

## السلطات المحلية العربية بين الواقع والتحديات

بروفيسور راسم خمائسي

محاضر في قسم الجغرافيا ودراسات البيئة بجامعة حيفا وباحث في معهد فان لير

### توطئة

تعاني السلطات المحلية العربية في إسرائيل من أزمات ومعوقات متعددة، نشأت نتيجة لعوامل سياسية، بنيوية، اجتماعية، اقتصادية وإدارية داخلية وخارجية. تناول العديد من دراسات تطور السلطات المحلية العربية والإشكاليات التي نشأت هذه السلطات فيها، بما في ذلك رصد سياسة التمييز المنهجي والمبرمج التي مارستها مؤسسات الحكم المركزي تجاه السلطات المحلية العربية. وحالياً، ما زال يُطرح سؤال مركزي: هل يوجد لدينا حكم محلي أم فقط إدارة وسلطات محلية؟ للإجابة على هذا السؤال هناك حاجة لرصد تطور واقع السلطات المحلية والتحديات التي تواجهها. هذا ما ستحاول الدراسة استعراضه بشكل موجز لنشوء وتطور السلطات المحلية العربية، محاولين وصف كل مرحلة وما رافقها من تعقيدات وإشكاليات، والتركيز على الواقع الحالي والتحديات المستقبلية.

### مقدمة

تشكل السلطة المحلية الحلقة الواصلة بين الحكم المركزي والمواطن. لهذه الحلقة دور رئيسي في توفير الخدمات للمواطنين، إدارة الحيز وإنتاج فرص تنموية وتطويرية لخدمة أهل البلدة. حالياً يسكن معظم المواطنين العرب الفلسطينيين في بلدات تدار من قبل سلطات محلية أقيمت وشكلت جزءاً من سياسة عامة طبقتها السلطة المركزية الإسرائيلية، لأجل خلق جسم يساهم في تخفيف عبء مطالب المواطنين عن السلطة

المركزية وتوجيهها إلى السلطة المحلية (أبو جابر-نجم، 2009؛ أبو راس، 2002). ولكن في حالة السلطات المحلية العربية فقد شكلتها السلطة المركزية في معظم المدن والقرى العربية (باستثناء القرى غير المعترف بها)، إلا أنها لم تمنحها الأدوات والآليات من أجل توفير الخدمات وتلبية احتياجات المواطنين. وبذلك تحولت السلطة المحلية إلى شبه مقاول للسلطة المركزية دون أن تمتلك الموارد الكافية لإدارة حكم محلي رشيد. رغم أن السلطة المركزية تدعي 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 ومرتبطة شبه كلياً بالموارد التي تمنحها السلطة المركزية للسلطة المحلية (Borger 2008). هذا الواقع جعل السلطات المحلية العربية تفتقر إلى مقومات تحولها إلى حكم مركزي يمكن أن يستقل ولو جزئياً عن الحكم المركزي. وعززت سياسة السيطرة وتعميق التبعية أزمات السلطات المحلية العربية، فأصبح من الصعب عليها الخروج من هذه الأزمات التي نشهدها يومياً في القرى والمدن العربية. هناك من يدعي بأن وضعية معاناة السلطات المحلية العربية هي نتاج مباشر لسياسات تمييز وسيطرة تنتهجها السلطة المركزية ضد السلطات المحلية. ويدعي آخرون أن مشكلات السلطات المحلية العربية هي نتاج لعوامل داخلية تتعلق بأداء رؤساء السلطات المحلية وموظفيها وثقافة المجتمع العربي

التقليدي والمحافظة على أنماط سلوكية تعيق خروج السلطة المحلية من أزمتها ومعاناتها (ח'מ'ס'י, 2008). لا شك في أن هناك علاقة جدلية بين سياسات السلطة المركزية المميّزة والتي تضيّق فرص التطوير وتمكين أداء السلطات المحلية العربية، وبين سلوكيات المجتمع القروي الذي يمر بمرحلة تمدّن (Urbanization) ومَدْيَنَة (Urbanism) كجزء من عملية التحديث الانتقائي المشوّه التي يتميز بها.

