

המדיניות התקציבית של ממשלת ארץ-ישראל בשנות העשרים והשפעתה על התפתחות המשק היהודי

נחום גרוס

בספרות הסוקרת את תולדות ארץ-ישראל בתקופת המנדט, ובייחוד בספרות ההיסטורית הציונית, יש ביקורת חריפה למדי על מדיניותה הכלכלית של ממשלת ארץ-ישראל. המייצג המובהק את הגישה של ביקורת חריפה, על בסיס מדעי, הוא מחקר הצוות נתן, גאס וקרימר.¹ אך גם בסקירה מתונה יותר, כגון בדברי הלוי וקלינוב-מלול נמצאת טענה זו:

גישת הממשלה היתה ברורה: תפקידה העיקרי היה ליצור ולקיים מסגרת ליזמה פרטית או מוסדית. למטרה זו נדרשו חוקים, הסדרים ושירותי ציבור מתאימים. ואולם, פרט לעבודות ציבוריות כגון מערכת התחבורה והתעבורה וכמה חריגים קלים אחרים לא מצאה הממשלה לנכון להשתתף באופן ישיר בפיתוח המשק או בשמירה על היציבות הכלכלית. ככל אופן, העמדה הרשמית נטתה למינהל שמרני של כספי המדינה תוך שמירה על תקציב מנושל מאוזן, מה שהגביל ממילא את אפשרויות הפעולה של הממשלה.²

נגד קו כללי זה בהיסטוריוגרפיה הציונית אפשר לטעון שהביקורת מתבססת בעיקר על נתונים ועובדות משנות השלושים ומשנות מלחמת-העולם השנייה, כלומר – היא מתעלמת במידה רבה משנות העשרים. ובפרט, התעלמות זאת מפחיתה מערכה של המדיניות הכלכלית בשנות כהונתו של הרברט סמואל, הנציב העליון הראשון; תקופה שבה הונחו היסודות והתשתית, הפיסית והחוקית-מוסדית גם יחד, למשק מודרני בארץ-ישראל, ונוהלה בה מדיניות פיתוח פעילה על-ידי תקציב גרעוני.³

טיב הוויכוח הזה יובהר יותר על-ידי דוגמה, החורגת מנושא הדין שלפנינו – מתחום המדיניות התקציבית: שיטת המטבע הארץ-ישראלית. הביקורת⁴ הבליטה את המגרעות שבקשיחות השיטה, שלא אפשרה ניהול מדיניות כספית (השפעה על כמות אמצעי התשלום במשק) או מדיניות של שער-חליפין (שיכלה אולי למתן את האינפלציה המלחמתית, למשל), ולא כל שכן מנעה ניהול מדיניות פיסקאלית ובפרט מימון גרעוני. כבר השיבו על כך חוקרים מאוחרים יותר⁵ ששיטה זו

1 R.R. Nathan, O. Gass & D. Creamer, *Palestine—Problem and Promise*, Washington 1946

2 נדב הלוי ורות קלינוב-מלול, ההתפתחות הכלכלית של ישראל, ירושלים 1968, עמ' 23.

3 ראה: שילה הטיס-רולף, 'מדיניות הפיתוח הכלכלי של סר הרברט סמואל', קתדרה, 12 (תמוז תשל"ט), עמ' 70-90.

4 נתן ואחרים (לעיל, הערה 1), פרקים 19, 20.

5 למשל: מ' מיכאלי, סחר-החץ ויבוא ההון של ישראל, תל-אביב 1965, עמ' 19-21.



