

צ'רצ'יל וארץ-ישראל: מישרד האוצר, 1928\*

באוקטובר 1922, עם נפילת הקואליציה של לוי ג'ורג', איבד וינסטון צ'רצ'יל את מקומו בממשלה כשר לענייני מושבות, כמו גם את מקומו בפרלמנט כנציג דאנדי.<sup>1</sup> בבחירות שנערכו רק שנתיים לאחר מכן, באוקטובר 1924, עזב צ'רצ'יל את המפלגה הליברלית, ועמד לבחירה בפרבר הלונדוני אפינג, כמועמד "קונסטיטוציונליסט" עצמאי, בתמיכתה המלאה של המפלגה השמרנית. להפתעתם של רבים, קיבל בתמורה את אחת המישרות הבכירות בממשלה – שר האוצר – תפקיד שאותו מילא בחמש השנים הבאות.

בתקופה זו הקדיש צ'רצ'יל הרבה מזמנו לכתיבת ספרו רבי-הכרכים אודות מלחמת-העולם הראשונה, שכיסה גם את "בעקבות המלחמה" מ-1918 עד 1922. מורה ומעוררת מחשבה היא העובדה שלאורך 3000 עמודים אין צ'רצ'יל מתייחס, ולוא במלה, להצהרת בלפור, לבית הלאומי היהודי, או אפילו לספר הלבן של 1922, שלאחר מכן התגאה בו כל-כך. אכן, את ארץ-ישראל (יחד עם עבר-הירדן) הוא פוטר בפיסקה אחת הקובעת בסתמיות שוועידת קאהיר החשובה (מרץ, 1921) לא הצריכה שינוי במדיניות לגבי ארץ-ישראל.<sup>2</sup> פורמאליית זוהי אומנם קביעה מדוייקת, אך אם נזכור את המהומות הערביות של מאי 1921, ואת המהפך הכולל במדיניות שבה בעקבותיהן, תיראה לנו קביעה זו לוקה בחסר רב.

מ-1924 ועד 1929 עסק צ'רצ'יל בעיקר בתחומים שהיו באחריות מישרד האוצר. היו אלה שנות השפל התעשייתי שעבר על בריטניה לאחר המלחמה, שהסימפטום הרציני ביותר שליווה אותו היה אבטלה המונית. החלטתו של צ'רצ'יל לחזור ל"סטנדרט הזהב" (The Gold Standard) ב-1925 הביאה למעשה לייסופה של הליירה שטרלינג, תהליך שפגע קשות ביצוא הבריטי בפרט ובהתאוששות הסחר הבריטי בכלל. באביב 1927 החל צ'רצ'יל לעבוד על תוכנית

\* ברצוני להודות לד"ר פנחס עופר על שהפנה את תשומת-לבי לחלק מהמסמכים ב-Public Record Office, London (להלן: P.R.O.).

1. על מדיניותו של צ'רצ'יל כשר-המושבות ראה מאמרי צ'רצ'יל והצהרת בלפור, 1922-1920, (יפורסם בקרוב על-ידי מכון שילוח, תל-אביב). מאמר זה הוא חלק מספר חדש, "צ'רצ'יל והיהודים, 1900-1948", 1985.

2. Winston S. Churchill, *The World Crisis*, Vol IV, *The Aftermath*, N.Y., 1929, p. 494.

חדשה להבראה כלכלית, שהתבססה על רעיון של הרולד מקמילן. הוא הציע לפטור את התעשייה והחקלאות ממרבית המיסים המקומיים, ועל-ידי כך לעודד את הייצור ולהחיות את הכלכלה. הכסף שיאבד לממשלה כתוצאה מהפטור יכוסה על-ידי קיצוצים בהוצאות הממשלה ועל-ידי מיסים חדשים – על דלק, למשל.<sup>3</sup> תוכניתו של צ'רצ'יל עוררה את איבתם של רבים מעמיתיו בממשלה, אולי כיוון שחששו מקיצוץ בתקציביהם ואולי משום שהעריכו שהצעדים החדשים יעוררו את זעמו של קהל הבוחרים. למרות הלחצים עמד צ'רצ'יל על דעתו, וב-15 בפברואר 1928 כתב לראש-הממשלה, סטאנלי בולדווין, כשהוא מחפש תמיכה מוסרית בעמדתו כפויית-הטובה:

"למרבה הצער שומה על משרד האוצר להגן על עמדות רבות שאינן עולות בקנה אחד עם נדיבות או 'לרג'ס' ג'נטלמני. כשר אוצר לשעבר אתה מכיר את הצד האפל".<sup>4</sup>

אחד מיריביו העיקריים של צ'רצ'יל בממשלה היה השר לענייני מושבות, ליאו אמרי. הוא התמרד כנגד התערבות האוצר בתיכנון האימפריאלי. הוא יצא כנגד האמבארגו של צ'רצ'יל על הלוואות שמעבר לים, למרות הטענה המוצדקת שזוהי דרך להימנע משיעורי ריבית גבוהים. לבסוף נכנע אמרי לכוחות השכנוע האדירים של מונטגו נורמן, נגיד הבנק של אנגליה (1920–1944).<sup>5</sup> ביולי 1927 יצא אמרי לסיור נרחב באימפריה וארצות חבר העמים הבריטי שכללו את דרום-אפריקה, אוסטרליה וקנדה. אמרי נעדר במשך שישה חודשים, עד לפברואר 1928. הוא חזר נלהב ובאמתחתו פרווייקטים אימפריאליים, אך גילה לצערו שעמדתו בממשלה נחלשה בינתיים, ושהאוצר הטיל וטו על הוצאות שמעבר לים.<sup>6</sup> גם ארץ-ישראל היתה אחת מנקודות-המחלוקת בין שר האוצר לשר לענייני מושבות. התנגדותו של אמרי למדיניות הכלכלית של צ'רצ'יל וטינתו לשר הבכיר הגיעה עד כדי כך שב-1929 הוא שוכנע שרק תבוסה מידי הבוחר "תשחרר את המפלגה מהסיוט הזה באוצר, וינסטון צ'רצ'יל".<sup>7</sup>

3. C.L. Mowat, *Britain Between the Wars, 1918–1940*, London 1968, pp. 200, 340–341; Martin Gilbert, *Winston S. Churchill* (להלן: גילברט, צרצ'יל) Vol. VI, *The Prophet of truth, 1922–1939*, Boston 1977, pp. 238–239.

4. צרצ'יל אל בולדווין, 15 בפברואר, 1928, גילברט, צרצ'יל, כרך 5, עמ' 269.

5. *The Leo Amery Diaries*, Vol. I, 1896–1929, eds. John Barnes and David Nicholson, London 1980 (להלן: יומני אמרי) p. 381.

6. שם, עמ' 532; ראה גם וייצמן אל ההנהלה הציונית, 4 באפריל 1928, *The Letters and Papers of Chaim Weizmann* (Series A-Letters) Vol. XIII, ed. Pinhas Ofer, p. 425. וייצמן כתב: "אני חושב שאמרי מקנא בצ'רצ'יל). כשאמרי חזר מסוירו האימפריאלי היו לו פרווייקטים רבים, שהגשמתם היתה תלויה כמובן בהסכמת משרד האוצר. צ'רצ'יל דחה את כולן..."

7. יומני אמרי, עמ' 535.

מדיניות היד הקפוצה שנקט האוצר לגבי האימפריה, השפיעה באופן ישיר לרעת הבית היהודי הלאומי בארץ-ישראל. האוצר לא הסתפק בכך שסירב לשקול התחייבות כספית כלשהי למיפעל הציוני; ב־1927 צ'רצ'יל אף עמד על כך שארץ-ישראל תשלם מחצית ההוצאות האדמיניסטרטיביות של אמירות עבר-הירדן. אפשר לומר, בלשון המעטה, שהיה זה פירוש "צר" של הבטחת בריטניה ב־1917 להקל "על ייסוד הבית הלאומי של העם היהודי בארץ-ישראל".

אמרי נכנע לתכתיב משרד האוצר בנקודה זו; אולי היו דברים אחרים שעמדו בראש סדר העדיפות שלו; אולי היה זה בשל מעמדו הנחות בממשלה. עם זאת, עמדת הממשלה לא התקבלה על-ידי הנציב העליון הבריטי בארץ-ישראל פילדמרשל סיר הרברט פלומר (1925–1929). המיקרה שידון להלן הוא אחד המיקרים הנדירים – אם לא היחיד – שבהם פקיד בריטי בכיר מאיים למעשה לפרוש מתפקידו כמחאה על מה שראה כניהול בלתי הוגן – לגבי היהודים – של המדיניות האימפריאלית!