نهدف في هذه الورقة إلى استعراض تطور واقع السلطات المحلية العربية، محاولين وصف كل مرحلة وما رافقها من إشكاليات وتعقيدات. ونحاول تفسير ظاهرة أزمت السلطات المحلية العربية المتكرّرة بالاعتماد على إطار نظري يتعلق بطبيعة العلاقة بين المواطنين العرب ودولة إسرائيل. حيث أدعي في هذه الورقة أن واقع الأزمة التي تعاني منها السلطات المحلية العربية ليست نتيجة لأمور إجرائية يمكن الخروج منها بسهولة، بل هي نتيجة لاستراتيجية متجذرة في فكر وسلوك الحكم المركزي المسيطر عليه من قبل الأغلبية اليهودية الصهيونية تجاه المواطنين العرب (غانم ومصطفى، 2009)؛ وأن أزمت السلطات المحلية هي تعبير عن ونتاج لتطبيق هذه الإستراتيجية التي تسعى إلى إحكام السيطرة على العرب، وضمان تبعيتهم واستمرار تعلقهم وارتباطهم بالحكم المركزي وتعميق تجزئتهم على المستوى المحلي والقطري (شحادة وصباغ-خوري 2005؛ فلاح، 1990، 1993؛ كريشمير، 2002؛ Lustick, 1980). حيث تشكل السلطة المحلية إطاراً يزرع بين مطرقة الحكم المركزي الذي يصبغ وينتج السياسات ويوزع الموارد بالاعتماد على قواعد تمييز مبرمجة تجاه السلطات المحلية العربية، وسندان المجتمع العربي الذي يمر بعملية تحديث انتقائية وفي حالة مواطنة منقوصة ومشروطة (ريان، 2002). هذا الواقع يشغل السلطة المحلية في إشكاليات حياتية يومية من أجل صراع البقاء وتوفير الحد الأدنى من الخدمات، دون أن تتمكن عملياً من وضع استراتيجيات وامتلاك المعلومات والموارد لإنجازها.

لمناقشة هذا الادعاء، تعتمد الورقة على إطار نظري يقول إن حالة تطور السلطات المحلية العربية نشأت في واقع السيطرة، الذي خلق الظرفية لنشوء معوقات وإشكالية أداء السلطات المحلية لواجبها. بعدها نستعرض مراحل تطور السلطات المحلية العربية ومركباتها. بعدها ناقش بإيجاز التحديات التي تعاني منها السلطات المحلية وعجزها لتتحول إلى حكم محلي عربي ونختم الورقة بطرح توصيات ربما تساهم للخروج من الواقع المأزوم للسلطات المحلية العربية وتمكن من بناء إستراتيجية لتواجه حالة السيطرة القائمة، وتمكن من توفير خدمات للمواطنين. وإن المقصود من تحول السلطة المحلية

إلى حكم محلي هو عن امتلاك السلطة المحلية الموارد والقدرة والإرادة على تحديد حيزها، زيادة مواردها وإمكانية سن قوانين وتعليمات وتمتلك الصلاحيات لانجازها دون الاعتماد على قوانين من الحكم المركزي. بذلك تتحول من سلطة محلية تدير منطقة نفوذ السلطة المحلية بموجب تعليمات وخطط تقر من السلطة المركزية إلى حكم محلي يقر أجندته، خطته ويشرع تعليمات-قوانين. إن تحول السلطة المحلية إلى حكم محلي يكون إحدى المراحل من الإدارة الذاتية أو الحكم الذاتي كما يعرف في الأدبيات المختلفة.

## معوقات وإشكالية السلطة المحلية في أداء دورها

تشير نتائج استطلاعات رأي المواطنين العرب حول السلطة المحلية وأدائها عن نتائج سلبية ومستوى رضى متدن (علي، 2008)، بالمقابل فإن جزءاً كبيراً من السلطات قد حُلّ وتم تعيين "وصي"، رئيس معين، على الغالب يهودي، من وزارة الداخلية لإدارة السلطة المحلية، حالياً فإن حوالي خمس السلطات المحلية العربية تدار من قبل رؤساء معينين، وأخرى مهددة بالحل لأنها لم تف بوعودها والتزاماتها التي فرضتها عليها وزارة الداخلية بشأن إقرار وتطبيق خطة إشفاء والتي تشمل فصل عاملين، تعميق جباية الضرائب وفرض ضرائب جديدة على المواطنين. أي أن معظم السلطات المحلية العربية أدخلت أو دَخَلت خطة إشفاء ولا تستطيع الخروج منها وتصارع البقاء نتيجة للدائرة المفرغة التي وقعت فيها بين مطرقة سياسة السلطة المركزية عليها وسندان المجتمع الذي لا يدفع مستحقاته للسلطة المحلية، ورغم ذلك فإنه غير راض عن أداء السلطة المحلية. هذا الواقع أدخل السلطة المحلية العربية في حالة مأزومة يمكن تلخيصها بالنقاط التالية:

- قدرة محدودة حتى قصور السلطة المحلية بوصفها جسمًا سلطويًا في أن تتخذ قرارات عامة، وأن تلتزم بتعهداتها كجسم تمثيلي ذي سلطة، وهذا الواقع يزيد من العجز الديمقراطي (Democratic Deficit)، (علي، 2008؛ Moravcsik, 2004). العجز الديمقراطي يحدث بالتوازي مع زيادة العجز المالي. العجز الديمقراطي يحدث نتيجة لأزمة الحكم والإدارة والتي تتصف بعدم أداء السلطة المحلية لمهامها ومسؤولياتها، بصعوبات في عملية اتخاذ القرارات، وتدني مستوى الخدمات المقدّمة للمواطن (ח'מ'ס'י, 2006؛ 2008).
- عجز السلطة المحلية عن إنجاز التزاماتها حسب

