

# עמק זבולון ועיצוב גבולותיה של חיפה הישראלית, 1948-1950

נדב היידקר

## מבוא

מפרץ חיפה ('עמק זבולון') נחשב בתקופת המנדט הבריטי לחלק מהעורף היבשתי ('הינטרלנד') של העיר חיפה. אי לכך הוא נכלל בשטח בניין הערים שלה, אולם השכונות היהודיות שהוקמו במפרץ בשנות העשרים והשלושים, 'הקריות', תוכננו כמרחב עירוני נפרד שזכה לכינוי 'עיר המפרץ'. כבר בשנות השלושים החלו כמה מראשי היישוב היהודי בחיפה לגבש את 'חזון חיפה העברית הגדולה' לסיפוח הקריות לעיר, והקריות נדרשו להכריע בשאלת עתידן המוניציפלי. תוכניות הסיפוח המנדטוריות נועדו להגדיל את ייצוגם של היהודים במועצת העירייה המעורבת ואת שטחה של חיפה, מתוך הנחה שהעיר תכלול בשטח המדינה היהודית העתידית, אך מסיבות שונות הן לא יצאו לפועל.<sup>1</sup>

בקיץ 1948, בעיצומה של מלחמת העצמאות, כאשר העיר והמפרץ כבר היו בשליטת ישראל, חודשו מהלכי הסיפוח. מהלכים אלה היו כעת חלק מתהליך עיצובה המחודש של המפה המוניציפלית הישראלית, ומהלכים דומים התנהלו במקביל גם במערב ירושלים ובמרחב תל-אביב-יפו. אולם, להבדיל מירושלים ויפו, חיפה והמפרץ נועדו להיות חלק מהמדינה היהודית לפי תכנית החלוקה של האו"ם מנובמבר 1947 ולכן לא היה צורך מדיני באיחודם המוניציפלי.<sup>2</sup> גבולותיה של חיפה הישראלית נקבעו (לפחות באופן זמני) בקיץ 1950, עם סיפוחן של קריית-חיים, קריית-שמואל, קריית-חשמל וחלק מאזור התעשייה של המפרץ. בגבולות אלו נערכו הבחירות למועצת העירייה, לראשונה מאז קום המדינה.

1 תמיר גורן, 'חזון חיפה העברית הגדולה: סיפוח שכונות כאמצעי להשגת יתרון דמוגרפי בתקופת המנדט', עיונים בתקומת ישראל, 11 (2001) (להלן: גורן, 'חזון חיפה העברית הגדולה'), עמ' 258-260.  
2 ארנון גולן, שינוי מרחבי – תוצאת מלחמה: השטחים הערביים לשעבר במדינת ישראל, 1950-1948, באר שבע 2001, עמ' 20-133; אנה חזן, 'גבולות השיפוח של ירושלים 1948-1993', דפי רקע לקובעי מדיניות, 17 מכון ירושלים לחקר ישראל (1995), עמ' 4-7.

הסמיכות בין תכנית הסיפוח לבחירות מעלה את השאלה עד כמה השפיעה הציפייה לבחירות על מהלכי הסיפוח.

שאלת השאלה מדוע התחדשה תכנית הסיפוח ביתר שאת דווקא בשעה שהשיקולים שהולידו אותה ירדו מהפרק, ומה מנע את הגשמתה המלאה? עד כמה הונעה התוכנית משיקולים תכנוניים אובייקטיביים, ובאיזו מידה היא הושפעה משיקולים פוליטיים? ומה היו השלכותיה על צביונה הפוליטי של חיפה? מטרתו של מאמר זה היא לבחון את שאלת זיקתן המוניציפלית של הקריות לעיריית חיפה בשנים המעצבות של המדינה, מהמעבר לשלטון ריבוני ועד לבחירות למועצת העירייה. היוזמה לספח את שטח המפרץ לחיפה תיבחן מנקודת מבט היסטורית-גאוגרפית, כנקודת מפגש בין הפוליטיקה הארצית, השלטון המקומי, ושיקולי התכנון האזורי. אטען שמהלכי הסיפוח והצלחתם החלקית היו פועל יוצא של יחסי הכוחות הפוליטיים לא רק במישור המקומי אלא גם ברמה הממשלתית, והשפיעו על עיצוב המרחב ועל גורלה של העיר.

המאמר מנתח את גלגוליה של התוכנית ובוחר את תוצאותיה לאור מספר רב של גורמים: מעמד העירייה ומוסדותיה היישוביים של חיפה, האינטרסים של בעלי הקרקעות במפרץ, אופיין הפוליטי והחברתי השונה של הקריות, שיקולי תכנון גאוגרפי, אילוצים כלכליים, צרכי קליטת עלייה, ותביעותיהם של בעלי תעשייה באזור. כל אלה הושפעו מתמורות באינטרסים פוליטיים. האינטרס הלאומי של היישוב היהודי בתקופת המנדט – המאבק הדמוגרפי מול הערבים – הוחלף במאבק פוליטי פנים-יהודי, כאשר משני צדי המתרחש עמדו הכוחות הפוליטיים היריבים שהתגבשו בתקופת היישוב: מחנה הפועלים והמחנה האזרחי.<sup>3</sup> חלקו הראשון של המאמר סוקר את מוסדות היישוב היהודי בחיפה עד קום המדינה, את תכנון ההתיישבות במפרץ ואת יישוביו השונים, את זיקתן של הקריות לחיפה ואת התמורות הדמוגרפיות, הפוליטיות והאדמיניסטרטיביות שחלו באזור בעקבות המעבר מיישוב למדינה. חלקו המרכזי של המאמר דן באופן שבו השתקפו סוגיות אלה בוועדת החקירה לסיפוח הקריות לחיפה, במינוי חבריה, באופן עבודתה, בהמלצותיה ובהתקבלותן. החלק האחרון מברר את תוצאות הסיפוח, הן בטווח המיידי והן בטווח הארוך. אטען שמהלכי הסיפוח והצלחתם החלקית היו פועל יוצא של יחסי הכוחות הפוליטיים לא רק במישור המקומי, אלא גם ברמה הממשלתית.

3 מפלגות מחנה הפועלים היו מפא"י, מפ"ם ובמידה פחותה גם הפועל המזרחי. מפלגות מחנה האזרחי היו תנועת החרות, הציונים הכלליים והמזרחי, ובמובן מסוים גם המפלגה הפרוגרסיבית. ראו, דן הורוביץ ומשה ליסק, מישוב למדינה: יהודי ארץ-ישראל בתקופת המנדט הבריטי כקהילה פוליטית, תל אביב 1977. מלבד מפא"י, שהוקמה בינואר 1930, כל שאר המפלגות שנכנסו לכנסת הראשונה הוקמו במהלך שנת 1948. על הקמתן ראו, יחיעם ויץ, '1948' כנקודת מפנה במפה הפוליטית הישראלית', בתוך: מרדכי בראון ומאיר חזן (עורכים), אזרחים במלחמה: קובץ מחקרים על החברה האזרחית במלחמת העצמאות, ירושלים 2010, עמ' 524-548.

## חיפה ויישובי המפרץ עד קום המדינה

עם סיום מלחמת העולם הראשונה מנתה אוכלוסיית חיפה כ־20 אלף תושבים, מהם כ־3,000 יהודים. במהלך תקופת המנדט גדלה אוכלוסיית העיר באופן משמעותי, ובסופה התגוררו בה כ־128 אלף תושבים, כמחציתם יהודים.<sup>4</sup> המוסד העיקרי שארגן את היישוב היהודי בחיפה המנדטורית היה 'ועד הקהילה', שפעל מכוח תקנות כנסת ישראל ('חוקת הקהילות'). תקנות אלו הסמיכו אותו לגבות מיסים מיהודי העיר על מנת לספק להם שירותים חברתיים (בעיקר בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה) ושירותי דת.<sup>5</sup> חלק גדול מהיהודים שהתיישבו בחיפה השתייכו למחנה הפועלים, ולכן מועצת פועלי חיפה (מפ"ח) הפכה אף היא בהדרגה לאחד המוסדות החזקים בעיר. הדמות הדומיננטית במפ"ח הייתה אבא חושי (שנלר), שמונה לתפקיד המזכיר בשנת 1929.<sup>6</sup>

שני המוסדות הללו פעלו גם במסגרת העירייה המעורבת. באוגוסט 1934, לאחר פרסום פקודת העיריות החדשה, התקיימו בפעם השנייה בתקופת המנדט בחירות למועצת העירייה. היהודים הגדילו את כוחם לארבעה מתוך שנים־עשר חברי מועצה, שנבחרו בהסכם בין ועד הקהילה למפ"ח: שבתי לוי, איש העדה הספרדית הוותיקה; עו"ד פנחס מרגולין, איש הציונים הכלליים; ודוד הכהן ויוסף ארדשטיין, אנשי מפא"י. בקולות הנציגים היהודים נבחר חסן שוכרי לכהונה נוספת כראש העירייה ולוי מונה לסגנו ובעקבות מותו של שוכרי בינואר 1940 הפך לוי לראש העירייה היהודי הראשון של חיפה.<sup>7</sup> עד תום תקופת המנדט לא נערכו בחירות נוספות, בין היתר כתוצאה ממדיניותו של הצד היהודי, שחשש לאבד את ראשות העירייה.<sup>8</sup>

שטח שיפוטה של עיריית חיפה הוגדר לראשונה בשנת 1934, עם פרסום הפקודה. עמק זבולון נותר מחוץ לשיפוטה של העירייה, שעמד בתום תקופת המנדט על כ־32 אלף דונם. שטח בניין הערים של חיפה, לעומתו, התפרס על כ־80 אלף דונם, וכלל את רוב שטח המפרץ.<sup>9</sup> עד שנות העשרים היה אזור המפרץ ביצתי ברוכו ונחשב בלתי כשיר למגורים, אולם מספר גופים ציוניים סברו שניתן להכשירו להתיישבות. בשנת 1928 הוחזקו כ־37

4 אלי שילר, 'אוכלוסיית חיפה', אריאל, ז' (37-39) (1985), עמ' 24-26.  
 5 על קהילת חיפה ראו, ענת קדרון, בין לאום למקום: הקהילה העברית בחיפה המנדטורית, ירושלים 2012 (להלן: קדרון, בין לאום למקום).  
 6 על מפ"ח המנדטורית ראו, דוד דה פריס, אידיאליזם וביוורוקרטיה: שורשיה של חיפה האדומה, תל אביב 1999; אליהו בילצקי, ביצירה ובמאבק: מועצת פועלי חיפה, 1921-1981, תל אביב 1981 (להלן: בילצקי, ביצירה ובמאבק), עמ' 23-280.  
 7 תמיר גורן, שיתוף בצל עימות: ערבים ויהודים בשלטון המקומי בחיפה בתקופת המנדט הבריטי, רמת גן 2008 (להלן: גורן, שיתוף בצל עימות), עמ' 89-103; קדרון, בין לאום למקום, עמ' 235-239; בילצקי, ביצירה ובמאבק, עמ' 195-200.  
 8 תמיר גורן, 'שאלת ראשות עיריית חיפה וההיערכות לקראת הבחירות המוניציפליות בשלהי תקופת המנדט', מדינה וחברה, 6 (1) (2007), עמ' 123-155.  
 9 גורן, שיתוף בצל עימות, עמ' 53-57.

אלף דונם במפרץ בידי שני גופים: קרן קיימת לישראל (קק"ל), שחרגה ממנהגה ורכשה אדמות במפרץ להתיישבות עירונית; ו'גב"ים – החברה לפיתוח מפרץ זבולון', חברה פרטית בבעלות 'החברה הכלכלית לארץ-ישראל' האמריקאית. קק"ל והחברה הכלכלית הזמינו את פטריק אברקרומבי (Abercrombie), מתכנן ערים אנגלי שנחשב למקורב לממשלת המנדט, כדי להכין תכנית מתאר עבור האזור. לפי תוכניתו, שאושרה סופית רק בשנת 1936, חולק שטח המפרץ לשלושה חלקים: החלק הדרומי, הקרוב לחיפה, יועד לתעשייה; החלק המרכזי יועד למגורים; והחלק הצפוני, שטרם יובש, יועד לחקלאות אינטנסיבית. לפי הערכת המתכננים, אזור המגורים נועד לאכלס בין 250 ל-300 אלף תושבים.<sup>10</sup> בהתאם לתוכנית אברקרומבי, החלו קק"ל וגב"ים לשווק בחלק המרכזי קרקעות לשכונות מגורים. המדיניות הלאומית של קק"ל גרסה שעל השכונות הללו להיות חלק מיישוב עירוני משותף, אך בפועל הן התארגנו במידה רבה בהתאם לאופיין החברתי והפוליטי האינדיבידואלי.<sup>11</sup> מהטבלה שלהלן ניתן לראות שהקריות היו פסיפס של קבוצות פוליטיות וחברתיות. במפה המצורפת ניתן לראות שרוב היישובים היהודיים במפרץ הוקמו על אדמות קק"ל, למעט קריית-ים, שנוסדה כפרויקט דיור של גב"ים. שיוכן הפוליטי של הקריות היה גורם מכריע בהתנהלותן וביחסן לשאלת הסיפוח לחיפה.

10 על הקשיים הכלכליים שליוו את רכישת קרקעות המפרץ ראו, לאה דוכן-לנדוי, 'המשבר ב'קהיליית ציון האמריקנית' ואדמות מפרץ חיפה (1925-1930)', *קתדרה*, 41 (1986), עמ' 173-199. על רכישת הקרקעות והרקע לפנייה לאברקרומבי ראו, איריס גרייצר, 'שיתוף הפעולה בין ההון הפרטי להון הלאומי בפיתוח עמק זבולון', *מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל*, 13 (1992), עמ' 159-170. על השיקולים והאילוצים שליוו את אישור התכנית ראו, זיוה קולודני, *הפוליטיקה של הנוף: ייצור נוף בחיפה במעבר בין התקופה המנדטורית לריבונית*, עבודת דוקטור, הטכניון 2010, עמ' 151-154.

11 יהודה חיות, 'הקמת הקריות במפרץ חיפה', בתוך: מרדכי נאור ויוסי בן-אראצי (עורכים), *חיפה בהתפתחותה, 1918-1948*, ירושלים 1989, עמ' 130-146.



