

دراسة حول:

الشراكات القطاعية القائمة في تقديم الخدمات العامة والبلدية
على مستوى الهيئات المحلية

د. أمجد غانم

شركة النخبة للاستشارات الإدارية
رام الله - فلسطين

Tel: +٩٧٠ ٢ ٢٤٢ ١٨٢٠; Fax +٩٧٠ ٢ ٢٤٢ ١٨٢١

Mobile: +٩٧٠ ٥٩٩ ٢٩ ٢٣ ٢٩

Email: amjed.ghanim@idmc.ps, amjed9001@yahoo.com

كانون أول ٢٠٠٩

المحتويات

٣	..... ملخص تنفيذي	
٨	..... مقدمة عامة	١,٠
٩	..... أهداف ومنهجية ومجتمع الدراسة	٢,٠
٩	..... ٢,١ أهداف الدراسة	
٩	..... ٢,٢ منهجية ومجتمع الدراسة	
١١	..... مفهوم الشراكة	٣,٠
١١	..... ٣,١ تعريف الشراكة بين الهيئات المحلية والمؤسسات الأخرى	
١٤	..... ٣,٢ ملخص نماذج الشراكات Partnership Models	
١٦	..... النتائج الرئيسية للدراسة	٤,٠
١٦	..... ٤,١ مؤشرات عامة	
١٦	..... ٤,١,١ مدى وجود الشراكة	
١٧	..... ٤,١,٢ الفترة الزمنية للشراكة	
١٨	..... ٤,١,٣ آلية إدارة المشاريع المشتركة	
١٩	..... ٤,٢ أسباب عدم الدخول في الشراكات	
٢٠	..... ٤,٣ الأهداف العامة للشراكات بين الهيئات المحلية والجهات الأخرى	
٢١	..... ٤,٤ دوافع الشراكة بين الهيئات المحلية والجهات الأخرى	
٢٣	..... ٤,٥ أشكال أو نماذج الشراكة القائمة حالياً	
٢٣	..... ٤,٥,١ الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص	
٢٥	..... ٤,٥,٢ الشراكة بين الهيئات المحلية والمنظمات الأهلية	
٢٧	..... أمثلة على الشراكات الحالية	٥,٠
٢٩	..... ٦,٠ التحديات المصاحبة للشراكات بين الهيئات المحلية والجهات الأخرى	
٣١	..... ٧,٠ هل أدت التجارب الحالية لظهور فرص جديدة؟ وما هي الفرص الكامنة؟	
٣٣	..... ٨,٠ تقييم قدرات المؤسسات ذات العلاقة على تشجيع وإدارة الشراكات	
٣٨	..... ٩,٠ الإستنتاجات الرئيسية	
٤٢	..... ١٠,٠ التوصيات	

المراجع
الملاحق

الملخص التنفيذي

برزت أهمية الدور الذي تلعبه هيئات الحكم المحلي الفلسطيني (اي البلديات والمجالس المحلية) بعد قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية منتصف التسعينيات من القرن الماضي والتي اخذت تنظم الحياة المدنية للمواطنين والمؤسسات، وساعد في تطور البلديات والمجالس القروية وازدهارها توجه الجهات الدولية المانحة لتوسيع نشاطاتها للعمل مع هذه الهيئات وبناء علاقات تعاون وثيقة معها. وازدادت أيضاً مؤسسات المجتمع المدني ونشطت في عدة مجالات منها الإغاثة والتنمية وحقوق الإنسان والأبحاث والدراسات، حيث حظيت مجمل هذه المؤسسات بدعم المؤسسات المانحة نظراً لكونها أجسام لها شخصية مستقلة ذات دور موجه، وأما الحلقة الثالثة من مكونات المجتمع المحلي فتتمثل في القطاع الخاص الذي استفاد من المناخ الاقتصادي الذي خلقته اتفاقيات السلام حيث شكلت عامل جذب لشركات القطاع الخاص والمستثمرين الفلسطينيين.

ومما لا شك فيه فإن هذه القطاعات الثلاث، مؤسسات الحكم المحلي والمنظمات الأهلية وشركات القطاع الخاص، تشكل بمجموعها الروافع الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحلية حيث تلعب كل من هذه الأطراف دوراً ينسجم مع أهدافها وتنسجم بذلك مع العملية التنموية. ولقد تناولت العديد من الأبحاث والدراسات التي أجريت أوضاع هيئات الحكم المحلي ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص كلاً على حدى، لكن هذه الدراسات لم تقدم تحليلاً لطبيعة العلاقة بين هذه القطاعات الثلاثة مجتمعة، في سبيل تحسين العملية التنموية المحلية بكافة أشكالها. لذلك تقدم هذه الوثيقة نظرة تحليلية لطبيعة العلاقة أو الشراكة بين الهيئات المحلية من جهة وشركات القطاع الخاص والمنظمات الأهلية من جهة أخرى وتطرح مقترحات تطويرية للنهوض بالعلاقة بين الأطراف لتشكل رافعة لعملية التنمية المحلية.

يهدف هذا البحث للإجابة على عدة مسائل جوهرية تتمثل في طبيعة العلاقة بين قطاع هيئات الحكم المحلي من جهة، وقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني جهة أخرى، وذلك للإجابة على تساؤلات مثل ما هي أشكال العلاقة بين القطاعات الثلاث ومضمونها وقدرة المؤسسات المبحوثة على إنشاء وإدارة شراكات ذات طابع تنموي يحقق أهداف الشركاء، وما هو مدى وحجم التعاون بين هذه القطاعات من حيث عدد وحجم المشاريع ومدى نجاحها وتأثيرها وعناصر القوة والضعف وغيرها. وللإجابة على هذه الأسئلة اعتمدت الدراسة أسلوبين منهجيين لجمع البيانات والمعلومات: جمع المعلومات بطريقة المقابلات مع ذوي العلاقة من الهيئات المحلية وشركات القطاع الخاص والمنظمات الأهلية وبعض الوزارات المتصلة بالموضوع، وكذلك جمع البيانات من خلال الاستبيانات التي أعدت خصيصاً لهذه الغاية.

وجرى جمع البيانات والمعلومات من الجهات المعنية خلال الفترة الزمنية بين ٢٦ تموز حتى ٢٦ آب ٢٠٠٩، حيث جرى توزيع ما مجموعه ٨٠ استمارة للهيئات المحلية والمنظمات الأهلية وشركات القطاع الخاص، بواقع ٥٠ هيئة محلية و ٢٠ شركة و ١٠ منظمات أهلية. وقد تم اختيار هذه المؤسسات بطريقة مقصودة (عينة هدفية) تمكن من الوصول الى المؤسسات التي أنشأت شركات فيما بينها. وأما اللقاءات المباشرة، فقد تم عقد اجتماعات ومناقشة موضوع الشراكة مع خمسة عشر هيئة محلية وشركتين من القطاع الخاص ومثلهما من المنظمات الأهلية، إضافة لمسؤولين من وزارة الحكم المحلي ووزارة التخطيط.

ويتضح من خلال البيانات التي تم الحصول عليها والتحليلات والنتائج أنّ الشراكات موجودة حالياً بين الهيئات المحلية من جهة وشركات القطاع الخاص والمنظمات الأهلية من جهة أخرى وبعضها ناجح والآخر أقل نجاحاً. ولكنها ظهرت دون تخطيط سياسي مسبق بل بفعل الحاجة الآنية ونتيجة لتكامل والتقاء الأدوار والأهداف الطبيعية للجهات المعنية، ولهذا ما زالت هذه الشراكات في طور النشوء ولم تتضح بعد وتتضح معالمها لتصبح نمطاً واضحاً في عجلة التنمية المحلية. فهي ما زالت بحاجة للتوعية والفهم لماهيتها ودورها، وللإطار القانوني الذي ينظم عملها، وكذلك للأدوات الإدارية والمالية والعنصر البشري المؤهل لإدارة هذه الشراكات واستدامتها. وأما أهم الإستنتاجات حول الشراكات الحالية فهي كما يلي:

١. يوجد أمثلة كثيرة ومتنوعة للشراكات بين الهيئات المحلية الفلسطينية من جهة والقطاع الخاص والمنظمات الأهلية المحلية من جهة أخرى وأن بعض هذه الشراكات يقوم على مشاريع استراتيجية للشركاء والمواطنين وأن بعضها تعبر عن نماذج ناجحة يمكن البناء عليها والتأسيس من خلالها لشراكات مستدامة سواءً بين البلديات والقطاع الخاص أو المنظمات الأهلية. ويمكن تلخيص صفات الشراكات من عدة أوجه:

a. حجم الهيئات المحلية: شملت الشراكات طيف واسع من مستويات الهيئات المحلية سواءً كانت من فئة الكبيرة أو المتوسطة أو الصغيرة، مما يعني أن حجم الهيئة المحلية ليس عنصراً حاسماً في نشوء الشراكات، بل إن أهم الشراكات الناجحة كانت في بعض التجمعات الصغيرة مثل بلدة بيتا.

b. حجم المشاريع: شملت الشراكات مشاريع استراتيجية كبرى مثل مشاريع النقل والمواصلات وتدوير النفايات الصلبة (بقيمة مئات آلاف أو ملايين الدولارات)، ومشاريع متوسطة مثل إقامة مصنع أو مجمع عيادات صحية (بقيمة عشرات آلاف أو مئات آلاف الدولارات)، أو مشاريع صغيرة (بقيمة مئات أو عشرات آلاف الدولارات).

c. تنوع نماذج الشراكات: تنوعت المشاريع لدى المؤسسات المبحوثة بهذه الدراسة، فغطت مشاريع إدارة العقود، وإدارة الممتلكات، ومشاريع البناء والتشغيل ونقل الملكية، ومشاريع جديدة دخلت فيها الهيئات المحلية كمستثمر برأس المال مع القطاع الخاص، ومشاريع تبادل المنفعة مع القطاع الخاص، إضافة إلى مشاريع الاستثمار المشترك مع المنظمات الأهلية لتحسين الخدمات الاجتماعية (بلديتي حزما وبيت ساحور)، ومشاريع التعاون المعلوماتي والتنسيقي والتشاورى واللوجستي وغيرها مع المؤسسات المحلية (بلدية حلحول).

d. تنوع الشركاء: تنوعت شراكات الهيئات المحلية مع شركاء رئيسيين، فقد شملت الشراكات شركات القطاع الخاص (سواء كانت صغرى أو كبرى) والمنظمات الأهلية الوطنية والمنظمات الأهلية المحلية وكذلك الدولية. هذا ولم يتطرق هذا البحث إلى الشراكات بين الهيئات المحلية ذاتها سواءً من خلال مجالس الخدمات المشتركة، أو من خلال تأسيس شركات تملكها هذه الهيئات كما هو الحال في شركات الكهرباء الإقليمية (مثل كهرباء القدس، كهرباء طوباس، كهرباء الجنوب).

e. تنوع المشاريع: تنوعت المشاريع المشتركة، فمنها ما غطى جوانب بيئية، وخدمية، وصناعية، وصحية/طبية، وزراعية، وثقافية، وغيرها. ويمكن القول أن المشاريع التي طرحت في هذا البحث من قبل المؤسسات المبحوثة قد غطت معظم الجوانب الإغاثية والتنمية في المجتمعات المحلية.

f. مدة الشراكات: تنوعت الشراكات من ناحية الفترة الزمنية، فمعظم المشاريع مع القطاع الخاص هي ذات طابع طويل المدى وهي مشاريع تنمية اقتصادية كبيرة تتجاوز مددها الزمنية المخططة ١٠ سنوات ومنها ما يصل إلى ٢٠ سنة، وهناك مشاريع قصيرة الأجل لا يزيد اطارها الزمني عن سنة أو حتى أشهر لا سيما المشاريع مع المنظمات المحلية التي تأخذ شكل النشاطات السريعة.

g. تأثير الشراكات وجدواها: من الصعب إجراء تقييم علمي دقيق لمشاريع الشراكات هذه من خلال المؤشرات المجتمعية المباشرة أو المؤشرات المالية أو الادارية المقارنة، ولكن يمكن القول ومن خلال نتائج الاستبيانات واللقاءات مع المؤسسات المبحوثة ان نتائج المشاريع كانت ايجابية في الغالب من حيث تحقيق أهدافها لا سيما الأهداف المجتمعية التنموية أو الإغاثية، أما الأهداف التجارية الربحية فهي بحاجة لمزيد من البحث والدراسات للوقوف على جدوى الاستثمارات.

٢. الهيئات المحلية هي مؤسسات ذات بيئة ادارية غير محفزة اجمالاً للشراكات مع القطاع الخاص حيث اقتصر دورها الرئيسي تقليدياً على تقديم الخدمات، وتفتقر هيكلها لمتطلبات إنشاء الشراكات مع القطاع الخاص، فلا يوجد لديها دوائر فاعلة للتنمية والاستثمار، أو للدراسات والأبحاث والتخطيط، وكذلك غالباً لا يوجد لديها الكوادر المؤهلة والمتخصصة بالتنمية والشراكات. علماً بأن نظام موظفي الهيئات المحلية الصادر عن وزارة الحكم المحلي مؤخراً يحتوي على هيكل تنظيمية نمطية موحدة تُنظم فيها وحدات للتنمية والاستثمار.

٣. لا يوجد تخطيط تنموي استراتيجي بالمعنى الصحيح في معظم الهيئات المحلية، مبني على مسح شامل لاحتياجات البلدية والمدنية والمواطن، ولا يوجد معرفة واسعة بهذه الاحتياجات، ولا بالمزايا النسبية للمدينة ومؤسساتها وقدراتها، مما ينعكس ضعفاً في التخطيط وخلق الشراكات الإبداعية التي تساهم في عملية التنمية.

٤. هناك نقص في المبادرة من قبل أطراف المعادلة، فالقطاع الخاص لا يبحث عادة عن شركاء في البلديات على الرغم من الفرص الكامنة لديها، وكذلك المجالس البلدية تفتقد للمبادرة بسبب الثقافة السائدة بأن البلديات قطاع خدماتي ولا يجوز أن يعمل في الاستثمار، حيث يُعد ذلك خروجاً عن القانون أو العرف؛ وقد يعرضها للانتقاد بأنها تسعى إما لبيع البلدة للقطاع الخاص أو تعريض البلدية للاستثمار غير الآمن. كذلك هناك صور نمطية لدى القطاع الخاص عن القطاع العام، فحواها أن القطاع العام غير فعّال ولا يمتلك القدرة على الإبداع ولا يصلح إلا لتقديم خدمات بطريقة تعثرها الإدارة المترهلة، فيما يرى القطاع العام بالقطاع الخاص أنه مستغل ولا يسعى سوى للربح فقط.

٥. في حالات محددة لعبت الثقة بالأشخاص ومصداقيتهم دوراً هاماً في إنشاء الشراكة وتطورها، ولكن لا تزال المخاوف قائمة من حدوث تغيير في السياسة عند تبدل الأشخاص، سيما أعضاء المجلس البلدي، حيث لا توجد سياسات ثابتة مبنية على خطط استراتيجية معتمدة. وكذلك هناك تداخل سياسي في المهني، مما أثار حفيظة القطاع الخاص الذي أخذ يرتاب من التوجهات السياسية لبعض المجالس البلدية ومحاولة البعض الانتقاص من انجازات من سبقه، والطعن بالاتفاقيات المبرمة.

ولقد خلص هذا البحث الى توصيات مهمة على عدة مستويات تؤدي في مجموعها الى خلق بيئة حقيقية لإنشاء الشراكات بين المؤسسات المعنية، ويمكن تلخيص هذه التوصيات بما يلي:

١. ضرورة إقرار هيكلية جديدة للهيئات المحلية بحيث تحتوي على وحدات تخدم الشراكات وتحوّل البلديات من مؤسسات خدمتية إلى مؤسسات تساهم في التنمية المستدامة، مثل دوائر الأبحاث والدراسات، التنمية الاقتصادية والاستثمار، وتوسيع دوائر العلاقات العامة لتشمل قسم المعلومات والبيانات والإحصائيات، ودائرة الرقابة الداخلية والمساءلة والتدقيق.

٢. إجراء مسح تخطيط استراتيجي شامل، بحيث يتم التعرف على عناصر القوة لكل بلدية ومدينة ومزاياها النسبية، وعناصر الضعف وكيفية سد الاحتياجات ذاتيا ومحليا من خلال المؤسسات الموجودة في المجتمع المحلي. ومن ثم وضع سياسات وبرامج وخطط بأهداف قصيرة ومتوسطة وبعيدة المدى، وتحديد الاحتياجات والمشاريع والشركاء المحتملين وإجراء دراسات جدوى اقتصادية للمشاريع المرشحة للشركات.

٣. بناء الهيئات المحلية على أسس ادارية ومالية ومعلوماتية وموارد بشرية حديثة ومأسستها، ورفعها بالكوادر المؤهلة والمتخصصة، واعتماد مفهوم السياسات والخطط الاستراتيجية التي تبعدها عن المزاجية، والفردية، والسياسية مع الالتزام بالمعايير المهنية، واعتبار الموظفين هم العامل الثابت الجدير بالاستثمار والبناء.

٤. تشكيل لجان مشتركة في المدن والبلدات الفلسطينية تتكون من هيئات الحكم المحلي ومؤسسات القطاع الخاص والمنظمات الأهلية تعمل على تحديد الأولويات الرئيسية بالنسبة لمختلف المشاريع التي تخدم المجتمع المحلي، وتعمل بشكل جماعي على توفير أو البحث عن مصادر تمويل مناسبة لدعم تنفيذ هذه المشاريع.

٥. تفعيل دور الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية وصندوق البلديات، بحيث يركز على المساهمة في تطوير مفهوم الشراكة، والانخراط في الجهود الرامية لاجاد مشاريع تنموية بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص والمنظمات الأهلية، وتعديل أهدافها، ورسالتها، والخدمات التي تقدمها لتتلائم وهذا الدور.
٦. تعديل القوانين ذات العلاقة بالشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص مثل قانون الحكم المحلي، لتخفيف درجة المركزية في الحكم المحلي، لا سيما وأن مؤسسات الحكم المحلي أثبتت أثناء فترات الإجتياحات العدوانية الإسرائيلية مقدرتها على إدارة شؤونها ومواطنيها وتحمل أعباء ذات طابع إداري وسياسي على نحو مثير للإهتمام.
٧. تعديل قوانين الاستثمار والشركات بهدف تحفيز شركات القطاع الخاص للبحث عن شراكات مع الهيئات المحلية.
٨. إنشاء هيئة وطنية شبة حكومية وقانون خاص مهمتها رعاية ودعم الشراكة بين قطاع الحكم المحلي والقطاع الخاص والمنظمات الأهلية.
٩. إنشاء محاكم خاصة للنظر في المسائل المتعلقة بالمشاريع المشتركة، أو اعتبار الخلافات القانونية الناجمة عن المشاريع المشتركة بأن لها صفة الاستعجال أو الأولوية العالية في النظر فيها أمام القضاء، لتفادي طول إجراءات التقاضي أمام المحاكم العادية.
١٠. إعادة تعريف دور الغرف التجارية والاتحاد العام للغرف التجارية الفلسطينية والإتحادات الصناعية ليصبح جزءاً من وظيفتها تنمية الشراكة بين القطاع الخاص والهيئات المحلية، ووسيط لمشاريع التنمية المستدامة، وقاعدة معلومات للشركاء والمشاريع المشتركة.
١١. تفعيل صناديق المسؤولية الاجتماعية، منفردة أو مجتمعة، لإنشاء الشراكات مع الهيئات المحلية.
١٢. اعتماد مبدأ الشراكة كمصدر رئيسي لتمويل خطط التنمية المحلية على المستوى الوطني.
١٣. تعديل قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ بما يسمح للمنظمات الأهلية المحلية من عقد الشراكات مع الهيئات المحلية والخول في مشاريع مدرة للدخل.

١,٠ مقدمة عامة

ازدادت أهمية الدور الذي تلعبه هيئات الحكم المحلي الفلسطيني إثر توقيع اتفاقية أوسلو بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل بداية التسعينيات من القرن الماضي وولادة السلطة الوطنية الفلسطينية التي أخذت تنظم الحياة المدنية للمواطنين والمؤسسات، إضافة لجهودها المتواصل لإقامة الدولة الفلسطينية العتيدة. وساعد في تطور دور البلديات والمجالس القروية وازدهاره توجه الجهات الدولية المانحة لتوسيع نشاطاتها منذ بدء عملية السلام للعمل مع هذه الهيئات وبناء علاقات تعاون وثيقة معها، كونها مسؤولة عن تقديم الخدمات للمواطنين وتقود عملية التنمية المحلية، وهي الأقدر على التعاطي مع وتلبية احتياجات المواطنين التنموية بكل أشكالها الخدمية الاجتماعية والاقتصادية.

وبرزت أيضاً مؤسسات المجتمع المدني ونشطت في عدة مجالات منها الإغاثة والتنمية وحقوق الإنسان والأبحاث والدراسات، حيث حظيت مجمل هذه المؤسسات بدعم المؤسسات المانحة نظراً لكونها أجسام لها شخصية مستقلة وذات دور موجه لتقديم الخدمات الاجتماعية للمواطنين وتعزيز مبادئ الديمقراطية ودعم قيم المشاركة المجتمعية. وكما هو الحال بالنسبة لهيئات الحكم المحلي، فقد استفادت المنظمات الأهلية الفلسطينية من الأوضاع السياسية التي مرت بها الأراضي الفلسطينية قبل وبعد قدوم السلطة الوطنية، وتمكنت من تعزيز دورها كشريك استراتيجي لا يمكن الاستغناء عنه في تقديم الخدمات الإغاثية والتنموية على الصعيد المحلي تحديداً.

