

המתכננים, המדינה ועיצוב המרחב הלאומי בראשית שנות החמישים

סמדר שרון

החוג לסוציולוגיה ולאנתרופולוגיה, אוניברסיטת תל-אביב

1. מבוא

מסוף שנות השמונים ואילך הפך התכנון המרחבי לנושא מרכזי במחקר הסוציולוגי, האנתרופולוגי וההיסטורי הנכתב בארצות הברית, באירופה ובקולוניות לשעבר. הגישה הרווחת רואה בארגון המרחב תוצר תרבותי שאינו רק מבטא ומשעתק את יחסי הכוח החברתיים, אלא גם תורם לעיצובם.¹ בישראל, לעומת זאת, הניבו דיסציפלינות אלו רק מחקרים מעטים, הבוחנים את החברה בישראל מפרספקטיבה מרחבית. מאמר זה נשען על ההנחות שבבסיס גישה זו. הוא מתמקד בתכנון הפיזי של הארץ בשנותיה הראשונות של המדינה, שנים שבהן התרחשו תהליכים שעיצבו את דמותה החברתית והתרבותית (קימאלינג 1999, 167). בשנים אלו נקבע גורלן של שתי סוגיות מרכזיות: אופיו של הסכסוך היהודי-ערבי ודפוסי הריבוד האתני והמעמדי בתוך החברה היהודית. הקשר ההדדי בין שתי סוגיות אלו ניכר בבירור בארגונה המרחבי של מדינת ישראל בתקופה זו. השינויים הדרמטיים שחלו הן בהרכב האוכלוסייה של חלק מהישות שנקראה עד 1948 "פלשתינה", והן בדפוסי הבעלות על הקרקע, טלטלו את פניה הפיזיים של הארץ: היישוב הפלסטיני נהרס ברובו, ועל חורבותיו קמו עשרות יישובים יהודיים מסוגים שונים.²

מדיניות התכנון המרחבי שהונהגה בשנות החמישים משפיעה על שאלות עקרוניות

* המאמר מבוסס על עבודת המוסמך שלי בחוג לסוציולוגיה ולאנתרופולוגיה באוניברסיטת תל-אביב. ברצוני להודות לרון שמיר, על ההנחיה הפורייה ועל החשיבה הסוציולוגית מאירת העיניים. תודה לדוד דה-פריס ולסנאית גיסיס על השיחות שניהלו עמי במהלך כתיבת העבודה. תודה לדפנה הירש, לרגב נתנזון, לבני נוריאלי ולקוראים מטעם תיאוריה וביקורת על הערותיהם.

¹ לפירוט הגישות השונות במחקר לקשר הדיאלקטי בין עיצוב המרחב לעיצוב החברה, ראו סקירתו הבינתחומית של חיים יעקובי (2003, 21-50).

² כ-700,000 פלסטינים גורשו וברחו מדצמבר 1947 עד סוף 1950, ומספר דומה של מהגרים יהודים הגיעו למדינה עד סוף 1951 והצטרפו ליישוב היהודי הקיים, שמנה ב-1948 כ-650,000 נפש. בד בבד עם השינוי הדמוגרפי העבירה המדינה לידי המוסדות הציוניים את מרבית הקרקעות שהיו קודם לכן בבעלות פלסטינית, הן של אלו שעזבו את גבולות המדינה והן של אזרחיה (יפתחאל וקרר 2003; מוריס 1999).

המעסיקות את החברה בישראל עד ימינו, כגון שינוי ייעודן של הקרקעות החקלאיות, תיחום הגבולות המוניציפליים בין עיירות הפיתוח למועצות האזוריות ומעמדם של הכפרים הערביים הבלתי מוכרים. תוצאותיהם של תהליכי התכנון שישמו בתקופה זו נראים בדמות המתאם הגבוה בין אזור המגורים וסוג היישוב – המשפיעים בתורם על "סיכויי החיים" של הפרט – לבין מוצא לאומי ואתני ומיקום מעמדי. במאמר זה אתמקד בחלקם של המתכננים בעיצוב תהליכי הסגרגציה המרחבית ואעמוד על היחס בין התפיסות והפרקטיקות המקצועיות לבין היעדים הפוליטיים של המדינה.

הגוף המרכזי שעיצב את העשייה התכנונית בשנות החמישים היה אגף התכנון הממשלתי. בניגוד לגופים אחרים שנטלו חלק בתכנון, התבסס האגף אך ורק על עבודתם של מתכננים מקצועיים. רובם המכריע היו אדריכלים ומהנדסים שלמדו באירופה והאמינו באידיאולוגיה ההומניסטית של התכנון המודרני, שגרסה כי תכנון "נכון" יכול להביא לעולם טוב יותר. בפועל היתה קבוצה זו הנשאית – ולעתים היוזמת – של מדיניות אגרסיבית של פיזור אוכלוסייה יהודית לאזורי הפריפריה של המדינה. מדיניות הפיזור נועדה לעודד את כלל התושבים להתיישב מחוץ לאזורים הצפופים. הלכה למעשה אפשר היה להפנות לפריפריה רק את "העולים החדשים", שהיו תלויים במישרין במדינה ובמוסדות הלאומיים. יישום מדיניות זו סייע לנישול האוכלוסייה הפלסטינית, שכן רוב היהודים שהגיעו בשנים הראשונות לקום המדינה יושבו על קרקע שהוחזקה בעבר בידי ערבים. חלקם אף שוכנו בכתיים ערביים שכונו עתה "רכוש נטוש". מאחר שבתוך שנים ספורות מי שנתרו ביישובים החדשים בפריפריה היו בעיקר מהגרים ממוצא מזרחי, אפשר לומר כי המתכננים תרמו לגיבוש ולהנצחה של "המשטר האתנוקרטי" בישראל, בלשונו של אורן יפתחאל (1998) – משטר שבו השיוך האתני-מעמדי והלאומי משמש מפתח לחלוקת המשאבים והכוח במדינה.

על פי התמונה העולה מספרות המחקר הממסדית,³ הממשלה אימצה את מדיניות פיזור האוכלוסין כמענה לבעיות הקשות שניצבו בפניה: קליטת עלייה ומתן פתרונות דיור ותעסוקה לעולים. מדיניות זו, כך נטען במחקר הממסדי, נועדה להיטיב עם העולים וכן לסייע למדינה להתמודד עם קשייה. במאמץ עצום, גם אם לא נטול טעויות, הצליחה המדינה למצוא פתרונות דיור לרוב אזרחיה ואף "להפריח את השממה". העולים כולם סבלו מקשיי קליטה, אולם העולים מאירופה הסתגלו מהר יותר, הן משום שהגיעו ראשונים והן בזכות ההשכלה והמטען התרבותי שהביאו עמם, לעומת העולים מארצות המזרח שכאו מתרבות נחשלת והתקשו להסתגל לדפוסי החיים המודרניים.⁴

המחקר הביקורתי, לעומת זאת, גורס כי מדיניות הפיזור נועדה לספק למדינה לגיטימציה לגבולותיה החדשים, שהושגו על ידי כיבוש שטחים שאמורים היו להיכלל

³ אני משתמשת בקטגוריות "מחקר ממסדי" ו"מחקר ביקורתי", שהציע אורי רם (1993) לתיאור מחקרים בשורת דיסציפלינות: סוציולוגיה, היסטוריה, גיאוגרפיה ואדריכלות.

⁴ לסק 1999, 21–25; הכהן 1994; ביין 1982; טוביה ובונה 1999; אפרת 1987.

בתחום המדינה הערבית לפי תוכנית החלוקה. המדיניות נועדה גם לקבע את המצב החדש ולחסום בפני הפליטים הפלסטינים את הדרך חזרה. נוסף על כך נאלצה המדינה להתמודד עם גלי הגירה של יהודים, שנחשבו רובם בלשון התקופה ל"חומר אנושי לא איכותי" המאיים על הסדר החברתי. המענה לחרדות אלו היה הפרדה מרחבית של המהגרים (קימרלינג 1999; יפתחאל וקדר 2003).

חשיבותם של המחקרים הביקורתיים נעוצה בכך שאינם משעתקים את ההבחנה הרווחת במחקר הממסדי בין "בעיות הפנים" של ישראל לבין הסכסוך הלאומי ונגזרותיו.⁵ תכנון המרחב אינו מוצג בהם כפעולה לתועלת הציבור הרחב, אלא כמעשה שנועד לשרת את האינטרסים של המשטר ההגמוני שהחל להתגבש בתקופה זו. עם זאת, מחקרים אלו אינם דנים כלל בסוכני המדיניות התכנונית.⁶ לטענתי, ההתמקדות בשדה ספציפי, ששחקניו נוטים להיות "שקופים" במחקר, יכולה ללמד על הדרך שבה מתבצעת מדיניות ועל קשרי הגומלין בין קבוצות מקצועיות למערכת הפוליטית. המתכננים היו אמנם חלק מהמרכז החברתי ההגמוני, כפי שאפיין אותו ברוך קימרלינג (1999, 170), והסכמה שררה בינם לבין הפוליטיקאים בנושאים המהותיים בתכנון המרחב הישראלי. אולם בה בעת הם ביססו את טיעוניהם על ההיגיון הפנימי של שדה התכנון, לא פחות מאשר על האינטרסים הפוליטיים של המדינה. על כן, במקום להסתפק במושג הגמוניה ככלי המסביר את מדיניות הגופים הממלכתיים, אבקש לחשוף את מורכבותו של היחס בין ה"מובן מאליו" הצינוני לבין פעולתן של קבוצות מקצועיות. כיצד אפשר להסביר את שיתוף הפעולה שנוצר ביניהם? מהו היחס בין הפרויקט הפוליטי הקולוניאלי לבין הפרקטיקה המקצועית של המתכננים?

מאמר זה רואה במתכננים קבוצה פרופסיונלית, שתפיסותיה התגבשו במסגרת ההיגיון הפנימי של השדה האוטונומי למחצה שבו פעלה. תפיסה זו עומדת בניגוד לגישה אינסטרומנטלית, הרואה בפרופסיונלים נשאים פסיביים ומוציאים לפועל של מדיניות ושל אינטרסים של גופים אחרים, וכן בניגוד לגישה פורמליסטית, הטוענת לקיומו של שדה פרופסיונלי שהתפתח באופן עצמאי ושאינו מושפע מהחברה החיצונית (Bourdieu 1987). אם כן, במטרה לעמוד על מורכבות היחסים בין המומחים למדינה יש לבצע מהלך כפול. ראשית, יש להידרש למודלים המקצועיים שהדריכו את עבודת המתכננים. בכך אני נשענת על עבודותיהם של גיימס סקוט (Scott 1998) ושל גיימס הולסטון (Holston 1989), שניתחו את השיח ואת הפרקטיקה המודרניסטית, עמדו על האופן שבו עקרונות התכנון עלו בקנה אחד עם מדיניות ממשלתית של פיתוח ומודרניזציה, והצביעו על מעין תלות הדדית (הן מבחינה רעיונית והן מבחינת האינטרסים) בין המתכננים לפוליטיקאים. עוד אתבסס על מחקרים העומדים על הקשר ההדוק בין תפיסות התכנון המודרני לבין הפרקטיקה של התכנון בקולוניות (King 1990; Wright 1991).

⁵ לביקורת על הבחנה זו במחקר הסוציו-היסטורי, ראו שפיר 1993; 6-24; Shamir 2000.

⁶ רק הספרות האדריכלית מתמקדת במתכננים עצמם. במחקרים הביקורתיים של דיסציפלינה זו מצטיירים המתכננים כמי שפעלו בשירות האינטרסים של המדינה (קלוש ולריון 2003; אפרת 2004).

שנית, יש להראות כיצד תורגמו הנחות מודרניסטיות אלו לשדה המקומי, על מאפייניו הקולוניאליים. אראה כיצד התפתחו במסגרת שדה התכנון בישראל תפיסות ופרקטיקות שהשתלבו היטב בפרויקט הלאומי ואף תרמו לגיבושו. יתרה מזו, המתכננים עצמם הרוויחו ישירות מהמצב שיצרה המדיניות הציונית, מצב שסיפק תנאים אופטימליים לעבודתם.

