

בין ארגון עצמי ל'ארץ' ובין 'שלטון על ארץ': הארגון העצמי של היישוב היהודי בתקופת המנדט

א

הארגון העצמי של היישוב היהודי בתקופת המנדט היה יחיד ומיוחד בין כל הצורות והדפוסים האחרים של ארגון עצמי ושלטון עצמי של יהודים לאורך ההיסטוריה היהודית. מבחינה אידאולוגית בא ייחוד זה לידי ביטוי בשילוב רעיון האוטונומיות עם רעיון הטריטוריאליזם בארץ-ישראל,¹ ואילו בהתממשותו ההיסטורית היו לייחוד זה שלושה פנים:

א. זהו המקרה היחיד של ארגון עצמי יהודי – שהיה בפועל אוטונומיה טריטוריאלית – שהתפתח למדינה עצמאית (להוציא כמובן את הפיכתה של האוטונומיה היהודית כפי שעוצבה מימי שיבת ציון ואילך, למדינה עצמאית בימי החשמונאים). להתפתחות זאת קדמה אידאולוגיה שראתה בהקמת המדינה יעד ותכלית, ושתפסה את תקופת השלטון העצמאי כתקופה של הכנת התשתית והכלים הנחוצים לפני הפיכתה של החברה האוטונומית לחברה פוליטית ריבונית.

ב. זהו המקרה היחיד שבו השלטון העצמי היה מעוגן בתפיסה פוליטית דמוקרטית חילונית וצמח מתוך חברה לאומית-טריטוריאלית עוברית; המקרה האחד והיחיד שהגורמים הפוליטיים שהנהיגו אותו היו מפלגות פוליטיות מודרניות.

ג. זהו המקרה היחיד שבו הארגון העצמי של החברה האוטונומית-החולונוטריסטית חתר לפיקוח מלא על החברה שהנהיג, ובו בזמן חתר להשפעה על עיצוב המדיניות של הממשלה הריבונית (ממשלת המנדט) בתחומים שונים של ניהול הארץ כולה.

שלושת הפנים של ייחוד זה הם הסיבה לכך שלא ניתן לראות בארגונו של היישוב ובתרבותו הפוליטית המשך של האוטונומיה היהודית בגולה ושל מוסדותיה ונהגיה. הנתק מן המסורת הפוליטית הקהילתית והעדתית לא היה תוצאה של צעד חד-פעמי אלא נבע מתהליכי התארגנותו של 'היישוב החדש' משנות השמונים של המאה ה-19 ועד ראשית המנדט הבריטי. קודם לכן נתקלו הניסיונות להקים ארגון כלל-יישובי

1 ראו: ש' אלמוג, 'על עם וארץ בלאומיות היהודית המודרנית', הנ"ל, לאומיות, ציונות, אנטישמיות: מסות ומחקרים, ירושלים תשנ"ב, עמ' 65-68.

פוליטי מודרני בקשיים מרובים.² רק חוקת המנדט יצרה את כללי המסגרת שאפשרו ליישוב להתארגן על בסיס טריטוריאלי וכללי ולהקים מוסדות פוליטיים ייצוגיים לכלל החברה היהודית.

השלב השונים של התפתחות הרפוסים האוטונומיים ושל הארגון המוסדי של היישוב נדונו בהרחבה במחקר.³ כן נדונו בהרחבה ובפירוט רב התכניות השונות שהוצעו לאופייה של האוטונומיה ולתחומי פעילותה ומדיניותה. המבנה הפוליטי של היישוב זכה לתיאור ולניתוח מנקודות השקפה שונות. אין צורך לחזור על מה שספרות רחבה כבר דנה וטיפלה בו באופן ממצה ואתמקד כאן בנקודה אחת בלבד: ביחסים הרצויים והמצויים בין האוטונומיה היהודית ('היישוב') וארגונה הפוליטי לבין ממשלת ארץ-ישראל המנדטורית.

ב

ההנחה כי היהודים בארץ-ישראל צריכים ו'יכולים' לכונן חברה אוטונומית בעלת שלטון עצמי הייתה הנחה מוסכמת על רוב החוגים בתנועה הציונית. בתקופת השלטון העות'מאני, בעיקר לאחר מהפכת 'התורכים הצעירים', אמורה הייתה אוטונומיה לאומית זאת להיות מושתתת לא על יסודות טריטוריאליים אלא על יסודות פרסונליים, בהתאם למה שהיה נהוג באימפריה התורכית, ולא פחות מכך בהשפעת הוגי הדעות האוסטרים רודולף שפרינגר ואוטו באואר. דוד בן-גוריון ויצחק בן-צבי, בספרם המשותף (ביידיש) 'ארץ ישראל בעבר ובהווה' (ניו-יורק תרס"ח)⁴ דנו באריכות באופייה של האוטונומיה הפרסונלית בתורכיה והציגו את המבנה האוטונומי-הפרסונלי במסגרת המדינה העות'מאנית כבסיס הרצוי והאפשרי להתפתחות האוטונומיה הלאומית-התרבותית של היהודים בארץ-ישראל.⁵ במאמרו 'לקראת העתיד' מתרע"ה הציג בן-גוריון את האוטונומיה כשלב מעבר ממושך שיבטיח את ההתפתחות ההדרגתית של החברה הלאומית, אבל לשם כך, הוסיף, למוסדות ההנהגה העצמית של היהודים צריך להיות חלק בשלטון הכללי בארץ.⁶ בסמיכות זמן השלים זאב ז'בוטינסקי את הדיסרטציה שלו 'ממשל עצמי של מיעוט לאומי' (1912), שגם היא נכתבה בהשפעת הנוסחה מבית