ويعتبر القطاع الخاص الفلسطيني من أهم المستفيدين من المناخ الاقتصادي الذي خلقته اتفاقيات السلام مع الجانب الإسرائيلي لاسيما في عقد التسعينات. ففي أعقاب قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية وتوليها مسؤولية تنظيم الحياة الاقتصادية في الضفة الغربية وقطاع غزة، شكل ذلك عامل جذب لشركات القطاع الخاص والمستثمرين الفلسطينيين، حيث تم انشاء شركات كبرى للاستثمار في قطاعات مهمة مثل الإتصالات والصناعة والسياحة والخدمات المصرفية والتجارية وغيرها، حيث تدنت معدلات البطالة الى مستويات غير مسبوقه وصلت الى ٨% في بعض المناطق الفلسطينية وذلك قبل العام ٢٠٠٠ (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني).

ومما لا شك فيه فإن هذه القطاعات الثلاث، مؤسسات الحكم المحلي والمنظمات الأهلية وشركات القطاع الخاص، تشكل بمجموعها الروافع الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحلية حيث تلعب كل من هذه الأطراف دوراً ينسجم مع أهدافها وتنسجم بذلك مع العملية التنموية. فمثلاً تقدم الهيئات المحلية الخدمات الأساسية وتقدم المنظمات الأهلية الخدمات الاجتماعية والتثقيفية والارشادية ويقود القطاع الخاص مهمة بناء الشركات التي تخلق فرص العمل والوظائف لكافة فئات العاملين.

ولقد تناولت العديد من الأبحاث والدراسات التي أجريت في الأراضي الفلسطينية أوضاع هيئات الحكم المحلي ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص كل على حدى (مثلاً، انظر الدراسات الصادرة عن مركز التجارة الفلسطيني - بالتريد- والاتحاد العام للصناعات واتحاد البلديات)^١، لكن أياً من هذه الدراسات لم تقدم تحليلاً لطبيعة العلاقة بين هذه القطاعات الثلاثة مجتمعة، والقواسم المشتركة بينها، وما يمكنها فعله مجتمعة في سبيل تحسين العملية التنموية المحلية بكافة أشكالها. علماً بأن هناك دراسة صدرت عن مركز بيسان للبحوث والإنماء تطرقت للعلاقة بين الهيئات المحلية والمؤسسات ناقشت فيها دور الهيئات المحلية في التنمية وتكامل هذا الدور مع مؤسسات المجتمع المدني^٢، إلا أن الدراسة لم تتطرق لموضوع الشراكات عامةً، لاسيما مع القطاع الخاص.

لذلك تقدم هذه الوثيقة نظرة تحليلية لطبيعة العلاقة بين الهيئات المحلية من جهة وشركات القطاع الخاص والمنظمات الأهلية من جهة أخرى وتطرح مقترحات تطويرية للنهوض بالعلاقة بين الأطراف لتشكل رافعة لعملية التنمية المحلية.

^١ www.paltrade.org; www.apla-pal.org; www.pfi.ps

^٢ "المنظمات القاعدية والمجالس المحلية: الرؤية والدور التنموي"، اياد الرياحي وفراس جابر، مركز بيسان للبحوث والإنماء، ٢٠٠٧.

٢,٠ أهداف ومنهجية البحث ومجتمع الدراسة

٢,١ أهداف الدراسة

- يهدف هذا البحث للإجابة على عدة مسائل جوهرية تتمثل في طبيعة العلاقة بين قطاع هيئات الحكم المحلي من جهة، وقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني جهة أخرى، ويمكن تلخيص هذه المسائل بالجوانب التالية:
- فهم أشكال العلاقة بين القطاعات الثلاث ومضمونها وقدرة المؤسسات المبحوثة على إنشاء وإدارة شركات ذات طابع تنموي يحقق أهداف الشركاء.
 - مدى وحجم التعاون بين هذه القطاعات من حيث عدد وحجم المشاريع ومدى نجاحها وتأثيرها وعناصر القوة والضعف وغيرها.

وفي ضوء النتائج فقد تم إعداد توصيات محددة على المستوى الهيئات المحلية والقطاع الخاص والمنظمات الأهلية لإنشاء إطار سليم للعلاقة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص/المنظمات الأهلية يؤدي لتقوية مفهوم الشركات المحلية خدمة لأهداف التنمية المحلية.

٢,٢ مجتمع ومنهجية الدراسة

- وللحصول على إجابات واضحة حول التساؤلات المطروحة أعلاه اعتمدت هذه الدراسة أسلوبين منهجيين لجمع البيانات والمعلومات:
١. جمع المعلومات بطريقة المقابلات المركزة (focused interviews) مع ذوي العلاقة من الهيئات المحلية وشركات القطاع الخاص والمنظمات الأهلية وبعض الوزارات المتصلة بالموضوع مثل وزارة الحكم المحلي ووزارة التخطيط.
 ٢. جمع البيانات من خلال الاستبيان، حيث تم إعداد نموذجي استبانة مختلفين، الأول أعد خصيصاً لتعبئته من قبل مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص والثاني من قبل هيئات الحكم المحلي. وتم تقسيم كل من النموذجين الى قسمين احتوى الاول منهما على معلومات عامة عن المؤسسة وعنوانها ومعلومات عن معبئ النموذج، أما القسم الثاني فشمّل عدداً من الأسئلة الموجهة التي تتناول موضوعات الدراسة وتجبّ على الأسئلة المطروحة. ويبين المعلق رقم (٢) هذين النموذجين.
- وكما يظهر من النماذج، وحسب البنود المرجعية للدراسة، فإن طبيعة الأسئلة التي تم طرحها أثناء المقابلات وفي الاستبيان قد شملت مجموعة من المحاور التي يمكن تلخيصها بما يلي:

- طبيعة الشراكة إن وجدت بين الجهات المختلفة
- طبيعة المشاريع المشتركة وحجمها
- قدرة الهيئات المحلية على انشاء شركات ناجحة مع الأطراف الأخرى والتوصيات الضرورية اللازمة لرفع القدرات بشكل آني او مرحلي.
- آلية إدارة ومتابعة وتقييم المشاريع المشتركة والتوصيات العملية الممكن تنفيذها من قبل برنامج LDR والبلديات.
- الدوافع وراء عقد شركات مع البلديات
- العوامل التي تؤثر في عقد شركات بين هذه القطاعات
- الآثار الايجابية والسلبية لهذه الشركات على الأطراف المشاركة
- سبب إجماع مؤسسات القطاع الخاص لعقد شركات مع هيئات الحكم المحلي
- نظرة عامة حول النظم الادارية والهيكلية للبلديات وتأثير ذلك على الشركات
- المؤسسات والجهات التي تلعب دور في تعزيز العلاقة بين هذه القطاعات
- أمثلة من الشركات الحالية

ولدى توزيع نماذج الاستبانات وإجراء المقابلات الشخصية مع الجهات المعنية راعى الباحث عامل الشمولية قدر المستطاع فيما يخص الفئات المستهدفة، أي أنه أخذ بعين الاعتبار العوامل الجغرافية في مختلف مناطق الضفة الغربية (الوسط والشمال والجنوب) والتوزيع الحضري (ريف ومدينة) إضافة الى طبيعة المؤسسة المستطلعة (بلدية، مؤسسة مجتمع مدني، أو قطاع خاص) وطبيعة المجال الذي تعمل به المؤسسة المستطلعة في حالتي القطاع الخاص والمنظمات الأهلية.

جرى جمع البيانات والمعلومات، بواسطة الاستبيان واللقاءات المباشرة، من الجهات المعنية خلال الفترة الزمنية بين ٢٦ تموز حتى ٦٢ آب ٢٠٠٩، حيث جرى توزيع ما مجموعه ٨٠ استمارة للهيئات المحلية والمنظمات الأهلية وشركات القطاع الخاص، بواقع ٥٠ هيئة محلية و ٢٠ شركة و ١٠ منظمات أهلية. وقد تم اختيار هذه المؤسسات بطريقة مقصودة (عينة هدفية) تمكن من الوصول الى المؤسسات التي أنشأت شركات فيما بينها.

إن صعوبة الاتصال والتواصل مع هذه المؤسسات خاصة هيئات الحكم المحلي حالت دون مشاركة جميع المؤسسات التي استهدفها هذا الاستبيان إذ بلغت مجموع الاستبانات التي تم جمعها ٦٠ استمارة (٣٦ بلدية و ١٥ شركة و ٩ منظمة أهلية). وعلى الرغم من المتابعات الحثيثة والمتواصلة مع كافة الجهات المعنية، إلا أن ١٤ بلدية لم تجب على الاستمارة، و ٥ شركات أكدت أنه لا يوجد علاقة بينها وبين البلديات ولم تجب على الاستمارة. وهناك بعض المؤسسات التي لم تتمكن من تعبئة الاستمارة وتسليمها في الوقت المحدد بسبب الاجراءات البيروقراطية فيها.

ولقد لوحظ حرص هيئات الحكم المحلي ومؤسسات القطاع الخاص على تعبئة الاستبانة من قبل صانعي القرار في المؤسسات المذكورة، فقد تبين أن السواد الأعظم في استبانة البلديات قد تم تعبئتها من قبل رئيس البلدية أو نائب رئيس البلدية أو من المخططين الاساسيين فيها، بينما لوحظ في استبانة القطاع الخاص أن من قام بإعطاء المعلومات هم قمة هرم هذه المؤسسات، مما يضيف الى واقعية وصحة المعلومات المتوفرة في الاستبانة من جهة.

أما اللقاءات المباشرة، فقد تم عقد اجتماعات ومناقشة موضوع الشراكة مع خمسة عشر هيئة محلية وشركتين من القطاع الخاص ومثلها من المنظمات الأهلية، إضافة لمسئولين من وزارة الحكم المحلي ووزارة التخطيط. ومن البلديات التي شملتها المقابلات: نابلس وطولكرم وجنين وبيتا وطوباس والزبادية وسبسطية ورام الله والبيرة وبيريزيت وأريحا وبيت لحم وبيت جالا وإذنا ويطا. وأما شركات القطاع الخاص فشملت مجموعة الاتصالات الفلسطينية ومجموعة بريكو للاستثمار العقاري (احدى شركات باديكو)، ومن المنظمات الاهلية تم مقابلة الإغاثة الزراعية والإغاثة الطبية.

٣,٠ مفهوم الشراكة

٣,١ تعريف الشراكة بين القطاعين العام والخاص

يعتبر مفهوم الشراكة مفهوما حديثاً، حيث لم يظهر في القاموس إلا في سنة ١٩٨٧ بالصيغة الآتية: "هو نظام يجمع المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين"، أما في مجال العلاقات الدولية فإن أصل استعمال كلمة شراكة تم لأول مرة من طرف مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية في نهاية الثمانينات.^٢

كما عرف كتاب آخرون الشراكة على أنها: "آلية عمل تهدف لحل المشكلات المعقدة أو تنفيذ مشاريع التنمية الضخمة بكفاءة وفاعلية والتي لا يمكن تنفيذها من قبل طرف واحد وإنما من خلال أداة لا تمثل بشكل مطلق القطاع الخاص أو بشكل مطلق القطاع الحكومي وإنما للاستفادة القصوى من ميزات كل قطاع للعمل معاً".^٤

^٢ الموقع الإلكتروني للموسوعة الحرة www.wikipedia.org

وعرفها آخرون: "بأنها تكوين علاقة تعاونية بين شريك أو أكثر من الجهات الحكومية، مع شريك أو أكثر من القطاع الخاص، كما أن الشراكة قد تكون من خلال تنظيم الأدوار بين الدولة والقطاع الخاص بحيث يكون لكل شريك دور خاص به ولكن يكمل بعضهما الآخر في إطار تنموي واحد".^٥

أما الشراكة المحددة بين القطاع العام والخاص (Partnership Public - Private أو PPP أو P^٢)، فإن الأدبيات التي درست هذا الموضوع وضعت تعريفاً خاصاً بها لا يخرج عن معنى واحد هو:

الشراكة تعنى بأوجه التفاعل والتعاون العديدة بين القطاعين العام والخاص المتعلقة بتوظيف امكانياتها البشرية والمالية والإدارية والتنظيمية والتكنولوجية والمعرفية على أساس من المشاركة، الالتزام بالأهداف، حرية الاختيار، المسؤولية المشتركة والمساءلة من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تهم العدد الأكبر من أفراد المجتمع ولها تأثير بعيد المدى على تطلعاتها حتى يتمكن المجتمع من مواكبة التطورات المعاصرة بطريقة فاعلة وتحقيق وضع تنافسي أفضل.^٦

ويبين من التعريف أن مفهوم الشراكة مفهوم حديث، متعدد الأوجه، ذو أهمية متزايدة، وهو مرتبط بأبعاد عديدة يبرز منها البعد الإداري والتنظيمي والتعاوني والاقتصادي والاجتماعي والقانوني، وهو يُعنى بالعلاقة بين الجهات الحكومية والقطاع الخاص. وهناك عدة مبادئ يجب توفرها بين الشركاء^٧ - والموضحة بالشكل (١) - لإنجاح ولتحقيق عملية الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص، وهي:

❖ الالتزام والتعهد Commitment

وهو أن يتم إنجاز وتنفيذ القرارات التنموية وفقاً لمنهجية وأهداف تحدد دور كل شريك في ظل مناخ إداري فعال يتعهد كل طرف فيه بالالتزام بالدور المحدد له من قبل.

❖ الاستمرارية Continuity

غالبا ما يستمر تنفيذ مشروعات الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص إلى فترات طويلة، وخلال هذه المدة من المحتمل أن تتغير سياسات الدولة مما قد يؤدي بدوره إلى إلغاء مشروعات الشراكة. لذا يجب الأخذ في الاعتبار المدد الزمنية الملائمة عند تنفيذ مشروعات لها درجة من الحساسية السياسية، كما يجب تحديد الإطار العام ومنهجية الإدارة في ظل قوى السوق التي تحكم عملية الشراكة.

❖ الشفافية Transparency

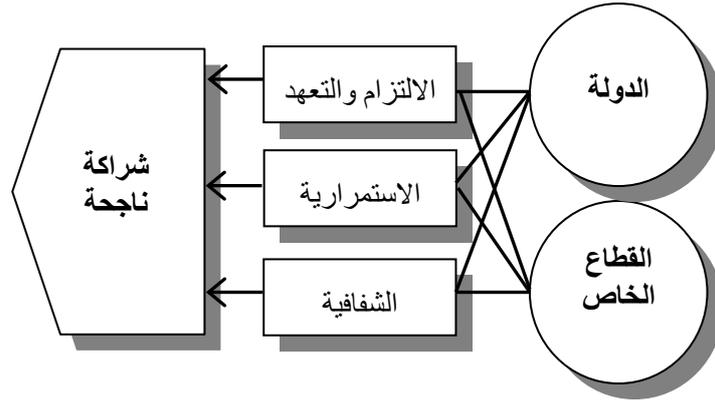
وتعنى التنسيق بين الشركاء من خلال رؤية واضحة للأساليب التي ينتهجها كل شريك لتنفيذ الأهداف الموضوعية، مع التعامل بصدق ووضوح مع المتغيرات الداخلية والخارجية التي تحدث خلال فترة الشراكة.

^٤ مقال بتاريخ ٢٠٠٩-١١-١٠ بعنوان "رجال أعمال: تفعيل الشراكة بين القطاع العام والخاص ضرورة ملحة"، الموقع الإلكتروني www.doha-shares.com.

^٥ "متطلبات تحقيق الشراكة الجيدة مع القطاع الخاص في تقديم الخدمات البلدية"، د. أحمد هاشم سماحة، ندوة الشراكة بين الأجهزة البلدية والقطاع الخاص، ٢٠٠٤.

^٦ "من الهيمنة إلى المنافسة"، آفاق استراتيجية، جريدة الصباح، ٢٠٠٩ (www.alsabaah.com)

^٧ "تحو إدارة حضرية فعالة في مصر - الخصخصة في إطار مشروعات البنية الأساسية"، رسالة الدكتوراة للباحث المهندس أحمد هاشم سماحة، ٢٠٠٣.



شكل رقم (١): أسس الشراكة الناجحة بين القطاع العام والخاص

ويتضح من هذه التعريفات السابقة ان الشراكة:

١. تركز على العلاقة مع القطاع الخاص ولا تتطرق بشكل ما الى علاقة الجهات الحكومية المركزية أو المحلية بمؤسسات المجتمع المدني.
 ٢. تعني دور تكاملي بين الجانبين للاستفادة من الميزة التنافسية والاستثمارية لكلٍ منهما لتحسين الكفاءة والفاعلية وتحقيق الأهداف لكل طرف، مثل الأهداف التنموية للجهات الحكومية والأهداف التجارية الربحية للقطاع الخاص.
 ٣. تتم الشراكة من خلال الاستثمار المشترك في تخطيط وتنفيذ مشاريع تحقق أهداف كل طرف، سواءً كانت هذه مشاريع طويلة أو قصيرة الأجل، وحسب نموذج شراكة معين يُتفق عليه بين الشركاء (انظر الجزء التالي - نماذج الشراكات).
 ٤. لا يتضح من التعريفات السابقة مدى شمول مفهوم الشراكة على فكرة "التواصل والتشاور والدعم" بين الأطراف بهدف تأثير كل طرف في صناعة القرارات والسياسات لدى الطرف الآخر، علماً بأن هذا المفهوم قد أخذ شكلاً مؤسسياً بين القطاع الخاص الفلسطيني والحكومة ممثلة بالوزارات الفلسطينية ذات الاختصاص^٨.
- ولأغراض هذا البحث، وانطلاقاً من الأهداف الأساسية لبرنامج "تواصل" في تعزيز التنمية المحلية من خلال المشاركة المجتمعية، فإن الشراكة بين الهيئات المحلية من جهة والقطاع الخاص أو المنظمات الأهلية من جهة أخرى يمكن أن تعني:
١. إنشاء علاقة استثمارية في مشروع أو برنامج محدد لتحقيق أهداف معينة يسعى اليها الشركاء، من خلال تكامل الأدوار ووفق نموذج شراكة يتفق عليه الشركاء.
 ٢. إنشاء علاقة تعاونية، تنسيقية أو تشاورية أو لوجيستية أو غيرها، طويلة أو قصيرة المدى، بين الشركاء وتحقيق أهدافهم.

٣,٢ ملخص نماذج الشراكات بين الجهات الحكومية والقطاع الخاص Partnership Models

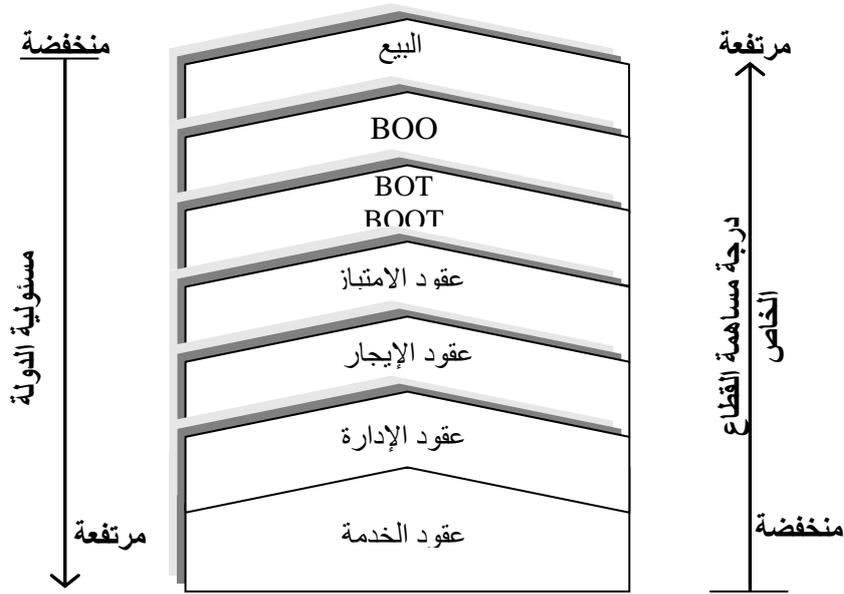
لا يوجد أسلوب موحد لتحقيق الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص بالمشروعات التنموية يمكن تطبيقه على جميع الحالات، ولكن يمكن الوصول إلى الأسلوب الأمثل في كل حالة علي حدة وذلك اعتماداً على الظروف الاجتماعية والسياسية السائدة في كل دولة. وأيضاً تتنوع أساليب الشراكة مع القطاع الخاص ودرجة مساهمته ومسئوليته فيها طبقاً لكل أسلوب، حيث تتدرج تلك الأساليب بدءاً بعقود الخدمات التي يقوم القطاع العام فيها بتحمل المسؤولية الكاملة في التمويل والمخاطر واستثمارات التنفيذ، وانتهاءً بالخصخصة الكاملة أو البيع والتي يقوم القطاع الخاص فيها بتحمل كافة مسؤوليات البناء والتشغيل والإدارة بكاملها، بالإضافة إلى الملكية المطلقة له لأصول المشروع^٩.

