

עלייה לפי יכולת הקליטה הכלכלית

העקרונות המנחים, דרכי הביצוע וההשלכות הדמוגרפיות של מדיניות העלייה בין מלחמות העולם

אביבה חלמיש

'יכולת הקליטה הכלכלית' שימשה אמת המידה הרשמית להסדרת העלייה (הגירת יהודים לארץ-ישראל) במשך רוב התקופה שבין מלחמות העולם.¹ על פי ההגדרה המקובלת, 'יכולת הקליטה הכלכלית' (economic absorptive capacity) היא שיעור המהגרים שיש ביכולתה של ארץ לקלוט ללא פגיעה בכלכלתה ובמרקם החברתי שלה. שיעור זה מותנה במשתנים אחדים, ובהם אוצרות טבע, הון, אמצעים טכנולוגיים ותכנון כלכלי. גם לממד הזמן יש תפקיד במדידת יכולת הקליטה, ויש להבחין בין קליטה מיידית, ארעית לעתים, ובין קליטה מתמדת, זו שרק בחלוף זמן אפשר להעריך את מידת הצלחתה. כך למשל, קליטתם המלאה, עד כדי עצמאות כלכלית, של מתיישבים שעלו על קרקע בתולה היא עניין של שנים; ואילו פועל מקצועי עשוי למצוא עבודה תוך ימים, אך לאבד אותה לאחר זמן-מה עם שינוי הנסיבות.²

* תודתי לפרופ' נחום גרוס על הערותיו המועילות.

1. 'עלייה' היא המילה העברית להגדרת הגירה של יהודים לארץ-ישראל, והיא מובאת במאמר זה על פי הכלל של שימוש במונחים השגורים בחברה נשואת הדיון ובשפת הכתיבה של המאמר. הערה זו נועדה להבהיר שאף כי 'עלייה' היא מילה עמוסת התייחסות ערכית בעלת שורשים דתיים יהודיים טרום-ציוניים, שקיבלה משמעויות נוספות בשלהי המאה ה-19, השימוש בה במאמר זה נטול מטען אידאולוגי אלא נובע משיקולים דיסציפלינריים. על פי אותו כלל, בהצגת העמדה של הערבים או של הבריטים יובא המונח האוניברסלי 'הגירה'. הסטייה מן הכלל בכותרת המאמר נעשתה מטעמי קיצור, וצריך להיות: 'מדיניות ההגירה המנדטורית ומדיניות העלייה הציונית'.

2. J. Isaac, *The Economics of Migration*, London 1947, pp. 103-130. בעמודים 121-127 הספר דן בארץ-ישראל בתקופת המנדט. וראו גם: ש' רייכמן, 'כץ, י' פו', 'כושר הנשיאה וקצב הקליטה של ארץ-ישראל מראשית ההתיישבות היהודית החדשה עד הקמת המדינה - הבחינה הגיאוגרפית', ארץ-ישראל: מחקרים בדיעת הארץ ועתיקותיה, 22 (תשנ"א, ספר דוד עמירן), עמ' 206-220. וכן, ד' הורוביץ, 'כושר קליטה ומבנה כלכלי', בתוך: אחדות העבודה: מאסף מפלגת פועלי ארץ-ישראל, מאסף רביעי: מידות קליטה, תל-אביב פברואר 1946, עמ' 271-277.

בהגירה המתנהלת לפי יכולת הקליטה הכלכלית של ארץ היעד נחלקים המהגרים לשלוש קבוצות עיקריות: אנשים המביאים עמם את האמצעים הדרושים לקליטתם; אנשים מחוסרי אמצעים, הבאים למצוא עבודה; ואנשים התלויים למחייתם בתושבי הארץ הקולטת או במהגרים משתי הקבוצות הראשונות. מספרם של אנשי הקבוצה הראשונה והאחרונה אינו מותנה ביכולת הקליטה הכלכלית. אלה ואלה אינם אמורים להצטרף לשוק העבודה, וההון שמביאים עמם הראשונים אף עשוי להגדיל את יכולת הקליטה הכלכלית. ניהול ההגירה לפי יכולת קליטה כלכלית מכתוב אפוא ישירות רק את מספרם של אנשים הבאים לארץ היעד במטרה להצטרף לשוק העבודה, ואלה היו פחות ממחצית מכלל המהגרים היהודים לארץ-ישראל בין מלחמות העולם.³

השלטונות הבריטיים והמוסדות הציוניים היו שותפים לדעה שיכולת הקליטה הכלכלית היא הכלי המתאים ביותר לקביעת מידות העלייה.⁴ אולם הצדדים היו חלוקים על פרשנותו של עיקרון מסדר זה ועל אופן יישומו. המאמר יציג וינתח את ההסכמות ואת חילוקי הדעות בין הצדדים, יבחן את מידת יישומו של עקרון יכולת הקליטה הכלכלית ואת השינויים שחלו בו במרוצת השנים, ויעריך את השפעתו על הרכב העלייה (ועל המבנה הדמוגרפי של היישוב) בין מלחמות העולם.

א. המסגרת הכרונולוגית

ההכרזה הרשמית שיכולת הקליטה הכלכלית תהיה אמת המידה לקביעת הממדים של ההגירה היהודית לארץ-ישראל נעשתה ביוני 1922 ב'ספר הלבן של צ'רצ'יל':

כדי להגשים מדיניות זו [מדיניות הממשלה בעניין הבית הלאומי היהודי] נחוץ שהיישוב היהודי בארץ-ישראל יוכל להגדיל את מספרו על ידי עלייה. אין ממדי עלייה זו יכולים להיות כה גדולים עד שיעברו את גבול יכולתה הכלכלית של הארץ באותה שעה לקלוט עולים חדשים.⁵

3. בדרך כלל מוצגים נתוני העלייה בתקופת המנדט בלא הפרדה בין העולים בזכות עצמם ובין התלויים בהם. לפי רישומים אלו, חלקה של 'העלייה העובדת' (אנשים שבאו למצוא עבודה והתלויים בהם) היה: 1922-42%; 1923-59%; 1924-41.5%; 1925-48%; 1926-70%; 1927-48%; 1928-32.5%; 1929-68%; 1930-69%; 1931-53%; 1932-39%; 1933-62.5%; 1934-52%; 1935-44.8%; 1936-38.6%; 1937-29.9%. החישוב שלי הוא לפי: D. Gurevich and A. Gertz, *Statistical Handbook of Palestine 1947*, Jerusalem 1947, p. 103. נתונים על חלקה של העלייה העובדת נטו (ללא 'תלויים') בשנות השלושים מובאים בהערה 146 להלן.

4. 'המוסדות הציוניים' הם כל המוסדות הקשורים בדרך זו או אחרת אל ההסתדרות הציונית, ובכלל זה הוועד הלאומי והסוכנות היהודית, על מחלקותיהם.

5. Great Britain, Colonial Office, *Correspondence with the Palestine Arab Delegation and the Zionist Organization, June 1922*, Cmd. 1700, London 1922. נוסח עברי: ב' יוסף, השלטון

עלייה לפי יכולת הקליטה הכלכלית

בפועל הנחתה 'יכולת הקליטה הכלכלית' את מדיניות ההגירה של השלטונות הבריטיים עוד קודם לכן, מאז כינונו של השלטון האזרחי (1.7.1920).⁶ נקודה זו ראויה להדגשה שכן מדיניות ההגירה שהנהיג הרברט סמואל, הנציב העליון הראשון, עם כניסתו לתפקידו עלולה במבט ראשון להטעות. בקיץ 1920 הסמיך סמואל את ההסתדרות הציונית להעלות 16,500 מפרנסים (ראשי בית אב), מספר קרוב מאד לזה שביקשה ההסתדרות הציונית. לכאורה, אפשר סמואל עלייה חופשית, ללא קריטריונים מגבילים, אולם הסמכות שהוא הפקיד בידי ההסתדרות הציונית להביא עולים היתה מותנית בכך שהיא תבטיח להם תעסוקה או מחיה במשך שנה מיום עלייתם. בדיווחיו ללונדון הגדיר סמואל את מדיניותו 'הגבלת העלייה לפי יכולת הקליטה הכלכלית של הארץ'.⁷

ב־3 ביוני 1921, כחודש אחרי שהתחוללו התנגשויות דמים בין ערבים ליהודים (מאורעות תרפ"א), הודיע סמואל כי להבא תתנהל ההגירה לפי יכולת הקליטה הכלכלית של הארץ. שלא כמו תגובתו המידית על האירועים האלימים – הפסקה זמנית של העלייה, שנעשתה מתוך היענות לדרישות הערבים – השינוי המשמעותי באופן ניהול ההגירה, שעליו הודיע בראשית יוני, נבע מלקחי השנה שחלפה: קוצר ידה של ההסתדרות הציונית בגיוס המשאבים הדרושים לקליטת העולים. בחינה מדוקדקת של מהות מדיניות ההגירה החדשה מלמדת כי לא העיקרון השתנה, שהרי כאמור גם קודם לכן יכולת הקליטה הכלכלית הדריכה את מדיניותו של סמואל; השינוי התבטא בקיצוץ סמכויותיה של ההסתדרות הציונית בענייני העלייה ובהגברת המעורבות הממשלתית. דבריו של סמואל ב־3 ביוני 1921 כי העלייה תתנהל לפי יכולת הקליטה הכלכלית היו אפוא הודעה רשמית ופומבית על מדיניות שכבר הופעלה למעשה.

בשנות העשרים התנהלה העלייה לפי יכולת הקליטה הכלכלית, והשלטונות לא עמדו בפני הצורך לערב שיקולים פוליטיים בהסדרתה. יכולתו הכלכלית של המשק היהודי

הבריטי בארץ-ישראל, ירושלים תש"ח, עמ' 277-279 [להלן: הספר הלבן 1922]. הציטוט מעמ' 278. ציטוטי המסמכים המנדטוריים המובאים במאמר זה לקוחים מן התרגום הרשמי לעברית שהכינה ממשלת המנדט, ושם תורגמה המילה 'immigration' תמיד ל'עלייה', גם כאשר דובר בהגירה של ערבים לארץ-ישראל; ראו, למשל, בהוצאת הוועדה המלכותית לפלשתינה (א"י), 1937, מסמך פרלמנטרי 5479 [להלן דוח ועדת פיל], פרק י, שם נכתב על עלייה לא-חוקית של ערבים מן הארצות השכנות ובמיוחד מן החורן.

6. עד כינון השלטון האזרחי היתה הארץ נתונה תחת שלטון צבאי ומעצם מהותו הוא שמר על סטטוס-קוו, ובכלל זה אסר על כניסת מהגרים לארץ (הותרה רק חזרתם של תושבים שעזבו אותה מרצונם או בעלי-כורחם בתקופת המלחמה). על העלייה בתקופת השלטון הצבאי ראו: דוד ה' שפירא, לעלות בכלל הדרכים: תולדות ההעפלה לארץ-ישראל מראשית השלטון הבריטי ועד לשלהי שנות השלושים (1918-1937), תל-אביב 1994.

7. מברק מסמואל אל משרד החוץ, 18.8.1920, מובא אצל מ' מוסק, 'הרברט סמואל ועיצוב הדפוסים הראשונים של מדיניות העלייה', בתוך: 'באור, מ' דייוויס, 'קולת (עורכים), פרקי מחקר בתולדות הציונות, ירושלים תשל"ו, עמ' 300, הערה 44.

לקלוט עולים היתה נמוכה באותן שנים מן הרף המדיני⁸. השנים הללו נחשבות לתקופת ההחמצה של הציונות⁹, שלא השכילה ליצור מסה יהודית קריטית בארץ-ישראל כל עוד מדיניות ההגירה הבריטית היתה על טהרת העיקרון של יכולת הקליטה הכלכלית, וההתנגדות הערבית לעלייה היתה רדומה.¹⁰ גל העלייה הגדול באמצע העשור (בשנים 1924-1926 עלו כ-60 אלף יהודים) לא הוליד תגובה ערבית אלימה. אפשר לשער, אגב עקיפה קלה של כלל הברזל האוסר על 'אילו' בניתוח היסטורי, שעלייה ממושכת וגדולה יותר (גל העלייה הרביעית היה קצר והסתיים במשבר) היתה מעוררת התנגדות ערבית ומקדימה את הכנסת השיקולים המדיניים לעיצובה ויישומה של מדיניות ההגירה המנדטורית. חולשתו הכלכלית של היישוב היהודי דחתה זאת לראשית שנות השלושים.

פרץ האלימות בין ערבים ליהודים באוגוסט 1929 ('מאורעות תרפ"ט') הביא את בריטניה לבחינה מחודשת של מדיניותה הארץ-ישראלית. מונתה ועדה לחקירת האירועים, דפוס קבוע בדברי ימי המנדט, וזו (ועדת שאו, Shaw) מצאה שההגירה היהודית ורכישת קרקעות בידי יהודים הגבירו את החששות המדיניים והכלכליים של ערביי ארץ-ישראל מפני הבית הלאומי היהודי.¹¹ לאחר מכן נשלח לארץ מומחה, ג'ון הופ-סימפסון, והוטל עליו להציע דרכים ליישום מסקנותיה של ועדת שאו. במאי 1930, ערב בואו לארץ, עירבה הממשלה לראשונה באופן גלוי ומוצהר שיקולים פוליטיים בענייני ההגירה היהודית. בבקשו לרצות את הערבים ולמנוע את חידוש המהומות, הורה משרד המושבות לנציב העליון לעכב את מתן רישיונות העלייה לעובדים עד לסיום עבודתו של הופ-סימפסון.¹² זה היה אך רמז לקן

8. ראו בעניין זה, ESCO Foundation for Palestine, *Palestine: A Study of Jewish, Arab and* M. Mossek, *Palestine Immigration*; *British Policies*, I, New Haven 1947, p. 319; וכן: Policy under Sir Herbert Samuel, London 1987, p. 133
9. על כך עמד ג'ון הופ-סימפסון בעת ביקורו בארץ בשנת 1930. הוא שאל את ויקטור כהן מפיק"א: 'האם לא היה לכם די זמן להיות כוח יותר גדול בארץ, למה לא השתמשתם בזמן הזה?'. דוד בלוך במושב השני של מועצת מפא"י, 25-26 באוקטובר 1930, ארכיון מפלגת העבודה [להלן: אמ"ע] 22/4.
10. 'פורת, צמיחת התנועה הלאומית הערבית הפלסטינאית 1918-1929, תל-אביב 1976, עמ' 149-209.
11. Great Britain, *Report of the Commission on the Palestine Disturbances of August 1929*, Cmd. 3530, London 1930; תמצית הדוח בעניין הנדון כאן מובאת בדו"ח ועדת פיל, פרק ג, פסקאות 52-53.
12. במחאה שהגיש לנציב ראש המחלקה המדינית של ההנהלה הציונית בירושלים, פרידריק קיש, הוא ציין ש'מעשה זה [...] מנהיג בפעם הראשונה נימוקים פוליטיים תחת הנימוקים הכלכליים שעל-פיהם הסדירו עד אז את העלייה'. פרידריק הרמן קיש, יומן ארץ-ישראלי, ב, ירושלים תרצ"ט, עמ' 316; וראו גם דין וחשבון האכסוקטיבה של ההסתדרות הציונית לקונגרס השבעה-עשר, ב, לונדון 1931, עמ' 31. המצב הכלכלי באותה עת היה טוב עד כדי כך שהנציב אישר קודם לכן מכסת רישיונות (3,300), גדולה יותר מזו שביקשה הסוכנות היהודית (143,3). בסופו של דבר חולקו רק 950 רישיונות, שהוצאו כמקדמה לפני בואו של הופ-סימפסון. קומוניקט לעיתונות מאת הנהלת הסוכנות היהודית, 16.5.1930, הארכיון הציוני המרכזי [להלן: אצ"מ] S25/2383; ד' גורביץ וא' גרץ, העלייה, היישוב והתנועה הטבעית של האוכלוסייה בארץ-ישראל, ירושלים תש"ה, עמ' 38. וראו ג' שפר, 'שיקולים פוליטיים בקביעת מדיניות בריטניה בשאלת הגירת יהודים לארץ-ישראל', הציונות, מאסף ה (תשל"ח), עמ' 184-196.

עלייה לפי יכולת הקליטה הכלכלית

החדש שהוצג חודשים אחדים אחר כך בספר הלבן של פאספילד (אוקטובר 1930) ולפיו, במכלול השיקולים בשאלת ההגירה היהודית יש לקחת בחשבון גם את הרגשתו של הציבור הערבי, שהמשבר הכלכלי הפוקד אותו נגרם בעיקרו על ידי הגירה יהודית החורגת מיכולת הקליטה הכלכלית של הארץ. כן קבע הספר הלבן כי להבא יש לנהל את מדיניות ההגירה כך שתביא לשיפור יחסי הגומלין בין שני העמים, למען שלומה וטובתה של הארץ.¹³ בלשון פחות פתלתולה, כוונת הדברים היתה שיש לנהל את ענייני העלייה גם על פי שיקולים פוליטיים, ולא רק כלכליים.¹⁴

הספר הלבן של פאספילד לא האריך ימים. איגרת מקדונלד מפברואר 1931, שהיתה, כנאמר בה, הפירוש המוסמך שלו, העמידה מחדש על מכונו את עקרון יכולת הקליטה הכלכלית, והכריזה מפורשות ש'השיקולים הנוגעים לגבולות כושר הקליטה הם שיקולים כלכליים גרידא'.¹⁵ אולם בראשית שנת 1933, כשיכולת הקליטה של הארץ הלכה וגברה (הודות להון היהודי הרב שהובא באמתחתם של עולים בעלי הון או הושקע בארץ על ידי יהודים שהתגוררו מחוצה לה), היה ברור למנהיגות הציונית שהמשלה מערבת שיקולים פוליטיים בקביעת ממדי 'העלייה העובדת'¹⁶ כדי להנציח את מעמד המיעוט של היהודים בארץ-ישראל.¹⁷ הנציב העליון אף הודה בכך בשיחותיו עם ראשי המוסדות הציוניים ועם מנהיגים ערבים.¹⁸ בשנת 1934 התארכה שורת הסימנים שהעידו כי הממשלה מוהלת את עקרון יכולת הקליטה הכלכלית בשיקולים מדיניים,¹⁹ אף כי היא עיגנה את רצונה לצמצם

13. Great Britain, Colonial Office, *Palestine: Statement of Policy by His Majesty's Government in the United Kingdom*, Cmd. 3692, London 1930 parag. 28 [הספר הלבן

1930]. נוסח עברי: ח"מ מרחביה, הציונות – אוצר התעודות הפוליטיות, ירושלים 1943, עמ' 375.

14. ראו החלטות הוועד הפועל של ההסתדרות הציונית ושל הוועד הפוליטי של הסוכנות היהודית, 9.11.1930 (נוסח עברי), אצ"מ Z4/286A/1B.

15. 'איגרת רשמית מאת ראש-הממשלה ראמוזי מקדונלד לד"ר חיים וייצמן, נשיא הסוכנות היהודית לארץ-ישראל', 13.2.1931, נוסח עברי אצל יוסף, השלטון הבריטי, עמ' 280-284 [איגרת מקדונלד].

16. למשל, דברי חיים ארלוזורוב: 'זהו 'שדיול' [מכסת עלייה עובדת] פוליטי ולא כלכלי, לא כוח הקליטה של הארץ קובע אותו', מרכז מפא"י, 23.4.1933, אמ"ע 23/33.

17. העולם, 11.5.1933. ההתבטאויות בעניין זה התגברו והחריפו בסתיו 1933: דוד בן-גוריון לחיים וייצמן, 26.10.1933, זכרונות, א, תל-אביב 1973, עמ' 675; ישיבות מרכז מפא"י, 4.11.1933, 21.11.1933, אמ"ע 23/33; הפועל הצעיר, 17.11.1933; העולם, 23.11.33, 30.11.1933.

18. פגישת הנציב העליון עם ששה ראשי עיריות ערבים, 13.11.1933, בן-גוריון, זכרונות, א, עמ' 699; משה שרתוק במרכז מפא"י, 13.11.1933, אמ"ע 23/33; פגישת הנציב העליון עם בן-גוריון, שרתוק ויצחק בן-צבי, 15.11.1933, אצ"מ S25/17/1 (ובזכרונות, א, עמ' 701).

