

אסטרטגיה, כלכלה ופוליטיקה: העשור הראשון למנדט הבריטי בארץ-ישראל

מיכאל כהן

Barbara J. Smith, *The Roots of Separatism in Palestine: British Economic Policy, 1920-1929*, Syracuse: Syracuse University Press, 1993, 181 pp.

ההיסטוריוגרפיה של היישוב נכתבת לעתים בצלם של היחסים העכורים אשר שררו בין היישוב לבין הבריטים בשנים האחרונות של המנדט. כדי לאזן במקצת תמונה זו מציגה ברברה סמית ראיות מוצקות לכך שאף אם הבריטים נטלו על עצמם את המנדט כדי לשרת את האינטרסים האמפריאליסטיים הצרים שלהם עצמם, וגם אם נקטו מדיניות פסקלית קמצנית כלפי ארץ-ישראל, בכל זאת הם יצרו בארץ אקלים פוליטי וכלכלי נוח, אשר היישוב היה זקוק לו כדי להניח בסיס כלכלי וחברתי לעלייה המונית ולהקים לבסוף את מדינת ישראל.

כפי שמודה סמית, הבריטים כבשו את ארץ-ישראל בעיקר ממניעים אסטרטגיים, כ'מדינת

חיץ כדי להגן על מצרים ובפרט על תעלת סואץ, מהאגף המזרחי, וכדי 'להבטיח את הדרך להנחת צינור נפט מהשדות במסופוטמיה עד לחיפה וגם את נתיבי האוויר מן המזרח' (עמ' 5). התנועה הציונית, 'תנועה התיישבותית פרו-מערבית', הבטיחה בתחילה להיות 'לקוח' אידאלי, ו'שוטר' עבור הבריטים במזרח התיכון. יתרה מזו, עושרם המיתולוגי של היהודים נראה בעיני הבריטים כהבטחה להתזיק את ארץ-ישראל בתור מבצר אסטרטגי ללא הוצאות כלל, או בעלות מזערית למשלם המסים הבריטי.

בהתחלה לפחות נקטו הבריטים מדיניות קולוניאליסטית פטרנליסטית אפיינית בכל הנוגע למנדט הארץ-ישראלי. הציונים עם 'החינוך והידע הטכנולוגי וההון העדיף שלהם היו אמורים להביא את ההטבות החומריות ל'ילידים' ולספק לערבים ה'מפגרים' דוגמה שאליה יוכלו לשאוף... (עמ' 7).

סמית מביאה ראיות מספיקות לכך שבמשך העשור הראשון למנדט נקבעו קווי המדיניות הבריטית בעיקר על-פי שיקולים כלכליים ולאן דווקא מטעמים פוליטיים. חולשתה הכלכלית של בריטניה עצמה וקמצנות אימפריאלית הן שהכתיבו את מדיניותה, והאוצר הבריטי היה לפוסק העליון, למרות התנגדותם ומחאותיהם של משרד המושבות ושל הממשל בארץ-ישראל.

שר האוצר בשנים 1924-1929 היה לא אחר מאשר וינסטון צ'רצ'יל, אשר בהיותו שר

סמואל לעודד תעשייה מקומית נדחו על-ידי משרד המושבות. בריטניה הנהיגה כאן את הכלל הקולוניאלי הרגיל שהממשל המקומי חייב לרכוש תוצרת בריטית, ולכן שיעור גבוה של היבוא לארץ-ישראל, אספקה ממשלתית וצבאית, הוזמנו מבריטניה (היבוא מבריטניה עלה בשנות העשרים מתשעה אחוזים לשלושים אחוז; עמ' 20).

הדוגמה הבוטה ביותר לתכתיבי האוצר היא אולי הדרישה שהציג שר האוצר צ'רצ'יל בשנת 1927 חרף מחאותיהם של משרד המושבות ושל הנציב העליון פלומר. צ'רצ'יל עמד על כך שתושבי ארץ-ישראל ישלמו לא רק את עלות הכוללת של כוח הגבול של עבר הירדן (Trans-Jordan Frontier Force) – כוח אשר לטענת פלומר כלל לא היה נחוץ בארץ-ישראל – ושני שלישים של הוצאות המנהל השוטפות של הכוח, אלא תבע שישלמו גם מחצית מחלקה בהוצאות של עבר הירדן. פלומר עזב את ארץ-ישראל זמן קצר לאחר מכן, בתום שלוש שנים בלבד מתוך הקדנציה הרגילה של חמש שנים.