## טבלה 1: יישובי עמק זבולון והתפלגותם

יישוב	שנת הקמה	בעלות קרקע (1948)	אפיון אוכלוסייה
<b>יישובים ממערב לתעלת הפוארה (נחל גדורה)</b>			
קריית-חיים	1929	קק"ל	חברות חובה בהסדרות <sup>12</sup>
קריית-מוצקין	1932	קק"ל	שיוך פוליטי לצינונות הכללית
קריית-ביאליק	1934	קק"ל	עולי גרמניה
קריית-שמואל	1935	קק"ל	שיוך פוליטי להפועל המזרחי
קריית-יים	1940	גב-ים	חיילים בצבא הבריטי ועולים חדשים
סביניה	1934	פרטית	עולי גרמניה
קריית-חשמל	1939	חברת החשמל	עובדי חברת החשמל <sup>13</sup>
<b>יישובים ממזרח לפוארה</b>			
כפר-ביאליק	1934	קק"ל	עולי גרמניה; מושב שיתופי מאז 1943 <sup>14</sup>
כפר-עטה (כפר-אתא)	1925	פרטית	אנשי העלייה הרביעית <sup>15</sup>
קריית-בנימין	1937	קק"ל	עובדי מפעל "נשר" <sup>16</sup>
קריית-נחום (עיר גנים)	1933	קק"ל	עולים חדשים ומשוחזרי הצבא הבריטי <sup>17</sup>
קריית-שטנר	1939	קק"ל	עולים מגרמניה ומצ'כוסלובקיה <sup>18</sup>
קריית-פרוסטיג	1934	פרטית	יישוב בעל צביון דתי <sup>19</sup>
<b>יישובים מדרום לנחל הקישון</b>			
בלד א-שייח'	לפני 1900	פרטית ואדמות מדינה	ערבים מוסלמים <sup>20</sup>
גבעת נשר	1923	מפעל "נשר"	עובדי מפעל "נשר" <sup>21</sup>
חואסה	1938	ממשלת המנדט ועיריית חיפה	פועלים מהגליל ומהגרי עבודה מסוריה <sup>22</sup>

- 12 צבי גנין, קרית חיים (ארלוזורוב): נסיון באוטופיה עירונית 1933–1983 (להלן: גנין, קרית חיים), תל אביב 1984, עמ' 15–71; איריס גרייצר, מהשכונה אל השיכון: ההתיישבות העירונית של הפועלים בארץ-ישראל ושוורשיה הרעיוניים, 1920–1950 (להלן: גרייצר, מהשכונה אל השיכון), חיפה 2017, עמ' 157–170.
- 13 מרדכי נאור, ברכת החשמל, ירושלים 2003, עמ' 157.
- 14 'אודות כפר ביאליק', אתר כפר ביאליק, <https://tinyurl.com/y3bgfb5t> (נדלה ב-4.12.2021).
- 15 'רכישת קרקעות כופרתא', אתר בית פישר, <http://tinyurl.com/yxgwnw4> (נדלה ב-4.12.2021).
- 16 'קריית בנימין-מקריה לפרבר', אתר בית פישר, <http://tinyurl.com/yd6k27l2> (נדלה ב-4.12.2021).
- 17 שכונת קריית נחום, אתר בית פישר, <http://tinyurl.com/yd9hg9gt> (נדלה ב-4.12.2021).
- 18 שכונת קריית שטנר, אתר בית פישר, <http://tinyurl.com/ykckjwjt> (נדלה ב-4.12.2021).
- 19 שכונת קריית פרוסטיג, אתר בית פישר, <http://tinyurl.com/y3ecp438> (נדלה ב-4.12.2021).
- 20 'בלד אלשיח', זוכרות, <http://tinyurl.com/y93lwyrq> (נדלה ב-4.12.2021).
- 21 רוסנה בורשטיין, 'נשר – השכונה והמפעל', בתוך: מרדכי נאור ויוסי בן-אראצי (עורכים), חיפה בהתפתחותה, 1918–1948, ירושלים 1989, עמ' 155–163.
- 22 תמיר גורן, 'שיכון לעניים: ייסוד חואסה והניסיונות לבניית שכונה ערבית בתקופת המנדט', אופקים בגיאוגרפיה 62 (2004), עמ' 61–82.

מבחינה משפטית הוקמו הקריות במעמד של אגודות שיתופיות, שנוהלו על ידי ועדים מקומיים. מצב זה אמנם הקל על שימור אופיין המקורי, אך מאידך מנע מהן את האפשרות לגבות מיסים מתושביהן כדי לספק להם שירותים חיוניים.<sup>23</sup> הגידול באוכלוסיית הקריות אילץ את פרנסיהן להחליט על מדיניותן המוניציפלית: סיפוח לחיפה, איחוד או הפיכה למועצות מקומיות נפרדות. האפשרות הראשונה עלתה על הפרק בתחילת מאי 1934, אז החלו מגעים בין עיריית חיפה, הקריות והנהגת היישוב על סיפוח המפרץ לחיפה. הרעיון נתקל בהתנגדות הן מצד גורמים מקומיים והן מצד ההנהגה הלאומית, בין היתר על רקע החשש להכפיף את ההתיישבות היהודית במפרץ לעירייה המעורבת, והוא נגזר עם פרוץ המרד הערבי באפריל 1936. דיוני הסיפוח התחדשו באמצע שנת 1943, על רקע ההכנות לבחירות למועצת עיריית חיפה. לבסוף החליטה העירייה לדחות את העניין עד לאחר הבחירות, שכאמור לא התקיימו.<sup>24</sup> בפברואר 1947 התכנסו בחיפה נציגי ההסתדרות והמוסדות הלאומיים לדיון בשאלת חיפה והקריות. חושי, שייצג את עמדת מפ"ח, דרש את סיפוח הקריות לחיפה, מהלך שהלם לשיטתו לא רק את האינטרס הפועלי אלא גם הלאומי. נציגי הקריות דרשו להעניק לקריות שיסופחו מעמד של מועצות משנה בתוך העירייה, אך חושי התנגד מתוך חשש שהדבר יפגע במעמד הפועלים בעיר. בניגוד לעמדתו של חושי, הכינוס החליט לדרוש מממשלת המנדט את סיפוח הקריות לחיפה כמועצות משנה בתוך העירייה.<sup>25</sup> בד בבד החלו ראשי הקריות לשקול גם אפשרות להקמת מועצות מקומיות נפרדות. בדיון שהתקיים במועצת קריית-חיים במרץ 1935 תמך רוב מכריע בהיפרדות מחיפה, אך כשכונה הסתדרותית בחרו החברים להשאיר את ההכרעה בידי המוסדות הלאומיים.<sup>26</sup> לעומתם אנשי קריית-מוצקין, שהשתייכו למחנה האזרחי, לא ראו סיבה להמתין ופתחו במשא-ומתן מול קק"ל על קבלת מעמד עצמאי. ביוני 1940, בתום מאבק ממושך, הפכה קריית-מוצקין לשכונה הראשונה במפרץ שהוכרה כמועצה מקומית על ידי ממשלת המנדט.<sup>27</sup> כעבור שנה הוענק מעמד זה גם לכפר-עטה, בנימוק שתנאי המקום וקרבתו לחיפה מחייבים את השינוי.<sup>28</sup> שאר הקריות נותרו עד תום תקופת המנדט ללא מעמד מוניציפלי.

בניגוד לעירייה, שפעילותה הייתה מוגבלת לשטח שיפוטה, ועד הקהילה ומפ"ח פעלו גם באזור המפרץ. עד 1938, בהיעדר מעמד מוניציפלי, הצטרפו שכונות המפרץ מיוזמתן לקהילת חיפה, אך הריחוק הגאוגרפי והבידול הפוליטי פגעו באיכות השירותים שסיפק ועד הקהילה לשכונות. בשנת 1945, בתום מאבק ממושך, הוקמה קהילה נפרדת בקריית-מוצקין ונחתם הסכם שהסדיר את היחסים בינה לבין קהילת חיפה. בעקבות ההסכם פרשה גם

23 גרייצר, מהשכונה אל השיכון, עמ' 289-292.  
 24 גורן, 'חזון חיפה העברית הגדולה', עמ' 235-239, 254-258.  
 25 בילצקי, ביצירה ובמאבק, עמ' 202-205.  
 26 גנין, קרית חיים, עמ' 151-152.  
 27 'המועצה המקומית הראשונה בקרית מוצקין', הבוקר, 14.6.1940.  
 28 'פתיחת המועצה המקומית של כפר עטה', דבר, 27.6.1941.

קריית-ביאליק מקהילת חיפה לטובת זו של שכנתה ממערב.<sup>29</sup> תהליך זה סימן את התהוותה של קריית-מוצקין כאלטרנטיבה אזורית לחיפה, והוא התרחש במקביל להתחזקות מפ"ח, שאף היא הרחיבה את השפעתה לכל אזור המפרץ.<sup>30</sup> חיפה והמפרץ (עד גבול נפת עכו) נכללו בשטח שיועד למדינה היהודית על-פי תכנית החלוקה שהתקבלה בעצרת האו"ם ב-29 בנובמבר 1947.<sup>31</sup> כמו שאר הערים המעורבות, הפכה גם חיפה לזירת מלחמת אזרחים, וב-21 באפריל 1948 כבשו כוחות ה'הגנה' את העיר.<sup>32</sup> במהלך הלחימה נמלטו רוב התושבים הערבים מן העיר, ורק כ-3,000 מהם נותרו בה בתום המלחמה, כשבעה אחוזים בלבד ממספרם בתחילתה. בין הבורחים היו גם רבים מעובדי העירייה וחברי המועצה, ובסוף המלחמה נותרו בה רק שניים מתוך שמונת חברי המועצה הערבים.<sup>33</sup> בתחילת ינואר, בתגובה על מתקפה ערבית על פועלים יהודים בכתי הזיקוק, ביצעה ההגנה פעולת תגמול קטלנית בבלד א-שייח', ובעקבותיה נמלטו רבים מתושבי הכפר, יחד עם תושבי חוואסה הסמוכה. שאר תושבי הכפר גורשו לאחר כיבוש חיפה, ותושבי חוואסה נמלטו בעקבותיהם.<sup>34</sup> ערביי חיפה הפכו מקבוצת הרוב בעיר לקבוצת מיעוט.<sup>35</sup> לפי תוצאות מפקד האוכלוסין שנערך באזור בתחילת אפריל 1948, התגוררו בחיפה והקריות כ-84 אלף תושבים יהודים, מרביתם על הר הכרמל. בקריית-חיים התגוררו כ-8,300 תושבים, בקריית-מוצקין כ-3,100, בקריית-ביאליק כ-2,200, בכפר-עטה כ-2,800, ובשאר הקריות כ-3,000 תושבים.<sup>36</sup> בקיץ החלה הסוכנות היהודית ליישב על אדמות בלד א-שייח' (ששמו שונה ל'תל-חנן') וחוואסה עולים חדשים, שקיבלו שירותים מעיריית חיפה וחלקם אף מצאו בעיר תעסוקה.<sup>37</sup> במהלך שנת 1949 העביר צה"ל גם את המחנה הצבאי הבריטי הנוטש

- 29 קדרון, בין לאום למקום, עמ' 266-268.
- 30 בילצקי, ביצירה ובמאבק, עמ' 258-261.
- 31 גדעון ביגר, ארץ רבת גבולות: מאה השנים הראשונות של תיחום גבולותיה של ארץ-ישראל, 1947-1840, באר שבע 2001, עמ' 217.
- 32 תמיר גורן, 'המלחמה על הערים המעורבות בצפון הארץ', בתוך: אלון קריש (עורך), מלחמת העצמאות תש"ח-תש"ט: דיון מחודש, תל אביב 2004, עמ' 179-190.
- 33 שני חברי המועצה הערבים שנותרו היו חאג' מוחמד טאהר קרמאן, איש עסקים מוסלמי, ושחאדה שלח, מנהיג פועלים נוצרי. על הוויכוח סביב שאלת ייצוגם של הערבים בוועדת העירייה ראו, תמיר גורן, 'פועלים של מוסדות השלטון בחיפה לשילוב המיעוט הערבי במרקם העירוני בשנים 1948-1950', עיונים בתקומת ישראל, 5 (1995), עמ' 324-329.
- 34 בני מוריס, לידתה של בעיית הפליטים הפלסטינים, 1947-1949, תל אביב 2005, עמ' 132-134.
- 35 לדיון על הגורמים ליציאת הערבים ראו, תמיר גורן, 'מרדע עזבו התושבים הערבים את חיפה? עיון בסוגיה חצויה', קתדרה, 80 (1996), עמ' 175-208; על גורלה של חיפה הערבית לאחר כיבושה ראו, Benny Morris, Haifa's Arabs: Displacement and Concentration, July 1948, *Middle East Journal*, 42 (2) (1988), pp. 241-259.
- 36 84.100' – מספר יהודי חיפה', הארץ, 3.6.1948.
- 37 ארנון גולן, 'סיפוחן ושילובן של ערי השרה המעורבות והערביות לשעבר במערך העירוני הישראלי המתהווה (1948-1950)', אופקים בגיאוגרפיה' 64-65 (2005), עמ' 337, 342.



בכורדני, מצפון לקריית-מוצקין, יחד עם מחנות נוספים באזור, לידי הסוכנות לצורך יישוב עולים.<sup>38</sup> בכך הפך מפרץ חיפה לא רק לאזור יהודי לחלוטין, אלא גם למרחב קולט עלייה. ב-14 במאי 1948 הכריזה מדינת ישראל על עצמאותה, והשלטון עבר לידי הממשלה הזמנית. ב-16 ביוני חילקה ממשלת ישראל את סמכויות ממשלת המנדט בין השרים, והסמכויות שנבעו מפקודת העיריות ומפקודת המועצות המקומיות נמסרו לשר הפנים, יצחק גרינבוים.<sup>39</sup> בחודשים הבאים הוביל גרינבוים שני מהלכים שנועדו להתאים את השלטון המקומי במדינה החדשה, ובחיפה בפרט, לשינויים הפוליטיים והדמוגרפיים שהתחוללו בעת האחרונה. הראשון היה חיסול ועדי הקהילות והעברת שירותיהם החברתיים לידי העיריות (שירותי הדת נותרו בדיהן של מועצות דתיות עצמאיות), והעברת גביית מסי הקהילה לידי עיריית חיפה.<sup>40</sup> פירוש הדבר היה שכעת לא תוכל עוד העירייה לגבות את מסי הקהילה מתושבי המפרץ, שנמצאים מחוץ לשטח שיפוט, ולא תוכל לספק להם את שירותי הקהילה.

המהלך השני שהוביל גרינבוים היה חידוש מועצות העיריות בערים המעורבות-לשעבר כדי שתשקפנה את הרכבן הדמוגרפי והפוליטי החדש, אך בחיפה הוא נכשל עקב חוסר הסכמה בין המפלגות על נציגיהן. הממשלה החליטה לבסוף להשאיר את מועצת העירייה בת ששת החברים, שלמעשה הייתה כעת כמעמד של 'ועדת עירייה' ממונה, בתפקידה עד לבחירות הבאות, שמועדן טרם נקבע.<sup>41</sup> לפיכך ההנהגה המוניציפלית של חיפה המשיכה לכהן כשריד מתקופת המנדט, שלא ברור היה את מי הוא מייצג כעת. במקביל, המהפך הדמוגרפי והצורך לספק שירותים לתושבי יישובי המפרץ העלו מחדש גם את שאלת עתידם המוניציפלי.

