

# ניצני עיצוב רשויות, ומדיניות הקרקע הממלכתית במדינת ישראל (חלק א')

## רות קרק

### מ ב א

מאמר זה יציג ממצאים ראשוניים של מחקר על ניצני עיצוב רשויות ומדיניות הקרקע הממלכתית במדינת ישראל בשנים הראשונות לייסודה. המחקר מתמקד הן בנסיונות ליצירת מסגרות ארגוניות ממלכתיות חדשות בצד, במקום או בשילוב עם אלו שנוצרו על-ידי התנועה הציונית, היישוב היהודי בארץ-ישראל, וגופים נוספים פוליטיים והתיישבותיים בתקופת טרום המדינה, והן בתפישות המתגבשות וכמעשה הנובע מהן. כל זאת תוך גידול שטח המדינה (מכחמישה-עשר מיליון דונם שהוקצו לה בתוכנית החלוקה של האו"ם, ללמעלה מעשרים מיליון דונם). המצאי הקרקעי העצום שהגיע לידי המדינה והצורך בניהולו, על רקע עלייה מואצת של למעלה משבע מאות אלף נפש והכפלת אוכלוסייתה בשנים 1948-1952, הביאו לשינוי קריטי במפה היישובית של מדינת ישראל ולהנחת היסודות למערך המרחבי שלה בהמשך<sup>1</sup>.

זהו אחד המחקרים הנדירים בהם ניתנת לחוקר ההזדמנות להציץ לנבכי הארכיונים שנפתחו זה לא מכבר, של מדינה דמוקרטית חדשה בשנים הראשונות שלאחר הקמתה<sup>2</sup>. אמנם אין להתייחס לשנים הראשונות כאל לוח חלק מבחינת הממשל, ההתארגנות הפוליטית והמפלגתית, והתפישות החברתיות וההתיישבותיות, אולם אין כל ספק שהנסיבות המשתנות, ויציאת הערבים, שלא אכנס כאן לסיבותיה, הביאו לעידן חדש בתחום התכנוני והקרקעי, בעוד העלייה הגדולה שינתה את פני השיכון העירוני וההתיישבות החקלאית. היוזמות החדשות לוו לעתים במאבקי כוח ואינטרסנטיות אישית, מוסדית, מפלגתית ומיניסטריאלית כמו גם בשיחוף, תיאום ומחלוקות בעניינים שבתוכן בין אנשי מקצוע בתחום הקרקעות, כמו בתחומי התכנון, השיכון וההתיישבות. לעתים אופיינו בחיפושי דרך ובניסוי וטעייה (Trial and Error) תוך כדי גיבוש הרעיונות ודרכי הפעולה, וכפי שנראה בהמשך המאמר בכפילויות מיותרות במסגרות עלייהן הוטל הניהול והביצוע, כפילויות שחלקן לא חלפו גם לאחר סיום התקופה שהוגדרה כאן לדיון. אולם מכל מקום, בולטת הדיאלקטיקה המרתקת של יצירת המנגנון ותהליך קבלת ההחלטות והניסיון לקביעת מדיניות ממלכתית קצרת-מועד וארוכת-טווח בתחומי הקרקע, התכנון הארצי, השיכון וההתיישבות בתקופת חידום, תמורה מהפכנית ולחצים אדירים על מדינת ישראל.

תקומת מדינת ישראל כמדינה לאומית סוברנית היתה כרוכה, כפי שמציינים הורוביץ וליסק, בפרדוקס. מחד, תמורה מהפכנית במעמדה הפוליטי, גבולותיה והרכב אוכלוסייתה של ארץ-ישראל, ומאידך, קמה המערכת הפוליטית של מדינת ישראל בסימן של המשכיות והתבססות של לפחות חלק מן הדפוסים הארגוניים והפוליטיים שהתגבשו בתקופת המנדט הבריטי. אלה שנשאו על גבן

את הנושא החברתי, הארגוני והפוליטי העיקרי של המעבר מיישוב למדינה היו המפלגות, אשר הקימו את המסגרות הפוליטיות של המדינה בשנת 1948.<sup>3</sup>

עם קבלת החלטת האו"ם ב-29 בנובמבר 1947 על חלוקת הארץ וגבולות שתי המדינות, יהודית וערבית, ופרוץ המלחמה למחרת, כבר פעלה "ועדת המצב" שהוקמה באוקטובר ונובמבר אותה שנה על-ידי הסוכנות היהודית והוועד הלאומי, לתכנון הצעדים העיקריים לקראת הקמת המדינה ומנגנונה. באפריל 1948 הוקמה "מועצת העם" שבחרה בגוף מצומצם יותר בשם "מנהלת העם". ב-14 במאי 1948 הכריזה מועצת העם, עם סיום המנדט הבריטי, על עצמה כ"מועצת המדינה הזמנית" והרשות המחוקקת, ועל "מנהלת העם" כעל הממשלה הזמנית ורשות מבצעת של המדינה. גופים אלו התבססו על קונצנזוס והורכבו מחברי ההנהלה הציונית בארץ-ישראל, מחברי הוועד הלאומי ומנציגי מפלגות יהודיות שלא השתתפו בשני גופים אלו.<sup>4</sup>

בתקופת הדיון שלנו פעלו שתי ממשלות: הממשלה הזמנית - 14.5.1948 - 9.3.1949 והממשלה הראשונה - 9.3.1949 - 30.10.50, שתיהן תחת הכנסת הראשונה - 25.1.1949 - 14.2.1951. בכלן כיהן דוד בן-גוריון כראש ממשלה ושר ביטחון והן מנו בין 12 ל-13 שרים, מהם 5-9 ממפלגת הרוב מפא"י.<sup>5</sup>

הממשלה הזמנית, בה נוצר הדגם הבסיסי לממשלות ישראל הקואליציוניות, היתה היחידה שהשתתה על קואליציה רחבה שכללה, מלבד מפלגת הרוב, גם את המפלגות מפ"ם, ציונים כלליים, עלייה חדשה, הפועל המזרחי, אגודת ישראל והספרדים, בעוד שהממשלות שבאו אחריה הושתתו על קואליציות צרות. כך נקטעו באיבם חלק מן הנסיונות לגיבוש מנגנון ומדיניות בתחומי התכנון, השיכון, הקרקע וההתיישבות במשרדים שאוישו על-ידי אנשי מפ"ם (מרדכי בנטוב, שר העבודה והבינוי, ואהרן ציזלינג, שר החקלאות) וכן משרד המיעוטים, בראשו עמד בכור שלום שיטריט ממפלגת הספרדים, שהתקיים רק עד סוף חודש מאי 1949 ובוטל עם הקמת הממשלה הראשונה. שיטריט קיבל בה את משרד המשטרה ובאותה עת נתמנה ליד משרד ראש הממשלה (כתחליף לשר המיעוטים) יועץ לענייני ערבים.<sup>6</sup>