למצב זה היה כמובן פן אירוני נוסף: שש שנים קודם לכן היה זה צ'רצ'יל עצמו אשר החליט בתוקף תפקידו כשר לענייני מושבות – לנתק את הגדה המזרחית של הירדן מתחום השיפוט של המנדט בארץ-ישראל, צעד שבו היה גאה מאוד. במרץ 1936, במהלך דיון בהצעה להקים מועצה מחוקקת בארץ ישראל, התגאה צ'רצ'יל בפני ה"הנבחרים": "האמיר עבדאללה נימצא בעבר-הירדן, מקום שהנחתיו יום ראשון אחד אחר-הצהריים, בירושלים. פעלתי בעצתו של קולונל לורנס הדגול שפעל לצידי באירגון הסידורים..."<sup>8</sup> אך צ'רצ'יל בחר שלא לספר לבית-הנבחרים שעבר-הירדן הפכה להיות מעמסה כבדה על צווארו של משרד האוצר. הוא אף לא סיפר לקהל שומעיו שהוא עצמו פתר באופן חלקי בעיה זו על-ידי "גירוד" והפניית הכנסות ממקור קרוב – המיפעל הציוני בארץ-ישראל. לגבי צ'רצ'יל לא היה זה אלא יישום של מה שנקרא לאחרונה בשם "[...] המטרות הקלאסיות של האימפריאליזם הוויקטוריאני; יצירת מישטר מקומי נוח שישמור על האינטרסים הפוליטיים והאסטרטגיים של בריטניה, ויפטור אותה בזמנית מן הנטל הכלכלי והצרות הכרוכות בשלטון ישיר על חברה זרה ורבבת-הפוכות."<sup>9</sup>

אם שמר שר האוצר צ'רצ'יל על שמץ מתמיכתו הקודמת בציונות – שבה כה התפאר – היה זה אך ורק בתנאי שתמיכה זו תשתלם לו בדרכו. ב־1927 נקט צ'רצ'יל בעמדה קרה ומחושבת, כעמדתו של בנקאי, כפי שאפשר ללמוד מדברי התוכחה שהשמיע באוזני השר לענייני מושבות, אמרי:

8. דיון ב־24 במרץ, 1936, ראה, *House of Commons Debates*, Fifth Series, Vol. 310, Col.1114

9. J. Darwin, *Britain, Egypt and the Middle East, 1918–1922*, London 1981, p. 221

אין שום סיבה בעולם שארץ-ישראל תהווה נטל על משרד האוצר של ארצנו. יש בהחלט באפשרותה להחזיק את עצמה כפי שעושות רוב מושבות הכתר. איני יכול להבין מדוע הרעיון להחזיק את ארץ-ישראל בעזרת קיצבה המשולמת על-ידי משלם המיסים שלנו נראה לך. הייתי חייב לעשות כל מאמץ להבטיח כושר פרעון-חובות ועצמאות בהקדם האפשרי. לגרום למדינה לחיות על חשבון מדינה אחרת – אין בכך משום כבוד. החוכמה היא להופכה לנושאת את עצמה. ברגע זה, המדיניות שבה אתה תומך עולה לנו הרבה יותר מאשר 2 גר' במס'ההכנסה, ואני מקווה שהתמורה תהיה מספקת ושתישפט כמספקת ברטרופקטיבה.<sup>10</sup>

### מישמר הגבול העבר-ירדני

מישמר הגבול העבר-ירדני גוייס על-ידי הנציב העליון פלומר ב־1926, כחלק מהאירגון-מחדש של הביטחון בכלל, בעבר-הירדן ובארץ-ישראל. למעשה, ציפו שהכוח יעסק בעיקר במשימות פיטרול במרחבי המדבר של עבר-הירדן, ולא בארץ-ישראל, שם שרר שקט יחסי מאז 1921. אף-על-פי-כן, היה הכוח, מנקודת-ראותו של פלומר, "יחידה אימפריאלית, גדוד פרשים לשימוש בשתי הארצות, אשר מבחינה צבאית ומנקודת-המבט של התחייבות מנדטורית, הינו בלתי גפרדות." לפי הנחה זו הציע פלומר שארץ-ישראל ועבר-הירדן תכנסנה כל אחת כמחצית מסכום עלותו של הכוח החדש. כיוון שהיה ברור שעבר-הירדן לא תוכל לשלם את חלקה במשך כמה שנים, הגיש פלומר בקשה למענק מהממשלה הבריטית בטענה ש"יהיה זה בלתי צודק לקרוא למשלמי המיסים בארץ-ישראל לשלם למען בטחונה של עבר-הירדן על-ידי כך שיכסו את כל הוצאותיו של הכוח."<sup>11</sup>

אך האוצר, שאליו הגיעה בקשתו של פלומר, נקט עמדה שונה. למעשה – בניגוד מוחלט למה שכתב צ'רצ'יל לאמרי באפריל הקודם – השיגה ארץ-ישראל עודף בתקציב – בערך 1.5 מיליון ל"ש<sup>12</sup> – בזמן שצ'רצ'יל התקשה באיוון תקציבי מביט. במרץ 1927 הסכימו צ'רצ'יל ואמרי שכמחצית מההוצאות האדמיניסטרטיביות של עבר-הירדן תשולם מהעודף התקציבי של ארץ-ישראל. עתה שינה משרד האוצר את תוכניתו של פלומר בשני אופנים. ראשית, באשר לחלוקת הנטל – עמד משרד האוצר על כך שהיחס יהיה שני-שליש על-ידי

10. צ'רצ'יל אל אמרי, 30 באפריל 1927. ג'ילברט, צ'רצ'יל, כרך נספחים, עמ' 995.

11. For this and Following, See minute by T.I.K Lloyd, February 8, P.R.O., CO, 733/151/2, 57155

12. בין השנים 1926–1921 היה עודף שנתי בתקציב ארץ-ישראל. אולם מ־1927 ועד 1932 עלו הוצאות הממשלה על הכנסותיה.

ארץ-ישראל, ושליש על-ידי עבר-הירדן. שנית, לפי ההסכם בין אמרי לצ'רצ'יל ממרץ 1927, הציע האוצר שארץ-ישראל תשלם כחצי מהשליש של עבר הירדן, כלומר שהיחס יהיה חמש-שישיות מארץ-ישראל ושישית מעבר-הירדן!

פלומר והמישרד לענייני מושבות נכנעו ללחץ משרד האוצר, והסכימו שהפרופורציות בין ארץ-ישראל ועבר-הירדן יהיו שני-שליש ושליש, בהתאם. אך פלומר התנגד לכך שארץ-ישראל תשלם כחצי העלות האדמיניסטרטיבית של עבר-הירדן, ובמיוחד למחצית מהוצאות הביטחון של עבר-הירדן. עם זאת, כאשר דחק משרד המושבות במשרד האוצר בנקודה זו, סירב האוצר בתוקף לשלם יותר מאשר שישיית מעלות הכוח וחצי המענק האזרחי [civil grant-in-aid]. המשרד לענייני מושבות הזהיר שכתנאי לסובסדיה כזאת עלול משלם המיסים בארץ-ישראל לדרוש את הזכות לפקח על תקציבי "הממשלה העצמאית של עבר-הירדן", התערבות שעלולה לעורר התרגשות בקרב עמי שתי הארצות. לבסוף הושגה פשרה בין צ'רצ'יל והמישרד לענייני מושבות. שר-האוצר ויתר על תביעתו שארץ-ישראל תשלם כחצי המענק לעבר-הירדן, בתנאי שתשלם באופן קבוע חמש-שישיות מעלות הכוח; ושכשנת הכספים 1927/28 תשלם ארץ-ישראל עוד 31,000 ל"ש שיעזרו במימון הצבת כוחות בריטיים בעבר-הירדן, ושב-29/1928 תשלם ארץ-ישראל את העודף בעלות החזקת הכוח הבריטי בעבר-הירדן יחסית לעלות הכוח, אילו היה זה מוחזק באנגליה. אמרי הסכים להטיל נטל זה על ארץ-ישראל בטענה המפוקפקת שכוחות הניציבים בעבר-הירדן יכולים לשמש גם להגנת ארץ-ישראל וכי אין חשיבות למקום שבו יעמדו כוחות אלה רוב הזמן. לפיכך יש להתייחס לתשלום כאל פרמיית-ביטוח כנגד חוסר שקט בכל אחת משתי הארצות. כמובן שלא היה בטענה זו כדי להצדיק או להסביר את העובדה שעל אחת משתי הארצות הנוגעות בדבר מוטלת החובה לשלם את החלק הארי בעלות ההגנה המשותפת. ה"הצדקה" לכך היתה אך ורק פינאנסית – מכיוון שהכנסותיה של ארץ-ישראל גדולות בערך פי עשרה מאלה של עבר-הירדן, טען אמרי, הרי היחס של חמש לאחד הוא יחס "הוגן".

בנוסף לכך, בחרו הפקידים בווייטהול שלא להתחשב במצב הכלכלי החרגי ששרר בארץ-ישראל באותה תקופה: מצד אחד הצטבר עודף בתקציב, שמקורו בעיקר ממיסוי הישוב. מצד שני – שפל כלכלי עמוק ואבטלה מונית בקרב היהודים.<sup>13</sup> כנראה שאיש בווייטהול לא העלה על הדעת להקדיש מעט מהעודף התקציבי לשיפור מצבה הכלכלי של החברה שממנה בא העודף!

