

התכנית ל'קליטה ישירה' של העלייה המוניות בשנות החמישים ותשוכנותיה

דבורה הכהן

את היוזרונות של 'ישראל השנייה', עיריות הפיתוח הנחשות, ועוד רבות מנות הטעויות החברתיות והכלכליות שנעשו בישראל, נוטים לתלות בהעדר מדיניות וביחסור תכנון בישוב הארץ בשנים הראשונות להקמת המדינה. לחששה זו תרמה במידה רבה המציאות שኖצחה עם העלייה המונית שכאה בגלים גדולים סמוך להקמת המדינה. המحنנות והמעברות עם רובבות האוהלים, הפחונים והבדונים שכיסו את רחבי הארץ, שחלקם הפכו ברבות הזמן ליישובי קבע, אלה חיזקו את ההכרה שאליו נעשה תכנון בעוד מועד, היו נמנעות רבות מהכויות החברתיות המלוות את המדינה מאז כינונה ועד ימינו. האם הנחה זו מבוססת?

על עיצוב מפת ההתיישבות של המדינה שקדו טוביה המתכננים. סמוך להקמת המדינה הם החלו בתכנון ארכטי, פיסי, דמוגרפי וככלילி לפי קונספטציה תכנונית מגובשת. עובדות אלה עוד מגבירות את התמייה על הפער שנוצר בין מגמת התכנון לבין המציאות שנטהויה בשטח. על פשרו של הפער וגורמי נדון להלן.

בעיות התכנון

ההיערכות לקליטת עלייה המונית חייבה לערוֹך תכנון פיסי מקיף לכל מדינת ישראל. בתקופת המנדט לא פיתחו השלטונות גישה תכנונית כוללת, לא במישור הארצי ולא במישור האזרחי. התכנון התרכזו בבניין מקומי בעיריות הקימות, ולא בפיתוח מקומות התיישבות חדשים. שני שלישים מהאוכלוסייה היהודית בארץ התרכזו בשלוש הערים הגדולות: תל-אביב (40%), חיפה (16%) וירושלים (11%). עם קום המדינה היה צורך בגיבוש תפיסה עקרונית כוללת בתחום העיר, שתהווה בסיס להקנת תכנית ארצית לפיתוח.

בתקופת המנדט צבר היישוב היהודי בארץ-ישראל ניסיון רב בהקמת יישובים חקלאיים, אך לא בתכנום ובתקומת יישובים עירוניים. בתקופה זו הקימה התיישבות החלוצית ברחבי הארץ עשרה יישובים כפריים, קיבוציים ומוסבים, אך רוב הפעולות הכלכלית התרכזה במישור החוף, בעוד שבגליל, בנגב ובסביבות ירושלים היה יישוב היהודי דليل.¹

התיישבות כפרית הייתה מביטוייה של האידיאולוגיה הציונית שחיבבה שיבת לחיה הטבע והתרבות בקרקע המולדת, חלק מתחילה התניות הלאומית. תנועת הפעלים הדגישה במיוחד את מלאכת החקלאות והעבודת האדמה כערך יסוד מהפכה החברתית של העם היהודי, מעברו מהרגליו הגלותיים והעסק במלכות אוויר' לעובדה יצירנית. פיתוח צורות ההתיישבות החקלאית השיתופית בארץ-ישראל – הקיבוץ

ומושב – היה להישג יהודי בעולם בהגשמת עקרונות האידיאולוגיה הסוציאליסטית. עם זאת, לא היה ספק כי בונין מדינה מודרנית מחייב תשתית תעשייתית מפותחת, כאשר רובה של האוכלוסייה מתרכז בין היישובים עירוניים. בתכניות הפיתוח היה צורך לקבוע את היחס המספרי בין התתיישבות כפרית לעירונית. ההנחה הרווחת הייתה שלפחות 80% מהulosים יקלטו במרקם העירוני.² עם זאת התגבשה הדעה כי אין לעבות עוד את הריכוזים העירוניים הגודלים הקיימים, אלא לפור את האוכלוסייה ככל שניתן ברחבי הארץ. עמדה זו הייתה מעקרונות היסוד של מדיניות התתיישבות שעצבה עם הקמת המדינה. המשימה הראשונה שעמדה לפני המהנדסים הייתה לאמוד את הגידול באוכלוסייה, ובהתאם לכך לעצב את מפת התתיישבות ואת התפתחות הכלכלית. הערצת קצב הגידול של האוכלוסייה היהודית הייתה בעיתית ביותר. היא התבססה על היקף העליה, וזה היה לוט בערפל.

עם הקמת המדינה במאי 1948 הוכרו על פתיחת שערי הארץ לעלייה חופשית של כל היהודי המבקש לעלות, אך לא ניתן היה לצפות את ממדיה העליה והיקפה. היו שלושה מקורות פוטנציאליים לעלייה: המקור הראשון היה שרירות הפלטה באירופה, שהתרcosa במחנות עקורים בגרמניה, אוסטריה ואיטליה ומנתה עבר הקמת המדינה כ-250,000 איש, והמפעלים שגורשו לקפיריסון, כ-24,000 נפש. מקור שני – השרידים שנותרו לאחר המלחמה במרוח-אירופה: מספרם נאמד ב-800,000 נפש. הבעה הייתה שארצאות אלה – רומניה, פולין, הונגריה, צ'כיה ובולגריה – היו תחת משטר קומוניסטי, ולא הורתה מהן יציאה חופשית. המקור השלישי היה הקהילות בארץ האיסלאם – באפריקה ובאסיה – שמנו קרוב למיליאון נפש. רובן של ארצאות אלה ראו עצמן מעורבות בסכסוך היהודי-ערבי. לא הורתה בהן עלייה לישראל, ובהשפעת חוגים מוסלמים לאומניים גברה העזונות כלפי היהודים ואף נמנעה מהם יציאה מארצאותיהם. בתנאים אלה קשה היה לצפות מראש את קצב העלייה ומדידה. בשנת 1948, מהקמת המדינה עד לסופ' השנה, עלו כ-103,000ulosים, רובם מחנות העקורים באירופה. בראשית שנת 1949 התגבר קצב העלייה גם מקומות אחרים, אך עדין היה קשה לשער את היקפה. על חכמו העלייה מארצאות מרוח-אירופה וمارצאות האיסלאם, שהיו הפטנציאל העיקרי לעלייה מידית, לא הייתה לממשלה ישראל שליטה, וכל חישוב נשען על השערות וספקולציות בלבד.

מדיניות פיזור האוכלוסין

בקווי היסוד של הממשלה הראשונה (مارس 1949) נקבע כי תוכנית הפיתוח לארבע השנים הבאות תהיה מכוונת להכפלת היישוב במדינה, על ידי עלייה המונית ופיתוח אינטנסיבי של הארץ. המגמה המרכזית בתכנית הפיתוח הייתה פיזור אוכלוסין – 'aicilos mahir ומאוזן של שטחי המדינה דלי אוכלוסין, ומונעת ריכוז מופרז בכרכים'.² עיקרון זה הונח בבסיס עבודת התכנון הארץ-ישראלי.

בתכנון מפת התתיישבות הארץ-ישראלית תפסו שיקולים מדיניים וביטחוניים מקום נכבד. עוד במהלך המערכת המדינית בזירה הבינלאומית על הקמת המדינה היה ערך

רב לתפרות של היישובים היהודיים, שכן היא נלקחה בחשבון בהצעות לחלוקת הארץ בתקופת המנדט. התפיסה הרואה בהתהышבות את הגורם המעצב את גבולות המדינה קיבלה משנה תוקף במלחמת העצמאות. היישובים שעמדו בקווים הקדמים היו למשלטים צבאים שלטוניים טפסו על מעליהם בבלימת הפלישה הערבית. בכנס הראשון של מפקדי חטיבות, שנערך סמוך לכינוסת הפוגה הראשונה לתקופה, העלה בז'יגוריון על נס את תרומות החשובה של היישובים למאץ המלחמה: 'אם לא הגבורה האפית של גוש-עציון, שאמנם נגמרה באופן כה טראגי, בהישמד כמעט כל אנשי כפר-עציון – מי יודע אם ירושלים היתה עומדת, ואין לנו כל יסוד להתחרט על כך שritiskenנו כוחות להגן על כל נקודה ונוקודה, יותר משמרנו על הנקודות, שמרו הנקודות עלינו'.³ תרומת היישובים התרבלה גם במשמעות המדיניות. ככל שגברו הלחצים מצד האומות המאוחדות לנסיגת צה"ל משטחים שכבש, כן גברה הדחיפות באקלוס שטחים אלה, בייחוד בחבל הארץ שלא נכללו במפת החלוקה של האו"ם – בגליל המערבי, בנגב ובאזור ירושלים. הרוזן פ' ברנדוט, שמונה מטעם האורים לתוכך בין היהודים לעربים, תבע להזכיר לאלאר את רכבות העربים שננטשו את ביתיהם במהלך הקרבנות. כדי לסלול途 תביעה זו הוחלט לאקלס בהריות את הכפרים והיישובים הנטושים של העربים.⁴ במדיניות זו הוחל מיד עם היכנס ההפוגה הראשונה לתקופה. הממשלה החליטה, על פי הצעת בז'יגוריון, להעלות נקודות התהышבות חדשות בקדב יותר מהיר ובמספר מקומות גדולים יותר.⁵ באוקטובר, עם השלמת כיבושה של הגליל, פרוזדור ירושלים והנגב הצפוני, הוצע להקים 96 יישובים. גם לאחר חתימת החוזים לשביחת נשק עם ארצות ערבי לא נחלש כוחם של השיקולים הנזקרים. מצב המלחמה הוסיף לתתקיים פורמלית, וגם בזירה הבינלאומית המשיכו מדיניות ערבית לחוץ על נסיגת צה"ל מכיבושיו ועל החזרתם של כ-600,000 הפליטים הערבים לבתים.

