

السلطات المحلية العربية الفلسطينية بين ورطة السيطرة والتبعية، وبين مواجهة التحديات وتغيير الواقع المجتمعي

رأسم محيي الدين خمائسي^(*)

مخطّط مدن وجغرافي، وأستاذ مشارك، جامعة حيفا.

مقدمة

تشكّل السلطات المحلية الحلقة الواصلة بين الحكم المركزي والمواطن. وهذه الحلقة لها دور رئيسي في توفير الخدمات للمواطنين: إدارة الحيّز، وإنتاج فرص تنموية وتطويرية لخدمة المجتمع وأهل البلدات. ويسكن معظم المواطنين العرب الفلسطينيين حالياً في بلدات تدار من قبل سلطات محلية، وقد أقيمت وشكّلت جزءاً من سياسة عامة طبّقتها السلطة المركزية الإسرائيلية، لأجل خلق جسم يساهم في تخفيف عبء مطالب المواطنين عن السلطة المركزية وتوجيهها إلى السلطات المحلية^(١). ولكن في حالة السلطات المحلية العربية، فإن السلطة المركزية أسست وشكّلت سلطات محلية في معظم المدن والقرى العربية (باستثناء القرى غير المعترف بها)، إلا أنها لم تمنحها الأدوات والآليات لأجل توفير الخدمات للمواطنين لتلبية احتياجاتهم. وبذلك تحوّلت السلطات المحلية إلى شبه مقابل للسلطة المركزية بدون أن تمتلك الموارد. ورغم أن السلطة المركزية تدّعي بأنها تنتهج سياسة اللامركزية بواسطة توزيع وتفويض صلاحيات لأجل تعزيز وتمكين دور السلطات المحلية، إلا أن هذا الادعاء المعلن واللفظي يفتقر إلى التطبيق العملي. فنجد أن السلطات المحلية أصبحت متعلقة أكثر بالسلطة المركزية، وشبه مرتبطة كلياً بالموارد التي تمنحها السلطة المركزية للسلطات المحلية^(٢). هذا

rassem@013.net.

(*) البريد الإلكتروني:

(١) غادة أبو جابر نجم، تطوير السلطات المحلية العربية مهمة مركبة ومتعددة المستويات:

اقتراحات لاستراتيجيات عمل لبناء القدرات المستدامة (الناصرة: المركز المهني لتطوير الحكم المحلي للسلطات المحلية العربية «إنجاز»، ٢٠١٠)، وثابت أبو راس، «السلطات المحلية العربية في إسرائيل: بين خدمة الحكم المركزي والاستقلالية»، قضايا إسرائيلية، العدد ٥ (شتاء ٢٠٠٢)، ص ٨٤ - ٩٤.

(٢) أ. بن بيسات وم. دهان، محرران، الاقتصاد السياسي للسلطات المحلية العربية (بالعبرية)

(القدس: المركز الإسرائيلي للديمقراطية، ٢٠٠٩).

الواقع جعل السلطات المحلية العربية تفتقر إلى مقومات تحولها إلى حكم مركزي، يمكن أن يستقل، ولو جزئياً، عن الحكم المركزي^(٣).

كما أن سياسة السيطرة وتعميق التبعية التي تتبعها السلطة المركزية تجاه السلطات المحلية العربية عزّزت أزماتها، وأصبح من الصعب عليها الخروج من هذه الأزمات التي نسمها ونشهدا يومياً في البلدان العربية.

هناك من يدّعي بأن حالة معاناة السلطات المحلية العربية هو نتاج مباشر لسياسات

نشأت السلطات المحلية كجزء من عملية ديمقراطية المجتمع وخلق أطر ومؤسسات تشكل ذراعاً للحكم المركزي، لإدارة شؤون المواطنين، وتوفير الخدمات، أو إحكام السيطرة عليهم.

تميّز وسيطرة تنتهجها السلطة المركزية ضد السلطات المحلية. ويدّعي آخرون بأن مشكلات السلطات المحلية العربية هو نتاج لعوامل داخلية تتعلق بأداء رؤساء السلطات المحلية وموظفيها، وثقافة المجتمع العربي التقليدي والمحافظ على أنماط سلوكية تعيق خروج السلطة المحلية من أزماتها ومعاناتها^(٤). ولا شك في أن هناك علاقة جدلية بين سياسات السلطة المركزية المميّزة

التي تضيق فرص التطوير وتمكين أداء السلطات المحلية العربية، وسلوكيات المجتمع القروي الذي يمرّ بمرحلة تمدّن ومديّنة كجزء من عملية التحديث الانتقائي المشوّه التي يتميز بها^(٥).

يهدف هذا المقال إلى استعراض تطور واقع السلطات المحلية العربية، في محاولة لوصف كل مرحلة وما رافقها من إشكاليات وتعقيدات، وتفسير ظاهرة أزمات السلطات المحلية العربية المتكرّرة، بالاعتماد على إطار نظري يتعلق بطبيعة العلاقة بين المواطنين العرب ودولة إسرائيل، حيث إنني أدّعي أن واقع الأزمة التي تعانيها السلطات المحلية العربية ليست نتيجة لأمر إجرائية يمكن الخروج منها بسهولة، بل هي نتيجة لاستراتيجية متجذّرة في فكر وسلوك الحكم المركزي المسيطر عليه من قبل الأغلبية اليهودية الصهيونية تجاه المواطنين العرب^(٦). وإن أزمات السلطات المحلية هي تعبير ونتاج تطبيق هذه الاستراتيجية التي تسعى إلى إحكام السيطرة على العرب، وتأمين تبعيتهم، واستمرار تعلقهم وارتباطهم بالحكم

(٣) أ. لافي وآ. رودنيتسكي، محرران، السياسة، الانتخابات والحكم المحلي في البلدات العربية والدرزية في إسرائيل (بالعبرية) (تل أبيب: جامعة تل أبيب، مركز موشيه ديان لدراسات الشرق الأوسط وأفريقيا، ٢٠١٠).

(٤) غانم عزايزة وفيصل عزايزة، محرران، الحكم المحلي العربي مع بداية القرن الـ ٢١: المهام والتحديات (طمرة: جمعية ابن خلدون، ٢٠٠٨)، ص ٢٥ - ٥٠.

(٥) Rassem Khamaisi, «The Distorted Imposed Urbanization: The Reality of the Arab-Palestinians in Israel», *Al-Borhan*, vol. 1, no. 2 (2002), pp. 47-74.

(٦) أسعد غانم ومهند مصطفى، الفلسطينيون في إسرائيل: سياسات الأقلية الأصلية في الدولة الإثنية (رام الله: مدار، ٢٠٠٩).

المركزي، وتعميق تجزئتهم على المستوى المحلي والقطري^(٧)، حيث تشكل السلطة المحلية إطاراً خاضعاً يقع بين مطرقة الحكم المركزي الذي يصيغ وينتج السياسات، ويوزع الموارد بالاعتماد على قواعد تمييز مبرمجة تجاه السلطات المحلية العربية، وسندان المجتمع العربي الذي يمر بعملية تحديث انتقائية، وحالة مواطنة منقوصة ومشروطة^(٨). هذا الواقع يشغل السلطة المحلية في إشكاليات حياتية يومية، لأجل صراع البقاء وتوفير الحد الأدنى من الخدمات، بدون أن تستطيع عملياً وضع الاستراتيجيات وامتلاك المعلومات والموارد لإنجازها.

ولأجل مناقشة هذا الادعاء، يطرح المقال إطاراً نظرياً عاماً يشرح حالة تطور السلطات المحلية في واقع السيطرة، وبعدها يستعرض مراحل تطور السلطات المحلية العربية ومركباتها، ثم يناقش بإيجاز التحديات التي تعانيها السلطات المحلية، وعجزها عن أن تتحول إلى حكم محلي عربي. ويختتم المقال بطرح توصيات ربما تساهم للخروج من الواقع المأزوم للسلطات المحلية العربية، وتمكن من بناء استراتيجيا لتواجه حالة السيطرة القائمة، كما تمكن من توفير خدمات للمواطنين.

أولاً: علاقة السيطرة بين الحكم المركزي والسلطات المحلية

نشأت السلطات المحلية العربية في واقع صراع بين الدولة والمواطنين العرب الفلسطينيين. هذا الصراع ما زال يلقي بظلاله على علاقة المواطنين العرب بالمواطنين اليهود، وعلى علاقة السلطة المحلية بالسلطة المركزية، رغم أن الطرح الرسمي هو أن المواطنين العرب الذين بقوا في وطنهم بعد التهجير والهجير، أصبحوا مواطني الدولة بعد قيامها عام ١٩٤٨، وتحولوا من أغلبية تمتك الموارد إلى أقلية مقهورة، إلا أن السياسات والممارسات الحكومية والشعبية اليهودية تتعامل معهم كمشكلة تعرف باسم «المشكلة العربية»، وعلى السلطة المركزية والأغلبية اليهودية إدارتها. هذه السياسات والممارسات و«روح القائد» تنظر إلى العرب كمسألة أمنية، ولذلك فإن رصد الموارد وأخذ الإجراءات تجاه العرب ينطلق من وجهة النظر الأمنية ويغلف بغلاف مدني^(٩). كما أن فهم حالة السلطات المحلية العربية والمعاونة التي يتكبدونها المواطنون العرب الفلسطينيون مرتبط بوضعهم (Situation) ومكانتهم (Status)

(٧) إيمان شحادة وأريج صباغ-خوري، تعزيز التبعية وتضييق الحيز: بحث مقارن في ميزانيات ومناطق نفوذ سلطات محلية عربية ويهودية في إسرائيل، دراسات مدى؛ ٥ (حيفا: مدى الكرمل، المجلس العربي للدراسات الاجتماعية التاريخية، ٢٠٠٥)؛ غازي فلاح، «التعددية وتوزيع الموارد بين المواطنين العرب واليهود في إسرائيل» مجلة الدراسات الفلسطينية، السنة ١، العدد ٤ (خريف ١٩٩٠)، ص ١٠٩ - ١٣٢؛ غازي فلاح، الجليل ومخططات التهويد (بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية، ١٩٩٣)؛ دافيد كريتشمر، المكانة القانونية للعرب في إسرائيل، ترجمة نسرين مغربي (القدس: مركز دراسات المجتمع العربي في إسرائيل، ٢٠٠٢)، و. Ian Lustick, *Arabs in the Jewish State: Israel's Control of a National Minority* (Austin, TX: University of Texas Press, 1980).

(٨) محمد سعيد ريان، المبني والمعرب في دنيا السياسة: العرب في الدولة اليهودية من المواطنة المنقوصة إلى السيطرة الاستعمارية (القاهرة: مركز الحضارة العربية، ٢٠٠٢).

(٩) المصدر نفسه.

في الدولة التي تسعى إلى أن تكون يهودية وصهيونية أكثر في ماهيتها وسياساتها، رغم أنها تعرض نفسها كدولة تتبنى المنهج الديمقراطي، الذي تمارسه بشكل منقوص ومشروط تجاه المواطنين العرب. لذلك، فإن الوصف والتحليل الإجرائي لواقع السلطات المحلية العربية لا يكفي لفهم وتفسير حالة الأزمات التي تعانيتها هذه السلطات، بل هناك حاجة إلى فهم يطرح تساؤلات بشأن هذه العلاقة بين الدولة، والسلطة المركزية، والسلطات المحلية، والمواطنين العرب، وتمكّن الإجابة عن هذه التساؤلات من مواجهة حقيقة الأزمات وتخفيفها.

بشكل عام، نشأت السلطات المحلية كجزء من عملية ديمقراطية المجتمع، وخلق أطر ومؤسسات تشكّل ذراعاً للحكم المركزي، لإدارة شؤون المواطنين وتوفير الخدمات، أو إحكام السيطرة عليهم^(١٠). وهناك حالات تطورت فيها السلطات المحلية كجزء من تطور مجتمعي يسعى إلى تنظيم نفسه في مؤسسات تحافظ على المصلحة العامة، وتشكّل أداة تمثيلية للمواطنين أمام الحكم المركزي.

لذلك، هناك نوعان من السلطات المحلية: النوع الأول منها تطور ليكون حكماً محلياً يمتلك الموارد والمقدرات لسنّ التشريعات، وتأمين الخدمات، وتوفير فرص التطوير، بما يلبي حاجة المواطنين، أما النوع الآخر فما زال يركّز على الإدارة المحلية، وما زال متعلقاً بشكل كبير بالحكم المركزي الذي يعينه ويراقبه^(١١). وبين هذين النموذجين، هناك نموذج آخر، يجري فيه انتخاب السلطة المحلية، التي تعمل بموجب قوانين ضابطة لعملها، وتمكّن السلطة المركزية من تأمين الرقابة عليها، مع منحها «الحرية والمسؤولية» المشروطة. وهذه الحالة تنطبق على السلطات المحلية العربية، فإن الناظر الخارجي يلحظ أن رؤساء وأعضاء السلطات المحلية العربية يتم انتخابهم، كما يجري الأمر في السلطات المحلية اليهودية، وأن هؤلاء المنتخبين يستطيعون إقرار قوانين مساعدة، وصياغة سياسات لإدارة حيّز المدينة والقرية، بما في ذلك تعيين كادر مهني لإدارة شؤون المواطنين. ولكن كل هذا يجري تحت رقابة وسيطرة الحكم المركزي الذي يمارس سياسة مركزية بشأن ضبط توفير موارد الأرض، والتخطيط والموارد المالية^(١٢)، رغم ادعائه بأنه يسعى إلى توزيع المسؤوليات وتفويض الصلاحيات للحكم المحلي، ولكن هذا الحكم ما زال بدون استعداد لتلقي هذه المسؤوليات.

أنتجت حالة الصراع بين الأغلبية اليهودية المسيطرة على الموارد، وعلى السلطة، والتي تمتلك الموارد، وبين الأقلية العربية الفلسطينية، التي فقدت الموارد وصودرت منها لأجل إضعافها وتأمين تبعيتها^(١٣)، سياسات للسيطرة على بقية العرب الفلسطينيين في إسرائيل،

Max Barlow and Doris Wastl-Walter, eds., *New Challenges in Local and Regional Administration* (١٠) (London: Ashgate Publisher, 2004).

