



معهد التخطيط القومي

رسالة ماجستير في
دور اللامركزية في تحسين جودة الخدمات

دراسة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير
في التخطيط والتنمية

إعداد الباحث

عمرو سليمان سالم محمد عوينه

إشراف

أ.د. السيد عبد المقصود

أستاذ التنمية الإقليمية

معهد التخطيط القومي

إشراف

أ.د. منى عبد العال دسوقي

أستاذ التنمية الإقليمية

معهد التخطيط القومي

لنيل درجة ماجستير التخطيط والتنمية



معهد التخطيط القومي

إجازة رسالة ماجستير التخطيط والتنمية

دور اللامركزية في تحسين جودة الخدمات

The Role Of Decentralization in Improving the Quality of Service

عمرو سليمان سالم محمد عوينه

عنوان الرسالة :

عنوان الرسالة

(باللغة الأجنبية) :

اسم الطالب :

إجازة الرسالة من قبل لجنة التحكيم :

لجنة التحكيم

١. أ.د/ السيد عبد المقصود : التوقيع :

٢. أ.د/ زينات محمد طباله : التوقيع :

٣. أ.د/ فؤاد أحمد حلمي : التوقيع :

وقد أجازت الرسالة بتاريخ : ٢ / ٨ / ٢٠١٧

موافقة إدارة المعهد

موافقة لجنة الدراسات العليا

٢٠١٧ / /

٢٠١٧ / /

ملخص الدراسة

أثبتت تجارب الأمم الناهضة أن ممارسة الديمقراطية ومشاركة الشعوب في اتخاذ القرارات لهما أكبر الأثر في تحقيق التنمية الشاملة والنهضة المنشودة ... ، وفي العصر الحديث أثبتت الإدارة المحلية أنها خير تطبيق لمبدأ لديمقراطية في الإدارة حيث من المفترض أنه نظام متحرر من القيود السياسية والإدارية ، كما أنه يتفق مع المبدأ الديمقراطي الذي يستلزم مشاركة المواطنين في أمورهم وحل مشاكلهم ؛ ولذلك لعبت السلطات المحلية دوراً محورياً في تحقيق التنمية والوصول إلى أعلى درجات الرفاهية التي كانت تطمح إليها الشعوب. وارتبط التطبيق العملي لمبدأ الديمقراطية والمشاركة في إدارة وتنظيم وممارسة أعمال الإدارة المحلية بمفهوم اللامركزية ، حيث يتم توزيع الوظائف بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين الهيئات المحلية الإقليمية ، والتي تمارس فيها الهيئات المحلية الإقليمية سلطاتها في الجوانب المتنوعة - بوجه عام - بطريقة مستقلة عن الحكومة المركزية ، ولكن في الحدود التي يرسمها المشرع وتحت رقابة ووصاية الإدارة المركزية ؛ ولذلك تلعب للامركزية دوراً بارزاً في تعزيز الديمقراطية ، وذلك بمساعدتها في جعل الحكومات أكثر قرباً من المواطنين وأكثر تمثيلاً لهم ، مما يجعل المواطنين أكثر ميلاً للمشاركة في الجهود التنموية ، خاصة وأن تطبيق اللامركزية يؤدي إلى تحسين درجة جودة الخدمات المقدمة للمواطنين ، ولما كان التعليم أحد أهم الخدمات المقدمة للمواطنين كان التفكير في تطبيق اللامركزية على قطاع التعليم سعياً وراء تحسين جودة مخرجاته التي تعد عاملاً مهماً في تحقيق التنمية ؛ لذلك تسعى الدراسة الحالية إلى تناول دور اللامركزية في تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين ، مع التطبيق على التعليم قبل الجامعي في مصر ، وعلى هذا الأساس تم تقسيم الدراسة إلى فصل أول تمهيدي ، وأربعة فصول ، وخاتمة.

مقدمة

أثبتت تجارب الأمم المتقدمة أن ممارسة الديمقراطية ومشاركة الشعوب في اتخاذ القرارات لهما أكبر الأثر في تحقيق التنمية الشاملة والنهضة المنشودة ... ، وفي العصر الحديث أثبتت الإدارة المحلية أنها خير تطبيق لمبدأ الديمقراطية في الإدارة حيث يشارك المواطن في التعبير عن رغباته وحاجاته ، وتحديد أولوياته ، والمشاركة في صنع واتخاذ القرارات المتعلقة بأمور حياته اليومية ، وتحمل المسؤولية بجانب تلك الصلاحيات ، بالإضافة إلى وجود مجالس محلية منتخبة تعمل على تنظيم حياة المواطنين على نحو يحقق لهم أكبر قسط من الرخاء الاقتصادي والتقدم الاجتماعي والسياسي ؛ ولذلك لعبت السلطات المحلية دوراً محورياً في تحقيق التنمية والوصول لأعلى درجات الرفاهية التي كانت تطمح إليها الشعوب ، وارتبط التطبيق العملي لمبدأ الديمقراطية والمشاركة في إدارة وتنظيم وممارسة الأعمال في الإدارات المحلية بمفهوم اللامركزية ، حيث يتم توزيع الوظائف بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين الهيئات المحلية الإقليمية ، والتي تمارس فيها الهيئات المحلية الإقليمية سلطاتها في الجوانب المتنوعة : الاجتماعية ، والاقتصادية ، والثقافية ، والخدمية بما يتفق مع الحدود التي يرسمها المشرع وتحت رقابة ووصاية الإدارة المركزية ، وكذلك تلعب للامركزية دوراً بارزاً في تعزيز الديمقراطية ، وذلك بمساعدتها في جعل الحكومات أكثر قرباً من المواطنين وأكثر تمثيلاً لهم ، مما يجعل المواطنين أكثر ميلاً للمشاركة في الجهود التنموية ، نتيجة لاعتبارات يمكن إجمالها فيما يلي :

- ١- السياسات والقرارات المحلية المعبرة عن مصلحة المواطن تزيد من حرصه على المشاركة نتيجة لشعوره بالمرودود الإيجابي والمباشر .
- ٢- في ظل اللامركزية تحرص المحليات على تعزيز مواردها المحلية بالاعتماد على المشاركة المجتمعية ولذلك تسعى لتوفير مجالات جديدة للمشاركة في اتخاذ القرارات المحلية .
- ٣- تؤدي اللامركزية إلى تحسين درجة جودة الخدمات المقدمة للمواطنين من خلال حرص متخذي القرار ومسؤولي المتابعة والرقابة على التواجد بأنفسهم في أماكن تقديم تلك الخدمات .
- ٤- تؤدي اللامركزية إلى تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني في تنمية الوعي السياسي وتعزيز الثقافة السياسية للمواطن ، والإعلاء من قيمة المشاركة ودعم المشاركة السياسية .

إذا كانت اللامركزية قد وُلدت كفكرة في أحضان الدول المتقدمة ، وإذا كان تطبيقها قد أصبح توجهاً عالمياً ، وسمّة من سمات التقدم ، إلا أن رواج الفكرة وانتشار تطبيقاتها الناجحة لا يعني بالضرورة أن مجرد تكرار التجربة كفيل بتحقيق النتائج المرجوة ، فيشترط لضمان النجاح صدق الرغبة والإرادة مع توافر الإمكانيات اللازمة ، فبعض الدول النامية التي لجأت إلى اللامركزية من أجل التكيف مع التوجهات العالمية واشتراطاتها ، أو سلكت طريق اللامركزية - من باب التقليد الأعمى للغرب - لم تجن من وراء ذلك إلا استنزاف الموارد وإهدار الطاقات . في حين أن الدول التي لجأت إلى اللامركزية إيماناً بها كوسيلة

لتحقيق التنمية المنشودة وجني ثمارها المرتقبة ، كان لها ما أرادت بفضل صدق رغبتها وبذل كامل طاقتها لبلوغ غايتها.

وبالرغم من أن مصر دولة شديدة المركزية بطبيعتها ، إلا أنها لا ترغب في الابتعاد كثيراً عن المسار الإصلاحي والتوجه العالمي نحو تطبيق اللامركزية ؛ ولذلك نجدها قد اتخذت خطوات جادة نحو تطبيق اللامركزية بأبعادها المختلفة ؛ سعياً وراء التنمية المنشودة التي يمكن للمواطن العادي أن يجني ثمارها وأن يلمسها أثرها في الخدمات المقدمة إليه. وبناء على ذلك تسعى تلك الدراسة إلى توضيح " دور اللامركزية في تحسين جودة الخدمات" مع التطبيق على قطاع التعليم من أجل تحسين جودة مخرجاته ، باعتباره أهم الخدمات المقدمة للمواطنين ، ولما كانت الإدارة الذاتية للمدرسة هي إحدى وسائل تطبيق اللامركزية في قطاع التعليم ، والتي يقوم صانعو القرار من خلالها بتطبيق الإصلاحات المدرسية التي تضمن تطوير أداء المدرسة وتحسين جودة التعليم ؛ لذا تسعى الدراسة الحالية إلى محاولة وضع تصور مقترح للإدارة الذاتية للمدرسة.