### מינוי הוועדה לסיפוח הקריות והרקע לעבודתה

ב-11 ביוני 1948 כינס ועד קריית-חיים אסיפה כללית של תושבי הקריה כדי לדון בשאלת צירופה לחיפה. הסיבה לדחיפות הדיון, כפי שהסביר שמואל הרצהפט, חבר הנהלת הוועד, הייתה התוכנית לחידוש ועדת העירייה, וההנחה שצירופה של הקריה יאפשר את הגדלת ייצוגה של מפא"י במועצת העירייה החדשה. בנוסף ציין הרצהפט את התועלת הכלכלית

38 עמירם אורן, שטחים מגויסים: היווצרות ההגמוניה של צה"ל על מקרקעי המדינה ועל מרחביה בשנותיה הראשונות (1948-1956), תל אביב 2009, עמ' 104-107.

39 'פקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948', עיתון רשמי, 5, 16.6.1948, עמ' 22-24. גרינבוים מונה לשר הפנים כנציג הציונים הכלליים, אך פרש מהמפלגה באוגוסט 1948 בעקבות הפילוג שחל בה. רא, אמיר גולדשטיין, 'מקבוצת לחץ למפלגה: התגבשות מפלגת הציונים הכלליים במהלך מלחמת העצמאות', בתוך: מרדכי ברי-און ומאיר חזן (עורכים), פוליטיקה במלחמה: קובץ מחקרים על החברה האזרחית במלחמת העצמאות, ירושלים 2014 (להלן: גולדשטיין, 'מקבוצת לחץ למפלגה'), עמ' 246-244.

40 'מיוזג מסי הקהילה והעירייה בחיפה', הצופה, 4.4.1949.

41 פרוטוקול הממשלה הזמנית, 10.10.1948, ארכיון המדינה (להלן: אמ"י).

שתפיק הקריה מהצירוף, בעיקר בטווח הארוך. משה פלימן, חבר הנהלה נוסף, ביקש להנמיך ציפיות והסביר שגם לאחר הצירוף תיאלץ הקריה להיאבק על ענייניה. בניגוד להצבעה שנערכה ב-1935, הפעם הצביעו משתתפי האסיפה 'ברוב מכריע' בעד הצירוף, בהתאם להחלטה מפברואר 1947.<sup>42</sup> כעבור חודש הודיע יו"ר מועצת קריית-מוצקין, לייב (אריה) גרושקביץ, איש הציונים הכלליים, בישיבת המועצה כי 'מתנהלת תעמולה לצירוף מוסדות הקריה לחיפה', וביקש את התגייסותם של חברי המועצה כדי למנוע זאת. בסוף אוגוסט דיווח גרושקביץ על פגישה שקיים עם הרברט צבי קרלינר, יו"ר ועד קריית-ביאליק, ועם אישים מכפר-ביאליק, כדי לשכנע אותם שלא להסכים לסיפוח לחיפה.<sup>43</sup> כבר בקיץ 1948, אם כן, החלו להסתמן קווי המתרגם במאבק על עתידו המוניציפלי של המפרץ.

עד מהרה הגיע המאבק גם למישור הפומבי. כבר ביולי פרסם מנדל זינגר, פעיל מפ"ם בחיפה, טור בדבר, עיתון ההסתדרות, ובו הסביר שפיצולו של מפרץ חיפה מהעיר נכפה על היישוב היהודי על ידי ממשלת המנדט, אך עתה 'חייבים לגשת מיד לחיסול כל הארגונים שביתרו את חיפה רבתי וללכדה לגוף מוניציפלי אחד גדול'.<sup>44</sup> גם ראש ועד שכונת הדר הכרמל, אוריאל פרידלנדר (שלון), איש מפא"י, הסביר באספת המורשים של השכונה כי יש לגשת מיד לסיפוחן של הקריות לעירייה.<sup>45</sup> בתחילת אוגוסט נערך כינוס של 15 הקריות והשכונות במפרץ כדי לרונן על שאלת איחודן, והוחלט כי כל אחד מהיישובים יערוך ברור פנימי בנושא כדי להביאו להחלטת הממשלה. דבר דיווח שלמעט התנגדותם של חלק מנציגי קריית-מוצקין, 'הדעה הכללית הייתה כי יש חשיבות רבה לאיחוד המוניציפלי מבחינה לאומית'.<sup>46</sup> גרושקביץ, מנגד, פרסם טור בהבוקר, עיתון הציונים הכלליים, ובו הסביר ש'כמעט כל עסקני הקריות סבורים שהטיעונים בעד הסיפוח הם המצאה נפלאה של אנשי חיפה, הרוצים בדרך זו "לרכך" את אנשי עמק זבולון'.<sup>47</sup> העיתון דיווח שגם נציגי קריית-ביאליק, קריית-שמואל, וקריית-ים סברו ש'יש למצוא דרך להתמזגותן מבלי לטשטש את צביונה העצמאי של כל קריה', וכן שנבחרה ועדה בת שבעה חברים 'שתטפל בנקודה זו באופן מעשי'.<sup>48</sup>

בתחילת ספטמבר נערכה בעיריית חיפה מסיבה לכבוד ביקורו של השר גרינבוים בעיר. לוי הודיע כי איחוד העיר עם הקריות 'אינו סובל דיחוי' והכריז ש'הוצאתו לפועל תהפוך

42 צבי גנין, שחקר את תולדות הקריה, הציע שלושה הסברים לתוצאות ההצבעה: 'מכשם הלחצים' שהפעיל חושי על המתנגדים, שכלל איומים בסנקציות במקומות עבודה; הנאמנות ההיסטורית למפא"י והרצון לסייע למפלגה להשתלט על העיר; והקשר הכלכלי החזק של הקריה לעיר, יחד עם התועלת שקיוו תושביה להפיק מהצירוף, בעיקר בתחום החינוך. ראו, גנין, קרית חיים, עמ' 154-156.

43 'עיר מפרץ 9-1948', אתר בית גרושקביץ, [tinyurl.com/yyldks2x](http://tinyurl.com/yyldks2x) (נדלה ב-4.12.2021).

44 מ' זינגר, 'חיפה רבתי במדינת ישראל', דבר, 13.7.1948.

45 'בעיות חיפה רבתי עם השחרור', הצופה, 19.7.1948.

46 'לקראת הצטרפותן של 15 קריות לחיפה רבתי', דבר, 8.8.1948.

47 ל' גרושקביץ, 'עתיד הקריות: שלטון עצמי או סיפוח לחיפה?', הבוקר, 29.7.1948.

48 'נשיא ארגון המעמד הבינוני - אורח כבוד בקרית מוצקין', הבוקר, 16.8.1948.

את חיפה לעיר בעלת השטח הגדול ביותר במזרח התיכון ותוכל לאכלס כשלושת רבעי מיליון נפש.<sup>49</sup> למחרת סייר גרינבוים ביישובי המפרץ ונפגש עם נציגיהם, ובתום הסיור השתכנע שניתן ורצוי לצרף את שטח המפרץ לחיפה. השר הודיע שכאשר יקבל פרוטוקול חתום בידי נציגי כל הקריות, יבוצע הסיפוח באופן חוקי, והסביר שלדעתו רצוי להקים מועצת משנה אחת לכל הקריות.<sup>50</sup> בתחילת נובמבר מינה גרינבוים ועדת חקירה לסיפוח הקריות, בראשותו של מנהל המחלקה לשלטון עצמי במשרד הפנים, ד"ר יעקב וירקליך, איש הציונים הכלליים.<sup>51</sup> שאר חברי הוועדה היו הכהן ומרגולין, חברי ועדת העירייה; פלימן וגרושקביץ, נציגי הקריות; משה גוטל לויץ, יו"ר ועד קהילת חיפה (המתחסל); והמהנדס אלחנן ברכיהו (בורוכוב), נציג קק"ל.<sup>52</sup> נראה שהרכב הוועדה שיקף את רצונו של השר לאזן בין נציגי מחנה הפועלים למחנה האזרחי, ובין תומכי הסיפוח למתנגדיו.

הוועדה קיימה תשע ישיבות בין נובמבר 1948 ליוני 1949, אך וירקליך ניהל אותה רק בשלוש הראשונות. לאחר הישיבה השלישית, ב-25 בינואר 1949, התקיימו הבחירות לאספה המכוננת (הכנסת הראשונה). אחד המפסידים הבולטים היה האיש שארגן אותן, השר גרינבוים עצמו, שהתמודד ברשימה עצמאית אך לא הצליח לעבור את אחוז החסימה.<sup>53</sup> חושי, שהוצב ברשימת מפא"י לאספה המכוננת, הפך לחבר כנסת, ובעקבות זאת העביר את תפקיד מזכיר מפ"ח לסגנו, יוסף אלמוגי (קרלנבוים). מפא"י ומפ"ס, שתי המפלגות העיקריות במפ"ח, זכו יחד בחיפה והקריות ביותר מחמישים אחוזים מקולות הבוחרים.<sup>54</sup> בבחירות למפ"ח, שהתקיימו ב-13 בפברואר, זכתה מפא"י ברוב גדול של 43 מתוך 71 צירים בוועידה, ניצחון שביצר את מעמדה ככוח העיקרי בעיר.<sup>55</sup>

49 'ראש העיר: 'חיפה תאכלס 3/4 מיליון'', **הבוקר**, 7.9.1948; 'עיריית חיפה בהשתתפות שר הפנים דנה על פיתוח העיר', **הצופה**, 7.9.1948.

50 דו"ח ביקורו של שר הפנים בלוויית ד"ר קרמר מהמחלקה לשלטון עצמי בחיפה ובסביבה, 7.9.1948, אמ"י, ג-2635/10-10; 'תקום חיפה רבתי', **דבר**, 8.9.1948; 'בבעיות חיפה רבתי והמפרץ מטפל שר הפנים בביקורו בצפון', **על המשמר**, 8.9.1948.

51 על הקמת המחלקה (שבהמשך כונתה 'אגף') ותפקידיה ראו, יונתן פיין, **כך נולדה: הקמת מערכת הממשל בישראל, 1947-1951**, ירושלים 2009, עמ' 141-143.

52 'חיפה מבקשת שיפוט על כל המפרץ', **הצופה**, 8.11.1948. לויץ, איש הציונים הכלליים, עמד בראש קהילת חיפה מאז 1924. ראו, קדרון, **בין לאום למקום**, עמ' 47. ברכיהו, המהנדס הראשי של קק"ל וראש המחלקה הטכנית שלה מאז 1926, ניהל מטעמה את פרויקט ייבוש הביצות במפרץ ואת תכנון ההתיישבות באזור. ראו, צבי תרמור, 'עפרה קציר (1933-)', **אתר הארכיון לתולדות רחובות**, [tinylurl.com/ya88ypgj](http://tinylurl.com/ya88ypgj) (נדלה ב-4.12.2021).

53 על מערכת הבחירות ותוצאותיהן ראו, מאיר חזן, 'ישראל בוחרת: הדרך אל הבחירות לאספה המכוננת', בתוך: מרדכי בר-און ומאיר חזן (עורכים), **פוליטיקה במלחמה: קובץ מחקרים על החברה האזרחית במלחמת העצמאות**, ירושלים 2014, עמ' 88-126.

54 'תוצאות הבחירות ברוב הארץ', **מעריב**, 26.1.1949.

55 בילצקי, **ביצירה ובמאבק**, עמ' 458-460.

כ־10 במרץ, בתום המשא־ומתן הקואליציוני, הושבעה הממשלה הראשונה, שהורכבה ממפא"י, החזית הדתית המאוחדת (רשימה משותפת של מפלגות המזרחי, הפועל המזרחי, אגודת ישראל ופועלי אגודת ישראל), המפלגה הפרוגרסיבית ומפלגת הספרדים. מפ"ם והציונים הכלליים ניהלו אמנם משא־ומתן על כניסה לממשלה החדשה, אך בסופו נותרו על ספסלי האופוזיציה לצידן של חרות ומק"י. במסגרת ההסכם הקואליציוני נמסר תיק הפנים למשה שפירא, יו"ר תנועת הפועל המזרחי, כאחד משלושת שרי החזית הדתית.<sup>56</sup> אחד השינויים הפרסונליים שביצע שפירא עם כניסתו למשרד היה מינויו של עו"ד אליהו מירון (זנמירובסקי), איש הפועל המזרחי, לתפקיד מנהל המחלקה לשלטון עצמי במקומו של וירקליך, שעזב את המשרד.<sup>57</sup> בכך סיים וירקליך גם את תפקידו כיו"ר הוועדה לסיפוח הקריות ובמקומו מינה שפירא את הממונה על מחוז חיפה, יעקב ברגמן, שכיהן כקצין המחוז בתקופת המנדט ולא היה מזוהה מפלגתית.<sup>58</sup> אחת המשימות הראשונות שעמדה בפני שפירא הייתה ארגון הבחירות המוניציפליות הראשונות בישראל, לרבות בחיפה.<sup>59</sup> על רקע הצלחתם בבחירות לכנסת, החלו אנשי מחנה הפועלים בחיפה להפעיל לחצים לזירוז הסיפוח ולקביעת 'עובדות בשטח' כדי להשפיע על החלטות הוועדה. באמצע מרץ התקיימה בעיריית חיפה פגישה בה נכחו נציגי כל המפלגות והארגונים הכלכליים בעיר ובה דרשו נציגי מפא"י את סיפוח הקריות בטרם תתקיימנה בחירות למועצת העירייה.<sup>60</sup> אנשי מפא"י ומפ"ם אף איימו שלא ישתתפו בוועדת הבחירות למועצת העירייה אם הסיפוח לא יבוצע.<sup>61</sup> תקציב העירייה, שאושר בסוף מאי, כלל סעיף הכנסות בשווי 160 אלף ל"י והוצאות בשווי 100 אלף ל"י כתוצאה מצירוף הקריות.<sup>62</sup> ועדת העירייה הסכימה גם לאשר את בקשתו של ועד קריית־חיים לקלוט את עובדי הוועד לשירות העירייה, ואף לשלם את שכרם בעבור החודשים האחרונים. מרגולין, איש הציונים הכלליים, התנגד להצעה, בטענה שהוועדה אינה מוסמכת לקבל החלטה שכזו בטרם הושלם הסיפוח, אך נותר בעמדת מיעוט.<sup>63</sup> חוסר הבהירות ביחס לשטח שיפוטה של העירייה עיכב גם את עבודתה של ועדת הבחירות, שמועדן טרם נראה באופן.<sup>64</sup> בשלב זה החל הרכבה החסר של ועדת העירייה לתת

56 על תהליך הרכבת הממשלה ראו, יחיעם ויץ, 'בין משק כנפי ההיסטוריה לבין ימי החולין: הרכבת הממשלה הראשונה', בתוך: מרדכי בר־און ומאיר חזן (עורכים), פוליטיקה במלחמה: קובץ מחקרים על החברה האזרחית במלחמת העצמאות, ירושלים 2014, עמ' 127-154.