13. ב-1928 עלה מיספר המהגרים על מיספר העולים. ברטרופסקיבה ברור שכלכלת הישוב לא הצליחה לקלוט את העליה השלישית לפני שהעליה הרביעית, הגדולה פי כמה, הציפה את ארץ-ישראל. לאחר כל גל עליה, סבל הישוב ממשבר כלכלי עמוק – מ-1923 עד 1924 ומ-1926 עד 1928. השווה ד. גלעדי, היישוב בתקופת העליה הרביעית 1924-1929, תל-אביב 1973; כמו כן ראה נ. גרוס "המיתון של שנת 1923 ותקציבי המיגור הציבורי בארץ-ישראל", הציונות, מאסף 1, תל-אביב 1981.

אך הנציב העליון פלומר לא קיבל את הפשרה שהושגה בין משרד האוצר למשרד לענייני מושבות. הוא לא הרחיק לכת עד כדי הצעה שהעודף התקציבי ישמש לסעד או לסיפוק עבודות ציבוריות – הוא חשב שהפתרון למשבר הכלכלי בארץ-ישראל יהיה רה-אמיגרציה של המובטלים!<sup>14</sup> עם זאת חשש שהעודף התקציבי הקיים יהיה זמני בלבד, ושנסיגה כלכלית עלולה להשפיע על יכולתה של ארץ-ישראל לשלם עבור הוצאות עבר-הירדן. פלומר טען שמעצם טבעם של תנאי המנדט השונים בכל ארץ, לא תוכל ארץ-ישראל להיות אחראית לבטחון עבר-הירדן ולהיפך, ובסופו של דבר תהיה חייבת ממשלת הוד מלכותו להיות אחראית על בטחון שתיהן. הוא הצביע על כך שכוחות הביטחון של ארץ-ישראל – הממטרה – יוכלו לשמור על הסדר בארץ-ישראל ללא בעיות מיוחדות ואילו עבר-הירדן, יותר מאשר ארץ-ישראל, היא שזקוקה לכוח. פלומר לא רק דחה את עמדת האוצר באשר לחלוקת עלות הכוח, אלא אף דרש שעד קץ 1928 תשוחזר ארץ-ישראל לחלוטין מחלקה בתקציב. אם יתקבל עיקרון זה – שארץ-ישראל תשוחזר מכל אחריות לגבי הכוח – אזי עשוי פלומר בתמורה להגביר את חלקה של ארץ-ישראל ב"הוצאות ביטחון כלליות" בכ-19,000 ל"ש.

סיר ג'ון שוקבורו, ראש אגף המזרח-התיכון במשרד המושבות מאז פברואר 1921, חישוב ומצא שהצעת פלומר הותירה הפרש, במזומן, של 119,000 ל"ש בינו לבין הממשלה. (ההערכות לגבי העלות הכוללת של הכוח בשנה זו עמדו על 166,709 ל"ש, והממשלה ביקשה מארץ-ישראל לשלם כחמש-שישיות, כלומר 138,000 ל"ש.)<sup>15</sup>

עם קבלת הידיעות בדבר ההסכם בין המשרד לענייני מושבות לבין האוצר, המטיל על ארץ-ישראל את עיקר הנטל במימון מישמר הגבול לזמן בלתי מוגבל, פנה פלומר לתת שר-החוץ ויליאם אורמסבי-גור והודיע על התפטרותו בטענה שלא יוכל, בתנאים אלה, להמשיך ולשמש "כנאמן לזכויותיהם של היושבים בארץ-ישראל". הוא הוסיף:

לכפות על משלמי המיסים בארץ-ישראל את עיקר הנטל בעלות מישמר הגבול העבר-ירדני אינו צעד הוגן. אני משוכנע שזו תהיה גם עמדתם של התושבים. איני יכול לפעול לפי מדיניות שאני מאמין שאינה הוגנת, ולפיכך לא נותרה לי ברירה אלא לבקש מהממשלה למנות אדם אחר במקומי.<sup>16</sup>

בהעדרו של אמרי, שהיה עדיין בסוירו האימפריאלי, נקט אורמסבי-גור בצעד יוצא-דופן, ופנה ישירות לראש-הממשלה בטענה שהתוצאות הפוליטיות של

14. וייצמן אל קיש, 20 בינואר 1928, מיכתבי וייצמן, כרך 13, עמ' 353.

15. Minute by Sir John Shuckburgh, February, 1, 1928, P.R.O., CO 733/151/2, 57155

16. פלומר אל אורמסבי-גור, 8 בינואר 1928, שם.

התפטרות הנציב העליון יכולות להיות חמורות. אורמסביגור שלח גם העתק מהמיכתב לצ'רצ'יל, אך זה סירב לחזור בו מעמדת האוצר, וכך אף הודיע בולדווין.<sup>17</sup> הדיון בנושא נדחה ביותר מחודש, עד לשובו של אמרי.

לאחר שחזר למישרדו, פנה אמרי לצ'רצ'יל ב-1 במרץ בדרישה שהאוצר יוותר לפחות על הדרישה לתשלום 30,000 ל"ש להוצאות ביטחון לשנים 1928-29, סכום שקודם לכן הסכימו שארץ-ישראל תשלם. אמרי טען שמשבר בארץ-ישראל ינוצל עתה על-ידי היריבים הפוליטיים של הממשלה, מה עוד שהממשלה היתה אמורה לדון בקרוב בפרוייקט מסילת-הברזל בגדאד-חיפה, פרוייקט שאף הוא ימומן בחלקו על-ידי ארץ-ישראל.<sup>18</sup>

צ'רצ'יל עיכב את תשובתו לאמרי בכשבעים. לא היה לו פנאי להרהר בסכנות הפוליטיות שעליהן דיבר אמרי, וודאי שלא בשאלות המוסריות שהעלה פלומר. אין ספק שבראש מעייניו עמד התקציב הכולל, שהיה עליו להגיש לבית-הנבחרים באפריל. היה זה התקציב הממשמש ובא שקבע את תשובתו השלילית של צ'רצ'יל. אין ביכולתו לוותר על 30,000 ל"ש, כתב לאמרי, כיוון שהערכות התקציב לשנת 1928 כבר סוכמו, ואי אפשר להוסיף הערכה נוספת בסכום כזה בשלב מאוחר כל-כך. (שוב, יש אירוניה מסויימת בעובדה שכאשר הציג צ'רצ'יל את תקציבו, ב-24 לאפריל 1928, הודיע לבית-הנבחרים כי שפר עליו מזלו והוא זכה בשתי "מציאות" לא-צפויות: הראשונה, ממיסי ירושה, סיפקה 9.5 מיליון ל"ש יותר מהצפוי, והשניה, ש"האדמיניסטרציות בקניה ובארץ-ישראל החזירו חובות בסכום כולל של 4.5 מיליון ל"ש."<sup>19</sup> צ'רצ'יל לא ציין כמה החזירה כל ארץ, אך ניתן להניח ש-30,000 הל"ש שעליהם התעקש צ'רצ'יל, לא היו אלא סכום מיוערי ביחס למה שהוחזר על-ידי ארץ-ישראל בשנה זו.) צ'רצ'יל פטר במחי יד את אזהרותיו של אמרי – העובדה שפלומר איים להתפטר ושארץ-ישראל תיקרא לתרום לפרוייקט מסילת-הברזל לא נראו לו כסיבות מספיקות לביטול ההסכם ממרץ הקודם.<sup>20</sup>

אמרי נכנע, ככל הנראה, ל"force majeure", וניסה את כוחות השכנוע שלו בצד החלש יותר בחוליה – הנציב העליון. תוך התחשבות בעמדתו הנוקשה של האוצר, טען אמרי שהתפטרותו של פלומר תביא רק נזק למטרותיו בארץ-ישראל. ברמז ברור להתקפות מצד העיתונות ובית-הנבחרים על ההתחייבויות של בריטניה בארץ-ישראל, ביקש אמרי מפלומר ללכד את השורות ולא לאפשר לחילוקי-הדיעות ליהפך לפומביים:

17. אורמסביגור אל בולדווין, 23 בינואר 1928, וצ'רצ'יל אל אורמסביגור, 1 בפברואר 1928, שם.

18. אמרי אל צ'רצ'יל, 1 במרץ 1928, שם. הצינורות מבגדאד לחיפה ולטריפולי החלו לפעול ב-1935.

19. גילברט, צ'רצ'יל, כרך 5, עמ' 281.

20. Churchill to Amery, March 14, 1928, P.R.O., CO733/151/2, 57155 -20

העתונות של ביברברוק ורותארמר תקפוץ על ההזדמנות למיתקפה מחודשת על המנדט ותדרוש מאיתנו להסתלק בכלל מארץ־ישראל. יריביו היהודיים של וייצמן בכל מקום יודיעו בפומבי שחוסר האמונה שלהם ב"פיר פליי" הבריטי היה מוצדק; כך יוחלש מצבו מאוד, ובסופו של דבר תפסיד ארץ־ישראל הרבה יותר מהסכום שעליו מדובר עתה. ההסתה הערבית תרכב באופן טבעי על גל התפטרותך ותגרום צרות באופן כללי, תוך הדגשה מיוחדת שכל ההוצאות הצבאיות הנכפות על ארץ־ישראל לא באות אלא כדי לכפות את הציונות על עולם ערבי הנאבק על עצמאותו ואחדותו [...]

