

מדיניות הפיתוח הכלכלי של סר הרברט סמואל הלכה וביצוע בשנה הראשונה לכהונתו כנציב עליון (1920/21)*

שילה הטיס-רולף

יש לראות את מדיניותו של הרברט סמואל בנושא הפיתוח הכלכלי של ארץ-ישראל על רקע המרכיבים הבאים: (1) המצב הכלכלי בארץ-ישראל בתום מלחמת העולם הראשונה; (2) המדיניות הכלכלית המקובלת במושבות הבריטיות בעשור השני של המאה העשרים; (3) מדיניותה של ממשלת הוד מלכותו בארץ-ישראל; (4) אישיותו, ניסיונו ודעותיו של הרברט סמואל עצמו.

בפרוץ מלחמת העולם הראשונה היתה ארץ-ישראל ארץ מפגרת מבחינה כלכלית, אף-על-פי שבשנותיו האחרונות של השלטון העות'מאני נעשו בה פעולות פיתוח מסוימות.¹ מפעלי התעשייה היו מעטים, קטנים ובלתי מתוחכמים, החקלאות היתה מפגרת ואוצרות הטבע בלתי מנוצלים (אם כי בתחילת המאה חילקו התורכים ביד רחבה זיכיונות לניצולם). הכבישים היו גרועים, ורשת מסילות הברזל תאמה אינטרסים איסטראטגיים תורכיים יותר מאשר את הצרכים הכלכליים של הארץ. חסר היה נמל מודרני הפתוח לתנועה בכל עונות השנה, ולא היו רשתות חשמל וטלפונים. ועוד גרוע מכל, שיטת המיסוי נועדה להעשיר את האוצר העות'מאני ואת פקידי הממשלה והכבידה על הפעילות הכלכלית. מלחמת העולם הוסיפה לתמונה זו הרס פסי, הזנחה והתרוששות כללית, אך בסופו של דבר גם הביאה לארץ את הצבא הבריטי, אשר בהתקדמותו צפונה הניח מסילת ברזל מקנטרה לחיפה דרך רפיח ולוד, סלל כבישים והביא עמו ממשל תקין ותקוות לעתיד טוב יותר. עד ה־30 ביוני 1920 שלט בארץ-ישראל ממשל צבאי, אשר פעל לפי תקנות לשעת מלחמה שמשמעותן היתה שמירה, במידת האפשר, על הסטאטוס קוו עד אשר יוחלט סופית על מעמדה החוקי של הארץ.² תקנות אלה לא איפשרו לשנות את שיטת המיסוי, אסרו על מכירת קרקעות, לא איפשרו לממש זכויות שנרכשו באמצעות זיכיונות או להעתיק זיכיונות חדשים ומנעו עידוד הקמת מפעלים. אמנם, מספר מסים מעיקים במיוחד בוטלו (למשל ה־Temettu, שהיה מס על בעלי מקצועות), ניתן סיוע לשיקום החקלאות באמצעות הלוואות והשחיתות במינהל הציבורי חוסלה; אך כאשר נטל הרברט סמואל לידי את תפקיד הנציב העליון לא היה מצבה הכלכלי של ארץ-ישראל שונה בהרבה מזה שהיה קיים בשלהי השלטון העות'מאני.

* מאמר זה מבוסס על חומר שייכלל בנבחה רחבה יותר על המדיניות הכלכלית של ממשלת המנדאט בארץ-ישראל בשנים 1920-1925, אשר מומנה בחלקה על-ידי יד יצחק בן-צבי. רצוני להודות לד"ר נתום גרוס על הערותיו במהלך כתיבת מאמר זה.

1 ראה: ג' גרוס, בנקאי לאומה בהתחדשותה — תולדות בנק לאומי לישראל, סוף התקופה העות'מאנית 1902-1913, תל-אביב 1977.

2 ראה, למשל, הדו"ח של סר ו' לורנס על הארמיניסטרציה ב־OETA מ־1919, תיק FO 371/4143/104019 השמור ב־Public Records Office, בלונדון (להלן: PRO).

בעשור השני של המאה הכ' עדיין לא פותחו תיאוריות כלכליות ברורות בנושא פיתוחן של ארצות נחשלות, אך כבר נמצאו קובעי מדיניות בלונדון ובמושבות שהטיפו לפיתוחן הכלכלי של המושבות לשם קידומן של המושבות עצמן ואוכלוסיותיהן, ולא רק למען תועלתם של בריטניה ושל בעלי מטעים, סוחרים ותעשיינים בריטיים. ספר מעניין, שנכתב ב-1924, על התפתחותה הכלכלית של האימפריה הבריטית מתאר את תפקיד האדמיניסטרציה במושבות לא רק בשמירת חוק וסדר, אלא גם בבניית תשתית, פיתוחם של משאבים טבעיים, עידוד החקלאות והתעשייה (ולפעמים אף פיתוח ענפי תעשייה על-ידי הממשלה עצמה) וניהול הרכבות.³ כמו כן תואר הממשל במושבות כיוזמה של תחיקה מתקדמת בנושאים כלכליים שונים (כגון בעלות על קרקעות וצורות התאגדות) וכפעיל בפיתוח רשת חינוך שתשרת את הצרכים הכלכליים של הארץ. המעשה היה שונה במקום למקום.

קתדרה

לתולדות ארץ-ישראל ויישובה

קתדרה

לתולדות ארץ-ישראל ויישובה

הוצאת יד יצחק בן-צבי / ירושלים אב תשל"ט / אוגוסט 1979



מנחי נכבד,

בשלוש שנות קיומו של רבעון "קתדרה" הופיעו כמתוכנן כל 12 החוברות, המכילות למעלה מ-2,500 עמודים, כשהן מלוות בתצלומים, איורים ותעודות מקוריות. ל"קתדרה" יצאו מוניטין בין כל שכבות הציבור, במיוחד בין אלה המתחקים על שורשינו בארץ-ישראל.

למשפחת קוראים זו, ההולכת ומתרחבת, אנו מפנים הפעם קריאה מיוחדת: מחיר הרבעון שהועלה לאחרונה ל-280 ל"י לשנה, איננו מכסה גם היום את ההוצאות הישירות והנלוות של ההוצאה לאור.

רבעון זה הוא מהבודדים בין כתבי-העת שאין מופיעות בו כלל מודעות מסחריות. אנו נוקמים להרחבתה של רשת מנחי "קתדרה". נא חדש את המנוי שלך לשנת תש"מ (חוברות 13-16) בהקדם והבא את "קתדרה" לביתך ולכתי יחידך.

טייע לנו להביא את "קתדרה" לכל בית בישראל — "קתדרה" תביא אלינו את ארץ-ישראל

מנחי "קתדרה" הרוכשים ישירות במוסדנו את הספרים היוצאים לאור בהוצאת יד יצחק בן-צבי, יקבלו 25% הנחה בזמן הרכשה. וכמו כן זכאים להנחה בכל הכנסים והאירועים.

בברכה, משח פלד / הפצה
גור ושלח

חידוש מנחי

אל: יד יצחק בן-צבי
ת.ד. 7660, ירושלים

מצורף שיק ע"ס 280 ל"י דמי מנחי שנתי על "קתדרה" לשנת תש"מ.
נא העבירו לי כרטיס מנחי לשנת תש"מ וחוברות 13, 14, 15, 16 לפי הכתובת:

שם

משפחה

ותימה

מספר מנחי

מאחר שסמואל נתמנה כנציב עליון כשלושה חודשים לאחר ששלח את הדו"ח הכלכלי שלו לאלנבי, לא נחטא לאמת אם נתייחס לדו"ח זה כאל מעין תכנית פעולה, שלפיה ניסה לפעול בשנים הבאות. בהמשך המאמר נחזור לעתים קרובות לתכנית זאת, אשר ממנה ניתן ללמוד על המושגים הבסיסיים שהינחו את סמואל בעבודתו ובאמצעותה ניתן להשוות את תוצאות מאמציו בשנה הראשונה עם ציפיותיו ותכניותיו.

הרברט סמואל הועיד לממשלה הבריטית, לממשלת ארץ-ישראל ולהסתדרות הציונית תפקידים נכבדים בפיתוח הכלכלי של ארץ-ישראל ולאלה נפנה עתה.

מקומה של הממשלה הבריטית בפיתוח הכלכלי של ארץ-ישראל

לסמואל היו תקוות אחדות בנוגע לתרומתה הממשית של הממשלה הבריטית לפיתוח הכלכלי של ארץ-ישראל. ראשית, הוא קיווה שממשלת הוד מלכותו תקל על ממשלת ארץ-ישראל על-ידי כך שתסכה, לפחות באופן זמני, את הוצאות הביטחון של ארץ-ישראל, ותוותר על תשלום עבור מסילות הברזל, הכבישים ויתר העבודות הציבוריות, אשר בוצעו על-ידי הצבא הבריטי בארץ. שנית, הוא ציפה להשתתפות בפועל של הממשלה הבריטית בפעולות הפיתוח של ממשלת ארץ-ישראל בכמה נושאים: (1) הוצאות בניית הנמל בחיפה; (2) סיוע למלווה ארצישראלי למטרות פיתוח על-ידי מתן ערובות שתאפשרנה להוציא את המלווה לשוק בתנאים נוחים; (3) הקלה על כניסתם של מוצרים ארצישראליים לשוק הבריטי.