أولاً : مشكلة الدراسة:

إذا كانت التنمية هي تحقيق التقدم والارتقاء والرفاهية والرخاء ، وتذليل وتيسير سبل العيش للمجتمع وتحديث مؤسساته وهيئاته وجماعاته وأفراده بما يحقق المكانة اللائقة بالمجتمع ليكون في مصاف المجتمعات المتقدمة ، وإذا كانت التنمية هي الغاية المنشودة والهدف المأمول لكل الشعوب والمجتمعات على مر التاريخ ، فإن تحقيق التنمية مرهون بالبحث عن كافة طاقات المجتمع واستثمارها ، والعمل على حسن إدارتها وتوظيفها من أجل الدفع بعجلة التنمية. ومن الطاقات المجتمعية اللازمة لتحقيق التنمية : الموارد البشرية ، والنواة الرئيسية لتوظيف تلك الطاقات هي الوحدات المحلية ، ولكن لا تزال تلك الطاقات معطلة ، وذلك على النحو التالي :

أما الموارد البشرية ، والتي تعد اللبنة الأولى في صرح التنمية ، الذي يسعى أي مجتمع لتشييده ، فبالرغم من كونها المحرك الحقيقي لعجلة التنمية ، إلا أنها لم تحصل بعد على الإعداد المناسب الذي يؤهلها للقيام بالمهام والأدوار المطلوبة منها ، والسبب في ذلك يرجع إلى عوامل كثيرة ، منها ضعف مخرجات العملية التعليمية ، وضعف التأهيل العملي ، وسوء توظيف تلك الطاقات البشرية. ومن ثم فالتعليم وتحسين مخرجات العملية التعليمية تعد الخطوة الأولى لإعداد وتهيئة تلك الموارد البشرية في المجتمع ، واستثمارها في تحقيق التنمية المنشودة. ولكن نظراً لتردي أوضاع التعليم في مصر على مدار العقود الثلاثة الماضية - (١٩٩٠ : إلى يومنا هذا) - من مشاكل كثيرة ، بعضها متعلق بالمنهج الدراسي - الحشو الزائد في المناهج ، بُعد المناهج عن الحياة العملية ، وضعف الكتاب المدرسي - وبعضها متعلق بالمعلم - ضعف المستوى العلمي وطريقة التدريس ، تردّي الحالة المادية - ، والبعض الآخر

متعلق بالطالب - التسرب ، الجهل والأمية ، الرسوب ، الغش - مما أدى إلى فقدان جانب كبير من جودة مخرجات العملية التعليمية التي كان يتمتع بها التعليم المصري في العقود السابقة - (١٩٥٠ : ١٩٨٥) - وكل هذا انعكست آثاره على الموارد البشرية في المجتمع ؛ والتي أصبحت بسبب ضعف مخرجات العملية التعليمية طاقات معطلة ؛ ولهذا كله ، كان ولا بد من من بذل الجهود المتواصلة لإصلاح التعليم وإعادةه إلى مساره الصحيح واستثمار تلك الطاقات في دفع عجلة التنمية.

أما الوحدات المحلية ، والتي تعاني هي الأخرى من مشاكل عديدة - مثل غياب الاستقلالية ، وضعف قدراتها المؤسسية ، وضعف أطر المساءلة والشفافية - ناتجة عن المركزية الشديدة التي تُدار بها تلك المحليات ، والتي نتج عنها القصور الشديد في أداء المهام المطلوبة منها ، والتي من أهمها تقديم الدعم والمساعدة في تأهيل الموارد البشرية عبر بوابة التعليم ، والذي يعاني من مشاكل عديدة ومتنوعة ، بعضها متعلق بالعناصر المادية للعملية التعليمية - الموارد المالية ، الأبنية التعليمية ، التوزيع الجغرافي للمدارس ، كثافة الفصول ، والبعض متعلق بالعنصر الفني - الإدارة المدرسية - والبعض الآخر متعلق بالعنصر البشري - المعلم ، الطالب ، وأولياء الأمور - كل تلك المشكلات كانت ولا تزال الآمال معقودة على الوحدات المحلية في أن تلعب دوراً كبيراً في علاجها ، ولكن بشرط أن تتحرر أولاً من قيود المركزية التي تكبلها ، وأن تتجه نحو تطبيق اللامركزية في إداراتها المحلية ، فتمنحها السلطات والصلاحيات اللازمة لاستثمار مواردها المادية ، وتمكنها من استثمار مواردها البشرية في تحقيق التنمية المنشودة. وبالرغم من ذلك فقد واجهت عملية التحول هذه الصعوبات عديدة:

- عدم وجود النضج الكامل لفكرة اللامركزية ، وتعارضها ظاهرياً مع المركزية.
- وجود تحدي سياسي كبير لا يزال يفضل المركزية على تجربة تطبيق اللامركزية .
- عدم استقرار الأوضاع السياسية والاقتصادية في البلاد.
- ضعف قدرات الأطراف المجتمعية المرتبطة بتطبيق اللامركزية - المسؤولين التنفيذيين ، والمجالس الشعبية المحلية المنتخبة ، ومنظمات المجتمع المدني ، والمواطنين.
- عدم تحديد منهجية واضحة وآليات محددة لتطبيق عملية التحول من المركزية إلى اللامركزية.

وفي الوقت الحاضر تواصل مصر السعي من أجل النهوض بالتعليم وتحسين مخرجاته ، وتجربة تطبيق اللامركزية على قطاع التعليم ، وقامت من أجل ذلك بوضع الخطة الاستراتيجية للتعليم قبل الجامعي (٢٠١٤ : ٢٠٣٠) التي تساعد على إصلاح مسار التعليم ؛ ولذلك قامت تلك الدراسة بتناول تجربة تطبيق اللامركزية الإدارية في قطاع التعليم ، وتناول الإدارة الذاتية للمدرسة كمدخل لتطبيق اللامركزية الإدارية على المدارس المصرية.

ثانياً : أهمية الدراسة :

تتبع أهمية الدراسة من كونها تتناول قضية اللامركزية ، والتي تعد أحد القضايا المطروحة بقوة على أجندة الإصلاحات المرتبطة بعملية التحول الديمقراطي ؛ فاللامركزية والديمقراطية وجهان لعملة واحدة لا يمكن الفصل بينهما ، ولا يمكن تحقيق التنمية بدونهما معاً ؛ فتطبيق اللامركزية يعني المساهمة الفعالة من أجل تحقيق المزيد من الديمقراطية ، وهي مرتبطة إلى حد بعيد بتحقيق معدلات تنمية مرتفعة على المستوى المحلي ، وهو ما يعني تلبية المطالب الأساسية للمواطنين ؛ ولذلك تناولت الدراسة تجربة ماليزيا وتجربة دولة جنوب أفريقيا في تطبيق اللامركزية ، وكيف تمكنت تلك الدولتان من تعظيم العائد التنموي من تطبيق اللامركزية ، وتناولت الدراسة مدخل الإدارة الذاتية للمدرسة باعتباره صورة مناسبة لتطبيق اللامركزية الإدارية في المدرسة المصرية ؛ ولهذا يمكن تقسيم أهمية الدراسة إلى :

(١) الأهمية النظرية للدراسة :

تتمثل في اعتبار تلك الدراسة إحدى المحاولات البحثية التي تستهدف التعرف على دور اللامركزية في التنمية ، وأثر تطبيق اللامركزية على تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين ، خاصة قطاع التعليم باعتباره أحد أهم القطاعات الخدمية في أي مجتمع. واستهدفت تلك الدراسة تتبع محاولات تطبيق اللامركزية في مصر بداية نشأتها وتتبع تطورها التاريخي والتشريعي ، وصولاً إلى رصد واقعها اللامركزية الإدارية في مصر والعقبات التي تعترض طريقها ، وسبل التغلب عليها ، وكل هذا يحتاج إسهامات بحثية عديدة لبناء قاعدة معلومات مناسبة لهذا المجال تمكّن من تطوير أدائه.

(٢) الأهمية العملية للدراسة :

تكمن الأهمية العملية في تلك الدراسة في محاولة الاستفادة العملية من اللامركزية عن طريق التركيز على قطاع التعليم ، والتعرف على تجربة تطبيق اللامركزية في هذا القطاع ، سعياً وراء تحديد آليات مناسبة لعملية التحول من النظام المركزي إلى اللامركزي ، واختيار الصورة المناسبة لتطبيق لامركزية التعليم. وقامت الدراسة بتقديم تصور مقترح لتطبيق اللامركزية على قطاع التعليم ، وتم اختيار مدخل " الإدارة الذاتية للمدرسة " بصفتها إحدى صور لامركزية التعليم.

ثالثاً : أهداف الدراسة:

- تسعى تلك الدراسة إلى تحليل واقع اللامركزية من حيث :
- التعريف بمفهوم اللامركزية والمفاهيم الأخرى المرتبطة به.
- توضيح دور اللامركزية في تحقيق التنمية.
- تحليل بعض التجارب الرائدة في تطبيق اللامركزية واستخلاص الدروس المستفادة منها.

- دراسة المشاكل والمعوقات التي تواجه التحول نحو اللامركزية في مصر .
- تحديد آليات ومنهجية التحول إلى اللامركزية.
- وضع رؤية مستقبلية وتصور مقترح لتطبيق اللامركزية على قطاع التعليم.