סלילת כביש תל-יוסף, 1926

היתה נוחה ליבוא הון פרטי ולסחר-חוץ חופשי, בהבטיחה שער-חליפין יציב תוך המרה חופשית של המטבע; לכן היא היתה עדיפה בתנאי הימים. כך חשבו גם בני התקופה, כגון א"ו הופייין, מנהלו הכללי של בנק אפ"ק, בעדותו לפני ועדת-החקירה האנגלית-האמריקנית. אולם יש, לדעתי, להוסיף ולהדגיש את החשיבות של עצם הנהגת מטבע אחיד, של כינון שיטה מוניטארית מסודרת ויציבה. וזאת בארץ שבה הילכו במחזור העסקים עוד בסוף השלטון העות'מאני מטבעות של כל ארצות אירופה הגדולות, ליהלך החוקי' הרשמי לא היה תוקף של ממש והשער בין הגרוש המקומי לבין מטבעות הז'הב והכסף היה שונה לא רק מעת לעת אלא גם מעיר לעיר. כך הונחה אפוא החשתי המודרנית עם הנהגת הלירה המצרית בתקופת השלטון הצבאי הבריטי. הצלחתה של פעולה זו, שאותה יש להדגיש לשם איוון התמונה ההיסטורית — מוכחת גם על-ידי יכולתם של החוקרים הנזכרים להתייחס אליה כאל חלק מובן של הנסיבות, שאין צורך להרחיב עליו את הדיבור.

ליקוי שני שאפשר למצוא בביקורת על מדיניותה הכלכלית של ממשלת ארץ-ישראל, שאינו מנותק מן הראשון, עניינו בעיסוק הצר מדי ביתסים שבין הממשלה לבין היישוב היהודי. על-ידי ההתייחסות המודגשת לנושאים כגון חלוקת נטל המסים בין יהודים לבין ערבים, חלוקת התעסוקה הממשלתית הישירה בין יהודים לבין ערבים או מדיניות ההקצבות והפיקוח בשדה החינוך, הזניחה הביקורת הציונית — הן בשל בני התקופה עצמה והן זו שבמבט לאחור — את השפעות המדיניות הממשלתית על המשק כולו. חייבים אנו לאזן אפוא את הדיון על-ידי הבלטת תרומתה של ממשלת ארץ-ישראל ליצירת התנאים לצמיחה כלכלית מודרנית בארץ-ישראל. והרי ברור שכל פעולה שהיה בה כדי לפתח את הארץ כולה וכדי להיטיב בה את התנאים למודרניזציה ולצמיחה, היתה בראש-

וראשונה לטובת הסקטור הדינאמי והמודרני באוכלוסייה הארץ-ישראלית. כלומר – קודם כל לטובת היישוב היהודי והמפעל הציוני. מתוך רצון למקד את דברינו בתקציבי ממשלת ארץ-ישראל ובמדיניות התקציבית, נוסף מובאה מדברי המבקרים המתונים דווקא:

ממשלת המנדט נקטה מדיניות פיסקלית שמרנית ביותר. אפילו 'הועדה המלכותית לארץ-ישראל' מצאה כי 'פיקוח האוצר הביא לייצובה של מדיניות שמרנית – ולעתים מגבילה – במדינה צעירה שופעת בעיות פיננסיות וכלכליות'. שמרנות זו התבטאה בשתי דרכים: גודל התקציב הממשלתי והרכבו.⁶

מה היה למעשה בשנות העשרים? ראשית, בחמש (פחות רבע) שנות התקציב הראשונות של הממשל האזרחי בארץ-ישראל, מיולי 1920 עד סוף מארס 1925, היתה סך-כל ההוצאה המקומית של ממשלת ארץ-ישראל 8.5 מיליון לירות ארץ-ישראליות, לעומת סך-כל הכנסותיה המקומיות בשיעור של 7.0 מיליון לירות ארץ-ישראליות, כלומר – גרעון מקומי מצטבר של 1.5 מיליון לירות.⁷ במלים אחרות: כ-17.6 אחוזים מן ההוצאה הממשלתית המקומית במשך תקופת שלטונו של הרברט סמואל מומנו מימון גרעוני, על-ידי הלוואות מחוץ-לארץ (כפי שיוסבר להלן). כדי לתת מושג על גודלו היחסי של הסכום הנדון נציין שסך התוצר ה'לאומי' הנקי של היישוב היהודי בשנים 1922-1924 היה בסדר גודל של 2.0-2.5 מיליון לירות ארץ-ישראליות לשנה; וסך-כל ההוצאה הציבורית הציונית בארץ בימי סמואל הסתכמה ב-3.2 מיליון לירות, מזה – 0.7 מיליון לרכישות קרקע. במלים אחרות: רק הגרעון המקומי המצטבר של ממשלת ארץ-ישראל באותן חמש שנים היה בסדר גודל של כמחצית סך ההוצאה בתקציב הציוני הארץ-ישראלי במשך אותו זמן; מובן מאליו שמימון גרעוני גדול זה חייב היה לתת אותותיו בהגדלת הביקוש המצרפי במשק הארץ, ובכך תרם, בעקיפין לפחות, לקליטת העלייה של אותן שנים.