Frederick A. Lazin [et al.], eds. *Local Government Reforms in Countries in Transition: A Global Perspective* (New York: Lexington Books, 2007).

(١٢) خماسي، «أجهزة السيطرة على الأرض وتهويد الحيز في إسرائيل».

(١٣) شحادة وصباغ - خوري، تعزيز التبعية وتضييق الحيز: بحث مقارنة في ميزانيات ومناطق نفوذ سلطات محلية عربية ويهودية في إسرائيل.

والتحكّم بهم، واحتوائهم، بدل طردهم أو استيعابهم أو تمكينهم من التطور^(١٤). وإن الظرفية التي آلت إليها بقية المجتمع العربي الفلسطيني بعد النكبة عام ١٩٤٨ مكّنت وساهمت في تطبيق وإنجاز عملية السيطرة والتجزئة، وخلقت حالة من الجدلية والتأزر (السنرجي) معها. هكذا، فإن عوامل خارجية تتعلق بسياسة الدولة وممارسة الأغلبية اليهودية تجاه الأقلية العربية التي أنشئت بعد حرب وجودية، خلالها تم طرد وتهجير أكثر من ٧٥٠ ألف عربي فلسطيني، وهدم ما يزيد على ٤١٨ مدينة وقرية. هذا الطرد والتهجير شمل المركز العربي في المدن، حيث فقدت هذه الأقلية العديدة الأصلاية المنشأ مواردها، وبقيت في إطار دولة حاربتها وقلومتها، وبعد الحرب أصبحت مواطنة فيها. هذه الأقلية السكانية العربية بقيت في الأطراف الجغرافية للدولة الجديدة، ومن وجهة نظر الدولة الجديدة على حدودها الجيوسياسية المؤقتة. لذلك، فإن حالة السكن في الأطراف الحدودية كانت مقلقة للدولة العبرية الجديدة، وكان تخوّف من إمكانية مطالبة هذه الأقلية بالانفصال عنها، وخاصة أن هناك مبرراً جيوسياسياً لمطلب

لقد كان الغرض من إقامة المجالس الإقليمية اليهودية في المناطق العربية، خدمة المستوطنات اليهودية الصغيرة، والسيطرة والتجزئة والشرذمة الحيزية للبلدان العربية والتبعية الاقتصادية.

الانفصال، وهو أن أغلب الأقلية العربية المنشأ في دولة إسرائيل - الدولة اليهودية - بحسب قرار التقسيم ١٨١ لعام ١٩٤٧، تسكن في حدود الدولة العربية^(١٥)، أي أنه في حالة قبول العرب قرار التقسيم فإن معظم العرب الفلسطينيين في دولة إسرائيل العبرية يكونون ضمن الدولة العربية. هذا الهاجس دفع الحكومات الإسرائيلية والحركة الصهيونية من خلال الوكالة اليهودية والصندوق القومي الإسرائيلي إلى انتهاج سياسة الكولونيال الداخلي^(١٦) في المناطق التي بقيت فيها أغلبية عربية، مثل منطقة الجليل، والمثلث، والنقب، لأجل تعميق تهويدها. هذا التهويد مورس من خلال إقامة المستوطنات اليهودية، ومنحها أفضليات قومية بواسطة ضخّ موارد حكومية وعامة إليها، بينما حرمت البلدات العربية المحاذية لها من هذه الموارد. وقد أصبحت هذه البلدات اليهودية المقامة مركزاً إقليمياً في الأطراف تتبعها البلدات العربية ومرتبطة بها اقتصادياً^(١٧).

كما أن هذه البلدات اليهودية ساهمت، ليس فقط كأداة للسيطرة الإقليمية من قبل الدولة

(١٤) Lustick, *Arabs in the Jewish State: Israel's Control of a National Minority*.

(١٥) راسم خميايسي، «إمكانية الفصل، الانفصال والتراشفير للعرب في إسرائيل وإسقاطاتها»: في س. أوستسكي - لزر [وآخرون]، محررون، *إمكانات نظرية لمكانة العرب في إسرائيل* (بالعبرية) (جبعات حبيبة: معهد دراسات العرب، ١٩٩٩).

(١٦) Elia T. Zureik, *The Palestinians in Israel: A Study in Internal Colonialism* (London: Routledge and Kegan Paul, 1979).

(١٧) إطمانس شحادة، *إعاقة التنمية: السياسات الاقتصادية الإسرائيلية تجاه الأقلية القومية العربية*، دراسات مدى: ٧ (حيفا: مدى الكرمل، ٢٠٠٦).

المركزية على البلدات العربية، بل كانت جهاز تجزئة إقليمي يسعى إلى منع خلق تواصل بين البلدات العربية المجاورة في الإقليم نفسه. وخير مثال على ذلك إقامة مجلس إقليم «مسغاف» الذي جاء ليخدم بلدياً مستوطنات/مناظر أو مراقب (متسبب) أقيمت كجزء من مشروع تهويد وتعميق الوجود اليهودي في مقابل تجزئة الوجود العربي^(١٨).

هكذا، فإن إقامة المجالس الإقليمية اليهودية في المناطق العربية، كان غرضها، ليس فقط خدمة المستوطنات اليهودية الصغيرة، بل كان لها أهداف عدة، منها أولاً السيطرة على الحيّز من خلال ضم أراض عربية إلى مناطق نفوذ يهودية واسعة، لا تخدم السكان العرب، رغم أن قسماً منهم موجود في مناطق نفوذها، وإبقائهم غير معترف بهم، كما هو الأمر حالياً في مجلس إقليم بني شمعون في النقب الشمالي، ومجلس إقليم مسغاف في بداية إقامته، وفي حالات أخرى إخراج هذه القرى العربية، وتشكيل سلطة محلية مستقلة لها، مثل كوكب أبو الهيجا، وطوبا، وزنغرية، وضم بلدة وادي الحمام إلى مجلس قرية/إقليم نوف هجليل في البداية، ولاحقاً مجلس/إقليم البطوف.

أما الهدف الرئيسي الثاني فهو تجزئة وشرذمة حيوية للبلدات العربية بواسطة ضم قسم من أراضي المدن والقرى العربية إلى مناطق نفوذ مجالس إقليمية يهودية، أو إبقاؤها بدون نفوذ، كما هو الحال في منطقة شمال شرق كفرنا، وسهل البطوف، ومنطقة شمال شرق النقب، حيث يوجد تركيز للسكان العرب الذين ما زالوا في قرى غير معترف بهم. وإن الهدف من هذه التجزئة الحيزية والإقليمية هو عدم خلق تواصل بين البلدات العربية في الإقليم نفسه.

أما الهدف الرئيسي الثالث فهو خلق التبعية الاقتصادية وإبقاء البلدات العربية في حالة الأطراف المزدوجة حيزياً، حيث إنها أطراف وهامش على المستوى القطري. وبعد إنشاء المراكز اليهودية في الأطراف على شكل مدن تطوير جديدة، مثل الناصرة العليا، وكرمئيل، ومعلوت، وعراد، أو مجالس إقليمية يهودية، مثل مسغاف، في الجليل الأسفل، حيث وُطّنت الفعاليات الاقتصادية والخدمات داخل هذه المراكز اليهودية في الأطراف، كإقامة مناطق صناعية كبيرة، مثل تسبوريت، وكدمات هجليل، وترديون، وبارليف، وهي تدر موارد وتزيد من المداخل الذاتية للسلطة المحلية اليهودية. أما السلطات المحلية العربية، فقد أصبحت أطرافاً لهذه المراكز الثانوية، ومحرومة من توطن المناطق الصناعية والخدمات فيها، نتيجة لقرار تخطيطي حكومي مبرمج يسعى إلى تعميق تبعية العرب لليهود^(١٩)، وبذلك تكون ذراع السلطات المحلية اليهودية أحد أذرع تعزيز هذه التبعية الإقليمية والقطرية. ويمكن تلخيص سياسة السيطرة، والتبعية، والتجزئة، التي مارسها الحكومات الإسرائيلية تجاه المواطن العربي والسلطة المحلية العربية، على المستوى الإقليمي، بأنها هدفت إلى منع خلق قلب عربي، من خلال منع التواصل بين

(١٨) نبيه بشير، حول تهويد المكان: المجلس الإقليمي مسغاف في الجليل (دراسة أولية لحالة)

(حيفا: مدى الكرمل، المجلس العربي للدراسات الاجتماعية التاريخية، ٢٠٠٤).

(١٩) راسم خميايسي، «التخطيط الهيكلي والملكية على الأرض كعائقين أمام تطوير البلدات العربية»، في:

عزايزة وعزايزة، محرران، الحكم المحلي العربي مع بداية القرن الـ ٢١: المهام والتحديات، ص ٨٩ - ١٢٦.

السلطات المحلية العربية، ومنع خلق أغلبية ديمغرافية عربية في أية منطقة داخل دولة إسرائيل، ومنع سيطرة حيزية عربية على مساحات تمكّنها من المطالبة بانفصال حيزي مستقبلي^(٢٠).

إن التحول بعد حرب ١٩٤٨ إلى أقلية عددية في دولة إسرائيل التي ما زالت في حالة عداء وحرب مع الشعب العربي الذي ينتمي إليه المواطنون العرب الفلسطينيون في إسرائيل وجدانياً، وثقافياً، وقومياً، والذي يحيط بالدولة الجديدة من الجهات المتعددة، خلق حالة من عدم الأمان، وتطويراً للقناعات، وقبول الواقع الجديد. فغالباً ما نجد السلوك، ونسمع الخطاب بين المواطنين اليهود والعرب على أنه سلوك وخطاب معادٍ، ويُنظر إلى الواقع الذي نشأ وكأنه مؤقت قابل للتغيير في أية لحظة. هذا الإحساس الداخلي في حالة الصراع الطويل والمتجذّر نجده لدى اليهود ملخصاً بالقول: «نحن جئنا إلى هنا...»، أي يقول اليهود: «إننا هاجرنا إلى هذه البلاد لإقامة دولة ووطن». ولذلك، فإن حالة المهجر وسلوك المهاجر مذوّنة في غالبية الذات اليهودية الإسرائيلية، مما يدفعهم إلى سلوك سياسات مجحفة بحق المكان والسكان، لكي يتحقق وجودهم، ويثبتون لذاتهم وللغرب/الآخر بأنهم ليسوا مؤقتين. لأجل ذلك، تمارس سياسة رصد وسيطرة على الآخر لمنع إمكانية قلب الواقع. وتعتبر السياسات الديمغرافية، والاستيطانية، والسيطرة على الأرض، ومنع منح حقوق جماعية، ومشاركة العرب الفلسطينيين مواطني الدولة، والخطاب المرتفع لإثبات واقع الدولة اليهودية، هي مؤشرات ونتائج تخوّف من حالة المؤقت.

أما حالة العرب الفلسطينيين، فإن خطابهم المزدوج في الواقع، المتناقض بين مطلب المواطنة ونظرتهم إلى أنفسهم كمؤقتين، هو على وجهين: الأول يطرح أن تسعى سياسة الأغلبية اليهودية مستقبلاً إلى الفصل بين اليهود والعرب، ولذلك نجد الحديث عن الترانسفير، وهو خطاب وطرح ممنهج ومرفوضان لدى غالبية العرب؛ والآخر النظر إلى دولة إسرائيل أنها مؤقتة، لأنها موجودة في محيط عربي، رغم ضعفه، إلا أنها يجب أن تؤقلم نفسها له، وتتداخل معه، لتذوب داخله، أو تندمج معه، أو تزول منه. من يطرح هذا التوجه ينطلق من مبدأ أن حالة الصراع لا يمكن أن تدوم، ولا بد من خلق ترتيبات جيوسياسية ما زالت معالمها النهائية غير واضحة. لهذا، نجد أن حالة المؤقت طوّرت نوعاً من السلوك الذي له أثره في زيادة السيطرة والتبعية، وقُلّصت حجم المبادرات لتغيير الواقع من خلال المشاركة الفعالة فيه. صحيح أن الخطاب العام لدى العرب الفلسطينيين تطور من حالة المنتظر بعد حرب ١٩٤٨، إلى حالة المتأقلم خلال سنوات الخمسينيات والستينيات من القرن العشرين، وإلى حالة المطالبة بالاندماج مقابل خطاب أقلية بالانفصال خلال سنوات السبعينيات والثمانينيات من القرن العشرين، ومنذ سنوات التسعينيات زاد وارتفع خطاب المشاركة الانتقائية، اعتماداً على المطالبة بإنجاز مبدأ

(٢٠) فلاح، الجليل ومخططات التهويد؛ ب. كينيس، «إيديولوجية، جيوسياسية وإستراتيجية إقليمية في إسرائيل (بالعبرية)»، أوفكيم في الجغرافيا (تل أبيب)، العددان ٢٣ - ٢٤ (١٩٨٨)، ص ٣٥ - ٥٤، وخميسي: «إمكانية الفصل، الانفصال والترانسفير للعرب في إسرائيل وإسقاطاتها»، و«أجهزة السيطرة على الأرض وتهويد الحيز في إسرائيل».

التعددية داخل الدولة، وأن خطاب الدولة الرسمي هو مشاركة ودمج المواطنين العرب، ولكن هذا الخطاب المعلن ما زال متأثراً بحالة عدم الاستقرار الجيوسياسي الإقليمي. إن واقع حالة «المؤقت» المتبادلة، رغم الفروقات في دوافعها وعواملها، لها أثر مباشر في رصد الموارد للسلطات المحلية، وتطوير المبادرات في السلطة المحلية، وكيفية إدارتها، كما سنبين لاحقاً.

