

הקדמה

תקופת המנדט הבריטי היתה פרק זמן של תמורות מרחיקות לכת שכמותן לא ידעה ארץ־ישראל בכל תולדותיה, והדבר ניכר היטב בשינויים שחלו בנוף האנושי והפיסי שלה. בייחוד נחשף לשינויים אלו המגזר העירוני שצמיחתו נעצרה עקב פרוץ מלחמת העולם הראשונה. מן הערים הגדולות בלטה חיפה יותר מכול כחותם שהטביעה תקופת המנדט על התפתחותה, שכן מעיר שקטה ולא חשובה נעשתה זו למרכז הפעילות הכלכלית של ארץ־ישראל. בזכות היקף התפתחותה וקצב צמיחתה, ששיוו לה קווי אופי עירוני ייחודיים, זכתה העיר למעמד מיוחד לעומת יתר ערי הארץ. בניסיון להסביר התפתחות זו נבחנו פעולותיהם של גורמים שונים שלקחו חלק בעשייה, אבל הדגש הושם בתפקיד שמילאו הבריטים – שתורמתם לביצור מעמדה של חיפה אינה מוטלת בספק.¹ עם זאת, התמונה שהתקבלה עד כה לוקה בחסר היות שהמחקר העוסק בהתפתחותה של חיפה בתקופת המנדט התעלם מהשפעתו ומתרומתו של השלטון המקומי. חשיבות הדיון בשלטון המקומי נובעת לא רק מעצם תפקידו ומעורבותו בהתפתחות האורבנית, אלא בעיקר מפועלו בעיר שאוכלוסייתה מעורבת. מעט מאוד ידוע על פעולותיהן של העיריות בכלל ושל העיריות המעורבות בפרט בתקופת המנדט, ולמעשה עדיין לא פורסם ולו מחקר בסיסי אחד על התגבשותן ופעולתן בתקופה זו. חיבור זה בא להשלים במעט חסר זה, והוא בבחינת ניסיון ראשון להציג מחקר מקיף וכולל הדן בהשפעתו של השלטון המקומי על התפתחותה של העיר המעורבת בארץ־ישראל בתקופת המנדט, וכמו כן הוא פותח צוהר להרחבת הידע בתחום זה גם בנוגע לערים מעורבות אחרות, שדומה שהוא אקטואלי עד ימינו אלה.

בתקופת המנדט זכו כמה מעריה של ארץ־ישראל לכינוי "ערים מעורבות" (The Mixed Cities). הצד השווה של ערים אלו מבחינת השלטון הבריטי הוא קיומן של שתי קבוצות אוכלוסין דומיננטיות בעיר, השונות זו מזו בתרבותן וברדתן והנתונות במאבק לאומי. לא מן הנמנע הוא כי בנקיטת השם "ערים מעורבות" אף ביקשו להבדיל ערים אלו מן הערים הערביות והעבריות מבחינת מורכבות היחסים ששררו בין הצדדים המתגוררים

1 ש' שטרן, "התפתחות המערך העירוני של חיפה בשנים 1918-1947", עבודה לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה של האוניברסיטה העברית בירושלים, 1974 (להלן: שטרן). מחקר זה על התפתחותה האורבנית של חיפה בתקופת המנדט היה בבחינת פריצת דרך בתחום זה בכל מה שקשור בהבנת המרקם העירוני של חיפה בפרט ושל הערים המעורבות בכלל.

בהן. בתקופה זו התפתחה העיר המעורבת לישות אורבנית שהתאפיינה בהיווצרותם של שני חלקים מרכזיים שהרכיבו אותה. בחלק האחד התגוררה אוכלוסייה יהודית, ובאחר – ערבית. זו היתה עיר חצויה שהקיטוב בין שני חלקיה בלט לא רק בהבדלי הלאום של אוכלוסייה, אלא גם במראה החיצוני של שכונותיה.² במקצת הערים אפשר היה להבחין בשכונות יהודיות מפותחות מזה ובשכונות ערביות נחשלות מזה. מן הבחינה הזאת נחצתה הרקמה העירונית לשתי רמות של סוגי מודרניזציה שהמחישו עוד יותר את ההבדל בין שני חלקי העיר, ומאפייניו של הבדל זה תפסו מקום של כבוד במכלול הגורמים שהשפיעו על עיצוב פניה. העיר המעורבת בארץ-ישראל בתקופת המנדט היתה אפוא בבחינת סביבה מרחבית משותפת לשתי קהילות שהיו שרויות בעימות ושהושפעו מסכסוך שנשזרו בו יחדיו שוני לאומי ושוני עדתי-דתי.