^٨ "علاقة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في فلسطين"، د. أمجد غانم، المركز الفلسطيني للتجارة، ٢٠٠٨

^٩ البنك الدولي - البنية الأساسية من أجل التنمية - ترجمة مركز الأهرام للترجمة والنشر - مطابع الأهرام التجارية - قليوب، ١٩٩٤

ويوضح الشكل (٢) أساليب الشراكة مع القطاع الخاص في تقديم المشروعات الخدمية بصفة عامة ودرجة مساهمته فيها على النحو التالي:^١

- عقود الخدمة.
- عقود الإدارة.
- عقود الإيجار.
- عقود الامتياز.
- البناء والتشغيل ونقل الملكية "BOT" Build, Operate, Transfer ، أو البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية، Build, Own, Operate, Transfer "BOOT".
- البناء والتملك والتشغيل "BOO" Build, Own, Operate.
- البيع (البيع المباشر أو من خلال بيع الأسهم في الأسواق المالية أو البيع للعاملين والإدارة).



الشكل (٢): أساليب الشراكة مع القطاع الحكومي والخاص ودرجة مساهمته فيها

١. عقود الخدمة Service Contracts

يعتبر عقد الخدمة من أنواع الاتفاقات الملزمة بين طرفين، ويتم بين هيئة حكومية لها الصلاحيات اللازمة وشركة أو أكثر من القطاع الخاص ليقوم الأخير ببعض المهام المحددة نظير مقابل يتم الاتفاق عليه. وتكون مدة هذا النوع من العقود محددة وقصيرة وهي تتراوح ما بين ستة شهور إلى سنتين، وتستخدم هذه النوعية من العقود على نطاق واسع في كل الدول لتقديم خدمات عديدة مثل إصلاح وصيانة وإحلال وتجديد شبكات مياه الشرب أو أعمال تشغيل وصيانة محطات رفع مياه الصرف الصحي وغيرها.

٢. عقود الإدارة Management Contracts

هو اتفاق تتعاقد من خلاله هيئة أو مؤسسة حكومية مع شركة خاصة لإدارة هذه المؤسسة. وفي هذه الحالة تتحول فقط حقوق التشغيل إلى الشركة الخاصة وليس حقوق الملكية. وتحصل الشركة الخاصة على رسوم مقابل خدماتها، وبالإمكان ربط هذه الرسوم بأرباح الشركة أو بأدائها، كما تبقى المؤسسة العمومية مسؤولة عن نفقات التشغيل والاستثمار، وتتراوح مدة هذا النوع من العقود ما بين ثلاثة إلى خمس سنوات.

٣. عقود الإيجار Leasing Contracts

^١ هاني صلاح سرى الدين - الصور المختلفة لمشاركة القطاع الخاص في تقديم خدمات البنية الأساسية - كلية الحقوق جامعة القاهرة ٢٠٠٠.

هو عقد يمنح من خلاله مالك الأصول (الحكومة) شركة خاصة حق استخدام هذه الأصول والاحتفاظ بالأرباح لفترة متفق عليها (٦-١٠ سنوات) مقابل دفع إيجار متفق عليه. وعلى العكس من طريقة عقد الإدارة تتحمل الشركة الخاصة المخاطر التجارية مما يحفزها على تخفيض النفقات والحفاظ على قيمة الأصول، ولكن الدولة تبقى مسؤولة عن الاستثمارات الثابتة وخدمة الديون.

٤. عقود الامتياز Concession Contracts

عندما تمنح البلديات عقود امتياز للقطاع الخاص فإنها تحول حقوق التشغيل والتطوير إلى الجهة المستفيدة أي الشركة الخاصة. وقد يتضمن عقد الامتياز كل مواصفات التأجير بالإضافة إلى النفقات الرأسمالية والاستثمارات التي تقع على عاتق صاحب الامتياز. وترجع الأصول إلى البلديات عند نهاية فترة الامتياز التي عادة ما تتراوح ما بين ١٥ إلى ٣٠ عاما وذلك حسب الحياة الافتراضية للاستثمارات. وتحدد إيرادات صاحب الامتياز بشكل يضمن له تغطية نفقات التشغيل وخدمة الديون واستهلاك استثماراته.

٥.٠ البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT) Build, Operate, Transfer

يعتبر هذا الأسلوب شكل من أشكال تقديم الخدمات البلدية تمنح بمقتضاه الحكومة أو جهة حكومية - لفترة محددة من الزمن - أحد الاتحادات المالية الخاصة والتي يطلق عليها اسم شركة المشروع الحق في تصميم وبناء وتشغيل وإدارة مشروع معين تقترحه الحكومة بالإضافة إلى حق الاستغلال التجاري لعدد من السنوات يتفق عليها تكون كافية لتسترد شركة المشروع تكاليف البناء إلى جانب تحقيق أرباح مناسبة من عائدات المشروع أو أية مزايا أخرى تمنح للشركة ضمن عقد الاتفاق. وتنتقل ملكية المشروع وفقاً لشروط التعاقد أو الاتفاق إلى الجهة المانحة دون مقابل أو بمقابل تم الاتفاق عليه مسبقاً. وترجع جذور نظام BOT إلى ما يعرف بعقود الامتياز التي كانت منتشرة في أواخر القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين في فرنسا وغيرها من الدول، حيث استخدمت فرنسا هذه العقود لتنفيذ مشروعات السكك الحديدية ومحطات الكهرباء والتزود بمياه الشرب.

٦.٠ البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية (BOOT) Build, Own, Operate, Transfer

في ظل هذا الأسلوب تقوم الدولة أو إحدى أجهزتها الحكومية بمنح مستثمر القطاع الخاص الحق في إقامة أحد المشروعات الخدمية وتمويله على نفقته الخاصة وتملك أصوله وتشغيل المشروع وصيانته وتحصيل مقابل تقديم الخدمة لسداد أعباء التمويل وتحقيق فائض ربح مناسب لمدة زمنية متفق عليها على أن تؤول ملكية أصول المشروع للدولة في نهاية تلك الفترة الزمنية. ويختلف هذا الأسلوب عن أسلوب BOT حيث يعتبر نظام BOOT تطبيقاً بارزاً لنظام المشروعات الخاصة ذات المنفعة العامة، حيث تكون ملكية الأصول خلال مدة المشروع خالصة للقطاع الخاص وهو الأمر الذي لا يتحقق في أنواع العقود السابق الإشارة إليها.

٧.٠ البناء والتملك والتشغيل (BOO) Build, Own, Operate

يعتبر هذا الأسلوب من أساليب الخصخصة الكاملة، والتي يتم فيها إعطاء القطاع الخاص مسئوليات البناء والتشغيل والإدارة بكاملها، بالإضافة إلى الملكية المطلقة له لأصول المشروع. ولا يكون التشغيل أو الإدارة بهذا الأسلوب مرتبطاً بمدة زمنية محددة، كما لا يكون هناك التزاماً على القطاع الخاص بنقل الأصول إلى الدولة. ويستخدم هذا الأسلوب للمشروعات الجديدة التي لم تنشأ بعد.

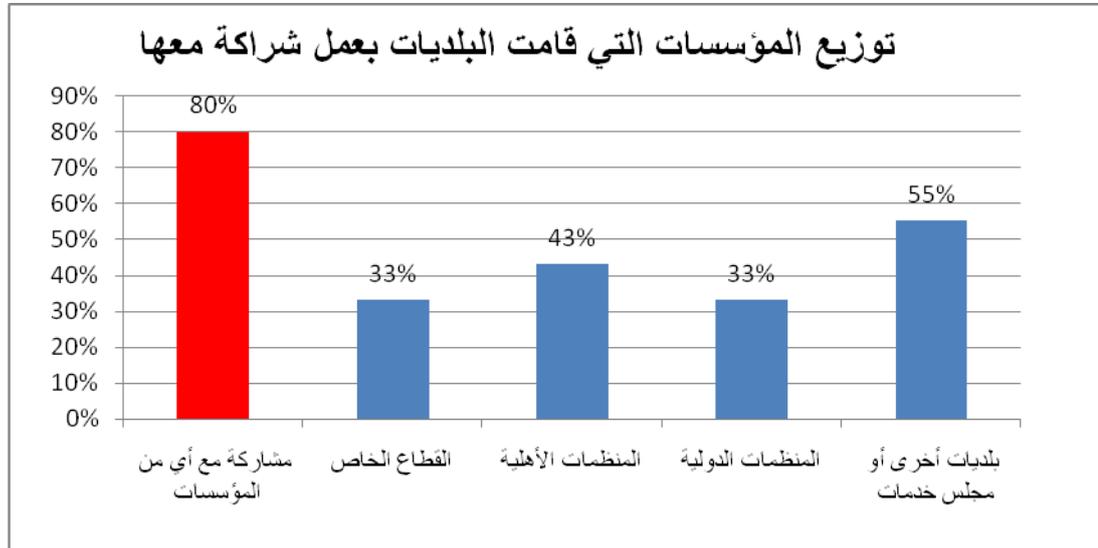
٤.٠ النتائج الرئيسية

يعرض هذا الجزء من تقرير الدراسة نتائج تحليلات بيانات الاستبيان التي تم الحصول عليها من الهيئات المحلية والشركات والمنظمات الأهلية والمقابلات التي أجريت مع عينة من المسؤولين في هذه المؤسسات. وتظهر هذه النتائج مدى وجود الشراكات، طبيعة الشراكة إن وجدت بين القطاعين، وطبيعة المشاريع المشتركة، وقدرة الهيئات المحلية على إنشاء شراكات ناجحة مع الأطراف الأخرى، وآلية إدارة ومتابعة وتقييم المشاريع المشتركة. وكذلك تبين الدوافع وراء عقد شراكات مع البلديات، والعوامل التي تؤثر في عقد شراكات بين هذه القطاعات، والآثار الإيجابية والسلبية لهذه الشراكات على الأطراف المشاركة، وسبب إحجام مؤسسات القطاع الخاص لعقد شراكات مع هيئات الحكم المحلي وغيرها من الموضوعات المطروحة.

٤,١ مؤشرات عامة

٤,١,١ مدى وجود الشراكة

خرج هذا البحث بمجموعة من الاستنتاجات الهامة على صعيد العلاقة بين هيئات الحكم المحلي من جهة ومؤسسات القطاع الخاص والمنظمات الاهلية من جهة أخرى، ويبيّن اتجاه هذه العلاقة والارضية التي تقف عليها، والمعوقات التي تحول دون تطويرها، ورأي الأطراف بمدى جدواها وفعاليتها. فقد بينت الإستمارة الخاصة بهيئات الحكم المحلي الفلسطيني أن السواد الأعظم من هذه الهيئات المشاركة في الاستبيان قد خاض بالفعل تجربة الشراكة مع مؤسسات القطاع الخاص والمنظمات الاهلية، حيث أفاد ٨٠% من هذه الهيئات انها شاركت بشكل أو بآخر بنوع من الشراكة مع واحدة - او أكثر - من مؤسسات القطاع الخاص أو/و مؤسسات المجتمع المدني. وقد أشارت ٤٣% من هيئات الحكم المحلي التي شملها البحث الى وجود شراكة مع المنظمات الأهلية، بينما حل القطاع الخاص والمنظمات الدولية في المرتبة الثانية وبنسبة متساوية من حيث وجود شراكة بينها وبين هيئات الحكم المحلي وبنسبة وصلت الى ٣٣% كما يظهر في الشكل رقم (٣). ويلاحظ من النتائج ان الشراكة بين الهيئات المحلية ذاتها حصلت على أعلى نسبة (٥٥%).

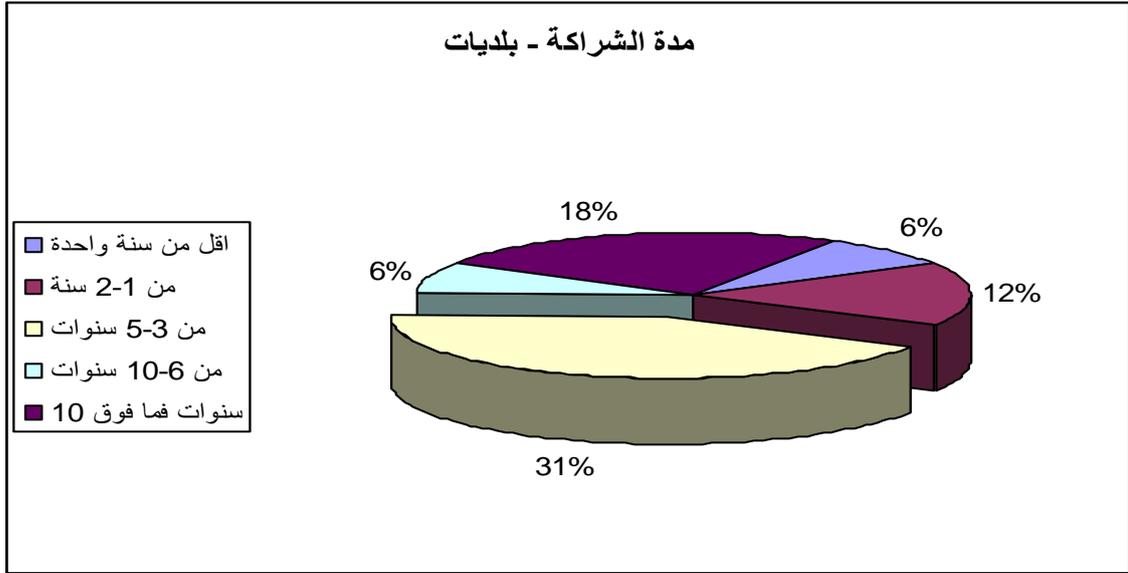


شكل رقم (٣): طبيعة المؤسسات التي دخلت في شراكات مع هيئات الحكم المحلي

وقد كانت النتيجة متقاربة بالنسبة للقطاع الخاص والمنظمات الاهلية عندما يتعلق الأمر بوجود شراكة بينها وبين هيئات الحكم المحلي الفلسطيني مع الأخذ بعين الاعتبار عامل التنوع والاختلاف في طبيعة الأعمال والأهداف بين هذه المؤسسات، حيث أعلن ما مجموعه ٧٥% منها انها ارتبطت (او لا زالت مرتبطة) بنوع من الشراكة مع واحدة أو أكثر هذه الهيئات المحلية.

٤,١,٢ الفترة الزمنية للشراكة

وتطرق البحث أيضا للفترة الزمنية للشراكة بين هيئات الحكم المحلي ومؤسسات القطاع الخاص والمنظمات الاهلية حيث تبين ان الشراكات التي وصلت مدتها الى ٦ سنوات فأكثر بلغت ما نسبته حوالي ٤٥% وقد استمرت لمدة تزيد عن عشر سنوات، بينما وصلت نسبة البلديات التي خاضت تجربة الشراكة مع القطاع الخاص والمنظمات الأهلية لمدد تراوحت بين سنة الى خمس سنوات الى ٥٥% من مجموع الهيئات التي أفادت بوجود هذه الشراكة.

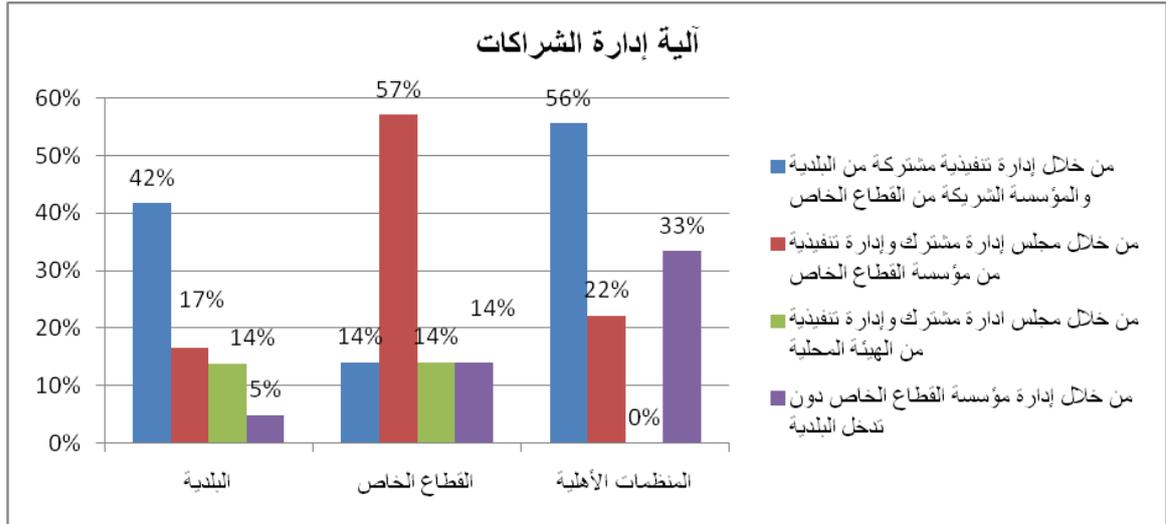


شكل رقم (٤): رأي هيئات الحكم المحلي في الشراكة بينها وبين مؤسسات القطاع الخاص والمنظمات الأهلية

وكما يبين الشكل رقم (٤)، فقد أكد ما مجموعه ٣١% من مؤسسات القطاع الخاص والمنظمات الأهلية ان مدة هذه الشراكات تراوحت بين ٣-٥ سنوات، بينما قال ما مجموعه ١٨% من هذه المؤسسات انها خاضت بالفعل تجربة الشراكة التي تزيد مدتها عن عشر سنوات، علماً بأن هذه الشراكات قد جاءت على شكل عقود متتالية (٦٥%) او على شكل عقد واحد طويل المدى (٣٥%). أما بخصوص الاتفاقيات قصيرة الأمد (أقل من سنة واحدة) فقد حصلت على نسبة ٦% من مجموع اتفاقيات الشراكة التي ارتبط بها القطاع الخاص والمنظمات الاهلية من جهة مع هيئات الحكم المحلي الفلسطيني من جهة أخرى.

٤,١,٣ آلية إدارة الشراكات

وقد بدا الفرق واضحاً بين الأطراف عند الحديث عن آلية ادارة المشاريع المشتركة بينها، فقد رأى ما نسبته ٤٢% من هيئات الحكم المحلي التي شملتها الدراسة ان المشاريع المشتركة تتم إدارتها من خلال إدارة تنفيذية مشتركة بينها وبين المؤسسة الشريكة، بينما وافق ما مجموعه ٣٩% فقط من المنظمات الأهلية والقطاع الخاص ان إدارة المشاريع المشتركة تتم بهذه الآلية. واعتبر ١٧% من هيئات الحكم المحلي ان المشاريع المشتركة تدار من خلال مجلس ادارة مشترك من الجهات المشاركة، وإدارة تنفيذية من المؤسسة الشريكة فقط، مقابل ٥٠% من المنظمات الاهلية والقطاع الخاص المستطلعة التي شملها الاستبيان الذين اتفقوا مع رأي البلديات - شكل رقم (٥). ومن خلال المقابلات التي دارت مع الهيئات المحلية فإن هذه الأخيرة تسعى دائماً ليكون لها دوراً واضحاً في الادارة التنفيذية للمشاريع المشتركة.



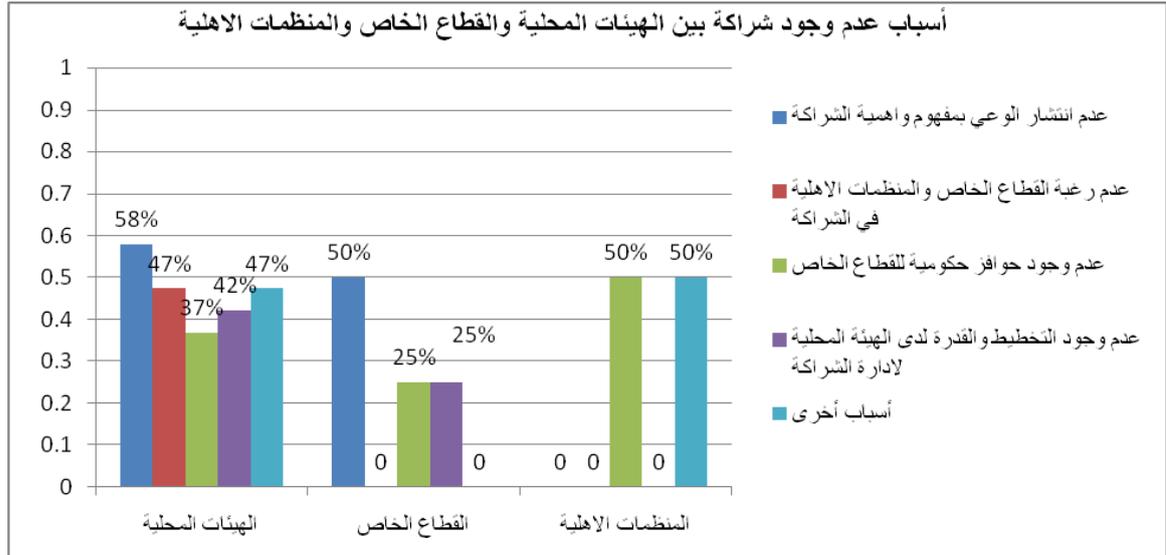
شكل رقم (٥): آلية إدارة الشراكات

٤,٢ أسباب عدم الدخول في شراكات

أما بالنسبة لهيئات الحكم المحلي التي لم تدخل في أي اتفاقيات شراكة مع القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، والتي بلغت نسبتها ٥٣% من مجموع الهيئات التي شملها البحث، فقد كان لها تيريراتها الخاصة. فكما يتضح من الشكل رقم (٦) فقد ألقى ما نسبته ٣٧% من هذه الهيئات باللوم على الجهات الحكومية المركزية نظراً لعدم توفيرها حوافز خاصة بالقطاع الخاص والمنظمات الأهلية لتشجيعها على الدخول في شراكات مع هيئات الحكم المحلي (مثل الحوافز الضريبية). وخلصت ٥٨% من هيئات الحكم المحلي التي أجابت سلباً حول وجود شراكة بينها وبين القطاع الخاص والمنظمات الأهلية إلى أن غياب الوعي حول مفهوم وأهمية الشراكة بين الاطراف المذكورة يحول دون ابرام مثل هذه الاتفاقيات، بينما أكد ٤٢% من هذه الهيئات بأن ضعف قدرتها هي على إدارة مشاريع الشراكات مع القطاعين الخاص والأهلي يحول دون دخولها في غمار هذه التجربة، حيث يتمثل هذا الضعف في المجالات القانونية والمالية وفي عدم وجود متخصصين لدراسة مجالات الشراكات وتسويقها والتخطيط لإنشائها وإدارتها.