رابعاً : تساؤلات الدراسة :

تسعى هذه الدراسة إلى الإجابة على تساؤل رئيسي وهو : ما هو الدور الذي يمكن أن تقدمه اللامركزية من أجل تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين ، وخاصة قطاع التعليم ؟ ويتفرع على ذلك تساؤلات عديدة ، منها :

- اللامركزية لماذا؟ وما هي الايجابيات والسلبيات المصاحبة لتطبيق اللامركزية في مصر؟
- ما هي درجة تطبيق اللامركزية في قطاع التعليم؟ وما هي العقبات التي تواجهها؟
- هل مدخل الإدارة الذاتية للمدرسة هو الأنسب لتطبيق اللامركزية الإدارية على المدارس المصرية؟

خامساً : منهجية الدراسة :

اعتمدت تلك الدراسة على المنهج التحليلي التاريخي والمنهج الوصفي ؛ لأنهما أكثر المناهج ملائمة لتحقيق أهداف الدراسة ؛ حيث ساعد المنهج التاريخي الباحث في الوقوف على تاريخ اللامركزية في مصر والتعرف على المراحل التشريعية المختلفة وتطورها ، بينما استفاد الباحث من المنهج الوصفي التحليلي في رصد واقع اللامركزية في مصر ، وباستخدام بعض الأساليب التحليلية تمكن الباحث من التعرف على مدى تأثير التشريعات والقوانين على تطبيق اللامركزية في مصر ، والتعرف على العقبات التي تعترض طريق تطبيق اللامركزية بفعالية ، ومن ثم الوصول إلى الحلول المناسبة لمواجهتها ، ووضع آليات التحول التدريجي من النظام المركزي إلى اللامركزي.

سادساً : حدود الدراسة :

الحد الموضوعي : تناولت الدراسة دور اللامركزية في تحسين جودة الخدمات " ، ومحاولة التطبيق على قطاع التعليم قبل الجامعي (المدارس الحكومية في مصر) .

الحد المكاني : المدارس الحكومية في مصر (المدارس المصرية).

الحد الزمني : ٢٠١٧م.

سابعاً : تقسيم الدراسة : تم تقسيم الدراسة إلى **فصل تمهيدي** ، وأربعة فصول ، وخاتمة ، وذلك على النحو التالي:

الفصل الأول التمهيدي :

يتناول الجزء الأول منه مفاهيم ومصطلحات الدراسة - المركزية واللامركزية ، جودة الخدمات ، الإدارة الذاتية للمدرسة - ، ويتناول الجزء الثاني من هذا الفصل الدراسات السابقة ، وأما الجزء الثالث فيتناول تجربة دولتي ماليزيا وجنوب أفريقيا مع اللامركزية.

الفصل الثاني : اللامركزية والتنمية

تم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث : تناول المبحث الأول مفاهيم وأبعاد كلاً من اللامركزية والتنمية ، مع توضيح دور اللامركزية في تحقيق التنمية ، والمبحث الثاني تناول مفهوم وخصائص جودة الخدمات ، ومقاييس الجودة المتعارف عليها ، وسبل تحقيق الجودة في الخدمات المقدمة. والمبحث الثالث تناول الأسباب التي أدت إلى التوجه نحو اللامركزية ، وتناول اللامركزية بما لها من إيجابيات وما عليها من سلبيات ، وتناول أهم العقبات التي تعترض عملية التحول إلى اللامركزية ، وسبل التغلب على تلك العقبات.

الفصل الثالث : تجربة اللامركزية الإدارية في مصر

تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين : تناول المبحث الأول اللامركزية الإدارية في مصر من حيث المفهوم والأشكال والمزايا والعيوب ، وتناول التطور التاريخي والتشريعي للامركزية الإدارية في مصر ، وتناول أهم ملامح اللامركزية الإدارية في مصر ، وأهم المشاكل التي تعترض طريقها. وتناول المبحث الثاني الإدارة المحلية من أجل الوقوف على حقيقة الإدارة المحلية في مصر ، وما فيها من نقاط القوة والضعف ، وسبل الإصلاح الممكنة.

الفصل الرابع : تجربة اللامركزية الإدارية في قطاع التعليم

تم تقسيمه هذا الفصل إلى مبحثين : تناول المبحث الأول اللامركزية والتعليم ، فبدأ بالتعرف على مشكلات التعليم قبل الجامعي في مصر ، والتعرف على التوجه العالمي نحو تطبيق اللامركزية في التعليم ، واختتم بتناول اللامركزية كوسيلة لإصلاح التعليم في مصر. والمبحث الثاني تناول المشاركة المجتمعية ودورها في التعليم المصري.

الفصل الخامس : الإدارة الذاتية للمدرسة

تم تقسيمه هذا الفصل إلى مبحثين : تناول المبحث الأول الإدارة الذاتية للمدرسة كوسيلة لتفعيل اللامركزية في التعليم. وتناول المبحث الثاني تصور مقترح لتفعيل دور الإدارة المدرسية.

الخاتمة : وتناولت أهم النتائج والتوصيات التي توصلت إليها تلك الدراسة.

المستخلص

دور اللامركزية في تحسين جودة الخدمات

رسالة ماجستير

إعداد

عمرو سليمان سالم محمد عوينه

تهدف الدراسة إلى تحديد دور اللامركزية في تحسين جودة الخدمات وذلك من خلال الإجابة على تساؤل رئيسي : ما هو الدور الذي يمكن أن تلعبه اللامركزية من أجل تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين ، وخاصة في قطاع التعليم ؟ وذلك من خلال فصل تمهيدي وأربعة فصول وخاتمة.

تبدأ الدراسة بفصل التمهيدي يتناول مفاهيم ومصطلحات الدراسة ، والدراسات العلمية السابقة ، وفي الختام يتناول تجارب كل من ماليزيا وجنوب أفريقيا مع اللامركزية ، والدروس المستفادة منهما.

الفصل الثاني بعنوان (اللامركزية والتنمية) : يتكون من ثلاثة مباحث : المبحث الأول بعنوان اللامركزية والتنمية المفاهيم والأبعاد. أما المبحث الثاني فبعنوان جودة الخدمات العامة ، ويناقش مفهوم وخصائص وجودة مقاييس جودة الخدمات ووسائل تحقيق جودة تلك الخدمات. وأما المبحث الثالث وعنوانه التوجه نحو اللامركزية في تقديم الخدمات ويناقش أسباب التوجه نحو اللامركزية ، ويتناول مزايا وعيوب اللامركزية.

الفصل الثالث بعنوان (تجربة اللامركزية الإدارية في مصر) : ويتكون من مبحثين : المبحث الأول بعنوان اللامركزية الإدارية في مصر ، ويتناول مفهوم وأشكال اللامركزية الإدارية وأهم المزايا والعيوب. وأما المبحث الثاني فبعنوان الإدارة المحلية ، ويتناول التطور التاريخي والتشريعي واللوائح الأساسية للإدارة المحلية في مصر.

الفصل الرابع بعنوان (تجربة اللامركزية الإدارية في قطاع التعليم) : ويتكون من مبحثين : المبحث الأول بعنوان اللامركزية والتعليم ، ويناقش مشاكل التعليم قبل الجامعي في مصر ، والتوجه نحو اللامركزية كوسيلة للإصلاح التعليم في مصر. وأما المبحث الثاني بعنوان المشاركة المجتمعية في التعليم المصري ، ويناقش أهم أطراف وآليات المشاركة المجتمعية ودورها في التعليم المصري.

الفصل الخامس بعنوان (الإدارة المدرسية) : ويتكون من مبحثين : المبحث الأول بعنوان الإدارة الذاتية للمدرسة ويتناول الإدارة المدرسية كوسيلة لتفعيل اللامركزية في التعليم. وأما المبحث الثاني فبعنوان رؤية مقترحة لتطبيق الإدارة الذاتية للمدرسة. وفي الخاتمة تتناول الدراسة أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة ، وتقديم بعض التوصيات.

شكر وتقدير

الحمد لله الذي خلق الإنسان ، وعلمه البيان ، والحمد لله الذي خلق كل شيء فقدره تقديراً ، والحمد لله الذي خلق الإنسان فجعله سمياً بصيراً ، ثم هداه السبيل إما شاكراً وإما كفوراً ، فالحمد لله ثم الحمد لله ، أقصى مَبْلَغِ الْحَمْدِ ، والشُّكْرُ لله مِنْ قَبْلِ وَمِنْ بَعْدِ . ولما كان مِنْ بابِ الشُّكْرِ لله تعالى شكر إحسان الخلق إليه ؛ جعل الله تعالى شُكْرَ أصحابِ الفضل جزءاً من حمده وشكره عَزَّ وَجَلَّ ، ففي الحديث الشريف : " مَنْ لَمْ يَشْكُرِ النَّاسَ لَمْ يَشْكُرِ اللَّهَ " ، فلن يستشعر نعمة الله وفضله إلا من يقدر الإحسان من كلِّ أحد ؛ لذا بعد أن يتقدم الباحث بالشكر الموصول إلى رب الناس أن وفقه ويسر له السير في طريق العلم ، يتقدّم بأسمى كلمات الشكر والامتنان والتقدير إلى كل من كان له فضل عليه ، رافعاً شعار " مَنْ عَلَّمَنِي حَرْفًا صَرْتُ لَهُ ابْنًا ، وَأَخْلَصْتُ لَهُ وِدًا " ، وفي البداية لا يسعني إلا أن أتوجه إلى الله عز وجل بخالص الدعاء طالباً منه واسع الرحمة والمغفرة للأستاذة الدكتورة / منى عبد العال الدسوقي (أستاذ التنمية الإقليمية بمعهد التخطيط القومي) وأسأل المولى جل وعلا أن يسكنها فسيح جناته ، ثم أتوجه بجزيل الشكر إلى الأستاذ الدكتور / السيد عبد المقصود (أستاذ التنمية الإقليمية بمعهد التخطيط القومي) تقديراً لبالغ فضله وكرمه لقبوله - رغم انشغاله - استكمال الإشراف على الرسالة بعد وفاة الدكتورة منى - رحمها الله رحمة واسعة - ولم يبخل علي بوقته ولا بمجهود ونصائحه الغالية. وأتقدم بخالص الشكر للأستاذة الدكتورة / زينبات طبالة على بالغ كرمها وقبولها الإشتراك في لجنة المناقشة ، وأتوجه بخالص الشكر إلى الأستاذ الدكتور / فؤاد حلمي (الأستاذ بالمركز القومي للبحوث التربوية والتنمية) الذي لم يتردد للحظة في تقديم يد العون والمساعدة ، فجزاهم الله جميعاً عني خيراً ، ونفع الله بعلمهم وكرمهم وحسن أخلاقهم كلَّ من قصد بابهم دوماً وأبداً ...

