

המדיניות הכלכלית של הממשל הבריטי המנדטורי בארץ-ישראל*

נחום גרוס

הזמן שחלף מסיום תקופת המנדט בתולדותיה של ארץ-ישראל והמקורות הארכיוניים, שהגישה אליהם נתאפשרה בינתיים, פותחים להיסטוריון פרספקטיבות חדשות לחקר אותה תקופה, בגישה שנעדרת מעורבות כתיב-אמצעית ונימה פולמוסית. חוקרים, שמספרם גדל בהתמדה, אכן הלכו בדרך זאת בשנים האחרונות, ובכללם חוקרי ההיסטוריה הכלכלית. הגיעה אפוא השעה גם לסקירה שתנסה לתאר את המדיניות הכלכלית של ממשלת ארץ-ישראל בקוויה העיקריים ולהעריכה הערכה מחודשת, תוך תשומת-לב מיוחדת ליעדיה.

במרבית הספרות ההיסטורית הציונית מקובלת ביקורת חריפה למדי על מדיניותה הכלכלית של ממשלת המנדט בארץ-ישראל. נגד קו כללי זה אפשר לטעון, ראשית, שהוא מתבסס בעיקר על נתונים ועובדות משנות השלושים והארבעים ומתעלם במידה רבה משנות העשרים.¹ שנית, ביקורת חריפה מהסוג המיוצג בספרם של נתן, גאס וקרמר² מושתתת על ההשקפות הכלכליות-מדיניות שרווחו משלהי מלחמת-העולם השנייה ואילך, בעוד שמדיניותה של ממשלת ארץ-ישראל היתה מבוססת בעיקרה על הלכי הרוח של תקופת בין-המלחמות. אך עיקרו של העניין הוא בכך, שהביקורת בתחום זה, כמו ביתר תחומי המדיניות הארץ-ישראלית, משקפת את חילוקי הדעות ששררו בתקופה עצמה ביחס למשמעות החייבויותיה של בריטניה על-פי הצהרת כלפור וכתב המנדט ואת הפולמוס הפוליטי המתמשך כמשולש-היחסים בריטים, יהודים וערבים בארץ. במלים אחרות, חלק מהטיעונים והתביעות שהופנו אל ממשלת ארץ-ישראל התבססו על זיהוי מוטעה, במדע או ללא כוונה מודעת, של היעדים והאינטרסים שהוטל על ממשלה זו לשרת. במסגרת הסקירה שלפנינו יעשה ניסיון להשתחרר מהמגבלות הללו של ההיסטוריוגרפיה הציונית המקובלת ולהעריך מחדש את יעדיה, השגיה ומחדליה של מדיניותה הכלכלית של ממשלת ארץ-ישראל המנדטורית.

* חלקו הראשון של מאמר אשר המשכו יראה אור בקתדרה 25. גירסה מקוצרת של מאמר זה כלולה אצל י' שביט ו' פורת (עורכים), ההיסטוריה של ארץ-ישראל, ירושלים 1982, עמ' 106-137. תודתי המיוחדת נתונה לג'וליאן פיינגולד ולברברה סמית, שהעמידו לרשותי את עבודותיהן לשם קבלת התואר דוקטור (להלן, הערה 3). מודה אני לעמיתי יורם בן-פורת, קורט גרונוולד, חגית לכסקי, שלמה סיטון, יהושע פורת ויעקב שביט על הערותיהם והצעותיהם המועילות, שלא את כולן קיבלתי.

1 לפירוט טענה זאת ראה נ' גרוס, 'המדיניות התקציבית של ממשלת ארץ-ישראל בשנות העשרים', קתדרה, 16 (תמוז תש"ם), עמ' 74-78.

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

ציוניים, מזה, ולא־ינטרסים הערביים־המקומיים, מזה⁴, לא ניתנה העדיפות הראשונה במעלה. המדינאים הערבים והציונים השתדלו כל העת להוכיח לבריטניה שהאינטרסים שלהם זהים עם האינטרס הבריטי, או לפחות תואמים אותו; ובו בזמן השתדלו להשפיע גם על מדיניותה הכלכלית בארץ-ישראל באמצעות דעת-הקהל ובית-הנבחרים בבריטניה וכאמצעות ועדת המנדטים של חבר-הלאומים — שני מקורות-הסמכות להם היתה ממשלה זו כפופה בעקיפין. אך חפיפת-אינטרסים זאת היתה חלקית בלבד, ובעיקר בלט הדבר באותם תחומים שבהם נגדו האינטרס הערבי והאינטרס הציוני זה את זה. זאת ועוד, בדרגות המנהל השונות בלונדון ובירושלים פירשו הפקידים הממונים על יישום המדיניות הכלכלית את עקרונותיה לפי השקפותיהם ונקטו את הפעולות שנראו לכל אחד מהם כמתאימות ביותר⁵.

יצירתה של ארץ-ישראל המנדטורית בשנים 1919-1922 כיחידה טריטוריאלית-מדינית ומנהלית אחת, נפרדת, היתה גם יצירתה של ארץ-ישראל כיחידה כלכלית מאוחדת, אף כי כמישור הכלכלי לא היתה ההפרדה מן המדינות השכנות הפרדה גמורה. בדרך זאת נוצרה המסגרת להתפתחותן הכלכלית של שתי החברות הלאומיות הנבדלות, שנתהו בארץ-ישראל תחת שלטון המנדט, ובמידה רבה בסיועו. מדיניותה הכלכלית של ממשלת המנדט קבעה בתחומים רבים את מערכת היחסים בין המשק היהודי והמשק הערבי בארץ-ישראל, ויצרה חלק מאפשרויות התפתחותו של 'הבית הלאומי', כמו גם כמה מן המגבלות שהוטלו עליו. בו בזמן לא הסתפקו בתנועה הציונית והיישוב המאורגן בשירותים ובהשקעות שהממשלה סיפקה למגזר היהודי, אלא מימנו וניהלו מערכת נפרדת-נוספת של סקטור ציבורי-ציוני⁶.

קידום האינטרסים האסטרטגיים

יעדה הראשון של מדיניותה הכלכלית של ממשלת ארץ-ישראל היה לקדם את האינטרסים האסטרטגיים של האימפריה הבריטית⁷. סמוך לסוף מלחמת-העולם הראשונה לא גילו אמנם מפקדות הצבא והצי של בריטניה עניין מיוחד בארץ-ישראל בכלל ובפיתוח נמל חיפה בפרט, וכפרו במפורש בערכם האסטרטגי (רק גישת משרד-האוויריה היתה שונה מלכתחילה); אך אפשר להסביר עמדה זאת כחשש מפני מעורבות תקציבית. מכל מקום, כבר בשנת 1923 הסתמן מפנה בגישת המפקדות הצבאיות לנושא, במידה רבה בשל התגבשות התכניות להובלת נפט מעיראק לחופי הים-התיכון, וכן בהקשר של צורכי ההגנה על הנתיבים האימפריאליים להודו⁸. על היות

- 4 ראה במיוחד את הסעיפים 2, 6, 11 בכתב המנדט הארץ-ישראלי (למשל כנספח של I. Cohen, *The Zionist Movement*, London 1945)
- 5 ראה התכונות בתיקי משרד-המושבות (מצויה גם בגנזך המדינה בירושלים, במיקרופילם) והמחקרים המבוססים על חומר זה, כגון חיבוריהם של ביגור, פיינגולד וסמית (לעיל, הערה 3) וכן, M. Mossek, *Palestine Immigration Policy Under Sir Herbert Samuel*, London 1978; B. Wasserstein, *The British in Palestine: The Mandatory Government and the Arab-Jewish Conflict 1917-1929*, London 1979
- 6 על התקציב הציוני ועל כלל ההוצאה הציונית ליישוב היהודי, 1919-1939, ראה: N.T. Gross & J. Metzger, 'Public Finance in the Jewish Economy in Interwar Palestine', *Research in Economic History*, III (1978), pp. 87-159
- 7 יעד זה גם הודגש בזמנו על-ידי התנועה הציונית כמאבק להשיג את הצהרת בלפור ואת הסכמתה של אנגליה להיות הממונה על הארץ.
- 8 השוה: נ' גרוס, 'חיפה בראשית התייעוש היהודי בארץ', רבעון לכלכלה, 106 (ספטמבר 1980), עמ' 311 והמקורות המצוטטים שם; דעה שונה במקצת מביע ג' ביגור בעבודתו (לעיל, הערה 3), עמ' 63-64.



ציור 2: וינסטון צ'רצ'יל מלווה על-ידי הרברט סמואל בביקורו בירושלים ב-1921

השיקול האסטרטגי בעל חשיבות ראשונה במעלה אפשר להסיק מכך שרק בשל שיקול זה היתה ממשלת בריטניה מוכנה להשקיע בארץ-ישראל מכספיה; שיקול זה היה כמוכנן השיקול המכריע בתקופת מלחמת-העולם הראשונה, ואחריה בתקופת מלחמת-העולם השנייה.

תשתית, ממשל יציב ופיתוח

מראיית הארץ כאחת מנקודות-המפתח במערכת הגיאוגרפית והצבאית של האימפריה הבריטית נבעו, גם בימות שלום, שני קווי-פעולה בתחום הכלכלי: א. פיתוחה של תשתית לתחבורה ולתקשורת בארץ-ישראל, הן לצרכיהם הפנים-ארציים של המנהל והצבא והן לצורך קשרי-החוץ; ב. דאגה לקיומו של ממשל יציב וסדיר, הנסמך על שביעות-רצונם של תושבי הארץ. אך יותר ויותר הסתבר לממשלת ארץ-ישראל, שגם במדיניות הכלכלית הקושי העיקרי הוא לשמור על האיזון בין הערבים והיהודים בארץ.

יעדה השני-במעלה של המדיניות הכלכלית שנקטה ממשלת ארץ-ישראל המנדטורית היה לשרת את האינטרסים הכלכליים של בריטניה. ממנו נבעו שני קווי-פעולה נוספים: א. מהבחינה התקציבית — הימנעות מכל עול על משלם-המסים האנגלי למען ארץ-ישראל, ובמידת האפשר אף החזרת ההוצאות שהיו לבריטניה בארץ בתקופת הממשל הצבאי; ב. מבחינת הסחר הבינלאומי — קידום הייצוא הבריטי לארץ-ישראל והושטת סיוע לחברות בריטיות שירצו פעול ולהשקיע במשק הארץ.

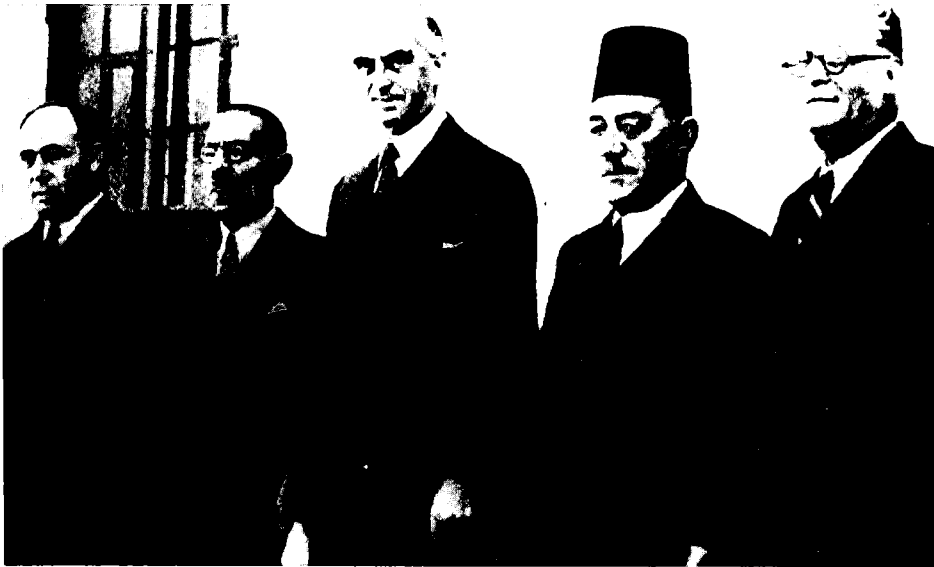
כיעד שלישי של המדיניות הכלכלית בארץ-ישראל אפשר לראות את מילוי תפקידה של בריטניה כאפוטרופוס על הארץ ועל תושביה, תפקיד שבאותה תקופה התפרש בעיקר בשני כיווני-פעולה: א. קידום התפתחותם התרבותית והכלכלית של תושבי הארץ, לפי מושגיה של אירופה המודרנית-הקפיטאליסטית; ב. עשיית מאמצים להמעיט ככל האפשר בפגיעה במסורות המקומיות, ברקמה החברתית הקיימת ובפרט במנהיגות המקומית המבוססת. בתחומים אלה היה יחסה של בריטניה לארץ-ישראל דומה ליחסה אל שאר מושבותיה, והוא הדין בקביעת היעדים שנוכרו לעיל; ועם זאת התבלט גם ייחודה של הארץ, שכן לצירוף של יעד פיתוח הארץ עם יעד שמירת מוסדותיה הקיימים — שני יעדים שגם בנסיבות רגילות אינם מתיישבים זה עם זה בקלות — הוקנתה כאן משמעות מיוחדת משום 'המחויבות הכפולה' הידועה של בריטניה כלפי התנועה הציונית וכלפי הערבים. סדר הקדימויות הזה של המדיניות הכלכלית המנדטורית לא נוסח אולי בצורה כה מפורשת במסמכים רשמיים, אך הוא מוסק מהתנהגותה של ממשלת ארץ-ישראל בפועל. עניין זה היה ברור פחות, מטבע הדברים, כל עוד עלו היעדים השונים בקנה אחד. כך, למשל, אין ספק שקיום הביטחון בארץ (גם ביטחון מפני איום וסכנות מבחוץ וגם ביטחון-פנים) וכינון ממשל יציב ומנהל ושיפוט חקינים (לפי אמות-מידה מערב-אירופיות, עד כמה שאפשר) — תרמו בשיעור שאין ערוך לו להתפתחותה הכלכלית של הארץ, למודרניזציה של משק ולעידוד בואם של עולים והון פרטי. וכן, אותם מפעלים ומתקנים שהועילו לפיתוח התחבורה והתקשורת מנקודת-הראות השלטונית הצבאית, היו, בדרך-כלל, גם בעלי חשיבות מכרעת מבחינת ההתפתחות הכלכלית והתרבותית של תושבי הארץ, ודוגמתו של נמל חיפה המודרני תוכיח. יתר על כן, כל פעולה שהיה בה כדי לפתח את הארץ כולה ולשפר בה את התנאים למודרניזציה ולצמיחה כלכלית, היתה בראש וראשונה לטובת המגזר הדינאמי והמודרני באוכלוסיית הארץ, כלומר לטובת היישוב היהודי והמפעל הציוני.