המאבק בין שתי תנועות לאומיות יצר בערים המעורבות בארץ-ישראל בתקופת המנדט דפוס של שלטון מקומי ייחודי משותף לשני הצדדים הנאבקים. עקב כך נודעה לעירייה המעורבת השפעה רבה על עצמת הסכסוך שהתנהל בתחומה של העיר. היא יכלה להרחיב את הקיטוב בין הצדדים – ובכך להחריף את המתח; או לחלופין, לצמצמו – ובכך להביא לגישור. מעצם תפקידה לא יכלה העירייה שלא להתערב בסכסוך, וכך אפוא היה לה חלק חשוב בניית הסכסוך מן הבחינה המקומית, שממנו הושפעה אוכלוסיית העיר אם לחיוב ואם לשלילה. היות שהשלטון המקומי היה נתון למרותו של ממשל המנדט, התאפשרה אפוא לבריטים מידה של השפעה על טיב היחסים בין הצדדים, שהלוא ממשלת המנדט התחייבה לא רק לפתח את הארץ, אלא גם לכונן בה שלטון עצמי שאותו קיוותה לממש בדרך של קידום מוסדות השלטון המקומי. גישה זו נבעה מתפיסתם של הבריטים כי כינונה של חברה דמוקרטית בעלת מוסדות שלטון עצמי צריך להתבסס תחילה על מוסדות מקומיים – תהליך שהוגדר בתור מדיניות של "קרש קפיצה".³ אלא שהחלתו של תהליך זה נתקלה במכשולים שהקשו על האפשרות לממשו בהצלחה, ובייחוד נכון הדבר באשר לחברות קולוניאליות מעורבות. הריכוזיות שנקט ממשל המנדט בארץ-ישראל, וכמו כן שטח הארץ והתנאים הטופוגרפיים של הארץ שאפשרו שליטה מן המרכז, עיכבו את פיתוחו של השלטון המקומי. לדבר הזה נודעו השלכות מרחיקות לכת על יכולתם של הבריטים להשפיע על גיבושו של שלטון מקומי משותף לשני הצדדים בערים המעורבות.

מחקר תולדות התפתחותו של השלטון המקומי בארץ-ישראל בתקופת המנדט לא זכה לתשומת הלב הראויה. בייחוד ניכר הדבר בתחום חקר השלטון המוניציפלי – ובעיקר

2 על התופעה של ערים חצויות ומאפייניה יש ספרות רבה. לאחרונה פורסמו החיבורים האלה: N. Kliot,

Y. Mansfeld and J. Kotek, "Divided Cities", *Progress in Planning*, 52 (1999), pp. 167–237

3 E. E. Gutmann, "The Development of Local Government in Palestine: Background to the Study of Local Administration in Israel", Ph.D. thesis, Columbia University, 1958, pp.

