

## היסטוריה כלכלית במיטבה

יצחק גרינברג

יעקב (קובי) מצר, כלכלה, קרקע ולאומיות: סוגיות בהיסטוריה כלכלית ובכלכלה פוליטית בשנות המנדט ובמדינת ישראל, מאגנס, ירושלים, 2023, 324 עמודים.

בספר שלפנינו כינס יעקב מצר מבחר מחיבוריו המקיפים והמעמיקים על ההיסטוריה הכלכלית של ימי המנדט בארץ ושל מדינת ישראל, פרי עבודת מחקר של חמישה עשורים. הספר נחלק לשלושה שערים: הראשון עוסק בכלכלת המנדט – במאפיינים הכלכליים והסוציו-דמוגרפיים של האוכלוסיות היהודית והערבית בארץ, ובתמורות שהתחוללו בהם במרוצת התקופה; בהכנסות והוצאות של ממשלת המנדט, בהערכת תחולתן על היהודים והערבים ובהשפעתה על אי השוויון בחלוקת ההכנסה ביניהם; בסחר החוץ של המשק המנדטורי ובמרכיביו, ובניתוח הפעילות הכלכלית בארץ בתקופת מלחמת העולם השנייה והתאמתה לתנאי המלחמה. השער השני עוסק בהיבטים של כלכלה פוליטית אתנית-לאומית בסוגיות של התיישבות וקרקע בתקופת היישוב והמדינה, בפרספקטיבה בין-לאומית משווה, ובתוך כך שרטוט קווי המתאר של ההתיישבות היהודית בארץ בימי המנדט ואפיונה כחברת מתיישבים לא-טיפוסית. כמו כן הוא מתאר שתי חברות מתיישבים לא-טיפוסיות אחרות: האפרו-אמריקנים בליבריה והמורמונים ביוטה שבארצות הברית. השער השלישי דן במאפייני העלייה לארץ בשנים 1919-1932, שאותן מגדיר מצר כ"שנות העשרים הארוכות" של המאה ה-20. הוא משרטט את הדיוקן הדמוגרפי של העולים בתקופה זאת ובוחן אותו בהשוואה להגירות בין-לאומיות אחרות באותה תקופה, כולל ההגירה היהודית לארצות הברית. כן עוסק שער זה בתעסוקה העצמית ודפוסייה בקרב היהודים באירופה, באמריקה הצפונית, בארגנטינה, בדרום אפריקה, ביישוב העברי בארץ בתקופת המנדט, ובמדינת ישראל. בעריכת הספר לא הסתפק מצר בבחירת המאמרים ובכינוסם במתכונתם המקורית, בלי עדכון התוכן וההפניות הביבליוגרפיות, כך שישקפו את מצב המחקר בעת כתיבתם. הוא נטל על עצמו משימה כבדה וחשובה של תיקון הנחץ, שילוב חידושי הספרות המחקרית, עדכון

במקומות הראויים ועריכת הגרסאות המקוריות כדי למנוע כפילויות וליצור אינטגרציה בין פרקי הספר. החוקרים והמתעניינים בהיסטוריה של ארץ ישראל במאה ה-20 יוצאים, כמובן, נשכרים מכך.

קצרה היריעה מלהכיל את מגוון העניינים החשובים הנדונים בספר ואפילו את מרביתם. ברשימה הקצרה הנוכחית אתרכזו בפרקים הדנים בהתפתחות שני המשקים, היהודי והערבי, ששכנו באכסנייה מדינתית אחת – המנדט הבריטי, ובמדיניות הפיסקלית של ממשלת המנדט. השוואה בין שני המשקים, בפרק 'כלכלה ורווחה בשנות המנדט: מבט על כמותי בהקשרים השוואתיים', מלמדת כי המשק היהודי היה המוביל והדינמי במרחב הגיאוגרפי שבין הים התיכון לירדן, וכי היה פער של ממש בין המשקל הכלכלי של כל אחד מהם לבין זה הדמוגרפי. בשנת 1922 היה חלקם של היהודים בתוצר המקומי הכולל כ-21%, כפול מחלקם באוכלוסיית הארץ. במרוצת השנים הבאות גדל משקלו של המשק היהודי בתוצר ובסוף ימי המנדט, ב-1947, הוא הגיע לכ-54%. הודות לעלייה לארץ גדל גם חלקם של היהודים באוכלוסייה ועמד בשנה זו על כ-32%. שיעור השינוי השנתי הממוצע של התוצר במשק היהודי היה כפול מזה של המשק הערבי: 13.2% לעומת 6.5%.

