عمادة الدراسات العليا
جامعة القدس

واقع الشراكة بين الهيئات المحلية جنوب الخليل من اجل المساهمة في تحقيق تنمية مستدامة

ياسمين خليل ابراهيم الكعكي

رسالة ماجستير

القدس – فلسطين

1441 هـ /2020م

واقع الشراكة بين الهيئات المحلية جنوب الخليل من اجل المساهمة في تحقيق تنمية مستدامة

اعداد
ياسمين خليل إبراهيم الكعكي

بكالوريوس هندسة مدنية – جامعة بوليتكنيك فلسطين

المشرف: د. محمد عوض

قدمت هذه الرسالة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في التنمية المستدامة/ معهد التنمية المستدامة / جامعة القدس

1441 هـ /2020م

جامعة القدس
عمادة الدراسات العليا
معهد التنمية المستدامة

إجازة الرسالة

واقع الشراكة بين الهيئات المحلية جنوب الخليل من اجل المساهمة في تحقيق تنمية مستدامة

اسم الطالبة: ياسمين خليل إبراهيم الكعكي
الرقم الجامعي: 21712692

المشـــرف: د. محمد عوض

نوقشت هذه الرسالة وأجيزت بتاريخ 1/6/2020 من لجنة المناقشة المدرجة أسماؤهم وتواقيعهم:

1- رئيس لجنة المناقشة: د. محمد عوض التوقيع.....
2- ممتحناً داخلياً: د. أحمد حرز الله التوقيع.....
3- ممتحناً خارجياً: د. غازي مصلح التوقيع.....

جامعة القدس – القدس

1441 هـ /2020م

الاهداء

إلى من رأى نجاحه بنجاحنا متباهياً ومفتخراً بنا والدي الغالي ووالدتي الحنون...

إلى من يسكن روحي زوجي العزيز...

الى من رسموا حياتي بألوان السعادة أبنائي وبناتي الأحباء...

إلى شموع أيامي إخوتي وأخواتي الأعزاء...

إلى كل من تمنى الخير لهذا الوطن...

ياسمين خليل إبراهيم الكعكي

اقــرار

أقر أنا مُعد الرسالة أنها قدمت لجامعة القدس، لنيل درجة الماجستير، وأنها نتيجة أبحاثي الخاصة، باستثناء ما تم الإشارة إليه حيثما ورد، وأن هذه الرسالة أو أي جزء منها لم يقدم لنيل أية درجة عليا لأية جامعة أو معهد آخر.

التوقيع: .....

ياسمين خليل إبراهيم الكعكي

التاريخ: 1/6/ 2020 م

الشـــكر والـتـقديــر

اشكر الله تعالى واحمده، فهو المنعم والمتفضل قبل كل شيء.

يسعدني ان أتقدم بجزيل الشكر الى إدارة جامعة القدس، كما وأتقدم بعظيم الشكر والامتنان الى كافة الكوادر الإدارية والاكاديمية في معهد التنمية المستدامة.

واتقدم بعظيم الشكر والامتنان الى الدكتور الفاضل محمد عوض لما بذله من جهد في اشرافه على هذه الرسالة، وللأساتذة الافاضل المناقشين لهذه الرسالة.

وازجي بشكري للقائمين على الهيئات المحلية والمؤسسات الداعمة لها لما أبدوه من تعاون في جمع البيانات.

كما وأتقدم بالشكر الى زوجي المهندس انس الاقطش، الذي ساندني ولم يبخل بالمساعدة.

والله ولي التوفيق...

ياسمين خليل إبراهيم الكعكي

مصطلحات الدراسة

الشراكة: "الية عملية تهدف لحل المشكلات المعقدة او تنفيذ مشاريع التنمية الضخمة بكفاءة وفاعلية والتي لا يمكن تنفيذها من قبل طرف واحد وانما من خلال أداة لا تمثل بشكل مطلق القطاع الخاص او بشكل مطلق القطاع الحكومي وانما للاستفادة من ميزات كل قطاع للعمل معا "**(أ.غانم، 2009، ص14).**

وتعرف الباحثة إجرائياً الشراكة انها شكل من اشكال التعاون والتقارب بين أكثر من طرف تهدف لتطوير نشاطات محددة مبنية على خبرات ومساهمات كل طرف لتحقيق اهداف اقتصادية واجتماعية فيما يتعلق بالبنية التحتية للخدمات العمومية.