أما العامل الإضافي الذي له تأثير في إدارة السلطات المحلية العربية، وكان نتاج حرب عام ١٩٤٨ وما جاء من بعدها من سياسة السيطرة، والتجزئة، والتبعية، فهو بقاء معظم المواطنين العرب في مدن وقرى صغيرة، وفي مجمعات مورست ضدها سياسة التركيز الإقليمي في المرحلة الأولى، كما حدث للسكان العرب «البدو» في الشمال في منطقة الغابة - ما يعرف بهضاب بالونيم - شفاعمرو، أو منطقة «السياج» في منطقة شمال شرق النقب - حيث تم تجميع معظم السكان العرب (البدو)، ولاحقاً مورست تجاههم سياسة تركيز وتجميع بلدي، أي إقامة بلدات/مدن صغيرة. إن بقاء سكن معظم العرب في بلدان مدنية وقرية صغيرة تمرّ بمرحلة تمدن مكبوح وانتقائي قلّصت من فرص تطويرها، وكانت سياسة الحكم المركزي تتجه إلى إقامة سلطات محلية لهذه البلدات الصغيرة التي لا تمتلك الإمكانات والموارد المالية لتطبيق ضعفها البنوي، وعدم قدرتها على استقطاب مستثمرين، وعدم منحها فرص التطور من خلال تخطيط مطور وتخصيص أراضٍ للتطوير^(٢١). كما أن إقامة سلطات محلية في هذه البلدات الصغيرة التي تعاني نواقص بنيوية وتنافسية، ساهم في تعميق الانتماء الحمائي والطائفي، المغلّب على الانتماء إلى المواطنة القطرية، وإلى المجتمع المدني^(٢٢). وهناك قوى داخلية وأصحاب مصالح محلية محدودة داخل هذه المدن والقرى، استفادت بشكل فردي من تشكيل سلطات محلية منفردة، وما زالت ترفض المشاركة أو الاندماج مع بلدات عربية محاذية، بحجة حفظ الهوية الذاتية، ومنع مصادرة أراضي البلدة أو تقليص حيّزها، ولكن كثيراً ما نجد وراء هذا الخطاب المعلن من هذه القيادات المحلية التي نشأت في حالة بلدات صغيرة، أهدافاً ومصالح شخصية مغلبة على مصلحة ومنفعة مجمل المواطنين، وتستخدم شعارات حق، ولكن أريد بها باطل، مما يزيد من حالة تأزم التبعية، والسيطرة، والتجزئة. صحيح أن عدد السلطات المحلية العربية يصل إلى حوالي ثلث عدد السلطات المحلية في الدولة. ولكن هذا العدد يستخدم كقوة نسبية في انتخاب رئيس الحكم المحلي في الدولة، ولا نجد له صوتاً عالياً ومؤثراً في صياغة السياسات، وتجنييد الموارد، ورفع حالة التجزئة والتبعية.

تدّعي السلطة المركزية بأن دورها كان في تشكيل سلطة محلية لكل قرية، وهذا الأمر هو استجابة لمطلب ممثلي السكان، وأن على قياديي السلطة المحلية العمل على المبادرة لتغيير

(٢١) راسم خميسي، «السلطات المحلية العربية: أزمة مؤقتة أم بنيوية؟»، في: ع. مناع، محرر، كتاب المجتمع العربي في إسرائيل، ٢ (بالعبرية) (القدس: معهد فان لير الكيبوتس الموحد، ٢٠٠٨)، ص ٤٠٩ - ٤٣٨.

(٢٢) Maha T. El-Taji, «Arab Local Councils in Israel: The Democratic State and the Hamula.» in: Frederick A. Lazin [et al.], eds. *Local Government Reforms in Countries in Transition: A Global Perspective* (New York: Lexington Books, 2007), pp. 253-272.

الواقع وتوفير الخدمات للمواطنين، من خلال اتخاذ الإجراءات المناسبة^(٢٢). وعندما ننظر نظرة سطحية إلى هذا الادعاء نجد أنه صحيح. ولكن كثيراً ما نجد أن الصراع على السلطة المحلية في البلدات العربية رافقته صراعات ونزاعات قبلية وحائلية، أدت حتى إلى حدوث جرائم قتل، وزادت من الاستقطاب الفئوي داخل البلدات العربية. وهكذا، فإن استيراد وفرض نماذج إدارة وحكم نشأت في بيئة مختلفة، وفي سياق مختلف، وفرضها أو خلق الظرفية لتكون مطلب بعض المنتفعين من وجودها، أو لتكون أداة بيدهم لتعميق سيطرتهم على الموارد في داخل البلدة، أو يُستخدمون هم بأنفسهم كذلك كأداة بيد السلطة المركزية للسيطرة على البلدات؛ كلها كانت سبباً في إقامة سلطات محلية عربية. فقد اعتمدت هذه السلطات المحلية على نظم خارجية طوّعت لتطبيقها على نظم داخلية تقليدية، مما ساهم في خلق نزاعات داخل البلدات العربية التي ما زال مجتمعها مجتمعاً تقليدياً محافظاً، ويتمسك من ناحية اجتماعية سياسية غالباً بالنظم التقليدية.

ما زالت محاولات تنظيم السلطات المحلية العربية في أطر لتشكيل مجموعة ضاغطة على الحكم المركزي، دون المستوى المطلوب. صحيح أن اللجنة القطرية للسلطات المحلية العربية أنشئت عام ١٩٧٤، وما زالت إطاراً قائماً، وتطورت لتكون أساساً لإقامة لجنة المتابعة العليا للمواطنين العرب عام ١٩٨٢، وأن هذا الإطار القطري أصبح له قوة ومعنى لدى معظم المواطنين العرب، ولكن ما يتوقعه المواطنون من هذا الإطار هو أكثر بكثير من قدرته على توفير هذه التوقعات، وحالياً، فإننا نجد كثيراً من الأصوات تدعو إلى إعادة تنظيم لجنة المتابعة واللجنة القطرية لرؤساء السلطات المحلية، لتكون شبه حكومة ظل تخدم المواطنين العرب. مقابل ذلك، نجد التجزئة داخل الأطر القطرية تزداد، وذلك من خلال إقامة منديات لسلطات محلية فئوية، مثل: منتدى رؤساء السلطات المحلية الدرزية والشركسية، ومنتدى السلطات المحلية البدوية، ومنتدى لسلطات محلية بدوية في الجنوب... إلخ، وكذلك فصل لجنة المتابعة عن اللجنة القطرية، وزيادة عدد السلطات المحلية العربية التي تدار من قبل لجان معينة يرأسها يهودي، ولا تُدعى إلى اجتماعات اللجنة القطرية، كما أن وجود اللجنة القطرية خلال ما يزيد على ٣٥ عاماً، وهي ما زالت غير منظمة بشكل يليق بمجتمع عصري؛ كل هذه الأمور تواجه تحديات كبيرة.

وكما أشرنا، فإن سياسة السيطرة، والتجزئة، والتبعية، لاقت أرضية مناسبة لإنجازها، إن كان ذلك من خلال السلطات المحلية أو من خلال أطر وممارسات أخرى. لقد كان المجتمع العربي الفلسطيني يمر بمرحلة تحديث وإعادة صياغة هويته الوطنية والقطرية خلال القرن العشرين، حتى الاحتلال البريطاني لفلسطين عام ١٩١٧. وكان المجتمع العربي جزءاً من فضاء جيوسياسي وانتماي كبير انحصر داخل حدود الانتداب البريطاني على فلسطين عام ١٩٢١، وقد بدأ يشكل بداية إطار عام للدولة القطرية، ولكن ليس لصالح الفلسطينيين العرب،

(٢٣) م. الحاج وه. وروزنفلد، الحكم المحلي العربي في إسرائيل (بالعبرية) (جبعات حبيبة: معهد دراسات العرب، ١٩٩٠).

بل كان الانتداب البريطاني أداة لإنجاز بريطانيا لوعدها (وعد بلفور) بإقامة وطن قومي لليهود في فلسطين. هذا الوعد تمت مقاومته من قبل العرب الفلسطينيين. ولذلك رغم أن الانتداب بدأ يشكّل نظاماً ويقر قوانين للسلطات المحلية، داخل المدن العربية، إلا أن حالة الصراع حالت دون تطوير هذا الحكم المحلي الذي نظر إليه في بعض الحالات بريية من قبل المواطنين العرب، وكأداة لسيطرة الانتداب على السكان وجباية الضرائب منهم. ولذلك، لم تسنح الفرصة لتشكيل مجتمع مدني يتبع نظاماً معيناً، ولديه سلطة مركزية وطنية تسعى إلى تحقيق طموحات ورغبات المواطنين العرب الفلسطينيين، بما في ذلك تشكيل تدرج سلطوي

يشمل حكماً مركزياً، إقليمياً ومحلياً. في هذا الواقع، غلبت عملياً الانتماءات العشائرية، والقبلية، والطائفية، والإقليمية، على الانتماءات القومية، والقطرية، والمدنية. هذه الأطر التقليدية العشائرية، والقبلية، والحمائلية، نجد أنها أدارت الصراع على المستوى القطري، وكذلك على المستوى المحلي، واعتمدت في تعميق نفوذها على عدد أفرادها، وعلى ارتباطها بالسلطة المركزية.

لقد وُجِدَت الأقلية العربية بعد عام ١٩٤٨ في حالة من الضعف والهزيمة، والمبنى المجتمعي التراتبي على أساس قبلي وطائفي.

هذه الأطر بطبيعتها تسعى إلى حماية أفرادها على أساس نظامي وتأمين مصالحها. وهذا الواقع ما زلنا نجده في معظم القرى والمدن العربية، ويتجلّى بشكل واضح في الانتخابات المحلية، حيث تنظم الحملة لإرسال ابنها، أو يستغل أحد أبنائها المبنى الحمائي والعشائري لأجل الوصول إلى السلطة المحلية. وبعد أن يصل إلى كرسي السلطة المحلية يسعى إلى المحافظة على وجوده من خلال «رد الجميل» إلى أبناء الحملة بواسطة صرف موارد لهم، وإجراء تعيينات، وتوفير فرص تطوير... إلخ على حساب المصلحة العامة، مغلباً المصلحة الفئوية لأبناء الحملة أو المجموعة التي أوصلته إلى كرسي السلطة المحلية. وفي حالات معينة، يكون هذا الرئيس على استعداد لدفع ثمن يفرضه عليه الحكم المركزي، وليس بالضرورة لصالح أهالي البلدة، ولكن رغبة منه في المحافظة على السلطة. هكذا، فإن علاقة الأغلبية والحمائلية والطائفية داخل البلدات العربية تطبق تقريباً نهج السيطرة نفسه الذي تمارسه السلطة المركزية المسيطر عليها من قبل الأغلبية اليهودية التي تستخدمها لتأمين مصالحها على السلطات المحلية العربية.

لقد وجدت الأقلية العربية بعد عام ١٩٤٨ في حالة من الضعف والهزيمة، والمبنى المجتمعي التراتبي على أساس قبلي وطائفي، واستخدام الأطر التقليدية لحفظ المجموعات الانتمائية، والشرذمة الإقليمية المنفصلة (الجليل، والمثلث، والنقب، والمدن المختلطة) عن بعضها أكثر. كل ذلك شكّل أرضية، نشأت عنها بنية نفسية ووظائفية، ساهمت في إنجاز سياسة السيطرة والتجزئة، وتذويت التقسيمات الإثنية المحلية المفروضة، وتغليبها على الانتماءات القطرية. هذا ما نجده في تشكيل منطيات أي حكم محلي فئوي، كما نجده في تذويت الطائفية كمجموعة مصالحية، وحتى قبول «البدواة» كتعريف إثني، رغم أنه يصف فقط حالة استيطانية مؤقتة ومتنقلة. وهذا ما نجده في رفض مشاركات إقليمية ووظائفية بين

سلطات محلية عربية مدعومة بموقف السكان، معلنين تفضيل مصالحهم المحلية على منفعتهم الإقليمية والقطرية. لقد ساهم منع وإعاقة تشكيل الدولة القطرية في إضعاف الطبقة الوسطى داخل المجتمع كجزء من ثقافة، ومفهوم، وسلوك، وحال دون الانتقال إلى مجتمع مدني، بل ما زال في طور المحافظة على المبنى والأطر التقليدية، لتحافظ على مصالحه وتمنحه الأمان في حال ممارسة الدول القطرية ضده سياسة السيطرة والتجزئة. لذلك، فإن واقع التجزئة داخل المجتمع العربي وإفرازاته على السلطة المحلية هو نتاج لحالة التناقضات التي يعيشها المواطن العربي، ورد فعل معلن أو مبطن لسياسات السيطرة والإقصاء المبرمج، مما يؤدي إلى حالة من الإقصاء الذاتي والانغلاق في دوائر محلية مصلحة غير واضحة لمن لا يعي عمق أزمة المواطن العربي، الذي ما زال يعاني مواطنة مشروطة ومنقوصة، كما أن خطاب المساواة الإجرائي ما زال دون تحقيق.

بالموازاة مع تطبيق سياسة السيطرة، والتبعية، والتجزئة، مورست تجاه المواطنين العرب سياسات تحديث. وهناك من يفسر الاتجاهات والتحويلات التي تحدث داخل المجتمع العربي بالاعتماد على نظريات التحديث والحدثة. ولا شك في أن إقامة السلطات المحلية داخل البلدات العربية كانت جزءاً من تعميق الحدثة داخل هذا المجتمع؛ قسم من هذه الحدثة تطور في داخله، وآخر نقل إليه بشكل موجّه ومعلن، وآخر غير معلن، من قبل الحكم المركزي والمجتمع اليهودي. كما لا شك في أن المجتمع العربي يمر بمرحلة تحديث أسوة بالمجتمعات الأخرى، حتى إن المجتمع اليهودي نفسه يمر بعملية تحديث، كما هو الأمر لدى اليهود المهاجرين من الدول الإسلامية. ولكن في حالة المجتمع العربي وسلطاته المحلية، فإن التحديث هو انتقائي ومشروط، حيث إنه يتركز على المركبات الإجرائية والمادية للحدثة، وفي المقابل يسعى إلى حفظ الأطر المجتمعية التقليدية، وما زال متخوفاً من تبني الحدثة، بحسب النموذج الغربي. ورغم أن هذا النموذج الذي تتبنّاه السلطة المركزية، وتمارسه تجاه السلطة المحلية، يأتي في مقابل ممارسات السلطة المركزية، وفرض سلطتها وهيمنتها على السلطة المحلية، باستخدام إطار الحدثة، مطالبة السلطة المحلية بالتحديث، فإن ممثلي السلطة المحلية العربية ما زالوا يدافعون عن خصوصيتهم بأنهم مجتمع تقليدي قروي، وليس لديهم القدرة، ولا الرغبة، في استيراد الحدثة بكل أدواتها، وأجهزتها، ومؤسساتها، التي تعبّر عن مفاهيم وثقافة مختلفة عن تلك السائدة حالياً في المجتمع العربي.

