

3. המאנדאט הבריטי על ארץ-ישראל: שלטון, מנהל וחקיקה

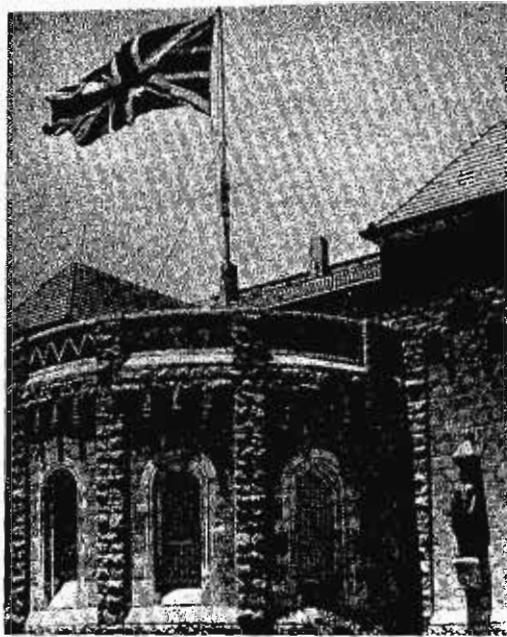
יסודות השלטון הבריטי בארץ-ישראל: מממשל צבאי למאנדאט

בין דצמבר 1917 ליולי 1920 נוהלה ארץ-ישראל על-ידי שלטון צבאי בריטי. הממשל הצבאי התבסס מיד לאחר כיבושן של יפו וירושלים וייצוב קו החזית הזמני לאורך הירדן. לשטח הכיבוש מונה אדמיניסטרטור זמני, ולירושלים, בשל מעמדה המיוחד, מונה מושל נפרד. מנהל השטח הכבוש כונה *Occupied Enemy Territory Administration (South) (O.E.T.A.)* — "מנהל שטחי אויב כבושים (דרום)", והוא היה כפוף למפקד הראשי של חיל המשלוח המצרי — גנרל אדמונד אלנבי — שהיה כפוף מצדו למשרד המלחמה בלונדון.

בראש המנהל הצבאי עמד מושל צבאי, ולצדו מנגנון אדמיניסטרטיבי ומנגנון פוליטי. שהיה כפוף ישירות למפקד הצבאי הראשי וקושר בין משרד החוץ הבריטי לבין המטה הכללי בקהיר. "שטח אויב כבוש (דרום)" חולק לארבעה מחוזות מנהליים (יפו, ירושלים, מג'דל ובאר שבע), שכראשם עמדו מושלי המחוזות. לאחר כיבוש החלק הצפוני של ארץ-ישראל הורחבה סמכותו של ראש המנהל הצבאי על כל תחומה של ארץ-ישראל המערבית שבשליטה בריטית. מרכז השלטון הצבאי היה מצוי בתחילה במחנה הצבאי פיר סאלם ליד רמלה, וביוני 1919 עקר לכית-ההארחה על שם אוגוסטה ויקטוריה שעל הר הזיתים בירושלים, בעוד שהשליטה הצבאית נוהלה ממפקדה ששכנה על הר הכרמל.

הממשל הצבאי — קודם שנוצרה משרת ראש המנהל, בתקופה שבין דצמבר 1917 למארס 1918, עמד בראש המנהל הצבאי בריג'רד גנרל ג' "פ קלייטון" (Clayton). כשכונן המנהל הצבאי עמד תחילה בראש המנהל מייג'ור גנרל א"ו מני (Money), שכהן במשרה זו ממארס 1918 עד יולי 1919, ואחריו מייג'ור גנרל ה"ד ווטסון (Watson), שכהן בחודשים אוגוסט-דצמבר 1919, ומייג'ור גנרל לואי בולס (הוא מילא את תפקירו בפרק הזמן שבין ינואר-יוני 1920). בתפקיד הקצין הפוליטי הראשי (*Chief Political Officer, C.P.O.*) כיהן בתחילה בריג'רד גנרל קלייטון (עד יולי 1919) ואחריו קולונל פנ'ץ (French) עד ספטמבר 1919, וקולונל ריצ'רד מיינרצהגן (*R. Meinertzhagen*) עד אפריל 1920. באפריל 1920 אוחדו שתי המשרות, משרת-ראש המנהל הצבאי ומשרת הקצין הפוליטי הראשי, בידי גנרל בולס. למעשה היה המנהל הצבאי של ארץ-ישראל מנותק מן המערכת הצבאית. האחריות על הנעשה בחחום האזרחי היתה מופקדת כולה בידי משרד החוץ, ולא בידי משרד המלחמה.

סדרי השלטון והמשפט שהונהגו נסמכו על "חוקי המלחמה ביבשה ומנהגיה", כפי שנקבעו באמנת האג משנת 1907. אמנה בינלאומית זאת אומרת, שעל מדינה כובשת לנהל את השטח שכבשה לפי סדרי השלטון והמשפט שהיו נהוגים בו קודם לכן. ב-11 בדצמבר 1917 פרסם גנרל אלנבי הצהרה, שקבעה לפי נוהג זה את שמירת הסטאטוס קוו בירושלים (ובעקיפין בכל השטח הכבוש) ואת עיקרי המשטר הצבאי, שלפיהם חוקת המשפט הצבאי היא הקודקס המשפטי התקף.



אוגוסטה ויקטוריה, מעונו של הנציב העליון עד שנת 1927. הבניין שבקצה הר הזיתים נחנך בשנת 1910 ונקרא על שם אשתו של הקיסר וילהלם השני. אחר-כך הפך לבית-חולים צבאי בריטי.

ארגון הממשל

המנהל הראשי של "שטחי אויב כבושים (דרום)" היה אחראי לטיפול בענייני היום-יום של האוכלוסייה, ואילו הקצין הפוליטי הראשי, שהונחה על-ידי משרד החוץ, היה אחראי לכל הנושאים הפוליטיים, לרבות אלה הנוגעים למקומות הקדושים ליהדות ולאסלאם. לצדו של המנהל הראשי פעלו יועצים לענייני כספים, משפט, מסחר וחקלאות, ובתקופה מאוחדת יותר — גם יועצים לטיפול בעבודות ציבוריות ובשירות הרפואי. גם לצדו של מושלי המחוזות (*District Governor, D.G.*) פעלו יועצים לענייני כספים, משפט, מסחר וחקלאות. למן חודש יולי 1918 הוחל בארגונה של מערכת בתי-המשפט האזרחיים. ב-1919, כשאודגנה מערכת המנהל מחדש, הוקמו לצדו של המנהל הראשי מחלקות מקצועיות, שפעלו, בסופה של התקופה, כמחלקות ממשלתיות לכל דבר. לפיכך היה על השלטון האזרחי להנהיג שינויים רבים במבנה המערכת המנהלית כשזו הועברה לידי.

פעולות הממשל הצבאי

המדיניות שנקט הממשל הצבאי הבריטי היתה שיקום התשתית הפיסית של הארץ לתועלת הצבא והמנהל והכשרתה לקראת כינון שלטון אזרחי בה. הוא ראה מחובתו לשמור על השירותים הקיימים, לנהל אותם באורח תקין ולהקים מחדש את תשתית המנהל של הארץ, שנפגעה קשה בתקופת המלחמה. בשלוש שנות המלחמה בארץ-ישראל סבלה האוכלוסייה האזרחית מדעב, ממחלות ומאבטלה המונית. הממשל הצבאי הבריטי ייבא מצרכי מזון בסיסיים, כגון סוכר, אורז, קטניות (ממצדים) וקמח (ממצרים ומאוסטרליה), וחילקם לאוכלוסייה באמצעות ראשי העדות/ומוח'תרי הכפרים. אנשי הממשל ארגנו את חלוקת המזון ופיקחו עליה. כמו כן תמך הממשל באוכלוסיית הפליטים שהגיעה לארץ מרחבי האימפריה העות'מאנית (ארמנים ונוצרים), ובעדות הנוצריות שנתקו ממקורות התמיכה שלהן. אלפי תושבים מקומיים הועסקו, תמורת שכר, בעבודות ציבוריות — סלילת כבישים, שיפוץ מסילות ברזל ועבודות ביצורים. מחלקה מיוחדת



הכרזת המאנדאט הבריטי על ארץ-ישראל. 9 ביולי 1920 השתנה הסטאטוס המדיני של הארץ והוחל בארגון הממשל האזרחי.

לשלוט בארץ-ישראל שליטה בלעדית, של "14 הנקודות" של נשיא ארצות-הברית וודרו וילסון, שקבעו את זכות ההגדרה העצמית והממשל העצמי של לאומים שהיו חלק מן האימפריות הגדולות שהתפוררו, ושל ההתחייבות הרשמית שהעניקה ממשלת בריטניה לתנועה הציונית בהצהרת בלפור מנובמבר 1917. בעקבות הצהרת בלפור הכיר כתב המאנדאט בזכותו הלאומית של עם ישראל בארץ-ישראל. סעיף 2 של כתב המאנדאט קבע, כי בעל המאנדאט יהיה חייב לדאוג לקיומם של תנאים מדיניים, מנהליים וכלכליים בארץ, שיבטיחו את הקמתו של הבית הלאומי היהודי ואת התפתחותם של מוסדות השלטון העצמי שלו. כמו כן נקבע, כי בעל המאנדאט יהיה מופקד על שמירת הזכויות הרתיות והאזרחיות של תושבי הארץ האחרים, קרי הערבים. סעיף 4 של כתב המאנדאט הכיר ב"סוכנות יהודית נאותה כמוסד ציבורי, שתכליתו לייעץ לממשלת ארץ-ישראל ולשתף פעולה איתה בכל אותם עניינים כלכליים, חברתיים ואחרים הנוגעים להקמת הבית הלאומי היהודי". סעיף 6 קבע, כי –

ממשלת ארץ-ישראל, בהכתיחה שזכויותיהם ומצבם החוקי של חלקי האוכלוסייה האחרים לא ייפגעו לדעה, תקל על עלייה יהודית בתנאים נאותים, והעודד, תוך שיתוף פעולה עם הסוכנות היהודית הנוכחית בסעיף 4, התיישבות צפופה של יהודים על הקרקע, לרבות אימוץ המרינה וארמות שוממות שאינן רדושות למטרות ציבוריות.

עוד הוטל על בעל המאנדאט לקיים את השלטון והמנהל, לחוקק את חוקי הארץ, לנהל את ענייני החוץ והסחר הבינלאומי, לחוקק חוק נתינות שיקל על רכישת אזרחות ארץ-ישראלית, להגן על השלום ועל הסדר הציבורי ולהעמיד תחת פיקוח ציבורי את כל אוצרות הטבע בארץ.