الهيئات المحلية: هي وحدات الحكم المحلي في نطاق جغرافي واداري معين (**قانون الهيئات المحلية رقم 1لسنة 1997).**

وتعرف الباحثة إجرائياً الهيئة المحلية بأنها مؤسسة أهلية ذات استقلال مالي، يتولى إدارتها مجلس بلدي ينتخب اعضاءه انتخاباً مباشراً أو يعينون حسب أحكام القانون، ومدة دورة المجلس اربعة سنوات اعتباراً من تاريخ تسلمه لمهامه.

التنمية: عملية ديناميكية يحدث فيها تغيرات إيجابية في قطاعات العمل المختلفة من خلال مشاركة افراد المجتمع، لزيادة وتحسين مستوى معيشتهم **(أبو النصر ومحمد، 2017).**

التنمية المستدامة: "السعي الدائم لتطور نوعية الحياة الإنسانية مع الاخذ بالاعتبار قدرات وإمكانات النظام البيئي الذي يحتضن الحياة " **(ع. الحسن ،2015 ص329).**

وتعرف الباحثة إجرائياً التنمية المستدامة انها سياسات تصب في فكرة تطوير الاحتياجات الحالية والمستقبلية، واحداث تكامل وتناسق بين مختلف ابعادها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وليست مجرد وسيلة لتغطية الاحتياجات الحالية، فهي تقصد إقامة تنمية تكون اقتصاديا واجتماعيا وبيئيا مستدامة.

التجمعات العنقودية: تركيز لمجموعة من الشركات المترابطة والمتداخلة والتي تنتمي لسلسلة قيمة واحدة وتتفاعل مع موردين ومزودي الخدمات والمؤسسات ذات العلاقة المتواجدة في منطقة جغرافية واحدة **(zhao, et al, 2009).**

وتعرف الباحثة إجرائياً التجمعات العنقودية انها مجموعة من الشركات ذات نشاط متشابه ومترابط، بحيث يتم تجهيز خدمات البنية التحية في منطقة محددة، لتسهيل انجاز مهامها ووظائفها.

الدمج: هو دمج عدة هيئات محلية في بلدية واحدة، حيث يطلق على البلدية الجديدة بالبلدية الدامجة **(نظام دمج الهيئات المحلية لعام** 2008**).**

المجالس المشتركة: مجموعة من الهيئات المحلية (أعضاء)، حيث يتمتع بشخصية اعتبارية وذمة مالية، يعمل ضمن حدود إدارية منصوص عليها في قرار احداث كل هيئة محلية عضو في المجلس. **(نظام مجالس الخدمات المشتركة المعدل لسنة** 2003 **ولقانون الهيئات المحلية رقم** (1) **لسنة** 1997**.**

ملخص

تناولت هذه الدراسة موضوع الشراكة بين الهيئات المحلية، بحيث هدفت إلى التعرف على توجهات القياديين نحو الشراكة بين الهيئات المحلية جنوب الخليل من اجل المساهمة في تحقيق تنمية مستدامة، كما وهدفت الى التعرف على اهم المشاريع التشاركية وشكل الشراكة الممكنة بين الهيئات المحلية، وكيفية مساهمتها في تحقيق التنمية المستدامة، إضافة الى التعرف على التحديات والصعوبات التي تواجه الشراكة.

اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي (المختلط كمي ونوعي)، وقد تكون مجتمع الدراسة من جميع القياديين في أربعة هيئات محلية جنوب محافظة الخليل وهي: (بلدية الظاهرية، بلدية دورا، بلدية السموع، مجلس خدمات ريف دورا)، حيث اختارت الباحثة عينة الدراسة بطريقة المسح الشامل والبالغ حجمها (127) قيادي، حيث تم توزيع (10) استبانات كعينة استطلاعية استبعدت من التحليل الإحصائي ليصبح عدد أفراد العينة (117) قيادي وزعت عليهم أداة الدراسة الكمية، وتم تحليل البيانات التي تم استردادها وهي بواقع (117) من خلال برنامج التحليل الاحصائي (SPSS)، كما وأجريت مقابلات ممنهجة (وجها لوجه) مع رؤساء الهيئات المحلية والقياديين وأصحاب المواقع الوظيفية في مديرية ووزارة الحكم المحلي وصندوق تطوير واقراض البلديات والاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية.