השלטון המוניציפלי בערים המעורבות. היעדר מחקר על הערים המעורבות בולט בעיקר בהתחשב בדבר שתחום המנהל היחיד שהיה משותף ליהודים ולערבים היה השלטון המוניציפלי, שהיה המפגש הפוליטי הרשמי היחיד בתקופת המנדט שבו ישבו שני הצדדים אלה עם אלה. רוב חוקרי מוסד העירייה התמקדו עד כה בתקופת האימפריה העות'מאנית, לעומת כמותם הדלה של המחקרים שהתמקדו בתקופת המנדט. יש ספרות ענפה הדנה במאפייניו של המנהל המנדטורי בארץ-ישראל, ובדרך כלל מיוחד בה פרק נכבד לנושא העיריות – אלא שנקודת המבט שם כללית, אף כי היא מלמדת על התפקיד החשוב שייחסו הבריטים, היהודים והערבים למוסד זה. דומה כי הסיבה להתמקדות בעירייה בתקופה העות'מאנית ברורה למדי. בהיות מוסד העירייה מרכיב שהרים תרומה חשובה לקידום המודרניזציה וכמו כן גם חולל תמורות מגוונות בתוויה הפיסיים של העיר המזרח תיכונית, שביטאו שינויים ראשונים בולטים בחיים העירוניים, מצאו החוקרים כמדומה עניין רב בראשיתו של התהליך והעדיפו להתמקד בו ולא בהתפתחותו מתום התקופה העות'מאנית דווקא. עם זאת, גם ההתחקות אחר מאפייני ייסודן של העיריות ופועלן התמקדה בדרך כלל במוסד זה בתור נושא מחקר מרכזי, וההתבוננות בו היתה מרכיב אחד מני רבים שנבחנו במסגרת מחקרים שיוחדו להתפתחותן של הערים הגדולות בארץ-ישראל.⁴ תקופת המנדט, לעומת זאת, הסיטה את תשומת לבם של החוקרים לכיוון הפן הפוליטי והשפעתו על התפתחותו של השלטון המקומי לנוכח התמורות שחלו בסכסוך היהודי-הערבי – ולא בכדי: התפתחות הסכסוך חיזקה את העיריות המעורבות לא רק בתחום ייעודן כגופים מנהליים שנועדו לספק שירותים ציבוריים לכלל האוכלוסייה, אלא בעיקר בתור מוסדות שהחלו לצבור כוח ועצמה מבחינת חשיבותם הפוליטית, שבאה לידי ביטוי בתפקיד שמילאו במאבק בין שני הצדדים. לפיכך ביכרו החוקרים לעמוד על הצדדים המגוונים שאפיינו את פעילות העירייה בתחום הפוליטי, הן בתחום שלטונה והן במגעיה עם השלטונות. המחקרים המעטים שנכתבו בנושא זה יוחדו ברובם לנעשה בין כותלי עיריית ירושלים המנדטורית, בהיותה בבואה מובהקת של המורכבות הפוליטית שאפיינה תקופה זו.⁵

4 ראו, למשל: ח' גרבר, "המנהל העות'מאני של סג'ק ירושלים 1890-1908", המזרח החדש, כד (1974), עמ' 1-33; ר' קרק, "פעולות עיריית ירושלים בסוף התקופה העות'מאנית", קתדרה, 6 (1977), עמ' 74-94 (להלן: קרק); ' בן-אריה, עיר בראי תקופה: ירושלים במאה התשע-עשרה, ירושלים 1977 (להלן: בן-אריה); הנ"ל, עיר בראי תקופה: ירושלים החדשה בראשיתה, ירושלים 1979 (להלן: בן-אריה, עיר); ר' קרק, יפו 1799-1917, ירושלים 1985 (להלן: קרק, יפו); א' כרמל, תולדות חיפה בימי התורכים, ירושלים 1977 (להלן: כרמל); M. Yazbak, *Haifa in the late Ottoman period, 1864-1914, A Muslim Town in Transition*, Leiden 1988

5 ראו, למשל: א' רובינשטיין, "יהודים וערבים בעיריות ארץ-ישראל (1926-1933) ירושלים וערים אחרות", קתדרה, 15 (1979), עמ' 122-147 (להלן: רובינשטיין); פ"א אלסברג, "המאבק על ראשות עיריית ירושלים בתקופת המנדט", בתוך: א' שאלתיאל (עורך), פרקים בתולדות ירושלים בזמן החדש, ירושלים 1981, עמ' 302-354 (להלן: אלסברג); ל' דר, "היחסים בין היהודים והערבים בעיריית ירושלים

חיפה, כמוה כערבים מעורבות אחרות בארץ-ישראל בתקופת המנדט, לא זכתה שתיכתב ההיסטוריה השלטונית שלה. עם זאת התייחדה עיר זו מן הערים המעורבות האחרות באופן הניהול המוניציפלי שלה, שעמד על מידה של שיתוף פעולה בין הערבים ליהודים. אבל למרות חשיבותה של תופעה זו להבנת היווצרות דמותה המיוחדת של חיפה בתקופת המנדט, היא כמעט לא נחקרה. מרקם היחסים שנוצר בין הערבים ליהודים במערכת העבודה המוניציפלית בחיפה בתקופת המנדט הצטייר כבר באותה העת בתור תופעה יוצאת דופן לעומת הנעשה בעיריות מעורבות אחרות – וביותר, על רקע ההחרפה שחלה בסכסוך היהודי-הערבי – אבל, כאמור, לא זכה גם תחום זה למחקר מדעי מקיף שיש בו להבהיר את התופעה על כלל הצדדים והשלכותיה על התפתחות העיר. אפשר לשער, כמובן מאליו, שיחסה של העירייה המעורבת לתפקידה יושפע מן הסכסוך היהודי-הערבי ולאופן פועלה זה יהיו השלכות בכל מה שקשור בחיי היום-יום של אוכלוסיית העיר והמרחב שלה. ניתוח הגורמים שהשפיעו על היווצרותה של תופעת שיתוף הפעולה, אגב דיון במניעים, בתפיסות ובמעשים שקבעו את ייחודיותה של תופעה זו, יהיו הכלים העיקריים להבנתה.