בדו"ח שלו לאלנבי ציין סמואל שהכנסותיה המקומיות של ארץ-ישראל עשויות לגדול, כך שלא תזדקק לסיוע מן האוצר הבריטי, אך תקציבה לא יוכל לשאת את הוצאותיו של חיל מצב. תקוותיו של סמואל בנוגע להשתתפות ממשלת בריטניה בתקציב הביטחון נכזבו, לפחות חלקית, משתי סיבות: ראשית, האוצר הבריטי קבע שיהיה זה בלתי הוגן לדרוש ממשלם המסים הבריטי לתמוך במפעלי הפיתוח של ארץ-ישראל על-ידי תשלום הוצאות הביטחון שלה שענה שבבריטניה נדחה ביצוען של תכניות לשיפור השירותים הסוציאליים בגלל מחסור באמצעים.⁸ שנית, לאחר תום מלחמת העולם הראשונה ירד ערכה האיסטראטגי של ארץ-ישראל בעיני משרד המלחמה הבריטי ועל כן לא ראה לנכון להשקיע משאבים בהחזקת הארץ ודאגה לביטחונה.⁹ אף-על-פי שסמואל לא הצליח להשיג 'פטור' מוחלט מהוצאות ביטחון, הסכימה ממשלת בריטניה שבאופן זמני לא תידרש ארץ-ישראל לכסות את תקציב הביטחון כולו. תחילה דובר על תרומה ארץ-ישראלית בסך 100,000 ל"ש לשנה,¹⁰ אשר תכסה את הוצאותיה של מיליציה מקומית, אולם בעקבות מאורעות מאי 1921 ירדה תכנית זאת מעל הפרק¹¹ ותכנית אחרת עלתה במקומה, להקים ג'אנדארמריה אשר תכלול בצד כוח מקומי גם כוח בריטי, אשר הוצאותיו יכוסו על-ידי ממשלת בריטניה. הכוונה, שלא התממשה

8 ראה, למשל, הצהרתו של סר ג'ורג' ברסטאו מן האוצר הבריטי בוועידה שהתקיימה בירושלים ב-31 במארס 1921. חיק (PRO) CO 733/13/18898.

9 ראה, למשל, תזכיר של משרד המושבות מאוגוסט 1921: (PRO) CO 733/14/40322.

10 ראה: (PRO) CO 733/13/18898-1921.

11 ראה: (PRO) CO 733/3/23802-1921.

בסופו של דבר, היתה, שככל שמצבה הכלכלי של ארץ-ישראל ישתפר כן יגדל חלקה בכיסוי הוצאות הביטחון, עד שיכוסו כולן מתקציבה השוטף של ממשלת ארץ-ישראל.

אכזבתו של סמואל בשאלת הוויתור על התשלום עבור הנכסים שהועברו לממשלת ארץ-ישראל על-ידי הצבא הבריטי היתה גדולה יותר. באיגרת ששלח ללונדון בתחילת 1921 בעניין מצבה הפינאנסי של ממשלת ארץ-ישראל טען, שממשלתו קיבלה על עצמה להגדיל בהדרגה את אחריותה להוצאות הביטחון של הארץ ועל-כן כל תשלום אשר תיאלץ לשלם עבור הנכסים יפגע באפשרותה לעמוד בהבטחתה. כן טען, שרוב העבודות שבוצעו על-ידי הצבא לא היו מתבצעות כלל או היו מתבצעות בצורה אחרת ובפחות הוצאות אלמלא המלחמה. סמואל גם חשש שהציבור בארץ-ישראל יתאכזב קשות אם יגלה, שעל אף המצב הכלכלי הקשה הוא נדרש לשלם לא רק עבור ביטחון אלא גם עבור עבודות שבוצעו על-ידי הצבא הבריטי לצרכיו הוא ללא התחשבות בצרכים הכלכליים של הארץ.¹² אך העובדה שעבודות הצבא תרמו להקמת התשתית של הארץ לא הוטלה בספק, ועל כן נאלץ סמואל לקבל את טענת האוצר הבריטי, שמשלם המסים הבריטי אינו צריך לשלם את מלוא המחיר עבור עבודות אלה,¹³ ולהסכים עקרונית לכך שארץ-ישראל תשלם את חובה לבריטניה. מעניין לציין, שבסופו של דבר הצליח סמואל להוריד את סכום החוב מ-2,800,000 ליש"ט, הוא ערך הנכסים שנקבע על-ידי מומחה שנשלח מלונדון,¹⁴ ל-1,000,000 ליש"ט, הוא הסכום שנפרע על-ידי ממשלת ארץ-ישראל באמצעות המלווה הארצישראלי של 1927.¹⁵

במקביל ללחציו על ממשלת בריטניה להקל על התקציב הארצישראלי, גם ניסה סמואל לגשת מיד לביצוע תכניות פיתוח, אשר בהן, כך ציפה, תשתתף ממשלת בריטניה. כבר בדו"ח שלו לאלנבי ציין סמואל שחשוב לפתח ללא דיחוי את נמל חיפה, ולשם כך חשוב שמהנדס בעל שיעור קומה יסקור את האיזור ויכין תכנית בסיסית. לפני שיצא לארץ-ישראל כנציב עליון ביקש לברר את מדיניותה של בריטניה בנושא זה, ושאלתו העיקרית היתה אם חפצה ממשלת הוד מלכותו שחיפה תיהפך לבסיס ימי, ואם כן — באיזו מידה תסכים לכסות את הוצאות בניית הנמל.¹⁶ בשלב זה לא הצליח סמואל לקבל תשובה ברורה לשאלה זאת. רק ב-1921, כתגובה לאחת מהתכניות הרבות שהוגשו בקשר עם בניית נמל בחיפה או ביפו, התברר שלמשרד הימייה הבריטי לא היה עניין בנמל כלשהו לאורך חופה של ארץ-ישראל.¹⁷

הנושא השני שבו ציפה סמואל להשתתפות חיובית של ממשלת בריטניה הוא הפצת המלווה הארצישראלי. הרעיון של מלווה ארצישראלי לעבודות פיתוח דחופות הועלה כבר ב-1919, במסגרת הוועדה המייעצת שבראשה ישב סמואל, ועלה גם בנובמבר של אותה שנה במסגרת שיחות שהיו לווייצמן עם הגנרל בולס, מושלה של ארץ-ישראל.¹⁸ בסוף 1919 טען בולס, שבעזרת מלווה בסך 10 עד 20 מיליון ליש"ט יוכל לפתח את הארץ במהירות ולהפכה ליעסק מכניס.¹⁹ סמואל היה

12 איגרת מסמואל למשרד החוץ מן ה-8 בינואר 1921: FO 371/6387/E1062 (PRO).

13 ראה: FO 371/6387/E2399-1921 (PRO).

14 הגנרל ויקהם העריך את שווי הנכסים ב-0:6:2,823,318 ליש"ט. ראה: CO 733/34/31373-1922 (PRO).

15 ראה: ISA 6/1101/3.

16 FO 371/5139/E4347-1920 (PRO).

17 ראה: CO 733/2/54478-1921 (PRO).

18 ראה: תיק Z4/1444 בארכיון הציוני המרכזי, בירושלים (להלן: CZA).

19 איגרת מגנרל בולס לגנרל אלנבי מן ה-21 בדצמבר 1919: FO 371/4226/169712 (PRO).

ריאליסטי יותר לגבי גודל המלווה. בדו"ח שלו לאלנבי הזכיר סכומים קטנים יחסית, ובמכתבו לווייצמן מן ה-20 ביוני 1920 הוזכר סכום של 2 מיליון ליש"ט.²⁰ שני מכשולים עמדו בדרך לביצוע תכנית המלווה הארצישראלית — מצב שוק ההון העולמי, והעיכוב באישור המנדאט, אשר גרם לאי-ודאות לגבי עתידה של ארץ-ישראל ולגבי ערכן של התחייבויות מטעם ממשלתה. בפרק אחר נעמוד על ניסיונותיו של סמואל לעניין את הציונים במלווה. אחת ממסקנותיו מניסיונות אלה היתה, שללא ערבויות מטעם הממשלה הבריטית אין סיכוי להפיץ את המלווה בתנאים נוחים לממשלת ארץ-ישראל. מן הרגע הראשון סירב האוצר הבריטי להמליץ על ערבות רשמית כלשהי למלווה.²¹ סוכני הכתר טענו שסעיף 27 של המנדאט (שהופיע לבסוף כסעיף 28) משמש ערובה מספקת למשקיעים.²² רק ב-1925 הצליח סמואל להשיג את הערובה המיוחלת. בינתיים, על-פי הצעתו של שר המושבות צ'רצ'יל, פנה סמואל לסוכני הכתר כדי ללוות מהם כספים למימון עבודות דחופות אשר לא נמצאו עבורן דרכי מימון אחרות.²³ עד הנפקת המלווה ב-1927 לוותה ארץ-ישראל מסוכני הכתר סכום של למעלה מ-1.6 מיליון ליש"ט.

אשר להקלת שיווקם של מוצרים ארצישראלים קיווה סמואל שארץ-ישראל תיכלל במערכת של עדיפויות אימפריאליות (Imperial Preference), אשר איפשרו כניסה חופשית של מוצרים מרחבי האימפריה לבריטניה.²⁴ חוגי משרד המסחר הבריטי סברו אמנם, שלאחר אישור המנדאט ועל-פי ה-Finance Act תוכל ארץ-ישראל להיכלל במערכת זו, אולם הקושי היה בכך שאמנת חבר הלאומים קבעה (בסעיף 22), כי לארץ-ישראל יש סטאטוס של מדינה זרה כלפי בריטניה בהסכמי סחר. כמו כן קבע סעיף 18 של המנדאט שלכל המדינות החברות בחבר הלאומים תהיינה זכויות שוות בנוגע לסחר עם ארץ-ישראל. על כן נתקבלה חוות הדעת של היועצים המשפטיים לממשלה ששללה הענקת עדיפויות לארץ-ישראל.²⁵ במשך כל שנות ה-20 וה-30, בכל פעם שממשלת ארץ-ישראל העלתה מחדש את הנושא, נתקבלה שוב אותה חוות הדעת.