באותה תקופה נהנתה למעשה ארץ-ישראל (בניגוד לאנגליה עצמה) מתקציב עודף. אולם כאשר העז וייצמן להציע שחלק מהעודף התקציבי יוקדש לעבודות ציבוריות, כדי להקל את האבטלה ההמונית, ביטלו את הצעתו בהנף יד.²

היישוב חש שהוא נושא על שכמו חלק לא הוגן של הנטל הכלכלי בארץ-ישראל, ותבע שההכנסות ממקורות יהודיים יושקעו במלואן חזרה במשק היהודי. אולם מחקר ישראלי מראה עתה שגם אם שיעורי המס ששילם כל יהודי היו פי שלושה ממה ששילם הערבי, עדיין הכניסו הערבים כשישים אחוז מכל הכנסות הממשלה

המושבות, בשנים 1921-1922, נקשר שמו ל'ספר הלבן' משנת 1922. ראוי להזכיר כי ביוני 1920, בהיותו שר המלחמה, הזהיר צ'רצ'יל את ראש הממשלה דאז, לוי ג'ורג', שמחויבותה של בריטניה לארץ-ישראל היא 'המסובכת ביותר והפחות מבטיחה' במזרח התיכון:

The Palestine venture is the most difficult to withdraw from and the one which certainly will never yield any profit of a material kind... Palestine is costing us six millions a year to hold... The Zionist Movement will cause continued friction with the Arabs. The French ensconced in Syria with 4 divisions (paid for by not paying what they owe us) are opposed to the Zionist Movement and will try to cushion the Arabs off on to us as the¹ real enemy.

מתחילה נקטה בריטניה מדיניות כלכלית שמרנית בארץ-ישראל. בדרך כלל הסתמכו הבריטים על הכנסות השנה הקודמת כקו מנחה להוצאות של השנה הבאה. שירותי הרווחה שהממשל בארץ ראה כחיוניים, נדחו בלונדון למען שמירה על תקציב מאוזן. האוצר ביטל את דרישות משרד המושבות ועמד על כך שתושבי ארץ-ישראל ישאו בהוצאות הביטחון של הארץ; הוא קבע שכבישים ורכבות אסטרטגיים, שנבנו במקור כדי להעביר כוחות בריטיים, יישארו כנכס נצחי לארץ-ישראל. בטענות דומות חייב האוצר את תושבי ארץ-ישראל לשלם בעצמם עבור בניין נמל חיפה, פרויקט אשר נבע בבירור מהאינטרסים האסטרטגיים והמסחריים של בריטניה עצמה.

ארץ-ישראל סיפקה שוק שולי בלבד ליצוא הבריטי, ולא היתה זירה משמעותית להשקעות הון בריטי. רוב תכניותיו של הנציב העליון

2 על מדיניותו הפיסקלית של שר האוצר צ'רצ'יל בארץ-ישראל ראה: שם, עמ' 68-149.

1 M.J. Cohen, *Churchill and the Jews*, London 1985, p. 63

הקולוניאלית המקובלת היה הסכמת הממשל לשימוש בעבודה עברית פחות יעילה מזו הערבית ובעלות גבוהה יותר ממנה. הרקע לכך היה היקלטותה בארץ של אוכלוסייה חדשה בעלת רמת חיים גבוהה יותר, אבל לא דווקא בעלת פוטנציאל לתפוקה גבוהה יותר (הממשל חישב שעבודה ערבית לא מיומנת ברכבות היתה יעילה פי שניים וחצי יותר מאשר היהודית, אולם שילמו ליהודים חמישים אחוז יותר מאשר לערבים - עשרים ושניים לעומת חמישה-עשר פיאסטר; עמ' 148).

גישה זו של הממשל הבריטי נבעה מהאמונה הקולוניאליסטית שיהודים וערבים יתחלקו בשוק העבודה באופן טבעי, 'כאשר היהודים ייטו לעבודה מיומנת והערבים לעבודה לא מיומנת'. אולם בשנים הראשונות של המנדט דרשו רוב הפרויקטים הממשלתיים (סלילת כבישים והנחת מסילות ברזל) עבודה לא מיומנת, והיהודים סירבו להצטמצם לעבודה מיומנת בלבד (עמ' 157). האפליה במדיניות השכר נמשכה (וכנראה לא זכתה לפרסום ולא הציתה מחאה ערבית) מפני שרק לעתים רחוקות הועסקו שתי הקהילות באותו פרויקט.