2. אגף התכנון ומדיניות הפיזור

אגף התכנון הממשלתי הוקם ביולי 1948, בעיצומה של המלחמה. האגף ירש את רוב תפקידיה של מערכת התכנון המנדטורית, ושימש מתכנן-על של התשתית הפיזית של המדינה. השנים 1948–1953 נחשבות לשנות הזוהר של האגף, שמנה בתקופה זו עשרות מתכננים, נהנה מאוטונומיה רבה ופעל בשיתוף פעולה הדוק עם אגף השיכון, שעסק בפועל בהקמת השיכונים ברחבי הארץ.⁷

לנוכח העלייה ההמונית נדרש האגף למשימה דחופה: קביעת ההכוונה הגיאוגרפית של האוכלוסייה. המתכננים הציעו לנצל את העלייה לטובת מה שכינו "חלוקה מאוזנת" של האוכלוסייה היהודית ברחבי הארץ. לשם השגת יעדים אלו שקדו המתכננים על הכנת תוכניות לפיזור האוכלוסייה, שישמשו מסגרת מכוונת לתכנון ממשלתי כולל.⁸ אגף התכנון השפיע בעיקר על מדיניות התכנון והשיכון בערים החדשות. המוסדות הציוניים היו דומיננטיים בתכנון אזורי הכפר, ובערים הקיימות התמודד האגף עם בעלי אינטרס שתמכו בהרחבת תחומי השיפוט של הערים בניגוד לעמדתו (גולן 2001, 113).

רעיון פיזור האוכלוסייה נזכר במפורש בפרוטוקול פגישת המנהלים של משרד העבודה והבינוי, שהתקיימה ב-21 בספטמבר 1948. ראש האגף, אריה שרון, הסביר בפגישה את מטרות התכנון. הוא תיאר את הרקע לעליית התכנון הפיזי בעולם המערבי והדגיש את בעיית הערים הגדולות, שהן "מקור כל רע, מקור מחלות בכל השטחים". בתארו את המצב בישראל התריע שרון על בעיית חוסר התכנון, המתבטאת בעיקר בצפיפות המסוכנת לאורך החוף, והציג את מדיניות הפיזור: "מטרתנו הראשונה היא... להגביל ככל האפשר את התפתחות הערים הגדולות ולהגדיל את צפיפות האוכלוסייה בגליל ובנגב."⁹

ההיבט המעשי של קווים מנחים אלו היה הכוונת האוכלוסייה בהתאם להחלטות על ייעודי הקרקע: במהלך 1949 נשלחו עולים לערים "נטושות" או לשכונות ערביות לשעבר בערים מעורבות; מראשית 1950 הוקמו שיכונים חדשים באותן ערים; מאמצע 1950 הוקמו

⁷ לפירוט תפקידיהם של גופי תכנון אחרים ויחסיהם עם האגף, ולתולדות השינויים הארגוניים בשיכון המשרדי, ראו רייכמן ויהודאי 1984, 10–40; Kark 1995.

⁸ כבר ב-1949 אימצה הממשלה את רעיון פיזור האוכלוסין במסגרת קווי היסוד שלה, ובעקבות זאת הכין האגף בשנים 1949–1951 שתי תוכניות שכללו רשימות של עשרות מרכזים עירוניים מוצעים, וביניהם מושבות לשעבר וערים קיימות לצד ערים חדשות.

⁹ א"מ (ארכיון המדינה), ג'128/4, מ"ב 33/2, 9.11.1948.

מעברות על אדמות "נטושות" ברחבי הארץ. האוכלוסייה שמוקמה בשלוש דרכים אלו שימשה במקרים רבים בסיס להתפתחות מה שֶׁכּוֹנָה "עיר חדשה"¹⁰. בסוף 1951 פרסם אגף התכנון את התוכנית השלישית לפיזור האוכלוסייה, המכונה "תוכנית שרון", שהיתה מפורטת וכוללת ושילבה טקסטים המתארים את עקרונות התכנון ואת מטרותיו. תוכנית-אב זו, המוצגת בספר תכנון פיסה בישראל (שרון 1952), הפכה בתוך עשור ממסמך תכנוני לפרויקט ביצועי רחב היקף, שכלל עשרות ערים ויישובים כפריים, יערות וגנים לאומיים, זאת אף שלא היתה סטטוטורית.¹¹ בפתח הספר נקבע כי דרוש "תכנון יעיל ומדוקדק" לשם "פיתוח אינטנסיבי וכולל של הארץ, שיחדור לכל פינותיה" (שם, 5). מדיניות פיזור האוכלוסייה הוצבה במוצהר במרכז התוכנית, שנועדה לפתור בו בזמן הן את בעיית ה"עם" — 82% מהאוכלוסייה (קרי היהודית) היתה מרוכזת ברצועת החוף שבין חיפה לתל-אביב — והן את בעיית ה"ארץ": "עם הקמת המדינה והרחבת שליטתנו בכל רחבי הארץ, התעוררה בעיית פיתוח האזורים הבלתי מיושבים וכיוון האוכלוסייה אליהם" (שם). בהמשך הובאו נימוקים כלכליים, ביטחוניים ובריאותיים שהסבירו את הבעייתיות הטמונה בהצטופפות מרבית האוכלוסייה בשלוש הערים הגדולות.

מה היה מקור הרעיונות התכנוניים שבהם דגלו חברי האגף? המתכננים הישראליים, שרכשו את השכלתם באירופה, נעו בין שני מקורות השפעה עיקריים. ראשית, צורת ההתיישבות באירופה כפי שצמחה באופן "אורגני" מוזכרת בספר כמודל שיש לשאוף אליו, מבחינת האיזון של האוכלוסייה המתגוררת ברחבי המדינה ופיזור בערים בגדלים שונים. מודל זה, כך נטען, יסייע במניעת משברים כלכליים, שלהם חשופות ערים גדולות. המתכננים הזהירו מפני דגם התיישבותי של "ארצות קולוניאליות", כהגדרתם, שבו רוב האוכלוסייה (קרי המתיישבים האירופים) יושבים בערים גדולות לאורך החוף בלי "להכות שורשים" בפנים הארץ (שם, 6). שנית, כדי להתגבר על "סכנותיו של הכרך הגדול", אימצו המתכננים מודלים אירופיים שניסו להתמודד עם אותן סכנות. עם מודלים אלו נמנו "עיר הגנים" של אבנעזר האוורד והתכנון האזורי של פטריק גרס, שפורסמו במפנה המאה ה-20, וכן מודלים שפותחו משנות השלושים ואילך, לאחר התגבשות התכנון המרחבי כדיסציפלינה מובחנת.¹² המודל של האוורד התבסס על עידוד ההגירה מהערים הקיימות לערי גנים שיוקמו באזורי הכפר, ועל חלוקת העיר החדשה לאזורי שימוש (zoning, "איזור") לרווחת התושבים ולהגברת היעילות הכלכלית (Howard

¹⁰ שדר 2000, 35. דרך חשובה נוספת לפיזור האוכלוסייה היתה הקמת מושבי עולים, אולם מאחר שאגף התכנון לא היה שותף מרכזי בפעילות זו, לא אדון בה במאמר.

¹¹ אפרת 2004, 995. ייתכן שדווקא העובדה שהתוכנית לא נדרשה לעבור תהליכי חקיקה — חוק התכנון והבנייה חוקק רק ב-1965 — העניקה לה כוח ביצועי מרשים (שם).

¹² יש להניח שהמתכננים הכירו את המודל האורבני שפותח במסגרת "הקונגרס הבינלאומי לארכיטקטורה מודרנית" (CIAM), שהחלטותיו השפיעו על התכנון ברחבי העולם משנות השלושים ועד שנות השישים. האדריכלים שלמדו בארצות דוברות גרמנית ייבאו גם את "סכמת הפיזור המרכזי" לפי פריסה היררכית של יישובים, שפיתח הגיאוגרף ולטר כריסטלר ב-1932 (שדר 2000, 373–374). אדון בשני מודלים אלו בהמשך.

17–24, 1965, [1902]). בעקבות הרעיון של עיר הגנים פיתח גדס את התפיסה הרגיונליסטית, הגורסת כי תכנון עיר חדשה חייב להיות חלק מתכנון כולל של האזור, במטרה לסייע לקהילה להגיע ל"שלב התפתחות אבולוציוני" גבוה יותר (Meller 1980, 200–205). הצד המעשי של התכנון הושפע בעיקר מהתכנון הבריטי: ממשלת המנדט העסיקה בפלשתינה מתכננים בריטים שצברו ניסיון אורבני ברחבי האימפריה. מתכננים יהודים, וביניהם בכירים באגף התכנון, עבדו בעיריות מטעם הממשלה; אגודת האינג'נירים והארכיטקטים בישראל שמרה על קשר רצוף עם המתכננים הבריטים, שהוזמנו להרצאות ולימי עיון. החקיקה הבריטית העוסקת בתכנון התקבלה בידי מדינת ישראל במסגרת אימוץ החקיקה המנדטורית. תוכנית שרון נועדה להוביל לחלוקה מאוזנת של אוכלוסייה עירונית וחקלאית ברחבי הארץ ולקבוע את מיקום התעשייה, התשתיות והפארקים. המתכננים חילקו את הארץ לנפות תכנון; בכל אחת מהן אמור היה להיווצר מדרג היררכי של צורות התיישבות. הערים תוכננו לשמש לסביבה הכפרית מרכזו שירותים, מינהל ותרבות. בספר מודגש, כי פיזור האוכלוסייה יתאפשר בזכות שני מאפיינים ייחודיים לארץ: ריכוז מרבית הקרקע ברשות ציבורית וקיומו של "זרם העליה הגובר ומתמיד", שאותו ניתן לכוון אל השטחים החקלאיים הבלתי מפותחים ואל המרכזים העירוניים החדשים (שרון 1952, 6). נוסף על התוכניות הארציות המפורטות כללה תוכנית שרון גם תוכניות מתאר סכמטיות של הערים החדשות. העקרונות המשותפים לתוכניות של כל הערים הם חלוקת המרחב ליחידות שכונות והפרדה בין שימושי הקרקע השונים.

3. האתניזציה של המרחב ושל החברה

ספרות המחקר העוסקת בתכנון מתמקדת בניחות תוכנית שרון ובתכנון הערים החדשות. נושאים אלו מספקים תמונה חלקית בלבד של העשייה התכנונית, תמונה שאין בה די לאישוש הטענה שהמתכננים היו שותפים למדיניות שיצרה דפוסי אפליה בחברה (קלוש ולוין 2003). העשייה התכנונית אינה מסתכמת בתוכניות בלבד — שגם הן לא נעשו בחלל ריק, אלא בהקשר ספציפי של מלחמה והגירה — ועל כן יש להפנות את המבט המחקרי מעבר למה שמופק בשולחנות השרטוט. להלן אשלב בין ניתוח התוכניות והטקסטים הנלווים להן לבין הצגת "העבודה השוטפת"¹³ ואצביע על תרומתם של המתכננים לתהליך ה"דה-ערביזציה" של הארץ ולתהליכי ההפרדה בין יהודים לערבים ובין האוכלוסייה הוותיקה לעולים החדשים. ההחלטות על חלוקת השטחים הערביים לשעבר היו בעלות השפעה מכרעת על הריבוד החברתי בתוך החברה היהודית. הקצאות בלתי שוויוניות של קרקע ופטרונות מגורים דיפרנציאליים לקבוצות שונות היו גורמים מרכזיים ביצירת המשטר האתנוקרטי. ה"ותיקים" (אלו שהיו בארץ לפני 1948, שהצטרפו אליהם בתוך שנים ספורות עולים

¹³ במסגרת "העבודה השוטפת" אני כוללת את פעילויות המתכננים הקשורה בארגון המרחב בטווח המידי, להבדיל מעריכת התוכניות הארציות שיעודן המרכזי היה תכנון עתידי.

חדשים ממוצא אשכנזי) נהנו יותר מה"מהגרים" (עולים חדשים ממוצא מזרחי) מפירות כיבוש השטחים והרכוש הערביים (רבינוביץ 2003; יפתחאל 1998). אגף התכנון נטל חלק חשוב בתהליך זה: מדיניות הפיזור שהוביל יצרה סגרגציה בין האוכלוסייה הוותיקה, שישבה במרכז, לבין העולים שהיו מושא לפיזור. כמו כן, נציגי האגף השתתפו בגופים שונים שקבעו את חלוקת השלל הקרקעי באופן שיצר הפרדה באזורי הספר בין קיבוצים ומושבים ותיקים לבין מושבי עולים ועיירות פיתוח.