השיקול התקציבי

ברם, בכל מקרה שבו נתגלתה סתירה בין העקרונות וקווי-הפעולה השונים, הכריע סדר הקדימויות הבריטי, בגלוי או מאחורי הקלעים. כך, למשל, כפו משרדי-האוצר והמושבות על ממשלת ארץ-ישראל לנהל מדיניות של תקציב מאוזן ככל האפשר (החל בשנת 1923), למרות הטענה שהרחבת השירותים החברתיים (חינוך ובריאות) והציבוריים-כלכליים (כגון עידוד הקידמה בחקלאות) תרבה את האהדה לממשל הבריטי, ולטווח ארוך אף תגדיל את יכולתם של תושבי הארץ להעלות מסים (כפי שאכן קרה).⁹ ולא זו בלבד שהממשלה סיפקה רק אותם השירותים שהארץ יכלה להרשות לעצמה — היא אף חויבה לשאת בתשלום הפיצויים לחברת-הרכבת הצרפתית, שבנתה והפעילה את המסילה יפו-ירושלים (בסיכום כללי שולמו כ-600,000 לא"י בשנים 1921-1926) ולפדות את חלקה היחסי של ארץ-ישראל באגרות 'החוב העות'מאני הציבורי' (הוצאה של 814,000 לא"י בשנים 1924-1926 ו-1928).¹⁰ אגב, ארץ-ישראל לא היתה הארץ היחידה שפרעה חלק מהחוב העות'מאני; גם על סוריה ולבנון נכפה פדיון אגרות-החוב העות'מאניות לפי חלקן היחסי, ותורכיה 'החדשה' פרעה סכומים קטנים ביחס.

9 השווה: ג' גרוס, 'המיתון של שנת 1923 ותקציבי הסקטור הציבורי בארץ-ישראל', הציונות, ז (1982), עמ' 196-193; ש' הטיס-רולף (לעיל, הערה 3), עמ' 80-81; והתכתובת בין סמואל למשרד-המושבות.

10 הנתונים לפי גרוס-מצר (לעיל, הערה 6) והמקורות המצוטטים שם.



ציור 3: ה' מק־מיקל בקבלת פנים לראשי הערים בארץ־ישראל (ראשון משמאל – ישראל רוקח, ראש העיר תל־אביב; ראשון מימין – שבתאי לוי, ראש העיר חיפה)

השיקול התקציבי, שהיה המגבלה החמורה ביותר לכל שאיפה של הממשלה בירושלים (או של מחלקותיה השונות) להרחיב את השירותים וההשקעות לתועלת הציבור, הכתיב גם פרטים רבים במדיניות הכלכלית, כגון שיטות המיסוי או התוויית הכבישים הראשיים (שלא יתחרו ברכבת). ובאותן השקעות, שבכל זאת הוצאו אל הפועל במסגרת מגבלה זו, ניתנה עדיפות ראשונה במעלה בפרטי התכנון לשיקולי הביטחון, ואילו פיתוח הארץ וחושביה היה יעד משני. העדפת האינטרסים הכלכליים של בריטניה ושל אזרחיה הופעלה במקרים רבים בדרכי עקיפין ובאופן בלתי־רשמי, ולפיכך קשה לקבל תמונה ברורה בנושא זה. אפשר גם שחלק מהתלונות שהושמעו בעניין זה עוד בתקופת המנדט עצמה, כגון זו שהתייחסה למבנה המכס, היו מוגזמות. לעומת זאת ברור, שבמרבית התקופה היתה המדיניות הכלכלית של ממשלת ארץ־ישראל זהירה ושמרנית מזו של ממשלת בריטניה עצמה. אף בזאת דמתה הארץ ליתר המושבות הבריטיות.

(א) מבנה התקציב ומדיניות תקציבית¹¹

אמצעיה של המדיניות הכלכלית הם בני שלושה סוגים עיקריים: חקיקה וחקיקת־משנה בנושאי ההתנהגות הכלכלית; הסדרים מנהליים החלים על התנהגותו הכלכלית של המנהל עצמו או על יחסיו עם הציבור בנושאים כלכליים; מבנה התקציב. תחילה נסקור כאן את ענייני התקציב, כלומר את הכנסות הממשלה והוצאותיה ואת איוונן. בפרק ב נדון בקווים הבולטים ביותר של החקיקה ושל ההסדרים המנהליים, אשר שימשו את המדיניות הכלכלית בתקופת המנדט.

11 כל הנתונים בפרק זה (אם לא צוין אחרת) מסתמכים על לוחות 1-3 ועל המקורות המצוטטים בהם. אומדני ההכנסות וההוצאות הממשלתיות (בלוח 1) מתייחסים לתקציב הממשלה שנוכו ממנו מפעליה העסקיים (רכבות וחקשורת), אשר חשבונותיהם מוצגים בנפרד (בלוחות 2-3). אומדני התוצר והמקורות כמשק היהודי – לפי ר' שרשבסקי, מבנה המשק היהודי בארץ־ישראל וכישראל, ירושלים 1968. אומדני התוצר הערבי הארעיים הם של יעקב מצר.

מבנה התקציב

תקציבה של ממשלה הוא גם אמצעי עיקרי במדיניות הכלכלית וגם אספקלריה שבה משתקפים רוב צדיה. רושם ראשון וכוללני על משקלה של הממשלה כמשק, ומתוך כך על עוצמת השפעותיה המכוונות והבלתי-מכוונות, נוכל לקבל מגודלו היחסי של התקציב, כלומר משיעורו של התקציב בכלל הסחורות והשירותים שעמדו לרשות המשק בשנה מסוימת (או בשנה 'טיפוסית' לפרק-זמן מסוים). בתקופה של בין-המלחמות (1919-1939) היו הוצאותיה של ממשלת ארץ-ישראל לאספקת שירותים ציבוריים ולהשקעות 10-12 אחוזים מהתוצר הלאומי, ואם להביא בחשבון גם את אומדן יבוא ההון לארץ — 8-9 אחוזים מכלל המקורות שעמדו לרשותה של ארץ-ישראל כולה. לשם השוואה נציין, שבארצות בעלות רמת-חיים דומה (כגון איטליה, יוון ובלגריה) היו הוצאות הממשלה כמחצית השנייה של שנות השלושים 15-20 אחוזים מן התוצר הלאומי. למרות שמדר זה הוא גם למדי, ובפרט ביחס לתוצר המגזר הערבי, שהאומדנים על-אודותיו עודם ארעיים, נוכל לקבל באמצעותו גם מושג כללי על הבדלי חשיבותו של התקציב הממשלתי בשני המגזרים הלאומיים של ארץ-ישראל: במשק הערבי היו הוצאות הממשלה המיועדות לו בערך 13 אחוזים מהתוצר, ואילו במשק היהודי הן היו רק 8-9 אחוזים מהתוצר, או 5-6 אחוזים מהמקורות (התוצר המקומי ויבוא ההון).¹²

הוצאות הממשלה ויעדיהן

מעבר לגודלו היחסי של התקציב משקף פירוט הוצאותיה של הממשלה את רוב מרכיבי מדיניותה הכלכלית, אף כי יש צעדים (בפרט בתחומי החקיקה והניהול, שכבר הוזכרו) שאינם מתבטאים במלואם בהוצאה תקציבית. אם נמשיך להגביל את דיוננו לתקופה שבין שתי מלחמות-העולם, נראה שבפרק-זמן זה הופנו כ־29 אחוזים של הוצאות הממשלה למנהל, כ־29 אחוזים נוספים לבטחון הציבור (כולל בתי-משפט), 10-12 אחוזים לשירותי רווחה (בריאות וחינוך), ומעל ל-30 אחוזים לשירותים כלכליים שוטפים ולהשקעות פיתוח.¹³ חוקרים בני התקופה, כמוהם כחוקרים בני השנים האחרונות עמדו על העובדה, שהרכב זה של ההוצאות מבטא את הדמיון הרב של ממשלת ארץ-ישראל למנהלים קולוניאליים אחרים באותה תקופה; שעה שבבריטניה עצמה, וכן, למשל, בגרמניה (שלפני היטלר) הופנו אז מעל ל-50 אחוזים מהוצאות הממשלה לשירותי-רווחה חברתית (חינוך, בריאות, סעד וביטוח סוציאלי).¹⁴

משמעותה המלאה של השוואה זאת, ושל האופי הקולוניאלי שציינ את הוצאות הממשלה בארץ-ישראל, יתבהרו לאור היעדים והעקרונות שהוצגו בראשית דיוננו. ראשית, משתקף כאן אותו דגש על ביטחון, יציבות הממשל ומנהל תקין, שנועדו לספק הן את האינטרסים הבריטיים והן את

12 ההשוואה הבינלאומית של גרוס-מצר (לעיל, הערה 6), עמ' 113; ההשוואה לפי מגזרים אצל J. Metzger, 'Fiscal Incidence and Resource Transfers Between Jews and Arabs in Mandatory Palestine', *Research in Economic History*, VII, (1982), Table 11

13 אומדן זה מתייחס להוצאות הממשלה הכוללות את שירותי התקשורת (אך לא את הרכבות); ראה גרוס-מצר (לעיל, הערה 6), לוח 17.

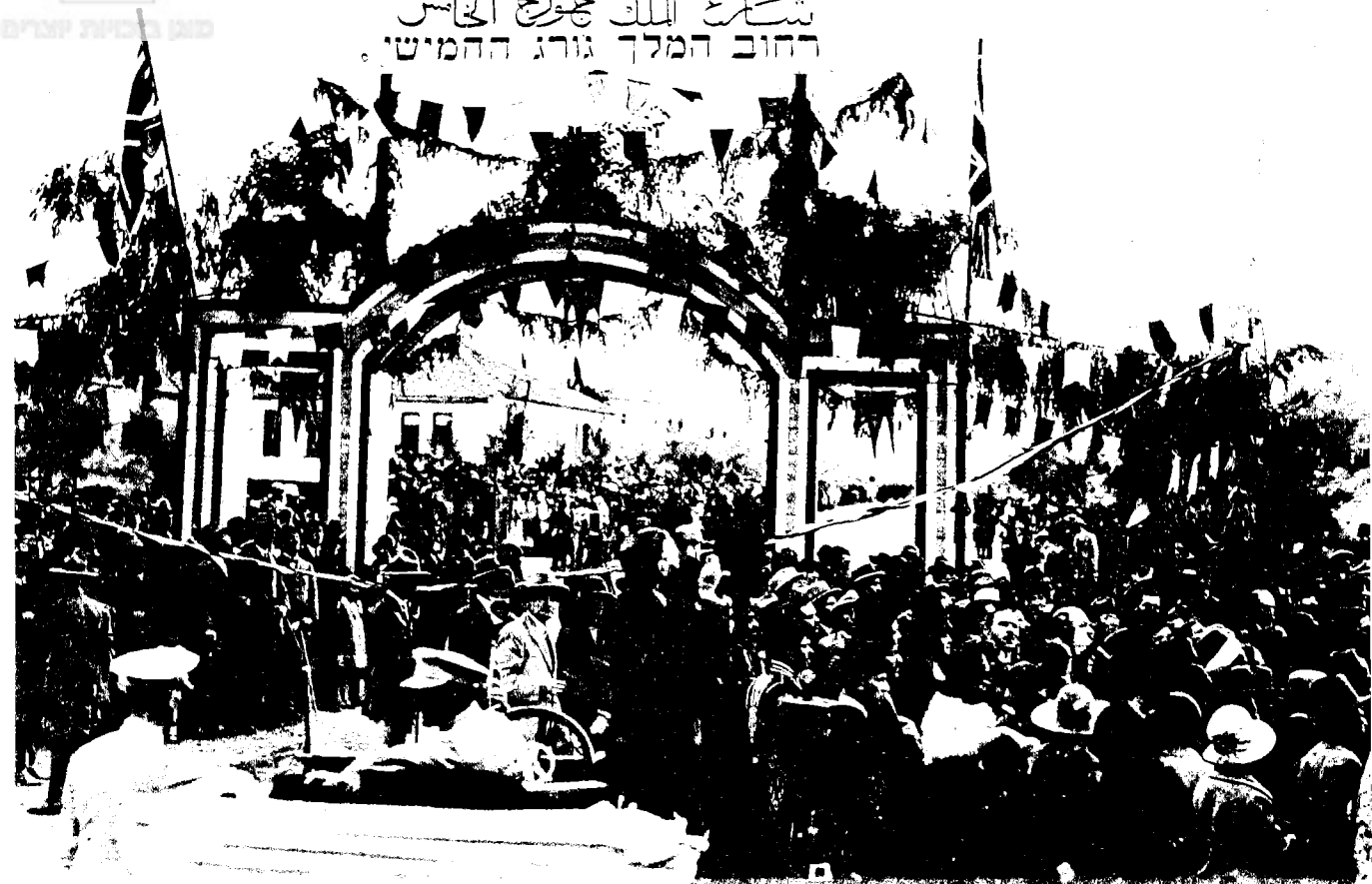
14 שם, עמ' 136-133; והשווה: ק' נברצקי, המאנדאט ומשק הארץ, מרחביה 1946; K. Grunwald, 'The Government Finances of the Mandated Territories in the Near East', *Bulletin of the Palestine Economic Society*, VI, 1 (May 1932), pp. 1-106