57 'מינויים במשרד הפנים', הצופה, 8.5.1949.

58 מכתב קרמר למירון, 20.3.1949, אמ"י, ג-3957/3.

59 'שר הפנים החדש יקבע את מועד הבחירות לעיריות', הצופה, 6.3.1949.

60 '2' מיליון ל"י – תקציב עיריית חיפה', חרות, 18.3.1949; 'העירייה נאבקת עם המצוקה הכספית', דבר, 20.3.1949.

61 'נציגי ה"הסתדרות" דורשים צירוף הקריות כתנאי להשתתפות בוועדת הבחירות בחיפה', חרות, 30.3.1949; הרצל ח-ן, 'למה אין עורכים בחירות לעיריית חיפה?', הבוקר, 11.4.1949.

62 'מפרטי התקציב של עיריית חיפה לשנת 1949-50', הצופה, 1.6.1949.

63 פרטוקול ועדת עיריית חיפה, 28.7.1949, ארכיון העיר חיפה (להלן: אע"ח).

64 'עוד רחוקה הדרך לבחירות בחיפה', על המשמר, 31.7.1949.

את אותותיו. כתב ידיעות אחרונות בחיפה, לזר ראיזמן, תיאר עירייה כושלת, שוועדותיה 'מופיעות על הנייר בלבד' ושירותיה נמצאים על סף קריסה.<sup>65</sup> ניתן להניח שמצב עניינים זה עמד לנגד עיניהם של אנשי הקריות בכואם להכריע בשאלת הצטרפותן לחיפה.

## דיוני ועדת החקירה

בישיבתה הראשונה של הוועדה נכחו ראש העירייה לוי ומזכיר העיר, אברהם כלפון. לוי טען שעם חיסול ועד הקהילה נוצר הכרח להשלים את הסיפוח בהקדם כדי לאפשר לעירייה לספק שירותים לשכונות המפרץ. כלפון הוסיף שהעירייה מספקת כבר עתה שירותים לכל הקריות, פרט לקריית-מוצקין, ואף גובה בעבורם מיסים, וכן שמבחינה תכנונית 'כל האזורים המוצעים לסיפוח שלמראית עין נפרדים הם – מהווים למעשה רק פרברים של חיפה רבתי'. וירקליך הבהיר שאין הסכמה כוללת על הסיפוח, ושלכן על הוועדה להחליט האם להמליץ על סיפוח המפרץ ולא רק לברר את אופן ביצועו.

בישיבה השנייה הופיעו היועץ המשפטי של קק"ל, עו"ד שמואל אוסישקין, מנכ"ל גב"ם, מרדכי (מרק) אטינגר, ומזכיר התאחדות בעלי התעשייה, דוד רובין. אוסישקין דרש שקק"ל תשוחרר לחלוטין מתשלום מיסים עירוניים עבור השטחים הלא מיושבים של המפרץ עד להחכרתם, או למצער שרק השטחים המיושבים יסופחו ואילו השטחים הריקים יושארו לשיקול דעתה של קק"ל. אטינגר צידד בסיפוח השטחים המיושבים בלבד, ותמך גם בהקמת 'ועדת תעשייה' שתיבחר על ידי המפעלים באזור ותקבל סמכויות מיוחדות מול העירייה. רובין הסכים לסיפוח אזורי התעשייה לחיפה 'בתנאי שיותן לאזור שלהם סטטוס של אזור משנה, מין אוטונומיה לוקאלית, בתוך העירייה', שיהיה אחראי על גביית המיסים לצורך פיתוח האזור.<sup>66</sup>

בישיבה השלישית העידו נציגי מועצת קריית-מוצקין וועדי כפר-ביאליק, קריית-חיים וקריית-ביאליק. נציגי קריית-מוצקין התנגדו לסיפוח והדגישו את מעמדה המיוחד של מועצתם כפרי יצירתו של המעמד הבינוני. גם נציגי כפר-ביאליק התנגדו לסיפוח, שלטענתו ישים קץ לאופיו הכפרי. נציגי קריית-חיים, לעומתם, תמך בסיפוח והתנאי העיקרי שהציב לשם כך היה מעמד של עיריית משנה. גם נציגי קריית-ביאליק הסכים עקרונית להסתפח לחיפה במסגרת עיריית משנה, אך הוסיף שמאחר והקרית אינה 'יחידה מפלגתית' היא חוששת מפגיעה בזכויותיה בעקבות הסיפוח.<sup>67</sup>

לישיבתה הרביעית של הוועדה הגיעו נציגי ועדי קריית-בנימין וסביניה, וכן נציגי התאחדות בעלי הבתים בחיפה וסניפי הציונים הכלליים והמפלגה הפרוגרסיבית בעיר. נציגי קריית-בנימין תמכו בסיפוח, כאלטרנטיבה עדיפה לצורך פיתוח הקריה. נציגי סביניה הודיע שהשכונה התאחדה בינתיים עם קריית-ביאליק, ולכן היא שותפה לעמדותיה של

65 ל' ראיזמן, 'עירייה המשותקת לחלוטין...', ידיעות אחרונות, 19.7.1949.

66 פרוטוקול ועדת החקירה, 23.12.1948, אמ"י, ג-3957/3.

67 פרוטוקול ועדת החקירה, 19.1.1949, אמ"י, ג-3957/3.

קריית-ביאליק כפי שהובאו בישיבה הקודמת. נציג התאחדות בעלי הבתים הביע חשש שמא עיריית חיפה תתקשה לעמוד בעלות אספקת השירותים לקריות, ולכן הציע לעבד תקציב לתקופת ניסיון של שנתיים, שרק בסופן ניתן יהיה להחליט האם הסיפוח הוא בר קיימא מבחינה כלכלית. נציגי המפלגה הפרוגרסיבית והציונים הכלליים סברו שלא ראוי לקבל החלטה כה כבדת משקל לפני הבחירות למועצת העירייה.<sup>68</sup>

בישיבה החמישית הופיעו נציגי קריית-פרוסטיג ומהנדס העיר, ליונל ווטסון. אנשי קריית-פרוסטיג הביעו רצון להצטרף לרשות מקומית קיימת, אך לא גילו העדפה ברורה בין חיפה לכפר-עטה. ווטסון סבר שריכוז השירותים העירוניים באזור בידי רשות אחת יביא לחסכון משמעותי. לאחר שמיעת העדויות עברה הוועדה לדיון כללי, וברכיהו הצג את עמדת קק"ל. קק"ל התנגדה לסיפוח אזורים ממזרח לתעלת הפוארה (נחל גדורה), המהווה 'גבול טבעי', מפני שהיא ראתה בהם שטחים חקלאיים במהותם. כמו כן התנגדה קק"ל לסיפוחם של השטח שבין הר הכרמל לקישון ושל החלק המערבי, הבלתי מפותח, של אזור התעשייה. ברכיהו הציע להעניק מעמד מוניציפלי מיוחד לכלל השטח שבין הפוארה לים, אך התנגד למתן מעמד שכזה לאזור התעשייה בלבד.<sup>69</sup>

בישיבה הששית דנה הוועדה בשאלה העקרונית: האם רצוי להרחיב את אזור השיפוט של עיריית חיפה או שמא מוטב להשאירו לפי שעה על כנו. ברוב של ארבעה מול שלושה הוחלט להמליץ לשר הפנים על הרחבת אזור השיפוט.<sup>70</sup> לאור החלטה זו, הוחלט להזמין לישיבה השביעית את ראש אגף התכנון, האדריכל אריה שרון. שרון הסכים עם ברכיהו בדבר היותה של הפוארה גבול מזרחי לשטחה העירוני של חיפה, ועל כן סבר שאין לכלול בשטחה את קריית-בנימין, כפר-עטה, תל-חנן ונשר. קריית-מוצקין, טען, קשורה באופן אורגני לשאר הקריות ולכן הפרדתה מהן והשארתה כמובלעת תהיה 'מוזרה'.<sup>71</sup>

בישיבה השמינית החלה הוועדה לנסח את המלצותיה וקיימה הצבעה פרטנית על כל אזור ואזור, ובסופה התקבל ברוב קולות גם הניסוח שהציע פלימן ביחס למעמד האוטונומי שיינתן לאזורים שיסופחו: 'לגופים שיצורפו לעירייה תינתנה זכויות של שלטון עצמי מסוים במסגרת הכללית של עיריית חיפה בהתאם לחוקים שיאושרו ע"י משרד הפנים'.<sup>72</sup> בישיבה התשיעית דנה הוועדה בגורלו של כפר-ביאליק ועברה על פרוצדורת הכנת הדו"ח הסופי.<sup>73</sup>

68 פרוטוקול ועדת החקירה, 6.4.1949, אמ"י, ג-3957/3.

69 פרוטוקול ועדת החקירה, 21.4.1949, אמ"י, ג-3957/3.

70 פרוטוקול ועדת החקירה, 5.5.1949, אמ"י, ג-3957/3.

71 פרוטוקול ועדת החקירה, 25.5.1949, אמ"י, ג-3957/3.

72 פרוטוקול ועדת החקירה, 23.6.1949, אמ"י, ג-3957/3.

73 פרוטוקול ועדת החקירה, 13.7.1949, אמ"י, ג-3957/3.

## דו"ח הוועדה והתקבלותו

ב-16 באוגוסט 1949 ניסח ברגמן את הדו"ח הסופי של הוועדה. הדו"ח סיכם את העדויות ששמעה הוועדה במהלך ישיבותיה, את התזכירים שהוגשו לה ואת עמדות חבריה, ופירט את תוצאות ההצבעה. מהטבלה שלהלן ניתן לראות ששני אנשי מפא"י, הכהן ופלימן, שאפו להרחיב את שטחה של חיפה עד כמה שניתן, בעוד ששני אנשי הציונים הכלליים, מרגולין וגרושקביץ, ביקשו למנוע את ההרחבה או לפחות לצמצם אותה.

טבלה 2: הצבעת חברי ועדת החקירה

נושא	ברגמן	הכהן	מרגולין	לוי	פלימן	גרושקביץ	ברכיהו	קולות בעד/נגד
הרחבה	בעד	בעד	נגד	נגד	בעד	נגד	בעד	3/4
קריית־חיים	בעד	בעד	נגד	בעד	בעד	נמנע	בעד	1/5
קריית־מוצקין	נמנע	בעד	נגד	נמנע	נמנע	נגד	נמנע	2/1
קריית־ים ואח <sup>74</sup>	בעד	בעד	נגד	נמנע	בעד	נגד	בעד	2/4
אזור התעשייה <sup>75</sup>	בעד	בעד	נגד	נמנע	בעד	נגד	נגד	3/3
קריית־ביאליק <sup>76</sup>	נמנע	בעד	נגד	נמנע	בעד	נגד	בעד	2/3
כפר־ביאליק <sup>77</sup>	נמנע	-	-	-	בעד	נגד	בעד	1/2
קריית־בנימין <sup>78</sup>	נמנע	בעד	נגד	נמנע	בעד	נגד	נגד	3/2
תל־חנן	נגד	בעד	נגד	נמנע	בעד	נגד	נגד	4/2
מערב+דרום <sup>79</sup>	בעד	בעד	נמנע	נמנע	בעד	נגד	בעד	1/4
קריית־פרוסטיג	נגד	נגד	נגד	נגד	נגד	נגד	נגד	7/0
שלטון עצמי <sup>80</sup>	בעד	בעד	נגד	נמנע	בעד	נגד	בעד	2/4

הוועדה המליצה על סיפוח מידי של קריית־חיים, קריית־ים (ושאר השטחים שנידונו בסעיף זה) והשטחים ממערב ומדרום; להשאיר להכרעתו של השר את החלק המערבי של אזור

74 לרבות קריית שמואל, אזור התעשייה שבין הפוארה למסילה, שטח המכלים של חברת הנפט העיראקית (IPC), מגרשי התעשייה צפונה מ'כביש סיליקט' (לימים רח' חלוצי התעשייה), חוואסה ושטח הקובנאים'.

75 האזור שבין המסילה לים, האזור שמדרום לקישון עד גבול שטח עיריית חיפה, ועיר גנים.

76 כולל סביניה.

77 השטח המיושב בלבד. ההצבעה נערכה בישיבה התשיעית, שהתקיימה בהרכב חסר, ומכאן הקולות הנעדרים.

78 לרבות שכונת התימנים.

79 האזור שבין שטח השיפוט של עיריית חיפה לשטח בניין הערים שלה, ממערב ומדרום.

80 הנוסח שעליו הצביעה הוועדה בישיבתה השמינית.

התעשייה ואת קריית-ביאליק; ולדחות את סיפוחם של שאר השטחים, שרוב חברי הוועדה התנגדו לציירופם לחיפה.<sup>81</sup> לוין, שנמנע ברוב הסעיפים, ביקש להבהיר שאם רוב הקריות לא יסכימו להסתפח ללא תנאים מוקדמים, לא ניתן יהיה לספח חלק מהשטח ולהשאיר מובלעת כמו קריית-מוצקין. לכן המלצתו הייתה לספח את המקומות שמסכימים לכך ללא תנאים ורק אז לקבוע את ההסדרים, בעוד שעם שאר המקומות יש לנהל משא-ומתן לפני שיחליטו בשאלת הסיפוח.<sup>82</sup>

במסמך מפורט ניסח מרגולין את דעת המיעוט. מרגולין האשים את הכהן ופלימן בהתנהלות כוחנית מול שאר חברי הוועדה והעדים שהופיעו בפניה. מרגולין אף טען שההצבעה השקולה על שאלת הסיפוח, חרף הלחץ שהופעל על חברי הוועדה, יחד עם העדויות ששמעה, 'הזימו במידה גדולה מאוד את האגדה על הרצון העז של התושבים במפרץ להצטרף לעירייה ועל התועלת הכלכלית הטמונה בסיפוח זה'. עוד טען מרגולין שלא הובאו בפני הוועדה נתונים על השלכותיו הכלכליות של הסיפוח. לדעתו, הערכת הוועדה (שהתבססה ככל הנראה על תקציב העירייה) לפיה הכנסות המיסים מהקריות יגיעו לכדי 160 אלף ל"י היא 'פנטסטית', שעה שההוצאות הצפויות בוודאי יעלו בהרבה על 100 אלף ל"י. גם הערכותיה הרמוגרפיות של הוועדה, סבר מרגולין, אינן מציאותיות, שכן 'לפי האומדנה יש בשטח שרוצים לצרפו אפשרות של יישוב של מיליון איש לפחות'. בסיום המסמך קרא מרגולין לילד בשמו: 'הדרישה של סיפוח והתעמולה מסביב לזה הושפעה כנראה במידה גדולה מאוד מהחישוכים הפוליטיים ומהרצון להשתמש ב-5,000-6,000 הבוחרים של המפרץ לשם השתלטות מפלגה זו או אחרת על חיפה העיר'. המלצתו, אם כן, הייתה 'להשאיר את השטח העירוני לעת עתה כמו שהוא'.<sup>83</sup>

ברגמן שלח את הדו"ח לשר הפנים, בצירוף דעת המיעוט ובתוספת הבהרה לפיה נמנע בכמה מהסעיפים 'מאחר שאנשי המקום מתנגדים לסיפוח ולא מתוך זה שאין דעתי נוחה מצירופם', והמליץ שלא לבצע סיפוחים בכפייה.<sup>84</sup> במהלך השבועות הבאים קיבל שפירא משלחות מטעם עיריית חיפה, הקריות, הציונים הכלליים, המפלגה הפרוגרסיבית והמזרחי.<sup>85</sup> גם במשרד הפנים נתקל הדו"ח בהסתייגות. ד"ר מרכוס (מרדכי) קרמר, ראש האגף העירוני במחלקה לשלטון עצמי, ציין את העובדה שעצם עניין ההרחבה התקבל ברוב דחוק, וסבר שהסיפוח 'נושא אופי מלאכותי'. כמו כן התקשה קרמר להבין מדוע הופרדה תל-חנן מחוואסה, והמליץ לאחד את שני יישובי העולים למועצה מקומית נפרדת. לבסוף הזכיר

81 י' ברגמן, 'דין וחשבון של ועדת החקירה להרחבת אזור שיפוטה של חיפה', 16.8.1949, אמ"י, ג-3957/3.