לנוכח הצורך הדחוף לפתור את בעיית הדיור בקרב היהודים והרצון להשתלט במהרה על הרכוש הערבי, אי-אפשר היה לחכות להשלמת התוכניות לפיזור האוכלוסייה וודאי שלא ליישומן. מתוך כ-650,000 איש שהגיעו לארץ עד אוגוסט 1951, כ-124,000 שוכנו בערים ובשכונות הערביות לשעבר במרכז הארץ (ביין 1982, 64). בניגוד למדיניות הפיזור, רק מספר מועט של מהגרים הופנו במהלך 1949 לערים ה"נטושות" בפריפריה (גולן 2001, 134). סדר הקמת השיכונים בערים ה"נטושות" הושפע ממה שהוגדר "צרכים ביטחוניים": תחילה הוקמו שיכונים בערים שבהן נותרה אוכלוסייה ערבית, לאחר מכן בערים שנמצאו באזורים בעלי נוכחות ערבית, ורק לבסוף בערים בדרום, שבו לא נותרו כלל יישובים ערביים (יעקובי 2003, 63; שדר 2000, 124).

3.1. ה"אתניזציה" של המרחב היהודי

הערים החדשות היו המכשיר המרכזי ליישום מדיניות פיזור האוכלוסייה. מיקומן והאופן שבו תוכננו ונבנו תרמו להיותן מוקד של מצוקות חברתיות וכלכליות קשות מהקמתן ועד ימינו.¹⁴ לחולשתן הבסיסית של הערים תרמה העובדה שהן הוקמו ללא תשתית תעסוקתית וללא אמצעי תחבורה שיאפשרו לקשור אותן למרכז.

מה היה חלקם של המתכננים בתהליכים אלו? אין להתעלם מאילוצים חיצוניים, כגון מחסור בהשקעות בפריפריה וכוחה הפוליטי של "ההתיישבות העובדת", שהתחרתה עם הערים על משאבים. אולם נשאלת השאלה: עד כמה הביאו המתכננים בחשבון אילוצים אלו וניסו להתמודד עמם?

המתכננים ידעו מלכתחילה שלערים החדשות אפשר יהיה להפנות עולים חדשים בלבד, ובעיקר את אלו שהיו תלויים במוסדות המדינתיים והציוניים. "מזלה המיוחד של מדינת ישראל", הסביר אליעזר ברוצקוס (1964, 46), מבכירי האגף, "היינו האפשרות לכיוון למקומות קבועים מראש את המוני העולים, ששיכונם ותעסוקתם סופקו ע"י גורמים ממלכתיים — נוצל לצרכי השינוי המתוכנן של המבנה ההתיישבותי בארץ". ברוצקוס התייחס גם לעובדה שהפיזור התנהל בכפייה: "התוצאות שתוארו לעיל הושגו... לא תמיד מתוך רצונם החופשי של נושאי האכלוס, היינו העולים החדשים... יצירת הערים החדשות

¹⁴ במאמר זה אינני מתייחסת לתכנון האדריכלי, אלא לארגון המרחב בלבד. על תרומתו של התכנון האדריכלי לדפוסים מפלים, ראו קלוש ולריון 2003.

ואכלוס האזורים המרוחקים הושגה בראש ובראשונה ע"י הכוונת העולים החדשים ורק במידה זעומה ע"י משיכת וותיקים" (שם, 47).

ראשי אגף התכנון השתתפו בוועדות להכוונת עולים ליישובים, תחום שהיה באחריות הסוכנות היהודית, ובכך לקחו חלק בתהליכי הדיפרנציאציה על רקע מוצא אתני בתנאי המגורים ובמיקומם. כך עולה מסיכום פגישה שנערכה במשרד הפנים בדצמבר 1957 בהשתתפות ברוצקוס ואברהם ציגל, מנהל מחלקת הקליטה של הסוכנות:

ברוצקוס: מבחינת אגף התכנון חשובים: א. תחזית מימדי העליה, מוצאה והרכבה... ב.

הערכה של החלוקה האפשרית של קליטת העליה בין אזור החוף ואזורי פתוח...

מר ציגל: אין לחזות מראש את היקף ואופי העליה. באוקטובר 1954 ועד אוגוסט 1956 היתה עליה מצפון אפריקה שניתן היה לכוון אותה לאזורי פתוח. לא היו מוכנים לעליה ממזרח אירופה ועליה זו שבשה תכניות. עליה פולנית כוללת בעלי מקצוע שצריכים להשאיר בערים וכאזור החוף... דרשנו לשנת 1957 לפחות שלוש יחידות שכון באזור החוף... ראשי הרשויות המקומיות מעוניינים בקליטת עליה ממזרח אירופה...¹⁵

מה היו אפשרויות התעסוקה של אלו ש"פוזרו"? המודל האירופי של פיזור האוכלוסייה הדגיש את החשיבות של יצירת מקורות תעסוקה בערים החדשות, ומכאן את הצורך להקים מפעלי תעשייה בד בבד עם אכלוס הערים. ביטוי מובהק לכך עולה ב"דוח ברלאו" מ-1940 — אחד המסמכים החשובים בתולדות התכנון המודרני, שעיצב את ההיסטוריה האורבנית של בריטניה. מאחר שהיה ברור למחברי הדוח כי ממשלה דמוקרטית אינה יכולה להכתיב לאנשים היכן לחיות, הם המליצו שמנגנוני הפיקוח הממשלתיים יקבעו את מיקום התעשייה החדשה.¹⁶

המתכננים בארץ הדגישו אמנם את חשיבות התעסוקה, אך גם לאחר שהתברר שמשרדי הממשלה שאמורים היו לסייע בהקמת תעשיות אינם עושים זאת, הם לא ניסו להתאים את התכנון למציאות הקיימת, למשל על ידי מתן עדיפות לתכנון ערים קרובות יותר למרכז.¹⁷ יתרה מזו, בדיוני ועדת הופיין — ועדת החקירה שהקים ראש הממשלה ב-1949 לבחינת נושא הפיזור — התנגד אגף התכנון לדרישה שהעלו כלכלנים להקים "בסיס תעשייתי איתן" כתנאי להקמת ערים חדשות, והציע להסתפק בעידוד פיזור התעשייה על ידי מניעת השקעות באזורים אחרים (שכטר 1990, 124–128). ברוצקוס הסביר בדיעבד את שיקולי האגף בהחלטה להקדים את אכלוס הערים להקמת התעשיות: משמעות התנאי שהציעו הכלכלנים היתה ויתור על רעיון הפיזור ועל ההזדמנות הבלתי חוזרת להכוונת העלייה ההמונית אל "האזורים החיצוניים" (שם, 322). ברוצקוס טען עוד כי תושבי הערים אמורים

¹⁵ א"מ, חטיבה 56, ג-2769, תיק 17, 9.12.1957, ההדגשות שלי.

¹⁶ Hall 1992, 67–70. ברוצקוס (1990, 275) ציין כי דוח ברלאו היה אחד ממקורות ההשפעה המרכזיים על אנשי האגף.

¹⁷ יעקב בן-סירה, מבכירי המתכננים בישראל שלא היה חבר באגף, העלה את ההצעה הזו. ראו על כך בהמשך.

היו להתפרנס בשנים הראשונות מעבודות יזומות ומעבודה שכירה בחקלאות עד שיבשילו התנאים להקמת תעשייה (שם, 325). מכאן עולה, שההחלטה להקים ערים חדשות ומרוחקות לפני פתרון הבעיה התעסוקתית פירושה היה לדון ביודעין את התושבים לשנים ארוכות של עבודה חלקית או אבטלה.

יחסי העבודה שנוצרו בין העיר ליישובים החקלאיים היו הפוכים מאלו שלהם קיוו המתכננים. חלק מרכזי מהרעיון של פיזור האוכלוסייה היה משולב עם האידיאולוגיה הרגיונליסטית, שדגלה בשיתוף פעולה אזורי בין העיר ליישובים החקלאיים שסביבה. "נפות התכנון" היו אמורות להיות "יחידות מאוזנות מבחינה חברתית וכלכלית, תוך יחסי גומלין בין ההינטרלנד החקלאי והמרכזים העירוניים" (שרון 1952, 13). אולם בין העיר החדשה להתיישבות החקלאית לא נוצר איזון, אלא השתרשו יחסי תלות: במקום שאנשי הכפר יבואו לעיר כדי לקבל שירותים, זו סיפקה ידיים עובדות זולות לקיבוצים ולמושבים הוותיקים, שנהנו משפע של אדמות חדשות בחינם ומפועלים זולים וחסרי זכויות בסיסיות.¹⁸ המתכננים, ובעקבותיהם חוקרי התכנון, טענו כי האינטרסים של ההתיישבות הכשילו את הניסיונות להקים מרכזי שירותים ומסחר בערים החדשות: היישוב החקלאי המשיך להשתמש ברשתות השיווק ההסדרותיות (כגון תנובה והמשביר) ובכך שיבש את חזון המתכננים.¹⁹ אלא שנראה כי המתכננים היו מודעים מלכתחילה לקושי ליישם יחסים הרמוניים בין העיר לכפר. עוד ב-1949, כלומר לפני פרסום תוכנית שרון שנשענה על חזון רגיונליסטי, הדגיש ברוצקוס כי מדיניות הפיזור תוכל להצליח רק בתנאים הבאים:

מדיניות שיטתית בכיוון לדצנטרליזציה של הנהלה ממשלתית וכלכלית ("תנובה", "המשביר", "סולל בונה", בנקים וכו') וכן של מוסדות ארציים של תרבות, חנוך, בריאות, נופש וסעד... (מצוטט אצל רייכמן 1979, 432).

היחסים בין ההתיישבות העובדת לערים החדשות היו גורם מכריע בהתפתחותן של האחרונות מסיבות נוספות: תחרות על שטחים והאופן שבו נקבעו הגבולות המוניציפליים. אדמות בסביבות עיירות הפיתוח הועברו להתיישבות העובדת בלי שפותרו מקורות תעסוקה. הדבר פגע באפשרותן של העיירות להתפתח למרכזים עירוניים וקיבע אותן כמאגר של כוח עבודה זול ליישובי האזור (גולן 2001, 173–174). שרטוט הגבולות המוניציפליים השליך על תשלומי הארנונה: במקרים רבים הצליחו נציגי ההתיישבות העובדת לשכנע את רשויות התכנון למסור לידיהם שטחי תעשייה שמוקמו בתוך הערים, אך אלו היו שטחים אקס-טריטוריאליים השייכים מבחינה שיפוטית למועצות האזוריות.²⁰ אגף התכנון השפיע

¹⁸ על האינטרסים הכלכליים של ההתיישבות החקלאית ועל היחסים בינה לבין העולים החדשים, ראו Bernstein 1981.

¹⁹ קלוש ולויין 2003. חיים דרין-דרבקיין (1959, 64), מבכירי אגף השיכון, תלה את האשם בעולים עצמם: "החומר האנושי שהגיע לעיר החדשה לא עמד על רמה טכנית שתאפשר לו לספק את השירותים להתיישבות הוותיקה...".

²⁰ עיוות זה קיים עד ימינו והוא מקור לסכסוך מתמשך בין מועצות אזוריות לעיירות פיתוח. כך למשל

על עניין זה באמצעות נציגיו, שישבו בוועדות המחוזיות שהיו בעלות הסמכות הסטטוטורית לקביעת גבולות של רשויות (שכטר 1990, 134–135).

תיחום המרחב באמצעות גבולות מוניציפליים יצר סגרגציה באזורי הפריפריה בין מועצות אזוריות אשכנזיות בעיקרן (שכללו את הקיבוצים ואת המושבים הוותיקים), לבין רשויות מקומיות (עיירות פיתוח) בעלות רוב מזרחי. להפרדה זו היו השלכות לא רק בתחום הכלכלי, אלא גם בתחומי החינוך האזורי הנפרד, הספקת שירותים ממשלתיים נפרדים ובלתי שוויוניים, ומסלולי פיתוח נפרדים. כך, לא זו בלבד שחלוקת המרחב הובילה להפרדה על רקע אתני ומעמדי, היא אף יצרה תנאים לשעתוקו של אי-השוויון החברתי (יפתחאל 1998; 2000, 90).

בעיות ההתבססות של הערים החדשות נבעו מההחלטה ליישם מודל של פיזור מרבי, שכלל הקמה מהירה ובו זמנית של ערים מרוחקות מהמרכז. התקבלות המודל, שהוצע בידי האגף, לא היתה מובנת מאליה. במהלך השנתיים הראשונות לפעילות אגף התכנון טרם הושגה הסכמה בקרב משרדי הממשלה השונים לגבי מדיניות פיזור האוכלוסייה. מדיניות של ועדת הופייך, שהחלה לפעול במחצית 1949 ובחנה את תוכניות האגף, אפשר לחלץ את החלופות שהציעו מתכננים אחרים. הוועדה עסקה בשתי שאלות מרכזיות: פיזור האוכלוסייה מול ריכוזה, ואופי הפיזור מבחינת מספר המרכזים העירוניים המתוכננים.