צרכיה הבסיסיים של אוכלוסיית הארץ. שנית, האחוז הגבוה-יחסית של ההוצאות לעבודות ציבוריות ולשירותים כלכליים (כזה דמתה ארץ-ישראל לקפריסין, ובשתיהן היה אחוז זה גבוה מחלקן של ההשקעות בתקציביהן של עיראק, סוריה, או הודו) משקף גם את ההבט האיטראטגי בשיקולי הממשלה וגם את המגמה לפתח את הארץ במסגרת מגבלת התקציב המקומי. הצד השני של המטבע — חלקן הקטן של הוצאות החינוך ושירותי הבריאות, מסב את תשומת הלב לשני הבטים אחרים של הגורמים והשיקולים שקבעו את הרכב התקציב. אותה מגבלת תקציב, שנבעה מהשאיפה לא להטיל כל עומס על תקציבה של בריטניה עצמה (מעבר להוצאות ההגנה מאיום אפשרי מבחורץ) ולא להכביד את עול המסים על אוכלוסי הארץ, הכתיבה בעת ובעונה אחת גם את גודלו המצומצם של התקציב (יחסית לתוצר) וגם את עיקר הרכבו. שכן ככל שמועטים המשאבים שמגייס תקציבה של ממשלה מסויימת כן צר יותר מגוון השירותים הציבוריים שהוא מספק, והצרכים הבסיסיים — הגנה, שיפוט, והבטחת שלום הציבור ורכושו — יתפסו בו מקום גדול ביחס. זאת ועוד, מבחינה מדינית-רעיונית הלמו תקציב מצומצם ודגש על השירותים הציבוריים הבסיסיים הללו את עקרונות הליבראליזם בתחום הכלכלי, שאליהם הצטרפה בהקשר הקולוניאלי השאיפה לשימורו של המערך החברתי הקיים. במדינות הדמוקראטיות של אירופה התרחק האקלים הפוליטי מהליבראליזם הכלכלי כבר בשלושת העשורים הראשונים של המאה העשרים; מגמה זאת התבטאה באופן מובהק בהטלת משימות נוספות על הממשלה ובהגדלת תקציבה עקב כך. לעומת זאת בארצות שנשלטו על-ידי אותן דמוקראטיות, בארצות 'מעבר לימים', הורגש מפנה זה במידה

ציר 4: טקס פתיחת רחוב המלך ג'ורג' בירושלים

KING GEORGE V AVENUE

شكراً للملك جورج الخامس
רחוב המלך ג'ורג' החמישי



מועטת. לבסוף ראוי עוד להזכיר, שבנסיבות הייחודיות של ארץ-ישראל הגדילה המתחות בין ערכים ויהודים את נטל ההוצאות להבטחת שלום הציבור, ובפרט בשנים של מעשי איבה אלימים ('מאורעות' בלשון התקופה); אף כי יש מקום לטענה, שגורם דומה פעל גם בארצות אחרות שהיו מושכות או שטחי-מנדט, כגון בקפריסין, בלבנון ובהודו.

הכנסות הממשלה

אגפו השני של התקציב מפרט את הכנסותיה של הממשלה. הכנסותיה של ממשלת ארץ-ישראל באו כמעט כולן מן המיסוי המקומי (מלבד הכנסותיהם העסקיות של משקי הרכבות והתקשורת). מענקי הסיוע שנתקבלו מממשלת בריטניה היו, במרבית השנים שבין 1926 ל-1938, בשיעור של 25,000-125,000 לא"י, כלומר בדרך כלל כ-4 אחוזים מכלל הכנסותיה של ממשלת ארץ-ישראל. רק בשנות התקציב 1924, 1925 ו-1931 נתקבלו מענקים של כ-200,000 לא"י, שהיו כ-10 אחוזים מכלל ההכנסות. יתר על כן, עיקר המענקים הללו נועד ל'הגנה', ולא תמיד כיסה אפילו את השתתפותה של ארץ-ישראל בהוצאות הביטחון של עבר-הירדן באמצעות 'חיל הספר' המשותף. רק עקב התמשכותו של 'המרד הערבי' והתרוקנות עתודותיה הכספיות של ממשלת הארץ, נתקבלו בשנות התקציב 1938 ו-1939 מענקי-סיוע גדולים לחיזוק המערך הכספוני, בסך כולל של 3,700,000 לא"י. במשך שנותיה של מלחמת-העולם השנייה שוב הוגדלו סכומי המענק הבריטי, אך אלו היו שנים של הוצאות מלחמתיות ושל אינפלציה. משנת התקציב 1933 ואילך קיבלה הארץ גם מענקים מהקרן לפיתוח המושבות הבריטיות, אך בסכומים קטנים.

שיטת המיסוי והרכבו

הכנסותיה של ממשלת ארץ-ישראל נקבעו אפוא בראש וראשונה על-ידי שיטת המיסוי ודרכי גבייתו. בתחום זה חלה התפתחות מעניינת, שהשלכותיה הודגשו במחקר שנערך לאחרונה.¹⁵ באופן שנראה טבעי מנקודת-ראות מנהלית המשך הממשל הבריטי בארץ, עוד בתקופת הממשל הצבאי, לגבות את המסים שהיו נהוגים באימפריה העות'מאנית, ורק בהדרגה הכניס שינויים ורפורמות במבנה מערכת המיסוי. תיקונים מועטים בלבד, אך חשובים ביותר, הונהגו כבר בשנת 1918, כחלק ממה שאפשר לכנות בשם 'אירופאיזציה' של המנהל: ביטול שרידיה של המוכסנות, ביטול גבייתם של מסים מוגדרים על-ידי 'מנהל החוכ העות'מאני הציבורי' העצמאי, המרת תשלומי מס-היכול (ה'עשרי') בסכומי-כסף, וביטול מס הפטור משירות צבאי שחל על הבלתי-מוסלמים. גם הממשל האזרחי עסק בראש וראשונה בביצורו של המנגנון הפיסקאלי, לפי מושגים מערביים: פקידות מקצועית ובלתי-משוחדת, הנהלת-חשבונות וביקורת חשבונאית סדירות, עריכת אומדני-תקציב מראש, וביצוע תשלומים רק במסגרת התקציב המאושר וכיוצא באלה — רפורמה שאמנם לא הצליחה במלואה, אך היתה בגדר מהפכה בכל סדרי המימון הציבורי. מבחינת נטל המסים האמיתי, די היה במהפכה מנהלית זאת כדי להיטיב עם עובדי האדמה, שהיו רוב אוכלוסיית הארץ, מכיוון שבעבר גבו חלק מבעלי-השררה, חוכרי המעשר (שהועלה בסוף המאה התשע-עשרה, גם להלכה,

15 י' מצר, 'תוחלת התקציב' (לעיל, הערה 12); כן מסתמכת הסקירה בנושא המיסוי על דינים-וחשבונות שנתיים של הממשלה ועל א' מורג, מימון הממשלה בישראל: התפתחות ובעיות, ירושלים תשכ"ז; פרק א'.

לשיעור של שמינית היכול), רבע או אפילו שליש מהיכול. במקביל החל הממשל במחקרים ובדיונים עקרוניים על אודות שיטת המיסוי הרצויה והיעילה ביותר בתנאי הארץ, ובתיקונים הדרגתיים.

כתוצאה מהשינויים המנהליים, מזה, ומצמיחתו המהירה של משק הארץ ובפרט של סחר-החוץ שלה, מזה, נתקבל הרכב המיסוי שהיה טיפוסי לארץ-ישראל בשנות התקציב 1921-1932: כרבע מההכנסות נבעו ממסים מסורתיים על החקלאות והמקרקעין (כ-14 אחוזים ממסי היכול והבהמות, ומעל ל-10 אחוזים — ממס הרכוש הישן); כמעט מחצית ההכנסות באו מהמכס (שתעריפיו שונו מדי פעם), 20 אחוזים ממסים על עסקות (דמי-אגרות, רשיונות וכולי-הכנסה), ועוד 9.5 אחוזים מהבלו (על טבק, משקאות אלכוהוליים ומלח; בלו הוטל בשנת 1927 על גפרורים, בשנת 1938 — על קלפים, ובשנת 1944 — על מלט).

כבר בסופן של שנות העשרים הונהגו רפורמות — חלקן יסודיות וחלקן מאולתרות — במערכת המיסוי. הממשלה, שלא יכלה להשקיע את הכספים הרצויים כדי לשפר את תנאי-חייו של הפלאח שיפור מרחיק לכת — לשחררו מעול המלווים-בריבית קצוצה ולהעלות את רמת ההון והטכנולוגיה של משקו — נקטה צעדים כדי להקל עליו לפחות לטווח קצר, על-ידי תיקונים בשיטת המעשר (העיקרי שבתיקונים אלה הונהג בשנים 1928-1931) ועל-ידי ויתורים תכופים על גביית-כפועל בגלל פגעי-טבע שונים. עקב מדיניות זאת והתפתחויות המסים האחרים, ירד חלקו של מס היכול (ה'עשר') בסך הכנסות המסים בהתמדה: 16 אחוזים בשנת התקציב 1922, 11 אחוזים ב-1926, 1.6 אחוזים ב-1933, ועד לעשירית האחוז בשנות המלחמה. אמנם בשנת 1935 הונהג מס-רכוש חקלאי, במחכונת ששאפה להתאים את הנטל להכנסה הנקיה מהקרקע (בניגוד למס-יכול המוטל על הפדיון הגולמי), אך גם עולו לא היה כבד. רפורמה במס הרכוש העירוני הונהגה בשנת 1929, ועיקרה היה עידכון השומות ושיטות השומה. כך היו המסים הישירים מעתה מסי-רכוש מודרניים, וגם חלה ירידה בשיעורם היחסי. במקביל נמשכה העלייה בהכנסות ממכס ומיתר המסים העקיפים. לפיכך עלה חלקם של מסי העקיפין, בשנות התקציב 1933-1940, ל-88.5 אחוזים (המכס לבדו היה 57.5 אחוזים).

השינויים במיסוי בשנות המלחמה

השינוי היסודי האחרון בשיטת המיסוי של ארץ-ישראל המנדטורית נבע מן ההתפתחויות בימי מלחמת-העולם השנייה: הצמצום הקיצוני בסחר-החוץ, שגרר ירידה בהכנסות מהמכס, העלייה בהוצאות הממשלה, שגדלה פי כמה בעטייה של האינפלציה, והגיאיות במרבית ענפי המשק — אלה חברו יחדיו והכריעו את הכף בזכות הנהגתו של מס-הכנסה בשנת 1941. נוסף על כך גרמו התפתחויות התקופה לעלייה ניכרת בהכנסות מהבלו על מוצרי-טבק ועל משקאות אלכוהוליים. כתוצאה מכל אלה חל שינוי נוסף בהרכב ההכנסות ממסים: בשנות התקציב 1941-1946 היו המסים הישירים כ-28 אחוזים (ובתוך זה היו כמעט 19 אחוזים שמורים למס ההכנסה), ובתוך חלקם המוקטן של מסי העקיפין ירד חלקו של המכס ל-39 אחוזים מכלל הכנסות הממשלה ממיסוי. מהשוואות עם ההתפתחויות במדינות אחרות מסתבר, שהתמורות שחלו במבנה המיסוי בתקופת המנדט — עם כל היותן מושפעות מגורמי המקום והזמן — טיפוסיות לארץ העוברת תהליך של



ציור 5: שולחן המכס בנמל יפו בשנות השלושים

מודרניזאציה: ¹⁶ בחלקו הראשון של התהליך פותח חלקם היחסי של המסים הישירים המסורתיים, ועולה חלקו של המיסוי העקיף על סחר-החוץ. בהמשך התהליך, הכולל גיוון ההתמחויות וריבוי הייצור למען השוק, יחד עם עליית כוח-הקניה בשוק המקומי, עולה שוב חלקם של המסים הישירים (מהסוגים החדשים שהונהגו בינתיים) ופוחת משקלו של המכס בכלל המיסוי העקיף.