מקובל לחשוב כי כינון המנגנון הממשלתי בשיאה של המלחמה היה במידה לא מעטה פרי של אלתור, וראשיו היו שבעי רצון על שהצליחו לקיים את השירותים הממלכתיים הבסיסיים. בנוסף על כך, בהעדר העברה מסודרת של סמכויות מהממשל המנדטורי לממשל הישראלי, לא היה אפשר להשתלט על הפונקציות האזרחיות אלא באיוש התפקידים, לכד מפקדי הממשלה לשעבר, על-ידי עובדי מנגנוני המוסדות הלאומיים וגיוס עובדים נוספים למנגנון הממלכתי, בעיקר מקרב פעילי המפלגות. מנגנונים ציבוריים רבים אויישו על בסיס של יחסי כוחות פוליטיים (המפתח המפלגתי), וחברי המפלגה של השר העומד בראש המשרד החלו לכהן במשרדים הממשלתיים.<sup>7</sup> יחד עם זאת התאפיינו הממשלה הזמנית ובהמשכה הממשלות הראשונות בגיבוי של דוד בן-גוריון, בנטייה לחיזוק גישה ממלכתית צנטרליסטית כוללת שהגיעה לשיא בראשית שנות החמישים. זו התבטאה במעורבות גבוהה של הממשלה בחיי החברה והמשק, והזדקקות ניכרת של האזרח לביורוקרטיה זו, בצד ביורוקרטיות ציבוריות לא ממלכתיות כמו הסוכנות היהודית, שעסקה בקליטה עלייה ובהתיישבות, הקרן הקיימת לישראל שעסקה בנושאי קרקעות, וההסתדרות הכללית של העובדים בישראל שטיפלה בנושאי בריאות, עבודה ושיכון.<sup>8</sup>

## עיצוב רשויות הקרקע הממלכתיות

### השינוי במצאי הקרקעי

את עיצוב רשויות הקרקע הממלכתיות יש לראות בראש ובראשונה על רקע השינוי הדרסטי שחל עם תום המלחמה בשנת 1949 במצאי הקרקעי ככלל ובמצאי הקרקעי שעבר לידי מדינת ישראל בפרט. על-פי הערכת זלמן ליפשיץ הגיע סך כל הבעלות, הציבורית והפרטית, של יהודים על קרקעות בארץ-ישראל המנדטורית ביוני 1947 ל-1,802,386 דונם מתוך סך כל השטח של 26.3 מיליון דונם<sup>9</sup>.

בתוכנית החלוקה נועדו למדינה הערבית 11.4 מיליון דונם ולמדינה היהודית 14.92 מיליון דונם, אולם עם סיום הקרבות גדל שטח המדינה היהודית והגיע ל-20.6 מיליון דונם, כלומר תוספת של כ-5.7 מיליון דונם<sup>10</sup> (ראה איור 1).

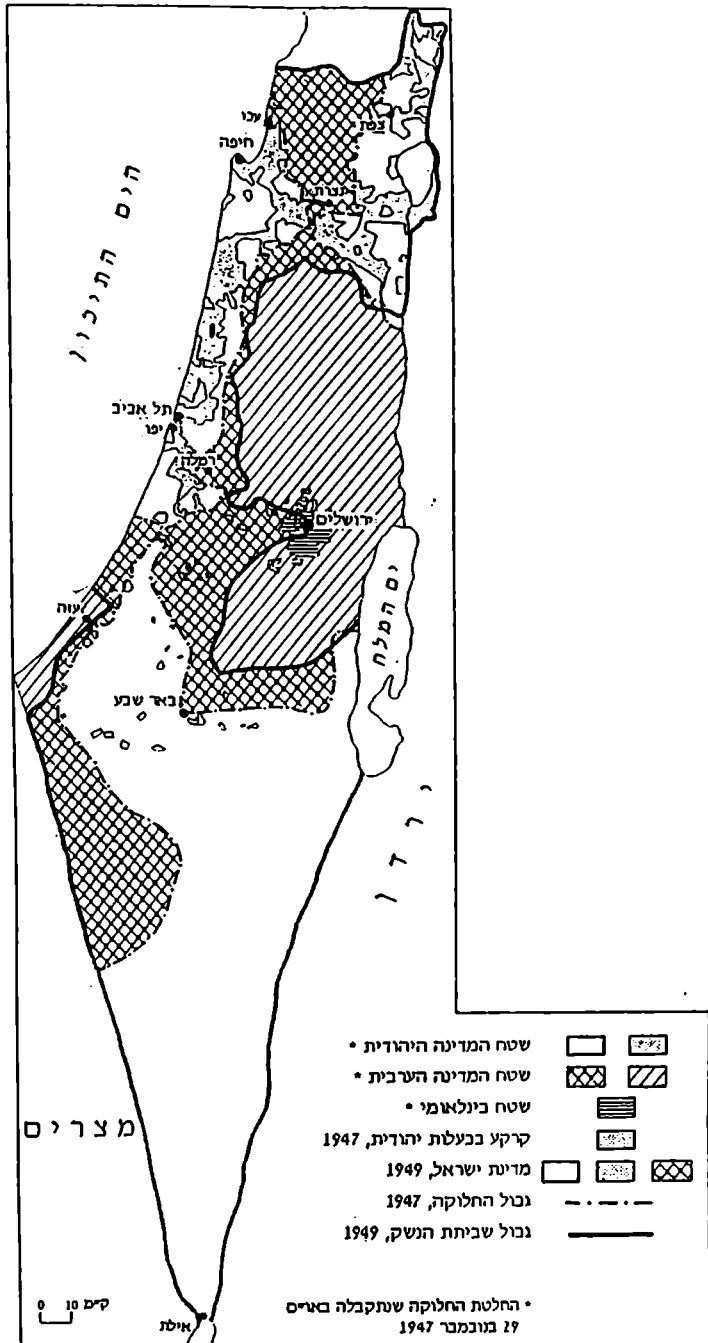
בשנים הראשונות למדינת ישראל היו קיימות ארבע קטגוריות של אדמות - אדמות מדינה, קרקעות השייכות לקרן הקיימת לישראל, קרקעות ערביות שניטשו במלחמה וקרקעות בבעלות פרטית. הקרקעות הערביות שניטשו עברו מדצמבר 1948 ואילך (לאחר החלטה 194 של האומות המאוחדות על החזרת פליטים בלתי-מוגבלת והחלטת דוד בן-גוריון על שינוי במדיניות העברתן לידיים יהודיות), תהליך של הפיכה מקרקעות בבעלות פרטית ערבית לקרקעות בבעלות לאומית, כתוצאה ממדיניות ממשלתית, תחיקה והקמה של מנגנונים חדשים או הפעלתם של גופים קיימים למטרה זו. מדובר לפי אומדנים שונים על סדר גודל של קרקעות נטושות שנע בין 5.8 מיליון דונם לפי הערכת אהרן ציזלינג ל-4.2 מיליון דונם על-פי סקר שערכה רשות הפיתוח של ממשלת ישראל, לאחר הקמתה בשנת 1950<sup>11</sup> (ראה טבלה 1).

בחלוקה כמותית גסה היו בידי מדינת ישראל בשנת 1949, 17.4 מיליון דונם מהם העבירה עד לשנת 1953 לידי הקרן הקיימת לישראל, חלקם רק על הנייר, 2.4 מיליון דונם (שנתווספו למיליון שהיה בידה), בעוד היתרה של כ-2 מיליון דונם היתה בידי אנשים פרטיים, חברות ומוסדות של יהודים, ערבים ואחרים<sup>12</sup>. כפי שצפה אברהם גרנות, יושב-ראש הדירקטוריון של הקרן הקיימת לישראל:

צמח גורם עצום חדש - ריכוז שטחים בגודל עצום בידיים לאומיות, שתוצאתו שקיעה בלתי רגילה של חשיבות הרכוש הפרטי; פחות מעשרה אחוזים של כל הקרקעות במדינה מצויות עתה בבעלות פרטית של יהודים וערבים גם יחד<sup>13</sup>.

