

תמיר גורן

האומנם איפה

ואיפה?

מדיניות מוניציפלית וחלוקת
משאבים בין יהודים לערבים
בחיפה בשנים 1940-1947



הקדמה

לסכסוך היהודי-הערבי הייתה השפעה רבה על חיי היומיום בארץ-ישראל בתקופת המנדט, והשפעה זו ניכרה במיוחד בערים המעורבות, בגלל אופי הערים ודרכי פעולתן של העיריות המעורבות. המונח עירייה מעורבת נגזר מהעיר המעורבת (The Mixed City), מושג שטבע שלטון המנדט בארץ-ישראל. על פי התפיסה הבריטית עיר מעורבת היא עיר שבה שתי קבוצות אוכלוסין דומיננטיות (ערבים ויהודים), הנבדלות זו מזו בתרבותן ובהתנהגותן, ושניטש ביניהן מאבק לאומי.¹

בתקופת המנדט התפתחה העיר המעורבת לישות אורבנית שהתאפיינה בחלוקה לשני חלקים מרכזיים. בחלק האחד התגוררה האוכלוסייה היהודית, ובאחר – הערבית. הייתה זו עיר חצויה, וההבחנה בין שני חלקיה ניכרה לא רק בלאום של האוכלוסייה, אלא גם בחזות של כל אחד מחלקי העיר. בחלק מהערים היו שכונות יהודיות מפותחות מזה, ושכונות ערביות נחשלות מזה. הרקמה העירונית נחצתה לשתי רמות של מודרניזציה, והדבר הבליט את ההבדל בין שני חלקיה של העיר. תחום המנהל היחיד שהיה משותף ליהודים ולערבים בערים המעורבות בתקופת המנדט הוא השלטון המוניציפלי. במסגרת זו התקיים המפגש הפוליטי הרשמי היחיד בין נציגי שני חלקי האוכלוסייה בערים אלה באותה תקופה. התפתחות הסכסוך היהודי-הערבי במהלך שנות המנדט הביאה לחיזוק העיריות המעורבות לא רק בתור גופים מנהליים שנועדו לספק שירותים מוניציפליים לאוכלוסייה, אלא בעיקר כמוסדות שהלכו וקנו לעצמם חשיבות פוליטית, ושמיאלאו תפקיד בעימות בין הצדדים. כתוצאה מכך הייתה לעירייה המעורבת השפעה רבה על עצמת הסכסוך בתחומה של העיר. היה באפשרותה להרחיב את התחום בין הצדדים, ובכך להחריף את המתחים, או לחלופין לצמצמה ולהביא לגישור. מעצם תפקידה היא לא יכלה להימנע מהתערבות, ומכאן שהיה לה חלק מהותי בניתוב הסכסוך ברמה המקומית, ובדרך זו השפיעה על אוכלוסיית העיר באופן חיובי או שלילי. טיב היחסים שנתהו בין הערבים ליהודים במועצת העירייה קבע לא במעט את דרך הניהול המוניציפלי. תפקיד ראש העירייה הקנה לא רק יוקרה אישית, אלא גם כוח להשפיע על מימוש השאיפות הלאומיות במישור העירוני. לפיכך לתפיסת התפקיד על ידי ראשי העיריות המעורבות היו השלכות לא רק על עיסוקם המוניציפלי, אלא גם על מערכת היחסים שהתהוותה בערים אלו בין יהודים לערבים. לסוגיית הניהול המוניציפלי והמדיניות המוניציפלית של העיריות המעורבות חשיבות רבה להיסטוריוגרפיה של היחסים בין ערבים ליהודים בתקופת המנדט, ולמרות זאת לא זכה הנושא עד כה למחקר מדעי מקיף. המחקרים המעטים שהוקדשו לעיריות המעורבות נטו להתמקד בדרך כלל בהיבטים פוליטיים ועסקו בעיקר בעיריית ירושלים.²

בשער המאמר:
חיפה בשלהי שנות
השלושים במבט
מהר הכרמל
(תצלום מאוסף מטסון)

1 בקטגוריית הערים המעורבות נכללו ירושלים, יפו, חיפה, צפת וטבריה.
2 פ"א אלסברג, 'המאבק על ראשות עיריית ירושלים בתקופת המנדט', א' שאלתיאל (עורך), פרקים בתולדות ירושלים בזמן החדש, ירושלים תשמ"א, עמ' 302-354; ל' דר, 'היחסים בין היהודים והערבים בעיריית ירושלים המנדטורית בין השנים 1917-1939 מן ההבט היהודי', עבודת מוסמך, אוניברסיטת תל-אביב, 1987; א' רובינשטיין, 'יהודים וערבים בעיריית ארץ-ישראל (1926-1933) – ירושלים ועיריות אחרות', קתדרה, 51 (ניסן תשמ"ט), עמ' 122-147.

שלא כמו בערים מעורבות אחרות התפתחה בחיפה צורת גיהול מוניציפלי שהתבססה על דפוס של שיתוף פעולה מסוים בין הערבים ליהודים.³ שיתוף זה במועצת עיריית חיפה הצטייר כבר אז כתופעה יוצאת דופן בהשוואה לנעשה בעיריות מעורבות אחרות, במיוחד על רקע ההסלמה שחלה בסכסוך היהודי-הערבי. חוקרים שנדרשו לתופעה זו הסתפקו בדרך כלל בציון העובדה ולא ניסו להסביר מה היו הגורמים להיווצרות שיתוף הפעולה ובעיקר מה היו השלכותיו על הגיהול המוניציפלי.⁴ ביסודו של מחקר זה עומדת ההנחה כי סכסוך לאומי עשוי להשפיע על ההתפתחות העירונית כמעטב או מאיץ; הוא עשוי להשפיע על קצב השינויים בחיי היומיום של תושבי העיר, שינויים שמהם יפיק תועלת אחד מן הצדדים או שניהם. אני מבקש לבחון הנחה זו בהתייחס לאופן הגיהול המוניציפלי של חיפה בשנות הארבעים. העניין בתקופה זו דווקא נעוץ בתמורות שחלו בשנים אלו בחיפה, ושהייתה להן משמעות רבה לגיהול המוניציפלי. ואלה עיקרן: (א) היקף הפעילות המוניציפלית בשנות הארבעים הגיע לשיא בעקבות ההתפתחות המתמדת בעיר – התרחבות שטחה והגידול באוכלוסייתה;⁵ כתוצאה מכך גדלה מאוד מידת ההשפעה של העירייה על חיי היומיום של התושבים. (ב) תפקיד ראש העירייה היה נתון לראשונה בידי יהודי, והשינוי בראשות העירייה הגביר את המתח בין הערבים ליהודים, במיוחד בסוף התקופה, על רקע ההסלמה שחלה בסכסוך היהודי-הערבי. הדבר התבטא בין השאר בהטחת ביקורת מן הצד הערבי כלפי ראש העירייה על שניצל את תפקידו כדי להפלות את הערבים. בעיקרו של דבר הוא תואר כמי שנטה לטובת האינטרסים של הצד היהודי והוניה את ענייניה של האוכלוסייה הערבית.⁶ ראש העירייה מצדו הכחיש האשמות אלה.

3 בעיריות ירושלים, יפו וצפת התקשו הערבים והיהודים לקיים שיתוף פעולה עקב בעיות שלא הצליחו לפתור. בירושלים היה זה המאבק על ראשות העירייה; יפיו היה זה הסכסוך על סיפוח השכונות היהודיות לתל-אביב; ובצפת – הגישה שנקטה העירייה כלפי הקהילה היהודית. לעומת זאת בטבריה נתגבשה מערכת יחסים נוחה בין חברי מועצת העירייה.

4 רובינשטיין (לעיל, הערה 2), עמ' 137; י' בן-ארצי, 'ייחודה של חיפה והתפתחותה בתקופת המנדט', מ' נאור וי' בן-ארצי (עורכים), חיפה בהתפתחותה, 1948-1918, ירושלים, 1989, עמ' 35. J. Vashitz, *Jewish-Arab Relations*, at Haifa under the British Mandate, Givat Haviva 1973, part 1, chap. 4, p. 3 (unpublished). במאמר זה מוצג שיתוף הפעולה במועצת עיריית חיפה כעובדה בלבד; ההסבר לתופעה זו תורג ממסגרת הדיון ודורש עיון נפרד. התפתחותה של חיפה כעיר מעורבת בתקופת המנדט ניכרה באופן בולט בתמורות שהתחוללו בקהילה היהודית והערבית. בשתייהן חלה צמיחה דמוגרפית, חברתית, כלכלית ופוליטית. בשנת 1947 מנו שתי הקהילות בתחום השיפוט המוניציפלי של חיפה 130,000 נפש; 65,000 נפש כל אחת מהן. רוב האוכלוסייה הערבית התגוררה סמוך למישור החוף, בעוד היהודים בנו את שכונותיהם במעלה הר הכרמל. חלק קטן מהיהודים והערבים התגוררו בשכונות מעורבות. על ההתפתחות שחלה בקרב שתי הקהילות ראו: י' ושיץ, 'תמורות חברתיות ביישוב הערבי של חיפה בתקופת המנדט הבריטי', עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים, 1993; י' קליין, הקהילה הערבית בחיפה בתקופת המנדט: סקירה פוליטית, כלכלית וחברתית, חיפה, 1983, עמ' 14; מ' יזבק, 'ההגירה הערבית לחיפה, 1948-1933: ניתוח כמותי על פי מקורות ערביים', קתדרה, 45 (תשרי-תשמ"ח), עמ' 131-146; ח' אהרנבוין, הדר הכרמל, חיפה תשי"ח; ש' שטרן, 'הדר הכרמל – מרכז החיים היהודיים בחיפה', נאור ובן-ארצי (שם), עמ' 38-46; M. Seikaly, *Haifa: Transformation of a Palestinian Arab Society 1918-1939*, London & New York 1995.

5 השפוט המוניציפלי של חיפה 130,000 נפש; 65,000 נפש כל אחת מהן. רוב האוכלוסייה הערבית התגוררה סמוך למישור החוף, בעוד היהודים בנו את שכונותיהם במעלה הר הכרמל. חלק קטן מהיהודים והערבים התגוררו בשכונות מעורבות. על ההתפתחות שחלה בקרב שתי הקהילות ראו: י' ושיץ, 'תמורות חברתיות ביישוב הערבי של חיפה בתקופת המנדט הבריטי', עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים, 1993; י' קליין, הקהילה הערבית בחיפה בתקופת המנדט: סקירה פוליטית, כלכלית וחברתית, חיפה, 1983, עמ' 14; מ' יזבק, 'ההגירה הערבית לחיפה, 1948-1933: ניתוח כמותי על פי מקורות ערביים', קתדרה, 45 (תשרי-תשמ"ח), עמ' 131-146; ח' אהרנבוין, הדר הכרמל, חיפה תשי"ח; ש' שטרן, 'הדר הכרמל – מרכז החיים היהודיים בחיפה', נאור ובן-ארצי (שם), עמ' 38-46; M. Seikaly, *Haifa: Transformation of a Palestinian Arab Society 1918-1939*, London & New York 1995.

6 ראו למשל: דוח מודיעין של ה'הגנה', 15 במאי 1943, את"ה, 8/3.2; דוח מודיעין של ה'הגנה', 5 ביולי 1944, את"ה, 105/306; דוח מודיעין של ה'הגנה', דצמבר 1944, את"ה, 105/182; דוח מודיעין של ה'הגנה', 22 באוקטובר 1945, את"ה, 8/7; דוח מודיעין של ה'הגנה', אוקטובר 1946, את"ה, 105/184; דוח מודיעין של ה'הגנה', 10 בנובמבר 1946, את"ה, 105/184; אלוזדה, 21 בנובמבר 1946.

מטרת המאמר לתאר ולבחון באיזה אופן פעלה העירייה בחלוקת המשאבים בין ערבים ליהודים, וכיצד השפיע הדבר על התפתחות העיר ועל חיי היומיום של תושביה בשנים 1940-1947, עד פרוץ המלחמה. אני מבקש לטעון כי העירייה פעלה במטרה להיטיב עם אוכלוסיית העיר בלי להעדיף צד זה או אחר, וקבעה סדר עדיפויות שתאם מבחינתה את צורכי הציבור כתושבים של עיר מעורבת. מדיניות זו יושמה בשני אפיקי פעולה עיקריים. האחד התאפיין בהבחנה ברורה שיצרה העירייה בין צורכי החלקים הערביים לאלה של היהודים ובמתן עדיפות לפיתוח השכונות הערביות. אפיק הפעולה האחר התאפיין בפיתוח שנועד להביא בחשבון את צורכי הכלל בלי מתן עדיפות לאחד מן הצדדים, במגמה להועיל לשניהם באופן שווה. שני אפיקים אלו ייבדקו בנפרד. לשם בחינת האפיק שהייתה בו העדפה של אחד מן הצדדים אתמקד במספר שירותים מוניציפליים שהיו חלק הארי בהוצאותיה של העירייה, ושהיו חשובים מאוד לתושבי העיר. ואת האפיק שלא הייתה בו עדיפות לשום צד אבחן על סמך תכניות בנייה אחדות שיזמה העירייה, ושעלותן הייתה גבוהה במיוחד.



עבד א־רחמן אלחאג'

רקע: תמורות באופי הניהול המוניציפלי עד 1940

מבחינת אופן הניהול המוניציפלי של חיפה בשלטון המנדט עד 1940 אפשר להבחין בין שתי תקופות: תקופת כהונתו של עבד א־רחמן אלחאג' כראש העירייה (1920-1927) ותקופת כהונתו של חסן שוכרי (1927-1940). עבד א־רחמן נקט גישה זהה לזו של עמיתיו הערבים בעיריות מעורבות אחרות. הוא ראה במוסד שעמד בראשו, ושכלל שישה נציגים ערבים ושני יהודים במועצת העירייה, לא גוף שאמור להתמודד עם צרכיה של עיר מעורבת, אלא עירייה ערבית לכל דבר, וביקש להפנות את רוב משאביה לטובת הצד הערבי.⁷ הדבר תאם את גישתו הפוליטית כמי שלנגד עיניו עמד קודם כול האינטרס הערבי, ושסבר כי צורכי הציבור היהודי מקומם בשולי העשייה המוניציפלית. כתוצאה מכך התאפיינה פעילותה של המערכת המוניציפלית בתקופתו בנטייה להנציה דומיננטיות ערבית. הדבר התבטא בין היתר בדחיקת השימוש בשפה העברית, בהימנעות מהעסקת פועלים ופקידים יהודים ובהעדפת קבלנים ערבים לביצוע עבודות ציבוריות.⁸ בתפיסה זו חל בהדרגה שינוי למן 1927. חסן שוכרי חולל מפנה שנבע מאישיותו ומהשקפת עולמו.⁹ בתקופתו הפכה העירייה ממוסד בעל אופי ערבי לעירייה של עיר מעורבת. בכך הוא פתח צוהר להנחלתה של תפיסה חדשה באשר לניהול עיר מעורבת, תפיסה שביסודה הכרה ביתרונות הטמונים ביצירת מסגרת של שיתוף פעולה בין ערבים

7 פרטים ביוגרפיים על עבד א־רחמן ראו: ת' גורן, 'עירייה משותפת בעיר מעורבת: התגבשותו ופועלו של השלטון המוניציפלי בחיפה בתקופת המנדט', עבודת דוקטור, אוניברסיטת חיפה, 2000, עמ' 43-47.