82 מכתב לוין לברגמן, 4.7.1949, אמ"י, ג-3957/3.

83 פנחס מרגולין, 'דעת המיעוט בוועדה להרחבת אזור שיפוטה של עיריית חיפה', 22.8.1949, אמ"י, ג-3957/3.

84 מכתב ברגמן לשפירא, 16.8.1949, אמ"י, ג-3957/3.

85 'קרית מוצקין מתנגדת לסיפוח לחיפה', הבוקר, 5.9.1949.



גם שפקודת העיריות הנוכחית אינה מאפשרת הקמת עיריית משנה, והמליץ להמתין עד לאחר הבחירות, לכשתקום מועצת עירייה מייצגת.<sup>86</sup> מירון סבר שאם בוחרים לספח את הקריות הרי שיש לספח את כולן, לרבות קריית-מוצקין. 'שביל הזהב', לדעתו, היה הקמת מועצות משנה בקריות, שאותן סבר שניתן מבחינה חוקית להקים מכוח פקודת המועצות המקומיות. מירון אף הציע תכנית מפורטת לחלוקת הסמכויות בין העירייה למועצת המשנה. לפי ההסכם שניסח, תטיל העירייה את המיסים ולכל עיריית משנה תהיה ועדת הערכה משלה שבה ישתתף נציג העירייה. אזור התעשייה, לפי הצעתו, צריך להוות חלק בלתי נפרד משטח העירייה, וניתן יהיה לשקול עבורו הקלות במיסים.<sup>87</sup>

ב-13 באוקטובר התקיימה בעיריית חיפה ישיבה בהשתתפות שפירא ואנשי משרד הפנים, יחד עם נציגים מוועדת העירייה, הקריות והתאחדות בעלי התעשייה.<sup>88</sup> שפירא הסביר שסיפוח המפרץ כולו לחיפה הנו 'דבר הכרחי וחיוני להתפתחותן של הקריות והעיר חיפה ולטובת תושבי הקריות והמדינה כאחד'. הוא הציע את ההסכם שניסח מירון והבטיח שהממשלה תיתן לעיריית חיפה את מלוא העזרה, לרבות הלוואות, ערבויות והקלות. בהתאם להצעתו הוחלט לבחור ועדה שתורכב משני נציגי משרד הפנים, שני נציגי העירייה, ונציגי האזורים המועמדים לסיפוח, שתדון בהצעה ותגיש את מסקנותיה בתוך שבוע.<sup>89</sup>

ח"כ ישראל גורי (גורפינקל), מנהל המחלקה המוניציפלית של ההסתדרות, הביע את שביעות רצונה של המחלקה מהחלטת השר אך העיר שלדעתו 'יש להימנע לפי שעה מכל התחייבות בנוגע למעמדן של הקריות לאחר סיפוחן לחיפה' עד לאחר הבחירות למועצת העירייה, שבה ישתתפו גם תושבי הקריות שיסופחו. עם זאת הדגיש גורי שאין לעכב את הסיפוח עד לאחר הבחירות, משום שאם ייעשה כן תישלל מתושבי הקריות האפשרות לקבוע את תחומי סמכויותיהן של מועצות המשנה.<sup>90</sup> במסיבת עיתונאים נימק שפירא את החלטתו לספח את כל הקריות לחיפה באמצעות שני טעמים: 'משום שזהו שטח המחייב של חיפה'; ולצרכי קליטת העלייה, שלא תוכל להיעשות על ידי תאים מוניציפליים קטנים. שפירא הודה שהחלטתו מנוגדת להמלצת הוועדה שמינה, שלא המליצה לספח את קריית-מוצקין וקריית-ביאליק, אך הבהיר כי 'במקרה שתהיה התנגדות אצדך רק את המקומות, שרוצים להצטרף לפי החלטת הוועדה'.<sup>91</sup> מכאן ואילך שאלת המפתח הייתה אופן קביעת חוקתה של מועצת המשנה: כיצד תנוסח, על ידי מי, ומתי.

86 מכתב קרמר למירון, 11.9.1949, אמ"י, ג-3957/3.

87 מכתב מירון לשפירא, 9.10.1949, אמ"י, ג-3957/3.

88 משלחת משרד הפנים כללה את שפירא, ברגמן, מירון ומנכ"ל המשרד, ע"ד אשר רוזנבלום.

89 פרוטוקול הישיבה במשרדו של ראש העיר חיפה, 13.10.1949, אמ"י, ג-3957/3; 'הוחלט על צירוף הקריות לחיפה', הצופה, 18.10.1949. נציגי משרד הפנים שנבחרו היו מירון וברגמן, ואת העירייה נבחרו לייצג בוועדה כהן וכלפון.

90 מכתב גורי לשפירא, 20.10.1949, אמ"י, ג-3957/3.

91 'שר הפנים על הבעיות המוניציפליות', הצופה, 21.10.1949; 'שר הפנים: סיפוחי נקודות הישוב מבוצעים ללא פניות מפלגתיות', הארץ, 21.10.1949.

## עיריית המשנה: מי בחוץ ומי בפנים?

כבר בתחילת אפריל 1949, לקראת התחדשות דיוני ועדת החקירה, נפגשו ארדשטיין וכלפון עם נציגי ועדי קריית-חיים וקריית-ביאליק, שני הוועדים שהסכימו להצטרף לחיפה תמורת מעמד של מועצת משנה, כדי לדון בתנאיהן.<sup>92</sup> ארדשטיין הציע שנציגי הקריות יחתמו עם העירייה על הסכם לתקופה של שלושה חודשים, שבמהלכה תספק העירייה שירותים לקריה וועד השכונה יגבה עבורם מיסים לפי שיעור המס של חיפה. לפי הצעתו, אם הסיפוח לא ייצא בסופו של דבר אל הפועל ישפה הוועד את העירייה בגין תקופה זו. הדיון חשף את ההבדלים בעמדותיהם של שני הוועדים, שלכאורה הביעו עמדה דומה בישיבתה השלישית של הוועדה. נציגי קריית-חיים, שראו את הסיפוח כעובדה מוגמרת, הסכימו לחתום וביקשו רק לדון על פרטי ההסכם, ואילו נציגי קריית-ביאליק סירבו לחתום על התחייבות כלשהי בטרם הושג הסכם על עיריית המשנה. הוחלט לערוך הסכם לפי הצעתו של ארדשטיין ולקיים פגישה נוספת כעבור כמה ימים, שבה ימציאו נציגי הקריות את החומר הדרוש.<sup>93</sup> בפגישה השנייה הציגו נציגי קריית-חיים את החומר והחלו לדון על הערכות המס, ולמעשה הוסכם שהעירייה תוכל כבר בשלב זה להתחיל לגבות מיסים מתושבי הקריה. נציגי קריית-ביאליק, לעומתם, התמידו בסירובם לחתום כל עוד לא הוסדר מעמדה החוקי של עיריית המשנה.<sup>94</sup> בעקבות הפגישה הודיע קרלינר למשרד הפנים שאנשי חיפה מסרבים לקבל את תנאיו, וביקש מהשר ראיון בטרם יחליט על הסיפוח.<sup>95</sup> נראה אם כן שבעקבות הדיונים החלה קריית-ביאליק להטיל ספק בעמדתה המקורית.

דיוני הוועדה שמינה שפירא לבידור חוקת עיריית המשנה התקיימו במחצית השנייה של אוקטובר, אך גם הם לא הצליחו להביא להסכמה מלאה בין כל הצדדים. בישיבה הראשונה הסביר מירון שאם תקבל ועדת העירייה את החוקה, לא תוכל מועצת העירייה הבאה לבטל את ההסכם, והוחלט לדון על פרטי החוקה. נקודת המחלוקת העיקרית הייתה הרכב ועדת ההערכה לצורך גביית המיסים, וההצעה שעמדה על הפרק הייתה הרכב של שלושה חברים: נציג העירייה, נציג מועצת המשנה ונציג משרד הפנים.<sup>96</sup> בישיבה השנייה, בהיעדרו של גרושקביץ, נידונו שאלות שונות הקשורות להסדרת הסמכויות בין העירייה למועצת המשנה. יהודה ארטן, נציג התאחדות בעלי התעשייה, דרש מעמד מיוחד לאזור התעשייה, אך מירון הודיע שהשר מתנגד למתן מעמד משנה מיוחד לאזור זה. עוד הוצע

92 נציגי קריית-חיים היו פלימן והרצהפט, ונציגי קריית-ביאליק היו קרלינר ושלמה ענבי. בפגישה השתתפו גם ראש מחלקת החינוך של העירייה, זאב כרמי, ונציג מפ"ח, אביגדור אייזנשטרט (עשת), איש מפא"י.

93 זכרון דברים מהפגישה במשרדו של מזכיר העיר, 4.4.1949, אע"ח, 2754/10.

94 זכרון דברים מהפגישה במשרדו של מזכיר העיר, 8.4.1949, אע"ח, 2754/10.

95 מכתב ועד קריית-ביאליק למשרד הפנים, 11.4.1949, אמ"י, ג-3957/3.

96 פרוטוקול הוועדה להצעת תחוקה למועצה עירונית לאזור המפרץ שיסופח לעיריית חיפה, 19.10.1949, אמ"י, ג-3957/3.

שוועדת ההערכה תורכב מחמישה חברים – שניים מהעירייה, שניים מבעלי התעשייה ופקיד ממשלה. כמו כן הוחלט שתהיה רק מועצת משנה אחת לכל המפרץ, בת 19 חברים.<sup>97</sup> בעקבות הדיונים ביקר ברגמן במועצת קריית-מוצקין כדי לנסות ולשכנע את חבריה להצטרף לעיריית המשנה המתוכננת, אך כל חברי המועצה הצטרפו לגרושקביץ בסירובם, בין היתר בשל ספקנות בדבר סמכויותיה של עיריית המשנה וחשש מהזנחת שכונתם בשל ריחוקה הגאוגרפי מחיפה.<sup>98</sup> כעבור כשבוע הגיע שפירא בעצמו לקריה וניסה לשכנע את סגנו של גרושקביץ בתועלת שבהצטרפות, אך זה נותר איתן בהתנגדותו וטען שהוא מייצג את מרבית התושבים, לרבות חברי ההסתדרות.<sup>99</sup>

באותו יום נפגש שפירא גם עם נציגי ועד קריית-ביאליק.<sup>100</sup> הללו טענו שללא נציגות מתאימה בעירייה יידחקו צרכיה המיוחדים של קריית-ביאליק לקרן זווית, וקרלינר אף הודיע ש-95% אחוז מתושבי המקום מתנגדים לסיפוח, לרבות חברי מפא"י. השר הביטחון להעניק לקריה נציגות של ועדה מייצגת בעירייה אם יסכימו לסיפוח, והציע להם להצטרף לתקופת ניסיון של שנה אחת, שאם בסופה ייכשל המהלך תקבל הקריה מעמד של מועצה מקומית. בתגובה הציעו נציגי הוועד מהלך הפוך – מעמד של מועצה מקומית לתקופת ניסיון של שנתיים או שלוש, שבסופן תוכל הקריה לבחור להצטרף לחיפה – אך שפירא סירב.<sup>101</sup> כעבור חודש הודיע שפירא כי קריית-ביאליק תהפוך למועצה מקומית, הקריה הראשונה שתקבל מעמד זה מאז קום המדינה. הבוקר בירך על ההחלטה, אשר 'יצרה מצב חדש לגבי כל היקף השאלה של הכללת עמק זבולון בעיריית חיפה'.<sup>102</sup> מנגד האשים דבר את שפירא בעיכוב הסיפוח החיוני לצרכי האזור: 'אם אין משרד הפנים מעז להחליט בניגוד לוועדי הקריות האלה [מוצקין וביאליק], עליו להעביר משאל בין תושבי הקריות ולהכריע לפי תוצאותיו'.<sup>103</sup> במרץ 1950 הכריז שפירא על קריית-ביאליק כמועצה מקומית, וקרלינר מונה לראש המועצה הזמנית עד לבחירות.<sup>104</sup>

קריית-ים, כפי שראינו, לא שותפה בדיוני ועדת החקירה, שהמליצה על צירופה בהיעדרה. בסוף מאי 1949, על רקע דיוני הוועדה, פנה ועד קריית-ים ללוי כדי לדווח על השירותים הלקויים שמקבלת השכונה מגב-ים, ולבקש את עזרתו.<sup>105</sup> כעבור כמה ימים הודיע הוועד

97 פרוטוקול הוועדה להצעת תחוקה למועצה עירונית לאזור המפרץ שיסופח לעיריית חיפה, 24.10.1949, אמ"י, ג-3/3957.

98 'עיר מפרץ 9-1948', אתר בית גרושקביץ, tinyurl.com/yyldks2x (נדלה ב-9.11.2019).

99 זכרון דברים מהפגישה בין שר הפנים למועצת קריית-מוצקין, 9.11.1949, אמ"י, ג-3/3957. שמו של הסגן לא צוין בפרוטוקול.

100 נציגי הוועד בפגישה היו קרלינר וענבי.

101 זכרון דברים מהפגישה בין שר הפנים לוועד קריית-ביאליק, 9.11.1949, אמ"י, ג-3/3957.