גורם זה המשיך להוות את הבסיס למדיניות הקרקעית במדינת ישראל עד לעת כתיבת מאמר זה ב-1992 ואף ימשיך להיות גורם מרכזי בעתיד בכל הנוגע לתכנון, להקצאת קרקעות להתיישבות ולשיכון, לתעשייה, לפיתוח ולקליטת עלייה בישראל.

# איור 1



טבלה 1

הבעלות על הקרקעות במדינת ישראל

(לפי מקורות רשמיים, לסוף שנת 1949)

הבעלות על הקרקעות במדינת ישראל מתחלקת, במספרים עגולים, כדלקמן:

		א. ברשות לאומית
		1. כבעלות הקק"ל:
		א) עד קום המדינה:
	75,000	(1) אדמה עירונית
	856,000	(2) אדמה כפרית
	<u>9,000</u>	(3) זכיונות
	940,000 דונם	
1,940,000 דונם	<u>1,000,000</u> דונם	ב) ברכישה על-ידי המדינה
		2. בחזקת המדינה
	955,000 דונם	א) כבעלות רשומה בשם הממשלה
		ב) אדמת עיבוד בכפרים ערביים
	1,373,000 דונם	משל נפקדים*
		ג) אדמה מוכרה ושוממה בכפרים
		ערביים (שהיא על-פי טבעה
	2,720,000 דונם	אדמת המדינה)
		ד) אדמה מעוברת (בשנים
		רגילות) כנגב הצפוני,
	<u>1,700,000</u> דונם	שהיתה בחזקת אדמת בדואים
	6,788,000 דונם	סה"כ
	<u>1,000,000</u> דונם	פחות שטח בהעברה לקק"ל
	5,788,000 דונם	סה"כ
		ה) אדמה בלתי-מעוברת כנגב
	<u>10,800,000</u> דונם	הדרומי
16,668 דונם		3. אדמת זכיונות
146,000 דונם		ס"ה הקרקעות ברשות לאומית
18,754,000 דונם		
		ב. ברשות פרטית
		1. כבעלות יהודית פרטית
		למספרים אלה יש להעיר:
	283,000 דונם	א) אדמה עירונית
801,000 דונם	<u>518,000</u> דונם	ב) אדמה כפרית
1,668,000 דונם	<u>867,000</u> דונם	2. כעיבוד בידי ערבים תושבי ישראל
20,422,000 דונם		ס"ה הקרקעות במדינת ישראל

- \* לפי Granott, 1952, pp. 86-89 היה סך כל שטח הקרקעות הנטושות שנמצא בסקר של רשות הפיתוח 4.2 מיליון דונם.
- (א) בקרקעות הפנויים ב"בעלות יהודית פרטית" כלולה גם בעלות מוסדות ציבוריים כ"פיק"א", "הכשרת הישוב", וכו'.
- (ב) חישוב השטח שבעיבוד על-ידי ערביי ישראל נשען על הערכת משרד החקלאות לפי תוכנית ענפי החקלאות לשנת תשי"י.
- (ג) אם לא תימכר יותר לרשות פרטית, אדמה שהיא כבעלות לאומית או בחזקת המדינה, תופסת האדמה כרשות הלאומית
- 1 כ-93% מקרקעות מדינת ישראל כולן.
- 2 כ-75% ועד כדי 80% מהאדמה הנחשבת כראויה לעיבוד, או שהיא תפוסה להתיישבות עירונית.
- (ד) 1. כשני שלישים ממרחב תיכון בניין ירושלים; 2. למעלה מחמישים אחוז ממרחב תיכון בניין תל-אביב; 3. כארבעים אחוזים ממרחב תיכון בניין חיפה; 4. קרוב ל-100% משטח בניין כל הערים הנטושות (כולל יפו, הצמודה לתל-אביב, ובהצטרפה לה יגיע השטח המוחזק ברשות הלאומית לעיר יפו תל-אביב - ל-62% בערך מכלל מרחב התיכון).
- (ה) כ-28% מכלל שטח מרחבי תיכון העירונית האחרות והמועצות המקומיות. (הערה: כל החישובים בסעיף זה לפי נתונים, שבקירוב, ממשרד התיכון. ייתכן שיחולו בהם שינויים. וכן ברור שיתרחב שטח הבניה בערים נטושות וחדשות שיתפתחו על אדמה שברשות לאומית.)
- (ו) 100% האדמה ליעור והאדמה העומדת להשכחה.

מקור: צילינג, תשי"י, עמ' 111-112

## תפישות וקווי יסוד למדיניות קרקעית

התמורות שחלו אם כן במעמד המדיני של הארץ גררו תמורות במדיניות הקרקעית של מכווני ההתיישבות היהודית ומתכנניה, שהעיקרית בהם היא ממשלת ישראל. עיצוב המדיניות ויצירת המנגנונים והחוקים השלטוניים המתאימים לטיפול ביישומה, בהצלחה או שלא בהצלחה, במדינת ישראל, היוו תהליך ממושך וכאוב שהושפע בד בבד מתפישות הקשורות למורשת העבר, לחזון העתיד ולאילוץ ההווה. עלינו להבדיל בדיון זה בין תפישות-העל הנוגעות לקונצפציה של בעלות על הקרקע, מדיניות ממשלתית הנוגעת לקרקעות שניטשו על-ידי הערבים, וההעדפות האזוריות ואחרות של שימושי קרקע של הממשלה, הסוכנות היהודית והקרן הקיימת לישראל, בסוף שנות הארבעים ובראשית שנות החמישים.

הבעיה הרחופה, לאחר היציאה ההמונית של הערבים במאוס 1948, לה נדרשו מפקדת ההגנה, מנהלת העם והממשלה הזמנית, היתה לפקח על הרכוש העצום של הקרקעות, היבולים, הבתים, בתי העסק שניטשו והפיתוי החומרי הרב שיצרו. עד להקמת המדינה אושרה רק החכרת קרקע שננטשה לשם עיבודה בלבד ולא להתיישבות, ונדחו, מסיבות פוליטיות, לחצי הקרן הקיימת לישראל והעברה קבועה של קרקע נטושה ליישובים יהודיים<sup>14</sup>. ביולי 1948 נקבע בממשלה הזמנית מנגנון אפורופסות במשרד האוצר לריכוז הרכוש, פיקוח עליו וניהולו<sup>15</sup>.

רק בדצמבר 1948 אימצו דוד בן-גוריון ושרי הממשלה את המדיניות של התחלת העברה קבועה של קרקע ערבית נטושה ליהודים, לאחר שנתקבלה באו"ם החלטה 194 שקראת להחזרת הפליטים הערביים לביתם<sup>16</sup>.

הביטוי החוקי למדיניות זו בהמשך לפקודת שטח נטוש (1948) היה החוק להסדר תפישת מקרקעין בשעת חירום (1949), חוק נכסי נפקדים (1950) וחוק רשות הפיתוח (1950).