وقد صرحت نسبة ٥٠% من مؤسسات القطاع الخاص و ٧٠% المنظمات الأهلية التي أشارت إلى محدودية العلاقة المشتركة مع هيئات الحكم المحلية بأن السبب وراء ضعف علاقة الشراكة يعود إلى غياب الوعي حول مفهوم وأهمية الشراكة بين مؤسساتهم وهيئات الحكم المحلي. وأكدت نسبة ٢٥% من شركات القطاع الخاص و ٥٠% من المنظمات الأهلية ان السبب يعود لدم وجود أي نوع من الحوافز الحكومية التي تشجعهم على الدخول في مثل هذه الشراكات (مثل اعطاء نوع من الإقتطاعات الضريبية او الضمانات البنكية او غيرها).

ولوحظ ان هناك توافق نسبي فيما يتعلق بالمبادرة لإنشاء وإدارة الشراكات بين القطاعات ذات العلاقة، حيث بيّنت ٢٥% من هيئات الحكم المحلي انها غالباً تأخذ زمام المبادرة لبدء الشراكات، بينما أكد هذا الأمر أكثر من ٣٠% من مؤسسات القطاع الخاص والمنظمات الأهلية.

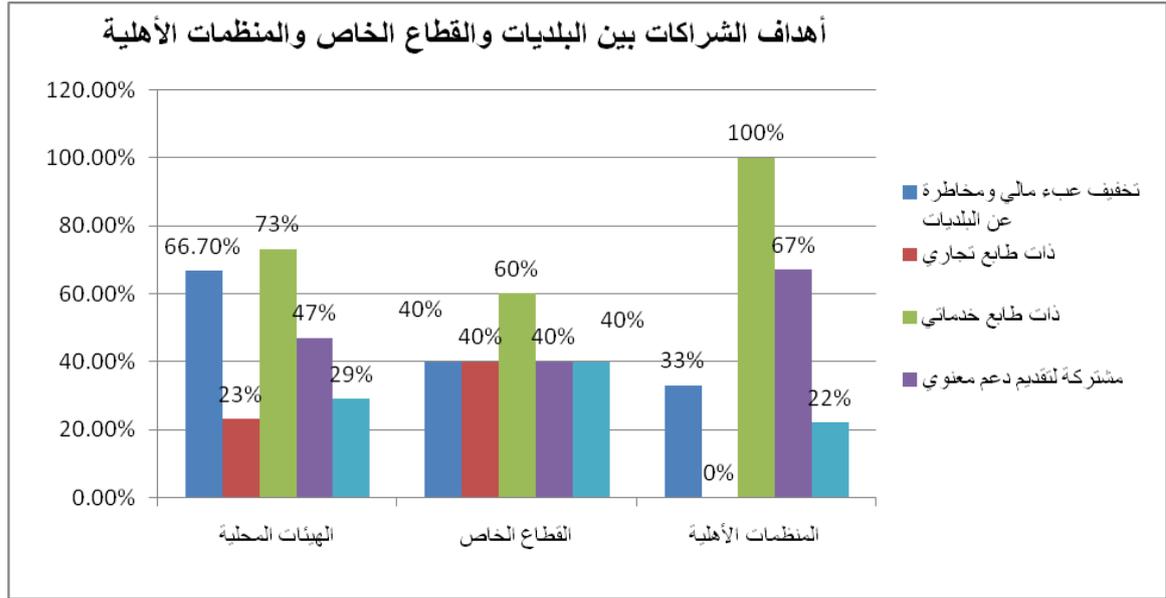


شكل رقم (٦): رأي هيئات الحكم المحلي ومؤسسات القطاع الخاص والمنظمات الأهلية حول اسباب عدم وجود أو ضعف الشراكة بينها

٤,٣ الأهداف العامة للشراكات بين الهيئات المحلية والجهات الأخرى

بيّنت نتائج هذه الدراسة وبشكل واضح أن الهدف الأساسي من وراء هذه الشراكات - من وجهة نظر الهيئات المحلية التي ترتبط أو سبق لها وارتبطت باتفاقيات شراكة مع مؤسسات القطاع الخاص أو/ و المنظمات الاهلية- هي تحسين الخدمات التي تقدمها هذه الهيئات للمواطنين بغض النظر عن المردود المالي العائد على الهيئات المحلية. وكما يظهر في الشكل رقم (٧) فإن غالبية هيئات الحكم المحلي (٧٣%) التي شملها البحث ولديها علاقة شراكة مع القطاع الخاص والمنظمات الأهلية أكدت أن الشراكات تهدف لتحسين الخدمات للمواطنين. بينما تهدف هذه الشراكة حسب رأي ٦٧% من هيئات الحكم المحلي الى التخفيف من الأعباء والنققات والمخاطر المالية التي تنقل كاهلها. واعتبر ما مجموعه ٤٧% من هذه الهيئات أن هذه الشراكات تسهم في تحسين البيئة الاستثمارية في المجتمع المحلي وتقديم الدعم المعنوي لقطاعات مجتمعية أخرى. وبدرجة أقل، رأى عدد من هذه الهيئات (٢٣%) انها ترمي إلى تحقيق ربح أو وفر مالي مباشر من وراء هذه الشراكات أو بمعنى آخر تأخذ طابعاً تجارياً بحتاً. وهنا لا بد من التأكيد على ان المشاريع المشتركة لا بد ان تكون خدمية تنموية من وجهة نظر البلدية وتجارية ربحية في أن واحد من وجهة نظر القطاع الخاص، كما سيظهر ذلك من خلال الأمثلة في سياق هذه الدراسة.

أما من وجهة نظر القطاع الخاص والمنظمات الأهلية فقد رأى ٦٠% و ١٠٠% من هاتين الفئتين على التوالي أن الشراكة مع هيئات الحكم المحلي هدفها الأساسي هو تحسين الخدمات المقدمة للمواطنين والمجتمع المحلي بغض النظر عن المردود المادي الذي يمكن تحقيقه. وأجاب ٤٠% من القطاع الخاص و ٦٧% من المنظمات الأهلية أن الشراكة تأخذ طابع العمل المشترك للترويج لمسألة معينة أو تقديم الدعم والتأييد لقطاع محدد، بينما اتجه ٤٠% من القطاع الخاص و ٣٣% من المنظمات الأهلية لعمل شراكات مع هيئات الحكم المحلي للتخفيف من الأعباء المادية وتجنب المخاطر عن هيئات الحكم المحلي التي ارتبطت معها باتفاقيات شراكة.

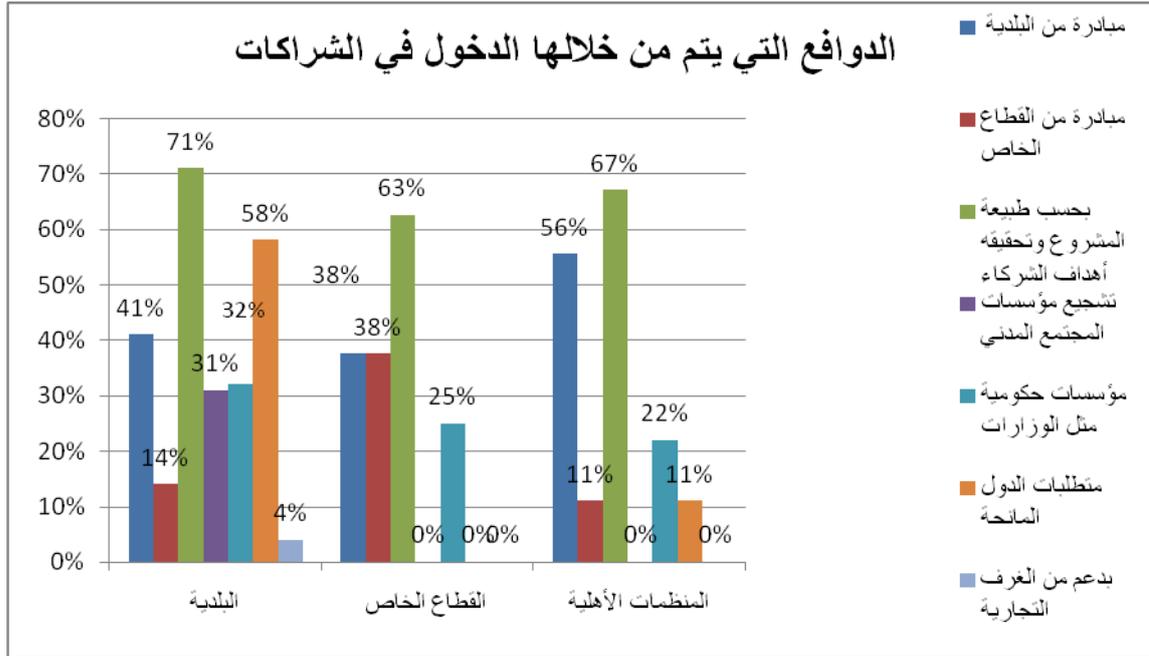


شكل رقم (٧): أهداف الشراكات بين الهيئات المحلية ومؤسسات القطاع الخاص والمنظمات الأهلية

٤,٤ دوافع الشراكة بين الهيئات المحلية والجهات الأخرى

أما فيما يتعلق بالدوافع التي شجعت كلاً من هيئات الحكم المحلي ومؤسسات القطاع الخاص والمنظمات الأهلية على الدخول في شراكات بينها، فقد وجد البحث ان السبب الرئيسي الكامن وراءها من وجهة نظر هيئات الحكم المحلي هو أولوية المشروع المراد تنفيذه وتوافقه مع أهداف الجهات المشاركة. فقد رأيت غالبية (٧١%) هيئات الحكم المحلي التي شملها هذا البحث ان الدخول في شراكات يعتمد على مدى تلبية المشروع لمتطلبات التنمية المحلية. ومن الأمثلة على هذه الشراكات: مشروع فرز النفايات الصلبة بين بلدية نابلس والقطاع الخاص، ومشروع ادارة المرافق البلدية في سلفيت، ومشروع مركز المجتمع بين بلدية بيت جالا وجمعية الإغاثة الدولية. وكذلك بدا واضحاً من الشكل رقم (٨) أن ٦٣% من المؤسسات الخاصة و٦٧% من المنظمات الأهلية التي شملها البحث تعتبر أن أولوية المشروع ومدى تحقيقه لأهداف الشركاء هي التي تحكم اتفاقيات الشراكة مع هيئات الحكم المحلي. ومن المشاريع الربحية التي يادر القطاع الخاص للشراكة بها مع البلديات مشروع محطة الباصات المركزية في كل من بيت البيرة وبيت لحم بالمشاركة مع شركة باديكو العقارية.

ومن الدوافع الأخرى للدخول في الشراكات كون هذه الشراكات مطلباً أساسياً من مطالب الجهات المانحة للهيئات المحلية او المنظمات الأهلية، وذلك حسب ما أفاد أكثر من نصف المستطلعين من هذه الفئات (٥٠%). وكما يبين الشكل رقم (٨) فقد انضم القطاع الخاص والمنظمات الأهلية لرأي هيئات الحكم المحلي بخصوص الدوافع الرئيسية من وراء هذه الشراكات والتمثلة بمدى تحقيق هذه المشاريع لأهداف الشركاء، فيما عبرت أقلية نسبتها ٢٥% من القطاع الخاص و٢٢% من المنظمات الأهلية أن تدخل الجهات الرسمية يقف خلف هذه الشراكات.



شكل رقم (٨): الدوافع التي يتم من خلالها الدخول في شراكات

وحسب الآراء التي أدلى بها المسؤولون الذين تمت مقابلتهم، وبغض النظر عن المشاكل المرتبطة بإنشاء شراكات بين الهيئات المحلية وبين القطاع الخاص أو المنظمات الأهلية، فقد دلت التجربة القائمة حالياً على وجود العديد من النتائج الإيجابية لهذه الشراكة، يمكن تلخيصها بما يلي:

- أسهمت في تخفيف بعض الأعباء عن كاهل الهيئات المحلية وتجنب المخاطرة كما هو الحال في المشاريع التي نفذتها بلدية البيرة وبيت لحم مع شركة بايكو العقارية، ووفرت خدمة جيدة للمواطن، حيث لوحظ تحسن مستوى خدمة جمع النفايات والتخلص منها في الهيئات المحلية التي لديها شراكات مع القطاع الخاص مثل نابلس أو عبر مجلس الخدمات المشترك لجمع النفايات مثل سبسطية ويطا وإذنا.
- نشوء حالة من الاتصال والتواصل بين طرفي المعادلة أي القطاع الخاص والمنظمات الأهلية من جهة، والبلديات من جهة أخرى أدت إلى تقريب وجهات النظر، وكسر الصورة النمطية التي يرسمها كل طرف عن الآخر، وقد جرى ملاحظة ذلك مثلاً من خلال ما قامت به بلدية نابلس من الطلب من الإغاثة الطبية لإدارة وتشغيل سيارة إسعاف تمتلكها البلدية، وكذلك لجوء بلدية نابلس للقطاع الخاص لإدارة المركز التجاري الكبير الذي تمتلكه البلدية.
- تم من خلال هذه الشراكات إدخال عناصر جديدة في عملية التنمية المحلية تتمثل في القطاع الخاص والمنظمات الأهلية لتتحمل جزءاً من مسؤولية تطوير المجتمعات المحلية، حيث تشكل هذه المبادرات نواة لخلق مكونات مؤسسية جديدة في المجتمع المحلي تقود عملية التنمية المستدامة.
- حصل تبادل للخبرات والمعلومات بين أطراف الشراكات واتضحت المشاكل الكامنة التي تحتاج إلى معالجة من الناحية القانونية والإدارية والتوعوية والمالية والتسويقية وغيرها.

٤,٥ أشكال أو نماذج الشراكات التعاقدية

يُبيِّن البحث أن الشراكات بين هيئات الحكم المحلي من جهة وبين القطاع الخاص والمنظمات الأهلية من جهة أخرى قد أخذت عدة أشكال تتسجم في كثير منها مع النماذج العالمية للشراكات لا سيما تلك التعاقدات مع القطاع الخاص، إلا أن بعض هذه الشراكات لا تتبع نموذج نمطي معين منسجم مع النماذج المذكور سابقاً (انظر ص ١٠)، ويمكن تلخيصها بما يلي:

٤,٥,١ الشركات بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص

عملت شركات القطاع الخاص مع الهيئات المحلية الفلسطينية في العديد من المواقع الجغرافية في الضفة الغربية من خلال شركات وعقود متنوعة تشمل إدارة المرافق، وإنشاء شركات مساهمة ربحية، وعلاقات منفعة بين الطرفين، وعقود بناء وتشغيل ونقل ملكية. وكما ذكر فإن بعض هذه الشركات تشابه نماذج الشركات الشائعة عالمياً سابقاً ويمكن توضيح هذه الشركات من خلال الأمثلة التالية:

١. استئجار وإدارة مرافق الهيئات المحلية (Leasing Contract): اتفاقيات الشراكة التي تقوم بموجبها شركات القطاع الخاص باستئجار وإدارة واحدة أو أكثر من مرافق الهيئات المحلية القائمة لفترة زمنية محددة مقابل نسبة معينة (percentage) أو مبلغ مقطوع (lump sum) متفق عليه من الإيرادات المالية لهذه المرافق تدفع للبلدية. ومن الأمثلة على هذا النموذج اتفاقيات الشراكة التي تخص إدارة المجمع التجاري التابع لبلدية نابلس، وإدارة مجمع الكراجات والمنتزه العام التابعين لبلدية سلفيت وإدارة العمارة التجارية التابعة لبلدية رام الله في رام الله، حيث تقوم شركات القطاع الخاص بإدارة هذه المرافق مقابل نسبة معينة من إيراداتها. ومن الأمثلة أيضاً منتزه بلدية البيرة ومنتزه بلدية نابلس الذين يديرهما القطاع الخاص في هاتين المدينتين. وفي مثال مقارب لتأجير وإدارة مرافق الهيئة المحلية ما تقوم إحدى شركات القطاع الخاص مع بلدية نابلس من استخدام وإدارة بعض معدات البلدية لفرز النفايات الصلبة في المدينة على أرض تمتلكها الشركة، مقابل حصول البلدية على خصم ٢٥% من السعر الأساس للشركة لقاء أعمالها في فرز النفايات والتخلص منها. ومن الأمثلة أيضاً ما كانت تقوم به بلدية أريحا عند تأجير استراحة الجسر لشركات القطاع الخاص.

ويبدو أن هذا النموذج هو الأكثر تكراراً ونجاحاً في أنماط الشركات المحلية الفلسطينية مع القطاع الخاص، ومن مزاياه للهيئات المحلية:

- لا تقوم الهيئات المحلية بأي إستثمارات اضافية عما هو موجود في المرافق المدارة من قبل الشركة المتعاقدة.
- لا تتحمل الهيئة المحلية أي أعباء مالية لصيانة وتشغيل المرافق.
- نظرياً، تتضمن الهيئة المحلية أن تبقى الأصول المدارة بحالة جيدة بفعل الصيانة.
- تضمن البلدية دخلاً ثابتاً (أو حسب الإتفاق مع الشركة الخاصة) مقابل إدارة المرافق.
- تعود الأصول المؤجرة في نهاية فترة التأجير الى الهيئة المحلية.

ومن عيب هذا النموذج ان الشركة الخاصة المتعاقدة لا تقوم برفع قيمة الأصول المستأجرة أكثر من الحد الذي يضمن لها عائد مناسب.

٢. نموذج بناء- تشغيل- نقل ملكية BOT-Build-Operate-Transfer: التي تقوم بموجبها شركات القطاع الخاص بأقامة مشروع استثماري على عقار أو أرض تملكها الهيئات المحلية، وتقوم شركة القطاع الخاص بإدارة والانتفاع من هذا المشروع لمدة زمنية متفق عليها مع الهيئة المحلية، وفي العادة تحصل الهيئة المحلية على نسبة من العائدات خلال هذه المدة، وبعد انقضاء الفترة الاستثمارية المتفق عليها تتسلم الهيئة المحلية المشروع الاستثماري من الشركة وتصبح مالكة له وصاحبة الحق الحصري في تحديد كيفية ادارته والانتفاع بإيراداته. ومن الأمثلة هنا على هذا النموذج الشراكة بين بلديتي البيرة وبيت لحم كل على حدى وشركة فلسطين للاستثمار العقاري لإنشاء محطات مركزية للمواصلات العامة في المدينتين. ومن مزايا نموذج الشراكة هذا للهيئات المحلية ما يلي:

- تتجنب الهيئة المحلية مخاطر البناء والإدارة التشغيل والصيانة حيث يتم تحويل هذه المخاطر للقطاع الخاص.
- تكتسب البلدية خبرة القطاع الخاص والتكنولوجيا المستخدمة في إدارة المشروع الاستثماري عند تسلمه من الشركة مما يزيد من الكفاءة والفاعلية.
- يشكل هذا النموذج عامل جذب للإستثمارات الوطنية والخارجية.

ومن عيوب هذا النموذج ما يلي:

- a. عملية إعداد التصاميم والمخططات الهندسية ووثائق العطاءات والعقود تعتبر عملية معقدة وطويلة لا سيما في البيئة المحلية الفلسطينية، حيث إن الاخفاق في إعداد هذه الوثائق بطريقة محكمة قد يؤدي الى فشل مشروع الشراكة. وهذا ما حصل فعلاً في المشروعين المذكورين أعلاه تحت هذا النوع من المشاريع بين بلديتي رام البيرة وبيت لحم من جهة وشركة باديكو العقارية من جهة أخرى، مما أدى بالشركاء الى اللجوء الى المحاكم لفض النزاعات الناتجة عن سوء فهم التفاهات والعقود، مما أضعف الثقة في هذا النوع من الشراكة.
- b. يتطلب هذا النوع من الشراكة درجة عالية من الاستقرار السياسي والإقتصادي والمالي، في بيئة تشجع أخذ المخاطرة من قبل القطاع الخاص.