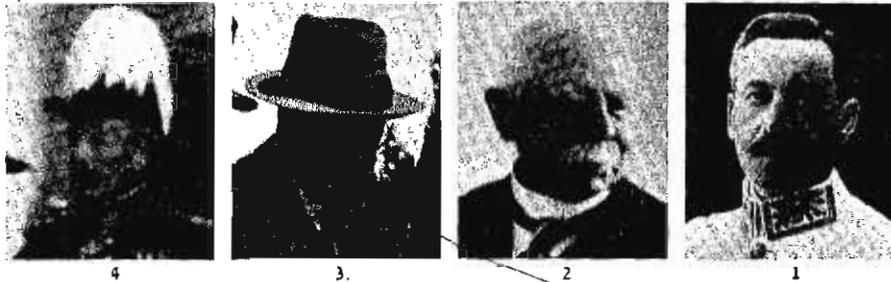
טיפול במסחר ולעידודו פעלה לשיקום הסחר הפנימי ולקביעת תקנוח למסחר הוגן. עוד פעל הממשל לייצורם מחדש של אזורים נרחבים ולהגנה על החורש הטבעי. בשנים 1918–1919 שתל הממשל הצבאי הבריטי כ-359,000 עצים באדמות הממשלה, ובשנה שאחריה – קרוב לשני מיליון עצים. הוטל איסור על כריתת עצי חרוב, אלה וזית; יובאו זרעים ושתילים ממצרים ומאוסטרליה (מזו האחרונה – בעיקר אקליפטוסים) ואזורים נרחבים הוכרו שמורות-יער. כמו כן נעשו פעולות למלחמה בחולות הנודדים ברצועת החוף ולהכשרת הקרקע בכביעות שבאזורי ג'נין. בקעת בית שאן, נבי רובין ומישור החוף עכו, כדי להילחם במאלאריה. הממשל הצבאי אף החל בהקמתן של תחנות לכריאות האוכלוסייה ומרפאות באזורים הכפריים, לחיסול מוקדים של מחלות כרוניות. המשק הכפרי הארץ-ישראלי קיבל סיוע ישיר ועקיף על-ידי ביטול שיטת החכרת המסים (אֶלְתָּאס), והחלפת תשלום מס ה"עשור" בעין (בתבואה) לתשלום בכסף, לפי הערכתה של ועדה שבה השתתפו גם נציגי הכפרים. בוטלו גם מס הריג והמכסים הפנימיים וניתן סיוע על-ידי הלוואות בתנאים נוחים, השאלה ומכירה של בהמות עבודה, אספקת דלק ושמינים, שחרור ממס למיכון חקלאי, לגידולים חקלאיים, לחומרי הדברה ועוד. כמו כן ניתן עידוד לפיתוח משק החי.

החלוקה המנהלית

ארץ-ישראל חולקה למחוזות ולנפות על-פי החלוקה העות'מאנית, אך במערך המחוזות חלו שינויים תכופים. למעשה הפכה ארץ-ישראל ליחידה ארצית מנהלית אחת, ומחלקות המנהל המרכזי שירתו את כל שטחה. מבנה ריכוזי כזה התאפשר בשל שטחה המצומצם של הארץ ויעילותו של המנהל הצבאי הבריטי. גם המגמה לחסוך ככל האפשר בהוצאות המנהל וכן הבעיות המיוחדות של הארץ וביניהן טיפול באוכלוסייה היהודית והמקומות הקדושים בארץ-ישראל השפיעו על המגמה לפתח את הארץ כיד מרכזית אחת. נוצר משטר שבו בתחילה היו סמכויותיו של מושל המחוז רחבות ביחס, אך סמכויות אלו הצטמצמו והלכו כמרוצת השנים, ורק בתקופות משבר, כגון בשנים 1921, 1929, 1936–1939, הן הורחבו יותר.

המאנדאט, עקרונותיו והתחייבותו

ספר הברית של חבר הלאומים, שנחתם בוורסאי ב-29 ביוני 1919, קבע שהארצות שנכבשו מידי האימפריה העות'מאנית ומידי הקיסרות הגרמנית ינהלו על-ידי ממשל מאנדאטורי. עיראק וארץ-ישראל נמסרו כמאנדאט לידי בריטניה (בוועידת סן רמו, באפריל 1920); ואילן סוריה ולבנון נמסרו לידי צרפת. המאנדאט הבריטי על עבר הירדן, עיראק וארץ-ישראל אושר ב-24 ביולי 1922 על-ידי חבר הלאומים, תוך כרי ביטול תחולת הודאות המאנדאט ביחס לבית הלאומי היהודי על עבר הירדן. הריבונות על הארץ לא נמסרה – להלכה – לידי בריטניה, המעצמה המאנדאטורית. לפי סעיף 22 של ספר הברית של חבר הלאומים נקבעה בריטניה כ"בעלת פיקדון", האחראית לפני חבר הלאומים על השטח שנמסר לה כפיקדון. המעצמה המאנדאטורית לא היתה רשאית לבצע שינויים בכתב המאנדאט בלי הסכמת מועצת חבר הלאומים. על ממשלת בריטניה, באמצעות הנציב העליון לארץ-ישראל שמינתה, הוטל לדווח מדי שנה בשנה לחברת המאנדאטים, בעלת הסמכות המייעצת, שליד חבר הלאומים במקום מושבו בג'נבה. המאנדאט הבריטי על ארץ-ישראל היה תוצאה של צירוף הנסיבות שנוצר במדיניות הבינלאומית לאחר מלחמת העולם הראשונה. הוא היה שילוב של רצונה של בריטניה



הנציבים העליונים: 1. סר הרקרט סמאָל; 2. הלורד פלוקר; 3. סר ג'ון צ'נסלור; 4. סר ארתור וקופ; 5. סר הרולד מקמייקל; 6. הלורד גורט; 7. אָלן קנינגהם.

מייעצת (Advisory Council) כמתכונת חדשה, שחבריה היו מנהלי המחלקות החשובות. הנציב העליון היה נועץ בה לפני חקיקת החוקים. חקיקה זאת נעשתה על-ידי הוצאת פקודות ותקנות, שפורסמו כ"עיתון הרשמי", מטעם הנציב העליון והמועצה המייעצת.

בתקופת המאנדאט חלו שינויים תכופים בחלוקה למחוזות ולנפות. הממשל האזרחי ירש מן הממשל הצבאי חלוקה לעשרה מחוזות. ב-1921 שונה המערך פעמיים והועמד לבסוף על שישה אזורים מנהל (ירושלים, פיניקיה, יפו, הגליל והשומרון, עזה ובאר שבע). ביולי 1922 הופחת מספר המחוזות לארבעה, ובנובמבר 1926 חולקה הארץ מחדש לשני מחוזות ולאזור מיוחד. מחוז הצפון כלל את נפות צפת, עכו, חיפה, טבריה, נצרת, בית שאן, שכם וטול כַּס וְגִ'נִין. מחוז הדרום כלל את נפות יפו, רמלה, עזה, חברון ובאר שבע; האיזור המיוחד (Division) של ירושלים כלל גם את ראמאָלָה, יריחו ובית לחם, ומשנת 1931 גם את חברון. בחלוקה המנהלית האחרונה של שנת 1944 נוצרו שני מחוזות חדשים: מחוז חיפה, שהופרד ממחוז הצפון (שמרכזו היה בנצרה), ומחוז לוד, שכלל את נפות יפו ורמלה.

בראש המחוזות עמדו מושלי מחוזות, וכפופים להם היו קציני המחוז (District Officers). שניהלו את ענייני הנפות. מבנה הנפות הותאם בחלקו לאופי הריכוז הטריטוריאלי של האוכלוסייה היהודית והערבית. מרכזי השלטון מוקמו בערים הגדולות. סמכויות המושל החרכוזו בעיקר כגביית המסים, בארגון העבודות הציבוריות, בהשגת שלום בין כפרים

ב-1 ביולי 1920 הועבר השלטון בארץ-ישראל לידים אזרחיים. סדרי השלטון האזרחי הבריטי בארץ התבססו על "חוק השיפוט לארצות נכר" (Foreign Jurisdiction Act, 1890), ועליו נסמך "דבר המלך במועצתו לארץ-ישראל", שניתן לראשונה ב-1 בספטמבר 1922. החוק קבע את סמכויות התחיקה במדינות שאינן נמצאות תחת ריבונות בריטית, ועל-פיו חוקק מלך בריטניה חוקים על-ידי כתב הרשאה מיוחד, או "דבר המלך במועצתו", חוקים הנוגעים בכל העניינים השייכים לארצות אלה. "דבר המלך במועצתו" קבע את חוקת הארץ ואת סמכויותיו של הנציב העליון. הוא נחקק מזמן לזמן, לפי הצורך, וגם הנציב העליון היה רשאי לחוקק, בראש וראשונה פקודות (Ordinances) ותקנות, ובכללן "חקנות לשעת חירום".

המעבר מממשל צבאי לשלטון אזרחי הביא לשינויים חשובים במבנה השלטון וביעילוּחוּ. בעיקר חולל המעבר לשלטון האזרחי תמורה בחיי היום-יום בארץ, משום שהשלטון האזרחי לא היה כפוף לחובה לקיים את הסטאטוס קוו אָנְטָה, אלא להתחייבותה של בריטניה לפעול במישרין לקידומה של הארץ בכל התחומים. את מקומו של המושל הצבאי תפס הנציב העליון (High Commissioner), שכיהן להלכה גם כראש הכוחות הצבאיים שחנו בארץ-ישראל. (חיל האוויר המלכותי, שהיה אז הרשות הצבאית והאחראי על כטחון הארץ). הנציב העליון שימש רשות מחוקקת ורשות מבצעת כאחד, הוציא את הפקודות, מינה את השופטים והיה אחראי כלפי משרד המושבות, וכאמצעותו כלפי הקאבינט ובית-הנבחרים הבריטי. לצד הנציב העליון שימש מזכיר ראשי (Chief Secretary), שמילא את מקומו והיה אחראי לניהולה של "המזכירות הראשית". שני בעלי התפקידים המרכזיים האחראים בממשל היו היועץ המשפטי (Legal Secretary) והגזבר (Financial Secretary), ואלה הרכיבו את המועצה המוציאה לפועל (Executive Council) שליד הנציב. לצדה פעלה המועצה המייעצת, בפרק הזמן שבין 8 באוקטובר 1920 ל-15 בפברואר 1923, ובה היו מיוצגות העדות השונות, לצד פקידי ממשלה ממונים מטעם.