האוצר ומשרד המושבות מחו כנגד ההוצאות המיותרות שמדיניות זו גרמה (וכפי שסמית מציינת, הדבר פגע בעקיפין בסקטור הערבי, כיוון שבידי הממשל נשארו פחות משאבים כדי לדאוג לרווחת האוכלוסייה בכלל). אולם הממשל ויתר, בגלל האבטלה היהודית ההמונית ששררה בארץ משנת 1926, שהיתה מלווה בהסתה נרחבת ומאורגנת היטב של האיגודים היהודיים.

בנוסף לכך השקעת הון יהודי בכמה מהפרויקטים הציבוריים מנעה את הצורך להעמיד אותם למכרז ציבורי. במקרים מסוימים (למשל סלילת כביש יפו-פתח-תקווה) מימנו הציונים את הפרויקט אך ורק כדי להעסיק מובטלים יהודים

(עמ' 157).³ וכמובן הקמצנות הבריטית כדרך הטבע השפיעה על הערבים יותר מאשר על היהודים, כיוון שלערבים לא היו מקורות ליבוא הון דומים לאלו של היהודים.

מאחר שהבריטים לא היו מוכנים להוציא את כספי משלם המסים שלהם על ארץ-ישראל, הם היו זקוקים למעשה ליבוא הון ציוני כדי לממן את פיתוחה של הארץ. לכן אף-על-פי שהבריטים השעו והגבילו את העלייה היהודית, הם הבינו שטובתה הכלכלית של ארץ-ישראל תלויה ביבוא הון יהודי, וללא עלייה יהודית, הזרם ייפסק. אולי זו הסיבה העיקרית לכך שהמשק היהודי השיג לעצמו פריווילגיות חריגות בהשוואה למושבה בריטית רגילה.

הממשל המנדטורי הנהיג מכסי מגן לתעשיות יהודיות מקומיות, והעניק מונופולים - כגון הזיכיון לרשת החשמל לרוטנברג ולניצול אוצרות ים המלח לנובומייסקי - למרות מחאותיהם של תעשיינים ובעלי אינטרסים כלכליים בריטיים. ההעדפה של תעשיות יהודיות גם התנגשה עם המדיניות הקולוניאלית המסורתית, אשר קבעה כי טיפוחן של תעשיות קולוניאליות צעירות על ידי תמרון תעריפים היא צעד לא כלכלי בטווח הארוך. למעשה העדפה זו הגדילה את ההוצאות של בריטניה והביאה לעלייה בעלות המחיה בארץ-ישראל. והאישור שניתן ליישוב לייבא חומרי גלם מסוימים אשר יוצרו כבר בארץ-ישראל פגע במשק החקלאי הערבי. יש לציין גם שבניגוד לסקטור החקלאי, התעשייה היהודית היתה ערוכה לענות על צרכים יהודיים בלבד, והעסיקה מעט ערבים אם בכלל.

אחד החריגים המשונים ביותר מן המדיניות

3 השווה: J. Metzger & O. Kaplan, 'Jointly but Severally: Arab-Jewish Dualism and Economic Growth in Palestine', *Journal of Economic History*, 65 (June 1985), pp. 327-345

מכלל העולים אשר הגיעו מדצמבר 1921 עד מרס 1922 לא היו צריכים לקבל היתרי כניסה. וכתוצאה מכך השעה סמואל את העלייה לששת החודשים הבאים, מאפריל 1922. העלייה הושעתה עוד הפעם בעת השפל הכלכלי של העלייה הרביעית, במשך למעלה משנה, מקיץ 1927 עד ספטמבר 1928. בכל מקרה עם תחילת אותו משבר הורידו הציונים בעצמם את מספר האשרות שביקשו: מ-16,500 לששת החודשים מאוקטובר 1925 ל-2,500 לתקופה שמאפריל 1926 ול-1,500 בלבד עבור ששת החודשים מאוקטובר 1926 (עמ' 70).