٣. **نموذج شراكة استثمارية Capital Investment Partnership**: ولا يخضع هذا النموذج لأي من طرق الشراكة السالفة الذكر، وهي شراكة قائمة على انشاء شركة ربحية في المقام الأول في مشروع استثماري، وهنا تقوم الهيئة المحلية مع شركة قطاع خاص بالمشاركة في مشروع استثماري معين يدرّ ارباحاً على الطرفين من خلال انشاء شركة مساهمة تجمع الطرفين وغير محكومة بفترة زمنية محددة، وتكون ادارة الشركة مؤلفة من الطرفين من خلال مجلس ادارة مشترك، وتكون الادارة التنفيذية في العادة من القطاع الخاص. ومن الأمثلة على هذه الشراكة انشاء مصنع تعبئة المياه المشترك بين بلدية بيتا ومجموعة من المستثمرين من البلدة. ومن مزايا هذا النموذج للهيئات المحلية ما يلي:

- a. يصلح للمشروعات المحلية الصغيرة الحجم والتي تقدم فيها الهيئة المحلية بعضاً من موجوداتها كجزء من حصتها في الشركة.
- b. يتم تعظيم اصول البلدية وزيادة قيمتها.
- c. تكتسب الهيئة المحلية أدوات "السوق" الإدارية والإقتصادية التي تسعى دائماً لتعظيم الكفاءة والفاعلية للمشروع.
- d. تستطيع البلدية التأثير لمباشر في اتخاذ القرارات التي تنظم وتسير العمل في المشروع.
- e. تحصل البلدية على نسبة من الدخل السنوي من الأرباح بقدر حصتها في الاستثمار مما يزيد من قدرة البلدية على الإيفاء بالتزاماتها.

ومن عيوب هذا النموذج ما يلي:

- a. تتحمل البلدية عبء ومخاطر الاستثمار في المشروع.
- b. تحتاج البلدية لموظفين مؤهلين وقادرين على المشاركة في ادارة المشروع، سواءً على المستوى التشغيلي والاستراتيجي.
- c. يعتبر نوع جديد من الشراكات وغير مجرب محلياً أو عالمياً بشكل واسع.

٤. **نموذج تعاون نفعي Beneficial Partnership**: وهنا تقوم شركة من القطاع الخاص ببناء مرفق او ما شابه في البلدية (او للبلدية) مقابل حصول الشركة على امتيازات تحصل عليها الشركة من البلدية لفترة زمنية محددة. ومثل ذلك حصول الشركة على مكان (زاوية) في مبنى البلدية فيه لتقوم من خلاله بعرض وترويج أوبيع خدماتها، والالتقاء بأكبر فئة من زبائنها في هذا المكان. ومن الأمثلة على هذا النموذج ما تم بين بلدية نابلس وشركة الاتصالات الفلسطينية، حيث قامت الشركة بتمويل إنشاء مركز خدمات الجمهور في البلدية مقابل حصول الشركة على زاوية في المركز لمدة ١٠ سنوات لترويج خدماتها. وكذلك خططت بلدية جنين لمثل هذا المركز حيث تنوي عقد شراكة مع احدى الشركات على غرار النموذج المطبق في بلدية نابلس والاتصالات. ويمكن هذا النوع من شراكات المنفعة المتبادلة البلدية من زيادة اصولها او تحسين صورتها او تحسن جودة خدماتها للجمهور او غير ذلك من المنافع، وذلك حسب طبيعة التعاون. ويتضح ان هذا النموذج من المنفعة المتبادلة يمكن تطبيقه في البلديات التي تستطيع تقديم قيمة مضافة لشركات القطاع الخاص.

٢,٥,٤ علاقة الهيئات المحلية مع المنظمات الأهلية

أما فيما يتعلق بعلاقة الهيئات المحلية مع المنظمات الأهلية، فإن السمة العامة لها تمثلت "بإتفاقيات تعاون" بالمعنى التكاملي للأدوار بينهما في معرض تقديم خدماتهما لجمهور المواطنين من الفئات المستفيدة، دون أن يكون هناك أرباح أو إيرادات مالية مباشرة لأي من الطرفين، ولكن لتخفيف للأعباء عليهما وتقليل التكاليف التشغيلية أو التأسيسية لخدمة أو مشروعٍ أو نشاطٍ ما. وفي الغالب لا توجد شراكات استثمارية بالمعنى الذي تم طرحه بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص.

ومنظور تنموي يقوم على المشاركة المجتمعية الواسعة، فإن أوجه التعاون هذه بين الهيئات المحلية والمنظمات الأهلية المحلية أو الوطنية تمثل المدخل المناسب والاطار الصحيح لمشاركة المنظمات الأهلية في عملية التنمية المحلية. ومن خلال اللقاءات التي تمت مع الجهات المعنية في هذه الدراسة تم تحديد نوعين أساسيين من الشراكات بين الهيئات المحلية والمنظمات الأهلية.

a. اتفاقيات تعاون قصيرة الأمد بين هيئات الحكم المحلي والمنظمات الأهلية: وتهدف في أغلب الأحيان الى مساعدة هيئات

الحكم المحلي والمنظمات الأهلية على النهوض بوضع تنموي معين دون النظر الى المردود المادي الذي يمكن أن تحققه هذه العلاقة. وغالباً ما تكون هذه الشراكات محكومة بفترة زمنية محددة ضمن موازنة محددة مسبقاً، على شكل نشاط أو مشروع تنموي أو إغاثي. ومن هذه النماذج مشاريع التشغيل الطارئ للعاطلين عن العمل الموقعة بين عدد من البلديات والمجالس القروية ووكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الاونروا)، ومشروع تصريف مياه الامطار لتحسين البنية التحتية وتشغيل الايدي العاملة المُوَقَّع بين بلدية قلقيلية ومكتب اللجنة الدولية للصليب الاحمر، ومشروع تأهيل ملعب النادي الأرثوذكسي بين النادي وبلدية بيت ساحور. ومن الأمثلة أيضاً، ما تقدمه الهيئات المحلية (في الغالب) من مكان أو قاعات أو معلومات للمنظمات الأهلية التي تقوم بعقد اللقاءات والنشاطات الجماهيرية ذات الطبيعة الرياضية، أو الدينية، أو لنشر الوعي والثقافة حول موضوعات هامة للمجتمع وغيرها. ومن الأمثلة كذلك - شراكة الإغاثة الزراعية التي تقدم التمويل والمعدات وتشرف على وتدير مشاريع شق الطرق وحفر الآبار وتقدم الدعم المادي لأصحاب المشاريع الصغيرة، مع البلديات أو المجالس القروية التي يتمثل دورها بترشيح أسماء مواطنين وأماكن للاستفادة من هذه المشاريع.

٢. علاقات تعاون طويلة الأمد بين الهيئات المحلية والمنظمات الأهلية المحلية: وتهدف هذه العلاقات لإنشاء أو تقوية خدمات

مستدامة للمجتمع والتي تقوم بموجبها إحدى المؤسسات بمساعدة مؤسسة أخرى على تنفيذ مشروعات أو نشاطات خدمة لفئة مستهدفة من فئات المجتمع المحلي. ويتم ذلك من خلال تقديم المؤسسة الدعم الفني أو اللوجستي أو توفير المكان أو البنية التحتية للمشروع. ومن الأمثلة على ذلك:

a. مشروع مركز التدريب المهني الذي تنفذه جمعية طوباس الخيرية بدعم من بلدية طوباس، وكذلك مركز اللياقة البدنية بين بلدية حبله ونادي حبله الرياضي.

b. العلاقة بين الإغاثة الطبية والهيئات المحلية أو مجالس الخدمات المشتركة، حيث تقدم هذه الهيئات الأرض أو الأبنية للإغاثة الطبية لإقامة العيادات الصحية الأولية، أو المجمعيات الصحية؛ وتتحمل الإغاثة الطبية أعباء الإدارة والتشغيل. ويتم ذلك من خلال اتفاقية تعاون بين الأطراف تُرتب مسؤوليات والتزامات كل طرف - كما هو الحال في المجمع الصحي في مجلس الخدمات المشترك في شمال غرب نابلس لقرى سبسطية والناقورة واجنسنا ونصف جبيل وبيت امرين وبرقة ويزاريا ودير شرف.

c. العلاقة التشاركية بين جمعية الشبان المسلمين في قرية حزما وبلدية حزما والتي تم بموجبها تبرع الجمعية بقطعة أرض للبلدية لإقامة روضة أطفال في البلدة.

وتجدر الإشارة الى ان هناك نوع من العلاقات الطويلة المدى بين البلديات ومؤسسات المجتمع المدني لاتقوم على أساس مشروع أو نشاط محدد، بل التي تهدف الى تنسيق الجهود وتبادل المعلومات والتشاور في العملية التنموية المحلية ككل، كما هو الحال في مدينة لحول، حيث يجتمع في قاعة البلدية بشكل شهري منتظم ممثلين عن البلدية ومؤسسات المجتمع المحلي لطرح القضايا التنموية والمشاريع ومناقشة المعوقات والحلول بشكل جماعي^{١١}.

٥,٠ أمثلة على الشراكات

تبين من خلال هذا البحث ان هيئات الحكم المحلي الفلسطيني من جهة والمنظمات الأهلية وشركات القطاع الخاص من جهة اخرى يرتبط بعضها ببعض ضمن إطار عدد من المشاريع المشتركة ذات الأهمية الفائقة، والتي يمكن وصف بعضها عند لقاء نظرة فاحصة عليها بأنها استراتيجية، وفيما يلي عدد من الأمثلة على هذه الشراكات.

٥,١ بلدية نابلس والقطاع الخاص: محطة فرز النفايات الصلبة في منطقة نابلس

تبلغ الكلفة الإجمالية لهذا المشروع حوالي نصف مليون شيكل، حيث جاءت هذه المبادرة لتضيف بعداً جديداً للعلاقة بين القطاع المحلي الخاص وبلدية نابلس خاصة فيما يتعلق الأمر بتحسين المستوى البيئي للمدينة. وتتمثل آلية العمل في هذا المشروع في نقل النفايات الصلبة بعد جمعها من قبل آليات بلدية نابلس الى محطة فرز النفايات التي يديرها القطاع الخاص على قطعة الارض الخاصة به، ومن ثم يتم فرز النفايات هناك ويبيع كل ما يمكن اعادته استخدامه من مواد مثل المواد البلاستيكية والمعادن وغيرها، ومن ثم يتم إرسال ما تبقى من النفايات الصلبة الى مكب زهرة الفنجان ليتم التخلص منها بطريقة علمية دون الإضرار بالبيئة المحيطة. ويدار هذا المشروع من قبل لجنة مشتركة من بلدية نابلس والشركة التي وقع الاختيار عليها لتنفيذ المشروع. المشروع تملكه شركة القطاع الخاص بالكامل، حيث تمثلت مهمة بلدية نابلس بتوفير جزء من المعدات مثل ميزان القمامة الذي هو ملك لها أصلاً، كما أنها قدمت قرضاً مالياً للشركة التي تملكه الآن وتقوم بتسديده على عدة دفعات. ويشكل هذا العقد بين الطرفين مزيج من عقود الإيجار وعقود الادارة في آن واحد، والذي تتقاضى من خلاله الشركة مبلغاً مالياً شهرياً لقاء خدماتها للبلدية بما في ذلك استخدام قطعة الأرض، بينما تحصل البلدية على خصم ٢٥% من السعر الأساس للشركة مقابل المعدات والتسهيلات.

٥,٢ بلدية حوارة ووكالة الغوث لتشغيل اللاجئين (مؤسسة دولية): برنامج التشغيل الطارئ

وقدُ طبق هذا البرنامج (ولا يزال) في عدد من بلديات الضفة الغربية إضافة لبلدية حوارة. ويتم بموجبه ايجاد فرص عمل لعدد من حملة بطاقة وكالة الغوث ضمن خطة منسجمة مع سياسة الوكالة وضمن إطار عمل البلدية، بحيث تقوم البلدية باستيعاب ١٢ عاملاً اوموظفاً في أقسامها المختلفة حسب مؤهلاتهم المهنية والعلمية وتشرف عليهم إدارياً، بينما تقوم وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين بتغطية نفقات اجورهم الشهرية (٤٢٠ دولار لكل عامل وموظف)، وذلك بهدف تحسين ظروفهم المعيشية. وتبلغ تكلفة المشروع ٥٠٠٠ دولار شهرياً ولمدة أربع سنوات تقوم المؤسسة المتعاونة مع الهيئة المحلية بتوفيرها في حسابات الهيئة المحلية. وبالنسبة للإدارة التنفيذية للمشروع، فقد قامت وكالة الغوث بتعيين مدير من طرفها للإشراف على تنفيذه وحل الإشكالات التي قد تطرأ مع البلدية الشريكة.

٥,٣ بلدية طوباس وجمعية طوباس الخيرية (منظمة أهلية): مركز التدريب المهني

تبلغ قيمة هذا المشروع ٢٨ ألف يورو وتم بموجبه الاتفاق بين الطرفين على أن تقوم الجمعية المذكورة بإنشاء مركز تدريب مهني بهدف تدريب وتأهيل عدد من أبناء المجتمع المحلي وايجاد فرص عمل مناسبة لهم، بينما تقوم بلدية طوباس بتزويد المشروع بالخدمات العامة مجاناً (ماء، كهرباء...) ولمدة سنة كاملة. وتجدر الإشارة أن هذا المشروع جاء وفق متطلبات الجهة المانحة.

٥,٤ بلدية سلفيت والقطاع الخاص: مشروع إدارة مرافق البلدية

^{١١} المنظمات القاعدية والمجالس المحلية: الرؤية والدور التنموي"، اياد الرياحي وفراس جابر، مركز بيسان للبحوث والإنماء، ٢٠٠٧.

وصلت تكاليف إقامة مشروع مواقف السيارات "الكراجات" في سلفيت الى ٥٠٠ ألف دولار، بينما وصلت تكاليف إقامة المنتزه العام في المدينة الى ١٧٠ ألف دولار. وتم الاتفاق على أن تعهد البلدية للقطاع الخاص بإدارة المنتزه العام ومجمع الكراجات بهدف تنظيم حركة النقل والمواصلات من وإلى مركز المدينة والنهوض بالمرافق الترفيهية فيها مقابل مبلغ سنوي مقطوع ومتفق عليه بين الجانبين يتم دفعه للبلدية في بداية كل عام. ومن الواضح ان هذه الشراكة تقع ضمن نموذج عقود التأجير Leasing Contracts.

٥,٥ بلدية نابلس وشركة عقارات لإدارة المجمعات التجارية: إدارة مجمع بلدية نابلس التجاري

وقد وصلت الكلفة الاجمالية للمجمع التجاري في المدينة ٣٧ مليون دولار وتتمثل في قيمة الأرض والبالغة ١٠ مليون دولار وتكلفة إنشاء المجمع والبالغة ٢٧ مليون دولار، وهو أضخم مجمع تجاري تملكه بلدية على مستوى الوطن. وقد تم الاتفاق بين الطرفين على ان تقوم الشركة الخاصة بإدارة المجمع وتفعيله لمدة ٢٠ سنة مقابل حصول البلدية على نسبة ٥٠% من قيمة المبالغ المدفوعة "كخلوات" و٣٨% من إجمالي الإيرادات السنوية للمجمع. وتتم إدارته من قبل الشركة مع لجنة مشتركة مشرفة من الطرفين تعمل على حل الإشكاليات التي يمكن أن تطرأ، والتي غالباً ما تتعلق بخلاف في وجهات النظر او قصور في متابعة بعض القضايا، حيث تشارك هذه اللجنة في بعض الأحيان باتخاذ القرارات الرئيسية بخصوص تشغيل المجمع وإدارته. ومن الواضح ان هذه الشراكة هي أقرب الى عقد التأجير بين الشركة والبلدية.

٥,٦ بلدية بيت جالا وجمعية الإغاثة الدولية (منظمة دولية): مشروع المركز المجتمعي

وهو مشروع غير ربحي ويتميز بأنه يهدف بناء قدرات المجتمع المحلي في بيت جالا، وتقضي اتفاقية التعاون الموقعة بين المؤسستين بأن تتولى بلدية بيت جالا مسألة توفير مقر لهذا المركز وتقدم له كافة الخدمات اللازمة (الكهرباء والماء) مقابل ان تقوم جمعية الإغاثة الدولية بتوفير موظف يدير المركز إضافة لتأنيته وتجهيزه بكافة المعدات اللازمة. وقد تم الاتفاق على ان تكون مدة المشروع سنتان، وبحيث يصبح أحد مرافق البلدية بعد انتهاء المدة.

٥,٧ شراكة بلدية بيتا والقطاع الخاص: انشاء شركة مصنع تعبئة المياه

ويعتبر هذا المشروع اول مشروع يقوم على شراكة ربحية Investment Partnership بين بلدية والقطاع الخاص، حيث أسست البلدية مع مجموعة من المستثمرين في البلدة شركة مساهمة محدودة لانشاء مصنع لتعبئة المياه حسب أفضل التقنيات العالمية، وبرأسمال يقارب ٢ مليون دولار. وتم تشكيل مجلس إدارة للشركة يرأسه رئيس بلدية بيتا، ومن أجل كسب ثقة القطاع الخاص وإقناعه وطمأنته للدخول في هذه الشراكة مع البلدية، تخلت البلدية عن السيطرة على أغلبية رأسمال الشركة والاكتفاء بما نسبته ٣٤,٥% من رأس المال، فيما يمتلك القطاع الخاص ٦٥,٥% من رأسمال الشركة.

٥,٨ الشراكة بين شركة بريكو العقارية وبلديتي البيرة وبيت لحم كل على حدى

وتمثل هذه الشراكة أحد النماذج المعروفة في الشراكات (بناء - تشغيل - نقل ملكية - BOT)، حيث قامت شركة بريكو العقارية ببناء وتشغيل مجمعات المحطات المركزية للمواصلات في مدينتي البيرة ورام الله، الاولى لمدة (١٥) سنة، والثانية لمدة (٢٤) سنة على التوالي، على أن تسلم هذه المجمعات للبلديات بعد إنقضاء فترة الاستثمار المتفق عليها بين البلديات والشركة. ويتضح من اللقاءات من المعنيين في هذه المؤسسات ان هتين الشركتين لم تكونا ناجحتين بما يسجل قصة نجاح لهذا النوع من الشراكات، فبسبب عدم استقرار الأوضاع الأمنية وتعذر استخدام المحطات لفترة طويلة من الزمن، تقدمت الشركة للبلديات بطلب تمديد فترة الاستفادة من المشروع (لم ينص على ذلك في اتفاقية الشراكة)، الأمر الذي رفضته البلديات، مما أدى الى ظهور خلل بالتزامات الشركة المترتبة عليها بموجب الاتفاقية، وهكذا أدى الأمر في النهاية الى لجوء الطرفين للمحاكم.

ويتضح من هذه التجربة مدى التعقيدات الفنية والإدارية والمالية التعاقدية في هذا النوع من عقود الشراكة مما يستلزم وجود كفاءات قادرة على ترتيب واعداد وثائق هذه الشراكات بما بقائها بشكل مستدام. وكذلك تظهر حاجة هذه الشراكات لبيئة ممكنة ومستقرة نسبياً سياسياً وأمنياً واقتصادياً كي تكون ناجحة وطويلة الأمد.

٦.٠ التحديات المصاحبة للشراكات بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص/المنظمات الأهلية

أدت الشراكات بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص/المنظمات الأهلية الى تنفيذ العديد من المشاريع التي لم يكن ممكناً تنفيذها دون إيجاد نوع من التعاون المشترك بين الأطراف المذكورة، وساهمت بالضرورة في النهوض بالمجتمع المحلي الفلسطيني الذي هو أحوج ما يكون لمثل هذه الشراكات خاصة في ظل الأوضاع الاقتصادية والسياسية المعقدة التي تمر بها الحالة الفلسطينية منذ مدة طويلة.

إلا ان هناك مجموعة من التحديات التي تقف في وجه تطوير هذه الفكرة وتعميمها على كافة المستويات ولتشمل كافة أنواع ونماذج الشراكات السالفة الذكر، وحسب الآراء التي أفادتها الجهات المعنية التي تم الوصول اليها في هذا البحث، يمكن تلخيص هذه التحديات على النحو التالي:

- ومن أهم هذه التحديات الأوضاع السياسية القائمة تلك التي تتمثل بالاحتلال الإسرائيلي الذي يقف حائلاً قوياً دون خلق عملية تنمية حقيقية مستدامة على الأرض وإيجاد بيئة مناسبة تشجع المؤسسات الوطنية والدولية للدخول في اتفاقيات شراكة مع هيئات الحكم المحلي الفلسطينية، ما أدى بالتالي الى تشتيت جهود هذه المؤسسات في كثير من الأحيان وتركيزها على مجالات أو موضوعات آنية تتعلق بمعالجة آثار الاحتلال نفسه. وكمثال آخر على دور الإحتلال في افساد الشراكات القائمة، فان الشراكة - مشروع المحطات المركزية للمواصلات - بين شركة بريكو العقارية وكل من بلديتي البيرة وبيت لحم قد تأثرت سلباً بفعل الإغلاقات والحصار وقطع الطرق بين المدن والقرى وتعطل تشغيل هذين المشروعين فعلاً خلال فترة تزيد عن اربع سنوات.