لذلك، فإن فهم حالة السلطات المحلية العربية، ووضعها ومكانتها، لا يمكن أن يُفَرَّغ من سياق ما حدث للمجتمع الذي أقيمت هذه السلطات المحلية لخدمته. وإن طرح نظرية الحدثة لفهم ما يحدث داخل السلطة المحلية لا يكفي للوصول إلى بواطن أسباب أزمات السلطات المحلية العربية، بل إن الدمج بين نظرية الحدثة ونظريات السيطرة والتجزئة والتبعية التي تسعى إلى سيادة إثنية قومية، مستخدمة موارد الدولة والسلطة المركزية، هي الإطار الذي نراه مناسباً لتحليل وفهم أزمات السلطات المحلية العربية في الماضي، والحاضر، والمستقبل. وإننا ننظر إلى ما حدث في عام ١٩٤٨ من نكبة الإنسان، والمكان، والمدينة، منطلقاً مكوّناً، وصاقلاً، لطبيعة العلاقة بين الأغلبية اليهودية، والسلطة المركزية، والأقلية العربية، والسلطات المحلية. ورغم التحويلات والتغييرات التي نشأت لاحقاً، كما سنخرج عليها بإيجاز في هذا

المقال، إلا أن الإطار العام ما زال هو نفسه، وهو إحكام السيطرة، والتجزئة، والتبعية، حتى في ظل حالة الحداثة الانتقائية التي تجري في المجتمع.

ربما يطرح السؤال التالي: بما أن السلطات المحلية العربية هي جزء من السلطات المحلية في الدولة وأنها تعاني أو تستفيد من سياسات ونظم عامة تضعها الدولة كجزء من علاقة السلطة المحلية بالسلطة المركزية، لذلك ما هي خصوصية الحالة العربية الفلسطينية؟. كما أن هناك من يوجّه انتقاداً بأن وضع سلطات محلية يهودية في الأطراف الجغرافية، هو ليس بأحسن حال من السلطات المحلية العربية، بل إن هذه السلطات المحلية اليهودية تعاني أزمات وشحّ موارد، خاصة تلك التي تسكنها أغلبية يهودية من أصل شرقي هاجرت من دول إسلامية، وما زالت تسلك في ثقافتها مسلكاً خاصاً، بحسب النماذج التقليدية. لذلك فهي تعاني أزمات، لأنها لا تستطيع للحاق بركب التطور وتوفير الخدمات لمواطنيها، لعجزها الإداري^(٢٤)، أي أن المشكلة ليست في سياسة السيطرة، بل في المبنى الاجتماعي والسلوك الثقافي التقليدي الذي ما زال دون القدرة على إدارة شؤونه لأسباب داخلية، أي أن نظرية الحداثة والنظرية الثقافية هي المفسرة لحالة الأزمة، بالإضافة إلى الظروف البنوية والأداء الوظيفي للسلطات المحلية ولسلوك المجتمع^(٢٥).

ولا يمكن نفي هذا الادعاء، لأن هناك من السلطات المحلية اليهودية التي تعاني أزمات، كذلك من الخطأ تجاهل دور المبنى الاجتماعي والسلوك والثقافة المجتمعية والإدارية، التي لها دور في خلق هذه الأزمات، أو على الأقل عدم السعي بشكل لائق إلى الخروج منها. ولكن كذلك من الخطأ تجاهل الفرص التي منحت للسلطات المحلية اليهودية والحالة الموجودة فيها مقارنة بالسلطات المحلية العربية. صحيح أن كلا النوعين من السلطات المحلية ربما يعاني أزمات؛ ولكن حالة ودوافع هذه الأزمات مختلفة. فالسلطات المحلية العربية لم تمنح الفرص الكافية، ولم تعط الأدوات للخروج من الأزمة التي هي أزمة وجودية تحول دون توفير الخدمات الأساسية للسكان، بينما منحت السلطات المحلية اليهودية غالباً الفرص كجزء من مشروع تطويري قومي، ولكن ربما لم تستغل هذه الفرص، وبذلك تتركز أزماتها على مستوى الرفاهية الممنوحة للسكان، وليس على الأمور الأساسية. كما أن الفرق هو إحساس المواطن وانتماؤه. فإن المواطن اليهودي هو جزء شرعي من الدولة، وعلى السلطة المركزية يقع واجب ومسؤولية توفير الخدمات له، إن لم يكن من خلال السلطة المحلية التي تعاني عجزاً، فعلى أذرع الوزارات المختلفة أن تبادر إلى توفير هذه الخدمات. كما أن مؤسسات المجتمع المدني المدعومة من الحكومة والحركة الصهيونية تقوم بدور فعّال لتوفير هذه الخدمات، وذلك لأن هذا المواطن اليهودي والبلدة التي يسكنها هما جزء من مشروع الدولة التي تسعى إلى إنجازها. إلا أن هذا الواقع مغاير في حالة المواطن والسلطة المحلية العربية. كذلك، فإن أمام السلطات المحلية اليهودية فرص متعددة للتمويل والمشاركة الإقليمية غير متوفرة للسلطات المحلية العربية. كما

(٢٤) بيسات ودهان، محرران، الاقتصاد السياسي للسلطات المحلية العربية (بالعبرية).

Rassem Khamaisi, «Between Traditionalism and Modernity: Ruling Local Government in (٢٥)

Arab Localities in Israel,» in: Lazin [et al.], eds. *Local Government Reforms in Countries in Transition: A Global Perspective*, pp. 235-252.

أن السلطة المحلية اليهودية والمواطن اليهودي لا يشعران بالسيطرة والإقصاء الحيّزي، لأن كل الدولة مفتوحة أمامه، والأمر مغاير في حالة المواطن والسلطة المحلية العربية. هكذا، فإن حالة السلطات المحلية اليهودية التي تعاني أزمة مختلفة عن حالة السلطات المحلية العربية، لأن دور السلطات المختلفة في الدولة هو مدّ يد المساعدة إلى المواطن والسلطة اليهودية، وتوفير أسباب نجاحها بواسطة الدعم المالي، وتوفير الفرص، وتوفير الموارد؛ كل ذلك يعتمد على اعتبارات قومية، وعقائدية، وسياسية، والأمر مختلف في حالة السلطة المحلية العربية.

كذلك، فإن مشروع الدولة كان دمج المهاجرين اليهود وتوزيعهم جغرافياً، بما في ذلك دمج اليهود الشرقيين في أجهزة الدولة، وقد تم توطين قسم من اليهود الشرقيين في قرى ومدن الأطراف المحاذية للبلدات العربية، وتطورت على حسابها. هكذا، قام المركز اليهودي المسيطر على الموارد باتباع سياسة الاندماج والمشاركة، وفرض حالة التحديث على اليهود الشرقيين ليكونوا قسماً من بناء الدولة وحماها؛ ولذلك تفتح لهم الفرص. أما العرب، فإن سياسة الدولة هي إقصاؤهم من الحيّز العام، والرقابة عليهم، وتركيزهم، وتأمين فصلهم، ونزع الموارد عنهم لتأمين تبعيتهم. صحيح أن المصدر الثقافي لكلتا المجموعتين ربما مشابه، ولكن ما صيغ وطبق من سياسات نحوهم كان مختلفاً، مما يؤكد أن نظرية السيطرة، وليس فقط التحديث، تساعدنا لفهم واقع أزمات السلطات المحلية العربية.

رغم أن البنى الأساسية التي توجه عمل السلطة المحلية ما زالت تحافظ على نفسها مع بعض التغييرات الشكلية، إلا أننا نجد أن السلطات المحلية العربية قد تطورت لتواكب التغييرات البنيوية والوظائفية داخل المجتمع.

ولكي نؤكد دور السياسة الحكومية ونظرية السيطرة على أداء السلطات المحلية العربية، فإننا يمكن أن نقارنها بما يحدث داخل المجتمع الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة^(٢٦)، والأردن، ومصر، حيث إن المجتمع العربي الفلسطيني مشابه، ثقافياً واجتماعياً، لتلك المجتمعات. وهناك داخل هذه الدول العربية سلطات محلية وإدارات محلية ناجحة، ولا تعاني أزمات، كما تعانيها السلطات المحلية العربية في البلاد^(٢٧)، مما يؤكد أن ما حدث للعرب الفلسطينيين في إسرائيل، وتحولهم إلى أقلية، تعيش في الأطراف، في قرى صغيرة، وفي مجتمع تقليدي، يمرّ بمرحلة تمدن، وتمارس ضده سياسة سيطرة، وتجزئة، وتبعية، وهو دور مركزي في أداء السلطات المحلية وحالتها المأزومة.

(٢٦) علي الجرباوي، أي نوع من السلطة المحلية نريد؟ دراسة الحالة الفلسطينية (نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، ٢٠٠٦)، وRassem Khamaisi، «Challenges for Restructuring of Local Government in the Transition Period: Palestine»، in: Barlow and Wastl-Walter, eds., *New Challenges in Local and Regional Administration*, pp. 155-174.

Tamir Moustafa، «The Political Obstacles to Local Government Reform in Egypt»، in: Lazin (٢٧) [et al.], eds. *Local Government Reforms in Countries in Transition: A Global Perspective*, pp. 291-310.

في ختام هذا العرض لـخلفية فهم واقع السلطات المحلية العربية، يجب أن نشير إلى التفاوت الموجود في الواقع لدى السلطات المحلية العربية، لذلك يكون من الإجحاف النظر إلى هذه السلطات كلها كأنها وحدة واحدة. كما أن من حق السلطات المحلية علينا فهم التفاوت بينها، لكي نستطيع صياغة سياسات للخروج من هذه الأزمات. ويعتبر قسم من هذا التفاوت نتيجة لعمق التقليد الإداري للسلطة المحلية^(٢٨)، والقسم الآخر هو نتيجة لحجم البلدة وتركيبتها السكانية، والقسم الثالث هو نتيجة لموقعها الحيزي، مما يؤدي ربما إلى عدم فتح الفرص عينها أمامها. وقبل الدخول في كشف معوقات السلطات المحلية، لا بد من عرض موجز لتطور السلطات المحلية العربية وأنواعها.

١ - تطور السلطات المحلية العربية

مرت السلطات المحلية العربية خلال القرن الأخير بتطورات وتغيّرات متأثرة بمنظومة الحكم المركزي المسيطر، وبالتحولات داخل المجتمع بنوياً، ووظائفاً، وثقافياً. لقد خضعت السلطات المحلية إلى ثلاثة أنواع من الحكم المركزي الذي مارس نحوها سلطاته المركزية. وبما أن ذهنية وثقافة التبعية كانت للحكم المركزي المسيطر، فإن الحكم العثماني، حتى عام ١٩١٧، كان حكماً مركزياً، وأقر قانوني البلديات والمخاتير^(٢٩). وقد جرى تطبيق كلا القانونين بهدف ممارسة المندوبين المعيّنين من قبل الحكم المركزي، اللذين كانا وكيلين له، عملهما من أجل تنفيذ قراراته وجمع الضرائب من السكان في المدن والقرى. وبعد أن سيطر الانتداب البريطاني على فلسطين، وانتقل الحكم من النظام العسكري إلى النظام شبه المدني، بدأ بإقرار القوانين وتطبيق نظم معدلة، قسم منها للقوانين العثمانية، كما أقر قانون البلديات والمجالس المحلية الذي ما زال ساري المفعول، كأساس لعمل منظومة السلطات المحلية البلدية والقروية. وقد انطلق روح قوانين ونظم البلديات الانتدابية، ومضمونها وشكلها، من بيئة غربية مختلفة عن البيئة والثقافة العربيتين، حيث حاول الانتداب البريطاني استيراد وتطبيق منظومة من الإصلاحات والتعديلات الإدارية، نشأت وتطورت في بريطانيا، ونقلها إلى مستعمراته، بما في ذلك فلسطين، وتطبيقها كجزء من الكولونيالية الثقافية والإدارية المواكبة للكولونيالية العسكرية. فشملت هذه الإصلاحات الإدارية قانون البلديات وتشكيلها، وأوامر وقوانين تنظيم المدن، وأوامر وقوانين تسوية الأراضي، وأوامر وقوانين الضرائب وتخمين الأراضي... إلخ. لقد بدأ تطبيق هذه المنظومة على البلديات التي شكّلت في البلدات العربية الكبيرة، وكذلك على بعض المجالس المحلية التي أنشئت في بعض القرى. ويجدر الذكر هنا أن طبيعة وثقافة الإدارة في المجتمع العربي الإسلامي تنطلق من مفاهيم مغايرة، فإن مفهوم ومنطلق الشريعة الإسلامية التي وجّهت

(٢٨) ن. أبو شرقية، «تأثير الثقافة التنظيمية على أساليب إدارة وطرق تنظيم السلطات المحلية العربية»، في:

عازيزة وعزائزة، محرران، الحكم المحلي العربي مع بداية القرن الـ ٢١: المهام والتحديات، ص ٢٥ - ٥٠.

(٢٩) الحاج وروزنفلد، الحكم المحلي العربي في إسرائيل (بالعبرية)، وجمعية الجليل، البلدات العربية

وسلطاتها المحلية في إسرائيل: مسح شامل ٢٠٠٦ (شفا عمرو: بنك المعلومات في جمعية الجليل (ركاز)،

والجمعية العربية القطرية للبحوث والخدمات الصحية وجمعية الأهالي - مركز التنمية الجماهيرية، (٢٠٠٨).

الإدارة المحلية حتى بداية القرن العشرين، بما في ذلك داخل المجتمعات العربية الفلسطينية، كانت تعتمد على مسؤولية الفرد في تطبيقها. ولذلك ركزت على ما يعرف اليوم من منهجية إدارية من تحت إلى فوق (Bottom-Up)، بينما انطلقت منظومة الإدارة المستوردة، في ظل سيطرة سياسية، وصراع سيادي وحضاري، وضعف مجتمعي على منهجية إدارية من فوق إلى تحت (Up-Bottom). وقد طبقت هذه المنظومة المستوردة والمفروضة على الحكم المحلي المنشأ في البلدان العربية بعد قيام دولة إسرائيل، وقسم كبير منها يرزح تحت حكم عسكري مفروض على بقية العرب الفلسطينيين في وطنهم استمر من عام ١٩٤٩ حتى عام ١٩٦٦، وبعد أن ألغي رسمياً، إلا أن ظله وتأثيره استمر حتى بعد إلغائه^(٣٠).

