

התכנית ל'קליטה ישירה' של העלייה ההמונית בשנות החמישים ותוצאותיה

דבורה הכהן

את היווצרותן של 'ישראל השנייה', עיירות הפיתוח הנחשלות, ועוד רבות מן הטעויות החברתיות והכלכליות שנעשו בישראל, נוטים לתלות בהעדר מדיניות ובחוסר תכנון ביישוב הארץ בשנים הראשונות להקמת המדינה. לתחושה זו תרמה במידה רבה המציאות שנוצרה עם העלייה ההמונית שבאה בגלים גדולים סמוך להקמת המדינה. המחנות והמעברות עם רבבות האוהלים, הפחונים והבדונים שכיסו את רחבי הארץ, שחלקם הפכו ברבות הזמן ליישובי קבע, אלה חיזקו את ההכרה שאילו נעשה תכנון בעוד מועד, היו נמנעות רבות מהבעיות החברתיות המלוות את המדינה מאז כינונה ועד ימינו. האם הנחה זו מבוססת?

על עיצוב מפת ההתיישבות של המדינה שקדו טובי המתכננים. סמוך להקמת המדינה הם החלו בתכנון ארצי, פיסני, דמוגרפי וכלכלי לפי קונספציה תכנונית מגובשת. עובדות אלה עוד מגבירות את התמיהה על הפער שנוצר בין מגמת התכנון לבין המציאות שנתהוותה בשטח. על פשרו של הפער וגורמיו נדון להלן.

בעיות התכנון

ההיערכות לקליטת עלייה המונית חייבה לערוך תכנון פיסני מקיף לכל מדינת ישראל. בתקופת המנדט לא פיתחו השלטונות גישה תכנונית כוללת, לא במישור הארצי ולא במישור האזורי. התכנון התרכז בבינוי מקומי בערים הקיימות, 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 בתחומי העיור, שתהווה כסיס להכנת תכנית ארצית לפיתוח.

בתקופת המנדט צבר היישוב היהודי בארץ-ישראל ניסיון רב בהקמת יישובים חקלאיים, אך לא בתכנונם ובהקמתם של יישובים עירוניים. בתקופה זו הקימה ההתיישבות החלוצית ברחבי הארץ עשרות יישובים כפריים, קיבוצים ומושבים, אך רוב הפעילות הכלכלית התרכזה במישור החוף, בעוד שבגליל, בנגב ובסכיבות ירושלים היה יישוב יהודי דליל.¹

התיישבות כפרית היתה מביטוייה של האידיאולוגיה הציונית שחייבה שיבה לחיי הטבע והתערות בקרקע המולדת, כחלק מתהליך התחייה הלאומית. תנועת הפועלים הדגישה במיוחד את מלאכת הכפיים ועבודת האדמה כערכי יסוד במהפכה החברתית של העם היהודי, במעברו מהרגליו הגלותיים והעיסוק ב'מלאכות אוויר' לעבודה יצרנית. פיתוח צורות ההתיישבות החקלאית השיתופית בארץ-ישראל – הקיבוץ

והמושב – היה להישג ייחודי בעולם בהגשמת עקרונות האידיאולוגיה הסוציאליסטית. עם זאת, לא היה ספק כי בניין מדינה מודרנית מחייב תשתית תעשייתית מפותחת, כאשר רובה של האוכלוסייה מתרכז ביישובים עירוניים. בתכניות הפיתוח היה צורך לקבוע את היחס המספרי בין התיישבות כפרית לעירונית. ההנחה הרווחת היתה שלפחות 80% מהעולים ייקלטו במגזר העירוני.² עם זאת התגבשה הדעה כי אין לעבות עוד את הריכוזים העירוניים הגדולים הקיימים, אלא לפזר את האוכלוסייה ככל שניתן ברחבי הארץ. עמדה זו היתה מעקרונות היסוד של מדיניות התיישבות שעוצבה עם הקמת המדינה. המשימה הראשונה שעמדה לפני המתכננים היתה לאמוד את הגידול באוכלוסייה, ובהתאם לכך לעצב את מפת התיישבות ואת ההתפתחות הכלכלית. הערכת קצב הגידול של האוכלוסייה היהודית היתה בעייתית ביותר. היא התבססה על היקף העלייה, וזה היה לוט בערפל.

עם הקמת המדינה במאי 1948 הוכרז על פתיחת שערי הארץ לעלייה חופשית של כל יהודי המבקש לעלות, אך לא ניתן היה לצפות את ממדי העלייה והיקפה. היו שלושה מקורות פוטנציאליים לעלייה: המקור הראשון היה שארית הפלטה באירופה, שהתרכזה במחנות עקורים בגרמניה, אוסטריה ואיטליה ומנתה ערב הקמת המדינה כ־250,000 איש, והמעפילים שגורשו לקפריסין, כ־24,000 נפש. מקור שני – השרידים שנותרו אחר המלחמה במזרח־אירופה; מספרם נאמד בכ־800,000 נפש. הבעיה היתה שארצות אלה – רומניה, פולין, הונגריה, צ'כיה ובולגריה – היו תחת משטר קומוניסטי, ולא הותרה מהן יציאה חופשית. המקור השלישי היה הקהילות בארצות האיסלאם – באפריקה ובאסיה – שמנו קרוב למיליון נפש. רובן של ארצות אלה ראו עצמן מעורבות בסכסוך היהודי־ערבי. לא הותרה בהן עלייה לישראל, ובהשפעת חוגים מוסלמים לאומניים גברה העוינות כלפי היהודים ואף נמנעה מהם יציאה מארצותיהם. בתנאים אלה קשה היה לצפות מראש את קצב העלייה וממדיה. בשנת 1948, מהקמת המדינה עד לסוף השנה, עלו כ־103,000 עולים, רובם ממחנות העקורים באירופה. בראשית שנת 1949 התגבר קצב העלייה גם ממקומות אחרים, אך עדיין היה קשה לשער את היקפה. על תכנון העלייה מארצות מזרח־אירופה ומארצות האיסלאם, שהיו הפוטנציאל העיקרי לעלייה מידית, לא היתה למדינת ישראל שליטה, וכל חישוב נשען על השערות וספקולציות בלבד.

מדיניות פיזור האוכלוסין

בקווי היסוד של הממשלה הראשונה (מארס 1949) נקבע כי תכנית הפיתוח לארבע השנים הבאות תהיה מכוונת להכפלת היישוב במדינה, על ידי עלייה המונית ופיתוח אינטנסיבי של הארץ. המגמה המרכזית בתכנית הפיתוח היתה פיזור אוכלוסין – איכלוס מהיר ומאוזן של שטחי המדינה דלי אוכלוסין, ומניעת ריכוז מופרז בכרכים.² עיקרון זה הונח בבסיס עבודת התכנון הארצי.

בתכנון מפת התיישבות הארצית תפסו שיקולים מדיניים וביטחוניים מקום נכבד. עוד במהלך המערכה המדינית בזירה הבינלאומית על הקמת המדינה היה ערך

רב לתפרוסת של היישובים היהודיים, שכן היא נלקחה בחשבון בהצעות לחלוקת הארץ בתקופת המנדט. התפיסה הרואה בהתיישבות את הגורם המעצב את גבולות המדינה קיבלה משנה תוקף במלחמת העצמאות. היישובים שעמדו בקווים הקדמיים היו למשלטים צבאיים שמילאו תפקיד ראשון במעלה בבלימת הפלישה הערבית. בכנס הראשון של מפקדי חטיבות, שנערך סמוך לכניסת ההפוגה הראשונה לתוקפה, העלה בן-גוריון על נס את תרומתם החשובה של היישובים למאמץ המלחמה: 'אלמלא 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 שריתקנו כוחות להגן על כל נקודה ונקודה, יותר מששמרנו על הנקודות, שמרו הנקודות עלינו'.³ תרומת היישובים התבלטה גם במישור המדיני. ככל שגברו הלחצים מצד האומות המאוחדות לנסיגת צה"ל משטחים שכבש, כן גברה הדחיפות באכלוס שטחים אלה, בייחוד בחבלי הארץ שלא נכללו במפת החלוקה של האו"ם – בגליל המערבי, בנגב ובאזור ירושלים. הרוזן פ' ברנדוט, שמונה מטעם האו"ם לתווך בין היהודים לערבים, תבע להחזיר לאלתר את רכבות הערבים שנטשו את בתיהם במהלך הקרבות. כדי לסכל תביעה זו הוחלט לאכלס במהירות את הכפרים והיישובים הנטושים של הערבים.⁴ במדיניות זו הוחל מיד עם היכנס ההפוגה הראשונה לתוקפה. הממשלה החליטה, על פי הצעת בן-גוריון, 'להעלות נקודות התיישבות חדשות בקצב יותר מהיר ובמספר מקומות גדול יותר'.⁵ באוקטובר, עם השלמת כיבוש הגליל, פרוזדור ירושלים והנגב הצפוני, הוצע להקים מיד 96 יישובים. גם לאחר חתימת החוזים לשביתת נשק עם ארצות ערב לא נחלש כוחם של השיקולים הנזכרים. מצב המלחמה הוסיף להתקיים פורמלית, וגם בזירה הבינלאומית המשיכו מדינות ערב ללחוץ על נסיגת צה"ל מכיבושיו ועל החזרתם של כ-600,000 הפליטים הערביים לבתיהם.