كما يتقدّم الباحث بالشكر والتقدير لجميع السادة الأساتذة بمعهد التخطيط القومي ؛ والذين كان لهم فضلٌ كبير على الباحث ، سواءً في المرحلة التمهيدية ، أو من خلال النصح والتوجيه فيما بعد ، وأخصّ بالشكر والعرفان الأستاذة الدكتورة عزة الفندري ، والأستاذ الدكتور : محمود عبد الحي ، والأستاذ الدكتور : محرم الحداد ، والأستاذ الدكتور : أشرف العربي ، والأستاذة الدكتورة : زلفى شلبي ، والأستاذة الدكتورة : نيفين كمال ، والأستاذة الدكتورة : أماني الرئيس ، والأستاذ الدكتور : لطف الله إمام ، وأخص بالشكر والتقدير الوالد الكريم والمربي العظيم الأستاذ الدكتور : علي نصّار ، الذي كان له بفضل بحر فكره وواسع علمه وكرام أخلاقه عظيم الأثر في طريقة التفكير والبحث من خلال التوجيهات العلمية أو من خلال دعمه بكثير من المراجع العلمية القيمة . وكذلك يتقدّم الباحث بخالص الشكر والتقدير لسائر السادة العاملين في قطاع التعليم والتدريب ؛ وعلى وجه الخصوص أ. ليلي النبي ، وفريق العمل بمكتبة المعهد ، كما لا يفوتني تقديم الشكر لأستاذي ومعلمي الدكتور محمد عبد اللطيف ، الذي شجعني كثيراً على استكمال السير في طريق العلم.

وفي الختام يتقدم الباحث بخالص الشكر والعرفان والامتنان إلى أقرب المقربين ؛ والذين تحار الكلمات في الامتنان لأفضالهم ؛ وأبدأ بتقديم أسمى كلمات الشكر والتقدير والعرفان لزوجتي ورفيقة عمري علا ؛ وأولادي هاجر وسهيل وإياد ، فكم تحمّلوا معي من العناء ؛ لأتمكّن من إكمال هذه المسيرة ؛ وصبروا على تقصيري البالغ في حقّهم على مدى سنين ؛ لأكمل مسيرتي العلمية ... وأما الشكر الآخر فهو ومسك ختام الشكر والعرفان والتقدير لمن كانا سبب وجودي في الحياة ، لوالديّ رحمة الله عليهما ، ولا أجد لهما خيراً من قوله تعالى (رَبِّ ارْحَمْهُمَا كَمَا رَبَّيَّانِي صَغِيرًا). وأختتم بصادق الاعتذار لكثيرين ممن كان لهم فضل عليّ عموماً ؛ وفي إخراج هذا العمل العلمي على وجه الخصوص ؛ ولكنّ حال السهو دون توجيه شكر خاص إليهم ، فلهم كلّ الشكر والتقدير ، ولا أظنّ الكلمات - مهما بلغت - تفي ببعض الشكر لهذه السلسلة الكريمة .. لذا أتوجه إلى المولى سبحانه وتعالى بالدعاء لهم قائلاً: **جزاكم الله خيراً** ؛ ليتولّى الله الفضله وكرمه إثابتكم على كرمكم الغامر ، فلا يقدر فضلكم ولا يكافئ إحسانكم إلا الله عز وجل ...

والحمد لله رب العالمين .

فهرس المحتويات

المحتوى	الصفحة
ملخص الدراسة :	أ
الفصل الأول التمهيدي :	١
مفاهيم ومصطلحات الدراسة:	٢
الدراسات السابقة :	٦
تجارب دولية ناجحة :	١٧
الفصل الثاني : اللامركزية والتنمية :	٢٦
المبحث الأول : اللامركزية والتنمية : المفاهيم والأبعاد :	٢٧
المبحث الثاني : جودة الخدمات العامة :	٣٨
المبحث الثالث : التوجه نحو اللامركزية في تقديم الخدمات :	٥١
الفصل الثالث : تجربة اللامركزية الإدارية في مصر :	٥٩
المبحث الأول : اللامركزية الإدارية في مصر :	٦٠
المبحث الثاني : الإدارة المحلية :	٧٣
الفصل الرابع : تجربة تطبيق اللامركزية الإدارية في قطاع التعليم :	٩١
المبحث الأول : اللامركزية والتعليم :	٩٢
المبحث الثاني : المشاركة المجتمعية في التعليم المصري :	١٠٦
الفصل الخامس: الإدارة الذاتية للمدرسة كأسلوب لتطبيق اللامركزية في قطاع التعليم:	١١٤
المبحث الأول : رؤية مقترحة لتطبيق الإدارة الذاتية للمدرسة :	١١٦
المبحث الثاني : الإدارة الذاتية للمدرسة :	١٣٠
الخاتمة : التوصيات والنتائج :	١٣٦
قائمة المراجع :	١٤٠
الملخص باللغة الإنجليزية :	١٤٨

قائمة الجداول والأشكال

الجدول أو الشكل	العنوان	رقم الصفحة
جدول ١	الخدمات الاجتماعية في مصر	٤١
شكل ١	الهيكل التنظيمي للإدارة المحلية في مصر	٧٩
شكل ٢	الهيكل التنظيمي للإدارة المحلية في مصر ٢	٨٢

الفصل الأول التمهيدي

ازداد الاهتمام باللامركزية منذ أواخر القرن العشرين نتيجة للمتغيرات السياسية والاقتصادية والتكنولوجية التي شهدتها العالم ، وكان لنجاح تجارب الدول المتقدمة الفضل الكبير في انتشار اللامركزية بتطبيقاتها الواسعة في المجالات العديدة والمتنوعة ؛ ولذلك أصبحت اللامركزية من أهم القضايا المطروحة على أجندة الإصلاحات المرتبطة بعملية التحول الديمقراطي في مصر ؛ حيث أن اللامركزية والديمقراطية وجهان لعملة واحدة ، فلا يمكن الفصل بينهما ، ولا يمكن تحقيق التنمية بدونهما معاً ؛ فتطبيق اللامركزية يلعب دوراً بارزاً في تعزيز الديمقراطية ، وذلك بمساعدتها في جعل الحكومات أكثر قرباً من المواطنين وأكثر تمثيلاً لهم ، مما يجعل المواطنين أكثر ميلاً للمشاركة في الحكم وفي الجهود التنموية ، ومن ثمّ ارتفاع معدلات التنمية على المستوى المحلي ، ومن ثمّ تلبية المطالب والحاجات الأساسية للمواطن وأهمها الخدمات ، وهذا يعني أن تطبيق اللامركزية بصورة سليمة وآليات صحيحة ومناسبة يؤدي إلى تحسين درجة جودة الخدمات المقدمة للمواطنين ؛ وذلك نتيجة للتواجد المباشر لمتخذي القرار ومسئولي المتابعة والرقابة في أماكن تقديم الخدمات ، ولذلك تسعى تلك الدراسة إلى التعرف على " دور اللامركزية في تحسين جودة الخدمات " ، وتم اختيار قطاع التعليم باعتباره أحد أهم الخدمات التي يمكن أن تقدم للمواطن ، والتي يمكن الاعتماد عليها لتحقيق التنمية ، وكمدخل رئيسي لتلك الدراسة تم تخصيص فصلاً تمهيدياً : تناول الجزء الأول منه مصطلحات الدراسة والمفاهيم الهامة المرتبطة بها ، وتناول الجزء الثاني الدراسات العلمية السابقة ، وما توصلت إليه من نتائج وتوصيات ، مع توضيح أوجه الاستفادة من كل دراسة ، وتناول الجزء الثالث تجربة دولة ماليزيا وتجربة دولة جنوب أفريقيا مع اللامركزية ، والدروس المستفادة منهما ، وذلك على النحو التالي :

أولاً : مفاهيم ومصطلحات الدراسة

تناول الباحث في هذا الجزء المصطلحات التي وردت في عنوان الدراسة ، مثل اللامركزية ، وجودة الخدمات ، وتناول أيضاً ما يرتبط بتلك المصطلحات من مفاهيم أخرى ، فتناول المركزية لارتباطها بمفهوم اللامركزية ، وغيرها من مصطلحات لم يرد ذكرها في عنوان الدراسة ولكن ورد ذكرها في مباحث تلك الدراسة ، وذلك على النحو التالي :

١- المركزية (Centralization) :

وتعني " تجميع جميع السلطات والاختصاصات في يد سلطة مركزية واحدة ، تعتمد على مؤسسة واحدة أو عدة مؤسسات على المستوى المركزي تتخذ القرارات ، وتترك التنفيذ للمؤسسات على المستوى الأقل ، في إطار القرارات التي أصدرتها وتحت إشرافها " ^(١). ويتضح بذلك أن تلك العلاقات تأخذ الشكل الرأسي من أعلى إلى أسفل ، من حيث إصدار التعليمات والتوجيهات والقرارات وما يختص منها بالتمويل ، أما العلاقات من أسفل إلى أعلى فتظهر في شكل تقارير عن الإنجازات أو استفسارات حول قرارات تصدر من أعلى.

