

'עבודה משותפת בין יהודים לערבים בהתפתחות הארץ – האם תיתכן?' – שיתוף פעולה במועצת עיריית חיפה בתקופת המנדט

תמיר גורן

בתקופת המנדט היתה המערכת המוניציפלית למעשה התחום המנהלי היחיד המשותף ליהודים ולערבים, ועל רקע זה עולה השאלה עד כמה היו מסוגלים נציגי שתי הקהילות לגבש דרך של חיים משותפים במסגרת פוליטית אחת, תוך התחשבות הדדית בצרכים השונים. מסכת היחסים שהתגבשה בין היהודים לערבים במועצת עיריית חיפה היא ללא ספק אחת התופעות הייחודיות והמרתקות בתולדות הסכסוך בתקופת המנדט. בעירייה זו, שלא כבערים מעורבות אחרות, התפתחה צורת ניהול מוניציפלית שהתבססה על שיתוף פעולה מסוים בין היהודים לערבים. מארג היחסים בין הצדדים במועצת העירייה נתפס כבר אז כתופעה יוצאת דופן על רקע הנעשה בעיריות אחרות, ובמיוחד על רקע ההסלמה בסכסוך היהודי-ערבי. המנהיגות היהודית ראתה בשיתוף פעולה זה הזדמנות להוכיח כי על אף המתרחש ניתן לפתח בעיריות המעורבות מערכת יחסים תקינה. מאמר זה, המנסה לבחון את הגורמים שאפשרו את שיתוף הפעולה בחיפה, מראה כי הוא התאפשר בעיקר בזכות גישה פשרנית שהפגין הצד היהודי, שלעתים כללה מתן קדימות לצורכי האוכלוסייה הערבית, וכן בזכות שמירה על יחסים אישיים טובים עם חברי המועצה הערבים והתחשבות ברגשותיהם.

הקדמה

המונח 'עירייה מעורבת' נגזר מהמושג 'העיר המעורבת' (The Mixed City), שטבע שלטון המנדט בארץ-ישראל והתייחס לערים שהתגוררו בהן שתי קבוצות אוכלוסין דומיננטיות (יהודים וערבים), השונות זו מזו בתרבותן ובדתן והנתונות במאבק

לאומי ביניהן.¹ בערים אלה התפתח דפוס ייחודי של שלטון מקומי משותף לשני הצדדים: העיריות המעורבות בתקופת המנדט היו למעשה השולחן הפוליטי הרשמי היחיד שסביבו ישבו יהודים וערבים יחד. ההתפתחויות בסכסוך היהודי-ערבי השפיעו בדרך כלל על תפקודה של העירייה המעורבת באופן שהקרין על חיי היום-יום של אוכלוסיית העיר ועל מרחבה. לאור תפקידם בעימות גברה חשיבותם הפוליטית של מוסדות אלה, וכתוצאה מכך הפכו העיריות המעורבות לזירת מאבק על השליטה בהן. זאת משום שלראש העירייה היתה האפשרות לתרגם את כוחו להשפעה בהתאם לשאיפות הלאומיות של מגזרו, ובכך להקרין על מערכת היחסים בין היהודים לערבים בעירו.

על אף חשיבות הנושא בהיסטוריוגרפיה של היחסים בין יהודים לערבים בתקופת המנדט, טרם זכה תפקודן של העיריות המעורבות למחקר מדעי מקיף ושיטתי. מעט המחקרים שנכתבו הוקדשו ברובם לנעשה בין כותלי עיריית ירושלים המנדטורית, כבבואה למציאות הפוליטית המורכבת שבה פעלה (Rubinstein 1980; אלסברג 1981; דר 1987; רובינשטיין 1989). במאמר הנוכחי אתמקד במודל העירוני שהתעצב בחיפה בתקופה הנידונה. בעיר זו, שלא כמו בערים אחרות, התפתח דפוס ייחודי של ניהול מוניציפלי המבוסס על שיתוף פעולה. כבר נטען בעבר כי ארץ ישראל בתקופת המנדט ידעה לא רק שנים של אלימות ועוינות, אלא גם של שותפויות ויצירת הבנה, לרוב מתוך אינטרסים הדדיים (פפה 1995), ואופן פעולתה של מועצת עיריית חיפה בתקופה זו משקף זאת היטב. שיתוף הפעולה שהתגבש בה היה פריצת דרך בכל הנוגע לאפשרות לנהל עיר מעורבת במצב של סכסוך לאומי. על אף העניין שעורר דפוס זה בקרב חוקרים, לא נעשה ניסיון להסביר אותו, ולרוב הסתפקו באזכורו בלבד (בן-ארצי 1989; רובינשטיין 1989; Vashitz 1973; Seikaly 1995). מאמר זה מבקש למלא את החלל ולתרום לידע הקיים על שיתוף הפעולה שהתגבש במועצת עיריית חיפה, ובתוך כך לפתוח צוהר להרחבת הידע על שנעשה בערים מעורבות אחרות.

המאמר דן בשיתוף הפעולה שהתגבש דווקא בשנים שנחשבות האלימות ביותר בתקופת המנדט, מאמצע שנות השלושים ועד פרוץ המלחמה ב-1947, ומטרתו לבחון כיצד הוא תואר ומה היו הגורמים שאפשרו את קיומו. מטבע הדברים, פרק המלחמה חורג ממסגרת מאמר זה, שכן הוא שונה מאוד באופיו מהתקופה שקדמה לו, ופעילות העירייה הושפעה אז מגורמים שלא באו לידי ביטוי

1 בקטגוריה 'ערים מעורבות' נכללו ירושלים, חיפה, יפו, צפת וטבריה.

קודם לכן. כדי להבין את שיתוף הפעולה הייחודי בין ערבים ליהודים בחיפה אתייחס לאישים שפעלו במועצת העירייה וקידמו באופן אישי מערכת יחסים על בסיס שוויון והדדיות. כמו כן אבחן את העירייה כמוסד, את פעילותה תחת החקיקה והפיקוח של המנדט הבריטי ואת המאפיינים הדמוגרפיים והגאוגרפיים הייחודיים לחיפה. ביסוד הדברים ארצה לטעון כי שיתוף הפעולה הושג בעיקר בזכות גישתם הפשרנית של חברי מועצת העירייה היהודים, בעיקר מאז 1936. היהודים נמנעו מלנצל את כוחם הגובר במועצה לטובת אינטרסים חד-צדדיים. עם זאת, אלמלא היענותם של חברי המועצה הערבים לא היה שיתוף פעולה זה קורם עור וגידים. בחקר יחסי יהודים-ערבים בתחום המוניציפלי ישנם קשיים מתודולוגיים הנובעים מהיקף המקורות ומאיכותם. החוקר נדרש לחשוף מקורות ערביים ויהודיים שיש בהם כדי לשפוך אור על האופן שבו תפסו שני הצדדים את שיתוף הפעולה, ובראש ובראשונה התייחסויות של חברי מועצת העירייה ושל ראש העירייה. כיוון שמדובר בתחום רגיש, אפשר להניח כי יהיו מי שישאפו להצניע אותו, ואף לנהוג במידה של חשאיות כדי למנוע פגיעה בו (ושיץ 1987: 24). הדבר נכון במיוחד ביחס לצד הערבי, שהיה מודע לעמדת המנהיגות הפלסטינית, ששללה כל שיתוף פעולה עם המנהיגות היהודית מאמצע שנות השלושים. העיתונות הערבית, שאמורה להיות כלי מרכזי במחקר מעין זה, מתגלה ככזו שלא ניתן להסתמך עליה, כיוון שחברי מועצת העירייה הערבים נמנעו מלהתייחס בפומבי לעבודתם עם היהודים, קל וחומר מלהביע גישה חיובית ביחס לכך. יתר על כן, העיתונאים לא יכלו להתרשם באופן ישיר משיבות המועצה, משום שעל פי פקודת העיריות היו ישיבות אלו סגורות בפניהם.²

ככלל, המנהיגות הפלסטינית נמנעה מלהתייחס לשיתוף הפעולה בעיריית חיפה. הדבר מעלה את חשיבותו של החומר המוניציפלי שנוצר בתהליך העבודה השגרתי של העירייה, והוא למעשה חוט השדרה של המחקר. תיעוד זה, הכולל בין היתר פרוטוקולים של ישיבות מועצת העירייה, ממלא במידה מסוימת את החלל החסר ביחס לגישת הצד הערבי. היעדרו של תיעוד מסוג זה, למשל ביפו ובטבריה, עשוי להעמיד את החוקר בפני שוקת שבורה. מבחינה זו, החומר המוניציפלי השמור בארכיון עיריית חיפה, ומגוון רחב של מקורות נוספים יהודיים

2 בדרך כלל נהגו העיריות לדווח מעת לעת לעיתונאים על ההחלטות שהתקבלו בישיבותיהן, והן פורסמו בעיתונים. ב-1936 קיבלה מועצת עיריית חיפה החלטה להוציא אחרי כל ישיבה הודעה לעיתונות על ההחלטות שהתקבלו, כדי שיהיה ניתן לפרסמן. בשנות הארבעים הוטל על מזכיר העירייה לעדכן את העיתונאים על הנעשה בעירייה.

ובריטיים, הכוללים התרשמויות אישיות, השקפות ודעות של גורמים שהיו מעורבים בפעילות העירונית ושל משקיפים מבחוץ, הם בסיס איתן ללימוד הנושא. בניגוד להנהגה הערבית, הרבו מנהיגים יהודים להתבטא בזכות שיתוף הפעולה.

רקע: העירייה המעורבת ותופעת שיתוף הפעולה

מאז כיבוש הארץ ייחסו הבריטים חשיבות רבה לפיתוח השלטון המוניציפלי. היה להם ניסיון בגיבוש מסורת של ניהול אדמיניסטרטיבי בקולוניות הבריטיות, והם קיוו כי על גבי היסודות שיניחו למנהל מוניציפלי מתקדם ייבנה המסד לשלטון עצמי בארץ כולה. מבחינתם היו העיריות אמצעי ראשון במעלה לקידום השלטון העצמי של בני הארץ, בד בבד עם פיתוח של מנהל עירוני תקין. בכתב המנדט, שהתפרסם ב־1922, הצהירו הבריטים על מחויבותם להביא לפיתוח מוסדות של שלטון עצמי בכלל (סעיף 2) ולעודד שלטון מקומי בפרט (סעיף 3). הממשל הבריטי, שהתאכזב מניסיונותיו להקים גופים משותפים ליהודים ולערבים ברמה הארצית בתחילת שנות העשרים,³ העדיף להפנות את מרב תשומת הלב לשלטון המקומי, מתוך הנחה שכך תוכשר האוכלוסייה טוב יותר לשלטון עצמי בקנה מידה ארצי. עיקר תשומת הלב הופנתה לעיריות המעורבות.

בפקודת העיריות הראשונה, שיצאה לקראת הבחירות הראשונות לרשויות המוניציפליות ב־1927, נקבע כי בדרך כלל יהיה מספר חברי מועצת העירייה המסלמים, הנוצרים והיהודים יחסי לגודל האוכלוסייה של כל עדה. בדרך כלל גם מינוי ראש העירייה נקבע על פי היחס המספרי בין אוכלוסיות היהודים והערבים. ב־1934 פורסמה פקודת עיריות חדשה, שהגדירה באופן מקיף ופרטני את הסמכויות ואת המגבלות של רוב המרכיבים המוניציפליים הנדרשים לצורך עבודת העירייה (גוריון תשי"ז: 183-185). הפקודה החדשה המחישה במידה רבה את תלותן של העיריות בשלטון הבריטי, במיוחד בעניינים כספיים ובאישור תקציבים עירוניים. עוד נקבע בה כי לנציב העליון הסמכות למנות את ראשי העיריות ואת סגניהם, ובסמכותו גם לפטרם. בידי ראשי העיריות רוכזה שליטה כמעט מוחלטת על ניהול ענייני העירייה, וניתנה להם האפשרות להאציל על סגניהם סמכויות מסוימות.

³ לאחר כינון הממשל האזרחי בתחילת שנות העשרים פעל השלטון הבריטי ליישום הצעד הראשון בדרך לשלטון עצמי באמצעות שיתוף מנהיגים ומבטאי דעת הציבור מקרב הערבים והיהודים בהנהלת הארץ. תחילה הוקמה מועצה מייעצת, ואחר כך נעשה ניסיון להקים מועצה מחוקקת. הניסיונות הללו כשלו משום חילוקי הדעות שנתגלו בין הצדדים.

מועצת העירייה נועדה להתאסף במועדים קבועים, כדי להכריע בנושאים שנידונו על ידי הוועדות שנבחרו על ידיה. ישיבות המועצה נוהלו על ידי ראש העירייה, ובהיעדרו - על ידי סגנו. בערים המעורבות כיהנו בדרך כלל ערבים כראשי עירייה, להוציא את טבריה, שבה שימש יהודי בתפקיד זה מ־1921 ועד סוף תקופת המנדט. מ־1940 היתה ראשות העירייה נתונה בידי יהודים גם בחיפה.

כאמור, רמת שיתוף הפעולה היתה שונה בעיריות המעורבות, והיא הושפעה במידה רבה מההתפתחויות בסכסוך, אך גם מהמאפיינים הייחודיים לכל עיר ועיר. שגרת עבודה מוניציפלית לא העידה בהכרח על שיתוף פעולה. בעיריות אחדות גרמו היחסים העכורים בין הצדדים לפגיעה בטיפול בענייני העיר והובילו להתפרקות המועצה, ובעקבות זאת למינוי ועדה ממונה (אלסברג 1981; עבאסי 1999). לעומת זאת, שיתוף פעולה המבוסס על התחשבות של מגזר אחד בצורכי האחר ביטא תפיסה שונה של המועצה, שלפיה תפקידה של העירייה בעיר מעורבת הוא קודם כל לדאוג לטובת העיר ולאוכלוסייתה. שיתוף פעולה כזה נמדד בעיקר ביכולתם של חברי המועצה להגיע להסכמה בניהול העניינים המוניציפליים ולהוציא את ההחלטות אל הפועל. הוא נבחן במיוחד במצבים שבהם יש לקבל החלטות המביאות תועלת רבה יותר לאחד הצדדים, או בהתייחסות למפעלים מוניציפליים שחשיבותם רבה מאוד לשני הצדדים. ניתן לשער כי אינטרסים מגזריים ואישיים שונים הובילו כל אחד מן הצדדים לתהליך של שיתוף והדדיות.

בין הערים הגדולות בלטה חיפה יותר מכולן בחותם שטבעה בה תקופת המנדט. בזכות היקף וקצב התפתחותה, ששיוו לה קווי אופי עירוניים ייחודיים, זכתה העיר למעמד מיוחד בהשוואה ליתר ערי הארץ. בתחילת שנות העשרים מנתה אוכלוסיית חיפה 18,240 ערבים ו־6,230 יהודים. ב־1939 היו לראשונה היהודים רוב באוכלוסיית העיר. במהלך שנות הארבעים, למעט בשנים 1945-1946, היה ליהודים יתרון דמוגרפי. ב־1947 הסתמן איזון בין הצדדים. אוכלוסיית העיר מנתה כ־130,000 נפש בקירוב: 65,000 יהודים ו־65,000 ערבים (גורן 2001). בשנים 1920-1927 כללה המועצה שישה ערבים ושני יהודים. לקראת הבחירות ב־1927 החליט השלטון הבריטי כי היא תמנה עשרה חברים: ארבעה מוסלמים, ארבעה נוצרים ושני יהודים. ב־1934, לאחר מערכת הבחירות השנייה, גדל מספר חברי המועצה ל־12 נציגים: ארבעה מוסלמים, ארבעה נוצרים וארבעה יהודים, ולראשונה מונה יהודי לתפקיד סגן ראש העירייה. ב־1936 הוקמה ועדה ממונה של עשרה חברים: ארבעה יהודים, שלושה ערבים ושלושה פקידים בריטים. מינוי הוועדה חודש ב־1940, ואז היא כללה שלושה מוסלמים, שלושה נוצרים וארבעה

יהודים. בהרכב זה היא פעלה עד סוף תקופת המנדט. יש הגורסים, מבלי שהרחיבו על כך, כי נכונותם של חברי מועצת עיריית חיפה הערבים לשתף פעולה עם עמיתיהם היהודים נבעה מאינטרס כלכלי. רובם באו מקרב האליטה, שהפיקה תועלת משלטון המנדט, ולפיכך היה להם עניין בקידום האינטרסים של העיר (ושיץ 1987; Vashitz 1973; Seikaly 1983). אשר לצד היהודי, ניתן לציין שני אינטרסים מובהקים: (א) הרצון להוכיח כי ניתן לקיים שיתוף פעולה בעיריות המעורבות; (ב) ניצול שיתוף הפעולה למימוש אינטרסים יישוביים.