בין 1920 ל-1948 כיהנו בארץ-ישראל שבעה נציבים עליונים (הרקרט סמאָל, 1920–1925; הלורד פלוקר, 1926–1928; סר ג'ון צ'נסלור, 1928–1931; סר ארתור וקופ, 1931–1938; סר הרולד מקמייקל, 1938–1944; הלורד גורט [Gort], 1944; סר אָלן קנינגהם [A. Cunningham], 1945–1948). המזכירים הראשיים, ובעיקר שלושת הראשונים: וינדֶם דידס (W. Deedes), 1920–1922; קלייטון, 1922–1925; וסימס, 1925–1928 — ארגנו את המנהל בארץ-ישראל, שתפקד ללא שינויים מהותיים במשך כל תקופת המאנדאט. בפיקות המזכירות הראשית פעלו מחלקות ממשלתיות בדרגות חשיבות שונות, שהוקמו, פורקו ושנו במשך החקופה — מחלקה לחקלאות, לייצור ולדיג; מחלקה למשפטים ולחוקים (שהיתה כפופה ליועץ המשפטי ולא למזכירות); מחלקה לעתיקות; מחלקה למכס, בלו ומסחר (ער 1923 פעלה מחלקה נפרדת למסחר ותעשייה); מחלקה לחינוך; מחלקה לבריאות; מחלקה לגזברות, ענייני תשבונאות וביקורת; מחלקה לרישום קרקעות ומדידה; מחלקה למשטרה ולבתי-סוהר; מחלקה להגירה ולסטאטיסטיקה; מחלקה לדואר, טלגרף וטלפון; מחלקה לרכבות, לעבודות ציבוריות ולפיתוח הארץ; ומחלקה לעבודה (משנת 1943). בשנת 1923 (לאחר שנכשלו הנסיונות לשתף את נציגי הארץ בשלטון, בעיקר עקב התנגדות המנהיגות הערבית) הורכבה לראשונה מועצה

תמורות
בחלוקה
המנהלית

סמכויות
אזשלי המחוז

וכרומה. יועצי המושל לענייני כספים, מסים, רפואה, משטרה והנרסה היו כפופים למחלקות המנהל בירושלים. תפקיריו המצומצמים של מושל המחוז כמעריך הריכוזי הכיורוקראטי של המאנדאט תוארו כך: "מצר אחד [עליון] לשמור על הסדר ולגבות את המסים, ומצר שני, לשמור על הקשר עם האוכלוסייה, לדאוג לצרכיה ולייצגה לפני הממשל המרכזי, ומעל הכל, [לכתוב] את הפונקציות האבדיות של הממשלה". מעמד של ראשי המחלקות המקצועיות הראשיות ושל נציגיהם במקומות השונים היה איתן, והם שלטו שליטה ישירה על העניינים שבתחום אחריותם בשטחי המחוזות השונים.

צמצום המחוזות הגריל את הכיורוקראטיה המרכזית. באמצע שנות השלושים שירתו בממשלת פלשתינה (א"י) כ-800 פקידים, ואילו בשנת 1947 שירתו בה 10,000 עובדי ממשלה, מתוכם רק כ-250 בריטים. בתקציב הממשלה, שהיה כפוף לאישור משרד המושבות, נקבעה לכל מחלקה הקצבה קבועה מראש לכל סעיף הוצאה. רוב סגל הפקידות היה סגל מקומי, כשני שלישים ממנו ערבים.

החוקה והמשפט

מערכת המשפט המאנדאטורית יצרה מערכת חקיקה ומשפט אחירה לכל תושבי הארץ. החקיקה כללה את החוק העות'מאני כפי שהיה קיים בפרוץ מלחמת העולם הראשונה, ובכלל זה המג'לה, וכן את "דבר המלך במועצתו", הנוגעים לארץ-ישראל, ואת התקנות שתיקנה ממשלת המאנדאט. המצב שהיה קיים בתקופה העות'מאנית, של הפרדה בין המשפט החילוני ובין המשפט הדתי, נמשך גם בתקופת המאנדאט, ולשכטי הכרויים הוכרה מערכת שיפוטית נפרדת. מערכת המשפט שמרה על איתנות בשלטון האזרחי. השופטים, להוציא את זקן השופטים, הוא נשיא בית-המשפט העליון, מונו כולם על-ידי הנציב העליון. מערכת המשפט הורכבה משלוש רשויות שיפוטיות: בית-משפט השלוש (Magistrates Court), בית-המשפט המחוזי (District Court), שבו היה הנשיא שופט בריטי ואתו ישבו שני שופטים מקומיים, ובית-הדין העליון (Supreme Court), ששימש בית-דין לערעורים ובית-משפט גבוה לצדק. בתקופה שבה תוקנו "תקנות שעת חירום" קיבלו בתי-המשפט הצבאיים סמכות לדון גם אזרחים.

כשהתרחבה מערכת המשפט, שונה גם תהליך מינוים של שופטים יהודים וערבים. בבית-המשפט העליון בירושלים כיהן שופט עליון יהודי אחד (השופט גר פרומקין) מתוך שבעה שופטים עליונים; בבתי-המשפט המחוזיים כיהנו תשעה שופטים יהודים מתוך עשרים שופטים מחוזיים ובבתי-משפט השלוש כיהנו שלושה-עשר שופטים יהודים. היועץ המשפטי לממשלה בשנים 1920-1931 היה יהודי יליר אנגליה, נורמן פנטוויץ'. כסגל המנהלי של בתי-המשפט שירתו יהודים רבים, דוברי שלוש השפות הרשמיות. בתי-המשפט הדתיים קיבלו, לפי סעיף 51 בחוקת ארץ-ישראל, סמכות לדון בענייני אישות ובענייני הקדשים.

צבא, משטרה ובנייה בטחונית

מדיניותה של האימפריה הבריטית לאחר מלחמת העולם הראשונה היתה לקיים את השליטה בארצות שתחת שלטון בריטי ללא נוכחות צבאית רבה, מחשש שחילות הצבא יהוו נטל תקציבי כבר על האוצר הבריטי. מיד לאחר המלחמה פונה רוב חיל המשלוח מארץ-ישראל, ועם ראשית הנהגתו של השלטון האזרחי חנו בה כ-20,000 אנשי צבא בלבד. גם כוח צבאי זה צומצם בהדרגה, ובאפריל 1922 עמד על 6,300 אנשי צבא וגדוד ז'אנדרמריה, שמנה 100 שוטרים. ב-1927 פורקה המשטרה הבריטית הארץ-ישראלית,

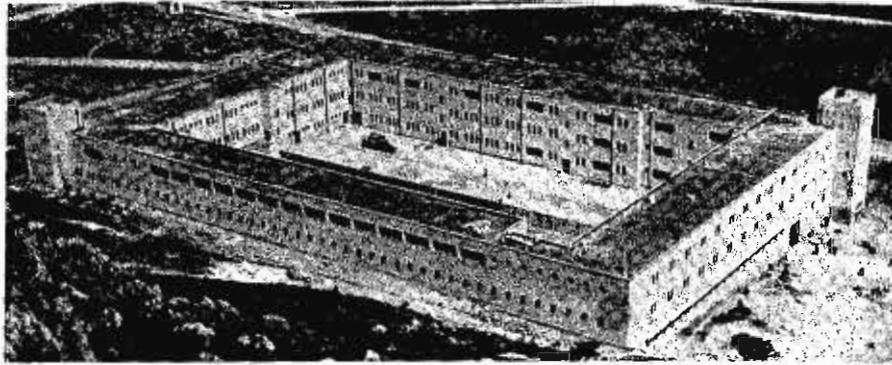
ובמקומה הוקמו שתי מחלקות נפרדות: מחלקת "המשטרה ובתי-הסוהר", שנועדה לארץ, ו"חיל הספר העבר ירנני", שמרכזו היה ברבת עמון ובנרקה. ערב מאורעות תרפ"ט (1929) היו בארץ-ישראל פלוגת מכוניות משוריינות וטייסת קלה אחת, בסך הכל כ-300 חיילים בריטים, והיתה זו אחת הסיבות לאי-יכולתם של הבריטים להשתלט על הפורעים. אחרי המאורעות הובאו לארץ שני גדודי צבא, שתוגברו במאורעות תרצ"ו (1936). בשנת 1935 היו בארץ-ישראל כ-3,000 אנשי משטרה, מתוכם 754 בריטים, ובשנת 1942 — כ-6,000, ומתוכם 2,749 בריטים. הצבא הבריטי השתכן תחילה במחנות ארעיים ברחבי הארץ (סרפנד, ראש פינה, צמח, בית שאן, נצרת, ג'נין, לוד, פיר סאלם ובאר שבע). בשנת 1930 חנה הצבא רק בשלושה מחנות קבע: ברמלה, בסרפנד ובצמח. הכוח הצבאי הבריטי בארץ תוגבר אמנם לפי החלטת הקאבינט, בשנת 1937-1938 (בתקופת מאורעות תרצ"ו-תרצ"ט), אבל ערכ מלחמת העולם השנייה שוב מנה רק כ-20,000 אנשי צבא. מצב זה השתנה מן היסוד בתקופת מלחמת העולם השנייה. אז הפכה ארץ-ישראל לכסיס צבאי ולוגיסטי גרול במזרח התיכון, שחנו בו כ-100,000 אנשי צבא בעשרות מחנות קבע (תל השומר, עקרון, מחנה דוד, מחנה דורה, רפיח ועוד) שהוקמו עבורם. בסוף 1947 מנה הצבא הבריטי בארץ 72,000 אנשי חיל רגלים, כ-5,000 אנשי חיל האוויר, כ-4,000 שוטרים וכן אנשי צי וחילי חיל הספר והלגיון העבר ירנני.

כמו השלטון שקדם לו, פעל גם השלטון הבריטי לבלום את פשיטות הברווים מדרום וממזרח על-ידי הקמת מבני שיטור ואתראה לאורך הגבול. יעילותם של מבני שיטור אלה היתה רבה, והשלטונות נעזרו באמצעי תעבורה ותקשורת של צבא מודרני, בעיקר טייסות של חיל האוויר ובמכוניות משוריינות ניידות. בלימת הפשיטות מן המדבר אפשרה להרחיב את תחומי השטח המעובד בנגב ובבקעת הירדן ואת פעולות הפיתוח כים המלח ובנהריים. הגבול הצפוני היה מוגן אף הוא במערכת של כבישי ביטחון וסוירים ממונעים. בתקופת המאנדאט היתה ארץ-ישראל מובטחת מפני פשיטות מבחוץ ושרר בה גם ביטחון פנימי, שאפשר לתושביה לנוע ברכים ללא חשש.

בקיץ 1937, בתגובה על חדירות מלבנון בתקופת מאורעות תרצ"ו-תרצ"ט, פעל הצבא הבריטי לחיזוק המערכת הבטחונית בגבול הצפון, וכיולי 1937 נסלל כביש הביטחון לאורך הגבול ונכנו לאורכו עשר מְצָרִיּוֹת שמירה. בתחילת שנת 1938 הוקמה "גדר טיגרט", לפי תכניתו של צ'רלס טיגרט, מומחה למלחמה בכנופיות כחבל פנגל שבהורו. לפי תכניתו חיפתה על הגדר מערכת של מְצָדִיּוֹת ונקודות משטרה, ולאורכה נסלל כביש ביטחון — כביש הצפון. בנקודות בעלות חשיבות אסטרטגית בפנים הארץ נכנו מבצרי משטרה. בנייני משטרה גדולים נכנו במקומות אחדים (הר כנען, עזה, רמלה, בית ליר, בית דגון), והם שימשו גם מרכזי המנהל הבריטי במחוז. בתקופת מלחמת העולם השנייה התעצמה הבנייה הבטחונית. הצבא הבריטי בארץ שוכן במחנות צבא קבועים ברחבי הארץ, ובכלל זה הבסיס הימי בחיפה ועשרים ושניים שדות תעופה ומנחתים צבאיים.