٢- اللامركزية (Decentralization) :

وتعني " نقل القوة والسلطة من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية أو الوحدات الفرعية الحكومية من أجل تلبية احتياجات القاعدة العريضة من الناس. " ^(٢) ويشير هذا التعريف إلى الهدف من نقل السلطة من الحكومة المركزية ، وهو الاستجابة لطلب الجماهير . والبعض يعرفها بأنها عملية " نقل السلطة السياسية والقانونية والإدارية من الحكومة المركزية إلى الوحدات الإدارية المحلية أو الهيئات الرسمية وشبه الرسمية أو المنظمات الغير حكومية. " ^(٣) وهذا التعريف يشير إلى اللامركزية السياسية والإدارية. وهناك بعض التعريفات التي تربط بين اللامركزية ودورها في تحقيق التنمية ، فتعرفها بأنها عبارة عن " إطار تنظيمي لإدارة التنمية بأبعادها المختلفة ، يعطى فيه حق المشاركة في اتخاذ القرار للمستويات الإدارية الدنيا ، دون أن يلغي ذلك حق الجهة المركزية في اتخاذ القرار. " ^(٤) ، أو هي " نقل جزء كبير من السلطات والمسئوليات والوظائف من المستوى القومي إلى المستوى المحلي من جانب ، والعلاقة الرأسية بين المستويات الحكومية المختلفة وتحديد دور ووظيفة كل مستوى في إطار

^(١) السيد كيلاني ، الإدارة المحلية والتخطيط بين المركزية واللامركزية ، معهد التخطيط القومي ، ورقة غير منشورة ، ص ٣

^(٢) Administrative Decentralization : A Framework for Discussion and Its Practices in Bangladesh. (http://www.decentralization.ws/srebook/overview/pdf).

^(٣) محمد مرعي ، محاضرة عن المفاهيم المرتبطة باللامركزية والتنمية المحلية ، معهد التخطيط القومي ، ٢٠٠٥.

^(٤) Rondineli, D and Cheema, G, Decentralization in developing countries, World Bank Paper, No 581, Washington, 1985.

تنظيم أجهزة الحكم والإدارة في الدولة من جانب آخر. " (١) ، أو هي " عملية تفويض من قبل الحكومة المركزية للقيام بوظائف محددة ، مع كل الصفات الإدارية والسياسية والاقتصادية ، وما يترتب على ذلك من ديمقراطية للحكومات المحلية ، بالإضافة إلى أن لها إطارها القانوني والجغرافي والوظيفي المستقل عن الحكومة المركزية. " (٢)

٣- الخدمة :

هي " أي نشاط أو إنجاز أو منفعة يقدمها طرف ما لطرف آخر ، وتكون أساساً غير ملموسة ، ولا تنتج عنها أية ملكية ، وقد يكون إنتاجها وتقديمها مرتبطاً بمنتج مادي ملموس أو لا يكون " (٣) ، أو هي " الأنشطة أو المنافع التي تعرض للبيع ، أو التي تُعرض لارتباطها بسلعة معينة. " (٤) ، أو هي " الأنشطة التي تقدم من طرف إلى آخر ، هذه الأنشطة تعتبر غير ملموسة ولا يترتب عليها نقل ملكية أي شيء ، و تقديمها يكون مرتبطاً أو غير مرتبط بمنتج مادي ملموس. " (٥) ولذلك يمكن تعريف الخدمة بأنها : أي نشاط أو منفعة غير ملموسة ، والهدف من وراء تقديمها هو إشباع حاجة أو رغبة لدى المواطن - الخدمات الصحية والتعليمية - دون أن يترتب على ذلك انتقال ملكية ، وقد تكون هذه الخدمة مرتبطة أو غير مرتبطة بمنتج آخر.

٤- الخدمات العامة :

إذا كان علماء الإدارة العامة قد عرفوا الخدمات العامة بأنها " الحاجات الضرورية لحفظ حياة الإنسان وتأمين رفاهيته ، وأنه يجب توفيرها بالنسبة للسواد الأعظم من الشعب بهدف رفع مستوى معيشة المواطنين. " فإن من الطبيعي أن يُنظر إلى الخدمات الطبية والصحية والتعليمية والخدمات الاجتماعية الأساسية الأخرى باعتبارها خدمات أساسية وذلك لأنها ضرورية لدعم حق المواطن في الحصول على مستوى معيشة يكفي للمحافظة على صحة الفرد وأسرته ورفاهيته ، بما في ذلك المأكل والملبس والسكن والرعاية الطبية والخدمات الاجتماعية الأخرى الضرورية.

(1) Omar Azfar et al., Decentralization, government, Governance, and Public Services: The Impact of Institutional Arrangement, A Review of the Literature, p. 3.

(٢) سمير عبد الوهاب ، اللامركزية إطار مفاهيمي في " اللامركزية وتمكين المجتمعات المحلية خبرات دولية ومصرية ، ٢٠١١ ، ص ٢٧ .

(٣) هاني حامد الضمور ، تسويق الخدمات ، دار وائل للنشر ، الطبعة ٣ ، عمان ، ٢٠٠٥ ، ص ١٨ .

(٤) المرجع السابق ص ١٨ .

(٥) قاسم علوان المحباوي ، إدارة الجودة في الخدمات ، دار الشروق ، الطبعة الأولى ، الأردن ، ٢٠٠٦ ، ص ٥٤ .

٥- الجودة :

يمكن تعريف الجودة بأنها " القدرة على الوفاء بالمتطلبات وإشباع الرغبات من خلال تصنيع سلعة أو تقديم خدمة تفي باحتياجات ومتطلبات المستهلك " (١) أو هي " القدرة على تحقيق رغبات المستهلك بالشكل الذي يتطابق مع توقعاته ويحقق رضاه التام عن السلعة أو الخدمة التي تقدم له " (٢) ولذلك يمكن وضع مجموعة من الخصائص والمميزات الجوهرية التي يمكن اعتبارها معياراً تتحقق من خلاله الجودة ، التي من خلالها يتحقق الرضا التام عن الخدمة المقدمة.

٦- جودة الخدمة :

عند قيام أي منظمة أو مؤسسة خدمية بتصميم وتسليم الخدمة بشكل صحيح من أول مرة ، وبما يتطابق مع توقعات العملاء ويحقق رضاهم ، وخاصة إذا كانت تلك الخدمة تتمتع بمزايا تنافسية مقارنة بالخدمات التي تقدمها المنظمات المشابهة ، فكل هذا يعني أن تلك الخدمة المقدمة جيدة ؛ ولذلك يمكن تعرف جودة الخدمة بأنها " قياس مدى قدرة مستوى الخدمة التي تصل إلى العميل والمتوافقة مع توقعاته ، كما أن توصيل خدمة جيدة تعني تحقيق التطابق مع التوقعات التي يضعها العميل " (٣) ، فالخدمة الجيدة - من وجهة نظر العملاء - هي تلك التي تتفق وتتطابق مع توقعاتهم ، وتشعرهم بالرضا التام ، والرغبة في استمرار التعامل مع هذا الطرف المقدم لهذه الخدمة.

٧- الإدارة الذاتية للمدرسة (School – Based Management) :

وهي عبارة عن " طريقة صياغة المدرسة لمهام إدارتها المدرسية وفقاً لظروف وسمات واحتياجات المدرسة ذاتها ، بحيث يصبح أعضاء مجلس إدارة المدرسة أكثر استقلالية ومسئولية في توظيف الموارد المتاحة لحل المشكلات وتفعيل الأنشطة التربوية الفاعلة لتطوير المدرسة على المدى البعيد^(٤). أهم ما يميز هذا التعريف هو التركيز على الثمرة التي تحصل عليها إدارة المدرسة من الاستقلالية وتحمل المسؤولية ، وما يتبعها من توظيف الموارد المتاحة واستثمار الأنشطة في تنمية وتطوير المدرسة. أو هي عبارة عن " مدخل إداري تعليمي يعزز الحكم الذاتي لأعضاء الإدارة المدرسية ، ويوفر لهم المناخ الإبداعي اللازم من أجل القيام بعملية التحديث والتطوير والتنمية المهنية المستمرة ، ومن خلال اللامركزية التي يعتمد عليها استخدام هذا المدخل يُصبح أعضاء الإدارة المدرسية أكثر استقلالية ومسئولية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمناهج الدراسية والتنمية المهنية وتوزيع الموارد البشرية

(١) محمد الصيرفي ، الإدارة الرائدة ، الطبعة الأولى ، دار صفاء للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٣ م ، ص ١٩٧.

(٢) فريد عبد الفتاح ، المنهج العلمي لتطبيق إدارة الجودة الشاملة في المؤسسات العربية ، دار الكتب مصر ، ١٩٩٦ ، ص ١٠.