הشتחים שנוטפו למדינה במהלך המלחמה נחשבו יקרים ערך, משום שטרם הקמת המדינה היה המחסור בקרע עת החגבות הקשות ביותר להרחבת ההתהышבות. ערבית הקמת המדינה היו בעלות הנק"ל וגורמים פרטיטים כ-1.5 מיליון דונם אדמה. לאחר חום מלחמת העצמאות הערכו את שטח הקרקעות שבתחומי המדינה ב-15 מיליון דונם בקירוב, מחציתן היו בעלותם של ערבים, שרובם נמצאו מחוץ לגבולות המדינה.

מלאת התכנון של מפת התהышבות לקרה התרחבות היישוב וביסוסו חייבה גם תוכנון כלכלי קפדי של תשתיות ומתקנות תעסוקה, לאוכלוסייה הגדלה ביישובים הוותיקים המתרחבים וביישובים החדשים.

התכנון הכלכלי נועד להיות מעמודי התווך בבניינה של המדינה. הניסיון לרכיבו התכנון הכלכלי בידי השלטון לא עורר התנגדות רבה בציבור. העיסוק בתכנון כלכלי נעשה רוחה בארץות שונות מאז סוף מלחמת העולם הראשונה, תחילת בגרמניה וברוסיה ולאחר מכן, במיוחד מלחמת העולם השנייה, הוא כבש יותר ויותר ארצות. יתרונוטיו של התכנון הכלכלי הוצגו לעין כולל בהצלחות של הרוסים בתכניות החום שליהם משנת 1928, ואף לארצות המערב שהתנגדו למשטר הסוציאליסטי הוא חדר – הנ"ו דיל' של רוזוולט ותכניות של ארצות אירופה

הקשירות ב'חכנית מרשלי'. בשנות הארבעים דומה היה שטם עידן האמונה הבלתי מסותגת בlienarizm הכלכלי ובתחרות החופשית, שהיו חזון נכסף בעניין הוגי הכלכלת מימי אדם סמית. המשבר הכלכלי הקשה שהתחולל בארץות הברית בסוף שנות העשרים וגרם לוزعוע במחשבת הכלכלת הכספי את רעיון התכנון הכלכלי גם בקרב אלה שהסתיגו ממשטרentralיסטי וטוטליטרי.

מראשית יישובה של הארץ התייחסו מנהיגים ציוניים אל המבנה הכלכלי הרצוי. מנחם אוסישקין, נשיא הקק"ל בשנות העשרים והשלושים, הדגיש את חשיבותו של היישוב העירוני, וציין את הצורך בהנחת תשתיות תעסוקתיות לעולים בஸחר ובתעשייה, עקב התפתחויות הכלכליות בעולם, שבישרו מעבר למסחר חקלאי לככללה המבוססת על תיעוש. גם מנהיגים אחרים הדגישו את הצורך בהרחבת היישוב העירוני ובתכנונו הרציוני.⁶

עם הקמת המדינה ובקבות הרוחבת הגבולות שבשליטתה במהלך מלחמת העצמאות הוכר הצורך בעירicity תכנון כולל. התכנון של מפת התשתיות בארץ, הכולח תכנון פיסי וככללי ברמה ארצית ואזורית, נועד להיעשות באמצעות מלכתיים בידי הממשלה.

בשנות המדינה הראשונות, בתחילת התארגנותם של מגנוני הממשלה וטרם גיבושים של דפוסי פעולה מסוורים, נודע משקל רב לאנשים המופקים על מערכת השלטון ולמגזרים שונים במשק ובחברה. לעומתיהם היה שווה להיות השפעה רבה על גיבוש התכניות ועל יישומן. لكن ראוי לבחון את עמדותיהם של אישים וגורמים שונים ביחס לתכנון ובדרך הפעלתו.

עמדתו של בּנְגָרִירֵון

לעמדתו של בּנְגָרִירֵון, ראש הממשלה ושר הביטחון, היה משקל מכריע בקביעת סדרי עדיפויות ובהעתקת תוקף ומשקל לפועלות שהוא החשיב. בּנְגָרִירֵון היה בשיא יוקרתו לאחר הקמת המדינה והישגו המרשימים של צה"ל במלחמה, בכהונתו כראש הממשלה ושר הביטחון ובתוכף כוחו הפוליטי כמנהיגת הבלתי-מעורער של המפלגה הגדולה במדינה.

בּנְגָרִירֵון לא היה מנהיג שכוכבו דרך לפטע עם הקמת המדינה. הוא היה מעמודי התווך של תנועת הפעלים הציונית-הסוציאליסטית משך עשרות שנים, ובה היה מעוגן עולם מחשבתו ואופיו פועלתו הפוליטית. שני האתגרים שתונעו זו חתרה על דגלה – יצירת חברה לאומיות ריבונית ומהפכה חברתית-עירונית – הם שהנחו אותו בפועלתו. משניתן בידי בּנְגָרִירֵון שרביט הניצח על הממשלה, הוא חתר להנחת יסודות לטוחה הרחוק – ליצירת דפוסי פעולה לעיצוב החברה לאורך שנים. יחסיו למלאכת התכנון נבע מהתפישתו הפוליטית החברתיות הכלולות באשר ליעדי המדינה ועיצוב התפתחותה.

את התקופה ש מדינת ישראל עומדת בפתחה בראשית שנת 1949 ראה בּנְגָרִירֵון לא כסום המלחמה וכינסה למלול חיים נורמלי, אלא כהמשך המלחמה, אמן לא במישור הצבאי, אלא בתחום החברתי והתרבותי, וזה נראה לו קשה וגורלי לא פחות משזה הקרב. משום כך טعن בּנְגָרִירֵון שהקמתה של המדינה אינה אקט חד-פעמי

שארע בתאריך מס'וים, אלא תהליך ממושך שהינו בהכרח תקופת חירום, ומחיב הערכות הולמת. לדידו ההישג המדיני לא חתום תקופה, אלא היה שלב נוסף בדרך למטרה. התפיסה הייעודית, הרואה את הווה כשלב או אמצעי בדרך לעתיד ואת היחיד כmagis למלא משימות לאומיות ושליחות חברותית, הייתה בסיס מחשבתו של בז'גוריון.

בז'גוריון הרבה להשתמש במושג 'מהפכה' לתיאור העידן של הקמת המדינה. הוא הגדרה כ'מהפכה הגדולה ביותר בתולדות עמנו', והציג, כי אין מהפכה מתחבطة רק עצם יסוד המדינה. השגת העצמאות היא רק שלב הראשוני של המהפכה הגדולה: 'דורנו זוכה לגדלות, אבל אינו צריך לשיר שירי תקופה עצמה, כי טרם ביצע את מעלה. למעשה עומד רק בהתחלה'.⁷ המהפכה הגדולה טרם הושלמה, ותפקידיה החינויים כמעט טרם התחלו. בתקופה הקרובה עליינו להניח יסודות שיימדו عشرות ואולי מאות שנים. עליינו לעצב את דמותה של מדינת-ישראל ולהכירה למילוי ייעודה ההיסטורי.⁸ בעניין בז'גוריון נראתה הגשמה של מטרה זו בהישג יד, יותר מאשר איפעם, והוא ביקש להניח את המהפכה שתשנה את פני ההיסטוריה היהודית, לא רק במובן המדיני: 'העצמאות אשר ניסינו להקים בסערת המלחמה, אי אפשר לה שחתטים בשטח המדינה בלבד. המהפכה הזאת לא תملא את יעדה אם תהיה מהפכה מדינית וצבאית בלבד. המהפכה המכרצה לפנינו – עליינו להפרק הארץ, העם, כל סדרי חיינו'.⁹

העליה ההמוניית נתפסה בעניין בז'גוריון לא רק כדרך להצלת קהילות יהודיות במצבה, אף לא כמענה לצרכים מדיניים של חיזוק המערך הביטחוני וההתישבותי של המדינה, שהיו חשובים בעניינו כשלעצמם, אלא היו עיקר מאוויו. בז'גוריון ביקש לראות את מרביתו של העם היהודי מתכנס בגבולות המדינה והופך לגורם המركזי בחיה העם היהודי בעולם. הוא האמין כי התמורה החברתית והתרבותית שתושג בחברה הישראלית תנסה את מהלך ההיסטוריה היהודית. הקליטה החברתית והכלכלית של העלייה ההמונייה היו האתגר החשוב שהעמיד בז'גוריון בפעולות התכנון.

הקורס שזכה בז'גוריון היה בכיצוע התכניות והאתגרים שהוא הציב. הוא חשש מפני ירידת המתח האידיאולוגי האופייני לחברות בתר-מהפכניות, מפני יום שני האפור, כפי שכינו זאת בברית-המוסצות לאחר מהפכת אוקטובר. המתח הגדול ששרר ביחסוב במרחב המאבק הפליטי הקשה והממושך ומלחמת השחרור שהתיישן את היישוב והקיוו את דמו, גרמו לנטייה להתפרקות, להשתחררות מהמחויבות ומהגיטוס הטוטלי למילוי משימות לאומיות. בז'גוריון ביקש לרתום את חוגי העם השננים להמשך ולהיענות לאתגרים שהוא הציב. הוא חזר והזהיר כי המבחן העומד לפני החברה בישראל הוא גורלי: לאחר 'יום הגדלות' – תקופת עלילות גבורת והנצחון בשטח הצבאי והמדיני שהפכו את פניו ההיסטוריה היהודית והארצישראלית וחידשו ימינו قدמ – עומדת תקופת 'הקטנות' – תקופת המאמץ האפור והממושך של בניה משקית וארגוני ומילכת. אמן הוא היא חסרת ברק ובגורה דרמטית, אך אינה פחותה בחשיבותה מזו הקודמת לה. 'המבחן הכלכלי והארגוני'

שנעמוד בו עכשו איןנו נופל בחומרתו ובחשיבותו מבחן המלחמה – אלא שהוא מושך ומכמה בחינות קשה יותר.¹⁰

בן-גוריון לא זנה גם את המפהה החברתית. הוא בטה כי ניתן להשיגה בכך עצם קליטת העלייה המוניות. היה לו אמונה מיסתית כמעט בכוחו של תכנון וארגוןiesel להתגבר על כל קשיים ומכשול. מצוקת הקליטה עוד חיזקה את דעתו בדבר חינוכיותה של פועלה מתוכננת שתקייף את כל ענפי הכלכלת והארגון החברתי. בKOVI היסוד של משלתו שהציג בכנסת הצייר בן-גוריון את קליטת העלייה המוניות כמשמעות המוטלת על המדינה. זו תושג, לדעתו, באמצעות תכנון דמוגרפי וככלילי ארצי ופעולות חינוכית מאורגנת שייעשו בניהולה הקפדי של הממשלה וחתך פיקוחה. זה היה יסודו של רעיון 'הממלכתיות' שהגה בן-גוריון, ורוחו שרתת על תומנת התכנון שהוא ציר.