מילאת שירות אימפריאלי כה נפלא בארץ ישראל [...] אני פונה אליך בכל לשון של בקשה לא להרשות לאכזבתך ולחוסר שביעות־רצונך המובן להוליך לצעד שיכול רק להזיק לכל מטרה שאנו מאמינים בה בארץ־ישראל ומחוצה לה, צער שרק יוסיף ויקשה מאוד על המאבק הקשה ממילא שאני מנהל למען הבטחת התחשבות כלשהי באינטרסים האימפריאליים בתקופה של קשיים כלכליים מבית [...] <sup>21</sup>

ברור למדי שאמרי הבין לפחות את העובדה שהקיצוצים החמורים של צ'רצ'יל לא עלו בקנה אחד עם האינטרס הציוני בארץ־ישראל. כך למעשה כתב לפלומר, ונסיון השכנוע שלו התבסס בעיקר על עמדות טאקטיות.

אמרי עשה ניסיון אחרון לקבל מצ'רצ'יל מעט "הקלה" כל־שהיא שישכנע את פלומר להישאר בתפקידו. אך בקשתו, שארץ־ישראל תשוחרר מהעלויות הנוספות של הצבת כוחות בריטיים בעבר־הירדן, נדחתה בבוז. צ'רצ'יל כבר לא האמין עתה (מאי 1928) שפלומר ינקוט בצעד הדראסטי של התפטרות "בגין עניין כה פעוט", רק כשלושה חודשים לפני סיומה הרשמי של תקופת כהונתו. הנציב העליון איים לראשונה בהתפטרות באוגוסט 1927, ורצינות האיום הלכה ופחתה עם חלוף הזמן. <sup>22</sup> הערכתו של צ'רצ'יל התגלתה כנכונה, הגם שכהונתו בת שלוש השנים של פלומר היתה הקצרה מכל כהונות הנציבים העליונים. <sup>23</sup> למעשה, עוד לפני תשובתו השלילית הסופית של צ'רצ'יל, נכנע פלומר לטענות אמרי, והסכים להישאר בתפקידו עד אוגוסט 1928, כדי לא "להקשות עד מאוד את הפתרון לבעיה הסבוכה הקשורה באדמיניסטרציה של ארץ־ישראל [...] [או] לפגום קשות בהתפתחות הארץ ובאינטרסים האימפריאליים ככלל." <sup>24</sup>

21. אמרי אל פלומר, 13 באפריל 1928, שם.

22. צ'רצ'יל אל אמרי, 21 במאי 1928, שם.

23. תקופת כהונתו של הרברט סמואל נמשכה חמש שנים, 1920–1925; תקופת כהונתו של סר ארתור ווקופ (1931–1936) אף הוארכה, אך תקופת כהונתו השניה נקטעה בסוף 1937, לאחר שמישרד המושבות איבד את האמון בו בעקבות טיפולו במרד הערבי בארץ־ישראל, 1936.

24. Plumer to Amery, May 1, 1928, P.R.O., CO 733/151/2, 27155.



## ההלוואה הציונית

על רקע זה (שעליו לא ידעו הציונים מאומה) פנה בפברואר 1928 ד"ר חיים וייצמן לממשלה הבריטית בבקשה לערוב להלוואה בסך 2 מיליון ל"ש; המשא-ומתן לגבי הסכום ינוהל תחת חסות חבר הלאומים. הכסך היה אמור לשמש לטיפול בשפל הכלכלי בארץ-ישראל, ובפרט לתמיכה בכ־3000 מתיישבים יהודים.<sup>25</sup>

הדיון בהלוואה זו, בוויטהול ובממשלה, מאפשר מבט נדיר על השקפת הממשלה ב־1928, לגבי אופי ההתחייבות שניתנה לציונות כעשור לפני כן. במיוחד הוא יכול לשמש אומדן לנאמנות לאותה התחייבות – הצהרת בלפור – מצד שלושה מהאנשים שהיו קשורים ביותר להצהרה ולביצועה הראשוני – בלפור, צ'רצ'יל ואמרי.<sup>26</sup> התביעות הכספיות, או הפוטנציאל הכלכלי של הציונים, היו מעין נייר-לאקמוס להתחייבותו של כל אחד מהאנשים.

בתחילה טופלה בקשת הציונים על-ידי הפקידים במשרדי האוצר והמושבות. פסק-דינם הדריך בסופו של דבר את השרים עצמם. במשרד לענייני מושבות היתה מידת-מה של אהדה לבקשה. בעוד שהציונים עצמם הסכימו שגם עליהם נופל חלק מהאחריות למשבר הכלכלי בארץ-ישראל, הודה המשרד לענייני מושבות שגם על הממשלה לקחת חלק באחריות, "בגלל העדר מדיניות כלכלית שקולה, והכישלון בהפניית אדמות ליישוב ובעריכת אירגון-מחדש של המיסוי הפנימי." הנציב העליון עצמו טען לפני וויטהול שהעודף התקציבי של ארץ-ישראל נבע אך ורק מהון יהודי. רוב ההון הזה מקורו בהלוואות או תרומות מחו"ל, שנתקבלו רק בשל הפעילות וההשפעה היהודית. בנוסף על כך – ובניגוד לכמה מעמדותיו של פלומר – היו פקידים במשרד לענייני מושבות שהאמינו כי יהיה זה לטובת הציונות והממשלה כאחד אם תימשך העליה הציונית, כיוון שזו גם תגביר באופן יחסי את הכנסות הממשלה.<sup>27</sup>

ואולם האהדה במשרד לענייני מושבות לא הגיעה עד כדי הבטחה לערוב להלוואה הבינלאומית לציונות. ט.א.ק. לויד מאגף המזרח-התיכון, הטיל ספק מראש בכך שהאוצר יקבל את הערבויות הציוניות – תרומות מחו"ל – כמספקות. העובדה שבעבר הקרוב לא עלה ביד הציונות עצמה לקבל הלוואות פרטיות, לא עזרה במיוחד בקידום הבקשה. מדוע על האוצר לשקול ברצינות את בקשת הציונים, "בזמן ששני בנקים גדולים בארצנו דחו את הבקשה להלוות לאירגון

25. השווה מיכתבי וייצמן, כרך 13, עמ' 338.

26. אמרי היה חבר בזכירות ממשלת המלחמה ב־1917. לפי בקשת מילנר ניסח את הנוסח הסופי של הצהרת בלפור ב־6 באוקטובר. כשהממשלה אישרה לבסוף את נוסחתו ב־31 באוקטובר, וייצמן ואהרון אהרונסון "נפלו על צווארו" בהכרת תודה. אמרי ביומנו, 31 באוקטובר 1917, יומני אמרי, עמ' 177.

27. Minute of February 11, 1928 (signature illegible), P.R.O., CO 733/150/5

הציוני 400,000 ליי"ש תמורת אותם בטחונות.<sup>28</sup> לויד העלה את המחשבה ש"בהתחשב בטבע האנושי", המקורות האלה, כלומר התרומות, יבשו ברגע היוודע דבר ההלוואה בסך 2 מיליון ליי"ש. הציונות, שכבר היתה שקועה בקשיים כספיים, תתקשה לשלם אפילו את הריבית על הסכום.

במיקרה שהציונים לא יוכלו להחזיר את חובותיהם, לא רק הממשלה, אלא גם המנדט יותקף קשות; יועלו תביעות לבחינה מדוקדקת של האדמיניסטרציה הפינאנסית של ארץ-ישראל, ואולי אף תועלה תביעה שהמנדט יעביר לנושים בינלאומיים את אותם המיסים המוטלים בעיקר על היהודים וישוביהם. המנדט אולי אף יתבקש להחליף את היהודים בטיפול בהוצאות ובשירותים הסוציאליים שלהם. בהתחשב במצבה יוצא-הדופן של האדמיניסטרציה הבריטית – למשל העובדה שהבריטים מימנו את השירותים לאוכלוסייה הערבית של ארץ-ישראל (וגם של עבר-הירדן) ממיסים שנגבו בעיקר מיהודים, ושמעט מאוד מהכנסות אלה, אם בכלל, הועברו חזרה לטובת האוכלוסייה היהודית – כל אפשרות של בחינה בינלאומית מדוקדקת קיבלה ממדים מפחידים. אספקט זה בעיקר הוא שעורר התנגדות במישרד לענייני מושבות. סיכם לויד:

איני יכול לתאר לעצמי אמצעי יעיל יותר מהלוואה בעלת ערבויות בינלאומיות לאירגון הציוני כדי להפעיל לחץ על ממשלת הוד מלכותו ועל הממשלה בארץ-ישראל לשם השגת ויתורים וחזיונות שטרם ניתנו להם.<sup>29</sup>

היועץ האישי העיקרי של צ'רצ'יל, פ.ג' גריג,<sup>30</sup> טען שההלוואה לא תאושר עלידי חבר האומות, שטיפל רק ב"מיקרים דחופים וחריגים" ושהלוואותיהם היוו "חלק מתוכניות כלליות לשיקום פינאנסי ומוניטארי של ארצות שעוללות להתמוטט אם לא תוגש להן עזרת חבר האומות." בנוסף לכך, הזהיר גריג, "ייתכסו הצרפתים אל ההלוואה כאל עוד אמצעי שנועד להגביר את ההשפעה הבריטית."<sup>31</sup> מעניין לציין שבשלב זה היה זה המישרד לענייני מושבות, ולא האוצר, שהפנה את תשומת-הלב לסיכונים שמעוררת התמיכה בהלוואה. אין זאת אומרת שלאוצר היה יותר אמון באשראי הציוני מאשר למישרד לענייני מושבות. אך כנראה שבשלב זה לא מצא האוצר לנכון לדון באופי הבקשה הציונית, והוא סמך ממילא על חבר הלאומים שידחה את הבקשה.