מסתבר אפוא, שבניגוד לציפיותיו של סמואל לא השתתפה ממשלת בריטניה באופן פעיל בפיתוחה הכלכלי של ארץ-ישראל. יתר על כן, ממשלת בריטניה ראתה את תפקידה המרכזי בכל הנוגע לכלכלת הארץ בהשגחה קפדנית על התקציב הארצישראלי. לאחר שממשלת ארץ-ישראל לא ביקשה השתתפות כספית של האוצר הבריטי בתקציבה, קיווה סמואל שתקציבה לא יהיה כפוף לאישורה של לונדון,²⁶ אך תקוותו נכזבה. התקציב הארצישראלי עבר מדי שנה בדיקת 'שתי-וערב' במשרד האוצר ובמשרד המושבות, שנסתיימה בדרך כלל בקיצוצים ניכרים ברוב המחלקות, ובעיקר בסעיפי השירותים הציבוריים. עם תום כהונתו התלונן סמואל על יחסה הקטנוני של ממשלת לונדון. שנראה לו קצר-ראייה וחסר דמיון. אך במשך חמש שנות כהונתו כנציב עליון בארץ-ישראל עמד בכבוד בפני 'אינקוויזיציית התקציב' השנתית.

20 ראה: (CZA) Z4/2507.

21 ראה: (PRO) FO 371/5286/E12970-1920.

22 איגרת מסיכני הכתר למשרד המושבות מן ה-1 ביולי 1921. ראה: (PRO) CO 733/9/32989-1921.

23 איגרת מצ'רצ'יל לסמואל מן ה-10 במאי 1921: (PRO) CO 733/2/21706-1921.

24 איגרת מסמואל למשרד המושבות מן ה-12 באוקטובר 1920. ראה: (PRO) FO 371/6388/E522-1921.

25 איגרת היועצים המשפטיים לממשלה למשרד החוץ מן ה-18 בפברואר 1921 ראה: (PRO) FO 371/6388/E2209-1921.

26 ראה: (PRO) CO 733/1/10319-1921.

מקומה של ממשלת ארץ-ישראל בפיתוח הכלכלי של ארץ-ישראל

סמואל האמין, שעל ממשלת ארץ-ישראל למלא תפקיד פעיל, חלקו ישיר וחלקו עקיף, בפיתוח הכלכלי של הארץ, ובעיקר בתחומים הבאים: (1) פיתוחן והחזקתן של מערכות התחבורה והתקשורת; (2) סיוע לפיתוח החקלאות, בעיקר בסקטור הערבי; (3) פיקוח על ניצול משאביה הטבעיים של הארץ, כדי לשרת את האינטרסים של הארץ ושל אוכלוסייתה; (4) עידוד היוזמה הפרטית תוך פיקוח מינימאלי; (5) השקעה בהון אנושי באמצעות שירותי חינוך ובריאות. כמרכן סבר, שעל הממשלה לדאוג לתנאים שיסייעו להתפתחות הכלכלית תוך שמירה על יציבות המשק, על-ידי פיקוח על העלייה כדי למנוע אבטלה, נקיטת צעדים להורדת יוקר המחיה, בעיקר על-ידי מניעת מחסור במוצרים חיוניים, שינוי הדרגתי של שיטת המיסוי העות'מאנית והשגת שליטה מלאה על המערכת המוניטארית על-ידי הנהגת מטבע ארצישראלי.

מערכת התחבורה — מסילות הברזל. רק בתחום אחד היתה מערכת התחבורה הארצישראלית מפותחת יחסית בשעה שסמואל נתמנה נציב עליון — מסילות הברזל. הכבישים היו מועטים וגרועים ומספר כלי הרכב הממונעים קטן. נמליה של ארץ-ישראל היו כולם פתוחים

הרברט סמואל במעמד חנוכת הרכבת ביפו, 1921



ובלתי ניתנים לשימוש במזג אוויר סוער. אמנם הצבא הבריטי קיים שירותי דואר, טלגרף וטלפונים, אך אלה עמדו עדיין בראשית התפתחותם. בדו"ח שלו לאלנבי ציין סמואל, שחשוב מאוד שכל קווי מסילת הברזל הראשיים בארץ-ישראל יהיו תחת הנהלה אחת ושהנהלה זאת תהיה מחלקה של ממשלת הארץ. ייתכן שאילו נוהלו הרכבות בארץ-ישראל על-ידי חברות פרטיות בריטיות לא היתה מתעוררת כלל שאלת הלאמתן וההיסטוריה של התחבורה היבשתית בארץ היתה מתפתחת בצורה שונה. אך התנאים האובייקטיביים עודדו הלאמה. המסילה הישנה ביותר בארץ, זו שבין יפו לירושלים, אשר היתה בבעלות החברה הצרפתית שהניחה אותה, עברה לידי הצבא הבריטי שכבש את ירושלים. הצבא חיקן את הנזקים שנגרמו למסילה בזמן מלחמת העולם הראשונה, הרחיב אותה לרוחב סטאנדארטי והניח מחדש את הקטע שבין לוד ליפו. הן בלונדון והן בירושלים היתה נטייה לנסות ולסלק מארץ-ישראל אינטרסים כלכליים צרפתיים, אם ניתן לעשות זאת באופן חוקי.²⁷ מכיוון שבעליה המקוריים של המסילה היו צרפתים ברור היה שייעשה כל מאמץ כדי למנוע מן החברה הצרפתית לחזור ולנהל את הרכבת, ותנאי חוזה לוזאן איפשרו לממשלת ארץ-ישראל לסלק את החברה הצרפתית לאחר תשלום פיצויים נאותים. במארס 1921 נכשל ניסיון להשגת הסדר וולונטארי עם החברה הצרפתית על גובה הפיצויים²⁸ העניין הועבר לבוררות.

המסילה השנייה היתה זו שבין חיפה לצמח והיוותה חלק ממסילת הברזל החג'אזית. מכיוון שמסילה זו הונחה על-ידי תורכיה לא נתעוררה כלל שאלת פיצויים לבעלים, אך מאוחר יותר נאלצה ממשלת ארץ-ישראל לקבל על עצמה תשלומים במסגרת החוב העות'מאני בגין המסילה. העובדה שמסילת הברזל החג'אזית נחשבה כווקף מוסלמי והוכרה ככזאת על-ידי הבריטים²⁹ יצרה אמנם בעיה משפטית בקשר לבעלות (להבדיל מניהול), אך לא גרמה במישרין להוצאות כלשהן. מסילת הברזל החדשה ביותר היתה המסילה שבנה הצבא הבריטי בזמן המלחמה בין קנטרה לחיפה. לאחר המלחמה לא היה לצבא כל עניין להמשיך ולהחזיק במסילה זאת, במיוחד לאחר שערכה האיסטראטגי של ארץ-ישראל ירד בעיני משרד המלחמה הבריטי. סמואל קיווה, שארץ-ישראל תוכל לקבל את מסילת הברזל הזאת ללא תשלום, כתרומה של בריטניה להתפתחותה של הארץ, אך לונדון לא ראתה כל הצדקה למחווה כה נדיבה (ראה למעלה, עמ' 70) ובסופו של דבר נאלצה ארץ-ישראל לשלם סכום שהתקרב למיליון לירות שטרלינג עבור המסילה שבין רפיח לחיפה. ב-1 באוקטובר 1920 הועברה השליטה על מערכת מסילות הברזל והרכבות לידי ממשלת ארץ-ישראל. הקמת המסגרת הניהולית על-ידי מחלקה ממשלתית חייבה את הממשלה לפעול לפתרון הבעיות הרבות שעמדו בפני המערכת. כמו-כן התעוררו בעיות ספציפיות בקשר עם קווי המסילה השונים ואלה דרשו נקיטת עמדה מידית על-ידי ממשלת ארץ-ישראל. למשל, אפשרות חישוב רכבת יפו-ירושלים על-פי הצעתו של רוטנברג; השאלה מי ינהל את הקו שבין קנטרה לרפיח וכיצד יחולקו ההכנסות וההוצאות של קו זה; עניין השליטה על קטע מסילת הברזל החג'אזית,

27 ראה, למשל, הערותיה של המחלקה לסחר בינלאומי מן ה-26 באפריל 1920: FO 371/5139/E3807 (PRO).
כמו-כן ראה בנושא חברת המגדורים הצרפתית: (ISA) 2/232.

28 ראה: 1921-733/1/14354 (PRO).

29 ראה: (ISA) 2/236/4.



הרבט סמואל נוהג את הקטר בעת חנוכת הרכבת ללוד, 5 באוקטובר 1920

שקישר את ארץ-ישראל עם עבר הירדן, אך עבר בתחום השיפוט של סוריה. לחישמול הרכבת שבין יפו לירושלים לא היתה התנגדות עקרונית, אך ההצעה נדחתה מסיבות כלכליות.³⁰ במשך שנת 1921 התברר שממשלת מצרים אינה מעוניינת במסילה שבין קנטרה לרפיח.³¹ מכיוון שבשביל ארץ-ישראל היה זה עורק תחבורה חשוב, שקישר אותה עם מצרים, היתה זו הנהלת הרכבות הארצישראלית שלקחה על עצמה את ניהול הקו תוך הסכם עם משרד המלחמה ומאוחר יותר עם האוויריה הבריטית. בעניין המסילה שבין צמח לדרעה עמדו הצרפתים על כך שקטע זה יישאר בשליטתם, וממשלת ארץ-ישראל נאלצה לוותר, על אף אי-הנוחות והבעיות שנגרמו בשל סידור זה.³² בנוסף לבעיות המיוחדות לכל קו, עמדו לפני רשת המסילות בכללותה בעיות כלליות. בתחילת 1921 מנה סמואל חלק מהבעיות הכלכליות שעמדו לפני הנהלת הרכבות: מחיר גבוה לפחם, מחסור בקטרים, קרונות ומבנים, ואיכותם הגרועה של קטעי מסילה שונים.³³ על הבעיה הראשונה (שהיתה זמנית, מכיוון שמחיר הפחם בשוק העולמי ירד בהדרגה) התגברו על-ידי העלאת תעריפי הנסיעה ב-50%. כדי להתמודד עם שאר הבעיות ביקש סמואל להקציב סכום ניכר מהמלווה הארצישראלי לפיתוח מסילות הברזל. עוד לפני שהועברו מסילות הברזל מן הצבא לידי הממשל האזרחי באוקטובר 1920, ואפילו לפני שהגיע ארצה כנציב עליון, ביקש סמואל לשלוח מומחה מלונדון, כדי לסקור את מצב הרכבות ולייעץ לאדמיניסטרציה היכן וכיצד לבצע את ההשקעות הנתוצות ברשת. סקר ראשוני נערך עוד ב-1920 בידי שלושה פקידים מחברת הרכבת המצרית ולפי הערכתם היה

30 ראה: (PRO) CO 733/17B/41800-1921.