ראשי היישוב היהודי ייחסו חשיבות רבה לעיריות המעורבות. היו ביניהם שהאמינו כי שיתוף הפעולה בהן אפשרי וכי הן יכולות להיות מקפצה חשובה לשיתוף פעולה יהודי-ערבי ממש. ביטויים לכך הופיעו כבר באמצע שנות העשרים.⁴ הם הניחו כי במסגרת זו ייפתחו אפשרויות לדו-שיח ולמגעים שוטפים רציניים גם בנושאים שהם מעבר לעניינים מוניציפליים. המפגש היהודי-ערבי בעיריות אמנם התנהל ברמה המוניציפלית, אך במידה מסוימת הוא היה בבואה לבעיות רחבות יותר, מה גם שכמה מנציגי היהודים והערבים בעיריות המעורבות היו דמויות בולטות במידה זו או אחרת בהנהגה הלאומית של כל אחת מהאוכלוסיות. על אף ההידרדרות שחלה במערכת היחסים בין היהודים לערבים בכמה מהעיריות הללו בסוף שנות העשרים, בעיקר בירושלים ובצפת, עדיין פיעמה התקווה לשיתוף פעולה. סימן מובהק לכך מופיע בהתבטאויותיו של יצחק בן-צבי, שהיה חבר מועצת עיריית ירושלים בשנים 1924-1930 ויושב ראש הוועד הלאומי מ-1931 (Ben Zvi 1932: 32). דניאל אוסטר, שכיהן מ-1935 כסגן ראש עיריית ירושלים, היה סבור בסוף 1933 כי ניתן, על אף הקשיים, להגיע ל'שפה משותפת', כלשונו, עם החברים הערבים במועצת עיריית ירושלים, אשר תוביל ל'התקרבות פוליטית' בין שני הצדדים (דר 1987: 140).⁵ אך היו גם כאלה שהטילו ספק באפשרות להשיג שיתוף פעולה בעיריות המעורבות, ומבחינתם ההוכחה לכך היתה השינויים שחלו בהן בעקבות ההסלמה בסכסוך היהודי-ערבי. פרוץ המהומות ב-1936 היה מבחינתם נקודת מפנה. הנה כי כן, שעת המשבר הוכיחה, לתפיסתם, כי הניסיון לא צלח וכי שיתוף הפעולה נחל למעשה כישלון (לזרסון תרצ"ו: 74).⁶

4 למשל הפועל הצעיר, 26.10.1926.

5 בין השנים 1930-1934 החרימו היהודים את מועצת עיריית ירושלים עקב היחס שגילתה העירייה כלפיהם.

6 תזכיר של האגף הערבי במחלקה המדינית של הסוכנות היהודית, 1936, אצ"מ S25/8232.

אולם דוגמה אחרת היתה בחיפה, שדווקא בתקופת המרד הערבי התגבש בה דפוס חזק של שיתוף פעולה.

התקוות לשיתוף פעולה לא נבעו יש מאין; מערכת היחסים הנוחה ששררה במועצת עיריית חיפה מאז 1927 עמדה לנגד עיניהם של מי שצידדו בו. לא בכדי הם ראו במערכת יחסים זו מודל לחיקוי, שניתן ליישמו גם במסגרות בעלות אופי מורכב יותר. ראשי היישוב היהודי נטו לציין את עיריית חיפה לחיוב בכל פעם שנדרשו לסוגיית הבעייתיות של הערים המעורבות, בעיקר בעתות של מתיחות ומשבר. שיתוף הפעולה שהתגבש בה היה להם כהוכחה שהדבר אפשרי, ומעבר לכך הוא היה אמצעי לשמור על תקינות השלטון המוניציפלי, כך שיוכלו להשפיע בניהולו ולהבטיח את האינטרסים של היישוב היהודי. ככל שגבר כוחם של היהודים במועצת העירייה, הם פעלו ביתר שאת להידוק שיתוף הפעולה ולניצול הכוח שצברו לשם קידום אינטרסים אלה, בלי לפגוע במרקם היחסים עם עמיתיהם הערבים.⁷ אין פלא, אם כן, שבשנות הארבעים, כאשר היתה ראשות העירייה בידי היהודים, הגיע שיתוף הפעולה לשיא שלא היה כדוגמתו בכל תקופת המנדט. גם כשהמאזן הדמוגרפי השתנה לטובת היהודים וראשות העירייה היתה נתונה בידיהם, הם עדיין היו מיעוט בהרכב המועצה. במצב זה הם חייבים היו להמשיך להידבר עם הצד הערבי ולהתפשר עמו כדי להגיע להחלטות משותפות. החלטת השלטון הבריטי ב־1945 לקיים בחירות למועצות העירוניות הגבירה את חשיבות העבודה המשותפת: מערכת הבחירות הזאת התקיימה על רקע ההסלמה בסכסוך היהודי-ערבי לקראת סוף תקופת המנדט, ולהתפתחויות האלה היתה השפעה ישירה על החשיבות שייחסו היהודים והערבים לתפקיד ראש העירייה. לכן היתה חשיבות רבה גם להכנות לקראת הבחירות. מאז מונה לראשונה ראש עירייה יהודי בחיפה לא התכוון הצד היהודי לוותר על הכוח שצבר בגין עמדה זו. כיוון שאי-אפשר היה להימנע ממערכת הבחירות, נדרש הצד היהודי להשקיע מאמץ רב כדי שזו לא תעיב על פעילות העירייה, ולכן היה חייב להדק את שיתוף הפעולה.

7 במשך כל תקופת המנדט, ובעיקר מאז 1936, פעלה המנהיגות היהודית לחזק את ההתיישבות היהודית בחיפה מפאת חשיבותה של העיר למפעל הציוני. המטרה המרכזית היתה להביא לייחוד העיר. מימושה התאפשר, בין היתר, בזכות הפעולות שנקטו חברי מועצת העירייה היהודים בתחום המוניציפלי. בעיקרו של דבר, הם פעלו לביצוע מפעלי פיתוח שנועדו לחזק את ההתיישבות היהודית, ולסיכול תכניות מוניציפליות שהיו עלולות לסכן את התפתחותן של השכונות היהודיות. ראו גורן 2001; גורן 2002.

מדיניותו של חסן שפרי כראש העירייה, 1927-1936

בשנים 1920-1927 כיהן עבד אל-רחמאן אל-חאג' כראש עיריית חיפה. הוא מונה לתפקידו לאחר שעל קודמו, חסן שפרי, הופעל לחץ להתפטר בעקבות איגרת ברכה ששלח להרברט סמואל לרגל מינויו של האחרון לנציב העליון הראשון של ארץ ישראל (גורן 2000: 42-43).⁸ הקו המנחה של אל-חאג' היה דומה לזה של עמיתיו הערבים בעיריות מעורבות אחרות. הוא ראה את המוסד שעמד בראשו לא כגוף שאמור להתמודד עם צרכיה של עיר מעורבת, אלא כעירייה ערבית לכל דבר, שאת רוב משאביה יש להפנות לטובת הצד הערבי.⁹ הוא ראה לנגד עיניו קודם כול את צורכי הציבור הערבי, וסבר כי יש להעמיד את צורכי הציבור היהודי בשולי העשייה המוניציפלית. לכן בתקופתו התאפיינה פעילות המערכת המוניציפלית בגישה של הנצחת הדומיננטיות הערבית. ליהודים לא ניתן להשתלב במנגנון העבודה העירוני, וצורכיהם הופלו לרעה (גורן 2000: 43-48, 85).¹⁰ אל-חאג' העדיף להתעלם מהם, ובכך מנע אפשרות לשיתוף פעולה במועצת העירייה. היהודים מצדם שאפו לשינוי מצב עניינים זה.

הקו המנחה של ראשי היישוב היהודי בחיפה, שהתגבש לקראת מערכת הבחירות הראשונה שהתקיימה בארץ ישראל (1927), היה להביא להדחתו של אל-חאג' על ידי תמיכה ברשימה ערבית מתחרה, שתפעל בשיתוף פעולה עם הנציגים היהודים שנקבעו מראש. פה אחד הוסכם להעמיד בראש הרשימה המתחרה את שפרי, שהביע נכונות לשלב את היהודים בעשייה המוניציפלית. בכרוז שפרסם ועד העדה העברית בחיפה, נקראו הבוחרים היהודים לתמוך ברשימתו של שפרי. נאמר בו כי אם יעשו כן, יגדל הסיכוי שרשימה זו תנצח, 'וייכנסו אנשים שאנחנו יכולים לדעת למפרע שילכו בהרבה שאלות יד אחת עם הנבחרים היהודים בעירייה'.¹¹ שפרי, שהיה אהוד על היהודים והפגין כלפיהם יחס ידידותי כשהיה בעבר ראש העירייה, זכה לאמונם משום שהיו בטוחים שיתעלה מעל לעניינים

8 אל-חאג' היה בין הבולטים בקרב הערבים שדרשו ממושל המחוז להביא להתפטרותו של שפרי. לאחר ששפרי התפטר הביעו היהודים התנגדות למינוי אל-חאג' לראש העירייה, אולם ללא הועיל.

9 פרטים ביוגרפיים על עבד אל רחמאן אל-חאג' ראו גורן 2000: 42.

10 היו לכך כמה וכמה ביטויים מובהקים, למשל דחיקת השימוש בשפה העברית במערכת המנהל; התנגדות למינוי מזכיר יהודי; הימנעות מהעסקת פועלים ופקידים יהודים; העדפת קבלנים ערבים בתהליך מסירת עבודות ציבוריות.

11 כרוז של ועד העדה העברית בחיפה, מאי 1927, אע"ח 8/76.

עדתיים ויטפל בנאמנות בענייני כל התושבים, ללא הבדל עדה ודת (גורן 2000: 61-62, 66).¹² הוא דאג להבהיר כי ימשיך לפעול כשם שפעל בעבר, על פי מצפונו ונטייתו הטבעית שלא לפגוע בזכויות ובאינטרסים של העדות, לרבות העדה היהודית.¹³ שְׁפָרִי אכן זכה באותן בחירות, ולאחר שמונה לראש העירייה פעל לשילוב היהודים בה.

שְׁפָרִי היטיב לדעת, שכדי למלא את תפקידו כראוי עליו להביא למפנה בגישת העירייה כלפי היהודים. בניגוד לאל־חאג', הוא האמין בשיתוף פעולה שיביא תועלת לפיתוח העיר. בכך הוא פתח צוהר להנחלתה של תפיסה חדשה, שביסודה עומדת ההכרה ביתרונות הטמונים ביצירת מסגרת של שיתוף פעולה בין ערבים ליהודים בניהול עירייה מעורבת. קליטת מזכיר יהודי, הטמעת השפה העברית ברישומי העירייה, ייצוג שווה בוועדות הקבועות והארעיות והעסקת פועלים ופקידים יהודים – כל אלה ועוד סימנו את המגמה החדשה (גורן 2000). בחירתו של שְׁפָרִי לראש עירייה והגישה שהנחיל היו נקודת מפנה בהיסטוריה של חיפה. תפיסתו היתה ניגוד גמור למדיניות שנקטו עמיתיו הערבים בעיריות מעורבות אחרות. בשנים 1927-1934 הניח שְׁפָרִי את המסד לשיתוף פעולה, שהתגבש בהדרגה והיה נתון לעלויות ולמורדות, בהתאם לאופי התקופה ולהרכב המועצה (ושיץ 1987: 22). לא אותרו בכתובים עדויות כלשהן לתפיסתו של שְׁפָרִי את שיתוף הפעולה, אך ניתן ללמוד עליה בבירור מהתייחסותו אל עבודת העירייה. הוא הזים כל ניסיון לטעון לקיומה של הפליה. כך כתב במכתב לוועד שכונת הדר הכרמל (השכונה היהודית הגדולה ביותר בחיפה בתקופת המנדט): 'העירייה הולכת בדרך של צדק ויושר במילוי חובותיה כלפי כל חלקי העיר בלי שום הבדל והפליה'.¹⁴

גישה זו באה לידי ביטוי גם בסוגיית המכרזים שהעירייה נדרשה לה: בתחילת שנות השלושים קבע מושל המחוז, בהתאם להוראת ממשלת המנדט, כי שליש מעבודות הכבישים של העירייה יימסרו לידי יהודים. כמו כן נדרשה העירייה להעסיק בעבודותיה פועלים יהודים בשיעור של 30 אחוז, במיוחד בתחום השכונות היהודיות.¹⁵ בקיץ 1932 פרסמה העירייה ארבעה מכרזים לעבודות בסלילה ובזיפות

12 פרטים ביוגרפיים על חסן שְׁפָרִי ראו גורן 2000: 40-41.

13 אוסף פרטי של אברהם כלפון. אוסף זה כולל כתבות על חיפה שפרסם אברהם כלפון בעיתונות, המבוססות על זיכרונותיו.

14 חסן שְׁפָרִי לוועד שכונת הדר הכרמל, 28 באפריל 1932, אע"ח 15/80.

15 ממשלת המנדט קבעה בתחילת שנות השלושים כי אחוז היהודים שיועסקו בעבודות הממשלה והעיריות יהיה בהתאם לחלקם בהכנסות הממשלה: שליש מהעבודות הציבוריות לפועלים יהודים, ושני שליש לפועלים ערבים.

של כבישים, שניים באזורים ערביים ושניים בשכונת הדר הכרמל. ועד השכונה ניגש למכרז והגיש הצעות מחיר נמוכות בהשוואה לאלו של הקבלנים הערבים.¹⁶ לקראת סוף 1932 התכנסה מועצת העירייה לישיבה בנוכחות מושל המחוז, שביקש לגבש החלטה בנוגע להוראת הממשלה ולהביא את ההחלטה לידיעתה. מן הדיון שהתקיים עולה כי תחילה ניכרה הנטייה ליישם את החלטת הממשלה, תוך הקפדה שהעבודה בשכונות היהודיות תיועד אך ורק לפועלים יהודים, וכי במכרזים הנוגעים לשכונותיהם ישתתפו רק קבלנים יהודים. ברם, המגמה השתנתה בעקבות התנגדותם של חברים ערבים במועצה, שטענו כי המכרזים חייבים להיות כלליים וכי יש לנהוג על פי כללי התחרות. הם סברו כי יש למסור העבודות למוזיל במחיר כדי לא לקפח, כדבריהם, אחרים ומתוך התחשבות בטובת הכלל. החברים היהודים, שקיוו כי המועצה תקבל את החלטת הממשלה, לא הצליחו להפעיל את השפעתם, שכן הם היו מיעוט. בסוף הדיון הודגש כי העירייה לא תשנה את מדיניותה, וכי היא תמשיך להפיץ את מכרזיה בין הקבלנים מכל העדות.¹⁷ בשלב זה החליטה המועצה להשהות את מסירת העבודות בהדר הכרמל, בעוד שאת שני מכרזיה האחרים מסרה לקבלנים ערבים. צעד זה עורר התמרמרות רבה בקרב החברים היהודים. שְפָרִי מצא עצמו בין המצרים. מחד גיסא, הוא היה מחויב לשלטון הבריטי, ולפיכך נדרש ליישם את הוראתו, ומאידך גיסא, הוא היה נתון לביקורת מצד חברי מועצת העירייה הערבים על גישתו הידידותית ליהודים, ולכן נמנע מלפעול בנחרצות למילוי הוראת הממשלה. לבסוף, בתום ויכוח שנמשך כמה חודשים ובמהלכו פעל שְפָרִי להסדרת העניין, נמסרה העבודה בשכונת הדר הכרמל לידי קבלנים יהודים.¹⁸ בתוך פרק זמן קצר הגיעו חברי מועצת העירייה להסכמה על אופן חלוקת המכרזים, ומאז 1933 חילקה העירייה את מכרזיה בין קבלנים ערבים ויהודים בהתאם לאזורים, או ביחס מסוים בין עבודה ערבית לעברית.¹⁹ שינוי זה נבע, בין היתר, מנכונותו של הצד היהודי להתפשר על מחיר נמוך. במדיניות העירייה אכן היה מפנה רב משמעות מבחינת ההנהגה היהודית בחיפה. לראשונה ניתנה לנציגים היהודים במועצת העירייה האפשרות לפעול בשיתוף פעולה עם עמיתיהם הערבים,

16 הטיפול במכרזיה של העירייה הופקד בידי ועדה מטעמה. שני שיקולים עיקריים השפיעו על בחירת הזוכים במכרזים: (א) ניסיונו ומקצועיותו של המציע; (ב) גובה הסכום שנדרש עבור העבודה. ככלל העדיפה העירייה את ההצעות הזולות ביותר. זה גרם לכך שהקבלנים הערבים זכו ברוב המכרזים.