28. על כך ועוד, ראה פרוטוקול של 13 בפברואר 1928 של ט.א.ק. לוייד, שם. על כשלוננו של וייצמן לגייס הלוואות פרטיות בבנקים בלונדון ובווליסטריט, השווה מיכתבי וייצמן, כרך 13, עמ' XIL.

29. שם.

30. סר (פרסי) ג'יימס גריג, היה המזכיר האישי הראשי של מוספר שרייאוור רצופים, בין שנת 1921 ועד 1930, תת-שר מלחמה בשנים 1939-1942, והתמנה עלידי צ'רצ'יל לשר המלחמה, 1942-1945.

31. Minute of March 27, 1928, P.R.O., CO 733/150/4 .31

ב־27 לפברואר, 1928, נפגש וייצמן עם בלפור, אמרי וצ'רצ'יל בביתו של בלפור, כדי לדון בבקשה. מבחינות רבות דמתה פגישה זו לפגישה שנערכה באותו מקום ביולי 1921, כאשר גייס וייצמן את בלפור ואת לוי ג'ורג' כנגד הסחף שחל בעמדת המישד לענייני מושבות בכיוון הערבים, לאחר מהומות מאי של אותה שנה. כמו כן עתה וייצמן גייס את בלפור לתמוך בבקשה, בפגישה פרטית שנערכה קודם לפגישה הרשמית. היה זה טיפוס לסגנון הדיפלומטי של וייצמן, שעל־פי המודל של המאה התשע־עשרה ניסה באמצעות קסם אישי וכוח שכנוע, לסדר את ענייני המדינה בשקט, בחדרי חדרים.<sup>32</sup>

הדיון נסב בעיקרו לא על צידקת הבקשה הציונית כשלעצמה, אלא על הנזק הפוטנציאלי ליחסים האנגלו־אמריקאיים העלול להיגרם בעקבות תעמולה אנטי־בריטית של יהודים־אמריקאים. בלפור וגם אמרי הזכירו גורם זה – שאמרי נתקל בו בביקורו האחרון בקנדה. וייצמן הסכים שהתעמולה היהודית, שטענה שהממשלה לא עושה מספיק למען הבית הלאומי היהודי, היא אכן מוגזמת. עם זאת, הוא התעקש על כך שלהם, לציונים, אכן היתה סיבה מספקת להעלות טענה זו. ראשית – היהודים האמריקאים, שתרמו כספים לציונות, שמו לב לעובדה שבעוד שהישוב סובל ממשבר כלכלי, נהנית ממשלת המנדט בארץ־ישראל מעודף תקציבי בסך של 1.5 מיליון ל"ש (עובדה שלא הוכחה על־ידי צ'רצ'יל ואמרי); שנית – הם ציינו שבעוד שארץ־ישראל ועיראק חוייבו בתשלום עבור העלות של האדמיניסטרציה הצבאית הבריטית (Occupied Enemy Territory Administration O.E.T.A.) ששלטה באיזור לאחר המלחמה, שוחררה עיראק מחלקה בחוב, בעוד שארץ־ישראל היתה חייבת לשלם 300,000 ל"ש. בלפור ואמרי הסכימו שהיתה מידה רבה של אמת בטענת וייצמן.

צ'רצ'יל לא תרם רבות לדיון, לפי גירסת וייצמן. הוא פטר את טענת וייצמן בקשר לחוב שלאחר המלחמה בהערה ש"אפשר לבצע התאמות" בנושא זה. למעשה, כפי שכבר ציינת, סירב צ'רצ'יל "לבצע התאמות", כלומר לוותר על סכומים כלשהם מתשלומי ארץ־ישראל לאוצר הבריטי. כאשר בלפור העיר שארץ־ישראל נעשית "למקום חשוב ביותר באימפריה", הסכים איתו צ'רצ'יל, וקבע שהיא אף חשובה יותר מעיראק. אם ארץ־ישראל אכן כה חשובה, נזעק וייצמן, מדוע היא מוענשת ומוטל עליה נטל פיננסי כבד?!

32. בעוד שווייצמן גייס את בלפור, ששימש כ־Lord President of Council היה זה ככל הנראה שוקבורו שהציע להזמין את צ'רצ'יל, לאור העובדה שמתן ערבות בריטית היה בעיקרו עניין של האוצר. פרוטוקול 17 בפברואר, 1928 P.R.O., CO 733/150/5. הדיווח על הפגישה מבוסס בעיקרו על דיווח וייצמן בארכיון ציוני מרכזי (להלן: אצ"מ) S50/5, ומכתבי וייצמן, כרך 13, עמ' 387. אמרי כתב רק כמה מלים ביומנו. לא ידוע אם צ'רצ'יל רשם לעצמו דו"ח כלשהו – הפגישה לא מוזכרת בביוגרפיה הרשמית או בנספחים. כתביו הפרטיים של צ'רצ'יל סגורים בפני ההיסטוריונים למשך עשר שנים ממועד פרסום הביוגרפיה הרשמית.

בכל־זאת נראה שצ'רצ'יל הסכים עם בלפור ואמרי לתמוך בהלוואה הציונית כשזו תועלה לדיון בממשלה. בהתחשב בקמצנות הכללית של צ'רצ'יל לגבי האימפריה ובאמבארגו שהטיל על הלוואות לארצות מעבר לים, הופתע אמרי מנכונותו זו של צ'רצ'יל.<sup>33</sup> סיר ג'ון שוקבורי, ידימינו של צ'רצ'יל במישרד לענייני מושבות מ־1921 עד 1922, אפילו הביע צער על כך שצ'רצ'יל נקט, לפי הדיווחים, "טון מאוד מעודד", ונטע בלב ד"ר וייצמן תקוות שאכן יש סיכוי של ממש לאישור הבקשה. לא היתה זו הפעם הראשונה, או האחרונה, ששוקבורי הצטער על כך שצ'רצ'יל לא נזהר יותר בלשונו.<sup>34</sup>

יהיה זה קשה, אם לא בלתי אפשרי, להסביר את יחסו זה של צ'רצ'יל בפגישה בבית בלפור. הסכמתו לתמוך בבקשה עמדה בניגוד לדעת יועציו, שלפחות בנושא זה הסכים עמם. היה זה בניגוד להשקפת־עולמו הכללית, שגרסה כי על האימפריה לתמוך בעצמה – במיוחד בעת שבה לבריטניה עצמה היו קשיים כלכליים רציניים! ללא ספק הושפע צ'רצ'יל כפי שהושפע תמיד, מ"הטיעון האמריקאי". בפגישה שנערכה ב־16 לפברואר הודה וייצמן באוזני שוקבורו, שאחת מהסיבות העיקריות לכך שפנה לקבל את תמיכת הממשלה בהלוואה, היה ביקורו הצפוי בארצות־הברית. וייצמן רצה לספר ליהודים־האמריקאים שהבקש שה צוברת תאוצה, וכבר הוגשה לממשלה.<sup>35</sup> צ'רצ'יל, כמו אחרים, יכול אולי להרשות לעצמו למלא אחר רצונם של הציונים – ובכך למנוע צרות נוספות עם יהודי ארצות־הברית – תוך ידיעה ברורה שלבקשת ההלוואה לא היה סיכוי לעבור בממשלה. בלי קשר לכך, עובדה היא שצ'רצ'יל לא עמד בהבטחתו לווייצמן ולא תמך בהלוואה הציונית, לפחות לא בישיבות הממשלה המכריעות. הממשלה דנה בהלוואה לציונים כשבועיים לאחר מכן, ב־13 במרץ 1928. המיסמך העיקרי שהונח בפני השרים היה תזכיר ארוך שחובר על־ידי בלפור, או Lord President of the Council, שהביע עמדה חיובית לגבי תמיכה בבקשה. היתה זו עובדה בעלת משמעות, שהתומך העיקרי בבקשה הציונית היה מדינאי ותיק שהחזיק במשרת־כבוד ללא תוכן ממש, וללא אחריות ישירה לגבי האדמיניסטרציה בארץ־ישראל. בשל תקלה טכנית, לא היה תזכיר המישרד לענייני מושבות מוכן בזמן לישיבת הממשלה, למרות שאמרי תמך בבקשה; לא היתה עד אז עמדה ברורה, בכתב, של מישרד החוץ או מישרד האוצר, שלשניהם היתה נגיעה ישירה לנושא הנדון.