יזקת ארץ-ישראל

השלטון הבריטי יצר בארץ-ישראל המאנדאטורית אזרחות אחת לכל תושבי הארץ, אזרחות פלשתינית ארץ-ישראלית. חוק האזרחות נחקק במסגרת "דבר המלך במועצתו" ב-1 באוגוסט 1925, והיה מבוסס על העיקרון של מקום הלידה וקרבה משפחתית (דהיינו, שאזרחות נובעת מהעובדה שאדם הוא בנו של אזרח), בהגבלות חשובות: בני זרים שנולדו בארץ לא נחשבו אזרחים, ולבני מהגרים לחוץ לארץ נשמרה האזרחות רק דור



כדי להילחם בטרור הערבי הקימו הבריטים מחסום של גדרות תיל לאורך הגבול הצפוני ורשת של תחנות משטרה מצודות בנקודות אסטרטגיות שנקראו על שם מתכנן "מצודות טיגרט".

אולם לאורך כל תקופת המאנדאט התאפשרה הפעילות הפוליטית המפלגתית הלגאלית ללא כל הפרעה מצד השלטונות הבריטיים, והתרכות הלאומית על כל גילוייה נהנתה מחופש יצירה וכיטוי מלא.

התחום המנהלי היחיד שהיה משותף ליהודים ולערבים היה השלטון המוניציפאלי, ששימש גם תשתית לפיתוח שירותים ומנהל עצמי בקרב שתי העדות: כי 1921 קבעה החקיקה המאנדאטורית קאטגוריה חרשה של שלטון מקומי, שלא היתה קיימת בתקופה העות'מאנית: המועצה המקומית, שכוונה לנהל כפרים גדולים. לפי פקודת העיריות הראשונה, שנחקקה לקראת הבחירות הראשונות לרשויות המוניציפאליות בשנת 1927, נקבע בדרך כלל כי מספר חברי מועצת העירייה מכין המוסלמים, הנוצרים והיהודים יהיה יחסי למספר אוכלוסייה של כל עדה כפי שהוא רשום במרשם התושבים. אך לא תמיד היה כך המצב בפועל, ובירושלים, למשל, לא היה ליהודים דוב כמועצת העיר, אף שהיוו את רוב האוכלוסייה בעיר, ולא היה ראש עיר יהודי לעיר הקודש כל תקופת המאנדאט. זכות הבחירה לעירייה ולמועצות המקומיות ניתנה לגברים בלבד, בני 25 ומעלה, יורעי אחת השפות הרשמיות, ובתנאי ששילמו מס רכוש עירוני בסך לירה אחת לשנה. דיירי קשנה וחסרי נכסים בעיר היו משוללים זכות בחירה למועצת העיר. רק תושבי ירושלים העתיקה היו פטורים מתשלום המס. בשנת 1934 פורסמה פקודת עיריות חדשה, שנועדה לעיריות ביישובים העירוניים בלבד. הפקודה הסמיכה את הנציב העליון להקים מועצת עירייה חדשה, או לשנות את גבולות השיפוט המוניציפאלי של עיריות קיימות. בפקודה נקבעו הנוראות מחייבות ברכב שיטת הבחירות, זכויותיהם וחובותיהם של חברי המועצה, מקורות ההכנסה של המועצה העירונית, התקציב והליכי אישורו — בהמשך לפקודה משנת 1921. לנציב העליון ניתנה גם הסמכות למנות ראשי ערים וסגנים לראשי ערים, שלא נבחרו על-ידי חברי המועצה. אישורו של השלטון באמצעות מושלי המחוזות נדרש לפעולות פסיקאליות שונות ולחוקי עזר. על-פי הפקודה משנת 1934 הוקמו 22 עיריות ערכיות ועיריות מעורבות. תל אביב הוכרה כישות נפרדת עור כי 1921, כ"רובע עיר בעל

השלטון המקומי

אחד. ההתאזרות ניתנה לעולים אחדי שנתיים של ישיבה חוקית בארץ. כמגמה למנוע עקיפת החוק על-ידי נישואים פיקטיביים — אמצעי שעולים יהודים ככוח אמנם ניצלוהו — כוטלה כי-1939 הרשות לרכישת אזרחות באמצעות נישואים. חוק האזרחות הארץ-ישראלית סטה מרוח סעיף 7 בכתב המאנדאט שקבע כי —

האדמיניסטרציה של ארץ-ישראל תהא אחראית לחקיקת חוק אזרחות. בחוק זה תיכללנה הוראות המיועדות להקל על רכישת האזרחות על-ידי יהודים המתיישבים ישיבת קבע בארץ ישראל.

זכות ההקלה ברכישת אזרחות הובטחה לעולים יהודים בלבד, אך חוק האזרחות לא כלל שום הוראה מפורשת בעניין זה. הוא אף התנה את מתן תעודת ההתאזרחות כשיקול דעתו המלא של הנציב העליון, שהיה רשאי לסרב לתת תעודת ההתאזרחות ללא כל הנמקה ואף לבטל, כאישוד אחד מחברי הקאבינט הבריטי, תעודת אזרחות שכבר ניתנה, מתוך נימוק שבעל התעודה נהג "כמעשה או כדיבור התנהגות בלתי ידידותית או בלתי נאמנה כלפי ממשלת ארץ-ישראל".

חוקת ארץ-ישראל קבעה את היסוד ואת המסגרת להתארגנותם הפוליטית והדתית של אזרחי ארץ-ישראל. מגמתו הראשונה של השלטון היתה לכונן בארץ מסגרת פוליטית אחידה, שבראשה תעמוד מועצה מחוקקת נבחרת, המודרכת מנציגי האוכלוסייה. בהמשך למסורת העות'מאנית, ובהתאם לרצון לקיים את האוטונומיה שלהן בכל הנוגע למעמדם האישי של חבריהן, ניתנה האפשרות לחוקיקת לעדות השונות להתארגן כנפרד כמסגרת וללונטאריה. הכרה זאת ניתנה בשנת 1926 כ"פקודת העדות הדתיות (וארגון)", אך למעשה החל היישוב היהודי להתארגן כקהילה נפרדת כבר בתקופת הממשל הצבאי. זאת ועור: היישוב היהודי החל להתארגן כקהילה פוליטית לאומית, ולא על בסיס עדתי. בהתארגנות זאת הכירה ממשלת פלשתינה (א"י) רק כי-1927, שעה שהכירה מבחינה משפטית כי "כנסת ישראל" ובאסיפת הנבחרים, שנבחרה לפי "חוקת הקהילות". חוקה זאת הכירה בהשתתפותו של כל אזרח יהודי ארץ-ישראלי — על בסיס טריטוריאלי — במסגרת העצמית של היישוב היהודי, והקנתה למוסדות הנבחרים זכות להטיל מיסים ולגבותם. ההכרה סויגה בכך שלא הוטלה חובת ההשתייכות למסגרת, וככך אפשרה את פרישתה של העדה החרדית מן היישוב המאורגן וממסגרתו הפוליטית. אולם רק "כנסת ישראל" הוכרה כארגון הפוליטי היציג של היישוב היהודי. המוסדות הדתיים והשיפוטיים האוטונומיים הוכרו כחלק בלתי נפרד מ"כנסת ישראל", והתקנות שתוקנו מכוח "פקודת העדות הדתיות", וכוננו "תקנות כנסת ישראל", אושרו על-ידי הנציב העליון פלוגמר כי-30 ברצמבר 1927. "העדה היהודית" לבדה התארגנה כחברה לאומית פוליטית על בסיס רמוקראטי. ארגונה הרשמי של העדה המוסלמית היה, לעומת זאת, במסגרת "המועצה המוסלמית העליונה", שגם היא נבחרה כתחילה בבחירות לא ישירות, ואילו את הערות הנוצריות ניהלו מוסדותיהן של הכנסיות השונות.

השלטון המאנדאטורי אפשר לקהילות הדתיות להתפתח כקהילות פוליטיות אוטונומיות ללא הפרעה. למעשה, רק המפלגה הקומוניסטית לפלגיה ולגלגוליה הוצאה אל מחוץ לחוק, ובתקופת המרד הערבי הופעלו "תקנות שעת חירום" נגר מנהיגים פלסטינים ונגר חברי הצה"ר, בית"ר והאצ"ל. בשנות המאבק 1945–1947 הופיעה עיתונות מחתרתית מגוונת, ו"תקנות שעת חירום" הופעלו תדיר וכן צנזורה נגד העיתונות.

יחוד" (*township*). הרובע היחידי בארץ שנוהל כעירייה עצמאית כמעט לכל דבר (אף שהיא הוכרזה כעיר רק ב-1934 בידי ועד היישוב). ליושבי תל אביב ניתן מעמד מוניציפאלי מיוחד כבר ב-1921; גם הנשים קיבלו זכות בחירה, ומס הרכוש הנהוג הופחת לחצי. זכות הבחירה ניתנה גם לתושבי הקבע בעיר שלא היו אזרחים. הוראות אלה הורחבו אחר-כך לפתח תקוה (1937) ולערים יהודיות אחרות. ב-1941 נחקקה מחדש פקודת המועצות המקומיות ופקודה מחודשת זו הרחיבה את סמכויותיהן והורתה על הקמת מועצות אזוריות לאגרי כפרים. לקראת תום המאגראט היו בארץ-ישראל 26 יישובים יהודיים ו-11 יישובים ערביים כמעמד של מועצות מקומיות (שרונה, היישוב של הטמפלרים, שקיבל בשנות העשרים מעמד של מועצה מקומית, לא היה קיים עוד, עם הגליית תושביו הגרמנים אל מחוץ לגבולות הארץ). וכן היו ארבע מועצות אזוריות (עמק חפר, קישון, נהלל ותל חי). בערים המעורבות כיהנו בדרך כלל ערבים כראשי העיר, להוציא את טבריה, שבה נבחר יהודי כראש עיר עוד ב-1921. במועצת עיריית ירושלים היה עד 1934 מספר החברים היהודים ארבעה מתוך שנים-עשר, ועד 1948 — שישה מתוך שנים עשר. הבוחרים היהודים תמכו בבחירתו של נְאֻשִׁיבִי לתפקיד ראש העיר בשנים 1920–1934, וב-1934 כיהן דניאל אוֹסְטֵר היהודי כממלא מקומו, עד שהתמנה ד"ר מְצִטְפֵא ח'אלדי לראש עיריית ירושלים. במשך כל התקופה כיהנו יהודי ונוצרי כסגני ראש העיר. בשנת 1944 תבעו היהודים, בהיותם רוב באוכלוסיית ירושלים (אך לא בקרב בעלי האזרחות הארץ-ישראלית), למנות ראש עיר יהודי. לאחר שהיהודים והערבים לא הגיעו לידי הסכם, מינתה הממשלה ועדה ממונה, שהיתה מורכבת מפקידים בריטים. בחיפה כיהן כראש העיר חֶסֶן שֶׁכְרִי, וב-1940 בא במקומו סגנו שבתי לוי. הממשל הבריטי עודד העברת תפקידים ממשלתיים לממשל העירוני, בעיקר פיקוח על ענייני הבריאות והחינוך, בין השאר כדי להפחית מן הנטל שרובץ על התקציב הממשלתי, ותמך בתקציבי העירוניות על-ידי העברת חלק מהכנסותיו מגביית מכס אליהן. מן הסיוע הכספי הזה נהנו בעיקר שלוש הערים הגדולות: ירושלים, תל אביב וחיפה, וכן גם יפו, שכם ועזה.