אחת התוכניות שדנה בהן הוועדה היתה תוכנית שהציע מרקוס ריינר, שעיקרה הקמת ערים חדשות המקושרות זו לזו באמצעות רכבת מהירה. התוכנית מפורטת במסמך ששלח ריינר לדוד בן-גוריון ב-8 ביוני 1949: תחילה תוקם שרשרת ערים בין תל-אביב לחיפה, ולאחר שיתבססו הערים ויוקמו תעשיות לאורך מסילת הרכבת יוקמו ארבע שרשראות של ערים נוספות ברחבי הארץ. ריינר סימן עשרות יישובים חקלאיים לאורך קווי הגבול של מדינת ישראל. הטקסט שנלווה לתוכנית נכתב בשפה מודרנית מוכרת: ריכוז "לא בריא" של האוכלוסייה בתל-אביב ובחיפה; נטייתם הטבעית של מהגרים להתרכז בערים הגדולות ובעיית ה"סלמס" הנגזרת מכך; הצורך לשמור על קרקע חקלאית מפני התפשטות אורבנית; והחשש מפני חלוקת קרקע ספקולטיבית²¹ שתפגע בפיתוח.²²

בשדרות, המונה כ-25,000 תושבים בשטח של כ-5,000 דונם, קיים אזור תעשייה המשלם ארנונה למועצה האזורית המקיפה אותה, שער הנגב, שבה כ-4,000 תושבים בשטח של כ-300,000 דונם (חסון 2004).

²¹ ה"מאבק" של המתכננים בפרצלציות ובספסרות הקרקעית החל עוד בתקופת המנדט, לאחר שהתפתח דפוס של ספקולציה קרקעית שבמסגרתו נקנו לצורכי השקעה עתידית קרקעות באזורים שעמדו בפני פיתוח ועברו תהליכי חלוקה לחלקות קטנות (פרצלציה). נוצרה תופעה של שטחים ריקים נרחבים בתוך הערים, שכן בעלי הקרקע העדיפו לחכות לעליית ערכה ולא לבנות בה. בשטחים שהיו מחולקים לחלקות פרטיות קטנות אי-אפשר היה למעשה לתכנן פרויקטים ציבוריים, אלא באמצעות שינוי בחקיקה, כגון הפקעה או מיסוי גבוה שימנע את כדאיות הספקולציה.

²² א"מ, ג-5525/3402, 8.6.1949.

יעקב בן-סירה, מהנדס עיריית תל-אביב, הביע בדיוני הוועדה חשש מהקמת ערים חדשות באזורים מרוחקים והציע התפשטות מבוקרת והדרגתית מהמרכז לפריפריה.²³ המשותף להצעות של ריינר ושל בן-סירה היה הרצון להתמודד עם הבעיות התכנוניות באופן הדרגתי וזהיר. שניהם חזו מראש את הבעיות שייגרמו מפיזור מהיר של אוכלוסייה למקומות מרוחקים וחסרי תשתיות. הוועדה קיבלה את רעיון פיזור האוכלוסייה כפי שהוצע על ידי אגף התכנון ודחתה את ההצעות האחרות, אולם תמכה בצמצום מספר הערים החדשות ובהגדלת מספר תושביהן.

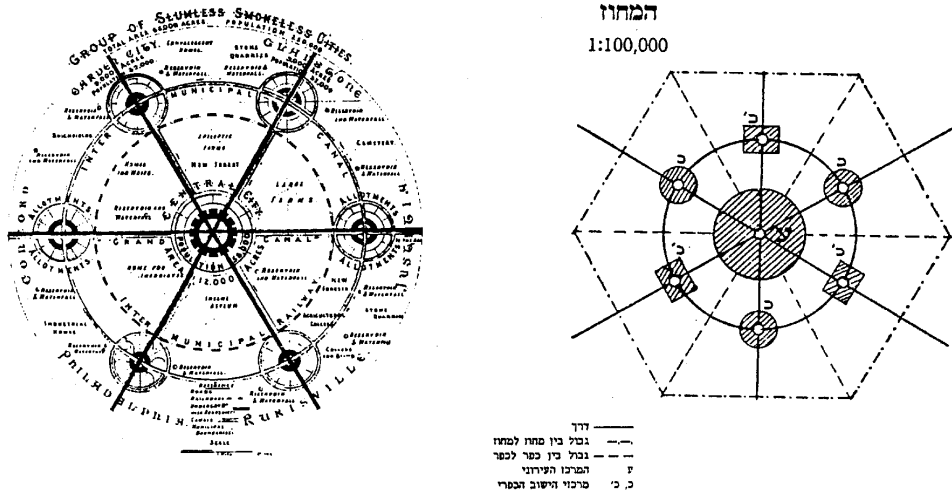
התוכניות של ריינר ושל בן-סירה נדחו מנימוקים פוליטיים ומקצועיים. בן-סירה התעלם מה"צורך" להשתלט במהירות על השטחים שהתפנו, ואילו ריינר הציע אמנם לפזר את האוכלוסייה באמצעות חדירה לעומק השטחים החדשים של המדינה בגליל, בנגב ובפרוזדור ירושלים ולחזק את הגבול בעזרת התיישבות, אולם "הפקיר" שטחים נרחבים סביב מסלול הרכבת. התוכניות של אגף התכנון, לעומת זאת, התאפיינו ב"כיסוי שטח", היינו בפריסת יישובים על פני שטח מרבי. נראה כי הצעתו של ריינר ערערה בדיוק את נקודת ההשקה שבין האינטרסים המדינתיים לבין האידיאולוגיה של המתכננים (פיזור אוכלוסין על פי הדגם שטווה האוורד, אשר בשילוב עם התפיסה האזורית יוצר סכמה הדומה לקורי עכביש; ראו שרטוטים בהמשך).

מבין האפשרויות השונות לפיזור, התוכנית של מתכנני האגף, שאפשרה השתלטות על שטח מרבי, שירתה באופן הטוב ביותר את האינטרסים הפוליטיים של ייחוד המרחב. המודל ההתיישבותי שהציע אגף התכנון הושפע מהגיאוגרף הגרמני ולטר כריסטלר (Christaller), שמימש את מודל התכנון ההיררכי שלו בשטח כבוש: הוא תכנן את "מרחב המחיה" הגרמני בשטחי פולין לפי נוסחה מתמטית של פריסת יישובים מרבית בשטח נתון. כריסטלר מושמץ כיום במחקר הגיאוגרפי, הרואה בעבודתו דוגמה לשיתוף פעולה של מדענים עם משטרים טוטליטריים. למעשה אפשר לראות במודל שלו שכלול טכנוקרטי של הרעיונות שהוכתרו כהומניים, כמו עיר הגנים של האוורד. הדמיון הצורני, המלמד על תפיסה עקרונית של התיישבות היררכית האמורה ליצור מרחב בעל שלמות תפקודית ואסתטית, עולה בבירור מהשרטוטים של שני מודלים אלו, וגם מהמודל ליישוב ארץ-ישראל שהציע בשנות העשרים המהנדס ומתכנן הערים יוסף טישלר.²⁴

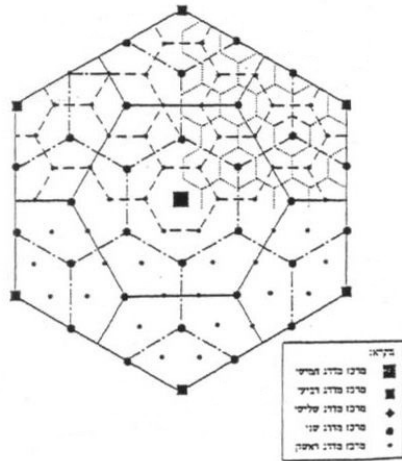
²³ א"מ 56, גל 2754/4.

²⁴ עוד על ההשפעה של כריסטלר על אגף התכנון, ראו אפרת 2004, 999–1000. לדיון בהצעת טישלר, ראו בהמשך.

תרשים 1. מחוז באזור המטעים, יוסף טישלר, בהשוואה למודל עיר הגנים של אבנעזר האוורד²⁵



תרשים 2. המודל היישובי ההיררכי של ולטר כריסטלר משנות השלושים בגרמניה²⁶



3.2 תהליכי הדה-ערביזציה וייהוד הארץ

על הקשר ההדוק בין מדיניות הפיזור לבין תהליכי ההדרה של האוכלוסייה הפלסטינית אפשר ללמוד מניתוח ההחלטות על מיקומם של יישובים חדשים. השיקול הלאומי – הרצון לייחוד שטח – היה גורם מכריע בהחלטות אלו וגבר על שיקולי התכנון המרחבי

²⁵ התרשים מתוך גבעולי 1993, 12. ראו גם טישלר 1947, 12–25, מצוטט אצל רייכמן 1979, 156; Cherry 1974.

²⁶ התרשים מתוך שדר 2000, 140. ראו גם גולני 1997.

והכלכלי. דוגמה לכך מופיעה בתזכיר שחובר באגף התכנון, שכותרתו "הערות ונמוקים לאתור מרכזים חדשים בגליל":

יסוד ערים חדשות באזור הררי כמו בגליל מהוה בעיה קשה... מבחינה כלכלית אין כמעט כיום הצדקה מוחלטת וברורה ליסוד המרכזים האלו... אין להתעלם מן העובדה כי הוצאות הפתוח והבניה באזור ההררי גדולות מהוצאות הפתוח בשפלת החוף למשל... שקולים מדיניים ובטחוניים הביאו למרות הקשיים להחלטה ליסוד במדת האפשרות מרכזים עירוניים נוספים באותם חלקי הגליל אשר מאוכלסים עוד היום ברובם ערבים.²⁷

בכואם לנמק את הצורך בפיזור מרבי הדגישו המתכננים את הנושא הביטחוני: "הצעת חלוקת האוכלוסייה... היא הכרחית מבחינה לאומית ובטחונית... בהעדר מדיניות כזאת, תוביל הסטיכיה את המוני האוכלוסייה... למרכזים הגדולים הקיימים — ותשאיר את מרחבי הארץ ריקים מאדם ומיזמה" (שרון 1952, 6, ההדגשה שלי). כאשר מצליבים ציטוט זה, שנלקח מפרסום רשמי וגלוי, עם הציטוט הקודם שמקורו במסמך פנימי, אפשר להניח שהביטוי "מרחבים ריקים מאדם" מתייחס למרחבים המאוכלסים בערבים.

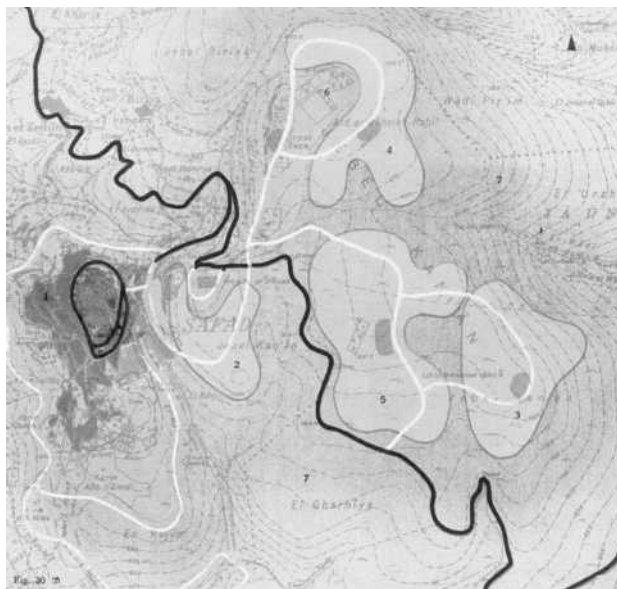
התוכניות לפיזור האוכלוסייה, שהכין אגף התכנון במחצית הראשונה של שנות החמישים, משקפות את התעלמות המתכננים מהאוכלוסייה המקומית ברמה הסימבולית והתכנונית גם יחד. רוב הערים החדשות סומנו במפה על גבי יישובים ערביים, אולם הערבים עצמם אינם נזכרים בתוכניות. רק התוכנית שפרסם האגף ב-1957 התייחסה במפורש לפריסה המרחבית של האוכלוסייה הערבית, ובה נקבעה מדיניות שנמשכה בתוכניות הארציות הבאות: ניסיון למשוך ערבים מהגליל אל ערי החוף במטרה לצמצם את ריכוזם במחוז הצפון. מגמה דומה פותחה בנושא הבדווים כנגב, שרוכזו ביישובים עירוניים חדשים כדי למנוע את פריסתם במרחב (חמאיסי 1990, 78–79).