8 שם, עמ' 47-48.

9 פרטים ביוגרפיים על שוכרי ראו: שם, עמ' 40-41.



חסן שוכרי

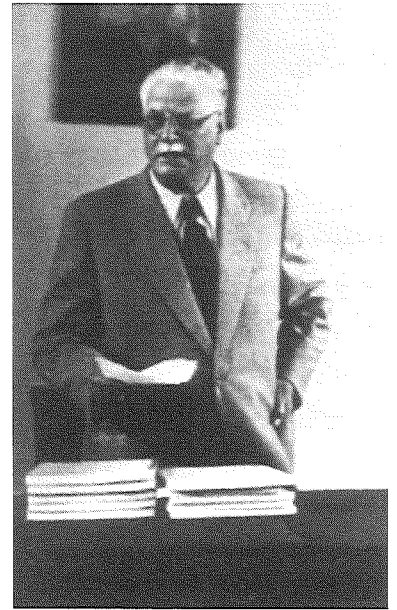
ליהודים בניהול העירייה.¹⁰ ייחודה של גישה זו בכך שהותוותה כדי לספק את צורכי העיר המעורבת ולא לשם סיפוק אינטרסים שנבעו מהסכסוך היהודי-הערבי. הענקת שירותים מוניציפליים וההתייחסות לפיתוח אורבני בתקופתו של חסן שוכרי התאפיינו בהבחנה ברורה שיצרה העירייה בין צורכי החלקים הערביים לאלה של היהודים, עקב הפער שהתהווה ביניהם ברמת הפיתוח.¹¹ הקו המנחה של העירייה בהתמודדות עם מצב זה היה להועיל קודם כול למגזר החלש, על מנת ליצור את האינטגרציה הנדרשת להתפתחות העיר. לכן הועמדו צורכי האוכלוסייה הערבית בראש סדר העדיפויות, בעוד אלה של היהודים באו אחריהם; רק בתקופת המרד הערבי, בשנים 1936-1939, זכה היישוב היהודי לעדיפות בתקציב. מכיוון שבתקופה זו נבצר מהעירייה להועיל לחלקים הערביים של העיר, היא גילתה יתר תשומת לב לצורכי היהודים. במטרה להמשיך ולקדם את פיתוח העיר נענה אז שוכרי ליוזמות שהובאו לפניו מן הצד היהודי.¹²

בשנת 1940 נפטר שוכרי ובמקומו מונה שבתי לוי, מראשיה של הקהילה היהודית בחיפה וסגנו של שוכרי מאז בחירות 1934.¹³ המינוי היווה תקדים – לראשונה הועמד יהודי בראשות העירייה. שני סגניו היו ערבים: האחד נוצרי והאחר מוסלמי. מועצת העירייה כללה מעתה שישה נציגים ערבים וארבעה יהודים. על פי כוונת השלטונות אמורה הייתה מועצה זו לבצע את תפקידה למשך תקופת מעבר, שכן הממשלה ביקשה לקיים בחירות כאשר יתאפשר הדבר.¹⁴ אך בפועל המשיכה מועצת העירייה למלא את תפקידה בהרכב המצוין עד סוף תקופת המנדט.

- 10 על גישתו של שוכרי לשיתוף הפעולה ועל ביטוייה ראו: ת' גורן, "פשר השיטה האידיאלית" – חסן ביי שוכרי והיהודים בתקופת המנדט, זמנים, 82 (2003), עמ' 16-29.
- 11 ההבדל ברמת הפיתוח נבע מכך שאצל היהודים, שלא כמו אצל הערבים, נוהלו השכונות על ידי ועדים, ואלה דאגו לפתח את שכונותיהם, בעוד השכונות הערביות היו תלויות לחלוטין בשירותיה של העירייה.
- 12 נתונים על אופן חלוקת המשאבים לפיתוח מוניציפלי בשנים 1927-1940 ראו: T. Goren, 'Co-operation under the Shadow of Confrontation: The Formation and Function of the Municipality of Haifa as a Mixed Representative Institution during the British Mandate' (Gustav Heinemann Institute of Middle Eastern Studies, Working Paper, 15), Haifa 2001, pp. 22-35.
- 13 לוי נולד באיטנבול בשנת 1876. למד באוניברסיטת איטנבול בפקולטה למדעי המדינה והאדמיניסטרציה, שבה הוכשרו התלמידים לשמש פקידים בשירות האימפריה. בשנת 1894 עלה לארץ-ישראל. הוא עסק תחילה בהוראה ואחר כך שימש גזבר של חברת יק"א, ועסק ברכישת קרקעות מטעם הברון רוטשילד. בשנת 1905 התיישב בחיפה, בשנת 1918 מונה לחבר במועצת העירייה, ומאו התמיד לפעול בתחום המוניציפלי עד סוף תקופת המנדט ולאחר מכן.
- 14 עד אמצע שנות השלושים התקיימו שתי מערכות בחירות מוניציפליות בארץ-ישראל. הראשונה בשנת 1927 והשנייה בשנת 1934. בחוק העיריות של 1934 נקבע כי המועצות הנבחרות יכהנו חמש שנים, עד 1939, ואז אמורות היו להיערך הבחירות הבאות למשך תקופת כהונה זהה. אלא שבעקבות פרוץ המרד הערבי ולאחר מכן מלחמת העולם השנייה לא נעשה הדבר, משום שהממשל הבריטי חשש בין השאר מחיכוכים שיתהוו בערים המעורבות.

הזירה המוניציפלית בשנות הארבעים

מינוי של לוי לראש העירייה עורר ביקורת בקרב הנציגים הערבים במועצת העירייה. בעיקרו של דבר הם מחו על אי שמירת הסטטוס קוו במינוי ראש העירייה ועל כך שהמועצה לא כללה שמונה נציגים ערבים כפי שהיה עד 1936 (לאחר בחירות 1934 כללה מועצת העירייה שמונה ערבים וארבעה יהודים). הם הביעו תקווה כי הרכב זה יהיה זמני בלבד, ודרשו למנות ראש עירייה מוסלמי כפי שהיה נהוג בעבר.¹⁵ בתחילת 1943 החלו עסקנים פוליטיים מקרב העילית הפלסטינית לנהל מגעים נמרצים במטרה להחיות את הפעילות הפוליטית בקרב ערביי ארץ-ישראל, ובין השאר ביקשו לעשות שינויים במערכת המוניציפלית.¹⁶ אותותיו של תהליך זה ניכרו היטב בחיפה. ראשי הציבור הערבי בעיר נקראו להשתתף באספות שהוקדשו לדיונים במצבה הפוליטי של הארץ. מתוך אספות אלה יצאו קריאות אל הנציב העליון לאפשר להם לתדוש את הפעילות הפוליטית באופן רשמי. פעילות זו נוצלה גם כדי להביע ביקורת שהתגבשה בצד הערבי על ניהול המערכת המוניציפלית. בתזכירים שנשלחו אל מושל המחוז והנציב העליון הועלו דרישות להחליף את לוי – שכבר כיהן בתפקידו שלוש שנים – בראש עירייה ערבי, ולהביא לשינוי בהרכב המועצה.¹⁷ ראשי העיריות הערביות, שקיימו בשנים 1944-1945 מספר כינוסים במטרה להשתלב בחידוש הפעילות הפוליטית, דרשו גם הם למנות בחיפה ראש עירייה ערבי.¹⁸ בעקבות מותו של מצטפא אלחאלדי, ראש עיריית ירושלים, באוגוסט 1944, הפעילו ראשי ההנהגה הערבית לחץ כבד על השלטון הבריטי למנות תחתיו ראש עירייה ערבי מוסלמי.¹⁹ מותו העניק לגיטימציה נוספת לדרישה למנות ראש עירייה ערבי בחיפה ובכך לשמור על הסטטוס קוו גם בעיר זו. העיסוק בשאלת ראשות עיריית חיפה גבר לקראת סוף 1944, ואף ננקט צעד קיצוני – במכתב איום אנונימי בערבית שנשלח אל לוי הוא נדרש להתפטר מתפקידו, וְלֹא – יומת.²⁰ העיתונות הערבית הפנתה אצבע מאשימה כלפי ערביי חיפה על שהעלימו עין מגילת ראשות העירייה, והודגש שאין להעלות על הדעת שמהלך כזה ייעשה בירושלים.²¹ העיסוק



שבתי לוי

15 פרוטוקול ישיבת מועצת העירייה, 21 במאי 1940, אה"ע"ח, ספר הפרוטוקולים; פרוטוקול ישיבת מועצת העירייה, 13 בינואר 1941, אצ"מ, S25/4784; פרוטוקול ישיבת מועצת העירייה, 5 בפברואר 1941, אה"ע"ח, ספר הפרוטוקולים.

16 ראו בהרחבה: י' נבו, 'התנועה הלאומית הערבית הפלסטינית במלחמת העולם השנייה', מ' מעוז וב"ז קדר (עורכים), התנועה הלאומית הפלסטינית: מעימות להשלמה?, תל-אביב 1996, עמ' 103-113.

17 דוח מודיעין של ה'הגנה', 26 בפברואר 1943, את"ה, 105/298.

18 ראו למשל דיווח מכינוס שהתקיים בשכם ביוני 1944: ידיעות מהעיתונות הערבית, 18 ביוני 1944, אה"ע, IV250/27/5/183

19 אלסברג (לעיל, הערה 2), עמ' 342-346.

20 דוח מודיעין של ה'הגנה', 28 בדצמבר 1944, את"ה, 8/5. ניתן לשער כי הרקע לאיום זה היה החלטת השלטונות שלא לעשות שום שינוי בנוגע לראשות העירייה ולהרכב המועצה.

21 ראו למשל: פלסטין, 1 בינואר 1945; 5 בינואר 1945; 11 במאי 1945. כן ראו: עורך הדין א' כוסא, מראשי הקהילה הערבית בחיפה, אל הנציב העליון, 31 במרס 1945, PRO CO733/458/4.

הרב של הערבים בשאלת ראשות העירייה למן 1943 ובמיוחד לאחר מותו של ראש עיריית ירושלים, בשנת 1944, הפך את הטיפול בנושא זה מעניין מקומי לעניין בעל חשיבות ארצית. בעקבות התפתחות זו ברור היה לצד היהודי כי קיום בחירות בחיפה הוא רק עניין של זמן, וכי הצד הערבי יפעל בנחישות להחזיר לעצמו לא רק את ראשות העירייה אלא גם את הרוב בהרכב המועצה.

ביולי 1945 הכריז הממשל הבריטי על כוונתו לקיים בחירות למועצות העירוניות. הכרזה זו העלתה באחת את המתח בערים המערבות ובמיוחד בירושלים ובחיפה, שבהן צפוי היה מאבק על ראשות העירייה.²² לאחר מותו של אלח'אלדי גברה המתחות בין היהודים לערבים במועצת עיריית ירושלים. הצד היהודי מתח כבר תקופה ארוכה על הגישה המפלה שנקטה כלפיו עיריית ירושלים, ובראש ובראשונה נמתחה ביקורת על המדיניות שאימצו ראשי העירייה אף שבטרם נבחרו הבטיחו ליהודים לנהוג באופן שווה עם כל העדות.²³ מותו של אלח'אלדי היווה מבחינת היהודים הזדמנות לדרוש מהשלטון הבריטי את ראשות העירייה, בעוד הצד הערבי הפעיל את כל כובד משקלו למנוע מהיהודים לקבל משרה זו. ביולי 1945 הכריז מושל המחוז על פיזור מועצת עיריית ירושלים ועל מינוי ועדה קרואה. במחאה על מינוי הוועדה התפטרו הנציגים היהודים מכל ועדות המשנה של העירייה. מעתה התגייסה מנהיגות היישוב היהודי בירושלים כדי להשפיע על השלטונות להכריז על בחירות חדשות למועצת העירייה.²⁴ ברם לאחר שהוחלט לדחות את קיום הבחירות בירושלים, פעלה הוועדה הקרואה עד סוף תקופת המנדט בראשות פקיד בריטי.

גם ביפו שרר זה תקופה ארוכה מתח בין היהודים לערבים, והוא העיב על קשרי הגומלין ביניהם בניהול המערכת המוניציפלית. סלע המחלוקת היה דרישת היהודים להתנתק מעיריית יפו ולספח את שכונותיהם לתחום השטח המוניציפלי של עיריית תל-אביב, דרישה שנומקה בטענה שהם מופלים לרעה. מאז התגבש רעיון הסיפוח בתקופת המרד הערבי עמד הצד היהודי על מימושו, ואילו העירייה התנגדה לכך ועשתה כל שביכולתה לבלום את היוזמה. המתחות בין היהודים לעירייה הגיעה לשיא כאשר החליט הצד היהודי להחרים את הבחירות המתוכננות לעירייה (של 1945) ובפועל התקיימו אלה בלעדיו. מאז פעלה מועצת העירייה בהשתתפות חברים ערבים בלבד.²⁵ הצעד שנקטו היהודים הובלט בעיתונות הערבית ותואר כניסיון מצדם להפוך את יפו לעיר יהודית.²⁶ בצפת התקשתה העירייה למלא את תפקידה בשנות הארבעים, בגלל היחסים העכורים שנתהו בין חברי מועצת העירייה היהודים לראש העירייה, וכי קדורה. בשנת 1946 החליטו חברי המועצה היהודים להתפטר; הם האשימו את ראש העירייה בהזנחת הטיפול בצרכיה החיוניים של העיר וטענו כי הוא נוהג לקפח את האוכלוסייה היהודית.²⁷ בתחילת 1947 מונתה לעיר ועדה קרואה, והקמתה לוותה במחאה של הצד

22 ביפו ובצפת, שבהן היו הערבים רוב מובהק, לא היה כל טעם שיהודי יתמודד על תפקיד ראש העירייה. לעומת זאת בטבריה היו היהודים רוב, ולכן תפקיד ראש העירייה היה נתון בידיהם כל תקופת המנדט.

23 על מתחת הצד היהודי ראו: אלסברג (לעיל, הערה 2), עמ' 308, 321-322, 337; גורן (לעיל, הערה 7), עמ' 23-25. אלסברג (שם), עמ' 253.

24 Vaad Leumi, Local Government in Palestine: Memorandum Submitted to the United Nations Committee on Palestine, Jerusalem 1947, pp. 17-20

26 ראו למשל: פלסטין, 10 באפריל 1947; א־דפאע, 10 באפריל 1947; 13 באפריל 1947; 30 באפריל 1947.

27 ידיעות מהעיתונות העברית, נובמבר 1946, את"ה, 105/184.