19. בן-גוריון בישיבת הנהלת-הסוכנות, 30.3.1934 (בהפניות לישיבות הנהלת הסוכנות כאן ובהמשך רשימת ההערות צוין התאריך בלבד. המקור הארכיוני הוא: אצ"מ S100). ובישיבת הוועד הפועל של ההסתדרות הכללית, 3.5.1934, ארכיון העבודה [להלן: א"ע]. וראו א' חלמיש, 'מדיניות העלייה והקליטה של ההסתדרות הציונית 1931-1937', חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה, אוניברסיטת תל-אביב 1995 [להלן: 'מדיניות העלייה'], עמ' 174-179.

את העלייה גם בקשיים שיצרה העלייה המואצת בתחומי התשתית ובאספקת שירותי חינוך, בריאות, שיכון וסניטציה.²⁰

שינוי רשמי במדיניות ההגירה נעשה רק ביולי 1937, בספר לבן שפורסם בד בבד עם הדין וחשבון של ועדת החקירה המלכותית (ועדת פיל). הדבר נעשה עדיין בעקיפין ולא במפורש. לשם הבנת מהות השינוי וכדי להציבו בהקשר הנכון, נחוץ להזכיר שוועדת פיל הגישה המלצות אחדות, ולצד זו הידועה – לסיים את המנדט ולחלק את הארץ, היא הגישה גם סדרה של המלצות 'פליאטיביות' (זמניות וחלקיות) למקרה שהמנדט יישאר על כנו, ובכללן המלצה זו:

מכאן ואילך יהא גבול מסוים לזרם השנתי של העלייה היהודית. מציעים אנו כי ממשלת הוד מלכותך תקבע 'נקודת גובה מדינית' לעלייה היהודית, אשר תכלול עלייה יהודית לכל סוגיה. נקודת גובה זו תקבע למשך חמש השנים הבאות ב־12,000 איש לשנה ובמשך תקופה זו אין להכניס בשום אופן ובשום שנה מספר גדול מזה. משנקבע המכסימום המדיני יקבל הנציב העליון הוראות שעל־פיהן רשאי הוא להשתמש בשיקול דעתו ולהכניס עולים עד למכסימום הזה, אך תמיד יהא הדבר כפוף ליכולת הקליטה הכלכלית של הארץ.²¹

הודעת הממשלה ביולי 1937, שמאוגוסט 1937 עד מרס 1938 תותר 'עלייה יהודית לכל סוגיה במספר כולל של 8,000 איש',²² היתה, לכאורה, הוראה זמנית (עד ש'החלוקה [...] תהפוך את הבית הלאומי היהודי למדינה יהודית, שיהיה לה הפיקוח המלא על העלייה'), וגם נכלל בה, כבמעין ריטואל, התנאי המגביל של יכולת הקליטה הכלכלית; אולם למעשה ההודעה היתה יישום מידי של ההמלצה המצוטטת לעיל בדבר קביעת 'נקודת גובה מדינית' לעלייה אם המנדט ימשך. מסקנות ועדת החלוקה (ועדת וודהד, Woodhead), שהורידו בנובמבר 1938 את רעיון החלוקה מסדר היום, הקנו משנה־תוקף להצעות החלופיות של ועדת פיל, לרבות הגבלת ההגירה היהודית משיקולים מדיניים. וכך, בקיץ 1937 החליפה 'התקרה המדינית' את עקרון יכולת הקליטה הכלכלית, ומאו ועד פרסום הספר הלבן במאי 1939 נשמרה במכסות העלייה המסגרת של כאלף עולים בחדש. במכסות עלייה אלה כללה הממשלה את כל העולים, וגם פירטה את התפלגותם לפי הקטגוריות השונות, בעוד שלפני כן היא קבעה רק את מספרם של האנשים שבאו למצוא עבודה, ולא הגבילה את מספרם של העולים בעלי האמצעים ושל אלה התלויים למחיתם בעולים אחרים או בתושבי הארץ.²³

20. 'Some Factors in Our Present Immigration Policy', signed: Arthur Wauchope, C.P. 209 (34), PRO Cab 24/250 [August 1934]

21. דו"ח ועדת פיל, פרק י, פסקה 97.

22. 'גילוי דעת על המדיניות בארץ־ישראל, יולי 1937' (מסמך פרלמנטרי 5513), נוסח עברי: יוסף, השלטון הבריטי, עמ' 285-286.

23. פקודת העלייה מיום 9.11.1937, קבעה שבין 1 באוגוסט 1937 ל־31 במרס 1938 יורשו להיכנס לארץ 9,600 עולים [מהם 8,000 יהודים]. תוספת מס' 2 להעתון הרשמי, גיליון 736, 11.11.1937, עמ' 923;

עלייה לפי יכולת הקליטה הכלכלית

מקובל לתארך את נטישת עקרון יכולת הקליטה הכלכלית למאי 1939, מועד פרסומו של 'הספר הלבן של מקדונלד'.²⁴ במסמך זה אכן נאמר הדבר בפירוש ובגלוי, ואף צוין הגיונו של המהלך: לשמור על יחסי הכוחות הדמוגרפיים בין יהודים לערבים, כך שחלקם של היהודים לא יעלה על שליש מכלל האוכלוסייה.²⁵ אולם מטרה זו כבר עמדה בבסיס החישוב של מספר העולים בספר הלבן מיוני 1937, וקבעה את גודל המכסות שניתנו מאז. שיקולים מדיניים ודמוגרפיים במינון נמוך הדריכו את מדיניות ההגירה של הממשלה כבר מראשית שנות השלושים.

ב. הסכמה ומחלוקת בין השלטונות הבריטיים למוסדות הציוניים בעניין יכולת הקליטה הכלכלית

עקרון יכולת הקליטה הכלכלית הנחה את ההסתדרות הציונית מראשית פעילותה המעשית בארץ-ישראל בשנת 1908. ארתור רופין, ראש המשרד הארץ-ישראלי שלה ביפו והראשון שנדרש לעצב וליישם מדיניות עלייה ציונית, פעל להתאמת העולים לצורכי המשק הארץ-ישראלי וליכולת הקליטה שלו.²⁶ קו זה הוסיף להדריך את ההסתדרות הציונית גם אחרי שהבריטים כבשו את הארץ. בכינוסו הראשון של הוועד הפועל הציוני אחרי מלחמת העולם הראשונה (לונדון, פברואר-מרס 1919) הוא החליט 'להזהיר עולים-בכוח לבל ייסעו לארץ-ישראל אלא לפי עצתה של ההסתדרות הציונית', וזאת 'כדי למנוע הצטופפות מתיישבים שאינם מועסקים כראוי בארץ-ישראל'.²⁷ ההסתדרות הציונית לא הודרה לייעץ לאנשים לעלות. נהפוך הוא. באביב ובקיץ של שנת 1919 היא שיגרה מכתבים וחוזרים לסניפיה ובהם הסבירה כי 'הזמן לעלייה עדיין לא הגיע', בעיקר משום שהתנאים הכלכליים בארץ-ישראל אינם מאפשרים קליטת עולים. היא המליצה שיעלה רק מי שיכול 'להסתדר בארץ תיכף

פקודת העלייה מיום 28.4.1938 קבעה שבין 1 באפריל ל-30 בספטמבר 1938 יורשו להיכנס לארץ לכל היותר 3,670 עולים. תוספת מס' 2 להעתון הרשמי, גיליון 779, 5.5.1938, עמ' 436; פקודת העלייה מיום 26.10.1938 קבעה שהמספר המרבי של העולים שיורשו להיכנס לארץ בין 1.10.1938 ל-31 במרס 1939 הוא 5,070. תוספת מס' 2 להעתון הרשמי, גיליון 832, 27.10.1938, עמ' 1163.

24. ראו, למשל, מ' סיקרון, העלייה לישראל 1948-1953, ירושלים 1957, עמ' 8.

25. 'גילוי-דעת על המדיניות בארץ-ישראל, מאי 1939' (מסמך פרלמנטרי 6019), נוסח עברי: יוסף, השלטון הבריטי [להלן: הספר הלבן 1939], עמ' 294. ההפרש בין מספר העולים לשנה שנגב ב-1937 (12,000) לזה שנגב ב-1939 (15,000) נבע מקצב הריבוי הטבעי של הערבים.

26. מ' שילה, 'טובת העם או טובת הארץ: יחסה של התנועה הציונית לעלייה בתקופת העלייה השנייה', קתדרה, 46 (טבת תשמ"ח), עמ' 109-123.

27. 'פרוינדליך וג' יוגב (עורכים), הפרוטוקולים של הוועד הפועל הציוני 1919-1929, א, תל-אביב 1975, עמ' 105.

ומיד, ואילו לכל מי שאין להם לא כסף ולא ידיעות מיוחדות באיזה מקצוע עבודה ושאינם יכולים לעבוד עבודה פיזית, עוד זמן רב לא יהיה מקום בארץ.²⁸

אירועי השנה הראשונה לנציבותו של סמואל חיזקו את תמיכתה של ההסתדרות הציונית בהסדרת העלייה לפי יכולת הקליטה הכלכלית. שערי הארץ נפתחו בשנת 1920 לעלייה גדולה על סמך ההנחה המשותפת לממשלה ולהסתדרות הציונית, שיגויס סכום כסף גדול לפיתוח ארץ-ישראל.²⁹ כאשר התבדתה הנחה זו, פעלה ההסתדרות הציונית בשתי דרכים להתאמת הממדים וההרכב של העלייה למצב הכלכלי: היא הורתה לסניפיה לשלוח רק רווקים ואנשים המסוגלים לבצע עבודה גופנית קשה; והיא ביקשה מן הממשלה לא לתת עוד אשרות כניסה לארץ-ישראל, עד הודעה חדשה.³⁰

ב-1922, סמוך לפרסומו של הספר הלבן של צ'רצ'יל, הודיעה ההסתדרות הציונית על הסכמתה להסדרת העלייה לפי יכולת הקליטה הכלכלית. ההסכמה ניתנה על רקע כישלונה הכפול של ההסתדרות הציונית: אי-יכולתה לעמוד בנטל הכספי של הקליטה, וקשייה לשלוח בממדי העלייה ובהרכבה בכוחות עצמה, ללא התערבות השלטונות.³¹ אולם אין זה ההסבר המלא. אף שהדברים עדיין לא נאמרו בפה מלא וברבים, מטרתה של הציונות בתקופה הנדונה במאמר זה היתה להקים מדינה יהודית ריבונית בארץ-ישראל בדרך של יצירת רוב יהודי בארץ באמצעות עלייה. ההנהגה הציונית האמינה (עד ראשית שנת 1936) כי עלייה במלוא יכולת הקליטה הכלכלית תביא, בעזרתם הכספית של היהודים ברחבי תבל, ליצירת רוב יהודי בארץ-ישראל בתוך פרק זמן סביר.

נוסף על כך, ההסתדרות הציונית ראתה ביכולת הקליטה הכלכלית עיקרון מסדיר יעיל, נאמן לרוחה של הצהרת בלפור ובר-הצדקה אל מול תביעות הערבים. החלופות האחרות היו גרועות יותר מבחינתה ופחות רצויות לה, בהיותה ארגון וולונטרי נטול סמכויות ריבוניות. ניהול העלייה לפי שיקולים מדיניים היה מביא להתנקתה בלחץ הערבים; מדיניות של עלייה חופשית היתה מביאה להשתנקות המשק היהודי בארץ-ישראל, שסבל מאבטלה כרונית, למעט השנים 1933-1935. ניסיון השנה הראשונה לנציבותו של סמואל ניצב לנגד עיני ההנהגה הציונית כתמרור אזהרה, והיה לה נוח שעיקרון מסדיר שקבעו הבריטים יחצוץ בינה ובין הדרישה הגדולה לעלייה בקרב יהודי הגולה.³² ההנהגה הציונית חששה כי עלייה מעבר

28. 'מכתב חוזר של ההסתדרות הציונית', 'על החתום: הוועד הפועל של ההסתדרות הציונית, הלשכה הפוליטית, הלשכה הארצישראלית, חיים וייצמן, מנחם אוסישקין, יוליוס סימון', הפועל הצעיר, 21.8.1919. מכתבים בנוסח דומה שנשלחו בשנת 1919 מוזכרים אצל א' פריזל, המדיניות הציונית לאחר הצהרת בלפור, תל-אביב תשל"ז, עמ' 116.

29. ח' לבסקי, יסודות התקציב למפעל הציוני: ועד הצירים 1918-1921, ירושלים תשמ"א, עמ' 25.

30. מוסק, 'הרברט סמואל' (הערה 7 לעיל), עמ' 296-303.

31. ההסתדרות הציונית נאלצה לקבל את הספר הלבן של 1922 כמקשה אחת, על אף הסתייגויותיה מעניינים אחדים, אולם היא לא הסתייגה מהסדרת העלייה לפי יכולת הקליטה הכלכלית. דו"ח ועדת פיל, פרק י, פסקה 65; מכתב אל הנציב העליון ארתור ווקופ מאת משה שרתוק, 15.2.1938, אצ"מ S25/2615.

32. בדיונים שהתקיימו בתקופה שקדמה לבואה של ועדת פיל טען יצחק גרינבוים שהגולה תקבל את דבר

עלייה לפי יכולת הקליטה הכלכלית

ליכולת הקליטה הכלכלית תגרום לקריסה כללית ולירידה גדולה, תוציא את דיבת הארץ רעה ותסתום את הגולל על המשך העלייה לזמן רב. לקחי המשבר הכלכלי של המחצית השנייה של שנות העשרים הגבירו חששות אלה וחיוקו את התמיכה בהסדרת העלייה לפי יכולת הקליטה הכלכלית.

ומן העבר השני, עקרון יכולת הקליטה הכלכלית עלה בקנה אחד עם מדיניות הארץ-ישראלית של בריטניה, שאחד מהאינטרסים הראשיים שהנחו אותה היה שארץ-ישראל לא תכביד על משלם המסים הבריטי.³³ ובכל זאת, על אף ששררה הסכמה הדדית רחבת בסיס בין הבריטים לציונים, שיש להסדיר את העלייה לפי יכולת הקליטה הכלכלית, לכל אחד מן הצדדים היתה פרשנות שונה לעיקרון הזה ורעיונות משלו כיצד יש ליישמו.³⁴ המחלוקת ביניהם התמקדה בארבע שאלות: האם זהו קריטריון מחייב שיש למצותו עד תום, או שיכולת הקליטה הכלכלית היא תקרה שאין לעבור אותה אך אין הכרח להגיע אליה; האם יש להחשיב את היכולת של המשק הארץ-ישראלי כולו או של המגזר היהודי בלבד; האם יש לבסס את יכולת הקליטה על הערכה סטטית או דינמית של התפתחות המשק היהודי; מה תפקיד הממשלה בהגברת יכולת הקליטה.

הספר הלבן של 1922 לא הכריע בשאלה אם יכולת הקליטה הכלכלית היא קריטריון מכריע, מחייב ובלעדי, כטענת הציונים, ועל כן יש להתיר עלייה כל עוד יכולת הקליטה הכלכלית מאפשרת זאת; או שיכולת הקליטה הכלכלית היא גבול עליון לעלייה, כטענת הבריטים, מקסימום שאין לעבור אותו, אך ממדי העלייה יכולים להיות קטנים יותר בהשפעת גורמים אחרים (קרי - פוליטיים).³⁵ גם איגרת מקדונלד לא השיבה חד-משמעית על שאלה זו. ביסוד הקושי להכריע בסוגיה זו ניצבת העובדה שכמעט לא היה אפשר למתוח קו מפריד חד-משמעי בין שיקולים כלכליים למדיניים בארץ-ישראל המנדטורית. כל הצדדים, לרבות הערבים, הבינו מלכתחילה שהגירת יהודים לארץ-ישראל היא ביסודה שאלה מדינית, וכל צד נדרש לה מטעמו-שלו ובאורח מודע לכפל הלשון - הכול דיברו במונחים כלכליים אף כי חשבו במושגים מדיניים.

להדגמת נקודה זו, הרי ניתוח שעשה משה שרתוק (לימים: שרת) בשנת 1937, ומתוך הדברים עולה גם ההיגיון של העמדה הציונית (שרתוק עמד אז בראש המחלקה המדינית של הסוכנות היהודית):

קביעת המידות לעלייה בהסכמתנו כבגידה באינטרסים החיוניים ביותר, כסגירת הארץ בפניה על-ידינו ולמפרע'. פחות נורא הדבר בעינינו אם הממשלה תקבע את מידות העלייה, על אף התנגדות ההנהלה. ישיבת הנהלת-הסוכנות, 2.6.1936.

33. נ' גרוס, 'המדיניות הכלכלית של ממשלת ארץ-ישראל בתקופת המנדט', לא על הרוח לבדה: עיונים בהיסטוריה הכלכלית של ארץ-ישראל בעת החדשה, ירושלים תש"ס, עמ' 172-227; ג' ביגר, מושבת כתר או בית לאומי, ירושלים תשמ"ג, עמ' 42-64.

34. ראו דיון בסוגייה זו אצל שפר, 'שיקולים פוליטיים' (הערה 12 לעיל), במיוחד בפסקאות הפתיחה והסיכום.

35. דר"ח ועדת פיל, פרק י, פסקה 66.

במשך כל השנים ניסו ראשי הערבים להילחם נגד העלייה היהודית בנימוקים כלכליים. הם אמרו: הארץ אינה יכולה להכיל את העלייה הזאת, כי היהודים מנשלים את הערבים מעל הקרקע, גוזלים עבודה מאת הערבים ומכריתים פת לחם מפיהם, זהו עוול שאין לסבול אותו, ואם כי איננו מסכימים למנדט, הרי הדבר הזה הוא גם בניגוד למנדט. הם פרשו את המלים 'זכויות ומעמד' כזכויות ומעמד כלכליים וניסו להוכיח, שפוגעים במעמד הכלכלי של הערבים. עד שהם נוכחו לדעת שיכולת הקליטה אינה טבועה בעצם הווייתה של הארץ, שהיא איזה גודל קבוע כפי שזה היה בימים שהם היוו 95% מתושבי הארץ ושהיהודים מעבירים את מקורות הכלכלה מרשות הערבים לרשותם הם; אלא יכולת קליטה כלכלית זו היא יכולת קליטה של אלה היתה קיימת כלל בארץ, ושהיהודים העולים בעצמם מביאים אותה במזוודות שלהם. ואם כך הדבר הרי אין כל גבול לריבוי יכולת הקליטה, כי כל יהודי שבא בסכום כסף לארץ או בשתי ידיים עובדות מביא אתו את יכולת קליטתו. ואם מקבלים את העקרון של יכולת קליטה כלכלית מוכרחים לקבל גם הנחה של רוב יהודי בארץ.³⁶

המחלוקת משתקפת גם במחקר. ברברה סמית' טענה שהבריטים עיוותו מלכתחילה, ומשיקולים פוליטיים פרו-ציוניים, את עקרון יכולת הקליטה הכלכלית,³⁷ ואילו לדעת יעקב מצר הקריטריונים של הממשלה במתן אשרות הגירה היו על-פניהם לא-פוליטיים עד פרוץ המרד הערבי ב-1936.³⁸ מובן שעמדות פוליטיות או אידאולוגיות השפיעו, ומשפיעות גם עתה, על ההתייחסות לסוגיה זו. עדות לכך נמצאת, למשל, בדמיון בין טענתה של סמית' ובין דברים שהשמיע דוד בן-גוריון בשנת 1936, אם כי כוונתו הפוכה משלה:

[...] החל מ-1922 נקבע להלכה העקרון, אשר לפיו סידרה ממשלת המנדט והאדמיניסטרציה הארץ-ישראלית את העלייה היהודית, העקרון של יכולת הקליטה הכלכלית. אמרתי 'להלכה', מפני שלמעשה לא שמרה הממשלה על עקרון זה עד עכשיו, ואחת הקובלות שלנו היא, שעקרון יכולת הקליטה שימש רק גבול מכסימלי לעלייה – כלומר, שאף פעם לא נתנה הממשלה לעבור על יכולת הקליטה, אבל עקרון זה לא שימש מינימום, וכמעט אף פעם לא ניתנה לנו עליה במלוא המידה של יכולת הקליטה.³⁹

מחלוקת שנייה בין הבריטים לציונים התמקדה בשאלה אם יש להביא בחשבון את יכולת הקליטה של המשק הארץ-ישראלי כולו או רק את זו של המשק היהודי. מחלוקת זו היא פן של סוגיה רחבה יותר: האם היתה ארץ-ישראל המנדטורית יחידה כלכלית אחת או שהתקיימו

36. משה שרתוק במועצה הארצית של מפא"י, 22-23 בינואר 1937, הפועל הצעיר, 5.3.1937.

