

המדיניות הקרקעית משמעותה ומטרותיה

יש הבדל גדול בין ההתעשרות של אדם שקיבל קרקעות ציבוריות בדרך זו או אחרת בזול, ומכר אותן ביוקר, לבין ההתעשרות שנבעה משינוי הייעוד של קרקעות חקלאיות לקרקעות לבניה • •

השאלה העיקרית היא באיזו מידה יכולה המדיניות הקרקעית לסייע להגשמת משימות היסוד של המדינה שהעיקריות שבהן הן — פיתוח הארץ והבניה לשם פיזור האוכלוסיה • •

שלושת ההיבטים של המדיניות הקרקעית

תוצאה של פעילות פרודוקטיבית, אלא התעשרות על חשבון הציבור.

ענין זה — מניעת התעשרות בלתי מוצדקת — מתייחס הן לקרקעות ציבוריות והן לקרקעות פרטיות. אמנם בהחלט יש הבדל גדול בין ההתעשרות של אדם שקיבל קרקעות ציבוריות בדרך זו או אחרת בזול, ומכר אותן ביוקר, לבין התעשרות שנבעה משינוי זכויות הבניה על הקרקע או משינוי הייעוד של קרקעות חקלאיות לקרקעות לבניה, דבר שהגדיל בהרבה את ערכה של הקרקע בשוק. אולם, הצד הדומה בשני המצבים הוא שאנשים פרטיים התעשרו עושר רב על חשבון הציבור. ג. המובן השלישי של המושג "מדיניות קרקעית" ושהוא לדעתי המובן העיקרי של מדיניות זו הינו: לסייע להגשמת המשימות שקובעת המדינה לעצמה. בין המשימות האלה יש להזכיר קודם כל את פיתוח הארץ והבניה לשם פיזור האוכלוסיה, אבל גם נושאים אחרים כגון: מיווג קבוצות חברתיות שונות, או מה שרגילים לקרוא מיווג גלויות.

ברצוני להתייחס, קודם כל, להגדרת הנושא של מדיניות קרקעית. לדעתי, משתמשים במונח זה במובנים שונים בערבוביה. מצאתי לפחות שלושה מובנים שונים הרווחים אצלנו בתחום זה:

א. דיון בשאלה האם קרקעות ציבוריות צריכות להמסר למשתמשים בה בחכירה או במכירה? בתקופות מסויימות ייחסו לשאלה זו חשיבות רבה.

ב. מניעת התעשרות מוגזמת והתעשרות בלתי-מוצדקת בעסקות קרקע. גם שאלה זו נראתה בשעתו כשאלה חשובה מאד. בימינו אנו השאלה אמנם איננה נראית כחשובה במיוחד, כי יתכן שנהיה עדים אף לפשיטות רגל בענף המקרקעין. אבל עוד לפני 3-4 שנים, כאשר אנשים הרוויחו מיליוני לירות רבים בעסקות מקרקעין, צויינה תופעה זו כשאלה הדורשת דיון ציבורי. וביחוד שנראה לאנשים שהתעשרות מעסקי מקרקעין היא לא

התעשרות בלתי-מוצדקת

נושא נוסף השייך למשימות אלה הוא הפעולה להעלאת איכות החיים. הבעיה של מניעת התעשרות בלתי-מוצדקת היא בעיה רצינית וחמורה. תופעה זו, אשר התפתחה בארץ במשך השנים ואשר הביאה להתעשרות אנשים על חשבון נכסי הציבור, שהם תרמו תרומה משלהם למשק — מהווה בעיה שיש בה ענין לכל הציבור. אם מישהו הרוויח על חשבון הציבור, הרי פירוש הדבר הוא שמישהו אחר צריך לשלם הרבה יותר מס-הכנסה ולשאת בנטל גדול יותר של מימון הוצאות המדינה. בימים אלה, כאשר הכל מדברים על חלוקה צודקת של הנטל, חשוב לתכנן את הדברים בצורה כזאת, שתופעות ההתעשרות על חשבון הציבור לא יהיו אפשריות. אמנם יש התקדמות גדולה בגביית מס שבח מקרקעין ומסים אחרים מקרקעות המכונות "פרטיות", אבל עדיין יש פריצות רבות גם בשטח זה. עדיין יש הרבה מה לעשות ולתקן.