17 פרוטוקול של מועצת העירייה, 23 ביוני 1932, אע"ח, ספר הפרוטוקולים.

18 פרוטוקול של ועד שכונת הדר הכרמל, 26 ביולי 1932, אע"ח 15/400; פרוטוקול של ועד שכונת הדר הכרמל, 2 באוגוסט 1932, אע"ח 15/388.

19 ראו למשל דבר, 17.5.1933; דבר, 27.6.1933.

והם ראו בכך הזדמנות לחזק את מעמדם ולפתח יחסים נוחים עם הצד שכנגד. הם מנעו הפליה בעבודת העירייה, אך בראש ובראשונה היה עניינם לשמור על הקו שנקט שָׁפְרִי, כדי לאפשר לו לפעול במסגרת תומכת.²⁰

גישתו של שָׁפְרִי העלתה את קרנו בעיני הנציגים היהודים במועצה. על אף המכשלות שניצבו בדרכו, הוא לא אכזב אותם ופעל להפיג את המתח שנבע מהסכסוך היהודי-ערבי.²¹ הוא אף פיתח יחסי ידידות קרובים עם כמה אישים יהודים. שבתִי לוי, מראשי הקהילה היהודית בחיפה וחבר מועצת העירייה מאז 1918, נחשב ידידו הטוב ביותר והרבה לבקר אותו בביתו.²² אברהם כלפון, גם הוא מראשי הקהילה היהודית בחיפה, היה מאז 1927 על תקן מזכיר יהודי בעירייה ונחשב אף הוא ידיד קרוב. שָׁפְרִי ראה בכלפון בן טיפוחים. הוא העריך את תבונתו ונהג להתייעץ עמו. מדי פעם אף פקד את בית המשפחה, ובחגים היה מגיע לבדו לברך אותה. בעיני המשפחה הצטייר שָׁפְרִי כאדם אנושי מאוד, שהפגין גישה עניינית וליברלית וראה בתפקידו שירות למען כלל הציבור, ללא הפליה.²³ שָׁפְרִי גם נהג להגיע לאירועים ולטקסים שארגנה הקהילה היהודית, אירועים שלא תמיד הוזמנו אליהם שאר הנציגים הערבים במועצת העירייה.

בבחירות שהתקיימו ב־1934 שוב ניצח שָׁפְרִי, לשביעות רצונם של היהודים. לוי מונה לסגנו. מינויו של לוי הקל על שָׁפְרִי בהצגת גישתו כלפי היהודים, שכן הוא אפשר לו להבליט מעת לעת את תרומתו החיובית של לוי לניהול המערכת המוניציפלית. כבר בחודשים הראשונים לכהונתו הציג כמה פעמים את השקפתו על תפקידה של המערכת שבראשה עמד. בדבריו הדגיש את הצורך בשיתוף פעולה בין חברי המועצה. באמצע ספטמבר 1934 התקיימה ישיבה חגיגית של המועצה החדשה בנוכחות חברי המועצה הקודמת. בנאומו פנה שָׁפְרִי אל החברים החדשים והביע 'תקוות גדולות שישרתו את האינטרסים של העיר'. הוא עמד על 'הרוח הנעלה ששרתה על מועצת העירייה הקודמת, רוח של טובת הכלל', והביע את

20 פרוטוקול של הוועדה היישובית, 20 בדצמבר 1931, אע"ח 8/219. הוועדה היישובית הוקמה על ידי ועד הקהילה העברית בחיפה בתחילת שנות השלושים כדי לטפל בעניינים מוניציפליים ובין-שכונתיים.

21 על יחסו של שָׁפְרִי ליהודים ראו גורן 2003.

22 ריאיון עם אניסה שָׁפְרִי, עמאן, ירדן, 1.12.1999. אניסה, אחת מחמשת ילדיו של שָׁפְרִי, נולדה ב־1918 בחיפה והתגוררה בעיר עד 1941. היא מתה בעמאן ב־2002. לדעתה של אניסה, כמי שהכירה היטב את שבתִי לוי, הידידות ששררה בין אביה ללוי נבעה מכך שלשניהם היו תפיסות דומות אשר לאופן ניהול העירייה, והם שניהם האמינו בשיתוף פעולה בין יהודים לערבים. שָׁפְרִי, שהאמין בדוֹרְקוּם, נהג, לדבריה, לומר לה כי היסוד לחיים משותפים נעוץ בהידברות וברצון לשבת על המדוכה יחדיו.

23 ריאיון עם משה כלפון, בנו של אברהם כלפון, קיבוץ בית קשת, 7.4.1999.

תקוותו כי 'רוח זו תשרה ביתר עוז וביתר שאת על המועצה החדשה'. הוא חתם את דבריו בהדגישו את חשיבות העשייה המשותפת לטובת הכלל כדי להצדיק את האמון שנתנו בהם הבוחרים.²⁴

בתחילת אוקטובר 1934 התכנסה מועצת העירייה לישיבתה הראשונה. דומה כי היתה זו הפעם הראשונה ששפרי הצהיר בבירור בפני עמיתיו במועצה על הקו המנחה אותו. הוא פתח את נאומו בהבעת תקווה שיהיה ראוי לאמון המועצה, ועמד על שני היבטים: (א) הנחיצות בהבנה הדדית בין חברי המועצה, כדי שיוכלו לשרת את העיר כמצופה מהם; (ב) הנכונות להוציא לפועל כל משאלה או החלטה של המועצה, בכל נושא שהוא, כל עוד הן לטובת העיר.²⁵ בהקדמה לדוח השנתי הראשון של העירייה, שהדפסתו הסתיימה בקיץ 1935, התייחס שפרי להיבט של המסירות לענייני העיר ולטובת האוכלוסייה כאל עיקרון ראשי, שאמור להנחות את המועצה בפעולותיה.²⁶

חברי מועצת העירייה היהודים נתנו לשפרי גיבוי מלא בקו שנקט, אולם גישתם של רוב חברי המועצה הערבים היתה הזדהות עם העדה ופחות עם ענייני הכלל. כאשר סברו כי מדיניותו של שפרי אינה תואמת את האינטרס הערבי, נהגו להציב בפניו מכשלות.²⁷ לא אחת נאלץ לפשר בין עמדות שני הצדדים במועצה. בעת דיונים שהתנהלו באווירה עכורה ניסה שפרי למתן את העמדות, והבהיר לחברי המועצה כי צורכי העיר עומדים מעל לכל האינטרסים ומחייבים את המועצה לשמור על מסגרת של סולידריות. כמו כן ציפה מחברי המועצה לשמש דוגמה אישית באופן מילוי תפקידם.

הקו המנחה, אם כן, היה הרצון להועיל לעיר וליישב את ההדורים. להלן אביא דוגמה למקרה המבטא את גישתו של שפרי. בסוף 1934 דנה מועצת העירייה בבנייה לא חוקית שביצע אפראהים סהיון, חבר המועצה מאז 1927 וקבלן בנייה במקצועו. התברר כי סהיון הוסיף לביתו בן שתי הקומות שלוש קומות נוספות, אף שנאסר לבנות באזור מגוריו בניינים בגובה כזה ללא ההיתר הנדרש לכך. נוסף על כך, הבנייה עצמה לא בוצעה כנדרש והיתה בגדר סכנה לשכנים ולתושבי הסביבה. בדרך כלל בקשותיהם של ערבים ויהודים לרשיונות בנייה נשקלו לגופו של עניין בהתאם לחוקי הבניין ולטובתה של העיר, ובמקרה זה העירייה המליצה

24 הארץ, 13.9.1934.

25 פרוטוקול של מועצת העירייה, 4 באוקטובר 1934, אע"ת, ספר הפרוטוקולים.

26 דוח של עיריית חיפה לשנת 1934-1935, אצ"מ, ספרייה.

27 עניין זה התבטא במיוחד בדיונים שנגעו להקצאת כספים לפיתוח דרכים, העסקת פועלים יהודים וכו'.

להרוס את שלוש הקומות שנבנו. בדיון שקיימה מועצת העירייה בנושא, הוחלט להקים ועדה שתבדוק כיצד ניתן רשיון הבנייה לִפְהִיִּן ובאיזה אופן בוצע הפיקוח במהלך הבנייה. שְׁפָרִי, שסבר כי התעלמות ממעשהו של פְּהִיִּן תפגע בעירייה, היה בין חברי הוועדה שמונתה לחקור את המקרה. בסופו של דבר החליטה מועצת העירייה להרוס את תוספת הבנייה. בישיבה שקיימה בנוכחות פְּהִיִּן המליצה הוועדה להתרות בפני הפקידים הנוגעים בדבר להקפיד למלא את תפקידם כראוי, כדי שלא יישנו מקרים כאלה. עוד הודגש בישיבה, כי דווקא חברי המועצה שיש להם עניינים אזרחיים אישיים בעירייה חייבים להקפיד למלא אחר החוק, וכי מי שיחרוג ממנו יוטל עליו עונש כבד יותר מזה שהיה מוטל על אזרח רגיל.²⁸ המקרה שתואר כמובן מעיד על תמימות דעים בקרב חברי המועצה, שרצו לשמור על פעילות העירייה ועל יחסיה עם התושבים, אך היו גם מקרים שבהם נקטו חברי המועצה עמדות שונות ואף מנוגדות. במקרים כאלה חתר שְׁפָרִי להגיע להחלטות שייטיבו עם אוכלוסיית העיר. דוגמה מובהקת למקרה מסוג זה היא הדיון בהטבת תנאי עבודתם של פועלי העירייה, שבכל העיריות היו קשים מנשוא. ממשלת המנדט השתמשה דרך קבע, מטעמיה שלה, מחקיקה שתגדיר שכר מינימום אחיד, והמעסיקים ניצלו זאת היטב. רק עם פרסום פקודת העיריות ב־1934 ניתנה האפשרות למועצות העירוניות להקים ועדות לצורך טיפול בתנאי עבודתם של הפועלים. בתחילת 1935 קיימה מועצת העירייה דיון בשיפור תנאי העבודה של פועלי העירייה. חלק מהשיפורים שהוצעו אומצו על ידי כלל חברי המועצה, אך היו הטבות שהיתה לגביהן מחלוקת. על אף חילוקי הדעות הכריעה עמדת הרוב, שבמקרה זה תאמה את טובת העיר (גורן 2000: 259-260).

הן היהודים הן השלטון הבריטי הכירו בתרומתו הרבה של שְׁפָרִי לביסוס שיתוף הפעולה במועצת העירייה. בדוח הסוכנות היהודית שיוחד לסקירת הפעילות בעיריות עד פרוץ המהומות ב־1936 נכתב, בהתייחס לחיפה, כי העבודה המשותפת במועצת העירייה מתנהלת זה שנים למען טובת העיר כולה 'מבלי פדות בין לאום ודת'. עוד צוין כי 'ראש העירייה גילה אובייקטיביות רבה בעבודתו. הוא הנהו היחידי בין ראשי עירייה ערבים אשר הראה כי רגשות אנושיים אינם ניתנים לבלום, אם אפילו יעוררו זעם עצום כנגדו'.²⁹ באפריל 1936 פורסם דין וחשבון מפורט מטעם הנציב העליון, שהתמקד כולו בסקירת פעולותיהן של העיריות

28 פלסטין, 13.1.1935; פרוטוקול של מועצת העירייה, 20 ביוני 1935, אע"ת, ספר הפרוטוקולים.

29 דוח של הסוכנות היהודית, 1936, אצ"מ S25/8232.

המעורבות מאז החלו למלא את תפקידן על פי פקודת העיריות החדשה שפורסמה ב-1934. הנציב היה סבור כי שיתוף הפעולה בעיריות המעורבות הוא דבר אפשרי. בהתייחס למערכת היחסים בין חברי מועצת עיריית חיפה נכתב:

In the case of the Haifa Municipality, which is the largest in the northern district, the affairs of the municipality have proceeded harmoniously and with the cooperation of all members, irrespective of race, religion, and, where opinion has been divided, there has been no voting on racial lines.³⁰

אישוש נוסף לדברים שכתב הנציב העליון נמצא בנאום שנשא מושל המחוז בפני חברי מועצת העירייה לאחר שמונתה ועדה ממונה. בדבריו ציין המושל כי מועצת העירייה פעלה עד אז תוך התרחקות מעיסוק בעניינים פוליטיים ומפלגתיים, וביצעה את המוטל עליה למען כל תושבי העיר.³¹ מכל האמור לעיל עולה כי שיתוף הפעולה בתקופה שנסקרה התאפשר, בראש ובראשונה, בזכות מדיניותו של שָׁפְרִי. הוא שהניח את המסד, והיהודים סיפקו את הטפחות. בהתאם לתפיסתו פעלה העירייה להיטיב עם אוכלוסיית העיר בלי להעדיף צד זה או אחר. סדרי העדיפויות נקבעו בהתאם לחשיבות שייחסה העירייה לצרכים השונים של התושבים. שָׁפְרִי האמין ביתרונות הטמונים בשיתוף פעולה בין יהודים לערבים בניהול העירייה, ועל כן חתר בכל כוחו להשיגו על ידי הפרדה מוחלטת בין תפקידו כראש עירייה לבין הפוליטיקה של הסכסוך היהודי-ערבי. תפיסתו היתה חלופה לפוליטיזציה של העירייה. שילוב היהודים בעשייה המוניציפלית וחתירתו להבנה הדדית בין חברי המועצה היו תרומה משמעותית לביסוס שיתוף הפעולה.

העמקת שיתוף הפעולה בתקופת המרד הערבי

מעשי האיבה שהחלו ביפו באפריל 1936 פשטו גם לתחומן של ערים אחרות, ובעקבות השביתה הערבית שהוכרזה אז התפטרו החברים הערבים במועצת עיריית חיפה. השלטון הבריטי הקים ועדה ממונה. שָׁפְרִי, שחזר בו מהתפטרותו, נענה

30 דוח של ארתור ווקופ (Wauchope) למזכיר משרד המושבות, 26 באפריל 1936, PRO CO733/302/4.
31 פרוטוקול של הוועדה הממונה, 22 ביוני 1936, אע"ח, ספר הפרוטוקולים.