(٣) مجلة إدارة الجودة الشاملة (٢٠١٥) ، مجلد (١٦) عدد (١) ، ص ٢٣.

(٤) David, J. L., " The Who , What , and why of site – Based Management " , Educational Leadership, No. (53 - 54), 1996. P.166.

والمادية في المدرسة." ^(١) ويشير هذا التعريف إلى ما توفره الإدارة الذاتية للمدرسة من استقلالية في اتخاذ القرارات تساعد على تطوير العملية التعليمية واستثمار الموارد المتاحة لتحسين جودة مخرجات التعليم.

وبناء على تلك التعريفات وما اتفقت عليه من مفاهيم يمكن لتلك الدراسة المساهمة في تعريف الإدارة الذاتية للمدرسة بأنها عبارة عن مدخل حديث من مداخل الإدارة التي تعتمد تطبيق اللامركزية على المدرسة لتصبح وحدة إدارية مستقلة بذاتها ، لها حرية التصرف في إدارة شئونها التعليمية الخاصة بها ، مع خضوعها للرقابة والمتابعة من المستويات الإدارية العليا ، واعتماد مبدأ المحاسبة والمساءلة على جودة المخرجات التعليمية.

^(١) Gaziel, Haim., " School – Based Management As A Factor in school Effectiveness " , International Review of Education , vol. (44), No. (4). 1998, p.320

ثانياً : الدراسات السابقة

تناول الدراسة في الجزء الثاني من الفصل التمهيدي الدراسات العلمية السابقة ، فتعرض كل دراسة وما توصلت إليه من نتائج وما قدمته من توصيات ، وما استفاده الباحث من كل دراسة ، وتم تقسيم تلك الدراسات بحسب موضوعاتها إلى ثلاثة أقسام : الأول تناول الدراسات التي تناولت اللامركزية وعلاقتها بالتنمية ، والثاني تناول الدراسات التي تناولت اللامركزية والتعليم ، والثالث تناول الدراسات الأجنبية المتعلقة باللامركزية والتعليم ، وذلك على النحو التالي:

١- دراسات تناولت اللامركزية وعلاقتها بالتنمية:

الدراسة الأولى^(١):

صفاء عثمان (٢٠١٢) ، دور اللامركزية الادارية في التنمية المحلية (دراسة مقارنة):

استهدفت تلك الدراسة إلى التعرف على الدور الفعال الذي تلعبه اللامركزية الإدارية في دفع عجلة التنمية المحلية بصورة عامة ، كما تسعى إلى التعرف على طبيعة العلاقة بين اللامركزية الإدارية وتلبيتها لاحتياجات المجتمع المحلي ، ولهذا فالاشكالية الرئيسية لتلك الدراسة هي معرفة إلى أي مدى يمكن اعتبار اللامركزية الإدارية المحرك الأساسي لتحقيق تنمية محلية فعالة ؟ واعتمدت الدراسة المنهج المقارن ؛ لكشف أوجه التشابه والاختلاف بين الظواهر بالاعتماد على مؤشرات دقيقة ، فالمقارنة تعد مطلباً رئيسياً في التحليل العلمي لأي ظاهرة سياسية كانت أو اجتماعية. وتوصلت الدراسة إلى نتائج هامة ، أهمها :

- بناء نظام لامركزي لا يعتمد فقط على إصدار القوانين ، بل يجب منح الصلاحيات الكافية لخلق المشاركة الفعالة للعنصر البشري في صنع السياسة العامة المحلية.
- أن اللامركزية الإدارية تلعب دوراً في مكافحة الفقر وتوفير الرعاية الصحية وغيرها من الخدمات الاجتماعية ، وتعمل على مكافحة الأمية التعليمية ، وبذلك تكون اللامركزية الإدارية بهيئاتها سبيل لدعم المجال الاجتماعي في الإقليم المحلي.

وأستفادت الدراسة الحالية من تلك الدراسة في فهم الدور الذي يمكن أن تلعبه اللامركزية الإدارية في دفع عجلة التنمية وفهم طبيعة العلاقة بين اللامركزية الإدارية ودورها في تلبية احتياجات المجتمع.

^(١) صفاء عثمان ، دور اللامركزية الادارية في التنمية المحلية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، ٢٠١٢م.

الدراسة الثانية ^(١) :

سمير عبد الوهاب (٢٠١٠) ، اللامركزية والحكم المحلي : دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة :

استهدفت تلك الدراسة التعرف على مفاهيم اللامركزية وأبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، والإدارة المحلية والحكم المحلي ، وتناولت بالتحليل علاقة اللامركزية والحكم المحلي بالتنمية والديمقراطية ، وتناولت الدراسة نظام الحكم المحلي في مصر وأنماط مؤسسات اللامركزية في مصر. واعتمدت تلك الدراسة المنهج المقارن للمقارنة بين أنماط مؤسسات اللامركزية في بعض الدول ومصر بصفة خاصة ، كما اعتمدت المنهج التاريخي للتعرف على تطور أنماط مؤسسات اللامركزية. وتوصلت الدراسة إلى نتائج من أهمها وجود تشابه بين مصر والخبرات الدولية - أسلوب اختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية (الانتخاب) ، واتباع أسلوب التدرج في العلاقات بين الوحدات المحلية وبعضها البعض - وتوصلت إلى أن مصر تختلف عن الخبرات الدولية في أوجه كثيرة - ضعف دور الوحدات المحلية ، عدم فعالية أدوات المساءلة المتاحة للمجالس الشعبية المحلية ، والتدرج الهرمي لمؤسسات اللامركزية وعدم التوازن بين السلطة والمسئولية ، والإشراف المزدوج على المؤسسات المحلية ، وعدم وجود سلطات حقيقية للمحافظ على الهيئات العامة ، وانخفاض مستوى التمكين المالي للوحدات المحلية. وخلصت تلك الدراسة إلى مجموعة توصيات يمكن من خلالها تفعيل التوجه نحو اللامركزية ، منها :

- ضرورة إجراء إصلاحات دستورية في النظام المحلي وتخصيص فصل مستقل بالمحليات.
- منح سلطات أكبر للوحدات المحلية في وضع خططها المحلية.
- التأكيد على الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية على القيادات التنفيذية.

واستفادت الدراسة الحالية من تلك الدراسة في مفاهيم اللامركزية وأبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، واستفادت أيضاً من الجزء الخاص بالإدارة المحلية ونظام الحكم المحلي في مصر ، وأنماط مؤسسات اللامركزية.

^(١) سمي محمد عبد الوهاب ، اللامركزية والحكم المحلي : دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٠م.

الدراسة الثالثة^(١):

مسعد رضوان (٢٠١٠) ، التحديات الإدارية لتطبيق اللامركزية في النظام الإداري المحلي المصري

استهدفت تلك الدراسة تقديم رؤية مقارنة لكيفية تفعيل اللامركزية في الواقع المصري من خلال التركيز على إدراك عينة من القيادات التنفيذية المحلية لمفهوم وإشكاليات اللامركزية ؛ ولذلك قامت الدراسة بالإجابة على مجموعة تساؤلات هامة - إلى أي مدى يدرك العاملون بالمستويات المحلية أهمية اللامركزية لتطوير الإدارة المحلية وتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين؟ وما هي التحديات التي تواجه تطبيق اللامركزية في الواقع المصري؟ وما هي مداخل تحقيق اللامركزية في الواقع المصري من وجهة نظر القيادات التنفيذية والعاملين بالمحليات؟ ولذلك اعتمدت الدراسة على المنهج المقارن ، بالإضافة إلى القيام بدراسة ميدانية لعينة من القيادات التنفيذية المحلية. وتوصلت الدراسة إلى نتائج هامة منها : إدراك العاملين بالإدارات المحلية أهمية اللامركزية كبعد رئيسي لتطوير الأداء وتطوير جودة الخدمات المقدمة للمواطنين على المستوى المحلي ، ومعرفة التحديات الإدارية التي تواجه تطبيق اللامركزية في الواقع المصري ، والتعرف على مداخل تحقيق اللامركزية في الواقع المصري. وخلصت الدراسة إلى توصيات هامة وهي ضرورة زيادة وعي الجمهور بأهمية اللامركزية ، وأهمية إمداد القيادات المحلية بالدعم الفني اللازم لبناء رؤية حول اللامركزية. وأفادت تلك الدراسة في إدراك العاملين بالإدارات المحلية لأهمية اللامركزية كبعد رئيسي لتطوير جودة الخدمات المقدمة للمواطنين.

الدراسة الرابعة^(٢) :

أيمن الجمل (٢٠١٠) ، أثر الإدارة التشريعية على تطبيق اللامركزية في النظام المحلي المصري:

ألقت هذه الدراسة الضوء على دور البعد التشريعي في تطبيق مبدأ وسياسات اللامركزية ؛ واستهدفت تلك الدراسة رصد واقع النظام المحلي في مصر ، وقياس مدى تحقيق اللامركزية الإدارية في إدارة الشؤون المحلية ، ورصد موقف المشرع إزاء عملية نقل السلطة إلى المجالس الشعبية المحلية بما يؤدي إلى تفعيل اللامركزية ، واستعرضت تلك الدراسة التحديات التشريعية التي تحول دون تفعيل اللامركزية في مصر ؛ ولذلك اعتمدت الدراسة على اقتران المنهج الوصفي بالمنهج التحليلي لكونهما أنسب المناهج لتلك الدراسة. وحاولت الدراسة رصد ملامح السياسة التشريعية والكشف عن البعد التشريعي لعملية تطبيق اللامركزية في التنظيم المحلي في مصر ، وبيان أسلوب المعالجة التشريعية

^(١) مسعد رضوان ، التحديات الإدارية لتطبيق اللامركزية في النظام الإداري المحلي المصري ، دراسة مقدمة لمؤتمر اللامركزية وتمكين المجتمعات المحلية : خبرات دولية ومصرية ، القاهرة ، ٢٠١٠م.