2 ראו: 'קולת', 'התארגנות היישוב וגביש תודעתו המדינית עד למלחמת-העולם הראשונה', קשת, מח (קיץ תש"ל), עמ' 17-28.

3 ראו: 'קולת', 'מיעוט נחות למדינה עברית: ראשית עיצוב התוכנית המדינית של היישוב בתקופת השלטון הבריטי', ש' אלמוג ואחרים (עורכים), תמורות בהיסטוריה היהודית החדשה, ירושלים תשמ"ח, עמ' 193-223.

4 תרגם ד' ניב, ירושלים 1979.

5 שם, עמ' 96-113.

6 התורן, ה (תרע"ה); פורסם בתוך: ד' בן-גוריון, אנחנו ושכנינו, תל-אביב תרצ"א, עמ' א-יב.

מדרשה של הסוציאל-דמוקרטיה האוסטרית ועל רקע הניסיון העקר של 'תכנית הלסינגפורס'. עיקרו של החיבור נסב על מעמדם של היהודים כמיעוט לאומי באימפריה הרוסית. ז'בוטינסקי תיאר מצב שבו זכויות לאומיות-אוטונומיות על בסיס פרסונלי מופקעות מהרשות הטריטוריאלית הממלכתית ונמסרות בידי 'האורגנים הלאומיים המיוחדים'. במיוחד הדגיש ז'בוטינסקי את הממד התרבותי של האוטונומיה הלאומית ואת הפרדת הרשויות והסמכויות בין האיגוד האוטונומי לאיגוד הטריטוריאלי באופן שיבטיח את זכויותיו המלאות של המיעוט הלאומי על פי חוק.⁷ נקל להבחין באופי השונה של ההתייחסות לאוטונומיה הטריטוריאלית בארץ-ישראל. במקרה של ארץ-ישראל שאלת-היסוד הייתה לא רק להבטיח את זכויות המיעוט היהודי במסגרת השלטון הטריטוריאלי, אלא כיצד להעניק למיעוט הלאומי היהודי את הכלים להפוך לרוב לאומי ולעצב מחדש את אופייה הלאומי של הארץ, זכות שתוקנה לו מתוקף הפיכתו לרוב.

ואכן בראשית תקופת המנדט, בהשפעת הצהרת בלפור, כיבוש הארץ והמעבר משלטון צבאי לשלטון אזרחי, חלה תמורה עמוקה בתפיסת מהותה של האוטונומיה היהודית בארץ-ישראל. תמורה זאת בולטת במיוחד על רקע הכישלונות להקים ארגון עצמי פוליטי כולל בתקופה הקודמת. כמעט בכל התחומים התעוררו בזמן מעבר זה ציפיות מרחיקות לכת שהניבו תכניות בעלות אופי כוללני; בתכניות אלה השתקפה אמונה חסרת בסיס שיהיה בכוחו של היישוב הקטן והלא מאורגן לעשות מתוקף הרגע המהפכני קפיצת דרך ולעצב את מבנהו על פי דגם-אב ואידאולוגיה כוללנית.

בהקשר הפוליטי-המדיני באה אמונה זאת לביטוי באופן ממצה ב'ראשי פרקים לתכנית שלטון זמני בארץ-ישראל'; התכנית עובדה לקראת ועידת השלום במועצה הארצ-ישראלית, שהתכנסה בט"ו-י"ט בטבת תרע"ט ביזמת ועד הצירים, והוצגה לפני המועצה על ידי יצחק וילקנסקי וזאב ז'בוטינסקי. בתכנית שורטטו קווי היסוד של שני הפנים של האוטונומיה המבוקשת: שלטון עצמי מלא ומוחלט על החיים במסגרת האוטונומיה היהודית ומעורבות רבה בקביעת המדיניות של ממשלת המנדט. שתי התביעות היו פועל יוצא מן היעד הפוליטי של הציונות ומן הצידוק לקיומה: אוטונומיה פנימית מלאה כביטוי לאופי הלאומי-הפוליטי העוברי של היישוב (אופי המבחין בינו לבין שאר קיבוצי היהודים) וכמסגרת הכרחית לשם הבטחת התפתחותו על פי שאפותיו. לצורך זה הייתה הכרחית מעורבות פעילה בעיצוב המדיניות הממשלתית. בדברי ההסבר שלו לתכנית הבהיר ז'בוטינסקי את המצב הא-נומלי ('א-נורמלי') בלשונו של היישוב, שרוב אזרחיו פוטנציה עדיין אינם חלק ממנו. ממשלת בריטניה היא ה'נאמן' (Trustee) שבירו מופקד השלטון על הארץ, ושלטון זה יפנה אל הנציגות היהודית המוכרת למנות 'סגן וזיר' מטעמו וכן 'ועד שלטון' של היישוב. האוטונומיה