המדיניות
העירונית
והפיכת
ירושלים
לעיר

בתחום העירוני היתה המעורבות הבריטית בחקיקה רבה יחסית. היא התמקדה בתחום הדיור, בתחום בניין ערים, בפיקוח על תקציב המנהל העירוני ועוד. תלותו של השלטון העירוני בשלטון המרכזי, הניכרת עד היום, שורשיה — כשורשיהן של תופעות רבות בחיינו הציבוריים — נעוצים במבנה המערכת השלטונית המאגראטורית. עוד בתקופת הממשל הצבאי הוטלו הגבלות על גובה שכר הדירה ונקבעו בעניין זה תקנות שהיו בתוקף עד שנת 1924. בנסיבות דומות התערבה הממשלה בתחום הדיור בחוקקה את "חוק הגנת הדייר" להגנה על דיירים בשכירות בתקופת מלחמת העולם השנייה. מעורבות גרולה יחסית גילה השלטון בתחום תכנון הערים. בפברואר 1921 פורסמה "פקודת תכנון בניין ערים", שקבעה את הצורך להכין תכנון בניין ערים מפורטות לכל בנייה ואסדה בנייה לא מתוכננת. על הבונים הוטל פיקוח בכל הנוגע לסיודי הסניטציה, סלילת הרחובות, התאורה וכו'. תכנון בניין ערים הוכנו לירושלים ולרוב ערי הארץ האחרות. קשרי סחר החוץ של הארץ ניצלו את הקשר היבשתי עם מצרים (מסילת הברזל) ואת שיפור המצב כנמלי עזה ויפו. הענקת הזכויות להקמת תחנות הכוח היתה אף היא תנאי הכרחי וגורם מרכזי לקירום משק האנרגיה ולפיתוח תעשיית מוגבר (וגם לשיפור תנאי החיים).

העתקת מרכז השלטון לירושלים הפכה אותה להלכה לבירת פלשתינה (א"י). ובעקבות זאת הועתק גם המרכז הפוליטי של התנועה הציונית (המוסדות הלאומיים) לירושלים. השלטון הבריטי פעל לשימור אתרים היסטוריים בעיר ולשיפוצם וגם לנטיעת גנים, וכן הוציא צו שאסר בנייה שלא באבן; צו זה עיצב את מראה העיר ושימר את דמותה המיוחדת במינה. הרחקת התעשייה הכבדה מירושלים קבעה את מבנה התעסוקה בעיר, והפניית התעשייה הזאת לאזור חיפה (המפרץ) — כמו הקמת בתי הזיקוק שם — שימשה גורם עיקרי בהאצת התפתחותה התעשייתית וגידולה הרמוגרפי של חיפה.

מעצבי המדיניות הבריטית בארץ-ישראל: בין ממשלת בריטניה לממשלת פלשתינה (א"י)

מעצבי
המדיניות
הבריטיות

את המדיניות הבריטית בארץ-ישראל עיצבו כמה גופי ממשל מרכזיים בבריטניה, בראש ובראשונה משרד המושבות, והנציגים העליונים בארץ. בירי גופי ממשל אלה היתה נתונה, כמעט כמשך התקופה כולה, האחריות לעיצוב המדיניות הבריטית ולניהול ענייני ארץ-ישראל. עד שנת 1936 התערב הקאבינט הבריטי רק כמה פעמים בקביעת המדיניות: ב-1923, כשוועדת הקאבינט בחנה את שאלת המדיניות בארץ-ישראל והמליצה להמשיך במדיניות הקיימת, והמלצותיה אושרו; ב-1930, כשנערך דיון ממצה שהביא לאישור דו"ח הוֹפְּ-סימפסון ולפרסום "הספר הלבן" של פֶּספִילד; וב-1936, כאשר דחה הקאבינט את קווי המדיניות שהציעו משרד המושבות ומשרד החוץ, והחליט, בהמלצת משרד המלחמה וראשי המטות, על דיכוי המרד הערבי על-ידי משלוח תגבורות צבא לארץ, וכאשר החליט למנות את הוועדה המלכותית בראשותו של הלורד פיל. אחרי שנת 1936 הפכה שאלת ארץ-ישראל לחלק מן השאלות הכלליות של המדיניות האסטרטגית הבריטית, ועלתה ביתר תכיפות על סדר היום של הקאבינט, שהצטרך להכריע בין אלטרנטיבות נוגדות. — עד מארס 1921 ניהל אח ארץ-ישראל משרד החוץ, ומאז ועד שנת 1936 — משרד המושבות, ובתוכו מחלקת המזרח התיכון, הוא שניהל את ענייני הארץ, מתוך מגמה לראות בארץ-ישראל טריטוריה בעלת ייחור משלה, המנותקת משאלת המזרח התיכון מזה ומשאלת מצבם של יהודי אירופה מזה. מלחמת איטליה-חבש, התשש פן תפרוץ מלחמת עולם והחשיבות שהחלו לייחס במשרד החוץ ובמשרד המלחמה לעמדת הממשלות הערביות ולהתנהגות הערבים בימי המשבר הבינלאומי, וכן חשיבותו הגוברת והולכת של המזרח התיכון מבחינה אסטרטגית — כל אלה נתנו את אותותיהם ברפואי העיצוב של המדיניות הבריטית. משרד החוץ הפך לגורם מרכזי בעיצוב המדיניות הארץ-ישראלית. קובעי המדיניות היו השרים והפקידות הקבועה. שר החוץ ארתור הנדרסון (*A. Henderson*), למשל, התערב אישית בימי ממשלת הלייבור השנייה כדי לבטל את המדיניות שהומלצה ב"ספר הלבן" של שר המושבות הלורד פֶּספִילד. משרד החוץ והמטה הכללי, וגורמים אחרים בממשל, היו בעלי עצמה מספקת כדי שלא לאפשר לראש הממשלה, וינסטון צ'רצ'יל, להקפיא את החלטת חוקי "הספר הלבן" של מאי 1939. אֶרְנֵסֵט בּוּוִין, שר החוץ בממשלת הלייבור (שבראשה עמד קְלֶמֶנט אַטְלִי [*C. Attlee*]), היה הרמות המכריעה כניהול מדיניותה של בריטניה בשאלת ארץ-ישראל בשנים 1945–1948. ניהול המדיניות הארץ-ישראלית היה מסור אפוא בירי הקאבינט וכמה גופי שלטון

(כראשם משרד המושכות, משרד החוץ, משרד המלחמה, משרד האוצר וראשי המטות). על הממשלה היה לעמוד בפני ביקורת הפארלאמנט ודעת הקהל, ואף כביקורתה של ועדת המאנדאטים של חבר הלאומים, אך השפעתם של כל אלה היתה כדרך כלל מעטה. המאבק הפוליטי הפנימי על עיצוב המדיניות הארץ-ישראלית התנהל בין אינטרסים והשקפות מדיניות שונות, בין השרים והמשרדים הנוגעים בדבר.

הנציגים והוועדות

תפקיד חשוב, ולעתים מכריע, בעיצובה של המדיניות הבריטית היה לנציגים העליונים, בהיותם "האנשים שבמקום", המופקדים על הניהול והביצוע. לאחדים מן הנציגים העליונים – ובראשם סמואל, צ'נסלור וכן ווקופ – היתה השפעה רבה על עיצוב המדיניות של השרים הממונים עליהם ושל הקאבינט. המדיניות הבריטית הכוללת, ועניינים שונים שעלו על סדר היום, עוצבו גם על-ידי ועדות כדוגמים שונים: ועדות שמינתה הממשלה לבחון מה גרם לאידוע מסוים (ועדת היינקפט וועדת שו) או כדי להמליץ על תמורות מקיפות במדיניות הבריטית (ועדת פיל), וועדות מומחים (פנג'ץ, הופסימפסון, ועדת וודקד ועוד), שנועדו לבחון מבחינה מקצועית את האפשרויות ליישם את המלצותיהן של ועדות תקירה שקדמו להן.

"ההתחייבות הכפולה" ומשמעותה

המדיניות הבריטית כארץ-ישראל עוצבה על-פי אופי האינטרסים שהיו לבדיטניה בארץ. הוויכוח בין היהודים לערבים על מהותם המדויקת של אינטרסים אלה ועל אפשרויות הפעולה שייטיבו לשרת אינטרסים אלה יותר מאחרות, היה מוקד ההיסטוריה המדינית של ארץ-ישראל. פן נכבד בוויכוח זה היה הפירוש שפירשו הצדדים את התחייבויותיה המאנדאטוריות של בריטניה לפיתוח הארץ ולקידום תושביה: התנועה הציונית תבעה מן הבריטים לפרש פירוש מלא וחיוכי את כתב המאנדאט, כלומר למלא תפקיד ישיר ופעיל בפיתוח הבית הלאומי; המדיניות הבריטית לא עמדה כדרך כלל בציפיות שחלו בה הציונים, והיא מתוארת לפיכך כההליך של נסיגה הדרגתית – ואחר-כך מהירה ודראסטית – ממדיניות המאנדאט "לסייע בהקמת הבית הלאומי". ערביי ארץ-ישראל הדגישו, לעומת זאת, אותם סעיפים ממתנים ומסייגים בכתב המאנדאט שהתנו את פיתוח הארץ באי-פגיעה בזכויותיהם. המדיניות הבריטית, שנקבעה על-פי האינטרסים הבריטיים, היתה עד שנת 1937 צמודה לעיקרון היסודי של המאנדאט כדבר פיתוח כלכלי של הארץ תוך צמיחה הדרגתית של היישוב היהודי בארץ-ישראל, והוויכוח הבסיסי בינה לבין הציונות היה עד אז על הגדרתה של "ההתחייבות הכפולה" שהתחייבו הבריטים כלפי הציונים וכלפי הערבים. וינדקם דידס תיאר את נקודות המוצא השונות כך:

יש והיתה מחלוקת בין רצון הבריטים לרצון היהודים כאשר לקצב פיתוח הארץ, אך לא כאשר למטרות. ליהודים דוחק כי חייבו מאוח שנים, אך הבריטים בוחנים כל דבר לאט וכיסודיות והזמן אינו נחשב בעיניהם.