השטחים שנוספו למדינה במהלך המלחמה נחשבו יקרי ערך, משום שטרם הקמת המדינה היה המחסור בקרקע אחת המגבלות הקשות ביותר להרחבת ההתיישבות. ערב הקמת המדינה היו בבעלות הקק"ל וגורמים פרטיים כ-1.5 מיליון דונם אדמה. לאחר תום מלחמת העצמאות העריכו את שטח הקרקעות שבתחומי המדינה כ-15 מיליון דונם בקירוב, מחציתן היו בבעלותם של ערבים, שרובם נמצאו מחוץ לגבולות המדינה.

מלאכת התכנון של מפת ההתיישבות לקראת התרחבות היישוב וביסוסו חייבה גם תכנון כלכלי קפדני של תשתית ומקורות תעסוקה, לאוכלוסייה הגדלה ביישובים הוותיקים המתרחבים וביישובים החדשים.

התכנון הכלכלי נועד להיות מעמדי התווך בבניינה של המדינה. הניסיון לריכוז התכנון הכלכלי בידי השלטון לא עורר התנגדות רבה בציבור. העיסוק בתכנון כלכלי נעשה רווח בארצות שונות מאז סוף מלחמת העולם הראשונה, תחילה בגרמניה וברוסיה ולאחר מכן, בייחוד מתום מלחמת העולם השנייה, הוא כבש יותר ויותר ארצות. יתרונותיו של התכנון הכלכלי הוצגו לעין כול בהצלחתם של הרוסים בתכניות החומש שלהם משנת 1928, ואף לארצות המערב שהתנגדו למשטר הסוציאליסטי הוא חדר – ה'ניו דיל' של רוזוולט ותכניות של ארצות אירופה

הקשירות ב'תכנית מרשל'. בשנות הארבעים דומה היה שתם עידן האמונה הבלתי מסויגת בליברליזם הכלכלי ובתחרות החופשית, שהיו חזון נכסף בעיני הוגי הכלכלה מימי אדם סמית. המשבר הכלכלי הקשה שהתחולל בארצות הברית בסוף שנות העשרים וגרם לזעזוע במחשבת הכלכלה הכשיר את רעיון התכנון הכלכלי גם בקרב אלה שהסתייגו ממשטר צנטרליסטי 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 תשתית תעסוקתית לעולים במסחר ובתעשייה, עקב ההתפתחויות הכלכליות בעולם, שבישרו מעבר ממשק חקלאי לכלכלה המבוססת על תיעוש. גם מנהיגים אחרים הדגישו את הצורך בהרחבת היישוב העירוני ובתכנונו הרציונלי.⁶

עם הקמת המדינה ובעקבות הרחבת הגבולות שבשליטתה במהלך מלחמת העצמאות הוכר הצורך הדחוף בעריכת תכנון כולל. התכנון של מפת ההתיישבות בארץ, הכולל תכנון פיסי וכלכלי ברמה ארצית ואזורית, נועד להיעשות באמצעים ממלכתיים בידי הממשלה.

בשנות המדינה הראשונות, בתחילת התארגנותם של מנגנוני הממשל וטרם גיבושם של דפוסי פעולה מסודרים, נודע משקל רב לאישים המופקדים על מערכת השלטון ולמגזרים שונים במשק ובחברה. לעמדותיהם היתה עשויה להיות השפעה רבה על גיבוש התכניות ועל יישומן. לכן ראוי לבחון את עמדותיהם של אישים וגורמים שונים ביחס לתכנון ובדרך הפעלתו.

עמדתו של בן-גוריון

לעמדתו של בן-גוריון, ראש הממשלה ושר הביטחון, היה משקל מכריע בקביעת סדרי עדיפויות ובהענקת תוקף ומשקל לפעולות שהוא חשוי. בן-גוריון היה בשיא יוקרתו לאחר הקמת המדינה והישגו המרשים של צה"ל במלחמה, בכהונתו כראש הממשלה ושר הביטחון ובתוקף כוחו הפוליטי כמנהיגה הבלתי-מעורער של המפלגה הגדולה במדינה.

בן-גוריון לא היה מנהיג שכווכו דרך לפתע עם הקמת המדינה. הוא היה מעמודי התווך של תנועת הפועלים הציונית-הסוציאליסטית משך עשרות שנים, ובה היה מעוגן עולם מחשבתו ואופי פעולתו הפוליטית. שני האתגרים שתנועה זו חרתה על דגלה – יצירת חברה לאומית ריבונית ומהפכה חברתית-ערכית – הם שהנחו אותו בפעולתו. משניתן בידי בן-גוריון שרביט הניצוח על הממשלה, הוא חתר להנחת יסודות לטווח הרחוק – ליצירת דפוסי פעולה לעיצוב החברה לאורך שנים. יחסו למלאכת התכנון נבע מתפיסתו הפוליטית החברתית הכוללת באשר ליעדי המדינה ועיצוב התפתחותה.

את התקופה שמדינת ישראל עומדת בפתחה בראשית שנת 1949 ראה בן-גוריון לא כסיום המלחמה וכניסה למסלול חיים נורמלי, אלא כהמשך המלחמה, אמנם לא במישור הצבאי, אלא בתחום החברתי והתרבותי, וזה נראה לו קשה וגורלי לא פחות משדה הקרב. משום כך טען בן-גוריון שהקמתה של המדינה אינה אקט חד-פעמי

שאיננו בתאריך מסוים, אלא תהליך ממושך שהינו בהכרח תקופת חירום, ומחייב היערכות הולמת. תהליך זה אמור להיות המשך למאבק הלאומי והחברתי שהחל בתקופת המנדט. לדידו ההישג המדיני לא חתם תקופה, אלא היה שלב נוסף בדרך למטרה. התפיסה הייעודית, הרואה את ההווה כשלב או כאמצעי בדרך לעתיד ואת היחיד כמגויס למלא משימות לאומיות ושליחות חברתית, היתה בסיס מחשבתו של בן-גוריון.

בן-גוריון הרבה להשתמש במושג 'מהפכה' לתיאור העידן של הקמת המדינה. הוא הגדירה כ'מהפכה הגדולה ביותר בתולדות עמנו', והדגיש, כי אין המהפכה מתבטאת רק בעצם ייסוד המדינה. השגת העצמאות היא רק השלב הראשון של המהפכה הגדולה: 'דורנו זכה לגדולות, אבל אינו צריך לשיר שירי תהילה לעצמו, כי טרם ביצע את מפעלו. למעשה עומד רק בהתחלה'.⁷ 'מהפכה הגדולה טרם הושלמה, ותפקידיה החיוניים כמעט טרם התחילו. בתקופה הקרובה עלינו להניח יסודות שיעמדו עשרות ואולי מאות בשנים. עלינו לעצב את דמותה של מדינת-ישראל ולהכשירה למילוי ייעודה ההיסטורי'.⁸ בעיני בן-גוריון נראתה הגשמתה של מטרה זו בהישג יד, יותר מאשר אי-פעם, והוא ביקש להנהיג את המהפכה שתשנה את פני ההיסטוריה היהודית, לא רק במוכן המדיני: 'העצמאות אשר ניסינו להקים בסערת המלחמה, אי אפשר לה שתסתיים בשטח המדיני בלבד. המהפכה הזאת לא תמלא את יעודה אם תהיה מהפכה מדינית וצבאית בלבד. המהפכה המכרעת לפנינו – עלינו להפוך הארץ, העם, כל סדרי חיינו'.⁹

העלייה ההמונית נתפסה בעיני בן-גוריון לא רק כדרך להצלת קהילות יהודיות במצוקה, אף לא כמענה לצרכים מידיים של חיזוק המערך הביטחוני וההתיישבותי של המדינה, שהיו חשובים בעיניו כשלעצמם, לא אלה היו עיקר מאווייו. בן-גוריון ביקש לראות את מרביתו של העם היהודי מתכנס בגבולות המדינה והופך לגורם המרכזי בחיי העם היהודי בעולם. הוא האמין כי התמורה החברתית והתרבותית שתושג בחברה הישראלית תשנה את מהלך ההיסטוריה היהודית. הקליטה החברתית והכלכלית של העלייה ההמונית היו האתגר החשוב שהעמיד בן-גוריון בפעולות התכנון.