משימות היסוד של המדינה

אולם, השאלה העיקרית היא כאמור, באיזו מידה יכולה המדיניות הקרקעית לסייע להג-שמת משימות היסוד של המדינה. בתחום זה קיימות תוכניות פיתוח ארוכות-טווח; ולא רק תוכניות פיזיות אלא תוכניות כלליות של המדינה. אלא שכאן נתקלים אנו בעובדה, כי תוכניות מסוג זה אינן קיימות למעשה. ובמידה שהיו תוכניות הן לא הוכנו היטב, או שהן לא בוצעו — אם משום שלמוסדות המדינה לא היה רצון פוליטי לבצע את התוכניות, או מסיבות אחרות. היו, לדוגמה, תוכניות לפיזור האוכלוסיה, והיתה תוכנית לפיתוח הגליל שלא בוצעה.

איי-אפשר להאשים את המוסדות העוסקים בבעיות קרקע או את מוסדות השיכון בכך, שתוכניות אלו לא בוצעו. התוכניות לא בוצעו

בעיקר בגלל חוסר רצון פוליטי וחוסר תיאום בין המוסדות השונים של המדינה שבידם הופקד הביצוע. וכל זמן שאין למוסדות המר-כזיים של המדינה רצון נחוש לבצע תוכניות ארוכות-טווח ברצינות, הרי האפשרות כי המדיניות הקרקעית תסייע באורח יעיל למשי-מות ארוכות-טווח של המדינה, הינה מוגבלת מאוד.

הועלתה שאלה ע"י ד"ר ש. רייכמן בדבר קיום מסמכים של המדינה המגדירים את מטרות המדיניות הקרקעית. בהקשר זה עלי להזכיר, כי ב-4.9.63 מינה ראש הממשלה המנוח לוי אשכול ועדה לבדיקת המדיניות הקרקעית, וביקש ממנה לגסס מטרות כאלה. בכתב המינוי נכללו נושאים השייכים לשלושת המובנים של המדיניות הקרקעית, אשר עליהם הצבעתי לעיל. אולם, הוועדה הזאת לא הגיעה למסקנות אחידות. היו בה רוב ומיעוט אשר כל אחד מהם הגיש דו"ח נפרד. קיימים אפוא שני מסמכים נפרדים, וכיוון שהממשלה אימצה חלק מהמלצות הוועדה וקיבלה החלטות, הרי שהחלטות אלה חייבו לאחר מכן את מינהל מקרקעי ישראל.

ברצוני לציין, כי על הרוב של חברי הוועדה נמנו האישים הבאים, שמילאו אז תפקידים אחראיים מאוד במנגנון הממשלתי: ד"ר יעקב ארנון, כמנכ"ל משרד האוצר; מר בן-זאב, היועץ המשפטי לממשלה; דוד כוכב, כמנהל רשות התכנון הכלכלי, מר סילברסטון כמנכ"ל משרד הפנים; ומר אריאל עמיעד כמנכ"ל משרד החקלאות. הדו"ח שהוגש ע"י רוב בוועדה הגדיר בצורה הבאה את מטרות ה-מדיניות בתחום בעיותקרקע:

"המדיניות הקרקעית צריכה להיות מכוונת למילוי משימות המדינה בפיתוח הארץ, בקליטת עליה, בפיזור האוכלוסיה, ולמאמצי המדינה במיזוג גלויות ובסתימת הפער החברתי".

המדינה בבניית אזורי פיתוח ושכונות — התוצאות הן מעורבות. מצד אחד, במקרים שהדירות בשכונה היו קטנות, כרגיל בנות שני חדרים, עזבו אותן דיירים רבים. אבל גם בשכונות אחרות, שבהן האוכלוסיה היתה הטרוגנית יותר וחלק מהדירות היו גדולות למדי, עדים אנו למגמות די חזקות של הומר-גניוציה של האוכלוסיה ושל עזיבות.