בן-גוריון שיחס חשיבות מרובה למלאכת התכנון, לעיצוב מפת ההתיישבות של הארץ ולקליטת העלייה הגדולה, ביקש לחתך בעצמו חלק פעיל ביוזום עבודות התכנון ובמעקב אחריה.

בסדר יומו, כפי שרשם ביוםנו, התעד בן-גוריון להקדיש זמן קצר לכל אחד מהנושאים שהיו בתחום אחוריותו בראש ממשלה וקשר ביטחון. ברישום מפורט שלلوح הזמנים השבועי שלו הועיד בן-גוריון מקום מיוחד לתכנון קליטת 800,000,000,Ulvim במשך 4 שנים: כמו בתים יידרשו, כמה ענפי חרושת יפותחו, כמה שטחי אדמה נישב, מה הסכומים שיידרשו... וכך. מידת החשיבות שהוא ייחס לעבודת התכנון באה לביטוי גם בזמן הרוב שהקצתה למטרה זו, שעה אפילו על זה שהוקצב לנושא הביטחון. בעוד שלביטחון הקצה בן-גוריון אחת-עשרה שעות בשבוע, כשבאה נכללות ישיבות עם המטכ"ל, צמרת משרד הביטחון, חיל האוויר, חיל הים, הרמטכ"ל ועוד, הרי בתכנית השבועית שלו הוא הועיד לפחות פעולות התכנון שתימ-יעשרו שעות.¹¹ החשיבות והמשקל הרוב שבבן-גוריון ייחס לעבודת התכנון העניקו לה משנה TOKF.

בן-גוריון ביקש לזרז גם את פועלות התכנון הכלכלי. מיד לאחר הרכבת הממשלה הוא פנה אל ד"ר איל גריינבאום (געתון), מהמחלקה לחקר כלכלי במשרד הפנים, בהצעה לעבד תכנית כלכלית המועדת לקליטה ופיתוח לארבע שנים, לקליטה ¼ מיליאן עולים, ופיתוח החקלאות והחרושת ושאר ענפי הכלכלת במשך תקופה זו. כדי לעמוד בקשר הדוק עם צוות המתכננים ולפקח על פעולתם, העביר בן-גוריון את מחלקו של גריינבאום לשדרד ראש הממשלה.¹²

במקביל פנה בן-גוריון אל מחלקה סקר ומחקר באגף לתכנון במשרד העבודה, שתכין הצעה לשאלת המבנה ההתיישבותי האופטימלי בארץ. זו הייתה ראשית פעולות התכנון הארץ-יראטי בראשותו של אריה שרון, שהיתה לבסיס התכנית של פיזור האוכלוסין.¹³ ראש הממשלה העדיף לרכזו תחת ידיו את עיצובן של תוכניות הפיתוח, שככלו בין היתר את קביעת יעוזן של הקרקעות לחקלאות, לשיכונים ולחישויות, תוכנית מתאר להקמת ערים ויישובים כפריים ותכנון רשות התחרורה. הוא פיקח על עבודות התכנון והנחה את המתכננים בשאלות עקרוניות, כמו שאלת שיעור האוכלוסייה שיתפרנס מחקלאות ומה תעשייה בסוף תקופת הפיתוח. מנוקודת מבט כלכליות קבעו המומחים, כי הייזור החקלאי בארץ יקר יותר מזה שבחו"ל ולכן כרוכן

בהתוצאות גדולות ומיותרות. ראש הממשלה חלק עליהם: 'השאלה בדבר פיתוח החקלאות אינה כלכלית גרידא, בלי יישוב חקלאי לא תקום המדינה בידינו. גם החרושת יש לה בעית התחרות חזק, ואין לומר שאי אפשר להתגבר על הקשי'.¹⁴ עם זאת הסכימים בזיגוריון עם הצורך בהקמת יישובים כפריים המשלבים החקלאות ותעשייה, על מנת להרחיב ולגawan את מקומות התעסוקה ולהזק את יסודות המשק שלא ייפגע בעותם משבר.

יוזמתו של בזיגוריון לעירית חכונן כלכלי מكيف במדינה זה כתה לרhed חיווי אצל בכירים הכלכליים, המהנדסים והמתכננים שבארץ. במציאות של עלייה המונית בארץ שככלתה מעורערת, ומתחבשת על יבוא הון מבחוון, הם היו מוכנים להשתתף בתכנון היישובים וככללי שירחיב את בסיס התעסוקה לעולים הרבים המצטרפים למשק, ולהשתלב בתכניות פיתוח, להרחבת הייצור, לגיוס הון ולתכנון השקעות.¹⁵ המתכננים נענו לקריאת בזיגוריון לעירית חכונן כלכלי ודומגי כולל, אף כי לא היו חמימי דעים לגבי עקרונות התכננית ומגמותה. הכלכליים ביססו את עמדותיהם על המסורת האירופית וניסיונה, ואלה לא עלו בקנה אחד עם התנאים בארץ, ולא עם היעדים ושיטות הפעולה שהציג בזיגוריון. לאלה נוספו עוד גורמים שהיו חלק מן המציגות הייחודית שנרכמה בארץ בתקופת היישוב וכן המציגות שנתהוווה במדינה עם נחשול העלייה המונית.

על אף התקנות והציפיות שתלו בתכנון כל המעורבים בו, נוצר מתח בין עבודות המתכננים, שבמהוותה היא מתבססת על הנחות מוגדרות ועל ראייה לטוח אדור, לבין אילוצים רבים מהחייבים תגבות למציאות המשנה במלחירות. במצב כזה נודעה חשיבות מרובה לעמדות המתכננים מזו, ולרשויות השלטון המופקדות על אישורן ויישומן של התכניות מזו.

המתכננים – תפיסותיהם ומגמותיהם

אנשי התכנון פעלו בשני מסלולים במקביל: באחד החמקדו בפיתוח הכלכלי ובדריכי ארגונו של המשק, ובשני – בעיצוב מפת ההתיישבות והאכלוס במדינה. רבים מהם מתכננים, ביניהם אדריכלים, אגרונומים, מומחים לנושאי מים, חברתיה וכיו'ם, פעלו בתקופת המנדט במסגרת המכון לחקר הכללה של הסוכנות היהודית, מתוכם התגבש הגרעין שייסד עבר הקמת המדינה את 'החוג לרפורמה התיישבותית' שככל עשרות חברים, ביניהם אליעזר ברוצקוס, ד"ר רבר אביצור, עוז'ד צבי ברנוזן, א' גליקסון ואחרים, שמילאו תפקיד מפתח במשרדי הממשלה בנושאי חכונן ופיתוח.¹⁶

נקודות המוצא שלהם הייתה עקרון פיזור האוכלוסין, והמבנה שהם גיבשו היה חלוקת הארץ לאזוריים, כשמתרמתם היא להכשרה את התנאים למסגרת של מבנה שלם ועצמאי של כל אזור מבחינת התעסוקה והחברה, פיתוח מפעלים לניצול תנאים טופוגרפיים או אקלימיים לצורכי נופש וטיפוח פעילות חברתיות ותרבותית.¹⁷

העיקרון הבסיסי בתכנית הפיתוח שהציגו היה שאיפה לדנטראליות בכל המערכת המשקית והחברתית: במסגרת המינהלית, בארגון הכלכלי – ייצור, שיווק, מוסדות פיננסיים וכיו'ם באלה – ובמוסדות חינוך ותרבות. את המגמה לפיזור האוכלוסין שילבו בתכנית לעידוד פיתוחם של המרכזים החדשים על בסיס של

אוטונומיה מרבית לפועלות הכלכלית בתוכם, עם הדגשת עידודו של ההון הפרטני. גם הוצאות הتكنון הדמוגרפי התבפסו על מגמות אלה.

הוצאות שעסוק בתכנון פיסי התבפסו על נתוני סקר שנערך בסוף שנת 1948, שבחן את החלוקה האזוריית של האוכלוסייה בארץ. על פי הממצאים הייתה האוכלוסייה הירונית 84% מכלל האוכלוסייה במדינה, רובה (82%) מרכזו באזור החוף בין תל-אביב ל חיפה, ומיועטה – בירושלים (11%) ובאזור הארץ ובדרומה (7%). המלצותיהם שליהם, שהתבססו על עקרונות 'פיורו האוכלוסין', הציעו לפור את האוכלוסייה הירונית בכל רחבי הארץ, כך שרק 45% ממנה ישבו בערים גדולות, ו-55% יושבו בערים בינוניות וקטנות. במילוי הדגש את הצורך בהגדלת האוכלוסייה הירונית בצד ים ובדרום. המלצות אלה התבססו על חקר צפיפות האוכלוסייה הירונית בארצות שונות בעולם, שמתוכן עליה כי ארצות בעלות צפיפות אוכלוסייה גדולה, ותרבות ארגנטינית כמו זו הקימת באירופה המערבית,

מצטיניות בראשת סמיכה של ערים קטנות ובינוניות.¹⁸

התכוונית להקמת שורת ערים קטנות ועיירות נתקלה בהתנגדותם של מחיבי האידיאולוגיה החלוצית שהתגבשה בתקופת היישוב. הם חששו מהקמתן של ערי מסחר קטנות שהזיכרו להם את העיריות בארצות מוצאם במורוח-אירופה. הם חששו משיבה להווי של 'כתריאליבקה', שמננו ביקשו להימלט בעלותם ארזה.