הערבי על הצעד שנקט כלפי ראש העירייה. אף ההכנות לקראת הבחירות, שלא התקיימו בסופו של דבר, הגבירו את המתח בין היהודים לערבים בעיר.²⁸

כתוצאה מן המצב שנתהווה בירושלים וביפו תפסה חיפה בשלהי תקופת המנדט את מרב תשומת הלב של היהודים והערבים, ולא בכדי. היא הייתה העיר המעורבת הגדולה היחידה שבה אמורות היו להתקיים בחירות. מערכת הבחירות הבליטה את החשיבות שייחסו שני הצדדים למעמדה של העיר כמרכיב של כוח והשפעה במאבק על ארץ-ישראל. ההסלמה שחלה במאבק היהודי-הערבי באותה תקופה השפיעה במישרין על היחס לתפקיד ראש העירייה. הקו המנחה של הצד היהודי היה למנוע כל ניסיון להפקיע ממנו את ראשות העירייה. מינוי ראש עירייה יהודי נחשב בעל משמעות רבה הן במישור היישובי המקומי והן במישור הלאומי. תפיסת עמדה זו עלתה בקנה אחד עם המגמה לייחד את חיפה ולסכל בנחישות כל יזמה מוניציפלית שעלולה הייתה לסכן אינטרסים יישוביים.²⁹ מפאת החשיבות שייחסה המנהיגות היהודית לחיפה, הייתה לראשות העירייה משמעות מיוחדת, שכן זהותו של בעל משרה זו נחשבה הרת גורל לעתיד התפתחות היישוב היהודי בעיר. ומנגד הפגין הצד הערבי נחישות להשיב לעצמו לא רק את ראשות העירייה אלא גם את כוחו במועצת העירייה.

ההגנה הערבית, בדומה לזו היהודית, ייחסה חשיבות רבה למעמדה הכלכלי של חיפה, והעריכה כי חשיבותה של העיר תגדל עוד יותר כשתהיה מוקד עירוני מרכזי של האוכלוסייה הערבית. חברי מועצת העירייה הערבים נקראו לפעול למען מינוי ראש עירייה ערבי.³⁰ ראשי הציבור הערבי בחיפה נרתמו לארגון מערכת הבחירות, וניצלו אותה להגברת המאבק במאמציו של הצד היהודי. המהלך שנקט השלטון הבריטי במנותו יהודי לראש העירייה שיקף בעיני הערבים את נטיית השלטונות להשלים עם מאווי של הצד היהודי מזה ולהתעלם מהמסורת והסטטוס קוו מזה. בכתבות שהתפרסמו בעיתונות הערבית במהלך ההכנות לבחירות תואר השלטון הבריטי כמי שניצב לצד היהודים.³¹ משרת ראש העירייה נתפסה בצד הערבי כתפקיד המיועד לו כמובן מאליו. לפיכך דרש להחזיר לו את ראשות העירייה תוך שימוש בטענות שהחלו להתגבש מאז ראשית שנות הארבעים, ושנועדו לבסס את זכותו למנות מתוכו את ראש העירייה. בעיקרו של דבר נטען כי חיפה היא עיר ערבית, וכי הערבים הם רוב בחיפה.³² העיתונים הערביים, ובמיוחד העיתון 'אלוהדה', שופרה של

28 פלסטין, 19 בנובמבר 1946; דוח מודיעין של ה'הגנה', 23 בנובמבר 1946, את"ה, 105/182; דוח מודיעין של ה'הגנה', 28 בפברואר 1947, את"ה, 105/184; דוח מודיעין של ה'הגנה', 28 במרץ 1947, את"ה, 105/185.

29 היזמה לייחוד חיפה, שראשיתה בתקופת המרד הערבי, נמשכה עד סוף תקופת המנדט. היא נועדה להשיג שתי מטרות: לשנות את המצב הדמוגרפי בעיר על ידי הגדלת מספר היהודים בה והפיכתם לרוב באוכלוסיית חיפה, ולהגביר את כוחו של היישוב היהודי במרחב העירוני באמצעות תפיסת שטחים מסוימים ויישובם. ראו: ת' גורן, "חזון חיפה העברית הגדולה": סיפוח שכונות כאמצעי להשגת יתרון דמוגרפי בתקופת המנדט, עיונים בתקומת ישראל, 11 (תשס"א), עמ' 230-260; הנ"ל, 'הצעות ותכניות לעיבוי ההתיישבות היהודית בחיפה בתקופת המנדט', אופקים בגאוגרפיה, 54 (תשס"ב), עמ' 5-27.

30 ידיעות מהעיתונות הערבית, 31 בדצמבר 1944, את"ה, 8/25; ידיעות מהעיתונות הערבית, 29 במאי 1945, את"ה, 105/182.

31 ראו למשל: אלמהמא, 3 בנובמבר 1946; פלסטין, 8 בנובמבר 1946; אלוהדה, 23 בנובמבר 1946; 13 בינואר 1947.

32 ראו למשל: דוח מודיעין של ה'הגנה', אוקטובר 1946, את"ה, 105/184; אלוהדה, 3 באפריל 1947; א'דפאע, 27 באפריל 1947; פלסטין, 29 באפריל 1947; אלאתחאד, 11 במאי 1947. הטענה בדבר ערבותה של חיפה השתלבה במאבק הכללי על שמירת זכויותיהם של הערבים, שנטו להדגיש בהקשר זה את ערבותה של הארץ, במיוחד מאז

המפלגה הערבית הפלסטינית, לא היססו לתקוף את חברי מועצת העירייה הערבים על נכונותם למלא את תפקידם תחת מנהיגותו של ראש עירייה יהודי, ואף האשימו אותם בבגידה באינטרס הלאומי.³³ הם נדרשו להפסיק לשתף פעולה עם עמיתיהם היהודים במועצת העירייה. כלפי היהודים במועצת העירייה נטען כי פעלו במטרה לנשל את הערבים ולהועיל ליהודים.³⁴

הביקורת שהוטחה בחברי מועצת העירייה הערבים השתלבה באווירה שהשתררה בעיר מאז אמצע שנות הארבעים. המתח הכללי שהיה בארץ לאחר תום מלחמת העולם השנייה לא פסח על חיפה. פעולות 'תנועת המרי העברית', הכרזת הצד הערבי על חרם כלכלי על תוצרת יהודית, ליבוי ההסתה נגד היהודים, מעשי האיבה שפשטו בארץ והציפייה למסקנותיהן של ועדות החקירה – כל אלה החמירו את המתחים באופן ניכר והקשו לנהל חיי יומיום תקינים. בנסיבות אלה נחשפה עיריית חיפה להשפעות פוליטיות שהלכו וגברו. שאיפתו של הצד הערבי להחזיר לעצמו את ראשות עיריית חיפה לוותה בתעמולה פוליטית שתועלה במישרין לצורכי המאבק ביהודים. לוי תואר כעושה דברה של הסוכנות היהודית בהפכו את העירייה למוסד הפועל לטובת האינטרסים של היהודים.³⁵ ההתקפות עליו הגיעו לשיא במהלך 1946. הוא קיבל מכתבי אזהרה על התנקשות בחייו אם לא יפרוש מתפקידו, ואף נעשה ניסיון אחד להתנקש בו בירי מן המארב.³⁶ בקיץ 1947 החריפה המתוחות בחיפה לנוכח התקריות האלימות שאירעו בסביבות יפו-תל-אביב. כבעתות מתיחות בעבר נוצרה הפרדה הדרגתית בין השכונות הערביות לשכונות היהודיות, ובמהרה התהווה חיץ עירוני. במציאות מורכבת זו נדרש לוי למלא את תפקידו כשהוא נחוש לפעול על פי תפיסת עולמו.

גישת ראש העירייה היהודי לאופן הניהול המוניציפלי

מבחינת השלטון הבריטי התאים לוי יותר מכל מועמד אחר להמשיך בדרך של קודמו מבלי לעורר זעזועים, אף שלראשונה חרג השלטון ממנהגו ומינה יהודי לתפקיד ראש העירייה. לוי היה ידיד קרוב של שוכרי ותומך נלהב בקו שנקט כראש העירייה.³⁷ אך הוא היה לא רק סגנו וממשיכו של קודמו,

החלו ההכנות לקראת הבחירות במחצית השנייה של שנות הארבעים. בשנות הארבעים התגבשו בעיקרו של דבר שתי דעות באשר לגודל אוכלוסיית היהודים והערבים בחיפה. הצד היהודי גרס כי היהודים הם רוב בעיר, והצד הערבי טען ההפך. ושני הצדדים הציגו נתונים שלא תמיד תאמו את המציאות. בפועל בשנים 1940-1944 היו היהודים רוב, בשנים 1945-1946 היו הערבים רוב, ובשנת 1947 היה שוויון בין שתי הקהילות. ראו: גורן, חזון (לעיל, הערה 29).

33 אלוחדה, 21 בנובמבר 1946; 24 בנובמבר 1946; 26 בספטמבר 1947.

34 מאז אמצע שנות הארבעים תכפה ביקורת זו. נטען כי היהודים פעלו להפיק תועלת מפעולותיה של העירייה על חשבון הצד הערבי. מאפייניה של ביקורת זו הופיעו לעתים קרובות בדוחות מודיעין של ה'הגנה' ובעיתונות הערבית. ראו למשל: דוח מודיעין של ה'הגנה', 5 ביולי 1944, את"ה, 105/306; דוח מודיעין של ה'הגנה', דצמבר 1944, את"ה, 105/182; דוח מודיעין של ה'הגנה', 28 ביולי 1945, את"ה, 8/7; דוח מודיעין של ה'הגנה', 22 באוקטובר 1945, שם; אלוחדה, 21 בנובמבר 1946; 4 במאי 1947; א'דפאע, 19 במאי 1947; 26 במאי 1947; אלוחדה, 15 ביוני 1947; א'דפאע, 23 ביוני 1947.

35 ראו למשל: אלמהמאז, 3 בנובמבר 1946; פלסטין, 8 בנובמבר 1946; 9 בנובמבר 1946; אלוחדה, 21 בנובמבר 1946; פלסטין, 23 בנובמבר 1946.

36 גורן (לעיל, הערה 7), עמ' 126.

37 על היחסים המיוחדים ששררו בין לוי לשוכרי ראו: גורן (לעיל, הערה 10), עמ' 21-28.

אלא אישיות בזכות עצמו, וניתן בסגולות שהקלו עליו למלא את תפקידו החדש בלי לעורר אנטגוניזם. הוא התאים למשרה בין השאר משום שפעל רבות במחיצתם של ערבים והאמין באפשרות לפתח אתם קשרי שלום וידידות.³⁸ מרגע שמונה ראה עצמו לא רק כממשיך דרכו של קודמו, אלא כמי שעליו בראש ובראשונה לטפח את מרקם היחסים בין יהודים לערבים, ובכך לנסות ולהקהות את העובדה שהוא היהודי הראשון הממלא את תפקיד ראש העירייה. הוא סבר כי הגישה שגיבש קודמו היא הטובה ביותר כדי לאפשר לעירייה למלא את ייעודה בעיר מעורבת, והיטיב לדעת כי הצלחתו תלויה במידה רבה ביכולתו להפגין מסירות לטובת הכלל. כקודמו הוא חתר לבודד את העירייה על מכלול תפקידיה ופעולותיה מהסכסוך הלאומי הקשה בין שני העמים. הוא השכיל לתמרן את עבודת העירייה לתפקיד שנועד לה כגוף מוניציפלי ולא להפכה לזירה של ויכוחים פוליטיים. הוא נתן לכך ביטוי כבר בשיבת מועצת העירייה הראשונה שהתכנסה לאחר מינויו בהביעו תקווה כי זו תמלא את חובותיה תוך שיתוף פעולה ואחוזה למען כל תושבי העיר.³⁹ לוי סבר כי ניתן למצוא פתרונות לבעיותיה של העיר כל עוד מועצת העירייה וציבור התושבים יהיו נכונים להתלכד סביב ענייני העיר בכללה ללא הבדלי השקפה פוליטית וגזעית.⁴⁰ העירייה, על פי השקפתו, נועדה לכוון את התפתחות העיר למען טובת כלל תושביה, כפי שאמר בנאום שנשא בשירות השידור של רדיו פלשתינה (א"י) בשנת 1943:

עיר הבנויה מחומר ומלבנים אינה אלא מעשי ידי אדם, ידי אלפים ורבבות אנשים שונים ואין לה תקוה להיות ליצור נאה וראוי לברכה, אלא אם כן תטפל בה יד מכוונת שתדריך את בנייתה בהתמדה, בתבונה ובאהבה. מי, איפוא, יכול ורשאי למלא את תפקיד היד המכוונת הזאת? התשובה ברורה היא: השלטון העצמי של העיר, העירייה המייצגת את משלמי המסים והמצווה לדאוג לשלומם ולטובתם, היא המיעדת למלא תפקיד רב ערך זה, בפקוחה הכללי ובסיועה של ממשלת הארץ.⁴¹

מלבד המחויבות העמוקה לספק את צרכיה של אוכלוסיית העיר ראה עצמו לוי מחויב למשימה לקיים את העירייה כמוסד המנוהל בידי יהודים וערבים במשותף. הוא כתב למשל ליצחק בן-צבי, יושב ראש הוועד הלאומי, בשנת 1945: 'העיריות המעורבות והמשרדים הממשלתיים הם מהמקומות המעטים בארץ שבהם אפשר היה עוד לקיים מגע עם שכנינו מתוך יחסים פחות או יותר תקינים. אנו מעוניינים לבלי להרוס את המוסדות המעורבים האלה המשמשים לעיתים קרובות דוגמאות חיות לאפשרות של עבודה משותפת בין יהודים לערבים'.⁴²

מאז החל למלא את תפקידו כראש העירייה השתמש לוי בכל הזדמנות שנקרתה לפניו כדי לעמוד על ייחודו של שיתוף הפעולה במועצת העירייה. הדבר בא לידי ביטוי במיוחד בדיווחו לראשי הממשל הבריטי ובדוחות השנתיים של העירייה. הדברים שאמר בפני אלן קנינגהם (Cunningham), כאשר זה ביקר בחיפה בסוף 1945, בטרם מונה לתפקיד הנציב העליון בארץ-ישראל, משקפים זאת היטב:

38 על יחסו של לוי לערבים ראו: גורן (לעיל, הערה 7), עמ' 208-209.
 39 פרוטוקול ישיבת מועצת העירייה, 21 במאי 1940, אה"ע"ח, ספר הפרוטוקולים.
 40 ראו למשל: הדוח השנתי השנים-עשר של עיריית חיפה לשנת 1945/6, אה"ע"ח, 8/859. במשך כל תקופת כהונתו כראש העירייה פעל לוי בנחישות למנוע כל ניסיון לערב פוליטיקה בענייני העירייה.
 41 כתב הנאום שנשא לוי, ספטמבר 1943, אה"ע"ח, 18-6/10.
 42 לוי אל בן-צבי, 14 בנובמבר 1945, אה"ע"ח, IV250/27/2/504.