ראוי לציין כי לא בכל השיכונים הציבוריים נשארו השכבות הנמוכות ביותר. הדבר תלוי בהרבה גורמים, ואינני בטוח אם אנו מבינים במידה הראויה אלו הם התהליכים המביאים לכך ששכונות מסוימות מצליחות לשמור על הטרוגניות ויציבות חברתית, ושכונות אחרות אינן מצליחות. ודאי שכאן פועלים במשולב גורמים חברתיים, כלכליים, גיאוגרפיים ואקור-לוגיים.

תמורות ביציבות חברתית בשכונות

נתבונן, למשל, באיזור תל-אביב, שהיית מעורב בו במחקר בזמן האחרון. התברר, בין השאר, כי השכונות בחלק הצפוני של העיר הצליחו לשמור על יציבות חברתית והטרוגנית יותר מהשכונות בחלק הדרומי של העיר. התברר גם כי אין זה נכון שקיים הבדל גמור ובולט בין ההרכב החברתי של השיכונים הציבוריים מזה והשיכונים בסקטור הפרטי מזה. יש אזורים של השיכון הציבורי שהאוכ-לוסיה בהם נעשתה דומה לאוכלוסיה בסקטור הפרטי. לעומת זאת, באזורים מסוימים של הבניה הפרטית התרכזה אוכלוסיה משכבות חברתיות וכלכליות נמוכות. אין אנו מבינים במידה הראויה את התהליכים הגורמים לכך ששכונה כגון נוה צה"ל בתל-אביב שונה ממעוז-אביב. שתי השכונות נבנו בסביבות תל-אביב בערך אותה תקופה. כאשר בודקים עכשיו את שתי השכונות הקטנות האלה אחרי 20 שנה, מתברר ששיכון אחד שמר על יצי-

כן קבע הדו"ח שמטרותיה של המדיניות הקרקעית צריכות להיות כדלהלן:

- א. לשמור על הקרקע החקלאית ולהבטיח שתשמש לייעודה;
- ב. להבטיח את היכולת לבצע תוכניות בניה הנדרשות לפיתוח הארץ ולגידול האוכלוסיה;
- ג. לסייע להגשמת התוכניות לפיזור האוכלוסיה;
- ד. להבטיח שהציבור כולו ייהנה מפירות פיתוח הארץ.

מתברר, כי האספקט החברתי בא לידי ביטוי בקביעה, כי המדיניות הקרקעית צריכה לסייע בסתימת הפערים החברתיים. כמו כן ניתן לגרוס גם את פיזור האוכלוסיה כבעלת אספקט חברתי.

אלא שלגבי חלק גדול מהמטרות האלה נשאלת השאלה: האם יש בהסדרים בפועל הקיימים במדינה משום תקווה שמטרות אלו אמנם יתבצעו, נוכח היעדרן של תוכניות מחייבות אשר כל משרדי הממשלה מוציאים אותן בפועל בצורה מתואמת?

במידה שקיים רצון לבצע מטרות אלו (ובכללן גם שמירת הקרקע החקלאית, שהיא צורך ממשי וחשוב), משתמע מכך שבעיצוב המדיניות הקרקעית ובעיצוב מוסדות הממונים על הביצוע יש להביא אותן בחשבון. ברצוני להתייחס לכמה בעיות הנוגעות לתרומתה של המדיניות הקרקעית למשימות הכלכליות והחברתיות הכלליות של המדינה. אחת הבעיות הללו היא: באיזו מידה ניתן על-ידי מדיניות קרקעית ועל-ידי מדיניות שיכון לסייע במיווג קבוצות חברתיות שונות באוכלוסיה הישראלית.