אולם הציונים והבריטים היו חלוקים בפירוש המונח 'יכולת קליטה כלכלית'; הממשל ייחס אותו אך ורק למגזר החקלאי. גישת הממשלה אומתה לכאורה כאשר הגאות הכלכלית אשר הביאה אתה העלייה הרביעית, אשר היתה מרוכזת בתעשיות הבניין ובאלו הקשורות אליה, באה לקצה בשנת 1926 בגלל עלייתם המופרות של מחירי הבתים. הציונים טענו שבטווח הארוך מגזרי התעשייה והמסחר יוכלו לקלוט יותר מהגרים, ושהעולים החדשים עצמם, המייבאים הון וטכניקות חדשות, ייצרו יכולת כלכלית חדשה. אמנם כך היה, אולם רק בשנות השלושים, עם בואה של העלייה החמישית.

העלייה ההמונית של שנות השלושים לא היתה אפשרית לולא גיצחוננו הפוליטי של וייצמן בפברואר 1931, כאשר ראש הממשלה מקדונלד הקריא בפני הפרלמנט האנגלי את מה שכונה על-ידי הערבים 'המכתב השחור'. הצהרה זו ביטלה את הניסיון של הספר הלבן משנת 1930 (שנקרא על שם פספילד) להתנות את המשך העלייה היהודית במצבה של הכלכלה הארץ-ישראלית בכללותה, כלומר לא להתיר את כניסתם של פועלים יהודים כל עוד היתה בארץ אבטלה ערבית. ממשלתו של מקדונלד הכירה

(עמ' 150-152). הנציב העליון אישר זאת בטענה שהממשל עצמו היה אחראי באופן חלקי לאבטלה היהודית. ככלל הממשל האמין 'שהוא אינו יכול למנוע ממעסיקים ציונים להעסיק יהודים בלבד, ושהוא צריך להשאיר את המעסיקים היהודים הלא ציוניים לדאוג לעצמם' (עמ' 159). יחס מועדף זה ומדיניותם הבדלנית של מוסדות היישוב גיפצו כמובן את התקוות הקודמות שהשקעות הציונים ופעילותם הכלכלית יהיו לתועלת למגזר הערבי, וכך ימתנו את ההתנגדות הערבית לבית הלאומי היהודי.

סמית מציעה כי העיקרון של קביעת היקף העלייה היהודית לפי יכולת הקליטה הכלכלית (כפי שנקבע ב'ספר הלבן' משנת 1922) יושם למעשה תוך התחשבות בביצועיו של המשק היהודי בלבד; ולאמתו של דבר היה לא יותר מאשר כלי פוליטי, סיסמה מועילה שהתימרה להפגין את דאגתו של הממשל לאינטרסים של הערבים (עמ' 68).

נדמה כי קביעה זו טעונה הסתייגות מה. גם הממשל וגם הציונים הגבילו למעשה את העלייה בתקופות שפל כלכלי. השעית העלייה על-ידי סמואל בזמן פרעות מאי 1921 ידועה לכול, וגרמה לעוינות מתמשכת של הציונים כלפיו בגלל התזמון הגרוע יותר מאשר בגלל טעותו, שהרי הציונים עצמם, כפי שהיה ידוע לסמואל היטב, ביקשו כבר קודם לכן ממשד החוץ לאשר פחות אשרות עלייה לארץ-ישראל.⁴

יתרה מזו, סמית בעצמה מציינת את העובדה הפחות ידועה שהממשל השעה את העלייה היהודית במקרים נוספים בשנות העשרים. כאשר הסתיימה סלילת הכבישים הצבאיים, בשנת 1921, צנח מספר מקומות התעסוקה בצורה דרסטית. הממשל העריך שלפחות ארבעים אחוז

4 השווה: M. Mossek, *Palestine Immigration Policy under Sir Herbert Samuel*, London 1978

השלושים (העלייה החמישית), כותב שורות אלה רואה במכתב מקדונלד את הישגו הגדול ביותר של וייצמן למען הציונות (שכן הצהרת בלפור נבעה למעשה מיזמה בריטית).