תוכנית האב מ-1952 משקפת את המגמה של ניכוס הערים הערביות לשעבר והיהוד המוחלט של עברן. מהתיאור ההיסטורי של "הערים החדשות" צפת, טבריה ורמלה נעלם לחלוטין עברן הערבי (שרון 1952, 38, 47, 52). תחת הכותרת "ערים חדשות" נכתב: "ראוי לציין שבהגדרה של ערים חדשות, מתכוונים אנו אף לערים קיימות (כצפת, טבריה, עכו... באר-שבע, לוד, רמלה) שגרעין אוכלוסייתן זעיר ואינו מסוגל להתפתחות ממשית, ללא תכנית פיתוח יסודית" (שם, 8). במקום אחר בתוכנית זכו "הערים החדשות" לוד ורמלה להפוך ל"מושבות לשעבר": "בשטח חקלאי זה נוסדו מושבות... [ש]הפכו לעיירות מבוססות. עם הגשמת התכנית הארצית, עשויות עיירות אלו לגדול, ולהפוך לערים בינוניות וחזקות (הרצליה, כפר-סבא, פתח-תקווה, לוד, רמלה, ראשון לציון, רחובות)... (שם, 11). לא רק העבר הערבי הוכחש, אלא גם ההווה והעתיד הערביים. היישובים הערביים שנותרו במדינה אחרי המלחמה לא הוזכרו בתוכנית האב, שכללה יישובים יהודיים בלבד.

²⁷ א"מ, משרד הפנים 56, ג'2761, תיק 12, 15.8.1950.

המילה "ערבי" כלל אינה מופיעה בספר: בשלוש הפעמים שבהן הוזכר דבר קיומה של אוכלוסייה לא יהודית בישראל, היא כונתה בשם נטול הזהות "מיעוטים". עם זאת, העבר הערבי שב ועולה כרוח רפאים בספר בכמה מפות מנדטוריות, שדומה כי בחיפזון השעה לא הספיקו המתכננים להחליפן: במפות של כמה "ערים חדשות" צצים ועולים כפרים שלא היו קיימים עוד במציאות, ומשמשים מעין רקע פסטורלי לתוכניות של יחידות השכנות בערים אלו, שבצורתן האמורפית כאילו שטות להן על גבי הכפרים ההרוסים.

מפה 1. מפת העיר צפת: "עיר חדשה" על גבי מפה מנדטורית²⁸



המקומות שבהם אי־אפשר היה להתעלם מהפלסטינים כבר ב־1949 היו הערים המעורבות. במהלך תקופת הממשל הצבאי בערים אלו השקיעו השלטונות מאמצים כדי להפריד בין האוכלוסייה היהודית לזו הערבית. הערבים רוכזו בתחום מגודר שִׁפּוּנָה "גטו" במסמכי התקופה. אנשי אגף התכנון השתתפו בסיווג המבנים הערביים במטרה להחליט על ייעודם. כך עולה למשל ממסמך שחיבר מיכאל קון, איש אגף התכנון, בעקבות סיור שערך במג'דל (אשקלון) ביולי 1949 במטרה לאסוף מידע "על אפשרויות היישוב והפיתוח המיידים":

אזורי העיר: כ־2,600 ערבים המסוגרים ברובע העתיק והצפוף. בצד הדרומי של העיר — רובע חדיש שבתיו טובים, מטיפוס "אירופי" (להלן יקרא: אזור ערבי ואזור יהודי)... סביב

²⁸ שרון 1952, 38. מתחת ליחידות השכנות (הכתמים הכהים) מבצבצים שמות הכפרים הפלסטיניים ההרוסים.

האזור הערבי — כ-200 בתים פנויים, הראויים לשיכון הערבים הדחוקים ב"גיטו". חלקם — ראויים לשיכון יהודים...²⁹

לצד הפעילות התכנונית השתתפו אנשי האגף גם בתהליך ישיר של מחיקת העבר הערבי. פעילות זו כללה עריכת סקר של "הרכוש הנטוש", החלטה על הריסת מבנים או על שיפוצם וקביעת הסטטוס של שכונות ושל כפרים שבהם שוכנו (או שאליהם פלשו) יהודים. הצורך בחוות דעת של אנשי מקצוע לגבי הריסת מבנים בכפרים התעורר בקיץ 1949, בעקבות שיחות הפיוס בין נציגי ישראל לנציגי מדינות ערב שהתקיימו בלוזאן בסוף אפריל, שבהן הופעל על ישראל לחץ להשיב חלק ניכר מהפליטים לבתיהם (גולן 2001, 243–245). מהמחקר הארכיוני עולה כי בכירי האגף היו מעורבים מאוד בתחום זה. כך למשל כתב ציון השמשוני, ממלא מקום ראש אגף התכנון, אל מפקד חזית ד ב-23 ביוני 1949: "קבלנו הוראה ממשרדי הממשלה לטפל בענין הריסת הכפרים הנטושים בדרום ובנגב, ולציין את המבנים והעצמים הראויים להשמר מהרס. נודה לך אם תודיענו את שמות הכפרים המיועדים ליהרס..."³⁰. גם בערים הערביות העמידו המתכננים את כליהם המקצועיים לטובת פעולות הריסה. בטבריה לדוגמה, לאחר גירוש האוכלוסייה הפלסטינית מהעיר הרס הצבא מבנים ובתוך כך פגע ברכוש יהודי; בעקבות המחאות שהתעוררו הועבר הנושא לטיפול אגף התכנון. המתכננים החליטו כי יש להוסיף ולהרוס את המבנים שהשתייכו לערבים וכן את אלו שהיו בבעלות יהודית ואינם ראויים למגורים. למרות התנגדות האליטה הספרדית בעיר חידש הצבא את פעולות ההריסה על פי תוכנית שגיבש האגף בתיאום עם מטה חיל ההנדסה. מה שהחל בתור מבצע הריסה מוגבל הפך להריסה מאורגנת של רוב שטחה של העיר העתיקה (שם, 163–165).

במהלך 1950, לצד ההרס הנרחב של היישוב הפלסטיני, החל להתפתח בקרב המתכננים שיח של שימור הבנייה המקומית. האגף התנגד למשל להריסת בתי האבן של הכפר לאם. נוסף על הנימוקים הפונקציונליים — המבנים יכלו לשמש למגורים — עלו נימוקים שנבעו ישירות מן התפיסה האוריינטליסטית, הרואה בנוף הילידי מוצג מוזיאוני של חברה שקפאה על שמריה: "להשארת בנייני אבן קיימים על גבעה נאה זו יש ערך מבחינת צורת הנוף"³¹. בישראל הצטרפה תפיסה זו למגמה של ניכוס העבר הערבי, שהיתה נדבך נוסף בתהליך הדה-ערביזציה של הארץ. בעלי תפיסות אלו סברו שהבנייה הערבית משתלבת היטב בנוף המקראי ומשמרת אותו.³²

²⁹ א"מ, ח-56, ג-2705, תיק 6. במהלך שנת 1950 גורשו הערבים שנותרו במגידל. דינמיקה שונה התפתחה בעיר לוד. בני נוריאלי (2005) מתאר במאמרו את היחסים בין הערבים לבין היהודים הערבים שחיו בצוותא ב"גטו" הערבי בלוד במהלך שנות החמישים, ואת הניסיונות העיקשים של המדינה להפריד בין האוכלוסיות.

³⁰ א"מ, "תכנון מחוז הדרום", משרד הפנים, חטיבה 56, ג-2732, תיק 7, 23.6.1949.

³¹ מכתב משרון אל מחלקת ההתיישבות של הסוכנות, א"מ, חטיבה 56, ג-2712, תיק 2, 31.8.1950.

³² כך נכתב למשל בכתבה שעורדה שימור מבנים עתיקים: "[מבנה] ה'ואלי'... הנו תופעה רבת-עניין

4. המתכננים והמדינה: יחסים מורכבים

כפי שראינו, המתכננים התייחסו במפורש לשיקולים לאומיים-פוליטיים כגורם חשוב בהחלטותיהם. אולם אין להסתפק באינטרסים המדינתיים כהסבר למדיניות התכנון. ניתוח היחסים בין המתכננים למדינה מעלה תמונה מורכבת: לצד הדגש על מחויבותם הלאומית ראו עצמם המתכננים — וכך גם נתפסו בעיני אנשי מנגנון אחרים — כמומחים הפועלים על פי סדר יום מקצועי. הם השתמשו בלהט בטענות מתחומם המקצועי, גם במחיר של עימות עם פוליטיקאים. יתרה מזו, בבסיס מדיניות התכנון הישראלית עמדו מודלים אירופיים. המתכננים ייבאו את המודלים הללו ושאפו ליישםם בארץ עוד בתקופת היישוב, בטרם התהוו הנסיבות הפוליטיות המיוחדות שלאחר 1948.

לעומת גופים אינטרסנטיים שונים התיימר האגף לייצג את "טובת הכלל" בשם "התכנון הנכון". דוגמה לכך עלתה בוויכוח בין אריה שרון וארתור גליקסון מאגף התכנון לבין גורמים ממשלתיים וציוניים בכירים:

לוי אשכול: התכנון מפגר אחרי הדרישות. הכרח לדעת עכשיו איפה יקימו 30,000–40,000 יחידות דיור... העולים יושבים במחנות... ואין יודעים היכן לבנות.
שמחה בלאס (משרד החקלאות): הצעת פיזור התושבים של מנהל התכנון אינה מציאותית... יש להכין הצעה הניתנת לביצוע, והיא בעיקרה פיזור האוכלוסיה באזור החוף בין תל-אביב לחיפה... יוסף ויץ (הקק"ל): המטרה השנה — ליישב את העולים שבמחנות... וע"כ יש לסגל את התכנון למציאות הקיימת. לצד התכנון הרצוי יש להכין תכנון הניתן לביצוע מיד.
אריה שרון: 80% של אוכלוסית ישראל תהיה עירונית ואסון יהיה אם היא תתרכז בתל-אביב וחיפה או ביניהן כהצעתו של בלאס. אנו משתדלים לפתור את השאלות הבערות, אך עלינו להתרכז בתכנון נכון.

ארתור גליקסון (אגף התכנון): ארצנו עניה ואסור לנו לעשות שגיאות. יש ליישב אנשים במקומות המתאימים.³³

תלונותיהם של גופים שונים על עצמאותו היתרה של האגף הובילו להקמת ועדת חקירה ממשלתית נוספת, ועדת צ'זיק. בתגובה לטענה שאגף התכנון חורג מסמכויותיו אמר היינץ ראו, סגן ראש האגף: "השאלה איננה אם זוהי סמכותנו החוקית, אלא מהם האמצעים העומדים לשרות חלוקת האוכלוסיה".³⁴ טענה נוספת שנשמעה היתה כי האגף אינו פועל מהר מספיק כיוון שהוא מעוניין לשמור על רמה מקצועית גבוהה ולהשקיע זמן נוסף בתכנון:

במזרח המוסלמי, מבחינת הפולקלור ושרשי המסורת המוסלמית, הנעוצים לרוב במסורת העברית הקדומה שלנו, הן מבחינה לשונית ואף מבחינה ארכיטקטונית" (ספיר, 1953, 7).

³³ א"מ, חטיבה 97, מיכל ג-2165, תיק 24, ועד משותף לתכנון החקלאות וההתיישבות, פרוטוקול 11, 6.10.1949, ההדגשות שלי.

³⁴ א"מ, ג-5463, תיק 15, פרוטוקול ועדת צ'זיק, 6.1.1950.

זק (משרד ראש הממשלה): אין די נכונות לויתור מצד האגף. חסרה טופוגרפיה, חסרים אנשים למדידה, בגלל זה צריך היה לוותר במקצת, להיות גמישים בדרישות... ולבנות למרות הכל... הרעיון הוא פיזור ולא תכנון. מוכרחים לבחור בין הרצון ובין המצוקה. ירוסט (אגף התכנון): האגף בא לפיזור ע"ס רעיונות של תכנון ולא להיפך. ויצמן (הסוכנות): צריכים לתכנן מהר מאוד, באזור שלם, אפילו עם שגיאות... האגף שומר על דמתו המקצועית יותר מאשר זה דורש הטמפו של הזמן.³⁵

מכתבי המתכננים עולה טענה מפורשת ועקבית: הם אלו שגיבשו את מדיניות התכנון, ובמאמצים רבים הצליחו לשכנע את המערכת הפוליטית לקבל את המלצותיהם (אפרת 1987, 81-79; Sharon 1976). אישוש לטענה זו אפשר למצוא בעובדה שעוד לפני קום המדינה הציעו מתכננים עקרונות דומים לאלו שקידם אגף התכנון.