7 ז'בוטינסקי, אומה וחברה, ירושלים תש"י, עמ' 15-71.

הפנימית של היישוב ('הקהילה הלאומית') לא תוכל לקחת על אחריותה תחומים הנוגעים לכלל אוכלוסי הארץ. תחומים אלה, כמו המשטרה, הסדר והביטחון הכללי, שייכים במובהק לממשלת הארץ – 'ועד השלטון'. 'על כל הדברים האלה מפקחת הממשלה, שאיננה תלויה בדעת הארץ'.⁸

חשוב לציין שבבחינת הציג ז'בוטינסקי עמדה מתונה וראליסטית לעומת הצעותיהם של נציגי 'אחדות העבודה' במועצה.⁹ אבל גם התכנית כפי שנוסחה והתקבלה הייתה מרחיקת לכת ביותר. 'לא הייתה מחלוקת בכל הנוגע לענייני האוטונומיה הפנימית; המחלוקת התגלעה בכל הנוגע לשותפותו הפעילה של היישוב בשלטון על הארץ. ז'בוטינסקי הבהיר יפה מדוע אוטונומיה פנימית בלבד לא תתאים למטרות הציוניות. מי יקבע, תהא, היכן תעבור מסילת הברזל שתקום ואיפה ייבנה נמל? מי יפקח על העלייה היהודית? (הוא דיבר על מדיניות עלייה של 'דלת פתוחה' כסכנה, שכן צריך להיות 'שוער על-יד הדלת': פותח את הדלת בשעה שזה מועיל בשביל הקולוניאליזם היהודית, וסוגר את הדלת – בשעה שזה מועיל בשביל הקולוניאליזם היהודית'.¹⁰ לפיכך תבעה התכנית, של'חברה ליישוב ארץ ישראל' יינתנו הפיקוח על העלייה, זכות בלעדית לניצול אוצרות הטבע, ובניית מסילות ברזל, מכוני השקאה וכדומה, זכות קדימה בכל הנוגע לרכישת קרקעות, זכות יחידה להענקת זכויות ועוד. במילים אחרות, התכנית הציעה מבנה דואלי שבו ליישוב אוטונומיה מלאה מזה ומעורבות גדולה ביותר בקביעת כל תחומי המדיניות וההכרעות הפוליטיות החשובות הנוגעות לפיתוח הארץ מזה.

לתכנית הזאת לא היה סיכוי מלכתחילה ולא היה לה המשך. היא התפוגגה חיש מהר ודיוני המועצה הארץ-ישראלית היו חסרי תכלית.¹¹ אולם האם השפיעה על 'עיצוב תפיסת העולם הפוליטית של היישוב ומנהיגיו'¹² על ז'בוטינסקי אין ספק שהשפיעה; מצע המפלגה הרוויזיוניסטית היה מבוסס במידה רבה על הנחת היסוד של התכנית משנת 1918. במצעה 'מה רוצים הציונים הרוויזיוניסטים' (1928) נקבע הצורך ב'תנאים פוליטיים ליצירת הרוב' היהודי הדמוגרפי. לשם יצירת רוב זה דרושה 'התערבותה

8 ראו: 'תכנית לשלטון זמני בארץ-ישראל' ו'במועצה הארץ-ישראלית (תרע"ט)', ו'ז'בוטינסקי, נאומים (1905–1926), ירושלים תשי"ח, עמ' 82–121. וראה דיונו המפורט של קולת (לעיל, הערה 3).

9 על התפתחות התפיסות הפוליטיות של 'פועלי ציון' לפני מלחמת העולם הראשונה ראו: י' גורני, 'מרעיון האוטונומיות לרעיון המדינה', קשת, לט (אביב תשכ"ח), עמ' 18–139. המעבר שגורני מתאר מרעיון ליצור בארץ-ישראל רוב בעל שלטון אוטונומי לתביעה להקמת מדינה עצמאית היה מעבר קצר ימים, שהיה תגובה על הנסיבות הפוליטיות הבין-לאומיות. ראו גם: דרישותינו לאספה המייסדת, קונטרס, ו (תרע"ט), עמ' 3–4.