התנועה הציונית שללה את רעיון ההתחייבות הכפולה. מכאן נבע הוויכוח על קצבה וממדיה של הצמיחה ההדרגתית של הבית הלאומי ועל אופי המתחייבות. הסיוע והמעורבות של הבריטים למען התפתחותו.

כבסיסה של המדיניות הבריטית עמדה המגמה שארץ-ישראל תפתח מתוך מקורותיה שלה או בעזרת יבוא הון יהודי וציבורי. על-פי מדיניות זו היתה מדיניות הפיתוח הפעילה

והישירה מוגבלת בהיקפה. לפעולות תחיקתיות שונות כתחום הכלכלי ולפעילות המונטארית, שיתוארו בהרחבה בהמשך, נועדה גם השפעה עקיפה וגם השפעה ישירה על אפשרויות הצמיחה המשקית.

בשני תחומים עיקריים השפיעה המדיניות המאנדאטורית ישירות על קצב גידולו ועל מגמות צמיחתו של היישוב היהודי: כמדיניות העלייה ובמדיניות הקרקעות.

מדיניות העלייה ומדיניות הקרקעות

מדיניות ההגירה ותקנות ההגירה

מדיניות ההגירה של ממשלת המאנדאט היתה פועל יוצא מעמדותיה הפוליטיות וממדיניותה הכללית כשאלת ארץ-ישראל, ומהנחותיה כדבר התוצאות הצפויות מגידול הרמוגרפי של היישוב היהודי. עד שנת 1936 נדחו הצעות שונות שהעלו לעתים פקיד ממשל ככירים להגביל את התפתחות הבית הלאומי בתקווה למנוע בכך התנגשויות אלימות עם הערבים. מדיניות ההגירה היהודית – העלייה – נקבעה כתיאום עם ההסתדרות הציונית. למן שנת 1937 הפכה מדיניות העלייה, שעמדה כבר למן שנת 1921 כמרכז הדיונים, לסלע המתלוקת העיקרי בין הציונות לבין בריטניה. בשנה זו הומר עקרון "כושר הקליטה הכלכלי" של הארץ בשיקולים פוליטיים מובהקים. הגורם העיקרי בשנות העשרים והשלושים שקבע את קצב העלייה, את הגידול הדמוגרפי של היישוב היהודי בארץ, ובמידה מסוימת גם את ההרכב החברתי שלו, היה בעיקר רצון העלייה של היהודים, אך לאחר-מכן הפכה גם מדיניות ההגירה הבריטית לגורם מכריע.

בתקופת הממשל הצבאי יושם עקרון הסטאטוס קוו גם בענייני הגירה. אך למרות סטאטוס קוו זה, ולמרות המגמה הציונית הרשמית לעכב את העלייה עד שיקומה הפיסי והכלכלי של ארץ-ישראל וקביעת מעמדה ועד שיוכשרו התנאים לקליטת העולים (כרוז ההסתדרות הציונית מיולי 1919), הגיעו לארץ-ישראל בין ינואר 1919 ליולי 1920 4,873 עולים, ברשימות כניסה שהעניק להם הממשל הצבאי.

השלטון האזרחי ביטל את עקרון הסטאטוס קוו, והעלייה הותרה מעתה באופן רשמי. הנציב העליון סמואל הסכים לתביעת הציונים להפקיד את קביעת מדיניות העלייה בידי ההסתדרות הציונית והציע לקבוע מכסות חצי שנתיות של עולים, שההסתדרות הציונית תוכל לערוב לפרנסתם במשך שנה מיום עלייתם ארצה. גם הנציב העליון וגם ההסתדרות הציונית היו מעוניינים בהקמתו של מנגנון ריכוזי שיווסת את העלייה ויפקח על הרפכה, וההסתדרות הציונית היתה מעוניינת במיוחד למנוע את התערבות הממשלה כארגון העלייה. בוויסותה וכקביעת המועדים העלייה.

פקודת העלייה הראשונה נוסחה בלונדון בוועדה בין-משרדית מיוחדת (אות לחשיבות שייחסה לונדון למדיניות ההגירה) ואושרה ב-26 באוגוסט 1920. פקודת העלייה הזאת התירה עלייה לארץ לכל יהודי כריא בגופו ובנפשו, שמחיינת תהיה מובטחת לו ואשר לא יהיה מסוכן לחברה מבחינה פלילית או פוליטית. השלטונות אפשרו כניסה לארץ גם לחסרי רכוש ולתושבים חוזרים, שהוגלו בימי השלטון העות'מאני או עזבו את הארץ. הפקודה לא קבעה בכירור מהו הקריטריון הכלכלי המגדיר את יכולתו של אדם לראוג לקיומו עם עלייתו. למעשה התאפשרה עלייתו של כל אדם בעל רכוש, ולו אף מועט שכמועט. המחלקה להגירה ולנסיעות קיבלה את סמכויות הביצוע של הפקודה. הודות

ביטלו את הקאטגוריה של עולים שבאו בערכותה של ההסתדרות הציונית, ואשר היו עד אז כ-80% מן העולים. "עובדים", ובכלל אלה הבאים בערכותה של ההסתדרות הציונית, נכללו מעתה בקאטגוריה E, כתנאי שהיה להם מקצוע או שהוכטח להם מקום עבודה. מעתה בוטלה בלעדיה של ההסתדרות הציונית בפיקוח על העלייה ובוויסותה. כל המסווגים בקאטגוריות מחוץ ל-E קיבלו את היתרי הכניסה מהקונסולים הבריטים במקומות מושבם, לאחר שניתן להם אישורה של מחלקת ההגירה בירושלים. פקודת העלייה משנת 1925 סיווגה מחדש את הקאטגוריות השונות והגדירה את שיעור הונם של העולים בקאטגוריה A. לפי הפקודה החדשה היו הקאטגוריות כלהלן:

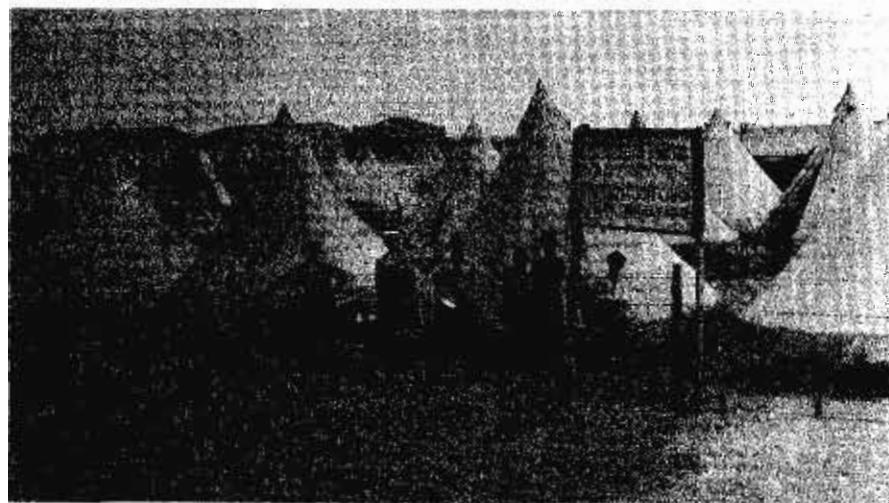
- A עולים בעלי אמצעים
 AI בעלי הון שברשותם 1,000 לא"י
 AII בעלי מקצועות חופשיים שיש להם לא פחות מ-500 לא"י
 AIII בעלי מלאכה מומתים במקצועם שברשותם פחות מ-500 לא"י
 AIV בעלי הכנסה בטוחה של לא פחות מ-4 לא"י לתודש
 AV אנשים שברשותם לא פחות מ-500 לא"י (לפי רשימות מיוחדים ובהגבלות מיוחדות)
 B יתומים, כלי-קודש ותלמידים
 C עובדים
 D תלויים בתושבי הארץ הקבועים: נשים, ילדים, הורים וכו'

עד שנת 1924 היתה העלייה של עולים מקאטגוריה A ("בעלי הון"), שהיתה עלייה אינדיווידואלית, בעלת ממדים מוגבלים, והגיעה רק לשיעור של 15% מכלל העולים. ההון שנדרש אז היה 200 לא"י, או הכנסה בטוחה של 6 לא"י לאדם לחודש. שיעור זה היה גבוה מכפי יכולתם של רוב יהודי המעמד הבינוני במזרח אירופה. השינוי בנוסחת הכלכליות בפולין ב-1924 הביא להגדלת שיעור העולים בקאטגוריה A (16,000 עולים בין יוני 1924 לנובמבר 1925 בלבד), שההון הממוצע שלהם היה 600 לא"י. בתקנות משנת 1925 נקבע כי גם השייכים לקאטגוריה A יקבלו את היתרי הכניסה מירושלים. השאלה המרכזית שהיתה תלויה ועומדת בין ההסתדרות הציונית לבין ממשלת המאנדאט היתה שאלת העולים שכקאטגוריה C, כלומר העובדים חסרי הרכוש, שאלה (להוציא עולי שנים בודדות) השתייכו רוב העולים. הוויכוח התנהל סביב קביעת שיעור המכסות ("שדיוול") החצי שנחיות של העולים בקאטגוריה זו, שכן מכסות ה"עובדים" נגעו לא רק למאגר העיקרי של פוטנציאל העולים לארץ, אלא גם קבעו את כוחה הפוליטי והארגוני של ההסתדרות הציונית, את יכולתה לאפשר עלייה ולעצב את קלסתר פניה החברתי והרעיוני. את מכסות העלייה בקאטגוריה C חילקה ההנהלה הציונית באמצעות משרד העלייה לפי מפתח מפלגתי וקריטריונים שקבעה ההסתדרות הציונית ("הבשרה"). וכפי שיתואר בהמשך שימש עניין זה מוקד למאבק פוליטי פנימי חריף. יש לזכור שממשלת ארץ-ישראל קבעה את מכסות העלייה על-פי נתונים שסיפקה מחלקת ההגירה המאנדאטורית, שקבעה את הדרישה לעובדים, בעוד מחלקת העבודה של הסוכנות היהודית סיפקה נתונים משלה, שעל-פיהם נקבעה הדרישה הציונית. הממשלה נטתה לאומדנים והירים ותפסה תפיסה סטאטית את כושר הייצור והתעסוקה בארץ, ואילו

למדיניות ליברלית זאת עלו ארצה בין ספטמבר לאוקטובר 1920 יותר מ-4,000 עולים בערכות ועד הצירים. בין יולי 1920 לאפריל 1921, ערב שהיית העלייה, הגיעו ארצה 10,652 עולים — פחות ממכסת 16,500 משפחות העולים שנקבעה; מתוך אלה עלו 9,991 בערכות ההסתדרות הציונית, והשאר — בכוחות עצמם. העולים המיועדים קיבלו את היתרי הכניסה מנציגי בריטניה בערי היציאה הראשיות ובערי הנמל קושטא וטרייסט, באמצעות סניפי ההסתדרות הציונית במקום. ההנהלה הציונית פיקחה על העלייה על-ידי הקצאת מספר מוגבל של סרטיפיקאטים לכל סניף והנהיגה טופסי המלצה אישיים. נסיונה לצמצם את מספר העולים נכשל, בשל לחץ ההגירה ממזרח אירופה שלאחר מלחמת האזרחים ברוסיה הסובייטית.