2008). هذا التخطيط الحيزي يقلص فرص توسّع البلدة ويحول دون تطوّر فرص اقتصادية فيها. كما زادت سياسة التمييز المؤسّس في رصد الموارد المالية من تبعية السلطة المحلية للحكم المركزي. فرغم التغيّرات والتحوّلات الشكلية والجزئية في سياسة الحكم المركزي تجاه السلطات المحلية، إلا أن هذه السياسة ما زالت تضبط وتعيق تنمية المجتمع العربي واستفناد طاقاته الاقتصادية، وتسعى إلى استمرار تأمين تبعية السلطة المحلية والمجتمع العربي للحكم المركزي. وتشكل مكانة العرب في إطار المواطنة المنقوصة والمشروطة معيقاً رئيسياً وإشكالية بنوية في تطوير علاقة مواطنة، وأمام فتح فرص حراك جغرافي ووظائفي أمام المواطنين العرب يسهم في تطوّرهم وخروج السلطات المحلية العربية من الأزمات التي تعانها.

**المحور الثاني:** ثقافة المجتمع العربي وكيونه والسيرورات التي تجري به والتي تحدث سيرورات معيقة. هذا المجتمع يمر بمرحلة تمدّن قسري مشوّه، مكبوح وانتقائي، وهو مجتمع شاب مستهلك لخدمات تشكل عبئاً على خزينة السلطة المحلية. معظم المجتمع العربي يسكن الأطراف الجغرافية والهامش الاقتصادي، هذا المجتمع في غالبه مستضعف اقتصادياً وقدرته واستعداده لدفع التزاماته للسلطة المحلية محدودة. كما أن الحالة والوضع والمكانة التي نشأ فيها هذا المجتمع شهدت شروخاً وازدواجيات وتناقضات، وتأرجحاً بين العصرية المادية من جهة والمحافظة على التقاليد والأنماط السلوكية القبلية، من جهة أخرى. فع أن المجتمع العربي يمارس الانتخابات الديمقراطية، ولكنه ما زال مجتمعاً غير ديمقراطي كما تدلّ المفاهيم والسلوكيات التي نشأت فيها العملية الديمقراطية المطبقة في السلطات المحلية العربية. لا بل إن ممارسة منظومة ديمقراطية في مجتمع تكسّر منظومته الثقافية البني والتراتبات المجتمعية التقليدية خلقت عملية ديمقراطية مشوّهة. صحيح أن الانتخابات للسلطات المحلية العربية تشكل فرصة لممارسة جزء من الحرية الفردية، وتؤدي إلى تداول السلطة، ولكنها ما زالت تخضع إلى ذهنية وثقافة وسلوكيات تنتج توترات وصراعات بين المواطنين حسب الانتماءات العشائرية أو القبلية أو الطائفية. وهي التوترات ينزلق إليها موظفو وقيادات السلطة المحلية أيضاً. البنى الاجتماعية التقليدية، إلى جانب الأطماع التي تسعى إلى تحقيقها بعض القيادات المحلية، قد تؤدي في بعض الحالات إلى وصول قيادات غير رشيدة إلى سدّة الحكم المحلي، تزيد من معاناة المواطنين وتحدث نزاعات داخل البلدة من أجل المحافظة على مصالحها والوصول إلى السيطرة على السلطة المحلية. لا شك أن سقف التقدّم المكبوح والمحدود أمام العرب، وانحصار الفرص والحراك

القانون وحسب الصلاحيات التي أوكلت لها من الحكم المركزي، ضمن إطار سياسة اللامركزية. في هذه الحالة تجد نفسها السلطة المحلية مخالفة للقانون وتخضع لرقابة وعقاب السلطة المركزية والمحاكم مما يزيد من أزمة السلطة المحلية.

■ عدم توفير وتزويد الخدمات الأساسية للمواطنين، مثل جمع النفايات، المياه، الصرف الصحي، التربة والتعليم، وفعاليات ثقافية ومجتمعية لتلبية حاجات المواطنين بشكل متواصل. إن وظيفة السلطة المحلية الأساسية هي توفير هذه الخدمات بجودة مناسبة، ودور المنتخبين والموظفين في السلطة المحلية هو تحقيق تزويد خدمات للمواطنين بشكل لائق وبجودة راقية.

■ عجز اقتصادي ومالي عن دفع استحقاقات لتوفير الخدمات الرئيسة، ويتحوّل الأمر إلى حالة الأزمة حين لا تتوفر لدى السلطة المحلية الموارد المالية لأداء وظائفها وتمويل فعاليتها (جلجولي، 2008: 208).