לבקשת הממשל הבריטי לעמוד בראשה. השינוי שחל בהרכב המועצה העמיד את הנציגות היהודית בפני מציאות חדשה. לראשונה היה להם רוב ביחס למספר הנציגים הערבים, מצב שהיה עשוי להקל עליהם מאוד להוציא לפועל מפעלים מוניציפליים שיקדמו אינטרסים של היישוב היהודי, במיוחד במסגרת התוכנית לייחד את חיפה. הנציגים היהודים קיוו כי שיתוף הפעולה שהיה נהוג עד 1936 יימשך גם במסגרת הוועדה הממונה, והם אף פעלו להידוק. לוי, שמילא את מקומו של שְׁפָרִי לאחר שזה נאלץ לעזוב את העיר בעקבות איומים על חייו, עמד על כך בישיבתה הראשונה של הוועדה.³² בדבריו תיאר את הקו שרצו עמיתיו היהודים לנקוט בעבודת העירייה, שבעיקרו של דבר היה להמשיך ולפעול תוך שיתוף פעולה.³³

במהלך ארבעת החודשים הראשונים לפעילות הוועדה הממונה, שבהם מילא לוי את מקומו של שְׁפָרִי, התמידה זו למלא את תפקידה כנדרש, וכמעט שלא נפגעה מן השביתה הערבית. בצד היהודי זקפו הישג זה לפועלו של לוי, שזכה גם להערכת הממשל הבריטי.³⁴ כאשר שב שְׁפָרִי לחיפה, ציין בפניו לוי כי בהיעדרו הקפיד לנהל את העיר בהתאם לרוח שהנהיג בעבר, כלומר הימנעות מגישה חד-צדדית וממעורבות פוליטית. הוא הבטיח לו בשם כל חברי הוועדה כי מטרת עבודתם אתו תהא תמיד לטובת הכלל.³⁵ הנה כי כן, לא רק שעבודת העירייה לא נפסקה, היא אף הוסיפה לצמוח במהלך 1936.³⁶ שְׁפָרִי התייחס לכך בדוח העירייה לשנת 1936. הוא הבליט את העובדה כי פעילות העירייה לא הופרעה כלל ונמשכה כסדרה.³⁷ המקרה הבא ממחיש זאת היטב: לאחר שהפועלים הערבים במחלקה הסניטרית הפסיקו את עבודתם לזמן מה בעקבות הלחץ שהופעל עליהם במהלך השביתה הערבית, נדרשה העירייה לחדש לאלתר את שירות הניקיון, מחשש שמא יפרצו מחלות מידבקות עקב הצטברות האשפה. עד אז הועסקו במחלקה הסניטרית ערבים בלבד, וליהודים לא היתה בה דריסת רגל. במצב שנוצר הוחלט להפעיל באופן מיידי את המחלקה הסניטרית באמצעות פועלים יהודים. על אף שעת המשבר והמצוקה שאליה נקלעה העירייה, הסכימו שני הצדדים על פתרון כדי להימנע

32 במהלך המרד הערבי נחשף שְׁפָרִי לאיומים על חייו, ששיאם היה שני ניסיונות התנקשות. כתוצאה מכך הוא נאלץ לעזוב מעת לעת את העיר, ושבת לוי מילא את מקומו.

33 פרוטוקול של הוועדה הממונה, 22 ביוני 1936, אע"ת, ספר הפרוטוקולים.

34 דוח של הוועדה היישובית, 1936, אע"ת 8/1037.

35 פרוטוקול של הוועדה הממונה, 3 בנובמבר 1936, אע"ת, ספר הפרוטוקולים.

36 דבר, 17.11.1936.

37 דבר, 21.2.1938.

מפגיעה באוכלוסיית העיר. שיתוף הפעולה במקרה זה התאפשר הודות לנכונות שגילה הצד הערבי לוותר על בלעדיותו במחלקה הסניטרית, אף שידע כי בכך נקבע תקדים, ואכן מאז הועסקו גם יהודים באותה מחלקה.³⁸

במהלך 1937 התמידו הנציגים היהודים בוועדה הממונה לקיים את שיתוף הפעולה מתוך רצון לשמור על פעולתה התקינה. בדוח של ועד הקהילה העברית הודגש שיתוף הפעולה ששרר בין חברי הוועדה.³⁹ ביטוי נוסף לגישה שנקטו היהודים אפשר למצוא בזיכרונותיו של משה שרתוק (שרת), יושב ראש המחלקה המדינית של הסוכנות היהודית, שהדגיש את התרשמותו משיתוף הפעולה שאפיין את הוועדה הממונה ב-1937 (שרת 1971: 50).⁴⁰ בעיתון דבר נכתב כי שְׁפָרִי 'מהווה סמל' להתמסרות למען פיתוח העיר. עוד צוין כי 'על אף חרדתו לעניינים הערביים הלאומיים הוא מודע לתפקידו לפתח את העיר ולשפר אותה עבור תושביה הערבים והיהודים'.⁴¹ התרשמויות אלה עמדו בניגוד לאכזבה שהביעה ועדת פיל (Peel), שחקרה את המניעים שהובילו לפרוץ מעשי האיבה. בדוח שפרסמה הוועדה ב-1937 נטען כי שיתוף הפעולה המיוחל בעיריות המעורבות לא צלח.⁴²

מעשי האיבה בחיפה גברו במהלך 1938, אולם חברי הוועדה הממונה התמידו בשיתוף הפעולה ביניהם. בדוח של ועד הקהילה העברית צוין כי על אף חומרת המצב, לא שובשו פעולותיה של מועצת העירייה 'הודות לשיתוף הפעולה ששרר בין חברי [מועצת] העירייה על עדותיהם השונות'.⁴³ תיאור דומה נמצא בדוח של ועד הקהילה העברית לשנת 1939.⁴⁴ בדוח של העירייה לשנת 1938-1939 עמד שְׁפָרִי על ההתמדה שגילתה העירייה במימוש פעולותיה.⁴⁵ בתקופה זו היתה חיפה העיר היחידה מבין הערים המעורבות שנמשכה בה עבודת המערכת המוניציפלית כמעט ללא הפסקה ותוך שיתוף פעולה. להבדיל מערים מעורבות אחרות, שבהן קפאה ההתפתחות העירונית, התאפשר לעיריית חיפה להמשיך בפיתוח העיר.⁴⁶

38 פרוטוקול של הוועדה הממונה, 14 באוגוסט 1936, אע"ח, ספר הפרוטוקולים.

39 דוח של ועד הקהילה העברית לשנת תרצ"ז, אע"ח 8/240.

40 בין שְׁפָרִי לשרת שררה ידידות עמוקה. שרת, שנהג להתארח אצל שְׁפָרִי לעתים קרובות, פיתח עמו יחסי ידידות שחרגו מעבר לשיחותיהם בעניינים פוליטיים. ראו הערה 22.

41 דבר, 17.2.1937.

42 הרצאת הוועדה המלכותית לפלשתינה (א"י), ירושלים 1937: 252-256.

43 דוח של ועד הקהילה העברית לשנת תרצ"ח, ספטמבר 1937-ספטמבר 1938, אע"ח 8/555.2.

44 דוח של ועד הקהילה העברית לשנת תרצ"ט, אע"ח 8/555.1.

45 דוח של עיריית חיפה לשנת 1938-1939, אצ"מ, ספרייה.

46 על המצב בעיריות ירושלים, יפו, צפת וטבריה בתקופת המרד הערבי ראו גורן 2000: 111-113.

לאור הדברים האלה נטה השלטון הבריטי להגדיל באופן ניכר את המענק הכספי שיועד לעיריית חיפה על חשבון עיריות אחרות. מבחינת העירייה צעד זה קידם באופן משמעותי את התפתחות העיר, שכן על אף המצב הכללי היה מצבה הכספי של העירייה מניח את הדעת, והיא יכלה להרחיב את פעולותיה מחוץ למסגרת תפקידיה הרגילים (גורן 2000). הישג זה נזקף במידה רבה לזכותם של שפרי ושל לוי, שפעלו ללא הרף להגדלת היקף פעילות העירייה. ביטוי לכך ניתן בדברים שאמר ד"ר מקווין (McQueen), חבר בוועדה הממונה ומנהל מחלקת הבריאות של המחוז, לעמיתיו במועצה לקראת סוף 1939, כאשר עמד להתמנות לתפקיד בכיר בירושלים:

I wish to point out [...] especially my relations with Hassan Bey Shukri and Mr Shabetay Levi who devote their time and effort to the public interest. There is indeed no value in life unless it has values higher and dearer than personal interest[.] such values I found in these two distinguished personalities, and this makes me believe that their names will be eternalized in the history of the development of Haifa as the symbol of loyalty and devotion to the public interest.⁴⁷

במהלך שנות המרד הערבי השכילו היהודים לנצל את יחסיהם הטובים עם עמיתיהם הערבים בוועדה הממונה כדי לקדם אינטרסים של היישוב היהודי. הודות לשיתוף הפעולה עלה בידי העירייה להביא לידי סיום כמה מפעלים מוניציפליים, שבחלקם כבר החלה לטפל לפני פרוץ מהומות 1936.⁴⁸ בינואר 1940 מת שפרי. בדברים שנאמרו עליו בעיתונות העברית ומפי ראשי היישוב היהודי הודגשה תרומתו לשיתוף הפעולה. להלן כמה מן הדברים שהופיעו בעיתונות העברית (ראו גם איור 3):

היה אדם מעורב עם הבריות וחביב על כל העדות [...] גמנה עם המתונים שבין ראשי הערבים בארץ [...] לא סבל את להטוטי

47 כתב הנאום של ד"ר מקווין, אע"ח 1/447; פרוטוקול של הוועדה הממונה, 22 בנובמבר 1939, אע"ח, ספר הפרוטוקולים.

48 על מפעלים אלו ראו גורן 2000. מדובר בעיקר בסלילת הכביש שחיבר בין שכונת הדר הכרמל לשכונת הר הכרמל, בבניית שוק תלפיות בשכונת הדר הכרמל ובהרחבת הגבול העירוני, שכתוצאה ממנה סופחו שכונות יהודיות אחדות לתחום המוניציפלי של חיפה.

היתה התופעה יוצאת דופן בהשוואה לנעשה בערים מעורבות אחרות. ההסבר להבדל בין עיריית חיפה לעיריות האחרות התמקד במדיניותו של ראש העירייה שָׁפְרִי ובגישתם של הנציגים היהודים בוועדה הממונה, שנמנעו מעיסוק בעניינים פוליטיים והקפידו שלא לפגוע בעבודה המוניציפלית המשותפת למען טובת העיר כולה. תמיכתם של עמיתיו הערבים, שנחשבו ידידיו והיו מתונים מאוד בדעותיהם, אפשרה לשָׁפְרִי להדק את שיתוף הפעולה עם הצד היהודי ולהוביל את העיר, בעזרת סגנו, להישגים שהיו באותה עת מנת חלקה של חיפה בלבד.

שיתוף הפעולה עד אמצע שנות הארבעים: עמדות המעורבים והערכת הבריטים

באפריל 1940 מונה לוי על ידי הנציב העליון לראש העירייה. הוא למעשה היה היהודי הראשון בתפקיד זה. שני ערבים מונו לסגנים, האחד מִסְלָמִי והאחר נוצרי. מינוים נועד לבטא את משקלם של המסלמים ושל הנוצרים במרקם הדמוגרפי של העיר. לא מן הנמנע כי הדבר נועד גם להפיס את דעתם של הערבים לאחר שמונה יהודי לראש העירייה. המינוי הזה היה אמנם תקדימי, אך היהודים לא התכוונו לוותר על משרה זו גם בעתיד. עתה האינטרס המובהק שלהם היה לשמור על תקינות עבודת מועצת העירייה בראשותו של לוי. את ישיבת המועצה הראשונה לאחר מינויו פתח לוי בהביעו תקווה כי חבריה ימלאו את חובותיהם תוך שיתוף פעולה ואחווה למען כל תושבי העיר.⁵⁴ כמי שפעל רבות במחיצתם של ערבים, והאמין כי ניתן לפתח איתם קשרי שלום וידידות, הוא, כקודמו, הבין כי העירייה תיטיב לבצע את תפקידה אם יידע ליצור אווירה של שיתוף וקרבה בין חברי המועצה. לכן הוא שאף להמשיך בגישתו של שָׁפְרִי ולבססה.⁵⁵

לוי ראה בתפקידו לא רק מחויבות עמוקה לאוכלוסיית העיר, אלא גם שליחות שנועדה להציג את העירייה כמוסד הניתן לניהול משותף. כדי להשיג מטרה זו

54 פרוטוקול של מועצת העירייה, 21 במאי 1940, אע"ח, ספר הפרוטוקולים. פרטים ביוגרפיים על שבת לוי ראו גורן 2000: 207-209.

55 לדוגמה, לוי הנהיג מסורת של התייחסות לאירועים מיוחדים בצד שכנגד. מסורת זו החלה כבר בתקופתו של שָׁפְרִי, אך לוי הרחיב אותה. ברכות לחגים, ביקור חולים, ניחום אבלים והשתתפות בקבלות פנים - כל אלה היו ביטוי של רצון לכבד את הצד האחר וליצור קרבה בין חברי המועצה. בשנות הארבעים אף ניתן לכך ביטוי בפרוטוקולים של מועצת העירייה. לוי הפך את ההתייחסויות הללו לחלק בלתי-נפרד מההווי של חברי המועצה. כתוצאה מכך נחשפו לציבור גילויים של שיתוף פעולה שהתבסס לא באקראי, אלא באופן רשמי. ראו גורן 2000: 344-346.

הקפיד לוי לשמור על יחס שווה בין יהודים לערבים במערכת המינהל של העירייה. מתחילת שנות הארבעים ועד סוף תקופת המנדט התחלקה ראשות הוועדות באופן שווה בין ערבים ליהודים. כאשר התארגנו הפועלים והפקידים בראשית שנות הארבעים כדי להקים לעצמם גופים מייצגים, צידדה מועצת העירייה במהלך כל עוד היה הרכבם של גופים אלו פריטטי. לוי סבר כי ההתארגנויות הללו עשויות לקדם את שיתוף הפעולה בין הערבים ליהודים, והוא קיווה כי הן יהיו חיוך בפני העיסוק בנושאים שהם בעלי גוון פוליטי (גורן 2000). כפי שלוי עצמו העריך, עיריית חיפה 'היתה הגוף היחיד שבו הצליחה אוכלוסיית הארץ לקיים יחסים הרמוניים בין יהודים, מוסלמים ונוצרים'. העבודה בה התקיימה תמיד באווירה של שלום, ורוב החלטותיה התקבלו על ידי המועצה פה אחד. הוכחה אחרת, כדבריו, ליחסי הגומלין הטובים ששררו בין חברי מועצת העירייה ניתנה בעת ביקורן של ועדות החקירה השונות בארץ, שלא חדלו מלהתפעל מן היחסים הטובים השוררים במועצת העירייה. כאשר ניטש ויכוח עם הבריטים או עם נציגי אומות אחרות על האפשרות של חיים הרמוניים בארץ ישראל בין יהודים לערבים, היתה תמיד מובאת חיפה כדוגמה. עם זאת, הוא גם כתב ש'אין לשכוח כי תופעה זו היתה יוצאת דופן בהחלט', בהתייחסו ליחסים המעורערים בעיריות מעורבות אחרות, במיוחד בירושלים (לוי 1978: 112, 115).

ראשי היישוב היהודי הביטו בסיפוק על שיתוף הפעולה שהתגבש במועצת עיריית חיפה בשנים אלה. מבחינתם זו היתה הוכחה לכך שניתן לקיים שיתוף פעולה בין-עדתית, והם אף הביעו תקווה שהעיריות האחרות ילכו באותה דרך.⁵⁶ בריאיון לעיתון הבקר סיפר עורך הדין פנחס מרגולין, חבר מועצת עיריית חיפה מאז 1934, על האופן שבו התנהלה המועצה: 'נוכחנו לדעת שאין לנהל כאן פוליטיקה נפרדת כלשהי, בלתי אם לפעול מתוך כוונות מוניציפליות כלליות לטובת האוכלוסייה כולה'.⁵⁷ שיתוף הפעולה תואר כהצלחה יוצאת דופן בהשוואה לנעשה בעיריות אחרות, והיתה קריאה לשמור עליו כדי לא לשבש את פעילות המועצה (ושיץ 1987: 23).⁵⁸

ב-1945, עם תום מלחמת העולם השנייה, ועל רקע ההסלמה שחלה בסכסוך היהודי-ערבי, בלט מספרן הרב של התייחסויותיו של לוי לתופעת שיתוף הפעולה.

56 משה שרתוק לשבתי לוי, 28 ביוני 1942, אצ"מ S25/5880; דבר, 13.12.1942; דבר, 27.12.1943.

57 הבקר, 30.4.1942.

58 פרוטוקול ההתייעצות בשאלת עתידו המוניציפלי של מפרץ חיפה, דצמבר 1943, אע"ח 8/711; פרוטוקול של הוועדה היישובית, 30 בספטמבר 1945, אע"ח 8/688.