תוצאות מעורבות

השאלה מורכבת ומסובכת, ואינני בטוח אם התשובה ידועה לי. במידה שאנו מתבוננים בנסיון שלנו במרוצת 20 השנים מאז קום

שהיה בבנין בן 4 קומות. אינני חושב שהדבר פגע בלימודים. מספר בתי-ספר מפורסמים בירושלים בנויים בצפיפות, זאת מפני שהיה צורך לקנות את הקרקע בשביל בית-הספר במחירי השוק. כיום יש הרבה מוסדות ציבוריים, מועדוני-נוער ומועדוני-ספורט, שיש להם מגרשים גדולים ובנינים שמשתמשים בהם שעות מעטות יחסית במשך היום. אפשר למקם מוסדות אלה בתוך בניני בתי-הספר, מבלי שהם יפריעו לפעולות ההוראה. שכן בתי-הספר ריקים בדרך כלל מאדם בשעות שלאחר השעה שתיים אחה"צ, ואילו במוסדות אלה מתחילה הפעולה לא לפני השעה 4.00. אכן יש מקומות שבהם הדבר נעשה לשיעור רצונם של כל הגורמים הנוגעים בדבר. מתברר, אפוא, כי יש מקום לחסכון רב בקרקע בדרך ייעול השימוש בה ע"י מוסדות ציבור.

השמירה על קרקע חקלאית

נחזור עתה למטרות המדיניות הקרקעית, כפי שנוסחו בדו"ח הוועדה לבדיקת המדיניות הקרקעית אשר הוגש בשנת 1974.

בין המטרות הכלליות האלה פירטה הוועדה באופן מפורט שתי מטרות:

א. לפייע להגשמת התוכניות לפיזור האוכלוסייה;

ב. שמירת הקרקע החקלאית.

יש אנשים הטוענים נגד ההגבלות אשר עקרון שמירת הקרקע החקלאית מטיל על שינויי ייעוד של קרקע חקלאית לשיכונים ולשימושים אחרים. לדעתי יש בטענה זו משום קוצר ראות. שמירת קרקע חקלאית היא מטרה חשובה, במיוחד בתנאי של ישראל. בהקשר זה רוצה אני להזכיר שמאז 1972/73 נתחוללה בעולם עליה גדולה של מחירי התוצרת החקלאית. איש אינו יודע מה יהיה בעתיד, אבל ייתכן מאד שתהליך זה של עליית מחירי המוצרים החקלאיים רחוק עדיין מסיימו.

בות חברתית. חלק גדול מהתושבים הינם שבעי-רצון ואינם רוצים לעזוב; וזאת למרות שהדירות קטנות יחסית. ולעומת זאת, בשכונה האחרת התושבים אינם שבעי רצון וחלק גדול מהם עזבו את השכונה. כאשר שואלים אותם לסיבות העזיבה, קשה לקבל תמונה מדוייקת. רבים טענו כי הדירה היתה קטנה, ורובם אמנם עברו לדירה יותר גדולה באזורים אחרים. אך הרי גם הדירות בשכונה השניה היו קטנות, למעשה מאותו גודל, ובכל זאת רק מעטים עזבו את השכונה. גשאלת השאלה: מדוע בעלי רקע דומה, שגרו בדירות מאותו גודל, היו בשכונה אחת שבעי רצון מהדירה ובשכונה האחרת — לא היו שבעי רצון ממנה. כנראה שהתהליך הינו עדין ומסובך יותר ממה שנראה מעל פני השטח. ומה שהאנשים אומרים הוא לא בדיוק מה שקובע את התנהגותם.

מחיר שוק לקרקע

שאלה אחרת שברצוני לנגוע בה מתייחסת להחלטה בדבר תשלום מחירי השוק או מחירים על-פי הערכת השמאי בעד הקצאות קרקע לצרכי ציבור שמעל לנורמה. לדעתי, אם עירייה רוצה לבנות בית-ספר נוסף והשטחים העומדים לרשות העירייה במסגרת ההפקעות אינם מספיקים, היא צריכה להיות מוכנה לשלם מחיר ריאלי בעד הקרקע, דהיינו — את המחיר המירבי שמינהל מקרקעי ישראל יכול לקבל בשביל קרקע אילו היה רשאי למסור אותה לשימוש אחר. דבר זה ימנע בזבוז קרקעות על-ידי העיריות. שהרי התוצאה מהעמדתה של קרקע זולה לרשות העירייה לצורך השירותים הציבוריים שמעל לנורמה תהיה שימוש בזבזני בקרקע. ואם בגלל המחיר סור בקרקע למגורים ומחירה הגבוה בזנים יותר בתים רבי-קומות, אין סיבה שגם מוסדות ציבור לא ישתמשו בקרקע ביתר חסכון. אני זוכר את בית ספר תיכון שבו למדתי,