10 ז'בוטינסקי (לעיל, הערה 8), עמ' 103–104.

11 קולת (לעיל, הערה 3), עמ' 216.

12 שם.

הישיבה של הממשלה, ו"א שורה שלמה של פעולות אדמיניסטרטיביות וחקיקת חוקים שרק בכוחה של הממשלה להוציאם לפועל'.¹³ המצע פירט את הפעולות האדמיניסטרטיביות והדרושות לשם כינון 'משטר קולוניאטורי', אבל לא חזר על ההסדר הפוליטי שהוצע בשנת 1918. הצה"ר הסתפקה בתביעה ל'פקידות פרו-ציונית', שתהיה אוהדת למטרות הציוניות, אבל לא דרשה לקבל חלק מעוגן בחוקה בשלטון בארץ. ההשקפה שהגשמת הציונות דורשת יזמה ממשלתית ומעורבות ממשלתית רחבת היקף ביטאה את מה שאפשר לכנות הפרדוקס של התכנית הרוויזיוניסטית: תכנית זאת הרחיקה לכת בתביעות ממשלת המנדט בהניחה שרק מעורבות ממשלתית בריטית מקיפה תאפשר ליצור את התנאים הדרושים לביצוע כל שאר חלקי הפרוגרמה הרוויזיוניסטית בתחומי העלייה וההתיישבות ובסיוע להכשרת היישוב לקראת היותו ישות פוליטית-מדינית בשלה.

במשך תקופת המנדט שבה ונדונה מערכת היחסים בין ממשלת המנדט לבין הקהילה הפוליטית היהודית פעמים אחדות, והועלו תכניות שונות להסדר מערכת יחסים מורכבת זו. בתקופת המנדט לא היה אפשר להסתפק בתביעה להכרה מדינית בזכותו של היישוב להקים את הבית הלאומי ובהדגשה של ערך ההון הלאומי העצמי ושל העבודה העברית. מובן ששאלת האחריות לקביעת מדיניות העלייה וההתיישבות הוסיפה לעמוד במרכז, אבל היה ברור לכול כי התפתחות היישוב בכלל וכיווני ההתפתחות בפרט מושפעים באופן עמוק מן המדיניות המנדטורית.

תמורות באופק המדיני הן שהיו המאפיין להעלות על סדר היום נוסחאות חדשות של שלטון עצמי ושל יחסי של זה עם ממשלת הארץ. כך למשל כעשר שנים לאחר התכנית לשלטון זמני של המועצה הארץ-ישראלית, בנובמבר 1929, הוצעה בן-גוריון את הצעתו החדשה של מבנה השלטון בארץ-ישראל. הרעיון המנחה שלו היה שיש להעביר לרשות מוסדות היישוב (ומוסדות החברה הערבית-הפלסטינית) את רוב סמכויות השלטון. בן-גוריון תיאר את התפתחות המצב הפוליטי בשלושה שלבים: תחילה יפותחו האוטונומיות הלאומיות על בסיס ארצי ותוקם מועצת שלטון (ממשלת הארץ) על בסיס פרייטטי, וזו תשלוט על ענייני המשפט, מכס ומסים, תחבורה, כספים, מסחר ותעשייה וכדומה. כעבור עשר שנים לערך תתרחב האוטונומיה המקומית לאוטונומיה מחוזית, ואילו בשלב הסופי תהפוך ארץ-ישראל למדינה פדרלית.¹⁴ לא הרקע המדיני וההיגיון המדיני של התכנית הזאת מעניינים אותנו כאן אלא ההנחה העומדת ביסודה, כלומר שהארגון הפוליטי-האוטונומי צריך להיות שותף פעיל בניהול ענייני הארץ, ושרצוי

13 ו'ז'בוטינסקי, בדרך למדינה, ירושלים תשי"ג, עמ' 284–285.

14 ראו: י' גולדשטיין, בדרך להגמוניה: מפא"י – התגבשות מדיניותה 1930–1936, תל-אביב תש"ם, עמ' 70–78.

