

אנטומיה של שלטון – יחסה של הפקידות המנדטורית

ליישוב היהודי ומשקלה בקביעת המדיניות הבריטית

בארץ-ישראל בשנות ה-20 וה-30

1. מבוא

בתקופה, שקדמה למלחמת העולם הראשונה ובמהלכה, חתמו המעצמות האירופאיות על הסכמים רבים, שתכליתם הייתה לחלק את הטריטוריה העות'מנית ביניהן לאחר הנצחון ונפילתו של "האדם החולה על הבוספורוס". רוב ההסכמים וההבנות היו קשורים בטרטוריה, שבתוכה הייתה כלולה ארץ-ישראל, על-פי החלוקה הדמיניסטרטיבית העות'מנית, במסגרת זו נכללו חילופי-המכתבים בין סיר ארתור מק-מהון, הנציב העליון הבריטי בקהיר, לבין השריף חוסיין¹ דיוני ועדת דה-בנזן והסכמי סייקס-פיקו² והצהרת בלפור³ הצד השווה בכל ההסכמים הללו (והנוספים: הסכם לונדון והסכם קושטא) היה העניין המדיני, שגילתה ממשלת בריטניה באזור – בכלל, ובארץ-ישראל – בפרט, וכן ההתחייבויות הסותרות של הבריטים לבעלי בריתם: היהודים והערבים – לגבי השטחים, שיועדו לכל אחד מבעלי הברית. ההבטחות השונות והסותרות, שניתנו על-ידי הבריטים – משקפות מצד אחד את האינטרסים האימפריאליים הבריטיים, ומצד שני – את הכשל שבחתימת הסכמים חשאיים, שיצרו מצב מדיני מסובך ומעורפל – ביחס לעתידה של הארץ.

בסיטואציה המתוארת לא הייתה המדיניות הבריטית בשאלת ארץ-ישראל מגובשת לפרטיה. יתרה מזו, ארץ-ישראל לא הייתה מושבת-כתר בריטית, אלא ניתנה לבריטניה כמנדט, ולפיכך היה שלטונה בה כפוף ל"כתב המנדט", שבו ניתנה עדיפות ברורה למאויים הלאומיים של הציונים, שבאו לידי ביטוי בעיקר במבוא לכתב המנדט, החופף את הצהרת בלפור וכן בסעיפים 2, 4, 6 ו-11 (ראה נספח מס' 1) נוסף על כך, הכיל "כתב המנדט" הסתייגויות, שהביאו בחשבון גם אינטרסים נוספים, כגון אלה של בעלי-בריתה של בריטניה, היהודים המתבוללים, הוותיקן והעדות הלא-יהודיות שחיו בארץ. בקונסטלציה זו של חוסר בהירות במדיניות הבריטית ביחס לארץ-ישראל ולשאיפותיהם הלאומיות של היהודים בה – היה מקום למשא ומתן ציוני-בריטי לגבי עתידה של הארץ. יהסי היהודים והבריטים לא היו מוגבלים לשיקולים פרגמטיים וריאל-פוליטיים בלבד. טיבם של הפקידים הבריטיים שעסקו בענייני הארץ בלונדון ובמימשל הארצישראלי, רגשותיהם הפילו-שמיים והאנטי-שמיים שימשו גורם – בעוצמה כזו או אחרת – שהשפיע על גיבושה של המדיניות הבריטית ועל יישומה בשטח הלכה למעשה⁴. במאמרנו נרצה לבדוק:

א. מה היה הפרופיל של בכירי המימשל המנדטורי בארץ-ישראל, וכפועל יוצא – נברר, אם ניתן לייחס להם עמדה א-פריורית בנוגע לשאיפות הלאומיות היהודיות בארץ.

ב. מה היה משקלם של פקידי האדמיניסטרציה המנדטורית בקביעת המדיניות הבריטית בשאלת ארץ-ישראל – בתקופת המימשל הצבאי ובשנות ה-20 וה-30.

תאריכים: השלטון הבריטי בארץ-ישראל, מימשל ומשטר מנדטורי, פקידות מנדטורית.

2. השלטון הצבאי בארץ-ישראל (דצמבר 1917 עד יולי 1920)

שנות מלחמת העולם הראשונה פגעו באופן קשה באוכלוסית הארץ בכלכלתה, בנופה, בכפריה ובעריה. על כל פגעי המלחמה ומאורעותיה – נוסף המשטר הצבאי העריץ, שהשליטו בארץ ג'מאל פחה ועוזריו. קשה במיוחד הייתה הפגיעה ביישוב היהודי, שנחשד בחוסר נאמנות לתורכיה. ארץ-ישראל הפכה לבסיס צבאי ולזירת קרבות. כ-65 אלף אנשי צבא תורכיים חנו בארץ ובסוריה בשיאה של המלחמה, וחיל המשלוח הבריטי שכבש את הארץ מנה כ-90 אלף אנשי צבא⁵ עם תחילת הכיבוש הבריטי היה צורך מידי לטפל בעניינים האזרחיים – כדי להתחיל לשקם את הארץ ואת תושביה. לפיכך עם כיבוש דרום הארץ ויישוב "קו הירקון" על-ידי אלנבי – מונה אדמיניסטרטור לשטח הכבוש.

ארץ-ישראל נוהלה על-ידי שלטון צבאי בריטי החל משנת 1917 במשך שלוש שנים. מינהל השטח הכבוש כונה Occupied Enemy Territory Administration (South) O.E.T.A (s) סדרי השלטון והמשפט שהונהגו בארץ – התבססו על "חוקי המלחמה ומנהגיה", כפי שנקבעו באמנת האג מ-1907. פירושו של דבר היה שניהול השטחים שתחת חסות הצבא יהיה בהתאם לסדרי המימשל התורכי.

ב-11.12.1917 פירסם הגנרל אלנבי הצהרה, שלפיה שמדיניות המימשל הצבאי בארץ תהיה מבוססת על עקרון שמירת המצב של לפני המלחמה (Status quo ante bellum) כאשר המשפט הצבאי הוא הקודקס המשפטי התקף. ההקפדה על שמירת הסטטוס-קוו התבקשה לא רק מתוקף הכיבוש הצבאי והאמנות הבינלאומיות, אלא גם מסיבה מדינית: מניעת חשדות מבעלות בריתה של בריטניה בדבר כוונותיה הקולוניאליסטיות כלפי הארץ. עיראק וארץ-ישראל נמסרו כמנדט לבריטניה מטעם חבר הלאומים – בהתאם להחלטת ועידת סן רמו מאפריל 1920. ב-1.7.1920 החל השלטון האזרחי על הארץ, וב-24.7.1922 אישר "חבר הלאומים" את המנדט הבריטי על ארץ-ישראל – לאחר חתימת הסכם השלום עם תורכיה⁶. המנגנון שהופקד על הארץ היה כפוף למפקד העליון, אלנבי, ולאדמיניסטרציה שלו במצרים.

מבחינה ארגונית היה המנגנון, שהופקד על ניהול ענייניה האזרחיים של הארץ, מפוצל: האדמיניסטרטור הראשי של הארץ היה כפוף ישירות ובלעדית לאלנבי ולמטהו, ולצידו פעל "קצין פוליטי ראשי" (בדרגה נמוכה מזו של האדמיניסטרטור הראשי), שהיה כפוף למטה אלנבי במצרים וב-זמנית גם למשרד החוץ בלונדון. שני המנגנונים לא פעלו תמיד בהרמוניה (בעיקר בעת כהונתו של קולונל ר' מיינרצהאגן כקצין פוליטי ראשי בארץ מיולי 1919 – עניין, שעליו נעמוד להלן), ולעיתים התנגשו ביניהם וסיבכו את המצב, שהיה כבר מסובך קודם לכן⁷.