31 ראה: (PRO) CO 733/13/20985-1921.

32 ראה: (ISA) 2/236/4.

33 איגרת מסמואל למשרד החוץ מן ה-8 בינואר 1921: (PRO) FO 371/6387/E1062-1921.

צורך בהשקעה של למעלה מ-1,900,000 לירות מצריות.³⁴ אשר להרחבת הרשת הארצית, בקשר עם בקשתה של פתח-תקוה להתחבר לרשת המרכזית, נקבעה מדיניות, אשר לפיה הסכימה הממשלה להנחת הסתעפויות ליישובים אורחיים, בתנאי שאת ההון הדרוש לביצוע העבודה יעמידו היישובים הנהנים או גופים ציבוריים מעוניינים,³⁵ זה יוחזר אחר כך מרווחי הקו.

כ ב י ש י ם . מדיניותו של סמואל לגבי מסילות הברזל היתה כרוכה אפוא בהוצאות ראשוניות גבוהות, ומסתבר שהתבססה על שתי הנחות: (1) שמסילות הברזל חיוניות להתפתחותה של הארץ; (2) שאפשר יהיה להפעילן במשך הזמן ברווחיות. אילו היה האינטרס היחיד של ממשלת ארץ-ישראל הקמת רשת תחבורה אופטימאלית (מבחינת היעילות והתועלת הכלכלית), ייתכן שהיתה משקיעה פחות משאבים במסילות הברזל ויותר בכבישים. אך התמסרותה של הממשלה לניסיון להפעיל את הרכבות ברווחיות, דבר שגרר בעקבותיו השקעות עצומות, גרמה לכך שהיא לא היתה מסוגלת לחשוב מתוך אובייקטיביות על היתרונות החסיים של הכבישים לעומת מסילות הברזל. אמנם, הממשלה נתנה את דעתה כבר בשנה הראשונה להכנת תכנית לסלילת כבישים ראשיים ומשניים בכל ארץ-ישראל³⁶ ומחלקת העבודות הציבוריות עסקה באחזקת כבישים ושיפוצם, אך רוב הסלילה החדשה נעשתה בשנה זו על-ידי הצבא למטרות ביטחוניות.³⁷ כבר בראשית הדרך נטה הממשל האזרחי לראות את התחבורה בכבישים כמטרד בכל מקום שזו התחרתה ברכבת, וכתוצאה מכך נדחתה סלילתם של כבישים במסלולים מקבילים למסילות הברזל (למשל כביש חיפה-תל-אביב): יתר על כן, הממשלה הטילה מסים ותשלומים שונים שייקרו את התחבורה על הכבישים.³⁸ ההצדקה הפורמאלית שניתנה למדיניות זאת היתה, שעל בעלי המכוניות לתרום את חלקם להוצאות אחזקת הכבישים, כמשקל נגד לכך שעל הרכבות לכסות את הוצאות אחזקתן של מסילות הברזל. אך למעשה היתה הכוונה להגדיל את כדאיות התובלה והתעבורה באמצעות הרכבת.

נ מ ל . אף שסמואל נוכח כבר כי הממשלה הבריטית לא תשתתף בפיתוחו של הנמל, המשיך להתעניין באפשרויות השונות של הקמתו ומיקומו. רק לקראת סוף כהונתו הוחלט שממשלת ארץ-ישראל עצמה תעסוק בבנייתו תוך העסקת משרד מהנדסים ידוע מלונדון.

מ ע ר כ ת ה ת ק ש ו ר ת . רשתות טלפונים וטלגרף, וכן שירותי דואר, פותחו כבר בתקופת הממשל הצבאי. משרד המלחמה לא שש להעביר שירותים אלה לידי הממשל האזרחי, אך סמואל דרש זאת, בגלל חשיבותם הגדולה להתפתחות המסחרית והחברתית של הארץ וגם בגלל תרומתם להכנסות המדינה.³⁹ חוץ משירותי הטלגרף האלחוטי, שנשארו בידי הצבא,⁴⁰ עברה כל מערכת

34 ראה: (PRO) FO 371/6386/E2123-1920.

35 מכתב של סגן המזכיר האזרחי מן ה-6 באוגוסט 1920. ראה: (CZA) Z4/1648.

36 ראה: (PRO) CO 733/3/24594-1921.

37 ראה: (PRO) CO 733/2/20501-1921.

38 ראה, למשל, (PRO) CO 733/4/33867-1921.

39 איגרת מסמואל למשרד החוץ מן ה-2 בינואר 1921. ראה: (PRO) FO 371/6382/E502-1921.

40 ראה: (PRO) FO 371/6382/E1871-1921.



חקלאות ערבית פרימיטיבית:
חריש בגמל ובפרה, שנת 1920 בקירוב

הדואר, הטלגרף והטלפונים לידי הממשל האזרחי וכבר ביולי דיווח סמואל על הפעלת שירותי דואר ניסיוניים בחלקים שונים של הארץ ועל פיתוח מואץ של רשת הטלפונים.⁴¹ בין יולי 1920 לדצמבר 1921 הושקעו על חשבון המלווה הארצישראלי 379,259 ל"מ במסילות הברזל (בשלושת החודשים הראשונים של 1922 הגיע הסכום ליותר ממיליון ל"מ, מאחר שבוצעו תשלומים עבור קרונות וקטרים ועבור הפקעת קרקעות), 332,456 ל"מ בכבישים (חלק מהסכום הזה הוצא במשך הזמן מרשימת המלווה והוכנס לתקציב השוטף) ו־88,270 בדואר, בטלגרף ובטלפונים.⁴² בניית התשתית, ניהול הרכבות ושירותי התקשורת והקמת מבנים לשימוש הממשלה והצבא היו התחומים היחידים בשטח הפעילות הכלכלית שהממשלה לקחה על עצמה במלואם. בכל אחד מן התחומים האחרים, החקלאות, ניהול המשאבים הטבעיים, התעשייה, הבנקאות, ענף הבנייה והמסחר, היתה התערבות ממשלתית מסוימת, אך בסך הכל הם הושארו בידי היוזמה הפרטית או בידי גופים כמו ההסתדרות הציונית. סמואל מצא לנכון לציין, שחלק גדול מן הפיתוח הכלכלי בארץ חייב להישאר בידיים פרטיות, וזאת משום שאין בידי האדמיניסטרציה האמצעים הכספיים והאנושיים לעסוק בכל התחומים.⁴³ גם אם היו לממשלה אמצעים גדולים יותר, לא היתה מתערבת הרבה יותר בענפי המשק השונים. יש לשער שסמואל היה משקיעם בשירותים ציבוריים וסוציאליים ובתשתית, או שהיה מקטין את שיעורי המסים והמכסים. מדיניות הממשלה הוצגה בצורה ברורה וחד־משמעית על־ידי הררי, ראש המחלקה למסחר ותעשייה, שטען שמדיניות האדמיניסטרציה הינה להתערב פחות ככל האפשר ביזמה הפרטית.⁴⁴

41 ראה: CO 733/4/41144 & 5/42315 (PRO).

42 ראה: CO 733/21/20456-1921 (PRO).

43 איגרת מסמואל למשרד החוץ מן ה־4 בפברואר 1921. ראה: FO 371/6386/E2132-1921 (PRO).

44 בישיבת המועצה המייעצת ב־6 באוקטובר 1920. ראה: FO 371/5123/E13008-1920 (PRO).

ה ח ק ל א ו ת . התחום העיקרי שבו התערבה הממשלה באופן ישיר היה החקלאות. אף-על-פי שסמואל היה הרבה יותר אופטימי ממשקיפים בריטים רבים (ואף ציונים) לגבי אפשרויות פיתוחה התעשייתי של ארץ-ישראל, הוא ראה בחקלאות את הענף המבטיח ביותר שבהתפתחותו תלויה התפתחות הארץ. דאגתו העיקרית של סמואל הופנתה לסקטור הערבי, שהיה פרימיטיבי ועני. להעדפתו זו היה גם גורם פוליטי: הוא האמין שעל-ידי סיוע ממשי להמוני הערבים הכפריים תוסר התנגדותם למנדאט ולמדיניות הבית הלאומי. מצד שני סמך על המוסדות הציוניים שאלה ידאגו לצורכי החקלאות היהודית.

רוב פעולתה של ממשלת ארץ-ישראל בענף החקלאות התבצעה באמצעות מחלקה מיוחדת אשר עסקה בעיקר בהדרכה להכנסת שיטות, ענפים, גידולים וזנים חדשים ובהדרכת מוזיקים. תכנית רצינית של מחקר חקלאי לא פותחה בשנים הראשונות בגלל מחסור במשאבים. אחת מפעולותיה של המחלקה בשנה הראשונה היתה הכנסת גידול הטבק לאחר ביטול המונופול שאסר על גידול טבק בארץ-ישראל (סמואל כבר כלל המלצה בנידון בדו"ח שלו לאלנבי).