وبعد أن شكّلت السلطات المحلية في معظم المدن والقرى العربية، بدأت تعاني حكماً مركزياً مسيطراً على الموارد، وموزعاً لها، ليس على أساس مدني، وبحسب معايير واضحة، بل على أساس عرقي، مفضلاً بشكل معلن البلدان والسلطات المحلية اليهودية على العربية. وبعد أن استأنفت بلدية الناصرة التي أنشئت عام ١٨٧٧، وبلدية شفاعمرو التي أنشئت عام ١٩١٠، والمجلس المحلي في الرامة الذي أنشئ عام ١٩٣٣، والمجلس المحلي في كفرياسيف الذي أنشئ عام ١٩٢٥، أعمالها، بدأ الحكم العسكري بإقامة وتشكيل سلطات محلية في البلدان العربية، كجزء من سياسية خلق أجسام إدارية تكون عنواناً له وللمواطنين، ومن خلالها كان يؤمن الرقابة على المواطنين وتقديم خدمات لهم. وخلال فترة الحكم العسكري الفعلي، تمت إقامة وتشكيل ما يزيد على نصف السلطات المحلية العربية العاملة حالياً^(٣١).

لا أريد أن أسهب في هذه المقالة في تطور الحكم المحلي، لأن هناك دراسات قد عالجت هذا الموضوع، ويمكن العودة إليها، كدراسة الحاج وروزنفلد (عام ١٩٩٠)^(٣٢)، التي رصدت تطور الحكم المحلي، بما في ذلك اللجنة القطرية للسلطات المحلية العربية، ولكن ما أود أن أضيفه هو أن آلية إقامة وتشكيل السلطة المحلية، حتى الحديثة منها، التي شكّلت بعد التسعينيات من القرن العشرين، ما زالت تعتمد على المنظومة الاجتماعية التراتبية التي تعتمد على الحمولة والقبيلة. وتستغل هذه المنظومة من قبل الحكم المركزي في أغلب الأحيان، كآلية طبيعية لإقامة سلطة محلية، ومن خلالها توفير مصالح لمدوبي الحمايل والقبائل، وكذلك تأمين السيطرة عليهم، خاصة في حالة تشكيل الحكم المحلي السقف الواسع لامتلاك السلطة والسيطرة على الموارد في المجتمع العربي، حيث إن مساحة الحراك والدخول إلى مراكز القوة في الحكم المركزي محدودة، حتى إنها مغلقة أمام العرب، مما يزيد من التنافس على الحكم المحلي والصراع عليه، بالاعتماد على قوى اجتماعية تقليدية. وما زالت السلطات المحلية العربية تعتمد في امتلاك قوتها على مدى نفوذ وسيطرة أبناء الحمايل الكبيرة، حيث تمكّنهم سيطرتهم على السلطة المحلية من امتلاك الموارد المالية والقوة، بحسب القانون والتعليمات

(٣٠) ياثير بويل، ظل الأزرق والأبيض (بالعبرية) (حيفا: إصدار برديس، ٢٠٠٧).

(٣١) جمعية الجليل؛ المصدر نفسه، ص ٤٥-٤٨.

(٣٢) الحاج وروزنفلد، الحكم المحلي العربي في إسرائيل (بالعبرية).

الصادرة من الحكم المركزي، بالإضافة إلى القوة العديدة والهيمنة داخل البلدة^(٣٣).

ورغم أن البنى الأساسية التي توجه عمل السلطة المحلية ما زالت تحافظ على نفسها مع بعض التغييرات الشكلية، إلا أننا نجد أن السلطات المحلية العربية قد تطورت لتواكب التغييرات البنوية والوظائفية داخل المجتمع، وكذلك لتتوافق مع التغييرات في سياسات الحكم المركزي نحوها. هذا بالإضافة إلى التغييرات في الاقتصاد العالمي، والانفتاح الجزئي للمواطنين العرب والسلطة المحلية العربية على العولة، بما في ذلك أنماطها السلوكية الإدارية والاستهلاكية. وقد رصد هذه التغيرات بن إليا (عام ٢٠٠٤)^(٣٤)، من خلال تقسيمه تطور الحكم المحلي إلى أجيال، ولكل جيل له صفاته، ومميزاته وأدائه، كما أن قسماً من هذه التغييرات التي رصدها بن إليا تنطبق على السلطات المحلية العربية.

بدأت السلطة المحلية، بوصفها جسماً تمثيلاً للسكان، وذراع جمع ضرائب ونقل معلومات بين الحكم المركزي والسكان. لقد أُبِيَتْ هذه الوظيفة من قبل المخاتير في القرى، ولاحقاً من قبل رؤساء وأعضاء السلطات المحلية المعيّنين في المرحلة الأولى لإقامة وتشكيل السلطة المحلية. وقد عملت غالبية السلطات المحلية العربية كجسم تمثيلي مقدم لخدمات أساسية للمواطنين، وناقل للمعلومات، حتى منتصف السبعينيات من القرن العشرين. وخلال هذه الفترة، كانت الموارد التي تديرها السلطات المحلية محدودة، والميزانيات المنقولة إليها من الحكم المركزي شحيحة، وإيراداتها من السكان قليلة، كما أن أداءها الوظيفي لا يتعدى المواطنين الذين حددهم القانون (السكرتير، والجابي، والطبيب البيطري، وفي بعض الحالات المهندس). وكانت تشكيلة السلطة المحلية تعتمد على الائتلاف بين أعضائها، وكان للقائم مقام ممثل الحاكم – المدير اللوائي – دور ملحوظ في وضع أجندة السلطة المحلية، والرقابة عليها، وتوجيه أداء السلطة المحلية. كما أن معظم القرى والبلدات العربية التي بدأت تكبر وتنتفخ، نتيجة لعملية التمدن، كانت تفتقر إلى شبكة مياه رئيسية، وشبكة طرق، وشبكة كهرباء، ولم تكن لها مخططات هيكلية. أما تلك التي أُعِدَّت لها مخططات هيكلية، فقد كان هدف المخطط ضبط الامتداد العمراني، وتحديد مسطح البناء، في البلدة. وقد أُعِدَّت هذه المخططات من قبل السلطة المركزية، ولم يكن للسلطة المحلية دور في إعدادها وتوجيهها^(٣٥). وخلال تلك الفترة، كانت قدرة السلطة المحلية على مواجهة سياسة الحكم المركزي محدودة، رغم رفض أعضاء ورؤساء السلطات المحلية لمركبات هذه السياسة والأفعال، مثل مصادرة الأراضي، وتحديد منطقة نفوذ البلديات، وتحديد مسطح هذه البلديات، وهدم المباني أو فرض الغرامات والمخالفات على المباني. ويشكّل تأسيس وتفعيل السلطة المحلية فترة صقل أولى للسلطة المحلية، ولذلك فإن وعي القيادات

(٣٣) م. مصطفى، «دمقرطة وتسييس القيادة المحلية العربية»، في: غانم وعزايزة، محرران، **الحكم المحلي العربي مع بداية القرن الـ ٢١: المهام والتحديات**، ص ١٢٧ - ١٥٢.

(٣٤) ن. بن إليا، **الجيل الرابع: حكم محلي جديد في إسرائيل** (بالعبرية) (القدس، معهد فلورسهيمر لدراسة السياسات، ٢٠٠٤).

Rassem Khamaysi, *Planning and Housing Policy in the Arab Sector of Israel* (Tel-Aviv: (٣٥) International Center for Peace in the Middle East, 1990)

التقليدية التي استلمت زمام إدارة السلطات المحلية، ورغبتها وقدرتها على وضع أجندة مختلفة، مغايرة ومقاومة، لتلك التي وضعتها الحكومة المركزية، بواسطة أذرعها المختلفة، كانت محدودة. كما أن قسماً من إسقاطات وتبعات مرحلة التأسيس هذه ما زال أثره حتى اليوم، لأن خلالها تم وضع وصقل أنماط من القرارات التي حدّدت تطور البلدات العربية ومبنى وأداء السلطة المحلية.

أما **الفترة الثانية**، فيمكن الإشارة إلى بدايتها مع بداية الانتخاب المباشر لرئيس السلطة المحلية عام ١٩٧٨، حيث إن انتخاباً مباشراً لرئيس السلطة المحلية منحه قوة، وحرّره بشكل جزئي من دفع مستحقات ائتلافات مفروضة. وخلال هذه المرحلة، ازدادت متطلبات المجتمع ووعيه لحقوقه، وزاد عدد السكان، وانكشفوا لحقوقهم ومستحقاتهم. كذلك، بدأت تدخل حلبة إدارات السلطة المحلية قيادات شابة، متعلمة وأكثر وعياً وقدرة على مواجهة الحكم المركزي بالمقارنة بالقيادة التقليدية. من ناحية أخرى، تغيّرت أساليب وأداء الحكم المركزي تجاه الحكم المحلي، وزادت الموارد المنقولة إلى السلطات المحلية من الحكم المركزي نسبياً في فترة الصقل. ويمكن الإشارة إلى أن هذه الفترة هي فترة انطلاقا للسلطات المحلية العربية. فقد بدأت مطالب السكان من السلطة المحلية تزداد، والمتطلبات لإنجازها بدأت ترفع إلى الحكم المركزي من أجل تحقيقها، وخاصة أن عدد السكان، ومستوى الحياة، والمساحة المبنية للبلدات، والحاجة إلى توفير خدمات كلها، ارتفعت، وأصبح لا يمكن أن يستمر الوضع المتدني للبنى التحتية. وهذا عنى أن رؤساء السلطات المحلية أصبح لهم دور سياسي، وليس فقط خدماتي، خاصة مع وعيهم أن الإشكالية هي ليست متعلقة بكونهم مقدمي خدمات للمواطنين وحسب، بل زادت معرفتهم أكثر للواقع بأنهم دون نضال سياسي لا يمكن أن ينالوا حقوقهم، وتوفير خدمات للمواطنين. كما أصبح جزء من أجندة رئيس وأعضاء السلطة المحلية هو الصراع السياسي، بالإضافة إلى الدور التمثيلي وتقديم الخدمات. ويكشف رصد طريقة الترشيح والانتخابات خلال هذه الفترة أن معظم رؤساء السلطات المحلية كانوا قد فازوا كممثلين عن قوائم حمائية، وإن كانت قد غلفت بتنظيمات سياسية. هذا الواقع كان له أثر في أدائهم داخل البلدات. وقد أصبحت عملية التمدن المكبوح التي مرت بها البلدات العربية بحاجة ماسة إلى إعداد مخططات هيكلية لتنظيم تطور هذه البلدات، ولكن مع الأسف، حتى في هذه المرحلة، كان هناك دور محدود لرؤساء السلطات المحلية في صياغة المخطط الهيكلي، وتحديد استخدامات الأراضي، حيث بقيت منهجية التخطيط الضابط، واستخدام التخطيط الهيكلي، كأداة سيطرة، وكانت قدرة السلطات المحلية في تعديلها محدودة وموضعية^(٣٦).

أما **الفترة الثالثة** من تطور السلطات المحلية العربية، فقد بدأت منذ تسعينيات القرن العشرين، ويمكن الإشارة إليها كفترة تشكيل وصقل لسلطة محلية بدأت تعمل على أسس بلدية عصرية، رغم أنها ما زالت منقوصة ومشوّهة. فبالإضافة إلى وصول رؤساء سلطات من الجيلين الثاني والثالث الذين كانوا متعلمين أكثر، إذ كان قسم منهم له خبرات إدارية

(٣٦) راسم خماسي، معوقات بتخطيط البلدات العربية في إسرائيل (بالعبرية) (القدس: معهد

فلورسهيمل لدراسة السياسات، ٢٠٠٤).

سابقة، وقسم آخر جاء نتيجة لائتلافات على أسس عائلية أو مصلحة، تم وضع أجندة مختلفة. وخلال هذه المرحلة، بدأ الكادر الإداري في السلطة المحلية يتسع، ودخله كثير من خريجي الجامعات. في المقابل، بدأت السلطة المركزية بتطبيق سياسة اللامركزية المشروطة التي شملت توزيع وتفويض الصلاحيات للحكم المحلي، بما في ذلك رصد الموارد المالية، وكان قد تحقق قسم منها من أتباع سياسة التمييز المصحح، وتقليص فجوة الإجحاف التي عانتها السلطة المحلية العربية، وبذلك ازدادت المستحقات التي للسلطة المحلية على المواطنين.

ومجمل الأمر، إنه يمكن أن نشير إلى أن السلطات المحلية أصبحت جسماً اقتصادياً، إلى جانب كونها جسماً تمثيلاً يقدم خدمات، وكذلك جسماً سياسياً، أي أنها كانت تشكل أكبر جسم مشغل في البلدات العربية في حالة غياب الفعاليات والمصالح الاقتصادية^(٢٧). كذلك، فإن الفقر في

الخدمات، والمطالبة بسد الفجوات داخل البلدات العربية، قد ازداد، خلال هذه الفترة، بحيث أصبحت السلطات المحلية أيضاً جسماً ذا موارد مالية كبيرة^(٢٨)، يتنافس عليها أصحاب المصالح، مما دفع إلى تنافسات وصراعات للسيطرة عليها، وتوسيع دائرة النفوذ داخلها، بشكل مغاير عما كان في مرحلة التأسيس، حيث كانت القوة التمثيلية والوجاهة هي الأساس. وفي هذه المرحلة، أصبحت كذلك المصلحة الاقتصادية، وامتلاك

لا شك في أن تغييرات حدثت داخل المجتمع العربي، تشمل زيادة وعي المواطن بحقوقه، ومطالبته السلطتين المحلية والمركزية بتوفير هذه الحقوق والخدمات الأساسية.