במהלך דצמבר 1947 התארגן חוג רעיוני בשם "החוג לרפורמה התיישבותית". מייסדיו היו המהנדס ומתכנן הערים יוסף טישלר ועורך הדין צבי ברנזון, שהתמנה מאוחר יותר למנהל משרד העבודה והבינוי ולאחראי על אגף השיכון. החוג מנה כ-80 איש מתחומי עיסוק שונים: מתכננים, משפטנים, אנשי ציבור, עיתונאים, כלכלנים ואגרונומים. החוג קידם את רעיון פיזור האוכלוסייה והעקרונות שניסח השפיעו רבות על מדיניות אגפי התכנון והשיכון, שכן רבים מחבריו איישו תפקידים בכירים באגפים אלו (ברוצקוס 1986). מצע החוג הדגיש את הצורך בתכנון ארצי של המדינה, שיתמקד ביצירת רשת של מרכזים עירוניים קטנים ובינוניים, בפיזור האוכלוסייה, בהגבלת התפשטות הערים הגדולות ובשמירה על ערכי נוף. החוג פרסם גילויי דעת בעיתונות ונציגיו נפגשו עם שרים ועם אישים בעלי השפעה.³⁶

שניים מחברי החוג, טישלר וברוצקוס, פרסמו רעיונות דומים שנים רבות קודם לכן. אי-הנחת מדפוס ההתיישבות הציונית, שנבע הן מההתעלמות של ראשי הציונות מתפקידה של העיר והן מאופיו המגביל והבלתי יוזם של התכנון הבריטי, הוביל מתכננים רבים להדגיש את הצורך בתכנון ארצי יוזם (בן-סירה [שיפמן] 1942, 14). טישלר פרסם בשנות העשרים בווינה ספר בשם יישוב ארץ ישראל. הספר, שתורגם לעברית ב-1947, הדגיש את הגישה האזורית בתכנון הפיזי של הארץ ואת הצורך בפיזור אוכלוסייה עירונית וביצירת מדרג עירוני, שימנעו הצטופפות מזיקה של מאות אלפי תושבים בעיר אחת. טישלר סבר שהערים, שיתוכננו ברוח תנועת ערי הגנים, צריכות להתפרס על פני הארץ כולה ולקיים יחסי גומלין עם הכפר (טישלר 1947).

ברוצקוס פרסם בשנות השלושים מאמרים בעיתונות המקצועית והיומית והתווה בהם חלק נכבד מהמצע של אגף התכנון, כפי שיבוא לידי ביטוי בתוכנית שרון. במרכז כתביו עמדו

³⁵ א"מ, חטיבה 43, ג-5463, תיק 15, פרוטוקול ועדת ציזיק, 12.1.1950. ההדגשות שלי.
³⁶ ברוצקוס 1988, 100; שכטר 1990, 48-49. פעילותו של חוג זה היא דוגמה למערכת הקשרים שנטוטה בין מומחים לאישים פוליטיים. מסגרות דיון משותפות דומות פעלו גם במדינות אחרות, ראו Wright 1991, 21.

רעיון פיזור האוכלוסייה והתעשייה והתמיכה בעיקרון הרגיונלי (ברוצקוס 1938 ב). הוא חזה את קווי המתאר של פעילות אגף התכנון כאשר הסביר כי "צריך לבוא תיכון ארצי מקיף שינוהל בידי מומחים ויעמוד בחסותם של המוסדות העליונים של הישוב..." (ברוצקוס 1938 א). כדי לתקן את מה שנראה בעיניו אנומליה של המבנה ההתיישבותי בארץ, הציע ברוצקוס "דצנטרליזציה של הישוב הבלתי חקלאי, לפזרו למספר גדול של מרכזים קטנים" (שם). מלבד רעיון פיזור האוכלוסייה, גם מרכיבים נוספים של תוכנית שרון, שאפשר לכאורה לייחסם לאינטרסים פוליטיים, הופיעו בתוכניות מוקדמות. כך למשל תכנון הפארקים והיערות, שנעשה אחרי 1948 על חורבות הכפרים הפלסטיניים (ברנר 2002), היה חלק אינטגרלי של התכנון המודרני בארץ ובחו"ל, שדגל בשימור הנוף ובשיפור תנאי האקלים (ברוצקוס 1938 א, 35; גרנות 1951, 162–178).

כיצד אפשר, אם כן, להסביר את התואם בין המודלים התכנוניים לאינטרסים הפוליטיים של המדינה?

5. התכנון כפרקטיקה קולוניאלית

הציונות והתכנון המודרני צמחו באותה תקופה היסטורית והושתתו על תפיסות עולם דומות, הנעוצות במודרניות עצמה ובקולוניאליזם, שהוא חלק בלתי נפרד ממנה. מתוך תפיסה הרואה בציונות תנועת מודרניזציה שהתגשמה כפרויקט קולוניאלי, אני טוענת כי לא במקרה הציעו המתכננים כבר בשנות השלושים רעיונות מקצועיים כגון פיזור אוכלוסייה, ייעור שטחים נרחבים והקמת יישובים בגדלים היררכיים, המתפרסים על פני שטח גדול כחלק מה"פיתוח" של הארץ — רעיונות שלאחר 1948 אפשר היה לתרגם לפרקטיקה של יהוד הארץ. גם אין זה מקרה שבמאגר המודלים של התכנון המודרני, ובמיוחד בין המודלים שהתפתחו במהלך יחסי גומלין עם המסורת ועם השליטה הקולוניאליות, נמצאו כאלו שהתאימו להשתלטות על שטח ולניסיון ליצור סדר חברתי יעיל ופרודוקטיבי.³⁷

³⁷ אין זה מדויק להציג את התכנון הקולוניאלי כמקשה אחת, שכן דפוסים שונים אפיינו מדינות ותקופות שונות. במסגרת מאמר זה לא אוכל לפרט את המאפיינים הייחודיים, ועל כן אצביע על הקווים הכלליים שהיו משותפים לתכנון ברוב הקולוניות הבריטיות והצרפתיות, ואראה בהם מקור השוואה לתכנון המקומי בישראל (Rabinow 1989; Home 1997). להלן אדון במשולב במודלים שפיתחו אבות התכנון המודרני, במודלים מאוחרים יותר שפותחו מסוף שנות העשרים ואילך במסגרת "הקונגרס הבינלאומי לארכיטקטורה מודרנית" (CIAM) וכן בפרקטיקה של התכנון הקולוניאלי. את ההצדקה לדיון המשולב אני שואבת ממחקרו המקיף של הולסטון (Holston 1989) על העיר ברזיליה שבברזיל כאבטיפוס של עיר מודרניסטית. הולסטון מציין שרוב מרכיבי המודל האורבני של CIAM היו קיימים כבר בכתביהם של מתכננים מהמאה ה-19 ואילך. רכיבים אחרים פותחו במסגרת הפעילות המינהלית של הקולוניות הבריטיות והצרפתיות, כאשר הדיסציפלינה המודרנית של תכנון מרחבי נענתה לצורכי השעה וסייעה בניהול הקולוניות וההמונים מבית (שם, 39). עוד על הקשר ההדדי בין התכנון באירופה לתכנון בקולוניות, ראו King 1990.

בבסיס המודלים של אבות התכנון המרחבי עמדו עקרונות של מיון והפרדה בין הפונקציות התכנוניות, שאפשר היה לנצל כדי ליצור הפרדה על רקע אתני ומעמדי בלי להצהיר במפורש על אפרטהייד. דוגמה לכך היא השימוש ברעיון האיזור, שאפשר ליצור הפרדה בערים הקולוניאליות בין אוכלוסייה מקומית לאוכלוסייה אירופית באמצעות חוקי בנייה שהקשו על המקומיים להשתלב בשכונות של אירופים.³⁸ בארץ אפשר לראות את השימוש ברעיון האיזור בתכנון הפנימי של הערים החדשות, שכלל חלוקה לאזורי שימוש שונים (מגורים, מסחר, חקלאות, תעשייה ושטחי ירק) וליחידות-שכנות, שהופרדו אלו מאלו בכבישים רחבים ובשטחים ירוקים. כל אחת מהן נועדה להיות יחידה עצמאית המספקת את צורכי תושביה (שרון 1952, 8). תכנון זה שימש בסיס נוח להפרדה בין אוכלוסיות על רקע אתני, כפי שהיה למשל באשקלון, שם הותוותה הפרדה בין שכונת "אפרידר", שרוב תושביה היו אשכנזים, לבין שכונות שרוב תושביהן היו מזרחים (שרון 2004, 114–138).

עיקרון מודרני נוסף היה השאיפה להשליט סדר בכאוס. עיקרון זה, יחד עם תפיסת הפיתוח, שימשו הצדקה להרס אזורים שלמים שקוטלגו כ"סלמס".³⁹ מבעד למבט הקולוניאלי, הנוף הילידי הוא "טעון פיתוח"; פיתוח פירושו ביות ותְרבות של הטבע עצמו והשלטת סדר בכאוס החברתי (נראה אפוא כי לא במקרה הפכו עד מהרה "הערים החדשות" ל"עיריות פיתוח"). הזכות על המרחב הפיזי והחברתי נתפסה כזכותו של מי שמפתח אותו; לפיכך, בקולוניות שימש הפיתוח הצדקה להשתלטות על אדמות הילידים (Comaroff and Comaroff 1992, 268–273). לכך מצטרף מאפיין נוסף שעמד עליו זיגמונט באומן: הפרקטיקה המודרנית אינה סובלת נקודות ריקות (Bauman 1991, 8). ביטוי מוחשי לתפיסה זו מופיע באחת המפות שהכין אגף התכנון, שבה הארץ כולה נראית מנוקדת ביישובים חדשים, כפריים ועירוניים, בגריד מודרניסטי מובהק (מרחקים שווים ושיטתיים, ללא התחשבות בתנאי השטח).

בעוד באומן מייחס את הפחד מהריק לנטיית ההתפשטות של המדינה המודרנית, הרי הציטוט הבא מסייע לעגן חשש זה בסיטואציה קולוניאלית קונקרטיית: "אם תסתכלו במפה, תראו שבדרום ישנם הרבה מקומות ריקים. ושום דבר אינו מטיל עלי אימה כה גדולה, כמו ריקנות זו — לא מפני שהטבע אינו סובל ריקנות, אלא מפני שאנשים אינם סובלים זאת והפוליטיקה אינה סובלת את הריקנות" (דוד בן-גוריון, ישיבת ממשלה, 3.5.1949).

תפיסות אלו של סדר ופיתוח, שלוו בנימוקים של בנייה "רציונלית" ו"בריאה" בשם הקדמה, עמדו במרכז ההצדקה המודרנית להתערבות תכנונית מלמעלה ולפרקטיקות דכאניות

³⁸ ג'נט אבו-לוע'ד (Abu-Lughod 1980) מסבירה, כי קביעת תקנות שונות לכל רובע אפשרה לשמור רובעי מגורים לאירופים בלבד. כך למשל, הקביעה כי גובה החומה לא יעלה על גובה העיניים מנעה ממוסלמים להתגורר בשכונות אירופיות בשל הקודים התרבותיים והדתיים שלהם (שם, 186).

³⁹ על פי זיגמונט באומן, ההנגדה בין סדר לכאוס ניצבת בלב הפרויקט המודרני (Bauman 1991, 1–9). הנגדה זו חוזרת שוב ושוב בספריו של לה-קורבוזיה (1923 [1998]), אחד המתכננים המשפיעים ביותר במאה ה-20, לצד דגש על משמעת, על סדר ועל רציונליות.