המינהל האדמיניסטרטיבי, שהוקם על-ידי הצבא, היה ממונה על הטיפול בענייני היומיום של האוכלוסיה, וזאת – על רקע המשך הקרבות וכיבושה של צפון ארץ-ישראל מידי התורכים. לפיכך הוצבו במינהל האזרחי קציני-צבא וחיילים שניתן היה להפריש אותם לתפקידי-משנה – בלי לפגוע באינטרס הישיר של ניהול המלחמה, שהיה, כמובן, האינטרס המכריע באותה עת. ההנחיות שניתנו לאדמיניסטרטורים, שמונו על-ידי הצבא לשטחי O.E.T.A(s), היו להמשיך בשיטה התורכית – תוך שימוש במנגנון הקיים. כמו-כן נשלחו הנחיות, שעודדו העסקתם של תושבים מקומיים באדמיניסטרציה המתהווה. מערך כוח-האדם של האדמיניסטרציה הארץ-ישראלית בראשית השלטון הצבאי כלל כ-120 קצינים ופקידים בריטיים, ששירתו לפני כן בצבא ובפקידות הבריטית במצרים, בסודן ובהודו. רק כחצי תריסר מביניהם היו בעלי הכשרה מתאימה לתפקידיהם. לפיכך הסתמכה האדמיניסטרציה של השלטון הצבאי הבריטי על פקידים שנותרו מהמימשל העות'מאני, שהיו ברובם ערבים ארצישראליים וסורים. הפקידים הבריטיים שלא

שלטון בשפת הארץ, במנהגיה ובנבכי סדרי השלטון התורכיים - שהיו, כאמור, תקפים - הזדקקו ליועציהם אלה בכל עניין לגבי החייאת מחלקות הממשלה ומחוזות השלטון במתכונת, שהתקיימה בזמן התורכים⁸.

3. קווים לדמותה ולפעילותה של האדמיניסטרציה המנדטורית בראשית שנות ה-20

עם הקמת השלטון האזרחי המשיכו חלק קטן מהפקידים הבכירים מתקופת המימשל הצבאי את שירותם בארץ, ואיישו את המשרות הבכירות במזכירות הראשית, בראשות המחלקות הממשלתיות ומינהל המחוזות. לעומת זאת, רובה המכריע של הפקידות הבינונית ומטה - המשיכה לשרת תחת השלטון האזרחי הבריטי. מנהלי המחלקות ומושלי המחוזות - אף נתבקשו להודיע לכפופים להם, שלמרות הקיצוצים במנגנון ובהוצאות השלטון, שבאו לידי ביטוי בצמצום מחלקות ואגפים ובאיחודם - לא יהיו פיטורים המוניים. כל פקיד, העושה את עבודתו נאמנה וביעילות - מובטח לו מקום עבודתו⁹. יוצא איפוא שמחד גיסא היה רצף שלטוני בין תקופת המשטר הצבאי לאזרחי, ומאידך גיסא, רובם המכריע של הפקידים שגויסו מהאדמיניסטרציה העות'ומנית המשיכו לעבוד בשירות האדמיניסטרציה האזרחית - על אף מגבלותיהם. להלן נעמוד על מרכיבי זהותה של הפקידות האזרחית בראשית שנות ה-20 - על-ידי אפיון דתם ואזרחותם¹⁰.

ההתפלגות (באחוזים) של האדמיניסטרציה הארצישראלית, בראשית שנות ה-20 על-פי

דתם ואזרחותם של הפקידים

שני שלישים של הפקידות הארצישראלית היו ערבים נוצרים. עובדה זו ניתנת להסבר בעובדה, שהם היו

סוג הפקידות	בריטים (כולל יהודים בריטיים)		ארץ-ישראליים	
			יהודים	ערבים
פקידות בכירה	50.0		10.0	40.0
פקידות זוטרה	4.2		26.0	69.8
סה"כ מתוך האדמיניסטרציה הארצישראלית	11.0		23.0	66.0

הנה כי כן, תושבי הערים ובעלי השכלה - בניגוד לרוב האוכלוסיה הערבית הארצישראלית, שהייתה מוסלמית-כפרית דלת-השכלה¹¹. הפקידות הערבית הייתה ברובה ירושת המשטר התורכי. במשך חמש השנים הראשונות של המימשל האזרחי חלה ירידה בחלקם היחסי של היהודים והערבים-הנוצרים באיוש משרות באדמיניסטרציה ביחס לעלייה בחלקם של המוסלמים. מכאן, שהפקידות הערבית לא רק שהייתה נגועה בתחלואי השיטה העות'ומנית, אלא הייתה אנטי-ציונית בעליל. הבריטים, אשר שירתו בפקידות הארץ-ישראלית הבכירה והזוטרה, היו ברובם ירושה מתקופת המימשל הצבאי שהובאו לארץ מחלקי אימפריה אחרים, או קצינים מהמטה הבריטי במצרים. פקידים אלו ראו בשירותם בארץ שלב בקידומם

המקצועי או שאפו לשוב לבריטניה בתום השירות באדמיניסטרציה הארצישראלית. מכל מקום, הם ציפו לתקופת שירות קצרה, בין שנתיים לשלוש, שירות קל, מעניין ואקזוטי במזרח. רוב הפקידות הבריטית גילתה יחס שלילי או אדישות למאויי היישוב היהודי להקים בארץ-ישראל "בית לאומי יהודי"¹².

הפקידות הבריטית הבכירה, שניהלה את האדמיניסטרציה הארצישראלית, נטתה באופן בסיסי לשמר את מסורת הילידים וגילתה השתאות פולקלוריסטית בכל הקשור ל"קסם המזרח". הסביבה הערבית הייתה אוירתם הטבעית של פקידים אלו, והגורם הציוני היה להם חדשני, טורדני ומסובך, וכל אימת שנתקלו בו, היה יחסם אליו זר, דוחה ועוין. הכפריים גילמו בעיניהם את היופי והדרת הפנים, והם היו ערבים. לדעת חלק מבכירי האדמיניסטרציה והפיקוד הצבאי היהודים שהגיעו לארץ הביאו איתם את הכיעור ואת חוסר ההרמוניה מערי דרום-מזרח אירופה. היישוב היהודי לא נתפס בעיניהם כחלק מן האקלים הגשמי והרוחני של המזרח "שלהם". היהודים כונו, לא אחת, בפיהם "אקזוטיים" או "פסולת הגטאות". הפקידות הבריטית לא קיבלה ברובה את הפוליטיקה הפרו-ציונית של הממשלה הבריטית כעניין רציני, אלא ראתה בכך את אחד התכסיסים הפוליטיים של ימי מלחמת העולם הראשונה. בעיני חלק מהפקידות הבכירה, שהגיעה לארץ משורות הצבא, נתפסו היהודים באופן כללי, כסמל המשתמט מן הצבא ומשירות בחזית. כמו-כן לא חסרו רגשות אנטישמיים קלאסיים במטה אלנבי במצרים. יתרה מזו, היהודי נתפס בעיני חלק מהבריטים כמהפכן רוסי-קומוניסטי שהטיל מסתורין ופחד¹³.

דמותה של האדמיניסטרציה הארצישראלית היא מלכתחילה בעלת משקל סגולי שלילי בכל הקשור לשאיפות הלאומיות של היישוב היהודי בארץ ולחזונה של התנועה הציונית העולמית. נדגים על-ידי מספר אירועים מרכזיים, כיצד ניסתה האדמיניסטרציה הבריטית לעצב מדיניות אנטי-ציונית.

עם כינון השלטון הצבאי הבריטי בארץ-ישראל בסוף 1917 ובהתאם למגמה המדינית, שבאה לידי ביטוי בהצהרת בלפור – הוסכם על דעת ממשלת בריטניה וההנהגה הציונית להקים "ועד צירים לארץ-ישראל". תפקידו היה לשמש א) בא-כוח של ההסתדרות הציונית ב) יועץ לממשלת בריטניה בכל הנוגע להקמת "בית יהודי לאומי בארץ-ישראל"¹⁴. למרות האמור, סירב מפקד הצבא הבריטי במצרים, הלורד אלנבי, לאפשר את כניסת חברי "ועד הצירים" לארץ, ורק התערבותו של קולונל ר' מיינרצהאגן – הקצין הפוליטי הראשי – שדיווח למשרד החוץ הבריטי – אפשרה את בואם ופעילותם בשנים 1918-1921¹⁵.

הקולונל מיינרצהאגן דיווח ב-1.4.1920 לשר החוץ, קרוזון, שפקידים בריטיים רמי-דרגה, בראשם ווטרס טילור – ראש המטה של אלנבי והממונה על אזור הכיבוש הצבאי מסיתים מנהיגים ערביים כתאג' אמין אל חוסייני (לימים המופתי של ירושלים), ללחוץ על הממשלה הבריטית להתנער ממחויבותה להקים "בית לאומי" ליהודים ולהניע מהלך של איחוד ערביי ארץ-ישראל בפדרציה עם פייסל. יתרה מזו, אותו ווטרס-טיילור עודד פרעות ביהודים, שנודעו לימים "כמאורעות נבי מוסא". וכך כותב מיינרצהאגן ביומנו ב-26.4.1920:

"... ווטרס-טיילור ראה את תאג' אמין ביום הרביעי שלפני חג-הפסחא ואמר לו, כי בחג-הפסחא יש לו הזדמנות גדולה להראות לעולם, שערביי ארץ-ישראל לא יסבלו את שליטת היהודים בארץ-ישראל; שהציונות אינה מקובלת

לא רק על המימשל הארצישראלי, אלא גם בווייטהול, ושם תתרחשנה בירושלים בהג-הפסחא מהומות אלימות במידה מספקת, הרי ימליצו גם הגנרל בולס (האדמיניסטרטור הראשי של ארץ-ישראל, והמפקד הבכיר של הצבא הבריטי. הערתי - י"צ) וגם הגנרל אלנבי לנטוש את רעיון הקמת הבית היהודי. ווטרס-טיילור הסביר, שחירות אפשר להשיג רק בכוח-הזרוע¹⁶.