חופשי מאילוצים של אחריות מיניסטר־אילית, היווה תזכירו של בלפור כתב־אישום נגד מדיניות הממשלה בארץ־ישראל, ובעיקר הועלו בו פקפוקים בקשר לכנות נסיונותיה של הממשלה לסייע בביצוע ההבטחה שהוענקה לעם

<sup>33</sup> יומני אמרי, 27 בפברואר 1928, עמ' 538.

<sup>34</sup> Shuckburgh minute, April 5, 1928, P.R.O., CO 733/150/4

<sup>35</sup> Shuckburgh minute, February 17, 1928, P.R.O. CO 733/150/5

היהודי עשור לפני כן. תזכיר זה, שהיה אולי הצהרתו האחרונה של בלפור לגבי הציונות, עומד כאפיטאף מתאים – אם כי פאתטי מעט – למדינאי שבערוב ימיו התייחס להצהרה שנשאה את חתימתו משנת 1917, כאל אחד מהישגיו החשובים ביותר.<sup>36</sup>

בלפור עצמו לא יכול לקחת חלק בישיבת הממשלה – הוא נתקף במחלה אנושה מאז פגישתו עם וייצמן. הוא עוד הספיק להחלים מעט כדי להשתתף בישיבת הממשלה ביוני, אך במרץ 1930 נפטר בגיל 82. בתזכיר הועלתה הטענה, שבחינה חסרת פניות של מדיניות הממשלה תגלה חוסר נדיבות: "רחוקה מלהיות הילדה המפונקת של שיטת המנדט, היתה למעשה ארץ-ישראל הסינדרלה שלה."<sup>37</sup> תוך שימוש בנימוקו של וייצמן הצביע בלפור על כך שבעוד שעיראק וותררה מהחוב הפוסט-מלחמתי שלה, ארץ ישראל "ארץ עניה וקטנה פי כמה", נדרשה לשלם את חלקה, והיתה למעשה הארץ היחידה של האימפריה העות'מאנית שנדרשה לשלם חלק מהחוב העות'מאני.

בלפור הזכיר לעמיתיו את אופיו יוצא-הדופן של המפעל הציוני בארץ ישראל, שהיה היחיד מכל מושבות הכתר שלא חסר הון או מתיישבים. לא היתה זו בריטניה שסיפקה יתרונות אלה – ההון גוייס כתוצאה מאידיאליזם יהודי, והמתיישבים הגיעו לארץ-ישראל בשל שילוב של אידיאליזם ויסורים. בלפור דחה את הטענה המסורתית, כאילו החדירה הציונית פגעה באינטרסים הערביים: "הפיתוח הכלכלי של ארץ-ישראל הביא באופן ברור לרווחת כל הסקטורים באוכלוסיה ולא פגע באיש [...] הנטל הכלכלי העיקרי הכרוך בטראנספורמציה של ארץ-ישראל נישא על כתפי יהודים, ובעיקר יהודים שאינם אזרחים ארצישראלים."

עם זאת, בלפור לא סמך על כך שסיבות "רגשיות" לבדן ישכנעו את עמיתיו, וסיים את תזכירו בציון התרומות של ארץ-ישראל לאינטרסים האימפריאליים הבריטיים:

יהיה זה הישג לכל האימפריה אם אחד מחלקיה יגיע לדרגת פיתוח גבוהה זו. ההשפעות יכולות להיות עקיפות. יכול להיות שלא יועילו במאום בהקלת הנטל על משלם המיסים הבריטי, למשל. אך באופן לא ישיר, מבחינה מוסרית וחומרית, ההשפעות יהיו חיוביות [...]

ארץ-ישראל (...) שוכנת בדיוק במקום שבו הכוח האחראי על בטחון תעלת סואץ היה רוצה שתהיה [...] איזור מנדטורי בצד האסיאתי של תעלת המים הגדולה, איזור אמיד, מרוצה, וחסין למדי בפני סכסכנות מצרית, חייב

36. השווה: Blanche E.B. Dugdale, *Arthur James Balfour, 1906-1930*, New York, 1937 עמ' 171. בלאנש דוגדייל, שהיתה בת אחותו של בלפור, טיפלה בו בשנותיו האחרונות, והיא מזכירה תחושה זו של בלפור.

37. Balfour memorandum, Cabinet Paper, 71, March 5, 1928, P.R.O., Cab 24/193

להוסיף עוצמה לאימפריה במקום שבו כוח נוסף הוא בהחלט רצוי לאימפריה ולעולם. לא היה זה השיקול שהשפיע על רוב הציונים הבריטים ב־1917. עלי ודאי לא השפיע; אך השתלשלות המאורעות מאז העלתה את חשיבותו, והאידיאליסטים – אם יהודים ואם לאו – משרתים את מטרות השלום והסחר החופשי באופן שאיש לא שיער מראש.

לפיכך, סיכם בלפור, למרות שהערבויות שביקשו הציונים עלולות שלא להתקבל על דעתו של בנקאי או רואה־חשבון, חייבת הממשלה לבדוק את הבקשה מנקודת־ראות מדינית ולתמוך בה.

השפעת התזכיר על הממשלה היתה, ככל הנראה, מינימאלית. מחלתו של בלפור מנעה מהציונים את אחד מסנגוריהם רבי השפעה. עם זאת, ספק רב אם המדינאי הוותיק יכול לעמוד בפני ההתנגדות המאוחדת של משרדי החוץ והאוצר. העובדה שההכרעה הסופית של הממשלה כנגד הבקשה נפלה רק ביוני, קשורה ברצון הממשלה שלא לפגוע בצורה נוספת בכריאותו הרופפת של בלפור. למרות שאמרי עוד ניסה לעורר תמיכה בבקשה, הוא נכנע במהרה ללחצם של שני המישרדים הבכירים.

ב־13 במרץ אמרי בעמדה הכללית שהוצגה בתזכירו של בלפור, כשהוא מסתייג מן ההתקפה על מדיניות הממשלה בארץ־ישראל. (עם זאת, כאשר קיבלו פקידי המישרד לענייני מושבות את ההעתק המוקדם של תזכיר בלפור, נאלצו להודות שארץ־ישראל היתה היחידה מבין השטחים שנלקחו מהאימפריה העות'מאנית שלא השתמטה מתשלום החוב העות'מאני. ממשלת ארץ־ישראל העבירה שני תשלומים ב־1925, אך הפסיקה את התשלומים כאשר הבחינה בכך שארצות אחרות לא שילמו כלל.)<sup>38</sup> אמרי הזכיר לממשלה את הקשר האמריקאי – וייצמן עמד להפליג לארצות־הברית שבוע לאחר מכן, והעניין נעשה עתה דחוף.

בפרוטוקול הממשלה לא נרשם שצ'רצ'יל הביע עמדה כלשהי, למרות שהיה נוכח בישיבת הממשלה באותו יום. ההתנגדות העיקרית להלוואה הציונית באה מצידו של אוסטין צ'מברליין, שר־החוץ. טענותיו היו, ראשית, שחבר האומות לא נהג לערוב להלוואות ושנית, אם תבקש הממשלה את אישור חבר האומות להלוואה, תגרור בקשה כזו את התערבותו בענייניה הכספיים של ארץ ישראל. מותר להניח שהתערבות כזאת מבחוץ היא הדבר האחרון שמישהו בממשלה היה מעוניין בו – לא כל שכן אמרי. בהעדר הצעות ברורות בכתב מהמישרד לענייני מושבות, ובגלל מצבו של בלפור, נדחה המשך הדיון בבקשה.

הממשלה דנה שוב בנושא, ולמעשה קבעה את גורלו, ב־4 באפריל 1928. בתזכיר שהוגש לממשלה ציין אמרי שחלק עיקרי מערבויות חבר הלאומים יפול

Cabinet minutes of March 13, P.R.O., Cab 23/57; minute by Loyd, March 8, 1928, P.R.O., CO 733/150/4

למעשה על כתפי בריטניה, שתהיה אחראית לסכום הנע בין 750,000 למיליון ל"ש מתוך שני מיליון ל"ש שהציונים יגייסו.<sup>39</sup> הפעם הגישו משרדי החוץ והאוצר תזכירים המתנגדים בחריפות לבקשה.