القوة لاتخاذ القرارات، وتوزيع الموارد، هي البوصلة الموجهة إلى قسم لا يستهان به من الرؤساء، والموظفين، والعاملين مع السلطات المحلية، بشكل معلن وغير معلن. كما كانت هذه الفترة تتميز بتحويل السلطة المحلية إلى جسم يتخذ قرارات على أسس مهنية، وازدادت الحاجة إلى الشفافية. ولا شك في أن تغييرات حدثت داخل المجتمع العربي، تشمل زيادة وعي المواطن بحقوقه، ومطالبته السلطتين المحلية والمركزية بتوفير هذه الحقوق والخدمات الأساسية، تلك التي تساهم في رفاهيته. كما أن دخول أجيال جديدة إلى المجتمع، وداخل السلطة المحلية، تسعى إلى توفير مستحقاتها، نتيجة لتبني الحداثة، كمنهج حياة، ورفضها سياسة السيطرة، وضعت السلطة المحلية في مواجهة تحديات جديدة، رغم أنها كانت تقع بين مطرقة السلطة وسندان المجتمع، حيث إن السلطة المركزية كانت تطلب منها تطبيق قوانين ونظم تشكل عبئاً على المواطنين، وإذا لم تطبق هذه النظم، والقوانين، والاستحقاقات المفروضة، لم تكن لتمنح موارد مالية، أو تعاقب حتى بجلها، كما كان يحدث لكثير من السلطات المحلية العربية. ولكن رغم أن رؤساء، وأعضاء، وموظفي السلطة المحلية هم أبناء مجتمع ما زال تقليدياً يعمل بحسب أنماط ونظم اجتماعية معينة، وما زال هذا المجتمع ضعيفاً اقتصادياً، وقدرته على إنجاز السياسات

(٢٧) ر. حليبي، «المميزات الاقتصادية للسلطات المحلية العربية: الوضع القائم وآليات التطور المستقبلي»، في: عازيزة وعازيزة، محرران، الحكم المحلي العربي مع بداية القرن الـ ٢١: المهام والتحديات، ص ١٨٩ - ٢١٤.
(٢٨) خالد جلولي، «الوضع المالي في السلطات المحلية العربية»، في: المصدر نفسه، ص ٥١ - ٨٨.

المفروضة محدودة، إلا أنه أخذ يشكل أداة ضغط على السلطة المحلية، ويستخدم قوته لإعاقة إنجاز السلطة المحلية لسياساتها أو لتلك السياسات المفروضة من قبل الحكم المركزي. كما أن في كثير من الأحيان لم تمنح السلطة المحلية الأداة لإنجاز سياسة التوزيع، خاصة في ما يتعلق بتوفير الموارد لزيادة إيراداتها.

هذا الواقع أدخل السلطات المحلية في عجز مالي وإداري أعاق أداء مهامها كجسم اقتصادي مبادر، رغم أنه في هذه المرحلة اتسعت فرص المبادرات الاقتصادية بشكل نظري، ومنحت السلطة المحلية حرية مشروطة من قبل السلطة المركزية لإنشاء أطر اقتصادية مبادرة، إلا أن عجز السلطة المحلية وعدم امتلاكها للأدوات التي تمكّنها من المبادرة الاقتصادية وتوفير الخدمات والتخطيط لها، زادا من الإشكاليات، وأعاقا أداء السلطة المحلية لمهامها. في هذه المرحلة بدأت مبادرات لإعادة تخطيط البلديات، ولكن هذا التخطيط ما زال يعمل بحسب نماذج ضابطة، ولم يفتح فرصاً تنموية مستقبلية كبيرة أمام البلديات العربية. إن مرحلة التشكيل والصقل التي تمر به السلطة المحلية تواجه كثيراً من الإعاقات والتحديات التي تختلف عن مرحلة التأسيس والانطلاقة. والسؤال: ما هي مركّبات هذه الإعاقات الرئيسية؟ وقبل الدخول في رصد معوقات وإشكاليات السلطات المحلية العربية، لا بد من الإشارة إلى أن داخل السلطات المحلية العربية يوجد تفاوت، ولذلك لا بد من رصد تنوع السلطات المحلية لكي نوضح التنوع داخلها.

٢ - أنواع السلطات المحلية العربية

يوجد أربعة أنواع من السلطات المحلية التي تخدم المواطنين العرب الفلسطينيين البالغ عددهم ما يزيد على ١,٢٥٠,٠٠٠ نسمة (عام ٢٠٠٩). وفي ما يلي رصد موجز لأنواع السلطات المحلية العاملة، ولكل نوع له صفاته:

أ - البلديات: يوجد نوعان من البلديات التي تخدم السكان العرب: النوع الأول هو البلديات التي تدير مدينة كل سكانها عرب مثل الناصرة. وحالياً يوجد إحدى عشرة بلدية عربية. وهذه البلديات الإحدى عشرة أسست كسلطة محلية قروية /مجلس محلي (باستثناء الناصرة وشفاعمرو)، ولاحقاً تم تحويل مكانتها البلدية من مجلس محلي إلى بلدية، أي أن تحويلها جاء بعد زيادة عدد السكان في البلديات إلى ما يقارب ٢٠ ألف نسمة. وجاء التحويل بقرار من وزير الداخلية. والسؤال الذي يطرح هو: هل تحويل السلطة المحلية من مجلس محلي إلى بلدية يغيّر على المدى القصير والمتوسط، أو ربما على المدى الطويل، من أنماط الإدارة، ويؤدي إلى نهضة وانطلاقة في البلديات؟. حتى الآن، وبحسب المؤشرات الأولية، لم يسعف هذا التحول البلدي البلديات، ولكن نظن أن هناك حاجة إلى بحث معمّق في هذا الشأن. ما زالت البلديات التي حوّلت إلى بلديات، وعرفت كمدن، بمثابة «قرية كبيرة» تسلك بموجب الأنماط القروية الرئيسية من ناحية اجتماعية، وما زالت تعاني الأزمات نفسها التي تعانيها البلديات الصغيرة، إن لم يكن أكثر، نتيجة لحجم المشاكل والمعاناة، حيث إن تحويلها إلى بلدية ومدينة لم يواكبه تغيير كبير في الميزانيات، ولم يغير من إيراداته التي تعتمد على موارد ذاتية.

أما النوع الثاني من البلديات، فهي التي تعرف بالمدن المختلطة، مثل عكا، أي أنه يوجد

فيها تمثيل عربي، فهي بلديات يكون رؤسائها، وغالبية أعضاء البلدية، وسكانها، من اليهود. وفي هذه الحالة، فإن السكان العرب يعانون ازدواجية التمييز والقهر، وذلك على المستوى القطري، كقسم من الأقلية العربية، وكقسم من أقلية داخل المدينة. وهم يعانون أيضاً تمييزاً بلدياً، حيث لا توفر لهم الخدمات والفرص اللائقة، كما هو الأمر في الأحياء اليهودية، بل إن البلديات في هذه المدن تسعى إلى تعزيز يهودية وعبرنة المدينة، كما هو شأن سياسة الدولة التي تسعى إلى زيادة يهوديتها، وتنهج في سبيل ذلك سياسة سيطرة وتحويل وإحلال حيزي، وإقصاء المواطنين العرب عن المشاركة الفعالة في تقاسم وإدارة الحيز العام. ولكن الدارس لاستثنائات التمثيل العربي في البلديات في المدن المختلطة، يعرف أن معظم هذه البلديات، باستثناء حيفا وعكا اللتين كان يتمثل فيهما العرب قبل التسعينيات من القرن العشرين، لم يتمثل فيها العرب إلا بعد الانتخابات في العقدين الأخيرين.

ب - المجالس المحلية: إن معظم السلطات المحلية العربية هي مجالس محلية (٥٩ سلطة محلية)، وهي تقدم خدماتها إلى البلدات التي يكون كل سكانها عرباً. وعادة ما يكون عدد معظم سكان المجالس المحلية صغيراً، بحيث لا يزيد على عشرين ألف نسمة. ويتفاوت عدد السكان بين السلطات المحلية، فمثلاً يبلغ عدد سكان المجلس المحلي، مثل كفربراء، حوالي ٢٠٠٠ نسمة، بينما يبلغ عدد سكان كفرناحوا ١٩,٥ ألف نسمة. ومن حيث الانتشار الجغرافي، يقع معظم المجالس المحلية العربية في منطقة الجليل، أما المجالس المحلية في النقب، فيبلغ عددها ستة مجالس، وتعاني أكثر المجالس المحلية العربية في الجليل شح الموارد، لكونها موجودة كذلك في الأطراف. وهي ذات تقليد قصير في الإدارة البلدية، ويتحول المجتمع فيها من حالة البداوة إلى القروية المحدودة، وإلى البلدة الخدماتية، دون أن توفر له شروط وأسباب النجاح، وخاصة أن هذه البلدات أسست كبلدات تسعى إلى تركيز مواطنين في داخلها، كجزء من سياسة حكومية تسعى إلى تركيز العرب في النقب في أقل عدد بلدات، وأقل مساحة أرض.

ج - المجالس الإقليمية: تنقسم إلى قسمين: القسم الأول مجالس إقليمية تخدم قرى عربية فقط؛ ومجالس إقليمية يهودية في الأساس، وانضمت إليها، أو اعترفت ببلدات عربية، وضمت إليها لأنها تقع ضمنها. وهناك خمسة مجالس إقليمية عربية توجد فيها قرى عربية صغيرة، وبين هذه القرى لا يوجد تواصل حيزي، بل هي مجزأة ومشتركة بواسطة مجالس إقليمية يهودية. وهناك مجلس إقليمي، مثل مجلس أبو بسمة في النقب، وهو الذي أسس عام ٢٠٠٣، يقدم خدمات إلى ١١ بلدة عربية «بدوية»، تم الاعتراف بها خلال العقد الأخير، ويدار من مكاتبه في بئر السبع بواسطة لجنة معينة، وبواسطة لجان محلية ما زالت محدودة الصلاحية، ولكنها تتحمل مسؤوليات من قبل المواطنين. أما القسم الثاني من المجالس الإقليمية اليهودية التي أقيمت، فهي تشمل: مسغاف، وجليبوع، وحوف هكرمل، وزبلون، ولاحقاً ضمت إليها قرى عربية بعد الاعتراف بها. وكما هو شأن العرب في المدن المختلطة، فإن العرب في المجالس الإقليمية اليهودية يعانون الازدواجية والتمييز على المستويين القطري والبلدي، إن لم يكن أكثر، لأنه تطبق عليها الأنظمة والقوانين المطبقة على البلدات اليهودية نفسها، ولكن لم تتوفر فيها شروط وأسباب الحياة والفرص نفسها. وتعتبر معظم القرى العربية في المجالس الإقليمية صغيرة الحجم، وهي

تمر بمرحلة تمدن مكبوح، وقسري ومشوّه، وتعاني فرص تطوير محدودة.

د - مجالس محلية إقليمية ولجان محلية غير معترف بها: أسست هذه المجالس واللجان كجزء من عملية تحدٍ ومقاومة، لعدم الاعتراف الحكومي بالقرى، كما هو شأن القرى غير المعترف بها في النقب، وسابقاً في الشمال، إذ يعيش حوالي ٨٠ ألف نسمة في قرى ما زالت غير معترف بها من قبل الحكم المركزي. وتعاني هذه القرى مشاكل القرى العربية نفسها، إضافة إلى معاناة التجاهل من الوجود، وعدم توفير أسباب الحياة الأساسية لها، مثل شبكات المياه، وشبكات الكهرباء، وبيوتها ووجودها مهدد، وخير مثال حيّ على ما يجري هو قرية العراقيب في النقب، من هدم المباني وتهجير السكان. لقد جاءت هذه المجالس المحلية الإقليمية واللجان لتمثل السكان، ولتشكل أداة ضغط وعنوان لمتطلبات السكان، وخاصة أن السلطة المركزية ادعت أنه لا يوجد عنوان للسكان ومن يمثلهم للتفاوض معها. وقد تشكلت هذه المجالس التطوعية بقرار من الأهالي، وما زالت السلطة المركزية تتجاهلها، وترفض على الغالب التعامل معها، وهي لا تمتلك الميزانيات، ولكن قوتها هي في تطوعها للعمل.

مما تقدم، نلاحظ أن المواطنين العرب الفلسطينيين في إسرائيل يسكنون في أماكن تدار من قبل سلطات محلية متنوعة، من حيث المرجعية القانونية، والتعريف، والحجم، وتقليد إقامة السلطة المحلية. لذلك، فإن معظم السلطات المحلية العربية، رغم الفروقات بينها، تعاني تقريباً الإشكاليات والمعوقات نفسها. وفي ما يلي سوف نعرض بإيجاز هذه المعوقات والإشكاليات الرئيسية.

ثانياً: معوقات وإشكاليات السلطة المحلية في أداء دورها

تشير نتائج استطلاعات رأي المواطنين العرب بشأن السلطة المحلية وأدائها إلى نتائج سلبية ومستوى رضا متدنٍ^(٣٩)، إذ يجري حلّ قسم كبير من السلطات، ويتم تعيين رئيس معين (وصي)، هو في الأغلب يهودي، من وزارة الداخلية، لإدارة السلطة المحلية. كما يدار حوالي خمس السلطات المحلية العربية، حالياً، من قبل رؤساء معينين، وهم في الأغلب من اليهود. وهناك سلطات محلية عربية أخرى مهددة بالحل، لأنها لم توف بوعودها لوزارة الداخلية، بشأن إقرار وتطبيق خطة إشفاء تشمل فصل عاملين، وتعميق جباية الضرائب، وفرض ضرائب جديدة على المواطنين، أي أن معظم السلطات المحلية العربية أدخلت أو دخلت خطة إشفاء، ولا تستطيع الخروج منها، وتصارع من أجل البقاء، نتيجة للدائرة السحرية التي وقعت فيها الناتجة من شحة الموارد، ونتيجة لسياسة مطرقة السلطة المركزية عليها التي لا تمنحها موارد كافية، وسندان المجتمع الذي لا يدفع المستحقات المتوجبة عليه إلى السلطة المحلية، ورغم ذلك فهو غير راضٍ عن أداء السلطة المحلية. هذا الواقع أدخل السلطة المحلية العربية في حالة مأزومة يمكن تلخيصها بالنقاط التالية:

(٣٩) ن. علي، «مستوى رضا المواطنين العرب في إسرائيل من الحكم المحلي»، في: عازيزة وعازيزة، محرران،

أ - القدرة المحدودة، بحيث إن السلطة المحلية، بوصفها جسماً سلطوياً، قاصرة عن أن تتخذ قرارات عامة، وأن تلتزم بتعهداتها، كجسم تمثيلي ذي سلطة. وهذا الواقع يزيد من العجز الديمقراطي (Democratic Deficit)^(٤٠). فالعجز الديمقراطي يحدث بالموازاة مع زيادة العجز المالي، إذ يحدث نتيجة لأزمة الحكم والإدارة، وهو يتصف بعدم أداء السلطة المحلية لمهامها ومسؤولياتها، بحيث تكون هناك صعوبات في عملية اتخاذ القرارات، أو تقديم مستوى خدمات متدن إلى المواطن^(٤١).