שני המשקים נבדלו ביניהם בגודל האוכלוסיות העירונית והכפרית. במשך שנות המנדט, ולכאורה שלא כמצופה ממימוש האתוס ההתיישבותי הציוני, בלט ביישוב היהודי דווקא משקלה של העיר, בראש ובראשונה של תל אביב. בתקופה זו לא ירד חלקה של האוכלוסייה העירונית בקרב היהודים מכשלושה רבעים, כשהאוכלוסייה הערבית, לעומת זאת, הייתה ברובה כפרית ולאורך תקופת המנדט לא ירד משקלם של הכפריים בה משני שלישים בקירוב.

הנתונים הללו השתקפו בהרכב הענפי של התעסוקה והתוצר: בין שנת 1922 לשנת 1945, למרות תמיכת המוסדות הציוניים בהתיישבות החקלאית, פחת אחוז המועסקים בחקלאות במשק היהודי מ-27% ל-13%, ואילו בתעשייה הוא גדל מ-17% ל-31%. משקל החקלאות בתוצר המקומי היהודי בתקופה זו נע בין 10% ל-15%, בעוד שמשקל התעשייה בו עלה מ-20% ב-1922 ל-33% ב-1945. במשק הערבי, לעומת זאת, בלט חלקה של החקלאות, שבראשית התקופה עבדו בה כשני שלישים מהמועסקים הערבים, ובסופה כ-55%. בתעשייה הועסקו רק 5% ו-9%, בהתאמה. משקל החקלאות בתוצר המקומי הערבי נע בין 30% ל-40%, וחלקה של התעשייה היה כ-10%.

ההבדל בהתפתחות הכלכלית של שני המשקים נבע מהעלייה היהודית ומייבוא ההון לארץ. לצד היקפה הגדול, התאפיינה העלייה לארץ במספר משמעותי של בעלי הון והשכלה, ובמיוחד בלטה רמת ההשכלה הגבוהה יחסית של עולי שנות ה-30. לגידול בהון האנושי הייתה תרומה של ממש לעלייה בפריון הייצור ובתוצר במשק היהודי. ההון שיובא לארץ היה ברובו הון פרטי ורק מקצתו הון ציבורי, בעיקר מהעברת תרומות למוסדות ציוניים. ההון המיובא הגדיל את משאבי היישוב היהודי ואפשר לו להקצות סכומים גדולים להשקעה מקומית ולהאצת צמיחתו של המשק.

בצד הפער הכלכלי בין המשק היהודי למשק הערבי, השכיל הציבור היהודי לפתח שירותי בריאות וחינוך עצמיים בהיקף ובאיכות גבוהים מאלה שעמדו לרשות הציבור הערבי. בתחום הבריאות היה לכך ביטוי בולט בתוחלת החיים הצפויה בלידה אצל כל אחת מהאוכלוסיות. כך, למשל, בשנים 1942-1944 הייתה תוחלת החיים הצפויה בלידת יהודים – 65 שנים, ואילו אצל הערבים היא הגיעה רק ל-51 שנים; אצל הערבים המוסלמים היא הייתה אפילו נמוכה בשנה. ברומה לכך, בשדה החינוך היו שיעורי הלמידה והאוריינות אצל היהודים גבוהים לאין ערוך מאלה של הערבים.