102 ח' פלקנשטיין, 'קרית ביאליק – מועצה מקומית', הבוקר, 14.12.1949.

103 'חם הממשלה לחיפה', דבר, 6.1.1950.

104 'הוקמה מועצה מקומית בקרית ביאליק', דבר, 23.3.1950.

105 מכתב ועד קריית-ים ללוי, אע"ח, 29.5.1949, 1624/10.

לכלפון כי באסיפת תושבי המקום הוחלט לבקש את סיפוח הקריה לחיפה וביקש להיפגש עמו כדי להסדיר את ענייני המיסים והשירותים.<sup>106</sup> כלפון ביקש מהוועד להגיש בקשה משותפת עם גביים, בהסכמת התושבים.<sup>107</sup> הוועד השיב כי באסיפה המדוברת נכחו כל התושבים, לרבות אלה שאינם חברים באגודה, וכן שגביים הסכימה לדון אתם על סיפוח הקריה לחיפה.<sup>108</sup> ב-18 באוגוסט קיימו ארדשטיין וכלפון פגישה עם נציגי הקריה יחד עם אטינגר, מנכ"ל גביים, שהסכים לשתף פעולה עם הסיפוח אם יחליטו על כך למעלה ממחצית מהתושבים. בתום הפגישה הוסכם שהעירייה תממן את פתיחת שנת הלימודים הבאה בקריה בתנאי שוועדי השכונות (קרייתים א' ו-ב') יתחייבו בשם תושביהן. כמו כן הוסכם שהוועדים יארגנו אסיפה כללית, בהשתתפות נציגי העירייה, כדי לקבל החלטה מחייבת בדבר הסיפוח.<sup>109</sup> אולם במהלך השבועות הקרובים לא ראו אנשי הקריה נחת מהשירותים שקיבלו מהעירייה, והחלו לשקול מחדש את עמדתם. בעקבות דיוני ועדת עיריית המשנה התלונן הוועד על אי-שיתופו בדיונים, וטען שלמרות יחסו החיובי לסיפוח, הקריה ראויה למעמד עצמאי.<sup>110</sup> לוי השיב שכבר חודשיים חלפו מאז הפגישה באוגוסט וטרם הומצאה לעירייה ההתחייבות הדרושה.<sup>111</sup> באמצע נובמבר הודיע אטינגר ללוי שגביים השתוממה לגלות שהעירייה החלה לדרוש מתושבי קרייתים מיסים למרות שהסיפוח טרם הושלם והעירייה כלל לא סיפקה לקריה שירותים עד עתה מלבד החינוך.<sup>112</sup> גם ועד האגודה זעם על החיוב, ואף איים במרד מיסים.<sup>113</sup> בסוף דצמבר הודיע ועד קרייתים ב' לברגמן על אסיפה כללית שקיים, שבה הוחלט להתנגד לסיפוח ולדרוש מעמד עצמאי.<sup>114</sup> לפיכך הודיע לוי לגביים כי כעת יש להמתין להכרעתו של שר הפנים.<sup>115</sup>

עם הסתלקותן של שלוש הקריות ה'אזרחיות', נותרו רק שלוש הקריות בעלות האופי הפועלי – קריית-חיים, קריית-שמאל וקריית-חשמל – כמועמדות לסיפוח. בעקבות פגישה עם נציגי משרד הפנים, הודיע ועד קריית-חשמל על הסכמתו לסיפוח, בתמורה להסדרת יחסיו הכספיים עם העירייה ולקבלת נציגות הולמת בעיריית המשנה, כפי שהובטח להם בפגישה, וכל זאת לפני פרסום צו הסיפוח.<sup>116</sup> בפגישה עם לוי וברגמן סוכם שהקריה

106 מכתב ועד קרייתים לכלפון, 1.6.1949, אע"ח, 1624/10.

107 מכתב כלפון חיפה לוועד קרייתים, 22.6.1949, אע"ח, 1624/10.

108 מכתב ועד קרייתים לכלפון, 3.7.1949, אע"ח, 1624/10.

109 פרוטוקול הוועדה המצומצמת לענייני סיפוח הקריות, אע"ח, 18.8.1949, 1624/10.

110 מכתב ועד קרייתים לברגמן, 28.10.1949, אמ"י, ג-3957/3.

111 מכתב לוי לוועד קרייתים א' ואח', 3.11.1949, אע"ח, 1624/10.

112 מכתב אטינגר ללוי, 17.11.1949, אע"ח, 1624/10.

113 מכתב ועד קרייתים לעיריית חיפה, 20.11.1949, אמ"י, ג-3957/3.

114 מכתב ועד קרייתים ב' לברגמן, 27.12.1949, אמ"י, ג-3957/3.

115 מכתב לוי לגביים, 18.1.1950, אע"ח, 1624/10.

116 מכתב ועד קריית-חשמל לאגף לשלטון עצמי, 7.12.1949, אמ"י, ג-3957/3.

תקבל שירותים מעיריית חיפה כמו כל חלקי העיר, והוסדרו ענייני החינוך והמיסים.<sup>117</sup> ועד קריית-שמואל הביע דאגה לקיום צביונה הדתי של השכונה וכן ליעילות השירותים שתקבל מהעירייה עקב ריחוקה הגאוגרפי מהעיר, ולכן עמד על דרישתו לעצמאות מסוימת, גם ביחס למועצת המשנה עם שאר הקריות.<sup>118</sup> כבר באוגוסט נפגשו ארדשטיין וכלפון עם נציגי קריית-חיים והסדירו את ענייני העזרה הסוציאלית, הערכת המיסים ומימון העבודות הציבוריות בקריה.<sup>119</sup> במאי 1950 התקיימה האחרונה בסדרת הפגישות ובה סוכם לקיים את מסיבת הסיפוח בבית העירייה ב-1 ביוני 1950.<sup>120</sup> אלא שבין הקריות שהסכימו לסיפוח לבין חיפה עדיין השתרעו כחמישה קילומטרים של אזור התעשייה, שהתגלו לא רק כחיץ גאוגרפי אלא גם כמכשול פוליטי.

### אזור התעשייה כפרוזדור בעל כורחו

תנאי השטח, התכנון וגורמים נוספים הפכו בהדרגה את מפרץ חיפה לאחד מאזורי התעשייה הגדולים בארץ. אישורה של תכנית אברקרומבי, יחד עם תכנית המתאר של חיפה, העניקו תוקף חוקי למגמות הפיתוח של אזור התעשייה, וקק"ל הקימה בו רשת כבישים, צנרת, ניקוז וחשמל. בשנת 1934 הוקמו באזור שני מפעלי תעשייה כבדה, 'וולקן' למתכות ו'פניציה' למוצרי זכוכית, כמו גם מבני תעשייה לתעשיות קטנות ובינוניות. רוב המפעלים הוקמו בחלקו המזרחי של אזור התעשייה, בין הפוארה למסילה, והחלק המערבי (בין המסילה לים) נותר ברובו שומם. בשנת 1939 קמו בתי הזיקוק בשטח שהוקצה להם ממזרח לאזור התעשייה, וליד חוף שמן (בשטחה של חיפה) נבנו מכלי הנפט של החברות השונות.<sup>121</sup> עם קום המדינה נחלקו המפעלים במפרץ, כמו המשק הישראלי בכללותו, לשני סקטורים – הסקטור ההסתדרותי והסקטור הפרטי – שכעת עמדו משני צדי המתרס והתעמתו ביניהם על עתידו של אזור התעשייה.

מעמדו של הסקטור ההסתדרותי במפרץ היה במגמת עלייה. בשנת 1941 רכשה 'סולל-בונה', חברת הבנייה של ההסתדרות, את וולקן ופניציה, שנקלעו לקשיים. בשנת 1944, במטרה לרכז את התעשייה הכבדה שבבעלותה, הקימה סולל-בונה את חברת 'כור', והעבירה לידיה את שני המפעלים.<sup>122</sup> בקיץ 1949 העסיק וולקן כ-360 עובדים ופניציה כ-350 עובדים.<sup>123</sup> עם קום המדינה נהנתה סולל-בונה מיחסים הדוקים עם השלטון החדש, והפכה

117 מכתב לוי לוועד קריית-שמואל, 25.12.1949, אמ"י, ג-3957/3.

118 מכתב ועד קריית-שמואל למירון, 24.11.1949, אמ"י, ג-3957/3.

119 פרוטוקול ישיבת הוועדה המצומצמת לענייני סיפוח הקריות, 22.8.1949, אע"ח, 1624/10.

120 פרוטוקול הפגישה עם נציגי ועד קריית-חיים, 24.5.1950, אע"ח, 1624/10.

121 ארנון סופר, 'תפרוסת התעשייה באזור מפרץ חיפה', מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל, 9 (1992): עמ' 136-155.

122 הלל דן, בדרך לא סלולה: הגדת סולל בונה, ירושלים 1963, עמ' 182-263; אליהו בילצקי, סולל בונה, 1924-1974, תל אביב 1974, עמ' 256-269.

123 'חרושת סולל בונה', דבר, 15.6.1949.



מפא"י להקים משרד ממשלתי חדש – משרד הקיצוב והאספקה – על מנת לנהל את מדיניות הצנע שתכננה. לטובת המשרד החדש, שנמסר לידיו של ד"ר דב יוסף, איש מפא"י, הועברו סמכויות נרחבות ממשרד המסחר והתעשייה. מנכ"ל המשרד, הרמן הולנדר, איש המזרחי, התפטר מתפקידו במחאה, וזו הייתה גם הסיבה המוצהרת להחלטתם של הציונים הכלליים לוותר על המשרד ולהישאר מחוץ לממשלה.<sup>128</sup> לתפקיד מחליפו של הולנדר קודם לבסוף ד"ר היינץ גרינבאום, שניהל חברה קטנה במפרץ כשגויס על ידי הולנדר למשרד. תיק המסחר והתעשייה נמסר באופן זמני לשר האוצר, אליעזר קפלן ממפא"י, כדי להשאיר לציונים הכלליים פתח לשוב לממשלה.<sup>129</sup>

חששם העיקרי של אנשי ההתאחדות היה נטל המס שתשית העירייה על המפעלים הפרטיים במפרץ בעקבות הסיפוח. כבר בסוף 1948, על רקע הדיונים על הגדלת מועצת העירייה, פנה רובין אל השר גרינבוים בבקשה שלא לספח את האזור ללא התייעצות עם הסניף החיפאי של ההתאחדות.<sup>130</sup> גרינבוים הציע לו להקים חברה עבור האזור שתנהל את ענייניו מול העירייה, והבטיח שלא לנקוט צעדים מהירים בנושא.<sup>131</sup> כפי שראינו, רובין דרש בוועדת החקירה מעמד של מועצת משנה עבור האזור, וחזר על דרישה זו גם בדיוני הוועדה לביורר חוקת עיריית המשנה. בשני המקרים דחו אנשי משרד הפנים את דרישתו. עם פרסום דו"ח הוועדה פנה מנכ"ל ההתאחדות, אדוארד אכטמן, אל שפירא, וקבל על כך שהרשויות המקומיות אינן מביאות בחשבון את צרכי התעשייה ומכבידות עליהם במיסים.<sup>132</sup> בעקבות החלטתו של שפירא לאמץ את דו"ח ועדת החקירה החל מאבק מתוקשר בין רובין להכהן סביב שאלת ייצוגו של אזור התעשייה. במסיבת עיתונאים שקיימו מתנגדי הסיפוח טען רובין שעיריית חיפה, בניגוד לשאר הרשויות המקומיות, אינה נותנת הקלות לתעשייה הפרטית, דבר שיגרור פגיעה בהתפתחות התעשייה באזור.<sup>133</sup> הכהן הגיב במסיבת עיתונאים משל עצמו, שבה דרש את סיפוחו המידי של אזור התעשייה והודיע שההסדרות לא תסכים להקמת עיריית משנה נפרדת לאזור. הכהן טען שההתאחדות אינה מייצגת את התעשייה במפרץ משום שמפעלי ההסדרות עולים על התעשייה הפרטית הן במספר העובדים, הן בשטח והן מבחינת ההון המושקע בהם, ולהמחשת דבריו אמר שהתעשייה

128 משה ורד, החברה הישראלית בצנע: 1950-1949, הוד השרון 2013, עמ' 27-31; הסיבה העיקרית להכרעתם של הציונים הכלליים הייתה ככל הנראה עימותים בתוך המפלגה. ראו, יניב בן-עוזי, 'תנו לחיות בארץ הזאת!': מפלגת "ציונים כלליים" 1952-1949, קתדרה, 127 (2008), עמ' 152-154.

129 גרינבאום כיהן בתפקיד המנכ"ל מיוני 1949 עד ינואר 1950, ואז קיבל לידיו את ניהול מרכז ההשקעות במשרד. במקומו מונה ד"ר גרשון מרון (מונצנר). ראו, לוי-פאור, היד הלא נעלמה, עמ' 49, 52.

130 מכתב רובין לגרינבוים, 6.9.1948, אמ"י, ג-2635/10.

131 מכתב גרינבוים לרובין, 10.9.1948, אמ"י, ג-2635/10.

132 מכתב אכטמן לשפירא, 23.8.1949, אמ"י, ג-3957/3.

133 'עמק זבולון נגד סיפוחו לחיפה', הבוקר, 13.10.1949; 'מפני מה מתנגדים לאיחודה של חיפה', דבר, 13.10.1949.