رصد حالة السلطات المحلية العربية يظهر أنها موبوءة بحالة العجز والأزمة بمركباتها الأربعة المذكورة. والسؤال المطروح هو ما هي المعوقات والإشكاليات للخروج من دائرة العجز والأزمة المفرغة التي أدخلت إليها السلطات المحلية العربية والتي لا يُتوقع خروجها منها على المدى المنظور؟ يمكن تليخيص المعوقات وإشكاليات السلطات المحلية في أربعة محاور رئيسة، تتميّز فيما بينها بالجدلية والتأزر (Synergy) والتكامل، حيث يغذي كل محور الآخر، ولا يمكن تحديد أي منهم بمعزل عن سياق سياسات الحكومة تجاه العرب، ثقافة المجتمع وسلوكه، وتوفر الموارد، وفيما يلي عرض موجز لهذه المحاور.

**المحور الأول:** سياسة السلطة المركزية تجاه المواطنين العرب بما في ذلك السلطات المحلية. تنطلق هذه السياسة، كما أسلفنا، من مبادئ السيطرة والتجزئة والتبعية. فبالرغم من سياسة اللامركزية التي ينتهجها الحكم المركزي رسمياً، إلا أنه عملياً ما زال يسيطر على الموارد الرئيسة التي تمكّن السلطة المحلية من الخروج من الأزمة. يسيطر الحكم المركزي على مورد الأرض وعلى إدارته وتخطيطه (2003: 203). وزير الداخلية هو الذي يقرر منطقة نفوذ البلدة ويقرّ الخارطة الهيكلية (2004: 204). وسياسة السلطة المركزية هي تقليص الحيز الذي تديره وتخطط له السلطة المحلية (خمايسي،



المضطردة لإدارات السلطة المحلية، ومن تقاسم أدوار غير واضح بين المنتخبين والموظفين في إدارة وتقديم الخدمات للمواطنين. كما أن للمناخ العام في البلدة تأثيراً مباشراً على أداء السلطة المحلية ومعاناتها من المعوقات والإشكاليات وقدرتها على العمل بشكل لولبي وتراكمي لدفعها نحو الانطلاقة وتنمية البلدة. هذا الأداء في السلطة المحلية متأثرة من الظروف البنوية والوظائفية المحلية داخل البلدة والعالمية كما سنشير له في المحور الرابع.

**المحور الرابع:** الظروف والشروط البنوية الداخلية والخارجية التي تؤثر على أداء السلطة المحلية، حيث أن معظم السلطات المحلية العربية تقع في الأطراف في بلدات صغيرة وبها مجتمع فتي يحتاج إلى استهلاك الخدمات وقدرته على الإنتاج قليلة نتيجة لمناه الديموغرافي، موقعه الجغرافي وقدرته التنافسية المحدودة والمعوقات والحواجز التي تضعها الحكومة أمامه تشبيكه (Networking) وتطويره. هذا المبنى البلدي والمجمعي والاقتصادي يزيد من نواقص البلدات العربية وسلطاتها المحلية. خاصة في عهد العولمة الذي يزيد من نزعة تركيز الموارد في منطقة المركز وبالمقابل شحها في الأطراف. إن 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 أفضليتها التنافسية وتوفير الخدمات - زاد من إشكالياتها البنوية وصار يشكل معيقاً ملحوظاً أمام خروج السلطة المحلية من أزمتها وعجزها. لا شك أن هناك تفاوت بين السلطات المحلية في أدائها، تطوير شراكات، وتطوير إدارة رشيدة ولكن المناخ العام يشير إلى حالة من الأزمة والمعاناة تخلق بدورها حالة أزمة وعجز داخل البلدة.

## تطوير سلطة محلية أم حكم محلي لمواجهة المعوقات

تشير المعوقات والكوابح التي عُرِضت سابقاً بأن الأزمة التي يعاني منها الحكم المحلي في إسرائيل هي بنوية ووظائفية وسياسية؛ لا بل ومزدوجة في حالة السلطات المحلية العربية. أي أن السلطات المحلية العربية تعاني تقريبا من نفس المشاكل والمعوقات التي تعاني منها السلطات المحلية اليهودية المجاورة والمشابهة لها بالحجم، والموقع والتركيب السكانية، بالإضافة لذلك تعاني من سياسة موجهة تسعى لاستمرار السيطرة، التجزئة والتبعية للسلطة المحلية والمواطنين العرب لأجهزة السلطة المركزية وذلك نتيجة للمبنى الإثوقراطي في الدولة والذي يفضل اليهود عن العرب. فمشروع الدولة جزء من المشروع