37. Barbara J. Smith, *The Roots of Separatism in Palestine: British Economic Policy, 1920-1929*, Syracuse 1993, pp. 68-71.

38. J. Metzger, *The Divided Economy of Mandatory Palestine*, Cambridge 1998, pp. 66-67.

39. דוד בן-גוריון בישיבת הוועד הפועל הציוני המצומצם, 10.11.1936, אצ"מ S5/288; נדפס בזכרונות, ג, תל-אביב 1976, עמ' 488 (ההדגשה במקור).

עלייה לפי יכולת הקליטה הכלכלית

בה שני משקים זה לצד זה; ואם אמנם התקיימו בה שני משקים – מי הקים את החיץ ביניהם.⁴⁰ כאן יצטמצם הדיון לתחום ההגירה. ההצהרות הפומביות והמסמכים הרשמיים של הממשלה התייחסו ליכולת הקליטה הכלכלית של הארץ כולה. סמואל אף ציין בנאומו ב-3 ביוני 1921 שהעלייה תוגבל 'על-ידי המספרים והאינטרסים של האוכלוסייה הנוכחית',⁴¹ ובספר הלבן של 1922 נאמר כי חיוני להבטיח 'שהעולים לא ייפלו למעמסה על כלל תושבי ארץ-ישראל, ולא ישללו משום חלק מהאוכלוסייה הקיימת את עבודתו'.

משמע, באופן רשמי ופומבי ראתה הממשלה בארץ-ישראל יחידה כלכלית אחת, ועמדתה העקרונית היתה שאין לאפשר כניסת מהגרים יהודים כל עוד מצויים בשוק העבודה מובטלים ערבים העונים על הביקוש לידיים עובדות. בארץ-ישראל היה עודף ידיים עובדות, ויישומה של מדיניות כזאת היה בולם את העלייה, מקפיא את התפתחותו של היישוב ומנציח את מעמד המיעוט של היהודים. המשק היהודי היה יותר מפותח מן הערבי, ויכולתו לקלוט עולים כיחידה כלכלית סגורה היתה גדולה מזו של כלל המשק הארץ-ישראלי. המוסדות הציוניים טיפחו ביוזעין הפרדה בין המשקים ויצירת משק יהודי על טהרת העבודה העברית, כך שהתפתחותו תגביר את העלייה ותביא ליצירת רוב יהודי בארץ-ישראל. על כן הם חתרו לניתוק הקשר בין ממדי ההגירה היהודית לממדי האבטלה בקרב הערבים, ודרשו שממדי העלייה ייקבעו על פי מצבו של המשק היהודי בלבד (בתוספת חלקם של היהודים בעבודות הממשלה והעיריות).

הבריטים הכירו בכך שהון יהודי מושקע בארץ-ישראל כדי להגדיל את מספר היהודים בה ולא כדי לספק תעסוקה לתושביה הערבים. בשנות העשרים הם תרגמו הכרה זו להקצבה של רישיונות עלייה על פי אומדן יכולת הקליטה הכלכלית של המשק היהודי בלבד.⁴² בראשית שנות השלושים הם הנהיגו (באגרת מקדונלד) הבחנה כפולה. ראשית, הם מיינו את העבודות במשק לשלושה סוגים: (1) עבודות התלויות בהון יהודי, שלא יושקע אלא אם יועסקו בהן יהודים. הממשלה הכירה בזכות היהודים להחיל על עבודות מסוג זה את עקרון העבודה העברית; (2) עבודות ציבוריות ועירוניות במימון ציבורי. הממשלה הכירה בזכותם של היהודים לקבל חלק בעבודות אלו לפי תרומתם להכנסות הממשלה והעיריות (שהיתה גבוהה בהרבה ממשקלם הדמוגרפי); (3) סוגי עבודה אחרים, שחייבו לדעת הממשלה התחשבות בגורמים שונים ובכללם חוסר העבודה בקרב היהודים והערבים כאחד.

40. המחלוקת בסוגיה זו נרמזת בשמות הספרים של סמית' (הערה 37, לעיל) ומצר (הערה 38, לעיל), ושימו לב גם לשם ספרם של 'מצר וע' קפלן, משק יהודי ומשק ערבי בארץ-ישראל, ירושלים 1990. סיכום מצב המחקר בעניין זה מובא אצל Metzger, *The Divided Economy* עמ' 1-13. ניסיון לבחון את המשק הארץ-ישראלי בתקופת המנדט כיחידה כלכלית אחת נעשה בספרה של ת' גוונסקי, התפתחות הקפיטליזם בפלשתינה, חיפה 1986, אולם גם שם, עמ' 233-235 ו-239, המסקנה היא שמגמת ההיבדלות (ביוזמת הציונים) היא ששלטה.

41. פורת, צמיחת התנועה הלאומית, לעיל, הערה 10, עמ' 107; פריזל, המדיניות הציונית, לעיל, הערה 28, עמ' 257.

42. Smith, *The Roots of Separatism in Palestine*, pp. 63-85, לעיל, הערה 37, בעיקר עמ' 68 ו-81.

שנית, הבריטים הבחינו בין השפעות שונות של ההגירה על שוק העבודה. הם פסלו הכנסת עובדים יהודים שתביא לפיטורי ערבים, אבל אישרו את המשך העלייה גם בזמן שיש עדיין מובטלים ערבים.⁴³ אולם בארץ-ישראל המנדטורית אי-אפשר היה לקבוע במדויק את מספר מחוסרי העבודה הערבים.

בשנים הראשונות לאחר פרסום איגרת מקדונלד, כשמדי העלייה היו קטנים והמשק היהודי סבל מאבטלה, שאלת חוסר העבודה בקרב הערבים כמעט שלא עלתה על הפרק בדיונים בין הבריטים והציונים. אולם בתקופת הגאות הכלכלית והתעסוקה המלאה במשק היהודי, היתה שאלה זו לנקודת מחלוקת מרכזית בין הצדדים, והכנסת נתוני חוסר העבודה בקרב הערבים לחישובים הממשלתיים בקביעת ממדי ההגירה היהודית היתה מן הסימנים הראשונים לנסיגת הממשלה מעקרון יכולת הקליטה הכלכלית.⁴⁴

נקודת מחלוקת שלישית בין הבריטים לציונים היתה אם יש להפעיל הערכה סטטית או דינמית של יכולת הקליטה. בתקופת המנדט התאפיין המשק היהודי בממדים קטנים ובתנודות מהירות מגאות לשפל, ולכן התחוללו שינויים קיצוניים ומהירים בדרישה לידיים עובדות. ענפי משק שהתפתחו במהירות בעת הגאות וקלטו עולים רבים – ענף הבנייה בלט בכך – נקלעו לקשיים לאחר זמן-מה ועובדים רבים נפלטו מהם.⁴⁵ זאת ועוד: יכולת הקליטה הכלכלית של ארץ-ישראל המנדטורית, ארץ חסרת אוצרות טבע ותשתית תעשייתית, היתה מותנית בראש ובראשונה בייבוא הון; אולם גם כאשר התקיים יחס מתאים בין כמות ההון המיובא ובין ממדי העלייה, לא היה בכך כדי להבטיח שהעלייה 'תקלוט את עצמה' מיד, שכן נדרשת תקופת הבשלה בין השקעת ההון לבין הרחבת כושר הייצור של המשק.⁴⁶

תכונות אלה של המשק הכבידו על הניסיונות להעריך מראש מה תהיה הדרישה לידיים עובדות בששת החודשים הבאים, והיוו קרקע פורייה לחילוקי דעות בין הצדדים. ממשלת המנדט חישבה את יכולת הקליטה על סמך צילום המצב הקיים: מספר העולים בקטגוריית 'בעלי-ההון', תנועת משאות ברכבות, צריכת חשמל, ייבוא של ציוד (בעיקר מכונות), דרישה לחומרי בניין, מספר הבניינים בבנייה ורישיונות בנייה שהוצאו, תנודת המחירים

43. 'איגרת מקדונלד', יוסף, השלטון הבריטי בארץ-ישראל, עמ' 280-284.

44. בקבינט הבריטי הוחלט באפריל 1934 שאין להביא מהגרים יהודים חדשים לשם ביצוע עבודות היכולות להתבצע בידי ערבים מחוסרי עבודה. Cabinet 14 (34), 11.4.1934, PRO Cab. 23/78. וראו הערות 19-17 לעיל.

45. N. Halevi, 'The Political Economy of Absorptive Capacity: Growth and Cycles in Jewish Palestine under the British Mandate', *Middle Eastern Studies*, 19, No. 4 (October 1983), pp. 456-469. וראו גם נ' גרוס, 'המיתון של שנת 1923 ותקציבי המגור הציבורי בארץ-ישראל', הציונות, מאסף ז (תשמ"ב), עמ' 169-213 (נדפס גם בספרו לא על הרוח לבדה, לעיל, הערה 33, עמ' 232-272; הנ"ל, 'המשק היהודי בארץ-ישראל בשנים ללא-תווית: 1928-1932', הציונות, מאסף ט (תשמ"ד), עמ' 207-220 (נדפס גם בספרו לא על הרוח לבדה, עמ' 287-299); וכן ד' דה פריס, 'פועלי חיפה במשבר העלייה השלישית', הציונות, מאסף יז (תשנ"ג), עמ' 117-153.

46. גרוס, 'המיתון של שנת 1923', עמ' 192-193 (בהציונות, ז).

עלייה לפי יכולת הקליטה הכלכלית

של מוצרי היצוא והיקף היבוא של מוצרי צריכה שאפשר ליצורם בארץ.⁴⁷ המוסדות הציוניים גרסו שההון היהודי המושקע בארץ והעולים המגיעים אליה משנים את התנאים הקיימים, מגבירים את יכולת הקליטה הכלכלית ויוצרים תשתית לקליטת עולים נוספים מעל למספרים המבוססים על צילום ההווה.

עוד נחלקו הצדדים בשאלה כיצד להעריך את הפוטנציאל החקלאי של ארץ-ישראל. כל צד ביסס את הערכתו על חישובי השטח הראוי לעיבוד חקלאי, האיכות הגנוזה בקרקע והתפוקה הכלכלית הצפויה ממנה.⁴⁸ הבריטים השתיתו את האומדנים שלהם על שיטות חקלאות הבעל של הערבים, והגיעו להערכה נמוכה של השטח המתאים לעיבוד חקלאי ושל התגובה לדונם. היהודים ביססו את תכניותיהם על שיטות עיבוד חדשניות ואינטנסיביות יותר. בוויכוח זה גם ניצבו זו מול זו שתי תפיסות: מצד אחד התפישה הפיסיקרטית הקלאסית שהקרקע היא מקור העושר, ולצדה ההנחה שמשאביה של הארץ הם נתון קבוע, ועל כן מדובר ב'משחק סכום-אפס' וכל עולה חדש הוא אפוא מנשל-בפוטנציה של חקלאי ערבי; ומצד שני – תאוריות על צמיחה כלכלית שהחלו להתפתח אז.⁴⁹

ככלל, הממשלה פעלה על פי חישובים כלכליים לטווח קצר, שהיו מבוססים בעיקר על מצבו של שוק העבודה, ואילו הציונים שילבו בחישוביהם גם הערכות לטווח ארוך (ולמען האמת, גם משאלות לב). זו נקטה גישה סטטית, ואלה הפעילו גישה דינמית בהערכה של יכולת הקליטה.⁵⁰

ולבסוף, הבריטים והציונים היו חלוקים בשאלת התפקיד שעל הממשלה למלא בהגברת יכולת הקליטה. בראשית שנות המנדט ציפתה ההסתדרות הציונית שהממשלה תמלא תפקיד פעיל בהגברת יכולת הקליטה של הארץ ותפעיל לשם כך מדיניות פיתוח יזומה.⁵¹ ציפיות אלה נכזבו, למעט השנים הראשונות לנציבותו של סמואל.⁵² לית מאן דפליג, שהשלטון הבריטי תרם רבות לפיתוחה של הארץ, ובכך תרם בעקיפין גם להגברת יכולת הקליטה של המשק היהודי, אך הוא עשה זאת על פי צרכיו ולא מתוך כוונה מפורשת להגביר את יכולתה של הארץ לקלוט הגירה יהודית.

בשנת 1930 הגיע הופ-סימפסון למסקנה שהשטח הראוי לעיבוד בארץ-ישראל על פי השיטות הקיימות מנוצל כמעט עד תום. בדוח שלו הוא הציב לפני הממשלה את הבררה

47. Isaac, *The Economics of Migration*, p. 125, לעיל, הערה 2.

48. רייכמן, כץ, פז, 'כושר הנשיאה וקצב הקליטה של ארץ-ישראל', לעיל, הערה 2, עמ' 210.

49. שם, עמ' 209; Metzger, *The Divided Economy*, p. 91, לעיל, הערה 38.

50. ד' הורוביץ, הכלכלה הארצישראלית בהתפתחותה, תל-אביב תש"ח, עמ' 32-33.

51. בפגישה עם דייוויד לוי ג'ורג', ארתור ג'יימס בלפור ווינסטון צ'רצ'יל ביולי 1921, נשאל וייצמן 'מה ישיע את רצונו בעניין ההגירה?'. בתשובתו לא ציין מספרים או שיטות, אלא אמר כי קודם כול יש להבטיח תמיכה בריטית בהתפתחותה של ארץ-ישראל כדי לאפשר קליטה טובה של מהגרים יהודים.

8. Mossek, *Palestine Immigration Policy*, p. 43, לעיל, הערה 8.

52. מוסק, 'הרברט סמואל', לעיל, הערה 7, עמ' 292; ש' הטיס-רולף, 'מדיניות הפיתוח הכלכלי של סר הרברט סמואל', קתדרה, 12 (יולי 1979), עמ' 70-90.

לנקוט מדיניות פיתוח יזומה או למנוע לחלוטין הגירת יהודים כדי שלא ינושלו ערבים.⁵³ שר המושבות פאספילד בחר בחלופה של הגבלת ההגירה היהודית, שכן הוא התנגד להשקעה של כספי משלם המסים הבריטי בפיתוח ארץ-ישראל,⁵⁴ וגיבש באותם ימים עמדה אנטי-ציונית.⁵⁵ איגרת מקדונלד נועדה אמנם להרגיע את הציונים באמצעות פירוש נוח יותר, מבחינתם, לספר הלבן של פאספילד, והובהר בה שהממשלה לא תאסור הגירת יהודים ולא תפסיק את התיישבותם הצפופה על הקרקע, אולם גם לא היה ולו רמז להתחייבות בריטית לנקיטת מדיניות פיתוח פעילה.

עוד קודם לכן, ערב בואו של הופסימפסון, התפכחו הציונים מהתקווה שהממשלה תתרום ישירות להגברת יכולת הקליטה הכלכלית של הארץ.⁵⁶ בראשית שנות השלושים היה ברור לראש המחלקה המדינית של הסוכנות היהודית, חיים ארלוזורוב, כי אין לצפות שהממשלה תשקיע בארץ את המאמץ ואת האמצעים הכספיים הדרושים כדי להגדיל את העלייה. 'יהא זה יותר מדי לתבוע מאיזו ממשלה שהיא שתעמיס על עצמה תפקיד מעין זה לטובתם של מתיישבים בני אומה "זרה"'.⁵⁷

זמן קצר אחרי כן החלה זרימה גדולה של הון יהודי ארצה, חלה גאות במשק היהודי, פחתה תלותו במדיניות הפיתוח של הממשלה, והנושא ירד אפוא מסדר היום. בשנת 1936 החמיר המצב הכלכלי, ושנים לאחר שנואשה מהסיכוי שהממשלה תסייע באופן אקטיבי לפיתוחו של המשק הארץ-ישראלי, שבה ההנהגה הציונית ופנתה אליה בעניין זה. כך היא נימקה את פנייתה:

עד עכשיו היתה העלייה נקבעת על-פי יכולת הקליטה של הארץ. אין אני חולק על פרינציפ זה, לא רק מפני שזוהי המדיניות המוכרות של ממשלת המנדט אלא מפני שביסודה אי-אפשר לשלול שמבלי בסיס כלכלי לקליטת העולים לא תיתכן עלייה. אולם יכולת קליטה אינה כמות קבועה ובלתי-משתנה. יכולת הקליטה אפשר להרחיב ואפשר לצמצם. עד עכשיו היינו אנחנו היהודים אשר יצרנו והרחבנו יכולת הקליטה. אולם עלייה יותר גדולה דורשת עזרה אקטיבית של המדינה. אנו רק הסתדרות וולונטרית, שאמצעיה מצומצמים וכוחה עוד יותר מצומצם. הרחבה ניכרת וגדלה של יכולת הקליטה

53. Great Britain, Colonial Office, *Palestine: Report on Immigration, Land Settlement and Development* by Sir John Hope-Simpson, Cmd. 3686, London 1930. עיקרי הדברים מובאים

בדו"ח ועדת פיל, פרק ג, פסקה 58.

54. שפר, 'שיקולים פוליטיים', לעיל, הערה 12, עמ' 191-192.

55. י' גורני, הקשר הדו-משמעי, תל-אביב 1982, עמ' 81-126.

56. ראו, למשל, 'Memorandum Submitted to His Majesty's Government by the Jewish Agency for Palestine', May 1930 (וגם Z4/5888). נוסח עברי: 'ש' קפלנסקי, חזון והגשמה, מרחביה 1950, עמ' 291-340 (העניין המוזכר כאן מופיע בעמ' 301). מסמך זה כונה בדיוני המוסדות הציוניים 'מסמך קפלנסקי'.

57. מכתב מחיים ארלוזורוב אל חיים וייצמן, 30.6.1932, חיים ארלוזורוב, יומן ירושלים, בלא ציון מקום הוצאה ושנת הדפסה, עמ' 334-335.

עלייה לפי יכולת הקליטה הכלכלית

היא תפקידה של הממשלה, שבידה כל השלטון ובידה רסורסים [משאבים] פיננסיים גדולים.⁵⁸

השביתה הכללית והמרד שהכריזו הערבים באביב 1936 לא היו רקע מתאים לשינוי לטובה – מבחינה ציונית – במדיניות ההשקעות של הממשלה. אולם דווקא בגלל הבעיות הביטחוניות נאלצה הממשלה להשקיע כספים בארץ-ישראל, והעבודות החדשות סיפקו תעסוקה ליהודים בתפקידי שיטור למיניהם ובבניית מתקנים צבאיים וביטחוניים (כמו גדר הצפון ומצודות טיגארט). אך באותו זמן כבר לא היה בכך כדי לתרום להגברת העלייה כי מדיניות ההגירה החדשה (מקיץ 1937) ניתקה את הקשר בין יכולת הקליטה הכלכלית לממדי העלייה.

ג. יישומו של עקרון יכולת הקליטה הכלכלית הלכה למעשה

תקנות ההגירה המנדטוריות הגדירו ארבע קטגוריות עולים ראשיות,⁵⁹ המוצגות כאן בויקתן להסדרת העלייה לפי עקרון יכולת הקליטה הכלכלית:

1. אנשים בעלי אמצעים. מספרם אינו מוגבל שכן קליטתם אינה מותנית ביכולת הקליטה של הארץ, אדרבא, הם עשויים אף להגדילה, ובכל מקרה הם אינם אמורים להצטרף למעגל מבקשי העבודה. בתקנות ההגירה המנדטוריות נכללו עולים אלה בקטגוריה A⁶⁰ – שהגדרתה הרשמית היא 'אנשים בעלי אמצעים משלהם' (Persons of independent means) ובדרך כלל כונתה בקיצור: 'בעלי-הון' ('Capitalists').⁶¹
2. אנשים הבאים לעבוד. גודלה של קבוצה זו תלוי ביכולת הקליטה הכלכלית של הארץ. בתקנות ההגירה המנדטוריות נכללו עולים אלה בקטגוריה C – 'עולים עובדים' ('Labour').
3. עולים שהוזמנם גורם שהבטיח לכלכלם והם אינם אמורים להצטרף למעגל מבקשי העבודה (קטגוריה B): תלמידים שאחזקתם מובטחת, יתומים הבאים למוסדות, ואנשים שרתם אומנותם והקהילות שהזמינו אותם הבטיחו מראש שהם יועסקו בהן ככלי קודש.