אנשי התכנון נשארו בדקיהם בעמדותיהם. הם היו מושפעים מהלכי הרוח של עמיתיהם בארצות אחרות. שרון, ראש אגף התכנון, יצא לביקור בצרפת, הולנד, בלגיה ואנגליה, כדי ללמוד מניסיונו. שרון התרשם במיוחד מן המיניסטריון לבניית ערים שהוקם בלונדון בעת מלחמת העולם, לצורך איתור שטחים לשיכון ויסודות ערים חדשות, שפגמו היה להעיבר חלק מה坦שוויה המרכוזת בערים הגדולות אל מקומות חדשים. שרון האמין שבארץ עוד יהיה אפשר ליישם את מדיניות התכנון בither קלות, מכיוון שנייתן יהיה לכון את העולים החדשניים לפי מדיניות הממשלה, שכן רובם היו תלויים במשאבים.

הוצאות בראשות שרון שעסוק בתכנון פיסי של שטחי הארץ וחלוקתם לייעודים השונים, גיבש תכנית הממליצה על חלוקת הארץ ל-24 נפות אדמיניסטרטיביות, כשל נפה כוללת מנגנון מייצג של משרד המשלה, מוסדות חינוך ובריאות, משטרת ועובדות ציבוריות, וכן הסטדרוויות מקצועיות מקומיות ופעילות חברתית ותרבותית. לפי הצעתם היה ארגון הנפה צריך להישות לפי דגם ה-County שבארכזות-הברית או הקניטן שבשווץ'. בראש הנפה הציעו להעמיד נציגות נבחרת שתתפלט בשירותים הציבוריים השונים – תחבורה, פארקים, מוסדות חינוך ותרבות וכו'. המתכנים טענו כי ייסוד מרכזים עירוניים קטנים יתרום להורד הוצאות המchia וווצאות הייצור בתעשייה. היה זה אחד היתרונות הכלכליים החשובים שצינו במבנה הדצנטרליסטי – על ידי הוצאות מchia נמוכות יותר במרכזיים הקטנים אפשר היה להוריד גם את שכר העבודה הנומינלי במקומות אלה, בלי לפגוע ברמת החיים של התושבים. דבר עשוי להיות אחד הגורמים למשיכת יזמים פרטיים לפיתוח חרושת ותעשייה באזוריים אלה, בלבד מעידוד מכוון של הממשלה שעלו המליצו כדי להגדיל השקעות הון פרטי ולעודד יוזמה חופשית.¹⁹

התכנית לחלוקת הארץ לנפות, שגמתה הענקת אוטונומיה מרבית לכל נפה, התבוסה על צירוף כל היישובים במקום לפועלות משותפת בפיתוח ובניהול הנפה. המשימה הייתה כפולה – שלוב בתחום הארגוני והמשקי, ואינטגרציה חברתית בין תושבי המקום לעולים החדשניים. תכנית זו העניקה משקל רב ליישובים הותיקים והמבוססים במקום. לעומתיהם הייתה השפעה רבה על דרכי הפיתוח של אזורי ויעזוב החברה המתחפתת בו, ובידיהם ניתן במרקם רבים כוח ההכרעה לאימוץ ויישום של המלצות המתכננים או לדחיתן. הם צברו כוח, שכן בשנים הראשונות למדינתה טרם התגבשה בשלטון המרכזי מסורת עבודה מאורגנת ויעילה, והיו קשים באכיפת המדיניות שנקבעה. יתר על כן, יישומן של תכניות ההתיישבות והפיתוח חייב מימון בקנה מידה גדול, וקופתו הריקה של האוצר לא יכללה לספקו. כך הוטל חלק גודל מהמלצות התכנון לשוק הפרטלי וליזמות מקומיות. יישום המלצות היה מותנה בתפיסותיהם של היישובים שבאזור את בעיות המשק והחברה ובאינטרסים שלהם. אך יותר מכל השפעה על גורל התכנית המציאות החדשה שהתהווותה עם נחשול העליה הגדול שהציב את המדינה.

מדדי העליה – השפעתם על שאלות התכנית

כל שגבר זרם העולים, כן נדרשה עזרתם של המגורים השונים במאץ הקליטה – בהרחבת היישובים הותיקים ובפיתוח יישובים חדשים. מהקמת המדינה עד סוף 1949 הגיעו מאה אלף עולים ויותר, וכמספר זהה בארבעת החודשים הראשונים של שנת 1949, כך שכשנה הראשונה להקמת המדינה הגיעו כ-210,000 עולים והתחזוית בישרו על גלי עלייה גבריים. הקróבות שהתנהלו בקיין ובסתויו 1948 שיבשו את תכניות הקליטה ועיכבו את הכנת הדירות והשירותים לעולים. במהלך שנת 1949 הלכה והחמירה מצוקת הקליטה. רוב העולים שהגיעו ב-1948 ובראשית 1949 נקלטו ביישובים הקיימים או בערים הנוטשות של הערבים, לאחר רוגנות נקלטו קרוב ל-120,000 עולים.²⁰ כאשר אול מגアר הדירות הקיימים, החלו העולים להצטופף במחנות. הוצאתם ממש והעברתם למגורים קבוע נעשתה לבעה דוחקת. בשנת 1949 עלו כ-240,000 עולים. בסוף אותה שנה נתרבו מחנות העולים כ-100,000 נפש, שלא נמצא עבורם דירות. הם הצטופפו בתנאים קשים בתרור אוהלים, צרי פונים ופחונים – כל סוג מבנים שהשיגה ידה של הסוכנות למצוא – ומשך שהיא במחנות הילך והתארך.

במהלך שנת 1949 חלה התקדמות מעטה בעבודת התכנית הארצי והאוורי של הארץ. מדיניות הפיתוח הכללי ארצית טרם הושלמה, ומפתח היישובים החדשניים, כולל התכניות לביסוסם הכלכלי, עדין הייתה בראשיתה. מחלקה הקליטה של הסוכנות, שהיתה מופקדת על מחנות העולים, לא יכלה לשבת ולצפות באפס מעשה להשלמת התכניות של המתכננים, והיא החליטה לפועל בדרכה. היא רכשה אף צריפים ואוהלים והחלה בהקמת שכונות צרי פים על יד ערים ומוסבות, בשכנות לקיבוצים ומוסבים, מתוך הנחה שבמקומות אלה תימצא לעולים גם עבודה.

השכונות המאולתרות שהוקמו בחיפה בשל הדחק בזמן והמחסור בכיסף פטרו במידת מה את הציפיות המתגברת במחנות, אך שיטת האלטורו באיתור שטחי בניה

והקמת המבנים עוררה מורת רוח בקרב אנשי התקנון. חששם היה שדירות הארץ ייהפכו ליישובי קבוע, אחריו שלא יימצאו האמצעים להמירן במרקם קבוע בעתיד הקרוב, ווישובי הקבע יהפכו למשכנות עוני לרבות עולים בשל ריכוזם שלהם. ביקורת חvipה נמתחה על פועלות הסוכנות גם בשילובו העולמי במרכז הארץ. ברצועה שבין רחובות לעכו התגוררו כ-90% מהאוכלוסייה היהודית, והפניות עולמי לאוצר זה הייתה מנוגדת לעקרון 'פייזר האוכלוסין'. אך גם לסוכנות לא היה מענה למצוקת הקליטה שהלכה מיום ליום. בקי"ז 1949 החל מבצע 'מרבד הקסמים' שהעללה בסערה את רבבות היהודי תימן. עד סוף שנת 1949 עלו יותר מ-300,000 נפש מאו הקמת המדינה. ויחד עם הריבוי הטבעי במדינה – 25,000 נפש – עברה האוכלוסייה היהודית את המיליאן הראשון. העולים היו כשליש מהיישוב היהודי.

אשכול ותוכניתו 'קליטה ישירה של עולים'

לחצים באו מקהילות בארץות שונות שתבעו להגבר עוד את קצב העלייה. פגעי החורף הקשה והמשבר הפיננסי של הסוכנות, שנשאה באחיזות רובות האנשים במוניות, הניעו את הנהלת הסוכנות למצוא פתרון דרמטי לקליטת העולים. לוי אשכול, ראש מחלקת ההתיישבות, שהתמנה גם לגובר הסוכנות, בקש לחולל תפנית מהפכנית بكلיטה. בישיבת הנהלת הסוכנות הציג אשכול באורח דרמטי את 'ה策עה הרבולוציונית' כלשונו, שנועדה לחלץ את העולים מהמצוקה הקשה שנקלעו אליה ולהוציא מן המצר גם את הסוכנות והממשלה. הוא אמר: 'אני מציע שנפרק את מחנות העולים בדרך כזו, שאנו לכל אורכה ורוחבה של הארץ, במקומות שישנם איזה יישובים, נשען עליהם שכונני עולים, מזמן עד אחרי ניר-עם. בכל מקום שיש איזה אחזיה במשק. נקים שישים מקומות שיהיו בהם עד אלף נפש. העולים יועסקו בעבודות ייעור ונטיעת עצים פרי, הכשרה, דירוג וסיקול, באופן זה אנו מפזרים את העולים ברחבי הארץ, ומטילים את הדאגה עליהם על שם רחב של היישוב כולם. ... כיום אחד יושבים עם מאה אלף יהודים [במחנות] שאוכלים אותן כליל, אם נקיים את השיכונים האלה ליד הנקודות הקיימות, אז ועדី המושבים וודאי המושבות, ועודי הגושים האזרחיים יהיו כוח כביר לציצרת עבودת. ... תכנית זו לא באה מתווך רצון סתום להפרך ולהטיל את העיל על מישחו אחר. בדרך זו אני רואה כשותף גדול את הממשלה'.²¹

הדרך הטובה ביותר להגבר על בעיות הקליטה נראהה בעיני אשכול ' הקליטה הישירה', אף שהיא לא כונתה בשם זה באותה עת. מטרתה הייתה לשבל את העולים במחירות מקסימלית במערכת המשקית והחברתית של היישוב הווותיק. אשכול לא השלה את עצמו באשר למחסור החמור בדיור ובתעסוקה, ולכן הבטיח שהממשלה תיקח חלק פעיל במאזן להגבר על הקשיים האלה, אבל הוא ביקש לדלג על שלב המוניות, שבהם יושבים רבבות העולים בהמתנה, באפס מעשה, דבר שמכביד על קופות הסוכנות והממשלה, וגם אינו מקדם את קליטתם. זה היה בסיס הרעיון של 'המעברות' – יישובי מעבר – עד שיוקמו שכונני הקבע.