הארגון העצמי של היישוב היהודי בתקופת המנדט

כל המשאלות והתכניות שהוצעו פעם מתוך אופטימיות יתרה ופעמים רבות יותר מתוך אכזבה מן המנדט והלך רוח פסימי, היו תכניות תאורטיות בלבד. הן משקפות את הניסיון הציוני להתמודד עם משברים פוליטיים ולהציע נוסחאות של מידור פוליטי, כלומר נוסחאות שונות לחלוקת סמכויות. הן משקפות גם את התפתחות המחשבה הפוליטית בציונות בכל הנוגע לאופייה של האוטונומיה הקהילתית הלאומית-הפוליטית ולשלבי התפתחותה בעתיד. בלי ספק הן מבטאות אי אמון בבריטניה, ואולי יש בהן הד של המסורת האוטונומיסטית היהודית, אך יותר מכול הן משקפות את העמדה האידאולוגית העקרונית שרק אוטונומיה מלאה תאפשר ליישוב לעצב את החיים היהודיים הלאומיים על כל רובדיהם על פי שאיפותיו וכוונותיו. אולם כל דיון בתכניות הללו חייב לצאת מנקודת המוצא שמדובר בתכניות תאורטיות שנהגו ונוסחו ללא 'בעל הבית', כלומר ללא הצד הבריטי. משום כך הממד הקובע בתולדות התפתחותו של הארגון העצמי היהודי איננו הפן התאורטי-התכני, הפן של הכוונות והרצונות, אלא מצב העניינים בפועל. על כן ראוי לבחון מה היה היקף השליטה של הארגון הפוליטי העצמי על עיצובו של היישוב כחברה לאומית אוטונומית, ומה היה היקף ההשפעה שלו על עיצוב המדיניות המנדטורית בתחומים שנגעו ישירות לקביעת דיוקנו של היישוב כחברה לאומית.

ג

מה שיצר וקבע את התנאים להתפתחות האוטונומיות היהודי ואת מסגרת התפתחותו היה המנדט הבריטי ולא תכניות או נוסחאות ציוניות. כיווני התפתחותו של האוטונומיות היהודי נקבעו על ידי יכולתו לפעול בתוך המסגרת המנדטורית ולתת בה ביטוי מרבי לכוונותיו ולפוטנציאל הלאומי הגלום בו, וכן על ידי יכולתו לנצל במידה המרבית את תוצאות השלטון המנדטורי בכל הנוגע לפיתוח התשתית של הארץ ולפעילותו למען כלל האוכלוסייה.¹⁸ התגבשותו של היישוב כקהילייה פוליטית מאורגנת המונעת ומודרכת על ידי אידאולוגיות מודרניות העניקה לו יתרון גדול על הקהילה הפוליטית של ערביי ארץ-ישראל. חשוב לא פחות, המנדט הבריטי אפשר לאוטונומיה היהודית להתארגן ולפתח את עצמה ללא כל הפרעה והתערבות מצדו, ובעצם הניח ליהודי הארץ אוטונומיה מקסימלית, שרק את כללי המסגרת שלה קבע. הבחינה של האופי שבו התגבשה ושבו תפקדה האוטונומיה היהודית מחייבת להבחין בין

שממשלת המנדט תפקיע מעצמה סמכויות ותעביר אותן לידי הנציגות של שתי הקהילות הלאומיות. ברי שלא היה לכך שום סיכוי, אך הוויכוח שהתגלע בעקבות התכנית מלמד היטב כי גם מפלגות הפועלים היטבו להבין שהפקעת סמכויות מידי הממשלה הבריטית – אם היא אפשרית בכלל – לא תיתן סמכויות ומשאבים בידי השלטון העצמי, אלא תטיל עליו מעמסה שלא יוכל לעמוד בה. המאבק צריך היה להתרכז בניסיון להשיג השפעה על ניהול הארץ ושותפות בתחומים שונים של הפעילות הממשלתית. ותגמוליה, ולא בהצהרות סרק על קבלת השלטון או על העמקת האוטונומיה הקהילתית.¹⁵

בעיקרו של דבר גבר הקו האוטונומיסטי, דהיינו העיקרון של בניין היישוב כחברה לאומית בכוחותיו העצמיים ובהנהגת מוסדותיו. אולם הדרך הזאת ניצחה לא בשל ניצחונו של הקו העקרוני,¹⁶ אלא משום שהקו הזה תאם את האפשרויות ואת הנסיבות: לבריטניה לא היה שום עניין להיות מעורבת בתהליכי התפתחותו של היישוב כחברה לאומית, וודאי שלא היה אפשר לשכנע אותה להעביר מסמכויות הממשל לידי הנציגות הקהילתית או לפעול באופן פעיל ונמרץ לקדם את השאיפות היהודיות. חיים ארלוזורוב העריך נכונה שהתחומים המרכזיים יישארו תמיד בידי הממשלה: מסים, מכסים, פוליטיקה אגררית ותעשייתית, תקציב, ביטחון, משפט, פיתוח וכדומה. הוא גם האמין שרבות מפעולות הפיתוח של ממשלת המנדט יועילו ליישוב במישרין או בעקיפין. לפיכך גרס שאסור ליישוב להינתק מן ה'פוליטיקה הארצית'. ארלוזורוב היטיב מרבים אחרים להבין כי לא תיתכן התפתחות אוטונומית של חברה במנותק מן המדיניות הממשלתית הכוללת בכל הנוגע לארץ כולה; וכי לא תיתכן התפתחות של חברה משנה אוטונומית במנותק מהמסגרת הפוליטית והכלכלית הרחבה. אוטונומיה מעין זאת היא אוטונומיה של אשליה עצמית. לפיכך תיאר את ההתיישבות היהודית כמפעל המתממש לפני מחיצת זכוכית. האוטונומיה היהודית בארץ-ישראל מתקיימת ופועלת במצב יחיד במינו – לפני מרחב גדול של פעילות, אבל מרחב זה מצוי מאחורי קיר של זכוכית בדמות הפוליטיקה המנדטורית: 'כל זה הוא בבחינת חומת זכוכית גבוהה מאד וחלקה מאד: מעבר לחומה הזאת משתרעת לאור השמש המבריק, כגן עדן נעול, ההגשמה הממשית של המנדט. אולם אי אפשר לנפץ את החומה הזאת, ולעבור אותה – קשה מאד'.¹⁷ הפוליטיקה הציונית ביקשה למצוא 'סולם כשפים' כדי להניחו על החומה ולעבור אל גן העדן של ההגשמה המלאה של המנדט.