58. שיחה עם הנציב העליון, 2.4.1936 (לפני שפרץ המרד הערבי!), בן-גוריון, זכרונות, ג, עמ' 107-108.

59. סימוני האותיות לקטגוריות השונות השתנו פעמים אחדות. ראו טבלה המשווה את הגדרות סוגי העולים: מחלקת העלייה של הסוכנות היהודית לא"י, עליה: קובץ לענייני העלייה, ב, ירושלים תרצ"ה, עמ' XXV. הסימונים המובאים כאן היו נהוגים לאורך רוב התקופה בין מלחמות העולם.

60. דרישות המינימום לקבלת רישיון עלייה מקטגוריה A השתנו פעמים אחדות במרוצת התקופה, והקטגוריה A נחלקה לקטגוריות-משנה. ראו פירוט: שם, שם; וכן בדו"ח ועדת פיל, פרק י', פסקה 8; דיון אצל: חלמיש, 'מדיניות העלייה', לעיל, הערה 19, עמ' 283-297, וכן הערה 136 להלן.

61. הכינוי 'בעלי-הון' ('Capitalists') היה מקובל על שני הצדדים והם השתמשו בו בהתכתבויותיהם הרשמיות, גם אם יש בו (בייחוד במינוח האנגלי) כדי להטעות במידת מה, כפי שמציין Metzger, *The Divided Economy*, p. 75, לעיל, הערה 38.

4. אנשים התלויים למחיתם בתושבי הארץ או במהגרים משלוש הקבוצות הראשונות. מספרם לא היה מותנה ביכולת הקליטה הכלכלית כי הם לא היו אמורים להצטרף לשוק העבודה. התנאי לקבלת הרישיון היה יכולתו של המפרנס שהיו תלויים בו לכלכלם. בתקנות ההגירה המנדטוריות נכללו אנשים אלה בקטגוריה D - 'תלויים' ('Dependants').⁶²

הממשלה המנדטורית, והיא בלבד, הסדירה את עלייתם של 'בעלי ההון' (קטגוריה A לסוגיה), של 'תלויים' (קטגוריה D) ושל התלמידים, היתומים ואנשי הדת (קטגוריה B). סמכותם של המוסדות הציוניים הצטמצמה לקטגוריות העולים העובדים (קטגוריה C): רשמית הם השתתפו בתהליך הקביעה של מספר העולים על פי קטגוריה זו, אך מעשית הסתכמה מעורבותם בחלוקת רוב הרישיונות לסוג זה של עולים. הממשלה היא זו שקבעה את מספרם הכולל ואת חלוקתם על פי מין ופרמטרים אחרים.

מעמדה של ההסתדרות הציונית בענייני העלייה היה מעוגן בכתב המנדט (סעיף 4),⁶³ וסמכויותיה בענייני העלייה עובדת נקבעו בתקנות ממשלתיות.⁶⁴ מדי חצי שנה הגישה ההנהלה הציונית (ומשנת 1930 - הנהלת הסוכנות היהודית בירושלים) בקשה למכסה של עולים 'עובדים', שכינויה היה 'שְדִיול' (schedule). כל בקשה היתה לשישה חודשים: מאפריל עד ספטמבר (שדיול האביב) ומאוקטובר עד מרס (שדיול הסתיו), והיא היתה כרוכה בהבטחה לערוב למחיתם של העולים הללו במשך שנה אחת לפחות.⁶⁵

המוסדות הציוניים הכינו את בקשת השדיול באופן זה: בצד הפלוס נרשמה תחזית הביקוש לידיים עובדות, ובצד המינוס - מצב האבטלה בהווה ומספר המועסקים שייפלטו מן העבודה בששת החודשים הבאים. ההפרש בין שני אגפי המשוואה היווה את גוף השדיול, ואליו הוסיפו 15 אחוז נשים לעבודות בית אצל העולים החדשים.⁶⁶ עד אביב 1932 (כולל) כללו הציונים בחישוביהם 'מאגר מובטלים', שהגדיל את המכסה המבוקשת באלף.⁶⁷ נוהג זה היה מבוסס על הסכמה הדדית בצורך במאגר מסוים של מובטלים,

62. קביעת מספרם המדויק של העולים על-פי הגדרה זו מחייבת עריכת חישובים מורכבים שכן בדיווחי הממשלה נכללו בטור D רק העולים התלויים בתושבי הארץ, ואילו העולים שהגיעו בתור תלויים במפרנסים-עולים שעלו על פי הקטגוריות A, B ו-C, נרשמו בטורים נפרדים. ראו: חלמיש, 'מדיניות העלייה', נספח ה, עמ' 422.

63. 'חבר הלאומים: המנדט על ארץ-ישראל', נוסח עברי: יוסף, השלטון הבריטי, עמ' 271-272.

64. 'תקנות שתוקנו ע"י הנציב העליון לפלשתינה (א"י) עפ"י פקודת העלייה 1925', סעיף 7 (4), העתון הרשמי, 15.6.1925, עמ' 238.

65. לראשונה הוגשה בקשה למכסת עלייה עובדת בקיץ 1922, לתקופה של שלושה חודשים. ב-1924 הוארך משך הזמן של כל עונת שדיול לשישה חודשים. Mossek, *Palestine Immigration Policy*, pp. 123-124, לעיל, הערה 8.

66. 'Notes for Colonel Kisch's Successor - Labour Schedule', ללא תאריך (מן התוכן ברור שנכתב בחודש אוגוסט 1931), אצ"מ S25/2416; תזכיר שהגישה הסוכנות היהודית לג'ון הופס-מפסון, יולי 1930, אצ"מ S25/3610, עמ' 89.

67. חלמיש, 'מדיניות העלייה', לעיל, הערה 19, נספח א, טבלאות 1-3.

עלייה לפי יכולת הקליטה הכלכלית

שהיה אמור להבטיח יציבות בשוק העבודה ורמת שכר סבירה (מנקודת הראות של המעסיקים), וגם למנוע נהירה פתאומית של עובדים לעבודות מכניסות יותר. גודלו של המאגר היה שנוי במחלוקת. המספר אלף נקבע בשנת 1922,⁶⁸ והציונים סברו שיש להעמידו על 10% מכוח העבודה היהודי.⁶⁹ בשנות הגאות נעלם 'מאגר המובטלים' מחישובי השדיוול, והוא לא חזר עוד למסמכים הרשמיים שהוגשו לממשלה. בדיוניה הפנימיים שקלה הנהלת הסוכנות היהודית בראשית שנת 1936 להכניסו מחדש, ודובר על 3,000 איש. המספר מבטא את הגידול שחל בכוח העבודה היהודי בשנות הגאות. היישוב כולו גדל מ-170,000 בשנת 1931 ל-400,000 ב-1936, ולמעלה משני שלישים מן העולים היו בגיל עבודה.⁷⁰

בקשת השדיוול שהכינו המוסדות הציוניים⁷¹ הועברה לעיונו של הנציב העליון בלוויית נתונים נוספים,⁷² והוא היה הפוסק הבלעדי.⁷³ בשנות העשרים אישרה הממשלה לא אחת מכסה קרובה לזו שדרשה ההסתדרות הציונית, ולעתים אף נענתה לדרישה במלואה.⁷⁴ הממשלה לא נהגה לנמק את החלטתה ולא נתנה הסברים לפער בין המכסה שאושרה לבין הבקשה של המוסדות הציוניים. גם כשניתנו ביאורים כלשהם, הציונים לא ראו בהם תשובה מספקת.⁷⁵ המוסדות הציוניים ביססו את בקשות השדיוול על מצב המשק וצרכיו, אבל את הרישיונות שקיבלו לידיהם הם חילקו לפי שלל מפתחות שונים ואף סותרים. נוסף על צורכי המשק

68. Isaac, *Economics of Migration*, p. 125, לעיל, הערה 2.

69. חלמיש, 'מדיניות העלייה', עמ' 40-41.

70. בשנים 1932-1938 כ-74% מן העולים היו בני 15 עד 60. משה סיקרון, העלייה לישראל 1948-1953: תוספת סטטיסטית, ירושלים 1957, עמ' 11, לוח A17.

71. בהכנת דרישת השדיוול הסתייעו המוסדות הציוניים בהסתדרות הכללית, בהתאחדות בעלי התעשייה ובגורמים רלוונטיים אחרים. מדי עונה נעשתה סקירה חלקית של המצב בתעשייה ובמושבות, ובמקביל נאספו נתונים ישירות מהמעסיקים. דוד גורביץ אל מחלקת העלייה והעבודה, 10.8.1934, אצ"מ S49/260; גורביץ (המחלקה לסטטיסטיקה) אל יצחק גרינבוים, 9.1.1936, אצ"מ S19/111; גורביץ לדוד הורוביץ, 1.4.1936, אצ"מ S19/48; תיאור מפורט של שיטת איסוף החומר: גורביץ אל המחלקה המדינית, 7.4.1937, אצ"מ S19/48.

72. דרישת השדיוול נמסרה בלוויית סקירה על מצב התעשייה, הכלכלה והעבודה ביישוב היהודי, שהוכנה בשיתוף פעולה עם מחלקת ההגירה הממשלתית. במקביל הכינה מחלקה זו דוחות נפרדים על המצב ביישוב היהודי ועל חוסר העבודה בקרב הערבים, ובו גם הערכת מצבו של המשק הארץ-ישראלי כולו. אדווין סמואל להנהלת הסוכנות, 23.7.1935, אצ"מ S25/2399.

73. דר"ח ועדת פיל, פרק י, פסקה 19.

74. גורביץ וגרץ, העלייה, הישוב, לעיל, הערה 12, טבלה ז, עמ' 38. באביב 1924 אף אישרה הממשלה מספר גדול יותר של רישיונות (2,400) משיבקה ההנהלה (1,717). בסתיו 1924 עמדה המכסה על 75% מהבקשה שהגישה ההנהלה ציונית, באביב 1925 - 92%; בסתיו 1925 (לאחר שהחלו להתגלות אותות של מיתון כלכלי) - 46%; באביב ובסתיו 1926 - 100%. ראו גם לעיל, הערה 12 לגבי אביב 1930.

75. דין וחשבון האכסוטיביה של ההסתדרות הציונית לקונגרס הציוני השמונה-עשר ולמועצת הסוכנות היהודית בפרג, ב, לונדון 1933, עמ' 182-183; את החומר לתזכיר שנכתב לקראת ועדת החקירה הכין חיים ברלס, 8.7.1936, אצ"מ S6/4251. שם גם סיכום שיטות הכנת השדיוול.

ותכתבי השלטונות, נלקחו בחשבון גם חישובים פוליטיים-מפלגתיים, שיקולים הומניטריים (איחוד משפחות) והצורך להתחשב במצוקה אקוטית של קיבוץ יהודי זה או אחר בגולה.⁷⁶ למוסדות הציוניים כמעט לא היתה שליטה על קליטת העולים. היעדר ריבונות וחסרון כיס כרוני שללו מן ההסתדרות הציונית את אמצעי האכיפה או התגמול להכוונת העולים למקומות מגורים ותעסוקה כהבנתה ועל פי תכנון לטווח ארוך. כוחות השוק פעלו כמעט ללא מפריע, במיוחד בשנות הגאות הכלכלית (1933-1935), ותהליך הקליטה היה סטיכי, לרוב ללא קשר למסלול העלייה. בסיכומו של דבר, לא היה מתאם (קורלציה) בין שלוש חוליות בתהליך העלייה והקליטה: מקצועו או הכשרתו של המועמד-לעלייה בגולה; הקטגוריה שהוא עלה על פיה; ואופן קליטתו בארץ.⁷⁷

המופקדים על העלייה מן הצד הציוני היו ערים לחוסר ההתאמה בין צורכי הארץ לבין הרכב 'העלייה העובדת' ודרכי קליטתה.⁷⁸ בשנת 1934 הם הגיעו למסקנה שיש צורך לתת מספר גדול והולך של סרטיפיקטים 'לעובדים' (מונח שהתייחס לפועלים מיומנים, בעלי מקצוע ובעלי מלאכה, אך לא לפועלים פשוטים), על חשבון 'החלוצים' – צעירים בוגרי תנועות הנוער החלוציות וחברי 'החלוץ', שעברו הכשרה רוחנית וגופנית בחוץ-לארץ ועלו בקבוצות מאורגנות שמטרתן להצטרף להתיישבות החקלאית השיתופית. ובכל זאת, מסיבות פוליטיות פנים-ציוניות, התקשתה הנהלת הסוכנות היהודית להגדיל את חלקם של 'העובדים' על חשבון 'החלוצים'. המוסדות הפרלמנטריים של ההסתדרות הציונית – הקונגרס והוועד הפועל הציוני – עמדו על משמר הזכויות של החלוצים והחליטו שוב ושוב שחלקם לא יפחת ממחצית מן השדיול.⁷⁹

כשהתברר לממשלה שהסוכנות היהודית מתקשה להעמיד לרשות המשק בעלי מקצוע במספר ובמגוון העיסוקים הנדרשים, היא נכנסה לעובי הקורה, פיצלה את מכסת העלייה העובדת לסוגי משנה (על יסוד הבחנה בין פועלים מיומנים לפועלים פשוטים), קבעה קריטריונים מדויקים לעלייה על פי כל סוג וסוג ואת מספר הרישיונות שיימסרו לכל אחד מן הסוגים. השיטה החדשה גם מיסדה את עליית הקרובים בגיל העבודה: נוכח הצטברות

76. ראו חלמיש, 'מדיניות העלייה', עמ' 257-281.

77. חברי תנועות חלוציות קיבלו סרטיפיקט על סמך התחייבות לעבוד בחקלאות ולהתגורר במושבות, אך פנו לעבודות בניין בערים; פועלים מומחים ובעלי מלאכה קיבלו רישיון שמי על סמך הזמנה מפורשת מבעל מפעל או תעשיין ארץ-ישראלי, אך מעולם לא הגיעו אל מקום העבודה שציפה להם או נטשו אותו אחרי זמן קצר לטובת עבודה מכניסה יותר; אנשים שעסקו במקצועות תיווך למיניהם בארצות מוצאם, נקלטו בארץ בעבודות פיזיות ויצרניות; ודוגמה יותר ספציפית: כדי לקבל רישיון כניסה נדרשו עולי 'המועמד הבינוני' בשנת 1932 להוכיח שהם בעלי מקצוע מומחים ויש ברשותם 150 לא"י לפחות, אך רובם הביאו עמם רק מחצית מן הסכום ואף פחות, וחלקם פנו מיד ללשכות העבודה והתברר שם כי לרובם גם לא היה מקצוע. ורנר סנטור ואליהו דובקין, ישיבת ועדת העלייה, 18.10.1932, אצ"מ S6/1133; לחברי הנהלה מיהושע השל פרבשטיין, 6.11.1932, אצ"מ S25/2413.

78. ישיבות מרכז מפא"י, 31.10.1934 ו-13.11.1934, א"מ ע' 23/34. שרתוק הודה שהנהלה לא עשתה דבר בנידון, ודרש 'לאחוז באמצעים נמרצים לתיקון הדבר'.

79. ראו חלמיש, מדיניות העלייה, לעיל, הערה 19, עמ' 229-231.

עלייה לפי יכולת הקליטה הכלכלית

הבקשות להעלאת קרובי משפחה של תושבי הארץ וההיענות האטית של הסוכנות היהודית להן, הכניסה הממשלה את הקרובים לתוך השדיוול, וקבעה במדויק כמה רישיונות על ההנהלה למסור להם.

החל בסתיו 1934 נחלק השדיוול (קטגוריה C) לארבעה חלקים (parts), ובתכתובת בעברית: 'פארטים':

פארט A: פועלים מקצועיים, מיומנים ובעלי ניסיון שהוזמנו באופן שמי על ידי מעסיקים, בעיקר תעשיינים. חלק זה של השדיוול יצא משליטתה של ההסתדרות הציונית.
פארט B: פועלים שבאו למקומות עבודה ספציפיים. המעסיקים ציינו בבקשותיהם כמה פועלים היו דרושים למפעליהם, אך ההחלטה מי יעלה על פי בקשות אלה היתה בידי המשרדים הארץ-ישראליים (הנציגויות של ההסתדרות הציונית מחוץ לארץ-ישראל). פועלים אלה באו בעיקר למפעלי תעשייה. מן החקלאים שעלו על פי פארט זה נדרש ניסיון רב-שנים. חלק זה של השדיוול לא נועד לחלוצים, והוא היה בשליטה חלקית של ההסתדרות הציונית.

פארט C: קרובי משפחה של תושבי הארץ, בעיקר ארוסות, בנות ואחיות מעל גיל 18, ובנים מעל גיל 18. חלק זה היה בשליטה חלקית של ההסתדרות הציונית. הממשלה קבעה את גודלו, והנהלה קיבלה לידיה את הרישיונות ומסרה אותם למועמדים מתאימים מבין העונים על ההגדרה המשפחתית האמורה. פארט זה היה מעין הכלאה בין קטגורית ה'עובדים' לקטגורית ה'תלויים'.

פארט D: פועלים פשוטים, ללא הגדרה מיוחדת (unspecified labour) לבניין, חקלאות, תעשייה, תחבורה, מסחר, שירותים, חשמל, עבודות בית וענפים אחרים. רובו ככולו היה נתון לשליטתה של ההסתדרות הציונית.⁸⁰

שיטת הפארטים הגבירה את הפיקוח הממשלתי על 'העלייה העובדת' על חשבון הסמכויות של ההסתדרות הציונית. היא סרבלה עוד יותר את הכנת הבקשה החצי-שנתית למכסת העלייה והוסיפה עוד פרמטר לסבך ההוראות שהנחו את ההנהלה בחלוקת הרישיונות. חלק הארי בבקשות ההנהלה היה 'פארט D' (פועלים פשוטים, רובם לחקלאות), אך הממשלה לא התחשבה בהצעותיה של ההנהלה לגבי גודלם המוחלט והיחסי של כל אחד מן הפארטים, כשם שמעולם לא התחשבה בבקשות השדיוול המנומקות שהיא הגישה לה.⁸¹

80. שם, נספח א (דרישות מכסת העובדים שהגישה הסוכנות היהודית לממשלה), נספח ב (מכסות העלייה העובדת שאישרה הממשלה) ונספח ג (חלוקת רישיונות השדיוול שנמסרו לסוכנות היהודית), טבלאות 8 ואילך. הנתונים המובאים שם הם הבסיס גם לדיון בפסקה הבאה.

81. בעונת השיא של העלייה, אביב 1935, ביקשה ההנהלה 19,100 רישיונות לעובדים: 700 לפארט A, 1,500 לפארט B, 3,000 לפארט C, ו-13,960 לפארט D. הממשלה אישרה רק 8,000 רישיונות, מהם שמרה 400 כרזבה ממשלתית ואת השאר חילקה כך: 600 לפארט A, 1,400 לפארט B, 2,000 לפארט C, ו-3,600 לפארט D. שנה וחצי אחרי כן, אחרי פרוץ המרד הערבי אך לפני המרת עקרון יכולת הקליטה הכלכלית ב'תקרה מדינית', ביקשה ההנהלה (עונת סתיו 1936) 10,695 רישיונות: 450 לפארט A, 400 לפארט B,

שיטת הפארטים יצרה בעיות חדשות. למשל, מימושו של פארט A של השדיוול היה מלווה באי-סדרים, רמאויות, שלומיאליות ובזבוז גדול של סרטיפיקטים שמקבליהם לא ניצלו אותם, ובהיותם נקובים שמית לא היה אפשר להעבירם לאחרים. התעשיינים, שהוסמכו להזמין עולים באופן שמי (אישי), העלו קרובי משפחה שלהם, חסרי כל ידע מקצועי, ובכל מקרה לא היו בידיהם הכלים לבחור מועמדים מתאימים.⁸²

גם החלוצים לא התאימו במקרים רבים להגדרה שהם עלו על פיה. לכאורה, הם הוכשרו לקראת עלייתם ארצה ועבדו קשה בחוות ההכשרה, אבל העבודות שם לא הכשירו אותם לחיי עבודה בארץ.⁸³ זאת ועוד: החלוצים קיבלו את רישיונות העלייה בתנאי שיעסקו בחקלאות, ואף נדרשו לחתום על התחייבות לצאת לעבודה חקלאית במושבות שיישלחו אליהן.⁸⁴ אולם רבים מן החלוצים כלל לא הגיעו למושבה. הם עזבו את המסגרת הקיבוצית שלהם כבר בדרך ארצה או מיד לאחר העלייה,⁸⁵ והעזיבות נמשכו בתקופת השהייה במושבות⁸⁶ וגם אחרי העלייה על הקרקע.⁸⁷

שיטת הפארטים לא הגבירה באופן משמעותי את ההתאמה של 'העלייה העובדת' ליכולת הקליטה הכלכלית של הארץ ולדרישות המשק. היתה לה השפעה מועטה בלבד על הרכב העלייה, שכן כשנה אחרי שהונהגה חלה ירידה דרסטית בגודלה של העלייה העובדת (מ-8,000 באביב 1935 ל-3,250 בסתיו, 1,300 בסתיו שאחריו, ורק מאות בודדות של רישיונות בעונות הבאות).