במכתב ליצחק בן-צבי, הוא טען כי העיריות המעורבות והמשרדים הממשלתיים הם מהמקומות המעטים שניתן לקיים בהם יחסים פחות או יותר תקינים בין יהודים לערבים. הוא הדגיש את הצורך למנוע פגיעה בהם למען ישמשו דוגמה לאפשרות של עבודה משותפת בין שתי האוכלוסיות.⁵⁹ בנאומיו בפני הנציבים העליונים עמד לוי על ייחודו של שיתוף הפעולה. להלן קטע מדברים שנשא בפני אלן קנינגהם (Cunningham) בסוף 1945, בטרם מונה לנציב העליון:

It 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 a whole above any other interest.⁶⁰

לוי היה סבור כי ניתן למצוא פתרונות לבעיותיה של העיר כל עוד מועצת העירייה וציבור התושבים נכונים להתלכד סביב ענייני העיר בכללה 'ללא הבדלי השקפה פוליטית וגזע'.⁶¹ עמיתיו היהודים במועצה החזיקו בדעה דומה. הם סברו כי על כל חברי המועצה להיות חדורים רוח של פעולה מסורה לטובת כל תושבי העיר, ללא משוא פנים.⁶² על פי דוד הכהן, חבר מועצת העירייה מאז 1927, היה ניתן לפתח יחסים הוגנים עם הצד שכנגד כל עוד היתה נכונות לפשרה. הוא סבר כי על הנציגים היהודים למלא כמה תנאים כדי שעבודה משותפת תוכל להתקיים: (א) לפעול למען העיר כולה ולא להתמקד בצורכי הקהילה היהודית בלבד; (ב) לתת את הדעת לכל העניינים המוניציפליים, גם אם זה אומר שבמקרים מסוימים יש להיענות יותר לצורכי הצד הערבי; (ג) להבחין בנקודות רגישות בקרב חברי המועצה הערבים, שבהן הם עלולים להיפגע; (ד) לשמור על יחסי ידידות עם חברי מועצת העירייה הערבים גם מחוץ לעבודת העירייה.⁶³ אכן ניתן לראות כי בשנות הארבעים נתנה העירייה עדיפות לפיתוח השכונות הערביות, במיוחד בפיתוח

59 שבתי לוי ליצחק בן-צבי, 14 בנובמבר 1945, אה"ע IV250/27/2/504.

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

61 דוח של עיריית חיפה לשנת 1945-1946, אע"ח 8/859.

62 הבקר, 30.4.1942; הבקר, 24.2.1943.

63 ידיעות מהעיתונות העברית, 1944, אה"ע IV250/27/5/154.

הדרכים ובשיפור מצב התברואה והניקיון, תחומים שבהם היה פער ניכר בין לבין השכונות היהודיות. כתוצאה ממדיניות זו שופרה באופן משמעותי רמת החיים בשכונות הערביות (Goren 2001).

הנכונות לפשרה, כדברי הכהן, היתה היסוד לשמירה על היחסים הטובים עם הצד האחר. היא באה לידי ביטוי גם בויתור בנושאים רגישים ליהודים, למשל שמירת השבת. שאלת העבודה בשבת בשכונת הדר הכרמל התעוררה בעקבות כניסת פועלים יהודים לעבודה במחלקה הסניטרית ב-1936. ועד השכונה רצה להפסיק את עבודת הניקיון בשבת, אולם העירייה התנגדה לכך. מבחינתה לא היה ניתן להזניח את עבודת הניקיון בשכונה בשבתות, מה עוד שהתגוררו בה גם לא יהודים. הפתרון שהציעה העירייה היה להעסיק בשבתות פועלים ערבים במקום יהודים, אך מוסדות היישוב היהודי התנגדו לכך משום שרצו למנוע כניסת פועלים ערבים בשבתות לשכונה. הוסכם לעשות ניסיון: פעולת הניקיון בשכונה תופסק בשבתות, אך יינתן שירות נוסף בשישי לפנות ערב ובמוצאי שבת. ברם, מצב הניקיון ששרר בשכונה בשבתות לא השביע רצון, במיוחד בחלקיה המעורבים. העירייה, בהיותה מחויבת לכלל אוכלוסיית העיר, לא היתה מוכנה להסכין עם מצב עניינים זה, ולבסוף הוסכם כי היא תפעיל ביום זה שירות ניקיון באמצעות פועלים ערבים אך ורק בקצוות השכונה, בחלקים שבהם מתגוררים גם תושבים ערבים.⁶⁴ סידור זה היה אפוא פשרה ונמצא מקובל על חברי המועצה. בכנס המוניציפלי השנתי של ההסתדרות ב-1945, שהוקדש לענייני העיר המעורבת, אמר בין היתר הכהן:

אי-אפשר לחיות בעיר מעורבת מתוך צרות עין. חברי עירייה יהודים וכל הציבור היהודי בעיר צריכים להבין את משמעות הדבר ששמו חיים משותפים עם ציבור, חובות הדדיים לציבור הזה. החובות ההדדיים האלה יכולים להיות לפעמים בסתירה גדולה להרבה מושגים שלנו [...] עם הערבים בעירייה לא קשה לעבוד, אבל זה דורש [...] שמירה מתמדת על העבודה המשותפת איתם.⁶⁵

הכהן האמין כי האפשרויות לשיתוף פעולה בעיריות המעורבות הן רבות וקרא לחתור אליהן.

64 פרוטוקול של מועצת העירייה, 1 באפריל 1940, אע"ח, ספר הפרוטוקולים.

65 פרוטוקול של הכנס המוניציפלי השנתי של ההסתדרות, 19 במארס 1945, אה"ע IV219B/289.

חברי מועצת העירייה הערבים תרמו באופן משמעותי לפעילות המבוססת על הדדיות ושיתוף בעיקר בגישתם המתונה מאז 1940, שנבעה, בין היתר, מיחסי הקרבה עם חברי המועצה היהודים, ובמיוחד עם ראש העירייה. הקו שנקטו היה מתון הרבה יותר מהקו שנקטו חברי המועצה עד 1936, והדבר התבטא בנכונותם להצהיר בגלוי על כוונתם לפעול תוך שיתוף פעולה למען הכלל. כך אמר עורך הדין חנא עספור בנאומו בפני חברי מועצת העירייה לאחר שמונה לחבר בה, ב-1944:

מכבד הנני כבוד רב את היו"ר שלה [של המועצה] ואת חבריה, ומה גם עבדתי אתם תקופה ארוכה לטובת העיר מתוך הבנה ואמון הדדיים. קו פעולתי בעבר היה לבלי לקחת בחשבון את הדת, הגזע והצבע, ואחת גמרתי בלבי, להמשיך לפעול לפי אותו הקו כדי שעבודתי תהא נקייה ממשוא פנים והיסוסים לטובת כל התושבים במידה שווה. מי ייתן ותתקיימנה כל התקוות שתולים בי כב' היו"ר, חברי ועדת העירייה והקהל הרחב.⁶⁶

דברים דומים השמיע עלי אל-ח'ליל, שמונה גם הוא לחבר מועצה ב-1944. הוא עמד על רצונו הרב 'להגיש כל עזרה אפשרית לטובת העיר השייכת לכל אחד מאתנו'. הוא הביע תקווה כי פעולותיו במועצת העירייה תהיינה פוריות למען טובת העיר.⁶⁷ שחאדה שלח, סגנו הנוצרי של ראש העירייה, שמילא את מקומו פעמיים במהלך השנים 1945-1946, לא נכנע לאיומים שהופנו כלפיו שלא ישתף פעולה עם היהודים, והמשיך למלא את תפקידו כרגיל.⁶⁸ טאהר קרמאן, סגנו המסלמי של ראש העירייה, לא היסס להביע שביעות רצון מהרוח הטובה השוררת בין חברי המועצה ותקווה כי זו תישמר לטובת העיר כולה.⁶⁹

גישתם החיובית של חברי המועצה הערבים לשיתוף הפעולה חשפה אותם לביקורת נוקבת מצד גופים ערביים שונים, שלא ראו בעין יפה את עבודתם

66 פרוטוקול של מועצת העירייה, 2 באוגוסט 1944, אע"ח, ספר הפרוטוקולים. עספור נבחר לחבר במועצת העירייה ב-1934. ב-1936 התפטר עם יתר עמיתיו הערבים במועצה.

67 פרוטוקול של מועצת העירייה, 2 באוגוסט 1944, אע"ח, ספר הפרוטוקולים.

68 בתוקף תפקידו כסגן ראש העירייה נדרש שלח להחליף את שבתי לוי בהיעדרו. כאשר מילא את מקומו, הוא היה חשוף לאיומים על חייו, וגם נעשו ניסיונות להתנקש בו. ראו גורן 2000: 192-193.

69 פרוטוקול של ועדת הבחירות של העירייה, 11 בנובמבר 1946, אע"ח 1/1469.

מושל מחוז חיפה, הביע בדברים שנשא בפני מועצת העירייה ב־1942 את מודעותו ל'רוח שיתוף הפעולה והרצון הטוב' השוררים בין חברי המועצה.⁷⁰ הרולד מקמייקל (MacMichael), הנציב העליון, בביקור בחיפה ב־1944, ייחס במידה רבה את הצלחת שיתוף הפעולה ללוי, שהשכיל, כדבריו, לא לערב פוליטיקה בענייני העירייה. הוא ראה בשיתוף זה אמצעי בעל חשיבות רבה לקידום התפתחות העיר וצפה לה עתיד מזהיר.⁷¹ גם הלורד גורט (Gort), הנציב העליון, בעת ביקור בחיפה בסוף 1945, עמד על הצלחתו של שיתוף הפעולה וקרא לחברי מועצת העירייה להתמיד בדרך זו למען טובת העיר ותושביה.⁷²

אם כן, שיתוף הפעולה לא רק נשמר, הוא אף התחזק, והיו לכך כמה סיבות עיקריות: (א) ראש העירייה לוי המשיך את דרכו של שְׁפָרִי בפועלו למען כל תושבי העיר; (ב) לוי היה נחוש לחסום כל ניסיון לערב פוליטיקה בענייני העירייה ופעל ביתר שאת לחיזוק שיתוף הפעולה בין חברי המועצה. כראש עירייה יהודי הוא ראה במוסד זה מקום לפיתוח מערכת יחסים קרובה עם הצד הערבי; (ג) הצד היהודי גילה נכונות לפשרות, גם אם משמעות הדבר היתה לתת יותר לצד הערבי; (ד) הצד הערבי גילה גישה חיובית והיה נכון לפעול לטובת הכלל. נכונות זו נבעה מהיותם של חברי המועצה מתונים בדעותיהם, אך בעיקר מחיבתם ומהערכתם ללוי ולאופן שבו מילא את תפקידו.

ניסיונות להסביר את שיתוף הפעולה

בשנים 1946-1947 היתה הסלמה ניכרת בסכסוך היהודי-ערבי. המתיחות בין היהודים לערבים בערים המעורבות גאתה. שותפויות שהיו ביניהם נפגעו. בעקבות האירועים תכפה וגברה ההשפעה הפוליטית על השלטון המקומי בערים אלו. ההכנות לקראת מערכת הבחירות המוניציפלית שעליה הכריז השלטון הבריטי בתום מלחמת העולם השנייה העצימו אף הן את המתיחות בין הצדדים. היהודים סברו כי יש להימנע מקיום הבחירות בחיפה כדי למנוע את האפשרות שראשות העירייה תוחזר לצד הערבי (גורן 2000: 129-151). נוכח ההידרדרות במצב פעל לוי יותר מתמיד לשמור על שיתוף הפעולה. במרוצת 1946 הוא קרא כמה פעמים

70 פרוטוקול של מועצת העירייה, 3 ביוני 1942, אע"ח, ספר הפרוטוקולים.

71 כתב הנאום של הנציב העליון, אוגוסט 1944, אע"ח 1/1397.

72 אל-דפאע, 6.12.1945.

לחברי מועצת העירייה להתמיד בפעילותם למען טובת העיר כולה ללא הבדל עדה ודת,⁷³ ואכן שיתוף הפעולה נותר על כנו; הפעילות המוניציפלית לא נפגעה ונמשכה כסדרה. לעומת זאת בעיריות ירושלים, יפו וצפת התגלו קשיים שמנעו קיומה של פעילות תקינה.⁷⁴ העובדה כי שיתוף הפעולה בחיפה הוסיף להתקיים אפשרה לחברי מועצת העירייה היהודים להוסיף לתרום להתפתחות היישוב היהודי בה. הם הצליחו למנוע כמה מפעלים מוניציפליים שהעירייה התכוונה להוציא אל הפועל במהלך שנות הארבעים ושהיו עלולים לסכן התפתחות זאת (גורן 2000).

ב-1946, סמוך למועד הגעתה של ועדת החקירה האנגלו-אמריקנית, שנדרשה לבדוק את התנאים השוררים בארץ ישראל ואת השפעתם על עלייתם של יהודים והתיישבותם בה, התפרסם בעיתונות העברית מאמר מאת מחבר אנונימי שניסה לעמוד לראשונה על התנאים שאפשרו את שיתוף הפעולה במועצת עיריית חיפה. היה זה הניסיון הראשון מצד היהודים להסביר שיתוף זה. מחבר המאמר העלה כמה השערות: (א) הצגת עמדות שקולות והימנעות מעיסוק בשאלות פוליטיות ומדיניות; (ב) נכונותם של כלל חברי המועצה לפעול לטובת העיר כולה, ללא הפליה של אחד הצדדים; (ג) התחשבות מצד חברי המועצה היהודים בצורכי ההתפתחות של השכונות הערביות; (ד) הימנעותו של הצד היהודי מניצול כוחו כדי להשליט על הצד הערבי את עמדתו, מתוך הכרה שלכל עדה זכות להתפתחות. כל אלה אפשרו, לדעתו, למועצת העירייה לפעול גם בזמנים קשים.⁷⁵

כאשר נדרשה המנהיגות היהודית להציג את עמדתה בפני הוועדה האנגלו-אמריקנית, היא ניצלה את ההזדמנות כדי להפנות את תשומת הלב לשיתוף הפעולה השורר בחיפה חרף המצב. שרת, שזומן לומר את דעתו בפני ועדת החקירה, התבטא באופן חד-משמעי ביחס לעיריית חיפה וטען שבה 'הצליח שיתוף הפעולה ביותר בשטח המוניציפלי גם בימי ראש העירייה הערבי וגם היום בימי ראש העירייה היהודי' (קרליבך 1946: 527).⁷⁶

תופעת שיתוף הפעולה במועצת עיריית חיפה זכתה גם להתייחסותם של חוקרים בני התקופה. לדעת יוסף ושיץ, למשל, שהיה ב-1946 כתב בעיתון משמר,

73 ראו למשל פרוטוקול של מועצת העירייה, 6 בפברואר 1946, אע"ח, ספר הפרוטוקולים; פרוטוקול של ועדת הבחירות של עיריית חיפה, 11 בנובמבר 1946, אע"ח 1/1469.

74 בירושלים פוזרה מועצת העירייה ב-1945 ומונתה ועדה קרואה. כך היה גם בעיריית צפת ב-1946. בעיריית יפו התפטרו הנציגים היהודים ב-1947.

75 ידיעות מהעיתונות העברית, 1946, את"ה 105/52. שם העיתון לא צוין.

76 כמו כן ראו תזכיר של הסוכנות היהודית לוועדת החקירה האנגלו-אמריקנית, 1946, אש"צ 10.95.8(2).

התפתחו במועצת עיריית חיפה יחסים הוגנים שנוצרו תוך כדי עבודה משותפת (ושיץ 1947: 294; בליך תש"ח: 187).⁷⁷ באותה שנה התפרסם בכתב העת בעיות מאמר מאת מחבר אנונימי שהוקדש לבחינת התופעה הזאת. בראשית הדברים הביע המחבר ספק באשר לאפשרות ליצור שיתוף פעולה בין ערבים ליהודים למען פיתוח הארץ במצב הקיים. לדעתו כל הסימנים העידו על כך שהדבר בלתי־אפשרי. על רקע ספק זה הוא מפנה את תשומת הלב לעיריית חיפה, שהוכיחה, כדבריו, כי יהודים וערבים יכולים לשבת סביב שולחן אחד ולדון בעניינים משותפים וחשובים כגון התפתחות העיר. את שיתוף הפעולה הוא זקף לזכות מדיניותם של חברי המועצה היהודים. לטענתו, העובדה שיכלו לפעול לצד עמיתיהם הערבים, בלי להתייחס אליהם כאל גורם עוין, למען טובת העיר כולה היתה הבסיס לשיתוף הפעולה. מלבד זאת אפשרו את השיתוף גם היכולת להתפשר וטקט פוליטי. להלן קטע מתוך המאמר:

עבודה משותפת בין ערבים ויהודים בהתפתחות הארץ – האם תיתכן היא כיום? [...] כל הסימנים מעידים על ההפך: שיתוף פעולה בין שני העמים בדרכי שלום מן הנמנע הוא [...] באה עיריית חיפה המוכיחה כי יהודים וערבים יכולים לשבת סביב שולחן אחד ולדון על דברים משותפים וחשובים כגון התפתחותה של העיר חיפה [...] השאיפה לשיתוף תמצא גם הד של שיתוף. בחיפה העיר ובעיריית חיפה יכול הן היישוב היהודי והן היישוב הערבי באם ירצה בכך לשתק את החיים הרגילים, או לפחות לגרום לקשיים גדולים – ללא הבדל מי הרוב ומי המיעוט [...] חברי העירייה היהודים מרגישים את עצמם לא כנציגים יהודים בסביבה עוינת, אלא כתחברים בין חברים המצווים לדאוג לעיר כולה [...] חוש פשרה, טקט פוליטי, הסתלקות מכוונת מרדיפת פרסומת – מאפשרים מציאת הדרך הצנועה של השיתוף היהודי־ערבי בעיריית חיפה.⁷⁸

ייחודה של תופעת שיתוף הפעולה עוררה גם את סקרנותם של עורכי פרסומים על חיי היום־יום בארץ ישראל. באפריל 1947, למשל, פנה העורך של לייף אין

⁷⁷ כמו כן ראו משמר, 9.12.1946.