15 שם, עמ' 78–91.

16 כפי שסבור גולדשטיין (שם), עמ' 90.

17 ח' ארלוזורוב, 'חומה של זכוכית' (1926), כתבי חיים ארלוזורוב, א, תל-אביב תרצ"ד, עמ' 31.

18 ראו: ג' ביגר, מושבת כתר או בית לאומי: השפעת השלטון הבריטי על ארץ-ישראל 1917–1930, ירושלים תשמ"ג; הנ"ל, 'היבט גיאוגרפי על שלטון אימפריאלי: השלטון הבריטי וארץ-ישראל בין השנים 1917–1929', ארץ-ישראל, כב (תשנ"א), עמ' 27–35.

שני מישורים: בין תרומת השלטון העצמי היהודי לעצם יצירתה של החברה הלאומית לתרומת השלטון העצמי היהודי לעיצוב דיוקנה של החברה הלאומית. קיומם של שני המישורים הללו כאמור מבטא את ייחודה של החברה הלאומית היהודית בארץ-ישראל כחברה אוטונומית לעומת אוטונומיות יהודיות אחרות. במקרה הארץ-ישראלי הוטל על שכמם של מוסדות הארגון העצמי לפעול לעצם הקמתה של החברה. לפיכך הכלים המרכזיים של אוטונומיה זו היו הכלים שארגנו וכיוונו את העלייה, אספו את ההון הלאומי והקצו את המשאבים הלאומיים, תכננו את ההתיישבות (בעיקר זאת החקלאית), הקימו ארגונים חברתיים וכלכליים שונים, שלטו ברשת החינוך וכדומה. אחרי שהוקמה ממשלת ארץ-ישראל על בסיס כתב המנדט ונוצרה חוקתה,¹⁹ התארגנו מוסדות השלטון האוטונומי היהודי במסגרת חוקת המנדט והפכו את היישוב לקהילייה פוליטית. כקהילייה פוליטית הייתה זאת אוטונומיה יהודית ללא תקדים, שמוסדותיה נבחרו בבחירות כלליות וחשאיות, ושנציגותה הרשמית פעלה במתכונת של ממשל עצמי מעין פרלמנטרי. אולם לא 'כנסת ישראל' (שנבחרה רק שלוש פעמים בתקופת המנדט) ולא הוועד הלאומי, הנציגות הביצועית הנבחרת של היישוב, היו הגוף הפוליטי שעיצב את דפוסי התפתחותו של היישוב. ל'כנסת ישראל', לוועד הלאומי ולמחלקותיו היו סמכויות מוגבלות ואפשרויות ביצוע מעטות בתחומים מצומצמים. את כיווני התפתחותו של היישוב כקהילייה לאומית-פוליטית ואת דפוסי התפתחותו זו עיצבה ההסתדרות הציונית באמצעות ההנהלה הציונית ואחר כך הנהלת הסוכנות היהודית.²⁰ הנהלת הסוכנות היהודית היא שקיבלה על עצמה את סמכויות הייצוג של העם היהודי – ושל היישוב בארץ – כלפי ממשלת בריטניה ואת התפקיד לגייס משאבים. היא שפיקחה על העלייה, הקצתה את משאבי ההון הלאומי למטרות שונות, והטביעה את חותמה על רוב תחומי החיים והעשייה של הקהילייה היהודית האוטונומית. השלטון הבריטי לא הטיל שום מגבלות על כוחם של המוסדות החברתיים והפוליטיים של היישוב לעצב את האוטונומיה היהודית. דבר זה בולט לעין בתחום שהייתה לו על פי הרעיון האוטונומיסטי חשיבות ממדרגה ראשונה: החינוך והתרבות והארגון הפוליטי הפנימי. לעומת זאת לא ניצל היישוב את האפשרויות החוקתיות שניתנו לו – ושהיו בבת עינו

19 ראו: י' ראובני, ממשלת המנדט בא"י: ניתוח היסטורי-מדיני: 1920–1948, רמת-גן תשנ"ג; י' גיל-הר, 'התארגנות והנהגה עצמית של היישוב בארץ ישראל מראשית השלטון הבריטי עד לאישור המנדט (1917–1922)', עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים, תשל"ג, עמ' 53–84.