הקושי שצפה בן-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-המועצות לאחר מהפכת אוקטובר. המתח הגדול ששרר ביישוב במשך המאבק הפוליטי הקשה והממושך ומלחמת השחרור שהתישו את היישוב והקיצו את דמו, גרמו לנטייה להתפרקות, להשתחררות מהמחויבות ומהגיוס הטוטלי למילוי משימות לאומיות. בן-גוריון ביקש לרתום את חוגי העם השונים להמשיך ולהיענות לאתגרים שהוא הציב. הוא חזר והזהיר כי המבחן העומד לפני החברה בישראל הוא גורלי: לאחר 'יום הגדולות' – תקופת עלילות גבורה והניצחון בשטח הצבאי והמדיני שהפכו את פני ההיסטוריה היהודית והארצישראלית וחדשו ימינו כקדם – עומדת תקופת 'הקטנות' – תקופת המאמץ האפור והממושך של בנייה משקית וארגון ממלכתי. אמנם היא חסרת ברק וגבורה דרמטית, אך אינה פחותה בחשיבותה מזו הקודמת לה. 'המבחן הכלכלי והארגוני

שנעמוד בו עכשיו אינו נופל בחומרתו ובחשיבותו ממבחן המלחמה – אלא שהוא ממושך ומכמה בחינות קשה יותר.¹⁰

בן-גוריון לא זנח גם את המהפכה החברתית. הוא בטח כי ניתן להשיגה בד בבד עם קליטת העלייה ההמונית. היתה לו אמונה מיסטית כמעט בכוחו של תכנון וארגון יעיל להתגבר על כל קושי ומכשול. מצוקת הקליטה עוד חיזקה את דעתו בדבר חיוניותה של פעולה מתוכננת שתקיף את כל ענפי הכלכלה והארגון החברתי. בקווי היסוד של ממשלתו שהציג בכנסת הציב בן-גוריון את קליטת העלייה ההמונית כמשימה מרכזית המוטלת על המדינה. זו תושג, לדעתו, באמצעות תכנון דמוגרפי וכלכלי ארצי ופעילות חינוכית מאורגנת שייעשו בניהולה הקפדני של הממשלה ותחת פיקוחה. זה היה יסודו של רעיון 'הממלכתיות' שהגה בן-גוריון, ורוחו שרתה על תמונת התכנון שהוא צייר.

בן-גוריון שייחס חשיבות מרובה למלאכת התכנון, לעיצוב מפת ההתיישבות של הארץ ולקליטת העלייה הגדולה, ביקש לקחת בעצמו חלק פעיל בייזום עבודת התכנון ובמעקב אחריה.

בסדר יומו, כפי שרשם ביומנו, התעתד בן-גוריון להקדיש זמן קצוב לכל אחד מהנושאים שהיו בתחום אחריותו כראש ממשלה וכשר ביטחון. ברישום מפורט של לוח הזמנים השבועי שלו הועיד בן-גוריון מקום מיוחד 'לתכנון קליטת 800,000 עולים במשך 4 שנים: כמה בתים יידרשו, כמה ענפי חרושת יפותחו, כמה שטחי אדמה ניישב, מה הסכומים שיידרשו... וכיו"ב. מידת החשיבות שהוא ייחס לעבודת התכנון באה לביטוי גם בזמן הרב שהקצה למטרה זו, שעלה אפילו על זה שהוקצב לנושא הביטחון. בעוד שלביטחון הקצה בן-גוריון אחת-עשרה שעות בשבוע, כשבאלה נכללות ישיבות עם המטכ"ל, צמרת משרד הביטחון, חיל האוויר, חיל הים, הרמטכ"ל ועוד, הרי בתכנית השבועית שלו הוא הועיד לפעולות התכנון שתיים-עשרה שעות.¹¹ החשיבות והמשקל הרב שבן-גוריון ייחס לעבודת התכנון העניקו לה משנה תוקף.

בן-גוריון ביקש לזרז גם את פעולת התכנון הכלכלי. מיד לאחר הרכבת הממשלה הוא פנה אל ד"ר א"ל גרינבאום (געתון), מהמחלקה לחקר כלכלי במשרד הפנים, בהצעה לעבד תכנית כלכלית המיועדת לקליטה ופיתוח לארבע שנים, לקליטת $\frac{1}{4}$ מיליון עולים, ופיתוח החקלאות והחרושת ושאר ענפי הכלכלה במשך תקופה זו. כדי לעמוד בקשר הדוק עם צוות המתכננים ולפקח על פעולתם, העביר בן-גוריון את מחלקתו של גרינבאום למשרד ראש הממשלה.¹²

במקביל פנה בן-גוריון אל מחלקת סקר ומחקר באגף לתכנון במשרד העבודה, שתכין הצעה לשאלת המבנה ההתיישבותי האופטימלי בארץ. זו היתה ראשית פעולת התכנון הארצי בראשותו של אריה שרון, שהיתה לבסיס התכנית של פיזור האוכלוסין.¹³ ראש הממשלה העדיף לרכז תחת ידיו את עיצובן של תכניות הפיתוח, שכללו בין היתר את קביעת ייעודן של הקרקעות לחקלאות, לשיכונים ולתעשייה, תכנית מתאר להקמת ערים ויישובים כפריים ותכנון רשת התחבורה. הוא פיקח על עבודת התכנון והנחה את המתכננים בשאלות עקרוניות, כמו שאלת שיעור האוכלוסייה שיתפרנס מהחקלאות ומהתעשייה בסוף תקופת הפיתוח. מנקודת מבט כלכלית קבעו המומחים, כי הייצור החקלאי בארץ יקר יותר מזה שבחו"ל ולכן כרוך

בהוצאות גדולות ומיותרות. ראש הממשלה חלק עליהם: 'השאלה בדבר פיתוח החקלאות אינה כלכלית גרידא, בלי יישוב חקלאי לא תקום המדינה בידינו. גם החרושת יש לה בעיית התחרות חוץ, ואין לומר שאי אפשר להתגבר על הקושי'.¹⁴ עם זאת הסכים בן-גוריון עם הצורך בהקמת יישובים כפריים המשלבים חקלאות ותעשייה, על מנת להרחיב ולגוון את מקומות התעסוקה ולחזק את יסודות המשק שלא ייפגעו בעתות משבר.

יוזמתו של בן-גוריון לעריכת תכנון כלכלי מקיף במדינה זכתה להזדהויות אצל בכירי הכלכלנים, המהנדסים והמתכננים שבארץ. במציאות של עלייה המונית בארץ שכלכלתה מעורערת, ומתבססת על יבוא הון מבחוץ, הם היו מוכנים להשתתף בתכנון התיישבותי וכלכלי שירחיב את בסיס התעסוקה לעולים הרבים המצטרפים למשק, ולהשתלב בתכניות פיתוח, להרחבת הייצור, לגיוס הון ולתכנון השקעות.¹⁵ המתכננים נענו לקריאת בן-גוריון לעריכת תכנון כלכלי ודמוגפי כולל, אף כי לא היו תמימי דעים לגבי עקרונות התכנית ומגמתה. הכלכלנים ביססו את עמדותיהם על המסורת האירופית וניסיונה, ואלה לא עלו בקנה אחד עם התנאים בארץ, ולא עם היעדים ושיטות הפעולה שהציב בן-גוריון. לאלה נוספו עוד גורמים שהיו חלק מן המציאות הייחודית שנרקמה בארץ בתקופת היישוב ומן המציאות שנתהוותה במדינה עם נחשול העלייה ההמונית.

על אף התקוות והציפיות שתלו בתכנון כל המעורבים בו, נוצר מתח בין עבודת המתכננים, שבמהותה היא מתבססת על הנחות מוגדרות ועל ראייה לטווח ארוך, לבין אילוצים רבים המחייבים תגובות למציאות המשתנה במהירות. במצב כזה נודעה חשיבות מרובה לעמדות המתכננים מזה, ולרשויות השלטון המופקדות על אישורן ויישומן של התכניות מזה.

המתכננים – תפיסותיהם ומגמותיהם

אנשי התכנון פעלו בשני מסלולים במקביל: באחד התמקדו בפיתוח הכלכלי ובדרכי ארגונו של המשק, ובשני – בעיצוב מפת ההתיישבות והאכלוס במדינה. רבים מהמתכננים, ביניהם אדריכלים, אגרונומים, מומחים לנושאי מים, תחבורה וכיו"ב, פעלו בתקופת המנדט במסגרת המכון לחקר הכלכלה של הסוכנות היהודית, מתוכם התגבש הגרעין שייסד ערב הקמת המדינה את 'החוג לרפורמה התיישבותית' שכלל עשרות חברים, ביניהם אליעזר ברוצקוס, ד"ר רבך אביצור, עו"ד צבי ברנזון, א' גליקסון ואחרים, שמילאו תפקידי מפתח במשרדי הממשלה בנושאי תכנון ופיתוח.¹⁶ נקודת המוצא שלהם היתה עקרון פיזור האוכלוסין, והמבנה שהם גיבשו היה חלוקת הארץ לאזורים, כשמטרתם היא להכשיר את התנאים למסגרת של מבנה שלם ועצמאי של כל אזור מבחינת התעסוקה והתחבורה, פיתוח מפעלים לניצול תנאים טופוגרפיים או אקלימיים לצורכי נופש וטיפוח פעילות חברתית ותרבותית.¹⁷ העיקרון הבסיסי בתכנית הפיתוח שהציעו היה שאיפה לדצנטרליזציה בכל המערכת המשקית והחברתית: במסגרת המינהלית, בארגון הכלכלי – ייצור, שיווק, מוסדות פיננסיים וכיוצא באלה – ובמוסדות חינוך ותרבות. את המגמה לפיזור האוכלוסין שילבו בתכנית לעידוד פיתוחם של המרכזים החדשים על בסיס של