של ניווד קבוצות אוכלוסייה והרס "סלמס" (Yeoh 1996). בישראל סיפקו תפיסות אלו חלק מההצדקה להרס שכונות ערביות (LeVine 2001) וכן להרס שכונות עוני יהודיות, שרוב תושביהן היו מזרחים (נוריאלי 2005). פרקטיקות אלו היו המשך ישיר לתוכניות "פיתוח" שיזמה ממשלת המנדט בכמה ערים ערביות, תוכניות שיישומן בפועל היה הרס של חלקים מהעיר העתיקה ביפו ב-1936.⁴¹

הצד המשלים של פעולות ההרס בקולוניות היה פעולות שימור, שנועדו להגן על המראה האוריינטלי וה"אותנטי" של הערים כפי שהוגדר בידי המתכננים. כך למשל, במהלך המחצית הראשונה של המאה ה-20 הכינו הצרפתים כמה תוכניות לשימור הקסבה באלג'יר, שכללו שיפוץ המבנים המפוארים לצד הריסת חלקים נרחבים שהוגדרו "סלמס". במרכז שיח השימור הקולוניאלי עמד מאבק בין גורמים שתמכו בשימור הקסבה מסיבות היסטוריות ותיירותיות לבין אלו שתמכו בהריסה נרחבת מסיבות היגייניות, פוליטיות וצבאיות. רוב התוכניות ניסחו מעין פשרה, שבמסגרתה הוצע להרוס חלק מהמבנים ולהפוך את שאר הקסבה למוזיאון (Celik 1997, 40–46). בישראל התנהל קונפליקט דומה בין פיתוח לשימור של כמה ערים ערביות, שהוביל להקמתה

של "ועדה עליונה למקומות קדושים והיסטוריים" בפברואר 1950. בדיוני הוועדה התנהלו ויכוחים חריפים בין גישת נציג משרד הביטחון, שביקש "להמעיט ככל האפשר את כל אשר

מפה 2. תוכנית חלוקת האוכלוסייה וצפיפותה בנפות תכנון⁴⁰



⁴⁰ שרון 1952, 17. היישובים הכפריים מסומנים בנקודות המפוזרות בגריד אחיד על פני כל הארץ. הבריטים הכינו למשל תוכניות לטבריה ולעכו, שכללו הריסת מבנים ישנים במטרה לשפר את הסניטציה. ההריסה ביפו היתה תגובה למרד הערבי, אך למרות השיקולים הביטחוניים הברורים, אפילו בדיונים פנימיים של הבולשת הבריטית הודגשה המטרה של שיפור החיים בקסבה (פז תשנ"ח).

⁴¹

מזכיר לנו את דבר היות הערבים בארץ", לבין נציגי אגף התכנון, שתמכו בהשאת שכונות ורבעים בעלי צביון "מזרחי" (פז תשנ"ח, 132). הוועדה קיבלה את דרך הביניים שהוצגה בתזכיר שחיבר ל' אדלר מאגף התכנון: "תכנון הערים מוכרח לשמור על הקיים עד כמה שאפשר, בלי להזיק לאינטרסים של ההווה, כלומר לסניטציה, לבריאות ולתעבורה". בדומה לתוכניות של הבריטים ושל הצרפתים, גם המתכננים הישראלים הציעו להשתמש במבנים הילידיים להקמת מוזיאונים שונים, כגון מוזיאון לפולקלור, מוזיאון אתנוגרפי ומוזיאון צבאי (שם, 120). כך, לצד הרס השרידים הערביים החל תהליך של שימור מבנים שהוגדרו בעלי ערך היסטורי. האקזוטיקה זכתה לשימור, כל עוד לא הוזכרה נוכחות האוכלוסייה המקורית.

6. הפרויקט הקולוניאלי והמתכננים

בבואנו לנתח את דפוסי הפעולה של המתכננים יש לבחון לא רק כיצד המודלים שקידמו אכן שירתו את הפרויקט הציוני, אלא גם כיצד הפרויקט הקולוניאלי הועיל לאינטרסים המקצועיים של המתכננים. תכנון הערים החדשות בשטחים שאמורים היו להיכלל במדינה הערבית לפי תוכנית החלוקה נבע לא רק מהרצון לבסס את שליטת המדינה עליהם, אלא גם משום שאלו היו בין השטחים הציבוריים הפנויים המעטים שבהם אפשר היה ליישם תוכניות רחבות היקף. בדוח שחיבר האגף בינואר 1949, ושעסק בבעיות הקרקע, נכללו הצעות מרחיקות לכת לרפורמה קרקעית שתעניק למדינה כלים לביצוע "התכנון הנכון": הדוח המליץ על יצירת מנגנונים שיאפשרו להשתלט על קרקע פרטית יהודית, הפוגעת בפיתוח בגלל אינטרסים ספקולטיביים (ראו לעיל הערה 21). ההצעות העיקריות היו הלאמת קרקע, הקלות בהפקעות ומיסוי גבוה על קרקע בלתי מנוצלת.⁴² המתכננים הגדירו את הפרצלציות הפרטיות של היהודים בתור האויב המרכזי: "הערים הללו [הקיימות] רוצות לכבוש לעצמן את כל השטחים שנכבשו ע"י הצבא, ע"י רכישת הכרה בשטח זה כשטח בניין-ערים שלהן... [פירוש הדבר] יד חפשית לספקולציה, שהיא האויב הראשון לתכנון".⁴³ מאחר שהממשלה לא אימצה את הדוח, הקרקע הערבית היא זו שנותרה זמינה לתכנון ארצי ועירוני בהיקף נרחב. ככל שהקרקעות היו מושכות יותר מבחינת הפוטנציאל החקלאי שלהן או התאמתן למגורים באזור מבוקש במרכז הארץ, כך היה קשה יותר לאגף ליישם את מדיניותו (Gonen 1995, 62–73). הרעיונות העולים מן הדוח רומזים בכירור על השפעת סדר היום התכנוני שפותח בקונגרסים של CIAM, שהדגיש את הצורך ברפורמות של זכויות השימוש בקרקע פרטית כדי לאפשר למדינה לתכנן תכנון מקיף (Holston 1989, 45–46). גיימס הולסטון מציין שלא זו בלבד שהמתכננים נזקקו למדינה כדי לקדם את סדר היום שלהם, אלא שההישענות על המדינה היתה אבן יסוד של תפיסת התכנון המודרניסטי, ששאף לשינוי כולל של האדם ושל החברה. מאחר שרק סמכות המדינה יכולה היתה לספק את התנאים לתכנון מקיף

⁴² א"מ, חטיבה 43, מיכל ג, 5463, תיק 1957, ינואר 1949.

⁴³ א"מ, ג-128/4, מ"ב 33/2, 9.11.1948.

ויומרי זה, נכוננו המתכננים לשתף פעולה עם ממשלות טוטליטריות משמאל ומימין כדי להגשים את תוכניותיהם (שם, 31–98).

הציטוט הבא ממחיש את חשיבות השטחים ה"ריקים" שעמדו לרשות המתכננים בישראל, שטחים שבהם יכלו להגשים את הפנטזיות המקצועיות שלהם:

הנגב הוא אזור נרחב, המכיל את רוב שטחי הארץ ובהיותו שומם ובלתי מפותח, מהווה שדה לתכנון מרחבי בעל אפשרויות רבות ומגוונות... טרם נקבעו בו עובדות של ערים צפופות, בנייה אנרכית או פרצלציות ספקולטיביות. רוב רובן של אדמות הנגב הן בבעלות ציבורית, המרחבים הגדולים מוכנים לפיתוח חקלאי ותעשייתי — כל אלה מהווים עבור המתכנן שדה תכנון בעל אפשרויות גדולות — וסכנות מרובות (שרון 1954, 23).

ההבדל בין השטחים שהיו בבעלות יהודית פרטית לבין השטחים הערביים, מבחינת אפשרויות התכנון, אנלוגי להבדלים בין שטחי מדינות המטרופולין לבין הקולוניות שלהן. אלו האחרונות הפכו לכר נוח לניסויים בדיוק מאחר שבכוח הזרוע והביורוקרטיה הקולוניאלית אפשר היה לפעול בהן בחופשיות (Rabinow 1989, 273; Wright 1991).

כדי שאפשר יהיה להגשים פרויקט תכנון שאפתני, המנסה לשנות את חלוקת האוכלוסייה ברחבי הארץ בהתאם לתפיסות של תכנון מרחבי "רציונלי", שעלו בקנה אחד עם האינטרסים המדינתיים, דרושים היו שני משאבים: קרקע ואנשים.⁴⁴ בשנים הנידונות נוצר צירוף נסיבות היסטורי נדיר, שבו עמדו לרשות המתכננים לא רק קרקע "פנויה" בהיקף נרחב, אלא גם כמות גדולה של אנשים שאפשר היה לניידם.⁴⁵ האפשרות להעביר אנשים ממקום למקום בלי לשאול לרצונם נבעה מהתלות של העולים במוסדות וכן מהתפיסה האוריינטליסטית של המתכננים ושל הפוליטיקאים, שדמינו את העולים המזרחים כאנשים פסיביים ובלתי תרבותיים, שאפשר להשתמש בהם כחומר ביד היוצר.⁴⁶ כאשר המתכננים צריכים היו להכריע בין פיזור אוכלוסייה מרבי לבין תכנון עיר בעלת סיכויים טובים יותר לתפקד, הם העדיפו לנצל את ההזדמנות המקצועית הנדירה שנפלה בחלקם ולהשתמש בעולים ליישוב הקרקעות ה"פנויות", וכך ליישם את המודל שנחשב בעיניהם המתאים ביותר.

אנשי אגף התכנון ודאי לא התכוונו שתוכנית פיזור האוכלוסייה והסכמות שהכינו לערים החדשות יובילו להקמת ערים נחשלות. בכתביהם הדגישו שחשוב לשלב את העיר באזור, לפזר את התעשייה ולהקים תשתיות בערים טרם אכלוסן. אולם הכרעותיהם

⁴⁴ במשאב הקריטי השלישי — ההון למימון פרויקט ההתיישבות — לא עסקתי כאן. לדיון בנושא זה, ראו בין 1982, 87–94; אפרת 2004, 825–860.

⁴⁵ הולסטון מתאר מצב דומה במדינות מתפתחות: מתכננים מודרניסטים מאירופה הציגו את שירותיהם לממשלות במדינות אלו בגלל ההזדמנויות שסיפקו להגשמת תוכניותיהם, שכללו התעלמות מאילוצים דמוקרטיים, כוח עבודה זול ושטחים ריקים שאפשר היה ליישבם ולכלול אותם בפרויקט בינוי האומה (Holston 1989, 83).

⁴⁶ עם זאת, יש להדגיש כי היכולת של מוסדות המדינה ושל הסוכנות לשלוט בעולים לא היתה מלאה, כפי שהראו אדריאנה קמפ (2002) ובני נוריאלי (2005).

התכנוניות – לטובת פיזור מרבי ולא הדרגתי – והאופן שבו יישמו את התכנון במסגרת עבודתם השוטפת, תרמו להקמת ערים שהיו חסרות סיכוי מלכתחילה. המתכננים היו מודעים היטב לבעייתיות הגלומה בערים המרוחקות מהמרכז והממוקמות בלב אזורים חקלאיים, ובכל זאת המשיכו לדבוק בדעה שאפשר לשלוח עולים לשיכונים שהוקמו ב"שום מקום" שְׁכוּנָה בשם עיר.

7. סיכום

כישלון עיירות הפיתוח נובע לא רק מהאופן שבו תרגמו המתכננים את המודלים המיובאים למציאות המקומית, תרגום שהתאפיין בסטייה ניכרת מהמקור. מרכיב מרכזי בכישלון טמון במודלים התכנוניים עצמם, שייצגו את התשוקה המודרנית לקטלג, למיין, לסדר ולהפריד כדי להשיג שליטה באדם ובחברה. לטענת ג'יין ג'קובס (Jacobs 1961), מבקרת חריפה של התכנון המודרני, אימוץ מודל ערי הגנים של האוורד תרם – בשם הקדמה המובטחת לכל – להנצחת הפערים החברתיים: רעיונות האיזור ופיזור האוכלוסייה והדגש על בנייה "רציונלית" ו"בריאה" הובילו להגברת הסגרגציה האתנית והחברתית-כלכלית, לניוד אוכלוסיות מוכפפות, להרס מה שהוגדר "סלמס" ולפגיעה בשכבות החלשות (Jacobs 1961, 3–25).

זיגמונד באומן (2002), בביקורתו על המודרניות, דן בהשלכות החברתיות של ניהול המרחב. באומן סבור שלה-קורבוזיה⁴⁷ הוא המייצג המובהק של התכנון המודרניסטי, על עקרונותיו המרכזיים: האמונה המוחלטת במומחים, האמורים להכתיב מלמעלה את התוכנית המפורטת, וחלוקה קיצונית של העיר לאזורי תפקוד נפרדים, שנועדה להגביר את שליטתם של המומחים בחברה. הצרכים שהשתקפו בתכנון המודרניסטי היו סכמתיים והתעלמו מההיסטוריה, מתשוקותיהם ומהרגליהם של התושבים (שם, 65–77). ביקורת זו מצביעה על כך שהמאפיינים הדכאניים היו חלק בלתי נפרד של התכנון המודרני.