20 ראו: א' רובינשטיין, 'מיישוב למדינה – מוסדות ומפלגות', ב' אליאב (עורך), היישוב בימי הבית הלאומי, ירושלים תשל"ו, עמ' 129–284; י' שביט, 'הארגון הפוליטי והציבורי של היישוב היהודי: מיישוב למדינה בדרך', י' פורת וי' שביט (עורכים), המנדט והבית הלאומי (ההיסטוריה של ארץ-ישראל, ט), ירושלים 1982, עמ' 174–193.

של כל רעיון אוטונומיסטי – לגבש מערכת שיפוט עצמאית. לבית המשפט העברי היה מעמד רופף בחברה, ויהודים העדיפו מסיבות שונות להישפט בערכאות המנדטוריות. אין צורך לחזור על הידוע. מוסדות התנועה הציונית ומוסדות היישוב, ובכלל זה ארגוני המשנה, תרמו תרומה מכרעת ליצירתה של החברה הלאומית. בעזרתם נוצרה הסינכרוניזציה בין תחומי התפתחות שונים והואצה התפתחותם המקבילה ב־זמנית, וזאת בהתאם לאסטרטגיה כוללת, שהלכה והועמקה במשך הזמן, ובעיקר מאמצע שנות השלושים וכך התגבש מרכז סמכות פוליטי שתפקד ביעילות. סייעו לתהליך זה ההומוגניות התרבותית הרבה והיעדר המכשלה של משקי מסורות וכן המוטיווציות האידאולוגיות.²¹ מכאן נגזר הביטוי השגור ה'מפעל הציוני', כלומר פרויקט לאומי יזום ומתוכנן. מבחינה זאת יצירתה של האוטונומיה הלאומית היהודית בארץ-ישראל הייתה תופעה יחידה במינה והישג גדול, הישג שלמוסדות הארגון העצמי היה בו חלק רב. יש להניח שאילו הצליחה התנועה הציונית להשיג השפעה רבה יותר על המדיניות הבריטית, כפי שציפתה וקיוותה להשיג בהסתמך על המחויבויות המנוסחות בכתב המנדט, הייתה הצלחתה מרשימה הרבה יותר. ואכן הדוברים הפוליטיים של הציונות הדגישו שוב ושוב לאורך כל תקופת המנדט כי התפתחותה של החברה הלאומית נתקלת בקשיים ובמכשולים רבים כתוצאה מהמדיניות המנדטורית. עם מכשולים אלה נמנו בעיקר מדיניות העלייה המנדטורית המגבילה (בעיקר בשנות השלושים והארבעים), המדיניות הקרקעית, מדיניות המכסים, הקצאת המשאבים, התעסוקה וכדומה.²² לאורך כל התקופה הושמעו כלפי ממשלת המנדט תביעות מגורמים שונים, פוליטיים ולא פוליטיים כאחד, לשנות את מדיניותה בתחומים אלה. השאיפה שלמוסדות הייצוגיים של הציונות והיישוב תהיה מעורבות ישירה בעיצוב המדיניות המנדטורית בתחומים אלה לא התממשה, ומוסדות אלה פעלו בעיקר כקבוצת לחץ. אם הצליח היישוב לנצל טוב יותר מהחברה הערבית את האפשרויות שהציע הממשל הבריטי בארץ, הרי הצלחה זאת נזקפת לזכות ארגונו הפוליטי, לכידותו החברתית-תרבותית והאוריינטציות הלאומיות והחברתיות המודרניות שלו.

אולם אם מטרת האב של הרעיון הציוני הייתה ליצור חברה על בסיס דגם אב כוללני

21 ראו: ד' הורוביץ ומ' ליסק, מיישוב למדינה: יהודי ארץ-ישראל בתקופת המנדט הבריטי כקהילה פוליטית, תל-אביב תשל"ח; וכן את הפולמוס בין שפירא להורוביץ: ד' הורוביץ, 'היישוב והחברה הישראלית – המשכיות ושינוי: היישוב כקהילה פוליטית במערכת דו-קהילתית', מדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים, 21 (אביב תשמ"ג), עמ' 31–68; י' שפירא, 'האם היה היישוב היהודי בארץ-ישראל דמוקרטיה קונסוציונאלית? תשובה לדן הורוביץ', שם, 23 (קיץ תשמ"ד), עמ' 85–92; ד' הורוביץ, 'בכל זאת פונקציונאליזם', שם, 24 (תשמ"ה), עמ' 98–102.