במאי 1921, על רקע מאורעות מאי 1921 ובשל חוסר יכולתה של ההסתדרות הציונית למצוא מקורות תעסוקה ומחיה לאלפי העולים חסרי הרכוש, שנוקקו לעבודות ציבוריות מטעם הממשלה, השהה הנציב העליון זמנית את העלייה. מדיניות ההגירה המתוקנת מסרה את הפיקוח על העלייה למחלקת ההגירה בירושלים וקבעה קאטגוריות מדויקות יותר של סוגי העולים. ביסודה של המדיניות החדשה עמד עקרון "כושר הקליטה הכלכלי", כלומר השאיפה להבטיח שעולים חסרי רכוש לא יתוספו על המובטלים ולא ייפלו למעמסה על תקציב הממשלה בלי לתרום לפיתוח הארץ. מדיניות ההגירה החדשה קבעה שבע קאטגוריות של עולים: A — תירי, אנשים שאינם מתכוונים לשהות בארץ יותר משלושה חודשים; B — אנשים בעלי אמצעים עצמיים המתכוונים להתיישב בארץ; C — בעלי מקצועות נדרשים; D — נשים, ילדים ואחרים, התלויים בתושבי הארץ; E — עובדים שמובטחים להם מקורות תעסוקה; F — כלי-קודש ויהודים העולים מתוך מניעים רתיים ושיש ביכולתם להוכיח שקיומם בארץ מובטח; G — תושכים תוזרים. התקנות החדשות

השהיית
 העלייה
 וקביעת
 סיווגי
 העולים



מחנה עולים בתל אביב. ועד הצירים סייע לעולי העלייה השלישית מקיץ 1920 בהקימו מחנות ובתי עולים ובהסדרת עבודות של כיבוש חקלאי.

הרשויות הציוניות נטו לאומנים אופטימיים תוך הפרדה בין המשק היהודי ובין המשק הערבי והדגשת הדינאמיות של כוח הייצור של היישוב. באפריל 1930 הוכנסו כמה חיקונים כ"פקודת ההגירה, 1925", בעיקר ביחס לעולים מן הקאטגוריות AI ו-AII. הפקודה תוקנה שוב ב-1933. קאטגוריה AI-V כללה מעתה מהגרים חסרי אמצעים ובעלי מקצוע, מהגרים בעלי אמצעים ומהגרים מקבלי רנטות; קאטגוריה BI ו-BII כללה סטודנטים, כלי-קודש ויתומים; קאטגוריה C - פועלים; קאטגוריה D - מהגרים החלויים כתושבי ארץ-ישראל או מהגרים על-פי קאטגוריות אחרות.

מקריטריון כלכלי לקריטריון פוליטי

מאורעות 1921 הפכו את העלייה היהודית לנושא פוליטי, והשהיית העלייה נועדה להפיג את חששות הערכים. מאורעות תרפ"ט הבליטו עור יותר את האופי הפוליטי של שאלת ההגירה. כבעקבות וערת שו, המלצות הנציב העליון ודו"ח הופסימפסון, אישר הקאבינט הכריטי את ההגבלות שהוטלו על ההגירה היהודית למשך חמש שנים. הגבלות אלה בוטלו ב"אגרת מקדונלד" שפורסמה כ"14 בפברואר 1931. המדיניות הארץ-ישראלית של שר המושבות קנליף-ליסטור ושל הנציב העליון ארתור ווקופ היתה מנוגדת להמלצות הקודמות, ומכסות העלייה החצי שנתיים הוגדלו. מכסות העלייה לקאטגוריה C הוכנו על-ידי הנציב העליון לאחר שקיבל את בקשתה של הסוכנות היהודית ובחן את המלצותיה של מחלקת ההגירה בממשלת ארץ-ישראל המאנדטורית, שהקטינה תדיר את המספר המומלץ. הגרלת המכסות אחרי 1931 באה כשל השקפתו של הנציב העליון כי עלייה יהודית מלווה בהון תביא לצמיחה כלכלית בארץ-ישראל ותאפשר לה לשמור על אי-תלותה התקציבית בעת המשבר הכלכלי העולמי הגדול. ההיתרים לעולים מקאטגוריה A ניתנו מעתה ללא עיכובים כיוורקראטיים. כה בשעה הוגבר, למן נובמבר 1933, הפיקוח על עולים בלתי חוקיים.

בתקופה שבין אוקטובר 1931 לאפריל 1932 היה שיעור המכסות 2,000 עולים, ומאוקטובר 1932 עד מארס 1933 - 4,500 עולים. בשנת 1936 ירד מספר העולים בקאטגוריה A ער מחצית המספר בשנה הקודמת, ולכן החליט ווקופ להפחית את מכסות העלייה ל"עובדים" מ-8,000 באפריל-אוקטובר 1935 ל-3,250 מאוקטובר 1935 עד מארס 1936. הרבר נבע מתפיסתו את התלות בין יבוא ההון לעליית "עובדים". בקיץ 1936, משהתלהטו הרוחות כתחום הפוליטי, החליט ווקופ להמליץ על השהיית העלייה למשך תקופת פעולתה של "הוועדה המלכותית". הקאבינט אימץ את המלצתו, אך יישומה נדחה עד לאתר דיכוי המדר. בשנים 1931-1937, השנים שבהן היה עקרון "כושר הקליטה הכלכלי" עיקרון ליברלי, עלו ארצה בקאטגוריה של "עובדים" 49,451 עולים ובקאטגוריה של "בעלי הון" - 19,888 עולים. בקאטגוריה של "חלויים" עלו ארצה בתקופה זאת 106,647 עולים.

הוועדה המלכותית המליצה לקבוע מכסה כללית של עולים ולבטל כליל את החלוקה לקאטגוריות. היא המליצה על מכסה שנתית של 12,000 היתרי כניסה למשך חמש שנים. כניסות שונות, ולאחר שנדחתה המלצתה ברבר חלוקת האדן, אומצו המלצותיה כעניין העלייה ב-17 במאי 1939. על-ידי הממשלה, ב"ספר לבן" שקבע מכסת הגירה כללית של 75,000 עולים למשך חמש שנים, ובתום תקופה זו יוכלו הערכים להטיל וטו על העלייה. המכסה היתה מורכבת משני חלקים: 50,000 עולים ועוד 25,000 פליטים. כניסת העולים

קביעת מכסה כוללת

"תפוזר" על-פני חמש שנים, ואילו כניסת הפליטים תוסדר מיד כשיצליחו להניח את דעתו של הנציב כי "הובטח סידור מספיק לכלכלתם, מתוך התחשבות מיוחדת בילדים, בקרובים ובפליטים". שיעורי העלייה הממשית בשנים 1940-1944 הגיעו דק לשני שלישים מן המכסה הנקובה ב"ספר הלבן", ומדיניות העלייה של "הספר הלבן" יושמה בצורה קשוחה שעה שלחץ ההגירה והפליטים היה הגדול ביותר בתולדות התנועה הציונית.

למן ספטמבר 1939 הפכה שאלת העלייה היהודית לנושא למאבק, שזיכתה השתדעה הרחק מעבר למרכזי הדיפלומאטיה והשתדלנות בלונדון וכירושלים. הממשלה הבריטית הפעילה "תקנות הגנה", שהתירו לנציב העליון לצוות על הגלייתו של אדם שנעצר משום שעבר עבירה של כניסה, או של נסיון כניסה, אל תחומי ארץ-ישראל כלי היתר כניסה - "תקנות הגנה (לאיסור כניסה) 1940". הנציב העליון הוסמך להגלות עולה כלתי חוקי "לכל שטח משטחי הור מלכותו". ב-27 בספטמבר 1945 פרסמה ממשלת המאנדט "תקנות הגנה (חירום) 1945", שהחריפו את המאבק בעלייה "הבלתי לגאלית", ובאוגוסט 1946 החלו הגירויים למחנות מעצר בקפריסין. 52,000 מעפילים גורשו למן אוגוסט 1946 ועד סוף התקופה.

ההגירה הערבית

לפי חוקי ההגירה היו תושבי עבר הירדן רשאים להיכנס לארץ-ישראל ללא רכון או מסמך אחר, אלא אם כן הורה הנציב העליון אחרת. למעשה נכנס ארצה מספר לא ידוע של ערבים מעבר הירדן, מסוריה ומלבנון, ואף מארצות מוסלמיות רחוקות יותר. מהגר שקיבל עבודה אצל שלטונות הצבא חייב היה להירשם, ואילו העובדים אצל מעבידים פרטיים היו ללא פיקוח. עיקר ההגירה הערבית היה בין השנים 1930-1935 ובשנות מלחמת העולם השנייה, וזאת בשל השפע הכלכלי בארץ בשנים אלו.

משטר הקרקעות ומדיניות הקרקעות

למדיניות הקרקעות ולחקיקה בתחום הקרקעות של ממשלת המאנדט נודעה השפעה מכרעת על כיוון התפתחותו של המשק החקלאי בארץ-ישראל בכלל ועל מגמות התפתחותו של הכית הלאומי כפרט. הציונות העניקה לרכישת הקרקעות ("גאולת הקרקע") ולהתיישבות החקלאית עדיפות ראשונה כמעלה: המשך ההתיישבות העירונית והכפרית התאפשר בעיקר תודות לרכישת קרקעות חדשות. היצע הקרקעות, מיקומן הגיאוגרפי ומחירן קבעו אפוא הרכה את רמותה של ההתיישבות. התנועה הציונית ציפתה שממשלת בריטניה תפרש את סעיף 6 של כתב המאנדט פירוש רחב ותעניק ארמות מדינה ואדמות הפקר להתיישבות החקלאית, ואף תפקיע, בהסתמך על סעיף 11, מבעליהן של אחוזות גדולות שטחים שמעבר למאקסימום מסוים, לשם קידום ההתיישבות הצפופה והעיבוד האינטנסיבי, וכך תמנע את הצורך להפנות משאבים כספיים גדולים לרכישת קרקע מבעליה הערבים. ציפיה זאת לא התממשה, ורוב הקרקעות שעברו לבעלות יהודית היו קרקעות שנרכשו מערבים. לכן הופנה חלק נכבד מהתקציב הלאומי ומההשקעות הפרטיות של היישוב היהודי לרכישת ארמות. רכישת הקרקעות הפכה לשאלה מדכית ביחסי יהודים וערבים בארץ-ישראל המאנדטורית. ללא שלטון ריבוני

רכישת קרקע ואדמות מדינה

היתה רכישת הקרקע לכיטוי המרכזי של התעצמות הנוכחות היהודית בארץ ולאחיותו של היישוב בה. עוכדה זאת עוררה התנגדות פוליטית נמרצת מצד הערבים, והשלטון המאנדאטורי נתבע להגביל העברות קרקע ואף למנען לגמרי, בנימוק שרכישת הקרקעות גורמת לנישולם של הפלאחים הערבים מעל אדמתם. סעיף 6 גילם את הדילמה של "ההתחייבות הכפולה" של הבריטים כלפי המפעל הציוני וכלפי תושבי הארץ הערבים.