מחקר זה בא להרים את תרומתו לידע הקיים בכל הקשור בהבנת תופעת שיתוף הפעולה שהתגבש בעיריית חיפה בתקופת המנדט, הן מבחינת הבנת התגבשותו של מנהל משותף בפרספקטיבה של עיר מעורבת והן מבחינת ההשלכות הנובעות מכך על התפתחותה של העיר ועל חיי היום-יום של תושביה. דיון בהיבטים אלה נועד למלא מעט מן החסר בתחום ההיסטוריוגרפיה של היחסים בין ערבים ליהודים בתקופת המנדט ובחקר אחד הפרקים המורכבים בתולדות תקופה זו, הנוגע בהתפתחותו של השלטון המקומי בערים המעורבות בכלל ובחיפה בפרט. בלימוד תחום מחקר זה נעשה ניסיון למלא חלק ניכר שנפער בתחום פעולותיהן ותרומתן של העיריות בתקופת המנדט, שנודעה להן השפעה רבה על ההתפתחות האורבנית – ובייחוד בערים הגדולות. פרק זה בהיסטוריה העירונית של ארץ-ישראל בתקופת המנדט היה, כאמור, עלום עד כה כמעט לחלוטין ולא זכה לבחינה של ממש. מטרתו של מחקר זה היא אפוא כפולה: תיאור וניתוח התגבשותה ופועלה של העירייה כגוף מוניציפלי מעורב ובחינת השפעתה על עיצוב המרחב העירוני על רקע היעדים והציפיות של היהודים ושל הערבים מאופן פועלה בתור עירייה מעורבת, למן החלת הממשל הצבאי ב-1918 ועד פרוץ מלחמת העצמאות ב-1947. מטבע הדברים, חורג פרק המלחמה ממסגרת מחקר זה, בהיותו פרק זמן שונה באופיו בעליל מפרק הזמן שקדם לו, ועל כן גם פעילותה של העירייה בפרק זמן זה הושפעה מגורמים שלא באו לידי ביטוי קודם לכן.

המנדטורית בין השנים 1917-1939 מן ההבט היהודי", חיבור לשם קבלת התואר מוסמך באוניברסיטת D. Rubinstein, "The Jerusalem Municipality under The Ottomans, British, ;1987 תל-אביב, and Jordanians", in: J. L. Kraemer (ed.), *Jerusalem – Problems and Prospects*, New York 1980, pp. 75-86

רובו המכריע של מחקר זה נסמך על חומר ארכיוני שטרם נעשה בו שימוש מחקרי. החומר המוניציפלי שנשתמר בארכיון עיריית חיפה כולל תיעוד מרשים על תקופת המנדט והוא עמוד השדרה של המחקר. רובו הגדול לא נוצל עד כה למחקר בנושא זה בפרט ובתולדות חיפה בכלל. ואלו הם המקורות העיקריים מן החומר המצוי בארכיון ששימשו לצורך עבודה זו: ספרי הפרוטוקולים של ישיבות מועצת העירייה בשנים 1925-1947, דוחות, תזכירים, מכתבים ופרסומים רשמיים שנוצרו אגב תהליך העבודה השגרתית של העירייה, תיעוד של השלטון הבריטי הנוגע לפעילותם של מושל המחוז ושל הממשלה, אוספים של ועדי שכונות וארגונים קהילתיים וכן ארכיונים פרטיים של אישים יהודים שהשתתפו בפעילות המוניציפלית. חומר מוסדי מסוג זה הוא בבחינת מקורות היסטוריים מקומיים שנכתבו בידי תושבי המקום ועל-אודותיהם, ובאמצעותו אפשר לבחון את ההיסטוריה לא רק מבפנים ומלמעלה אלא גם מלמטה – ובה ייחודו.