מדיניות המכסים

במדיניות המכסים ¹⁷ של ממשלת ארץ-ישראל המנדטורית השתקף המאבק המתמיד בין השיקולים הפיסקאליים לבין השאיפה לפתח את ענפי הייצור השונים. לא אחת התנהל מאבק זה בין המשרדים בלונדון לבין המנהל בירושלים. כאמור היה המכס סוג המיסוי החשוב ביותר של ממשלת הארץ, וחלקו נע בין מחצית לשלוש-חמישיות מן ההכנסות מכלל המסים בימי שלום, ואף בימי המלחמה ירד רק עד כדי שתי-חמישיות. זאת ועוד, יותר מכל מס אחר היה המכס נתון ללחצים של ענפי-ייצור וקבוצות-אינטרסים ולמאבקים ביניהם, ניגודים שלבשו יותר ויותר את דמותו של המאבק בין שני העמים החיים בארץ. כתוצאה מכך נמתחה על מדיניות המכס ביקורת חריפה מכל צד — על-ידי דוברי היהודים מזה ודוברי הערבים מזה, ועל-ידי משרדי-האוצר והמושבות גם יחד.

¹⁶ כפי שמודגש במחקרו של י' מצר, 'תחולת התקציב' (לעיל, הערה 12).

¹⁷ ראה: א' מורג, מימון הממשלה בישראל (לעיל, הערה 15), עמ' 15-23; חיבורה של סמית (לעיל, הערה 3), פרק 7; Great Britain, Palestine Royal Commission, *Report*, London 1937 (Peel Report), ch. 8; Palestine, *A Survey of Palestine* (3 vols.), Jerusalem 1946, pp. 441-460, 1252-1262

אין צל ספק, שמלכתחילה עמדה מדיניות המכס בסימן השיקול התקציבי, כלומר היא נועדה להגדיל את הכנסות הממשלה. שיעורי המכס הועלו, בעיקר אגב הסבתה של השיטה ממכס 'לפי הערך' (המוגדר כאחוז מערך הסחורה) למכס 'קצוב' (המוגדר כסכום קבוע ליחידת-סחורה מסוימת). השיטה העות'מאנית, שעמדה לא כמעט בסימן של לחצי המעצמות, הורישה לארץ מכס אחיד בשיעור של 12 אחוזים על כל מוצרי הייבוא, בשיעור אחוז אחד על רוב מוצרי הייצוא, ובשעור חצי אחוז על סחר-מעבר. המסורת המנהלית הבריטית העדיפה את המכס הקצוב, משלוש סיבות עיקריות: קל יותר לסווג את הסחורות מאשר להעריך את ערכן, ולפיכך עבודת הגובים נוחה ומהירה יותר ופגיעה פחות לוויכוחים ולתרמיות; השיטה מסווגת את גובה המכס כשיעור מערך הסחורה, ולכן נוחה יותר להפעלת תעריפי המכס כמכשיר של המדיניות הכלכלית; והיא שומרת על יציבות השיעורים-כפועל, או אף מעלה אותם, בתקופה שבה רמת המחירים יציבה או יורדת – ואכן זו היתה המגמה משנת 1921 עד סוף שנות השלושים. בפולמוס הפוליטי הוזכר לא אחת נימוק רביעי, והוא שמכס קצוב מפלה לטובה את המוצרים המשובחים והיקרים יותר שבכל סוג סחורה, ולכן היתה בו משום העדפה סמויה של תוצרת בריטניה; אך לדעת חלק מהחוקרים היה שיקול זה שולי. מכל מקום, כבר בשנת 1923 הומר המכס על תה, סוכר ודלק-מנועים לשיטת המס הקצוב, והפעולה נמשכה בשנים הבאות לגבי מוצרים נוספים. פקודת המכס משנת 1927 סיכמה שורה ארוכה של שינויים והוסיפה עליהם, אך גם לאחריה באו תיקונים נוספים, שסוכמו בפקודה משנת 1937; באותו זמן כבר נגבו 80 אחוזים ומעלה מהכנסות המכס בשיטת המס הקצוב. גם שיעורי המכס 'לפי הערך' הועלו לגבי רוב המוצרים מעל לשיעור העות'מאני; בפרט אמורים הדברים במוצרי-מותרות, כגון משקאות, תמרוקים, שעונים, כלי-חשמל, כלי-רכב ממונעים וממתקים. בממוצע גבה המכס בשנות השלושים כ-25 אחוזים מערך הייבוא החייב במכס, ושיעור זה היה בקר-עלייה.

הדגש על השיקול התקציבי התבטא גם בתכונות נוספות של חקיקת המכס. האחת, שמוצאה מן המסורת הבריטית, היתה ההתרכזות במספר מועט של פריטים, שיבטיחו את חלק-הארי של התקבולים. בארץ-ישראל היו אלה הטבק ומוצריו, הסוכר (שהמכס עליו היה למעשה, בפרקי-זמן שונים, בין 50 ל-100 אחוזים ממחירו), הנפט, והבנוזין (שהמכס עליו עלה במשך הזמן מ-50 אחוזים עד 120 אחוזים למעשה). במקביל לכך רוכזו הבלו כמעט באורח בלעדי במוצרי-טבק ובמשקאות אלכוהוליים, כפי שכבר הוזכר. שנית, המכס על הייצוא בוטל רק בשנת 1926, ועל סחר המעבר – רק בשנת 1929. לבסוף נזכיר, שהשינויים בתעריפי המכס שהונהגו בשנות מלחמת-העולם השנייה עמדו כולם בסימן השיקול התקציבי.

הגנת מכס על התעשייה

עם זאת רווח גם השיקול של עידוד הכלכלה ופיתוחה, כבר בראשית שנות העשרים, אם כי תוצאותיו של שיקול זה היו דלות בתחילה. היו אלה שני סוגי עידוד: הפחתת המכס על תשומות (חומרים וציוד), והעלאתו על מוצרים המתחרים בייצור המקומי (הקיים או העתיד). כבר בשנת 1920-1921 הופחת המכס על רוב הסוגים של חומרי בניין ושל בהמות (לשחיטה ולעבודה) ל-3 אחוזים, ואילו יבוא מכוונות חקלאיות, דשנים כימיים ודברי-דפוס היה פטור מכל מכס (בחלקו עוד מימי השלטון התורכי). בשנים 1922-1924 הופחת גם המכס על חומרי-אריזה לפרי-הדר ועל

חביות, והונהג פטור על חפצי-עולים (כולל כלי-עבודה) וכן על זרעים וחומרי-הדברה לחקלאות. לעומת זאת בוטל בסוף 1923 הסכם הסחר עם מצרים, שלפיו נגבה על הייבוא ממנה מכס של 9 אחוזים בלבד.

עידוד התעשייה באמצעות תעריפי המכס צעד את צעדיו הראשונים בשנת 1924, כאשר הפך הפטור על מנועים, מכונות וחלקי-מכונות לפטור כללי, למעט כלי-רכב. כמו-כן הופחת המכס על דלק למנועי-דיזל לטובת חברת החשמל (וכפיצוי פיסקאלי הועלה שיעור המכס על נפט). יתר על כן, במסגרת הסבת השיטה למכס קצוב ניתנה, למעשה, הגנה מתונה לייצור המקומי של קמח, גפרורים, משקאות תרופים, מוצרי-טבק וכמה סוגים של חומרי-בניין. בזאת נפתחה המערכה על מכסי-מגן לטובת ענפי-ייצור שלמים, או אפילו מפעלים יחידים מסוימים, ועל פטור ממכס לחומרי-גלם ודלק. הלחצים באו מצד ההנהלה הציונית, התאחדות בעלי התעשייה (שהוקמה בשנת 1925) והנהלות מפעלים (וכראשם 'נשר' ו'שמן'). כתביעותיהם תמך חלק מן הפקידות הבכירה, וכפרט סטיד (Stead), מנהל המחלקה למכס, בלו, מסחר ותעשייה. הלחץ הנגדי הופעל על-ידי משרדי-האוצר והמושבות בלונדון, שטענו בשם השמירה על הכנסות הממשלה והעיקרון המסורתי של 'סחר חופשי' ובשם עניינם של כלל הצרכנים ושל המגזר החקלאי — טיעון שנשמע גם בפי דוברי הערבים (הכנסות הממשלה נפגעות לא רק על-ידי פטור ממכס לתשומות אלא גם על-ידי מכסי-מגן יעילים: ככל שהם מצליחים לצמצם את הייבוא המתחרה, כן קטנה ההכנסה הנובעת מהם. ואילו לגבי הצרכנים מעלה המכס הן את מחירם של מוצרי הייבוא והן את מחירם של המוצרים המקומיים המקבילים לו). במשך כשלוש שנים השיגו המצדדים באינטרס התעשייתי השגים רבים, גם על-ידי שחרורם ממכס של הפחם (שהיה מרכיב חשוב בעלות המלט) ושל חומרי-גלם לענפים שונים, וכראשם ענפי הסבון והשמן, הבורסקאות והטקסטיל; והן מכיוון מכס המגן על מלט (שהועלה שוב בשנת 1929), שמן, סבון ומשקאות אלכוהוליים. בסקירה על משק הארץ בשנת 1927 כתב מנהל אחד הבנקים, ש'כיום למעשה כל חומרי הגלם והדלק לתעשיות מותרים ביבוא פטורים ממכס; ועדת פיל ציינה בדין-וחשבון שלה, כי ב'1927 הונהגה המדיניות של הגנה על התעשייה המקומית'.¹⁸

המדיניות אכן נתגבשה, ויישומה בפועל נמשך בשנים הבאות. בשנת 1928 הוקמה ועדת-קבע ממשלתית לענייני מסחר ותעשייה, שתפקידה היה לדון בבקשות למכסי-מגן ולפטורים ממכס שהוגשו על-ידי המפעלים המעוניינים בדבר. בשנת 1932 צורפו לוועדה זאת נציגי-ציבור, שלושה ערבים ושני יהודים; ולפי הדיווח הרשמי היא העניקה בדרך-כלל הגנת-מכס של 20 עד 33 אחוזים.¹⁹ הצורך העיקרי בדיונים אלה נבע מהקמתם של מפעלי-תעשייה נוספים והבאת ענפי-תעשייה חדשים ארצה — מגמה שגברה בשנות העלייה החמישית. אך גם היו פניות של מפעלים ותיקים, שביקשו העלאה בשיעור ההגנה בגלל השתנות הנסיבות החיצוניות. אין תימה אפוא שלא כל התביעות באו על סיפוקן, ושנשאר תמיד מקום לטענה, שהממשלה יכולה לעשות יותר לעידוד התעשייה; אך בעינו עומד סיכומו של אמוץ מורג: 'בסופו של דבר הוטלו מכסי מגן כמעט על כל

18 ראה: A. Goldwater, *The Economic Situation in Palestine in 1927*, Jerusalem 1928; Peel Report, p. 209; K. Grunwald, 'The Industrialization of the Near East', *Bulletin of the Palestine Economic Society*, VI, 3 (February 1934), pp. 22-30

19 *Survey of Palestine* (17 הערה), p. 1253



ציור 6: אורחים יהודים וערבים בתערוכת כלים חקלאיים בקיבוץ אילון בסוף שנות השלושים

מוצרי התעשייה שהיתה קיימת בפועל, מרכיבם של חומרי הגלם שוחררו ממכס, ונוצרה מסורת שקשה היה להשתחרר ממנה גם בתנאים שונים לגמרי.²⁰

ההגנה על תוצרת חקלאית

אך החל ממאורעות 1929 נשמע ביתר-שאת קולו של המגזר החקלאי-הערבי, שגם נפגע במיוחד על-ידי מפולת המחירים בשוק העולמי כתוצאה מהמשבר הגדול. מגזר זה והפקידות המצדדת בעמדתו, כגון מנהל מחלקת-החקלאות, סויאר (Sawyer), לא הצליחו אמנם למנוע את התבצרות העיקרון של הענקת הגנה באמצעות תעריפי המכס; אך תודות למאמציהם הוחל העיקרון גם על סוגים חשובים של תוצרת חקלאית. החל בשנת 1930 ניתנה הגנת-מכס, קבועה או עונתית, לחיטה, שיפון ושעורה, זיתים, זרעי-שמן מסוימים, עגבניות ותפוחי-אדמה; וכן לקמח חיטה ושיפון.