שנית, התקציב הממשלתי בתקופת סמואל תרם לצמיחת המשק ולתעסוקה בו גם במישרין. באותן שנות התקציב הראשונות הוצאו קרוב ל-2.25 מיליון לירות להוצאות פיתוח, כלומר – 26 אחוזים מכלל ההוצאה הממשלתית המקומית. רוב ההוצאה הזאת התרכזה בשלוש תקופות התקציב הראשונות, מיולי 1920 עד מארס 1923, כהן הגיע חלקן של הוצאות הפיתוח ככלל ההוצאה המקומית ל-34 אחוזים (1.95 מתוך 5.69 מיליון לירות ארץ-ישראליות). הוצאות הפיתוח הללו הוקדשו בעיקר להנחת התשתית לתחבורה הארץ-ישראלית – לפיתוח מסילות-הברזל, למתקני הרכבת וציודה ולסלילת כבישים: עד מארס 1923 הוצאו 1.1 מיליון לירות לפיתוח הרכבת ו-0.62 מיליון לירות לעבודות ציבוריות; במשך שתי שנות התקציב הבאות הוצאו למטרות אלה עוד 0.12 ו-0.74 מיליון לירות, בהתאמה. שאר הוצאות הפיתוח הופנו לרשתות התקשורת (סך-הכל 135 אלף

6 הלוי וקלינוב-מלול (לעיל, הערה 2), עמ' 27.

7 כל הנתונים שלא צוין מקורם הם מתוך: N. Gross & J. Metzger, 'Public Finance in the Jewish Economy: שם גם דיון מפורט בשיטות עיבודם והתאמתם של הנתונים הממשלתיים המקוריים. in *Interwar Palestine*, *Research in Economic History*, III (1978), pp. 87-159.



רכבת בתחנת לוד ביום פתיחת המסילה הרחבה, 5 באוקטובר 1920



לירות ארץ-ישראליות (כחמש שנים) ולראשית המדידות והסדר הקרקעות (סך-הכל 160 אלף לירות ארץ-ישראליות) — ואף אלה פעולות שחשיבותן עליונה בתנאי-הארץ באותן שנים. כיצד הצליח הרברט סמואל לממן את הגרעון? מראשית שלטונו דובר רבות בפרויקט של הפצת מלווה ארץ-ישראלי, כלומר במכירת אגרות-חוב של ממשלת ארץ-ישראל בבורסת לונדון ובשאר השוקים הפינאנסיים, בהנחה שרוב קוניהן יהיו יהודים — ציונים ולא-ציונים — ותמורתן תוקדש להוצאות הפיתוח. אולם, מסיבות תחוקתיות ואחרות השתהתה הסכמתה של ממשלת בריטניה לערוך למלווה כזה, והתכנית יצאה אל הפועל רק בסוף שנת 1927. אך סמואל לא השהה את עבודות הפיתוח, שנראו לו חיוניות ודחופות, עד לאישור פרויקט המלווה, אלא החל לבצען בעזרת מימון קצר-טווח: תחילה ניצל כחצי מיליון לירות ארץ-ישראליות שהצטברו בתקופת הממשל הצבאי לזכות מנהלת החוב העות'מאני הציבורי ואחר-כך לווה מקרנות המושבות הבריטיות כאמצעות 'סוכני הכתר'. כל פרטי המדיניות הזאת היו זקוקים לאישורו של משרד-המושבות בלונדון, ולכן היתה ודאי חשיבות לכך שמדינאי אוהד כנוינגטון צ'רצ'יל כיהן כשר-המושבות בחלק מן התקופה (בשנים 1921-1922).