ب - عجز السلطة المحلية عن إنجاز التزاماتها، بحسب القانون، وبحسب الصلاحيات التي أوكلت إليها من الحكم المركزي، ضمن إطار سياسة اللامركزية. في هذه الحالة، تجد السلطة المحلية نفسها مخالفة للقانون، وتخضع لرقابة وعقاب السلطة المركزية والمحاكم، مما يزيد من أزمة السلطة المحلية.

ج - عدم توفير وتزويد الخدمات الأساسية للمواطنين، مثل جمع نفايات، والتزود بالمياه، والصرف الصحي، والتربية والتعليم، والفعاليات الثقافية والاجتماعية لتلبي حاجات المواطنين بشكل متواصل. ففي هذه الحالة تكون وظيفة السلطة المحلية الأساسية هي توفير هذه الخدمات بجودة مناسبة. كما أن دور المنتخبين والموظفين في السلطة المحلية هو تحقيق تزويد خدمات للمواطنين بشكل لائق وجودة راقية.

د - العجز الاقتصادي والمالي عن دفع الاستحقاقات المتوجبة على السلطة المحلية لتوفير الخدمات الرئيسية. وتحل الأزمة عندما لا تتوفر لدى السلطة المحلية الموارد المالية لأداء وظائفها وتمويل فعاليتها^(٤٢).

ويتبين من رصد حالة السلطات المحلية العربية أن هذه السلطات تمر بحالة من العجز، وتعاني الأزمة، جراء مركباتها الأربعة المذكورة. والسؤال المطروح هو: ما هي المعوقات والإشكاليات للخروج من دائرة سحرية العجز والأزمة التي أدخلت إليها السلطات المحلية العربية، والتي من غير المتوقع خروجها منها على المدى المنظور؟.

يمكن تلخيص المعوقات وإشكاليات السلطات المحلية في أربعة محاور رئيسية. بين هذه المحاور، توجد جدلية تآزر (سنرجي) وتكامل، بحيث يغذي كل محور الآخر، ولا يمكن أن يكون تحديده مفصلاً أو منزوعاً من سياق سياسات الحكومة تجاه العرب، وثقافة المجتمع وسلوكه، وتوفر الموارد. وفي ما يلي عرض موجز لهذه المحاور.

المحور الأول: متعلق بسياسة السلطة المركزية تجاه المواطنين العرب، بما في ذلك السلطات

(٤٠) المصدر نفسه، و: Andrew Moravcsik, «Is There Democratic Deficit in World Politics?», Framework for Analysis,» *Government and Opposition*, vol. 39, no. 2 (2004), pp. 336-363.

(٤١) ش. حسون، **العجز في الديمقراطية المحلية: مؤتمر الحكم المحلي الحادي عشر** (تل أبيب:

جامعة تل أبيب، ٢٠٠٦)، ص ١٧ - ٢٧، وخميسي، «السلطات المحلية العربية: أزمة مؤقتة أم بنيوية؟».

(٤٢) (جلجولي، «الوضع المالي في السلطات المحلية العربية»، وخميسي، «التخطيط الهيكلي والمالية على

الأرض كعائنين أمام تطوير البلديات العربية».

المحلية. هذه السياسة منطلقة من مبادئ السيطرة، والتجزئة، والتبعية، كما بيّنا في المبحث الأول من هذا المقال. فبالرغم من سياسة اللامركزية التي ينتهجها الحكم المركزي رسمياً، إلا أنه عملياً ما زال الحكم المركزي يسيطر على الموارد الرئيسية التي تمكّن السلطة المحلية من الخروج من الأزمة. فالحكم المركزي يسيطر على مورد الأرض، وإدارته، وتخطيطه^(٤٣). كما أن وزير الداخلية هو الذي يقرر منطقة نفوذ البلديات، ويقرّ الخارطة الهيكلية^(٤٤). وتتجلى سياسة السلطة المركزية في تقليص مساحة حيز السلطة المحلية المدار من قبلها والمخطط لها^(٤٥). وهذا التخطيط الحيزي يقلّص فرص توسع البلديات، ولا يفتح فرص اقتصادية فيها. كذلك، فإن سياسة التمييز المأسس في رصد الموارد المالية،

لا شك في أن هناك تفاوتاً بين السلطات المحلية، في أدائها، وتطوير الشراكات، وتطوير الإدارة الرشيدة، ولكن المناخ العام يشير إلى حالة من الأزمة والمعاناة التي تخلق حالة أزمة وعجز داخل البلديات.

زاد من تعلق السلطة المحلية بالحكم المركزي، رغم التغيّرات والتحولات الشكلية والجزيئية في سياسة الحكم المركزي تجاه السلطات المحلية، إلا أن هذه السياسة ما زالت ضابطة ومعيقة لتنمية المجتمع العربي واستغلاله اقتصادياً، وتسعى إلى استمرار تأمين تبعية السلطة المحلية والمجتمع العربي للحكم المركزي. كما إن مكانة العرب في إطار المواطنة الناقصة والمشروطة هي معيق رئيسي، وإشكالية بنيوية، في تطوير علاقة المواطنة، وفتح فرص الحراك الجغرافي والوظائفي أمام المواطنين العرب، ليساهم في تطويرهم، وخروج السلطات المحلية من الأزمات التي تعانيها.

المحور الثاني: يتعلق بثقافة المجتمع العربي وكيّنونه، والسيرورات التي تجري فيه، التي تحدث صيرورات معيقة. فهذا المجتمع يمرّ بمرحلة تمدّن قسري مشوّه، مكبوح وانتقائي، وهو مجتمع شاب مستهلك لخدمات تشكّل عبئاً على خزانة السلطة المحلية. وبما أن معظم المجتمع العربي يسكن الأطراف الجغرافية والهامش الاقتصادي، فهذا المجتمع في أغلبيته ضعيف اقتصادياً، وقدرته واستعداده لدفع التزاماته إلى السلطة المحلية محدودة. كذلك فإن الحالة، والوضع، والمكانة، التي نشأ فيها هذا المجتمع، حدثت فيها شروخ، وازدواجيات، وتناقضات، وتأرجح بين العصرية المادية، مقابل المحافظة على التقاليد والأنماط السلوكية القبلية. فرغم أن المجتمع يمارس الانتخابات الديمقراطية، إلا أنه ما زال مجتمعاً غير ديمقراطي، بحسب المفاهيم والسلوكيات التي نشأت فيها العملية الديمقراطية المطبّقة من قبل السلطات المحلية العربية، بل إن ممارسة منظومة ديمقراطية في مجتمع، ما زال يحافظ على البنى والتراتب المجتمعي التقليدي في منظومته الثقافية، خلقت عملية ديمقراطية مشوّهة. صحيح أن انتخابات السلطات المحلية العربية يُمارس فيها قسم من الحرية الفردية، وتؤدي إلى تداول السلطة، ولكن ما زالت هذه

(٤٣) خميسي، «أجهزة السيطرة على الأرض وتهويد الحيز في إسرائيل».

(٤٤) خميسي، معوقات بتخطيط البلديات العربية في إسرائيل (بالعبرية).

(٤٥) خميسي، «التخطيط الهيكلي والملكية على الأرض كعائقين أمام تطوير البلديات العربية».

الانتخابات تخضع إلى ذهنية، وثقافة، وسلوك تحدث توترات وصراعات بين المواطنين، بحسب الانتماءات العشائرية/ القبلية والطائفية. وهذه التوترات تنزلق إلى موظفي وقيادات السلطة المحلية، وتؤدي البنى الاجتماعية التقليدية والأطماع التي تسعى إلى تحقيقها بعض القيادات، التي تسعى بدورها إلى السيطرة على السلطة المحلية، إلى فوز قيادات غير رشيدة برئاسة وعضوية السلطة المحلية في بعض الحالات، مما يزيد من معاناة المواطنين، وتحدث نزاعات داخل البلدات من أجل المحافظة على مصالح هذه القيادات والوصول إلى السيطرة على السلطة المحلية. ولا شك في أن سقف التقدم المكبوح والمحدود أمام العرب، وانحصار الفرص والحراك داخل الحكم المركزي والإدارة القطرية، وزيادة الموارد، نسبياً، الإدارة من قبل السلطات المحلية، دفع نحو زيادة الصراع والمنافسة على فرص العمل في الوسط الذي يشمل السلطة المحلية. كما أن العداء التقليدي من قبل المواطنين العرب لسياسات وممارسات السلطة المركزية، دفع إلى تطوير ثقافة العداء للمؤسسة حتى من دون التفريق بين السلطة المحلية والمركزية. هكذا، فإن حالة العداء ومقاومة السلطة المركزية من قبل العرب خلق حالة من العداء للسلطة المحلية والتشكيك في أدائها. وقد تعمقت هذه المعوقات والإشكاليات نتيجة لثقافة رد الفعل، وقلة المبادرة، والتبعية، وتدويت بعض السلوكيات الإسرائيلية المستوردة التي مفادها: «يحق لي»، والمطالبة، وواجب السلطة توفير المطلوب للمجتمع. وهذه الثقافة هي التي يتصف بها المجتمع الضعيف والمهمش بتوجهه نحو المركز.

المحور الثالث: يتعلق بأداء السلطة المحلية الذي يشمل القيادة السياسية والكادر الوظيفي المهني. وما زال هذا الأداء يعمل بموجب نظم وأدوات تقليدية، ولم يرتق في غالب الأحيان إلى النظم الإدارية العصرية. ونظراً إلى أن معظم موظفي ومنتخبي السلطة المحلية لهم ارتباطات عائلية، مما يعيق أداءهم كسلطة، فإنهم يرحلون بتطبيق النظم والقوانين المفروضة، خاصة في ما يتعلق بدفع الضرائب ومصادرة الأراضي للغايات العامة. كما أن العلاقة الحميمة بين بعض المنتخبين من أبناء حمائل معينة وموظفين ينتمون إلى الحمولة نفسها يؤدي، في بعض الأحيان، إلى محو الأدوار، حيث يعمل الموظف كأنه سياسي، وقسم من المؤثرين في اتخاذ القرار السياسي، وليس القرار المهني، معتمداً على دوره وقدراته المهنية. وفي حالات أخرى نجد أن التوتر بين المنتخبين يتحول إلى توتر بين الموظفين أنفسهم، وبينهم وبين السياسيين من فئات أخرى، نظراً إلى انتمائهم، حتى إن التوتر يزداد حتى يصل إلى المحاسبة الشخصية والانتقام بشتى الوسائل، وفي المقابل تحدث تفضيلات، ليس على أساس الأداء المهني أو على أساس الأداء الوظيفي. ويحدث هذا التوتر في بعض الأحيان شللاً داخل السلطة المحلية، إن لم يكن كاملاً، فهو نصفي، أو على الأقل يقلل من دافعية مدراء الأقسام والموظفين إلى أدائهم لمهامهم، مما يتقل المهام على رئيس السلطة المحلية، ويدخل السلطة المحلية إلى أزمت عجز مالي، إنجازي وديمقراطي. صحيح أن معظم موظفي السلطات المحلية الإداريين حالياً يحملون شهادات جامعية، أو يمتلكون الشروط الأدنى لنيل وظائفهم، ولكن المشكلة هي في الدافعية، والتوترات، والأداء، المتأثرة بثقافة الإدارة، والقدرة على المحاسبة على أساس اعتبارات مهنية، وخلق حالة من الشفافية في الأداء، وإدارة أجنحة بلدية دافعة إلى تطور البلدات. هذا الأداء متأثر بشح الموارد، والانتقالات السريعة لإدارات السلطة المحلية، وتقاسم

أدوار غير واضحة بين المنتخبين والموظفين في إدارة وتقديم الخدمات إلى المواطنين. ويؤثر المناخ العام داخل البلديات تأثيراً مباشراً في أداء السلطات المحلية، ويؤدي إلى معاناتها المعوقات والإشكاليات، ويشل قدرتها على العمل بشكل لولبي وتراكمي، لدفعها نحو الانطلاقة وتنمية البلديات. كما أن هذا الأداء من قبل السلطات المحلية متأثر بالظروف البنيوية والوظائفية المحلية داخل البلديات، والعالمية، كما سنشير إلى ذلك في المحور الرابع.

المحور الرابع: يتعلق بالظروف والشروط البنيوية الداخلية والخارجية التي تؤثر في أداء السلطات المحلية، إذ إن معظم السلطات المحلية العربية تقع في الأطراف، أي في البلديات الصغيرة، التي يكون المجتمع فيها فقيراً ويحتاج إلى استهلاك الخدمات، وتكون قدرته على الإنتاج قليلة، نتيجة لبناء الديمغرافي (وسيط العمر هو ١٩ عاماً)، وموقعه الجغرافي، وقدرته التنافسية المحدودة، والمعوقات والحواجز التي تضعها الحكومة أمامه لتشبيكه، وتحول دون تطويره. وهذا المبنى البلدي والمجتمعي والاقتصادي يزيد من نواقص البلديات العربية وسلطاتها المحلية، خاصة في عهد العولمة الذي يزيد من الميل إلى تركيز الموارد في منطقة المركز، مما يزيد من شح الموارد في الأطراف. لقد أدى عجز السلطات المحلية عن العمل على المستوى العالمي، وتطبيقه على المستوى المحلي، بما في ذلك تطوير شراكات قطاعية ووظائفية بين سلطات محلية عربية مجاورة، لتزيد من أفضلياتها التنافسية، وتوفير الخدمات، إلى زيادة إشكالياتها البنيوية، بحيث أصبحت معيقاً ملحوظاً أمام خروج السلطات المحلية من أزمتها وعجزها. ولا شك في أن هناك تفاوتاً بين السلطات المحلية، في أدائها، وتطوير الشراكات، وتطوير الإدارة الرشيدة، ولكن المناخ العام يشير إلى حالة من الأزمة والمعاناة التي تخلق حالة أزمة وعجز داخل البلديات.