אדמות
המדינה

היקפן של אדמות המרינה (*state domain*) היה נתון לוויכוח ממושך ותוך כדי התקופה המאנדאטורית נמסרו אדמות שונים מגורמים שונים. בדו"ח של ממשלת ארץ-ישראל מ-1930 היה האומדן 971,981 דונם, שמתוכם עיכדו הערבים 667,420 דונם והיהודים — 83,698 דונם. רו"ח פרנץ קבע אומדן של 989,802 דונם ואילו בדו"ח לחבר הלאומים משנת 1936 מופיע האומדן של 1,036,000 דונם. בתזכיר שהגישה ממשלת ארץ-ישראל לווערת פיל מופיע האומדן הבא של אדמות המדינה: בידי הערבים — בזכות ירושה, חכירה ו"הסכם בית שאן" — 532,397 דונם; בידי היהודים — או בשלבים של משא ומתן עם ארגונים יהודיים — 204,853 דונם; מוחכר לגופים אחרים — 2,258 דונם; שטח המוחזק על-ידי הממשלה והצבא — 81,000 דונם; אדמה מיושבת, ניתנת לשימוש — 147,295 דונם; ואדמה בלתי מיושבת וניתנת לשימוש — 67,328 דונם. סך הכל — 1,305,831 דונם. (למעשה הניחה הממשלה לפלאחים ברוויים ולאפנדים לזכות בקרקע מרינה, ככלל זה שטחים פורים ויקרי ערך, בקלות רבה, והיא מעולם לא ידעה את היקף רכישת הקרקע.)

הממשלה גם החכירה את אדמותיה למטרות פיתוח וכדי ליהנות מעליית ערכן. כך הוחכרו לחברת פיק"א וליישובים יהודיים, ואף ליהודים יחידים, קרקעות מנכסי המדינה כדי שאלה יעבדו אותן. עד שנת 1937 החזיקו יהודים בכ-175,000 דונם של אדמות מרינה בחכירה, ובשנת 1945 — 181,000 דונם בקירוב.

החקיקה
להגנת
הפלאח

מטרתה של החקיקה כתחום הקרקעות היתה להגן על הפלאח הערבי, למנוע את נישולו, למנוע ספסרות בקרקעות ולהביא לקידומו של הכפר הערבי. הגבלות השטח הניתן למכירה נועדו לשמור ברשותו של הפלאח שטח אדמה מספיק לצרכיו. בספטמבר 1920 פרסמה ממשלת המאנדאט את "הפקודה על העברת נכסי דלא ניידים", שהוציאה הוראות לרישום העברות קרקע ומסירות קרקע. היא קבעה שמשרדי רישום הקרקעות יכלול רישום מלא ומדויק של כל השינויים בזכויות הבעלות הנובעים מעסקות דלא ניידים, והוראה זו הופיעה שוב בפקודה המתקנת את פקודת העברת הקרקעות מס' 2 מ-8 בדצמבר שנת 1921. פקודה זאת הגבילה את גודל הקרקע וקבעה דרגים לאישור — נציב מחוז ונציב עליון — של רכישת שטחים גדולים שעומדים למכירה. בשנת 1929 פורסמה "הפקודה להגנת האריסים", שקבעה כי אריסים שקיבלו הודעה בתחוקף לפינוי האדמה שהם מעבדים יקבלו תשלומי פיצויים גם בעד הנזקים שנגרמו להם ובעד ההשכתות שהשכיחו את הקרקע. בשנת 1933 נחקקה חקיקה מקיפה — "הפקודה להגנת האריסים 1933", שהגדירה את המושג "אריס חוקי" ואת תנאי פינויו. לפי הגדרה זאת, "אריס חוקי" הוא מי שעובר משק חקלאי לפחות שנה אחת, שילם רמי שכירות ולא הזניח את משקו. אריס כזה אי-אפשר לפנות עד שיקבל שטח מחיה חלופי, רצוי בקרבת מקום לאדמה שממנה הועבר. מומחים ודו"חות למיניהם הגדירו הגדרות שונות את היקפו של "שטח המחיה" המספיק

לפלאח לפי גודל משפחתו, תנאי הקרקע והגידולים שהוא מגדל. ביסוד חילוקי הרעות על גודלו של מינימום זה היו ההנחות השונות לגבי הטכנולוגיה החקלאית שבה תעובד הקרקע (אחרי מכירת חלק ממנה), וכן על השאלה האם מספיק לפצוח אריסים בכסף או לתת להם קרקע חלופית. הממשלה נטתה לגישה השנייה, אך המדיניות כשטח לא הצליחה להקפיד על כך.

הספר
הספר

אחת הפעולות העיקריות של השלטון הבריטי לפיתוח הכפר בארץ-ישראל היתה שינוי השיטה של מס המעשר ומס הנורקו. בשנת 1925 פורסמה "פקודת הפחתת המעשר", שקבעה את שיעור המעשר (ששולם בכסף) ל-10%. בשנת 1927 נקבע מס קבוע על היבול, בהסתמך על יבולי השנים הקודמות, ומאוחר יותר, בעיקר בשנות בצורת או שפל בחקלאות, לא נגבה המס כדי שלא לפגוע בחקלאים. מס הנורקו הוטל על נכסי דלא ניידים (קרקעות ובניינים). עקב פעולות אלו עבר מרכז הכובד של הכנסות הממשלה ממס המעשר, המוטל על המשק החקלאי, למיסוי הבא ממס ואגרות ממשלתיות וכן למס הנורקו המוטל על היישוב העירוני — תוספת הכנסה שבאה בעיקר מן הסקטור העירוני היהודי.

"הספר
הלבן" ואזורי
ההתיישבות

בשנת 1940 פרסמה ממשלת המאנדאט את הפקודה "תקנות העברות קרקע 1940" (*Palestine Land Transfer Regulation, 28.2.1940*). שנבעה מן "הספר הלבן" של מאי 1939. לפי תקנות אלו חולקה ארץ-ישראל לשלושה אזורים: איזור א' (האיזור הסגור) — שבו היתה אסורה כל העברת קרקעות למי שאינו ערבי ארץ-ישראלי — שטח האיזור כלל 63% מאדמות ארץ-ישראל; איזור ב' (האיזור המוגבל) — שבו הותרה העברת קרקעות מערבי ארץ-ישראלי למי שאינו ערבי ארץ-ישראלי רק באישורו של הנציב העליון; איזור ג' — שבו הותרה קנייה ומכירה של קרקעות ללא הגבלה. כשטח זה נכללו 5% מאדמות הארץ.

הגבלות אלו היו מנוגדות לסעיף 15 של כתב המאנדאט, ו"דבר המלך במועצתו" הוצא במאי 1939 כדי לייפות את כוחו של הנציב העליון לאסור או להגביל, ולחקן תקנות, בנוגע למכירת קרקעות על-ידי כל האוכלוסייה. הנציב הוסמך לפרסם את התקנות ב-12 בפברואר 1940 והן פורסמו ב-28 בפברואר. למרות תקנות הקרקע נמשכה מכירת הקרקעות ורכישתן בידי יהודים בדרכים שונות, כגון פרעון חובות ישנים, כביכול, בקרקעות, רכישת אדמות בנגב על-ידי התקשרויות עם ישיבים שאדמותיהם לא היו רשומות בספרי האחזה, או מבעלי פרדסים שהתרוששו עקב הפסקת יצוא ההדרים. סייעו לרכישה גם רפיונה של הממשלה באכיפת התקנות, התנאים הכלכליים בתקופת המלחמה ומדיניות הרכישה של הקרן הקיימת. בשנים 1936-1940 הגדילה הקרן הקיימת את רכישת הקרקעות מ-320,000 דונם ל-516,000 דונם. משנת 1940 ועד 1946 גדלו רכישות הקרן הקיימת לישראל ל-936,000 דונם. סך הכל נרכשו בשנים 1940-1947 — 409,707 דונמים.

למדיניות העלייה ולמדיניות הקרקעות שהנהיגה בריטניה בארץ-ישראל היו השפעות מרחיקות לכת על קצב גידולו של היישוב היהודי, על עיצוב מפת ההתיישבות שלו, על אופי הקצאת המשאבים, על רפואי הארגון ועוד, השפעות שיתוארו בהרחבה בהמשך הדברים.

בתחום החקיקה הסוציאלית היתה פעילותה של ממשלת המאנדאט מוגבלת ביותר. היא חוקקה חוקים סוציאליים מעטים ולאוכלוסייה נותרה אוטונומיה כמעט מלאה בהסדרת יחסי העבודה. הבסיס המשפטי ליחסי עובד ומעביד היה הסעיף במג'לה המטפל בשכירות, והוא היה תקף עד ימי מלחמת העולם השנייה. הממשלה חוקקה כמה חוקי עבודה שטיפלו בסדרי הבטיחות ובהעסקת נשים וילדים, אך רק אחרי המלחמה החלה המחלקה לענייני עבודה, שהוקמה ב־1943, בחקיקה רחבה יותר. שאותה לא הספיקה להביא לידי גמול. החשוב בחוקים היה "פקודת בתי-החרושת" משנת 1936, שקבע את התנאים הפיסיים במקומות העבודה.

בתחום יחסי העבודה היתה מדיניות הממשל ליברלית ואפשרה קיום שוק עבודה חופשי, מצב שהיה המסגרת החוקית למאבק על "כיבוש העבודה" ("עבודה עברית") ו"עבודה מאורגנת" בתוך היישוב היהודי בין מעסיקים לפועלים ובין ארגוני פועלים מתחרים ויריבים לבין עצמם. המאנדאט הבריטי נקט מדיניות של אי משוא פנים כלפי השאלות הכלכליות שגרמו לשביתה או השבתה והקפיד על שמירת הסדר הציבורי. פירוש הדבר היה שהמשטרה הבריטית התערבה בסכסוכי עבודה רק כאשר אלה הפכו אלימים. שמרה על חופש הכניסה למקום הסכסוך, ובר כבוד לא מנעה מאנשי האיגוד המקצועי או מן השובתים לנסות לשכנע פועלים אחרים לא לבוא תחתיהם לעבודה — בתנאי שזכות זו של "שידול בשלום לא תיהפך למעשה אלימות". מצב עניינים זה השתנה רק בתקופת מלחמת העולם השנייה, כאשר תחיקת העבודה לשנת חירום כללה חוק איסור שכיתות וחוק ריתוק כוח אדם. אך גם בתקופת המלחמה נמנעה ממשלת המאנדאט מלהתערב בסכסוכי עבודה שלא נגעו למאמץ המלחמתי. בתחום יחסי העבודה — כמו בהרבה תחומים אחרים — נשמרה לשתי החברות הלאומיות בארץ-ישראל אוטונומיה מלאה.