בשנים מאוחרות יותר סבלה מחלקת החקלאות מקיצוצים רציניים בתקציבה, אך בשנה הראשונה הצליח סמואל להגדיל את האמצעים שברשותה בצורה מרשימה:

רוטנברג וחבר עובדיו בעת הדלקת האור הראשון בתחנת-הכוח בִּיפו, 10 ביוני 1923



הוצאות הממשלה על חקלאות	סה"כ ההוצאות הממשלתיות	% ההוצאות על החקלאות מסה"כ ההוצאות
1919–20 ⁴⁵	726,935 לי"מ	2.7%
1920–21	1,237,726	2.9%
1921–22 ⁴⁶	2,286,133	2.1%

ההוצאה היחידה בשטח החקלאות שנכללה במלווה הארצישראלי היתה להקמת חוות הרבייה בעכו. סמואל כתב בהרחבה על נושא זה לשר המושבות⁴⁷ והוא הועלה גם על-ידי ראש מחלקת החקלאות סואר (Sawer), בעת ביקורו במשרד המושבות ב-1921.

במקביל לפעולות מחלקת החקלאות פעלה הממשלה גם באמצעות מערכת אשראי לחקלאות. מערכת זו פותחה על-ידי הממשל הצבאי, אשר הגיע בתחילת הקיץ של 1919 להסכם עם הבנק האנגלי-מצרי לפיו יקצה האחרון סכום כולל של 500,000 ליש"ט למתן הלוואות לחקלאים באמצעות הממשל לתקופות עד חמש שנים לשיקום משקיהם שנפגעו קשות במלחמה ולשיפורם.⁴⁸ הריבית שנגבתה היתה בשיעור 6.5%, אשר מתוכם קיבל הבנק 6% והממשל — 1/2%. סמואל לא ראה את מעורבותה הישירה של האדמיניסטרציה במערכת האשראי בעין יפה, ואף-על-פי כן דאג להמשכת שיטה זאת מחוסר אלטרנטיבה.⁴⁹ הוא ניסה לעודד גורמים שונים, בעיקר ציוניים, להקים בנק חקלאי כתחליף לשיטה הקיימת, אך ניסיונותיו בכיוון זה נכשלו ושיטת ההלוואות הממשלתיות המשיכה לפעול עד שב-1924 ציווה משרד המושבות בלונדון להפסיקה בגלל חוסר יעילות ואי-סדרים.

דרך שלישית שבה פעל סמואל לעידוד הפיתוח החקלאי (בעיקר בסקטור הערבי) היתה באמצעות מערכת החינוך. אחת משאיפותיו היתה לפתוח בית-ספר בכל כפר: הכפרים יספקו את המבנים, והממשלה — את המורים אשר יוכשרו על-ידיה.⁵⁰ נעשה ניסיון להנהיג תכנית לימודים שתתאים לחיים החקלאיים בכפרים ותמנע את נהירתם של צעירים לערים.⁵¹ הצלחת התכנית היתה חלקית בלבד. עד 1923 נפתחו כ-300 בתי-ספר ואז נאלצה מחלקת החינוך להפסיק פעולה זו, בגלל מיגבלות תקציביות.

שינוי שיטת המיסוי על החקלאות הוכר על-ידי סמואל כבלתי נמנע. מעשר (Tithe) בגובה של 12 1/2% על היבול ומסי קרקעות הכבידו על החקלאים, אשר מצבם החומרי היה ירוד ממילא. אך לפני שאפשר היה לשנות את שיטת המיסוי היה צורך לשנות את כל המערכת החוקית של הגדרת

45 ראה: (PRO) FO 371/5203/E4839-1920.

46 ראה: (PRO) CO 733/25/48175-1922.

47 איגרת מסמואל למשרד המושבות מן ה-16 במאי 1921. ראה: (PRO) CO 733/3/26589-1921.

48 ראה: (PRO) FO 371/5139/E1866-1920.

49 ראה: (PRO) FO 371/6386/E2132-1921.

50 ראה: (PRO) FO 371/5123/E13008-1920.

51 Humphrey Bowman, *Middle East Window*, London 1942 51

הבעלות והזכויות על הקרקע. את זאת אי אפשר היה לשנות לפני שנערך סקר כלל ארצי של מדידת הקרקעות ורישומן (Cadastral Survey), שכן התורכים הותירו אחריהם תגהו ובוהו מוחלט בתחום זה. כבר בדו"ח לאלנבי הזכיר סמואל את הצורך בסקר קדסטרלי והוא נכלל ברשימת המפעלים שעליהם יוצאו כספי המלווה הארצישראל. ב-1920 הוקמה מחלקת מדידות, שהחלה בעבודתה בפברואר 1921,⁵² אך התקדמות עבודת הסקר היתה איטית בגלל מחסור בכוח אדם מיומן ובאמצעים. רק ב-1935 שונתה סוף סוף שיטת המיסוי על החקלאות ובינתיים הסתפק סמואל בשינוי צורת חישוב המעשר ובהורדת שיעורו (ב-1925) מ-12½% ל-10%.⁵³

אוצרות טבע. האפשרות שממשלת ארץ-ישראל תעסוק בעצמה בניצול משאבי הטבעיים של הארץ לא הוזכרה מעולם ונראה שעל דעת הכל התקבל העיקרון שנושא זה יושאר בידי היזמה הפרטית באמצעות זכויות או רשיונות שיינתנו על-ידי הממשלה. אין בכוונתי להיכנס לפרטי נושא ניצול משאבי הטבע,⁵⁴ אלא לדון בו בקווים כלליים בלבד. ארבעת הנושאים שעלו על הפרק בתקופה הנידונה היו: ניצול אוצרות המינרליים של ים המלח, גילוי האפשרי של נפט במקומות שונים בארץ, הפקת מלח מן הים וניצול מימי הירקון והירדן ליצירת חשמל. בתקופת הממשל הצבאי נאסר על בעלי רשיונות חיפוש וזכויות כשרים מימי התורכים לממש את זכויותיהם ולא הוענקו רשיונות וזכויות חדשים. מלכתחילה הביע סמואל את הסכמתו לכוונת הממשלה הבריטית להמשיך במדיניות זו עד כניסת המנדאט לתוקפו.⁵⁵ יחד עם זאת הציע לערוך מיד סקר של כל אוצרות הטבע בארץ-ישראל,⁵⁶ ולהכין חוק בעניין ניצול מינרליים (Mining Ordinance).⁵⁷ אך בינתיים ובדרך כלל לפי בקשות של סמואל עצמו, החל כרסום במדיניות. כשפנה פנחס רוטנברג לקבל זיכיון לייצור חשמל בקש סמואל שבאופן יוצא מן הכלל, לטובתה הכלכלית והפוליטית של הארץ, יינתן זיכיון או לפחות זיכיון על-תנאי⁵⁸ ובקשתו אושרה בלונדון.⁵⁹ בקשתו הבאה של סמואל היתה קשורה לפנייתו של נובומייסקי לערוך מספר ניסיונות להפקת מלחים מים המלח — הפעם ביקש שיבדילו בין זכויות להפקת מלחים ובין זכויות להפקת נפט ומינרליים אחרים מן הקרקע.⁶⁰ טענותיו העיקריות בזכות השינוי היו כלכליות: הכנסות הממשלה תגדלנה, הון זר יזרום ארצה, היצוא יגדל ותיווצרנה אפשרויות תעסוקה נוספות. שוב הסכים משרד המושבות לפנייתו של סמואל, ביחוד לאחר שנתקבלה בקשתה של המועצה הכלכלית לארץ-ישראל (The Economic Board for Palestine) לקבל זיכיון לייצור מלח בעתלית.⁶¹ זיכיון זה היה היחיד שהוענק תוך זמן קצר וללא

52 ראה הדו"ח של סר ארנסט דאוסן למשרד המושבות מדצמבר 1925: (PRO) CO 733/109/54812-1925.

53 ראה ספרו של א' גרנובסקי, שיטת המסים בארץ ישראל, ירושלים תרצ"ג.

54 על כך ראה: מ' ארן, זכויות כלכליים בא"י בשנות העשרים (עבודה לשם קבלת תואר מ"א, האוניברסיטה העברית בירושלים, 1975).

55 איגרת משרד החוץ לסמואל מן ה-16 בספטמבר 1920. ראה: (PRO) FO 371/5241/E9689.

56 ראה: (PRO) FO 371/6385/E1414-1921.

57 ראה: (PRO) CO 733/3/28350 & 2/20493-1921.

58 איגרת מסמואל למשרד החוץ מן ה-31 בינואר 1921. ראה: (PRO) FO 371/6391/E 1919-1921.

59 ראה: (PRO) FO 371/6374/E3335 & CO 733/9/11532-1921.

60 איגרת מסמואל למשרד המושבות מן ה-29 ביולי 1921. ראה: (PRO) CO 733/4/39610-1921.

61 ראה: (PRO) CO 733/17A/39311-1921.



בית-החרושת ללבנים 'סיליקט' בבניינן, תל-אביב 1921

היסוסים רבים וזאת לאור רצונה של לונדון לעודד את השתתפותו של גוף כלכלי יהודי לא-ציוני בפעילות כלכלית בארץ. בעיות שונות גרמו לדחיית הענקת הזיכיון להפקת חשמל מן הירקון עד 1923 ומן הירדן — עד 1926. זיכיון על ים המלח הוענק רק ב-1929. חשוב לציין שכל אחד מן הזיכיונות נתן לממשלת ארץ-ישראל אפשרות לפקח על פעולותיהם של בעלי הזיכיונות ועל מחירי מוצרים.