⁷⁸ 'שיתוף יהודי־ערבי בעיריית חיפה', בעיות, ד/א (1946): 69-73.

פלוסטיין (*Life in Palestine*) לראש העירייה בבקשה לקבל מידע על שיתוף הפעולה בין היהודים לערבים במועצת העירייה:

It is my intention to show the cooperation between Jews and Arabs who are working if I am rightly informed side by side under your leadership.⁷⁹

הדוגמאות שהובאו לעיל לניסיון להסביר את שיתוף הפעולה מלמדות עד כמה התופעה לא היתה מובנת מאליה למתבוננים בה מן החוץ, וביניהם גם לגורמים שונים בצד היהודי. עצם הניסיון לחקור את התופעה, שההסלמה במאבק היהודי-ערבי רק הבליט את ייחודה, מורה על הסקרנות שהיא עוררה. בכל מקרה, הטענה המרכזית היתה שהדבר התאפשר בזכות עמדתם של הנציגים היהודים בעירייה.

השפעת ביקור ועדת אונסקו"פ על היחסים במועצת העירייה

בקיץ 1947 הגיעה לארץ ועדת אונסקו"פ (UNSCOP), שהוקמה על ידי האו"ם והתבקשה לחקור באופן יסודי את בעיית ארץ-ישראל ולהגיש פתרונות מוסכמים. הוועד הערבי העליון קרא להחרים את ועדת החקירה ולא לשתף עמה פעולה – לא להופיע בישיבותיה ולא לקיים כל מגע, רשמי או לא רשמי, עם חבריה – ואף הכריז על שביתה ערבית כללית ב-16 ביוני, היום שבו היתה אמורה הוועדה להתחיל את עבודתה.⁸⁰

תחנתה הראשונה של ועדת אונסקו"פ בארץ היתה חיפה. לפני בוא המשלחת החליטו חברי המועצה הערבים, פרט לשלח, שלא להשתתף בקבלת הפנים. עם בואם התכנסו המשתתפים באולם מועצת העירייה. לוי, שפתח את הישיבה, סקר בפניהם את תולדות התפתחות העיר ועמד על שיתוף הפעולה המיוחד בין החברים היהודים לערבים במועצת העירייה. הוא הביע צער על היעדרם של

79 עורך *Life in Palestine* לראש העירייה, 21 באפריל 1947, אע"ח 1/704.

80 בחיפה הופצו כרוזים שקראו לציבור הערבי לקיים את השביתה, אך בהשוואה לירושלים וליפו היא כמעט שלא הורגשה שם. בעירייה, למשל, לא הושבתה העבודה כלל. בקרב חוגי הפועלים הערבים בחיפה, במיוחד בקרב הפועלים המועסקים במקומות עבודה גדולים, עוררה השביתה התמרמרות רבה, שכן הם חששו מהצעדים שינקטו מעבידיהם נגדם. משום כך נקבע, על דעת הוועד הערבי העליון, כי השביתה במקומות אלו תימשך לא יותר ממחצית השעה.

חלק מהחברים הערבים עקב הנסיבות. לוי הבהיר לחברי הוועדה כי מועצת העירייה נוהגת בדרך כלל לקבל את החלטותיה תוך בירור והסכמה בין כל החברים,⁸¹ ואמר עוד כי לדעתו התוצאות שהניב שיתוף הפעולה בחיפה מוכיחות כי הוא הכרחי לשני העמים. לדבריו הדבר היה ראיה נוספת לכך שבמשטר דמוקרטי אמיתי יכולים יהודים וערבים לשתף פעולה לא רק בתחום המוניציפלי.⁸²

בעיתונות העברית, שסיקרה את המפגש בבית העירייה, הובלטו דבריו אלה של לוי: בעיתון הארץ צוין כי ההרמוניה בעבודת העירייה שאליה התייחס לוי ביטאה את המציאות כהווייתה;⁸³ בעיתון קול העם פורסמה כתבה תחת הכותרת 'שיתוף יהודי-ערבי בעיריית חיפה', ובה צוין בדברי הפתיחה כי לחברי ועדת החקירה 'ניתנה דוגמה חיה לאפשרות של שיתוף פעולה יהודי-ערבי'.⁸⁴ תיאורים אלו קיבלו חיזוק נוסף בעדויות של הסוכנות היהודית ושל השלטון הבריטי. בדוח שהגישה הסוכנות היהודית לוועדת החקירה היא הפנתה את תשומת הלב, בין היתר, להצלחת פעילותה של עיריית חיפה.⁸⁵ ביוני 1947 פרסמה הממשלה תזכיר מקיף בנושא 'האדמיניסטרציה בארץ ישראל תחת שלטון המנדט'. צוין בו כי הממשלה בדרך כלל לא הצליחה להשפיע על יצירת שיתוף פעולה בין יהודים לערבים, וכך גם בעיריות המעורבות. אולם מנסחי התזכיר הבחינו בין הערים השונות וציינו לדוגמה את שיתוף הפעולה שכשל בירושלים לעומת העבודה המתמדת שהתנהלה בעיריית חיפה.⁸⁶

הידיעה על השתתפותו של שלח בקבלת הפנים לוועדת החקירה עוררה גל תגובות, שתחילה כווננו נגדו באופן אישי, במיוחד על ידי העיתון אל-וחדה, שופרה של המפלגה הערבית הפלסטינית, ואחר כך כווננו אל יתר חברי המועצה הערבים ועסקו בשאלת התייחסותם לעירייה.⁸⁷ אל-וחדה יצא נגד דבריו של לוי על שיתוף הפעולה בין חברי המועצה.⁸⁸ בתגובה לכתבה שפורסמה עליו, כתב שלח לעורך

81 ידיעות מהעיתונות העברית, יוני 1947, את"ה 105/35.

82 קול העם, 1.7.1947.

83 הארץ, 22.6.1947.

84 קול העם, 1.7.1947.

85 The Jewish Agency for Palestine, Reply to the Government of Palestine's Memorandum on the Administration of Palestine under the Mandate, Submitted to the United Nations Committee on Palestine, Jerusalem 1947: 21-22.

86 Government of Palestine, Memorandum on the Administration of Palestine under the Mandate, June 1947, PRO FO371/61931.

87 ידיעות מהעיתונות הערבית, יוני 1947, את"ה 105/35.

88 אל-וחדה, 23.6.1947.

העיתון מכתב שבו יצא חוצץ נגד הדברים שנכתבו בגנותו. הוא טען כי נוכחותו בזמן ביקור ועדת החקירה היתה מחויבת מתוקף מעמדו כסגן ראש עירייה של עיר מעורבת; הוא היה מחויב לכך מבחינה רשמית. עם זאת, הוא דאג להבהיר כי לא שוחח עם חברי ועדת החקירה בעניינים פוליטיים והדגיש כי לא יצא נגד הערבים וכי הוא חלק מהם.⁸⁹ הביקורת שהוטחה בשאר חברי המועצה הערבים התמקדה בשתי נקודות: (א) התעלמותם מהמעשה של שלח ושתיקתם נוכח הדברים שאמר ראש העירייה בפני חברי המשלחת על שיתוף הפעולה הקיים במועצת העירייה; (ב) נכונותם לפעול תחת ראש עירייה יהודי, אף שמספר נציגיהם במועצת העירייה גדול יותר מזה של היהודים.⁹⁰ בתגובה שלחו חברי מועצת העירייה הערבים תזכיר מפורט לוועד הערבי העליון שבו התייחסו להתקפות נגדם באל-וחדה. הם דרשו מהוועד להגיע להחלטה מהי עמדתם הרצויה ומהו תפקידם בעירייה, ואף ביקשו לדעת אם עליהם להמשיך בתפקידם או להתפטר.⁹¹

פרסום מסקנותיה של ועדת אונסקו"פ בספטמבר 1947 ליבה עוד יותר את הביקורת כלפי חברי מועצת העירייה הערבים. אל-וחדה תיאר אותם כבוגדים באומתם וכמי שפועלים בניגוד לאינטרסים של ערביי חיפה.⁹² חברי המועצה הערבים פנו לאגודה המסלמית ולאגודה הנוצרית, הגופים המייצגים של ערביי חיפה, לברר את עמדתן באשר להמשך מילוי תפקידם. בתחילת אוקטובר 1947 מונתה מטעם שתי האגודות ועדה שהתבקשה לחקור את הנושא ולהגיש להן המלצות,⁹³ אך דבר לא השתנה בעקבותיה.

בקרב הציבור הערבי המקומי היו שדרשו מחברי המועצה הערבים להתפטר, משום שלדעתם שיתוף הפעולה שלהם עם עמיתיהם היהודים הזיק לאינטרס הלאומי ועמד בניגוד להוראות הוועד הערבי העליון. ברם, חברי המועצה סירבו להתפטר עד שיסתיים הבירור בעניינם.⁹⁴ למרות הלחץ שהופעל עליהם, הם המשיכו לפעול לצד עמיתיהם היהודים במועצת העירייה ואף השתתפו בחשאי בהכנת תקציב העירייה (ושיץ 1987: 24). עם היוודע תוצאות החלטת האו"ם על חלוקת הארץ (29 בנובמבר 1947) פתח לוי את ישיבת המועצה בדברים הבאים:

89 אוסף פרטי של שחאדה שלח.

90 ידיעות מהעיתונות הערבית, יולי 1947, את"ה 105/185.

91 הבקר, 2.7.1947; דבר, 3.7.1947; דוח מודיעין של ה'הגנה', 30 בספטמבר 1947, את"ה 105/185.

92 אל-וחדה, 26.9.1947.

93 פלסטין, 8.10.1947; אל-דפאע, 10.10.1947; ידיעות מהעיתונות הערבית, אוקטובר 1947, את"ה 105/46.

94 דוח מודיעין של ה'הגנה', 26 באוקטובר 1947, את"ה 105/142.

'אני מאמין שיהיה המצב הפוליטי אשר יהיה, תמשיך הרוח הטובה לשרור בין כותלי אולם זה כאשר היתה במשך השנים שעברו בין כל חברי הוועדה לטובת עירנו ושגשוגה'.⁹⁵

סיכום

בכל תקופת המנדט הבריטי ניתן לזהות שתי תקופות מובחנות במערכת היחסים בין יהודים לערבים במועצת עיריית חיפה: הראשונה, החופפת לתקופת כהונתו של אל-חאג', התאפיינה באי-שיתוף פעולה ובמדיניות מפלה כלפי היהודים. השנייה, בשנים 1927-1947, התאפיינה בשיתוף פעולה בין נציגי שני הצדדים. דפוס זה תאם את אמונתם של חלק ממנהיגי היישוב היהודי כבר בתחילת תקופת המנדט, שלפיה ניתן ליצור הבנה עם הצד האחר בעיריות המעורבות, ושיתוף הפעולה בהן אפשרי. לוי הדגיש נקודה זו בנאומו האחרון כראש עירייה בסוף 1950. לדבריו, בעיני ראשי מוסדות היישוב היהודי היו יחסי הכבוד וההבנה ששררו בין יהודים לערבים במועצת העירייה בתקופת המנדט דוגמה מאלפת לאפשרות של קיום יחסים הוגנים בין יהודים לערבים.⁹⁶ התבטאויות דומות נמצאו בזיכרונותיו של כלפון ובסקירה שחיבר על פעילות עיריית חיפה בתקופת המנדט. הוא טען כי שיתוף הפעולה שהתגבש בעיריית חיפה היה ההוכחה לכך כי שיתוף פעולה בין ערבים ליהודים בארץ הוא דבר אפשרי, והוא הזים את טענותיהם של ערבים בתקופת המנדט כי אין אפשרות לשתף פעולה עם היהודים. יתר על כן, לדעתו מערכת היחסים שנוצרה במועצת העירייה הקרינה לא רק על המועסקים היהודים והערבים של מוסד זה, אלא היתה לה במידה מסוימת השפעה על אוכלוסיית העיר כולה, שבדרך כלל שררה בה מערכת יחסים נוחה בין יהודים לערבים, בהשוואה לערים מעורבות אחרות.⁹⁷

במאמר הראיתי כי בחיפה התגבש ניהול עירוני שהיה מבוסס על שיתוף

⁹⁵ פרוטוקול של מועצת העירייה, 1 בדצמבר 1947, אע"ח, ספר הפרוטוקולים. בתקופת המלחמה המשיכה מועצת העירייה לפעול בהרכב רגיל עד אפריל 1948. בניגוד למצב בכמה עיריות מעורבות אחרות, המשיכה מועצת העירייה למלא את תפקידיה באורח תקין ובעיקר תוך שיתוף פעולה בין הצדדים. שיתוף זה כמעט שלא נפגם גם לאחר שחלה הסלמה בארץ כולה. לאחר שהסתיים הקרב בעיר הוסיפו שני הסגנים הערבים למלא את תפקידם עד 1950. ראו גורן 1995: 324-329.

⁹⁶ פרוטוקול של מועצת העירייה, 28 בדצמבר 1950, אע"ח 8/116.

⁹⁷ אוסף פרטי של אברהם כלפון; סקירה של אברהם כלפון על עיריית חיפה בשנים 1937-1944, אא"ח 3/40.

פעולה המעצים את המשותף ומחליש את המפריד. להלן אנסה להעריך את התנאים שאפשרו את קיומה של התופעה הייחודית ברמה המוסדית, כפי שעולים מהמאמר.

א. **ראייה כוללת של צורכי העיר**
השפעתם של שְפָרִי ושל לוי, שגיבשו כל אחד בתקופת כהונתו כראש עירייה עמדה זהה, אפשרה למערכת המוניציפלית למלא את ייעודה בהתאם לקו שקבעו מסוף שנות העשרים ועד שלהי תקופת המנדט. שניהם חתרו להפריד את העירייה, על מכלול תפקידיה ופעילויותיה, מהסכסוך הלאומי, ועמדו על כך שלא תהפוך לזירה של ויכוחים פוליטיים. השאלות המדיניות נדחקו הצדה, במעין הבנה מוסכמת, כדי למנוע מערכת יחסים עכורה שתעיב על התפתחות העיר. אישיותם טבעה את חותמה על אופן התנהלות העירייה. שניהם הביאו עמם רוח של הבנה וסובלנות שבאה לידי ביטוי בפעולותיהם כראשי העירייה, ובעיקר הם השכילו לבנות את חיפה כעיר מעורבת באופיה. לפן האישי, אם כן, היה תפקיד מכריע בהבניית שיתוף הפעולה ובגיבושו כדפוס מוצק שהחזיק מעמד לאורך שנים. תרומתו המכרעת של שְפָרִי ליצירת דפוס זה ב־13 השנים שבהן שימש ראש עיריית חיפה אינה מוטלת בספק. למערכת היחסים שיצר עם עמיתיו היהודים לא היתה מקבילה בעיריות מעורבות אחרות. ביטוי מובהק לכך ניכר בעבודתו המשותפת עם סגנו היהודי. יחסים אלו בין ראש עירייה ערבי לסגנו היהודי, שנחשבו רגישים במיוחד, העיבו לא פעם על תפקודן של עיריות מעורבות אחרות. בד בבד השכיל שְפָרִי לפתח יחסים תקינים עם עמיתיו הערבים במועצה. כמסלמי הסתדר טוב יותר דווקא עם הנוצרים, שנחשבו מתונים יותר והיו פחות ביקורתיים כלפיו. עם זאת, לא נמצאו עדויות כלשהן לחיכוכים בין מסלמים לנוצרים במועצת העירייה.