לקולונל מיינרצהאגן לא היה ספק, שפרעות נבי מוסא בחג הפסח של שנת 1920 - פרצו בעידודה של האדמיניסטרציה הבריטית הבכירה בארץ. הפקידות הבריטית התעלמה מהאזהרות ונהגה בחוסר אחריות בכך שדיללה כוחות משטרה ואפשרה לקצינים בכירים לקחת חופשה בתקופה מתוחה מעין זו. לפיכך האחריות הישירה מוטלת על כתפיה¹⁷. מיינרצהאגן המליץ בפני הפקידות הבריטית הבכירה של משרד המושבות בלונדון, שמתפקידה היה לנהל את ענייניה של ארץ-ישראל מראשית השלטון האזרחי הבריטי - על חמישה עקרונות שיש לנקוט כדי לקדם את המדיניות של ממשלת בריטניה כלפי ארץ-ישראל ותושביה - ועיקרם:

א. להרחיק מהארץ את כל הפקידים הבריטיים בארץ-ישראל, שאינם אוהדים את הציונות.

ב. להפריד את הפיקוד הצבאי בארץ-ישראל מזה של מצרים, ולהרחיק את ההשפעה המזיקה, שמפעילה כיום המפקדה הראשית על סר הרברט סמואל...¹⁸.

גם בקרב ההנהגה הציונית שררה תחושה עזה, שההחמרה, שנוצרה בשנות ה-20 ביחסי יהודים-ערבים, היא פועל-יוצא מדפוס התנהגותה של האדמיניסטרציה, כפי שכותב חיים וייצמן לסיר וינדהם דידס - המזכיר הראשי - בעקבות פרסום מסקנותיה של ועדת הייקרפט (השופט העליון בארץ-ישראל, סר תומאס הייקרפט), שמונתה לבדוק את אירועי (פרעות) נבי-מוסא:

"הגורם האמיתי לכל הצרות הוא יחסם של רוב הבריטים בארץ-ישראל. לדעת צ'רצ'יל עצמו (שכיהן באותו זמן כשר המושבות, ובתוקף תפקידו היה ממונה גם על ענייניה של הארץ. הערתי - י"צ). 9/10 מהם נגדנו. הערבים יודעים זאת, וכן יודעים הם, שעל-ידי הפעלת לחץ ואיומים על המימשל בארץ-ישראל יוכלו להשיג ויתורים מדיניים..."¹⁹.

4. קווים לדמותה ולפעילותה של האדמיניסטרציה המנדטורית מאמצע שנות ה-20 ועד סוף שנות ה-30

מבנה האדמיניסטרציה המנדטורית עבר שינויים תכופים, שבאו לידי ביטוי בחלוקת הארץ למחוזות ולנפות. מבחינה עקרונית, שאפו הבריטים לצמצם את מספר המחוזות ולנהל את הארץ באופן ריכוזי מהמטה בירושלים. לפיכך היו פקידי המחלקות המקצועיות שבמחוזות כפופים ישירות לאדמיניסטרציה הבכירה במטה. למושלי המחוזות ולקציני-המחוז הכפופים להם, שניהלו את ענייני הנפות, היו סמכויות מוגבלות²⁰. יוצא אפוא, שלפקידות הבכירה בירושלים הייתה "מוטת-שליטה" ריכוזית והשפעה רבה על הנעשה בשטח.

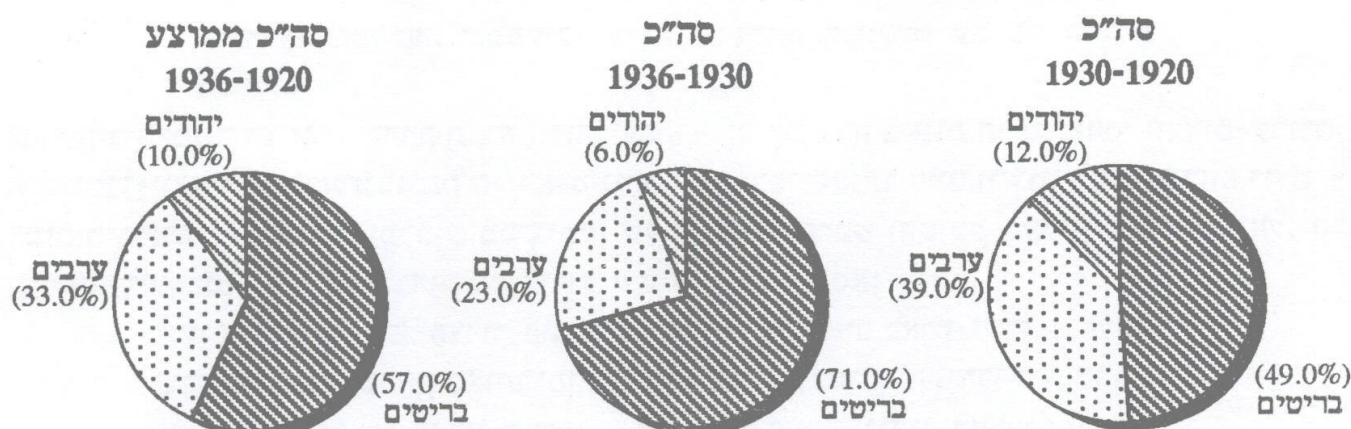
נעמוד על מרכיבי זהותה של הפקידות הבכירה באדמיניסטרציה המנדטורית, על-פי אפיון דתם, אורחותם

והשתייכותם לאסכולה האדמיניסטרטיבית הוותיקה, שהוצבה בארץ בראשית השלטון הצבאי הבריטי.

התפלגות (באחוזים) של האדמיניסטרציה המנדטורית הבכירה – מאמצע שנות ה-20 ועד סוף שנות ה-30 על-פי דתם, אזרחותם וותקם באדמיניסטרציה הארצישראלית²¹.

תקופת השירות	בריטים		ערבים תושבי א"י		יהודים		סה"כ		
	אזרחים	שירות צבאי	אזרחים	שירות צבאי					
				O.E.T.A (s)	תודכי				
	צבא	מתוכם אנשי צבא בעלי ותק מתקופת O.E.T.A (s)				אזרחים	שירות צבאי בריטי		
1930 - 1920	11.0	38.0	(46.0)	10.0	22.0	7.0	7.0	5.0	100.0
1936 - 1930	51.0	20.0	(5.0)	17.0	6.0	-	-	6.0	100.0

תמונה סכמטית של נתוני הטבלה:



אין הטבלה דנה בפקידות הבינונית והזוטרה, אלא רק בבכירה הכוללת: מנהלי מחלקות, אגפים ומחוזות. צמצום המחוזות הגדיל את הביורוקרטיה המרכזית. באמצע שנות ה-30 שירתו בממשלת המנדט ואגפיה השונים כ-800 פקידים, מתוכם למעלה מ-2/3 ערבים²².

מניתוח הנתונים מצטיירת האדמיניסטרציה המנדטורית הבכירה בשנות ה-20 – כנשענת על בסיס כוח-אדם בריטי, שמקורו ממטה הצבא הבריטי במצרים ומהמימשל הצבאי בארץ, וכן על פקידים ערביים, "ירושתי" המימשל והצבא התורכיים. כפי שהזכרנו בסעיפים הקודמים. פקידות זו הייתה מלכתחילה אנטי-ציונית.

בשנות ה-30 חלה תמורה בהצבת כוח-האדם לפקידות הבכירה: משקל האזרחים הבריטיים, המשרתים בתפקידי מפתח עלה על משקלם של אנשי הצבא, וכמו-כן עלה משקלם היחסי של הבריטים בפקידות המנדטורית הבכירה.