ההבדלים המשמעותיים בהתפתחות הכלכלית של המשק היהודי והערבי ובשירותי הבריאות והחינוך שעמדו לרשות היהודים והערבים, הנפרשים בספר, מעניקים נקודת מבט רחבה על יחסי הכוחות בין היהודים לערבים במלחמת העצמאות; נקודת מבט זו חורגת מהממד הכמותי של גודל האוכלוסייה, ותורמת להבנת הישגי היישוב היהודי ומדינת ישראל הצעירה במלחמה. לעומת הנחיתות המספרית הבולטת של היהודים – שערב הקמת המדינה היו שליש מאוכלוסיית הארץ – היו להם יתרון כלכלי משמעותי ויתרון ברור באיכות כוח האדם, בארגון הצבא ובתפעולו, ברכש והתחמשות, ועוד. ניתן לכך ביטוי בתרחיש של התפתחות המלחמה ששורטט במשרד החוץ הבריטי עם פלישת הערבים לארץ ישראל במאי 1948. התרחיש צפה כי בשלב ראשון ישיגו הצבאות הערבים הישגים ממשיים, אך בהמשך הלחימה, בעקבות גיוס מסיבי לצבא והגדלת סדר הכוחות הישראלי, ובזכות רכש של אמצעי לחימה בחוץ לארץ, יתהפך הגלגל והיתרון הצבאי והיוזמה יעברו לצד היהודי.<sup>1</sup> המדיניות הפיסקלית של ממשלת המנדט, שנדונה בפרק 'תחולה פיסקלית והעברת משאבים בין יהודים לערבים', עוררה ביקורת בשתי הקהילות בארץ ישראל, הערבית והיהודית. שני הצדדים, כל אחד מנקודת המבט הקהילתית שלו, טענו נגד המערכת הפיסקלית שניהלה הממשלה ונגד השלכותיה האתניות-לאומיות. מצד דן בסוגיות אלה בהרחבה. לבחינת נטל המיסוי על המגזרים היהודי והערבי הוא נסמך בעיקר על מחקרים בני הזמן, בראש ובראשונה על אלה של דוד גורביץ', הסטטיסטיקאי הראשי של הסוכנות היהודית. לעומת זאת, היעדר מחקרים דומים בנוגע לחלוקת הוצאות הממשלה בין היהודים לערבים הצריך אותו לערוך אומדני תחולה חדשים לצד ההוצאות, ובתוך כך להתמודד עם השאלה המתודולוגית והאמפירית של הקצאת הוצאות הממשלה לשתי הקהילות – היהודית והערבית.

במרוצת התקופה חלו שינויים משמעותיים בהרכב המיסים. באמצע שנות ה-20 סיפקו המיסים הישירים, רובם מסורתיים, כרבע מסך הכנסות הממשלה ממסים, ואילו באמצע שנות ה-30 ירד חלקם לפחות מעשירית. בשנים אלה ניכר גידול מהיר של יותר מפי שלושה במיסים העקיפים, גידול ששיקף את הצמיחה הכלכלית המהירה במחצית הראשונה של

1 יצחק גרינברג, 'מלחמת העצמאות: בין אילוצים כלכליים להכרעות ביטחוניות', בתוך: מרדכי בראון, יצחק גרינברג ומאיר חזן (עורכים), כלכלה במלחמה: קובץ מחקרים על החברה האזרחית במלחמת העצמאות, ירושלים 2017, עמ' 11-34.

שנות ה-30, ובראש ובראשונה את ההתרחבות המואצת של המשק היהודי. תקבולי המסים מהאוכלוסייה היהודית גדלו במהלך העשור פי 4.5, לעומת גידול של 56% בלבד במיסים ששילמו הערבים. במקביל עלה חלקם של היהודים בכלל תקבולי המס הממשלתיים משליש באמצע שנות ה-20 לכשני שלישים באמצע שנות ה-30. לאחר החלת מס ההכנסה ב-1941 חל שינוי נוסף בהרכב המס, ושיעור המיסים הישירים גדל לכשליש מכלל המיסים. עם זאת, השינוי בהרכב המס לא לווה בשינוי ממשי בחלקם של היהודים בתקבולי הממשלה ממיסים. ככל בתקופה הנדונה היה שיעורם של המסים ששילמו היהודים – המגזר הדינמי והמוביל במשק הארץ ישראלי – בכלל תקבולי הממשלה ממיסים גבוה מחלקם באוכלוסייה ובתוצר. באמצע שנות ה-20 היו היהודים כ-16% מכלל האוכלוסייה בארץ ישראל ומספרם גדל ל-27% באמצע שנות ה-30 ול-31% בקירוב באמצע שנות ה-40. חלקם בתוצר הלאומי הכלל ארצי עלה באותן שנים מ-26% ל-54% ול-57% בהתאמה. הנתונים הללו מעידים כי מערכת המיסים הממשלתית הייתה פרוגרסיבית.