מסקנתו של מאמר זה זוכת לחיזוק ממחקרים שנעשו בהקשרים היסטוריים דומים. ראשית, אי-אפשר לדבר על כפיפות של המתכננים למדינה, אלא על יחסים הדדיים ששני הצדדים יוצאים מהם נשכרים (Holston 1989; Mitchell 2002). שנית, ההסבר להתאמה של הפרויקט התכנוני לפרויקט המדינתי נעוץ במרכיבים המשותפים לשיח התכנון המודרני ולשיח הלאומי של פיתוח ומודרניזציה, בפרט במצב בעל מאפיינים קולוניאליים ובתקופה של בינוי אומה (Rabinow 1989; Scott 1998). לדברי הולסטון, העובדה שהמתכננים נזקקו לסמכות מרכזית חזקה להגשמת יעדיהם סייעה להתפתחותו של מנגנון המדינה המודרנית ככוח מתכנן עליון. מסיבה זו, האליטות שעסקו בבניין המדינה – מכל קצות הקשת הפוליטית – אימצו את המודל של CIAM להתפתחות אורבנית (Holston 1998, 41).

⁴⁷ לה-קורבוזיה היה בין הדמויות המשפיעות ביותר על בכירי המתכננים בישראל, ראו רוטברד 2005, 61.

ג'יימס סקוט, שניתח כישלונות של פרויקטים מדינתיים רחבי היקף של הנדסה חברתית במאה ה-20, טוען כי מומחים מתחומים שונים מילאו תפקיד מרכזי בהובלת פרויקטים אלו ובהצדקתם. סקוט רואה בראשי מדינות ובמומחים שפעלו מטעמים שותפים לאידיאולוגיה שאותה הוא מכנה "מודרניזם קיצוני". היכולת לבצע פרויקטים בהיקף נרחב, שדינם להיכשל, קיימת כאשר לנשאים של אידיאולוגיה זו מצטרפת חולשה של החברה שבה הם פועלים, בין שמדובר במצב קולוניאלי ובין שמדובר בתקופות של שינויים קיצוניים ובתהליכים כגון בינוי אומה, שחרור משליטה קולוניאלית או מלחמה (Scott 1998). התקופה שבה דנתי התאפיינה בשילוב של ארבעת תהליכים אלו. כדי להבין את מדיניות התכנון בישראל יש להתייחס אפוא להקשרה ההיסטורי ולעמוד על השילוב בין תהליכי בינוי האומה לבין תפיסות אוריינטליסטיות ומדיניות קולוניאלית.

ביבליוגרפיה

- אפרת, אלישע, 1987. עיירות הפיתוח בישראל: עבר או עתיד? אחיאסף, ירושלים.
- אפרת, צבי, 2004. הפרויקט הישראלי: בנייה ואדריכלות, 1948–1973, מוזיאון תל-אביב לאמנות, תל-אביב.
- באומן, זיגמונט, 2002. גלובליזציה: ההיבט האנושי, תרגם גרשון חזנוב, הקיבוץ המאוחד, תל-אביב.
- בין, אלכס, 1982. עלייה והתיישבות במדינת ישראל, עם עובד, תל אביב.
- בן-סירה (שיפמן), יעקב, 1942. "התיכון לקראת העתיד", עתון אגודת האינג'ינרים והארכיטקטים בארץ-ישראל ג (ג): 14.
- ברוצקוס, אליעזר, 1938א. "האפשרויות והתפקידים של תיכון ארצי", הבנין 2: 31–36.
- _____, 1938ב. "ריכוז או דצנטרליזציה", הארץ, 23.11.1938.
- _____, 1964. "תכנון פיזור האוכלוסייה בישראל", רבעון לכלכלה יא (41–42): 39–55.
- _____, 1986. "תכנון הנגב והקמת עיירות הפיתוח", עידן 6: יישוב הנגב, 1900–1960, ערך מרדכי נאור, יד בן-צבי, ירושלים, עמ' 157–166.
- _____, 1988. "התפתחויות בעולם התכנון והשלטון המקומי, התפתחות מחשבת התכנון בישראל", עיר ואזור 18: 98–106.
- _____, 1990. תיעוד מחשבת התכנון, לא פורסם.
- ברניר, סיגל, 2002. "על יערות כאתרי הנצחה", הפרעה גבולית, ערך צבי אפרת, קטלוג של הביתן הישראלי, התערוכה הבינלאומית השמינית לאדריכלות, הבינאלה בוונציה, עמ' 55–57.
- גבעולי, מיכל, 1993. ראשיתו של התכנון הפיסי בישראל: ניתוח של התכנית הארצית הכוללת הראשונה של מדינת ישראל, עבודה לתואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים, הטכניון, חיפה.
- גולן, ארנון, 2001. שינוי מרחבי: תוצאת מלחמה, המרכז למורשת בן-גוריון, שדה-בוקר.
- גרנות, אברהם, 1951. בשדות הבניין, מוסד ביאליק, ירושלים.
- דין-דרבקין, חיים, 1959. השיכון הציבורי, גדיש, תל-אביב.
- הכהן, דבורה, 1994. עולים בסערה, יד בן-צבי, ירושלים.

- חסון, ניר, 2004. "מתבצרים במצדה עד למהפכה", הארץ, 17.6.2004.
- חמאיסי, ראסם, 1990. תכנון ושיכון בקרב הערבים בישראל, המרכז הבינלאומי לשלום במזרח התיכון, תל-אביב.
- טוביה, מרים, ומיכאל בונה, 1999. "שיכונים בשנות החמישים: מבוא", בניין הארץ, ערכו מרים טוביה ומיכאל בונה, הקיבוץ המאוחד, תל-אביב, עמ' 10–17.
- טישילר, יוסף, 1947. יישוב ארץ-ישראל: תכנית בנין הארץ וקליטת הבנים-הבונים, בניין הארץ, תל-אביב.
- יעקובי, חיים, 2003. אתנוקרטיה עירונית, עבודת דוקטור, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר-שבע.
- יפתחאל, אורן, 1998. "בינוי אומה וחלוקת המרחב ב'אתנוקרטיה הישראלית'", עיוני משפט כא (3): 637–664.
- _____, 2000. "'אתנוקרטיה', גיאוגרפיה ודמוקרטיה: הערות על הפוליטיקה של יהוד הארץ", אלפיים 19: 105–107.
- יפתחאל, אורן, ואלכסנדר (סנדי) קדר, 2003. "על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי", מרחב, אדמה, בית, ערך יהודה שנהב, מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד, ירושלים ותל-אביב, עמ' 18–51.
- לה-קורבוזיה, [1923] 1998. לקראת ארכיטקטורה, תרגם עידו בסוק, כבל, תל-אביב.
- ליסק, משה, 1999. העלייה הגדולה בשנות החמישים, מוסד ביאליק, ירושלים.
- מוריס, בני, 1991. לידתה של בעיית הפליטים הפלסטינים, 1947–1949, עם עובד, תל-אביב.
- נוריאלי, בני, 2005. "זרים במרחב לאומי: היהודים הערבים בגטו בלוד, 1950–1959", תיאוריה וביקורת 26 (אביב): 13–42.
- ספיר, ב', 1953. "ואלי": קברו של קדוש", עתון אגודת האינג'ינרים והארכיטקטים בישראל יא (ג): 6–7.
- פז, יאיר, תשמ"ח. "שימור המורשת האדריכלית בשכונות הנטושות לאחר מלחמת העצמאות", קתדרה 88: 95–135.
- קימלינג, ברוך, 1999. "מדינה, הגירה והיווצרותה של הגמוניה (1948–1951)", סוציולוגיה ישראלית ב (1): 167–208.
- קלוש, רחל, ויוברט לויין, 2003. "הבית הלאומי והבית האישי: תפקיד השיכון הציבורי בעיצוב המרחב", מרחב, אדמה, בית, ערך יהודה שנהב, מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד, ירושלים ותל-אביב, עמ' 166–198.
- קמפ, אדריאנה, 2002. "נדידת עמים או הבערה הגדולה: שליטה מדינתית והתנגדות בספר הישראלי", מזרחים בישראל: עיון ביקורתי מחודש, ערכו חנן חבר, יהודה שנהב ופנינה מוצפי-הלר, מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד, ירושלים ותל-אביב, עמ' 36–67.
- רבינוביץ, דני, 2003. "האופציה שנשכחה: השיכון העירוני השיתופי", מרחב, אדמה, בית, ערך יהודה שנהב, מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד, ירושלים ותל-אביב, עמ' 113–141.
- רוטברד, שרון, 2005. עיר לבנה, עיר שחורה, כבל, תל-אביב.
- ריימן, שלום, 1979. ממאחז לארץ מושב, יד בן-צבי, ירושלים.

- רייכמן, שלום, ומירה יהודאי, 1984. פרקים בתולדות התכנון הפיסי בישראל, משרד הפנים והאוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים.
- רם, אורי (עורך), 1993. החברה הישראלית: היבטים ביקורתיים, ברירות, תל-אביב.
- שרד, הדס, 2000. השפעתו של משרד הבינוי והשיכון על התפתחותה האורבנית של באר-שבע, עבודת דוקטור, הטכניון, חיפה.
- שכטר, אביטל, 1990. מתכננים, פוליטיקאים, בירוקרטים, עבודת מוסמך, הטכניון, חיפה.
- שפיר, גרשון, 1993. "קרקע, עבודה ואוכלוסייה בקולוניזציה הציונית: היבטים כלליים וייחודיים", החברה הישראלית: היבטים ביקורתיים, ערך אורי רם, ברירות, תל-אביב, עמ' 104–119.
- שרון, אריה, 1952. תכנון פיסי בישראל, משרד השיכון, ירושלים.
- , 1954. "תכנון פיסי של הנגב", עתון אגודת האינג'ינרים והארכיטקטים בישראל יב (א): 23–26.
- שרון, סמדר, 2004. לבנות ולהבנות בה, עבודת מוסמך, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב.
- Abu-Lughod, Janet, 1980. *Rabat: Urban Apartheid in Morocco*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Bauman, Zigmunt, 1991. *Modernity and Ambivalence*. Cambridge: Polity Press.
- Bernstein, Deborah, 1981. "Immigrant Transit Camps: The Formation of Dependent Relations in Israeli Society," *Ethnic and Racial Studies* 4 (1): 26–43.
- Bourdieu, Pierre, 1987. "The Force of Law: Towards a Sociology of the Juridical Field," *The Hastings Law Journal* 38: 805–853.
- Celik, Zeynep, 1997. *Urban Forms and Colonial Confrontations*. California: California University Press.
- Cherry, Gordon, 1974. *The Evolution of British Town Planning*. London: Leonard Hill Books.
- Comaroff, John, and Jean Comaroff, 1992. *Ethnography and the Historical Imagination*. Boulder: Westview Press.
- Gonen, Amiram, 1995. *Between City and Suburb*. Aldershot: Avebury.
- Hall, Peter, 1992. *Urban and Regional Planning*. London and New York: Routledge.
- Holston, James, 1989. *The Modernist City: An Anthropological Critique of Brasilia*. Chicago: Chicago University Press.
- , 1998. "Spaces of Insurgent Citizenship," in *Making the Invisible Visible: A Multicultural Planning History*, ed. Leonie Sandercock. London: California University Press, pp. 37–56.
- Home, Robert, 1997. *On Planting and Planning: The Making of British Colonial Cities*. London: Chapman and Hall.
- Howard, Ebenezer, [1902] 1965. *Garden Cities of To-morrow*. London: Faber and Faber.
- Jacobs, Jane, 1961. *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Vintage Books.
- Kark, Ruth, 1995. "Planning, Housing, and Land Policy 1948–1952," in *Israel: The First Decade of Independence*, eds. Ilan Troen and Noah Lucas. Albany: SUNY Press, pp. 461–494.

- King, Anthony, 1990. *Urbanism, Colonialism and the World-Economy*. London and New York: Routledge.
- LeVine, Mark, 2001. "The 'New-Old Jaffa'," in *Consuming Tradition, Manufacturing Heritage*, ed. Nezar ALSayyad. London: Routledge, pp. 240–272.
- Meller, Helen, 1980. "Cities and Evolution," in *The Rise of Modern Urban Planning 1800–1914*, ed. Anthony Sutcliffe. London: Mansell, pp. 199–224.
- Mitchell, Timothy, 2002. *Rule of Experts*. Berkeley: California University Press.
- Rabinow, Paul, 1989. *French Modern: Norms and Forms of the Social Environment*. Cambridge and London: MIT Press.
- Scott, James, 1998. *Seeing Like a State*. New Haven and London: Yale University Press.
- Shamir, Ronen, 2000. *The Colonies of Law: Colonialism, Zionism and the Law in Early Mandate Palestine*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sharon, Arie, 1976. *Kibbutz + Bauhaus. An Architect's Way in a New Land*. Tel Aviv: Arie Sharon and Massadah.
- Wright, Gwendolyn, 1991. *The Politics of Design in French Colonial Urbanism*. Chicago: Chicago University Press.
- Yeoh, Brenda, 1996. *Contesting Space: Power Relations and the Urban Built Environment in Colonial Singapore*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