מכאן, שהוצבו בארץ בעלי תפקידים מיומנים ומנוסים יותר מאשר בראשית השלטון הבריטי בארץ

בשנות ה-20. יחד עם זאת, משקלם של הערבים בפקידות הבכירה היה גבוה, במיוחד נוכח משקלם הנמוך של היהודים. משמע, הפקידות הבריטית הבכירה שהגיעה לארץ הייתה פקידות קולוניאליסטית קלאסית, אשר נהגה על-פי המסורת הבריטית, שראתה את התושבים-הילידים כנחותים וכנועים. המציאות טפחה על פניהם בכל הנוגע ליישוב היהודי בארץ-ישראל, שראה את עצמו כשווה-ערך לפקידים המנדטוריים ובעל ברית לבריטניה הגדולה, וזאת - על יסוד "כתב המנדט", שנתן ביטוי לכמהות הלאומיות של הציונים בארץ-ישראל²³. אין פלא, שפקידות זו פיתחה בדרך כלל, יחס חשדני, מסתייג ולעיתים אף עויין ליישוב היהודי ולמטרותיו. כמובן, גם הפקידות הערבית הייתה עוינת, מפני שהייתה חשופה לגלי הלאומיות הערבית ולמאבקים הפוליטיים האלימים בין היישוב היהודי לתנועה הלאומית הפלשתינאית, שהתרחשו החל מראשית שנות ה-20 והתעצמו והלכו מסוף שנות ה-20 ואילך. נדגים על-ידי הצגת מספר אירועים, כיצד מנסה הפקידות המנדטורית הבכירה להשפיע על עיצוב מדיניות בריטית אנטי-ציונית.

כבר באמצע שנות ה-20 ניסו פקידים בריטיים בכירים למנוע רכישת שטחי קרקעות והעברתם לבעלות יהודית. הם אף עודדו ביוזמתם את תושבי האזור הערביים להתנגדות פעילה. למשל, ריצ'ארד בדקוק²⁴, שעורר את ערביי הגליל לפעול נגד רכישת שטחים באצבע הגליל על-ידי היהודים. לפני התערבותו קיבלו הערבים את תוכניות רכישת השטחים ופיתוחם על-ידי היהודים באהדה רבה, מתוך צפיה, שגם מצבם החומרי יוטב²⁵.

כאשר באמצע שנות ה-20 עמד המשא ומתן על רכישת "זיכיון החולה" לפני סיומו המוצלח, והעברת השטח הנרחב (כ-60 אלף דונמים) לבעלות יהודית-נראתה ראלית (משמעות רכישה גדולה מעין זו הייתה בודאי גם לאומית ולא רק כלכלית), עודדו פקידים בריטיים בכירים ממחוז צפת את הערבים להתנגד בכל תוקף לרכישת הזיכיון על-ידי היהודים. למרות העובדה, שלערבים תושבי הזיכיון לא היו זכויות-בעלות על הקרקע (הזיכיון היה בידי אפנדים מבירות, שהשתוקקו למוכרו ליהודים) פעלו הפקידים הבריטיים בקרב הפלאחים הערבים, כדי שלא יסכימו לפשרה, שלפיה יקבלו פיצוי נדיב, נוסף על רכישתו מידי בעליו החוקיים²⁶.

כמובן, הפקידים הערביים (בעיקר הנוצריים), ששירתו בממשל הבריטי, היו אלה שהקשו באופן מיוחד על רכישות והעברות של קרקעות ליהודים. הבולטים שבהם היו מוסא נאצר²⁷, סגן מושל הגליל, שהתמנה כעבור שנים - לשר בממשלת ירדן²⁸, וכן ד"ר חוסין פחרי אל-ח'אלדי, ששירת במחלקת הבריאות הממשלתית בירושלים בשנים 1921-1934. האחרון היה אישיות פוליטית בעלת משקל ולאומני-ערבי קיצוני בדעותיו. בראשית שנות ה-30 היה מקורב לנציב העליון²⁹.

יוסף וייץ, מראשי הקהק"ל ומאדריכלי גאולת הקרקעות והכשרתן בימי המנדט, מעיד: " ... בממשלה ובפקידות הממשלתית, מהפקיד הנמוך עד הגבוה, נוצרה אטמוספירה מיוחדת לרעת היהודים ... איזה פחד הוטל עליהם מגבוה להיזהר מנכלי היהודים, וזה משפיע גם על פקידים ישרים, הנמנעים מלהבליט את נייטרליותם ועל-ידי זה לאבד את משרותיהם, והם מוכרחים לפעול בהתאם למצב השורר בממשלה"³⁰.

לואיס פרנטש (L. FRENCH), היה איש השירות הקולוניאלי הבריטי (מנהל מחלקת הפיתוח של ממשלת-המנדט בארץ-ישראל בשנים 1931-1932). הוא פירסם בסוף 1931 - בתוקף תפקידו - דו"ח

על סוגיית כושר הקליטה של הארץ והגיע למסקנות מפליגות על הצורך להגביל את העלייה היהודית לארץ – בעטייה של פגיעה קשה בפלאחים הערבים ונישולם מהקרקע³¹. בדו"ח סודי, (נספח לדו"ח הגלוי) שהועבר לשר המושבות (כעבור שנה בערך – במאי 1931), באמצעות הנציב העליון, טוען פרנטש, שממשלת המנדט טיפלה בזהירות מופלגת בבעלי זכויות ערבים והעניקה להם יתרונות בלתי סבירים, אף-על-פי שהפרו את תנאי הזיכיון, התעלמו מהחוק ולא שילמו מיסים. חובת הממשלה הייתה להפקיע מהם את זכויות הקרקע שבבעלותם ולהעמידם לחכירה, אלא שאז הייתה נאלצת הממשלה להחכירם ליהודים³².

עמדותיהם של הפקידים הזוטרים והבכירים מהמחוזות ומהמטה בירושלים – יצרו אווירה מתנכרת לפעילות הציונית. לכן המלצותיהם, שהועברו לדרגים הבכירים ביותר בממשלת המנדט (הנציב העליון, המזכיר הראשי וכו') ולמשרד המושבות בתדירות גבוהה – השפיעו, כנראה, במשך הזמן על המדיניות הבריטית כלפי היישוב היהודי ושאיפותיו הלאומיות. ניתן לראות בהמלצותיהן של ועדות החקירה בראשות הופ-סמפסון מ-1930³³ וועדת פיל מ-1937 – הוועדה המלכותית³⁴ נסיגה ניכרת מהעמדה הבריטית הפרו-ציונית, כפי שנוסחה ב"הצהרת בלפור" וב"כתב המנדט".

5. מגמות והכרעות בייצוב ועיצוב המדינות של ממשלת בריטניה בענייניה של ארץ-ישראל, מראשית השלטון הבריטי עד סוף שנות ה-30.

המינהל הבריטי בארץ היה כפוף, בראש ובראשונה, לאינטרסים הגלובליים של בריטניה. עקב זאת הוא היה חייב לפעול בהתאם להוראות משרד החוץ (עד לתחילת השלטון האזרחי) ואחר-כך – בהתאם להוראות משרד המושבות (עד לסוף שנות ה-30). ארץ-ישראל נוהלה במתכונת המשפטית והארגונית של מושבת-כתר בריטית, אף-על-פי שניתנה כמנדט לבריטניה על-פי החלטת חבר הלאומים. להתחייבותה של בריטניה לציונים על-פי "הצהרת בלפור" ו"כתב המנדט" (ראה נספח מס' 1) – לא ניתנה עדיפות ראשונה במעלה, ובודאי לא נוכח האינטרסים האימפריאליים הבריטיים³⁵.

במסגרת האינטרסים האימפריאליים הבריטיים מאז המאה ה-19 רצו הבריטים לחדור לאגן המזרחי של הים התיכון. במהלך מלחמת העולם הראשונה הגבירה בריטניה את מאמציה בכיוון זה באמצעים שונים: דיפלומטיים, כלכליים וצבאיים. יש הטוענים, שהבריטים ראו שתנועה הציונית והגשמת תכניתה בארץ-ישראל מועילות למדיניות הבריטית. הם חשבו, שהתכניות הן בנות ביצוע וצודקות כאחת, והניחו, שהגורמים הערביים העיקריים ישלימו איתן³⁶.

כבר בראשית שנות ה-20 לא ייחסו אנשי צבא בריטיים בכירים ערך אסטרטגי לארץ-ישראל וטענו, שיש לצאת ממנה בהקדם, בעיקר מפני "שבעיית ארץ-ישראל וזה לבעיית אירלנד", ובריטניה עלולה להסתבך בהשלטת סדר ושלום בין "שני עמים החיים בארץ קטנה, ובשם אהבת אלוהים שונאים זה את זה שנאה תהומית". למרות אזהרות מעין אלו – החליטה בריטניה להמשיך את מדיניותה ולקבל את המנדט על הארץ³⁷. בסוף מלחמת העולם הראשונה הייתה ממשלת בריטניה – כמעצמה עולמית – מטופלת בבעיות אימפריאליות דוחקות, והנחתה את השלטון-הצבאי במדיניותה רק בקווים כלליים, וכרגיל נטתה להסתמך על "האנשים במקום". החלל, שנוצר בקביעת המדיניות, גרם לכך שתרגומה המעשי נעשה בידי הפקידות המקומית על-פי נטיות לבה והשקפותיה³⁸.