توصلت الدراسة الى العديد من النتائج أهمها وجود توجهات (وعي وإدراك) بدرجة مرتفعة من قبل القياديين نحو الشراكة بين الهيئات المحلية جنوب الخليل من اجل المساهمة في تحقيق تنمية مستدامة، وان هناك اختلاف في وجهات النظر في تحديد اهم المشاريع التشاركية بين الهيئات المحلية، حيث جاءت المشاريع التنموية البيئية أولوية بالدرجة الاولى من وجهة نظر القياديين في الهيئات المحلية، في حين جاءت نتائج المقابلات مع المسؤولين نحو المشاريع التنموية الاقتصادية بالدرجة الأولى.

كما وكشفت الدراسة عن وجود اختلاف حول شكل الشراكة الممكنة بين الهيئات المحلية، حيث جاءت توجهات القياديين في الهيئات المحلية نحو ادارة المشاريع التشاركية من خلال إدارة تنفيذية مشتركة من الهيئات المحلية وكانت بدرجة مرتفعة، في حين كانت نتائج المقابلات مع المسؤولين نحو إدارة المشاريع التشاركية من خلال مجلس خدمات مشترك، كما و أظهرت نتائج الدراسة وجود تحديات وصعوبات تواجه الشراكة بين الهيئات المحلية جنوب الخليل وذلك بدرجة متوسطة، حيث تمثلت في الأثر الذي يتركه التغير في المجالس البلدية الناجم عن الانتخابات على التوجهات نحو الشراكة، وغياب ثقافة الشراكة بين الهيئات المحلية، وعدم الاستقرار السياسي الذي يحول دون خلق عملية تنمية حقيقية.

وتوصلت الدراسة الى ان الشراكة بين الهيئات المحلية تسهم في تحقيق تنمية مستدامة بدرجة مرتفعة، حيث تعزز دور الهيئة المحلية في تحقيق التنمية المستدامة والحفاظ على الموارد الطبيعية، كما وقد اشارت نتائج الدراسة الى عدم وجود فروق ذات دلالة إحصائية حول الشراكة بين الهيئات المحلية من اجل المساهمة في تحقيق تنمية مستدامة تعزى للمتغيرات الديموغرافية (المستوى الاداري، المستوى التعليمي، الجنس، تصنيف الهيئة المحلية حسب وزارة الحكم المحلي، التخصص، عدد سنوات الخدمة في الهيئة المحلية/ العضوية في المجلس البلدي) من وجهة نظر المبحوثين.

The current status of the partnership between local committees in southern Hebron, in order to contribute in achieving sustainable development.

Prepared by: Yasmeen Khalil Ibraheem Al-kaki.

Supervised by: Dr. Mohammad Awad.

Abstract

The study has discussed the subject of partnership between local committees, in which it aims to be introduced on the directives of the leaders to reach the partnership between local committees in south of Hebron, leading to the contribution of the sustainable development. The study also aimed to introduce the important partnership projects, and the shape of possible partnerships between local committees and their contribution to sustainable development in addition to the challenges that impacts the partnerships.

The study adopted the descriptive analysis methodology (quantitative and qualitative), and it combines the study of all the leaders in four local committees in the south of Hebron, and they are (Al-Thahreyyeh Municipality, Dura Municipality, Al-Samou' Municipality, and Services council of Dura Villages). The researcher chose the sample of study in the general survey method which comprises of 127 leader, 10 surveys were distributed as introductory samples were removed from the total surveys. Accordingly, 117 distributed samples formulated the basis of the study and were analyzed on the SPSS program.

Moreover, face-to-face interviews were conducted with the mayors of the local committees, community leaders and staff with senior positions in the Ministry of Local Governance and the Municipal Development and Lending Fund and the Palestinian Union of Local Committees.

The study has concluded into many results. One of the important results is the presence of movement (awareness) by the leaders into partnership between local committees in Southern Hebron to contribute in sustainable development, and there is a difference in opinions in allocating the important partnered projects between local committees. From the view of the leaders in local committees, the environmental development projects came as a priority, whereas the results of the interviews with the officials showed that they are prioritizing the economical development projects.

Moreover, the study showed that there is disagreement on the shape of the possible partnership between local committees, in which the leaders in local committees were directed (in high level) into managing the partnered projects through a joint executive management from local committees, whereas the results of the interviews with the officials showed that they are directed into managing the projects through the joint services council. Also the results of the study showed that there are challenges facing the partnership between local committees in southern of Hebron (medium level), it was represented by the impact in the change of municipal council (that is the result of elections) on the movement into

partnership, and the lack of the partnership culture between local committees, and the instability in the political level that prohibits the creation of a real developmental process. Additionally.