אחד המכשולים הגדולים לביצוע תוכניות המדינה. כל זמן שאנשים יכולים להרוויח הון רב מהתהליך של העברת קרקע חקלאית לשימוש עירוני, יש יסוד להניח שרווח זה ימריץ אותם לעקור פרדסים ולהפכם לאתרי בנייה. אילו היו מטילים מס השבחה של 100% על הבעלים המעבירים קרקע מחקלאות לבניה, איש לא היה רוצה לעקור פרדס ולבנות במקומו בתים.

בחברת האחרונה של בטאון המכון לחקר שימושי קרקע "קרקע" הופיע מאמר מעניין של ה"ה א. פוזנסקי ומ. זורע על עקרונות המדיניות הקרקעית. בין השאר הם מציעים "שימוש בקרקע בניגוד לייעודה המזוהה יהווה עילה לביטולו האוטומטי של חוזה החכירה שבין המינהל לבין החוכר". אם על הקרקע היה נטוע פרדס ועכשיו בונים שם בית אריוה, הרי זו העברה משימוש לשימוש. ברור שאם יכין-חק"ל בונה בית אריוה על קרקע חקלאית, שהמינהל הועיד אותה לפרדס, או אם חברת "הזרע" קיבלה קרקע כדי לגדל זרעים ליד תל-אביב, אך במקום זאת היא רוצה לבנות במקום מתקנים — הרי זו העברת קרקע מייעוד לייעוד.

הוא הדין לגבי אחוזי הבניה המותרים. אם היה שטח קרקע בתל-אביב שאפשר היה לבנות בו 120%, ואחרי-כך העירייה שינתה את אחוזי הבניה ל-160% או ל-170%, יש בכך משום תוספת עצומה לערך הנכס. באופן עקרוני, מן הראוי היה להטיל על תוספת זו מס השבחה של 100%. התייחסות חיובית כזו לשמירה על קרקע חקלאית תהווה תרומה רבה לביצוע המשימה של פיזור האוכלוסיה. אין למדינה ענין שבכך המדינה בתל-אביב ובאזורים צפופים אחרים בגדולה שבערי יש-ראל הבניה תתפשט יתר על המידה.

כאן נעוצה התשובה לשאלה אשר הועלתה ע"י ד"ר ש. רייכמן: (*) מניין יבואו הקרקעות הדרושות לשימושים הציבוריים, בעיקר בערים

הכל יודעים שחלו בשנים האחרונות שינויים ניכרים בכדאיות היחסית של הייצור החקלאי וחשיבותו לעומת הייצור התעשייתי, ובהחלט ייתכן שדבר זה יימשך בעתיד הנראה לעין. איש אינו יכול לנבא מה עלול לקרות בעוד 50 שנה; אבל כבר ברור שרצוי לשמור ככל האפשר על הקרקע החקלאית. מה גם שהפיכת קרקע חקלאית לקרקע לבניה, הוא תהליך שלא ניתן לשינוי. אינני מכיר מקרים שבהם קרקע בשימוש עירוני חזרה לשימוש חקלאי.

העברת הקרקע משימוש לשימוש

מטרה שניה, אשר צוינה באופן מיוחד בדו"ח של הוועדה — לסייע להגשמת התוכנית לפיזור האוכלוסיה. אין ספק שהמדיניות הקרקעית צריכה לסייע באופן מיוחד למדיניות פיזור האוכלוסיה בצורה הרבה יותר מקיפה מכפי שהדבר נהוג כיום. המוסדות הממונים על המדיניות הקרקעית אינם יכולים לבדם לבצע ולהגשים מטרה זו. מכאן שנוודעת חשיבות גדולה במיוחד לתיאום ולשילוב של התוכניות השונות בשטח של מדיניות קרקעית, עם התוכניות בתחום התעסוקה, החינוך, פיזור שטחים צבאיים ושטחים אחרים.