התכנית לחלוקת הארץ לנפות, שמגמתה הענקת אוטונומיה מרבית לכל נפה, התבססה על צירוף כל היישובים במקום לפעילות משותפת בפיתוח ובניהול הנפה. המשימה היתה כפולה – שילוב בתחום הארגוני והמשקי ואינטגרציה חברתית בין תושבי המקום לעולים החדשים. תכנית זו העניקה משקל רב ליישובים הוותיקים והמבוססים במקום. לעמדותיהם היתה השפעה רבה על דרכי הפיתוח של אזורים ועיצוב החברה המתפתחת בו, ובידיהם ניתן במקרים רבים כוח ההכרעה לאימוץ ויישומן של המלצות המתכננים או לדחייתן. הם צברו כוח, שכן בשנים הראשונות למדינה טרם התגבשה בשלטון המרכזי מסורת עבודה מאורגנת ויעילה, והיו קשיים באכיפת המדיניות שנקבעה. יתר על כן, יישומן של תכניות ההתיישבות והפיתוח חייב מימון בקנה מידה גדול, וקופתו הריקה של האוצר לא יכלה לספקו. כך הוטל חלק גדול מהמלצות התכנון לשוק הפרטי וליוזמות מקומיות. יישום המלצות היה מותנה בתפיסותיהם של היישובים שבאזור את בעיות המשק והחברה ובאינטרסים שלהם. אך יותר מכול השפיעה על גורל התכנון המציאות החדשה שהתהוותה עם נחשול העלייה הגדול שהציף את המדינה.

ממדי העלייה – השפעתם על שאלות התכנון

ככל שגבר זרם העולים, כן נדרשה עזרתם של המגורים השונים במאמץ הקליטה – בהרחבת היישובים הוותיקים ובפיתוח יישובים חדשים. מהקמת המדינה עד סוף 1949 הגיעו מאה אלף עולים ויותר, וכמספר הזה בארבעת החודשים הראשונים של שנת 1949, כך שבשנה הראשונה להקמת המדינה הגיעו כ-210,000 עולים והתחזיות בישרו על גלי עלייה גוברים. הקרבות שהתנהלו בקיץ ובסתיו 1948 שיבשו את תכניות הקליטה ועיכבו את הכנת הדיור והשירותים לעולים. במהלך שנת 1949 הלכה והחמירה מצוקת הקליטה. רוב העולים שהגיעו ב-1948 ובראשית 1949 נקלטו ביישובים הקיימים או בערים הנטושות של הערבים, באחרונות נקלטו קרוב ל-120,000 עולים.²⁰ כאשר אול מאגר הדיור הקיים, החלו העולים להצטופף במחנות. הוצאתם משם והעברתם למגורי קבע נעשתה לבעיה דוחקת. בשנת 1949 עלו כ-240,000 עולים. בסוף אותה שנה נותרו במחנות העולים כ-100,000 נפש, שלא נמצא עבורם דיור. הם הצטופפו בתנאים קשים בתוך אוהלים, צריפונים ופחונים – כל סוגי המבנים שהשיגה ידה של הסוכנות למצוא – ומשך השהייה במחנות הלך והתארך.

במהלך שנת 1949 חלה התקדמות מעטה בעבודת התכנון הארצי והאזורי של הארץ. מדיניות הפיתוח הכלל ארצית טרם הושלמה, ומפת היישובים החדשים, כולל התכניות לביסוסם הכלכלי, עדיין היתה בראשיתה. מחלקת הקליטה של הסוכנות, שהיתה מופקדת על מחנות העולים, לא יכלה לשבת ולצפות באפס מעשה להשלמת התכניות של המתכננים, והיא החליטה לפעול בדרכה. היא רכשה אלפי צריפים ואוהלים והחלה בהקמת שכונות צריפים על יד ערים ומושבות, בשכונות לקיבוצים ומושבים, מתוך הנחה שבמקומות אלה תימצא לעולים גם עבודה.

השכונות המאולטרות שהוקמו בחיפזון בשל הדוחק בזמן והמחסור בכסף פתרו במידת מה את הצפיפות המתגברת במחנות, אך שיטת האלתור באיתור שטחי בנייה

והקמת המבנים עוררה מורת רוח בקרב אנשי התכנון. חששם היה שדירות הארעי ייהפכו ליישובי קבע, אחרי שלא יימצאו האמצעים להמירן במגורי קבע בעתיד הקרוב, ויישובי הקבע ייהפכו למשכנות עוני לרבבות עולים שקשה יהיה לחלצם מהם. ביקורת חריפה נמתחה על פעולת הסוכנות גם בשל ריכוז העולים במרכז הארץ. ברצועה שבין רחובות לעכו התגוררו כ-90% מהאוכלוסייה היהודית, והפניית עולים לאזור זה היתה מנוגדת לעקרון 'פיזור האוכלוסין'. אך גם לסוכנות לא היה מענה למצוקת הקליטה שהלכה והחמירה מיום ליום. בקיץ 1949 החל מבצע 'מרבד הקסמים' שהעלה בסערה את רבבות יהודי תימן. עד סוף שנת 1949 עלו יותר מ-340,000 נפש מאז הקמת המדינה. ויחד עם הריבוי הטבעי במדינה – 25,000 נפש – עברה האוכלוסייה היהודית את המיליון הראשון. העולים היו כשליש מהיישוב היהודי.

אשכול ותכניתו ל'קליטה ישירה של עולים'

הלחצים באו מקהילות בארצות שונות שתבעו להגביר עוד את קצב העלייה. פגעי החורף הקשה והמשבר הפיננסי של הסוכנות, שנשאה באחזקת רבבות האנשים במחנות, הניעו את הנהלת הסוכנות למצוא פתרון דרסטי לקליטת העולים.

לוי אשכול, ראש מחלקת ההתיישבות, שהתמנה גם לגזבר הסוכנות, ביקש לחולל תפנית מהפכנית בקליטה. בישיבת הנהלת הסוכנות הציג אשכול באורח דרמטי את 'ההצעה 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, במקום שישנם איזה ישובים, נשעין עליהם שיכוני עולים, מדן עד אחרי ניר-עם. בכל מקום שיש איזה אחיזה במשק. נקים שישים מקומות שיהיו בהם עד אלף נפש. העולים יועסקו בעבודות ייעור ונטיעת עצי פרי, הכשרה, דירוג וסיקול, באופן זה אנו מפזרים את העולים ברחבי הארץ, ומטילים את הדאגה עליהם על שכם רחב של היישוב כולו. ... כיום אנו יושבים עם מאה אלף יהודים [במחנות] שאוכלים אותנו כליל, אם נקיים את השיכונים האלה ליד הנקודות הקיימות, אז ועדי המושבים וועדי המושבות, וועדי הגושים האזוריים יהיו כוח כביר ליצירת עבודה. ... תכנית זו לא באה מתוך רצון סתם להתפרק ולהטיל את העול על מישהו אחר. בדרך זו אני רואה כשותף גדול את הממשלה'.²¹

הדרך הטובה ביותר להתגבר על בעיות הקליטה נראתה בעיני אשכול 'הקליטה הישירה', אף שהיא לא כונתה בשם זה באותה עת. מטרתה היתה לשלב את העולים במהירות מקסימלית במערכת המשקית והחברתית של היישוב הוותיק. אשכול לא השלה את עצמו באשר למחסור החמור בדיור ובתעסוקה, ולכן הבטיח שהממשלה תיקח חלק פעיל במאמץ להתגבר על הקשיים האלה, אבל הוא ביקש לדלג על שלב המחנות, שבהם יושבים רבבות העולים בהמתנה, באפס מעשה, דבר שמכביד על קופות הסוכנות והממשלה, וגם אינו מקדם את קליטתם. זה היה בסיס הרעיון של ה'מעברות' – יישובי מעבר – עד שיוקמו שיכוני הקבע.