מדיניותה של בריטניה בראשית שנות ה-20 הייתה ללא ספק פרו-ציונית: הדבר השתקף בהכללת "הצהרת בלפור" ב"כתב המנדט", ובעצם גיבושו של כתב המנדט שבסעיפיו: 2, 4, 6 ו-11 (ראה נספח מס' 1) - ניתנו יתרונות בולטים למאווייהם של הציונים.

גם מינויו של הרברט סמואל לנציב עליון ראשון הוכיח את הדבר: סמואל היה אישיות בריטית פוליטית חשובה וציוני מוצהר. בכך היה איתות מובהק לחשיבות שמייחסת הממשלה הבריטית לביצוע מדיניות פרו-ציונית.

הסכמת ממשלת בריטניה להקים את "ועד הצירים לארץ-ישראל" ולשולחו לארץ כבר לפני התהוות הממשל האזרחי - מעידה גם היא על כוונות פרו-ציוניות. "ועד הצירים" שפעל בשנים 1918-1921 הניח את היסודות למבנה המשק והכלכלה הארצישראלים והפך לשותף פעיל בתהליכי עיצוב הממשל והחברה לזמנו, ובהנחת היסודות לעתיד לבוא. כל זאת - בהסכמת ממשלת בריטניה וכחלק ממדיניותה³⁹. עם ראשית השלטון האזרחי בארץ - נוצר לחץ מסיבי על הממשלה הבריטית להפשיר "זיכיונות כלכליים" מהתקופה התורכית. עיקר הלחץ בא מחברות הנפט האמריקניות, שסברו שבסביבות ים-המלח מצויות עתודות נפט מרובות. הבריטים סירבו בכל תוקף להפשיר את הזיכיונות, מכיוון שחששו מהסתבכויות משפטיות (כל עוד לא נחתם הסכם השלום עם תורכיה) ומבעיות מדיניות עם בעלי בריתם וכדו'. בעקבות פניתם של הציונים לצ'רצ'יל, שר המושבות דאז, לשחרר זיכיונות כלכליים בארץ לטובתם - פנה האחרון למשרד החוץ וביקש להפשיר זיכיונות לציונים. בעקבות עמדתו של שר המושבות הוחלט - בתיאום עם היועץ המשפטי של משרד החוץ הבריטי - לפרסם באפריל 1921 הודעה רשמית, המאפשרת הענקת זיכיונות לציונים. במסגרת זו ניתן לפנחס רוטנברג "זיכיון החשמל"⁴⁰. היה בכך צעד פרו-ציוני מובהק, שעלה בקנה אחד עם המדיניות הבריטית לפתח את הארץ. הבריטים סברו, שההון היהודי שיזרום לארץ יעודד פיתוח וקידמה.

שר המושבות, וינסטון צ'רצ'יל, כינס את "ועידת קהיר" ב-12.3.1921. תכלית הכינוס הייתה לקבוע את מדיניותה של בריטניה בשאלה הציונית והערבית לטווח רחוק. במסגרת זו הוחלט על הפרדתו של עבר הירדן המזרחי מתחומי "הבית הלאומי". ההסדרים המדיניים, שהיו כרוכים בניתוק עבר הירדן המזרחי מהמנדט על ארץ-ישראל, חייבו שינויים בכתב המנדט. אין ספק, שהיה בצעד זה משום נסיגה בריטית מהיקף המחויבות ל"בית הלאומי", אם כי לא ממש הפרת הסכם. מכל מקום, דבר השינויים הובא לידיעת ההנהלה הציונית בלונדון, ונעשה רק לאחר קבלת הסכמתה⁴¹.

מראשית השלטון האזרחי הייתה הקפדה מצד ממשלת בריטניה על כל פעולות ממשלת המנדט. למשל, התקציב הארצישראלי עבר מדי שנה בשנה בדיקת "שתי וערב" במשרדי המושבות והאוצר, והיא הסתיימה בדרך כלל בקיצוצי תקציב, ובעיקר - בסעיפי השירותים הציבוריים⁴². בדרך כלל נטתה המדיניות הפיסקאלית של הבריטים להיות שמרנית, משמע - לא להשקיע מכספי משלם המיסים הבריטי במושבות מעבר לים. מניתוח המדיניות הכלכלית של ממשלת המנדט בשנות ה-20 עולה, שהנציב העליון הראשון, הרברט סמואל, ניהל מדיניות תקציבית נועזת, שהרחיבה את הוצאות הפיתוח. כמו-כן, במהלך כל שנות ה-20 הניחה ממשלת המנדט יסודות חשובים למשק הארצישראלי, שהטיבו בעיקר עם היישוב היהודי ומוצריו וקידמה אותו לקראת רמה אירופאית⁴³. לפי האמור לעיל, - בארץ-ישראל חרגה בריטניה מכללי התנהגותה הרגילים בעניינים הפיסקאליים ביחס לנהוג במושבות-הכתר - לטובת פיתוחו של "הבית הלאומי".

במהלך שנות ה-20 וה-30 הסתלקה ממשלת בריטניה ממדיניות ההעדפה ליסוד "הבית הלאומי", וגיבשה מדיניות "מאוזנת" יותר כלפי הערבים. יש הטוענים, שהתמורות במדיניות הבריטית נבעו מאכזבתם הקשה של הבריטים מיכולת היהודים להגשים בכוחותיהם הכלכליים, החברתיים והדמוגרפיים (עלייה יהודית) את עקרון "הבית הלאומי" שהובטח להם.⁴⁴

גם לחיים וייצמן היה ברור, שתמיכת הבריטים במפעל הציוני ובהתפתחותו, מתבססת במידה רבה על הערכתם את כוחו של המפעל הציוני ואת כוחה של התנועה הציונית. מרכיב זה היה חלק משיקוליהם המדיניים בשנות ה-20 ובראשית שנות ה-30.⁴⁵

פ"ה קיש, שהיה מ-1922 מנהל המחלקה המדינית של ההנהלה הציונית בירושלים, סבור, שממשלת בריטניה עשתה מאמצים כנים במדיניותה הן ליישום "כתב המנדט" ככתבו וכלשונו. פירושו של דבר, שהבריטים השתדלו לעזור להקים את ה"בית הלאומי" ליהודים בארץ.⁴⁶

בשאלת ההגירה של היהודים לארץ – עניין אקוטי, שעורר התנגדות עזה של התנועה הלאומית הערבית – נקבעה המדיניות הבריטית על יסוד שיקולים פוליטיים וכלכליים כאחת. עד 1939 תמכו הבריטים בהתפתחות מבוקרת של "הבית הלאומי".⁴⁷

למעשה, חופש הפעולה של הפקידות הבריטית הבכירה בממשלת המנדט – כולל הנציב-העליון עצמו – היה מוגבל מאוד. כל החלטה בעלת משקל הייתה כפופה לאישור משרד המושבות בלונדון. אפילו ל"חבר הלאומיים", שהעניק לאנגליה את המנדט על ארץ-ישראל (והיה דה-יורה "בעל העוצמה"), לא היה משקל של ממש. שר המושבות היה מוסמך לאשר או לפסול חוקים שיזם הנציב-העליון. כמו-כן, הוא היה יכול, לקצץ בסעיפי תקציב ולאשר מינויים או לבטלם. הנציב נדרש גם להתחשב באינטרסים, שיוצגו על-ידי משרדים אחרים בממשלת בריטניה. עוצמתם של שרי המושבות בקביעת המדיניות הבריטית נחלשה לעיתים עקב חילופי-גברי תדירים. במשך שלושים שנות המנדט התחלפו 17 שרי מושבות, (באותה עת שירתו בארץ שבעה ניצבים עליונים). לפיכך התרכזה עוצמה רבה בידי הפקידים הבכירים של משרד המושבות בלונדון. כללו של דבר, בעניינים בעלי משקל ואינטרס אימפריאלי של הבריטים – קבעה ממשלת בריטניה את המדיניות.⁴⁸

נציג דוגמה אופיינית להבהרת העניין:

באמצע שנות ה-20 התעניינה התנועה הציונית ברכישת "זיכיון החולה". שטח הקרקע נחשב בזמנו לעידית וכבעל פוטנציאל התיישבותי אדיר. ח' וייצמן התערב באופי פעיל ואינטנסיבי במשא ומתן לרכישת הזיכיון. לבריטים היה ברור, שלציונים יש עניין ברכישת כ-60,000 ד' של הזיכיון בעיקר משיקולים מדיניים, ולא דווקא משיקולי-התיישבות. בקונסטלציה זו – ועל רקע התנגדות הערבים – המליצו פקידים בכירים במשרד המושבות, ובראשם ג' שקבור – שעמד בראש מחלקת המזרח התיכון במשרד – לדחות את היוזמה הציונית. שר המושבות דאז ל' אמרי (Leopold Amery) תמך ביוזמה בהתאם למדיניות בריטניה על-פי סעיפים 6 ו-11 של "כתב המנדט" והורה לפקידות הבכירה בלונדון ולנציב-העליון לאפשר לתנועה הציונית לבצע את הרכישה למרות המלצותיה נגד אישור העסקה.⁴⁹ בסופו של דבר, לא יצאה הרכישה לפועל באמצע שנות ה-20, ולא באשמת המדיניות הבריטית.