ב. **גישה חיובית של חברי המועצה לתפקיד העירייה והכרה בחשיבותו**
חברי המועצה היהודים, בדומה לשְפָרִי וללוי, התייחסו אל העירייה כאל מוסד שתפקידו לענות על צורכי העיר כולה. בקרב חברי המועצה הערבים ניכרה גישה דומה, במיוחד מ־1936. הם נחשבו מתונים ומעורבים פחות בפוליטיקה של הסכסוך היהודי-ערבי בהשוואה לחברי המועצה הערבים שביהנו עד 1936. גישתם הייחודית נבעה מהתייחסותם לענייניה של העיר כולה כמרכז ההוויה של תפקידם. הם היו נכונים לאמץ את הקו שקבע שְפָרִי,

ובהמשך אף לפעול ללא סייג תחת מנהיגותו של ראש עירייה יהודי. העובדה שראו את תפקידם כמשרתי כלל ציבור התושבים סללה את הדרך לעבודה משותפת עם עמיתיהם היהודים.

מגישה זו נבע כי הטיפול בצורכי העיר הוא ערך עליון, והיא אפשרה לחברי המועצה לתפקד גם בעתות משבר ולהקל במקצת על האווירה המתוחה שאליה נקלעו. עניין זה הובלט במיוחד בדבריהם של חברי המועצה לאחר סיום המנדט. 'שיתוף הפעולה ההדוק וההבנה ההדדית' ששררו בין חברי המועצה נועדו, על פי לוי, לשרת את 'טובת העיר ותושביה', והודות להם יכלה העירייה לבצע את העבודות הרבות שנעשו בעיר.⁹⁸ שאר חברי המועצה אמרו דברים דומים. למשל שלח וקנמאן סברו כי העבודה המשותפת במועצת העירייה היתה תוצר של הבנה הדדית, שאפשרה למועצה למלא את תפקידה באמונה, כדבר מובן מאליו, למען טובת העיר.⁹⁹ בסכמו את פעילותו עם מועצת העירייה בתקופת המנדט אמר כלפון כי נוצרה מסורת טובה של שיתוף פעולה, וגם אם התעוררו ויכוחים בין חברי המועצה, המטרה שעמדה לנגד עיניהם היתה טובת העיר ותושביה.¹⁰⁰

מכל האמור לעיל עולה השאלה מה היה האינטרס של חברי מועצת העירייה הערבים בשיתוף פעולה ומדוע לא ניסו להכשילו, במיוחד בזמנים שבהם היתה הסלמה בסכסוך. מובן שחברי המועצה שנבחרו בשנות הארבעים היו צריכים להביא בחשבון את המסורת של שיתוף פעולה שכבר השתרשה, ולא בנקל היה ניתן לערער אותה, גם אם חפצו בכך. אך נדמה כי המכנה המשותף לכולם היה השאיפה לקצור הצלחות ולנצלן לחיזוק מעמדם האיש, וגם למטרות ציבוריות, פוליטיות או כלכליות ברמה המקומית והארצית. החברות במועצת העירייה הקנתה לא רק משכורת מכובדת, כי אם, ובעיקר, יוקרה וכבוד. היא נחשבה בחברה הערבית משרה ציבורית נחשקת. בעיר כחיפה, שהיתה בה התפתחות מתמדת, גם בעתות של הסלמה, היה יכול הצד הערבי לזקוף לזכותו שורה של הישגים שהביאו עמם תועלת רבה לאוכלוסייה הערבית, ואלה הושגו על ידי שיתוף פעולה עם היהודים.

98 פרוטוקול של מועצת העירייה, 17 בנובמבר 1950, אע"ח 8/116.

99 שם.

100 שם.

ג. נכונותם של חברי המועצה היהודים להתפשר ולגלות רגישות לצורכי הערבים חברי המועצה היהודים השלימו עם הצורך להתפשר משום שתרמו בכך לשמירה על שיתוף הפעולה, שאפשר להם להשפיע על כיווני העשייה המוניציפלית. דבר זה היה מבחינתם אינטרס עליון. בזיכרונותיו כתב לוי כי שיתוף הפעולה הושג במידה רבה בזכות הגמישות שגילו חברי המועצה היהודים, הרצון הטוב שהפגינו כלפי הצד שכנגד וההתחשבות בו. לדבריו חברי המועצה היהודים לא סטו מן הקו של שוויון זכויות, ושמרו שכל פעולה בעיר תיעשה בלי שתתפרש כחד-צדדית (לוי 1978: 114). דוד הכהן, חבר מועצת העירייה, הסביר במאמר שפורסם ב-1949: 'מצאנו כי לשם הצלחת עבודתנו מן התבונה להרחיק בכל הכוחות מבית העירייה ודיוניה כל שאלה הכרוכה בבעיות המדיניות של הארץ העלולות לפוצץ את ההרמוניה של עבודה משותפת'.¹⁰¹

ד. תמיכת השלטון הבריטי יחסו המיוחד של השלטון אל חיפה נבע לא רק מעניינו במיקומה האסטרטגי, אלא גם מהאפשרות שניתנה לו להצביע על העיר כעל דוגמה יוצאת דופן לשיתוף פעולה בממסד המוניציפלי. ההחלטה על מינויים של שפרי ושל לוי לראשי עירייה היתה התרומה החשובה ביותר של הממשל הבריטי לקידום השלטון המקומי בחיפה. הבריטים פעלו ככל שניתן כדי לסייע לשניהם וראו בהישגיהם הצלחה שאותה לא הצליחו לשחזר בערים מעורבות אחרות. האופן שבו פעלה העירייה, יזמותה, התמדתה בעתות מצוקה והידיעה כי נעשית בה עבודה רצינית למען מטרה אחת כללית – לפתח את העיר, לקדמה ולהביא לשגשוגה – כל אלה זיכו אותה בתמיכתו ובאהדתו של השלטון הבריטי ובהגדלת תקציבי העירייה. מדיניות זו אפשרה לעירייה להרחיב את פעולותיה, להוציא אל הפועל את המפעלים שהוחלט עליהם, ובכך לשמור על מסגרת עשייה משותפת.

לאור כל האמור לעיל ניתן לקבוע כי עד 1936 התאפשר שיתוף הפעולה בעיקר בזכות מהלכיו של ראש העירייה שפרי. בתקופת המרד הערבי כבר היה לצד היהודי משקל רב בביסוסו, ובשנות הארבעים תרומתו היתה מכרעת. אך נוסף

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

ג. נכונותם של חברי המועצה היהודים להתפשר ולגלות רגישות לצורכי הערבים חברי המועצה היהודים השלימו עם הצורך להתפשר משום שתרמו בכך לשמירה על שיתוף הפעולה, שאפשר להם להשפיע על כיווני העשייה המוניציפלית. דבר זה היה מבחינתם אינטרס עליון. בזיכרונותיו כתב לוי כי שיתוף הפעולה הושג במידה רבה בזכות הגמישות שגילו חברי המועצה היהודים, הרצון הטוב שהפגינו כלפי הצד שכנגד וההתחשבות בו. לדבריו חברי המועצה היהודים לא סטו מן הקו של שוויון זכויות, ושמרו שכל פעולה בעיר תיעשה בלי שתתפרש כחד-צדדית (לוי 1978: 114). דוד הכהן, חבר מועצת העירייה, הסביר במאמר שפורסם ב-1949: 'מצאנו כי לשם הצלחת עבודתנו מן התבונה להרחיק בכל הכוחות מבית העירייה ודיוניה כל שאלה הכרוכה בבעיות המדיניות של הארץ העלולות לפוצץ את ההרמוניה של עבודה משותפת'.¹⁰¹

ד. תמיכת השלטון הבריטי יחסו המיוחד של השלטון אל חיפה נבע לא רק מעניינו במיקומה האסטרטגי, אלא גם מהאפשרות שניתנה לו להצביע על העיר כעל דוגמה יוצאת דופן לשיתוף פעולה בממסד המוניציפלי. ההחלטה על מינויים של שְׂכָרִי ושל לוי לראשי עירייה היתה התרומה החשובה ביותר של הממשל הבריטי לקידום השלטון המקומי בחיפה. הבריטים פעלו ככל שניתן כדי לסייע לשניהם וראו בהישגיהם הצלחה שאותה לא הצליחו לשחזר בערים מעורבות אחרות. האופן שבו פעלה העירייה, יזמותה, התמדתה בעתות מצוקה והידיעה כי נעשית בה עבודה רצינית למען מטרה אחת כללית – לפתח את העיר, לקדמה ולהביא לשגשוגה – כל אלה זיכו אותה בתמיכתו ובאהדתו של השלטון הבריטי ובהגדלת תקציבי העירייה. מדיניות זו אפשרה לעירייה להרחיב את פעולותיה, להוציא אל הפועל את המפעלים שהוחלט עליהם, ובכך לשמור על מסגרת עשייה משותפת.

לאור כל האמור לעיל ניתן לקבוע כי עד 1936 התאפשר שיתוף הפעולה בעיקר בזכות מהלכיו של ראש העירייה שְׂכָרִי. בתקופת המרד הערבי כבר היה לצד היהודי משקל רב בביסוסו, ובשנות הארבעים תרומתו היתה מכרעת. אך נוסף

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

על התנאים בתוך העירייה שאפשרו את שיתוף הפעולה, היו גם תנאים שנבעו מאופיה הייחודי של חיפה. כבר נטען בשורה של מחקרים כי חיפה גיבשה אופי מיוחד שנבע מהמרקם האנושי בה, מפסיפס התפקודים שלה ומנתונייה הגאוגרפיים הטבעיים. הודות לתנופת הפיתוח המואצת שידעה חיפה בתקופת המנדט והכתרתה כמרכז הכלכלי של הארץ, היה זה אינטרס של הגורמים השונים שפעלו בה – ערבים, יהודים, אירופים וכמובן השלטון הבריטי – להצמיד אותה לזימות פיתוח שונות. בעוד שבערים אחרות פעלו גורמי השלטון, היהודים והערבים מתוך איבה, חשדנות ותחרות הדדית, נוצרה בחיפה אווירה שונה, תכליתית יותר, שבה כל גורם תרם משלו לפיתוח העירוני. האווירה הקוסמופוליטית העניקה הזדמנות להגשמת רעיונות חדשים, והאווירה העניינית והמתונה העניקה לעיר תקופות רגיעה ממושכות.

לאווירה המתונה יחסית תרמו ודאי מקומות העבודה שבהם הועסקו מספר רב של ערבים ויהודים אלה לצד אלה. חיפה היתה בעלת חשיבות כלכלית לקהילה הערבית והיא סיפקה מקומות עבודה לאלפי עובדים. עניין מובהק בהתפתחותה של חיפה גילתה האליטה הערבית, שביקשה לאמץ לעצמה אורח חיים מערבי כמו זה של הבריטים והיהודים. אליטה זו התעניינה יותר בכלכלה ופחות בפוליטיקה. בעלי בתים ערבים רבים יותר נהנו מהאפשרות להשכיר דירות ליהודים; אחרים ביקשו לממש את נכסיהם בבניית בתים מפוארים בשכונות יהודיות ובכך להשיג לעצמם איכות חיים טובה יותר. עם אלה ועם אלה נמנו כמה מחברי מועצת העירייה הערבים. האווירה העניינית אפיינה במיוחד את ראשי היישוב היהודי בחיפה, הן ביזמות השונות שנקטו הן בגישתם לחיי היום-יום בעיר מעורבת. אופי העיר חייב אותם לגשר על חילוקי דעות פנימיים ולאמץ דפוסי פעולה הוגנים ואף ידידותיים ביחס לערבים.

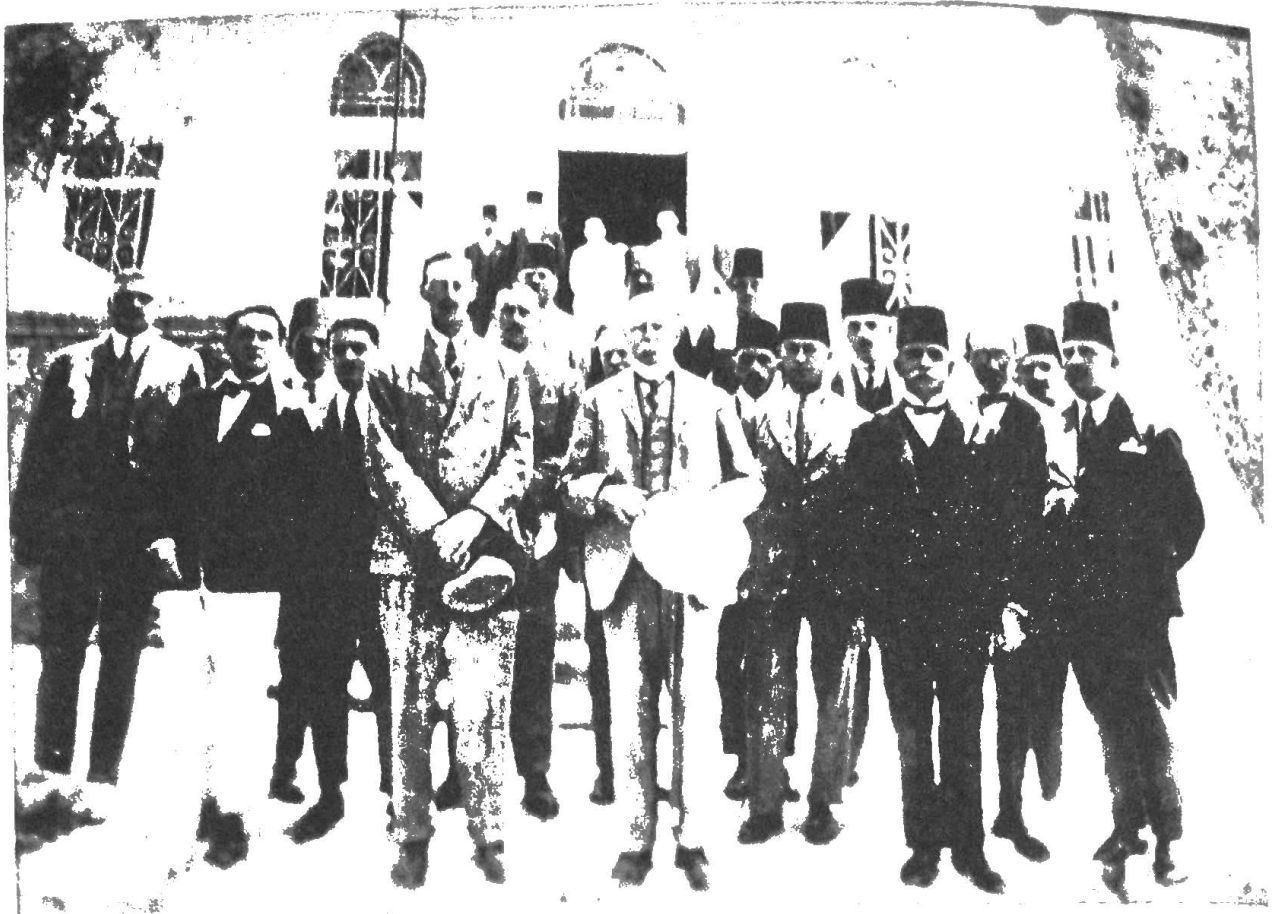
מפעלי התעשייה והנמל תרמו לגיבושו של מעמד פועלים יהודי רחב, שרצה לחזק את כוחו ולהשפיע על הפועלים הערבים. האוכלוסייה הרבגונית שמצאה את פרנסתה בחיפה היתה גורם ממתן, והיא תרמה להיווצרות האווירה הטובה בין תושביה. בעיר צמחו, מלבד שכונות הומוגניות, שכונות שבהן התגוררו יהודים וערבים אלה לצד אלה, לרוב בשכונות טובה. שונותן התרבותית של האוכלוסיות מחד גיסא, ומעורבותן בהתפתחות הכלכלית של העיר ובתחומי החיים השונים מאידך גיסא, טבעו בה יותר מכול את הרקע לסובלנות ולאורח חיים נוח יותר בהשוואה לערים מעורבות אחרות.