כבר ב-1914 ביקשו חברות נפט שונות, ובכללן חברת 'סטנדרד אויל' האמריקנית, לממש זכויות חיפוש שקיבלו מן התורכים, אך נתקלו בסירובו של משרד החוץ הבריטי. רק בסוף 1921, בלחצה של ממשלת ארצות-הברית, הסכים משרד המושבות למתן את המדיניות, ולאחר שניתנה ל'סטנדרד אויל' הרשות להמשיך בבדיקות גיאולוגיות ניתנה זכות דומה גם ל-Turkish Petroleum. סמואל שאף להקים מחלקה גיאולוגית בארץ-ישראל, אך מאחר שלא הוקמה מחלקה כזאת בגלל חוסר אמצעים, הוא התנה את מתן הרשות לחברות הנפט להמשיך בבדיקותיהן בהגשת דו"חות מלאים על ממצאיהן לממשלת ארץ-ישראל.⁶²

ת ע ש י ה . תרומותיה החשובות ביותר של הממשלה לעידוד התעשייה היו ללא ספק פעולות הרחבתה וייעולה של רשת התחבורה ופיתוח שירותי התקשורת. אך אלה לא היו פעולותיה היחידות בתחום זה בשנת כהונתו הראשונה של סמואל. ב-1920 הוקמה מחלקה למסחר ותעשייה (Department of Commerce and Industry), שאחד מתפקידיה היה לספק מידע למשקיעים פוטנציאליים על ענפי תעשייה שונים, שלדעתה ניתן לפתח בארץ. המחלקה התקיימה כיחידה עצמאית רק עד 1923 ואחת הטענות שהושמעו נגדה בלונדון היתה שהיא התערבה יתר על המידה

62 ראה: (PRO) FO 371/6385/E10406, E10849, E11376, E13277, E13660, E13980.

בעידוד הקמת מפעלים. קשה לנו להעריך מה היתה תרומתה הממשית של מחלקה זאת מכיוון שכל תיקיה הלכו לאיבוד, אך סביר להניח שרוב הפניות למידע וסיוע הופנו דווקא למחלקה למסחר ותעשייה של ההסתדרות הציונית, שכן רוב המשקיעים בפוטנציה ובפועל היו יהודים ציונים. בתיקי המחלקה הציונית אין אנו מוצאים כמעט הפניות או פניות אל המחלקה הממשלתית, אלא להיפך: המחלקה הממשלתית היא שפנתה לעתים קרובות אל המחלקה הציונית בבקשות למידע. פקודת החברות משנת 1921 היתה בעלת חשיבות מסוימת לעידוד התפתחות התעשייה שהסדירה את מעמדן החוקי של החברות. גם פקודת הבנקים לאשראי (1920), שמטרתה העיקרית היתה לעודד אשראי לחקלאות, עודדה במידת-מה פיתוח אשראי לתעשייה. נטל המסים על התעשייה היה קל יחסית, שכן מסי הכנסה וחברות לא היו קיימים כלל ועל התעשייה הוטלו רק אגרות רשיון ומסי רכוש. טענתם העיקרית של התעשיינים כנגד הממשלה היתה שמכונות וחומרי גלם היו חייבים במכס של 11% כמו רוב שאר הטובין המיובאים. סמואל ציין בצער, שבגלל מצבה הפינאנסי של ממשלת ארץ-ישראל לא היה באפשרותו לבטל את כל המכסים על חומרי גלם,⁶³ והתפתחויות בכיוון הרצוי החלו רק ב-1924.

בנקאות. עם בואם של הבריטים לארץ-ישראל פעלו בארץ מספר בנקים זרים, ביניהם הבנק האנגלי-מצרי, הבנק של רומא והבנק העות'מאני, וכן בנק אפ"ק הציוני. אך אף אחד מאלה לא התמחה באשראי לחקלאות או לתעשייה והמחסור הגדול בתחומים אלה הודגש כבר על-ידי סמואל בהודעתו לעיתונות בתום ביקורו בארץ-ישראל בתחילת 1920.⁶⁴ כדי לעודד הקמת בנקים בכלל ובנקים לאשראי בפרט, תוך הגנת הציבור מניסיונות הונאה, ניתנו פקודת הבנקים לאשראי בשנת 1920 ופקודת הבנקאות בשנת 1921, שעסקו בצדדים הטכניים הקשורים בהקמתם ובהפעלתם של מוסדות כאלה בארץ-ישראל. תיקון פקודת העברת הקרקעות מ-1921, שהונהג מתוך כוונה להקל על מכירת קרקעות ממושכנות, שימש אף הוא עידוד להקמת בנקים למשכנתאות. התוצאות המידיות מפעילות החקיקה הזאת ומן המגעים הישירים שקיים סמואל עם קבוצות פינאנסיות שונות, היו מאכזבות מאוד. בסוף 1920 החל סמואל לבדוק את האפשרות של השתתפות ממשלתית ישירה בהקמתו ובהפעלתו של בנק למשכנתאות. מתוך הון של 1,000,000 ליש"ט סבר סמואל שהממשלה תוכל להשקיע 200,000 ליש"ט מכספי הבנק החקלאי שהוקם לפני המלחמה על-ידי התורכים ו-300,000 ליש"ט נוספות מהכספים שהבנק האנגלי-מצרי היקצה להלוואות חקלאיות.⁶⁵ סמואל העלה את תכניתו לפני הרשויות בלונדון,⁶⁶ אך היא לא יצאה לפועל, בעיקר בגלל אי-נכונותו של הבנק האנגלי-מצרי להשתתף.

ענף הביי. אף שהכוונה היתה להימנע מכל התערבות ממשלתית בענף זה (להוציא בניית בניינים ממשלתיים), היה זה אחד הענפים היחידים שנהנו כבר בשנה הראשונה מהקלות ניכרות במכסים. שיעור המכסים על יבוא חומרי גלם ומוצרים הקשורים לבנייה הורד מ-11% ל-3%. לבטל

63 איגרת מסמואל למשרד החוץ מן ה-13 בספטמבר 1920. ראה: (PRO) FO 371/5123/E11947-1920.

64 הודעתו של סמואל לעיתונות בארץ-ישראל מן ה-25 במארס 1920. ראה: (PRO) FO 371/5139/E3109-1920.

65 ראה: (CZA) Z4/2507.

66 איגרת מסמואל למשרד החוץ מן ה-4 בפברואר 1921. ראה: (PRO) FO 371/6386/E2132-1921.



'מוסך' בתל-אביב, שנת 1920 בקירוב

את המכס אי-אפשר היה בגלל התחייבויות הקשורות בחוק העות'מאני, אך מטרתה העיקרית של המדיניות היתה להתגבר על המחסור העצום בבתים למגורים.

מסחר מעורבותה של הממשלה במסחר היתה מינימאלית. היתה התערבות מסוימת בקשר להורדת מחירים על-ידי מניעת מחסור במוצרים אחדים (ראה להלן, עמ' 87). כדי להקל על היצוא פנתה הממשלה לבריטניה בבקשה לכלול את ארץ-ישראל במערכת העדיפות האמפריאלית (ראה לעיל, עמ' 74), וב-1921 חתמה על הסכם סחר חופשי עם סוריה. אין ספק שתרומתה הגדולה ביותר של הממשלה למסחר היתה בשיפור רשתות התחבורה והתקשורת, אם כי מחירי התובלה הועלו.

הון אנושי. בעיניו של סמואל היה פיתוח שירותי הבריאות והחינוך מרכיב חשוב ובסיסי בפיתוח הכלכלי של הארץ. הבעיה החמורה ביותר במימוש תכניותיו בכיוון זה היתה מחסור במשאבים. כבר הוזכר כיצד נאלץ סמואל להפסיק את מפעל פתיחת בתי-ספר בכל הכפרים בשנת 1923. תכניתו לפתוח בתי-ספר טכניים לא נתממשה ואפילו הניסיון להחדיר שיעורי מלאכה

לבתי-ספר יסודיים נתקל בבעיה החמורה של מחסור במורים מיומנים.⁶⁷

בתחום הבריאות נאלץ סמואל להסתפק בעיקר בפעולות מניעה, בייחוד בכל הנוגע להדברת המלאריה ובטיפול במחלות מידבקות — וגם כאן לא במידה מספקת. תכניות להרחבת פעולות מחלקת הבריאות לא חסרו,⁶⁸ אך כאמור היה המחסור באמצעים חמור. אילו היה הדבר נתון בידיו של סמואל, היה מגדיל בהרבה את תקציבי הבריאות והחינוך על חשבון תרומתה של ארץ-ישראל לתקציב הביטחון והתשלומים שנאלצה הממשלה לשלם לבריטניה עבור הנכסים שהועברו לידיה

67 ראה: דו"ח ממשלת א"י — יולי 1920 עד דצמבר 1921, עמ' 47.

68 שם, עמ' 60.

על-ידי הצבא. לאחר התחלה מעודדת נאלץ סמואל בשנים הבאות לקצץ תקציבים אלה במקום להגדילם.

אחוז מכלל הוצאות הממשלה	הוצאות מחלקת החינוך לי"מ	אחוז מכלל הוצאות הממשלה	הוצאות מחלקת הבריאות	סה"כ הוצאות ממשלתיות	לי"מ
6.5%	47,660	20.4%	138,490	726,935	1919-20 ⁶⁹
4.3%	53,542	11.0%	136,284	1,237,726	1920-21
4.5%	103,000	6.2%	142,885	2,286,133	1921-22

בגלל המחסור באמצעים שמח סמואל על כך שמוסדות היישוב וההסתדרות הציונית העדיפו לספק בעצמם את שירותי החינוך והבריאות של האוכלוסייה היהודית, אם כי במשך הזמן נוצרו חיכוכים בקשר עם גדול התמיכה הכספית שתעניק הממשלה למאמץ עצמאי זה. שירותי חינוך ובריאות מסוימים סופקו גם על-ידי גופים כנסייתיים שונים וגופים יהודיים לא-ציוניים.