בביצוע התקنية של אשכול חלו שיבושים כבר בשלבים הראשונים. המגמה המקורית הייתה להקים את המעברות במקומות שנעודו להיות יישובי הקבע של העולים. אלא שהתכוון המקוף של פרישת היישובים, שהיה חלק מתכנית הפיתוח של אורי הארץ השנאים, הצריך עבודה מרובה, והמתכננים לא רצו לעשותו מתוך חיפזון. אנשי אגף התכנון ביקשו לבסס את עבודת התכנון על נתונים רביים שלא היו מצויים בידיהם, ואיסופם חייב עבודה מורכבת, בשיתוף פעולה עם גורמים רבים. איתור שטחים ליישובים היה כרוך גם בתכנית הפיתוח הכללי, שהיתה אמורה לקבוע את ייוזדי הקרקעות – הקצת אזורי תעשייה, מסחר, תחבורת וכיו'ב. במציאות קרקעות לבניה היו קשיים רביים, במיוחד במרכז הארץ, בשל העדר קרקע ציבורית בגודל מתאים. זאת הייתה משולבת לעיתים בקרקע פרטית שרכישתה הייתה מסובכת או בלתי אפשרית. בבחירה השטח להקמת יישוב פועלו שיקולים אחדים – התחשבות בגורמים טופוגרפיים, אקלימיים, טיב וסוג הקרקע וכיו'ב, הצורך להימנע משימוש בקרקע חקלאית, התחשבות בגורמי תחבורה, מקורות מים ועוד. מוסדות הקיליטה, שנאלצו למצוא פתרון מיידי למצוקה במחנות, לא יכולו לחכות עד השלמת התכנון, והם ניגשו להקמת מעברות שלא לפוי המתוכנן. במקרים רבים הם פעלו בלי תיאום עם רשותות התכנון והפיתוח, ולעתים נאלצו לפעול אף בניגוד לדעתן.

בשלב הראשון, בשנת 1950, הוקמו ארבעים מעברות, רובן במרכז הארץ בקרבת יישובים קיימים. שני שיקולים הנחו את הסוכנות בבחירה האטרים למעברות – גורם הזמן ונושא התקציב. הם ביקשו להקים את המעברות במהירות מקסימלית ובוואצאה כספית נמוכה ככל האפשר. שיקול נוסף שנלך בחשבו היה הערכת סיכויי המקום לספק תעסוקה ליושבי המעברה, שכן עם יציאתם מהמחנות לא הוסיף הסוכנות לדאג לכלכלתם של העולים, ותושבי המעברות היו חייבים למצוא מקור פרנסה להם ולבני ביתם.

המעברות הראשונות, שהוקמו בחיפזון ולא שיתוף פעולה עם מומחי התכנון, סבלו מלכתחילה מתנאים קשים, הן בשל מיקומן הבלתי מתאים מבחינה טופוגרפית והן בתכנון הפנימי הלקי שהשתקף בטיבם של המבנים וברמתם, בתנאי הצפיפות, בהעדר תשתיות של מערכת אינסטלציה, צינורות מים, קווי חשמל וטלפון וכיו'ב. עם זאת, אנשי מינהל התכנון לא התערבו לשיפור המצב. דעתם לא הייתה נוכח מעצם הקמת המעברות באטרים ובדרך שבה הוקמו. הם קיוו שהמעברות הבלתי מתוכננות ייעלמו במהירות מעלה הארץ. הם טענו שיש לפרנק ברגע שיימצא דיור חלופי לעולים ביישובי קבועו לפי מפת התכנון הארץ. משום כך הם לא התאמזו להיטיב את תנאי החיים במעברות. אדרבה, הם האמינו כי הטבת התנאים בהן תהיה לרועץ. הם סברו כי השקעת כספים רבים במעברות – במערכות ביוב, צנרת מים, קווי חשמל, כבישי גישה וכיו'ב – תהווה פיתוי למוסדות הקיליטה להפוך את היישובים הארץיים לקבוע. אם תנאי החיים במעברות יהיו נסבלים, לא תהיה דחיפה לפrank והן יונצחו למשך שנים כרובי' מצוקה.

באorch פרדוקסל, אף שאנשי התכנון הסתייגו מוסודות המעברות, הם לא מחו נגד הקמתן. הם סברו שבקיים החולף הן לא תפגענה במפת התכנון הארץ. יתרה מזאת,

הם זקו לזכות המעברות את העובדה שבקייםן הן נתנו שהות להיערכותם של מוסדות התכנון והשיכון לבצע תכניות לטווות ארוך מתר שיקול דעת, ושהללאן הן, היו ממהרמים להקים ללא תכנון הרום יישובי קבוע שעשוים להיות 'בכיה לזרות'. יתר על כן, היו שהערכו את רעיון המעברות כתפיסה בלתי שגרתית, כשלב ביןיהם בהפעלת התכנון הארצי, שגמתו לעמוד נגד הזרם,влבלום את התופעה המוכרת בהרבה ארצות בעולם, כשלגי המהגרים מתרוצים בשעריו הכניסה לארץ, בשולי הערים הגדולות ובפרבריהן, והופכים לשכונות עוני ולכתמים של נחלשות במרקם הכלכלי והחברתי. יישוב העולים בהתאם לתכנון מרחבי-חברתי, יישום מדיניות פיזור האוכלוסין והמטרצת יציאתם לעצמאות כלכלית ולאינטגרציה חברתית, כל זאת בנסיבות המיחודה לישראל, כאשר העלייה המונעת הכילה את אוכלוסיית המדינה מתוך שלוש שנים, תכנית זו נראתה נועזת.

במהלך שנת 1951 המשיכה מלחמת הקיליטה בהקמת המעברות בקצב מואץ. גלי העלייה הגדולים מעיראק ומרומניה חיבו את הרחבת הפעולה. כאמור, בשלב הראשון הוקמו המעברות בחיפה, ולא תמיד על פי התכנון. אך בעקבו של דבר נועדו המעברות לקום במקומות שבהם יתפתחו יישובי הקבע. כדי להסדר את הקמת המעברות בtier תיואם ושיתוף פעולה בין הגורמים השונים הוקמה 'המועצה העליונה לתכנון' שמתפקידה היה לעצב את מפת 'המעברות המתוכננות', שנועדו להיות גורמים ליישובים קבועים לאחר שיוחלו המבנים הארעתיים בשיכון קבע. בINUה השתתפו נציגיהם של שבעה משרדי ממשלה, ואליהם צורפו נציגי הקק"ל, הסוכנות היהודית ורשויות הצבא. בראשה עמד נציג משרד הפנים.²² בשל ריבוי הגורמים השותפים בINUה לא הגיעו בה לתמימות דעים ביחס לתכניות שונות. גם אנשי התכנון היו חלוקים בדעותיהם ביחס לעקרונות יסוד ביצוב מפת המדינה: היו שצדדו במרקם יישובי הכלל מערך מרכזים עירוניים ועירוניים לממחזה בדרגי גודל שונים, והוא שצדדו במספר מצומצם בלבד של מרכזים גדולים. חילוקי הדעות בין אנשי התכנון התבतטו בהחלות סותרות ובהתנגשות בין השקפות תכנוניות שונות במקומות אחדים: באוזור חדרה-קיסריה, חלסה (קריית-שםונה), בית-ישאן ועוד. בغال ריבוי תפקידה של המועצה העליונה לתכנון ובשל האינטרסים השונים לעתים, שיצגו החברים בה, לא התקדמה עבودתה בקצב הדורש. בלחזה של הסוכנות הוקמה ליד המועצה ועדת משנה שבה השתתפו נציגי משרד העבודה, משרד הביטחון והסוכנות היהודית. הרכבת זה בא להבטיח את הקמת המעברות בקצב מואץ. תפקידה של עתודה זו הוצמצם לאיתור שטחי המעברות, והקמתן נעשתה בידי אנשי מלחמת הקיליטה של הסוכנות. אך גם בין שני גורמים אלה נתגלעו מחלוקת. אנשי התכנון ביקשו להיות צמודים לשיקולי המתכננים, בעוד שאחת ממלחמות הקיליטה הניעו שיקולי הזמן וمسגרת התקציב שעד לרשוטם, ועלה היו מצומצמים יותר מתמיד ואילצו את הסוכנות לפעול במהירות.