It [may interest you] is my interest you to know that within the walls of this town hall and this chamber, cooperation is the guiding principle. It is the tradition of this council that politics are banned from its deliberations and that its resolutions are invariably carried unanimously thanks to the public-spirited members who put the interest of the town as a whole above any other interest.⁴³

לגישתו של לוי הייתה השפעה רבה על אופן הניהול המוניציפלי. בעיקרו של דבר נשמרה המגמה שאפיינה את תקופת כהונתו של שוכרי, אך היא הלכה והתגבשה בשנות הארבעים. נוצרה הבחנה ברורה בין צורכי היהודים לאלה של הערבים, וצורכי הכלל הובאו בחשבון בפיתוח העירוני באופן שווה. הקו שנקט ראש העירייה זכה לגיבוי מלא מצד עמיתיו היהודים במועצת העירייה. הם, כמו לוי, דבקו במספר עקרונות מנחים, והחשוב מביניהם היה ההכרה שיש לעסוק בכל ענייני העיר ובפיתוח כל חלקיה, גם אם משמעות הדבר הייתה שהם נדרשו לטפל בבעיותיהם של הערבים יותר מאשר באלה של היהודים.⁴⁴ ביטוי מובהק לכך נתן דוד הכהן, מראשי הקהילה היהודית בחיפה וחבר מועצת העירייה למן 1927, בכינוס של ההסתדרות בשנת 1945 שיוחד לענייני העיר המעורבת. בייצגו את עמיתיו היהודים במועצת העירייה הבהיר כי הם פועלים לספק את מכלול צורכי העיר המעורבת ומתחשבים בכך שיש להעניק יותר לחלקים הערביים של העיר ולו גם על חשבון צורכי היהודים. הוא סבר כי מתפקידה של העירייה המעורבת לדאוג קודם כול לשכבה הנחשלת גם אם מרביתה ערבית. בין השאר אמר:

אנחנו צריכים לעבוד לעיר ולא לעדה [...] אם הוא [חבר מועצת עירייה יהודי] רוצה להיות חבר עירייה עם איזה שהוא משקל ועם איוו שהיא חשיבות, יהיה זה לא נכון אם הוא יעסוק רק בעניינים יהודיים בעירייה. הוא צריך לעסוק בכל העניינים של העירייה ובעניינים הערביים לא פחות ולפעמים יותר מאשר בעניינים היהודיים [...] אם אנחנו [העירייה] מוציאים כסף, שהוא בא מגבית מסים של יהודים, על זה שמתקינים רחובות של ישוב ערבי דל - אז יש לזה הצדקה. בכלל, כל אותה הקונצפציה, אשר מאד מקובלת ביחוד בחוגים בורגניים, בעיר המעורבת, שאת הכסף יש להוציא על שיפור שכונות יהודיות - אין לה כל שחר. ראשית כל, אנחנו חיים בעיר מעורבת. זה לא חיים בשכונה. הבית הוא, אמנם, בשכונה, אבל העסק הוא נמצא ברחוב הערבי. שם האיש מבלה 10 שעות ביום, שם נמצא הנמל, שם נמצא השוק, שם נמצאים אותם הילדים, אשר עלולים לקבל מחלות, אשר מהם יקבלו את המחלות הילדים שלי, בשכונה היהודית. זה חשוב, איפוא, מכל הבחינות ואין בשום אופן בטיפול בעיר שלמה לבוא ולעשות את דקדוקי העניות, שהכסף שלנו יוצא על שכונות שלנו, והכסף שלהם יוצא על שכונות שלהם [...] אצלנו הדבר לא מובן לפעמים, ביחוד בשכבות בורגניות כמוכן. אבל גם במוסדות שלנו: בועדי שכונות, במוסדות של הקהילה, ענין זה של שירותים שונים של תיקון דרכים למשל, של ביוב מעורר אצלם שאלות 'מדוע לא עושים את זה ברובעים יהודים?'. בענין זה, לדעתי, צריכה להיות עמדה ברורה: דאגה לעיר כולה. דאגה ביחוד לחלקיה של העיר ולתושבי העיר העניים. ואם אלה ערבים, ואם השרות צריך להיעשות על חשבון היהודים - אז הוא צריך להיעשות על חשבון היהודים, ללא כל היסוס!⁴⁵

43 כתב הנאום של לוי, 4 בדצמבר 1945, St. Antony's College, Middle East Center, A.G. Cunningham Private Papers Collection, 6/3

44 על גישת חברי מועצת העירייה היהודים לתפקידם ראו בהרחבה: גורן (לעיל, הערה 7), עמ' 221-225.

45 פרוטוקול הכינוס המוניציפלי של ההסתדרות שהוקדש לענייני העיר המעורבת, 19 במרס 1945, אה"ע, IV219B/289.

גישה זו מצאה הד מעת לעת בדיווחים בעיתונות העברית על הנעשה בעיריית חיפה. למשל בכתבה שפורסמה בשנת 1946 נאמר: 'משפיעה העמדה השקולה של חברי [מועצת] העירייה. הם רואים את העיר כחטיבה אחת, לא מחולקת, הנתונה לדאגתם ללא הפליה לאחד הצדדים [...] ומפני שבחיפה השכונות הזקוקות ביותר לעזרה הן ערביות יש הסכמה כללית לכך, שכספי משלם המסים העירוני ישמשו את הזקוקים ביותר, ויהא מוצאם ממקור יהודי או ערבי'.⁴⁶

הן ראשי החברה הערבית בחיפה והן ראשי החברה היהודית בעיר סברו כי קו פעולתה של העירייה מבטא אפליה, וכל צד טען כי היא נוטה להיטיב עם הצד האחר. כל צד התייחס אל העירייה על פי שיקולי הרווח והתועלת שהיה באפשרותו להפיק מפעולותיה, והביע מחאה במקרה שחשב שקיבל פחות מהצד האחר. הצד היהודי הפנה שוב ושוב אצבע מאשימה כלפי העירייה על שגרמה לקיפוחו בהנאה מתקציב העירייה, במיוחד משום שחלקם של היהודים בהכנסות העירייה למן אמצע שנות השלושים ועד סוף תקופת המנדט היה גדול מזה של הערבים.⁴⁷ באופן דומה נהג הצד הערבי כל אימת שחש שהוא מופלה לעומת היהודים. רמת הפיתוח שאפיינה את השכונות היהודיות הייתה לדידו הוכחה להעדפתם של אלה מצד העירייה. סדר העדיפויות שקבעה העירייה לא זכה אפוא לאמון כל עוד נראה בעיני כל אחד מן הצדדים כמועיל יותר לצד האחר. בהשוואה לשנות העשרים והשלושים, שבהן שימשו ערבים בתפקיד ראש העירייה, נדרש ראש העירייה היהודי בשנות הארבעים לפעול במציאות מורכבת בהרבה. הציבור היהודי תלה בו ציפיות בקוותו כי מעתה יקבלו השכונות היהודיות את המגיע להן. ההסלמה בסכסוך היהודי-הערבי בשנות הארבעים והיחשפותה של העירייה בשל כך להשפעות פוליטיות גוברות על רקע הנסיבות המדיניות תרמו אף הן להחרפת המתח בין ראשי הציבור היהודי והערבי לעירייה.

א. הענקת שירותים מוניציפליים על בסיס הבחנה בין צורכי הערבים והיהודים

פיתוח דרכים

בתחילת שנות הארבעים החל מסתמן מפנה בגישת העירייה לפיתוח הדרכים בעיר. המפנה בלט בראש ובראשונה בהקצאת משאבים לסלילת דרכים בתוך השכונות – עד אז נסללו כבישים אך ורק במקומות כלליים ולא בתוך השכונות, ולכן היה פער בולט בין השכונות הערביות, שסבלו מחוסר כבישים, לבין השכונות היהודיות, שסללו כבישים פנימיים על חשבונן. לפיכך נתנה עתה העירייה עדיפות לפיתוח דרכים בשכונות הערביות. בשנת 1940 השתנתה חלוקתו של התקציב לסלילת כבישים והרחבתם: 5,818 לא"י הוקצבו לשכונות המערביות, שבהן התגוררו ערבים ויהודים, 3,530 לא"י לשכונות הערביות ו-2,786 לא"י לשכונות היהודיות.⁴⁸ העירייה הסבירה זאת בכך שבגין מצב הביטחון ששרר בתקופת המרד הערבי הצטמצמו מאוד העבודות הציבוריות של העירייה בשכונות

46 ידיעות מהעיתונות העברית, 1946, את"ה, 105/52.

47 נתונים על חלקם של היהודים בהכנסותיה של העירייה בהשוואה להכנסותיה מהאוכלוסייה הערבית ראו: גורן (לעיל, הערה 7), עמ' 289-290.

48 דוח מאת ועד הקהילה העברית בחיפה לשנת ת"ש, אוקטובר 1939 – ספטמבר 1940, אה"ח, 8/557.

הערביות, ועל כן לאחר שהסתיים המרד הגדילה את השקעותיה בשכונות אלה בהשוואה לסכום שהוקצב לשכונות היהודיות. הסבר נוסף נמצא בריאיון שהעניק לעיתון 'הבקר' עורך הדין פנחס מרגולין, חבר מועצת העירייה:

בשטף העבודה הרבה והאחריות הגדולה שהוטלה על שכם העירייה נוכחנו לדעת שאין לנהל כאן פוליטיקה נפרדת כלשהי, בלתי אם לפעול מתוך כוונות מוניציפליות כלליות לטובת האוכלוסייה כולה [...] הפעולה הראשונה היתה לשנות מן המנהג הבלתי צודק, שהיה נהוג לפני כן, ושלפיו נסללו הכבישים אך ורק במקומות כלליים ולא בפנים השכונות. יצא אפוא שהשכונות הערביות סבלו מחוסר כבישים לגמרי והשכונות העבריות סללו כבישים פנימיים על חשבונן ונכנסו לחובות עד בלי נשוא.⁴⁹

מבדיקה של הצעות תקציב בנושא פיתוח דרכים עולה שגם בשנים הבאות זכו השכונות הערביות לעדיפות בפיתוח דרכים.⁵⁰

לא קל היה לעירייה לעסוק בסלילת דרכים בשכונות הערביות. על פי החוק נדרשו בעלי נכסי דלא ניידים להשתתף במימון סלילת כבישים והתקנת מדרכות שגבלו בנכסיהם, והשאלה שעמדה על הפרק הייתה כיצד להבטיח את גביית חלקם של אותם בעלי רכוש. הניסיון לימד כי לא תמיד עלה בידי העירייה לגבות את הסכום שנדרש – לעתים לא היה באפשרותם של בעלי הנכסים לעמוד בגובה התשלום, חלקם לא אותרו, והיו גם מי שסירבו לשלם. נוסף על כך בעלי הנכסים הערבים בדרך כלל לא נקטו בעבר יוזמות לסלילת דרכים. השקעה כספית בשיפור האורבני של שכונתם לא

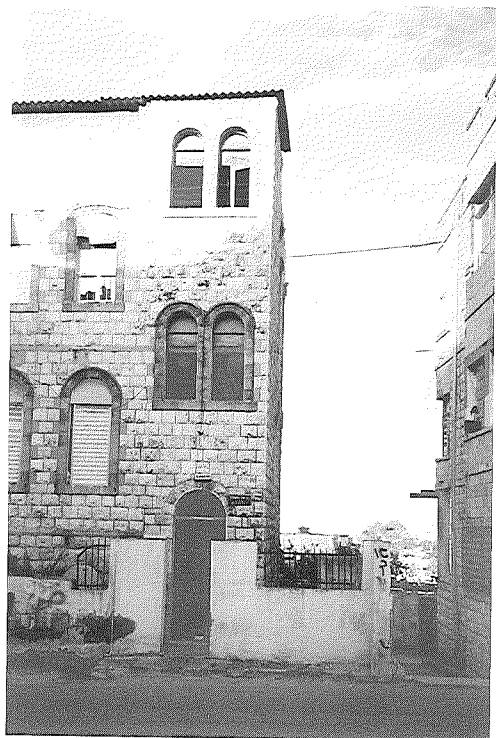
עמדה בראש סדר העדיפויות שלהם. ולא פעם גם אם ננקטה יזמה מן הצד הערבי נאלצה העירייה לוותר לבסוף על עבודות שהתכוונה לבצע בגלל בעיות מימון.⁵¹ אבל חשוב היה לעירייה לסייע לכל יזמה של בעלי נכסים ערבים שהיו מעוניינים בסלילת דרכים בשכונותיהם. למשל בשנת 1945 ניגשה העירייה לבצע עבודת סלילה וזיפות בקטע של רחוב אלמאמון (היום רחוב אני מאמין) בשכונת חליסה, אך מועצת הרפורמה – גוף שהוקם ביזמה ערבית בשנת 1943 על מנת לקדם את פיתוח השכונות הערביות במזרח העיר⁵² – דרשה מהעירייה להשלים את העבודה לכל אורך הרחוב. כשנודע לעירייה כי מועצת הרפורמה קיבלה את הסכמת בעלי הרכוש ברחוב אלמאמון לשלם מחצית מהוצאות הזיפות של הדרך היא הביעה את נכונותה לסלול את הכביש לאחר שיופקד הסכום הנדרש

49 הבקר, 30 באפריל 1942.

50 ראו למשל שתי הצעות תקציב לסלילת דרכים. האחת נוגעת לשנת 1941/2, אמ"י, RG2/215/Y23/40, והאחרת היא מינואר 1946, אה"ע"ח, 1/439.

51 דוח של מהנדס העירייה לשנת 1944/5, אה"ע"ח, 15/244.

52 על הקמת מועצת הרפורמה ועל פועלה ראו: גורן (לעיל, הערה 7), עמ' 199-200. הקמת המועצה הייתה ניסיון לחקות את ועדי השכונות של היהודים.



בית ערבי ברח' אני מאמין בשכונת חליסה (צילום: תמיר גורן)



בית הקברות
המוסלמי במזרח
העיר
(צילום: תמיר גורן)

בקופת העירייה.⁵³ בחלק מן המקרים, כמו במקרה זה, השתתפה העירייה בהוצאות הסלילה עד כדי 50 אחוזים מעלות העבודה.⁵⁴ אשר להתקנת מדרכות, העירייה הייתה מוכנה להשתתף בהוצאות, או אף לממן את עלות העבודה כולה, אם אלו נועדו לשמש גישה למוסדות ציבוריים כמו בתי ספר, בתי קברות וכדומה. למשל בסוף 1940 החליטה העירייה לממן התקנת מדרכות ליד בית הקברות המוסלמי במזרח העיר העתיקה ובקרבת בית העלמין היהודי הישן ברחוב יפו.⁵⁵ העירייה התמידה בקו זה במשך כל התקופה.

התקציב לפיתוח דרכים בשכונות היהודית היה קטן מזה שהוקצה למטרה זו לשכונות הערביות. לאור העדיפות שממנה נהנה היישוב היהודי בפיתוח הדרכים שלו בתקופת המרד הערבי תואר המפנה בגישה של העירייה בתחילת שנות הארבעים כפגיעה קשה באינטרסים של שכונת הדר הכרמל, שהייתה השכונה היהודית הגדולה ביותר הן בשטחה והן בגודל אוכלוסייתה.⁵⁶ בין היתר נטען כי הקיצוץ בתקציב שיועד לפיתוח דרכים בשכונה זו היה גדול מן הקיצוץ בשכונות אחרות. יושב ראש ועד השכונה יצא נגד מגמה זו וטען בעיקרון כי לא ייתכן שהעירייה תקצץ בהוצאותיה על חשבון השכונה שממנה גבתה מסים יותר מאשר מכל שכונה אחרת.⁵⁷ בהנחה כי המצב צפוי להשתנות

53 מוזכר מועצת הרפורמה אל ראש העירייה, 29 ביוני 1947, אהע"ח, 1/514; פרוטוקול ישיבת מועצת העירייה, 16 ביולי 1947, אהע"ח, ספר הפרוטוקולים; א' כלפון, סגן מוזכר העירייה, אל מועצת הרפורמה, 23 ביולי 1947, אהע"ח, 1/514.

