממחצית התושבים שם ועם הצטרפות יתר הקיבוצים לתהליך זה יגדל מספר הוועדים המקומיים והבעיה תגדל.

עד מועד סיום הביקורת, יולי 2003, מקץ 14 שנים להפעלת ההרחבות הקהילתיות, משרד הפנים לא הקים צוות בניסיון לפתור את סוגיית יחסי הוועד המוניציפלי והאגודה השיתופית.



1. משרד החקלאות ופיתוח הכפר יזם כבר בשנת 1995 שינוי בהגדרת תפקידו והגדיל את אחריותו לפיתוח המרחב הכפרי. המשרד גיבש ופרסם מדיניות לפיתוח מרחב זה בדומה למדיניות הנהוגה במדינות המפותחות. חלק מהפעולות שעליהן המליץ המשרד אינן מחייבות ייחוד תקציבים (כגון ארגון מטהו מחדש או יוזמות חקיקה), ופעולות אחרות ניתן לעשות בדרך של הסטת תקציבים (מתמיכה בענפי חקלאות לתמיכה במישרין במרחב הכפרי) ללא הגדלת המסגרת התקציבית הכוללת. התברר כי המשרד, אשר התריע על הנזקים הנגרמים למרחב הכפרי עקב התמשכותן של מגמות קיימות, לא עשה את כל אשר לאל ידו כדי להוציא את מדיניותו מהכוח אל הפועל ולא נערך תקציבית וארגונית למשימה. במצב דברים זה נמשך המשבר שעליו הוא התריע. לכן אופיו של המרחב הכפרי הוא תוצאה של פעולות הנעשות בידי גורמים ממלכתיים ופרטיים ללא גיבוש ראייה כוללת ובלא יד מכוונת.

2. פיתוח המרחב הכפרי מושג, בין השאר, באמצעות הרחבה קהילתית של כפרים קיימים. הוספת אוכלוסייה שאינה חקלאית מצעירה את היישובים, תורמת לגיוון הבסיס הכלכלי ולהרחבתו ולשדרוג התשתיות שם. בד בבד ההרחבה הקהילתית יוצרת בעיות מוניציפליות-ארגוניות חדשות בקהילות השיתופיות, וכפרים רבים שעברו הרחבה קהילתית מנוהלים בפועל בידי שתי רשויות: האגודה השיתופית והוועד המוניציפלי, אשר יש ביניהם ניגודי עניינים הנוצרים בהעדר תשתית חוקית מתאימה להגדרת ייעודו ותפקידיו של כל אחד מהם. משרד הפנים מודע לקונפליקטים שנוצרים זה 14 שנים ולפתרונות שהוצעו ליישם אך לא הפעיל את הכלים שבידו לתיקון המצב.