المحلية لتكون أذرع فاعلة في خدمة اهداف السلطة المركزية. فكل تحرك محلي، مهما صغر شأنه، كان بحاجة الى استطلاع رأي السلطة المركزية، واستحصال موافقتها. وقد سجّل تقرير «لجنة بيل» الملكية اسراف حكومة الانتداب في توظيف الاسلوب المركزي في الحكم، حين اورد شهادة احتجّت بأنه يوجد «... رجوع متواصل الى الحكومة المركزية حول تافه المسائل، وتدخّل مستمر فيها يجب ان يترك أمر البتّ فيه للموظف المحلي. أمّا روح الابتكار والاقدام على الاضطلاع بالمسؤولية، فتتلاشى من يوم لآخر»[١٠]. ولحظ التقرير، في موضع آخر، «انه، على حدّ ما تعيه الذاكرة، لم يسبق لموظف من موظفي السكرتارية (الادارة المركزية في القدس) ان كان في الأولوية»[١١].

وفي ما يتعلق باشراك العرب في الحكم، ركّز صموئيل محاولاته على أربعة مستويات متتالية في الاولوية والأهمية. فقد حاول جاهداً اقناع العرب بضرورة المشاركة في مستوى التمثيل السياسي العام في البلاد، عبر المجلس التشريعي لعام ١٩٢٢، والمجلس الاستشاري، ومشروع الوكالة العربية لعام ١٩٢٣؛ ولكنه فشل تماماً. واستعاض المندوب السامي عن هذا الفشل بالتركيز على اشراك العرب في الحياة السياسية، من خلال مستوى الاشراف على شؤونها الخاصة، وبالتحديد من خلال المجلس الاسلامي الاعلى، الذي بادر الى تشكيله في العام ١٩٢١. وفي المستوى الثالث، عمل صموئيل على استقطاب العديد من ابناء العائلات الفلسطينية المتنفّذة، للعمل موظفين في الادارة البريطانية، وذلك لاستمالة هذه العائلات، من جهة، وابراز وجوه عربية للسلطة البريطانية، من جهة أخرى. واستمرت الحكومة الانتدابية بتوسيع البنية العربية للادارة البريطانية، حتى أصبحت المستويات الدنيا للادارة المركزية تُشغَل، في الثلاثينات، من قبل أغلبية عربية[١٢]. أمّا المستوى الرابع، والذي لم يمنحه صموئيل، حتى العام ١٩٢٣، الكثير من الأهمية والاهتمام، وانما اتخذه وسيلة مسلمًا بها لتنفيذ السياسة العامة، فكان مؤسسات الحكم المحلي.

كان في فلسطين، وقت وقوع الاحتلال البريطاني، اثنان وعشرون مجلساً بلدياً. وجاء في التقرير السنوي الأول لادارة صموئيل المدنية «... ان الغاية من وجود البلديات المختلفة هي ممارسة الحكم المحلي في المدن، والقيام بالخدمات العامة التي تتطلبها الجماعات التابعة لها. وهي، ايضاً، لسان حال الشعب لدى حكام الاولوية، وواسطة لتنفيذ مطالب الادارة العامة». وأضاف التقرير انه «... من الضروري، في الوقت نفسه، ان تكون اعمالها منسجمة، انسجاماً تاماً، مع اعمال ادارة الالوية. ولهذه الغاية، فان كل حاكم لواء يعتبر مسؤولاً عن عمل السلطات المحلية الواقعة في لوائه»[١٣]. وبذلك، اعتبرت الادارة المدنية البريطانية البلديات ذيل السلطة المركزية، تتبع لها، وتنفّذ سياستها، وتكون حلقة الوصل بينها وبين الاهالي.

نظراً الى انشغال صموئيل بتأمين اشراك العرب في العملية السياسية الانتدابية على المستوى التمثيلي العام، ولكونه اعتمد عملية توزيع المناصب على العرب وسيلة لتأجيج الفرقة والتنافر فيما بينهم، بقيت المجالس البلدية، طوال فترة ادارته، تُختار بالتعيين، بحجة «... عدم وجود سجلات مناسبة للناخبين»[١٤]. ولكن فشله في استدراج العرب الى الاشتراك في المشاريع المتعاقبة للتمثيل السياسي العام، أدّى به، في العام ١٩٢٣، الى تعيين لجنة، لاقتراح سياسة تتعلق بالحكم المحلي. وتوصلت اللجنة الى ضرورة تمتع أجهزة الحكم المحلي بسلطات حقيقية؛ وأوصت بأن يتمّ استحداث نظام حكم محلي متدرّج في ثلاثة مستويات، بلدة فلواء فمركزي. وقدّمت اللجنة تقريرها النهائي الى صموئيل قبيل مغادرته فلسطين، فتركه مع توصياته للمندوب الجديد[١٥].

لم يشأ المندوب السامي الجديد، اللورد بلومر، ان يعاود تجربة سلفه، الفاشلة، بصدد