54 ראו למשל: הארץ, 7 במרס 1941; פרוטוקול ישיבת מועצת העירייה, 11 בדצמבר 1946, אהע"ח, ספר הפרוטוקולים; פרוטוקול ישיבת מועצת העירייה, 7 במאי 1947, אהע"ח, ספר הפרוטוקולים.

55 דבר, 5 בדצמבר 1940.

56 בשנת 1940 השתרעה שכונת הדר הכרמל על 1,730 דונם והתגוררו בה 35,500 נפש.

57 פרוטוקול ישיבת ועד הנהלת הדר הכרמל, 11 במרס 1941, אהע"ח, 15/389; יושב ראש ועד הדר הכרמל אל ראש העירייה, 1 באוקטובר 1945, אהע"ח, 15/167.

המשיך הוועד לדרוש מהעירייה מדי שנה, לקראת הכנת התקציב השנתי, להכליל ברשימת הוצאותיה שורה של עבודות בתחום פיתוח הדרכים בשכונה. אלא שאי שביעות הרצון נותרה בעינה. לידו של ועד הדר הכרמל קיפוח השכונה נמשך. תחושת הוועד בנדון באה לידי ביטוי במכתב ששלח לראש העירייה לקראת סוף 1946. כך נאמר בו בין היתר:

עלינו לציין בצער רב שברשימת העבודות הציבוריות והשיפורים עלינו להזור על הרוב הגדול של ההצעות שהגשנו לכב' עוד בשנה שעברה, כי רק חלק קטן מאד מהן הוכנס לתוך תקציב העירייה בשנה השוטפת. בהודמנויות שונות הטעמנו את ההרגשה השוררת בציבור שכונתנו כי גם במסגרת המצומצמת של אפשרויותיה הכספיות אין העירייה עושה די לשיפור המקום הזה שהוא החלק המאוכלס ביותר של חיפה והמכניס לעירייה קרוב לחמישים אחוז מכל המסים. תקוננו שעם גמר המלחמה תחדש העירייה את העבודות הציבוריות ותרחיב את פעולותיה לשיפור של הדר הכרמל לא נתקיימה. יתר על כן, העבודות שהעירייה כבר אישרה אותן בשנה זו ברובן הגדול לא בוצעו עד היום.⁵⁸

על אף השיפור שניכר במתאר הדרכים בשכונות הערביות היו בצד הערבי מי שטענו כי העירייה העניקה עדיפות לפיתוח השכונות היהודיות ובכלל זה בתחום הדרכים. למשל בריאיון שנתן חנא

עצפור, חבר מועצת העירייה, לעיתון החיפאי 'אלמהמאז' בסוף 1946 הוא ניסה להפריך טענות בדבר העדפה של היהודים בעירייה, טענות שהפיצה העיתונות הערבית. הוא הבהיר כי השיפורים בתחום הפיתוח בשכונות היהודיות הושגו לא באמצעות תקציב העירייה כי אם מכספי השכונות הללו ובזכות השירותים שהן דאגו כדבריו לספק לעצמן. הוא הדגיש כי רוב שירותי העירייה ניתנו באופן שווה לכל השכונות בלי להתחשב בכך שהיהודים, בהיותם בעלי הכנסה גדולה יותר, שילמו מסים גבוהים יותר.⁵⁹ על התייחסות העירייה לסלילת דרכים ניתן ללמוד מהמקרה הבא. בשנת



דרך המלכים (היום דרך העצמאות) בעיר התחתית (תצלום מאוסף מטסון, שנות השלושים)

1947 פנו לעירייה התושבים הערבים שהתגוררו ברחוב טבריה, בשוליה של שכונת הדר הכרמל, והתלוננו על המצב הגרוע ברחוב, שנבע לדבריהם מכך שאינו סלול ואינו נקי. מהנדס העירייה הציע לתושבי הרחוב להקים ועד שאתו תנהל העירייה משא ומתן.⁶⁰ הוא הטיל על מזכיר העירייה הערבי להסביר להם את מדיניות העירייה באשר לסלילת כבישים ולהדגיש לפניהם כי מחובתם של בעלי

58 ועד הדר הכרמל אל לוי, 26 בנובמבר 1946, אה"ע, 1/842.

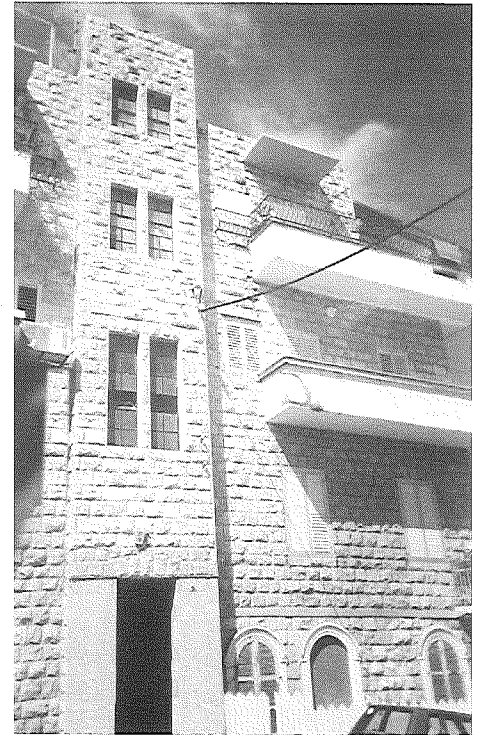
59 משמר, 2 בדצמבר 1946; דוח מודיעין של ה'הגנה', 2 בדצמבר 1946, את"ה, 105/184; 'י ושין', יחסי יהודים וערבים בחיפה, 1940-1948, 'י נבו וי' נמרוד (עורכים), הערבים אל מול התנועה הציונית והישוב היהודי 1946-1950, אורנים תשמ"ז, עמ' 24.

60 ליונל וטסון (Watson), מהנדס העירייה, שימש בתפקידו מאז תחילת שנות השלושים. במשך כל תקופת המנדט הקפיד למלא את תפקידו ללא משוא פנים. גישתו זו והיותו איש מקצוע מעולה זיכו אותו בהערכה רבה מצד תושבי העיר. ראו: ד' הכהן, עת לספר, תל-אביב 1974, עמ' 104.

הרכוש לממן עבודות אלה, וכי העירייה תהיה מוכנה להגיש להם את עזרתה אם יוכיחו התושבים שהם מוכנים לשאת בהוצאות. הוא ציין כי הונחת הרחוב היא לדעתו הסיבה להבדל הגדול במראה הרחובות ובמצב הניקיון בהם בין השכונות הערביות לשכונות היהודיות.⁶¹

התקנת כיבים

בעוד תושבי השכונות היהודיות דאגו לניקיון בתקופת המרד הערבי, הרי בחלק המוסלמי של העיר, ברובע המזרחי,⁶² ניכרה בתחום זה הונחה, והיא בלטה בחומרתה עקב היעדר מערכת ביוב. בתחילת 1940 פנו נציגי הרובע המזרחי לעירייה והציגו תמונת מצב עגומה של תחום התברואה, והסבירו זאת במחסור בצנרת ביוב.⁶³ ראש העירייה ערך סיור ברובע ונוכח לדעת כי אזור זה נזקק לטיפול מיוחד עקב הלכלוך הרב שהצטבר בו. בשלב זה הוחלט להתקין מיד מערכת ביוב זמנית ולבקש סיוע מהממשלה למטרה זו. בדברים שנשא לפני מושל המחוז בשנת 1940 עמד ראש העירייה על הצורך להשיג את הסכום הדרוש לביצוע העבודה כולה ולא חלק ממנה. הוא הבהיר למושל כי בגלל המרד הערבי לא יכלה העירייה להוויא לפועל את כל העבודות הציבוריות שנדרשו בשכונות המזרחיות ולכן היא מבקשת כעת



בית ערבי בקרבת רח' טבריה (צילום: תמיר גורן)

להעניק להן תשומת לב רבה.⁶⁴ הממשלה ניאותה לממן מחצית מן הסכום שנדרש לביצוע תכנית הביוב בשכונות המזרחיות. עד סוף 1940 הספיקה העירייה להשלים חלק מתכנית הביוב של הרובע המזרחי.

בצל סכנת התפשטות מחלת הדבר בסוף 1941 פנה מהנדס העיר לראש העירייה והסב את תשומת לבו לתנאי התברואה הקשים מאוד ששררו במספר שכונות, במיוחד בחלק המזרחי של העיר. הוא המליץ לנקות שכונות אלה, אולם הבהיר כי מעבודה זו תופק תועלת רק אם תותקן בהן מערכת ביוב, שתשולב במערכת הביוב הראשית. כפתרון זמני הוא הציע להוסיף בדיחיפות בורות שופכין. כיוון שצפה כי חלק ניכר מבעלי הקרקעות יתקשו לשלם עבור התקנת מערכת ביוב, עקב מצבם הכלכלי, המליץ להסתייע בהלוואה נוספת מהממשלה.⁶⁵ ראש העירייה קיבל את ההמלצה ונרתם בנחישות להשיג את ההלוואה. אולם סידור ההלוואה התעכב במשך שנתיים ובלית בררה נאלצה העירייה לקדם בתקופה זו אך במעט את התקנת הביוב ברובע המזרחי. בדוח של העירייה לשנת 1941/2 צוין כי

61 פרוטוקול ישיבת הוועדה הטכנית של העירייה, 8 ביולי 1947, אהע"ח, 1/1089. רחוב טבריה היה רחוב מעורב באוכלוסייתו, כמו רחובות אחרים בחלקים מסוימים של שולי שכונת הדר הכרמל.

62 הרובע המזרחי נחלק למספר שכונות. באמצע שנות הארבעים התגוררו בו כ-20,000 איש, רובם מוסלמים.

63 פלסטיין, 4 במרס 1940; פרוטוקול ישיבת מועצת העירייה, 13 במרס 1940, אהע"ח, ספר הפרוטוקולים.

64 פרוטוקול ישיבת מועצת העירייה, 21 במאי 1940, אהע"ח, ספר הפרוטוקולים.

65 מהנדס העירייה אל ראש העירייה, 10 בספטמבר 1941, אהע"ח, 1/1450.



מסגד אל־אסתקלאל
בטבער הרובע המזרחי
(צילום: תמיר גורן)

העבודה החשובה ביותר בהתקנת ביבים נעשתה במסגרת תכנית הביוב של הרובע המזרחי.⁶⁶ במסגרת היערכות העירייה לביצוע תכניות פיתוח לאחר המלחמה הוקמה בשנת 1943 ועדה לביוב ותיעול, שתפקידה היה להמליץ על דרכים לקידום הנושא. מועצת העירייה קבעה בראש סדר עדיפויותיה את הטיפול בעניין הביוב במיוחד ברובע המזרחי.⁶⁷ ראש העירייה ייחס לכך חשיבות רבה והבליט במסגרות שונות את הפעולות שיזמה העירייה כדי להביא לשיפור מערכת הביוב ברובע זה.⁶⁸

בתחילת 1944 הכין מהנדס העיר סיכום ממצה של חלוקת תקציב העירייה לעבודות ביוב מראשית שנות הארבעים (1940-1944), והבחין בין החלקים שקיבלו הערבים והיהודים. סיכום זה כולל נתונים מפורטים על סוגי העבודות השונות ועל אופן המימון וכן מצוינים בו שמות האזורים שזכו לתקצוב. להלן נתונים

על חלוקת התקציב שנועד למימון בניית ביבים חדשים ובנייה מחדש של ביבים קיימים. הערבים קיבלו את כל התקציב לבניית ביבים חדשים בשנת 1940/1 (4,250 לא"י). גם בשנת 1941/2 לא קיבלו היהודים מתקציב זה, ואילו הערבים קיבלו 555 לא"י. לגבי יתר השנים לא צוינו נתונים. אשר לבנייה מחדש של ביבים, בשנים 1940/1 קיבלו רק הערבים כסף למטרה זו, 147 לא"י. בשנת 1941/2 הוקצה לערבים סכום של 495 לא"י וליהודים 250 לא"י, כלומר הערבים קיבלו 66 אחוז והיהודים 34 אחוז. בשנת 1942/3 הוקצו לערבים 418 לא"י וליהודים 30 לא"י, כלומר 93 אחוז לערבים ו-7 אחוזים ליהודים. ובשנת 1943/4 הוקצו למטרה זו 464 לא"י והן ניתנו לערבים בלבד.⁶⁹ גם במחצית השנייה של שנות הארבעים המשיכה העירייה לטפל בעניין זה בעיקר בחלקים הערביים של העיר.⁷⁰ בדוח העירייה לשנת 1946/7 צוין כי התקנת ביבים שיפרה בהרבה את מצב התברואה באזורים אלה.⁷¹

66 תזכיר מהעירייה אל מושל המחוז, 17 בספטמבר 1941, אהע"ח, 1/1450; פרוטוקול ישיבת מועצת העירייה, 5 בנובמבר 1941, אהע"ח, ספר הפרוטוקולים; דוח העירייה לשנת 1941/2, אוקטובר 1942, אצ"מ, ספרייה.

67 פרוטוקול ישיבת מועצת העירייה, 20 במאי 1943, אהע"ח, ספר הפרוטוקולים.

68 ראו למשל לעיל, הערה 41.

69 Statement Showing the Amount of Money Spent from the Municipal Budget for Various Extraordinary Sanitary Works in Haifa for the Years 1940-1944, 10 March 1944, אהע"ח, 1/486.

70 ראו למשל: הדוח השנתי השנים-עשר של עיריית חיפה לשנת 1945/6, אהע"ח, 8/859.

71 הדוח השנתי של עיריית חיפה לשנת 1946/7, אצ"מ, ספרייה.

תברואה

למן 1940 הופנתה עיקר תשומת הלב של העירייה לשיפור מצב הניקיון בשכונות המזרחיות. מצב תברואתי קשה במיוחד שרר באזור מגורי הערבים בוואדי רושמייה ובג'זאוי.⁷² ועדה שהקימה מועצת העירייה בשנת 1944 כדי לבחון את תנאי הדיור באזור זה התרשמה רע מאוד מרמת התברואה במקום. מאז 1940 ועד 1944 הקציבה העירייה סכומים ניכרים לשיפורים באזור זה נוסף על הטיפול במערכת הביוב.⁷³ הסגן המוסלמי של ראש העירייה, שנמנה עם חברי הוועדה שסיירה בוואדי רושמייה, ציין

כי אף שהכנסת העירייה ממסים מתושבי אזור זה קטנה, השקיעה בו העירייה סכומים גדולים כדי להיטיב את תנאי החיים.⁷⁴ הוועדה העריכה כי האזור המדובר קיבל את חלקו המתאים בשירות פינוי האשפה, אולם לא היה בכך די, והיא המליצה להקדיש יותר תשומת לב לעניין ולהגדיל את התקציב לטאטוא הרחובות ופינוי הפסולת. על פי דוח הוועדה, תושבי אזור זה מיעטו לשתף פעולה עם השלטונות בשיפור סביבתם, ולכן המליצה הוועדה למנות ועדה קבועה, שתרכב מחברי מועצת העירייה, ושזו תיצור קשר עם תושבי המקום ותסביר להם את חשיבות שמירת הניקיון תוך שיתוף פעולה עם הרשויות.⁷⁵



מרכז העיר העתיקה בשנות הארבעים; ברקע מסגד אלגרינה

לקראת סוף 1944 החלו להופיע בצד הערבי גילויי מחאה על אופן טיפולה של

העירייה בתחום התברואה בשכונות הערביות. בעיקרו של דבר הופנתה אצבע מאשימה אל העירייה על שהזניחה את השכונות הערביות, במיוחד את העיר העתיקה והרובע המזרחי, והותירה אותן מלוכלכות ובמצב של סכנה. בדוח מודיעין של הש"י (שירות הידיעות של ה'הגנה') מיולי 1944 צוין כי הערבים 'מאשימים את העירייה [...] כי היא מזניחה את השכונות הערביות שהן מלוכלכות, מצויים בהם עכברושים והמחלות נפוצות בצורה מבהילה'.⁷⁶ בדוח נוסף של הש"י, מסוף 1944, נמצא דיווח

72 ההתיישבות בוואדי רושמייה החלה בשנות העשרים, והמתיישבים היו מהגרים ערבים שבתלקם הגיעו מעזה. באמצע שנות הארבעים התגוררו שם 3,000 ערבים.