מהבחינה העקרונית קיבלו היהודים את העיקרון הפרוגרסיבי של חלוקת נטל המס, אך גרסו שיש להחילו ברמה הפנים-קהילתית ודחו אותו כאמת מידה לחלוקת המיסוי במישור הבין-קהילתי היהודי-ערבי. גם הערבים תמכו בעיקרון של יכולת התשלום, אך בשונה מהצד היהודי הם שללו את ההפרדה האתנית-לאומית ביחסים שבין הממשלה לאוכלוסיית הארץ. המרכיב העיקרי בהוצאות הממשלתיות בין שתי מלחמות העולם היו תחומי המנהל, החוק והמשפט, ביטחון הפנים וההגנה – כ-60% מההוצאה; לשירותים החברתיים – חינוך ובריאות – הופנו כ-13% בלבד מהוצאות הממשלה, וחלקם של השירותים הכלכליים היה כ-27% מהן. העשייה הממשלתית במישור הכלכלי-ציבורי נבעה משיקולים אימפריאליים אסטרטגיים, יחד עם שיקולים מקומיים, וכללה בנייה נרחבת של תשתיות: סלילת כבישים ומסילות, הקמת נמל חיפה ועוד. ראוי לציין כי התשתיות שבנו הבריטים, כמו גם יצירת מערכת מנהלית מתקדמת וכלים נוספים, היו חשובות ביותר לפיתוח המשק המקומי, ובראש ובראשונה למשק היהודי שהיה כאמור המגזר המפותח והמוביל בכלכלה הארץ-ישראלית. במרוצת התקופה גדל שימושם של היהודים בשירותים הכלכליים שסיפקה הממשלה בקצב מהיר הרבה יותר מזה של הערבים, וממילא גדל חלקם של היהודים בשירותים הללו.

ההערכה של חלוקת ההוצאות הממשלתיות בין היהודים לערבים הייתה נתונה במחלוקת בין שני הצדדים. לשיטתם של היהודים, מבחינה אמפירית רק תחומי החינוך, הבריאות והתחבורה היו רלוונטיים לחישוב ההוצאות על בסיס אתני-לאומי, ואילו הוצאות הממשלה בתחומי המינהל, ביטחון הפנים, התשתיות, ההגנה ושירותים כלכליים נוספים מתחלקות בין כלל אוכלוסיית הארץ על בסיס של שוויון בהוצאה לנפש. לפי גישה זו הייתה העברה של משאבים מהמשק היהודי למשק הערבי, ההערכה שהייתה אמנם נכונה אבל הפריזה מאד בהיקף המשאבים שהועברו. היא הייתה גבוהה משמעותית מחישובי האינדיקס ונטולי הפניות של מצר, שניתח את הוצאות הממשלה על בסיס אתני-לאומי והתייחס לכלל הוצאותיה ולא רק להוצאות "הצבועות".

בקרב הערבים רווחה השקפה שונה בנוגע לתחולת ההוצאות. לשיטתם, חלקים ניכרים מהוצאות הממשלה הלא צבועות שירתו למעשה את הצד היהודי, אם משום ששיקפו את מחויבותה של בריטניה לתמוך בהקמת בית לאומי ליהודים, ואם מפני שנבעו מהיענות של הממשלה ללחצי היישוב היהודי למתן סיוע כלכלי.

הצהרתית, מטעים מצד, הצרכים של כל תושבי הארץ הנחו את המדיניות הפיסקלית של ממשלת המנדט על בסיס של שיקולי שוויון חוצי גבולות אתניים-לאומיים. אלא שבפועל, לנוכח המציאות האתנית-לאומית המורכבת בארץ ישראל, חרגה לעתים הממשלה מהתוואי הזה.

מחקרו המעמיק והחשוב של מצר על הכנסות ממשלת המנדט ממסים ועל הוצאותיה, ובחינתן מנקודת מבט אתנית-לאומית, פורש בפנינו תמונה אמינה של המדיניות הפיסקלית שלה. הוא מאפשר לנו לבחון בעין אובייקטיבית את הביקורת ואת הטענות של היהודים והערבים כלפיה, שלא היו חפות משיקולים לאומיים, ולהעריך אותה נכונה.

שני הפרקים שנסקרו לעיל, כמו גם פרקי הספר האחרים, שופכים אור על היבטים כלכליים בתולדות היישוב והמדינה. לנושאים הנדונים יש חשיבות רבה ותרומה גדולה להבנת תהליכים והתפתחויות, החורגים מגדרות הכלכלה למישורים המדיני, הפוליטי והביטחוני בארץ מראשית שנות ה-20 של המאה שעברה. ככזה, הספר הוא נדבך נוסף, חשוב, בספרות המחקר והעיון בעברית על ההיסטוריה של ארץ ישראל במאה ה-20.