داخل الحكم المركزي والإدارة القطرية، والزيادة النسبية في الموارد التي تدار من قبل السلطات المحلية، كلها عوامل دفعت نحو زيادة الصراع والمنافسة على فرص العمل داخل البلدات العربية بما يشمل السلطة المحلية. كما دفع العداة التقليدي من قبل المواطنين العرب لسياسات وممارسات السلطة المركزية نحو تطوير ثقافة العداة للمؤسسة دون التمييز بين السلطة المحلية وتلك المركزية. وبالتالي خلقت حالة العداة ومقاومة السلطة المركزية من قبل العرب خلق حالة من العداة للسلطة المحلية والتشكيك في أدائها. وتعمقت هذه المعوقات والإشكاليات نتيجة لثقافة رد الفعل، وقلة المبادرة، والتبعية، وتذويت بعض السلوكيات الإسرائيلية المستوردة من شاكلة «يحق لي» - أي المطالبة وواجب السلطة توفير المطلوب للمجتمع. هذه الثقافة التي يتصف بها المجتمع الضعيف والمهمش بتوجهه نحو المركز.

**المحور الثالث:** أداء السلطة المحلية، ويشمل القيادة السياسية والكادر الوظيفي المهني. فما زال هذا الأداء يعمل بموجب نظم وأدوات تقليدية ولم يرتق في غالب الأحيان إلى النظم الإدارية العصرية. كما أن لمعظم موظفي ومنتخبي السلطة المحلية ارتباطات عائلية تعيق أدائهم كسلطة حيث يحرّجون في تطبيق النظم والقوانين المفروضة، خاصة فيما يتعلق بدفع الضرائب ومصادرة أراض للمصلحة العامة. كما أن العلاقة الحميمة بين بعض المنتخبين أبناء حمائل معينة وموظفين ينتمون إلى نفس الحمولة يؤدي في بعض الأحيان إلى محو الأدوار، حيث يعمل الموظف كأنه سياسي وجزء من المؤثرين على اتخاذ القرار السياسي وليس القرار المهني معتمداً على وظيفته وقدراته المهنية، وفي حالات أخرى نجد أن التوتر بين المنتخبين يتحول إلى توتر بين الموظفين أنفسهم وبينهم وبين السياسيين من فئات أخرى نظراً لانتماهم، وقد يتصاعد التوتر ليصل إلى درجة المحاسبة الشخصية والانتقام بشتى الوسائل مقابل تفضيلات ليست مبنية على أساس مهني أو على أساس الأداء الوظيفي. وقد يحدث هذا التوتر في السلطة المحلية شللاً، وإن لم يكن كاملاً فهو نصفي، ويقلل حتماً من دافعية مديري الأقسام والموظفين لأدائهم مهامهم، مما يثقل على كاهل رئيس السلطة المحلية ويدخل السلطة المحلية في أزمتها وعجز مالي، إنتاجي وديمقراطي. صحيح أن معظم موظفي السلطات المحلية اليوم يحملون شهادات جامعية أو يمتلكون الشروط الأدنى لوظائفهم ولكن المشكلة تكمن في الدافعية وفي التوترات والأداء المتأثر بثقافة الإدارة، وفي القدرة على المحاسبة على أساس اعتبارات مهنية وخلق حالة من الشفافية في الأداء وإدارة أجدنة بلدية دافعة لتطور البلدة. هذا الأداء متأثر من شح الموارد والتداولات

إلى أزمة حقيقية داخل السلطات المحلية العربية، تتجاوز مسألة تقديم خدمات للمواطنين بل تهدد العملية التمثيلية للمواطنين العرب الذي يمارسون عملية ديمقراطية، ينتخبون مرشحهم وتقوم وزارة الداخلية المسيطرة بخلع هذا الرئيس وتعيين موظف مكانه بحجة عدم النجاعة الاقتصادية والإدارية الناجحة للسلطة المحلية. حالة الوصاية هذه التي تمتلك تطبيقها السلطة المركزية تؤثر كذلك على تنظيم السلطات المحلية العربية في جسم قطري كاللجنة القطرية للسلطات المحلية العربية حيث يقوض قوتها، فعاليتها وفعاليتها كجسم منظم لممثلي الجمهور العربي ومع ذلك تضعف لجنة المتابعة لشؤون المواطنين العرب حيث يشكل رؤساء السلطات المحلية ذراعاً مهمة في أداء وتمثيل لجنة المتابعة لشؤون المواطنين العرب.

كثير الحديث عن وجوب إجراء إصلاحات في الحكم المحلي وعلاقته مع الحكم المركزي (136، 2003؛ 2006، DNN)، ولكن الأبحاث تجمع على أن إجراء إصلاح بنيوي جذري في الحكم المحلي وعلاقته مع الحكم المركزي أمر غير متوقع، وذلك نتيجة لمبنى الحكم في إسرائيل الذي يتألف من أحزاب متعددة، لكل منها مصالح ربما متناقضة، وكذلك نتيجة لصحج الدولة الصغير والمبنى الاقتصادي الذي يميل إلى الرأسمالية والليبرالية وتقليص دولة الرفاه. مبنى الحكم وتشكيل المجتمع هي عوامل تحول دون إصلاح جذري وإقامة حكم محلي في إسرائيل يشمل السلطات المحلية العربية.