כך אירע, שגם בשלב השני של 'המעברות המתוכננות', שנועד לקום בשנת 1951, ומיקומן היה אמור להיקבע על פי מפת התכנון הארצי, לא פעלו הדברים כמו תוכנן. כפי שאירע פעמים רבות בעבר, נוצר עד מהרה פער גדול בין התכנונית לבין המתרחש בנסיבות. גל העלייה שפרץ ארעה בתחילת 1951 הגיע לשיאו

בחודשים מארס-יוני, כאשר תוך ארבעה חודשים עלו כמאה אלף נפש, רובם הגدول מייראק, שכן רבים מיהרו לעזוב את אדמת עיראק טרם יfragת החלטה ליציאת היהודים. גם מרומניה התגברת העלייה בתקופה זו, ובתנאים אלה נפללה גם תכנית 'העברות המתוכננות' בשבי החיפון. גיורא יוספטל, מנהל מחלקת הקליטה, תיאר את האוירה ששררה באמצעות שערת קיימים בהם עמדות מוגבלות. אחרי זה – בנסיבות קלטנו עולים במקומות שהיו קיימים בהם עמדות פרנסת. אחרי זה – בנסיבות של יישוב גם ללא מקורות פרנסת. עם גבור מידי העלייה נאלצנו להקים מעברות במקומות שלגביהם קיימת רק תכנית להקמת העיר בעתיד. אבל קצב העלייה כבר עוד יותר, וכעת אנו מוכנים לשים מעברות באתרים שלגביהם יש לכם רק חלומות על העיר העתידה. ספרו לי היכן האתרים שבחלומותיכם ואני מיד אקים שם מעברות'.²³

על אף הקצב המואץ של הקליטה האמין אשכול, כי יישובי העולים הארעיים שיוקמו בארץ ייעשו תוך זמן קצר אינטגרלי מהמרקם המשקי והחברתי של האזור. הוא לא צפה את הביעות הרבות הכרוכות ביישום התכנית. אף לא את התנגדותם של הוותיקים, אותם, 'עדיו מושבים', ועדיו הגושים האזריים' שהיו אמרויים, לפי הצעתו, להיות השובינים הראשיים בכיצוע התכנית.

עמדותיהם של היישובים הוותיקים

היישובים הוותיקים בארץ הביטו בחשש על ריכוזי העולים ההולכים ומוקמים בשכונותם. המעברות שהוקמו בשטח שיפוטן של מועצות מקומיות או בקרבתן בלבד שנדרבו עמהן תחילת גromo למבוכה בקרב היישובים הוותיקים. הם חששו מפני העמסה שהטהילו על גבם. הרשותות המקומיות שקלטו עולים רבים מאוז הקמת המדינה והתרחבו בקצב מסחרר, חוכותיהן גדלו ללא כל יחס להגנותהן. רוב התושבים החדשניים היו עניים, רבים ללא תעסוקה קבועה והם התקשו לעמוד בתשלום מסים. בו בזמן הם נזקקו לשירותים סוציאליים רבים יותר מן התושבים הוותיקים. הרשותות המקומיות, ביחס הקטנות שבהן, רובן היו דלות במשאבים ורכזו תחת הנTEL שהוועס עליהם.

יתר על כן, בغال גלי העלייה הגוברים, אכלסו במערכות מספר גדול של עולים, הרבה מעבר לתכנית הראשונה ומעל לכושר הקיבול של המעברה. המצב המחריר חייב הקצתה משאבים גדלים והולכים לאספקת השירותים למעברות, لكن התנדדו רבים מהיישובים להקמת מעברות בתחוםם, וتابעו מהסתכנות שלא להגדיל את המעברות שהוקמו. הסוכנות לא ענתה להם ברוב המקרים, דבר שגרם לתרעומת ולפיחות יחס מסווג כלפי המעברות. מכיוון שהלו שינויים תדיירים בגודל המעברה ובהרכבה אוכלוסייתה, בשל התנועה הבלתי פוסקת של כניסה עולים למעברה ויציאתם של אחרים, מצב זה עוד הציב על הרשותות המקומיות בתכנון עבדותן ובבסיסה שירותיהם למעברות, כפי שעשו בקרב יישוב הקבע שבתחום שיפוטן.

המחסור בתעסוקה והבטלה הגבואה אף הם הרתיעו את הרשותות המקומיות מגדרת אוכלוסייתן בעולים, שאימנו בתחום על מקומות העבודה המעטים. עצמן הופנה אל מוסדות הקליטה, אך ח齊ון כוונו גם לעבר העולים, ועם עוד גבר עם

התפרצונות של מחלות מדבקות שפשו בין העולים ואיימו גם על הוותיקים. המצב הסתבר עוד עקב מתחים פוליטיים שהתרחשו סביבם המערבות.

מאבקים פוליטיים – השפעתם על מערכת היחסים עם העולים

המתה בזירה המפלגתית ליווה את העלייה הגדולה מראשיתה. הפוטנציאלית האלקטורלי הגדול הטמון בהצטרכותם של רכבות וחמורים למערכת הפוליטית העסיק את המפלגות – כל אחת בקשה להגדיל את השפעתה על העולים. ככל שבקרה העלייה, החריפה התמודדות עליה והיא תנהלה בכמה משוררים.

המערכת הראשונה הייתה לקראת הบทירות לכנסת הראשונה שנערכה בינויו 1949. במערכיה זו זכתה מפא"י בהישג הבולט ביותר – 46 מנדטים. המערכת השנייה בזירה הפוליטית תנהלה סביב הבחירה המוניציפליות. בתקופת המנדט מרכזי מפלגת האזינו הכללים שליטה ברוב הרשויות המקומיות. בתקופת המנדט עמדו אנשייה בראשות העיריות הגדולות, והשלטון המקומי היה מעוזו הפוליטי של המחנה האזרחי. בתקופת היישוב הם ביקשו להפוך את מוסדות השלטון המקומי לעמדת כוח פוליטית חלופית למוסדות הלאומיים. עם הקמת המדינה לא היה מוגדר מעמדו של השלטון המקומי בשל חוסר אחידות בנותה הבחירה שנקבעו תחת שלתוון המנדט. בהתמודדות סביב حقיקת סדרי הבחירה לרשות המקומית תפסה העלייה הגדולה משקל רב. כל אחד מהגושים המתמודדים ביקש לקבוע חוקים ונוהלי בחירות שייתנו בידיו את הסיכוי המרבי להופיע על מלהלן.²⁴

במסגרת המאבק על הגברת ההשפעה בקרב העולים ביקש משרד הפנים, שבשליטת הפועל-המורchi, להחילש את כוח שלילתה של הסוכנות במערבות, מכיוון שבמחלקת הקליטה הייתה השפעת מפא"י דומיננטית. משרד הפנים תבע לסלק את הסוכנות מן המערבות, ולספחן לרשות המקומות. שימושות הדבר הייתה הטלת כל העומסה של מתן שירותים מוניציפליים על הרשויות המקומיות, ואלה לא היו מוכנות או מסוגלות לשאת בכך. עקב כך גברה התמרמרותן על משרד הפנים, שלמרות הבטחתו מימן רק כמחצית מההוצאות של השירותים במערבות. ההחלה על ספוח העולמים לרשות המקומית הקנחה להם גם זכויות בחירה. במקומות רבים עלתה אוכלוסיית העולים בגודלה על מספר התושבים הוותיקים, והאחים נחשו שהעלולים ישתלטו על הנהלת הרשות המקומית ויישפיעו על שינוי אופייה ודמותה החברתית.

אנשי התכנון, שדיברו על הצורך בניהול משותף של הנפה, בשילוב העולים במערכת המשקית ובקידומה של אינטגרציה חברתית, לא צפו את המצויאות העשויה להתפתח, כאשר מספר העולים עלה במקומות רבים על בני היישוב הוותיק.

יחסה של ההתישבות העובדת למגמות התכנון

ראשי המדינה מתנועת העבודה, בז'גורין, אשכול ואחרים, תלו ציפיות רבות בשיתוף הפעולה של ההתישבות העובדת בישום התכנון לקליטת העלייה. הם האמיו כי הקיבוצים, שהוא נושא הדגל בכל המפעלים הלאומיים שבטרם הקמת

המדינה – בהתיישבות, בהגנה ובהעפלה – ייחלו לפעולה נרחבת גם בחלוקת העלייה הגדולה. גם אנשי התכנון, שעסקו ביפוי אוכלוסין, סברו כי באורי ספר ובמקומות מרוחקים, שבהם היישובים הכהפריים הם רוב האוכלוסייה, ישיעו היישובים בארגון הנפה כדי שהמליצו המתכנים. אך המציאות הייתה שונה.

בחינה אידיאולוגית היה פער עמוק בין עקרונות ההתיישבות החקלאית של תנועת העבודה לבין העמדות של אנשי התכנון הכלכלי והדמוגרפי, שתכניהם הכוונה לבניית מערכת כלכלית וחברתית אינטגרטיבית שתקייף את כל תושבי הארץ. בחינה כלכלית ראו המתכנים יתרון ממבנה משקי מעורב של חקלאות ותעשייה, בהיותו גורםבולם לוצעוים העשויים להיווצר בשעת משבר כלכלי. כוונתם הייתה שבסבר החקלאות, תהיה חשיבות רבה לקיום של מרכזיים עירוניים קטנים, המבוססים על חירות ותעשייה זעירה ובטי מלאכה ומסחר, בסמיכות ליישובים הכהפריים. באמצעותם ניתן יהיה להקנות את חומרתו של משבר החקלאות, על ידי יצירת מערכת גישה של מעבר מהכפר לעיר הסמוכה. או להפוך –

בשעת הצורך יכולו אנשי העיר להיקלט בתעסוקה החקלאית כפרית.²⁵

עדותם של אנשי התכנון התבessa על הניסיון באירופה במשבר הגדל בשנים 1929-1933. מתוך נתונים שנאספו שם על מדיניות האבטלה והஸבר עליה כי באורים עירוניים ותעשייתיים מובהקים הגיע מספר המובטלים לרבע מכלל המפרנסים, באזוריים חקלאיים הגיע מספר המובטלים למחצית מלאה שבאזורים העירוניים, והאחו הנמור ביחסו באזרע מעורב – חקלאי ותעשייתי – שבו רשות סמיכה של ערים קטנות משלבם בשטחי החקלאות אינטנסיבית ומספר רב של משקי עזר אצל האוכלוסייה העירונית. גם בניתוח הנתונים בשנות המשבר בארץ-הברית עליה כי הפגיעה הגדולה ביותר הייתה באזוריים עירוניים או באזוריים חקלאיים טהורם; פחות

מכול נפגעו אזוריים שבהם היה שילוב של החקלאות עם תעשייה ומלאכה.²⁶

לדעת המתכנים עשו היה מבנה כזו להתחאים לעולים בכך שיקל עליהם לבחור את העיסוק הרצוי להם, בלי שיצטרכו להתרכו בערים הגדולות. בשילוב כזו גם יתרון בהקלת מצב התעסוקה לעולים בשלבים הראשונים של הקמת היישובים החדשניים. אלא שהמלצות אלה לא הביאו בחשבון את עקרונותיה האידיאולוגיים של ההתיישבות החקלאית השיתופית. אלה היה המספר הגדל ביותר של יישובים חקלאיים – 328 מtower 245 יישובים חקלאיים – ומטרתה הייתה לקשר את המתישבים לחקלאות ולא לעודד נידדות לעבודות מסחר ותעשייה, וכן להעלות על נס את ערך העבודה העצמית ולא לטעוף עבודה שכירה בגורם החקלאי. גם אם עקרונות אלה לא קיימו במילואם, הרי התכנית המוצעת לא הייתה יכולה להתקבל על דעתה של ההתיישבות העובדת כבסיס לפועלותה, משום שהוא הייתה מנוגדת לישודות הרעיונות שעליהם היא עמדה.²⁷

מוסדות אזוריות ויישובי עולים

המוסדות האזוריות הוקמו כדי לאגד כבוצה של יישובים קטנים וכפרים על בסיס טריטוריאלי. הן תפקדו כרשויות מוניציפליות. משימותיהם העיקריות היו אלה שהיישוב הקטן היה חסר יכולת לבצע בכוחות עצמו, כגון סילילת כבישים, התקנת

מערכת ביוב והקמת מוסדות חינוך אזוריים.