6. סיכום ומסקנות

המדיניות הבריטית ביחס לארץ-ישראל נבעה בראש ובראשונה מאינטרסים אימפריאליים. האינטרס הבריטי מאז המאה ה-19 היה לחדור לאגן המזרחי של הים התיכון. בהתאם לכך דאגו הבריטים להציג את היהודים בעיקר מהיישוב הישן האשכנזי - כנתונים לחסותם במסגרת "הסכמי הקפיטולציות"⁵⁰. במהלך מלחמת העולם הראשונה עשתה הממשלה הבריטית מאמצים רבים ומורכבים להשתלט על האזור, ונקטה צעדים מדיניים וצבאיים לשם כך. בסופו של דבר קיבלה בריטניה "מנדט" על הארץ מידי "חבר הלאומיים".

עם ראשית השלטון הבריטי על הארץ הייתה המדיניות הבריטית הרשמית פרו-ציונית. הדבר בא לידי ביטוי מובהק ב"כתב המנדט", שנוסח, בעצם, על-ידי בריטניה. במאמרנו ביקשנו לבחון את התשובה על השאלה הבאה:

האם ראשית התפנית בשנות ה-20 והסוף במדיניות הבריטית בשנות ה-30 - נבעו מהשפעתה של הפקידות המנדטורית הבריטית? במילים אחרות, האם לפקידות המנדטורית היה משקל סגולי בעיצוב המדיניות הבריטית בשאלת ארץ-ישראל?

בריטניה כמעצמה אימפריאליסטית-קולוניאליסטית פיתחה במשך עשרות שנות שלטונה במושבותיה שיטת מימשל, שהסתמכה על "האדם במקום" ועל הימנעות מהתערבות בתרבות, בדת ובמסורת הפולקלוריסטית של הילידים, וגם מדיניות פיסקאלית נוקשה, שתכליתה הייתה למנוע השקעות בפיתוח המושבות על חשבון משלם המיסים הבריטים. המסורת הקולוניאליסטית הבריטית הייתה בעוכרי המפגש בין היישוב הציוני לפקידות המנדטורית. הציונים נתפסו בעיני הפקידות כמאיימים, כטורדניים וכלא-שייכים למרחב. הבריטים ציפו, שכספי הציונים שיוזרמו לארץ יפתחוה לרווחת כלל תושביה, ואילו שהציונים - בעלי "הקופה הריקה" - סברו, שהבריטים אינם משקיעים די הצורך בפיתוחה של הארץ. הסיטואציה המתוארת הייתה "כר פורה" להתנגשות בין הציונים לבין הפקידות המנדטורית.

אופיה של האדמיניסטרציה הבריטית בארץ-ישראל נקבע ביסודו על-פי המנגנון, שהורכב במהלך מלחמת העולם הראשונה, כשרובו המכריע מבוסס על קצינים ופקידים קולוניאליים, שהיו לכודים במידה רבה או מועטה ב"קסם המזרח"⁵¹. הפקידות המנדטורית הבכירה לא נטתה לסייע למדיניות הפרו-ציונית של ממשלת בריטניה, ואף יזמה פעולות, שהתסיסו את האוכלוסיה הערבית. חלק מהפקידים, שמונו מכורח נסיבות מלחמת העולם הראשונה - תוך כדי כיבוש הארץ - הוארך מינויים עם תחילת השלטון האזרחי, כדי להשיג המשכיות ויציבות שלטונית.

חלק מפקידות זו המשיך לשרת גם בשנות ה-30. ההרכב האנושי של האדמיניסטרציה הבריטית בשנות ה-20 היה מבוסס על קצינים וחיילים ממטהו של אלנבי. בכורח הנסיבות היו אלו אנשים, שניתן היה לומר על שירותיהם למאמץ הבריטי העיקרי באותה עת, כלומר הכנעה סופית של העותומנים. עליהם נוספו פקידים ערביים שחלקם שירתו באדמיניסטרציה העותומנית ואף שימשו כקצינים בצבאה. נתוני יסוד אלו לא הפכו את פקידי את האדמיניסטרציה המנדטורית לאוהדי העניין הציוני.

רוב הפקידים הבריטים שתפסו בדרך כלל תפקידי מפתח-מסגני מושלי מחוזות ומעלה - לא למדו עברית או ערבית, שפות, שהיה בהן צורך על-מנת לקשור קשר עם התושבים המקומיים. עקב זאת נוצרה בארץ מסורת של "שלטון עקיף" (Indirect Rule). במסגרת זו הועברו פקודות ממושלי המחוזות וסגניהם לפקידים מקומיים - בעיקר ערביים - עניין, שלא היווה תחליף משביע רצון למגע ישיר עם

האוכלוסיה. בנוסף, העיסוק הרב של הפקידות הבריטית עם משרדי הממשלה בלונדון במשלוח תזכירים ומשלחות – יצר מצב, שבו היו מנותקים מהנעשה בשטח⁵². בסיטואציה זו גברה השפעתם של הפקידים הערבים.

השפעתם של הפקידים הבכירים והאדמיניסטרציה המנדטורית על גיבוש המדיניות הבריטית בארץ הייתה בדרך כלל זמנית, ונתאפשרה בקונסטלציה ספציפית, כאשר הממשלה המרכזית הייתה עסוקה בעניינים חובקי-עולם. פעילות הפקידות המנדטורית, המנוגדת לקו-המנחה של המדיניות הכוללת – הופסקה בדרך כלל על-ידי שר המושבות ובכירי משרדו, והוכפפה לקו המנחה של המדיניות הבריטית בארץ.

לפיכך השפעתם העיקרית הייתה בהערמת קשיים ובהגברת הרגישות במשרדי הממשלה בלונדון לנעשה בארץ, במיוחד בכל הקשור לקונפליקט הלאומי בין היהודים לערבים.

שיקוליה של הממשלה הבריטית בקביעת המדיניות לגבי הארץ היו בעיקרם פוליטיים – מתוך ראייה אימפריאלית. במידה רבה יש לנמק את הסחף במדיניותם הפרו-ציונית של ממשלות בריטניה במערך הכוחות הגלובלי (בעיקר מאמצע שנות ה-30), בהערכתם את חולשת כוחם של הציונים לממש את רעיון ה"בית הלאומי", וברצון לצמצם למינימום אפשרי את הוצאות האוצר הבריטי – בהשקעות ובמשלוח חיילים וציוד – מחוץ לממלכה המאוחדת⁵³.