לפני שאדבר על שילוב ותיאום זה בין התוכניות, ברצוני להגיד משהו על הקשר בין עקרון מחירי השוק (דהיינו עקרון המחירים הריאליים בהעברת קרקע משימוש לשימוש) לבין עקרונות אחרים שלפיהם המדינה יכולה לקבוע מדיניות קרקעית. עקרון מחירי השוק לא רק שאינו עומד בסתירה להגשמת תוכניות המדינה, אלא יש לראותו כאחד מהאמצעים להגשמת התוכניות.

דווקא האפשרות להעביר קרקע משימוש לשימוש מבלי שהנהגה מן השינוי של השימוש בקרקע משלם למדינה תמורה מלאה בעד תוספת הערך של הקרקע — אפשרות זו היא

לה מביצוע פעולות כדי להשיג את המטרות הרצויות.

כתוצאה מכל אלה בולט היעדר תיאום רב בין התוכניות. למעשה התוכניות הקיימות הן בעיקר בגדר הבעת משאלה בלבד. הן אינן מתבצעות וכתוצאה מכך נגרם נזק גדול. כדוגמה יכולות לשמש התוכניות בדבר הבניה בירושלים. כיוון שנזרקו לחלל מטרות בלתי ניתנות להשגה בתחום איכלוס ירושלים, והיבניה התאמה ליעדים אלה, נמצא שבתקופה מסויימת בנו יותר מדי על כל הבובות הכרוך בכך. יתירה מזו: לירושלים לא באו יותר יהודים, אלא נוצרה עבודה לערבים ועל כן גדלה במהירות האוכלוסיה הערבית בעיר.

תוצאותיה של תוכנית איכלוס הגליל

דוגמה נוספת יכול לשמש הנושא של איכלוס הגליל. בשנת 1965 מינה ראש הממ"ד שלה ועדה לשם עיבוד תוכנית לפיתוח הגליל. תוך כדי הכנת התוכנית התנהלו דיונים והיה ויכוח די ממושך לגבי היעדים. על הצוות נמתחה ביקורת מכל הצדדים, ובעיקר מצד הדרג הפוליטי, בנימוק שהיעדים של התוכנית אשר עובדה על ידו הינם צנועים יתר על המידה. יצויין, כי הצוות הציע תוכנית לתור ספת אוכלוסיה יהודית של 38,000 נפש עד 1970. התוכנית התבססה על הפניית עליה בממדים מתאימים לגליל.

למעשה, לא הושגו מטרות התוכנית, למרות שהיתה צנועה. לדוגמה, בנצרת עילית היו צריכים להיות ב-1970 לפי התוכנית 19.5 אלף יהודים, אך המטרה לא הושגה; בכרמיאל היו צריכים להגיע ליעד צנוע של 7,000 יהודים, וגם יעד זה לא הושג; במעלות דובר על 6,000 יהודים ב-1970, אך למעשה מספר היהודים בישוב לא גדל כלל. ואותם דברים אמורים גם לגבי צפת. התוכנית לא בוצעה בגלל מספר סיבות, והעיקרית שבהן — משום

שהינן מבונות בצפיפות ואשר האוכלוסיה גדולה בהן ובעת ובעונה אחת הולכים וגדלים הצרכים בשטחים הציבוריים. מקור אפשרי הוא, שבכל מקום שבו מרשים בינוי נוסף, העיריה תעמוד על כך שהבונה יתן לעיריה את כל תוספות הערך של הזכויות הנוספות שקיבל. במקרים מסויימים העיריה יכולה להתנות תנאי לקבלנים וליזמים: החזירו לנו את עלות השירותים הציבוריים שנצטרך לספק כתוצאה מן הבינוי הנוסף, ואז אתן לכם את הרשיון המבוקש.