מן הראוי להדגיש כי היסודות למדיניות קרקעית במדינת ישראל הונחו, לפי ממצאי מחקר זה, עוד בתקופת הכהונה הקצרה של הממשלה הזמנית. ממצאים אלו עומדים בניגוד לדעה המקובלת במחקרים שונים שעל פיה עוצבו יסודות המדיניות הקרקעית רק בקדנציה של הממשלה הראשונה, כשזו פרסמה את קווי היסוד שלה ואת תוכנית הפיתוח והקליטה לארבע שנים<sup>17</sup>. היו אלה שרי מפ"ם בממשלה הזמנית שניסו לגבש ולהציג רעיונות וגישה שיטתית לנושא. מרדכי בנטוב, שר העבודה והבינוי, מינה באוגוסט 1948, במסגרת מינהל התכנון הכוללני שהקים, ועדה לבחון את "בעיות הקרקע בשדה התכנון", שנתבקשה להגדיר את מהות בעיית הקרקע בישראל, לקבוע אמצעים לפתרונה או להקלתה, להגדיר מטרות של מדיניות קרקעית בריאה לישראל ולהמליץ על הדרכים להשגתן<sup>18</sup>. הוועדה הגישה בינואר 1949 דין-וחשבון יסודי ביותר שכלל סקירה היסטורית על המשטר הקרקעי בישראל, ניתח את מהות בעיות הקרקע בישראל והאמצעים להבראתן והציג המלצות למדיניות קרקעית ויישומה במדינת ישראל, תוך לימוד הנעשה בתחום זה גם במדינות אחרות. בין האמצעים לפתרון בעיית הקרקע ראתה הוועדה את הלאמת הקרקע, הגבלות בזכויות הבעלות, מסוי, הפקעות, עידוד הפיתוח, עידוד תכנון יוזם מרכזי, קביעת אזורים (Zoning), הטלת מסי תכנון וביטול פרצלציות ודה-פרצלציות.

העיקרון המרכזי שנקבע על-ידי הוועדה כעיקרון מנחה למדיניות קרקעית היה: "להבטיח את השימוש המועיל והבריא של הקרקע בהתאם למדיניות הפיתוח הכללית במדינה". ופירושו היישומי בשבע נקודות: ריסון מחירי הקרקע בארץ בכלל ואזורים מפותחים בפרט; מניעת ריכוז השקעות פרטיות בקרקע והכוונתן לחילופין לחקלאות, בניין וחעשייה; הרחבת אפשרויות רכישת קרקע על-ידי גופים ציבוריים כמו הממשלה, הקרן הקיימת לישראל, עיריות ורשויות מקומיות; הרחבת הבעלות הציבורית באזורים מפותחים; מניעה של פיזור הפיתוח (Scattered development) בסביבות ערים ויישובים; הבטחת אדמות לדירור על-ידי חברות שיכון מאורגנות ובנייה פרטית; הרחבת מתמדת של בעלות ציבורית על קרקע באזורים חקלאיים ומניעת הכוונת [דחיקת? ר"ק] החקלאות על-ידי עליית מחירים ופרצלציה של קרקעות.

הוועדה אף המליצה על צעדים תחיקתיים שיש לנקוט על מנת לסייע להגמשת מדיניות זו ובהם קביעת חמישה סוגי קרקע שונים מהסוגים העות'מאניים-מנדטוריים (עירוניים מפותחים ובנויים, בלתי-מפותחים בסמוך להם, בלתי-מפותחים בעלי יעוד פיתוח, חקלאיים, וקרקעות ציבור), הגבלת זכות הירושה, מדיניות הפקעות ופיצוי, העדפות לרשויות ציבוריות ברכישה, וגביית מס על עליית ערך הקרקע מרווחי הקרקע, כסף שישמש להשקעות וצורכי פיתוח<sup>19</sup>.

למרות שלא יושם במלואו, היו לדו"ח זה השפעות מרחיקות לכת על עיצוב אגף התכנון ופעולותיו, בקשר עם תוכנית הפיתוח ל-4 שנים של הממשלה, גם לאחר פרישת מרדכי בנטוב איש מפ"ם מהממשלה. הדבר עולה בבירור מדין-וחשבון שמסר אריה שרון, ראש אגף התכנון, לזאב שרף, מזכיר הממשלה הראשונה, בנובמבר 1949:

יעוד הקרקע, כפי שהוזכר לעיל, הייעוד הטבעי של קרקעות המדינה למיניהם טרם בא לכיטוי בשמושי הקרקע הנוכחיים. אגף התכנון מעבד תכנית שלד אשר תציע את ניצול הקרקעות לפי יעודם הטבעי האופטימלי, לחקלאות, שכונים, אזורי שמירה, תעשיה, נמלים וכו' (ראה דו"ח של אגף התכנון ובעיות הקרקע בשדה התכנון)<sup>20</sup>.

קטע זה מזכיר לחוקר מלות מפתח במה שכונה בהמשך "תוכנית שרון". השאלה של מדיניות קרקעית העסיקה גם את אהרן ציזלינג, שר החקלאות, איש אחדות העבודה במפ"ם שהכין בתחילת שנת 1949 תזכיר בנושא: "יסודות מדיניות ותחיקה לפיתוח חקלאי (תחיקת קרקע ומים לתקופת ההתיישבות המרוכזת)", אותו הפיץ ב-24 בפברואר 1949 בקרב חברי הממשלה הזמנית. מן המכתב המקדים לתזכירו עולה כי הסעיף לדין על שאלות קרקע, התיישבות ופיתוח מצוי בסדר יומה של הממשלה זמן רב, ובירורו הולך ונרחב. ציזלינג מציין כי הביא את עקרונות הצעותיו בהזדמנויות שונות בפני משרדי ממשלה, ישיבות הנהלת הקרן הקיימת לישראל, מחלקת ההתיישבות ומומחים לענייני קרקע ומשפט. כשנראה לו עם סיום הקדנציה של הממשלה הזמנית שהדין לא יתקיים, החליט להביא את תזכירו בפני חבריה, על-מנת שימש חומר לדין בעתיד<sup>21</sup>. בתזכירו מתחיל ציזלינג בציון הרקע ההיסטורי - אימוץ חוק הקרקעות העות'מאני הנחשל ומדיניות קרקעית שחסרה אפשרות פיתוח חקלאי, על-ידי ממשלת המנדט. המדיניות הקרקעית של מדינת ישראל, לעומת זאת, "מכוונת לקליטת עלייה, להתיישבות רחבת ממדים, לפיתוח חקלאי אינטנסיבי, לרמת חיים גבוהה של היישוב החקלאי, לשידוד האיכלוס ברחבי המדינה, לצרכי בטחון המדינה באזורי הספר, תוך פתרון הבעיה הסוציאלית אגררית במסגרת תכנית הפיתוח הכללית". ציזלינג צופה בעתיד חוק קרקעות על יסוד הלאמה, אך מציע בינתיים חקיקת חוק קרקעות כללי לתקופת מעבר, עד שיוכשרו הבסיס המדיני וההתפתחות הכללית להלאמה. הוא ממשיך לעסוק בנושאי תחיקת הפיתוח החקלאי, חוקי המים, יסודות כלליים לחוק פיתוח חקלאי (בו תינתן עדיפות ושותפות למוסדות הקרקעיים והמיישבים של ההסתדרות הציונית ולעקרונותיהם - החכרה ועבודה עצמית).