20 א' מורג, מימון הממשלה בישראל (לעיל, הערה 15), עמ' 21-22; ואולם דוברי היישוב טענו שמכסי המגן הללו היו מהנמוכים ביותר בעולם; ראה למשל: D. Horowitz, *Aspects of Economic Policy in Palestine*, Tel-Aviv, 1936, pp. 7-28; Anonymous, 'Memorandum on the Economic Structure of Palestine' (Prepared for the Peel Commission), app. pp. 14-19



ציור 7: הקלאי שביציון מציגים את תוצרתם החקלאית, 1938

להגנת התבואות והקמחים הונהג בשנת 1933 מכס משתנה, לפי העונה ולפי המחיר העולמי, בדומה לחוקי הדגן האנגליים מן השנים 1815-1846, כדי להבטיח מחירי מינימום בשוק המקומי. בשנים 1924-1935 היה יבוא העגבניות אסור לחלוטין, כחלק מהכבדות הסחר ההדדיות בין מצרים וארץ-ישראל; ובזאת ניתן עידוד מכריע להתפשטות גידולן של העגבניות בארץ. בצעדים אלה שאפה הממשלה לשכך את ניגוד האינטרסים הערבי-יהודי בתחום המכסים, אם כי גם החקלאות היהודית נהנתה מחלק מהם.

כוחה של הגנת המכס הוחלש במידה מסוימת (ויש חוקרים הסבורים שבמידה רבה) על-ידי הסכמי המכס עם סוריה ולבנון. בהסכם משנת 1921, שעמד בסימן הרציפות של קשרי-המסחר האזוריים, שוחררו מוצריהם של שני הצדדים אהדדי מכל מכס. עיקרון זה נשמר גם בהסכם המכס משנת 1929, ורק מוצרים חייבי-בלו הוצאו מכללו. ואילו בהסכם 1939 הועלה המכס ההדדי על מוצרי תעשייה לשני-שלישים מהשיעור הרגיל לכל מוצר. על פטור-המכס הסורי נמתחה ביקורת מצד אותם יצרנים, כחקלאות ובתעשייה, שראו עצמם נפגעים ממנו. אך קבוצות-יצרנים אחרות ראו בו ברכה, בין מצד ההקלה שנתן לייצוא לסוריה, ובין מצד השפעתו הממתנת על הוצאות המחיה (ועל השכר) בארץ. בגלל ניגודי אינטרסים אלה לא הביא המשא-ומתן של שנות העשרים המאוחרות לשינוי מהותי בהסכם.

אין ספק, שהתנגדות המשרדים בלונדון למדיניות ההגנה נחלשה נוכח העובדה, שעם גידול היישוב היהודי גדלו והלכו תקבולי המכס בכללם, ולכן לא נשקפה סכנה פיסקאלית חמורה משינוי התעריפים ההדרגתי. זאת ועוד, כבר הוזכר שחלק משינויים אלה העלה את המכס על המוצרים

ה'כדאיים' ביותר מבחינה תקציבית, והיו אלה מוצרים שלא התחרו בתוצרת הארץ. אך לא פחות מאלה השפיעו, ללא ספק, ההתפתחויות שחלו בנושא מדיניות המכס בעולם כולו. כבר בסוף המאה התשע-עשרה נשארה בריטניה, למעשה, מבצרו האחרון של עקרון 'הסחר החופשי', ואף היא נטשה אותו והטילה מכסי-מגן בעשור השנים 1915-1925. בשאר מדינות אירופה ואמריקה, ובפרט במדינות החדשות שהוקמו באירופה במסגרת חוזה השלום של 1919, עמדה מדיניות המכסים בסימן מובהק של 'לאומיות כלכלית'. ואם ברובן הודגש במשך שנות העשרים עידוד התיעוש, הרי משנת 1929 ואילך העבר הדגש לנושא של הקטנת האבטלה. במשך שנות השלושים הוטלו אפוא הגבלות רבות יותר ויותר על המסחר הבינלאומי ועל התשלומים מארץ לארץ, ורובם עבר למסלולים של חליפין, דו-צדדיים מוסדרים. ואילו בשטחי המנדט היתה כל אפליה כלכלית בין המדינות השונות, החברות בחבר-הלאומים, אסורה (ראה סעיף 18 בכתב המנדט הארץ-ישראלי). בריטניה הקפידה על שמירת העיקרון הזה עד כדי כך, שגם כלפי מדינות שעזבו את חבר-הלאומים (או הוצאו ממנו) לא הפעילה לחץ להשגת הסכם סחר דו-צדדי, שעשוי היה להגן על היצוא מהארץ בפני מדינות מפלה. יתר על כן, משפטני הממשלה הבריטית טענו, שאי-אפשר לכלול את מוצריה של ארץ-ישראל במסגרת 'ההעדפה האימפריאלית' של הנחות-ממכס. לאור הכבודת אלו על היצוא, היהודי והערבי כאחד, קשה היה למשרדים בלונדון ללחום נמרצות גם בצעדים המתונים שנועדו לצמצם את היבוא המתחרה בתוצרת הארץ.

מגמות ההתפתחות התקציבית

הגידול בתקבולי המכס מחזיר אותנו לסקירת תקציבה של ממשלת ארץ-ישראל והתפתחותו במשך תקופת המנדט. לוח 1 מלמד, שהכנסות הממשלה במחירים קבועים (להוציא את המערכות העסקיות של הדואר והרכבות) עלו מרמה ממוצעת של 0.83 מיליון לא"י בשנות התקציב 1924-1921 לממוצא של 4.60 מיליון לא"י בשנים 1936-1939, כלומר — פי חמישה וחצי, ועד לממוצע של 6.60 מיליון לא"י בשנים 1944-1947, כלומר כמעט פי שמונה למן ראשית התקופה. אם נזכור, שאוכלוסיית הארץ גדלה בשנים 1921-1946 פי 2.5 ויותר, וכי האוכלוסיה היהודית גדלה באותן השנים כמעט פי שמונה,²¹ חצטייר לנו תמונה ברורה על הקשר בין הכנסות הממשלה לגודל היישוב היהודי. קשר זה נבע הן משיטת המיסוי והתמורות בה והן מרמת-חיינו ואורח-חיינו של היישוב היהודי, שרובו היה עירוני, מודרני, וצורך מצרכי-יבוא רבים.

רמת ההוצאה הממשלתית הממוצעת (במחירים קבועים) עלתה מ-1.21 מיליון לא"י בשנות התקציב 1924-1921 (שנות גרעון) ל-5.40 מיליון לא"י בשנים 1936-1939, ולממוצע של 6.10 מיליון לא"י בשנים 1944-1947 כלומר — עלייה ריאלית של פי חמישה במשך התקופה כולה. בהשוואה לשיעור גידולה של אוכלוסיית הארץ ניכרת כאן עליית הרמה הריאלית של השירותים הממשלתיים וההשקעות הציבוריות, לפחות במגזר הערבי. ואכן, ניתוח כלכלי-סטטיסטי שנערך בשנים האחרונות מצביע על מתאם מובהק בין השתנות סך כל הכנסותיה המקומיות של ממשלת ארץ-ישראל, בשנים 1922-1939, לבין גידול האוכלוסיה היהודית בארץ ורמת הפעילות הכלכלית ביישוב (כפי שהיא נמדדת על-ידי התוצר היהודי לנפש). במקביל נמצא מתאם בין השתנות סך כל

21 ראה: R. Bachi, *The Population of Israel*, Jerusalem 1977, Tables A12-A13

לוח 1. ממשלת ארץ-ישראל: סך ההכנסות, ההוצאות, והעודף בתקציב (אלפי לא"י)

מחזור, במחירי 1936 הכנסות (7) הוצאות (8) עודף (9)	לפי החישוב המתוקן			לפי הדיווח הרשמי			תקופת התקציב				
	הכנסות (7)	הוצאות (8)	עודף (9)	הכנסות (4)	הוצאות (5)	עודף (6)		הכנסות (1)	הוצאות (2)	עודף (3)	
											יולי 1920
	386.2	480.3	-94.1	1,091.1	1,356.9	-265.8	1,137.0	1,259.6	-122.6		מאָרס 1921
	730.0	1,178.5	-448.5	1,417.6	2,288.7	-871.1	2,371.5	1,929.3	442.8		1921/22
	868.3	1,440.0	-571.7	1,315.4	2,181.6	-866.2	1,809.8	1,884.3	-74.5		1922/23
	890.1	1,011.5	-121.5	1,218.5	1,384.8	-166.3	1,675.8	1,675.1	0.7		1923/24
	1,216.6	1,058.4	158.1	1,737.3	1,511.4	225.6	2,155.0	1,853.0	302.0		1924/25
	1,558.0	1,053.3	504.7	2,305.8	1,558.9	746.9	2,809.3	2,092.6	716.7		1925/26
	1,356.3	1,061.4	294.9	1,943.6	1,521.0	422.6	2,451.4	2,123.6	327.8		1926/27
											אפריל 1927
	999.3	1,828.5	-829.2	1,364.1	2,495.9	-1,131.8	1,739.4	1,944.4	-205.0		דצמבר 1927
	1,673.3	2,365.9	-692.6	2,133.5	3,016.5	-883.0	2,584.3	3,382.0	-797.7		1928
	1,801.5	1,737.3	64.2	2,156.4	2,079.6	76.8	2,323.6	2,140.0	183.6		1929
	2,090.7	2,451.9	-361.2	2,216.1	2,599.0	-382.9	2,389.6	2,536.5	-146.9		1930
	2,270.7	2,722.2	-451.5	2,170.8	2,602.4	-431.6	2,333.9	2,374.9	-41.0		1931
											ינואר 1932
	628.2	569.5	58.7	615.0	557.5	57.5	657.3	511.6	145.7		מאָרס 1932
	2,928.3	2,759.8	168.5	2,846.3	2,682.5	163.8	3,015.9	2,516.4	499.5		1932/33
	3,990.3	3,042.2	948.1	3,790.8	2,890.1	900.7	3,985.5	2,704.9	1,280.6		1933/34
	5,416.0	3,512.1	1,903.9	5,156.0	3,343.5	1,812.5	5,452.6	3,230.0	2,222.6		1934/35
	5,568.8	4,561.0	1,007.8	5,351.6	4,383.1	968.5	5,770.5	4,236.2	1,534.3		1935/36
	4,113.9	5,648.6	-1,534.7	4,163.3	5,716.4	-1,553.1	4,640.8	6,073.5	-1,432.7		1936/37
	4,244.2	5,359.1	-1,114.9	4,388.5	5,541.3	-1,152.8	4,897.4	7,297.7	-2,400.3		1937/38
	5,456.6	5,211.2	245.3	5,440.2	5,195.6	244.6	5,937.3	5,692.7	244.6		1938/39
	5,968.2	5,244.4	723.9	6,296.5	5,532.8	763.7	6,768.4	6,004.7	763.7		1939/40
	6,078.4	5,320.9	757.5	7,956.6	6,965.0	991.6	8,441.9	7,450.4	991.5		1940/41
	4,574.7	4,092.9	481.8	7,777.0	6,957.9	819.1	8,325.6	7,463.6	862.0		1941/42
	3,528.9	4,110.7	-581.8	8,239.9	9,598.4	-1,358.5	8,851.9	10,253.3	-1,401.4		1942/43
	3,980.6	5,202.6	-1,222.0	10,767.6	14,073.0	-3,305.4	11,513.8	14,819.2	-3,305.5		1943/44
	5,974.7	6,225.1	-250.4	16,699.3	17,399.2	-699.9	17,496.7	18,196.6	-699.9		1944/45
	6,054.1	5,322.9	731.2	18,101.9	15,915.6	2,186.3	19,021.1	16,834.8	2,186.4		1945/46
	7,781.7	6,767.4	1,014.3	24,317.7	21,148.0	3,169.7	25,716.6	22,547.0	3,169.6		1946/47

מקורות והערות:

תקופות התקציב הן שנות-תקציב, המתחילות ב-1 באפריל, או שנות-הלוח האזרחי, להוציא את החריגים הבאים: 1.7.1920 (תחילת הממשל האזרחי) — 31.3.1921; 31.12.1927-1.4.1927 (מעבר לשנות הלוח); 1.1.1932-31.3.1932 (שיבה לשנות התקציב).

טורים 1-3: דינים-יחשבונו הממשלה לשנים 1922, 1930, 1935; דין-יחשבונו תקציבי לשנת 1946/47.

טור 4: הכנסה מדוחות מינוס הכנסותיהן של מנהלות הרכבות והדואר פלוס עודפי התקציב של מנהלות אלה (בשנים שהיו); הכנסות בסך 322.8 אלף לא"י הועברו משנת 1921/22 (ובה דוחו) לתקופת התקציב 1920/21 (שבה נתקבלו).

טור 5: הוצאה מדוחות מינוס הוצאותיהן (שוטפות ומיוחדות) של מנהלות הרכבות והדואר פלוס גרעונות בתקציב מנהלות אלה (בשנים שהיו) פלוס הוצאות 'על-חשבון מלוות' בשנים 1920-1937; פרטים אצל גרוס ומצר (לעיל, הערה 6), בנספח; גרעון של הרכבות הועבר משנת 1942/43 (שבה דוחו) לשנת 1941/42 (שבה נתהווה).