ثالثاً: تطوير سلطة محلية أم حكم محلي لمواجهة المعوقات؟

تشير المعوقات والكوابح التي عرضت سابقاً إلى أن الأزمة التي يعانيها الحكم المحلي في إسرائيل هي بنيوية ووظائفية وسياسية، ومزدوجة في حالة السلطات المحلية العربية، أي أن هذه السلطات تعاني تقريباً المشاكل والمعوقات نفسها التي تعانيها السلطات المحلية اليهودية المجاورة، والمثابرة لها بالحجم، والموقع، والتركيب السكاني. بالإضافة إلى ذلك، تعاني هذه السلطات سياسة موجهة تسعى إلى استمرار السيطرة، والتجزئة، والتبعية للسلطة المحلية، وتبعية المواطنين العرب لأجهزة السلطة المركزية، وذلك نتيجة للمبنى الإثنوقراطي في الدولة الذي يفضل اليهود على العرب. ونظراً إلى أن مشروع الدولة هو جزء من المشروع الصهيوني الذي جاء لخدمة اليهود أولاً، فإن هذه المكانة والحالة التي وجد العرب أنفسهم فيهما، وتطوروا من خلالها، تجعل من الصعب تحولهم إلى حكم محلي. ولا شك في أن تطوير حكم محلي هو جزء من عملية ديمقراطية المجتمع، وتعزيز تمثيله، ومشاركته في صياغة حيزه العام، وإنتاجه، وامتلاكه، وتطبيق مسؤوليته عليه. ولكن ما زالت دولة إسرائيل تحول دون تطور حكم محلي تمنح له الصلاحيات والمسؤوليات، رغم أن الحكم المركزي يدعي لفظياً بأنه يمنح السلطات المحلية صلاحيات، وأدوات، ومسؤوليات، تمكنها من تطوير نفسها كحكم محلي. فقد كان النقاش الأخير في الحكومة والبرلمان بشأن إقامة شرطة بلدية، نظراً إلى أنه يوجد رفض

لاقترحات وزير المالية لإقامة شرطة بلدية من قبل كثير من المسؤولين الحكوميين وأعضاء الكنيست. ويعبر هذا الرفض عن منهج محافظ يسعى إلى إبقاء السلطة والصلاحيات بيد السلطة المركزية، وعدم نقلها إلى الحكم المحلي، لتعزيز مكانته وتحسين وضعه، بل إبقاء هذا الحكم المحلي تابعاً للسلطة المركزية، وجزء من اعتبارات عدم تعزيز وتطوير حكم محلي متأثر بإمكانية منح السلطات المحلية العربية استقلالية وصلاحيات.

إن وجود السلطات المحلية العربية في دائرة سحرية من العجز والأزمة التي دخلت إليها نتيجة للمعوقات والإشكاليات التي عرضناها بإيجاز، سابقاً، تحول دون انتقال السلطات المحلية العربية من مرحلة الإدارة المحلية إلى سلطات محلية قوية، وإلى حكم محلي، ويعود السبب إلى العوامل التالية:

١ - يتميز نظام الحكم في إسرائيل بالمركزية، وهو يتعامل مع السلطات المحلية كذراع الحكم المركزي لتقديم خدمات إلى المواطنين. ومن خلال هذا الذراع يستطيع تأمين سيطرته على المواطنين، وكل سلطة محلية لا تقوم بهذا الدور، الذي يشمل جباية الضرائب، والإدارة «الرشيقة»، وبحسب نظم وتعليمات وزارة الداخلية المسؤولة بشكل مباشر عن السلطات المحلية، يقوم وزير الداخلية بحل السلطة المحلية، وتعيين رئيس، أو تعيين محاسب مرافق للسلطة المحلية، يضبط مصروفاتها ومدخولاتها، أو إجبارها على إعداد خطة إشفاء. وقد بلغ عدد السلطات المحلية التي أُجبرت على إعداد خطة إشفاء مصدقة من وزارة الداخلية عام ٢٠٠٦، ١٢٢ سلطة محلية، منها ٦١ سلطة محلية عربية، كما تم تعيين محاسبين مرافقين عام ٢٠٠٦ في حوالي ٤١ سلطة محلية عربية. وقد ارتفع هذا العدد إلى ما يزيد على ٥٠ سلطة محلية عربية عام ٢٠٠٧. كذلك، تم حل سلطات محلية، وتعيين رؤساء يهود لها، وفي عام ٢٠٠٨ أصبح حوالي خمس السلطات المحلية العربية يدار من قبل رؤساء معينين من وزارة الداخلية. هذا الواقع يشير إلى أزمة حقيقية داخل السلطات المحلية العربية، تتجاوز مسألة تقديم خدمات إلى المواطنين، بل تهدد العملية التمثيلية للمواطنين العرب الذي يمارسون العملية الديمقراطية، وينتخبون مرشحهم، إلا أن وزارة الداخلية المسيطرة تقوم بخلع هذا الرئيس، وتعيين موظف مكانه، بحجة عدم نجاحه في حلّ المعضلات الاقتصادية والإدارية للسلطة المحلية. وتؤثر حالة الوصاية هذه، التي تمتلك تطبيقها السلطة المركزية، كذلك، في تنظيم السلطات المحلية العربية في الجسم القطري، كاللجنة القطرية للسلطات المحلية العربية، إذ يجري تقويض قوتها، وفعاليتها، وفعاليتها، كجسم منظم لممثلي الجمهور العربي، وتبعاً لذلك تضعف لجنة المتابعة لشؤون المواطنين العرب، نظراً إلى أن رؤساء السلطات المحلية يشكلون ذراعاً مهماً في أداء وتمثيل لجنة المتابعة لشؤون المواطنين العرب.

٢ - لقد كثر الحديث عن وجوب إجراء إصلاحات في الحكم المحلي وعلاقته مع الحكم المركزي^(٤٦)، ولكن الأبحاث تجمع على أن إجراء إصلاح بنيوي جذري في الحكم المحلي وعلاقته

(٤٦) ع. رزين، إصلاحات في تنظيم الحكم المحلي في إسرائيل: بين التركيز والتوزيع بين التقليدية والعصرية (بالعبرية) (القدس: معهد فلورسهيمل لدراسة السياسات، ٢٠٠٣).

بالحكم المركزي أمر غير متوقع، وذلك نتيجة مباشرة لمبنى الحكم في إسرائيل الذي يتألف من أحزاب متعددة، إذ يوجد لكل حزب مصالح، ربما متناقضة، وكذلك لحجم الدولة الصغير، وللمبنى الاقتصادي الذي يميل إلى الرأسمالية والليبرالية، وتقلص دولة الرفاه. إن مبنى الحكم وتشكيل المجتمع هما عاملان يحولان دون إجراء إصلاح جذري، وإقامة حكم محلي، في إسرائيل، يشملان السلطات المحلية العربية.

٣ - ضعف مقومات السلطات المحلية العربية الحاصلة من عملية الإضعاف المبرمجة

لها، نظراً إلى الانتماء القومي من قبل السلطة المركزية، بالإضافة إلى شح الموارد المتوفرة فيها، التي لا تمكّنها من زيادة إيراداتها الاقتصادية لإقامة إدارة مستقلة، والتواصل مع جهات تقوم بتمويلها. كذلك، فإن ما يزيد من إضعاف السلطة المحلية هو قدرتها المحدودة على التنافس لاستقطاب المستثمرين، لأن أغلبية هؤلاء المستثمرين هم يهود، ويفضلون التوطن في البلدات اليهودية، بالإضافة إلى دعم الحكومة لهم عند توطنهم في بلدات يهودية. كما أن المبنى الاجتماعي والثقافي في البلدات العربية الذي ما زال يميل إلى القبليّة والفئويّة العظاميّة المحليّة والإقليميّة، هو ما يحول دون تطور نموذج يسعى إلى الاستقلال المحلي.

يجب تغيير ثقافة المجتمع وتخفيف "عدائهم" للسلطة المحلية. وتعاملهم معها كسلطة جاءت لخدمتهم. ولإدارة الحيز العام الذي يمتلكونه، وذلك من خلال المبادرة إلى دفع مستحقّاتهم والتزاماتهم نحوها.

هذه الأسباب مجتمعة تقف حائلاً أمام تطوير الحكم المحلي العربي، كجزء من عدم تطوير الحكم المحلي العام في البلاد، إذ يشكّل تطوير الحكم المحلي العربي أساساً لإدارة ذاتية للعرب، وهو أمر ربما يؤدي إلى طلب الانفصال القطاعي الوظيفي أولاً، ولاحقاً إلى انفصال كلي إذا ما استمرت سياسة التمييز المبرمجة والمأسسة تجاه المواطنين العرب. ويشكّل وعي الحكم المركزي بإسقاطات تطوير حكم محلي عربي يمكن من تعزيز دور المواطنين العرب، دافعاً إلى استمرار السيطرة والتجزئة والتبعية للعرب من خلال الحكم المحلي لأذرع الدولة، مما يبقي حالة العجز والأزمة.

خاتمة

تحولت نظرة المواطنين العرب إلى السلطة المحلية، وأصبحت تتوجه إليها كشبه «حكومة محلية»، ولكن هذه السلطة المحلية ما زالت تكسب رضا المواطنين بشكل جزئي، وتوفر لهم الخدمات المطلوبة، التي ما زالت محدودة لدى السلطات المحلية، بشكل منقوص، وهي لا تمثل رغبات وطموحات كل مواطنيها العرب، نظراً إلى واقع فقدانهم لسلطة مركزية تلبي طموحاتهم. وفي بعض الأحيان، استغلت السلطات المحلية العربية، كذراع للسلطة المركزية للضبط والسيطرة على العرب، إضافة إلى تعميق التجزئة بينهم، والتبعية لأجهزة الدولة

والأغلبية اليهودية. هذه الحال، بالإضافة إلى محدودية الإدارة الرشيدة، ووقوع السلطة المحلية بين مطرقة السلطة المركزية، وسندان المجتمع التقليدي الذي يمرّ بمرحلة تمدّن انتقائية مشوّهة، كل ذلك أدخل السلطات المحلية في ورطة ودائرة سحرية من العجز والأزمات، التي أصبحت من الصعب الخروج منها، ولكن ليس من المستحيل تغييرها. لقد حاولت سياسة اللامركزية منح بعض المسؤوليات والصلاحيات للسلطات المحلية، ولكن لم تمنحها الأدوات التي تزيد من إيراداتها، وتوفير البنى التحتية القانونية، الاقتصادية، والإدارية، لكي تتحول هذه السلطات المحلية إلى الحكم المحلي. في المقابل، ارتفعت توقعات وحاجات السكان، مما أوقع السلطة المحلية في حالة عدم القدرة على أداء مهامها، والعجز المالي والإداري.

إنني أؤمن بأن إدارة حالة الورطة والأزمة، وحتى الخروج منها، ليس بمستحيل، ربما حتى ليس على المدى القصير، بل على المدى البعيد، بشرط إحداث تغييرات جذرية لسياسة الحكم المركزي تجاه السلطات المحلية. وإنني أدّعي بأن إلغاء سياسة السيطرة والتجزئة والتبعية هي شرط أساسي لتغيير حالة ووضع السلطات المحلية لأداء مهامها، وتوفير سلّة خدمات مناسبة للمواطنين، ولكن تغيير الشرط الأساسي لا يكفي لإخراج السلطات المحلية العربية من أزمتها، بل هناك حاجة إلى تغيير جذري في الهياكل والثقافة الإدارية المعمول بها في السلطات المحلية، وذلك يشمل مبنى أداء ودافعية الهياكل الإدارية الوظيفية العاملة والمنتخبين السياسيين. إن زيادة وعيهم بدورهم في سبيل تطوير المجتمع العربي، وفكّه من حالة التجزئة والتبعية، وأدائهم لعملهم بشكل يليق بمؤسسة رسمية، هو أمر مهم ورئيسي.

كذلك، يجب تغيير ثقافة المجتمع وتخفيف «عدائهم» للسلطة المحلية، وتعاملهم معها كسلطة جاءت لخدمتهم، ولإدارة الحيز العام الذي يمتلكونه، وذلك من خلال المبادرة إلى دفع مستحقّاتهم والتزاماتهم نحوها، وتطوير وزيادة الفعاليات الاقتصادية والنشاطات الثقافية داخل البلدات. إنني أؤمن بأن أمرنا هو بأيدينا، وإذا أردنا وجدنا. ولكن السؤال هو: ماذا نريد، وكيف نطور إرادة التغيير؟ وهذا الأمر متعلق بنا، إذ علينا أن نقاوم سياسات السلطة المركزية بواسطة نزع حالة التشرذم في ما بيننا. لذلك، لا بد من الخروج من أزمة السلطات المحلية، كجزء من الخروج من أزمة مجتمعية شاملة نعانيها.

وإنني أؤمن إذا وضح الهدف، وأحسنّا الأداء، وأخلصنا العمل، فإن بإمكاننا إزالة المعوقات وإذلال الإشكاليات. لا أدّعي بأن هذا الأمر بسيط، خاصة في ظل حالة ومكانة العرب الفلسطينيين في إسرائيل، كما تقدم وشرحنا بإسهاب، ولكن يجب العمل من خلال وعينا لواقعنا، ورصد لمقدراتنا، عاملين على زيادتها، وتعزيز مكانتنا من خلال زيادة فرص التنمية، وليس فقط الحديث عن المعوقات والإشكاليات. لا بد في النهاية من صياغة برامج عمل تطبيقية لمواجهة الوضع الحالي من خلال تعميق الانتماء، وبناء الذات، وتجاوز التجزئة والتبعية بواسطة زيادة المشاركة بين السلطات المحلية، وتطوير نموذج حداثي غير مشوّه، يكون رافعة إلى إعادة بناء سلطاتنا وتحويلها إلى حكم محلي رشيد □