בביצוע התכנית של אשכול חלו שיבושים כבר בשלבים הראשונים. המגמה המקורית היתה להקים את המעברות במקומות שנועדו להיות יישובי הקבע של העולים. אלא שהתכנון המקיף של פריסת היישובים, שהיה חלק מתכנית הפיתוח של אזורי הארץ השונים, הצריך עבודה מרובה, והמתכננים לא רצו לעשותו מתוך חיפזון. אנשי אגף התכנון ביקשו לבסס את עבודת התכנון על נתונים רבים שלא היו מצויים בידיהם, ואיסופם חייב עבודה מורכבת, בשיתוף פעולה עם גורמים רבים. איתור שטחים ליישובים היה כרוך גם בתכנית הפיתוח הכלכלי, שהיתה אמורה לקבוע את ייעודי הקרקעות – הקצאת אזורים לתעשייה, מסחר, תחבורה וכיו"ב. במציאת קרקעות לבנייה היו קשיים רבים, בייחוד במרכז הארץ, בשל העדר קרקע ציבורית בגודל מתאים. זאת היתה משולבת לעתים בקרקע פרטית שרכישה היתה מסובכת או בלתי אפשרית. בבחירת השטח להקמת יישוב פעלו שיקולים אחדים – התחשבות בגורמים טופוגרפיים, אקלימיים, טיב וסוג הקרקע וכיו"ב, הצורך להימנע משימוש בקרקע חקלאית, התחשבות בגורמי תחבורה, מקורות מים ועוד. מוסדות הקליטה, שנאלצו למצוא פתרון מידי למצוקה במחנות, לא יכלו לחכות עד השלמת התכנון, והם ניגשו להקמת מעברות שלא לפי המתוכנן. במקרים רבים הם פעלו בלי תיאום עם רשויות 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 בבחירת האתרים למעברות – גורם הזמן ונושא התקציב. הם ביקשו להקים את המעברות במהירות מקסימלית ובהוצאה כספית נמוכה ככל האפשר. שיקול נוסף שנלקח בחשבון היה הערכת סיכויי המקום לספק תעסוקה ליושבי המעברה, שכן עם יציאתם מהמחנות לא הוסיפה הסוכנות לדאוג לכלכלתם של העולים, ותושבי המעברות היו חייבים למצוא מקור פרנסה להם ולבני ביתם.

המעברות הראשונות, שהוקמו בחיפזון וללא שיתוף פעולה עם מומחי התכנון, סבלו מלכתחילה מתנאים קשים, הן בשל מיקומן הבלתי מתאים מבחינה טופוגרפית והן בתכנון הפנימי הלקוי שהשתקף בטיבם של המבנים וברמתם, בתנאי הציפיות, בהעדר תשתית של מערכת אינסטלציה, צינורות מים, קווי חשמל וטלפון וכיו"ב. עם זאת, אנשי מינהל התכנון לא התערבו לשיפור המצב. דעתם לא היתה נוחה מעצם הקמת המעברות באתרים ובדרך שבה הוקמו. הם קיוו שהמעברות הבלתי מתוכננות ייעלמו במהירות מעל פני האדמה. הם טענו שיש לפרקן ברגע שיימצא דיוור חלופי לעולים ביישובי קבע שיוקמו לפי מפת התכנון הארצי. משום כך הם לא התאמצו להיטיב את תנאי החיים במעברות. אדרבה, הם האמינו כי הטבת התנאים בהן תהיה לרועץ. הם סברו כי השקעת כספים רבים במעברות – במערכת ביוב, צנרת מים, קווי חשמל, כבישי גישה וכיו"ב – תהווה פיתוי למוסדות הקליטה להפוך את היישובים הארעיים לקבע. אם תנאי החיים במעברות יהיו נסבלים, לא תהיה דחיפות לפרקן והן יונצחו למשך שנים כרובעי מצוקה.

באורח פרדוקסלי, אף שאנשי התכנון הסתייגו מהקמת המעברות, הם לא מחו נגד הקמתן. הם סברו שבקיומן החולף הן לא תפגענה במפת התכנון הארצי. יתרה מזו,

הם זקפו לזכות המעברות את העובדה שבקיומן הן נתנו שהות להיערכותם של מוסדות התכנון והשיכון לבצע תכניות לטווח ארוך מתוך שיקול דעת, ושאלמלא הן, היו ממהרים להקים ללא תכנון הולם יישובי קבע שעשויים להיות 'בכיה לדורות'. יתר על כן, היו שהעריכו את רעיון המעברות כתפיסה בלתי שגרתית, כשלב ביניים בהפעלת התכנון הארצי, שמגמתו לעמוד נגד הזרם, לבלום את התופעה המוכרת בהרבה ארצות בעולם, כשגלי המהגרים מתרכזים בשערי הכניסה לארץ, בשולי הערים הגדולות ובפרבריהן, והופכים לשכונות עוני ולכתמים של נחשלות במרקם הכלכלי והחברתי. יישוב העולים בהתאם לתכנון מרחבי-חברתי, יישום מדיניות פיזור האוכלוסין והמרצת יציאתם לעצמאות כלכלית ולאינטגרציה חברתית, כל זאת במציאות המיוחדת לישראל, כאשר העלייה ההמונית הכפילה את אוכלוסיית המדינה בתוך שלוש שנים, תכנית זו נראתה נועזת.

במהלך שנת 1951 המשיכה מחלקת הקליטה בהקמת המעברות בקצב מואץ. גלי העלייה הגדולים מעיראק ומרומניה חייבו את הרחבת הפעולה. כאמור, בשלב הראשון הוקמו המעברות בחיפזון, ולא תמיד על פי התכנון. אך בעיקרו של דבר נועדו המעברות לקום במקומות שבהם יתפתחו יישובי קבע. כדי להסדיר את הקמת המעברות ביתר תיאום ושיתוף פעולה בין הגורמים השונים הוקמה 'המועצה העליונה לתכנון' שמתפקידה היה לעצב את מפת 'המעברות המתוכננות', שנועדו להיות גרעינים לישובים קבועים לאחר שיוחלפו המבנים הארעיים בשיכון קבע. במועצה 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 במועצה לא הגיעו בה לתמימות דעים ביחס לתכניות שונות. גם אנשי התכנון היו חלוקים בדעותיהם ביחס לעקרונות יסוד בעיצוב מפת המדינה: היו שצידדו במרקם יישובי הכולל מערך מרכזים עירוניים ועירוניים למחצה בדרגי גודל שונים, והיו שצידדו במספר מצומצם בלבד של מרכזים גדולים. חילוקי הדעות בין אנשי התכנון התבטאו בהחלטות סותרות ובהתנגשות בין השקפות תכנוניות שונות במקומות אחדים: באזור חדרה-קיסריה, חלסה (קריית-שמונה), בית-שאן ועוד. בגלל ריבוי תפקידיה של המועצה העליונה לתכנון ובשל האינטרסים השונים, המנוגדים לעתים, שייצגו החברים בה, לא התקדמה עבודתה בקצב הדרוש. בלחצה של הסוכנות הוקמה ליד המועצה ועדת משנה שבה השתתפו נציגי משרד העבודה, משרד הביטחון והסוכנות היהודית. הרכב זה בא להבטיח את הקמת המעברות בקצב מואץ. תפקידה של ועדה זו הצטמצם לאיתור שטחי המעברות, והקמתן נעשתה בידי אנשי מחלקת הקליטה של הסוכנות. אך גם בין שני גורמים אלה נתגלעו מחלוקות. אנשי התכנון ביקשו להיות צמודים לשיקולי המתכננים, בעוד שאת מחלקת הקליטה הניעו שיקולי הזמן ומסגרת התקציב שעמד לרשותם, ואלה היו מצומצמים יותר מתמיד ואילצו את הסוכנות לפעול במהירות.

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

בחודשים מארס־יוני, כאשר תוך ארבעה חודשים עלו כמאה אלף נפש, רובם הגדול מעיראק, שכן רבים מיהרו לעזוב את אדמת עיראק טרם יפוג תוקף ההיתר ליציאת היהודים. גם מרומניה התגברה העלייה בתקופה זו, ובתנאים אלה נפלה גם תכנית 'המעברות המתוכננות' בשבי החיפזון. גיורא יוספטל, מנהל מחלקת הקליטה, תיאר את האווירה ששררה באמצע שנת 1951 בשיחתו עם אנשי האגף לתכנון: 'בעבר קלטנו עולים במקומות שהיו קיימים בהם עיר ומקורות פרנסה. אחרי זה – במקומות של יישוב גם ללא מקורות פרנסה. עם גבור ממדי העלייה נאלצנו להקים מעברות במקומות שלגביהם קיימת רק תכנית להקמת העיר בעתיד. אבל קצב העלייה גבר עוד יותר, וכעת אנו מוכנים לשים מעברות באתרים שלגביהם יש לכם רק חלומות על העיר העתידה. ספרו לי היכן האתרים שבתלומותיכם ואני מיד אקים שמה מעברות'.²³

על אף הקצב המואץ של הקליטה האמין אשכול, כי יישובי העולים הארעיים שיוקמו בארץ ייעשו תוך זמן קצר לחלק אינטגרלי מהמרקם המשקי והחברתי של האזור. הוא לא צפה את הבעיות הרבות הכרוכות ביישום התכנית. אף לא את התנגדותם של הוותיקים, אותם, 'ועדי מושבים, ועדי המושבות, ועדי הגושים האזוריים' שהיו אמורים, לפי הצעתו, להיות השושבינים הראשיים בביצוע התכנית.

עמדותיהם של היישובים הוותיקים

היישובים הוותיקים בארץ הביטו בחשש על ריכוזי העולים ההולכים ומוקמים בשכנותם. המעברות שהוקמו בשטח שיפוטן של מועצות מקומיות או בקרבתן בלא שנדברו עמהן תחילה גרמו למבוכה בקרב היישובים הוותיקים. הם חששו מפני המעמסה שהטילו על גבם. הרשויות המקומיות שקלטו עולים רבים מאז הקמת המדינה והתרחבו בקצב מסחרר, חובותיהן גדלו בלא כל יחס להכנסותיהן. רוב התושבים החדשים היו עניים, רבים ללא תעסוקה קבועה והם התקשו לעמוד בתשלום מסים. בו בזמן הם נזקקו לשירותים סוציאליים רבים יותר מן התושבים הוותיקים. הרשויות המקומיות, בייחוד הקטנות שבהן, רובן היו דלות במשאבים וכרעו תחת הנטל שהועמס עליהן.