ראשית התפתחותן של המועצות האזרחיות הייתה בתקופת המנדט, כאשר קבוצת יישובים התארגנה ב'גוש'. הקשרים ביניהם נבנו על אינטראסים מושתפים בתחום הביטחון, בהגנה על היישובים מפני פורעים ערבים ובהתחום פועלה נספפים. להתרוגנות הגותית היו מטרות אחדות: לייצג את היישובים בפני מוסדות הממשל המנדטורי, המוסדות הלאומיים, הסתדרות וכיו"ב, ולבצע פעולות בעלות אופי מוניציפלי. לעיתים נספרו לאלה גם מפעלים כלכליים – הקמת מכוני מים, קווי תחבורה וצדומה. האחוריים היו אופייניים בעיקר לאזרחים קיבוציים.

אחדות המהוות האזרחיות היו בעלות הרכב הומוגני – קיבוצים או מושבי עובדים או שילוב של שניהם. באזוריים שבהם הרכב המועצות היה הטרוגני נוצרו חיכוכים ובויות. תהליך ארגונם של 'גושים' במועצות אזוריות היה בעיתי מתחילה, ומצב זה נשך גם בתקופה שלאחר הקמת המדינה. חוסר תמיינות דעים בין יישובים בעלי אופי שונה, ובניהם לבין השלטון המרכזי ארגונים אזרחי, בעיותו זו השתקפה גם ביחסיהם עם יישובי העולים והמעברים שהוקמו בתחום שיפוטה של המועצה האזרחית. חלק מהיישובים הוותיקים התנגדו מלכתחילה לשילובם במועצה האזרחית; החשש נבע מן הבעיות העולות להיווצר מאופים השונה של היישובים השכנים, מחשש שיאבדו את האוטונומיה שלהם ואת אופיים הייחודי. וכך נספו לעיתים גם חיכוכים בין היישובים שנבעו מרקע פוליטי או חברתי שונה. במקומות שבהם היו סכסוכים, אדמות מריבבה וחילוקי דעתות ביחס לגבולות היישובים, הגבירה התביעה להקצת שטחי אדמה לשיכון עולים או למעברות את המתה בין היישובים וחידזה את העימותים ביניהם, והיחס לישובי העולים הושפע מן המחלוקת הפנימית שבין הוותיקים. כך ארע בניסיון של משרד הפנים לאכוף עליהם התקנות במועד האזרחיות. וכך קרה קarra ידו של מושבי עובדים, שני כפרים שיתופיים ושלוש מושבות. בקרבתם הוקמו שלושה מושבי עובדים, שני כפרים שיתופיים ושלוש מושבות. בקרבתם הוקמו כמה על מספרם של התושבים הוותיקים, ומציגות זו הייתה אחד הגורמים העיקריים להתנגדותם של חלק מהיישובים לעצם הקמתה של המועצה האזרחית, משום שהם נרתעו מקלט האזרחים על העולים. הם טענו שאין בכוחם לשאת בתן מתן השירותים לעולים, שרובם חסרי תעסוקה ואינם יכולים להשתתף במסים. הם גם העלו את החשש שהוא יאבדו היישובים הוותיקים את צבויונם ויבלעו ברבות הימים בתוך האוכלוסייה החדשה. כך הודיע הConfigurer השיתופי רמות'-השביב, שנוסף בידי יוצאי גרמניה וגיבש לעצמו אופי והוא מיוחדים, על התנגדותו הנחרצת להשתתף במועצה אזרחית, מכיוון שהוא ייאלץ לותר על צבויונו. טענתו הייתה כי בהיותו מבוסס על 'חוקה חברתית אחידה ומוחדת' זכותו ליהנות מעמד דומה זהה של קיבוץ או מושב עובדים, ואין לאלצו להתרחק מנכסי הערכיים והתרבותיים.

לעתים נקבע יחסם של היישובים הוותיקים כלפי יישובי העולים על פי שיקולים פוליטיים. מועצות אזוריות אשר יישוביהן השתיכו לתנועת העבודה דרכנו בידי ההסתדרות לספק את יישובי העולים וליזום בהם פעולה חינוך ותרבות. כך ארע במועצה האזרחית גליל עליון, שבה היו מאוגדים כשלושים קיבוצים. היא נענה

לפניהם מחלוקת הקליטה לספח בתחום שיפורה את המעברות הראש-פינה וחלשה (קרית-شמונה) ולסייע להן בארגון הפנימי במעברה, בהדרכה, בחינוך ובמתן תעסוקה. הקיבוצים השקיעו מאמץ ועכוזה רבה לשיפור תנאי החיים במעברות, אך לא זו הייתה כוונתם המקורי של אנשי התכנון, כאשר דיברו על מערכת כלכלית וחברתית אינטגרטיבית שתקייף את כל תושבי האזור. כוונתם הייתה להפוך את קריית-שמונה למרכז של מוסדות שירות ומלאה אזרוריים, להקים בה תעשייה חקלאית הבוססת על תוצרת הסביבה, תעשיית חומר בניין ותשויות אחרות הניזונות מחצבי הסביבה ומיזומת אנשי המקום. מרכזו זה היה אמור להיות למושבם של תמי חינוך – בית ספר תיכון, חקלאי ומקצועי, שילמדו בו הילדיים מכל יישובי הנפה, וכן יימצאו בו מוסדות מסחר, מנהלה, בריאות ותרבות שיישרתו את כל תושבי האזור.

תפיסתם של המתכננים לא הלמה את המבנה המוסדי שנתגבות בארץ בתקופת היישוב, וביחד את אופיו של המשק הколоקטיבי שהוא מבוסס על מערכת שיווק ארצית, ועל מערכת חינוך שפעלה במסגרת ארגונית ארצית בזיקה הדוקה למערכת פוליטית ריכוזית.

בנוספ' לשאלות עקרוניות של מבנים חברתיים ודפוסים כלכליים פועלו בשטח גם מניעים פוליטיים, והשפעתם על גורלה של הצעת התכנון לא הייתה מבוטלת. כך אירע בראש-פינה ובקרית-שמונה. משרד הפנים לא ראה בעיןיפה את פעילותה של 'המועצה האזורית גליל עליון' בקרב העולים, והוא החליט לנתקם ממנה. את מעברת ראש-פינה סייפה אל המושבה הוותיקה בראש-פינה, אף שזו חורה והודעה על התנגדותה לכך, ואיימה שלא תספק שירותים למעברה, אפילו לא מים. את מעברת חלסה, שלא הייתה בקרבתה יישוב עירוני וותיק, החליט משרד הפנים לנתק מון המועצה האזורית גליל עליון ולהפקיד עליה מונונה מטעמו, בטענה שמדובר לארגוני כמושצה מקומית עצמאית. היחסים בין היישובים הוותיקים לעולים הושפעו במרקם רבים מזיקת הפוליטית של הראשונים; המאבקים הפוליטיים בין המהנות השונות ביישוב לא פסקו על אף חום, ובמרקם רבים היו אלו השיקולים הדומיננטיים בפועלותיהן של רשות השלטון המקומי והמרכזי.²⁸

סיכום: תוכנית מול מציאות

הkonceptua הבסיסית של הכלכלנים ושל אנשי התכנון הפיסי לא הלמה את הדפוסים המבניים ואת המציגות הפוליטית בארץ. עם זאת הוחלט לקבל את התכנית שהציגו, להקמת רשות יישובים על פי עקרון פיזור האוכלוסין, בלי שiamiצו את העקרונות שליליהם התבessa התכנונית. בגישה זו נטמנו זרעי המכשלה של התכנית מראשיתה. בתכנית פיזור האוכלוסין הושגה אחת המטרות החשובות: הקמה של רשות יישובים לאורך הגבולות, ועובטה ההתיישבות בגליל ובנגב. אך לא הושגו היעדים של פיתוח כלכלי וחברתי, שהיו חלק אינטגרלי של התכנון.

הגשמהה של התכנית המוצעת בידי הכלכלנים הייתה מחייבת شيئاוים מפליגים במבנה המוסדי שנתגבות בארץ. התכנית הייתה מנוגדת לבנייה הארגון המרכזייסטי של מוסדות כלכלה, חברה ופוליטיקה שנתגשו בתקופת היישוב, ולאופיו של

המשק הקולקטיבי שטופח בה, שהובילו בהם היה המשק ההסתדרותי, משך שהיה מבוסס על מערכת שיווק ארצית (תנובה, המשביר וכו'), עם מדיניות שכר איחוד הנקבעת בידי איגודים מקצועיים המאורגנים בהסתדרות בסגנון ארצית. גם שירותי הבריאות ומערכת החינוך פעלו במסגרת ארגונית ארצית, בזיקה הדוקה למערכת פוליטית ריכוזית. הצעעה לשינוי המבנה של כל המערכת הארגונית והפוליטית בארץ, שהיא צentralיסטי מובהק, והמרתו ביחידות אדמיניסטרטיביות עצמאיות מבחינה משקית וחברתית, הייתה מהפכנית.