ברצוני לחלוק על מסקנתה של סמית שעד סוף שנות העשרים, ובמיוחד לאחר מאורעות 1929, 'כל צעד כלכלי נבחן לפי השפעתו הפוליטית' (עמ' 172). לו היה כך, לא היו הבריטים מתירים את העלייה ההמונית של ראשית שנות השלושים. כמובן אותה עלייה חמישית היא אשר הציתה את מאורעות 1936. היתה זו ועדת פיל, שמונתה כדי לחקור את סיבות המאורעות, אשר שמה קץ למדיניות העלייה לפי שיקולים כלכליים בלבד. הלורד פיל המיר את העיקרון של עלייה לפי יכולת קליטה כלכלית, בעיקרון של תקרה פוליטית גבוהה (כל עוד שהמנדט נמשך, בתקופת הביניים עד להפעלת תכנית החלוקה). היתה זו לא יותר מאשר לשון מגומגמת להתייג עלייה נוספת ברצונם הטוב של הערבים. לעומת ההתקדמות הכלכלית והדמוגרפית המסחררת של היישוב, נותרו הערבים חסרי אונים יחסית. חסרו להם מקורות הון מקומיים או חיצוניים שהיו יכולים להתמודד עם המפעלים התעשייתיים והמסחריים עתירי ההון של הציונים. והם לא נהנו מכל מנוף פוליטי או השפעה על הממסד הפוליטי הבריטי מחוץ לארץ-ישראל. הבריטים, בקמצנותם, השקיעו מעט מאוד תשומת לב רצינית, ועוד פחות כספים, למען תיקונים במגזר החקלאי הערבי. ובנוסף על כך בשלהי שנות העשרים נקרעה הקהילה הערבית מבפנים על-ידי סכסוכים בין-משפחתיים ובין-סיעתיים. מעל הכול היתה חולשתם הגדולה של הערבים כנראה בכישלונם, כעם, לשמור על האדמות שבבעלותם. הדבר נבע מכמה גורמים, אשר כבר פורטו ונותחו בספרו החלוצי והקלסי של קנת

עכשיו בזכותם של היהודים להעסיק אך ורק יהודים במפעליהם, והבטיחה שיינתן לפועלים יהודים חלק בעבודות הציבוריות אשר הולם את תרומות היהודים להכנסות המדינה' (עמ' 16, 145).

אבל במקרה זה סמית אינה מציינת שקמצנותה של ממשלת בריטניה כלפי ארץ-ישראל היתה גורם משמעותי מאחורי החלטותיה. סיר ג'ון הופ-סימפסון, מומחה בריטי לחקלאות, דיווח כי לא נותרו בארץ-ישראל אדמות ראויות לעיבוד, והמליץ שתיאסר להבא מכירת קרקע ערבית ליהודים. אולם מצב זה נבע בעיקר מהרמה הפרימיטיביות של שיטות העיבוד של הערבים. בכדי לשפר מצב זה היו נחוצות רפורמות אגרריות שיאפשרו להקטין את שטח הקרקע שהיתה נחוצה למחייתה של משפחה ערבית. רפורמות כאלו היו משחררות יותר קרקעות לשוק. הופ-סימפסון עצמו המליץ על תכנית פיתוח שדרשה השקעה ממשלתית של 2,700,000 ל"ס.ט. אולם הממשלה, באמצע השפל הכלכלי שהחל בשנת 1929, קיצצה בתחילה את הסכום ל-2,500,000 ל"ס.ט. ואחר-כך ל-500,000 ל"ס.ט. בסופו של דבר היא הוציאה רק 84,000 ל"ס.ט., בעיקר על יישובם מחדש של ערבים ללא קרקע.⁵

מכתבו של מקדונלד שיקף את השלמתם של הבריטים עם העובדה שההון היהודי היה המשאב היחיד לפיתוח העתידי של ארץ-ישראל, ושהון זה יובא לארץ למימון פרויקטים יהודיים בלבד, ולא לרווחת האוכלוסייה ככלל. מכתבו של מקדונלד סימל אפוא את סיום ניסיונות הממשל להתייחס אל המשק הארץ-ישראלי כאל יחידה אחת. מאחר שמסמך זה פתח את הדלת לעלייה ההמונית של המחצית הראשונה של שנות

M.J. Cohen, *The Origins and Evolution of the Arab-Zionist Conflict*, Berkeley-Los Angeles 1987, p. 74

הממשל הבריטי הקולוניאלי, השמרני, שלא היה נכון ליטול על עצמו כל רפורמות או חלוקה מחדש של הקרקע - דבר שהיה מסכן את מעמדם החברתי והפוליטי של הלוקחות שלהם, מעמד האפנדי - היה שותף למזימה תלת קוטבית של שתיקה; בחסות מזימה זו קנו הציונים אדמות ערביות, לפי חוק, ללא הפרעה, במשך כל התקופה המנדטורית, למרות כל התקנות להגנת החוכר וכל הספרים הלבנים. שום גורם אחר לא שכנע כל כך את ההנהגה הציונית בוודאות ניצחונה הסופי.