22 ראו: ק' נברצקי, המנדט ומשק הארץ, מרחביה 1946.

ד

לא ייפלא על כך שהקמת המדינה נחשבה כנקודת מפנה. עתה, כך נדמה היה, יהיו בידו מנגנון המדינה הכוח והאמצעים לעצב את פני החברה בכללותה, שכן המדינה, בניגוד לארגון העצמי האוטונומי, תוכל להתערב ולהשפיע על כל תחומי החיים. הפרדוקס ההיסטורי הוא שדווקא בתקופת המנדט השפיעו המוסדות האוטונומיים-הוולנטריים על עיצוב דיוקנה של החברה הרבה יותר מאשר השפיעו מוסדות המדינה הריבונית אחרי הקמת המדינה. מול הריבוניות והסמכות ניצבו תהליכים 'בלתי נשלטים' שגם המדינה הריבונית לא יכלה – אף אילו ניסתה לעשות זאת – לשלוט בהם ולכוון אותם כרצונה.

כי אז ההצלחה הייתה חלקית. הסיבה לכך נעוצה בכפל הפנים של הנסיבות ההיסטוריות: היעדר המעמסה המגבילה והמעכבת של מסורות שמרניות תרם לגיבוש החברתי-תרבותי, לכידות של היישוב ולמודרניזציה של כל חלקיו; אולם בו בזמן היה היישוב 'שוק חופשי' של אוריינטציות והיה פתוח להשפעות יותר מכל חברה יהודית אחרת. למנגנונים הפוליטיים הייתה השפעה רבה על תהליכי בניין החברה ובניין התרבות אשר כתוצאה מהם אכן נוצרו המסגרת המשותפת והאופי האינטגרטיבי של היישוב. אולם לא היה בכוחם לשלוט על מכלול רחב של תהליכים מעצבים. חלק גדול מאלה היה נתון בלעדית בידי ממשלת המנדט בעוד שעל חלק אחר, הפנימי, לא הייתה למנגנונים הפוליטיים-חברתיים השפעה מספקת.

היעדר השפעה מספקת בולט גם במסגרת חברות המשנה ביישוב, ובייחוד בכל מה שנוגע לחברת הפועלים (ה'חברה ההסתדרותית'). כל הרעיונות והתכניות שהופיעו בראשית התקופה בדבר עיצוב דיוקנה של חברת המשנה הזאת נכשלו מפני שגם בידי המנגנון הריכוזי של ההסתדרות ומפלגות הפועלים לא הייתה שליטה כוללת על התהליכים החברתיים והכלכליים שהתחוללו בתוכן. כל ניסיון לעצב חברה על פי תכניות קבועות מראש תובע ומחייב שליטה על כל אבריה של המערכת. שליטה כזאת אפשרית רק במסגרת של משק מאורגן ושל חברה מאורגנת, ובמקרה זה שליטה כזאת לא הייתה קיימת. המנגנון הפוליטי לא יכול היה לשלוט ולפקח באופן מוחלט על ההרכב החברתי-תרבותי של העולים, על דפוסי ההשקעות של ההון הפרטי (היעדר השקעות של הון זר לא יהודי היה יסוד מקל חשוב!), על המגמות החברתיות וכדומה. במילים אחרות, הקהילה הפוליטית האוטונומית המגובשת לא יכלה לעצב את המערכת החברתית-כלכלית כרצונה. וכך חברה שנשלטה פוליטית על ידי מפלגות בעלות אידאולוגיה סוציאליסטית פעלה במסגרת כלכלית שהושתתה על בסיס ליברלי-בורגני וטרומ-קפיטליסטי.²³ בהגמוניה פוליטית במסגרת האוטונומיה היישובית לא היה אפוא די כדי לעצב את דפוסי ואת דיוקנה של החברה היישובית. לאוטונומיה הפוליטית שביקשה להדריך ולכוון את החברה היישובית על פי אמות מידה נורמטיביות ערכיות היה כוח מוגבל בהיקפו ומוגבל בתוצאותיו. בתחום התרבות למשל נזקפת הצלחה רבה ביותר לזכות מנגנוני התרבות המונחים על ידי תפיסת עולם תרבותית מגובשת, אבל גם בתחום זה לא יכלה להיות להם שליטה מוחלטת על מנגנוני התרבות השונים: לא על האוריינטציות התרבותיות השונות של רבדים שונים בחברה ולא על שוק התרבות המיובאת.

23 ראו: י' שביט, 'בין "חברה יישובית" ל"חברה פוליטית" – היישוב היהודי בארץ-ישראל בתקופת המנדט', קתדרה, 14 (טבת תש"ם), עמ' 7-16.