צ'מברליין הגיש תזכיר שנכתב על-ידי סר אוטו נמייר, בנקאי בריטי ויו"ר המועצה הפינאנסית של חבר הלאומים. בלי קשר לאופי הבקשה הציונית או לאמינות הערביות, הטיל נמייר ספק אם יסכים חבר הלאומים להלוואה. חבר הלאומים קיים בדרך-כלל מגעים עם ממשלות, ולא עם גופים פרטיים; כספים מטעמו ניתנו לשיקום ארצות, לא לפיתוח שיגרתו.<sup>40</sup>

תזכיר האוצר, כלומר, תזכירו של צ'רצ'יל, נשען אף הוא בעיקרו על קביעתו של ניםאייר, לפיה הוא האמין "באופן מוחלט כי אין סיכוי שבקשת האירגון הציוני לערבות תחת חסות חבר הלאומים תיענה בחיוב."<sup>41</sup> האוצר אף דחה כל אפשרות של הלוואה בערבות בריטית. משרד האוצר טען שבהכנסה שנתית של 700,000 ל"ש יהיה זה "אבסורדי" מצד האירגון הציוני לטעון שאינו יכול לגייס הלוואה בסך 2 מיליון ל"ש באופן עצמאי, ללא עזרת חבר הלאומים או הממשלה הבריטית. (קשה להאמין שצ'רצ'יל לא ידע על קשייו של וייצמן להשיג הלוואות מבנקים פרטיים – ר' הערה 28).

תוך הגנה על מדיניותו, וכתשובה לטענות בלפור, הזכיר האוצר לממשלה את "נדיבות הממשלה" בארץ-ישראל בכך שערבה להלוואה בסך 4.5 מיליון ל"ש שנה לפני כן. עם זאת, תזכירו של צ'רצ'יל לא מסר פרטים באשר לשימוש שנעשה בהלוואה (מיליון ל"ש נלקחו מייד להחזרת חובות לממשלה הבריטית על מסילות-הברזל ועל גכסים אחרים שנלקחו מהאדמיניסטרציה הצבאית (O.E.T.A): כ-250,000 ל"ש שולמו לצרפתים כדי לרכוש בחזרה את מסילת-הברזל יפו-ירושלים; השאר יועד לבניית נמל חיפה שתחילתו תוכננה ל-1930).<sup>42</sup> לסיכום, האוצר הוזהיר את הממשלה מתוצאות שליליות אפשריות של ההלוואה:

אישור ערבות נוספת עתה, לרווחתו של חלק מסויים מקהילה, ולמען מטרות מעורפלות המצויינות בתזכיר המבקשים, יביא לבטח לביקורת נוקבת, שעליה יקשה מאוד להשיב מבלי לעורר את הרושם שהממשלה עומדת שוב

39. Colonial office memorandum, Cabinet Paper, 85, March, 1, 1928, P.R.O., Cab 24/193

40. Foreign Office memorandum, Cabinet Paper, 110, March 29, 1928, P.R.O., Cab 24/194

41. Treasury memorandum, Cabinet Paper 114, April 2, 1928, ibid. סיר אוטו ניםאייר החל לעבוד במשרד האוצר בשנת 1906; מ-1922 ועד ל-1927 שימש כמבקר כספי; מ-1922 עד 1937 היה חבר בוועדה הכלכלית של חבר הלאומים.

42. בדצמבר 1927, הוציא "בנק אוף אינגלנד" מניות בסך של 4,750,000 לא"י, ראה מכתבי וייצמן, כרך 13, עמ' 332, הע' 3.

התחיל במדיניות כללית של הלוואות-בערבות למען פיתוח ומטרות אחרות.<sup>43</sup>

כאן, ברגע של אמת, נכשלה הממשלה הבריטית במיבחן התחייבותה המוצהרת למיפעל הציוני. ה"נדיבות" הרבה של הממשלה שאותה הזכיר האוצר, לא היתה אלא גיוס ההלוואה של שנת 1927 כדי לשלם לעצמה חובות ישנים מתקופת האימפריה העות'מאנית ולבנות את נמל חיפה, שיועד בעיקר למטרות אימפריאליות, לא יהודיות. אך עתה נזהרו האוצר והממשלה אפילו מאפשרות של אישור ערבות לחלק מהלוואה שתינתן "להקל" על פיתוח הבית הלאומי היהודי, שהבריטים, בשעת הצורך ב-1917, התחייבו לו באופן פומבי. בדיון קצר ושטחי שקיימה הממשלה ב-4 באפריל התקבלה עמדתו של סר אוטו נמייר, שגרס כי אין סיכוי לאישור ההלוואה הציונית עלידי חבר הלאומים.<sup>44</sup> עמדת המומחה פטרה את הממשלה, למזלה, מהצורך להבהיר את עמדתה שלה. חיים וייצמן, שהיה אז בסיור בארצות-הברית לשם גיוס תרומות, קיבל דיווח מבלאנש דוגדייל, שנעזרה, כנראה, במקור מתוך הממשלה עצמה:

בהעדרו [של בלפור] עניינכם נתקל בבעיות. הדיון פנה לאפיק הלא-נכון – כמובן שהיועצים הטכניים כולם התנגדו לבקשה – כפי שידענו שיעשו. יש לי סיבה להאמין שא[אמרי] ניסה כמיטב יכולתו לענות על טיעוניהם, אך בכוחו לא היה די. אני מאמינה שהאדם הנוסף שהיה נוכח בסעודתכם [כלומר צ'רצ'יל] לא התאמץ יתר על המידה. עלינו לזכור שדווקא בתקופה זו של השנה הוא עסוק בהחלטות חשובות [כלומר התקציב] [...] לא שאני רואה זאת כתירוץ מספק – אני חשה התמרמרות על כך [...] במהלך השבוע היה ברור שהסימנים אינם מעודדים [...] אני עומדת על דעתי שהעניין הסתבך עד כדי כך שרק דודי יכול היה להתירו [...] אתמול היה דיון קצר [...] והבקשה כמעט נדחתה לחלוטין. היא ניצלה מגורל זה על-פי הבטחה [שלא להחליט החלטה סופית עד להחלטתו של בלפור], אך, כפי שהמצב מסתמן עתה, הסיכויים הם למעשה אפסיים [...] אני חושבת שאנו יכולים להיות בטוחים שהעניין לא יעלה על סדר-היום עד שדודי יהיה שם [...] שנינו יודעים שהוא לא יאפשר בקלות שההבטחות שניתנו לך בשיחה יישכחו. אנו חייבים לסמוך עליו [...] <sup>45</sup>.

האינפורמציה של גברת דוגדייל היתה מדויקת. לא זו בלבד, אלא שהיא אף לא ביטאה את חומרת המצב לאשורו על מנת שלא להרוס את שמו הטוב של צ'רצ'יל

43. ראה לעיל, Cabinet Paper 114.

44. Minutes of Cabinet of April 4, 1928, P.R.O., Cab 23/57.

45. בלאנש דוגדייל אל וייצמן 5 באפריל, 1928, בכתב-יד, ארכיון וייצמן. המקור שלה כונה M.H – ואולי הכוונה לדוגלאס מ. הוג, לורד היילשם, התובע הכללי מאז 1924, ולורד צ'נסלור מאז ה-28 במרץ 1928.



בין הציונים. אמרי זעם ככל הנראה לאחר הפגישה, וכתב ביומנו:

[...] וגם בעניין ההלוואה הציונית בו סחפו אותי בלפור ווינסטון בהתלהבו-  
תם, אך עתה עשה וינסטון מעשה נבילה, ואוסטין דחה מטעמים של משרד  
החוץ. בכל-זאת נדחתה ההחלטה כדי למנוע מבלפור הזקן והמיסכן הלם בזמן  
מחלתו.<sup>46</sup>

אחרי פגישת הממשלה ביקש אמרי משוקבורו לכתוב לווייצמן מיכתב "חצי-  
רשמי", כדי "להכינו" בעדינות לכשלון הפרוייקט שלו". שוקבורו ציין לעצמו  
בהתמרמרות מסויימת שווייצמן לא עמד בהבטחתו שלא לומר דבר בעניין  
ההלוואה עד לאישור הסופי של הממשלה, וככל הנראה "עורר תקוות שווא" בין  
היהודים-האמריקאים.<sup>47</sup>

שוקבורו כתב לווייצמן באותו יום, 4 באפריל, ודיווח לו על כך שמיששו את  
הדופק אצל חבר הלאומים באשר להלוואה אך נתקבלו תגובות שליליות. המצאה  
זו לא סיפקה את וייצמן. להיפך, הוא טען שטאקטיקת הממשלה היתה מוטעית –  
אי אפשר לצפות לכך שחבר הלאומים יטול יוזמה; לתגובתו החיובית ניתן לצפות  
רק אם תובא בפניו עמדה ממשלתית חד-משמעית – ולא להיפך. וייצמן ביקש  
משוקבורו לדחות את ההחלטה הסופית של הממשלה עד לשובו במאי. בינתיים,  
פתח וייצמן ביוזמה חדשה, שקיווה כי תשים קץ לספקות הממשלה בקשר  
לבטחונות הציוניים. הוא הציע עתה שהסוכנות היהודית תקים חברה להתייש-  
בות, עם הון התחלתי בסך של 3–4 מיליון דולר. החברה תציע לערוב עבור חלק  
מההלוואה, והממשלה בלונדון תתבקש לגייס הלוואה בסך 6 מיליון דולר.<sup>48</sup>