לצורך השלמת התמונה היה צורך לסקור בהרחבה חומר של הממשל הבריטי המצוי בארכיון הציבורי הרשמי בלונדון ובארכיון מדינת ישראל, וכן בארכיונים של מוסדות יהודיים, כמו הארכיון הציוני המרכזי, ארכיון המכון לחקר תנועת העבודה, הארכיון לתולדות "ההגנה" וארכיונים אחרים, שעקבו אחר הנעשה בתחום המערכת המוניציפלית ואף היו מעורבים בו מתוקף תפקידם. לציון נפרד ראויים שלושה סוגי מקורות, שניסינו לדלות מהם ככל האפשר כדי להעניק לתקופה ולנפשות הפועלות בה טפח מן האותנטיות ההולמת אותן, ואלו הם:

(1) אוספים פרטיים הכוללים מסמכים אישיים, קטעי יומנים וגזרי עיתונים הנוגעים בזיכרונות. אוספים אלו מתייחדים בפן האישי שבהם, שאינו מצוי בתיעוד הארכיוני הרשמי. (2) עיתונים עבריים וערביים בני התקופה. מאחר שעקבו בהתמדה ובעניין רב אחר הנעשה בעירייה, משמשים עיתונים אלו מקור בעל ערך רב לעבודתנו. חשיבותם נעוצה לא רק באפשרות להפיק מהם עובדות רשמיות על פעילות העירייה, אלא בהיותם כלי המבקש לסרטט תמונת מצב של רגשותיהם של התושבים כלפי העירייה.⁶ בייחוד שימשו העיתונים אמצעי להבעת הלוך רוחה של האוכלוסייה הערבית בכל מה שקשור ברשות המוניציפלית. (3) ראיונות. שני סוגי ראיונות עשינו: האחד עם בני התקופה והאחר עם צאצאיהם. באמצעות ראיונות אלו עלה בידינו להשלים מידע שחסר בתיעוד הרשמי, וגם להסביר סוגיות שלא נמצא להן מענה בחומר הארכיוני. לחומר הראשוני שנסקר לעיל יש להוסיף את ספרות הזיכרונות והיומנים שכתבו בני התקופה. חומר זה

6 בהתאם לחוק העיריות, היו ישיבות מועצת העירייה סגורות לעיתונאים. בדרך כלל נהגה העירייה לדווח להם על ההחלטות שהתקבלו בישיבותיה והדברים פורסמו בעיתונים. במרס 1936 קיבלה מועצת העירייה החלטה להוציא הודעה לעיתונות על ההחלטות שהתקבלו אחרי כל ישיבה כדי שיהיה אפשר לפרסמן בעיתונים. עד אז ניוונו העיתונאים בעיקר מראיונות שעשו מפעם לפעם עם ראשי העירייה וחברי המועצה. בשנות הארבעים הוטל על מזכיר העירייה לעדכן את העיתונאים על הנעשה בעירייה.

בכללותו, מלבד ספרות המחקר הקיימת, היה אוסף עשיר שאפשר לגשת לבחינת נושא המחקר מתוך אספקלריה רחבה.

הקורא בספר ימצא כי השימוש במונח "מועצה" בתור כינוי למועצת העירייה נשמר לכל אורך החיבור, אף-על-פי שב-1936 מונתה ועדה שהוסיפה, בהרכב כזה או אחר, למלא את תפקידה עד סוף תקופת המנדט. מאז 1936 נקראה מועצת העירייה בשם "ועדה" וכך אף צוינה בפרוטוקולים, אף-על-פי שהשימוש במונח "מועצה" נמשך. מכיוון שבחיבור זה נזכרות ועדות רבות מאוד ראינו לנכון למנוע אפשרות של טעות בין הוועדות השונות, והוספנו אפוא להשתמש במונח "מועצה". בתעתיק מערבית לעברית העדפנו לתת שמות ערביים בתעתיק העברי שלהם, בכתוב מלא, אף-על-פי שבערבית הם נכתבים בכתוב חסר.