הוא מפרט גם את דפוסי חוק הפיתוח המוצע על-ידו, הכוללים: אזור הלאמה ("כל הקרקע תולאם ותימסר לחזקת הממשלה"); אזור מתוכנן (קביעת מיכסת מכסימום של קרקע בבעלות פרטית והפקעת היתרה); אזור השבחה (תוכנית להשבחת קרקע ומפעלי פיתוח באזור); אזור תחום (תחומים קבועים למטרות חקלאיות בהם תימסר פרצלציה להתיישבות עירונית ועוד). מוקדש גם סעיף מיוחד לכפר ולחקלאות הערבית בכל אחת משיטות הפיתוח שתיושמה במסגרת חוק הפיתוח. מידת השילוב של האחרונים באזורים השונים "תיקבע עם פתרון הבעיה הכללית של היישוב הערבי בארץ וסייגי הבטחון באזורי ספר"<sup>22</sup>.

בסיום מביא ציזלינג 14 נקודות המסכמות את הנושא של "תחיקה כללית, תכנון ומגמות משולבים לקידום הפיתוח החקלאי", באופן מאוד רחב. ביניהן הוא מציע חוקה ותוכנית לבניין ערים ולשיכון; הקמת תחומי פיתוח תעשייתי מרוכז בנגב, בירושלים, בצפת ובשטחי ספר מסוימים תוך הענקת זכויות יתר וזכויות למפעלי תעשייה באזורים אלו כבסיס לריכוז התיישבות חקלאית; תכנון תחבורה ושיטת מחירי הובלה לצורכי פיתוח חקלאי; ניצול אוצרות טבע ליצירת מקומות עבודה משולבים בהתיישבות, עידוד הקואופרציה בכל שטחי הכלכלה וההתיישבות החקלאית והתעשייתית; הענקת זכות בכורה ליישובים חקלאיים, בייחוד באזורי ספר ואזורים מפגרים בפיתוח, על מקורות הכנסה וקיום לא חקלאיים כגון: תחבורה, תובלה, עבודות ממשלה, מפעלי מלאכה



ותעשייה וכו'; שיטת מסוי ותקציב שתכוון לעידוד הפיתוח, החקלאות והתיישבות צפופה בכל אזורי הארץ.<sup>23</sup>

גם במקרה זה, למרות שציולינג לא צורף לממשלה הראשונה, נראה כי היתה לתזכירו - חרף דגש היתר שלו על החקלאות - השפעה על גיבוש קווי היסוד לתוכנית הממשלה שאושרו על-ידי הכנסת ב-9 במארס 1949.<sup>24</sup> ציולינג המשיך לפתח את תפישותיו בנושא המדיניות הקרקעית של המדינה גם מחוץ לממשלה ובשנת תשי"י - 1950 פרסם בספר השנה של הקרן הקיימת לישראל מאמר בשם "דרכים לפיתוח ההתיישבות במדינת ישראל" שבו שולב התזכיר מ-1949 אך נוספו אליו עוד רעיונות מספר ביחס לקרקע, תכנון והתיישבות. שם הוא הביע את דעתו שיש צורך בתיכון (תכנון) כללי של ההתיישבות, "תיכון מכוון ומותאם לצרכי העם היהודי בכללו", ובשמירה על הקרקע כ"קנין הלאום" והחזקתה ברשות לאומית, כולל שטחי הערכים, הנעדרים (שבמידה ולא יחזרו על מנת לעבדם ייחשבו כקניין המדינה אף אם שולמו פיצויים לבעליהם הקודמים), קרקעות הבור, קרקעות הממשלה, הק"ל ואלו שנתפסו בכוח בידי אלימים. כמו כן יש לראות כקניין הלאום את כל אוצרות המים והטבע הטמונים בקרקע.<sup>25</sup>

שני עקרונות בסיסיים במדיניות הקרקעית אומצו, אם כן, כבר בשנה הראשונה לקום המדינה, למרות שלא עוצבו סופית. האחד, עקרון הגבלת הבעלות הפרטית על הקרקע והרחבת הבעלות הלאומית - שביטוי לו שימש חוק רשות הפיתוח 1950. עדיין לא הוכרע מה יהיה אופי לאום זה - מדינת ישראל או העם היהודי, אך אומץ הרעיון התנ"כי של שנת היובל - החכרה ל-49 שנים, של אדמות הלאום. השני, שהפך לאבן יסוד לטוב ולרע במדיניות הקרקעית של המדינה, היה מדיניות פיזור האוכלוסייה על הכרוך בה מבחינת מיוזג גלויות, ביטחון, כלכלה ותפרוסת מרחבית.<sup>26</sup> הממשלה הותירה בידי המוסדות הצינניים את הטיפול בתחום ההתיישבות החקלאית ונרתמה לטיפול בפיתוח ואכלוס בסקטור העירוני הישן והחדש בעיקר<sup>27</sup>; ותוך חוסר שימת לב מספקת לעקרון השמירה על קרקע חקלאית, שהפכה לעיקרון חשוב של רשויות התכנון בהמשך.<sup>28</sup> ביישום חלק מעקרונות אלו החלה עם קבלת מלווה אמריקאי של 35 מיליון דולר ששני שלישים ממנו הוקצו לצורכי ההתיישבות החקלאית החדשה.<sup>29</sup> בין השנים 1948-1952 הוקמו על קרקעות המדינה 286 יישובים כפריים, רובם מושבים, לא כולל מעברות זמניות, ברובם על עתודות של קרקעות נטושות.<sup>30</sup> באותן שנים אוכלסו הערים הנטושות והוקמו תשע ערים חדשות.<sup>31</sup>

### יצירת רשויות הקרקע

על אף ריכוז הבעלות על רוב הקרקע בידי המדינה היה הטיפול בקרקעות מפוצל בין משרדים רבים. תופעה זו שהחלה עוד בממשלה הזמנית ונמשכה בפועל עד לתחילת שנות הששים הביאה לחיכוכים בין הגופים והמחלקות השונות, ולכזבו וסרבול הפעולות.

בחמש השנים הראשונות ליישום מדיניות הממשלה בנושא הקרקעות התגבשו מנגנונים ודרכי פעולה שהיו מבוססים על יועצים מיוחדים, אגפים ומחלקות במשרדים הממשלתיים השונים, על ועדות משרדיות ובין משרדיות, וכן רשויות מקומיות. בצד המנגנון נראו ניצנים של מתן בסיס חוקי לפעילות הממשלתית בתחום הקרקעי, שנבעו מן הנסיבות המשתנות, ובתקופה הראשונה, בשנים 1948-1950, מן הצורך לטיפול במעמד הרכוש הנטוש, הגדרתו והעברתו לחזקת הממשלה. מלבד גופים חיצוניים כמו הקרן הקיימת לישראל והמרכז החקלאי, שגילו מעורבות גבוהה

בפעילות המגננות הממשלתי בנושא הקרקעות, פעלו בנושא הקרקע בממשלה הזמנית בין מאי 1948 למאוס 1949 לפחות עשרה מיניסטריונים - ראש הממשלה, מייעוטים, חקלאות, אוצר, מסחר ותעשייה, משפטים, חוץ, עבודה, ביטחון ודתות.