הפרטית באזור כולה יכולה בקלות להיבלע בתוך שרוול בודד של אחד ממפעלי כור.<sup>134</sup> התבטאות זו העלתה את חמתו של רובין, שהאשים את הכהן בהתנשאות, בסילוף נתונים ובניכוס פרי עמלה של התעשייה הפרטית.<sup>135</sup> כתב חרות בחיפה, יהושע אופיר, סבר שהתבטאותו של הכהן הסגירה את נכונותו להקריב את טובת האזור על מזבח האינטרסים של סולל-בונה.<sup>136</sup> הכהן השיב שחששם של התעשיינים מפני מיסוי הוא מוגזם, ועמד על כך שמפעלי ההסתדרות ועובדיהם תומכים בסיפוח.<sup>137</sup>

לאחר דיוני הוועדה לקביעת סמכויותיה של מועצת המשנה, ביקשה ההתאחדות את עזרתו של גרינבאום במניעת הסיפוח. גרינבאום ניסה לשכנע את שפירא בצדקת עמדתה של ההתאחדות, לפיה 'הטלת מיסים נוספים על המפעלים שבאזור התעשייה תגרוור אחריה בעל-כורחה העלאת הוצאת הייצור' והתעשיינים יאלצו לשלם כפל מס.<sup>138</sup> שפירא השיב כי טובת האזור וטובת העיר מחייבות סיפוח, והתחייב שהרכב וועדת הערכה 'יבטיח הערכה צודקת'.<sup>139</sup> נשיא ההתאחדות, אריה שנקר, התלונן בפני שפירא על כך שהסניף החיפאי נאלץ ללמוד על סיפוח האזור מהעיתונות ועל כך שהעירייה שלחה למפעלים הערכות מס מבלי להתייעץ עמו, וביקש מהשר להתערב אישית בעניין.<sup>140</sup> את התשובה קיבלה ההתאחדות מקרמר, ששוב הבטיח כי אם יסופח האזור תוקם ועדת הערכה מיוחדת 'שבה תינתן נציגות מתאימה לבעלי התעשייה'.<sup>141</sup>

בינתיים דרש רובין מלוי להפסיק את גביית המיסים ממפעלי המפרץ, וביקש את התערבותו של שר הפנים.<sup>142</sup> לוי השיב שהחייבים נשלחו בטעות ושהגבייה תיפסק עד לסיפוח.<sup>143</sup> תשובה זו לא הרגיעה את רובין, שהודיע לשפירא שבאסיפה של כל הנהלות המפעלים הפרטיים באזור הוחלט למנות מועצה זמנית 'שתפקידה יהיה לטפל בעניינים האדמיניסטרטיביים והסניטריים של האזור הזה'. המועצה בת שישה החברים, כך נמסר, לא תגבה מיסים, אך תקבל מהמפעלים 'הקצבות מיוחדות' כדי למלא את תפקידיה, והשר התבקש להתייעץ עמה 'בכל העניינים הנוגעים לאזור התעשייה'.<sup>144</sup> רק ב-25 באפריל 1950, לאחר סדרה של התכתבויות, הצליחו נציגי ההתאחדות להשיג פגישה עם מירון, ובעקבותיה הודיעו לו כי

134 ד. הכהן: עירייה מאוחדת מיד!, דבר, 19.10.1949; 'שרוולו הארוך של דוד הכהן...', חרות, 19.10.1949; 'יש לספח מיד את הקריות לחיפה', הבוקר, 25.10.1949.  
 135 דוד רובין, 'מכתב גלוי למר דוד הכהן', חרות, 25.10.1949.  
 136 'י אופיר, 'ה"שרוול" של "סולל-בונה" בולע...', חרות, 25.10.1949.  
 137 דוד הכהן, 'לשאלת סיפוח אזור התעשייה לחיפה', דבר, 2.11.1949.  
 138 מכתב גרינבאום לשפירא, 7.12.1949, אמ"י, ג-3/3957.  
 139 מכתב שפירא לגרינבאום, 15.12.1949, אמ"י, ג-3/3957.  
 140 מכתב שנקר לשפירא, 12.1.1950, אמ"י, ג-3/3957.  
 141 מכתב קרמר להתאחדות בעלי התעשייה, 31.1.1950, אמ"י, ג-3/3957.  
 142 מכתב רובין ללוי, 24.11.1949, אמ"י, ג-3/3957.  
 143 מכתב לוי לברגמן, 7.2.1950, אמ"י, ג-3/3957.  
 144 מכתב רובין לשפירא, 13.3.1950, אמ"י, ג-3/3957.



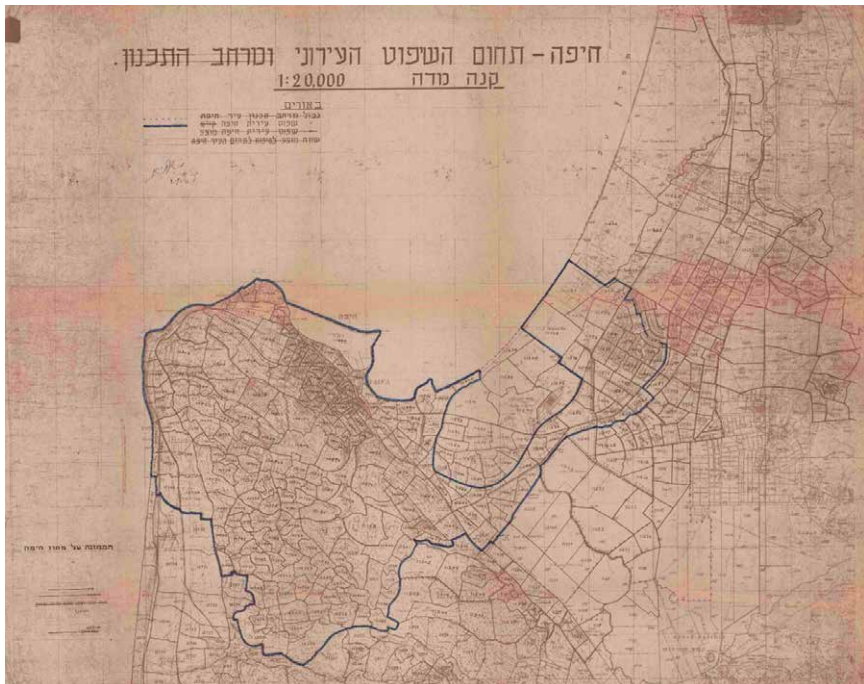
הם מסכימים לסיפוח בתנאי שכל ענייני המיסוי, התכנון וקביעת השירותים ייקבעו על ידי ועדה (או מספר ועדות) שבה ייוצגו ההתאחדות, העירייה והממשלה. התאחדות דרשה גם רוב בוועדה זו, וכן שמעמדה של הוועדה יובטח בחוק ולא בהנחיה ממושרד הפנים.<sup>145</sup> שתי הדרישות האחרונות נדחו, וקרמר השיב שמאחר וצו הסיפוח כבר פורסם ברשומות, הוחלט למנות ועדה ובה שלושה חברים בלבד – נציגי העירייה, משרד הפנים וההתאחדות.<sup>146</sup> בסוף מאי, בתום המגעים בין העירייה לקריות שהסכימו להצטרף אליה, הודיע לוי על עריכת מסיבה ב-4 ביוני לכבוד הרחבת עירו והזמין אליה את שר הפנים, שנענה להזמנה.<sup>147</sup> התאחדות בעלי התעשייה, לעומתו, הודיעה כי לא תיענה להזמנה משום שהרכב הוועדה המיוחדת אינו מבטיח את זכויותיה בחוק, ודרשה מהשר לדחות את ביצוע הסיפוח עד להשגת הסכם מלא עמם.<sup>148</sup> בתשובתו ללוי היה רובין בוטה יותר, וטען שלאור מפת השטחים שסופחו 'אין לנו כל ספק שהסיפוח נעשה רק מטעמים פוליטיים-מפלגתיים ולא לטובת העיר או האזור'.<sup>149</sup> שפירא השיב לרובין כי הוא אינו רואה 'כל נימוק משכנע' בדרישתם ושהוועדה מבטיחה כראוי את כל ענייניהם, וביקש שישתפו פעולה עם העירייה.<sup>150</sup> ערב המסיבה קיימה ההתאחדות אסיפת מחאה נגד הסיפוח שעלול, לטענתו של הרצל גרינשפון, מנכ"ל חברת 'מפעלי חיפה להנדסה' ונציג המועצה הזמנית מטעם ההתאחדות, 'לשבור את מטה לחמם של למעלה מ-10,000 פועלים'. האזור שסופח, טען, 'אינו אלא גשר פוליטי לצרכי בחירות'.<sup>151</sup> ההתאחדות אף קראה לכל התעשיינים במפרץ 'לא לבוא בשום מגע ישיר עם העירייה בענייני שירותים, כדי שבכוח מלוכד אפשר יהיה לבטל צו אדמיניסטרטיבי בלתי שקול ובלתי אחראי'.<sup>152</sup>

## מהסיפוח ועד לבחירות לרשויות המקומיות

ב-4 ביוני 1950 קיימה עיריית חיפה מסיבה לכבוד סיפוחם של קריית-חיים, קריית-שמואל, קריית-חשמל והחלק המזרחי של אזור התעשייה לשטחה. חושי והכהן ניצלו את המעמד כדי לתקוף את התאחדות בעלי התעשייה. חושי, שבשלב זה כבר ראה עצמו כמועמד לראשות העירייה, הביע צער על כך שלא סופחו גם קריית-נחום, קריית-ים, כורדני וחואסה, שכן 'למען הקל על קליטת העולים החדשים היה מן ההכרח להרחיב יותר את גבולות העיר'. הכהן, שניהל את המסיבה בהיעדרו של לוי, הבטיח להקים את מועצת המשנה לאחר

- 
- 145 מכתב התאחדות בעלי התעשייה למירון, 1.5.1950, אמ"י, ג-3957/3.
- 146 מכתב קרמר להתאחדות בעלי התעשייה, 16.5.1950, אמ"י, ג-3957/3.
- 147 מכתב לוי לשפירא, 30.5.1950, אמ"י, ג-3957/3.
- 148 מכתב התאחדות בעלי התעשייה לשפירא, 1.6.1950, אמ"י, ג-3957/3.
- 149 מכתב רובין ללוי, 1.6.1950, אע"ח, 1624/10.
- 150 מכתב שפירא להתאחדות בעלי התעשייה, 5.6.1950, אמ"י, ג-3957/3.
- 151 'התעשיינים נגד סיפוח אזור התעשייה לחיפה', חרות, 5.6.1950.
- 152 'סיפוח הקריות ואזור התעשייה לעיר חיפה – פעולה מפלגתית', חרות, 18.6.1950; 'אין הגיון כלכלי בסיפוח זבולון לחיפה', הבוקר, 19.6.1950.

הבחירות. בעקבות הסיפוח גדל שטחה של חיפה מ־31 אלף דונם ל־43 אלף, ומספר תושביה עלה ל־120 אלף, כמעט כפול מכפי שהיה שנתיים קודם לכן.<sup>153</sup> בינתיים התברר שנפלו טעויות בנוסח צו הסיפוח המקורי, וכמה גושים הושמטו ממנו, וב־10 ביולי חתם שפירא על הנוסח המתוקן.<sup>154</sup>



איור 3: שטח שיפוט של עיריית חיפה, דצמבר 1950  
(ארכיון המדינה, ISA-MOIN-InteriorLocalgov-000gt7h)

בעקבות הסיפוח קיימו אנשי ההתאחדות פגישה עם לוי. לוי סירב להכיר במועצה הזמנית שמינו ודחה את דרישתם ליחד את המיסים שיישלמו לטובת אזור התעשייה, אך עם זאת הציע להם למנות במסגרת העירייה ועדת משנה עבור האזור, והם הבטיחו לעדכן אותו על תשובתם.<sup>155</sup> אך כעבור שבועיים הודיע לו רובין כי המועצה הזמנית שמינו התעשיינים טרם הצליחה לקבל החלטה, וביקשה ממנו להמתין כמה ימים נוספים.<sup>156</sup> בינתיים דיווח גרינבאום לשר קפלן על התרעומת שעוררה תכנית הסיפוח בקרב בעלי התעשייה, וביקש

153 '120 אלף תושבים בחיפה רבתי', דבר, 6.6.1950.

154 משה שפירא, 'אכרזה בדבר הרחבת האזור של עיריית חיפה', 10.7.1950, אמ"י, ג-3/3957.

155 מכתב וינר ורובין ללוי, 22.6.1950, אע"ח, 1624/10.

156 מכתב וינר ורובין ללוי, 6.7.1950, אע"ח, 1624/10.

ממנו להשפיע בעניין על שר הפנים.<sup>157</sup> מירון השיב שלדעתו אין המפעלים באזור חיפה מופלים לרעה, ושהסיפוח נעשה באופן תקין, צודק ונכון.<sup>158</sup> קפלן, כך נראה, לא היה להוט להתערב לטובת יריביו הפוליטיים, והשאיר את ההתאחדות לבריה מול משרד הפנים והעירייה. באמצע יולי הודיע לוי כי הוא נאלץ לנסוע לחו"ל ושפירא נענה לבקשתו למנות את הכהן לממלא-מקומו בראשות ועדת העירייה.<sup>159</sup> ב-20 באוגוסט, משלא התקבלה תשובה מההתאחדות, פקעה סבלנותו של הכהן, שניסה לנצל את היעדרו של לוי כדי לפוצץ את המשא-ומתן. במכתב חריף הודיע הכהן לשפירא שהעירייה כבר החלה לבצע שירותים באזור התעשייה מבלי לגבות עבורם מיסים, וביקש את אישורו להתחיל לגבות מיסים מאזור התעשייה בהתאם לברירת המחל של פקודת העיריות.<sup>160</sup> מירון השיב ש'אין עדיין לעשות צעד אחרון זה' ושעדיף למצות את המשא-ומתן עם ההתאחדות.<sup>161</sup> גם שנקר ניסה להרגיע את הרוחות וביקש מהכהן להיפגש עמו במהלך ספטמבר ולהימנע עד אז 'מכל צעדים העלולים להגביר את המתיחות בקשר לענייני הסיפוח'.<sup>162</sup> הפגישה התקיימה ב-13 באוקטובר, לאחר שובו של לוי, ובה סוכמו כמה עקרונות: העירייה תדרוש גם את סיפוחו של החלק המערבי של אזור התעשייה, כדי למנוע אפליה בין המפעלים הממוקמים בחלקי השונים; תוקמנה ועדות הערכה בנות שלושה נציגים כאמור לעיל, ולא תיעשה כל פעולה באזור ללא תיאום עם הוועדה; ותוקם ועדה לעידוד התעשייה בעיר.<sup>163</sup>

לצורך סיפוחו של החלק המערבי נדרשה הסכמתה של קק"ל, בעלת הקרקע. לשם כך שוחח לוי עוד לפני נסיעתו עם יו"ר הנהלת קק"ל, ד"ר אברהם גרנות (גרנובסקי), שדרש לפטור את החלק המערבי ממיסים, אך נענה בשלילה. בעקבות השיחה העלתה קק"ל את אותה התביעה גם ממשרד הפנים, שענה בסירוב, אך הסכים לדחות את גביית המיסים עד להחכרת השטח. לפיכך פנה ברכיהו אל לוי בבקשה לאשר את הפטור, בטענה שהחוב שיצטבר עבור אותם המיסים עלול להקשות על ניצול השטחים בהמשך.<sup>164</sup> בסוף אוקטובר השיגה העירייה הסכם עם ההתאחדות על סיפוח האזור המערבי, כ-5,000 דונם, וקק"ל נתנה את הסכמתה.<sup>165</sup>

הבחירות לרשויות המקומיות, הורזו העיקרי לסיפוח, התקיימו ב-14 בנובמבר 1950 על רקע התדרדרות במצב הכלכלי ומשבר ממשלתי חמור. התוצאות היו מאכזבות מבחינתה

157 מכתב גרינבאום לקפלן, 2.7.1950, אמ"י, ג-3957/3.  
 158 מכתב מירון ללשכת שר האוצר, 5.9.1950, אמ"י, ג-3957/3.  
 159 מכתב לוי לברגמן, 17.7.1950, אמ"י, ג-2635/10; משה שפירא, 'הודעה על מינוי יו"ר לוועדת עיריית חיפה', 1.8.1950, אמ"י, ג-2635/10.  
 160 מכתב הכהן לשפירא, 20.8.1950, אמ"י, ג-3957/3.  
 161 מכתב מירון לשפירא, 4.9.1950, אמ"י, ג-3957/3.  
 162 מכתב שנקר להכהן, 24.8.1950, אע"ח, 1624/10.  
 163 מכתב וינר ולינדרנשטראוס ללוי, 15.10.1950, אע"ח, 1624/10.  
 164 מכתב ברכיהו ללוי, 6.8.1950, אמ"י, ג-3957/3.  
 165 'ורחב תחום שיפוטה של עיריית חיפה', דבר, 31.10.1950.