חבר הלאומים - המנדט על ארץ-ישראל

מועצת חבר הלאומים:

הואיל ומעצמות-הברית הראשיות הסכימו ביניהן, כדי להוציא אל הפועל את הוראת הסעיף 22 מספר הברית של חבר-הלאומים, להפקיד בידי בעל מנדט נבחר על-ידי המעצמות הנ"ל את השלטון על השטח של ארץ-ישראל, שהייתה שייכת לפנים לקיסרות התורכית באותם הגבולות שייקבעו על-ידיהן:

והואיל ומעצמות הברית הראשיות גם הסכימו, שבעל-המנדט יהא אחראי להגשמת ההצהרה, שניתנה לראשונה ביום 2 בנובמבר 1917 על-ידי ממשלת הוד מלכותו, מלך בריטניה הגדולה, ושנתקבלה על המעצמות הנ"ל, לטובת הקמת בית לאומי לעם היהודי בארץ-ישראל, בתנאי מפורש, שלא ייעשה שום דבר, העלול לפגוע בזכויות האזרחיות והדתיות של העדות הבלתי-יהודיות הקיימות בארץ-ישראל, או בזכויות ובמעמד המדיני, שיהודים נהנים מהם בכל ארץ אחרת:

והואיל ועל-ידי כך הוכר הקשר ההיסטורי שבין העם היהודי ובין ארץ-ישראל, וכן ניתנה הכרה לנימוקים, המחייבים את הקמתו מחדש של ביתו הלאומי באותה ארץ:

לכן, באשרה את המנדט הנ"ל - מגדירה (המועצה) את תנאיו כדלהלן:

סעיף 2 - בעל המנדט יהא אחראי להעמדת הארץ בתנאים מדיניים, אדמיניסטרטיביים וכלכליים כאלה, אשר יבטיחו את הקמתו של הבית הלאומי היהודי, כפי שנקבע בפתיחה ואת ההתפתחות של מוסדות שלטון עצמי, וכמו כן לשמירת הזכויות האזרחיות הדתיות של כל תושבי ארץ-ישראל, בלי הבדל בין עם לעם ובין דת לדת.

סעיף 3 - על בעל המנדט לעודד שלטון עצמי מקומי, במידה שהנסיבות תרשינה.

סעיף 4 - סוכנות יהודית נאותה תוכר כמוסד ציבורי, שתכליתו לייעץ לממשלת ארץ-ישראל (Administration of Palestine) ולשתף פעולה אתה בכל אותם העניינים הכלכליים, החברתיים והאחרים, הנוגעים להקמת הבית הלאומי היהודי ולענייניה.

סעיף 6 - ממשלת ארץ-ישראל - בהבטיחה, שזכויותיהם ומצבם של חלקי אוכלוסיה אחרים לא ייפגעו לרעה, תקל על עלייה יהודית בתנאים נאותים, ותעודד תוך שיתוף פעולה עם הסוכנות היהודית, הנזכרת בסעיף 4, התיישבות צפופה של יהודים על הקרקע, לרבות אדמות המדינה ואדמות שוממות, שאינן דרושות למטרות ציבוריות.

סעיף 11 - ממשלת ארץ-ישראל תנקוט את כל הצעדים הדרושים כדי לשמור על ענייני הצבור בקשר לפיתוח הארץ, ובכפיפות לכל ההתחייבויות הבינלאומיות, אשר בעל-המנדט קיבל על עצמו, תהא לה סמכות מלאה להעביר לבעלות ציבורית או לפיקוח ציבורי איזה שהם מאוצרותיה הטבעיים של הארץ או איזה שהם מהעבודות הציבוריות ומהשירותים והמפעלים בעלי הערך הציבורי, הקיימים מכבר או שיקימו בה. היא תנהיג שיטת קרקעות מתאימה לצרכי הארץ, בשים לב, בין שאר הדברים, לכך שרצוי לקדם את ההתיישבות הצפופה ואת העיבוד האינטנסיבי של הקרקע.

הממשלה תוכל לבוא לידי סידור עם הסוכנות היהודית הנזכרת בסעיף 4 כדי להקים ולקיים, בתנאים הוגנים וצודקים, עבודות ציבוריות ושירותים ומפעלים בעלי תועלת ציבורית וכן לפתח את האוצרות הטבעיים של הארץ, אם הממשלה אינה עוסקת בעניינים אלה במישרין. כל סידור כזה יקבע, כי שום רווחים המתחלקים על-ידי הסוכנות הזאת, במישרין או בעקיפין לא יעלו על ריבית על ההון בשיעור המתקבל על הדעת, ובכל הרווחים הנותרים תשתמש לטובת הארץ בדרך שתאושר על-ידי הממשלה.

נספח מס' 2: ארמניסטוציה הבריטית 1920-1936

סדר"כ	יהודים		ערבים תושבי א"י				בריטים			תקופת השירות	המחלקה
	שירות צבאי	אזרחים	שירות צבאי		אזרחים	O.E.T.A (s)	שירות צבאי	אזרחים			
			תורני	O.E.T.A							
9 8		1			2	(3)	6 5	3	1920-30 1930-36	משרד המזכיר הראשי (מכירים ראשיים, סגנים ועוזרים, הנכבדים)	
29 19	1	3	2	13	3 7	(6) (1)	7 4	3 5	1920-30 1930-36	מנהל המחוזות District Administration	
3 3						(2)	2	1 3	1920-30 1930-36	מחלקת הפיתוח Department of Development	
47 8	1	1	3	4	3	(4)	26 2	9 6	1920-30 1930-36	משרד השירות Police & Prison Service בית הסוהר והאצטיוסאלי	
11 2	4			1		(3)	6 2		1920-30 1930-36	מחלקת ההגירה Department of Migration	
27 17	1	2 2	7	14 5		(1)	2 1	1 9	1920-30 1930-36	מחלקת החינוך Department of Education	
18 13		4 1		3	4 1	(3)	5	2 11	1920-30 1930-36	מחלקת החקלאות והדיג Department of Agriculture & Fisheries	
25 20	1	4		2	5 7	(7)	10 4	3 9	1920-30 1930-36	מחלקת הקרקעות והמחקר Department of Land & Surveys	
169 90	8	12 6	12	37 5	17 15	(29) (1)	64 18	*19 46	1920-30 1930-36	סיכום עמ' שג"ס *חלק מתפקידים האחרים היו פקידים מצריים שהובאו ארצה כבר בתקופת המנדט הראשי.	

מקור: על-פי: "Civil Service list (1937)", Jerusalem, 1st January 1937

הערות ומראי מקומות

1. י' פרידמן, **שאלת ארץ ישראל בשנים 1914-1918**, ירושלים, מגנס, תשמ"ז, פרק שישי.
I. Friedman: The McMahon - Hussein Correspondence, Reply to A.J. Toynbee, *Journal of Contemporary History*, October 1970.
2. י' פרידמן, **שם**, פרקים שביעי ושמיני.
כריסטופר סייקס, **מבלפור עד בוון**, תל-אביב, מערכות, 1975, עמ' 37-49.
3. נ"מ גלבר, **הנצחת בלפור ותולדותיה**, ירושלים, 1939.
ליאונרד שטיין, **מסד למדינת ישראל**, תל-אביב, שוקן, 1962.
George Antonius, *The Arab Awakening*, London, 1938.
4. י' קולת, על המחקר והחוקר של תולדות היישוב והציונות, **קתורה**, 1, יד יצחק בן צבי, אלול תשל"ו, עמ' 30-31.
5. י' בן אריה וי' ברטל (עורכים), **ההיסטוריה של ארץ ישראל, שלהי התקופה העות'מאנית**, ירושלים, כתר ויד יצחק בן צבי, 1983, עמ' 316-320.
6. י' ציטרין, **תולדות זכיון החולה - פרק ביישובו של הגליל העליון**, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת בר-אילן, אייר תשמ"ז עמ' 66.
7. ר' מקובר, **שלטון ומינהל בארץ ישראל 1917-1925**, ירושלים, יד יצחק בן צבי, תשמ"ח. עמ' 34-35.
ז' פיינברג, **ארץ ישראל בתקופת המנדט ומדינת ישראל במשפט הבינלאומי**, ירושלים, תשכ"ג.
ר' מקובר, **שם**, עמ' 41-45.
8. ב"צ דינור (עורך ראשי), **ספר תולדות ההגנה**, כרך א', חלק ב', תל-אביב, מערכות, 1973, עמ' 535-536.
N. Bentwich, *The Mandate's System*, London; 1930.
9. י' פורת וי' שביט (עורכים), **ההיסטוריה של ארץ-ישראל**, כרך ט', ירושלים, כתר ויד יצחק בן צבי, 1982, עמ' 86-88.
ב' דינור, **שם**, עמ' 540.
10. ר' מקובר, **שם**, עמ' 24-25, 28-29, 34-35, 41-45, 63-65, 73. בעמ' 63 מופיע תיאור אנשי הצבא שהועברו לשימוש המימשל והאדמיניסטרציה בארץ ישראל, וביניהם: קופאי בבנק, שחקן תאטרון, סוחר תמונות, מוקיון, שמאי קרקעות, מוזג משקאות, מנגן בעוגב, נהג, שני מנהלי בתי ספר, מיסיונר וכדו'.
ר' מקובר, **שם**, עמ' 136-139.
11. הנתונים מבוססים על ניתוח סטטיסטי הלקוח מתוך:
Great Britain, High Commissioner for Palestine, *An interim Report On Civil Administration Of Palestine During the Period 1st July 1920 - June 30th June 1921*, Appendix 2, p.25
12. הנתונים הגולמיים מובאים ע"י ר' מקובר, **שם**, עמ' 192.
13. ג' ביגר, **מושב כתר או בית לאומי**, ירושלים, יד יצחק בן צבי, 1983, עמ' 3-7.
14. ר' מקובר, **שם**, עמ' 120 ועמ' 125.
15. ת' שגב, **ימי הכלניות - ארץ ישראל בתקופת המנדט**, ירושלים, כתר, 1999, עמ' 139-140.
16. ר', מיינרצהאגן, **פרקי יומן מרחי תיכוני**, חיפה, שיקמונה, 1973. מכתבו אל הלורד קרוזן מ-10.11.1919, עמ' 57-59, רישום ביומנו מ-31.12.1919 עמ' 34-63. רישום ביומנו מ-21.6.1921, עמ' 81-82.
ב"צ דינור, (ע' הערה 7) 538-539.
17. ח' לבסקי, המדיניות הפינאנסית של ועד הצירים 1921-1928, תקופת מעבר או הנחת יסודות, **קתורה**, 16, ירושלים, יד יצחק בן צבי, תמוז תש"ם, 57-58.
18. ר' מקובר, **שם**, עמ' 48 (כולל הערה 151), וכן עמ' 64 (כולל הערה 268).