טור 6: הפרש בין הטורים 4 ו-5.

טורים 7-9: ראה המדד בלוח 3, טור 7; 1946/47 = 312.5.

הוצאותיה המקומיות של הממשלה לבין הגידול בכלל אוכלוסיית הארץ.²² עניין מיוחד יש בשינויים שחלו במידת איזונו של התקציב הארץ-ישראלי. כפי שאפשר לראות בלוח 1, לא הציגו דיווחי התקציב הרשמיים של ממשלת הארץ תמונה נכונה בנושא זה עד לשנת 1938, וזאת בעיקר מכיוון שההוצאות 'על-חשבון מלווה' לא נכללו בדיווחים הללו. עד לשנים האחרונות לא הוקדשה כמעט כל חשומת-לב להוצאות חוץ-תקציביות אלה, לא בסיכומים במבט-לאחור שערכה הממשלה עצמה בשנות קיומה האחרונות, ולא בספרות הכלכלית וההיסטורית (פרט לספרו של קורט נברצקי); הנחונים המתוקנים מופיעים כאן אפוא לראשונה בשפה העברית.²³

מימון גרעוני בשנים 1920-1923

בנושא העודף או הגרעון הממשלתיים אפשר להבחין בתקופות-משנה ברורות, שהראשונה בהם משתרעת על-פני ארבע תקופות התקציב הראשונות (כלומר מה-1 ביולי 1920, ראשית הממשל האזרחי, עד ל-31 במארס 1924). במשך פרק-זמן זה ניהל הרברט סמואל, הנציב העליון הראשון, מדיניות מודעת של פיתוח בעזרת מימון גרעוני, ומתוך הרצאה כוללת של 7.21 מיליון לא"י הגיע הגרעון המצטבר ל-2.17 מיליון לא"י, שהם 30 אחוזים (ובערך 6 אחוזים מהתוצר הלאומי של הארץ באותן שנים). במשך שלוש השנים (פחות רבע) הראשונות הגיע הגרעון הכולל אפילו ל-34 אחוזים מכלל ההוצאה, כאשר הוצא סך של 1.1 מיליון לא"י לפיתוח מסילות הברזל, מתקני הרכבת וציודה, 620 אלף ל"י לסלילת כבישים ולעבודות ציבוריות אחרות, ויתר הוצאות התשתית (כרבע מיליון לא"י נוספות) הופנו לפיתוח רשתות התקשורת ולתחילתם של מפעל המדידות והסדר הקרקעות.

22 ראה: גרוס-מצר (לעיל, הערה 6), עמ' 107-108.
 23 ספרו של נברצקי, לעיל, הערה 14. מקורות הנחונים מפורטים בהערות ללוחות 1-3, כאן, ואצל גרוס-מצר (לעיל, הערה 6). דיון מפורט בנושא המלווה הארץ-ישראלי מצוי בחיבורו של פיינגולד (לעיל, הערה 3), עמ' 44-77 וכן בחיבורה של סמית (לעיל, הערה 3), עמ' 40-55.

ציור 8: מפעלות הסעד של ממשלת ארץ-ישראל: חלוקת מרק לילדים נזקקים בחברון
 ציור 9: משרד מושל המחוז ביפו שעל פתחו שומרים נוטר יהודי ושוטר ערבי



סמואל השיג את אישור משרד-המושבות לקבלת הלוואות מקרנות המושבות הבריטיות, באמצעות 'סוכני הכתר', על-סמך חכמתו להפצת מלווה-פיתוח ארץ-ישראלי. הכוונה היתה להפיץ אגרות-חוב בכורסת לונדון וביתר השווקים הפינאנסיים, בהנחה שרוב קוניהן יהיו יהודים, הן ציונים והן בלתי-ציונים. אך מסיבות תחוקתיות ופוליטיות השתתה הסכמתה של ממשלת בריטניה לערוב למלווה, ולכן יצאה התכנית אל הפועל רק בסוף שנת 1927. ואילו סמואל, שהשקעות התשתית נראו לו חיוניות ורחופות, החל בינתיים לבצען במימון קצר-טווח. בכך גם תרם תרומה רבת חשיבות לקליטת החלוצים, אנשי העלייה השלישית, בעבודות הציבוריות. לבסוף גבר עליו לחץ משרדי-האוצר והמושבות בלונדון: החל בשנת 1923 הורגש ריסון רב בהוצאות הפיתוח של ממשלת ארץ-ישראל, והגרעון התקציבי הפך לעודף בשנת הכספים 1924/25. ריסון תקציבי זה, שבסעיף העבודות הציבוריות (הכבישים) הורגש כבר בשנת 1922, היה אחד הגורמים למיתון הכלכלי של סוף תקופת העלייה השלישית.²⁴

השנים 1924-1936

בשנת 1924 נפתחה אפוא תקופת-המשנה השנייה בפרשת האיזון התקציבי, והיא נמשכה עד לפרוץ המאורעות בשנת 1936. בפרק-זמן זה עלו באופן עקבי ההכנסות המקומיות של הממשלה (כלומר תקבוליה ממסים) על הוצאותיה המקומיות, להוציא את שתי שנות הגרעון 1930-1931, שהיו אף הן שנים של הוצאות בטחוניות ופוליטיות מוגדלות בעקבות המאורעות של קיץ 1929. במרבית השנים הללו צמחה הכלכלה היהודית (ועמה בוודאי גם זו של ערביי הארץ) בהתמדה, כפי שאנו רואים על-פי גידולו של התוצר היהודי הריאלי לנפש, שעלה בקצב ממוצע של 9 אחוזים לשנה בשנים 1926-1935. באותן שנים גדל סך התקציב הממשלתי המקומי בקצב ממוצע של 14 אחוזים לשנה (אף זה במחירים קבועים). גם בשנות המשבר הכלכלי של העלייה הרביעית, הנכללות בתקופת-משנה זאת, פעלה הממשלה בעודף תקציבי. כתוצאה ממגמות אלה היה מתהווה בקופת הממשלה עודף מצטבר של כמעט 5 מיליון לא"י, לולא הוטלו עליה תשלומים גדולים לפרעון התחייבות לחוץ-לארץ: כ-1.4 מיליון לא"י לממשלת בריטניה תמורת נכסים וחובות שארץ-ישראל 'ירשה' מתקופת הממשל הצבאי, ולסיום תשלום הפיצויים לחברת-הרכבת הצרפתית; ועוד 814 אלף לא"י לפדיון חלקה היחסי של הארץ באגרות 'החוב העות'מאני הציבורי'. התשלומים הללו נכפו על ממשלת ארץ-ישראל הר כניגית, למרות שסמואל, ואחריו פלומר, ועוזריהם נלחמו נגדם בכל תוקף, ואף הצליחו להקטין את התמורה לנכסים כדי מחצית הדרישה וכן להתנות את התשלומים לבריטניה במתן הערכות הבריטית למלווה הארץ-ישראלי.

בחוץ פרק-זמן זה הגיע אפוא גם מבצע מלווה הפיתוח לכלל מימוש, במאוחר. הממשלה הבריטית קיבלה על עצמה את מתן הערבות למלווה, וככלל זה לזמן שלאחר סיום המנדט — מועד שאי-הוודאות לגביו היתה הסיבה העיקרית לצורך בערבות זאת. כדי להקל על אישור התכנית בבית הנבחרים, נכרך המלווה הארץ-ישראלי יחד עם מלווה המושבות במזרח-אפריקה, שנתמך באינטרסים כלכליים חזקים באנגליה.²⁵ אגרות-חוב בסך כולל של כמעט 4.5 מיליון לא"י, הנושאות

24 ראה: נ' גרוס, 'המיתון של 1923' (לעיל, הערה 9).

25 ראה: מאמרו של מרדית (לעיל, הערה 3), עמ' 486, והערה 23 לעיל.

ריבית של 5 אחוזים ועתידות להיפרע בשנים 1942-1967, הופצו בסוף נובמבר 1927 ללא כל קושי. מיליון לא"י הועברו מיד לאוצר הבריטי, כתמורה לנכסים שנזכרו לעיל (שעיקרם היה מסילת הברזל רפיח-חיפה); וקרוב ל-2 מיליון לא"י כבר הוצאו, למעשה, על עבודות-פיתוח 'על-חשבון המלווה' מאז 1920. היתרה בסך של כ-1.5 מיליון לא"י הוצאה בשנים 1928-1936, רובה לבניית נמל חיפה ולשיפורים בנמל יפו. בסך-הכל הוקדשו מכספי מלווה הפיתוח הארץ-ישראלי בערך 1.6 מיליון לא"י לרכבות, 1.5 מיליון לא"י נמלים, ו-0.4 מיליון לתקשורת ולעבודות ציבוריות שונות. לעומת התחייבות זאת של מלווה ארוך-טווח בסך 4.5 מיליון לא"י, ולמרות הוצאות בלתי-צפויות בשנים 1929-1931, החלה בראשית שנות השלושים להצטבר יתרה נאה של חסכונות באוצר הממשלה, כפי שכבר הוזכר. לאור מצב תקציבי מעודד זה הוחלט להפיץ מלווה שני, אשר סכומו נקבע בשנת 1934 ל-2 מיליון לא"י. החל בשנת התקציב 1933/34 הוציאה אפוא ממשלת ארץ-ישראל סכומים נוספים 'על-חשבון מלווה', אף הם מבלי שיופיעו בדין-וחשבון הפינאנסי הרגיל, לעבודות-בניה ובינוי ציבוריות. אך לפני שהושלמו התהליכים המנהליים לאישורו של המלווה השני, השתנה המצב המדיני בארץ ועמו מצב התקציב, והתכנית בוטלה. אלא שעד אז כבר הוצא למעשה סך של 1.2 מיליון לא"י, וזאת נוסף על ההוצאה המדווחת של שנת 1937/38. (זאת הסיבה העיקרית להפרש הגדול בין ההוצאה המדווחת להוצאה המתוקנת לשנת 1937/38 בלוח 1).

השנים 1936-1939 והתחדשות הגרעונות

מאורעות תרצ"ו-תרצ"ט הפכו אפוא את קערת המצב התקציבי על פיה. בארבע שנות התקציב מאפריל 1936 עד מארס 1940 עלו הוצאותיה של הממשלה על הכנסותיה הרגילות (המוקטנות עקב החרם הערבי והמשבר הכלכלי) בסך כולל של 5.8 מיליון לא"י, ורק מענקיה המוגדלים של ממשלת בריטניה (שהכירה במצב, באיחור מסוים, כיוצר בעיה בטחונות המאיימת על האימפריה כולה) הקטינו את הגרעון המצטבר של ארבע שנים אלה לסך 1.7 מיליון. התקופה שבין מלחמת-העולם כולה נסתכמה אפוא בגרעון מצטבר (גלוי) של 1.4 מיליון לא"י בלבד, למרות שסך גרעוני של 4.5 מיליון לא"י נבע מהפצת אגרות המלווה; נוסף על כך היו לממשלה חסכונות סמויים, בצורת עתודה מצטברת לקראת פרעון המלווה ועתודות שונות נוספות.

סיכום מדיניות האיזון התקציבי

אם נסכם ונעריך את מדיניות האיזון התקציבי של ממשלת ארץ-ישראל בשנים 1920-1939 תתקבל התמונה הבאה: תקופת הראשית, שהיתה מוקדשת להנחת יסודות ולבניית תשתית מבחינות רבות — תחבורה ותקשורת מודרניות, מטבע אחיד ויציב, מנהל תקין ושיפוט סדיר והוגן — היתה גם תקופה של מימון גרעוני מודע לצורך השקעות התשתית. מנקודת ראותו של היישוב היהודי היה במדיניות זאת, של השקעות פיתוח ושל תקציב מרחיב-כיקוש, יסוד מכריע בקליטתה של ראשית העלייה שלאחר המלחמה. דבר זה נתברר גם כאשר גרם הריסון התקציבי בשנים 1922-1923 לימיתון של סוף העלייה השלישית. בשנים, השקטות ברובן, 1924-1935 נוהלה מדיניות פינאנסית שמרנית למדי, שביקשה להגיע לעודף בתקציב. מדיניות זו אמנם הוגשמה במרביתן של אותן תריסר שנים, ובכללן שנות המשבר הכלכלי במשק היהודי. הממשלה הוסיפה אמנם להוציא



ציור 10 : פועלי הרכבת הראשונים, 1926

הוצאות גדולות יחסית להשקעות תשתית, אך במגמת העודף התקציבי היה משום ריסון הצמיחה הכלכלית במשק הארץ-ישראלי; זאת במיוחד לאור העובדה, שחסכוניות הממשלה, כולל העתודות הסמויות, לא הושקעו בארץ עצמה, בניירות ערך או בנכסים מקומיים אחרים, אלא במרכז-הכספים של לונדון. בארבע שנות המאורעות, לעומת זאת, שהיו גם שנות משבר כלכלי קשה בכלל ובמשק היהודי בפרט, פעלה ממשלת ארץ-ישראל בגרעון תקציבי גדול, אשר כוסה בחלקו על-ידי העברת משאבים מחרץ-לארץ. כפועל היה אפוא תקציב הממשלה בשנים אלה בעל מגמה 'מייצבת' חזקה, ואמנם הפחית מחומרת המשבר. אלא שהפעם לא היתה זאת מדיניות כלכלית מודעת ומכוונת, אלא תוצאה בלתי-רצויה של ההתפתחויות המדיניות בארץ. החפתחויות התקציב בשנות מלחמת-העולם השנייה, ומיד לאחריה, עמדו בראש וראשונה בסימן האינפלציה. ככל שזו נתמשכה, גדלו הוצאות הממשלה מהר יותר מהכנסותיה (גם עקב הנהגת תוספת היוקר), ונוצרו גרעונות בתקציב. בהמשך המלחמה הוכנסו שינויים מתאימים בשיטת המיסוי, כנזכר לעיל, ומשנת 1945 שוב הושגו עודפים בתקציב הממשלה (לתקופה זאת מוקדש להלן פרק מיוחד).