יתר על כן, בגלל גלי העלייה הגוברים, אכלסו במעברות מספר גדול של עולים, הרבה מעבר לתכנית הראשונה ומעל לכושר הקיבול של המעברה. המצב המחמיר חייב הקצאת משאבים גדלים והולכים לאספקת השירותים למעברות, לכן התנגדו רבים מהיישובים להקמת מעברות בתחומם, ותבעו מהסוכנות שלא להגדיל את המעברות שהוקמו. הסוכנות לא נענתה להם ברוב המקרים, דבר שגרם לתרעומת ולפיתוח יחס מסויג כלפי המעברות. מכיוון שחלו שינויים תדירים בגודל המעברה ובהרכב אוכלוסייתה, בשל התנועה הבלתי פוסקת של כניסת עולים למעברה ויציאתם של אחרים, מצב זה עוד הכביד על הרשויות המקומיות בתכנון עבודתן ובהסדרת שירותיהן למעברות, כפי שעשו בקרב יישוב הקבע שבתחום שיפוטן.

המחסור בתעסוקה והאבטלה הגבוהה אף הם הרתיעו את הרשויות המקומיות מהגדלת אוכלוסייתן בעולים, שאיימו בתחרות על מקומות העבודה המעטים. כעסן הופנה אל מוסדות הקליטה, אך חציהן כוונו גם לעבר העולים, וזעמן עוד גבר עם

התפרצותן של מחלות מדבקות שפשטו בין העולים ואיימו גם על הוותיקים. המצב הסתבך עוד עקב מתחים פוליטיים שהתפתחו סביב המעברות.

מאבקים פוליטיים – השפעתם על מערכת היחסים עם העולים

המתח בזירה המפלגתית ליווה את העלייה הגדולה מראשיתה. הפוטנציאל האלקטורלי הגדול הטמון בהצטרפותם של רבבות בוחרים למערכת הפוליטית העסיק את המפלגות – כל אחת ביקשה להגדיל את השפעתה על העולים. ככל שגברה העלייה, החריפה ההתמודדות עליה והיא התנהלה בכמה מישורים.

המערכת הראשונה היתה לקראת הבחירות לכנסת הראשונה שנערכו בינואר 1949. במערכה זו זכתה מפא"י בהישג הבולט ביותר – 46 מנדטים. המערכה השנייה בזירה הפוליטית התנהלה סביב הבחירות המוניציפליות. במערכה זו נטלה חלק מרכזי מפלגת הציונים הכלליים ששלטה ברוב הרשויות המקומיות. בתקופת המנדט עמדו אנשיה 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 בנוהלי הבחירות שנקבעו תחת שלטון המנדט. בהתמודדות סביב חקיקת סדרי הבחירות לרשויות המקומיות תפסה העלייה הגדולה משקל רב. כל אחד מהגושים המתמודדים ביקש לקבוע חוקים ונוהלי בחירות שיתנו בידיו את הסיכוי המרבי להשפיע על מהלכן.²⁴

במסגרת המאבק על הגברת ההשפעה בקרב העולים ביקש משרד הפנים, שבשליטת הפועלי-המזרחי, להחליש את כוח שליטתה של הסוכנות במעברות, מכיוון שבמחלקת הקליטה היתה השפעת מפא"י דומיננטית. משרד הפנים תבע לסלק את הסוכנות מן המעברות, ולספחן לרשויות המקומיות. משמעות הדבר היתה הטלת כל המעמסה 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 מהעלות של השירותים במעברות. ההחלטה על סיפוח העולים לרשות המקומית הקנתה להם גם זכויות בחירה. במקומות רבים עלתה אוכלוסיית העולים בגודלה על מספר התושבים הוותיקים, והאחרונים חששו שהעולים ישתלטו על הנהלת הרשות המקומית וישפיעו 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 המציאות העשויה להתפתח, כאשר מספר העולים יעלה במקומות רבים על בני היישוב הוותיק.

יחסה של ההתיישבות העובדת למגמות התכנון

ראשי המדינה מתנועת העבודה, בן-גוריון, אשכול ואחרים, תלו ציפיות רבות בשיתוף הפעולה של ההתיישבות העובדת ביישום התכניות לקליטת העלייה. הם האמינו כי הקיבוצים, שהיו נושאי הדגל בכל המפעלים הלאומיים שבטרם הקמת

המדינה – בהתיישבות, בהגנה ובהעפלה – ייחלצו לפעולה נרחבת גם בקליטת העלייה הגדולה. גם אנשי התכנון, שעסקו ב'פיזור אוכלוסין', סברו כי באזורי ספר ובמקומות מרוחקים, שבהם היישובים הכפריים הם רוב האוכלוסייה, יסייעו היישובים בארגון הנפה כפי שהמליצו המתכננים. אך המציאות היתה שונה.

מבחינה אידיאולוגית היה פער עמוק בין עקרונות ההתיישבות החקלאית של תנועת העבודה לבין הצעותיהם של אנשי התכנון הכלכלי והדמוגרפי, שתכניתם התכוונה לבניית מערכת כלכלית וחברתית אינטגרטיבית שתקיף את כל תושבי האזור. מבחינה כלכלית ראו המתכננים יתרון במבנה משקי מעורב של חקלאות ותעשייה, בהיותו גורם כולם לזעזועים העשויים להיווצר בשעת משבר כלכלי. כוונתם היתה שבמקרה של משבר בחקלאות, תהיה חשיבות רבה לקיומם של מרכזים עירוניים קטנים, המבוססים על חרושת ותעשייה זעירה ובתי מלאכה ומסחר, בסמיכות ליישובים הכפריים. באמצעותם ניתן יהיה להקהות את חומרתו של משבר בחקלאות, על ידי יצירת מערכת גמישה של מעבר מהכפר לעיר הסמוכה. או להפך – בשעת הצורך יוכלו אנשי העיר להיקלט בתעסוקה חקלאית כפרית.²⁵

עמדתם של אנשי התכנון התבססה על הניסיון באירופה במשבר הגדול בשנים 1929-1933. מתוך נתונים שנאספו שם על ממדי האבטלה והמשבר עלה כי באזורים עירוניים ותעשייתיים מובהקים הגיע מספר המובטלים לרבע מכלל המפרנסים, באזורים חקלאיים הגיע מספר המובטלים למחצית מאלה שבאזורים העירוניים, והאחוז הנמוך ביותר היה באזור מעורב – חקלאי ותעשייתי – שבו רשת סמיכה של ערים קטנות משולבות בשטחי חקלאות אינטנסיבית ומספר רב של משקי עזר אצל האוכלוסייה העירונית. גם בנייתוח הנתונים בשנות המשבר בארצות-הברית עלה כי הפגיעה הגדולה ביותר היתה באזורים עירוניים או באזורים חקלאיים טהורים; פחות מכול נפגעו אזורים שבהם היה שילוב של חקלאות עם תעשייה ומלאכה.²⁶

לדעת המתכננים עשוי היה מבנה כזה להתאים לעולים בכך שיקל עליהם לבחור את העיסוק הרצוי להם, בלי שיצטרכו להתרכז בערים הגדולות. בשילוב כזה ראו גם יתרון בהקלת מצב התעסוקה לעולים בשלבים הראשונים של הקמת היישובים החדשים. אלא שהמלצות אלה לא הביאו בחשבון את עקרונותיה האידיאולוגיים של ההתיישבות החקלאית השיתופית. לה היה המספר הגדול ביותר של יישובים חקלאיים – 245 מתוך 328 יישובים חקלאיים – ומטרתה היתה לקשור את המתיישבים לחקלאות ולא לעודד נידודת לעבודות מסחר ותעשייה, וכן להעלות על נס את ערך העבודה העצמית ולא לטפח עבודה שכירה במגזר החקלאי. גם אם עקרונות אלה לא קוימו במלואם, הרי התכנית המוצעת לא היתה יכולה להתקבל על דעתה של ההתיישבות העובדת כבסיס לפעילותה, משום שהיא היתה מנוגדת ליסודות הרעיוניים שעליהם היא עמדה.²⁷

מועצות אזוריות ויישובי עולים

המועצות האזוריות הוקמו כדי לאגד קבוצה של יישובים קטנים וכפרים על בסיס טריטוריאלי. הן תפקדו כרשויות מוניציפליות. משימותיהם העיקריות היו אלה שהיישוב הקטן היה חסר יכולת לבצען בכוחות עצמו, כגון סלילת כבישים, התקנת מערכת ביוב והקמת מוסדות חינוך אזוריים.