ד. דיונים על שינוי שיטת החישוב של מכסות 'העלייה העובדת'

שני הצדדים התלבטו שוב ושוב כיצד להגיע להערכה מדויקת ככל האפשר של יכולת הקליטה הכלכלית, ואיך לתרגם אותה למספר העולים במסגרת מכסות 'העלייה העובדת'.

- 2,150 לפארט C, 7,695 לפארט D; הממשלה אישרה רק 1,800 רישיונות, ומהם מסרה להנהלה רק 1,300: 250 לפארט A, 250 לפארט C, 800 לפארט D. שם, נספח א ונספח ב, טבלאות 9 ו-12. בעונות השדיוול הבאות מכסות העלייה העובדת היו קטנות עוד יותר.
82. למחלקת העלייה מהמחלקה לסטטיסטיקה, 31.12.1935, אצ"מ S19/49; העולם, 31.1.1935; גרינבוים במושב הוועד הפועל הציוני, העולם, 17.4.1935; גרינבוים בישיבת הנהלת הסוכנות, 24.5.1936.
83. סנטור, ישיבת הנהלת הסוכנות, 9.8.1936; דובקין בישיבת מרכז מפא"י, 19.2.1935, אמ"ע 23/35; משה קליינמאן, העולם, 1.8.1935.
84. החלטת הנהלת הסוכנות, 6.5.1934; חוזר מחלקת העלייה מס' 169, 27.6.1934, אצ"מ S6/5361.
85. למשל, בישיבת הוועד הפועל של ההסתדרות, 19.4.1934, א"ע, דיבר יעקב חזן על כך שעזיבת חברי הקיבוצים החלה בקרון הרכבת, על סיפון האנייה ועל רציף הנמל בחיפה או ביפו.
86. ישיבת הנהלת הסוכנות עם נציגי ההסתדרות הכללית, 19.5.1935. וראו תיאור כולל של התופעה אצל יי אופנהיים, תנועת החלוץ בפולין 1929-1939, שדה בוקר 1993, עמ' 176-178.
87. שיעור העזיבות בקיבוץ המאוחד עמד בשנים 1933-1936 על ארבעים אחוז (2,500 איש). אופנהיים, שם, עמ' 178; וראו גם ה' ניר, הקיבוץ והחברה, ירושלים תשמ"ד, עמ' 305-312.

עלייה לפי יכולת הקליטה הכלכלית

אצל הממשלה ניכר מתח בין הרצון להפגין הקפדה על יישומו של עקרון יכולת הקליטה הכלכלית, מזה, ובין החשש מגידולו הדמוגרפי של היישוב ומתגובות הערבים, מזה; והצד הציוני היה מודע לפער בין שאיפתו להגדיל את היישוב מהר ככל האפשר לבין יכולת הקליטה הממשית של המשק היהודי ומגבלותיה הכספיות של ההסתדרות הציונית.

בראשית שנות השלושים נערכו דיונים במוסדות הציוניים והתקיימו מגעים בינם לבין השלטונות בניסיון למצוא אמת מידה כלכלית חד-משמעית ואובייקטיבית לקביעת הממדים של 'העלייה העובדת'.⁸⁸ ארתור רופין, חבר ההנהלה הציונית ואדם עתיר ניסיון בענייני עלייה, הציע להפעיל 'רגולטור אוטומטי' להסדרת העלייה. המשא ומתן החצי-שנתי שהיה מבוסס על תחזית מצבו של שוק העבודה בחודשים הקרובים, יוחלף בהסדר: הסוכנות היהודית תקבל לידיה רישיונות עלייה לחלוקה כל עוד לא יעלה מספרם של מחוסרי העבודה מבין הפועלים היהודים על 10 אחוזים מכוח העבודה היהודי.⁸⁹ רופין גיבש את הצעתו לנוכח חסרונותיה של שיטת השדיול, שהיתה, לדעתו, מבוססת על ניחושים. במשק התלוי בייבוא הון מחוץ-לארץ ובגורמים לא-צפויים נוספים, קשה לחזות מראש את דרישות שוק העבודה לחצי שנה. נוסף על כך קשה להפריד בין עבודות קבועות (שהיו הבסיס היחיד לדרישה לעולים נוספים) לבין עבודות זמניות (בהן הממשלה לא התחשבה בקובעה את מכסת העלייה העובדת). השיטה שהיתה נהוגה אז העמידה את ההנהלה במצב בלתי-אפשרי, שבו רצונה להגדיל את העלייה התנגש עם חובת הוהירות, חובה שהיתה מועדת לגרום לה להגיש דרישה קטנה מן הנחוץ למשק. השיטה שהציע רופין נועדה למנוע חילוקי דעות עם הממשלה על האומדן של העבודות העתידות להתבצע, ולבטל לגמרי את הצורך במיקח וממכר. רופין סבר שאחוז המובטלים היהודים הוא האינדיקטור הטוב ביותר ליכולת הקליטה, בין היתר משום שההנהלה, שאינה מעוניינת באבטלה נרחבת, לא תנסה להציג נתונים מלאכותיים.⁹⁰ הצעה אחרת העלה ברל כצנלסון, שהיה מבכירי המנהיגים של מפא"י אך לא מילא תפקיד ביצועי במוסדות הציוניים. הוא חתר להמיר את המשא ומתן הקמעוני עם הממשלה במשא ומתן סיטוני.⁹¹ הסוכנות היהודית תקבל לידיה 10,000 סרטיפיקטים והיא 'תעכל' אותם לפי יכולתה הכלכלית. ברגע שתוכיח שהעולים נספגו במשק, היא תקבל 'סריה חדשה' של רישיונות. כך לא תסתמך דרישת השדיול על אומדנים והשערות, כנהוג עד אז,

88. הדיון מבוסס על שורה של תזכירים בשאלת עתידה של ארץ-ישראל שהגישו המוסדות הציוניים לוועדות בריטיות למיניהן בראשית שנות השלושים: (א) 'מסמך קפלנסקי', לעיל, הערה 56; (ב) תזכיר לג'ין הופ-סימפסון, יולי 1930, אצ"מ S25/3610; (ג) תזכיר לוועדת הקבינט (בראשות ארתור הנידרסון) שמונתה בעקבות הספר הלבן של פספילד לניהול משא ומתן עם ההסתדרות הציונית, אצ"מ S25/8982.

89. בהצעתו של ארתור רופין דובר על 2,000 מובטלים בעוד שמאגר המובטלים הרשמי היה 1,000. ראו הערה 67 לעיל.

90. נוסח אנגלי מלא של הצעת רופין, 15.12.1930 ונוסח עברי מקוצר, 23.10.1931, אצ"מ S6/2442.

91. המושב השלישי של מועצת מפא"י, 5-8 בפברואר 1931, אמ"ע 22/3, עמ' 78-81. ארלוזורוב, יומן ירושלים, רישום 21.2.1932, עמ' 221; וראו בעניין זה א' שפירא, ברל, א, תל-אביב 1981, עמ' 325-

וגם לא יהיה צורך לבדוק את מצב האבטלה מדי חודש בחודש, כמתחייב מהצעתו של רופין. כצנלסון היה מוכן 'לקנות את מסירת חופש העלייה לדינו',⁹² ולכן הציע שהסוכנות היהודית תמשיך לתת ערבות כספית לפרנסתם של העולים. הוא היה ער לסיכון הכספי, אך זה בטל בששים בעיניו נוכח היתרונות הפוליטיים האדירים הטמונים בסידור שהציע – הבטחה שהעלייה אכן תהיה קשורה אך ורק בעניינים כלכליים; מניעת ההתרוצצות החצי־שנתית סביב המשא ומתן עם הממשלה, והצורך להתמודד עם תגובות הערבים. את הפיקוח על העלייה יחליף פיקוח על הקליטה. 'הפיקוח יהיה רק לאחר שהכנסתי את העולה, אם הצלחתי להכניס אותו, אם עלה בידי לסדר אותו'.⁹³

חיים ארלוזורוב פסל את שתי ההצעות, זו של צנלסון וזו של רופין, מפני שהעריך כי ביצוען יגביר את הפיקוח הממשלתי על שוק העבודה.⁹⁴ הוא גם חשש שהן יקנו משקל רב יותר לגורם האבטלה בקרב הערבים, והרי המוסדות הציוניים נאבקו כל הזמן לנטרל מן החישובים של יכולת הקליטה הכלכלית, כלומר לבטל את השפעתו על קביעת הגודל של מכסות 'העלייה העובדת'.

ראש מחלקת העלייה של הסוכנות היהודית, ורנר (דוד) סנטור הציע ללכת בכיוון הפוך. במקום להתבסס על חישובים קצרי טווח של מצב התעסוקה במשק, תבסס ההנהלה את דרישות השדיוול על חישובים ארוכי טווח. השיטות שהוצעו היו פגומות בעיניו משום שכלל לא היה אפשר לאמוד נכונה את ממדי האבטלה במשק היהודי, בגלל קיומו של כוח עבודה לא־מאורגן המורכב מיהודים ספרדים ובשל התנודות העונתיות באבטלה ובדרישה לידיים עובדות. נוסף על כך, טען סנטור, קשה לנווט את העלייה על פי התנודות במצב האבטלה כי בדרך כלל הבאתם של עולים חדשים אורכת כשלושה חודשים.⁹⁵

ההחלטה העיקרית שהתקבלה בתום הדיונים הללו היתה לבקש מן הממשלה לבטל את הערבות הכספית לקליטת 'העלייה העובדת' שנתנה ההסתדרות הציונית מאז שנת 1920, ובמקום זאת תתחייב הסוכנות היהודית להשעות (to suspend) את העלייה בכל פעם שמספר המובטלים היהודים יגיע לאחוז מסוים מסך כל הפועלים היהודים בארץ־ישראל.⁹⁶ לקח שני המשברים הכלכליים של שנות העשרים הביא את המוסדות הציוניים למסקנה שעליהם להשתחרר מן ההתחייבות לערוב לפרנסת העולים־העובדים בשנה הראשונה לשהייתם בארץ. הפנייה אל הממשלה לא נענתה, ושיטת השדיוול המשיכה לפעול כבעבר. העניין עלה שוב לדיון בשנת 1934, לאחר כשנתיים של עלייה גדולת ממדים. הפעם הממשלה היא שיזמה את הדיון. נציב ההגירה החדש, אריק מילס, מצא נקודות תורפה רבות בשיטה הקיימת של הכנת השדיוול. ראשית, ביסודו של דבר לא היה אפשר, לדעתו, להעריך נכונה

92. המושב השלישי של מועצת מפא"י, 5-8 בפברואר 1931, אמ"ע 22/3, עמ' 152.

93. שם, עמ' 154.

94. שם, עמ' 103.

95. מסנטור לחברי ההנהלה, 18.12.1930, אצ"מ א49/260.

96. ישיבת ההנהלה הציונית עם הוועדה הפוליטית המיוחדת, לונדון, 3.12.1930, אצ"מ Z4/302/19A.

עלייה לפי יכולת הקליטה הכלכלית

את יכולת הקליטה האמיתית של הארץ; שנית, 'העלייה העובדת' לא ענתה על הצרכים האמיתיים של המשק בגלל חוסר השליטה של הסוכנות היהודית על קליטת העולים ועל הכוונתם למקומות עבודה; שלישית, מתן מכסת שדיוול כל חצי שנה, ועמו פרסום הנתונים בעתון הרשמי, משך תשומת לב, הרגיו את הערבים, והוציא את שאלת העלייה מהתחום הכלכלי אל זה הפוליטי.⁹⁷

בקיץ 1934 הציע מילס שבמקום המכסה החצי-שנתית תונהג 'מכסה רציפה' (continuous schedule). נותני העבודה יפנו לממשלה בכל פעם שחסרים פועלים במפעליהם, והיא תקצה להם רישיונות לפי הצורך. לחלופין הציע מילס לקבוע את מספר הפועלים הדרושים מדי חודש בחודשו. באופן זה יתנהלו הדיונים על 'העלייה העובדת' לאורך כל השנה, מספרי העולים יהיו צמודים לצורך הממשי בידיים עובדות, והממשלה תוכל לפקח ביתר קפדנות הן על מידת הדיוק בדרישה לפועלים חדשים והן על כך שהם ייקלטו במקומות העבודה שהומינו אותם.

כעבור זמן-מה הציע מילס שתוקם ועדה ולפניה ישטחו בעלי מפעלים את בקשותיהם לפועלים, והיא תאשר מכסות אד-הוק.⁹⁸ שיטה זו היתה מסוכנת, מנקודת הראות הציונית, שכן היא היתה עלולה ליישם במלואה את שיטת החישוב לטווח קצר, ואך כפסע היה בינה לבין הבאת פועלים זמניים. המופקדים על ענייני העלייה במוסדות הציוניים חששו שהמעסיקים יהיו מאוד זהירים בדרישותיהם ויסתפקו אך ורק בכוח האדם המזערי ההכרחי, כדי שהפועלים המוזמנים לא ייפלו עליהם למעמסה במקרה שיפחת הביקוש לידיים עובדות במפעליהם.⁹⁹ הרעיונות שהעלה מילס החיו את ההצעות שהעלו רופין ('רגולטור אוטומטי') וכצנלסון ('שיטה סיטונית') שנים אחדות קודם לכן. אז, בימים של שפל כלכלי ואבטלה המונית, המוסדות הציוניים הסתייגו מרעיונות אלו, בעיקר מחשש שהגשמתם תביא לפיקוח הדוק של הממשלה על שוק העבודה. הגאות הכלכלית והאופטימיות שנלוותה לה ב-1934 פוגגו את החששות מן העבר, ומעצבי המדיניות הציונית חיפשו אמת מידה אובייקטיבית יותר להערכת 'יכולת הקליטה', שתאפשר למצותה עד תום ותנטרל את השיקולים הדמוגרפיים-מדיניים שהנחו את הממשלה.

כך עלה מחדש הרעיון שמידות 'העלייה העובדת' ייקבעו על פי מצבו של שוק העבודה היהודי, והחישוב יכלול 'מאגר מובטלים' בשיעור 10 אחוזים מכוח העבודה היהודי. מדי חודש בחודשו יסוכמו נתוני מצב התעסוקה, וסרטיפיקטים יימסרו לידי הסוכנות היהודית כל עוד מספר המובטלים לא הגיע לשיעור שנקבע. אם יתברר שחוסר העבודה גלש מעבר

97. הדיון בהצעות מילס מבוסס על: ישיבת הנהלת-הסוכנות, 18.7.1934; דיוני מרכז מפא"י, 18.7.1934, 21.8.1934, אמ"ע 23/34. ומן הצד הבריטי: 'Some Factors in Our Present Immigration Policy', signed: Arthur Wauchope, C.P. 209 (34), PRO Cab 24/250 [August 1934]

98. 'דין וחשבון למשה שרתוק' על 'פגישת צמרת', לונדון 16.10.1935, 'ד' בן-גוריון, זכרונות, ב, תל-אביב 1976, עמ' 474-475.

99. מרכז מפא"י, 18.7.1934, אמ"ע 23/34.

למאגר המובטלים המוסכם, לא יינתנו סרטיפיקטים. מילס דחה כליל את השיטה המוצעת כי, לטענתו, היא תגרום לנישול הפועל הערבי, ובכל מקרה מאגר מובטלים בשיעור 10 אחוזים מכוח העבודה היהודי היה בעיניו גדול מדי.¹⁰⁰

ב-1934, בימים של אופטימיות ותקוות רמות בתחום הכלכלי, מזה, וחשש שסיבות מדיניות (דמוגרפיות) יניעו את הממשלה להגביל את העלייה, מזה, המוסדות הציוניים ניסו לשנות את שיטת השדיוול מיסודה, בתקווה להגדיל את מספר העולים. כשנתיים אחרי כן, כשהתערער המצב הכלכלי בארץ והמצב המדיני הלך והסתבך, הם נשמרו שלא לעורר את שאלת שיטות החישוב של השדיוול, והנהלת הסוכנות היהודית הגישה דרישה למכסת עלייה כרגיל.¹⁰¹ אחרי שפרץ המרד הערבי, היא נמנעה מלהציע שינויים כלשהם מחשש שהם יהיו תקדימים שליליים מבחינתה.¹⁰² בסוף השנה הגן שרתוק ללא סייג על השיטה הנהוגה. בעדותו לפני ועדת פיל הוא הגדיר את משך הזמן – חצי שנה – כ'תקופה הוגנת לצרכי הערכת ההתקדמות הקרובה', והבהיר לשומעיו ש'אין ביכולתנו לנחש סיכויים רחוקים'.¹⁰³ בימים של משבר כלכלי וגיבוש מחדש של הקו המדיני הבריטי, כשרווחה ההערכה שהממשלה עומדת לנטוש לחלוטין את עקרון יכולת הקליטה הכלכלית בוויסות העלייה, פעלו הציונים לשמירת הסטטוס־קו.

ה. בין שמירה על עקרון יכולת הקליטה הכלכלית לשאיפה ליצור רוב יהודי

העוסקים בענייני העלייה פסעו על שביל צר, מתמרנים בין הרצון להגדיל את האוכלוסייה היהודית בארץ־ישראל מהר ככל האפשר לבין החשש מקריסה כלכלית. כללי המשחק שקבעו הבריטים, לפיהם נחלקו העולים לשתי קבוצות, שנבדלו זו מזו בכך שעל אחת מהן חלה הגבלה מספרית ברטית ואחריות פיננסית של המוסדות הציוניים, ואחת היתה פטורה משתי מגבלות אלה, הולידו שתי שיטות פעולה שונות. לגבי 'העלייה העובדת' נהגו המוסדות הציוניים בזהירות רבה, ובו בזמן הם חיפשו כל סדק ופרצה למיצוי האפשרויות להגדלת האוכלוסייה היהודית בארץ־ישראל באמצעות הקטגוריות האחרות, גם מעבר ליכולת הקליטה הכלכלית (כפי שיפורט בהמשך הדיון).

במגעים עם הממשלה בענייני 'העלייה העובדת', הקפידו הנציגים הציונים על מסירת

100. לפי דברי בן־גוריון בהנהלת־הסוכנות, 18.7.1934, ובמרכז מפא"י, 18.7.1934, אמ"ע 23/34.

101. ישיבת הנהלת־הסוכנות, 16.2.1936.

102. למשל, שרתוק חשב רצוי להקטין את הדרישה לעונת סתיו 1936, ומחלקת העבודה של הסוכנות היהודית הציעה להקטין את סעיף עבודות השרות מ־15%, כפי שהיה נהוג תמיד, ל־10%. הרעיונות נדחו בטענה כי 'אין לשנות את הפרינציפלים שלפיהם אנו מכינים את השדיוול'. ישיבת הנהלת־הסוכנות, 11.10.1936.

103. העולם, 10.12.1936.

עלייה לפי יכולת הקליטה הכלכלית

נתונים מדויקים והתנגדו להעלאת דרישות מוגזמות לצורך מיקוח.¹⁰⁴ היו לכך שני טעמים עיקריים. האחד כלכלי: ההכרח לשמור על קשר בין מספר העולים לבין מצב התעסוקה במשק; האחר מדיני: רצונם לקיים את שיתוף הפעולה (קואופרציה) עם הממשלה, שהיה מיסודות המדיניות הציונית בתקופה הנדונה כאן. ובכל זאת, בהכנת הבקשות החצי-שנתיות פעלו המוסדות הציוניים בגמישות מסוימת, שהושפעה משלושה גורמים: חסרונם של כלים מדעיים לאיסוף נתונים והכנת תחזית לעתיד; חלחולן של משאלות לב אופטימיות לתוך המספרים היבשים; הצורך לנטרל את הקיצוץ שנהגה הממשלה לעשות בבקשות השדיול שהוגשו לה.