مقومات السلطات المحلية العربية الضعيفة والمتعلقة بعملية إضعاف مبرمجة نظراً لسياسة التمييز القومي من قبل السلطة المركزية، بالإضافة إلى شح الموارد المتوفرة لديها والتي تمكنها من زيادة إيراداتها الاقتصادية لتتمكن من إدارة مستقلة والتواصل مع جهات تقوم بتمويلها. وما يزيد من إضعاف السلطة المحلية هو قدرتها المحدودة على التنافس لاستقطاب مستثمرين لأن أغلبية هؤلاء من اليهود، ويفضلون الوطن والاستثمار في البلدات اليهودية، هذا بالإضافة إلى دعم الحكومة لهم عند إقامة نشاطهم الاستثماري في بلدات يهودية. كما يحول المبنى الاجتماعي والثقافي في البلدات العربية، والذي ما زال يميل إلى القبليّة والفتوية العظامية المحلية والإقليمية، دون تطوّر نموذج يسعى إلى الاستقلال المحلي.

الصهيوني الذي جاء لخدمة اليهود أولاً. هذه المكانة والحالة التي وجد العرب أنفسهم فيها وتطوّروا خلالها تجعل من الصعب تحوّلهم إلى حكم محلي. لا شك في أن تطوير حكم محلي هو جزء من عملية ديمقراطية المجتمع، تعزيز تمثيله ومشاركته في صياغة، إنتاج وامتلاك حيزه العام وتطبيق مسؤوليته عليه. ولكن ما زالت دولة إسرائيل تحول دون تطوّر حكم محلي تمنحه الصلاحيات والمسؤوليات، رغم أن الحكم المركزي يدعي لفظياً بأنه يمنح السلطات المحلية صلاحيات وأدوات ومسؤوليات تمكّنها من تطوير نفسها كحكم محلي. والسجال الذي دار مؤخراً في الحكومة والبرلمان بشأن اقتراح وزير المالية إقامة شرطة بلدية، والمعارضة الواسعة للاقتراح من جانب كثير من المسؤولين الحكوميين وأعضاء الكنيست تعبّر عن نهج محافظ يسعى إلى إبقاء السلطة والصلاحيات بيد السلطة المركزية وعدم نقلها للحكم المحلي لتعزيز مكانته وتحسين وضعه، بل إبقاء الحكم المحلي تابعاً للسلطة المركزية. وأحد اعتبارات عدم تعزيز وتطوير حكم محلي مرتبط بإمكانية منح السلطات المحلية العربية استقلالية في الصلاحيات.

وجود السلطات المحلية العربية في دائرة مفرغة من العجز والأزمة يحول دون انتقال السلطات المحلية العربية من مرحلة الإدارة المحلية إلى سلطات محلية قوية وإلى حكم محلي. ويعود هذا إلى للعوامل التالية:

يتميز نظام الحكم في إسرائيل بالمركزية، ويتعامل مع السلطات المحلية كذراع الحكم المركزي لتقديم خدمات للمواطنين. تؤمّن هذه الذراع سيطرة النظام على المواطنين، وكل سلطة محلية لا تقوم بهذا الدور - والذي يشمل جباية الضرائب، والإدارة «الرشيدة» حسب نظم وتعليمات وزارة الداخلية المسؤولة بشكل مباشر عن السلطات المحلية - يقوم وزير الداخلية بحلّها وتعيين رئيس معين أو تعيين محاسب مرافق للسلطة المحلية يضبط مصروفاتها ومدخولاتها أو يجبرها على إعداد خطة إشفاء. في العام 2006 بلغ عدد السلطات المحلية التي أجبرت على إعداد خطة إشفاء مصدّقة من وزارة الداخلية 122 سلطة محلية، من بينها 61 سلطة محلية عربية. وتم في نفس السنة تعيين محاسبين مرافقين في حوالي 41 سلطة محلية عربية، وفي العام 2007 ارتفع هذا العدد لما يزيد عن 50 سلطة محلية عربية وتم حلّ سلطات محلية وتعيين رؤساء يهود لها. وحالياً، في العام 2008 يُدار حوالي خمس السلطات المحلية العربية من قبل رؤساء معينين من وزارة الداخلية. يشير هذا الواقع