על-ידי ו מניעת אבטלה. בהודעתו לעיתונות במאוס 1920 ציין סמואל שהארץ בכללותה איננה מאוכלסת ומעובדת דיה, ובדו"ח ששלח לאלנבי העריך שכניסתם לארץ של עולים המצטיינים בחריצות, יזמה ואינטליגנציה, בצירוף יבוא הון, יהוו מרכיב חשוב בפיתוח הכלכלי של ארץ-ישראל.⁷⁰

פתיחת הנמלים לעלייה היתה אחד הצעדים הראשונים שנקט סמואל כשהגיע ארצה כנציב עליון, אך עוד לפני שהגיע לארץ-ישראל קבע תנאים לעלייה: (1) שעלייה בקנה מידה גדול תורשה רק בגבולות התעסוקה המצויה במפעלים פרטיים, ציוניים וממשלתיים; (2) שהציונים יכינו רשימות של מקומות עבודה המוצעים לעולים.⁷¹ במשך שנת כהונתו הראשונה המליץ סמואל מספר פעמים על תמיכה במפעלים שונים (על-ידי הממשלה או גורמים פרטיים), העשויים לספק מקומות עבודה לעולים חדשים. בלחץ הציונים, נעשו מאמצים להחליף את קבוצות העבודה המצריות, אשר הוכנסו לארץ על-ידי הצבא, בכוח עבודה מקומי ובעולים חדשים.⁷² ובסוף 1921 החל המפקח על העבודה (Controller of Labour) בניסיונות לתווך בין מחפשי עבודה (בייחוד מבין העולים החדשים) ובין מציעי עבודה (בייחוד בממשלה).⁷³ אך הדעה ששלטה בממשלה היתה, שעיקר תפקידה הוא למנוע היווצרות אבטלה, על-ידי הגבלת העלייה בהתאם לאפשרויות התעסוקה, ולא על-ידי יצירת מקומות עבודה עבור עולים.

מחירים. בדו"ח לאלנבי ציין סמואל שאחד הגורמים העיקריים המעכבים התפתחות כלכלית הוא יוקר המחיה. הרעיון שאינפלאציה והתפתחות כלכלית אינם יכולים ללכת יד ביד הוא פשטני מדי ומשום כך לכשעצמו לא נכון, אך במצבה המיוחד של ארץ-ישראל בתחילת שנות ה-20 אין

69 ראה המקורות הנזכרים בהערות 45 ו-46.

70 ראה: (PRO) FO 371/5139/E3109-1920.

71 ראה דו"ח שהוכן על-ידי סמואל עבור משרד החוץ ב-3 במאי 1920: (PRO) FO 371/5139/E4347-1920.

72 ראה: (PRO) FO 371/5124/E14900-1920; (CZA) Z4/1281/IV.

73 ראה: (ISA) 11/LAB II.

ספק שצדק סמואל. מחירי מוצרי היסוד וחומרי הגלם הבסיסיים היו גבוהים עד מאוד הן בגלל מחסור בארץ והן בגלל האינפלציה העולמית, שנוצרה בתום מלחמת העולם. חלק גדול מן האוכלוסייה לא היה מסוגל לספק את צרכיו הבסיסיים ביותר והעלאת רמת מחייתו היתה ממנו והלאה. מחירים הגבוה של מוצרי היסוד וחומרי הגלם ייקר בהרבה את מחיריהם של אותם מוצרים מוגמרים מועטים שיוצרו בארץ, משום כך קשה היה לשווקם בארץ והסיכויים למצוא להם שווקים בחוץ-לארץ היו קלושים.

עוד בעת שהותו בארץ בתחילת 1920 האיץ סמואל בראש הממשלה הבריטי לשלוח 10,000 טון קמח ו-5,000 טון אורז לארץ-ישראל כדי להוריד את מחיריהם.⁷⁴ בספטמבר 1920 אסר סמואל על יצוא מצרכי מזון אחדים, שוב — במטרה להזילם בארץ.⁷⁵ הערבים טענו במשך שנים לאחר מכן, שצעדו זה נועד לרושש את הפלאחים ובעלי הקרקעות הערבים במטרה להכריחם למכור את אדמותיהם ליהודים. סמואל סילק הגבלות שונות שהעיקו על תעשיית הדיג ועדיין נשארו מן התקופה העות'מאנית (למשל, בתחום המיסוי) וקיווה להגדיל על-ידי כך את היצע הדגים בשוק,⁷⁶ אך בעיית המחסור בנמלים מוגנים, בכלי שיט מתאימים ובמימנות מקצועית מנעה את פיתוח הענף בקנה מידה רציני.⁷⁷ צעד נוסף של סמואל בכיוון של הוזלת מצרכים היתה פנייתו באפריל 1921 למשרד המושבות בבקשה שיאיץ ב-Asiatic Petroleum Company להוריד את מחירי הנפט בארץ.⁷⁸ מדיווחו של סמואל אנו למדים שאמנם חלה ירידה במחירים,⁷⁹ אך סביר להניח שירידת מחירים עולמית ותנאים אקלימיים נוחים (לגבי החקלאות) סייעו למגמה זאת יותר מאשר מדיניותו של סמואל.

שיטת המיסוי. במסגרת זאת אין בכוונתי לדון במדיניותו של סמואל לגבי שינוי שיטת המיסוי, מכיוון שרוב מפעלו בתחום זה לא התבצע בשנת כהונתו הראשונה.⁸⁰ בדו"ח לאלנבי ציין סמואל שהוא לא בדק את שיטת המיסוי הקיימת מתוך כוונה להכניס שיפורים, מפני שעדיין מוקדם לעשות כן. עד שעזב את הארץ ב-1925 דאג סמואל לכך שרוב צורות המיסוי בארץ תבדקנה על-ידי מומחים בריטים (בייחוד חשוב לציין את סר ארנסט דאוסון, שבדק את נושא הקרקעות ב-1923, ושוב ב-1925, ואת מר צ'רצ'יל-למון, שבדק את נושא המכסים ב-1924). במשך שנת כהונתו הראשונה הנהיג סמואל שינויים קטנים בשטח המיסוי העירוני,⁸¹ והוריד את שיעורי המכס על חומרי בניין, ובהמות לשימוש בחקלאות ולשחיטה מ-11% ל-3.3%.⁸²

74 (PRO) FO 371/5217/E1699, E1803, E2771, E3211-1920.

75 ראה: (PRO) FO 371/5123/E11947-1920.

76 שם.

77 ראה: דו"ח ממשלת א"י — יולי 1920 עד דצמבר 1921, עמ' 109.

78 ראה: (PRO) CO 733/2/18068-1921. מעניין, שמשד המושבות היה מוזעזע מעצם הבקשה.

79 ראה, למשל, דו"ח מדצמבר 1920: (PRO) FO 371/5125/E16185. ראה גם לוח השוואת מחירים סטטואיינ לשנים 1920 ו-1921 ב-4 הערים העיקריות בא"י: *Commercial Bulletin* מן ה-7 באפריל 1922.

80 ראה גרנובסקי (לעיל, הערה 53).

81 ראה: (PRO) FO 371/6388/E500-1921.

82 דו"ח ממשלת א"י — יולי 1920 עד דצמבר 1921, עמ' 27.

מטבע ארצישראלי. בתכנית שצירף לדו"ח שלו לאלנבי עסק סמואל בהרחבה בנושא הנהגת מטבע ארצישראלי במקום המטבע המצרי וציין, בין היתר, את חשיבותו של ניהול עצמאי של המטבע על-ידי המדינה, ואת הסכנות הכרוכות בשימוש במטבע של מדינה זרה.⁸³ עיקר תכניתו עסק בסוג המטבע הרצוי, הרזרבות שיתמכו בו ושיטת הנהגתו, וסמואל חזר עליה בקווים כלליים כעבור שנה.⁸⁴ רק ב-1924 מינה סמואל ועדה שתדון בנושא המטבע הארצישראלי וזה הונהג ב-1927. סמואל עמד על כך שיהיה לארץ-ישראל מטבע משלה ושהממשלה תהיה אחראית לניהולו ישירות, ולא באמצעות בנק כלשהו. כך, למשל, מנעה פקודת הבנקים מבנקים בארץ-ישראל להנפיק כסף⁸⁵ וגם כשנדונה האפשרות, החל מיוני 1921, שהבנק האנגלי-מצרי ייהפך לבנק הרשמי של ממשלת ארץ-ישראל, עמד סמואל על כך שהנפקת כסף לא תיכלל בין פעילויותיו.⁸⁶

מקומה של התנועה הציונית בפיתוח הכלכלי של ארץ-ישראל

סמואל הכיר ואהד את תכניותיהם הכלכליות של הציונים, שהרי במידה רבה תרם לליבונן בתוקף תפקידו כיושב ראש של שתי הוועדות המייעצות הציוניות ב-1919. אך מרגע שנתמנה לנציב עליון של ארץ-ישראל התעניין בצורה פעילה רק באותן תכניות שיכלו לשרת ישירות את האוכלוסייה הארצישראלית בכללותה, ולא רק את היישוב היהודי, אף-על-פי שהאמין באמונה מלאה שהמפעל הציוני כשלעצמו משרת את האינטרסים הכלכליים של ארץ-ישראל כולה. סמואל הבהיר למשלחת ציונית שבאה לשוחח אתו ערב כניסתו לתפקידו, שניהול הרכבות חייב להישאר בידי הממשלה, אך כאשר יהיה בארץ-ישראל רוב יהודי תעבורנה הרכבות לרשות מוסדותיו.⁸⁷ כמרכן לא היתה לסמואל כל כוונה להעביר לידי המוסדות הציוניים את האחריות על עבודות ציבוריות ממשלתיות, אם כי נשארה בידיהם האפשרות להשתתף במאמץ הממשלתי קבלנים וכמתווכים. אותה עמדה נקט גם לגבי שירותי הטלפונים.⁸⁸

סמואל הניח מראש, שהציונים יעסקו בייבוש ביצות ובהכשרת קרקעות⁸⁹ ובודאי היה ער לכך, שאלמלא הפעילות הציונית בנושאים אלה היתה נופלת על כתפי הממשלה מעמסה הרבה יותר כבדה. לא היה כל צורך להאיץ בציונים בתחומים אלה, שכן הם היו חלק בלתי נפרד מן העבודה החלוצית אשר נעשתה מתוך הכרה אידיאולוגית.

היו נושאים שלגביהם היה סמואל מעוניין במיוחד בשיתוף פעולה ובפעילות מצד המוסדות הציוניים: (1) המלווה הארצישראלי; (2) הקמת בנק למשכנתאות (או בנק חקלאי), שישירת את כל האוכלוסייה; (3) הקמת מפעל לייצור חשמל.