עם כל רצונם להגיש בקשות שדיול מבוססות ומדויקות,¹⁰⁵ המוסדות הציוניים לא היו יכולים לחזות את הדרישה לידיים עובדות לחצי שנה מראש. כך, למשל, בדיון שנערך בהנהלת הסוכנות היהודית בשאלה כמה פועלי בניין דרושים בירושלים בין אפריל לספטמבר 1932, הדעות נעו בין מחיקת הסעיף כליל, כי באותו זמן כבר היו בירושלים 150 פועלי בניין מחוסרי עבודה, רובם מעדות המזרח, והיה צריך לדאוג להם; לבין העמדת הדרישה על 1,000, 'כי הנה עומדים לבוא אנשים לארץ מפולניה ואולי יבנו'. לבסוף, בשל צירוף כוחות מקרי בישיבה, הוחלט לרשום 150.¹⁰⁶ דוגמה נוספת היא בעניין הפועלים החקלאיים. מספר העובדים שנדרשו לביצוע נטיעות היה פונקציה של שני משתנים: השטח הניטע ומספר הדונמים שכל פועל נוטע. וכך נעשה החישוב בבקשת השדיול לעונת סתיו 1932: למחלקת העבודה של הסוכנות היהודית היו ידיעות מבוססות על תכניות לנטיעת 17 אלף דונם, והיא עיגלה את המספר ל-20 אלף. לכך הוסיפה 3,500 דונם שפיק"א וארגונים אחרים תכננו לנטוע, ושוב עוגל המספר כלפי מעלה, והגיע ל-25 אלף דונם. באשר למספר הדונמים לפועל: ההסתדרות דרשה לחשב פועל לנטיעת 10 דונם, ואילו מומחים קבעו שהמספר הנכון הוא 20 דונם, והיה ברור שאם הממשלה תבדוק זאת, גם היא תגיע לנתון זה. לבסוף הוגשה הבקשה על פי 15 דונם לפועל.¹⁰⁷

בקשות השדיול שהוגשו לממשלה נופחו מעט כי הובא בחשבון מראש שהיא לא תיענה להן במלואן.¹⁰⁸ כך נוצר מעין מעגל קסמים. הממשלה מצדה קיצצה במספרי ההנהלה, בידועה שהם מופרזים,¹⁰⁹ ואילו ההנהלה שקללה את נטייתה של הממשלה לקצץ, ונקבה מספרים

104. מכתב אל חברי הוועד הפועל הציוני ואחרים, 10.4.1934, אצ"מ S25/2393; דיונים בישיבות הנהלת-הסוכנות, 24.3.1935, 11.3.1935, 18.7.1934.

105. ראו דיון לעיל על תהליך הכנת בקשת השדיול והערות 71, 72.

106. ישיבת הנהלת-הסוכנות, 11.3.1932. וראו דיון מפורט אצל חלמיש, 'מדיניות העלייה', עמ' 46.

107. ישיבת הוועד הפועל של ההסתדרות, 5.9.1932, א"ע.

108. למשל: באביב 1933 ביקשו 12,750 רישיונות (ראו: חלמיש, 'מדיניות העלייה', נספח א טבלה 6), אך ציפו בפועל רק ל-8,000, ישיבת הנהלת-הסוכנות, 19.4.1933; לגבי סתיו 1933 ראו הערה 115 להלן; באביב 1935 הוגשה בקשה ל-19,160 רישיונות, אך שרתוק אמר בישיבת הנהלת-הסוכנות, 24.3.1935, שאת המשא ומתן יש לנהל על 'מספר ריאלי, 10,000'.

109. הנציב העליון אמר לנציגי הסוכנות היהודית: 'אתם דורשים בכל פעם שדיול. אני נותן על פי רוב את החצי ממה שאתם דורשים', שרתוק בישיבת הנהלת-הסוכנות, 19.5.1936.

גבוהים יותר כדי שאחרי הקיצוצים יגיע מספר הרישיונות לזה שנדרש באמת על פי הערכת הסוכנות היהודית.¹¹⁰

בתקופות של שפל כלכלי נקטו המוסדות הציוניים משנה זהירות, פן ייפול הנטל של קליטת העולים על הקופה הציונית. בשיאו של המשבר הכלכלי במחצית השנייה של שנות העשרים, ההנהלה הציונית לא ביקשה כלל מכסת 'עלייה עובדת' במשך שתי עונות שדיול (סתיו 1927 ואביב 1928). ובראשית שנות השלושים (עד אמצע 1932) ומתחילת שנת 1936, כשיכולתו של המשק היהודי לקלוט עובדים חדשים היתה מוגבלת, ומחוסרי העבודה היו רבים, הוסיפו המוסדות הציוניים נפח לבקשתם החצי-שנתית בעזרת סעיף העבודות הממשלתיות והציבוריות. סעיף זה תרגם למונחים מעשיים את הנאמר באיגרת מקדונלד: 'אשר לעבודות ציבוריות ועירוניות הנעשות בכסף ציבורי, יושם לב לתביעת העובדים היהודים, שיינתן להם חלק ראוי בעבודות אלה, וזאת בהתחשב עם תרומות היהודים להכנסות הציבוריות'.¹¹¹ תרומתם של היהודים להכנסות הממשלה היתה גבוהה בהרבה ממשקלם הדמוגרפי, והמוסדות הציוניים ניהלו עם הממשלה משא ומתן כפול: על אומדן תרומתם של היהודים לקופה הציבורית; ועל תרגום הנתונים האלה להעסקת יהודים במשרדי הממשלה ובעיריות, ועל חלקם בעבודות הציבוריות (שנמסרו לביצוע באמצעות מכרז). כל זאת כדי להגדיל את מכסות העלייה.¹¹² בתקופות של שפל כלכלי תפס סעיף העבודות הממשלתיות והציבוריות מקום נכבד בבקשות השדיול. בתקופת הגאות הוא היה רכיב שולי.¹¹³

בתקופת הגאות הכלכלית התמידה ההנהלה בהגשת בקשות ראליות על סמך נתונים מבוססים ככל האפשר. חריגה חריפה היתה בסתיו 1933 – הוגשה אז דרישה ל-24,490 סרטיפיקטים, פי שניים יותר מן העונה הקודמת.¹¹⁴ זה היה מקרה יוצא מן הכלל המוכיח על הכלל.¹¹⁵ חברי הנהלת הסוכנות היהודית נסעו לקונגרס הציוני הי"ח, ובמקומם הגישו את בקשת השדיול שני חברי הוועד הלאומי. בדיעבד הודו הכול שבשדיול הזה 'נקטנו גזומה',¹¹⁶ ובן-גוריון הגדיר את המעשה 'אסון' העלול לערער את אמינות הסוכנות היהודית.¹¹⁷ אולם גם בתקופת הגאות לא היה קל להגיש לממשלה נתונים מדויקים. לא זו בלבד

110. ישיבת הוועד הפועל של ההסתדרות, 5.9.1932, א"ע.

111. 'איגרת מקדונלד', סעיף 16, יוסף, השלטון הבריטי, עמ' 283.

112. ראו חלמיש, 'מדיניות העלייה', לעיל, הערה 19, עמ' 47-49. באותו זמן, בשנת 1931, חלקם של היהודים באוכלוסייה היה 17% אך חלקם בתשלום מסים היה פי שניים ויותר.

113. שם, נספח א, וכן דיון בהנהלת הסוכנות, 16.2.1936.

114. ראו חלמיש, שם, נספח א טבלאות 5 ו-6.

115. הבקשה הרשמית היתה 24,490 (שם, נספח א, טבלה 6), אך הדרישה הממשית מן הממשלה היתה בערך מחצית: מברק מההנהלה בירושלים לווייצמן בלונדון, בן-גוריון, זכרונות, א, 6.10.1933, עמ' 668. באותה בקשה חישבו, למשל, את מספר הפועלים לנטיעות לפי פועל לכל 10 דונם (מכתב, תזכיר ונספח ובהם פירוט בקשת השדיול בחתימת יצחק בן-צבי ואליהו ברלין, 10.9.1933, אצ"מ, S25/2388), בעוד שבעבר, כפי שראינו לעיל, החישוב נעשה לפי 15 דונם לפועל.

116. שרתוק בישיבת הנהלת הסוכנות, 28.1.1934; גרינבוים בישיבת הנהלת הסוכנות, 30.3.1934.

117. ישיבת הוועד הפועל של ההסתדרות הכללית, 8.3.1934, א"ע.

עלייה לפי יכולת הקליטה הכלכלית

שקשה היה לעקוב אחר הדרישות המשתנות תכופות לידיים עובדות ולחזות אותן במדויק, אלא שהמופקדים על ענייני העלייה לא יכלו שלא להיתפס להערכה אופטימית של יכולת המשק לקלוט את העולים, ולא יכלו להשתחרר מן ההערכה הקודרת, אך המבוססת, שהמשלה פועלת על פי שיקולים פוליטיים-דמוגרפיים. במשק היהודי שרר אז מחסור אמתי בידיים עובדות עבריות, והראיות לכך היו שעולים בלתי-לגליים (יהודים) נספגו בו באלפיהם,¹¹⁸ מהגרים בלתי-לגליים (ערבים) זרמו מן הארצות השכנות לארץ-ישראל, בעיקר מן החורן,¹¹⁹ וערבים נכנסו מחדש למקומות עבודה ש'נכבשו' בעבר על ידי עבודה עברית. אולם, מיד כשהתגלו סימנים ראשונים להאטה במשק ומספרם של מחוסרי העבודה העפיל מעלה-מעלה, קיצצה ההנהלה את בקשת השדיול (לעונת סתיו 1935) לכדי מחצית מקודמתה.¹²⁰ הדיונים הפנים-ציוניים על מצב המשק ועל יכולתו לקלוט עולים חדשים נערכו מדי חצי שנה בשתי מערכות: פעם אחת במהלך ההכנה של בקשת השדיול לקראת הגשתה לממשלה, ופעם שנייה בעת השקלא וטריא על חלוקת הרישיונות שמסרה הממשלה לידי ההסתדרות הציונית. במערכה השנייה, עוד יותר מאשר בקודמתה, המוסדות הציוניים הקפידו לעמוד על קרקע מוצקה בהערכתם את אפשרויות הקליטה כדי שהעולים לא ייפלו למעמסה על הקופה הציונית. לדוגמה: בראשית 1931 החליטה הנהלת הסוכנות היהודית לקחת את מלוא מכסת הרישיונות שהקציבה הממשלה¹²¹ כדי להצניע את מצבו הקשה של המשק היהודי ואת התחזית העגומה לגבי האבטלה בעתיד.¹²² אך בידועה את המצב לאשורו, חילקה הנהלת הסוכנות היהודית את הרישיונות במשורה, ניסתה לדחות את עליית החלוצים ואחר כך הורתה לשלוח אותם בקבוצות בנות חמישים איש מדי שבוע.¹²³ בסופו של דבר, נוכח קופתה הריקה,¹²⁴ ומתוך רצון לשמור על אמון הממשלה בחישוביה ובהבטחתיה,¹²⁵ היא החליטה לא

118. ב-15.11.1933 התפרסם 'גלוי דעת מאת הנהלת הסוכנות בעניני העלייה': 'עקרון יכולת הקליטה, אשר לפי הפוליטיקה המוצהרת של הממשלה צריך היה לשמש יסוד לקביעת מדות הקליטה, הופר למעשה ע"י הממשלה באופן בולט במשך הזמן האחרון. זו היתה הסבה העיקרית לכך, שהצורך הדוחק בידים עובדות יכול לקבל את סיפוקו רק ע"י השארות של תיירים רבים בארץ'. הפועל הצעיר, 17.11.1933. וראו הערה 167 להלן.

119. דר"ח ועדת פיל, פרק י, פסקאות 43, 48 (3), 63.

120. חלמיש, 'מדיניות העלייה', נספח א, טבלאות 9-10.

121. באותה עת היו בארץ 2,600 מחוסרי עבודה יהודים: 800 במושבות; 1,800 בערים וכן גם 500 מחוסרי פרנסה, שנוזקו ללשכות העבודה של ההסתדרות; ברל רפטור במועצת ההסתדרות הכ"ה, מרס 1931, פרטיכל מועצת ההסתדרות הכ"ה, עמ' 7, א"ע IV-207.

122. מחלקת העלייה, חוזר מס' 122, 12.3.1931, אצ"מ S6/5234.

123. מחלקת העלייה, חוזר מס' 120, 1.1.1931, אצ"מ S6/5234; מחיים ברלס לראובן שפר, 11.12.1930, אצ"מ S6/1515.

124. מברק מסנטור למשרד הציוני בלונדון, 9.2.1931, אצ"מ S49/183.

125. דרישת השדיול לעונת סתיו 1930 היתה מבוססת במידה רבה על עבודות במימון הון לאומי, ולוותר בהבטחת ההנהלה שהיא תחלק את הרישיונות שנמסרו לידיה אך ורק לשם ביצוען של העבודות שצוינו בעת הגשת בקשת השדיול; אם עבודות אלו לא יוצאו אל הפועל, לא ייעשה שימוש ברישיונות. ישיבת ועדת העלייה, 23.11.1930, אצ"מ S6/1132; ישיבת הוועד הפועל של ההסתדרות, 24.11.1930, א"ע.

להשתמש ב־300 רישיונות.¹²⁶ אמנם, ההחלטה שונתה מתוך היענות ללחץ של ההסתדרות הכללית, אבל בכל זאת הוחזרו לממשלה כמאה רישיונות.¹²⁷

הטראומה של החזרת סרטיפיקטים לממשלה הולידה דרכים חדשות להגדלת מספר העולים בקטגוריית 'העלייה העובדת' בלי להעיק על הקופה הציונית. במקום לוותר על חלק מן הרישיונות, הם נמסרו לקרובים של תושבי הארץ שהתחייבו להעסיקם או לפרנס אותם. כדי להבטיח שעולים אלו לא ייפלו למעמסה על התקציב הציוני, נדרש כל אחד מהם לחתום על הצהרה 'שהוא יודע כי ברישיון העלייה הנאשר לו על-ידי המשרד הא"י ניתנת לו האפשרות לקבל את הוויזה לא"י כדי לבוא אל קרובו שהתחייב לעזור לו בסידורו ולפרנסו כל זמן שלא יסתדר בארץ וכי הוא, העולה, מקבל עליו למפרע שלא לבוא בדרישות אל מח' העלייה של הסוכנות היהודית או איזה מוסד שהוא בא"י בנוגע לעבודה או לעזרה בכסף באיזו צורה שהיא'.¹²⁸ הנהלת הסוכנות היהודית גם הודיעה ברבים שהרישיונות להעלאת קרובים ניתנו רק למי שמזמינו 'יכול היה לקבל על עצמו התחייבות ולהוכיח את יכולתו להעסיק את קרובו במשקו או בבית המלאכה שלו מבלי שהעולה יצטרך לחפש עבודה אחרת בשוק הכללי'.¹²⁹

הצורך להקל על הקופה הציונית יצר באביב 1932 עוד תקדים: המוסדות הציוניים החלו לחלק סרטיפיקטים לציבור שכונה בעגה הציונית 'המעמד הבינוני'. מדובר בבעלי מקצוע מומחים ומיומנים בתחומי מלאכה ותעשייה וזעירה הנדרשים בארץ, שברשותם לפחות 150 לא"י. גם לעולים אלה הובהר שהם לא יקבלו מהנהלת הסוכנות שום הלוואה או תמיכה, וכי עלייתם היא על אחריותם בלבד.¹³⁰ כדי להסיר ספק ולסתום כל פרצה אפשרית, נדרשו עולי 'המעמד הבינוני' לחתום על 'הצהרה' המשחררת את הסוכנות היהודית מן הדאגה לקליטתם, ומטילה אותה במלואה עליהם, ללא שיסתמכו על אחרים או על מוסדות ציבוריים, ציוניים וחברתיים כלשהם.¹³¹

באביב 1933 הוכנס עוד חידוש – מתן זכות קדימה ליהודי גרמניה ב'עלייה העובדת'. היוזמה הראשונית היתה של הציונים,¹³² שכן הם קיוו להגדיל בדרך זו את מספרם הכולל של העולים; אך הבריטים, אף שגילו התחשבות במצבם של יהודי גרמניה, לא הגדילו את המכסה הכוללת. וכך, נדיבות הממשלה לנוכח המצוקה של יהודי גרמניה גרמה רק לחלוקה שונה של אותה עוגה, והעדפתם הקטינה באופן אוטומטי את חלקם של יהודי ארצות אחרות. על אף הלקח הזה, המשיכו הציונים במאמציהם להיעזר במצבם של יהודי גרמניה כנקודת

126. מחלקת העלייה, חוזר מס' 122, 12.3.1931, אצ"מ S6/5234.

127. ישיבת ועדת העלייה, 30.3.1931, אצ"מ S6/1132.

128. למשרדים הא"י ממחלקת העלייה, ינואר 1931, אצ"מ S6/694.

129. דבר, 22.1.1931.

130. מחלקת העלייה, חוזר מס' 134, 11.5.1932, א"ע ג IV-211-3-30; מחלקת העלייה, חוזר מס' 141, 2.11.1932, אצ"מ S6/5234.

131. טפסים ממולאים וחתומים מרוכזים באצ"מ S916/II.

132. ישיבת הנהלת-הסוכנות, 19.4.1933.

עלייה לפי יכולת הקליטה הכלכלית

משען לדרישה להגדיל את מכסות העלייה. אבל תמיד הובא מצבם של יהודי גרמניה כנימוק נוסף, משלים, למסכת טיעונים שהיתה מעוגנת היטב ביכולת הקליטה הכלכלית.¹³³ מלכתחילה לא נועדה הפעילות לטובת יהודי גרמניה לעקוף את עקרון יכולת הקליטה הכלכלית בשמו של עיקרון אחר או לכופף אותו בלחץ מצב החירום, אלא דווקא לדהוק בממשלה שתיישם אותו כלשונו. העניין מוסבר באופן פשוט וגלוי בדות שהכינה המחלקה המדינית של הסוכנות היהודית לקראת הקונגרס הציוני הי"ח (קיץ 1933):

ביחס לעליית יהודי גרמניה אפשר היה לשער שהממשלה תטען כי שיטתה בענייני עלייה אינה יכולה להיות מושפעת ממניעים פוליטיים או סנטימנטליים וכי הגורם היחיד המשמש לה קו הוא יכולת הקליטה הכלכלית של הארץ. ההנחה לא עררה מעולם על העיקרון הזה. אדרבא, היא הוכחה פעם בפעם לבוא לידי מחלוקת עם הממשלה דווקא משום שהמכסות שניתנו לה לא עמדו לדעתה ביחס נכון לאפשרויות הקליטה המוכחות. הדבר המדכא לגבי המכסה האחרונה היה זה, שמספר הרישיונות שניתן היה רחוק מרחק כה רב מלספק את הביקוש הממשי של הארץ לפועלים יהודים חדשים, בעצם הזמן שהכרח העלייה לארץ נעשה כה דוחק בשביל המוני ישראל בגולה. לא יתרון פוליטי מיוחד תבעה לה הסוכנות היהודית. היא לא דרשה אלא שיותן לה לנצל במלוא מדת האפשרות את יכולת הקליטה הנוצרת בארץ במאמצי יהודים – למען עליית אחיהם מהגולה.¹³⁴

בעדותו לפני ועדת פיל הבהיר שרתוק נקודה זו:

[...] אומדנותינו בדבר יכולת הקליטה אינן מבוססות על כך אם מצב היהודים בפולין או בגרמניה הוטב, או הורע. אנו מגיעים למספר שלנו רק מתוך הסתכלות בעניינים בארץ-ישראל כמות שהם. מובן מאליו שמצב היהודים בגולה הוא גורם חשוב מאד בנידון זה, אולם זה משפיע על תנאים אחרים, על תנאי זרימת ההון לארץ, וההון יוצר מצדו אפשרויות של קליטה נוספת, וכך אנו מביאים זאת בחשבון בעקיפין. אולם אם אנו מסתמכים בתזכירנו אל הממשלה על מצב היהודים בחו"ל, אין אנו עושים כן, אלא כדי להוכיח לממשלה לתת לנו מכסה מלאה ככל האפשר על יסוד הנתונים שלנו, בשים לב לעובדה, שסרטיפיקטים אלה נחוצים כל כך להקלת המצוקה בגולה. זאת אומרת, אנו אומרים, שלפי דעתנו יכולה ארץ-ישראל לקלוט ב-6 החודשים הבאים 10 אלפים איש, והרינו מוסיפים ואומרים, שסרטיפיקטים אלה נחוצים באופן דחוף גם משום שהמצב בחו"ל הוא כזה וכזה.