ראשית התפתחותן של המועצות האזוריות היתה בתקופת המנדט, כאשר קבוצת יישובים התארגנה ב'גוש'. הקשרים ביניהם נבנו על אינטרסים משותפים בתחום הביטחון, בהגנה על היישובים מפני פורעים ערבים ובתחומי פעולה נוספים. להתארגנות הגושית היו מטרות אחדות: לייצג את היישובים בפני מוסדות הממשל המנדטורי, המוסדות הלאומיים, ההסתדרות וכיו"ב, ולבצע פעולות בעלות אופי מוניציפלי. לעתים נוספו לאלה גם מפעלים כלכליים – הקמת מכוני מים, קווי תחבורה וכדומה. האחרונים היו אופייניים בעיקר לאזורים קיבוציים.

אחדות מהמועצות האזוריות היו בעלות הרכב הומוגני – קיבוצים או מושבי עובדים או שילוב של שניהם. באזורים שבהם הרכב המועצות היה הטרוגני נוצרו חיכוכים ובעיות. תהליך ארגונם של ה'גושים' במועצות אזוריות היה בעייתי מתחילתו, ומצב זה נמשך גם בתקופה שלאחר הקמת המדינה. חוסר תמימות דעים בין יישובים בעלי אופי שונה, וביניהם לבין השלטון המרכזי במהלך ארגונם האזורי, בעייתיות זו השתקפה גם ביחסיהם עם יישובי העולים והמעברות שהוקמו בתחום שיפוטה של המועצה האזורית. חלק מהיישובים הוותיקים התנגדו מלכתחילה לשילובם במועצה האזורית: חששם נבע מן הבעיות העוללות להיווצר מאופיים השונה של היישובים השכנים, מחשש שיאבדו את האוטונומיה שלהם ואת אופיים הייחודי. לכך נוספו לעתים גם חיכוכים בין היישובים שנבעו מרקע פוליטי או חברתי שונה. במקומות שבהם היו סכסוכים, אדמות מריבה וחילוקי דעות ביחס לגבולות היישובים, הגבירה התביעה להקצאת שטחי אדמה לשיכונים עולים או למעברות את המתח בין היישובים וחיידה את העימותים ביניהם, והיחס ליישובי העולים הושפע מן המחלוקות הפנימיות שבין הוותיקים. במקרים כאלה קצרה ידו של משרד הפנים לאכוף עליהם התאגדות במועצה האזורית. כך אירע בניסיון להקמת מועצה אזורית בשרון הדרומי, שם היו שמונה יישובים בעלי אופי שונה: שלושה מושבי עובדים, שני כפרים שיתופיים ושלוש מושבות. בקרבם הוקמו שיכונים עולים ומעברות גדולות שנועדו להיות יישובי קבע. מספר העולים עלה פי כמה על מספרם של התושבים הוותיקים, ומציאות זו היתה אחד הגורמים העיקריים להתנגדותם של חלק מהיישובים לעצם הקמתה של המועצה האזורית, משום שהם נרתעו מקבלת האחריות על העולים. הם טענו שאין בכוחם לשאת בנטל מתן השירותים לעולים, שרובם חסרי תעסוקה ואינם יכולים להשתתף במסים. הם גם העלו את החשש שמא יאבדו היישובים הוותיקים את צביונם ויבלעו ברכות הימים בתוך האוכלוסייה החדשה. כך הודיע הכפר השיתופי רמות-השבים, שנוסד בידי יוצאי גרמניה וגיבש לעצמו אופי והווי מיוחדים, על התנגדותו הנחרצת להשתתף במועצה אזורית, מכיוון שהוא יאלץ לוותר על צביונו. טענתו היתה כי בהיותו מבוסס על 'חוקה חברתית אחידה ומיוחדת' זכותו ליהנות ממעמד דומה לזה של קיבוץ או מושב עובדים, ואין לאלצו להתפרק מנכסיו הערכיים והתרבותיים.

לעתים נקבע יחסם של היישובים הוותיקים כלפי יישובי העולים על פי שיקולים פוליטיים. מועצות אזוריות אשר יישוביהן השתייכו לתנועת העבודה דורבנו בידי ההסתדרות לספח את יישובי העולים וליוזם בהם פעולות חינוך ותרבות. כך אירע במועצה האזורית גליל עליון, שבה היו מאוגדים כשלושים קיבוצים. היא נענתה

לפניית מחלקת הקליטה לספח לתחום שיפוטה את המעברות ראש־פינה וחלסה (קריית־שמונה) ולסייע להן בארגון הפנימי במעברה, בהזרקה, בחינוך ובמתן תעסוקה. הקיבוצים השקיעו מאמץ ועבודה רבה לשיפור תנאי החיים במעברות, אך לא זו היתה כוונתם המקורית של אנשי התכנון, כאשר דיברו על מערכת כלכלית וחברתית אינטגרטיבית שתקיף את כל תושבי האזור. כוונתם היתה להפוך את קריית־שמונה למרכז של מוסדות שירות ומלאכה אזוריים, להקים בה תעשייה חקלאית המבוססת על תוצרת הסביבה, תעשיית חומרי בניין ותעשיות אחרות הניזונות ממחצבי הסביבה ומיוזמת אנשי המקום. מרכז זה היה אמור להיות למושבם של בתי חינוך – בית ספר תיכון, חקלאי ומקצועי, שילמדו בו הילדים מכל יישובי הנפה, וכן ימצאו בו מוסדות מסחר, מנהלה, בריאות ותרבות שישרתו את כל תושבי האזור.

תפיסתם של המתכננים לא הלמה את המבנה המוסדי שנתגבש בארץ בתקופת היישוב, ובייחוד את אופיו של המשק הקולקטיבי שהיה מבוסס על מערכת שיווק ארצית, ועל מערכת חינוך שפעלה במסגרת ארגונית ארצית בזיקה הדוקה למערכת פוליטית ריכוזית.

בנוסף לשאלות עקרוניות של מבנים חברתיים ודפוסים כלכליים פעלו בשטח גם מניעים פוליטיים, והשפעתם על גורלה של הצעת התכנון לא היתה מבוטלת. כך אירע בראש־פינה ובקריית־שמונה. משרד הפנים לא ראה בעין יפה את פעילותה של 'המועצה האזורית גליל עליון' בקרב העולים, והוא החליט לנתקם ממנה. את מעברת ראש־פינה סיפח אל המושבה הוותיקה ראש־פינה, אף שזו חזרה והודיעה על התנגדותה לכך, ואימה שלא תספק שירותים למעברה, אפילו לא מים. את מעברת חלסה, שלא היה בקרבתה יישוב עירוני וותיק, החליט משרד הפנים לנתק מן המועצה האזורית גליל עליון ולהפקיד עליה ממונה מטעמו, בטענה שמגמתו לארגנה כמועצה מקומית עצמאית. היחסים בין היישובים הוותיקים לעולים הושפעו במקרים רבים מזיקתם הפוליטית של הראשונים; המאבקים הפוליטיים בין המתנות השונים ביישוב לא פסחו על אף תחום, ובמקרים רבים היו אלו השיקולים הדומיננטיים בפעולותיהן של רשויות השלטון המקומי והמרכזי.²⁸

סיכום: תכנית מול מציאות

הקונספציה הבסיסית של הכלכלנים ושל אנשי התכנון הפיסי לא הלמה את הדפוסים המבניים ואת המציאות הפוליטית בארץ. עם זאת הוחלט לקבל את התכנית שהציעו, להקמת רשת יישובים על פי עקרון פיזור האוכלוסין, בלי שאימצו את העקרונות שעליהם התבססה התכנית. בגישה זו נטמנו זרעי המכשלה של התכנית מראשיתה. בתכנית פיזור האוכלוסין הושגה אחת המטרות החשובות: הוקמה שרשרת יישובים לאורך הגבולות, ועובתה ההתיישבות בגליל ובנגב. אך לא הושגו היעדים של פיתוח כלכלי וחברתי, שהיו חלק אינטגרלי של התכנון.

הגשמתה של התכנית המוצעת בידי הכלכלנים היתה מחייבת שינויים מפליגים במבנה המוסדי שנתגבש בארץ. התכנית היתה מנוגדת למבנה הארגון הצנטרליסטי של מוסדות כלכלה, חברה ופוליטיקה שנתגבשו בתקופת היישוב, ולאופיו של

המשק הקולקטיבי שטופח בה, שהבולט בהם היה המשק ההסתדרותי, משק שהיה מבוסס על מערכת שיווק ארצית (תנובה, המשביר וכו'), עם מדיניות שכר אחידה הנקבעת בידי איגודים מקצועיים המאורגנים בהסתדרות במסגרת ארצית. גם שירותי הבריאות ומערכת החינוך פעלו במסגרת ארגונית ארצית, בויקה הדוקה למערכת פוליטית ריכוזית. ההצעה לשינוי המבנה של כל המערכת הארגונית והפוליטית בארץ, שהיה צנטרליסטי מובהק, והמרתו ביחידות אדמיניסטרטיביות עצמאיות מבחינה משקית וחברתית, היתה מהפכנית.