The study has shown that partnership between local committees contribute in achieving sustainable development (high level), in which in enhances the role of the local committee in achieving sustainable development and preserving natural resources. And from the view of the researched people, the results of the study noted that there is no statistical indicator difference about the partnership between local committees for achieving contribution in sustainable development due to demo graphical changes (The levels ح of administration, education, gender, classification of local committee according local governance, specialty, years of service of the local committee, the membership of the village council).

الفصل الأول

مشكلة الدراسة وأهميتها

1.1المقدمة

شكل موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص خلال السنوات الأخيرة ظاهرة دولية سائدة، نظرا للضغط على ميزانيات الحكومة والنقص في الاستثمارات، إضافة الى مشكلة عدم كفاءة الخدمات التي تقدمها الجهات الحكومية والهيئات المحلية، فالتنمية الاقتصادية والاجتماعية تتطلب تضافر الجهود وحشد الإمكانات **(صلاح،2015)**، مما أدى الى سعي كل من الدول المتقدمة والنامية الى سن التشريعات والنظم وخلق التنظيمات المؤسسية لتبني التنظيمات التشاركية نحو تشغيل وتطوير وتنمية المشاريع التي تخدم اغراضها على أساس تعاوني وتشاركي**(الرشيد،2006)**.

ان كلا من القطاعين العام والخاص يسعيان الى تحقيق اهداف خاصة، وفي المقابل لا يمكن اغفال الأهداف المشتركة بينهما فيما يتعلق بالاستثمار، مثل توسيع القدرة الإنتاجية والخدماتية وزيادة قاعدتها الرأسمالية مما ينعكس على قدرتها التشغيلية، في حين ان الغاية للاستثمار العام تتركز في الانفاق على المشاريع العامة كتحسين البنية التحتية وتوفير الخدمات الاجتماعية وحماية البيئة، اما الاستثمار الخاص فغايته الأساسية تحقيق أكبر قدر من الربح واقل قدر من المخاطر**(ماس،2017)**.

تحمل الدولة على عاتقها العديد من الأدوار في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية كالتخصيص الأمثل للموارد من خلال توجيهها ومنع الاحتكارات، والعمل على إعادة توزيع الدخل بإحداث تعديلات

على توزيع الثروة، إضافة الى إعادة التوازن الاقتصادي بالتدخل المباشر في النشاط الاقتصادي لتحقيق التشغيل الكامل بما لا يتسبب في التضخم او العجز**(Musgrave,2008).**

تُعد هيئات الحكم المحلي حلقة الوصل بين التجمعات المحلية والحكومة الفلسطينية فهي تضطلع بدور أساسي لا يمكن الاستغناء عنه في عملية بناء الدولة، مما يجعلها بمثابة العمود الفقري لقطاع الإدارة العامة نظرا للمسؤوليات التي تقع على عاتقها، فبموجب القانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية فهي تتولى مسؤولية تقديم 27 خدمة أساسية، بَيد ان غالبية الهيئات لا تؤدي سوى 12 وظيفة من تلك الوظائف نظرا لعدم كفاية الإيرادات **(الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية،2019)**.

تواجه الهيئات المحلية العديد من التحديات التي تقلل من قدرتها على ممارسة مهامها ووظائفها، فعجز الموازنات وعدم كفايتها لتلبية الاحتياجات والالتزامات، واقتصارها على سداد رواتب موظفيها أضعف قدرتها على رصد مخصصات كافية للمشاريع الحيوية، إضافة الى التحديات الإدارية كصعوبة تطبيق خطط العمل والنقص في كفاءة العنصر البشري أدى الى تقليل فرص الجباية لدى الهيئات المحلية، فحديثا يلاحظ ان التوجه العالمي يقترح سياسات وقوانين تشجع الهيئات المحلية للسعي نحو التنمية الاقتصادية المحلية من خلال تبني مشاريع استثمارية وتطويرية، والنهوض بالهيئات المحلية وتحويلها من الدور التقليدي نحو الدور الريادي في عملية التنمية إضافة الى تفعيل الشراكات مع مكونات المجتمع الفلسطيني **(موقع وكالة وفا،2019).**

من بين السبعة عشر هدفا من أهداف التنمية المستدامة يشكل الهدف الحادي عشر والذي يصبو الى جعل المدن والتجمعات البشرية شاملة للجميع وآمنة وقادرة على الصمود ومستدامة، ثمرة الحملة الدؤوبة التي أطلقتها الهيئات المحلية في خطوة منها للمضي قدما على صعيد الاعتراف بقوة التغيير الكامنة فيها وقدرتها على احداث التنمية، إضافة لذلك فان جميع اهداف التنمية المستدامة تتعلق بطريقة او بأخرى بأعمال الهيئات المحلية اليومية ولكن لا يتوقف الامر عند ذلك فهي لا بد وان تسعى نحو القيام بدور محوري في اعداد السياسات وان تتبوأ الموقع الأفضل لربط الأهداف العالمية بالمجتمعات المحلية **(الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية،2019).**