16. ר' מיינרצהאגן, שם, עמ' 72-75.
17. ר' מיינרצהאגן, שם, עמ' 104-105.
18. ר' מיינרצהאגן, שם, עמ' 87-88. רישום ביומנו מ-2.8.1921.
19. גנוך וייצמן: 13.12.1921.
- אירועי "נבי מוסא" התחוללו בתאריכים כ"ג-כ"ז בניסן תרפ"א (1-5.5.1921). לפי נתוני הממשלה, נהרגו במהומות 47 יהודים (רובם - ביפו, וביניהם הסופר יוסף חיים ברנר).
- דו"ח "ועדת הייקרפט" פורסם באוקטובר 1921 וקבע: הסיבה למהומות שחוללו הערבים נעוצה ב"מורת רוחם של הערבים ושנאתם ליהודים, הנובעות מסיבות מדיניות וכלכליות והקשורות בהגירה היהודית ובתפיסתם את המדיניות הציונית, כפי שהם לומדים אותה מהציונים עצמם". הוועדה קבעה, שההרגשות האנטי-יהודים הם עמוקים ונפוצים בכל שכבות האוכלוסיה הערבית המוסלמית והנוצרית. הוועדה דחתה את הסברים של היהודים, שהמהומות פרצו עקב הסתה פרועה של אפנדים (בעידוד קצינים בריטים) את ההמון הערבי נטול-ההשכלה, שחששו שזכויות היתר, שהיו להם בימי המשטר העותומני, ילקחו מהם לטובת היהודים.
20. י' פורת וי' שביט (עורכים), שם, עמ' 91-92.
21. ראה נספח מספר 2, המבסס על דו"ח הנציב העליון הכולל את כל רשימת בעלי התפקידים המרכזיים באדמיניסטרציה המנדטורית, Great Britain, Government of Palestine: Civil Service List (1937), Jerusalem, 1.1.1937.
22. י' פורת וי' שביט, שם, שם.
23. ראה נספח מספר 1.
24. Richard. D. Badcock, שירת בצבא 1914-1919, נתמנה לעוזר מנהל הסגל של O.E.T.A (s) היה מזכיר הוועדה למזרח הקרוב, שפעלה בקהיר ב-1921. ב-1.4.1925 הועבר לתפקיד בכיר בנפת צפת. ראה: הערה 21 לעיל.
25. אצ"מ: KKL5/1728 ד' ירקוני (גרינברג) מראש פינה לקה"ל 23.10.1925.
26. אצ"מ: KKL5/1728 דו"ח סודי של אטינגר לקה"ל 16.11.1925.
27. מוסא נאצר 1914-1918 שירת בצבא התורכי. מונה ליועץ ע"י הבריטים ב-O.E.T.A (s) עם ראשית השלטון האזרחי מונה לקצין מחוז בשכם ואח"כ הועבר לשרת כסגן מנהל מחוז הצפון. ראה: הערה 21 לעיל.
28. י' ציטרין, (ע' הערה 6) עמ' 216-215.
29. אל-ח'אלדי, חוסיין פחרי, רופא ועסקן פוליטי מהמשפחות הוותיקות והמכובדות בירושלים. שירת כרופא בצבא העותומני. לאחר הכיבוש הבריטי היה רופא בצבאו של פייסל, ואח"כ - במחלקת הבריאות המנדטורית. היה לאומן ערבי קיצוני וחבר ב"ועד הערבי העליון" בשל פעילותו הלאומנית הוא הוגלה ע"י הבריטים לאיי סיישל. בספטמבר 1948 מונה שר הבריאות ב"ממשלת כל פלסטין" בעזה. כיהן בממשלת ירדן כשר, ואף היה ראש ממשלתה למשך תקופה קצרה.
30. י' וייץ (עורך), יוסף נחמני - איש הגליל, רמת-גן, מסדה, תשכ"ט, עמ' 81-82.
31. Palestine, Report on Agricultural Development and Land Settlement in Palestine, by Lewis French, Director of Development, December 1931.
32. גנוך המדינה (להלן - ג"מ) PRO.C.O 733/220/97144 מהנציב העליון - למשרד המושבות, 1.5.1931.
33. Great Britain, C.O. Palestine, Report on Immigration, Land Settlement and Development, by John Hope Simpson, (London 1930, Comd 3686).
34. Great Britain, C.O. Palestine, Royal Commission Report; (London 1937, Comd 5479)
35. נ' גרוס, המדיניות הכלכלית של הממשל המנדטורי בארץ ישראל, קתורה, 24, ירושלים, יד יצחק בן צבי, תמוז תשמ"ב, עמ' 153-180.
36. ב"צ דינור, (הערה 7 לעיל), עמ' 469-473, 536-537.
- י' פרידמן, שם, פרק 17.
37. תום שגב, (הערה 13 לעיל) עמ' 123-124.

38. ב"צ דינור, שם, עמ' 540.
39. ח' לבסקי, (הערה 18 לעיל) עמ' 57.
- ראה דיון לעיל בסעיף מס' 3.
40. י" ציטרין, שם, (הערה 6 לעיל) עמ' 68-70.
41. י" גיל-ה, הפרדת עבר הירדן המזרחי מארץ ישראל, **קתורה**, 12, ירושלים, יד יצחק בן צבי, תמוז תשל"ט, עמ' 69-47.
42. PRO. C.O. 733/1/10319-1921.
43. נ' גרוס, המדיניות התקציבית של ממשלת ארץ-ישראל בשנות ה-20 והשפעתה על התפתחות המשק היהודי, **קתורה**, 16, ירושלים, יד יצחק בן צבי, תמוז תש"ס. עמ' 74-78.
44. פ' עופר, אכזבה מהשגי הבית הלאומי היהודי גורם לתפנית במדיניות הבריטית בארץ ישראל ב-1930, **קתורה**, 16, ירושלים, יד יצחק בן צבי, תמוז תש"ס, עמ' 125-132.
45. ח' וייצמן, **דברים-נאומים, מאמרים, כתבים**, ג', תל-אביב, תרצ"ז, עמ' 390.
46. נ' בנטוויץ ומ' קיש, **בריגוד קיש - חייל וציוני**, תל-אביב, מערכות, 1978, עמ' 112-113.
47. ג' שפר, שיקולים פוליטיים בקביעת מדיניות בריטניה בשאלת הגירת יהודים לארץ ישראל, **הציונות, ה'**, תשל"ח. עמ' 182-226.
48. ת' שגב, (הערה 13 לעיל) עמ' 135-136.
49. ג"מ PRO.C.O 733/110/5238/604. תזכירים של ג' שקברו ואמרי, מהתאריכים 9.12.1925-23.11.1925.
50. ב"צ גת, **היישוב היהודי בארץ ישראל 1881-1840**, ירושלים, יד יצחק בן צבי, תשל"ד, פרק שלישי.
51. י" נדבה, לדמותו של הפקיד הקולוניאלי הבריטי בארץ-ישראל, **כיוונים**, 21, נובמבר 1983, עמ' 111-120.
52. J. Marlowe, *Rebellion in Palestine*, London, 1946. p. 113.
53. דיון: ההחלטה על יציאת הבריטים מארץ ישראל, **קתורה**, 51, ירושלים, יד יצחק בן צבי, ניסן תש"ס, עמ' 140-193.
- ג' שפר (ראה הערה 47), שם, שם.