לוח 2. ממשלת ארץ-ישראל: שיחזור ההכנסות וההוצאות במערך הרכבת (אלפי לא"י)

תקופת התקציב ¹	הכנסות (1)	הוצאות		עודף בתקציב (4)	הפרשה לחידוש הציוד (5)	העודף שדווח (6)
		תפעול (2)	השקעה (3)			
אוקטובר 1920-מאוס 1921	167.0	173.3	236.0	-242.3		13.2
1921/22	571.6	541.2	² 544.4	-514.0		30.4
1922/23	437.9	421.7	² 638.0	-621.8		-30.2
1923/24	385.7	313.9	² 207.1	-135.3		-59.2
1924/25	425.7	302.0	² 108.4	15.3		9.1
1925/26	518.6	381.3	² 100.3	36.9		-31.9
1926/27	478.9	400.7	94.2	-16.0		-1.4
אפריל 1927-דצמבר 1927	376.6	301.2	90.8	-15.4		-27.1
1928	503.8	493.9	99.2	-89.3		140.5
1929	508.7	468.4	12.6	27.7		29.2
1930	502.1	477.5	39.2	-14.6		-19.6
1931	438.2	494.5	67.3	-123.6		-67.9
ינואר 1932-מאוס 1932	114.2	87.0	11.9	15.3		27.6
1932/33	450.6	487.1	104.2	-140.7	40.0	-116.7
1933/34	530.2	492.5	50.6	-12.9	40.0	-59.3
1934/35	664.2	547.0	159.6	-42.4	56.7	-33.8
1935/36	691.6	627.2	192.7	-128.3	60.0	-124.2
1936/37	818.2	652.8	225.6	-60.2	74.0	-69.6
1937/38	559.9	630.2	131.2	-201.5	74.0	-230.1
1938/39	400.5	526.1	³ 124.5	-250.1	72.0	-282.0
1939/40	436.5	513.5	³ 63.5	-140.5	72.0	-186.7
1940/41	740.1	538.8	³ 80.9	120.4	72.0	76.4
1941/42	1,034.4	820.2	52.5	161.7	216.0	-42.9
1942/43	1,580.4	1,189.1	110.1	281.2	144.0	171.8
1943/44	2,056.3	1,620.6	183.0	252.7	137.3	311.7
1944/45	1,866.8	1,757.1	210.5	-100.8	137.3	5.2
1945/46	2,168.0	1,820.2	188.2	159.6	138.7	354.0
1946/47	.א.ג.	.א.ג.	.א.ג.	.א.ג.	.א.ג.	-933.0

מקורות והערות

- 1 תקופות התקציב — כמוסבר בלוח 1. מערך הרכבת הועבר לממשל האזרחי רק ביום 1 באוקטובר 1920.
 - 2 בחמש השנים הללו כלולים כאן החשלושים לחוץ-לארץ על-חשבון רכישת הרכבת יפו-ירושלים, כדלהלן (באלפי לא"י): 1921/22 — 103.4; 1922/23 — 203.3; 1923/24 — 100.3; 1924/25 — 95.9; 1925/26 — 91.6.
 - 3 בשלוש השנים הללו כלולות כאן הוצאות 'שעת חירום' לתיקון נזיקה של מעשי-חבלה, למתקני-בטיחות, וכיו"ב, כדלהלן (באלפי לא"י): 1938/39 — 66.1; 1939/40 — 32.1; 1940/41 — 8.6.
- טורים 2-1: דיניים-וחשבונות הרכבת 1931-1938/39, 1942-1946. ההכנסות הן של רכבת ארץ-ישראל ושל הרכבת החיג'אזית (דווחו בנפרד משנת 1924/25 ואילך), וכוללות את חלקה של רכבת ארץ-ישראל ברווחיהן הנקיים של רכבות סיני ופתח-תקוה. ההוצאות הן של רכבת ארץ-ישראל ושל הרכבת החיג'אזית (דווחו כנ"ל); משנת 1928 ואילך נכלל חלקו של מערך הרכבת בחשלומי הריבית ובהפרשות לקרן הפירעון של המלווה הארץ-ישראלי (ההפרשות נוכו רק עד 1937/38); ובשלוש השנים האחרונות חוייבה הרכבת החיג'אזית בריבית על גרעונה המצטבר.
- טור 3: דיניים-וחשבונות הרכבת (כנ"ל); גרוס-ומצר (לעיל, הערה 6), נספח (עד 1938/39); לשנים 1939/40-1941/42 חישוב לפי הנתונים בדיניים-וחשבונות התקציביים. כלולות כאן ההוצאות ה'מייוחדות' של רכבות ארץ-ישראל וחיג'אז; בשנים 1920/21-1935/36 גם השקעותיהן 'על-חשבון המלווה'; ומשנת 1932/33 ואילך גם ההוצאות בפועל מהקרן לחידוש הציוד של רכבת ארץ-ישראל. בדרך-כלל מדובר אפוא בהשקעה גולמית — וראה גם לעיל, הערות 2 ו-3.

טור 4: הכנסות מינוס הוצאות התפעול וההשקעה.

טור 5: דינים וחשבונות הרכבת דינים-חשבונות תקציביים (כנ"ל). הפרשות אלו לא נכללו כאן בחישוב ההוצאות והעודף.

טור 6: דינים-חשבונות הממשלה ודין-חשבון תקציבי (השווה לוח 1). ההפרשים בין טור זה לבין חישובנו בטור 4 נובעים בעיקר מהטיפול השונה בקרן לחידוש-הציוד ומהעודפים (גרעונות) של רכבות סיני ופתח-תקוה.

לוח 3. ממשלת ארץ-ישראל: תקציבי התקשורת וסך העודף התקציבי של מערכי הרכבת והתקשורת (אלפי לא"י)

מדר יוקר המחייה (100 = 1936) (7)	עודף מצרפי במחירי 1936 (6)		עודף בתקציב התקשורת (4)	הוצאות השקעה (3)	תקשורת: תפעול (2)	תקשורת: הכנסות (1)	תקופת התקציב
282.5	97.3	-274.8	-32.5	45.0	55.2	67.7	יולי 1920
194.2	-261.9	-508.7	5.3	59.2	89.9	154.4	מאוס 1921
151.5	-419.0	-634.8	-13.0	19.0	103.0	109.0	1921/22
136.9	-89.8	-122.9	12.4	6.6	98.4	117.3	1922/23
142.8	36.3	51.9	36.6	5.5	85.7	127.8	1923/24
148.0	60.4	89.4	52.5	15.4	90.0	157.9	1924/25
143.3	-5.2	-7.5	8.5	38.9	108.2	155.6	1925/26
							1926/27
136.5	-5.8	-7.9	7.5	24.8	97.7	129.9	אפריל 1927-
127.5	-59.2	-75.5	13.8	33.0	139.7	186.5	דצמבר 1927
119.7	55.0	65.9	38.2	27.9	141.2	207.3	1928
106.0	28.8	30.5	45.1	28.0	147.3	220.4	1929
95.6	-82.7	-79.1	44.5	11.6	151.6	207.8	1930
							1931
97.9	28.9	28.3	13.0	2.7	39.6	55.3	ינואר 1932-
97.2	-82.9	-80.6	60.1	14.7	155.0	229.8	מאוס 1932
95.0	84.4	80.2	93.1	27.5	167.2	287.8	1932/33
95.2	17.5	16.7	59.1	71.6	225.1	355.8	1933/34
96.1	-158.7	-152.5	-24.2	132.3	310.8	418.9	1934/35
101.2	-62.8	-63.6	-3.4	129.0	351.9	477.5	1935/36
103.4	-226.0	-233.7	-32.2	112.0	429.1	508.9	1936/37
99.7	-190.9	-190.3	59.8	79.8	417.3	557.0	1937/38
105.5	4.4	4.6	145.1	74.1	397.8	617.0	1938/39
130.9	209.9	274.8	154.4	59.7	425.6	639.7	1939/40
170.0	188.4	320.3	158.6	58.5	490.1	707.2	1940/41
233.5	215.6	503.5	222.3	47.0	565.0	834.3	1941/42
270.5	218.1	589.9	337.2	54.8	691.4	1,083.4	1942/43
279.5	154.7	432.4	533.2	53.2	744.2	1,330.6	1943/44
299.0	261.8	782.8	623.2	66.1	853.1	1,542.4	1944/45
							1945/46

מקורות והערות:

טורים 1-2: דינים-חשבונות של הממשלה לשנים 1922, 1930, 1935; דין-חשבון תקציבי לשנת 1946/47. (דואר, טלגרף וטלפון).

טור 3: הוצאה 'מיוחדת' של מנהלת הדואר והוצאה 'על חשבון המלווה' (בשנים 1920-1931; פרטים אצל גרוס-ימצר לעיל, הערה 6, בנספח).

טור 4: הכנסות מינוס הוצאות התפעול וההשקעה.

טור 5: טור 4 פלוס טור 4 בלוח 2.

טורים 6-7: עד 1939/40 לפי מדד המחירים הקמעוניים הממשלתי, לכל ארץ-ישראל (שרשבסקי, מבנה המשק היהודי, לעיל, הערה 11, עמ' 73; לשנים 1920-1922 לפי המדד הסיטוני, הספר הסטאטיסטי, 1947, עמ' 325); מ-1940 לפי מדד יוקר המחיה של שרשבסקי, אשר מעקר את השפעתו של שכר-הדירה המוקפא (שם, עמ' 58-60, 73-74); מספרי המדד הותאמו לתקופות התקציב לפי רבעי-שנה.

מערכות הרכבות והתקשורת

להשלמת התמונה עלינו לסקור גם את התפתחות תקציביהם של משקי הרכבות והתקשורת (התפתחות המתוארת בלוחות 2-3). מובן שהמגזר העסקי של פעילות הממשלה עמד, מעל לכול, בסימן הצמיחה והמחזוריות במשק הארץ, וביישוב היהודי בפרט. מסתבר מהלוחות, שהכנסות הרכבות היו נתונות לתנודות מחזוריות, בהתאם לפעילות המשקית, יותר מהכנסות התקשורת; אך בשני הסוגים ברורה מגמת-הגידול הבסיסית, שעד 1940 היתה צמיחה ריאלית כולה. משק הדואר, הטלגרף והטלפון פעל בדרך-כלל בעודף תקציבי, שהגיע לעתים עד כדי רבע או אפילו שלישי מן ההכנסות, למרות שהוצאות ההשקעה — לחידוש הציוד המתבלה ולפיתוח נוסף — נמשכו כמעט ללא-הפסק. הרווחים העסקיים הללו היו מעין מס עקיף נוסף על המיסוי הפורמאלי, כמקובל במדינות רבות. לעומת זאת עבד משק הרכבות בדרך-כלל בגרעון; בעיקר היה זה גרעונה של שלוחת הרכבת החיג'אזית, או, בשמה העממי, 'רכבת העמק'. עד כמה שאפשר לדון בכך במצב המחקר הנוכחי, נבעו הגרעונות משלושה גורמים עיקריים: הוצאות ההשקעה והתחזוקה הגדולות ברוב השנים שבין-המלחמות; התנודות הרבות בשיעור ההזדקקות לשירותי הרכבת בתגובה לתמורות במצב המדיני-הפנימי; והתחרות הגדלה והולכת מצד התחבורה הממונעת בכבישים. ואכן בשנות המלחמה, שבהן שררו שקט פוליטי וגיאיות כלכלית, התחבורה בכבישים סבלה מחוסר ציוד מתחדש, ואילו הצבא הרבה להזדקק לשירותי הרכבת, ושבהן מנעו תנאי האספקה את המשך מדיניות ההשקעות — הצליח מערך הרכבת להגיע לאיזון בתקציבו. המעניין בצירוף העודפים והגרעונות של שתי המערכות העסקיות-ממשלתיות הוא, שאחרי ארבע השנים הראשונות של השקעות-התשתית הגדולות הוא נראה כמשקף במידה רבה את מחזור הפעילות הכלכלית בארץ.