73 מהנדס העירייה אל מוכיר מועצת הרפורמה, 5 בדצמבר 1944, אהע"ח, 1/529.

74 ט' קרמאן אל ראש העירייה, 23 באוקטובר 1944, אהע"ח, 1/362.

75 דוח של חברי הוועדה על אזור ואדי רושמייה וג'זאוי, 25 באוקטובר 1944, אהע"ח, 1/362.

76 ידיעות 'העתונאי', 5 ביולי 1944, את"ה, 8/ב5.



מדרגות עג'לון
בעיר העתיקה
(צילום: תמיר גורן)

דומה. הובהר כי 'רוגז רב שורר בין הערבים בחיפה על העיריה. מאשימים אותה בהזנחת השכונות הערביות, בעיקר בעיר העתיקה, ומאימים באי תשלום המסים, אם המצב לא יתוקן'.⁷⁷ ביטוי לכך ניתן גם בעיתונות הערבית.⁷⁸ המצב התברואתי בעיר העתיקה אכן היה חמור, אולם הדבר לא נבע מקו הפעולה של העירייה.⁷⁹ היפוכו של דבר, מהנדס העירייה דאג להבהיר כי העירייה עשתה ככל יכולתה להועיל לאזור זה, וביקש להפריך את הטענה שהיא קיפחה את העיר העתיקה. בתגובה על תלונה שהגיעה לעירייה מטעם תושב ערבי שהתגורר בעיר העתיקה בנוגע למצבה התברואתי הירוד, דיווח מהנדס העירייה למוזכיר העירייה כי במהלך 1945 השקיעה העירייה סכום גדול מתקציבה בעבודות שנועדו למנוע הופעת מגפות, וכי למעלה מ-70 אחוז מסכום זה הוקצו לביצוע עבודות בחלק המזרחי של העיר.⁸⁰

ועד הדר הכרמל סבר כי העירייה לא העניקה לשכונה שירות ניקיון ההולם את צרכיה. מאז הועבר שירות הניקיון לידי ועד הדר הכרמל, בתקופת המרד הערבי, נהגה העירייה להקציב לכך סכום מסוים, שהיה מבוסס על חישוב עלות העבודה אילו המשיכה העירייה לבצע אותה על ידי פועלים ערבים.⁸¹ הוועד נהג להגיש מדי שנה תזכיר שבו פירט את ההוצאות שנבעו מהפעלת השירות בשכונה ותבע תקציב בהתאם. בעיקרו של דבר התבססה דרישת הוועד על אותו מדד שהיה מקובל בעירייה לשטחים אחרים. מאז 1940 טען הוועד כי אין הוא מקבל מהעירייה את החלק המגיע לו מתקציבה לשירות הניקיון, בהשוואה לסכומים שהוקצבו ליתר חלקי העיר, וכי הוא נאלץ להוסיף מדי שנה סכומים גבוהים כדי לשמור על הניקיון ברמה שתניח את דעת הציבור והשלטונות המקומיים.⁸²

העירייה גרסה כי טענותיו של ועד הדר הכרמל בנוגע לקיפוח חלקו בתקציב הניקיון חסרות בסיס. בהתאם לנתונים שמסר ראש העירייה נמצא כי ההקצבה שניתנה לשכונה לצורכי איסוף אשפה וטאטוא רחובות הייתה גבוהה מההקצבה לאותו שירות שקיבלו יתר חלקי העיר.⁸³ במסיבת עיתונאים שהתקיימה בסוף 1945 הבהיר ראש העירייה כי שירותי הניקיון ניתנים בהתאם לחלוקת העיר לשני אזורים: הדר הכרמל מזה ויתר חלקי העיר מזה. הסכום שמעבירה העירייה לוועד הדר הכרמל, אמר, מחושב על פי השכר שהיא נוהגת לשלם לפועלי הניקיון, אך כיוון שוועד הדר הכרמל משלם

77 ידיעות 'העיתונאי', דצמבר 1944, את"ה, 105/182.

78 ושיץ (לעיל, הערה 4), עמ' 23. כן ראו: דוח מודיעין של ה'הגנה', 5 ביולי 1944, את"ה, 8/ב5; דוח מודיעין של ה'הגנה', דצמבר 1944, את"ה, 105/182.

79 המצב הגרוע ביותר שרר בעיר העתיקה – צריך היה להחליף שם את הביבים התורכיים ולבנות חדשים במקומם. אלא שעניין זה נדחה מכיוון שעל פי תכניות הפיתוח שהתכוננה העירייה להוציא לפועל עם סיום המלחמה אמורה הייתה העיר העתיקה להיהרס וכל השטח צפוי היה להיבנות מחדש. העיר העתיקה, שהשתרעה על שטח גדול יחסית, שאיכות מבניה הייתה ירודה, ושמצבה התברואתי היה קשה, היוותה מטרד מבחינת התחבורה והתברואה הציבורית ומחסום בפני פיתוח כללי של העיר התחתית. בסוגיה זו ראה: גורן (לעיל, הערה 7), עמ' 411-418.

80 מהנדס העירייה אל מוזכיר העירייה, 18 בספטמבר 1945, אהע"ת, 1/41.

81 בשנת 1936 קיבל ועד הדר הכרמל מהעירייה את האחריות לניקיון השכונה, לאחר שפועלי הניקיון הערבים הכריזו על שביתה מתוך הודעה עם השביתה הערבית שעליה הכריז הוועד הערבי העליון. מאז ועד סוף תקופת המנדט נותרה האחריות לניקיון השכונה בידי ועד הדר הכרמל.

82 ראו למשל: ועד הדר הכרמל אל ראש העירייה, 5 במאי 1941, אהע"ת, 15/167.

83 ראש העירייה אל ועד הדר הכרמל, 30 באפריל 1944, אהע"ת, 15/145.

לפועלים שזר גבוה יותר, עליו להוסיף מדי שנה מכספו למימון שירות הניקיון בשכונה.⁸⁴ עד סוף תקופת המנדט המשיך ועד הדר הכרמל לטעון כי הסכום שהוקצב לו מדי שנה אין בו כדי לספק את הצרכים הגדלים של השכונה, במיוחד לאור גידול באוכלוסייתה.⁸⁵

למן המהצית השנייה של שנות הארבעים תכפו ביטויי הביקורת מן הצד הערבי כלפי העירייה על הזנחה בתחום התברואה, ושיאם היה בקיץ 1947. אפשר לשער כי גרמו לכך גם הידיעות על התפשטות

מחלת הדבר והדיווחים על המאמצים שנקטו השלטונות כנגד המגפה. בתלונות שהגיעו אז לעירייה הוטחה בה ביקורת קשה על שנהגה באופן מכוון משוא פנים בשירות שהעניקה לשכונות היהודיות והערביות. שתיים מהתלונות שאיתרתי נכתבו בידי אישים שנמנו עם האליטה של החברה הערבית בחיפה ואחת מטעם האגודה המוסלמית, הגוף המייצג של האוכלוסייה המוסלמית בחיפה. בעיקרו של דבר נטען כי העירייה הזניחה את הטיפול בניקיון השכונות המזרחיות והעיר העתיקה אף שהעיתונות הערבית דאגה להפנות את תשומת לבה לכך. שכונות אלו לא נוקו בתדירות הנדרשת וכתוצאה מכך הצטבר בהן לכלוך רב. לעומת זאת נטען כי העירייה העניקה יחס שונה לחלק היהודי של העיר, ושרחובותיו הצטיינו בניקיונם באופן יחסי. בקשר לכך צוין כי ברחובות שבהם התגוררה אוכלוסייה מעורבת נהנו גם הערבים מניקיון הודות לתושבים היהודים שהתגוררו באותם הרחובות.⁸⁶ כתבה שהתפרסמה ככל הנראה בעיתונות הערבית צורפה לאחת התלונות שנשלחה לראש העירייה, על מנת

להפנות את תשומת לבו לתוכנה. תחת הכותרת 'חיפה הערבית וחיפה היהודית' נכתבו הדברים האלה:

כל המבקר את העיר חיפה ייווכח מיד כי החלק היהודי של העיר זוכה לתשומת לב והתעניינותה של העירייה [...] פועלי העירייה עובדים יומם ולילה לניקיון הרחובות של היהודים עד כדי כך שמקרה נדיר אם יימצא איזה שהוא חלק של לכלוך, לא חשוב מה גודל הרחוב, באופן שיתחרה עם הרחובות היהודיים הגדולים ביותר בניקיונו. ברחובות המעורבים נהנים הערבים מרחובות נקיים הודות לתושבים היהודים הגרים באותם הרחובות. אולם בשווקים והרחובות הערביים, אוי ואבוי, הם מלאים אשפה ולכלוך באופן שהשווקים והרחובות המלוכלכים ביותר בערים המלוכלכות מקנאים בהם. מסכן אותו אדם שרוע מזלו יובילו אל אחד מהרחובות הערביים של העיר חיפה [...] הואיל והלכלוך מספיק לפגוע בו בתריסר מחלות.⁸⁷

84 הבקר, 10 באוקטובר 1945.

85 ראו למשל: ועד הדר הכרמל אל ראש העירייה, 26 בנובמבר 1946, אהע"ח, 15/167.

86 ידיעות מהעיתונות הערבית, יולי 1947, את"ח, 105/185; האגודה המוסלמית אל לוי, 12 ביולי 1947, אהע"ח,

1/924; השיח' א' אלח'טיב אל לוי, 24 באוגוסט 1947, אהע"ח, 1/924.

87 נספח למכתב של אלח'טיב (שם).



סמטת חמאם אלפאשא בעיר העתיקה; ברקע כיפת החמאם (צילום: תמיר גורן)

העירייה גרסה כי אין לטענות אלו כל יסוד. על פי נתונים שמסר מהנדס העיר לראש העירייה נמצא כי שירות הניקיון שסופק לעיר העתיקה ולחלקיה הערביים של העיר הוגבר באותה עת, לאחר שהעירייה קיבלה סכום כסף מהממשלה לביצוע עבודות למניעת התפרצות מחלות. אך לדברי מהנדס הסותרים בעיר העתיקה לא תמיד שיתפו פעולה. הוא הדגיש כי עיקר התקציב שהקצתה העירייה בשנים האחרונות לעבודות הקשורות במניעת מחלות ניתן לאזורים הערביים. כמו כן הבהיר כי פועלי הניקיון של העירייה מילאו את תפקידם כנדרש בכל חלקי העיר, אך ציין שוועד שכונת הדר הכרמל פעל לשפר את מצב הניקיון בשכונתו מכספים שהוצאו מקופתו. לדעתו מצב התברואה הירוד נבע מחוסר מודעות בקרב האוכלוסייה הערבית להרגלים תברואתיים, עד כדי כך שהעירייה נאלצה להכריח בעלי בתים ברובע המזרחי של העיר לדאוג לכמות מספיקה של פחי אשפה על מנת שהדיירים יפסיקו להשליך לכלוך לרחובות. הוא התריע כי ללא שיתוף פעולה של הציבור הערבי עם העירייה בנושא זה סיכוייה של כל פעולה קלושים. הוא גם הודה כי אין בתקציב העירייה לשירות הניקיון כדי לספק את הצרכים בתחום התברואה ולהחזיק את העיר במצב הרצוי. ועם זאת הדגיש כי על פי מדיניות העירייה כל חלק בעיר קיבל את המגיע לו יחסית לגודל האוכלוסייה ולאורך הרחובות.⁸⁸

בתגובתו על תלונות אלו ראה ראש העירייה לנכון להדגיש את מדיניות העירייה באשר להקצאת משאבים לניקיון. הוא הבהיר כי כל חלק מהעיר מקבל הקצאה המיועדת לתברואה ולניקיון ללא אפליה, ולפעמים אף מוקטנת ההקצאה לחלקים מסוימים לטובת חלק אחר מהעיר שנראה שדרוש לו סיוע רב יותר, דבר שלדבריו הביא תועלת לרובע המזרחי. הוא סבר כי הטיפול במלאכת הניקיון בעיר העתיקה וברובע המזרחי, שהופקד בידי פקיד ערבי שנעזר בסגן ערבי, נעשה במסירות וללא שום ניסיון לצמצם שירות זה במסגרת התקציב הנתון.⁸⁹

ב. פיתוח מוניציפלי ללא עדיפות לצד מסוים

מי יבנה את בית העירייה?

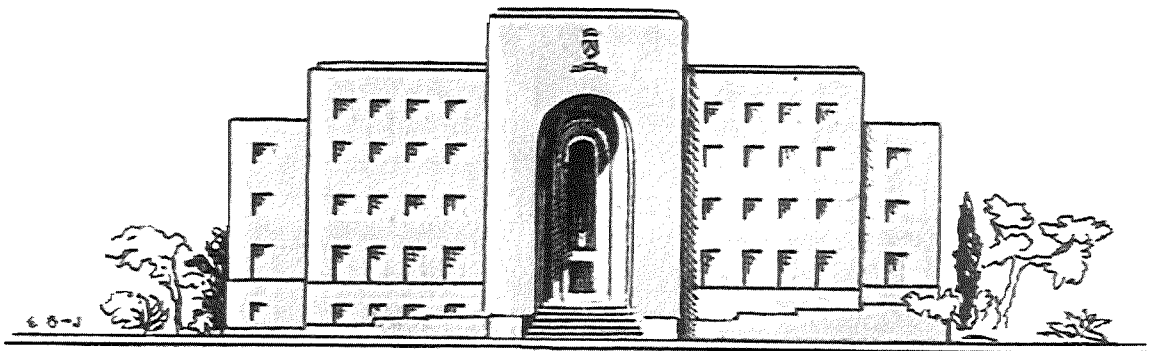
לעיריית חיפה לא היה משכן קבוע מאז הקמתה ולכן היא נאלצה לשכור מדי פעם מבנה לשימושה. באמצע שנות השלושים רכשה העירייה מגרש שבו התכוונה להקים את בית העירייה. המגרש נמצא על קו התפר בין שכונת הדר הכרמל לעיר התחתית של חיפה, במקום שסימל כביכול את ההפרדה בין מגוריה של האוכלוסייה הערבית לאלה של האוכלוסייה היהודית. המגעים עם הממשלה להשגת מלווה לצורך מימוש המיזם נמשכו תקופה ארוכה, ורק בתחילת 1940 אישר הנציב העליון את ההלוואה. העירייה קיוותה כי בניית בית העירייה תקל במידת מה את מצוקת האבטלה ששררה בעיר עקב מלחמת העולם השנייה. על פי ההערכה צפויים היו 250 פועלים להשתלב בעבודה זו, שעתידיה

88 מהנדס העירייה אל ראש העירייה, 7 בספטמבר 1947, אהע"ח, 1/924; סקירה ממהנדס העירייה אל ראש העירייה, 4 בדצמבר 1947, אהע"ח, 1/56; מהנדס העירייה אל ראש העירייה, 5 בדצמבר 1947, אהע"ח, 1/56.