של מפא"י (שהתמודדה כ'רשימת ההסתדרות', אך בנפרד ממפ"ם), ולמעשה כל מפלגות הקואליציה ספגו ירידה בכוחן בהשוואה לבחירות לכנסת בינואר 1949. המנצחת הגדולה של הבחירות הייתה מפלגת הציונים הכלליים, שהובילה את המחאה הציבורית נגד מדיניות הצנע ורשמה עלייה משמעותית בכוחה ברוב היישובים, לרבות חיפה.<sup>166</sup> למרות זאת, בחיפה (המורחבת) הצליחה מפא"י להפוך לסיעה הגדולה בעיר, במידה רבה הודות לקולותיהם של תושבי קריית-חיים, שרובם המכריע הצביע בעד רשימתה.<sup>167</sup> ועדיין, מפא"י נזקקה לקואליציה מתוחה עם מפ"ם. רק בינואר 1951, בתום משא-ומתן קשה, חתמו נציגי שתי המפלגות על הסכם שסלל את דרכו של חושי, מועמד מפא"י, לראשות העירייה.<sup>168</sup>

## אחרית דבר

בדצמבר 1950 קיבלה קריית-ים מעמד של מועצה מקומית.<sup>169</sup> בשנת 1952 אוחדו גבעת נשר, תל-חנן וחואסה למועצה מקומית אחת שקיבלה את השם 'נשר'.<sup>170</sup> באותה השנה מוזגו קריית-פרוסטיג, קריית-שטנד, קריית-נחום ושכונות נוספות לקריית-בנימין, שהפכה אף היא למועצה מקומית. בשנת 1965 אוחדו כפר-עטה וקריית-בנימין למועצה מקומית אחת בשם 'קריית-אתא' ובספטמבר 1969 הפכה קריית-אתא, עם כ-24 אלף תושבים, למועצה המקומית הראשונה במפרץ שקיבלה מעמד של עירייה.<sup>171</sup> באמצע שנות השבעים כבר מנו קריית מוצקין וקריית-ביאליק כ-25 אלף תושבים, וקריית-ים, שהייתה הקטנה מבין השלוש ב-1948, הפכה כעת לגדולה שבהן, עם כ-30 אלף תושבים. קרלינר עדיין עמד בראש מועצת קריית-ביאליק, ובראש שתי הקריות האחרות עמדו אנשי מפלגת העבודה (ממשיכת דרכה של מפא"י), עובדה שלכאורה אמורה הייתה להקל על מיוזוגן. אולם נראה שבשלב זה כבר היו לכל השלושה אינטרסים מנוגדים, בין היתר בשאלה מי מביניהם יעמוד בראש הרשות המאוחדת.<sup>172</sup> באוגוסט 1976 העניק שר הפנים, ד"ר יוסף בורג (המפד"ל), מעמד של עיריות לכל השלוש, ובכך למעשה חיסל את רעיון עיר המפרץ.<sup>173</sup>

166 אורית רוזין, חובת האהבה הקשה: יחיד וקולקטיב בישראל בשנות החמישים, תל אביב 2008, עמ' 129-81.

167 גנין, קרית חיים, עמ' 156.

168 צדוק אשל, אבא חושי – איש חיפה, תל אביב 2002, עמ' 129-131.

169 'מועצה מקומית בקרית ים', חרות, 2.12.1950.

170 'שלושה ישובים מתקבצים לאחד', מעריב, 27.4.1952.

171 בן ציון מיכאלי, יישובים שאוחדו, תל אביב 1981, עמ' 43-45.

172 לסקירה מתקופה זו, התומכת בצירופן של הקריות לחיפה במסגרת עיריית משנה ראו, שבה וייס, חיפה – מציאות, מבוכה ואתגר: עיצוב מדיניות ולקלית, שאלת המנהיגות ותכניות לעתיד, חיפה 1973 (להלן: וייס, חיפה – מציאות, מבוכה ואתגר), עמ' 141-178.

173 עמוס כרמל, 'אינטרסים שניצחו את ההגיון', דבר, 21.5.1976; ראובן בן-צבי, 'רעיון "עיר המפרץ" התנפץ לשלוש ערים נפרדות', מעריב, 11.8.1976. הועלתה הצעה להקים איגוד ערים רב-תכליתי משותף עבור הקריות, אך הוא לא יצא אל הפועל. עם זאת, קריית-מוצקין, קריית-ביאליק וקריית-ים כן הקימו יחד ועדה מקומית לתכנון ובנייה. ראו, ערן רוזן ואנה חזן, 'רפורמות בשלטון המקומי', בתוך:

לעומתן חשו הקריות שסופחו לחיפה מקופחות ברמת השירותים שקיבלו מהעירייה. עיריית המשנה, שאמורה הייתה לקום לאחר בחירות 1950, התעכבה, ומצב זה נמשך גם כשפלימן, מאדריכלי הסיפוח, כיהן כראש העירייה (1969-1973), בעקבות מותו של חושי. רק ביולי 1978 הכריז שר הפנים על הקמת 'מועצה מקומית ברובע קריית־חיים', מועצת המשנה הראשונה בישראל.<sup>174</sup> הקמת המועצה לא שמה קץ לתחושת הקיפוח, ותביעות לניתוקה של הקריה המשיכו להישמע בוועד השכונה אל תוך המאה ה־21.<sup>175</sup> בינואר 1951 ביקשה עיריית חיפה ממשרד הפנים לאשר את סיפוח החלק המערבי של אזור התעשייה, בהתאם להסכם שהושג עם קק"ל. אך נענתה כי מכיוון שוועדת החקירה לא המליצה על צירופו של חלק זה, הדבר דורש את אישורה של הוועדה המחוזית לקביעת גבולות.<sup>176</sup> בשלב זה החל להיבנות באזור נמל הקישון, והוא נותר כמובלעת בשטחה של חיפה. רק בנובמבר 1956, לאחר השלמת בנייתו של הנמל, סופחו כ־1,500 דונמים מהשטח לחיפה.<sup>177</sup> גם מתחם בתי הזיקוק, שהמשיך לפעול מכוח הזיכיונות שנתנה ממשלת המנדט לחברות הנפט בתחילת שנות ה־30 והבטיחו לו מעמד אקס־טריטוריאלי, נותר ללא מעמד מוניציפלי עד שגם הוא סופח לחיפה בנובמבר 2005.<sup>178</sup> עם השנים הלך מעמדו של אזור התעשייה ודעך, ובסוף שנות ה־60 כבר הביעו למעלה משליש מבעלי המפעלים הקטנים במפרץ את רצונם לעזוב אותו.<sup>179</sup>

במקביל שבו ועלו הצעות לאיחוד הקריות לרשות מקומית אחת. בתחילת 2003, במסגרת תכנית ארצית לאיחוד רשויות, מינה שר הפנים, אברהם פורז (שינוי), ועדה לבדיקת אפשרות מיוזוגן של קריית־אתא, קריית־מוצקין, קריית־ביאליק וקריית־ים, שמספר תושביהן הכולל התקרב ל־200 אלף. האיחוד אמור היה ליצור את 'עיר הקריות', כאשר קריית־אתא היא העיר המרכזית הקולטת לתוכה את הערים האחרות. בהמשך הוצע לכלול באיחוד גם את קריית־חיים וקריית־שמואל, שיופרדו מחיפה. משרד הפנים ומשרד האוצר העריכו שהאיחוד יביא לחיסכון של כשבעה מיליון שקלים בשנה, אך כעבור כמה חודשים גנז פורז את התכנית לאחר שדו"ח הוועדה קבע בין היתר כי 'קיים ספק רב האם באיחודן של ערים בסדר הגודל בו מדובר יש חיסכון כלשהוא'. כל הקריות התנגדו לאיחוד, בין אם

יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק, רעננה 2014, עמ' 812.

174 בילצקי, ביצירה ובמאבק, עמ' 330-334; גנין, קרית חיים, עמ' 156-161.

175 הילה לאופר, "קרית חיים, חיפה". האמנם? כלבו, 31.8.2019. [tinyurl.com/y2htyo98](http://tinyurl.com/y2htyo98) (נדלה ב־4.12.2021). לניתוח הסיבות לכישלונה של המועצה ראו, אנה חזן, 'רובע קריית חיים בחיפה – נסיון מוניציפלי שנכשל', עיר ואזור, 21 (1990), עמ' 18-37.

176 מכתב קרמר למנהל המחוזי בחיפה, 1.3.1951, אמ"י, ג-3957/2.

177 'שטח של 1500 דונם סופח לעיריית חיפה', דבר, 26.11.1956.

178 ספיר פרץ, 'מתחם בתי הזיקוק בחיפה מקבל מעמד מוניציפאלי וישלם ארנונה ל־4 רשויות מקומיות בכ־40 מ' ש"ח', גלובס, 20.11.2005. <http://tinyurl.com/ydgd8dw2> (נדלה ב־4.12.2021)

179 וייס, חיפה – מציאות, מבוכה ואתגר, עמ' 130-13.

במפורש או על ידי הוצבת תנאים מרחיקי לכת כמו העברת חלק מאזור התעשייה מחיפה לידי העירייה החדשה. אחת מטענות המתנגדים הייתה שלא יחודר המוצע לא תהיה היתכנות כלכלית ללא אזור התעשייה, שעליו סרבה עיריית חיפה לוותר.<sup>180</sup>



איור 4: מובלעת התעשייה והשטח שסופח לחיפה ב-1956 (ארכיון המדינה, ISA-MOIN-InteriorLocalgov-000gt7h)

## סיכום

תכנית סיפוח המפרץ לחיפה הייתה חלק מתהליך עיצובה מחדש של המפה המוניציפלית הישראלית לקראת ובעקבות המעבר מיישוב למדינה. במקרה החיפאי, תהליך זה התבטא בארבעה מישורים: הזיקה האדמיניסטרטיבית והגאוגרפית שבין מוסדותיה היישוביים של חיפה (ועד הקהילה ומפ"ח) לבין המוסד המוניציפלי שלה (העירייה); היחס שבין בעלי הקרקעות במפרץ (קק"ל וגב"ים) לבין הדרג הממשלתי (משרד הפנים); המתח בין התכנון המנדטורי (תכנית אברקורמבי) למציאות הפוליטית והדמוגרפית שנוצרה בעקבות הקמת המדינה; ויחס הכוחות שבין מחנה הפועלים, שתפס את השלטון במדינה, לבין המחנה האזרחי, שנדחק לאפוזיציה. התכנית נולדה כיוזמה של מפ"ח, ששאפה לנצל את הנסיבות

180 דוד חיון, 'חיפה והקריות: בוטלו כל האיחודים', גלובס, 22.6.2003. tinyurl.com/y7bf8xuw (נדלה ב-4.12.2021).

שנוצרו בעקבות מלחמת העצמאות – יציאת הערבים, המעבר לשלטון יהודי ריבוני, יישוב העולים במפרץ, התערערות מעמדה של העירייה המנדטורית, חיסול הקהילה ותוצאות הבחירות לכנסת – כדי להגדיל את היסוד הפועלי בעיר לקראת הבחירות למועצת העירייה. התחקות אחר מהלכיה של התכנית חושפת את קדימותם של השיקולים הפוליטיים על פני שיקולי התכנון העירוני. מפא"י, שביקשה לנצל את כוחה האלקטורלי בחיפה ובקריית-חיים, הפעילה לחצים לביצוע הסיפוח לפני הבחירות. לחצים אלה באו לידי ביטוי בדיוני הוועדה, באופן החפז שבו נוסחו סמכויותיה של עיריית המשנה, ובשרטוט מפת אזור התעשייה שסופח. המחנה האזרחי, שניהל קרב מאסף על בסיסי כוחו מתקופת המנדט, הצליח אמנם למנוע את סיפוחה של קריית-מוצקין, אך נאלץ לשלם את מחיר חולשתה של התאחדות בעלי התעשייה ולהשלים עם ביסוסה של 'חיפה האדומה'. שר הפנים, נציג המפלגות הדתיות, תמך אמנם בתכנית, אך העדיף להימנע מסיפוחים בכפייה, אולי מתוך חשש מעימות חזיתי עם הציונים הכלליים. במצב זה הפכה קריית-ביאליק הבלתי-מפלגתית ללשון המאזניים, והכרעתה להפוך למועצה מקומית נפרדת (באישורו של שר הפנים) הייתה במידה רבה הגורם שהטה את הכף והכשיל את חזון 'חיפה רבתי'.

מבט על מפת הסיפוח מראה שהקריות שהצטרפו לחיפה בסופו של דבר התאפיינו אמנם גם בקרבתן הגאוגרפית לחיפה, אך בעיקר בקרבתן הפוליטית למפא"י. יתרונו הפוליטי של הסקטור ההסתדרותי על הסקטור הפרטי הביא לסיפוחו של אזור התעשייה לחיפה, אך גם גזר במידה רבה את גורלן הכלכלי של הקריות. מבחן הזמן הצדיק את נבואת האזהרה של מרגולין בדעת המיעוט בוועדה ואת חששותיהם של אנשי קריית-מוצקין מפני הצירוף, וגם לאחר שנים רבות לא נמצא הצידוק התכנוני והכלכלי לאיחוד המלא של יישובי המפרץ. עיריית המשנה, שקריית-חיים נלחמה למענה, התגלתה כמשענת קנה רצוף, שהפכה אותה במידה רבה לחצר האחורית של חיפה. נראה שהתועלת שהפיקה מפא"י מהסיפוח עלתה באופן משמעותי על תרומתו לקריית-חיים, ומעמדה של קריית-חיים נותר נחות בהשוואה לקריות שבחרו בדרך עצמאית. גורלה של התכנית לסיפוח המפרץ לחיפה נגזר אמנם מהשיקולים האקטואליים של ימי ראשית המדינה, אך כפי שראינו, תוצאותיה המשיכו להשפיע על גורלו של האזור גם שנים רבות לאחר שהאישים, המפלגות והגופים שהיו מעורבים בה הפכו לנחלת ההיסטוריה.