הצעת התכנון הדמוגרפי הדגישה את יתרונה החשוב של הדנטראלייזציה גם ביצירת בסיס לאינטגרציה חברתית ותרבותית בין כל תושבי הנפה, הוותיקים והעלולים, החקלאים והעירוניים, אינטגרציה שתושוג באמצעות המוסדות המיניהם המשותפים, שבראשם יעמוד נציגיהם הנבחרים של כל תושבי הנפה, ועל ידי מפגש בתי-אצער בינויהם בתחום העבודה, המלאכה, המסחר והתרבות. לפי ההצעה הייתה הכוונה לבash בනפה חברה מגוונת ופעילה שבה יוכל להשתלב כל תושביה על גווניהם השונים. תכנית זו לא הייתה יכולה לצאת אל הפועל בלי מדיניות מוכנת ונמרצת של הממשלה בפיתוח המרכזים העירוניים ובקמת המוסדות האזרחיות בהתאם לעקרונות התכנון.

כוחה של תנועת העבודה נשען במידה רבה על המשק הכלכלי שהקיםה בתקופת היישוב.²⁹ פירוקו היה מנוגד לאידיאולוגיה ולאינטלקטואלים הפוליטיים שלו גם יחד. פירוק המוסגרות שהתגבשו בתקופת היישוב היה פוגע בתנועות ההתישבות העובדת – קיבוצים ומוסבים – שמוסדותיהן הכלכליים, החברתיים והתרבותיים אורגנו במסגרת אוטונומיות כלל-ארצית. באזוריים שנעודו לפיתוח הייתה ליישוביהן אחיזה איתנה, וגם אילו חייבה זאת הממשלה, ספק אם ניתן היה לאכוף עליהם את פירוק מסגרותיהם, אשראותן ראו כבסיס הרעיון והחברתי לקיוםם. גם בפתח התכנון עצמה, שאומצה בידי הממשלה, חלו במהלך יישומה פגמים וליקויים רבים. הסיבה שגרמה לפער בין הצעות המתחכנים לנעשה בפועל נבעה מkeitומים אובייקטיביים ומן האילוצים שנוצרו בשל זרם העלייה הגדול שהגיע הארץ.

בקצב מואץ ולא הניח שהות להשלמת עבודתם של אנשי התכנון. בלחaze של מחלוקת הקליטה בסוכנות הוחלט להתחליל במצצע שיכון בממדים נרחבים עוד טרם הושלם התכנון הבסיסי, ולפניהם שהיתה לפנייהם תכנית ארצית כוללת, ובבד שניתן יהיה להוציא את העולים מהמחנות. אף השיכון שהוקם במשרד העבודה בסוף שנת 1949, בשיתוף עם מחלקת הקליטה של הסוכנות, החל בהקמה מוזרות של מבנים ארעיים לעולים. באיתור נקודות היישוב השתדלו להתחשב בהמלצות המתחכנים כאשר זה התאפשר, אך קצב הקמתם וגודלם של יישובי העולים נקבע על פי רוב לפי לחץ העלייה שורמה לארץ.

בין מגמות התכנון לבין הנעשה במצוות נוצר פער גדול, והוא הלך והתתרחב. הפער נבע לא רק מהתגשותו של התכנון בוגדים מבנים, חברתיים ופוליטיים קיימים, אלא גם מתקשיים הפיננסיים החמורים שבהם התלבטה המדינה בשנים הראשונות לקיומה. מחסור במשאבים, בחומרין גלם, ובאנשי מקצועיים בתחום התעשייה השונים, גרם לזונחת בנייתה של תשתיות כלכלית שעלה הטעסה הצעת

התקנון, והיתה אחד התנאים החיוניים להצלחתה. העדר בסיס כלכלי מוצק ערך מלכתחילה את המסד של התכוונית לפיזור האוכלוסין ולפיתוח ההתיישבות החדשה. זו הייתה גם המכשלה העיקרית בהגשת תכנית ההתיישבות האזורית, שאותה ניסו להפעיל עם בוא הגל השני של העלייה הגדולה באמצעות חמשים.

המחסור בקרקעים ובמוסכים בתחום התעשייה השוניים מנע את הפעלתו של המכשיר העיקרי שתוכנו. בעלי הון פרטני העדיף לרכז את השקעותיהם במרכז הארץ ולא להסתכן בהקמת מפעלים במקומות מרוחקים ובחלטי-אטראקטיביים לכוחות העבודה מצועדים. גם מרבית העולים בעלי הכשרה מצועדת או בעלי הון העדיף להתיישב במרכז הארץ, שבה היו להם הזדמנויות נוחות יותר להשקעת כספים או לפעילותם המצועדיות. נוצר מעגל סמי: ככל שפחית כוחם האטרקטיבי של היישובים החדשים, כך גברת חולשתם הכלכלית והחברתית, ככל שגדלה חולשתם, פחת כוח משיכתם, וחוזר חלילה.

מדיניות פיזור האוכלוסין הופעלה, עלשות יישובים הוקמו בגבולות ובאזור הצפון והדרום, אך מטרתה של המדיניות לא התמצאה רק בממד הדמוגרפי. חסרה בה שני המרכיבים היסודיים שהיו תנאי להצלחתה: לא הונח בסיס לפיתוח כלכלי ולא התmesh האתגר לאינטגרציה חברתית; הושג הפק מזה – היישובים החדשים, עיריות הפיתוח, הפכו לאיים מרוחקים, נחלשים מבחינה כלכלית ומבודדים מן היישוב הוותיק.³⁰

רוב המכשלות החברתיות והכלכליות בהתיישבות שלאחר הקמת המדינה לא אירעו啻 בغالל חוסר תכנון, אלא בשל שורה של גורמים שחברו יחד לשיבוש התכניות ועיוותן. סוף מעשה – לא היה במחשבה תחילתה.

הערות

1. גןץ המדינה [להלן: גנץ], ג' 5513, ח' 3016, דרין (דרכון), שכון וכלייה בישראל, תל אביב 1955; ש' ריכמן, ממאחו לאוֹן-מושב, ירושלים תש"ט; א' טראן, 'הפנה מדיניות התקנון הציוני – מהתיישבות כפרית למערכת עירונית', בתוקן: יהדות ומננו, 5 (תש"ט), עמ' 217–240.
2. ד' בנגוריון, דברי הכנסת, 8 במרס 1949.
3. ד' בנגוריון, מדינת ישראל המודשת, תל אביב, 1969.
4. שם, עמ' 163–167.
5. ישיבת הממשלה הזמנית, 16 ביוני 1948, בנגוריון, מדינת ישראל המודשת, עמ' 162.
6. ש' ריכמן, ממאחו לאוֹן-מושב, ירושלים תש"ט; א' אפרת, עיריות הפיתוח בישראל, תל אביב, 1987, עמ' 11–13.
7. יומן בנגוריון, 25 בדצמבר 1948, ארכיון המרכז למורשת בנגוריון, קריית שדה בוקר [להלן: אב"ג].
8. שם, 8 בינואר 1949.
9. ד' בנגוריון, יער הרוח והחלומות, ירושלים 1951, עמ' 14.
10. דברי הכנסת, 8 במרס 1949.

11. יומן בן-זיגרין, 13 במרס 1949, אב'ג.
12. שם, 23 במרס 1949; 8 באפריל 1949.
13. 8 באוגוסט 1949, גנו, לעיל הערה 1.
14. בן-זיגרין לגרינבאום, 8 באפריל 1949, גנו, ג/2976.
15. אל' גריינבאום, 'על בעיות התקנון הכלכלי', גנו, שם.
16. א' ברוצקם, 'החלומות שהיו לערים', עידן, 8 (תשמ"ז), עמ' 145–127.
17. גנו, ג/5463, 1957.
18. גנו, ג/5513, 3016.
19. כהוכחה להנחה זו הביאו דוגמה מארחות אחרות. למשל בגרמניה (לפני המשבר הכלכלי של שנת 1929) היה היחס בשכר הנומינלי, לגבי אותם סוגים פועלים, בין המרכזים הכספיים בעיר הבירה, יחס של 2:1.
20. שנותון המושלה, תש"י"א, עמ' 209.
21. הנהלת הסוכנות, 27 במרס 1950, א' בין, עלייה והתיישבות במדינת ישראל, תל אביב 1982, עמ' 68–65.
22. גנו, ג/5463, 1957.
23. ברוצקם, לעיל הערה 16, עמ' 135.
24. דברי הכנסת, ג (17 בנואר 1950) (1950), עמ' 547–573.
25. בהצעתם הסתמכו על דוגמאות מארצות שונות באירופה ועל דרך התגברותן על המשבר הכלכלי הקשה של שנת 1929, גנו, ג/2976, 5511/ק; 3016, 1153/ג, 3016, 5513/ג; 3016, 5513/ג.
26. 'לשאלות המבנה התיישבותי האופטימלי', תזכיר מאוגוסט 1949, גנו, ג/1153, 1949, גנו, ג/2976, 5511/ג; 3016, 5513/ג.
27. ד' הכהן, מדיניות הקליטה של העלייה הנדרשת בישראל (1953–1948), עבודת דוקטור, אוניברסיטת בר-אילן, תש"ד.
28. שם.
29. י' שפירא, אחדות העיבור ההיסטורית: עוזמתו של ארנון פוליטי, תל אביב 1975, עמ' 207.
30. א' כהן, 'פייזור האוכלוסייה ומיוזג גלוות כמשימות מתנגשות', מיזוג גלוות – ימי עיון באוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים 1969, עמ' 143–157.