^(٢) أيمن أحمد الجمل ، أثر الإدارة التشريعية على تطبيق اللامركزية في النظام المحلي المصري ، رسالة ماجستير ، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية ، القاهرة ، ٢٠١٠م.

للامركزية ، والصعوبات التي تواجهها واستشراف آفاق تطويرها. واستفادت الدراسة الحالية من تلك الدراسة في التعرف على واقع النظام المحلي في مصر ، ورصد ملامح السياسة التشريعية ، وفهم البعد التشريعي لعملية تطبيق اللامركزية في التنظيم المحلي.

الدراسة الخامسة^(١):

صالح عبد الرحمن (٢٠٠٨) ، بناء قدرات الكوادر المحلية كمدخل لتعزيز اللامركزية :

استهدفت تلك الدراسة تسليط الضوء على أهمية بناء وتنمية القدرات والكوادر المحلية كمتطلب سابق لتطبيق اللامركزية وكمدخل لتعزيز اللامركزية ، حيث يعتبر موضوع بناء وتنمية قدرات المحليات في مصر شرط ضروري لتطبيق اللامركزية في إدارة شئون الدولة نظراً لهيمنة المركزية وضعف قدرات المحليات واستخدام ذلك كمبرر لعدم منح المحليات اختصاصات وصلاحيات أكبر. وتوصلت الدراسة إلى نتيجة هامة مؤداها أن برامج التحول نحو اللامركزية ترتبط ارتباطاً وثيقاً ببرامج بناء وتنمية القدرات ، حيث تعتبر برامج بناء وتنمية القدرات شرطاً أساسياً لتحقيق اللامركزية. وفيما يخص قضية توفير الموارد اللازمة لبناء وتنمية القدرات وطبيعة التعامل مع هذه الموارد قدمت الدراسة توصيات إلى الحكومة المركزية بأهمية توفير التمويل اللازم من خلال موازنة الدولة أو الجهات المانحة وتقديم الدعم الفني للمحليات ، على أن تتحمل المحليات عبء القيام بذلك في مراحل لاحقة لترسيخ عمليات تطبيق اللامركزية. واستفادت الدراسة الحالية من تلك الدراسة في التعرف على أهمية بناء وتنمية الكوادر المحلية كمدخل أساسي وسابق لتطبيق اللامركزية وكمدخل لتعزيز اللامركزية ، واستفادت من النموذج المقترح لبناء قدرات المحليات في ظل اللامركزية.

الدراسة السادسة^(٢):

راندا الزغبى (٢٠٠٨) ، اللامركزية كمدخل لتحسين تقديم الخدمات العامة في مصر :

استهدفت تلك الدراسة تناول اللامركزية كمدخل لتحسين تقديم الخدمات العامة في مصر من خلال التعرف على طبيعة الخدمات العامة على المستوى المحلي ، وأسباب التدهور في تقديم هذه الخدمات على المستوى المحلي. وحاولت الدراسة الإجابة على تساؤل أساسي ، وهو: هل تمثل اللامركزية الحل الفعال للمشكلات المتعلقة بتقديم الخدمات العامة؟ وبعض الأسئلة الفرعية ، مثل : ما هي الدروس المستفادة من تجارب الدول التي استخدمت اللامركزية كوسيلة لتحسين الخدمات العامة

(١) صالح عبد الرحمن ، بناء قدرات الكوادر المحلية كمدخل لتعزيز اللامركزية ، في أعمال مؤتمر اللامركزية في مصر : الفرص والتحديات ، القاهرة ، ٢٠٠٨ م.

(٢) راندا الزغبى ، اللامركزية كمدخل لتحسين تقديم الخدمات العامة في مصر ، في أعمال مؤتمر اللامركزية في مصر : الفرص والتحديات ، القاهرة ، ٢٠٠٨ م.

؟ وقد اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي الذي يقدم وصفاً للظواهر المتعلقة بمشكلة الدراسة ومحاولة تحليلها ، وقد توصلت الدراسة إلى نتائج هامة ، منها :

- اللامركزية ليست هدفاً في حد ذاتها ، وإنما هي وسيلة لتقديم الخدمات بالجودة المطلوبة.
- إشراك المواطنين مع الحكومات في عملية تقديم الخدمات - بدءاً من التخطيط ومروراً بالتنفيذ والمتابعة والمراقبة- يزيد من قيمة الخدمة وينمي شعور المواطنين بالرضا.
- ترتبط اللامركزية بتوفير السلع وليس بتقديمها ، فالهدف هو الحصول على السلع الجيدة بالسعر المناسب وفي الوقت والمكان المناسب.
- البناء المؤسسي الجيد الذي يمارس الرقابة ويضع المعايير المحددة للخدمات العامة يستطيع بسهولة متابعة تنفيذ الوحدات المحلية لأهدافها.
- وقامت الدراسة بعرض بعض التوصيات الهامة ، والتي منها :
- توفير الخدمات العامة وفق المعايير الحديثة والمتابعة المستمرة لمدى جودة الخدمة.
- العمل المستمر من أجل بناء القدرات وتهيئة المواطنين للمشاركة.

واستفادت الدراسة الحالية من تلك الدراسة في تناول اللامركزية كمدخل لتحسين تقديم الخدمات العامة في مصر ، والتعرف على طبيعة الخدمات العامة على المستوى المحلي ، ومعرفة أسباب التدهور في تقديم هذه الخدمات على المستوى المحلي.

٢- دراسات تناولت اللامركزية والتعليم:

الدراسة الأولى^(١):

مروه الخولاني (٢٠١٢) ، متطلبات تفعيل دور الإدارة المدرسية بمرحلة التعليم الأساسي لتحقيق الإصلاح المتمركز حول المدرسة :

هدفت تلك الدراسة إلى تفعيل دور الإدارة المدرسية بمرحلة التعليم الأساسي لتحقيق الإصلاح المتمركز حول المدرسة ، وتحددت مشكلة الدراسة في تساؤل رئيسي : " ما هي سبل تفعيل دور الإدارة المدرسية بمرحلة التعليم الأساسي لتحقيق الإصلاح المتمركز حول المدرسة ؟" ، وتفرع على ذلك أسئلة ، منها : ما المقصود بالإصلاح المتمركز حول المدرسة ؟ وما أهم المتطلبات اللازمة للإدارة المدرسية لتحقيق الإصلاح المتمركز حول المدرسة ؟ وما هي أهم المعوقات التي تعرقل تطبيق الإدارة المدرسية بمرحلة التعليم الأساسي لمتطلبات إصلاح المتمركز حول المدرسة ؟ وما هو التصور المقترح لتفعيل دور الإدارة المدرسية بمرحلة التعليم الأساسي لتحقيق الإصلاح المتمركز حول المدرسة ؟ واستخدمت

^(١) مروه محمود إبراهيم الخولاني ، متطلبات تفعيل دور الإدارة المدرسية بمرحلة التعليم الأساسي لتحقيق الإصلاح المتمركز حول المدرسة (دراسة ميدانية بمحافظة دمياط) ، رسالة ماجستير ، كلية التربية ، جامعة دمياط ، ٢٠١٢ م.

- الدراسة المنهج الوصفي بجانبه المسحي - الذي يقوم برصد ومسح البرامج التدريبية المعنية بتطوير أداء مديري مدارس التعليم الأساسي - والتحليلي - الذي يقوم بجمع معلومات وبيانات تصف الاجراءات القائمة والكشف عن نواحي الضعف. وقد توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج الهامة ، منها :
- يعد برنامج الإصلاح المتمركز حول المدرسة محوراً تتقاطع عنده جميع برامج الخطة الاستراتيجية القومية لإصلاح التعليم من أجل تفعيل لامركزية التعليم.
 - يجب أن تقوم الإدارة المدرسية - في إطار الإصلاح المتمركز حول المدرسة - ببناء رؤية المدرسة ورسالتها وأهدافها ، وتلبية احتياجات التنمية المهنية للعاملين ، وتفعيل مشاركة المجتمع المحلي لتلبية احتياجات التلاميذ

واستفادت الدراسة الحالية من تلك الدراسة في التعرف على متطلبات تفعيل دور الإدارة المدرسية من أجل تحقيق الإصلاح المتمركز حول المدرسة ، واستفاد من نتائج تلك الدراسة.