המדיניות הקרקעית ותוכניות פיזור האוכלוסיה

אני עובר לנושא אחר, דהיינו — לנושא הקשר בין המדיניות הקרקעית לבין התוכניות הכלליות של המדינה בשטח בנין הארץ ופיזור האוכלוסיה.

כאן נשאלת השאלה: האם יש למדינה תוכניות בינוי לזמן ארוך, תוכניות שהמדיניות הקרקעית יכולה וצריכה להתאים עצמה אליהן. לכאורה קיימות הרבה תוכניות, למשל תוכנית לפיזור האוכלוסיה בת 4 מיליון, או תוכנית פיזור האוכלוסיה של 5 מיליון נפש. אלא שתוכניות אלו אינן מתבצעות בגלל חוסר אמצעים למימושן. אפשר גם לטעון שאלו לא היו תוכניות של ממש, כי אם הצהרות על כוונות טובות בבחינת אידיאל שהיינו רוצים להגיע אליו.

בתוכניות אלו לא צויינו האמצעים הדרושים להשגתן, לכן נשאלת השאלה: האם התוכניות הללו בכלל ניתנות להשגה? סבורני שאיש אינו יכול לומר אם התוכניות ניתנות לביצוע או אינן ניתנות לביצוע. איננו יודעים מה הם האמצעים הדרושים בשביל לבצע את התוכניות האלה, ואם בכלל יש מערכת אמצעים היכולה להשיג מטרה זו. ואף אם קיימים אמצעים כאלה, הרי ייתכן שהם כל כך גמרצים ויקרים, דבר שיש בו כדי להרתיע את הממש-

לייחוד הגליל, וכמכוננת נגדם, שימשה למעשה להבטחת הערבים בגליל. היא יצרה תעסוקה בשבילם והגדילה את ההכנסות שלהם.

הערת סיום

כללו של דבר, באשר לתיאום בין המדיניות הקרקעית לתוכניות הפיתוח יש לזכור כי אין די רק בתוכנית ובהתאמת המדיניות לה, אלא שיש צורך בשני תנאים נוספים:

- א. יש צורך לבדוק את התוכנית, ולראות אם היא ניתנת לביצוע. זהו נושא בעל חשיבות ראשונה במעלה.
- ב. יש לבחון אם התוכנית אמנם מתבצעת, כי תוכנית שאינה מתבצעת יכולה להביא לעתים לתוצאות גרועות ביותר.

שלא היפנו לגליל עולים בהיקף המתחייב מתוכנית זו. אמנם, בשנים 1967 עד 1973 היתה עליה ניכרת לארץ, אך העליה לא כוונה לגליל, ועיקר העולים התיישבו במרכז הארץ. נשאלת השאלה: האם טוב הדבר שעובדה תוכנית שהינה הרבה יותר מרחיקת לכת ממה שהושג למעשה? תשובתי לכך היא שלילית, ולמעשה אפשר להסיק ממנה כי התוכנית הביאה נזק. המדובר, קודם כל, בנזק עקב בובוז כספים. אפשר אמנם להפחית מחשיבות הדבר ולטעון כי אם בנו יותר מדי, הרי מכל מקום קיימים עתה בתים רזרביים לתקופה של 5—10 שנים מראש. אלא שיש להביא בחשבון, כי נגרמו גם נזקים נוספים: ראשית, נגרם נזק מפני שנוצרו אשליות אצל היהודים; ושנית, מפני שהרבה מפעלים שהוקמו במסגרת התוכנית הזאת והתבססו עליה, יצרו תעסוקה לאוכלוסייה ערבית.

למעשה הרבה ממפעלי התעשייה שפותחו ביישובים אלה הם היום אזורי תעשייה לאוכלוסייה הערבית בגליל. התוצאה היתה, שתוכנית זו שנתפסה על-ידי הערבים בשעתה כתוכנית

° ראה מאמרו של ד"ר ש. רייכמן בנושא "תפקידיו החברתיים של השיכון הציבורי", המופיע בחוברת הנוכחית של "קרקע".