ולבסוף יש לציין שטענותיה של סמית בתחום הפוליטי פחות מהימנות מאשר בתחום הכלכלי ואציין כאן רק שתי מגרעות. הצהרתה שוויצמן הוא אשר השיג את הצהרת בלפור (עמ' 197, הערה 16), אינה עומדת במבחן ממצאיו של מאיר ורטה, אשר קבע כי היו אלה האינטרסים האסטרטגיים של בריטניה עצמה, ולא האינטרסים הציוני, אשר עמדו מאחורי ההצהרה. לפי אמרתו הקלסית של ורטה, לו הציונים לא היו קיימים, היו הבריטים נאלצים להמציא אותם.⁷ וטענת סמית שהספר הלבן משנת 1939 'הציע שוויון פוליטי ליהודים ולערבים בארץ-ישראל מאוחדת' (עמ' 16) היא עיוות של האמת, שאינו טעון הבהרה כאן.

אולם ספרה של סמית מכיל אוצר ייחודי של נתונים וניתוחים כלכליים לגבי העשור הראשון של המנדט, ומזמין ספר המשך על התקופה עד 1948. חיבור זה מיתוסף לרשימה ארוכה מדי של מחקרים על תקופת המנדט המבקשים תרגום לשפה העברית.

שטיין.⁶ קשה היה להגן על זכויות החכירה של הערבים, כיוון שזכויות אלו היו מבוססות לרוב על זכויות ירושה יותר מאשר על רישום בטאבו או על חוק כתוב. אי רישום של קרקע היה גם שיטה להתחמק ממיסוי, ובעלי קרקעות ערבים ציפו לקבל מחירים גבוהים יותר עבור אדמותיהם אם לא יהיו כפופים לזכויות חוכרים. ככלל תשוקתם של הערבים לזכות ברווחים נאים על מכירת קרקעות גברה על כל הגיצינים הראשונים של רגש לאומי.

במשך העשור הראשון למנדט נרכשו רוב הקרקעות מבעלים נפקדים אשר שהו בחו"ל (שמונים ושבעה אחוז מקניות הקרן הקיימת בשנים 1920-1927; עמ' 95). כפי שמציינת סמית, בעלי קרקעות מקומיים היו יותר לאומניים, ולכן עוינים יותר לבית הלאומי היהודי. אולם בשנות השלושים (תקופה שהיא אמנם מעבר למסגרת ספרה של סמית), כאשר נכנסו לחובות בגלל פגעי טבע כגון בצורת ומגפות, התחילו גם הם למכור את אדמותיהם ליהודים. המחברת נותנת רמז דק בלבד למה שהיה אולי הכישלון העיקרי של מנהיגות הערבים בשאלת הקרקעות: 'Pressure for change from Arab leaders was sporadic and muted because many of them were landowners and their interests did not necessarily coincide with those of the peasantry' (עמ' 115). העובדה היא, כפי שציין שטיין, שהמנהיגים הערבים עצמם נפלו קרבן לפיתוי למכור את אדמות המשפחה שלהם. ואמנם מותר להניח שהמלצתו של הופ-סימפסון לאסור על כל מכירה נוספת של קרקעות ערבים ליהודים נועדה בחלקה להגן על הערבים מחולשותיהם שלהם עצמם.

7 השווה: M. Vereté, 'The Origins of the Balfour Declaration', *MES*, 6, 1 (January, 1970), pp. 48-76 וראה גם: הנ"ל, 'על הצהרת בלפור ועושיה', האומה, 23 (1968), עמ' 300-316.

6 K. Stein, *The Land Question in Palestine, 1917-1939*, 6 Chapel Hill 1984