مما سبق نجد ان الهيئات المحلية لم يعد دورها خدماتي فقط بل فاقت ذلك نحو تمثيل دور اخر وهو دور تنموي ومحوري شاملا لجميع أبعاد التنمية المستدامة، الا ان عدم وضوح المنهج المستخدم للقيام بهذا الدور لوجود العديد من الأسباب سواء كانت داخلية او خارجية كعدم القدرة على الالتزام بتنفيذ الخطط الاستراتيجية تبعا لتغير المجالس المحلية من فترة الى أخرى، إضافة الى حاجتها الى مصادر تمويل لتطوير البنية التحتية وانشاء المشاريع التطويرية في المناطق التي تديرها، الامر الذي أدى الى عرقلة

الدور التنموي لها، ولا ننسى اننا نعيش في عصر يحتاج الى الاهتمام بتحقيق ابعاد التنمية المستدامة وحفظ حقوق الأجيال القادمة، وهذا النهج يحتاج الى تكاتف الجهود للعمل على تطوير خطط تشاركية وتكاملية فيما بين الهيئات المحلية لتشكل رافعة لعملية التنمية المحلية.

ان عملية انشاء مشاريع تنموية واستراتيجية مشتركة بين الهيئات المحلية المتقاربة في الموقع الجغرافي والمتشابهة في المشاكل والمعوقات، من منطلق ان كلا من هذه التجمعات السكانية لن تكون في الغالب قادرة على تنفيذ وتشغيل بعض من المشاريع التنموية لوحدها خصوصا المشاريع التي تحتاج الى مصادر تمويل كبيرة والى تعداد سكاني أكبر لإنجاح تشغيلها وتحقيق مبدأ التخطيط التكاملي بين تجمعات سكانية متقاربة، يعتمد على توجهات الهيئات المحلية لتبني فكرة الشراكة فيما بينها.

2.1 مشكلة الدراسة

أصبحت إدارة الهيئات المحلية أكثر تعقيدا في الوقت الحاضر مقارنة بالماضي نظرا للنمو المضطرد والتعدد في مجالات اهتمامها، فدورها يتشابك ويتقاطع مع العديد من المؤثرات والقضايا السياسية والاجتماعية والاقتصادية في الداخل والخارج، مما يجعل اعمالها الإدارية معقدة وبحاجة الى الخبراء والاستشاريين للمساعدة في عملية اتخاذ القرار لتأمين شروط نجاح هذه العملية، فالمشاركة في اتخاذ القرار تعتبر شكلا من اشكال توزيع الموارد المتاحة في الهيئة المحلية مما ينعكس على السياسات العامة وبالتالي تحسين أوضاع الهيئات المحلية **(دليل رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية ،2005).**

بعد توقيع اتفاقية أوسلو وولادة السلطة الوطنية الفلسطينية التي عملت جاهدة على تنظيم الحياة المدنية للمواطنين، ازدادت أهمية الدور الذي تلعبه هيئات الحكم المحلي الفلسطيني، إضافة الى توجه العديد من الدول المانحة نحو توسيع نشاطاتها للعمل المشترك مع الهيئات المحلية كونها الجهة التي تقدم الخدمات للمواطنين وتقود عملية التنمية المحلية حيث تلبي الاحتياجات التنموية للموطنين سواء الخدماتية والاجتماعية والاقتصادية، فالهيئات المحلية إضافة الى المنظمات الاهلية والقطاع الخاص تشكل جميعها الروافع الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحلية، فلكل واحدة منها دورا مهما ينسجم مع العملية التنموية **(أ. غانم،2009).**

من واقع التجربة العلمية والعملية التي مرت بها الباحثة في الهيئات المحلية لاحظت ازدياد حاجة المجتمع المحلي لمشاريع تنموية على الصعيد البيئي والاجتماعي والاقتصادي، ونظرا للتشابه والتطابق بين الهيئات المحلية وتشاركها في نفس المشاكل والهموم وتقاربها في الموقع الجغرافي والتي يتمحور حلها بتنفيذ مشاريع تنموية تتطلب مصدر تمويل ضخم فلا بد من تكاتف الجهود لإيجادها في ارض الواقع،