הבכורה בטיפול בנכסי נפקדים ניתנה בממשלה הזמנית לוועדה לנכסי ערבים בכפרים, שבמשרד המיעוטים<sup>32</sup>. שר המיעוטים בכור שטרית, נציג הספרדים בממשלה, היה אף אבי הרעיון של אפוטרופוסות על רכוש נטוש וניהלו עד ליולי 1948. את האחריות על הקרקעות הנטושות במגזר החקלאי קיבל משרד החקלאות וצילינג בראשו. נראה כי כבר ממחצית שנת 1948, עם מינויה של ועדת השרים לענייני רכוש נטוש, החלו הסמכויות לעבור למשרדי מפא"י - האוצר וראש הממשלה - תוך חיכוכים לא מעטים בדרך, והתמרמרות מצדם של שטרית וצילינג. כאמור, משרד המיעוטים "חסול" עם הקמת הממשלה הראשונה ובמקומו נתמנה ליד משרד ראש הממשלה יועץ לענייני ערבים שטיפל גם בנושאי קרקעות.

דוד בן-גוריון מינה במשרדו בספטמבר 1949 גם את המומחה לקרקעות זלמן ליפשיץ כיועץ לענייני קרקע וגבולות, לסייע למשרדי ראש הממשלה, האוצר והחוץ ולקביעת מדיניות הממשלה בנושאים הקשורים למדיניות קרקעית ובעיות דמוגרפיות וטריטוריאליזם בנושאי תכנון, פליטים, משא-ומתן עם ארצות ערב והעברת קרקע לקק"ל. ליפשיץ כיהן בתפקיד עד אוגוסט 1950. יש לראות מינוי זה כחלק מהמגמה של חיזוק משרד ראש הממשלה על-ידי הקמה או סיפוח של האגף לתכנון ותיאום כלכלי, והאגף לתכנון הנדסי וכן מינוי הוועדה לענייני הנגב.

במשרד האוצר, תחת הנהלתו האוטוריטרית של אליעזר קפלן, הוקם משרד האפוטרופוס לנכסי נפקדים והממונה על נכסי אויב ביולי 1948, וכינואר 1949 החלה המחלקה לנכסי המדינה לפעול כמחלקה נפרדת במשרד האוצר שבו פעל גם מדור לשיכונים, מאוקטובר 1949. עם הקמת רשות הפיתוח הוכפפה אף היא למשרד האוצר.

כן היה במשרד המשפטים משרד לקרקעות שטיפל ברישום קרקע והסדר קרקעות, בעוד במשרד העבודה נותרה מחלקת המדידות. גם משרדים נוספים שהוזכרו, כמו משרד הביטחון ומשרד הדתות היו אחראים לטיפול במגזרים שונים של תחום הקרקעות.

פיצול בלתי-רצוי זה עורר כבר בשלבים מוקדמים למדי ביקורת, והביא להצעות שונות להקמת מוסד משותף לקרקע במדינת ישראל. זהו נושא נכבד בפני עצמו למחקר ודיון, שיידון במאמר נפרד, אך נזכיר כאן רק שתיים מהמוקדמות שבהצעות אלו: בפברואר 1949 שלח מ"כ אלחסיד, ששירת עשרים שנה בשירות הקרקעות של ממשלת המנדט - הצעה מנומקת לדוד בן-גוריון, ראש הממשלה, להקמת משרד לקרקעות ופיתוח, או לחילופין מינהל לשירותי הקרקע על-מנת לרכז עניינים אלו תחת הנהלה אחת ואחידה. הפיצול של המחלקות המטפלות בענייני קרקע ופיתוח ושיקום בין חמישה משרדים (אוצר, חקלאות, עבודה, מסחר תעשייה ואספקה, ומשפטים) טען, מזיקות וגורעות, מה גם שהן נובעות בחלקן לדעתו מסיבות היסטוריות של מבנה בריטי קולוניאלי, ובחלקן מחלוקה פיזיזה בין השרים בהתאם ל"מפתח" שעבר זמנו וללא ידיעה והבנה מקצועית<sup>33</sup>.

גם זלמן ליפשיץ הכין בערב הקמת הממשלה הראשונה תזכיר סודי על הרכב רצוי של מחלקות הממשלה המטפלות במקרקעין ועמד על הבעייתיות הרבה של פיצול הטיפול בבעיות הקרקע בין מיניסטריונים כה רבים. "לרגלי הפיצול הנ"ל היתה הנהלת העניינים עד כה לקויה בחסר והוא - מדיניות קרקעית מתואמת ויעילה", דבר שהביא לחוסר יוזמה בשטח התחיקה הקרקעית, פעילות הססנית, יצירת מכשולים בדרך השימוש היעיל בקרקע והרחבת ההתיישבות, כולל שאלת חיסול

הרכוש הנטוש, יישוב בעיית הפליטים וקליטת עולים ויישובם. ליפשיץ הציע ריכוז כל המחלקות המטפלות בבעיות קרקעיות בממשלה החדשה באגף מיוחד, ובמרות שר אחד, רצוי שר האוצר, או לחילופין הקמת משרד מיוחד בממשלה לשיקום ופיתוח<sup>34</sup>.

הרעיונות הבונים של אלחסיד וליפשיץ לא אומצו והפרובלמטיקה שנוצרה עוד בשנים 1948-1949 התגלגלה ונדונה שוב ושוב עד להקמתו של מינהל מקרקעי ישראל וחקיקת חוק המינהל בשנת 1960.

## סיכום ביניים

השנים הראשונות לקום מדינת ישראל היו תקופת שיא ופריחה בפיתוח תפישות ובניסיון לפיתוח דפוסי ממשל בתחומים של תכנון פיסוי לאומי, שיכון ובעלות לאומית על הקרקע ושימושיה. באופן מיוחד יש לציין את התפקיד החשוב והפורמטיבי שנטלו בתחומים אלו אנשי מפ"ם בממשלה הזמנית (בנטוב וציולינג) כבר בחודשים הראשונים לקיום המדינה, כאשר אימצו, באופן אינטואיטיבי אולי, את ההגדרה הרחבה ביותר של נושאים אלו והמסגרות שיש להקים להגשמתם במערכת הכללית של החיים החברתיים והכלכליים של האומה כפי שהם מבוססים במימד המרחבי.

בתכנון הושקעו חזון בצד מחשבה בקנה-מידה גדול וארוך-טווח, תוך לימוד מאידיאולוגיות ומניסיון ששררו בארצות אחרות, כגון אנגליה, הולנד וצרפת באותה עת. יחד עם זאת אין לשכוח שהמחשבות, התכנון והיישום נעשו במצב של חירום, מלחמה ועלייה המונית שהתרחשה בזמן קצר ביותר יחד עם העברתן של רוב הקרקעות לידיה של המדינה. הצורך בקיבוץ גלויות וקליטת העלייה בצד הצורך הבטחוני הביאו לכך שהשיקולים המכתיבים, יותר מהצורך של מציאת פתרונות דיר, היו פוליטיים-איסטרטגיים. ייתכן שבאחת המטרות המנחות של התכנון הארצי - פיזור האוכלוסייה - היתה משוקעת גם שארית של תפישה ששררה ביישוב בתקופת המנדט, לפיה נוכחות במקום משיגה טריטוריות.