إن التجربة السلبية بين شركة بريكو العقارية وكل من بلديتي البيرة وبيت لحم لاقامة المحطات المركزية للمواصلات تعود في أساسها أولاً لإجراءات الاحتلال المتمثلة بالحصار وقطع الطرق وثانياً لضعف الإتفاقيات القانونية بين الأطراف، الأمر الذي أدى لنشوء خلاف بين الطرفين على تفسير بعض بنود اتفاقية الشراكة. واعتبرت شركة بريكو أن سنوات الإغلاقات قد الحقّت بها خسائر وتطالب بتمديد مدة العقد في بيت لحم اربع سنوات أخرى، ولكن البلدية وبعد مفاوضات طويلة مع الشركة قررت رفض أي تمديد للعقد متمسكة بنص العقد والمدة المتفق عليها (١٥) سنة. وفي البيرة هناك خلاف حول الالتزام بنصوص الاتفاقية فيما يتعلق بمواصفات المجمع، حيث ترى بلدية البيرة أن المستثمر لمشروع المركز التجاري ومحطة الباصات - اي شركة بريكو العقارية - أخلت بالاتفاقية وذلك بإضافة محلات تجارية لزيادة الإيرادات (للتعويض عن الخسائر المترتبة عن الحصار والإغلاقات)، وكان ذلك على حساب جودة المبنى والمساحات المخصصة للسيارات والمواقف والمواصفات المتفق عليها (كما تقول البلدية)، وتطالبه ب ٢ مليون دولار، الامر الذي أدى الى اللجوء الى القضاء بعد فشل التحكيم، حيث أصدرت المحكمة قراراً لصالح البلدية وينتظر التنفيذ، وقد أستغرق الخلاف سبع سنوات ولا يعتبر الحكم منتهياً حتى الآن.

- إن قانون الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٧م يحد من عقد شراكات بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص، حيث يشترط القانون كما جاء في المادة (١٥) أن لا يزيد عمر عقد الإيجار أو الامتياز لممتلكات البلدية عن ثلاث سنوات، وخلاف ذلك لا بد من قرار من وزير الحكم المحلي. كما أنه لا يمكن إعطاء تراخيص لمشاريع تنموية للهيئات المحلية دون موافقة وزير الحكم المحلي. إن هذا الحد من صلاحيات المجلس المحلي إنعكس سلباً على موضوع الشراكة. فضلاً عن أن التأثير

السياسي يلعب دوراً هاماً في العلاقة بين رئيس الهيئة المحلية والوزارة، إلا أن الوزارة تعاملت بإيجابية في أكثر من حالة كما حصل مع بلدية بيتا حيث تدخلت لدى مراقب الشركات لترخيص المشاريع الاستثمارية.

- أضف الى ذلك أن ضعف دعم الحكومة المركزية الرسمية في تقديم الحوافز الاستثمارية الاضافية لمؤسسات القطاع الخاص التي تدخل في شراكات مع هيئات الحكم المحلي لم يشجع هذه المؤسسات على خوض غمار هذه التجربة بشكل واسع، هذا فضلاً عن ضعف التشريعات والقوانين اللازمة لتسهيل الدخول في شراكات مشابهة مع المنظمات الأهلية (مثلاً، لا يجوز للمنظمات الأهلية إنشاء مشاريع استثمارية تجارية ربحية). كذلك لا يشير قانون تشجيع الاستثمار رقم ١ لسنة ١٩٩٨ الى أية حوافز ضريبية للمشاريع المشتركة مع المنظمات الأهلية أو البلديات والتي يقوم بها القطاع الخاص. كذلك لا يتضح دور الحكومة المؤسسي في ضمانات القروض اللازمة للمشاريع مع الهيئات المحلية.
- كما ان هناك عدداً من العوامل النفسية التي كان لها أثر سلبي كبير على العلاقات بين هيئات الحكم المحلي ومؤسسات القطاع الخاص والمنظمات الأهلية مثل الثقافة السائدة حول نمط إدارة هيئات الحكم المحلي بشكل فردي، أي أن العديد من المؤسسات في القطاع الخاص تعتقد ان هيئات الحكم المحلي ترغب بتنفيذ وإدارة مشاريعها بشكل فردي ودون وجود شركاء. كما ان عامل ضعف الثقة بين مختلف الأطراف أدى الى ازدياد رقعة الفجوة بينها، ووضعها أحياناً على طرفي نقيض.
- هناك شعور لدى البعض في القطاع الخاص أن المؤسسات الحكومية وشبه الحكومية لديها حصانة وتستقوي بوضعها القانوني، مما يثير الخوف من سيطرة وهيمنة هذا الطرف عليهم، ففي إنفاً مثلاً، يرفض القطاع الخاص مشاركة البلدية في إنشاء مصنع للنفايات المعدنية أو الخرودة؛ بالمقابل هناك رأي عام لدى الهيئات المحلية أن القطاع الخاص ليس لديه إلا دافع الربح. من هنا عمد البعض إلى إنشاء مجلس إدارة مشترك من القطاع الخاص والهيئة المحلية؛ وفي حالة أخرى تم منح القطاع الخاص الأغلبية فيما منحت الهيئة المحلية الثلث الضامن بحيث لا يتم اتخاذ قرارات حاسمة بدون التوافق عليه، الأمر الذي أعتبر، في مثال واحد وهو بيتا، خروجاً من مأزق الشك والريبة المتبادلة أو أزمة الثقة المتبادلة.
- يضاف لكل ذلك أن هيئات الحكم المحلي، لا سيما المتوسطة والصغيرة منها، تتسم بشكل عام بضعف الإمكانيات التخطيطية ومحدودية القدرة على التشبيك والترويج لمبدأ الشراكات مع القطاع الخاص والمنظمات الأهلية. كما ان البيروقراطية في اتخاذ القرارات في هيئات الحكم المحلي الفلسطيني - كما هو الحال في باقي المؤسسات الرسمية- تقلل من فرص الاستفادة من مشاريع التعاون المشترك بينها وبين الأطراف الأخرى.
- إن العنصر البشري في الهيئات المحلية ما زال ضعيفاً لعقد شراكات بين القطاع الخاص والهيئات مما حال دون التركيز على موضوع الشراكات، ليغدوا ثانوياً لدى صاحب القرار في الهيئات المحلية نظراً للأعباء الكثيرة الأخرى الملقاة على عاتقه. لدى بعض الهيئات تم تشكيل فريق عمل من الموظفين والمجالس البلدية، إلا أن ضعف العنصر البشري لا سيما القانوني أدى الى عقد إتفاقيات مُجحفة كما يرى المسؤولون الذين تمت مقابلتهم في بلديتي بيت لحم والبييرة.

٧,٠ هل أدت التجارب الحالية لظهور فرص جديدة؟ وما هي الفرص الممكنة؟

على الرغم من التحديات القائمة التي أضعفت امكانية انشاء شراكات واسعة بين الهيئات المحلية والجهات الأخرى، الا أن الصورة ليست سوداوية تماماً، فالأمثلة التي تم سردها في هذا البحث تمثل بارقة أمل وتجارب ناجحة نسبياً، على الرغم من المشاكل القائمة فيها، حيث يمكن الإنطلاق من خلالها وتحسين بيئة عملها وتعميمها لتصبح نموذجاً تحذو حذوه وتعمل بموجبه كافة القطاعات.

فمثلاً، أدت تجارب الشراكة الناجحة في بلدة بيتا إلى الدخول في مشاريع جديدة، فبعد أن نجحت بلدية بيتا في مشروع بناء سوق الخضار بتمويل من القطاع الخاص، بدأت بمشروعين جديدين هما: مصنع المياه المعدنية ومشروع الإسكان بالشراكة أيضاً مع القطاع الخاص. أما في نابلس فإن النجاح حتى الآن في مشروع المجمع التجاري، ومركز تدوير النفايات ومركز خدمات الجمهور جعل البلدية، كما صرح المسؤولون فيها، تسعى لإيجاد شراكات جديدة واضحة هذا الموضوع على سلم أولوياتها.

وعلى الرغم من المشاكل العالقة بالمشروعين الكبيرين بين شركة بريكو العقارية وبلديتي البيرة وبيت لحم، إلا أن ذلك لم يمنع شركة فلسطين للتنمية والاستثمار (باديكو) - الشركة الأم لشركة بريكو العقارية - من ان تسبُر وتتقدم بأفكار وآفاق جديدة للشراكة مع الهيئات المحلية أو الأجسام الممثلة لها مثل مجالس الخدمات المشتركة. ومن ذلك مثلاً محاولة باديكو انشاء شركات جديدة مع مجلس الخدمات المشترك في جنين لإدارة مكب النفايات في زهر الفنجان، علماً بأن عطاء الشراكة في هذا المشروع قد أُحيل الى شركة محلية أخرى بالتآلف مع شركة متخصصة اماراتية. ومع ذلك استمرت باديكو في البحث عن شركات مع البلديات وأخيراً وقّعت الشركة اتفاقية شراكة مع بلدية نابلس ومعهد أريج (مؤسسة أهلية) لإنشاء مصنع لتدوير النفايات الصلبة. وكذلك هناك اتفاقية تمت بين شركة باديكو وبلدية جنين لإدارة محطة تنقية المياه التي يتم انشاؤها حالياً في المدينة.

ولذلك يبدو جلياً أن فرص الدخول في شركات بين هيئات الحكم المحلي ومؤسسات القطاع الخاص والمنظمات الأهلية ليست محدودة بالرغم من التحديات والصعوبات التي تواجه الأطراف، ويعززها في هذا السياق ما يلي:

1. وجود الاحتياجات لطيف كبير من المشاريع التنموية على المستوى المحلي.
2. حاجة كل طرف للآخر وتعذر تنفيذ العديد من المشاريع بشكل فردي على مستوى المؤسسة الواحدة.
3. التوجه السائد لدى العديد من الجهات الدولية المانحة لتشجيع هذه الشركات من خلال إعطاء الأولوية للمشاريع المشتركة.
4. كما أن مشاريع التعاون المشترك بين هيئات الحكم المحلي الفلسطيني ومؤسسات القطاع الخاص والمنظمات الأهلية التي أثبتت جدواها باتت عاملاً محفزاً للعديد من المؤسسات لتكرار هذه التجربة في مجالات أخرى مشابهة.

وبناءً على المشاريع القائمة حالياً واستشراق الاحتياجات والفرص المستقبلية للشركات بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص أو المنظمات الأهلية، وحسب ما ذكره المسؤولون في المؤسسات التي شملها هذا البحث، فإن هناك فرصاً متعددة للشركات التي تعتبر مشاريع تنموية استراتيجية تعبر عن احتياجات ذات اولوية عالية من جهة، وهي مشاريع مربحة أيضاً للمستثمرين من القطاع الخاص، ومنها:

- مشاريع نقل وتدوير النفايات الصلبة
- مشاريع انتاج ونقل وتوزيع وإدارة المياه الصالحة للشرب
- المجمعات التجارية الكبرى، ومحطات الباصات، ومواقف السيارات
- قاعات معارض كبرى
- بناء المتنزهات، والحدائق العامة، والمشاريع السياحية
- المشاريع الزراعية الحيوانية والنباتية، وثلاجات حفظ المنتجات الزراعية
- مشاريع إسكان ومدن الصناعية وحرفية

وأما المشاريع ذات الأولوية القصوى للقطاع الخاص، والمنظمات الأهلية، والهيئات المحلية فيمكن وصفها كما يلي:

المنظمات الأهلية: المراكز الصحية الأولية، والعيادات المتنقلة، ونشاطات التوعية والتثقيف من خلال اللقاءات والندوات وورش العمل، لا سيما بين الفئات المهمشة، وإقامة عيادات للأمراض المزمنة، وشق طرق زراعية، وتقديم المعلومات والنشرات للمزارعين مربي المواشي وإقامة مشاريع صغيرة مثل تربية النحل والأغنام.

القطاع الخاص: المجمعات والمراكز التجارية ومواقف السيارات، ومشاريع الإسكان، وتدوير النفايات الصلبة وانتاج ونقل وتوزيع المياه.

الهيئات المحلية: المجمعات والمراكز التجارية، وتدوير النفايات الصلبة والعضوية، وقاعات المعارض والمتنزهات.

هل مشاريع الإسكان والمدن الجديدة شكل من أشكال الشراكة: تشوب هذه الفكرة بعض الالتباسات، ففي الوقت الذي ترى فيه بعض الهيئات المحلية أن مشاريع الإسكان جزءاً من موضوع الشراكة بينها وبين القطاع الخاص، وتبدي استعدادها لتقديم الأرض، وتقديم البنية التحتية أو المساهمة في ذلك، إلا أن بعض البلديات أبدت تحفظها على الفكرة معتبرة أن معظم هذه المدن والمشاريع تتم خارج حدود المجالس البلدية، وبالتالي ليس لها دور فيها. ومن مشاريع الإسكان التي قامت بها البلديات ما قامت به بلدية نابلس فعلاً مع بعض المستثمرين المحليين حيث تم إنجاز أحياء سكنية بمساهمة البلدية بالبنية التحتية، وفي بيتا قدمت البلدية كذلك البنية التحتية لمشروع إسكان. فيما اعتبر البعض في القطاع الخاص أن مسألة الإسكانات لا تخص الهيئات المحلية، بل هذه مشاريع إستراتيجية تتبع صلاحيات مجلس التنظيم الأعلى بالاشتراك مع وزارة الحكم المحلي.

آفاق الشراكة مع قطاع المعلومات والاتصالات: وهذه أيضاً، مسألة مثيرة للجدل والخلاف، فالعديد من الهيئات المحلية، إما ليس لديه تصور حول طبيعة الشراكة الممكنة مع قطاع المعلومات والاتصالات، أو أنها تعتبر شركة الاتصالات شريك مفروض على الهيئات المحلية بدون مقابل، حيث عبر العديد من المسؤولين في البلديات عن أن شركة الاتصالات تستخدم الأرض والهواء بدون رسوم بحجة أن القانون ينص على ذلك، فيما تذهب الإيرادات الناتجة عن نصب الهوائيات للمواطنين كأفراد. فيما أبدى البعض رغبة في إقامة بلدية إلكترونية، أو التعاون مع قطاع الاتصالات لتقديم خدمات الانترنت بالشراكة مع البلدية.

٨,٠ تقييم قدرات المؤسسات ذات العلاقة على تشجيع وإدارة الشراكات

يفحص هذا المحور مدى قدرة المؤسسات المبحوثة على الدخول في شراكات، وذلك من حيث مدى توفر هياكل وظيفية وتنظيمية ملائمة، وطاقات بشرية مؤهلة، وخطط وبرامج معدة، وقواعد بيانات حول الشركات والشركاء المحتملين.

٨,١ القدرات التنظيمية للهيئات المحلية

وهنا يتم التطرق للهياكل التنظيمية للهيئات المحلية، حيث أن الهياكل التنظيمية تُعبر عن الوظائف الأساسية التي تقوم بها هذه الهيئات، ومما لا شك فيه فإن وجود هياكل مؤسسية تُعنى بموضوع الشراكة سيمكن من تنظيم مشاريع الشراكة بطريقة فعالة. ولكن من الملاحظ أن معظم الهيئات المحلية المبحوثة تفتقر لدوائر متخصصة في موضوع الشراكة والتنمية الاقتصادية والاستثمار؛ حيث أن دوائر العلاقات العامة أو أقسام الهندسة والتخطيط هما اللذان يقومان غالباً بالأعمال المتعلقة بالشراكة أو النشاطات المتصلة بها، باستثناء بلدية بيتا التي استحدثت في هيكلتها الجديدة قسم للتنمية الاقتصادية، وبلدية نابلس التي يوجد فيها "وحدة تنمية الاقتصاد المحلي". وهنا تجد الإشارة إلى أن الهيكلية الموحدة التي قدمتها وزارة الحكم المحلي كجزء من نظام موظفي الهيئات المحلية قد اشتملت على وحدة للتنمية والاستثمار كعنصر أساسي لا سيما للبلديات المتوسطة والكبيرة.

وتتساوى جميع الهيئات المحلية المبحوثة في عدم توفر الكوادر البشرية المؤهلة والمتخصصة في الشراكة مع القطاع الخاص والمنظمات الأهلية، لا سيما في الجوانب القانونية. والصورة ذاتها تكاد تكون هي نفسها في المنظمات الأهلية وشركات القطاع الخاص مثل الإغاثة الطبية والإغاثة الزراعية؛ ومجموعة بريكو للاستثمار العقاري، ومجموعة الاتصالات الفلسطينية. وكذلك المؤسسات الحكومية مثل وزارة الحكم المحلي، ووزارة التخطيط، فلا توجد لديها دوائر متخصصة لتشجيع وتنظيم الشراكات بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص والمنظمات الأهلية، ولا حتى كوادر متخصصة في موضوع الشراكة ومؤهلة في هذا المجال. إلا أن وزارة الحكم المحلي قدمت مؤخراً هيكلية جديدة لها لم تقر بعد تتضمن "الإدارة العامة للتنمية المحلية والاستثمار"، في حين أن هناك إدارة عامة للسياسات في وزارة التخطيط ولكن غير مفعلة. والأمر ذاته ينسحب على الغرف التجارية مثل غرفتي تجارة نابلس ورام الله، حيث لا دوائر متخصصة في موضوع الشراكة، ولا موظفين متخصصين في هذا المجال.

٨,٢ التخطيط وتحديد الاهداف

يعتبر التخطيط التنموي الاستراتيجي من أهم الأدوات التي يتم من خلالها تحديد الاحتياجات التنموية والتي ينتج عنها فرص المشاريع المشتركة بين الهيئات المحلية والجهات الأخرى. أما على مستوى التخطيط لعقد شراكة مع القطاع الخاص والمنظمات الاهلية، فإن الهيئات المحلية المبحوثة غالباً ما تقوم بتحديد الأهداف والأولويات والفئات المستهدفة والموارد والشركاء عندما تلوح في الافق فرصة لعقد شراكة في مشروع ما، الا أنه من غير المعتاد القيام بذلك مسبقاً ولا وجود لخطط وأولويات معدة سلفاً. والسبب في ذلك يعود لعدم وجود عملية تخطيط تنموية شاملة يمكن البلدية من العمل مع الشركاء المحليين وتمكينهم من تحمل المسؤولية بدءاً بالتخطيط. ومع ذلك توجد بعض البلديات مثل بلدية بيتا التي قامت بإعداد مسح استراتيجي شامل للاحتياجات لديها وضعت جدول الأولويات حسب هذه الاحتياجات ووضعت الشركاء المحليين بصورة هذه الاحتياجات.

وفيما عدا الادارة العامة للتنمية المحلية والاستثمار المقترحة حديثاً على هيكليّة وزارة الحكم المحلي، والتي سيكون مهمتها تشجيع البلديات على تقديم واقامة المشاريع المشتركة، فإنه لا يوجد لدى الوزارة حتى الان تصور واضح حول طبيعة ونطاق المسؤولية للشراكة. وليس لدى وزارة التخطيط كذلك أية افكار حول الموضوع، بل إنها لا تعتبره جزءاً من عملها المباشر كونها لا تقوم حتى الان سوى بإعداد الخطط الحكومية وموضوع الشراكة هذه يقع في مجال التخطيط المحلي.

أما بعض المنظمات الأهلية مثل الإغاثة الطبية والإغاثة الزراعية، فإن لديهما خطط معدة للمشاريع المنوي تنفيذها والمناطق التي سوف يتم استهدافها والعمل فيها؛ ولكن هذا يتم بدون مشاركة واسعة للفئات المستهدفة، حيث أن أجندة الجمعية وأهداف المشروع الممول أجنبياً هي التي تقرر وتوجه المشاريع؛ ويقتصر دور الهيئات المحلية في اختيار المناطق والأشخاص المستهدفين لتنفيذ المشاريع في إطار لجنة تكون الهيئة المحلية واحد من ثلاثة أطراف فيها: المنظمة الأهلية الرئيسية (الوطنية)، والمجلس البلدي أو القروي، ومنظمة أهلية محلية يتم إختيارها من قبل المنظمة الاهلية الرئيسية.

أما مؤسسات القطاع الخاص التي تمت مقابلتها مثل مجموعة الاتصالات الفلسطينية ومجموعة بريكو للاستثمار العقاري فليس لديهم الآن سياسة أو توجه لإنشاء شراكة مع الهيئات المحلية، فقد أفدنا أن الاتصالات ليس لديها سياسة لإنشاء شراكة، وكذلك شركة "بريكو" التي توقفت حالياً عن إنشاء شراكات مع الهيئات المحلية نظراً للخلافات القائمة بينها وبين بعض الهيئات المحلية التي لها أقامت معها شراكات تجارية مثل بلدية البيرة وبلدية بيت لحم. ولكن نظرياً، فإن القطاع الخاص لا يقدم على أية شراكة بدون تخطيط وتحديد للأهداف ودراسات جدوى.