תחולת התקציב הממשלתי²⁶

תחולתו היחסית של התקציב על שני העמים תושבי הארץ היתה לנושא בעל משמעות פוליטית מובהקת. ויש לכך שלושה הבטים: התחלקות נטל המסים בין יהודים וערבים; התחלקות התועלת משירותי הממשלה ומהשקעותיה; והתפלגות התעסוקה הממשלתית (בפקידות ובהעסקת מורים, רופאים, פועלים וכו') בין יהודים וערבים. הנושא עלה לעתים קרובות כפולמוס הפוליטי של תקופת המנדט עצמה, אך כמעט רק בהקשרים של הבטי המיסוי והתעסוקה. ביחס לתעסוקה הממשלתית תבעו מוסדותיו של היישוב היהודי, ובפרט אלה של הסדרות

26 סעיף זה מבוסס בעיקר על מאמרו של מצר (לעיל, הערה 12).



ציור 11: רכבת העמק מתקרבת לחניה החדשה של קבוצת 'השדה' (שדה-נחום), 1938

העובדים הכללית, שהממשלה העסיק יהודים וערבים כהתאם לחלקם היחסי באוכלוסיית הארץ.²⁷ באופן מיוחד כוונה תביעה זאת להעסקת פועלים, ובכלל זה פועלים בלתי-מקצועיים, בעבודות הציבוריות ובעבודות הרכבת. הקושי היה טמון בכך, ששכרו של הפועל היהודי היה גבוה במידה רבה משכרו של הפועל הערבי, ולגבי עבודות-כפיים רווחה הדעה — ולא רק במחלקות הממשלה, אלא גם בין מעסיקים יהודיים רבים — שהערבי, העובד הזול יותר, הוא גם העובד הטוב יותר. אך על מגמתם של מנגנוני הממשלה והצבא להעדיף העסקת פועלים ערביים, אף כי אפשר היה להסבירה במלואה על-ידי השיקול התקציבי, נמתחה ביקורת קשה מן הצד היהודי והיא נראתה בעיניו כהפליה וכחוסר-נכונות להתחשב בהבדלים ההכרחיים ברמות-חיהם של הפועלים היהודים והערבים. הצעות, כגון זו שהועלתה בקשר לבניית נמל חיפה, להגיע לתעסוקה יחסית 'נכונה' בדרך של העסקת ערבים בכל עבודות-הכפיים והעבודות הבלתי-מקצועיות והעסקת יהודים כעובדים מקצועיים, טכנאים ומהנדסים וכיוצא בהם, באופן שגם שיקולי העלות והיעילות יבואו על סיפוקם — נדחו על-ידי ראשי ההסתדרות בתוקף: 'זכותנו לעסוק בכל סוגי העבודה, ולא באנו לארץ על מנת שאחרים יחטבו עצים וישאבו מים במקומנו'. עקב הקשיים האובייקטיביים בשאלת התעסוקה, הן במחלקות עתירות-העבודה האמורות והן במשרות רגישות מבחינה מדינית (כגון במשטרה), נמשכו הוויכוחים והלחצים במשך כל התקופה. במקרים מסוימים הושגה היענות לתביעה היהודית רק הודות לסבסוד שכרם של עובדי הממשלה היהודיים על-ידי התקציב הציוני, מכיוון שלוחות השכר לתושבי הארץ (שלא כשכרם של עובדי הציבור הבריטיים) נבנו לפי רמת החיים של הרוב. בהקשר של המיסוי היתה, בכללו של דבר, הסכמה ביחס למצב העובדתי, כלומר שחלקם של

27 דיון בנושא זה ראה: חיבורה של סמית (לעיל, הערה 3), פרק 6; Great Britain, Palestine Royal Commission, *Memoranda Prepared by the Government of Palestine*, London 1937, pp. 140-147; *Survey of Palestine* (לעיל, הערה 17), pp. 773-780



ציור 12 : קצינים ראשונים במשטרת המנדט בגליל-העליון, 1918 (עומד ראשון מימין – בכור שטרית, לימים שר המשטרה בממשלת ישראל)

היהודים בעומס המסים גדול מחלקם היחסי באוכלוסיה, אך הדעות נחלקו בדבר פירושו והערכתו של המצב הזה. ממשלת ארץ-ישראל נטתה מלכתחילה לראות נושא זה כשאלת החלוקה הצודקת של נטל המיסוי במסגרתה של חברה מדינית אחת; ובסיכומיה משנת 1946 עדיין הוצגו הדברים באור כזה, כלומר: נטל המסים צריך לחול יחסית, או אפילו פרוגרסיבית, על קבוצות האוכלוסיה בעלות רמות שונות של הכנסה ורכוש.²⁸ הערבים והיהודים, לעומת זאת, העדיפו לדון בנושא, כמו ביתר נושאי המדיניות הארץ-ישראלית, על סמך ההנחה שמדובר בשתי חברות לאומיות נבדלות, אף שהן מתקיימות במסגרת פוליטית משותפת. לפיכך טענו דובריהם של הערבים בארץ, שעומס המסים הכבד יותר על היהודים הוא צודק, לאור עקרון יכולת-התשלום המקובל במדינות המתקדמות; אף-על-פי שלא דנו לפי אותו העיקרון בחלוקת הנטל בין השכבות הסוציאליות השונות. ועוד טענו הערבים, שעל היהודים לשלם יותר מסים מכיוון שחלק ניכר של הוצאות הממשלה, לצורכי הביטחון הפנימי ובחלק מהשקעות התשתית, נגרם על-ידי 'מדיניות הבית-הלאומי'. לעומתם טענו היהודים, שמן הדין שחלקם בנטל המסים יהיה כחלקם היחסי באוכלוסיית הארץ; אף-על-פי שדגלו, בדרך-כלל, בעקרון המיסוי הפרוגרסיבי במסגרתה של כל חברה לאומית כפני עצמה.

28 p. 570. (לעיל, הערה 17) *Survey of Palestine*; סעיף שלם מוקדש שם לנושאים של תחולת המיסוי (עמ' 570-578) ושל ההנאה מהוצאות הממשלה (עמ' 578-580). סקירת העמדות השונות ראה: א' מורג, מימון הממשלה בישראל (לעיל, הערה 15), עמ' 5-10, ויי מצר, 'תחולת התקציב' (לעיל, הערה 12) בסעיף המסכם.

גם בצד הוצאותיה של ממשלת הארץ תבע היישוב חלוקה יחסית, וריכוז תביעה זאת בתחומים שבהם היה קל לזהות את התועלת מהקצבות הממשלה – בהוצאות החינוך והבריאות ובעבודות הבניה והבינוי הציבוריות. בו זממן הדגישו המדינאים היהודיים חזור והדגש את תרומתו של היישוב היהודי להתפתחות הכלכלית והתרבותית של האוכלוסיה הערבית בארץ באמצעות הפרוגרסיביות בפועל של התקציב הממשלתי על שלושת הבטיו. לחצים מדיניים אלה משני הצדדים כפו על הממשלה פשרות וסטייות מעקרונותיה, כגון במדיניות המכס, שנדונה לעיל, או בשאלת מס ההכנסה, אשר הנהגתו נדחתה בשנים 1930 ו-1934 בגלל התנגדות הצד היהודי.

חלקו של היישוב היהודי בתקבולים ובהוצאות

כל דיון בנטל המיסוי חייב להתבסס על מחקריו של דוד גורביץ, שהיה במשך רוב תקופת המנדט הסטאטיסטיקאי הראשי של ההנהלה הציונית.²⁹ תחולת התועלת מהוצאותיה של ממשלה נחקרה רק לאחרונה, יחד עם התמונה הכוללת של תחולת התקציב בין שני העמים בארץ. אך מן הראוי להדגיש, שרוב מגמות ההתפתחות, הן במשק הארץ והן במדיניות התקציב הממשלתית, לא נקבעו בראש וראשונה על-ידי החלוקה הלאומית של תושבי הארץ, כי אם על-ידי הצירוף של תהליך המודרניזציה עם הפעלת עקרונותיו של ממשל קולוניאלי בריטי. במלים אחרות, תהליך הצמיחה הכלכלית והקידמה הטכנולוגית, מן הצד האחד, ופעולותיה של הממשלה לאור היעדים שפורטו בתחילת דברינו, מן הצד השני, הגדילו את ההבחנה ואת הפרשיות בין המגזר המודרני בארץ, העירוני ברובו, לבין המגזר המסורתי ונחשל-יחסית, שרובו היה כפרי (ובפרט זה ההררי). רק הראיה הפוליטית המיוחדת למצב בארץ גרמה לכך, שהניתוח ההיסטורי מתנהל קודם כל לפי החלוקה הלאומית, ולא לפי החלוקה הכלכלית-חברתית. ויש לזכור, שאף-על-פי שרוב היישוב היהודי היה 'מודרני' ועירוני, ושרוב האוכלוסיה הערבית היה כפרי-מסורתי, הרי אין חפיפה מלאה בין החלוקה הלאומית לבין החלוקה הסוציולוגית-כלכלית.

מכל מקום, חלקו של היישוב היהודי נאמד כ-38 אחוזים בתקבולי הממשלה ו-24 אחוזים בהוצאותיה לשירותים ולהשקעות בשנת 1926, וכן 64 אחוזים בתקבולים ו-42 אחוזים בהוצאות בשנת 1935. לכך נוכל להוסיף, שלפי חישובי הממשלה עצמה, בשיטה שונה במקצת, היה חלקם של היהודים בנטל המיסוי 63 אחוזים בשנת 1944. אומדנים אלה מאשרים את הדעה שרווחה בזמנו, שהחלק היהודי בתקבולי הממשלה היה גדול מחלקם באוכלוסיה (16.5 אחוזים ב-1926, 26 אחוזים ב-1935, 30 אחוזים ב-1944); אך הם חורגים מהדעה המקובלת כאשר להנאה מהוצאותיה של הממשלה. כמורכב עולה מתוכם בכירור, שכתוצאה מן המגמות שהוזכרו, גדל שיעור העברת המקורות באמצעות תקציב הממשלה: בשנות העשרים היתה ההוצאה הממשלתית לתושב יהודי גדולה פי 1.6 מאשר לתושב הערבי, ובשנות השלושים עלה יחס זה עד פי שניים; אבל בנטל המסים לנפש עלה היחס יהודים-ערבים מפי שלושה לפי חמישה בערך. נטל המיסוי היחסי עלה במשך הזמן ביישוב היהודי, מ-15 אחוזים של התוצר ל-17 אחוזים של התוצר, וירד במגזר הערבי, מ-12 אחוזים של התוצר בשנות העשרים ל-10.5 אחוזים של התוצר בשנות השלושים. מכלל האומדנים האלה אפשר להסיק, שגם על-פי החלוקה לשכבות מעמדיות (לפי רמות ההכנסה והרכוש) היו

29 מחקריו של גורביץ בנושא זה מצוטטים אצל מצר, שם.



ציור 15: סלילת כביש בתל-אביב, 1920

תקציביה של ממשלת ארץ-ישראל פרוגרסיביים בתחולתם הכוללת, ומידת הפרוגרסיביות אף עלתה כתוצאה מהתמורות שחלו במבנה המיסוי ובכיווני ההשקעות והשירותים. לבסוף יש להזכיר, שהתנועה הציונית והיישוב המאורגן לא הסתפקו בשירותים ובהשקעות שממשלת ארץ-ישראל סיפקה למגור היהודי. מכוח משאביה של התנועה הציונית, ובמידה גדולה והולכת גם מכספי המסים ודמי השירותים שהיישוב בארץ נטל על עצמו, קוימה מערכת נפרדת נוספת של פעילות בסקטור הציבורי הציוני. יתר על כן, בתחום שירותי הרווחה (חינוך, בריאות וסעד) לא רצה היישוב לקבל את חלקו בתקציב הממשלה בצורת שירותים, אלא בצורה של השתתפות כספית בהוצאות שירותיו הנפרדים, כדי שמערכות השירותים הללו תהיינה עצמאיות מבחינת תוכניהן ואיכותן. בתקופת בין-המלחמות הוקצו 48 אחוזים מהתקציב הציוני בארץ להוצאות לעלייה והתיישבות, 40 אחוזים לשירותי הרווחה החברתית, ו-12 אחוזים בלבד למנהל וביטחון. אך חלוקה זאת שיקפה לא רק את סולם-העדפויות של מפעל בניין-הארץ הציוני (בהדגשה של העלייה והקליטה ושל החינוך והתרבות העברית), אלא גם את העובדה שהמנגנון של ממשלת הארץ כולה סיפק את מרבית שירותי המנהל, הביטחון, והשיפוט וכן חלק חשוב של השקעות החשתית. אף-על-פי שהיישוב היהודי, שלא כאוכלוסייה הערבית, נהנה משירותיהם של שני סקטורים ציבוריים (הממשלתי והיהודי-הפנימי), שבפעילותם היתה מידה רבה של חלוקת-עבודה, לא היתה רמת-חיו מבחינת השירותים הציבוריים גבוהה במיוחד. כלל ההוצאות הציבוריות היה באותן השנים כ-17 אחוזים מהתוצר החברתי המקומי במשק היהודי, כרמת תצרוכתן הציבורית של ארצות, כגון איטליה יוון או בולגריה.³⁰

30 על התקציב הציוני ועל כלל ההוצאה הציבורית ליישוב היהודי בשנים 1919-1939, ראה אצל גרוס-מצר (לעיל, הערה 6).