ولكن تغيير الشرط الأساسي لا يكفي لإخراج السلطات المحلية العربية من أزمته بل هناك حاجة لتغيير جذري في الهياكل والثقافة الإدارية المعمول بها في السلطات المحلية، وذلك يشمل مبنى وأداء ودافعية الهياكل الإدارية الوظيفية العاملة والمنتخبين السياسيين. إن زيادة وعي هؤلاء لدورهم في سبيل تطوير المجتمع العربي وانتشاله من حالة التجزئة والتبعية، وأدائهم لعملهم بشكل يليق بمؤسسة رسمية، هو أمر مهم ورئيسي. كذلك فإن تغيير ثقافة المجتمع وأفراده وتخفيف «عدائهم» للسلطة المحلية وتعاملهم معها كسلطة جاءت لخدمتهم وإدارة الحيز العام الذي يمتلكونه، وذلك من خلال المبادرة لدفع مستحققاتها عليهم والتزاماتهم نحوها، وتطوير فعاليات لزيادة الفعاليات الاقتصادية والنشاطات الثقافية داخل البلدة.

أعتقد أن الأمر منوط بنا وأن «من جدّ وجد». ولكن السؤال هو ماذا نريد وكيف نطور إرادة التغيير؟ وهو متعلق بنا لكي نناقم سياسات السلطة المركزية بواسطة نزع حالة التشرذم فيما بيننا. لا بد من الخروج من أزمة السلطات المحلية كجزء من الخروج من أزمة مجتمعية شاملة نعاني منها. فإذا وضح الهدف، وأحسن الأداء وأخلصنا في العمل فإن بإمكاننا إزالة المعوقات وتذليل الإشكاليات. لا أدعي أن هذا الأمر بسيط، خاصة في حالة ومكانة العرب في إسرائيل كما أسهبنا. ولكن يجب العمل من خلال وعي 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 من خلال تعميق الانتماء، بناء الذات وتجاوز التجزئة والتبعية بواسطة زيادة المشاركة بين السلطات المحلية، وتطوير نموذج حداثي غير مشوّه يكون رافعة لإعادة بناء سلطاتنا وتحويلها إلى حكم محلي رشيد.

تقف هذه الأسباب مجتمعة حائلاً أمام تطوير حكم محلي عربي كجزء من عدم تطوير حكم محلي عام في البلاد. ويشكل تطوير حكم محلي عربي أساساً للإدارة الذاتية للمواطنين العرب، وهو ما قد يؤدي إلى طلب الانفصال القطاعي بدائياً والانفصال الكلي لاحقاً إذا ما استمرت سياسة التمييز المبرمجة والمأسسة تجاه المواطنين العرب. إن وعي الحكم المركزي لإسقاطات تطوير حكم محلي عربي يشكل دافعاً لاستمرار السيطرة والتجزئة والتبعية للعرب من خلال الحكم المحلي للأدراع الدولة، مما يكرس حالة العجز والأزمة.

## خاتمة

لقد تحولت نظرة المواطنين العرب للسلطة المحلية وأصبح التوجه إليها باعتبارها «حكومة محلية»، ولكن هذه السلطة المحلية ما زالت تكسب رضا المواطنين بشكل جزئي، وتوفر لهم الخدمات المطلوبة بشكل منقوص، وما زالت تعاني محدودية في تحقيق رغبات وطموحات كل مواطنها العرب في واقع فقدانهم لسلطة مركزية تلبّي طموحاتهم. وفي بعض الأحيان استغلت السلطة المحلية العربية كذراع للسلطة المركزية للضبط والسيطرة على العرب، إضافة إلى تعميق التجزئة بينهم والتبعية لأجهزة الدولة والأغلبية اليهودية. هذا الحال - إلى جانب محدودية الإدارة الرشيدة ووقوع السلطة المحلية بين مطرقة السلطة المركزية وسندان المجتمع التقليدي الذي يمر بمرحلة تمدن انتقائية مشوّهة - أدخل السلطات المحلية في دائرة مفرغة من العجز والأزمات أصبح من الصعب الخروج منها، ولكن ليس من المستحيل تغييرها. لقد ناقشت هذه الورقة تطوّر السلطة المحلية وخلصت إلى رصد المعوقات والمشاكل السياسية، البنوية والوظائفية التي تشكل عبئاً حقيقياً على أداء السلطة المحلية وإنجازها لمهامها. لقد حاولت سياسة اللامركزية منح بعض المسؤوليات والصلاحيات للسلطات المحلية، ولكن لم تمنحها الأدوات التي تزيد من إيراداتها وتوفر البنى التحتية القانونية والاقتصادية والإدارية المطلوبة لتحوّل هذه السلطات المحلية إلى حكم محلي، بالمقابل ارتفعت توقعات وحاجيات السكان مما أوقع السلطة المحلية في حالة من العجز المالي والإداري وعدم القدرة على أداء مهامها.