٨,٣ الرقابة الداخلية

بصورة عامة فإن دائرة المحاسبة هي من يتولى التدقيق المالي في الهيئات المحلية المبحوثة، ولكن لا وجود لدوائر مراقبة داخلية أو تدقيق ومساءلة وتقييم للسياسات والخطط والتغذية الراجعة. وقد صرح أغلبية المبحوثين في الهيئات المحلية أن الرقابة الداخلية القائمة على أساس المحاسبة والمساءلة أو الثواب والعقاب غير مفعلة فعلياً. ولكن ذلك لا يلغي وجود، على سبيل المثال، وحدة رقابة داخلية وتفتيش على أداء الموظفين في بعض البلديات مثل بلدية أريحا؛ وفي بلدية رام الله توجد دائرة متخصصة بالرقابة المالية والإدارية، وكذلك في بلدية جنين توجد دائرة للتدقيق والرقابة الداخلية؛ إلا ان هذه الدوائر لازالت حتى الان مجرد تصورات وإقتراحات على هيكلية لم تقر بعد او غير مفعلة بطريقة شاملة. أما تقييم المشاريع عامة ومشاريع الشراكة خاصة، وتقييم الأداء الإداري، فإنه مناط بالمجالس البلدية. وفي وزارة الحكم المحلي، تم إنشاء إدارة عامة للتوجيه والرقابة تتولى مهمة الرقابة المالية والإدارية على الهيئات المحلية.

٨,٤ قواعد بيانات الشركاء

لا يوجد بالمعنى العلمي الدقيق في أي من الهيئات المحلية المبحوثة قواعد بيانات حول الشركاء المحتملين والجهات ذات الصلة بعمل ونشاطات البلديات. وما هو موجود عبارة عن قوائم بأسماء أشخاص أو مؤسسات أو عناوين. ولكن في حالة نشوء شراكة مع طرف ما، فإن عملية جمع المعلومات حول هذا الطرف تبدأ من تلك اللحظة. فيما تحتفظ الغرف التجارية بمعلومات عامة مثلاً حول شركات القطاع المدرجة لديها مثل: اسم التاجر، نوع التجارة، العنوان، وتصنيفه ودرجته، ورأس المال الشركة. وبكلمات أخرى، فإن قواعد البيانات والمعلومات يتم التعاطي معها بشكل موسمي أو حسب الحاجة الآتية، وهي لا تفي بالأغراض التخطيطية للشركات بين الهيئات المحلية والجهات الأخرى.

كذلك لا توجد قواعد بيانات تفصيلية حول المشاريع المحتملة للاستثمار لدى أغلبية الهيئات المحلية التي تمت مقابلتها، لأنه لا توجد عملية تخطيط استراتيجي تنموي ومسح شامل للمؤشرات والاحتياجات التنموية والمشاريع، وفي الحالات القليلة جداً التي يتم فيها وضع خطط سنوية، فإنه يتم تحديد المشاريع التي تحتاج إليها البلدية دون تفاصيل ودراسة جدوى، إلا إذا ما لاحت في الأفق فرصة فعندها تبدأ عملية جمع وتحليل المعلومات والبيانات الخاصة بالمشروع ودراسات الجدوى الاقتصادية. وفي بلدية بيتا، أعدت قائمة بالمشاريع المحتملة وذات الأولوية، وأعدت دراسات جدوى بعد إجراء المسح الإستراتيجي الشامل للبلدة.

ويسبب عدم وجود مسوحات شاملة ودراسات لتحديد الاحتياجات على المستوى الوطني عامة، وعلى مستوى المجتمعات المحلية خاصة، فإنه لا يوجد لديها تصور وافي وتفصيلي حول طبيعة المشاريع المشتركة، والممكنة والمتاحة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص والمنظمات الأهلية.

ولأن أغلبية الهيئات المحلية التي تمت مقابلتها تعاني إما من نقص بالكوادر البشرية المؤهلة التي تملك القدرات والمهارات في التخطيط والدراسات وتحديد الاحتياجات وإدارة المشاريع وإدارة الشركات والعقود بجوانبها القانونية والمالية، أو ليس لديها الهيكل التنظيمي الكفوء، أو كلاهما، لإدارة عمليات شراكة ناجحة، فضلاً عن أن موضوع الشراكة لا يحتل أولوية لدى معظم الهيئات المحلية، للأسباب الالفة الذكر وتعتبر بعض نماذج الشراكة؛ فإنه لم يلاحظ في أي من القطاعات والمؤسسات التي تمت زيارتها دائرة متخصصة واحدة أو وظيفة لتبسيط معاملات الشركات؛ أو حتى تصور مبدئي لدى أي منها لإنشاء مثل هذه الدائرة أو القسم.

٨,٥ المتابعة والتقييم للشركات

أن أحد أهم جوانب الشراكة الناجحة هو مراجعة وتقييم الشراكة بين الشركاء والتحقق من مدى تحقيق أهدافها. إن أغلبية المستطلعين في هذا البحث أفادوا أنه يتم تقديم تقارير دورية حول المشاريع المشتركة لقياس فعالية الشراكة، ويتم مناقشتها في الاجتماعات الدورية، وأقلية قالت أن ذلك يحدث بالمناسبات أو عندما يحدث خلاف ما. وفي حالة حدوث خلاف بين الشركاء، تكون الاتفاقية هي المرجعية ويتم الاستناد إليها لفض الخلافات، فإن لم يفتتح الأطراف وفسروا البنود كل حسب مصلحته، يتم إحالة الموضوع إلى لجنة تحكيم، أو يتم اللجوء إلى القضاء؛ وهذا ما حصل بالفعل في حالتي مشروع بيت لحم والبييرة.

وفيما إذا كانت الهيئات المحلية راضية عن الشراكة مع المنظمات الأهلية، أعربت أغلبية الهيئات المحلية المبحوثة عن رضاها لما تقدمه المنظمات الأهلية من خدمات تخفف العبء عن البلديات عبر النشاطات المختلفة التي تنفذها، ولكن بلدية واحدة هي طولكرم أبدت إمتعاضها كون الجمعيات الخيرية تستغل مرافق البلدية ومبانيها دون مقابل، حيث أن المجالس البلدية السابقة كانت قد منحت الجمعيات الخيرية امتيازات كثيرة لاستغلال المباني والأراضي التابعة للبلدية.

أما عن الشراكة مع القطاع الخاص، فإن الأغلبية من الهيئات المحلية المستطلعة آراؤها غير راضية لأن حجم الشراكة قليل جداً لا يتعدى بضع مشاريع وفي هيئات محلية قليلة. أما بلديتا نابلس وبيتا فقد قالتا أنهما راضيتن عن هذه الشراكة، حيث وصفت الأولى

الشراكة بأنها ناجحة وأدت إلى فتح المزيد من الشراكات، ووصفت الثانية الشراكة بأنها جيدة، ورمت الكرة بملعب الهيئات المحلية معتبراً أن الاستعداد والتحصير الجيد والثقة، كفيلة بجلب المستثمرين. وأما العوامل المؤثرة في إيجاد أو عدم إيجاد الشراكة بين القطاع الخاص والهيئات المحلية فيمكن إجمالها في النقاط التالية:

١. توفر الثقة المتبادلة بين المستثمر والمجلس البلدي
٢. وضوح شكل الشراكة والأدوار والقدرة على إدارة المشروع على نحو متوازن وشفاف ونزيه
٣. الحماية القانونية لأطراف الشراكة وضمان الحقوق وتعويض الخسائر الناجمة عن ظروف خارجة عن الإرادة للشركاء
٤. ضرورة وجود جدوى إقتصادية حقيقية لمشروع الشراكة
٥. توفر رأس المال لدى القطاع الخاص، وتوفر الأراضي والمرافق لدى الهيئات المحلية، أي توفر القدرات والإمكانات المتبادلة
٧. توفر الشخصية المناسبة والمستعدة لإنشاء الشراكة وتطويرها، وهنا يدور الحديث عن رئيس البلدية كقيادة للبلدية، فهناك إجماع أن رئيس الهيئة المحلية، أو رئيس مجلس إدارة الشركة الخاصة، أو المنظمة الأهلية، يلعب دوراً رئيساً في إنشاء وتطوير الشراكات. فالأشخاص مهمون جداً في هذا المجال، وهم أيضاً من يملكون القرار في تغليب السياسي على المهني أو العكس.
٨. النماذج السابقة للشراكة عامل مهم أيضاً في وجود الشراكة أو عدمها
٩. الاستقرار السياسي وتوفر الأمن
١٠. البيروقراطية والمركزية، عاملان معيقان للشراكة، مطلوب أن تعطى الهيئات المحلية المزيد من الصلاحيات لإتمام صفقات الشراكة والسماح لها بالاستثمار، والتصرف بممتلكاتها دون سقف زمنية أو إجراءات ومعوقات بيروقراطية، وترخيص المشاريع المشتركة، ومنح إعفاءات أو فرض رسوم وضرائب، في ظل توجيه ورقابة وزارة الحكم المحلي.

والسؤال الكبير الذي يطرح نفسه ما هي المهارات المؤسسية المطلوبة في المؤسسات المعنية كافة لتطوير وتنمية الشراكة؟ انه ومن خلال إستعراض المناقشات والمعلومات المستقاة من الاطراف المبحوثين وتحليلها لوحظ أن النقاط التالية تعتبر هامة جداً لإحداث حالة من التنمية المحلية المبنية على الشراكات بين مؤسسات المجتمع المحلي الفلسطيني:

- تعديل القوانين والأنظمة بحيث تمنح الهيئات المحلية المزيد من الصلاحيات، وتطبيق اللامركزية الإدارية
- اعداد وإقرار التنظيمات الهيكلية للهيئات المحلية بما يضمن وجود وظيفة رئيسية لتنمية الشراكات مع الجهات الأخرى
- توفير الحد الأدنى من العناصر البشرية ذات المعارفة والمهارات في موضوع الشراكات المحلية من النواحي القانونية والمالية والتسويقية والعقود والمشاريع والمتابعة والتقييم
- إعداد مسوحات وخطط استراتيجية تنمية شاملة في المجتمعات المحلية لتحديد المزايا النسبية والاحتياجات والتحديات والحلول التي ينتج عنها مبادرات لشراكات
- قيام الهيئات المحلية بضمان توفير قواعد بيانات حول الشركات والشركاء والمشاريع المحتملة
- نشر ثقافة الشراكة والتوعية بأهميتها وضرورتها للتنمية وتطوير الخدمات
- توفير وسائل الاتصال والتواصل عبر الحوار بين أطراف المعادلة، وعقد لقاءات وندوات متواصلة حول موضوع الشراكة
- تحديث وتفعيل قوانين الادارة المالية والمحاسبة والمساءلة، في إطار منظومة الشفافية والنزاهة وسيادة القانون، وإيجاد إدارة للرقابة الداخلية والتدقيق

٩,٠ الاستنتاجات الرئيسية

يتضح من خلال الوصف السابق للواقع الحالي للشراكة بين الهيئات المحلية من جهة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني من جهة ثانية ان هذه الشراكات موجودة الآن وبعضها ناجح والآخر أقل نجاحاً. ولكنها ظهرت دون تخطيط سياساتي مسبق بل بفعل الحاجة ونتيجة لتكامل والتقاء الأدوار والأهداف الطبيعية للجهات المعنية، ولهذا ما زالت هذه الشراكات في طور النشوء ولم تتضح بعد وتتضح معالمها لتصبح نمطاً واضحاً في عجلة التنمية المحلية. فهي ما زالت بحاجة للتوعية والفهم لماهيتها ودورها، وللإطار

القانوني الذي ينظم عملها، وكذلك للأدوات الإدارية والمالية والعنصر البشري المؤهل لإدارة هذه الشركات واستدامتها. ويمكن القاء الضوء على أهم معالم الإستنتاجات حول الشركات الحالية كما يلي:

٦. يوجد أمثلة كثيرة ومتنوعة للشركات بين الهيئات المحلية الفلسطينية من جهة والقطاع الخاص والمنظمات الأهلية المحلية من جهة أخرى وأن بعض هذه الشركات يقوم على مشاريع استراتيجية للشركاء والمواطنين وأن بعضها تُعبر عن نماذج ناجحة يمكن البناء عليها والتأسيس من خلالها لشركات مستدامة سواءً بين البلديات والقطاع الخاص أو المنظمات الأهلية. ويمكن تلخيص صفات الشركات من عدة أوجه:

a. حجم الهيئات المحلية: شملت الشركات طيف واسع من مستويات الهيئات المحلية سواءً كانت من فئة أ أو ب أو ج، مما يعني أن حجم الهيئة المحلية ليس عنصراً حاسماً في نشوء الشركات، بل إن أهم الشركات الناجحة كانت في بلدة بيتا الصغيرة.

b. حجم المشاريع: شملت الشركات مشاريع استراتيجية كبرى مثل مشاريع النقل والمواصلات وتدوير النفايات الصلبة (بقيمة مئات آلاف أو ملايين الدولارات)، ومشاريع متوسطة مثل إقامة مصنع أو مجمع عيادات صحية (بقيمة عشرات آلاف أو مئات آلاف الدولارات)، أو مشاريع صغيرة بقيمة مئات أو عشرات آلاف الدولارات).

c. تنوع نماذج الشركات: تنوعت المشاريع لدى المؤسسات المبحوثة بهذه الدراسة، فغطت مشاريع إدارة العقود، وإدارة الممتلكات، ومشاريع البناء والتشغيل ونقل الملكية، ومشاريع جديدة دخلت فيها الهيئات المحلية كمستثمر برأس المال مع القطاع الخاص، ومشاريع تبادل المنفعة مع القطاع الخاص، إضافة إلى مشاريع الاستثمار المشترك مع المنظمات الأهلية لتحسين الخدمات الاجتماعية (حزماً وبيت ساحور)، ومشاريع التعاون المعلوماتي والتنسيقي والتشاورى واللوجيستي وغيرها مع المؤسسات المحلية (حلحول).

d. تنوع الشركاء: تنوعت شركات الهيئات المحلية مع شركاء رئيسيين، فقد شملت الشركات شركات القطاع الخاص (سواء كانت صغرى أو كبرى) والمنظمات الأهلية الوطنية والمنظمات الأهلية المحلية وكذلك الدولية. هذا ولم يتطرق هذا البحث إلى الشركات بين الهيئات المحلية ذاتها سواءً من خلال مجالس الخدمات المشتركة، أو من خلال تأسيس شركات تملكها هذه الهيئات كما هو الحال في شركات الكهرباء الإقليمية (مثل كهرباء القدس، كهرباء طوباس، كهرباء الجنوب).

e. تنوع المشاريع: تنوعت المشاريع المشتركة، فمنها ما غطى جوانب بيئية، وخدمية، وصناعية، وصحية/طبية، وزراعية، وثقافية، وغيرها. ويمكن القول أن المشاريع التي طرحت في هذا البحث من قبل المؤسسات المبحوثة قد غطت معظم الجوانب الإغائية والتنمية في المجتمعات المحلية.

f. مدة الشركات: تنوعت الشركات من ناحية الفترة الزمنية، فمعظم المشاريع مع القطاع الخاص هي ذات طابع طويل المدى وهي مشاريع تنموية اقتصادية كبيرة تتجاوز مددها الزمنية المخططة ١٠ سنوات ومنها ما يصل إلى ٢٠ سنة، وهناك مشاريع قصيرة الأجل لا يزيد اطارها الزمني عن سنة أو حتى أشهر لا سيما المشاريع مع المنظمات المحلية التي تأخذ شكل النشاطات السريعة.

g. تأثير الشركات وجودها: من الصعب إجراء تقييم علمي دقيق لمشاريع الشركات هذه من خلال المؤشرات المجتمعية المباشرة أو المؤشرات المالية أو الادارية المقارنة، ولكن يمكن القول ومن خلال نتائج الاستبيانات واللقاءات مع المؤسسات المبحوثة ان نتائج المشاريع كانت ايجابية في الغالب من حيث تحقيق أهدافها لا سيما الأهداف المجتمعية التنموية أو الإغائية، أما الأهداف التجارية الربحية فهي بحاجة لمزيد من البحث والدراسات للوقوف على جدوى الاستثمارات.

٧. الهيئات المحلية هي مؤسسات ذات بيئة ادارية غير محفزة اجمالاً للشركات مع القطاع الخاص حيث اقتصر دورها الرئيسي تقليدياً على تقديم الخدمات، وتفقر هيكلها لمتطلبات إنشاء الشركات مع القطاع الخاص، فلا يوجد لديها دوائر فاعلة للتنمية والاستثمار، أو للدراسات والأبحاث والتخطيط، وكذلك غالباً لا يوجد لديها الكوادر المؤهلة والمتخصصة بالتنمية والشركات لا سيما دراسة وتسويق الشركات والعقود والتقييم والمتابعة وتجنيب الأموال. علماً بأن نظام موظفي

الهيئات المحلية الصادر عن الوزارة مؤخراً يحتوي على هياكل تنظيمية نمطية موحدة تُنظم فيها وحدات للتنمية والاستثمار. وكذلك تختلف الأنظمة المالية والإدارية في البلديات عنها في المؤسسات الأخرى مثل القطاع الخاص والمنظمات الأهلية مما يخلق مشاكل فنية في إدارة الشراكات، وكذلك فإن دوائر الرقابة والتدقيق والمحاسبة والمساءلة غير كفوءة لديها نظراً لقلة أعداد الموظفين وضعف تدريبهم ومحدودية صلاحياتهم.

٨. لا يوجد تخطيط تنموي استراتيجي بالمعنى الصحيح في معظم الهيئات المحلية، مبني على مسح شامل لاحتياجات البلدية والمدنية والمواطن، ولا يوجد معرفة واسعة بهذه الاحتياجات، ولا بالمزايا النسبية للمدينة ومؤسساتها وقدراتها، مما ينعكس ضعفاً في التخطيط وخلق الشراكات الإبداعية التي تساهم في عملية التنمية. ومن نتائج ضعف التخطيط التنموي الاستراتيجي عدم وجود قواعد بيانات وإحصائيات لدى الهيئات المحلية حول نفسها ومجتمعها أولاً، والشركات والمنظمات الأهلية والشركاء المحتملين أو المشاريع والنشاطات المطلوبة أو المحتملة ثانياً. وكذلك ليس هناك عُرْف أو نمط سائد للتشاور مع المواطنين، والمؤسسات والخبراء والجهات ذات الاختصاص عند التحضير لإتخاذ قرار ما.

٩. هناك نقص في المبادرة من قبل أطراف المعادلة، فالقطاع الخاص لا يبحث عادة عن شركاء في البلديات على الرغم من الفرص الكامنة لديها، وكذلك المجالس البلدية تفتقد للمبادرة بسبب الثقافة السائدة أن البلديات قطاع خدماتي ولا يجوز أن تعمل في الاستثمار. وهناك عدم معرفة بموضوع الشراكة، فبعض الهيئات المحلية ليس لديها فكرة عن الموضوع، ولا ماذا تعني الشراكات، وتعتقد أنها موجودة فقط لتقديم الخدمات، وأية محاولة للاستثمار عبر استخدام ممتلكات البلدية، يُعد خروجاً عن القانون والعُرْف؛ وقد يعرضها للانتقاد بأنها تسعى إما لبيع البلدة للقطاع الخاص أو تعريض البلدية للاستثمار غير الآمن. كذلك هناك صور نمطية لدى القطاع الخاص عن القطاع العام، والعكس صحيح. فحواها أن القطاع العام غير فعال ولا يمتلك القدرة على الإبداع ولا يصلح إلا لتقديم خدمات بطريقة سيئة تعثرها الإدارة المترهلة، فيما يرى القطاع العام بالقطاع الخاص أنه مستغل ولا يسعى سوى للربح فقط. وأما قصص الشراكة الناجحة فلم تسوّق اعلامياً حتى الآن.

١٠. في حالات محددة لعبت الثقة بالأشخاص ومصداقيتهم دوراً هاماً في إنشاء الشراكة وتطورها، ولكن لا تزال المخاوف قائمة من حدوث تغيير في السياسة عند تبدل الأشخاص، سيما أعضاء المجلس البلدي، حيث لا توجد سياسات ثابتة مبنية على خطط استراتيجية معتمدة. وكذلك هناك تداخل سياسي في المهني، مما أثار حفيظة القطاع الخاص الذي أخذ يرتاب من التوجهات السياسية لبعض المجالس البلدية ومحاولة البعض الانتقاص من إنجازات من سبقه، والطعن بالاتفاقيات المبرمة. علماً بأن شخصية رئيس البلدية وقوته القيادية تلعب دوراً حاسماً في التوجه نحو المشاريع التنموية، أو إبقاء الهيئة المحلية في إطار العمل الخدماتي التقليدي فقط، لا سيما ان الهيئات المحلية ذات صلاحيات محدودة، ومعظمها لا تستطيع اتخاذ أية قرارات دون الرجوع لوزارة الحكم المحلي، بعكس البلديات الكبيرة التي تحتفظ بهامش صلاحيات أكبر.

١١. لا يوجد لدى كافة الأطراف موظفون ومستشارون قانونيون ذوي كفاءة عالية، ومطلعون على موضوع الشراكة وأفاقها والقوانين والتشريعات السارية، والتجارب العالمية فيها، مما أدى إلى عقد اتفاقيات ضعيفة ومثيرة للجدل والخلافات، وعدم إعطاء الشراكة الأولوية في التخطيط والمتابعة. حيث أن الخلافات في المشاريع المشتركة بين القطاع الخاص والبلديات ناجمة إما عن بنود غامضة في الاتفاقيات أو لأسباب تتعلق بظروف خارجة على إرادة الطرفين، كالظرف السياسي والأمني الناتج عن الاحتلال، مما جعل الالتزام بنصوص الاتفاقية يُلحق بعض العُبن لأحد الطرفين، لاسيما إذا لم تنص الاتفاقية على آلية واضحة لمواجهة الخسائر المترتبة لأحد الطرفين نتيجة ظرف خارج عن الإرادة ولأسباب تتعلق بعدم الاستقرار السياسي والأمني.