89 ראש העירייה אל אלחטיב, 11 באוקטובר 1947, אהע"ח, 1/924.

הייתה להימשך כשנה ורבע.⁹⁰ בתחילת 1940 התכנסה מועצת העירייה לדיון שיוחד לענייני הקמת הבניין. במהלכו העלה ראש העירייה את השאלה כיצד לנהל את העבודה באופן הטוב ביותר. הוא צמד על חשיבותו של מפעל זה בכך שהוא מאפשר העסקת מחוסרי עבודה, וציין כי יש להביא בחשבון בהקשר זה שחיפה היא עיר מעורבת:

He mentioned the point that the most important object of the work was as much as possible to alleviate unemployment in the town, and the fact that Haifa was a mixed town must therefore be taken into consideration.⁹¹



תרשים תכנון חזית
בניין העירייה

מועצת העירייה החליטה כי בבנייה יועסקו יהודים וערבים, וכי סך כל השכר שישולם לבני כל אחת מהעדות יהיה שווה, וכן הוחלט שהפועלים שיועסקו יהיו מחיפה בלבד. כמו כן נקבע כי רכישת חומרי הבנייה תתחלק שווה בשווה בין ספקים יהודים לספקים ערבים, וכי חומרי הבנייה יירכשו ככל האפשר בחיפה.⁹² מועצת העירייה הקימה ועדה שהוטל עליה להכין את החוזה לחתימה עם הקבלן שיזכה בעבודה, ובקיץ 1940 הושלם נוסח החוזה. נאמר בו כי בעבודה יועסקו פועלים תושבי חיפה בלבד, והקבלן נדרש להמציא לעירייה חשבונות מפורטים שיוכיחו כי סך כל השכר ששילם לפועלים הערבים שווה לזה ששילם ליהודים. באשר לחומרי בנייה צוין כי אלו יירכשו במידת האפשר בחיפה, ושבתמחצית הסכום ייקנו חומרים מסוחרים ומבעלי תעשייה ערבים ובמחציתו - מסוחרים ומבעלי תעשייה יהודים.⁹³ במכרז שפרסמה העירייה להקמת בית העירייה זכתה חברת בניין יהודית, והיא התחייבה להוציא את העבודה לפועל בהתאם לחוזה שנחתם בינה לעירייה בסוף 1940. לרגל האירוע כינס ראש העירייה מסיבת עיתונאים ובה מסר פרטים על תכנית הבנייה הצפויה. בין היתר הבהיר כי העירייה החליטה שבהקמת הבניין יועסקו פועלים ערבים ויהודים, ושהשכר יתחלק ביניהם באופן שווה.⁹⁴ למן המועד שבו נחתם החוזה החלו להגיע לעירייה פניות מארגוני עובדים שונים של היהודים

90 הבקר, 1 בפברואר 1940; פלטיין, 2 בפברואר 1940.

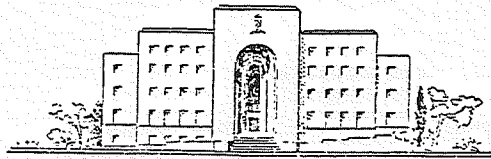
91 פרוטוקול ישיבת מועצת העירייה, 2 באפריל 1940, אהע"ח, 1/450.

92 שם.

93 נוסח החוזה לבניית בית העירייה, אהע"ח, 1/441.

94 דבר, 3 בינואר 1941; הבקר, 3 בינואר 1941.

והערבים שדרשו להבטיח את חלקם בעבודה הצפויה בבית העירייה. ראש העירייה הפנה את בקשותיהם לחברת הבנייה היהודית וביקש שזו תתחשב בכך. עם זאת בתשובתו לפונים הטעים ראש העירייה כי הקבלן מחויב להעסיק פועלים יהודים וערבים כך שהשכר יתחלק ביניהם שווה בשווה, אך אין הוא מחויב על פי החוזה להגביל את עצמו להעסקת עובדים של ארגונים מסוימים.⁹⁵ אגודת



יושב ראש ועדת העירייה בחיפה וחבריה
מתכבדים להזמין את כבי לפתיחת בית העירייה החדש
ברחוב חסן שוקרי חיפה שתערך ע"י

הוד מעלתו הנציב העליון

ביום שני 29 ביוני בשעה 4:30 אחה"צ.

נא לענות

את הכרטיס הזה יואיל להביא אתו

הזמנה לטקס חנוכת
בית העירייה, יוני
1942

הפועלים הערבית הפלסטינית, שסניפה בחיפה היה הגדול ביותר בארץ, ראתה בהקצאת מחצית מהיקף התעסוקה לכל עדה ביטוי לאפליית הצד הערבי. לפיכך היא דרשה שיובהר לה אילו אמצעים נקטה העירייה כדי להבטיח את זכויות הערבים בעבודת הבניין.⁹⁶ בתגובה על כך הבהיר מהנדס העירייה לראש העירייה כי שאלת היקף התעסוקה עוגנה בחוזה, וכי העירייה תבצע ביקורת יומית כדי לפקח על כך.⁹⁷ בתחילת 1941 החלה העבודה באתר הבנייה. בסוף 1941, בעוד הבנייה בעיצומה, צוין בעיתון 'אדפאע', אחד משני העיתונים הערביים הגדולים והנפוצים בארץ בתקופת המנדט, כי בעבודה הועסקו פועלים יהודים וערבים במספר שווה.⁹⁸ בדות שהגיש מהנדס העירייה לראש העירייה

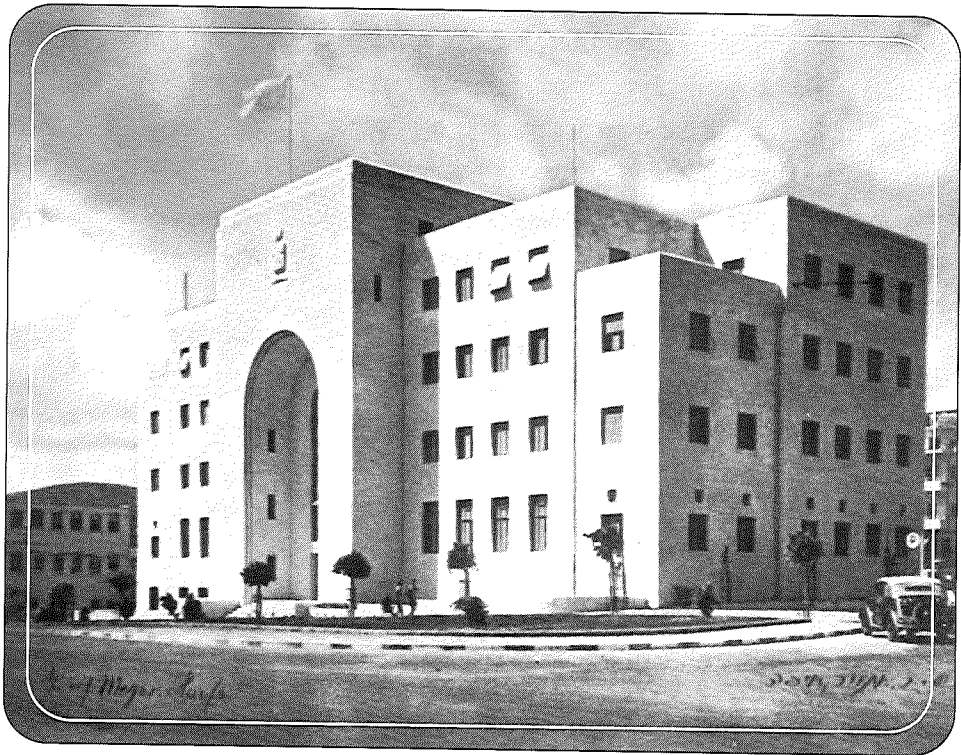
95 על המגעים בנושא זה בין ארגוני הפועלים, העירייה וחברת הבניין היהודית ראו: אה"ע, 1/299.

96 אגודת הפועלים הערבית הפלסטינית אל ראש העירייה, 14 בינואר 1941, אה"ע, 1/299.

97 מהנדס העירייה אל ראש העירייה, 3 בפברואר 1941, אה"ע, 1/299.

98 אדפאע, 10 בנובמבר 1941.

בתחילת יוני 1942, זמן קצר לאחר שהושלמה הבנייה, צוין בין השאר כי ימי העבודה של הפועלים הסתכמו ב־34,500 - 20,000 ימים של פועלים ערבים ועוד 14,500 ימים של פועלים יהודים.⁹⁹ על פי נתונים אלה היו ימי העבודה של הפועלים הערבים 58 אחוז מכלל ימי העבודה שהושקעו בבנייה, ואלו של הפועלים היהודים - 42 אחוז.



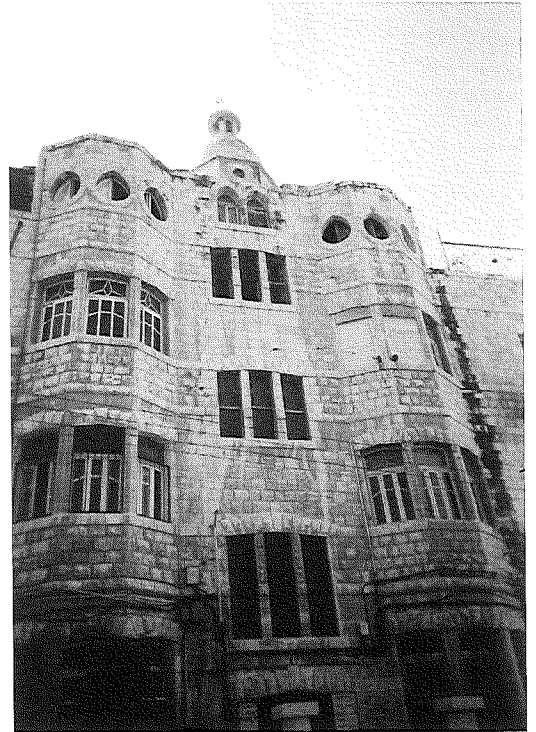
היכל העירייה
1942

בניית בית העירייה, שנחשב לאחד ממבני הציבור היפים שנבנו בארץ בכלל ובחיפה בפרט בתקופת המנדט, הייתה מבחינתו של ראש העירייה צעד חשוב ומשמעותי בחייה של העיר לקראת הרחבת פעולותיה של העירייה. בזיכרונותיו ציין כי מפעל זה היה בעיניו אחד מהישגיו הגדולים וצעד שהביא לקידום התפתחותה של חיפה.¹⁰⁰ בנאומו בטקס חנוכת הבניין, שהתקיים ביוני 1942, בפני קהל רב של יהודים, ערבים ונציגי השלטון הבריטי, עמד ראש העירייה בין השאר על התפקיד החשוב שמילאו הפועלים היהודים והערבים בהקמת המבנה ועל האופן שבו התחלקה העבודה ביניהם.¹⁰¹

99 דוח ממהנדס העירייה אל ראש העירייה, 10 ביוני 1942, אהע"ח, א/550/1.
100 ש' לוי, 'מוזכרונותי', י' נדבה (עורך), חיפה, אוליפנט והתווך הציוני, חיפה [הש"ד], עמ' 94.
101 כתב הנאום של לוי, 29 ביוני 1942, אהע"ח, א/1300/1.

היכן תיבנה הספרייה הציבורית?

פקודת החינוך הממשלתית משנת 1933 הכירה בעירייה כרשות חינוך מקומית וניתנה לה הסמכות להטיל מסים ולנהל את מערכת החינוך באזור שיפוטה. על פי פקודה זו הותר לעיריות להקים ועד או ועדי חינוך בעלי סמכות משפטית, ואלה היו רשאים לנהל את ענייני החינוך המקומיים. עד 1943 לא עסקה עיריית חיפה בתחום החינוך. הערבים הקימו מוסדות חינוך משלהם, שנחלקו על פי השתייכות עדתית, והיו מהם ששלחו את ילדיהם לבתי הספר הממשלתיים. בקרב היהודים הופקד החינוך בידי ועד הקהילה העברית, והוא שדאג להכוונתם ולאחזקתם של בתי הספר שהיו תחת פיקוחו. העיריות הערביות נמנעו מלהכיל בסמכותן את תחום החינוך, שכן היה בכך להטיל עליהן נטל כבד. קל וחומר העיריות המעורבות, שהרי בתחום החינוך בא לידי ביטוי חלק הארי באוטונומיה של העדות. עיריית חיפה הייתה בשנת 1943 לעירייה המעורבת הראשונה שהחלה לגבות מס חינוך שנועד לטובת האוכלוסייה כולה.¹⁰² בעקבות זאת הוקמו שתי ועדות חינוך, יהודית וערבית, והוטל עליהן לייצג את העדות ולדאוג לחינוך של כל חלקי האוכלוסייה. החלטותיהן היו טעונות את אישור העירייה בתור רשות החינוך ואת אישור מושל המחוז. שתי הוועדות תפקדו תוך שיתוף פעולה ביניהן, במגמה לקדם את רמת החינוך והתרבות של אוכלוסיית העיר. היזמה להקמת ספרייה עירונית עמדה במרכז השיתוף שגרם ביניהן.



בית משפחת מג'דאלני ברח' יבנה, על קו התפר בין שכונת ואדי ניסנאס לשכונת הדר הכרמל

הרעיון להקים ספרייה עירונית היה יזמה של ועד החינוך היהודי, ומלכתחילה דובר בשיתוף פעולה בין שני ועדי החינוך לשם הקמת ספרייה משותפת ליהודים וערבים. יזמה זו הייתה יוצאת דופן כיוון שעד אז לא נוסדו בארץ ספריות עירוניות, למעט בתל-אביב. התייחסות העיריות למוסד זה הייתה כאל מותרות, שכן לא היו בתקציביהן משאבים למטרה מסוג זה.¹⁰³ חברי ועד החינוך היהודי פנו לחברי ועד החינוך הערבי לשקול את היזמה. הוועד הערבי קיבל את היזמה בחיוב, אך התנה את הסכמתו בשני תנאים: בנכונותה של העירייה לסייע בהקמת הספרייה מעבר לתקציב שהתחייבה להעניק למטרה זו ממס החינוך ובקביעת מיקום הספרייה בהחלטה משותפת של שני ועדי החינוך. הוועד הערבי הצהיר כי הוא רואה בספרייה מוסד שנועד לשרת את כל תושבי חיפה ללא הבדל אמונה או גזע.¹⁰⁴ על דעת שני הוועדים נקבע

102 על הרקע להעברת האחריות לתחום החינוך לעיריית חיפה ראו: גורן (לעיל, הערה 7), עמ' 313-314. ראשי היישוב היהודי היו נכונים לתמוך בצעד זה לאחר שנקבע כי ההכנסות ממס החינוך יחולקו בין העדות בהתאם לחלקה של כל אחת מהן בכלל ההכנסות.