כרמה התוכניתית והתפישתית-עקרונית נראה לנו שבחומש זה קשה לאשר במלואה את דעתם של אקציני ודרור שהתקופה היתה בעיקרה תקופה של "תכנון מאולתר והתאפיינה בחוסר הערכה למומחים"<sup>35</sup>. מן הארכיונים עולה תמונה שונה. אחת הדוגמאות לחשיבות "מומחה" הנה מעמדו ותפקודו של זלמן ליפשיץ כיועץ לנושאי קרקע וגבולות בשלושה משרדי ממשלה. ברמת הביצוע, לעומת זאת, ניכרו ליקויים שנבעו בחלקם מפלורליזם ארגוני, מריבוי של גופים ממשלתיים וחוק-ממשלתיים העוסקים באותם נושאים, שיקולים מפלגתיים ומינויים מונחים על-פי "מפתח" מפלגתי, כפילות עם הסוכנות היהודית והקרן הקיימת לישראל, וגם תוהו ובוהו וחוסר יעילות בתחומים אחרים. היה גם פער בין היכולת לפזר דירור בנכסים נטושים וקרקעות פנויות, דבר שנעשה בהצלחה רבה יחסית, לבין היכולת לשמור על המשאבים הקרקעיים ולפזר פרנסה, שירותי חברה, רווחה וחינוך. כתוצאה מכך אין לדבר על הצלחה מלאה של יישום הגישה הממלכתית בנושאי תכנון לאומי, שיכון וקרקע.

לקראת סוף התקופה הנדונה כאן עולה כוח הזרוע המבצעת בפועל - אגף השיכון - שבסופו של דבר מביא להקמתו של מיניסטרויון לשיכון, בעוד מעמד התכנון הפיסי יורד ואין מוקמים מיניסטרויונים לתכנון ולקרקע כפי שהוצע בתחילת הדרך.

בתחום הקרקעות בלטה דואליות זו ביחס הממשלה אל הקרן הקיימת לישראל החל בשלבים

הראשונים מאז הקמת הממשלה הזמנית, וכלה בממשלות הראשונות של מדינת ישראל. מוסד זה, הקק"ל, על מחלקת הקרקעות והייעור שלו, המשיך לעסוק בנושאי קרקעות ומילא תפקיד ממלכתי חשוב בתחום השיכון וההתיישבות. יחד עם זאת התעוררו לא פעם, בשנים הראשונות לקום המדינה, קונפליקטים ותפישות מנוגדות בכל הנוגע למינהל ומדיניות קרקעית במדינת ישראל, בין הקרן הקיימת לממשלה. בחוגי ממשלה מרכזיים עלו הרהורים וספקות ביחס להמשך קיומה של הקרן הקיימת לישראל. במאמר נוסף נדון בשאלה "מדוע לא פירקו את הקרן הקיימת לישראל?" על משקל "פירוק הפלמ"ח" וכן נתרכז בדיון ובתהליך שהביאו להקמת "מוסד משותף לקרקע" בינה לבין ממשלת מדינת ישראל.

## הערות

- מחקר זה נחמך במענק מטעם "המכון לחקר תולדות הקרן הקיימת לישראל, הקרקע וישוב הארץ", ועל כך תודותי.
- 1 D. Shimshoni, *Israeli Democracy: The Middle of the Journey*, Free Press, New York 1982, p. 380 (להלן: שמשוני)
  - N. Lucas, *The Modern History of Israel*, Weidenfeld and Nicholson, London 1974, pp. 329-332. (להלן: לוקאס).
  - דונם אחד שווה ל-1,000 מטרים מרובעים.
  - 2 רק בשנים האחרונות החלו להתפרסם תוצאות מחקרים המתבססים על ארכיונים אלו, ולא על חומר שהופיע בדפוס כפי שנעשה קודם לכן.
  - 3 ד. הורוביץ ומ. ליסק, מישוב למדינה, עם עובד, תל אביב 1977, עמ' 273-275, 299 (להלן: הורוביץ וליסק, מישוב למדינה); B. Kimmerling, *Zionism And Territory: The Socio-Territorial Dimensions of* (להלן: *Zionist Politics*, University of California Press, Berkeley 1983, pp. 19-25, 57-67. קימרלינג); לוקאס, עמ' 298-318.
  - 4 אנציקלופדיה עברית, כרך ג', עמ' 569, 602-607.
  - 5 מדינת ישראל, מועצת המדינה הזמנית, פרוטוקול הדיונים, כרכים א-ב, המדפיס הממשלתי, תל אביב תש"ט; *Encyclopedia Judaica*, Vol. 9, pp. 610-614, 663-670
  - 6 ממשלת ישראל, שנתון הממשלה תש"י, המדפיס הממשלתי, תל אביב, דצמבר 1949, עמ' 18 (להלן: שנתון הממשלה).
  - 7 א. ברוצקוס, "ה'חלומות' שהיו לערים", בתוך: מ. נאור (עורך), עולים ומעברות 1948-1952, סידרת עידן, יד יצחק בן-צבי, ירושלים 1986, עמ' 127-128 (להלן: ברוצקוס, "החלומות"); ד. הורוביץ ומ. ליסק, מצוקות באוטופיה, עם עובד, תל-אביב 1990, עמ' 66, 198 (להלן: הורוביץ וליסק, מצוקות באוטופיה); ל. טרנופולר, "על אלו יסודות יכון המנגנון של המדינה", על המשמר, 7 ביוני 1948, עמ' 3.
  - 8 הורוביץ וליסק, מצוקות באוטופיה, עמ' 65, 200-210; מאמר מקיף שנכתב לאחרונה על-ידי, בנושא תכנון, שיכון ומדיניות קרקעית במדינת ישראל בחומש הראשון, ראה: *Planning, Housing and Land Policy 1948-1952, The Formation of Concepts and Governmental Frameworks*, in: I. Troen and N. Lucas, eds., *Israel, The First Decade of Independence* (in press)
  - 9 זלמן ליפשיץ, בתוך: ש. רייכמן, ממאחו לארץ מושב, יד יצחק בן-צבי, ירושלים 1979 (להלן: רייכמן, ארץ מושב, עמ' 79. לפי יוסף ויץ (המאבק על האדמה, טברסקי, תל אביב 1950, עמ' 40-42) היה השטח הכללי של ארץ-ישראל המנדטורית 26,318,000 דונם מטרי. מזה קיבלה מדינת ישראל 20,318,000 דונם או 77.7% מהשטח המנדטורי במקום 55.7%, ירדן קיבלה 5,491,600 דונם או 20.9% ומצרים - 370,000 דונמים או 1.4%.