תרמה לכך גם העובדה כי חיפה, בניגוד לירושלים, היתה עיר שבנייתה היתה

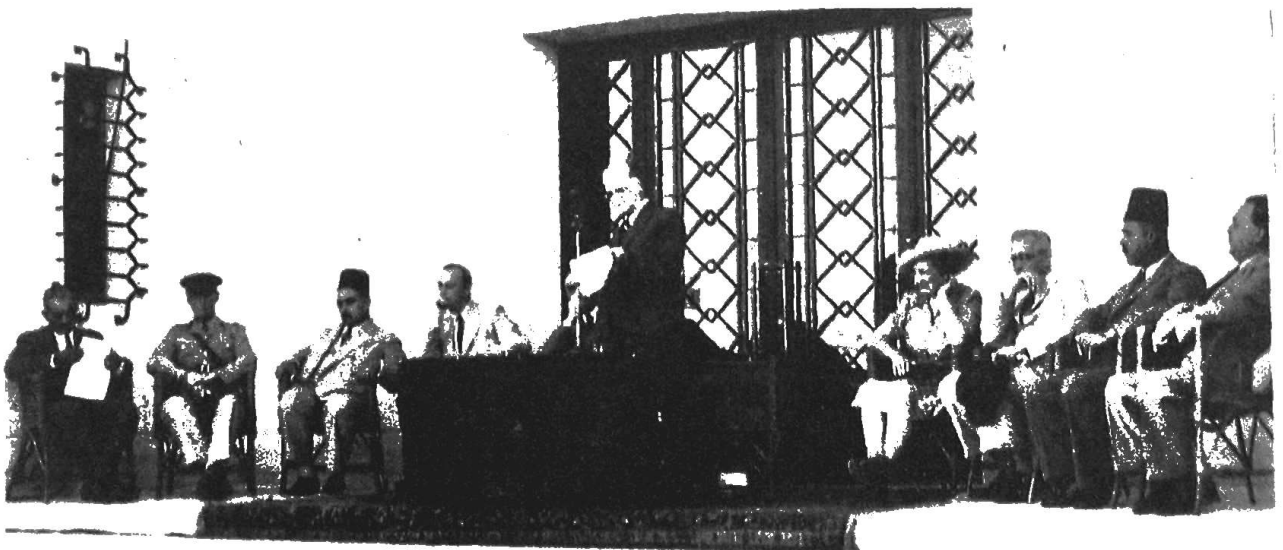
כמעט לגמרי חדשה ולא היתה טעונה משמעויות היסטוריות ודתיות. היא לא שימשה מרכז דתי, לא נודעה כמקום מפגש לוועידות הרות גורל, והיתה רחוקה ממרכזי הכרעות. לא היו בה מאבקי כוח בין נכבדים דוגמת אלה שהתרחשו בירושלים, והעיר עצמה היתה חילונית יותר, פחות מושפעת מהאירועים שהתרחשו מחוצה לה. משום כך חלקה היחסי במעגל העימות היה קטן לעומת ערים אחרות. כל המאפיינים הללו היו מצע מתאים לשיתוף הפעולה הייחודי שאפיין את חיפה. הנה כי כן שיתוף הפעולה במועצת עיריית חיפה בתקופת המנדט היה במהותו יצירה מקומית מובהקת, שהתאפשרה בעיקר בזכות הנציגים היהודים במועצת העירייה שאימצו ומימשו את העקרונות שנדרשו לשם כך. התועלת שהם הפיקו מכך היתה שמירת כוחם במועצה וניצולו להשגת שורה של יעדים שבהם היו מעוניינים. הניסיון שנצבר בערים מעורבות אחרות הראה כי רק באמצעות שיתוף פעולה יכלו היהודים להשפיע על העירייה ולקדם את האינטרסים של היישוב היהודי. שיתוף הפעולה המסוים שהיה בעיריית טבריה, שבה היו היהודים הגורם הדומיננטי, מצביע על כך בבירור, ומלמד כי גם שם תרומתו של הצד היהודי לשיתוף הפעולה היתה ככל הנראה רבה.

כאמור, להפרדה בין המחויבות לתפקיד לבין ההזדהות עם המאבק הלאומי היה תפקיד מרכזי בביסוס שיתוף הפעולה. כל עוד התקבלה הפרדה זו כקו מנחה, היה ניתן לשמור על האיזון העדין בין שני הצדדים ולהעמיד את הטיפול בצורכי העיר כולה כערך עליון. כיוון ששיתוף הפעולה לא הושג בדרך כלל בערים מעורבות אחרות, הוא בלט במיוחד בחיפה. הן מבחינת ההנהגה היהודית הן מבחינת השלטון הבריטי היה תפקודה של עיריית חיפה הוכחה כי ניתן, על אף הסכסוך, ליצור הבנה בין יהודים לערבים במישור המוניציפלי ולתרגמה לשיתוף פעולה מועיל לשני הצדדים. השלכותיו ניכרו היטב בהתפתחות המואצת שידעה העיר בתקופת המנדט. מבחינה זו היתה חיפה מודל שהוכיח עצמו.

שיתוף הפעולה שנבחן במאמר זה הוא ללא ספק מקרה שמאיר באור אחר את היחסים שהתגבשו בעיריות המעורבות בתקופת המנדט. דומה כי הממצאים שהוצגו עשויים להיות תשתית להמשך מחקר בתחום, בהנחה שגם בעיריות מעורבות אחרות התאפיינו היחסים בין היהודים לערבים בשיתוף פעולה בפרקי זמן מסוימים. בחינה מקפת של סוגיה זו עשויה לתרום רבות להבנת היחסים בין ערבים ליהודים במישור המוניציפלי בפרט ובחיי היום-יום בכלל.



איור 1: חברי מועצת העירייה עם הנציב העליון, לורד פלומר (1927). חסן שפרי בשורה הראשונה, שני מימין.

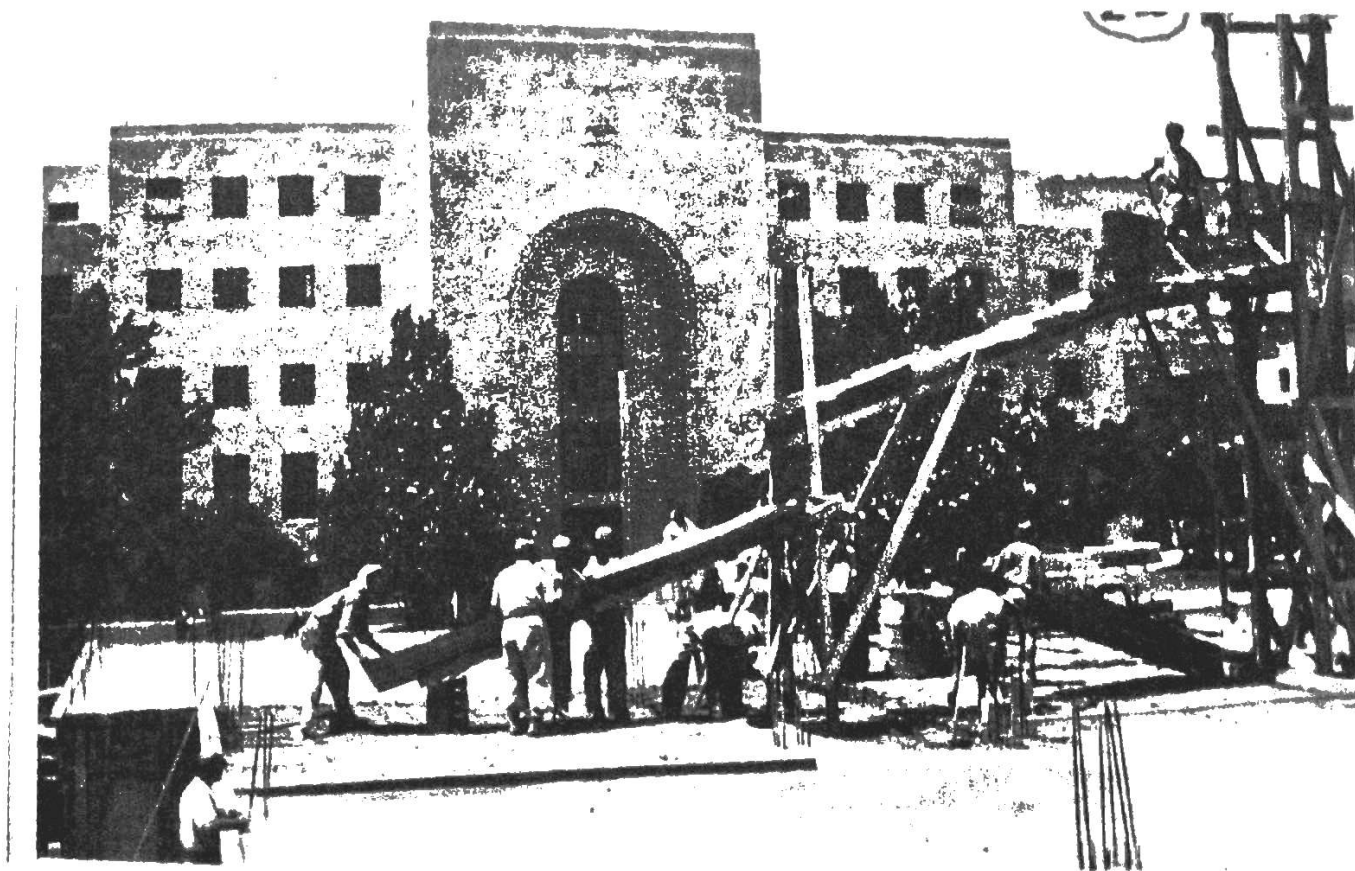


איור 2: שבתי לוי נואם בטקס חנוכת בית העירייה (1942) בנוכחות חברי מועצת העירייה וראשי הממשל הבריטי.

לישוב העברי בחיפה
אנו מודיעים בצער רב על פטירתו של
ראש עיריית חיפה
חסן ביי שוקרי מר

הצבור העברי מתבקש לחלוק לנפטר, האיש האציל,
את הכבוד האחרון להשתתף בלווייתו ולסגור את התנויות
בשעת ההלוויה מר 2 עד 3 אחה"צ.
ההלוויה תצא היום מבינת שר המעוז החדש (אליכסנדר) במישבה הנרמית בשעה 2 כצ"ה.
ועד הקהילה חיפה.

איור 3: מודעת אבל על חסן שפרי מטעם ועד הקהילה העברית.



איור 4: היכל עיריית חיפה שנחנך ב-1942.

ביבליוגרפיה

ארכיונים:

ארכיון עיריית חיפה (אע"ח), חיפה.
ארכיון ציוני מרכזי (אצ"מ), ירושלים.
ארכיון המכון לחקר תנועת העבודה על שם פנחס לבון (אה"ע), תל אביב.
ארכיון תולדות ההגנה (את"ה), תל אביב.
ארכיון השומר הצעיר (אש"צ), גבעת חביבה.
ארכיון על שם אבא חושי (אא"ח), אוניברסיטת חיפה.
Public Record Office (PRO), London.
Cunnigham Papers, St. Antony's College, Private Papers Collection,
Oxford.

עיתונות:

דבר, תל אביב
הארץ, תל אביב
הבקר, תל אביב
הפועל הצעיר, יפו
משמר, תל אביב
קול העם, תל אביב

אל-דפאע, יפו

אל-וחדה, ירושלים

פלסטין, יפו

The Palestine Post, ירושלים

אוספים פרטיים:

אברהם כלפון

שחאדה שלח

ראיונות:

ריאיון עם אניסה שפרי, עמאן, ירדן, 1.12.1999.
ריאיון עם משה כלפון, קיבוץ בית קשת, 7.4.1999.

ספרות מחקרית:

אלסברג, פ"א, 1981. 'המאבק על ראשות עיריית ירושלים בתקופת המנדט', בתוך:
אלי שאלתיאל (עורך), פרקים בתולדות ירושלים בזמן החדש, ירושלים:
יד יצחק בן-צבי ומשרד הביטחון, 354-302.
בליך, אהרון, תש"ח. 'המוסדות המוניציפליים בארץ ישראל', בצרון: 188-185.
בן-ארצי, יוסי, 1989. 'ייחודה של חיפה והתפתחותה בתקופת המנדט', בתוך:
מרדכי נאור ויוסי בן-ארצי (עורכים), חיפה בהתפתחותה, 1948-1918,
ירושלים: יד יצחק בן-צבי, 37-27.
גוריון (וגר), משה, תשי"ז. מבוא לתולדות השלטון המקומי בישראל, ירושלים:
הוצאת האוניברסיטה של תל אביב – בית הספר למשפט וכלכלה.
גורן, תמיר, 1995. 'פועלם של מוסדות השלטון בחיפה לשילוב המיעוט הערבי
במרקם העירוני בשנים 1948-1950', עיונים בתקומת ישראל 5: 335-304.
גורן, תמיר, 2000. 'עירייה משותפת בעיר מעורבת: התגבשותו ופועלו של השלטון
המוניציפלי בחיפה בתקופת המנדט', עבודת דוקטור, אוניברסיטת חיפה.
גורן, תמיר, 2001. ' "חזון חיפה העברית הגדולה": סיפוח שכונות כאמצעי להשגת
יתרון דמוגרפי בתקופת המנדט', עיונים בתקומת ישראל 11: 260-230.
גורן, תמיר, 2002. 'הצעות ותכניות לעיבוי ההתיישבות היהודית בחיפה בתקופת
המנדט', אופקים בגאוגרפיה 54: 27-5.
גורן, תמיר, 2003. 'פשר "השיטה האידיאלית": חסן ביי שוכרי והיהודים בתקופת
המנדט', זמנים 82: 29-16.
דר, לינה, 1987. 'היחסים בין היהודים והערבים בעיריית ירושלים המנדטורית
בין השנים 1917-1939 מן ההיבט היהודי', עבודת מוסמך, אוניברסיטת תל
אביב.
ושיץ, יוסף, 1947. הערבים בארץ ישראל, מרחביה: ספרית פועלים.
ושיץ, יוסף, 1987. 'יחסי יהודים-ערבים בחיפה, 1940-1948', בתוך: יוסף נבו
ויורם נמרוד (עורכים), הערבים אל מול התנועה הציונית והיישוב היהודי,
1946-1950, אורנים: החוג להיסטוריה של המזרח התיכון, 36-21.

- לוי, שבתי [1978]. 'מזכרונות', בתוך: יוסף נדבה (עורך), חיפה, אוליפנט והחזון הציוני, חיפה: הקתדרה לציונות באוניברסיטת חיפה, 78-174.
- לזרסון, מ', תרצ"ו. המנדט, הקונסטיטוציה והמועצה המחוקקת, תל אביב: א"י שטיבל.
- עבאסי, מוסטפא, 1999. 'צפת בתקופת המנדט: היבטים חברתיים ופוליטיים', עבודת דוקטור, אוניברסיטת חיפה.
- פפה, אילן (עורך), 1995. ערבים ויהודים בתקופת המנדט - מבט חדש על המחקר ההיסטורי, גבעת חביבה: מכון לחקר השלום.
- קרליבך, עזריאל (עורך), 1946. ועדת החקירה האנגלו-אמריקנית לענייני ארץ ישראל, ב, תל אביב: צ. ליינמן.
- רובינשטיין, אליקים, 1989. 'יהודים וערבים בעיריות ארץ ישראל (1926-1933) - ירושלים וערים אחרות', קתדרה 51: 122-147.
- שרת, משה, 1971. 'יומן מדיני, תרצ"ז, 1937, תל אביב: עם עובד.
- Ben Zvi, Isaac, 1932. 'Local Autonomy in Palestine', *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 164: 27-33.
- Goren, Tamir, 2001. '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', *Working paper* 15: 1-42.
- Rubinstein, Daniel, 1980. 'The Jerusalem Municipality under the Ottoman, British, and Jordanians', in: J. L. Kraemer (ed.), *Jerusalem - Problems and Prospects*, New York: Praeger, 75-86.
- Seikaly, May, 1983. 'The Arab Community of Haifa 1918-1936: A study in Transformation', Ph.D. dissertation, Oxford.
- Seikaly, May, 1995. *Haifa - Transformation of a Palestinian Arab Society 1918-1939*, London and New York: I. B. Tauris.
- Vashitz, Joseph, 1973. 'Jewish-Arab Relations at Haifa under the British Mandate', Givat Haviva: unfinished manuscript.