133. ראו א' חלמיש, 'האם היתה שנת 1933 נקודת מפנה במדיניות העלייה הציונית?', עיונים בתקומת ישראל, 3 (תשנ"ג), בייחוד עמ' 105-107.

134. ד"ח האכסוקוטיבה לקונגרס הי"ח, לעיל, הערה 75, עמ' 181. הדגשת המעתיקה.

בתשובה לשאלות חזר שרתוק ואמר: 'כשאנו קובעים את המספרים שלנו אין אנו פורשים [סוטים] מהעיקרון של כושר הקליטה הכלכלי, ועל שאלה מפורשת של פיל: 'אבל אין אתם מגדילים את מספריכם במיוחד - מחוץ יכולת הקליטה - בגלל המצב באירופה?', ענה שרתוק: 'לא. אני קובע זאת באופן מוחלט. איננו מגדילים אותם'.¹³⁵

בטפלים ב'עלייה העובדת' שמרו המוסדות הציוניים באדיקות רבה על עקרון יכולת הקליטה הכלכלית, אך בדיונים על עליית 'בעלי הון' הם עקפו אותו, וחתרו ביודעין להעלות על פי הקטגוריה A, לסוגיה, גם אנשים שלא היה בידיהם מלוא ההון הדרוש לשם קליטתם המוצלחת בכוחות עצמם.¹³⁶ כך, למשל, בראשית 1936 הם ניסו להניא את הממשלה מכוונתה להכפיל את סכום המינימום הנדרש מעולה 'בעל הון' מסוג א/1 ולהעמידו על 2,000 לא"י,¹³⁷ והם עשו זאת אף על פי שידעו שיש הצדקה כלכלית להכפלה. 'הרי בינינו לבין עצמנו צריך לדעת', אמר ב' כצנלסון בגילוי לב בדיון פנימי, 'שהעלאת הסכום הדרוש לבעלי הון מ-1,000 ל-2,000 לירות - יש בזה הגיון רב, אף על פי שגזירה כזאת היא הרס למפעלנו'.¹³⁸ זו היתה אמת ידועה לכול, שאין די באלף לא"י כדי להסדר בארץ,¹³⁹ וכי 'האנשים הבאים לארץ עם הון של 1,000 לא"י אינם יודעים במה להתחיל והסוף הוא שהם אוכלים את כספם'.¹⁴⁰ כבר בשנת 1934 נכתב בביטאון ההסתדרות הציונית, שקלושים סיכויי הקליטה של מי שמגיע לארץ עם אלף לא"י אך ללא מקצוע או יכולת לעסוק בחקלאות. אנשים כאלה זקוקים ל-3,000 לא"י לפחות.¹⁴¹ גם להערכת המחלקה הגרמנית של הסוכנות היהודית, נחוץ היה סכום של כ-3,000 לא"י לשם התערותו של עולה בכוחות עצמו.¹⁴²

אולם נימוקים כבדי משקל הכתיבו למוסדות הציוניים להתנגד לשינוי הצפוי. המחלקה

135. עדות שרתוק לפני הוועדה המלכותית, 30.11.1936, העולם, 10.12.1936.
136. מאז אפריל 1930 נחלקה הקטגוריה 'בעלי הון', שסימונה היה האות A, לארבעה סוגים. בעיני הממשלה 'בעלי הון' במלוא מובן המילה היה רק מי שהיו ברשותו 1,000 לא"י לפחות (סוג א/1), ורק 'בעלי הון' אלה נהנו מזכות עלייה אוטומטית וללא הגבלה מספרית (עד קיץ 1937). בעלי מקצועות חופשיים שברשותם 500 לא"י לפחות היו זכאים לקבל אשרת עלייה מסוג א/2, בתנאי שמנהל מחלקת ההגירה הממשלתית 'משוכנע, שבפלשתינה (א"י) יש צורך בעוד אנשים מאותו המקצוע'. בעלי מלאכה מיומנים שברשותם 250 לא"י לפחות היו זכאים לאשרה מסוג א/3, אם היכולת הכלכלית של הארץ אפשרה את קליטתם במקצועם. סוג רביעי, א/4, היה מיועד למי שיש לו הכנסה מובטחת בת 4 לא"י לחודש לפחות. 'פקודות העליה 1925-28, העתון הרשמי, 16.4.1930.
137. ישיבת הנהלת הסוכנות 19.1.1936. תוך זמן קצר נודע שהעניין ירד מעל הפרק - חוזר מס' 209 (סודי) של מח' העלייה, 5.2.1936, אצ"מ S6/5235; ישיבת הנהלת הסוכנות, 22.3.1936; הודעת שר המושבות ג'יימס תומאס בבית הנבחרים 24.3.1936, העולם, 4.6.1936.
138. ועדה פוליטית של מפא"י, 26.1.1936, אמ"ע 23/36.
139. ישיבת הנהלת הסוכנות 19.1.1936; מרכז מפא"י 29.1.1936, אמ"ע 23/36.
140. גרינבוים, ישיבת הנהלת הסוכנות, 19.1.1936.
141. העולם, 15.2.1934.
142. 'י גלבר, מולדת חדשה: עליית יהודי מרכז אירופה וקליטתם 1933-1948, ירושלים 1990, עמ' 155.

עלייה לפי יכולת הקליטה הכלכלית

לסטטיסטיקה של הסוכנות היהודית ערכה סקר בין 1,061 משפחות (המונות למעלה מ-3,000 נפש) שעלו בתור 'בעלי-הון' (א/1), ומצאה שכ-52 אחוז מהעולים הללו לא היו מקבלים אשרת עלייה אילו סכום המינימום היה 2,000 לא"י.¹⁴³ משמעות הדבר לא רק פחות עולים בעלי הון, אלא גם החלשת זרם ההון היהודי לארץ, פגיעה ביכולת הקליטה הכלכלית של המשק היהודי וצמצום 'העלייה העובדת' כתוצאה מכך. על כפות המאזניים היה מונח אפוא עתידה של העלייה בכלל. מכיוון שכך, ההודאה בצדקתה הכלכלית של עמדת הממשלה הושמעה רק בחדרי חדרים. שררה הסכמה כללית שהנזק הכלכלי והמדיני שבצמצום העלייה 'הקפיטליסטית' גדול יותר מהנזק הטמון בקשיי הקליטה של בעלי הון שהסכום המצוי ברשותם אינו מבטיח להם קליטה מלאה ומוצלחת. כלפי חוץ הוסיפו חברי ההנהלה לטעון שהניסיון מוכיח כי אין הצדקה להעלאת הסכום הנדרש מ'בעל הון'.¹⁴⁴

ומה עמד מאחורי עמדת הממשלה? הרעיונות להגדיל את הסכום הנדרש מבעלי ההון נולדו בתקופת הגאות בעלייה, ומקורם ברצון להגביל את ממדיה. כל עוד עקרון יכולת הקליטה הכלכלית הנחה את מדיניות ההגירה המנדטורית, ולו רק ברמה הרשמית וההצהרתית, הממשלה לא היתה יכולה לבלום את ממדיה הגואים של העלייה באמצעות קיצוץ דרסטי של מכסות 'העלייה העובדת'. היה לה קל יותר לרסן את העלייה באמצעות הצרת אפיקיה האחרים – הקטגוריות שהיו בשליטתה המלאה. זאת ואף זאת: כמו הציונים, גם הבריטים ידעו, שיבוא ההון היהודי לארץ-ישראל מכתוב במידה רבה את ממדי העלייה בכלל, והטלת מגבלות נוספות על עליית 'בעלי הון' תצמצם את העלייה גם בקטגוריות האחרות.

מאידך גיסא היה לממשלה עניין, משיקוליה-היא, שתימשך הזרימה של הון לארץ שהיתה נתונה תחת שלטונה. בראשית שנת 1936 כבר הסתמנה ממילא ירידה בממדי העלייה, והוסר האיום – מנקודת הראות הבריטית – של מהפך דמוגרפי מהיר בארץ-ישראל.¹⁴⁵ לכן הגבלת העלייה של 'בעלי ההון' שוב לא היתה דחופה כל כך בעיני הממשלה. אך זו היתה רגיעה זמנית בלבד. המרד הערבי שפרץ באפריל 1936 העמיד את שאלת העלייה בראש סדר היום הארץ-ישראלי. השיקולים המדיניים גברו על הכלכליים בקביעת ממדי העלייה, וקיבלו גושפנקה רשמית עם פרסום הספר הלבן בקיץ 1937. תרגומם המעשי היה קביעת מכסת עלייה גלובלית לעולים מכל הקטגוריות. בכך הוצב מחסום מסוג אחר לעלייה של בעלי הון לארץ-ישראל. במקום הגבלת הרף הכספי (ל-2,000 לא"י), באה הקטנת מספר העולים.

143. אל המחלקה לעלייה והמחלקה המדינית מאת המחלקה לסטטיסטיקה, בחתימת ד' גורביץ, 29.1.1936, אצ"מ S19/51. 32.3% הביאו 1,000 לא"י כל אחד, ו-19.7% הביאו בין 1,000 ל-1,999 לא"י.

144. ראיון שרתוק עם הנציב העליון, 19.1.1936, מ' שרת, יומן מדיני, א, תל-אביב 1971, עמ' 21-23; שרתוק למוזיח הראשי של הממשלה, 13.1.1936, אצ"מ S25/2615; סנטור בשיחות עם אריק מילס, 17.1.1936 ו-21.1.1936, אצ"מ S6/4268.

145. בשנת 1936 היה מספרם של העולים 'בעלי-הון' מחצית מזה שבשנה הקודמת. ראו: חלמיש, 'מדיניות העלייה', נספח ה טבלאות 5 ו-6.

1. ההשלכות הדמוגרפיות

עקרון יכולת הקליטה הכלכלית היה גורם אחד בעיצוב הפרופיל הדמוגרפי של העלייה בין מלחמות העולם, לצדם של אלה הפועלים בדרך כלל בתהליכי הגירה: כוחות הדחיפה והמשיכה והחלופות העומדות לפני המהגר-בכות. העיקרון הנדון כאן היה רלוונטי לגבי פחות ממחצית העולים, אלה שהגיעו במסגרת 'העלייה העובדת' (קטגוריה C),¹⁴⁶ וגם לגביהם הוא לא יושם באדיקות גמורה. אם כן, מה היתה השפעתו על הרכב העלייה בין מלחמות העולם ועל הפרופיל הדמוגרפי של היישוב בכלל, שגדל בתקופה זו פי שמונה, בראש ובראשונה הודות לעלייה?¹⁴⁷

בדרך כלל מוצג הפרופיל הדמוגרפי של היישוב כפי שהיה ערב הקמת המדינה. הנתונים המובאים מסכמים את תקופת המנדט מצד אחד, ומן הצד השני הם משמשים בסיס השוואה להתפתחויות הדמוגרפיות הדרמטיות של השנים 1948-1951, שבמהלכן הוכפלה האוכלוסייה היהודית של מדינת ישראל. אולם באותה נקודת זמן, 15 במאי 1948, כבר הועמה מעט השפעתו של עקרון יכולת הקליטה הכלכלית על הרכב העלייה ועל הפרופיל הדמוגרפי של היישוב כתוצאה מהאפקט המצטבר של עשר שנים ויותר מאז שהבריטים נטשו אותו והמירו אותו ב'תקרה מדינית'. הרכב העלייה בשנים 1937-1948, היה שונה מזה שבעשרים השנים הקודמות גם בגלל סיבות אחרות. עקב ההחמרה במצבם של היהודים ברייך השלישי ובמזרח אירופה, הגיעו לארץ-ישראל בשלהי שנות השלושים אלפי אנשים שלא חלו עליהם הכללים הרגילים של תהליכי הגירה ואף לא הקריטריונים של עקרון יכולת הקליטה הכלכלית. רבים מהם היו, למעשה, 'פליטים' ולא 'מהגרים'.¹⁴⁸ ערב מלחמת העולם השנייה הכריזו הבריטים רשמית על פתיחת שערי הארץ לכניסתם של 25,000 פליטים.¹⁴⁹ בתקופת המלחמה ואחריה הקפידו השלטונות, כבעבר, שמספר הנכנסים לארץ לא יחרוג מהמכסה שהם קצבו, אך הם חדלו מאכיפת הקריטריונים של יכולת הקליטה הכלכלית. בשנים 1946-1948 הרוב המכריע של העולים הגיע במסגרת ההעפלה,¹⁵⁰ שהרכבה הדמוגרפי עוצב ללא מעורבותם

146. ראו לעיל, הערה 3. אם נביא בחשבון רק את בעלי הסרטיפיקטים (בלא התלויים בהם), יקטן משקלו של פלח העלייה שהיה כפוף לעקרון יכולת הקליטה הכלכלית. על פי חישובים שלי, המבוססים על נתונים המופיעים בחלמיש, 'מדיניות העלייה', נספח ה, בשנות השלושים היה משקלה של העלייה העובדת נטו: 39.3% ב-1931; 23.8% ב-1932; 36.8% ב-1933; 25.7% ב-1934; 23.7% ב-1935; 25.5% ב-1936; ו-17.7% ב-1937.

147. בתום מלחמת העולם הראשונה התגוררו בארץ-ישראל כ-56 אלף יהודים; בשנת 1939 – כ-450 אלף; מספר העולים בין מלחמות העולם היה כ-350 אלף. Gurevich and Gertz, *Statistical Handbook*, pp. 34, 102, לעיל, הערה 3.

148. ראו ד' נידרלנד, יהודי גרמניה – מהגרים או פליטים? עיון בדפוסי ההגירה בין שתי מלחמות העולם, ירושלים תשנ"ו.

149. הספר הלבן 1939.

150. הבריטים הקציבו או 1,500 סרטיפיקטים בחודש, אולם הם ניכו מהם את מספר המעפילים, כך שכמעט לא נותרו רישיונות לעולים לגליים.

עלייה לפי יכולת הקליטה הכלכלית

של הבריטים, וללא שליטה של ממש מצד המוסדות הציוניים, והוא היה במידה רבה בבואה של הפרופיל הדמוגרפי של שארית הפליטה.¹⁵¹ יתר על כן, ערב סיום המנדט העבירו הבריטים בתוך פרק זמן קצר אלפי ילדים, נשים וישישים ממחנות המעצר בקפריסין לארץ-ישראל (כדי לחסוך בהוצאות), והשאירו שם את רוב המעפילים בגיל העבודה והלחימה.¹⁵² נקודת החיתוך לבחינת השפעתו של עקרון יכולת הקליטה הכלכלית על הפרופיל הדמוגרפי של היישוב היא אפוא שנת 1939 לכל המאוחר.

הקריטריון החד-משמעי ביותר, שאי-אפשר היה לעקוף אותו בדרכי ערמה, ואשר היתה לו השפעה ברורה על הפרופיל הדמוגרפי של העלייה ושל היישוב, היה הגיל. תקנות ההגירה המנדטוריות קבעו שרישיונות השדיול מיועדים לבני 18-35 בלבד. המוסדות הציוניים היו שותפים לדעה שהסרטיפיקטים נועדו לאנשים צעירים, ואף הצהירו על כך גלויות.¹⁵³ ובכל זאת, הם ניסו בהתמדה להעלות את תקרת הגיל ל-45 ואף יותר מזה.

בין מלחמות העולם הערימו חוקי ההגירה המנדטוריים קשיים רבים על אנשים בני 36-54 שלא היו בעלי-הון וביקשו להיכנס לארץ-ישראל: מצד אחד גיל 35 היה הגבול העליון לקבלת סרטיפקט מקטגוריה C, ומצד שני 55 היה גיל המינימום להעלאת הורים בתור 'תלויים'. המוסדות הציוניים ביקשו להגמיש את הקו העליון לקבלת רישיונות C כדי שבמסגרת השדיול יוכלו לעלות בעלי מקצוע מומחים בני יותר מ-35 ועסקנים ציונים עתירי זכויות ושנים, וכדי לפתור בעיות אנושיות שלא באו על פתרון במסגרת ההגדרות היבשות של קטגוריות העלייה והגילים.¹⁵⁴ הודות למאמציהם של המוסדות הציוניים, נתנו הבריטים בשנות השלושים כמה מאות סרטיפיקטים לגברים בני 36-45 ועשרות בודדות ללא כל הגבלת גיל.¹⁵⁵

תרומתו של עקרון יכולת הקליטה הכלכלית להצעת היישוב היא ברורה:¹⁵⁶ כשלושה רבעים (73 אחוזים) מן 'העולים-העובדים' היו בני 17-35, לעומת כרבע (23 אחוזים) מבין הקרובים ('תלויים') וכשליש (30 אחוזים) מ'בעלי-הון'.¹⁵⁷ 'העלייה העובדת' איזנה את

151. ראו בעניין זה א' חלמיש, אקסודוס - הסיפור האמיתי, תל-אביב 1990, עמ' 50-55.

152. נ' בוגנר, אי-הגירושו: מחנות המעפילים בקפריסין 1946-1948, תל-אביב 1991, עמ' 167-176.

153. למשל, בדוח שהגיש וייצמן על פעולת המשרד להתיישבות יהודי גרמניה נאמר שסוגי האנשים המתאימים לעלייה על פי קטגוריה C הם בראש ובראשונה 'אנשים בגיל הבחורות, מגיל ט"ז עד בני שלושים', העולם, 15.2.1934.

154. זה מקרה אחד מרבים שניכר בו פער בין הקו הנוקשה שהציגו המנהיגים הציונים במוצהר לבין הגמישות שגילו המופקדים על ענייני העלייה, ראו דיון אצל חלמיש, 'מדיניות העלייה', עמ' 253-256.

155. שם, נספח ב.

156. ראו גורביץ וגרץ, העלייה, הישוב והתנועה הטבעית של האוכלוסיה בארץ-ישראל, לעיל, הערה 12, עמ' 76.

157. שם, עמ' 75 טבלא ל"ב. נתונים אלו מספקים תמונה מייצגת, אך לא מלאה. ראשית, הרישום השיטתי של גיל העולים החל רק בשנת 1928; שנית, המספרים כוללים גם את התלויים בעולים העובדים (הנלווים אליהם); שלישית, מדובר רק בעולים שנרשמו בלשכות העלייה של הסוכנות (הם היו רק 73% מכלל העולים); ורביעית, נקודת החיתוך היא 1942 ולא 1939 (אולם בשנים 1940-1942 הגיעו מעט

השפעת הגיל הגבוה, יחסית, של העולים בקטגוריות ה'תלויים' ו'בעלי-ההון' על הגיל הממוצע של העולים, ותרומה לכך שבני 17-35 היו למעלה ממחצית (53 אחוזים) מכלל העולים באותן שנים. חלקם של כלל המהגרים היהודים לארץ-ישראל בגיל העבודה היה נמוך מזה שבקרב המהגרים לארצות-הברית בתקופה המקבילה,¹⁵⁸ אך חלקה של קבוצת גיל זו בקרב 'העלייה העובדת' (קטגוריה C) היה גבוה מזה של כלל ההגירה לארצות-הברית.¹⁵⁹ עקרון יכולת הקליטה הכלכלית תרם לכך שהיחס המספרי בין מפרנסים לתלויים היה חיובי, מנקודת ראות כלכלית. קשה לבודד את השפעתו על הגודל הממוצע של משפחת עולים (מספר העולים שהגיעו במסגרת משפחתית מחולק במספר המשפחות), שעמד בתקופה הנדונה כאן על 2.9,¹⁶⁰ אולם ברור שהוא הגדיל את שיעור הרווקים והרווקות, נתון שהשפיע גם על הגודל הממוצע של המשפחה כיחידה כלכלית (סך כל העולים מחולק במספר המשפחות), שהיה 1.6.¹⁶¹ התרומה של עקרון יכולת הקליטה הכלכלית ליצירת יחס חיובי בין מספר המפרנסים לתלויים היתה קודם כל פועל יוצא של טווח הגילים הצעיר שהוא הכתיב; שנית – הנשים שעלו במסגרת 'העלייה העובדת' בזכות עצמן, כבעלות הרישיון (להבדיל מהנלוות לבעל רישיון), היו בהכרח, על פי תקנות ההגירה המנדטוריות, רווקות (כלומר הן לא היו זכאיות לצרף אליהן בן-זוג, ובוודאי לא צאצאים); ושלישית – בשנות השיא של העלייה חילקה הממשלה את השדול לשלוש קבוצות: שלישי נשואים (חלקם הביאו עמם את 'נשותיהם' שנישאו להם בנישואים פיקטיביים, אך לא הביאו אתם צאצאים), שלישי רווקים ושלישי רווקות.¹⁶²

עולים). הערה נוספת: בקטגוריה B, זו שבמסגרתה עלו בעיקר תלמידים וסטודנטים, משקלה של קבוצת הגיל 17-35 הוא 66%, אך מספרם המוחלט של העולים בקטגוריה זו היה קטן ולכן השפעתם על מבנה הגילים של כלל העלייה היתה מזערית. ניתוח עדכני מנקודת ראות כלכלית של מאפייני העלייה בתקופת המנדט ראו אצל: Metzger, *The Divided Economy*, pp. 59-83, לעיל, הערה 38.