נושא המלווה הארצישראלי למימון עבודות פיתוח כבר הוזכר (ראה לעיל, עמ' 73). לפחות במשך תשעת החודשים הראשונים של שהייתו בארץ-ישראל קיווה סמואל שהציונים יסייעו לו בהנפקת המלווה ובהפצתו. ב-20 ביוני 1920 פנה לראשונה אל וייצמן באופן רשמי בעניין זה והביע את

83 ראה: (PRO) FO 371/5254/E6766-1920.

84 איגרת מסמואל למשרד החוץ מן ה-4 בפברואר 1921. ראה: (PRO) FO 371/6386/E2132-1921.

85 ראה: (PRO) CO 733/1/13447-1921.

86 ראה: (PRO) CO 733/4/333-1921.

87 ראה: (CZA) Z4/2279.

88 ראה: (CZA) Z4/15445.

89 ראה, למשל: (PRO) FO 371/6386/E2132-1921.

התקווה שהציונים יסייעו בהשגת שני מיליון לירות שטרלינג, בצינו שהחזר הקרן ותשלום ריבית בשער המקובל יהיו תשלום ראשון מהכנסותיה של ארץ-ישראל. סמואל ציין, שראש הממשלה סבור שעל הכסף לבוא ממקורות יהודיים לאור המדיניות האוהדת שנוקטת הממשלה הבריטית והמגמה ליסודו של בית לאומי ליהודים בארץ-ישראל.⁹⁰ וייצמן עשה כמיטב יכולתו למלא אחר בקשתו של סמואל — וציונים אחדים, ביניהם יוליוס סימון,⁹¹ ליאונרד שטיין⁹² וברנדייס,⁹³ אמנם האמינו שהמלווה הוא נושא בעל עדיפות גבוהה ביותר. וייצמן עצמו טיפל בנושא מתוך ציפייה שממשלת בריטניה תיתן ערבויות ושחברי 'המועצה הכלכלית', שעמדה לקום בהשתתפות אנשים כאלפרד מונד ולורד רדינג, יסכימו להשתתף במלווה.⁹⁴ עד מהרה התברר, שהאוצר הבריטי מסרב להמליץ על ערבויות כלשהן.⁹⁵ המועצה הכלכלית אמנם הוקמה ב-1921, אך כגוף עצמאי לחלוטין ומחוץ להסדרות הציוניות, ואילו התנאים שבהם היו בנקאים יהודיים מוכנים להנפיק ולהפיץ את המלווה לא התקבלו כלל על דעתו של סמואל. הרוטשילדים, למשל, הציעו מלווה ב-6%, שיונפק ב-75% מערכו הנקוב ויחזור לפי ערכו המלא בתשלומים שנתיים.⁹⁶ נוכח הקרע בין וייצמן וברנדייס והקושי בגיוס כספים עבור קרן היסוד, שהיתה חשובה ביותר מנקודת ראותה של ההנהגה הציונית, לא נעשה מאז אביב 1921 כל ניסיון ממשי מצדה לקדם את עניין המלווה הארצישראלי.

התכנית להקמת בנק למשכנתאות (או בנק חקלאי) הוזכרה אף היא (ראה לעיל, עמ' 84) וגם בנושא זה ניסה סמואל לעניין את הציונים.⁹⁷ תזכיר על הנושא שהוכן על-ידי ועדת חקירה מיוחדת וכן הטיטה של פקודת הבנקים לאשראי נשלחו אל ההנהלה הציונית בלונדון.⁹⁸ אך לקראת סוף 1920 החל סמואל להתייאש מן הסיכוי שההסתדרות הציונית תקים בנק למשכנתאות שישרת את כל האוכלוסייה.⁹⁹ והוא החל לברר אפשרויות אחרות. בנק למשכנתאות ציוני הוקם ב-1922, אך הוא שירת אך ורק את האוכלוסייה היהודית.¹⁰⁰ הן בנושא המלווה והן בנושא הבנק התאכזב סמואל מחוסר שיתוף הפעולה מצד הציונים, אם כי הוא הבין היטב שהסיבה העיקרית לכך היא מצוקתה הכספית של ההסתדרות הציונית, שהביאה אף להגבלת העלייה על-ידי הציונים עצמם, וגרמה לכך שהמפעל הציוני בארץ התפתח בקצב הרבה יותר איטי מהמצופה. רק בנושא החשמל התממשו תקוותיו של סמואל ואין ספק שאישיותו ומרצו הרב של פנחס רוטנברג הם שמנעו אכזבה נוספת. מתקופת היותו יושב ראש הוועדה המייעצת השנייה ידע סמואל שמפעל ליצירת חשמל על-ידי ניצול מימי הירדן הוא אחד הפרויקטים הקרובים ללב הציונים. הציונים לא היו היחידים שהיו מעוניינים בחשמל. למשרד החוץ הבריטי הוגשו גם בקשות אחדות לאישור תכניות חשמול,

90 ראה: (CZA) Z4/2507.

91 ראה התזכיר שהגיש בוועידת יולי 1920: (CZA) Z4/241/13.

92 ראה תזכיר מן ה-2 בפברואר, 1921: (CZA) Z4/1281/IV.

93 ראה תזכיר זילנד ב-*Statement on Behalf of the Former Administration of the Z.O. of America, New York 1921*

94 ראה: (CZA) Z4/302/3A.

95 ראה: (PRO) FO 371/5286/E12970-1920.

96 ראה: (PRO) CO 733/13/18898-1921.

97 ראה מכתב של סמואל לוויצמן מן ה-5 בספטמבר 1920: (PRO) FO 371/5123/E11966.

98 ראה: (CZA) Z4/82.

99 ראה דו"ח ללא תאריך מאייר להנהלה הציונית: (CZA) Z4/2507.

100 ראה: (CZA) Z4/83/I.

ולקבלת זיכיונות, כגון זו של היווני מוורוסטיס לייצור חשמל בירושלים וכן תכניתו של הנס הנורווגי להפקת חשמל על-ידי ניצול הבדלי הגובה בין הים התיכון לים המלח,¹⁰¹ אך תכניתו של רוטנברג להפקת חשמל ממימי הירדן והירקון היו היחידות שנשקלו ברצינות, לא רק על-ידי הציונים, אלא על-ידי סמואל והממשלה בלונדון. רוטנברג הציג את תכניתו בפני סמואל והגנרל בולס כבר בפברואר 1920.¹⁰² בסוף 1920 הודיע סמואל לרוטנברג שהוא ממליץ מאוד על תכניתו שתועבר לאישורו של יועץ הנדסי מטעם הממשלה.¹⁰³ ב-14 במארס 1921 קיבל סמואל אישור מלונדון להעניק לרוטנברג את הזיכיון להפקת חשמל ממימי הירקון.¹⁰⁴ הזיכיון לניצול מימי הירדן התעכב עד 1926 בגלל שיקולים בדבר עלותו וכדאיותו של פרויקט כה גדול וכן בגלל בעיות פוליטיות, שנבעו מהתנגדות הערבים ושל חברי פרלמנט אחדים למסירת הזיכיון ליהודים. מעניין לציין, שאף על-פי שהמוסדות הציוניים השקיעו כסף במפעלו של רוטנברג לא היתה ההסכדות הציונית בעלת הזיכיון או המפעל.¹⁰⁵

*

אי אפשר לדון ברעיונותיו של אדם ולמדוד את הישגיו רק על בסיס פועלו במשך שנה אחת. ובכל זאת היתה שנת כהונתו הראשונה של סמואל אופיינית לתקופה כולה ובאו בה לידי ביטוי כוונותיו, תכניתו ופועלו של האיש וגם המיגבלות האובייקטיביות שעמדו בדרכו. לסמואל היתה תמונה ברורה למדי לגבי כיוון התפתחותה הכלכלית של הארץ, היו לו דעות ברורות בקשר לתפקיד האדמיניסטרציה שבראשה עמד והוא האמין, בלי להגזים וללא אשליות, שבתנאים המיוחדים הנתונים של הארץ, אפשרויות פיתוחה הכלכלי גדולות יחסית. בעצם היותו יהודי ובאישיותו היתה לסמואל, הן בתוקף השקפותיו הפוליטיות והן בגלל נטייתו הציונית, הנעה חזקה לפעול וליוזם, שהיתה נדירה לגבי נציב עליון בארץ בלתי מפותחת בחסותה של בריטניה הגדולה. סמואל ציפה לסיוע גדול יותר במשימה שהציב לעצמו, הן מן הממשלה הבריטית והן מן התנועה הציונית, והאמין שהמשאבים שיעמדו לרשותו יהיו גדולים בהרבה מאלה שעמדו לרשותו למעשה. אך אכזבותיו, כפי שבאו לידי ביטוי כבר בשנת פעולתו הראשונה בארץ, רק חיזקו את החלטתו הנחושה להגשים את יעדיו ויהי מה. לא הזכרו עד כה ציפיותיו של סמואל מהסקטור הערבי בנושא הפיתוח הכלכלי, וזאת — משום שלא היו לו ציפיות כלשהן בכיוון זה. סמואל עמד על כך שאסור שפיתוחה של הארץ יעקוף את האוכלוסייה הערבית וישאירה עומדת במקומה, והאמין שפיתוח זה יקטין את התנגדות הערבים למדיניות המנדאט והבית הלאומי. הוא לא לקח בחשבון בראשית דרכו, שהתנגדות הערבים למדיניות המנדאט והבית הלאומי לא רק שלא תפחת, אלא אף תקשה על פיתוחה הכלכלי של הארץ — בגלל הצורך להטות משאבים ומרץ לכיוון של דיכוי ההתנגדות ושל ניסיונות פיוס.

101 ראה: (PRO) FO 371/4211/28886, 60603, 64858-1919.

102 ראה: (CZA) Z4/305/4; (CZA) Z4/305/4.

103 ראה: (CZA) Z4/15445.

104 ראה: (PRO) FO 371/6374/E3335-1921.

105 ראה און (לעיל, הערה 54), עמ' 41.