103 בחלק מהערים המעורבות החזיקו חלק מהקהילות היהודיות ספריות ציבוריות משלהן, כמו בחיפה למשל.

104 החלטות משיבת ועד החינוך הערבי, 13 באפריל 1945, אה"ח, 1/1412.

כי ההכנסות ממס החינוך שהתקבלו ממוסדות ומחברות בין-לאומיים יוקדשו למטרה זו. העירייה ניגשה לאתר מגרש מתאים להקמת הספרייה.

על איתור המגרש הופקדה ועדה משותפת, שכללה נציגים של שני ועדי החינוך. לאחר שבחנו מספר מגרשים נבחר אחד שנמצא סמוך לבית העירייה. שטח זה היה בבעלותו של אזרח סורי אמיד שהתגורר בדמשק. ראש העירייה, שנלהב מלכתחילה לרעיון הקמת הספרייה, פעל כדי להשיג את המגרש, שמיקומו היה נוח לדעתו לתושבים היהודים והערבים, מפני שרבים מהם פקדו מדי יום את האזור הזה, שהיו בו מוסדות ציבוריים שונים. אך העירייה לא הצליחה להשיג את המגרש, ולכן הוחלט לבדוק אפשרויות נוספות למיקום הבניין. ועדה מטעם העירייה שבדקה את הנושא הציעה להקים את הספרייה בשטח שהשתרע בין שכונת הדר הכרמל לשכונת ואדי ניסנאס, שטח שצריך היה להפקיעו. גם שטח זה התאים לדעת ראש העירייה לכלל האוכלוסייה. שני המגרשים שהוצעו אמורים היו על פי ראש העירייה לענות על דרישות המיקום של הספרייה בשביל כל תושבי העיר. עם זאת הוא היה סבור כי השיקולים שאמורים להכריע בדבר מיקום הספרייה אינם צריכים להיות מושפעים מקווי הפרדה עדתיים, ובתור מי שייצג את דעת מועצת העירייה הבהיר זאת למושל המחוז:

The question of drawing boundary line[s] between Arab and Jewish quarters of the town for the purpose of finding a suitable place for a public library is in our opinion irrelevant to the issue.¹⁰⁵

גם המגרש שהוצע לא הופקע בסופו של דבר עקב קשיים שונים. לבסוף אותר מגרש רחב ידיים שעמד באותה עת למכירה במושבה הגרמנית.¹⁰⁶ שני ועדי החינוך קיבלו הצעה זו והוחלט לבנות שם את הספרייה.¹⁰⁷ העירייה החלה לנקוט צעדים ראשונים כדי לרכוש את הקרקע. אך התכנית שעמדה על סף מימוש נקטעה באבה עקב פרוץ המלחמה בשנת 1947.

סיכום ומסקנות

במחקר זה ביקשתי להראות כי הקו שנקטה עיריית חיפה בשנות הארבעים בהקצאת משאביה הותווה במגמה לספק את צורכי העיר המעורבת ולא לשם סיפוק אינטרסים שנבעו מהסכסוך היהודי-הערבי. שבתי לוי, ממשיכו של חסן שוכרי, ראה במדיניות שגיבש קודמו את הדרך הטובה ביותר לאפשר לעירייה למלא את ייעודה בעיר מעורבת. הוא האמין בדו-קיום ופיתח קרבה לאוכלוסייה הערבית, ועל כן ידע את מגבלותיה של אוכלוסייה זו והיה מודע לצרכיה. לוי, שהכיר היטב את מורכבות החיים בעיר מעורבת, ראה בתושבים הערבים חלק בלתי נפרד מאוכלוסיית העיר. פועלו לאחר שמונה לראש העירייה הוכיח ששבירת הסטטוס קוו בראשות העירייה לא נוצלה כדי לשנות את הגישה של קודמו או לערער אותה. התחשבות באופייה של חיפה כעיר מעורבת וראייה כוללת של צרכיה הן שהנחו את פעילות העירייה בתקופת כהונתו של לוי.

105 לוי אל מושל המחוז, 29 באוגוסט 1945, אה"ח, 1/1412.

106 בשלהי המנדט התגוררה במושבה הגרמנית אוכלוסייה מעורבת: בריטים, ערבים ויהודים.

107 הדוח השנתי של עיריית חיפה לשנת 1946/7, אצ"מ, ספרייה; פרוטוקול ישיבת מועצת העירייה, 23 באפריל 1947, אה"ח, ספר הפרוטוקולים.

השפעת העירייה על פיתוח המרחב ניכרה בעיקר בשיפורים משמעותיים שחוללה בחלקים הערביים, במיוחד ברובע המזרחי. פיתוח דרכים, התקנת ביבים, שיפור הניקיון ותנאי התברואה היו חלק מסממני השכונה הערבית המתקדמת, ותרמו במיוחד לשיפור אזורי המגורים של האוכלוסייה המוסלמית. כתוצאה מכך צומצם במידת מה הפער בין הנחשל למודרני. זו הייתה המטרה המרכזית של העירייה במישור זה – לקרב את השכונות הערביות לרמת המודרניזציה שהייתה מקובלת באלו היהודיות. הניסיון לצמצם את הפער היה אמצעי להפחתת המתח שנבע ממירדותו של הצד הנחשל כלפי דרך הניהול של העירייה המעורבת. אך העירייה לא יכלה לסגור את הפער לחלוטין באמצעה, בלי יזמה והשקעה מצד התושבים הערבים כפי שנעשה בשכונות היהודיות. לפיכך נותר פער בין שני חלקי העיר, מה גם שוועדי השכונות היהודיות התמידו בפיתוח שכונותיהם לאורך כל תקופת המנדט.

כללו של דבר, סדר עדיפויותיה של העירייה בהקצאת משאבים נקבע בהתאם לחשיבות שייחסה לצורכי ההתפתחות של העיר ותושביה. בשל כך השקיעה העירייה יותר בחלקים הערביים של העיר, על מנת לצמצם את הפער ברמת הפיתוח בין השכונות השונות. היא דחתה את הביקורת שמתחו עליה הן היהודים והן הערבים על נקיטת אפליה; כל צד קיבל על פי גישתה את המגיע לו. באופן שונה נהגה העירייה כלפי מיזמי פיתוח ייחודיים שמהם אמורה הייתה כל האוכלוסייה להפיק תועלת – היא הקפידה ששני הצדדים ייהנו מהם באופן שווה. הדבר בא לידי ביטוי למשל באופן חלוקת העבודה בבניית בית העירייה ובקביעת המיקום של הספרייה הציבורית בסביבת מגורים מעורבת.

המקרה של חיפה מוכיח כי סכסוך לאומי אינו מציב בהכרח מכשלה או סתירה ליעדיה של עירייה מעורבת. היפוכו של דבר, הסכסוך עשוי לדרבן את קובעי המדיניות להועיל לשני הצדדים על פי מידת הצורך. עיריית חיפה ראתה עצמה מחויבת לסייע לצד החלש על מנת ליצור את האינטגרציה הנחוצה להתפתחות העיר, ולכן נדרשה להעניק יותר לצד הערבי, כדי לספק את צרכיו בתחומים מסוימים. מדיניות זו לא ננקטה מתוך נטייה ליצור אפליה, כפי שקרה בערים מעורבות אחרות, אלא מתוך עיקרון שנבע מן הרקמה המיוחדת של העיר המעורבת. הטענה שראש העירייה ניצל את תפקידו כדי להפלות לרעה את הערבים לא הייתה אלא טענת שווא, שנועדה לפגוע בשמו מטעמים פוליטיים מובהקים שהיו קשורים למתח בין הערבים ליהודים, שגאה באותן שנים. בזיכרונותיו ציין לוי כי כל חברי מועצת העירייה היהודים הקפידו להתחשב בצורכי הצד הערבי ופעלו בהתאם. גם דוד הכהן העיד בתום תקופת המנדט: 'לא ראינו את עצמנו חייבים לדאוג ליישוב היהודי בלבד. הצבנו לנו למטרה את הדאגה לעיר כולה על פרברי הערבים ושכונותיה היהודיות כאחד'.¹⁰⁸ אישוש לעמדה זו יש בדברים שאמרו יוסף סלים, נציג העיתון 'פלסטין' בחיפה, ומנדל זינגר, נציג העיתון 'דבר' בעיר, במסיבת עיתונאים שהתקיימה במרס 1947, לרגל הרצאה שנשא לוי על תקציב העירייה לשנת 1947/8 – הם ציינו כי לוי פועל לטובת כל תושבי העיר ללא אפליה, והביעו תקווה כי ימשיך בכך.¹⁰⁹

108 ידיעות מהעיתונות העברית, 23 בספטמבר 1949, אצ"מ, S71/803.

109 דבר, 16 במרס 1947.

ההסבר למדיניות הייחודית של עיריית חיפה בשנות הארבעים נעוץ בראש ובראשונה בגורמים שהשפיעו עליה מתוכה, אך גם באופי הסביבה שבה פעלה. הגורמים המשמעותיים ברמה המוסדית – שאותותיהם כבר ניכרו במידה מסוימת בתקופתו של שוכרי כראש העירייה – היו אלה: (א) הגישה של ראש העירייה לתפקידה של המערכת המוניציפלית בעיר מעורבת – כקודמו בתפקיד השכיל לוי להתאים את עצמו לרוח התקופה ולתמרן את עבודת העירייה לתפקיד שנועד לה כגוף מוניציפלי הרואה את צורכי העיר בראייה כוללת. לגישה זו לא הייתה מקבילה בעיריות ירושלים, יפו וצפת,



חזית היכל העירייה הפונה לרח' חסן שוכרי (צילום: תמיר גרין)

שראשיהן גילו מעורבות בסכסוך היהודי-הערבי. (ב) הקרבה ויחסי היידות ששררו בין חברי מועצת העירייה היהודים לעמיתיהם הערבים – יחסים אלה השפיעו באופן חיובי על תפיסתם של חברי המועצה את תפקידם בעירייה המעורבת. במועצות העירייה בירושלים, ביפו ובצפת לא הייתה קרבה מסוג זה, ומערכת היחסים בין הצדדים הלכה והידרדרה עד כדי ניתוק. (ג) גישה פשרנית של חברי מועצת העירייה היהודים – גישה זו, שאפשרה לעירייה להתאים עצמה לצרכיה של העיר המעורבת, עמדה למשל ביסוד המדיניות שאין לקיים סימטריה בין המסים הנגבים מהעדות השונות לבין המשאבים שהעירייה מוציאה לרווחת עדות אלה. בעיריות ירושלים, יפו וצפת לא ניתן היה לממש גישה כזו, שכן הן הפלו מלכתחילה בין הצדדים בהקצאת

משאבים ובמתן שירותים. (ד) האהדה של הממשל הבריטי למדיניותה של עיריית חיפה והתמיכה שהעניק לה – אלה אפשרו לעירייה להתמקד במיזמי פיתוח גדולים שנועדו להיטיב עם כלל אוכלוסיית העיר, ושחברי מועצה היהודים והערבים גם יחד היו מעוניינים בקידום. לעומת זאת בעיות שנתגלו באופן תפקודן של עיריות מעורבות אחרות השליכו במישרין על תכניות הפיתוח, וכתוצאה מכך על היחס שזכו לו מצד הממשל הבריטי.

אלמלא מכלול גורמים אלו, ספק אם מדיניות מן הסוג שנקטה עיריית חיפה יכלה לקרום עור וגידים. אולם אין בכך די כדי להסביר אותה. יש להביא בחשבון גם את התנאים שאפיינו את העיר, ושהיוו עבוד העירייה קרקע מוצקה להתפתחות דינמית. חיפה הייתה עיר צעירה, ועל כן לא הצטברו בה משקעים של זיכרונות היסטוריים שעלולים היו להעיב על היחסים בין היהודים לערבים. היא גם לא נחשבה מרכז פוליטי של התנועה הלאומית הפלסטינית, והייתה לכך משמעות רבה במישור הפעילות המדינית. העובדה שחיפה התאפיינה בפסיפס אנושי מיוחד במינו השפיעה על הסובלנות ביחסים בין תושביה, והיא נחשבה מבחינה זו עיר מתונה בהשוואה לערים מעורבות אחרות. מציאות זו הקלה מאוד את הפעילות של עיריית חיפה. מכשלות רבות שניצבו לפתחן של עיריות מעורבות אחרות כתוצאה ממערכת יחסים מתוחה בין התושבים נחסכו ממנה ועל כן יכלה להתרכז בייעודה כגוף מוניציפלי. זאת ועוד, שלא כירושלים, יפו, צפת וטבריה, שהתאפיינו בהפרדה תדה של אזורי המגורים, בחיפה, מסיבות שונות, הייתה ההפרדה תמורה פחות. כתוצאה מכך התגבשו ברחבי העיר כמה מוקדים של אזורי מגורים מעורבים, שבהם התגוררו יהודים וערבים, והגדול שבהם היה מרחב העיר התחתית. הייתה לכך השלכה מובהקת על פעילות העירייה. בערים מעורבות אחרות ניתן היה ליצור בנקל הבחנה בין שכונות יהודיות לשכונות ערביות ולבצל זאת לצרכים פוליטיים, אולם בחיפה עמדה העירייה בפני מציאות שונה. היא נדרשה להעניק יתר תשומת לב לאזורי המגורים המעורבים, והתפתחותם של אזורים אלה, בדומה לשכונות הערביות, הייתה תלויה במידה רבה בעירייה. מלבד זאת שגשוגה של חיפה כמוקד כלכלי והצמיחה הכלכלית שידעה העיר כתוצאה מכך היוו תמריץ חסר תקדים לקידום הפעילות המוניציפלית. היה זה אך טבעי מבחינתה של העירייה להשתלב בצמיחה זו ולהפיק ממנה את המרב למען התפתחות העיר, וחלק מתכניותיה בשנות הארבעים נועדו לאפשר לה לממש זאת. צירוף הנסיבות הייחודי שהתהווה בחיפה השפיע אפוא על מדיניותה של העירייה.

הפיתוח המוניציפלי המואץ בחיפה בשנות הארבעים הוא דוגמה לשימוש בסכסוך כורז לקידום העשייה ולא ככלי לדכא אותה. יכולתם של חברי מועצת העירייה היהודים ובראשם לוי לקיים את הפעילות המוניציפלית כתיקונה בלי שתיפגע מההסלמה שחלה בסכסוך היהודי-הערבי הייתה הישג רב ערך. מדיניותה של העירייה מעידה שלמרות הסכסוך אפשר היה ליצור הבנה בין היהודים לערבים כמתווי השלטון המוניציפלי, ולבצלה בין השאר לפתרון בעיות שנבעו מאופי העיר ואוכלוסייתה. יש בכך כדי להסביר את תנופת הפיתוח המוניציפלי שניכרה בחיפה בשנות הארבעים, תנופה שבלטה במיוחד בהשוואה לנעשה בערים מעורבות אחרות באותה תקופה.