١٠,٠ التوصيات

يخرج هذا البحث بمجموعة من التوصيات مقسمة لعدة مستويات مختلفة هي هيئات الحكم المحلي ومؤسسات القطاع الخاص والمنظمات الأهلية والمستوى الحكومي المركزي. وانطلاقاً من أهداف هذه الدراسة وفي ضوء الأهداف العامة لبرنامج تواصل فإنه سيتم الإشارة الى التوصيات التي ستشكل بنود هامة ذات اولوية للتدخل من قبل هذا البرنامج.

١٠,١ المستوى الأول: هيئات الحكم المحلي

تلعب هيئات الحكم المحلي دوراً فاعلاً بموضوع الشراكات مع مؤسسات القطاع الخاص والمنظمات الأهلية ويقع على عاتقها المجهود الأكبر في خلق وتنشيط هذه الشراكات نظراً لكونها مسؤولة بشكل رئيسي عن تطوير البنية التحتية والمجتمعية في المناطق التي تخضع لنفوذها وذلك بموجب قانون الحكم المحلي للعام ١٩٩٧. ومن هذا المنطلق وحسب الآراء التي قدمتها الهيئات المحلية التي تمت مقابلتها فإنه يتوجب على هذه الهيئات أن توسع مبادراتها للدخول في مجالات عمل جديدة وبأساليب متميزة تجذب مؤسسات القطاع الخاص والمنظمات الأهلية، وتدفعها للدخول في شراكات مع هيئات الحكم المحلي. إضافة الى ذلك، فإنه على هيئات الحكم المحلي أن تعمل على إعادة بناء منظومات عملها الداخلية وإعادة تقييم سبل الاستفادة من مواردها وممتلكاتها على اختلاف أنواعها (أراضي، مرافق عامة، عقارات... الخ) وتحديد السبل الكفيلة بتفعيلها بالشكل الأمثل، في حال عدم توفر القدرة الكافية لدى هذه الهيئات لإدارتها فان أحد الخيارات أمامها هو الدخول في شراكات مع القطاع الخاص أو منظمات المجتمع المدني التي تمتلك القدرة والكفاءة اللازمة لإدارة وتفعيل استغلال هذه الممتلكات بما يحقق أهداف الشركاء. ويوضح الجدول التالي أهم التوصيات للنهوض بمفهوم الشراكات المحلية لدى الهيئات المحلية.

جدول (١): توصيات خاصة بالهيئات المحلية

#	التوصية	المسؤولية الرئيسية
١	ضرورة إقرار هيكلية جديدة للهيئات المحلية دون إبطاء، تحتوي على وحدات تخدم الشراكة وتحوّل البلديات من مؤسسات خدمتية إلى مؤسسات تسهم في التنمية المستدامة، مثل دوائر الأبحاث والدراسات، التنمية الاقتصادية والاستثمار، وتوسيع دوائر العلاقات العامة لتشمل قسم المعلومات والبيانات والإحصائيات، ودائرة الرقابة الداخلية والمساءلة والتدقيق.	<ul style="list-style-type: none"> وزارة الحكم المحلي تقوم بمتابعة الهيئات المحلية لاعتماد دوائر التنمية والاستثمار بالسرعة الممكنة الهيئات المحلية تقوم بتعيين الكوادر المناسبة لملء هذه الدوائر ضمان انشاء قاعدة بيانات حول الشراكات الممكنة على المستوى المحلي والوطني
٢	إجراء مسح تخطيط استراتيجي شاملة، بحيث يتم التعرف على عناصر القوة لكل بلدية ومدينة ومزاياها النسبية، وعناصر الضعف وكيفية سد الاحتياجات ذاتيا ومحليا من خلال المؤسسات الموجودة في المجتمع المحلي. ومن ثم وضع سياسات وبرامج وخطط بأهداف قصيرة ومتوسطة وبعيدة المدى، وتحديد الاحتياجات والمشاريع والشركاء المحتملين وإجراء دراسات جدوى اقتصادية للمشاريع المرشحة للشركات.	تفعيل دور الادارة العامة للتنمية والاستثمار في تنفيذ سياسة الوزارة لحث ومتابعة البلديات على اعداد خطط تنمية استراتيجية
٣	بناء الهيئات المحلية على أسس ادارية ومالية ومعلوماتية وموارد بشرية حديثة، ومأسستها، ورفعها بالكوادر المؤهلة والمتخصصة، واعتماد مفهوم السياسات والخطط الاستراتيجية التي تبعتها عن المزاجية، والفردية، والسياسية مع الالتزام بالمعايير المهنية، واعتبار الموظفين هم العامل الثابت الجدير بالاستثمار والبناء.	تفعيل وظيفة التوجيه والرقابة لدفع الهيئات المحلية باتجاه بناء الشراكات وتضمن ذلك كجزء من سياسات وادلة التوجيه والرقابة
٤	تشكيل لجان مشتركة في المدن والبلدات الفلسطينية تتكون من هيئات	الوزارة تقوم بالبدء باعداد اطار مؤسسي للجان الشراكة في

<p>المجتمعات المحلية Partnership Governance Model</p>	<p>الحكم المحلي ومؤسسات القطاع الخاص والمنظمات الأهلية تعمل على تحديد الأولويات الرئيسية بالنسبة لمختلف المشاريع التي تخدم المجتمع المحلي، وتعمل بشكل جماعي على توفير أو البحث عن مصادر تمويل مناسبة لدعم تنفيذ هذه المشاريع.</p>	
<p>الوزارة تقود الجهد للدخول في عملية حوار وطني اقتصادي حول الشراكات بين الأطراف المعنية من خلال خطة لمدة سنة متواصلة تتخللها المؤتمرات القصيرة واللقاءات وورش العمل، وتعميم النتائج بما فيها قصص النجاح على المعنيين. وتقوم الإدارة العامة للتنمية والاستثمار في الوزارة بقيادة هذا الجهد.</p>	<p>العمل ومن خلال أقسام العلاقات العامة والأقسام الأخرى ذات العلاقة على كسر الصورة النمطية السلبية السائدة لدى العديد من المؤسسات حول محدودية قدرات وامكانيات هيئات الحكم المحلي، مما يؤدي الى تغيير الصورة النمطية الموجودة لدى كلا طرفي المعادلة عن بعضها البعض، وذلك عبر فتح قنوات الاتصال، والتواصل، وعقد اللقاءات والندوات والتشاور، وخلق حالة من الثقة المتبادلة باعتماد سياسات الشفافية والنزاهة والمكاشفة في كل المسائل المشتركة، وإشراك المواطنين والمحتصين لتعزيز الثقة المتبادلة.</p>	5
<p>تعمل الوزارة مع الإتحاد والصندوق لإضافة مهام أساسية من مهامها لتشجيع الشراكات بين الهيئات والأطراف الأخرى، وتضمن ذلك في السياسات التشغيلية للصندوق ومعايير توزيع المشاريع، وكذلك من خلال رسائل الإتحاد وموقعه الإلكتروني</p>	<p>تفعيل دور الإتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية وصندوق البلديات، بحيث يركز على المساهمة في تطوير مفهوم الشراكة، والانخراط في الجهود الرامية لاجاد مشاريع تنموية بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص والمنظمات الأهلية، وتعديل أهدافها، ورسالتها، والخدمات التي تقدمها لتلائم وهذا الدور.</p>	6

١٠،٢ المستوى الثاني: مؤسسات الحكومة المركزية

وحسب اجماع جميع الجهات المعنية، لا يمكن الحديث عن الشراكة بين هيئات الحكم المحلي ومؤسسات القطاع الخاص والمنظمات الأهلية دون وجود دور فاعل للمؤسسات الحكومية المركزية. يتمثل هذا الدور بالتنسيق بين مختلف الاطراف وحثها على الدخول في شراكات تصب في المصلحة العامة، ووضع محفزات مالية وضريبية خاصة لتشجيع شركات القطاع الخاص على الدخول في شراكات مع هيئات الحكم المحلي. ويجدر التنويه هنا الى أهمية دور وزارة الحكم المحلي تحديداً في التشجيع على إنشاء شراكات بين الهيئات المحلية والاطراف الاخرى لما لذلك من أثر كبير على التنمية المحلية التي تقودها الهيئات المحلية. ويمكن لهذا الدور ان يُأسس من خلال تعديل نصوص قانون الحكم المحلي الذي ما زال يُجدد من قدرة الهيئات المحلية على انشاء شراكات مع القطاع الخاص أو الجهات الأخرى، وكذلك من خلال تفعيل دور وحدة التنمية والاستثمار في الوزارة وتمكينها من مساعدة الهيئات المحلية على القيام بهذا الجهد.

جدول (٢): توصيات خاصة بدور الحكومة المركزية

#	التوصية	المسؤولية الرئيسية
١	تعديل القوانين ذات العلاقة بالشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص مثل قانون الحكم المحلي، لتخفيف درجة المركزية في الحكم المحلي، لا سيما وأن مؤسسات الحكم المحلي أثبتت أثناء فترات الإجتياحات العدوانية الإسرائيلية مقدرتها على إدارة شؤونها ومواطنيها وتحمل أعباء ذات طابع إداري وسياسي على نحو مثير للإهتمام.	<ul style="list-style-type: none"> وزارة الحكم المحلي تنظم موضوع الشراكات من خلال نظام يطرح سياسات تمكن الهيئات المحلية من الدخول في شراكات مع الجهات الأخرى.
٢	تعديل قوانين الاستثمار والشركات بهدف تحفيز شركات القطاع الخاص للبحث عن شراكات مع الهيئات المحلية.	<ul style="list-style-type: none"> تضمنين حوافز إضافية في القانون رقم ١ لسنة ١٩٩٨ لتشمل الشركات التي تدخل في شراكات مع الهيئات المحلية مهما كانت حجم الاستثمارات

<ul style="list-style-type: none"> • بقيادة وزارة الحكم المحلي يتم انشاء هذه الهيئة، ويمكن ان تبدأ من الادارة العام للتنمية والاستثمار في الوزارة، وذلك على غرار صندوق البلديات الذي بدأ "بوحد ادارة مشاريع" PCU. • تضمين هذا البعد في خطة وزارة الحكم المحلي الاستراتيجية. 	<p>إنشاء هيئة وطنية شبة حكومية وبقانون خاص مهمتها رعاية ودعم الشراكة بين قطاع الحكم المحلي والقطاع الخاص والمنظمات الأهلية.</p> <p>تفعيل دور وسائل الإعلام كافة في المشاركة ونشر المعلومات وخلق حالة من الاستقطاب والدعم لمفهوم الشراكة، حيث إن استخدام وسائل الإعلام المحلية والوطنية يحقق العديد من الأهداف، مثل نشر المعرفة والوعي والثقة والمسؤولية والمشاركة، والقبول بالفكرة، وإدراج هذا الهدف في الخطط الوطنية.</p>	٣
<ul style="list-style-type: none"> • التنسيق بين وزارة الحكم المحلي والإقتصاد الوطني ومجلس القضاء الأعلى لانشاء هذا النوع من المحاكم 	<p>إنشاء محاكم خاصة للنظر في المسائل المتعلقة بالمشاريع المشتركة، أو اعتبار الخلافات القانونية الناجمة عن المشاريع المشتركة لها صفة الاستعجال أو الأولوية في النظر فيها أمام القضاء، لتفادي طول إجراءات التقاضي أمام المحاكم العادية.</p>	٤
<ul style="list-style-type: none"> • تقوم الادارة العامة للتنمية والاستثمار في الوزارة بهذا الدور. 	<p>توفير الدعم الفني لهيئات الحكم المحلي التي تتقصها الخبرة في مجال الدخول في شراكات مع القطاع الخاص والمنظمات الأهلية حتى تصبح قادرة على فعل ذلك بنفسها.</p>	٥
		٦

١٠,٣ على المستوى الثالث: شركات ومؤسسات القطاع الخاص

كما هو الحال بالنسبة لهيئات الحكم المحلي، يلعب القطاع الخاص دوراً هاماً في تفعيل الشراكات مع هيئات الحكم المحلي، حيث يمكن وصف هذا الدور بالتكاملي في معظم الأحيان. فشركات القطاع الخاص عادة ما يتوفر لديها الكفاءات الادارية والموارد المالية اللازمة لإقامة المشاريع، بينما توفر هيئات الحكم المحلي البنى التحتية أو الخدمات اللازمة لمثل هذه المشاريع أو حتى الزبائن المستفيدين منها، مما يدفع الجانبان لعمل اتفاقيات شراكة بينهما تقوم على أساس تكاملي. وحسب وجهة نظر كافة الجهات المعنية الذين شملهم هذا البحث، يمكن للقطاع الخاص دعم وتفعيل الشراكات مع هيئات الحكم المحلي من خلال الاستثمار بمشاريع ربحية تعود بالفائدة أيضاً على المجتمع المحلي وتساهم في تنميته - كما ظهر من خلال الأمثلة التي تم طرحها. وكما يمكن للقطاع أن يدخل في شراكات مع البلديات لا تهدف للربح وذلك من خلال صندوق المسؤولية المجتمعية (Social Responsibility Fund) الذي أنشأته العديد من الشركات الكبيرة، والذي يمكن استثمار موجوداته وإمكاناته في دعم الشراكات.

جدول (٣): توصيات خاصة بالشركات ومؤسسات القطاع الخاص

#	التوصية	المسؤولية الرئيسية
١	إعادة تعريف دور الغرف التجارية والاتحاد العام للغرف التجارية الفلسطينية والاتحادات الصناعية ليصبح جزءاً من وظيفتها تنمية الشراكة بين القطاع الخاص والهيئات المحلية، ووسيط لمشاريع التنمية المستدامة، وقاعدة معلومات للشركاء والمشاريع المشتركة.	<ul style="list-style-type: none"> • وزارة الاقتصاد الوطني تشجع هذا الدور. • هيئة تشجيع الاستثمار تشجع على هذا الدور. • الغرف التجارية والاتحادات الصناعية تسهل للشركات الصناعية والخدمية امكانية الدخول في شراكات مع الهيئات المحلية من خلال توفير البيانات والدراسات حول الفرص المتاحة في المجتمعات المحلية او على مستوى الاقاليم. • تعميم التجارب في الشراكات الناجحة على الأعضاء من المطبوعات والمواقع الالكترونية
٢	تفعيل صناديق المسؤولية الاجتماعية، منفردة أو مجتمعة، لإنشاء	<ul style="list-style-type: none"> • وزارة المالية تضمن اقتطاع كافة النفقات على

الشراكات مع الهيئات المحلية.	المسئولية من ضريبة الدخل المستحقة على الشركات.
------------------------------	--

١٠,٤ على المستوى الرابع: دور المنظمات الأهلية

تتميز المنظمات الأهلية بدرجة عالية من المرونة والتنوع فيما يتعلق بطبيعة المشاريع التي تنفذها، وطريقة تنفيذ هذه المشاريع، سواء بشكل فردي أو من خلال الدخول في شراكات مع هيئات الحكم المحلي مما يستوجب ان تعمل هذه المنظمات على إعادة تقييم أساليب تنفيذ مشاريعها الإغاثية أو التنموية لتلائم مع مبدأ الدخول في شراكات مع هيئات الحكم المحلي. كما أن للمنظمات الأهلية باعاً طويلاً في العلاقة مع المؤسسات الدولية المانحة، مما يمكنها من لعب دور فاعل في حث هذه المؤسسات على دعم مشاريع الشراكات المختلفة بينها وبين هيئات الحكم المحلي.

جدول رقم (٤): توصيات خاصة بدور المنظمات الأهلية

#	التوصية	المسؤولية الرئيسية
١	اعتماد مبدأ الشراكة كمصدر رئيسي لتمويل خطط التنمية المحلية على المستوى الوطني.	<ul style="list-style-type: none"> وزارة الحكم المحلي تقوم بالطلب من مشاريع الدول المانحة بتمويل المشاريع التنموية التي تتبثق عن خطط تنمية استثمارية ومتابعة تطبيق المبدأ.
٢	العمل على تشبيك هيئات الحكم المحلي مع مؤسسات القطاع الخاص والمنظمات الأهلية.	<ul style="list-style-type: none"> يتم ذلك من خلال نموذج الشراكات الذي تعده وتصدره وزارة الحكم المحلي على شكل نظام او سياسات.
٣	تعديل قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ بما يسمح للمنظمات الأهلية المحلية من عقد الشراكات مع الهيئات المحلية والدخول في مشاريع مدرة للدخل.	<ul style="list-style-type: none"> وزارة الداخلية والوزارات ذات الاختصاص تقوم بضمان اجراء التعديلات المطلوبة.

المراجع:

- ١,٠ www.paltrade.org; www.apla-pal.org; www.pfi.ps
- ٢,٠ "المنظمات القاعدية والمجالس المحلية: الرؤية والدور التنموي"، ايداد الرياحي وفراس جابر، مركز بيسان للبحوث والإنماء، ٢٠٠٧.
- ٣,٠ الموقع الإلكتروني للموسوعة الحرة www.wikipedia.org
- ٤,٠ مقال بتاريخ ٢٠٠٩-١١-١٠ بعنوان "رجال أعمال: تفعيل الشراكة بين القطاع العام والخاص ضرورة ملحة"، الموقع الإلكتروني www.doha-shares.com
- ٥,٠ "متطلبات تحقيق الشراكة الجيدة مع القطاع الخاص في تقديم الخدمات البلدية"، د. أحمد هاشم سماحة، ندوة الشراكة بين الأجهزة البلدية والقطاع الخاص، ٢٠٠٤.
- ٦,٠ "من الهيمنة إلى المنافسة"، آفاق استراتيجية، جريدة الصباح، ٢٠٠٩ (www.alsabaah.com)
- ٧,٠ "تحو إدارة حضرية فعالة في مصر - الخخصة في إطار مشروعات البنية الأساسية"، رسالة الدكتوراة للباحث المهندس أحمد هاشم سماحة، ٢٠٠٣.
- ٨,٠ البنك الدولي - البنية الأساسية من أجل التنمية - ترجمة مركز الأهرام للترجمة والنشر - مطابع الأهرام التجارية، قلوب، ١٩٩٤.
- ٩,٠ الصور المختلفة لمشاركة القطاع الخاص في تقديم خدمات البنية الأساسية، هاني صلاح سرى الدين، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ٢٠٠٠.
- ١٠,٠ "علاقة الشراكة بين القطاعين العام والخاص"، مؤتمر الحوار الوطني الاقتصادي، مركز التجارة الفلسطيني، د. أمجد غانم، ٢٠٠٨.
- ١١,٠ لقاءات مع رؤساء أو نواب رؤساء الهيئات المحلية، وشملت ١٥ بلدية: نابلس وطولكرم وجنين وبيتا وطوباس والزبادية وسبسطية ورام الله والبيرة وبيروزيت وأريحا وبيت لحم وبيت جالا وإذنا ويطا.
- ١٢,٠ لقاءات مع شركات القطاع الخاص وشملت: شركة بريكو، وشركة الاتصالات الفلسطينية.
- ١٣,٠ لقاءات مع منظمات أهلية وطنية وضمت: الإغاثة الطبية والإغاثة الزراعية.
- ١٤,٠ استمارة هيئات الحكم المحلي، وضمت البلديات التالية: بلديات نابلس، طوباس، قلقيلية، بيت جالا، حوارة، حبله، جبع، سلفيت، بيتونيا، عنتابا، قبلان، بديا، دير الغصون، بيت فوريك، يطا، عزون، عتيل، أريحا، قباطية، عرار، طولكرم، الزبادية، بيت لحم، عقربا، بير زيت، برقين، الدوحة، دورا، بيتا، طمون، بيت أمر، سبسطية، جنين، البيرة، بيت ساحور، ودير استيا.
- ١٥,٠ استمارة شركات القطاع الخاص، وضمت الشركات والمؤسسات التالية: شركة الاتصالات الخلوية (جوال) وشركة الاتصالات الفلسطينية (بال ثل) وشركة فلسطين للتنمية والاستثمار شركة عقارات لإدارة المجمعات التجارية وشركة الهدف للاستثمار والأوراق المالية وبنك فلسطين المحدود وسوق فلسطين للأوراق المالية وبنك الأردن.
- ١٦,٠ استمارة المنظمات الأهلية ومؤسسات المجتمع المدني وضمت المؤسسات التالية: الاتحاد العام للمعاقين وجامعة القدس المفتوحة وجمعية الإغاثة الطبية وجمعية منتدى فلسطين ومنتدى شارك الشبابي ومركز الدراسات النسوية والجمعية الثقافية الاجتماعية ومركز علوم الأرض وهندسة الزلازل ومركز تنمية موارد المجتمع ومؤسسة النيزك ومركز التخطيط الحضري والاقليمي ومركز التحاليل الكيماوية.

الملاحق:

١. استمارات جمع البيانات.