היה זה, ככל הנראה, ניסיון נואש מצד וייצמן להציל את הפרוייקט, לאחר  
שקיבל בינתיים את המידע הפנימי מגברת דוגדייל. הוא היה מודע לעובדה שרק  
פיתוי קונקרטי חדש יוכל לשכנע את השרים בלונדון לשנות את דעתם. ב-17  
לאפריל, כתב לגברת דוגדייל: "אני חושש שווינסטון לא עמד בהבטחתו, ויש לי  
ספקות אם אמרי אכן תמך בענייננו בכל הלהט הדרוש."<sup>49</sup>

החלטה סופית בנושא נתקבלה לבסוף ב-20 ביוני, כשבלפור שוב יכול להיות  
נוכח בממשלה. בלפור הציג כראות את העמדה הציונית, למרות שבפרוטוקול לא  
נרשמו פרטי הדיון, כמו גם שמות המשתתפים. בפרוטוקול נרשמו רק הטיעונים  
כנגד ההלוואה. ראשית דנו המתנגדים בנושא הרחב יותר של עדיפויות  
אימפריאליות, ולאחר מכן בכדאיות הכלכלית של הבית הלאומי היהודי. הוסכם

46. יומני אמרי, 4 באפריל 1928, עמ' 541 (הדגשה שלי). בתקופה זו לא היה ביטחון שבלפור  
יתגבר. על מחלתו ורופאיו ציוו שיימנע מכל לחץ מיותר; השווה דוגדייל אל וייצמן, 5  
באפריל 1928, ארכיון וייצמן.

47. Shuckburgh minute, April 5, 1928, P.R.O., CO 733/150/4.

48. וייצמן אל שוקבורו, 23 באפריל 1928, מיכתבי וייצמן כרך 13, עמ' 442–443.

49. וייצמן אל דוגדייל, 17 באפריל 1928, שם עמוד 438.

שהממשלה לא תתחייב באופן כלשהו בפני הציונים לפני שתחליט על פרויקט הצניור/מסילת הברזל מעיראק לים התיכון. כמה שרים טענו שאין בידיהם פרטים לגבי הפרוייקטים שיושמו בעזרת ההלוואה, או לגבי הכדאיות הכלכלית של תוכניות הפיתוח הקודמות של הציונים.<sup>50</sup>

אולם הממשלה גם היתה רגישה לתגובות האפשריות בארצות הברית אם לא תשמור על אהדת הציונות. לפיכך הוחלט שהממשלה לא תגלה לציונים שהחליטה לדחות את בקשתם, ולא תמסור להם את הסיבות להתנגדות. לאמרי הורו לדווח לווייצמן ש"לממשלה קשיים רציניים בתמיכה בהצעות של האירגון הציוני, ולמרות שאינה דוחה אותן סופית, אין היא יכולה עתה להבטיח דבר." אמרי גם נצטווה לאשר מחדש את נחישות הממשלה "לפעול ככל יכולתה לתמיכה ופיתוח ארץ ישראל" – אמירה דומשמעית, שלפי תזכיר בלפור לא יצגה נאמנה את המציאות.

היה זה בלפור שהודיע לווייצמן על ההחלטה, וזה האחרון דיווח על כך להנהלה הציונית ב־21 ביוני, 1928, יום לאחר ישיבת הממשלה.<sup>51</sup> תוך נאמנות למסקנות הממשלה באשר לטאקטיקה, הודיע בלפור לווייצמן שעמדת הממשלה היתה אוהדת; הוא הזכיר בשםם את אלה שתמכו בהלוואה – אמרי, צ'רצ'יל, בירקנהד והוא עצמו. בלפור סיפר שההתנגדות הפינאנסית נדחתה והוסכם שההלוואה היא "פוליטית". ברם, כפי שווייצמן אמר להנהלה הציונית, אם אומנם היתה אהדה ותמיכה כה רבה בממשלה, מדוע היתה ההחלטה שלילית? וייצמן עצמו לא מצא פתרון לפאראדוקס. בלפור הסביר שההתנגדות היחידה היתה מסיבות של מדיניות חוץ ושהוחלט לדחות את הנושא לעת עתה. הוא הציע לווייצמן להעלות שוב את הנושא בספטמבר/בזנבה (מקום מושב חבר הלאומים). הוא אף הזהיר את וייצמן מפני האפשרות האחרת, הלוואה בריטית, שסיכוייה לקבל את אישור הפרלמנט קלושים ביותר.

תפקידו של צ'רצ'יל בישיבת הממשלה ב־20 ביוני הוא מעין תעלומה. על אף ששמו לא נזכר בפרוטוקול, ברור שהוא חזר בו מעמדתו בישיבה הקודמת, ב־4 באפריל. כפי שכבר צויין, סיפר בלפור לווייצמן על תמיכתו של צ'רצ'יל, ובנוסף לכך נמצאת בידינו עדותו של אמרי, שלהפתעתו, תמך צ'רצ'יל בהלוואה. אמרי הניח שהשינוי בעמדתו של צ'רצ'יל נבע מהפגישות שקיים עם וייצמן ששב להונדון בסוף מאי.<sup>52</sup> אך אין ב"אגרות חיים וייצמן" שום תזכורת לפגישות

50. Cabinet minutes of June 20, 1928, P.R.O., Cab 23/58

51. פרוטוקול ישיבות ההנהלה הציונית, לונדון, 21.6.28, ארכיון וייצמן.

52. יומני אמרי, 20 ביוני 1928, עמ' 546. ההלוואה הציונית כלל לא מוזכרת בביוגרפיה הרשמית. אולם הערכה זו של אמרי ביומנו, ב־20 ליוני 1928, אכן מופיעה בכרך הנספחים כרך 5 עמ' 1304 חלק ראשון. הדברים שכתב ביומנו ב־4 באפריל (הערה 46) על התנגדותו של צ'רצ'יל לא מופיעים בכרך הנספחים. לפיכך הקורא אינו מבין מדוע אמרי מופתע מתמיכת צ'רצ'יל ב־20 ביוני.

שכאלה. וייצמן סיפר אולי לצ'רצ'יל על יוזמתו החדשה לגיוס כספים דרך החברה להתיישבות של האירגון הציוני; בנוסף לכך, אם אכן נפגשו השניים, ודאי הוא שוייצמן עשה שימוש בקלף האמריקאי החזק, והזהיר את צ'רצ'יל בפני תוצאות לא רצויות לבריטניה בצד האחר של האוקיאנוס האטלנטי. תמיכתו של צ'רצ'יל – שבכל מיקרה לא היתה חזקה דיה להופיע בפרוטוקול – היתה אולי מחוזה כלפי בלפור, שבביתו הסכים צ'רצ'יל בהתלהבות לבקשה, בפברואר.<sup>53</sup>

עד שיופיע תיעוד נוסף לא תהיה בידינו עדות ממשית שתוכל להסביר את התנהגותו של צ'רצ'יל. מובן שמטבעו לא היה צ'רצ'יל ידוע בעקביות או במסירות דוגמאטית לדרכים סלולות. אך עמדתו באוצר היתה דומה לזו שאימץ במשרד לענייני מושבות – יכולת המושבות לשאת את עצמן ללא תמיכה כלכלית. בכל הקשור במנדט של ארץ-ישראל / עבר-הירדן הוא אף הרחיק לכת בדרישה שהגדה המערבית של הירדן תעזור לבריטניה לסבסד את הגדה המזרחית. תזכיר האוצר, שהוגש על-ידי צ'רצ'יל לממשלה ב-4 באפריל, היווה ביטוי ברור של מדיניות זו. מנקודת-המבט של האוצר הבריטי, היו לצ'רצ'יל שלוש סיבות טובות שלא לערוב להלוואה הציונית ב-1928: ראשית – כיוון שהאוצר הטיל אמברגו על הלוואות מעבר לים, ועל הפרוייקטים האחרים של ליאו אמרי; שנית – כיוון שהאוצר, כמו משרד החוץ והמשרד לענייני מושבות, לא יכול לאפשר בחינה בינלאומית מדוקדקת של האדמיניסטרציה בארץ-ישראל, שאישור ההלוואה עלול היה לגרור בעקבותיו; ושלישית, אילו אכן היתה הממשלה מוכנה להשקיע כספים בארץ-ישראל, היו סכומים אלה חייבים להיות מופנים קודם כל לפרוייקטים ששירתו מטרת ורווחים אימפריאליים ברורים, כמו בניית נמל חיפה או צינור הנפט ומסילת-הברזל בגדאד-חיפה.

53. ב' 20 יוני כתב אמרי בימונו: "ראש-הממשלה ורוב חברי הממשלה התנגדו בתוקף ההלוואה נדחתה." (יומני אמרי, עמ' 546).