أؤمن بأن الأمر ليس بمستحيل، وبأنه من الممكن الخروج من هذه الأزمة، ربما ليس على المدى القصير بل على المدى البعيد، وذلك بشرط إحداث تغييرات جذرية على سياسة الحكم المركزي تجاه السلطات المحلية. كما أدعي أن إلغاء سياسة السيطرة والتجزئة والتبعية هي شرط أساسي لتغيير حالة ووضع السلطات المحلية لأداء مهامها وتوفير سلة خدمات مناسبة للمواطنين؛

18. רזין, ע. (2003), רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור בין מסורתיות למודרניות. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
19. Lustick, I. (1980), Arabs in the Jewish State: Israel's Control of a National Minority.
20. Austin, TX: University of Texas Press.
21. Moravcsik, A. (2004), Is There Democratic Deficit in World Politics? A Framework
22. for Analysis, Government and Opposition 39 (2): 336-363.

## ثبت المراجع

1. ابو جابر - نجم، غادة، (2009)، تطوير السلطات المحلية العربية: مهمة مركبة ومتعددة المستويات، «إنجاز» - المركز المهني لتطوير الحكم المحلي للسلطات المحلية العربية، الناصرة ( تقرير لم ينشر بعد).
2. أبو راس، ثابت. (2002)، السلطات المحلية العربية في إسرائيل، بين خدمة الحكم المركزي الاستقلالية، قضايا إسرائيلية، العدد الخامس. ص: 84-94.
3. جلجولي، خالد. (2008)، الوضع المالي في السلطات المحلية العربية، في: غانم، اسعد. وعزايزة، فيصل. (تحرير)، الحكم المحلي العربي مع بداية القرن الـ21 المهام والتحديات، طمرة، جمعية ابن خلدون، ص: 51-88.
4. خمياصي، راسم. (2008)، التخطيط الهيكلي والملكية على الأرض كعائقين أمام تطوير البلدات العربية، في: غانم، اسعد. وعزايزة، فيصل. (تحرير)، الحكم المحلي العربي مع بداية القرن الـ21 المهام والتحديات، طمرة، جمعية ابن خلدون، ص: 89-126.
5. شحادة، إمطانس، صباغ-خوري. أريج. (2005)، تعزيز التبعية وتضييق الحيز. حيفا: مدى الكرمل، سلسلة دراسات مدى (5).
6. علي، نهاد. (2008)، مستوى رضا المواطنين العرب في إسرائيل من الحكم المحلي. في: غانم، اسعد. وعزايزة، فيصل. (تحرير)، الحكم المحلي العربي مع بداية القرن الـ21 المهام والتحديات، طمرة، جمعية ابن خلدون، ص: 215-234.
7. غانم، أسعد. ومصطفى، مهند. (2009)، الفلسطينيون في إسرائيل، رام الله، مدار.
8. فلاح، غازي. (1990)، التعددية وتوزيع الموارد في إسرائيل، مجلة الدراسات الفلسطينية. 4. ص: 109-132.
9. فلاح، غازي. (1993)، الجليل ومخططات التهويد، بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية.
10. كريتشمير، ديفيد. (2002)، المكانة القانونية للعرب في إسرائيل، ترجمة نسرین مغربي، القدس: مركز دراسات المجتمع العربي في إسرائيل.
11. ريان، محمد سعيد (2002)، المبني والمعرب في دنيا السياسة: العرب في الدولة اليهودية من المواطنة المنقوصة إلى السيطرة الاستعمارية، مركز الحضارة العربية القاهرة.
12. بن بست، ابي، ومومي دهن (عورכים) (2008)، הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
13. 'ממאסי, ר. (2004), חסמים בתכנון יישובים ערביים בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
14. 'ממאסי, ר. (2003), מנגנוני השליטה בקרקע וייחוד המרחב בישראל, מ. אלחאג' וא. בן אליעזר (עורכים) בשם הביטחון: סוציולוגיה של שלום ומלחמה בישראל בעידן משתנה. חיפה: פרדס הוצאות לאור ' הוצאת הספרים של אוניברסיטת חיפה.
15. 'ממאסי, ר. (2008), הרשויות המקומיות הערביות: משבר חולף או מובנה?, בתוך, מנאע, ע. (עורך), ספר החברה הערבית בישראל 2, מכון ון ליר, ירושלים והקיבוץ המאוחד, תל אביב, עמ' 409 ' 438.
16. חסון, ש. (2006), הגירעון בדמוקרטיה המקומית, ועידת השלטון המקומי ה- 11, ספר הוועידה, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, עמ' 17-27.
17. נחמיאס, ד. (2006), משילות השלטון המקומי, בתוך: רייכמן, א. ונחמיאס, ד. (עורכים), מדינת ישראל, מחשבות חדשות, המרכז הבינתחומי, הרצליה, עמ' 83-113.