- יש לזכור גם כי הנגב היווה כ-60% משטח מדינת ישראל (ת. גבתי, מאה שנות התיישבות, כרך ב', הקיבוץ המאוחד, תל אביב 1981, עמ' 67).
- 10 ד. בן-גוריון, מדינת ישראל המחודשת, כרך א', עם עובד, תל-אביב 1969, עמ' 382 (תוספת של 37.5%). לפי גרסתו של אהרן כהן ("בעיית ישראל וערב", קמה תש"ט, עמ' 169) כללו 4.5 מיליון דונם בחלק הצפוני והמרכזי של מדינת ישראל (כפי שבכולוחיה נקבעו בהחלטת או"ם מנובמבר 1947) 2.5 מיליון דונם רכוש ערבים, 1.5 מיליון דונם רכוש יהודים, וכ-0.5 מיליון דונמים קרקעות המדינה (יערות, נחלים ודרכים).
- 11 A. Granott, *The Land System in Palestine, History and Structure*, Eyre & Spottiswoode, London 1952, pp. 86-89; U.N. General Assembly Official Records, Agenda item 18, Annexes, Ninth Session, United Nations, New York 1954, pp. 1-7 (עמ' 122) מדבר על חמש קטגוריות כולל ערבים נעדרים נוכחים; א. ציזלינג, "דרכים לפיתוח ההתיישבות במדינת ישראל", קמה, ספר השנה של הקק"ל, הוצאת הקק"ל, ירושלים תש"י, עמ' 93-109 (להלן: ציזלינג, תש"י); א. גולן, "תפיסת קרקע ערבית על ידי ישובים יהודים במלחמת העצמאות", קתדרה, כרך 63, אפריל 1992, עמ' 122, 149-154 (להלן: גולן); ז. צור, הקיבוץ המאוחד ביישובה של הארץ, כרך ג', הקיבוץ המאוחד, תל אביב תשמ"ד, עמ' 10. צור גם כותב על כ-4 מיליון דונם קרקע נטושה.
- 12 A. Granott, *Agrarian Reform and the Record of Israel*, Eyre & Spottiswoode, London 1956, pp. X, 253-255 (להלן: גרנות, רפורמה). לפי גרסתו של ג'יריס (S. Jiryis, "The Legal Structure for Expropriation and Absorption of Arab Lands in Israel", *Journal of Palestine Studies*, No. 3, 1973, pp. 82-104) היו בידי הציונים ב-1948 1,734,000 דונם והשטח שהוחזק בידי המדינה והקרן הקיימת לישראל אחרי 1948 (15,025,000 ו-3,570,000 לפי ג'יריס) היה בפועל שייך ל-374 כפרים וערים ערביות שניטשו על ידי תושביהן הערבים במלחמה.
- 13 גרנות, רפורמה, עמ' x; לפי שמשוני (עמ' 386), היה למינהל מקרקעי ישראל בשנת 1967 שיפוט על שטח שמעל 20 מיליון דונם שהיוו 93% מכלל הקרקעות בישראל. בסביבות שנת 1970 נתחלקו הקרקעות בישראל בסך 20.55 מיליון דונם (ללא גופי מים) (לפי א. גרנות, אנציקלופדיה עברית, כרך ו', עמ' 819) כדלהלן: בידי המדינה 15 מיליון דונם, בידי הקק"ל 3.25 מיליון, בידי בעלים יהודיים פרטיים 0.6 מיליון, בידי בעלים ערביים פרטיים 1.2 מיליון, ואדמות נפקדים שעדיין לא עברו לידיים אחרות - 3.5 מיליון.
- 14 ב. מוריס, לידתה של בעית הפליטים הפלשתינאים 1947-1949, עם עובד, תל אביב 1991, עמ' 122-132; עמ' 231-242; מדינת ישראל, האוצר, האפוטרופוס לנכסי נפקדים, דו"ח על הפעולות עד 31 במארס 1949, סודי ואיש, ג"מ, חטיבה 43, מיכל ג' 5440, תיק 1582.
- 15 דו"ח על פעולות האפוטרופוס, שם.
- 16 בהמשך לה באה בשנה שאחר-כך ב-14 בדצמבר 1950 החלטה 394 שנתנה לפליטים בחירה בין חזרה לבין קבלת פיצוי על נכסיהם, וראו: או"ם, עמ' 1-7; גולן, עמ' 149-153.
- 17 ש. רייכמן, "שלוש דילמות בהתפתחות היישוב היהודי בארץ ישראל: התחלות, אכלוס ושיקום", עיר ואזור, כרך 2, מס' 3, 1975, עמ' 50-52.
- 18 "בעיות הקרקע בשדה התכנון", דין וחשבון של הוועדה המכינה, מינהל התכנון, משרד העבודה והבינוי, ינואר 1949, ג"מ, חטיבה 43, מיכל ג' 5463, תיק 1957. בוועדה כיהנו ד"ר א. כהן, ד. ברניב, א. ברוצקוס וי. לויון.
- 19 שם.
- 20 אריה שרון, ראש אגף התכנון, משרד ראש הממשלה, לזאב שרף, מוכירות הממשלה, 1 בנובמבר 1949, דין וחשבון על שטחי פעולה של אגף התכנון לגבי חוכנית פיתוח ל-4 שנים, ג"מ, חטיבה 43, מיכל ג' 5391, תיק 631.
- 21 אהרן ציזלינג, "יסודות מדיניות ותחיקה לפיתוח חקלאי", אל חברי הממשלה, 24 בפברואר 1949, ג"מ, חטיבה 49, מיכל ג' 304, תיק 42.
- 22 שם.
- 23 שם.
- 24 ממשלת ישראל, שנתון הממשלה תש"ז, המדפיס הממשלתי, הקריה, דצמבר 1949, עמ' כ"ה-כ"ט (להלן: שנתון

- הממשלה). 25  
 ציזלינג, תש"י, עמ' 93-109.
- 26 א. גרנות, אנציקלופדיה עברית, כרך ר', עמ' 822. בן-גוריון סבר שיש להפרות את אדמת המדינה וליישב את השממה על-ידי גידול מזון לאוכלוסייה ולייצוא על כל הקרקע הניתנת לעיבוד, ולייער 5 מיליון דונם (שנתון הממשלה תש"י, דצמבר 1949, עמ' ט"ז-י"ח, 219-223).
- 27 רייכמן, ארץ מושב, עמ' 80-91.
- 28 י. בן חיים, "לגורל השטחים החקלאיים בישוכים העירוניים", השלטון המקומי בישראל, כרך 1, מס' 5, דצמבר 1950, עמ' 166-167; היינץ ראו, לחמישה מכותבים כולל מנכ"ל משרד ראש הממשלה, "על הגנת האדמה החקלאית", 30 בספטמבר 1951, אמ"י, מיכל קרין מס' 4.
- 29 שנתון הממשלה תש"י, דצמבר 1949, עמ' 104.
- 30 י. ואלך ומ. ליסק (עורכים), אטלס כרטא לתולדות מדינת ישראל, שנים ראשונות תש"ח-תש"ך, כרטא, ירושלים 1978, עמ' 106; ברוצקוס, "החלומות"; עמ' 128.
- 31 מחקר ודין וחשבון מפורט על הערים החדשות נערכו והוגשו בשנים 1971-1972 בהנחייתו של המתכנן האנגלי נתנאל ליצ'פילד עבור משרד השיכון, אולם הפרסום לא זכה לתהודה שהיה ראוי לה, (N. Lichfield, *Israel's New Towns*, 4 vols., State of Israel Ministry of Housing, Tel Aviv 1971-1972
- 32 דו"ח על פעולות האפוטרופוס (הערה 14 לעיל).
- 33 מ.כ. אלחסידי, חל אביב, לדוד בן-גוריון, ראש ממשלת ישראל, 27 בפברואר 1949, ג"מ, חטיבה 43, מיכל ג' 5458, תיק 1877.
- 34 זלמן ליפשיץ, תזכיר על הרכב רצוי של מחלקות הממשלה המטפלות במקרקעין (כנראה פברואר 1949), כמוס, אצ"מ, חטיבה A402, תיק 182.
- 35 B. Akzin and Y. Dror, *Israel High Pressure Planning*, Syracuse University Press, Syracuse 1966, pp. 7, 79