158. ראו הערתו של רוברטו בקי במבוא לספרו של סיקרון, העלייה לישראל (לעיל, הערה 24), עמ' 4, כי העליות לארץ-ישראל היו פחות סלקטיביות – מבחינת מין, גיל וכולי – לעומת תנועות ההגירה הלא-יהודיות.

159. א' טרטקובר, האדם הנודד: על העלייה ועל ההגירה בעבר ובימינו, תל-אביב תשי"ד, עמ' 116. הנתונים שם אינם חופפים לאלה הארץ-ישראליים מבחינת קבוצות הגיל והשנים, אולם די בהם לספק בסיס להשוואה. בשנים 1929-1921 מן המהגרים לארצות-הברית היו בני 15 עד 45; בשנים 1930-1932 – 69%; ובשנים 1939-1934 – 67.2%. אם נצרף לקבוצת הגיל 17-35 בארץ-ישראל את קבוצת הגיל 36-50 נקבל מספרים אלו: בכלל העולים משקלה של הקבוצה 17-50 הוא 66%; בקטגוריית העובדים – 81%; בקטגוריית 'בעלי הון' – 57% (מהם 27% מעל גיל 13); בקטגוריית הקרובים ('תלויים') – 23%.

160. גורביץ וגרץ, העלייה, הישוב והתנועה הטבעית של האוכלוסיה בארץ-ישראל, לעיל, הערה 12, עמ' 55; סיקרון, תוספת סטטיסטית, לעיל, הערה 70, עמ' 15, לוח A22.

161. סיקרון, שם, עמ' 13 לוח A19. בשנים 1919-1948 49.1% מן העולים הזכרים בני יותר מ-15 היו רווקים; בקרב הנשים השיעור היה 33.8%. אין פירוט לפי קטגוריות אולם יש התאמה בין חלקם של הרווקים והרווקות בכלל העלייה לבין חלקה היחסי של העלייה העובדת: ככל שרב יותר משקלה של העלייה העובדת, כן רב שיעורם של הרווקים והרווקות. וראו סיקרון, שם, עמ' 15 לוח A22 על ההבדל בין הגודל הממוצע של משפחה כאשר החישוב כולל בודדים (1.6), לעומת זה שאינו כולל בודדים (2.9).

162. חלמיש, 'מדיניות העלייה', נספח ב, טבלאות 7 ואילך.

עלייה לפי יכולת הקליטה הכלכלית

ההשפעה המצורפת של שני גורמים – עקרון יכולת הקליטה הכלכלית ומושגי הזמן ההוא על התאמתם של גברים ונשים לעבודות הנדרשות בארץ, גרמו לכך שרוב הסרטיפיקטים, שני שלישים ומעלה, נמסרו לגברים.¹⁶³ אבל בסופו של דבר התפלגות העולים בגיל 15 ומעלה לפי מין בכלל העלייה היתה מאוזנת יותר, עם עדיפות קלה לנשים בשנות השלושים.¹⁶⁴ פירושו של דבר הוא שעקרון יכולת הקליטה הכלכלית דחף מטה את חלקן של הנשים ב'עלייה העובדת', ורוב הנשים שעלו בתקופה זו עשו זאת באמצעות קטגוריות העלייה האחרות. אולם התיקון הסטטיסטי לא תיקן לחלוטין את נזקי אפליית הנשים בעלייה, ולא מנע את הפגיעה של מצב זה בסטטוס הכלכלי והחברתי שלהן בחברה היישובית.¹⁶⁵

אפליית הנשים בעלייה לא היתה תולדה של מדיניות ההגירה המנדטורית בלבד, אלא גם של זו הציונית. המופקדים על מדיניות העלייה הציונית נקלעו לסכך של אינטרסים מנוגדים בבואם לעצב קווי פעולה בעניין עליית נשים. עקרונות של שוויון ושיקולים דמוגרפיים (גידולו של היישוב היהודי) חייבו אותם לפעול למען עלייה גדולה של נשים, שווה במספרה לזו של גברים, שכן היישוב היהודי היה חברת מהגרים אנדוגמית, שחבריה וחברותיה לא נישאו בדרך כלל עם הבנות והבנים של האוכלוסייה הילידית (הערבית). ואילו מטרות 'כיבושיות' של הציונות והסדרת העלייה לפי יכולת הקליטה הכלכלית הוליכו להעדפה משמעותית של גברים. הדרך הראשית לגשר בין שני העקרונות היתה הגדלת מספר העולות שלא על חשבון העולים ממין זכר, כלומר – הבאתן לארץ מחוץ למכסת 'העלייה העובדת', בעיקר בקטגוריה D (קרובים).¹⁶⁶

במשך כל התקופה הגיעו לארץ עולים בלתי-לגליים, שלא חלו עליהם תקנות ההגירה של השלטונות ולא עקרונות הפְּרִיָּה של המוסדות הציוניים, ומספרם גדל בתקופת הגאות

163. אין נתונים רצופים ומדויקים על ההתפלגות לפי מין של כל אחת מן הקטגוריות. נשים שקיבלו רישיון בזכות עצמן (להבדיל מנלוות לבעל רישיון ממין זכר) היו כ-12% מן העלייה העובדת בשנת 1934 ובשנת 1936 היה חלקן 29.5%. חלמיש, שם, נספח ה.

164. בכל תקופת המנדט היו הגברים בני 15 ויותר 53.5% מן העולים; בשנים 1932-1938 חלקם הוא 48.5%. חישוב לפי סיקרון, תוספת סטטיסטית (לעיל, הערה 70), עמ' 12-13, לוחות A18 ו-A19.

165. ראו א' חלמיש, 'אפליית נשים בעלייה בתקופת המנדט – העובדות, הסיבות, ההשלכות', דברי הקונגרס העולמי השנים-עשר למדעי היהדות, חטיבה ה, ירושלים תשס"א, עמ' 49-57; והנ"ל, 'מדיניות העלייה', עמ' 248-253.

166. דרך נוספת היתה יצירת טורים וסעיפים מיוחדים לנשים בבקשת השדיוול שהוגשה לממשלה מדי חצי שנה כך שמספרן של הנשים לא ייגרע מזה של הגברים. ראו חלמיש, 'מדיניות העלייה', נספח א טבלאות 1-7, המראות כי הוקצבו לנשים אחוזים בעבודות שונות, וכל הסעיף 'עבודות שרות' (15 אחוז מכלל הבקשה המקורית) הוכנס כדי לאפשר עליית נשים מחוץ לחישובי מקומות העבודה הממשיים. גם המספר הגדול של נשים בטור 'קרובים' היה תוספת מלאכותית בדרישת השדיוול, והוא נועד לפצות את הנשים על קיפוחן בסעיפים האחרים של בקשת השדיוול. אולם בסופו של דבר הממשלה לא התחשבה בבקשות המפורטות שהגישו לה המוסדות הציוניים, וכל הניסיונות המלאכותיים להגדיל את מספר הנשים בעלייה העובדת עלו בתוהו.

בגלל אי-מיצויה של יכולת הקליטה הכלכלית.¹⁶⁷ בדרך פרדוקסלית משהו, בשנות השיא של העלייה היתה לסטייה של הממשלה מעקרון יכולת הקליטה הכלכלית השפעה דומה לזו של העיקרון הזה עצמו על הרכב העלייה. שהרי העולים הבלתי-לגליים דאז, להבדיל מן ההעפלה המאורגנת במחצית השנייה של העשור ובשנות הארבעים, היו אנשים בעלי יזמה שנטלו את גורלם בידיהם והיה ביכולתם להיקלט במשק בכוחות עצמם. משמע, בעצם ההגעה לארץ באורה בלתי-לגלי באותן שנים היה מעורב יסוד של ברירה, בדומה לתהליכי הגירה בדרך כלל.

בחינת השפעתו של עקרון יכולת הקליטה הכלכלית על הפרופיל הדמוגרפי של העלייה בין מלחמות העולם תצא נשכרת מניתוח אירועי השנים 1924-1926, שבהן התנהלה העלייה של 'בעלי ההון' תוך כדי חריגה מעיקרון מסדיר זה. באותו זמן די היה ב־500 ליש"ט לשם קבלת רישיון עלייה מקטגוריה A ('בעלי-הון'). סכום זה היה נמוך בשני מובנים. מצד אחד הוא היה בהישג ידם של רבים, ובכך נפתח פתח לעלייה גדולת ממדים, בעיקר מפולין; מצד שני לא היה בו די להיקלטותה של משפחה בארץ-ישראל בכוחות עצמה, והוא בוודאי לא אפשר לה ליצור מקורות תעסוקה נוספים ולתרום להגדלת יכולת הקליטה של הארץ.¹⁶⁸ מזווית הדיון הנוכחי, פירוש הדבר הוא שבאותן שנים הגיעו לארץ-ישראל אנשים רבים שלא עמדו בקריטריונים של עקרון יכולת הקליטה הכלכלית. הם עלו אמנם כ'בעלי הון', אך קליטתם היתה דומה דווקא לזו של 'עולים-עובדים', בלא שהיו להם הכישרים הדרושים לקליטה מסוג זה: הם היו מבוגרים יחסית, מטופלים במשפחות וחסרי הכשרה מקצועית. זמן קצר לאחר עלייתם הם כילו את כספם, נותרו מחוסרי כול, הצטרפו למעגל מבקשי העבודה ואף נזקקו לעזרת הקופה הציבורית. רבים מהם עזבו בסופו של דבר את הארץ.¹⁶⁹ בשנות הגאות בעלייה שוב גדל מאוד מספרם המוחלט והיחסי של בעלי ההון בקרב העולים, ובמקביל גם המספר של אלה שכוננו או 'המעמד הבינוני' (ועלו במסגרת 'העלייה העובדת', קטגוריה C). כתוצאה מכך פחת חלקה היחסי של 'העלייה העובדת' בכלל העלייה

167. החל משנת 1932 יש הבדל בנתוני העלייה בין רישומי הממשלה לרישומי הסוכנות היהודית, המסתכמים בשנים 1932-1937 ב־17,554 נפש. סיקרון, תוספת סטטיסטית, עמ' 2, לוח A1. לפי רישומי הממשלה נשארו בארץ באורה בלתי-לגלי בין אוקטובר 1933 לספטמבר 1936 9,350 נפש, ומספר זה אינו כולל מבריהי גבול בים וביבשה. חלמיש, 'מדיניות העלייה', עמ' 324.

168. כתוצאה מקשיי ההיקלטות של עולים שהביאו עמם רק 500 לא"י הועלה בשנת 1928 סכום המינימום הנדרש מעולה בעל הון ל־1,000 לא"י. גם ההנהלה הציונית הכירה בצורך להעלות את הסכום, אם כי סברה שיש להסתפק ב־750 לא"י. זאת אף על פי שיוקר המחיה פחת מ־83.9 ב־1925 ל־71.9 ב־1928 (הבסיס: 1922 - 100). Gurevich and Gertz, *Statistical Handbook*, p. 317. (לעיל, הערה 3). פירוט המהלך של העלאת סכום המינימום ומראי מקום ראו: א' חלמיש, 'עליית בעלי הון לארץ ישראל בין שתי מלחמות העולם', בתוך: ד' הכהן (עורכת), קיבוץ גלויות: עלייה לארץ ישראל - מיתוס ומציאות, ירושלים תשנ"ה, עמ' 198-199.

169. ד' גלעדי, היישוב בתקופת העלייה הרביעית, תל-אביב 1973, עמ' 171-192; ח' ארלוזורוב, 'להערכת העלייה הרביעית [1925]', כתבים, ג, תל-אביב תרצ"ד, עמ' 107-110.

עלייה לפי יכולת הקליטה הכלכלית

לארץ, וחלקם של 'החלוצים' ירד עד כדי 12 אחוזים ופחות.¹⁷⁰ ההתפתחויות האלה זיכו את העלייה דאז בתיוג 'הגירה סתם', והושמעה ביקורת על הדמיון – מבחינת גיל, מצב משפחתי והרכב חברתי ומקצועי – בינה ובין ההגירה היהודית לארצות-הברית לפני מלחמת העולם הראשונה.¹⁷¹ אולם צמצום חלקם של החלוצים בעלייה אינו מעיד בהכרח על סטייה מעקרון יכולת הקליטה הכלכלית, שכן במקרים רבים בעלי מקצועות נדרשים בארץ הועדפו על פני החלוצים דווקא מסיבות כלכליות. הביקורת שהוזכרה זה עתה מעידה על טשטוש תחומים, שהחל אז ונמשך עד היום, בין עלייה המתנהלת לפי עקרון יכולת הקליטה הכלכלית, שאכן התקיימה בין מלחמות העולם, כמו שמראה מאמר זה, לבין עלייה מובחרת ונבחרת, סלקטיבית מבחינה איכותית, המביאה אנשים בעלי מחויבות אידאולוגית שעברו הכשרה גופנית ורוחנית מוקדמת. ממדיה של עלייה זו היו קטנים מלכתחילה, וחלקה היחסי הלך ופחת בשנות השלושים.¹⁷²

התכונות הדמוגרפיות האיכותיות של העלייה נגזרו מעקרון יכולת הקליטה הכלכלית שהפעילו השלטונות הבריטיים ומכללים אוניברסליים של תהליכי הגירה. מדיניות העלייה הציונית, שהשפעתה היתה מוגבלת לפלח 'העלייה העובדת' בלבד, כמעט שלא השפיעה על הרכבו (מבחינת גיל, מין, הכשרה וכיוצא בזאת, להבדיל מחלוקת הרישיונות על פי מפתח מפלגתי), ובמידה שעשתה כן, היה זה בכיוון של הגמשת הקריטריונים הכלכליים הנוקשים. במילים אחרות – המוסדות הציוניים פעלו לריכוך הקריטריונים הסלקטיביים של השלטונות, אך היתה לכך השפעה שולית ואפילו זניחה על הרכב העלייה.

סיכום

בשנות העשרים התנהלה העלייה לפי יכולת הקליטה הכלכלית. לא שיקולים מדיניים בריטיים קבעו את מידותיה אלא מצבו של המשק היהודי. בשנות השלושים גבר משקלם של השיקולים הפוליטיים, אך השפעתם לא היתה חד-כיוונית. בשנות השפל הכלכלי (עד אמצע 1932) ובשנים 1936-1937 (עד המרת עקרון יכולת הקליטה הכלכלית ב'תקרה המדינית') השיקולים המדיניים דווקא מנעו הפסקה מוחלטת של העלייה או צמצום דרסטי יותר שלה, ואפשרו את המשך הזרימה של 'העלייה העובדת', ולו בורם דקיק, גם כאשר מצב המשק לא הצדיק זאת. הסטייה מעקרון יכולת הקליטה הכלכלית בגלל שיקולים מדיניים-דמוגרפיים היוותה מכשול של ממש לגידולו של היישוב רק בשנות הגאות (1933-1935). כלומר, במשך רוב השנים שבין מלחמות העולם המחויבות של הבריטים להקמת הבית הלאומי היהודי, ברוח הצהרת

170. ראו חלמיש, 'מדיניות העלייה', עמ' 233.

171. ד"ר דב וינרבי, 'העלייה והרכבה בשנות 1934-1919', הפועל הצעיר, 8.3.1935.

172. ראו בעניין זה א' חלמיש, "עלייה סלקטיבית" ברעיון, במעשה ובהיסטוריוגרפיה הציוניים, בתוך: א' שפירא, י' ריינהרץ, י' הריס (עורכים), עידן הציונות, ירושלים תש"ס, עמ' 185-202.

בלפור, השפיעה על הפרשנות שלהם לעקרון יכולת הקליטה הכלכלית והניעה אותם ליישמו כך שהוא פעל לטובת היישוב והתנועה הציונית.

המוסדות הציוניים דבקו בהתמדה בעקרון יכולת הקליטה הכלכלית על פי פרשנותם, ולמעשה המגבלה העיקרית שקיבלו על עצמם היתה היכולת הכלכלית שלהם עצמם, של הקופה הציונית, לקלוט את העולים-העובדים. לגבי קטגוריות העלייה האחרות, גישתם היתה גמישה יותר. החובה שהוטלה על ההסתדרות הציונית לדאוג לקליטה הראשונית של העולים-העובדים, אחריותה הכוללת להתפתחות היישוב ורצונה לשמור על יחסי שיתוף פעולה עם הממשלה חייבו אותה לנקוט קו זהיר וראלי בהערכת יכולת הקליטה ובניהול ענייני 'העלייה העובדת'. האם הדבר פגע בממדי העלייה? או בניסוח היפותטי: האם מספר העולים היה גדול יותר אילו היו ענייני 'העלייה העובדת' מוסדרים ישירות בין המעסיקים והממשלה, ללא התיווך של המוסדות הציוניים?

הדיונים שנערכו בשנות השלושים על אפשרות כזאת, והניסיון החלקי ליישם שיטה זו במגורים אחדים מלמדים שההפך הוא הנכון. אך טבעי הוא שמעסיקים פרטיים נוהגים ביתר זהירות ואינם נוטים להסתכן בהזמנת פועלים מעבר למינימום הנדרש. מורכבת ככל שתהיה ההשוואה בין השיקולים שהניעו מעסיקים יהודים להעדיף פועלים ערבים על פני יהודים, יש בה כדי לרמוז מה היה קורה אילו הושארו ענייני 'העלייה העובדת' למשא ומתן ישיר בין המעסיקים לממשלה ללא תיווכם של המוסדות הציוניים. להסתדרות הציונית היה מרווח רחב יותר להפעלת שיקול דעת ולנטילת סיכון, יכולת ראייה לטווח ארוך יותר ומכלול של משאבים שהיו מעבר להישג ידם של המעסיקים הפרטיים. האחריות הפיננסית שרבצה על ההסתדרות הציונית חייבה אותה להיזהר, אך מעורבותה אפשרה עלייה מעבר לדרישות הקונקרטיים של שוק העבודה, ולמעט פרק זמן קצר בשיאו של המשבר הכלכלי בשנות העשרים, היא מנעה הפסקה מוחלטת של 'העלייה העובדת' בשנים של שפל כלכלי ואבטלה גדולה.

בסיכומו של דבר היתה למוסדות הציוניים השפעה מזערית בלבד על יישומו של עקרון יכולת הקליטה הכלכלית, כמו על ענייני העלייה בכלל. הבריטים הם שקבעו את כללי המשחק, ולהם היתה שמורה המילה האחרונה. ההסתדרות הציונית ניסתה לרכך את הקריטריונים הכלכליים הקשוחים, אולם הבריטים כמעט שלא התחשבו בעמדותיה. לכן השלכותיו הכלכליות והדמוגרפיות של עקרון יכולת הקליטה הכלכלית, לטוב ולרע, נוקפות באופן כמעט בלעדי לזכותה או לחובתה של מדיניות ההגירה המנדטורית.