הצעת התכנון הדמוגרפי הדגישה את יתרונה החשוב של הדצנטרליזציה גם ביצירת בסיס לאינטגרציה חברתית ותרבותית בין כל תושבי הנפה, הוותיקים והעולים, החקלאים והעירוניים, אינטגרציה שתושג באמצעות המוסדות המינהליים המשותפים, שבראשם יעמדו נציגיהם הנבחרים של כל תושבי הנפה, ועל ידי מפגש בלתי-אמצעי ביניהם בתחומי העבודה, המלאכה, המסחר והתרבות. לפי ההצעה היתה הכוונה לגבש בנפה חברה מגוונת ופעילה שבה יוכלו להשתלב כל תושביה על גווניהם השונים. תכנית זו לא היתה יכולה לצאת אל הפועל בלי מדיניות מכוונת ונמרצת של הממשלה בפיתוח המרכזים העירוניים ובהקמת המסגרות האזוריות בהתאם לעקרונות התכנון.

כוחה של תנועת העבודה נשען במידה רבה על המשק הכלכלי שהקימה בתקופת היישוב.²⁹ פירוק היה מנוגד לאידיאולוגיה ולאינטרסים הפוליטיים שלה גם יחד. פירוק המסגרות שהתגבשו בתקופת היישוב היה פוגע בתנועות ההתיישבות העובדת - קיבוצים ומושבים - שמוסדותיהן הכלכליים, החברתיים והתרבותיים אורגנו במסגרות אוטונומיות כלל-ארציות. באזורים שנועדו לפיתוח היתה ליישוביהן אחיזה איתנה, וגם אילו חייבה זאת הממשלה, ספק אם ניתן היה לאכוף עליהם את פירוק מסגרותיהם, אשר אותן ראו כבסיס הרעיוני והחברתי לקיומם. גם במפת התכנון עצמה, שאומצה בידי הממשלה, חלו במהלך יישומה פגמים וליקויים רבים. הסיבה שגרמה לפער בין הצעות המתכננים לנעשה בשטח נבעה מקשיים אובייקטיביים ומן האילוצים שנוצרו בשל זרם העלייה הגדול שהגיע ארצה בקצב מואץ ולא הניח שהות להשלמת עבודתם של אנשי התכנון.

בלחצה של מחלקת הקליטה בסוכנות הוחלט להתחיל במבצע שיכון בממדים נרחבים עוד טרם הושלם התכנון הבסיסי, ולפני שהיתה לפנייה תכנית ארצית כוללת, ובלבד שניתן יהיה להוציא את העולים מהמחנות. אגף השיכון שהוקם במשרד העבודה בסוף שנת 1949, בשיתוף עם מחלקת הקליטה של הסוכנות, החל בהקמה מזורזת של מבנים ארעיים לעולים. באיתור נקודות היישוב השתדלו להתחשב בהמלצות המתכננים כאשר זה התאפשר, אך קצב הקמתם וגודלם של יישובי העולים נקבע על פי רוב לפי לחצי העלייה שזרמה לארץ.

בין מגמות התכנון לבין הנעשה במציאות נוצר פער גדול, והוא הלך והתרחב. הפער נבע לא רקע מהתנגשותו של התכנון בגורמים מבניים, חברתיים ופוליטיים קיימים, אלא גם מהקשיים הפיננסיים החמורים שבהם התלכטה המדינה בשנים הראשונות לקיומה. מחסור במשאבים, בחומרי גלם, ובאנשי מקצוע בתחומי התעשייה השונים, גרם לזניחת בנייתה של תשתית כלכלית שעליה התבססה הצעת

התכנון, ושהיתה אחד התנאים החיוניים להצלחתה. העדר בסיס כלכלי מוצק ערער מלכתחילה את המסד של התכנית לפיזור האוכלוסין ולפיתוח ההתיישבות החדשה. זו היתה גם המכשלה העיקרית בהגשמת תכנית ההתיישבות האזורית, שאותה ניסו להפעיל עם בוא הגל השני של העלייה הגדולה באמצע שנות החמישים.

המחסור במשקיעים ובמומחים בתחומי התעשייה השונים מנע את הפעלתו של המכשיר העיקרי בתכניות שהוכנו. בעלי הון פרטי העדיפו לרכז את השקעותיהם במרכז הארץ ולא להסתכן בהקמת מפעלים במקומות מרוחקים ובלתי־אטרקטיביים לכוחות עבודה מקצועיים. גם מרבית העולים בעלי הכשרה מקצועית או בעלי הון העדיפו להתיישב במרכז הארץ, שבה היו להם הזדמנויות נוחות יותר להשקעת כספם או לפעילותם המקצועית. נוצר מעגל קסמים: ככל שפחת כוחם האטרקטיבי של היישובים החדשים, כן גברה חולשתם הכלכלית והחברתית, ככל שגדלה חולשתם, פחת כוח משיכתם, וחוזר חלילה.

מדיניות פיזור האוכלוסין הופעלה, עשרות יישובים הוקמו בגבולות ובאזורי הצפון והדרום, אך מטרתה של המדיניות לא התמצתה רק בממד הדמוגרפי. חסרו בה שני המרכיבים היסודיים שהיו תנאי הצלחתה: לא הונח בסיס לפיתוח כלכלי ולא התממש האתגר לאינטגרציה חברתית: הושג ההפך מזה – היישובים החדשים, 'עוירות הפיתוח', הפכו לאיים מרוחקים, נחשלים מבחינה כלכלית ומבודדים מן היישוב הוותיק.³⁰

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

הערות

1. גנוך המדינה [להלן: גנוך], ג/5513, 3016: ח' דרין (דרכין), שיכון וקליטה בישראל, תל אביב 1955; ש' רייכמן, ממאחו לארץ־מושב, ירושלים תשל"ט; א' טרואן, 'המפנה במדיניות התכנון הציונית – מהתיישבות כפרית למערכת עירונית', בתוך: יהדות זמננו, 5 (תשמ"ט), עמ' 217–240.
2. ד' בן־גוריון, דברי הכנסת, 8 במארס 1949.
3. ד' בן־גוריון, מדינת ישראל המחודשת, תל אביב, 1969.
4. שם, עמ' 163–167.
5. ישיבת הממשלה הזמנית, 16 ביוני 1948, בן־גוריון, מדינת ישראל המחודשת, עמ' 162.
6. ש' רייכמן, ממאחו לארץ־מושב, ירושלים תשל"ט; א' אפרת, עוירות הפיתוח בישראל, תל אביב 1987, עמ' 11–13.
7. יומן בן־גוריון, 25 בדצמבר 1948, ארכיון המרכז למורשת בן־גוריון, קריית שדה בוקר [להלן: אב"ג].
8. שם, 8 בינואר 1949.
9. ד' בן־גוריון, יעורי הרוח והחלוציות, ירושלים 1951, עמ' 14.
10. דברי הכנסת, 8 במארס 1949.

11. יומן בן-גוריון, 13 במארס 1949, אב"ג.
12. שם, 23 במארס 1949; 8 באפריל 1949.
13. 8 באוגוסט 1949, גנזך, לעיל הערה 1.
14. בן-גוריון לגרינבאום, 8 באפריל 1949, גנזך, ג/5511, 2976.
15. א"ל גרינבאום, 'על בעיות התכנון הכלכלי', גנזך, שם.
16. א' ברזצקוס, 'החלומות שהיו לערים', עידן, 8 (תשמ"ז), עמ' 127-145.
17. גנזך, ג/5463, 1957.
18. גנזך, ג/5513, 3016.
19. כהנחה להנחה זו הביאו דוגמה מארצות אחרות. למשל בגרמניה (לפני המשבר הכלכלי של שנת 1929) היה היחס בשכר הנומינלי, לגבי אותם סוגי פועלים, בין המרכזים הכפריים לעיר הבירה, יחס של 2:1.
20. שנתון הממשלה, תשי"א, עמ' 209.
21. הנהלת הסוכנות, 27 במארס 1950, א' ביין, עליה והתיישבות במדינת ישראל, תל אביב 1982, עמ' 65-68.
22. גנזך, ג/5463, 1957.
23. ברזצקוס, לעיל הערה 16, עמ' 135.
24. דברי הכנסת, ג (17 בינואר 1950), עמ' 547-573.
25. בהצעתם הסתמכו על דוגמאות מארצות שונות באירופה ועל דרך התגברותן על המשבר הכלכלי הקשה של שנת 1929, גנזך, ג/1153, 3016; ק/5511, 2976; ג/5513, 3016.
26. 'לשאלות המבנה ההתיישבותי האופטימלי', תזכיר מאוגוסט 1949, גנזך, ג/1153, 3016; ג/5511, 2976; ג/5513, 3016.
27. ד' הכהן, מדיניות הקליטה של העליה הגדולה בישראל (1948-1953), עבודת דוקטור, אוניברסיטת בר-אילן, תשמ"ד.
28. שם.
29. י' שפירא, אהדות העבודה ההיסטורית: עוצמתו של ארגון פוליטי, תל אביב 1975, עמ' 207.
30. א' כהן, 'פיזור האוכלוסיה ומיזוג גלויות כמשימות מתנגשות', מיזוג נלויות - ימי עיון באוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים 1969, עמ' 143-157.