כתוצאה מעסקות אלה, שעל עיקרן כבר דיווח סמואל עצמו בדו"ח-חשבון המסכם את תקופת שלטונו⁸, גייסה ממשלת ארץ-ישראל מקורות-חוז' בסך כולל של 2.5 מיליון לירות; בעזרתם יכלה

8 Great Britain, Colonial Office, *Palestine—Report of the High Commissioner on the Administration of Palestine, 1920-1925*, London 1925

לא רק לממן גרעון של 1.5 מיליון כהפרש בין הוצאותיה המקומיות לבין הכנסותיה ממסים בארץ. כפי שכבר צוין, אלא לפרוע גם סך של 453 אלף לירות התחייבויות לחוץ-לארץ. עיקרו של סכום זה היה 365 אלף לירות ארץ-ישראליות לחברה הצרפתית ממנה הופקעה רכבת יפו-ירושלים ו-70 אלף לירות על-חשבון חלקה של הארץ בחוב העות'מאני; השאר היה הפרש בין תשלומי ריבית וגמלאות לחוץ-לארץ לבין המענק הבריטי (להוצאות ביטחון) בסך 195 אלף לירות בשנת 1924-1925. חובות-חוץ אלה נכפו על ממשלת ארץ-ישראל הר כגיגית, ואף-על-פי-כן הן היו נטל שאין להתחמק ממנו; על כן אין לחלוק על דעתה של הממשלה שככל שתפרע אותם בהקדם ובתנאים נוחים כן ייטב.

נראה לי אפוא שתמונה כוללת זו של מדיניותו התקציבית של הרברט סמואל אין להחשיבה כלל 'מדיניות פיסקאלית שמרנית ביותר'. ואכן, גם משרד-המושבות ומשרד-האוצר בלונדון סברו שהיא נועזת מדי, וכפו עליו בשנתיים האחרונות צמצום בהוצאות הפיתוח ויצירת עודף בתקציב המקומי. לולא מִפְנֵה זה היה סיכום תקופתו חיובי עוד יותר מנקודת-הראות הציונית.

יש להודות כי כתוצאה מהשלטת הקו ה'שמרני', היה לממשלת ארץ-ישראל עודף ניכר בתקציבה המקומי בשנות המשבר תרפ"ו-תרפ"ז, תוך גידול בהוצאותיה (במחירים שוטפים, לא כל שפן במחירים קבועים). לכן לא תרם התקציב הממשלתי תרומה של ממש ליציאה מן המשבר, אך קשה לטעון שהוא הכביד על ההבראה המשקית.

המדיניות של הוצאות פיתוח נמשכה גם בשנות העשרים המאוחרות יותר, גם אם מומנו יותר ויותר מתוך הכנסות הממשלה המקומיות. בתשע וחצי השנים מיולי 1920 עד סוף 1929 הוציאה ממשלת ארץ-ישראל סך כולל של קרוב ל-3.5 מיליון לירות למטרות פיתוח, שהיו 19 אחוזים מכלל הוצאותיה המקומיות. להשוואה נזכיר כי בתשע השנים תרפ"א-תרפ"ט היו כלל ההוצאות הציוניות בארץ קרוב ל-6.5 מיליון לירות; מזה — 1.5 מיליון לערך לרכישת קרקע, ועוד 2.5 מיליון בסעיפי העלייה וההתיישבות, כלומר — לא הרבה יותר מהוצאות הפיתוח הממשלתיות.

סיכומו של דבר: (א) הנציב העליון הראשון ניהל מדיניות תקציבית אגרסיבית, הן מרחיבה והן מדגישה את הוצאות הפיתוח, בייחוד בשלוש שנות-שלטונו הראשונות. גם כאשר נכפה על ממשלת ארץ-ישראל קו שמרני יותר, המשיך תקציבה לגדול ברציפות ובהתמדה, והשפיע השפעה מרחיבה, אם כי חלשה הרבה יותר. (ב) הממשלה הניחה יסודות חשובים ביותר לצמיחת הכלכלית של המשק הארץ-ישראלי, שהיתה בעיקרה צמיחת היישוב היהודי ותוצרו, בשני כיווני-פעולה: יצירת המסגרת של ממשל תקין, שיפוט סדיר והוגן, מטבע אחיד ויתר המערך המוסדי — עד כמה שאפשר ברמה מערב-אירופית; והשקעות תשתית בתחבורה, בתקשורת ובהסדר הקרקעות.