الدراسة الثانية (١) :

عاصم أبو عطية (٢٠٠٨) ، تطبيق اللامركزية في إدارة التعليم قبل الجامعي :

- استهدفت تلك الدراسة تحديد متطلبات اللامركزية في إدارة نظام التعليم قبل الجامعي بمصر في ضوء خبرات الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة بالإضافة إلى تجربة محافظة الاسكندرية في تطبيق اللامركزية ، واتبعت الدراسة المنهج المقارن بالإضافة إلى تقديم استبيان لمديري المدارس في بعض المحافظات ، وتوصلت الدراسة إلى تحديد مجموعة متطلبات - تشريعية وتنظيمية ومادية وبشرية ومجتمعية - لازمة لتطبيق اللامركزية على التعليم قبل الجامعي ، وهي :
- المتطلبات التشريعية : إنشاء صناديق تمويل محلية وإعطاء المديرية سلطة توزيع الميزانية.
 - المتطلبات التنظيمية : استخدام أساليب تكنولوجية لتطوير عمليات التواصل ما بين الإدارات وإعادة هيكلة وتوصيف الأدوار والمسؤوليات ، وإنشاء مراكز للمعلومات.
 - المتطلبات المادية : تقديم حوافز مادية للمدريين والإدارات المتميزة ، وتشجيع القطاع الخاص على المشاركة في التمويل.
 - المتطلبات المجتمعية : توثيق الصلة مع المجتمع وتنشئة الطلاب على قيم الديمقراطية.
- أستفادت الدراسة الحالية من تلك الدراسة في معرفة متطلبات اللامركزية - التشريعية والتنظيمية والمادية والبشرية والمجتمعية - اللازمة لتطبيق اللامركزية في إدارة نظام التعليم قبل الجامعي في مصر.

(١) عاصم أحمد أبو عطية ، تطبيق اللامركزية في إدارة التعليم قبل الجامعي ، دار العلم والإيمان ، كفر الشيخ ، ٢٠٠٨ م.

الدراسة الثالثة^(١):

عبد الحميد شعلان (٢٠٠٧) ، اللامركزية كمدخل لفعالية جودة عملية صنع القرار المدرسي في مصر :

استهدفت تلك الدراسة التعرف على أهم العوامل المؤثرة في عملية صنع القرار المدرسي ، وتوضيح العناصر الأساسية لمدخل اللامركزية في إدارة التعليم وإجراءات اللازمة لتطبيقه ، وقامت بتسليط الضوء على أهم الخبرات العالمية في مجال تطبيق اللامركزية في التعليم ، وقامت الدراسة بتقديم تصور مقترح من أجل تفعيل جودة عمليات صنع القرار المدرسي. واعتمدت الدراسة على الدمج بين المنهج الوصفي وأسلوب تحليل النظم نظراً لوجود دراسة ميدانية تحتاج تحليل النتائج ، وقد توصلت الدراسة إلى بعض النتائج الخاصة باللامركزية التعليم ودورها في تفعيل جودة عملية صنع القرار المدرسي ، ومن أهمها :

- الهيكل التنظيمي للمدرسة لا يتناسب ومتطلبات اللامركزية ويحتاج تعديل تشريعي وتنظيمي.
- حاجة القيادات المدرسية والمعلمين للتأهيل والتدريب المناسب لتولي المسؤوليات الجديدة.
- يعد تصميم واختيار المناهج وأساليب التدريس والتقويم من مهام عمليات الإدارة المدرسية.
- وقدمت الدراسة توصيات هامة ، منها:
- ضرورة التوسع في اللامركزية والمشاركة المجتمعية من خلال تفويض السلطة للأكفأ ، والمشاركة الفعالة بين المدارس والمجتمعات لتحسين مخرجات التعليم.
- ضرورة توفير الدعم لسياسات الإصلاح التعليمي المتمركز على المدرسة .
- إعادة صياغة قانون التعليم لتطوير غايات وأهداف المراحل التعليمية وفق الفلسفات الجديدة ، وتوزيع الأدوار وفق رؤية تتلاءم مع تغير دور الدولة والقطاعات التعليمية.
- منح المجلس المسئول عن صنع القرار سلطة تنمية وتطوير قدرات ومهارات أعضاءه.
- اعتماد الشفافية كمبدأ لتوفير معلومات تسمح بالمشاركة الفعالة في صناعة واتخاذ القرارات.
- تطوير عملية بناء قدرات الأفراد للمشاركة في التنمية المتبادلة بين المجتمع والمدرسة.

وأستفادت الدراسة الحالية من نتائج وتوصيات تلك الدراسة ، وخاصة المتعلقة باللامركزية التعليم ودورها في تفعيل جودة عملية صنع القرار المدرسي ، والتصور المقترح لتفعيل جودة صنع القرار المدرسي.

(١) عبد الحميد عبد الفتاح شعلان ، اللامركزية كمدخل لفعالية جودة عملية صنع القرار المدرسي في مصر ، رسالة ماجستير ، كلية التربية ، جامعة بنها ، ٢٠٠٧م.

الدراسة الرابعة (١) :

سلامة عبد العظيم (٢٠٠٦) ، الإدارة المتمركزة في موقع المدرسة في ضوء لامركزية التعليم :
دراسة ميدانية لاتجاهات مديري المدارس :

استهدفت هذه الدراسة وضع تأصيل نظري للامركزية التعليم والإدارة المتمركزة في موقع المدرسة ، والتعرف على الخبرات العالمية في مجال تطبيق هذا الأسلوب والتعرف على اتجاهات مديري المدارس نحو اللامركزية ، ووضع تصور لتطبيق الإدارة المتمركزة في موقع المدرسة. واعتمدت الدراسة المنهج الوصفي الذي يضم مجموعة من الإجراءات البحثية التي تتكامل لوصف أبعاد المشكلة اعتماداً على دراسة الأدبيات المتاحة وجمع وتصنيف وتحليل البيانات لاستخلاص النتائج ، وقدمت الدراسة العديد من التوصيات ، من أهمها : ضرورة وجود نظام وهيكلي تنظيمي جيد وموارد تعليمية تساعد على تطبيق سياسة وبرامج اللامركزية ، وضرورة إجلاء المزيد من الأبحاث والدراسات للتأكيد على أهمية اللامركزية في جميع أوجه العملية التعليمية. وأستفادت الدراسة الحالية من تلك الدراسة في تأصيلها النظري للامركزية التعليم والإدارة المتمركزة في موقع المدرسة ومن الخبرات العالمية في تطبيق هذا الأسلوب ، وفي عرض التصور المقترح لتطبيق الإدارة المتمركزة في موقع المدرسة.

الدراسة الخامسة (٢) :

محمد حسنين العجمي (٢٠٠٥) ، المشاركة المجتمعية المطلوبة لتفعيل مدخل الإدارة الذاتية
لمدارس التعليم الابتدائي بمحافظة الدقهلية:

استهدفت هذه الدراسة تحديد كيف يمكن تنظيم المشاركة المجتمعية بما يضمن تفعيل مدخل الإدارة الذاتية لمدارس التعليم الابتدائي بمحافظة الدقهلية؟ وذلك من خلال التعرف على طبيعة مدخل الإدارة الذاتية للمدرسة ، وأهم نماذج التطبيق الفعال له (الولايات المتحدة والمملكة المتحدة ونيوزيلندا) وتحديد المعالم الرئيسية للمشاركة المجتمعية المطلوبة لتفعيل مدخل الإدارة الذاتية لمدارس التعليم الابتدائي ، وآليات تفعيل مجالات مشاركة أطرافها. واستخدمت تلك الدراسة المنهج الوصفي ، وتوصلت الدراسة لمجموعة من النتائج ، من أهمها :

- التداخل الواضح بين اختصاصات المستوى المركزي والمحلي.
- كثرة اللوائح والقوانين المؤثرة سلباً على كفاءة العمل الإداري وتيسير إجراءاته.

(١) سلامة عبد العظيم حسين ، الإدارة المتمركزة في موقع المدرسة في ضوء لامركزية التعليم ، دراسة ميدانية لاتجاهات مديري المدارس ، مجلة التربية والتنمية ، العدد (٣٦) ، المكتب الاستشاري للخدمات التربوية ، القاهرة ، (٢٠٠٦)

(٢) محمد حسين العجمي ، المشاركة المجتمعية المطلوبة لتفعيل مدخل الإدارة الذاتية لمدرسة التعليم الابتدائي بمحافظة الدقهلية ، مجلة كلية التربية العدد (٥٨) الجزء الأول ، جامعة المنصورة ، ٢٠٠٥م.

- تطوير المدرسة المصرية يقتضى حتمية التحول بإدارتها إلى نمط الاستقلال الذاتي.

واستفادت الدراسة الحالية من تلك الدراسة في تناولها لطبيعة مدخل الإدارة الذاتية للمدرسة، واستفادت أيضاً من النتائج والتوصيات التي توصلت إليها تلك الدراسة.

٣- الدراسات الأجنبية المتعلقة باللامركزية والتعليم

الدراسة الأولى ^(١) :

فيليب وآخرون (٢٠٠٩) ، اللامركزية : صنع القرار في المدارس - النظرية وأدلة الإدارة الذاتية للمدرسة.

استهدفت تلك الدراسة التعرف على محاولات إصلاح الإدارة الذاتية للمدرسة حول العالم ، وقامت باستعراض أشكال مختلفة للإدارة الذاتية للمدرسة. واعتمدت الدراسة المنهج الوصفي والمنهج المقارن لملاءمتها لأهداف الدراسة ، وقد توصلت الدراسة إلى نتائج عديدة ، من أهمها أنه في معظم بلدان المقارنة عند تطبيقها للإدارة الذاتية للمدرسة قد تم تحسين التعليم وتمكين أولياء الأمور في تحسين المدارس ، والإسهام بشكل فعال في توسيع المشاركة المجتمعية في صنع القرار التعليمي على المستوى المدرسي ، وتحسين جودة التعليم في المدارس. وقد استفادت الدراسة الحالية من تلك الدراسة وخاصة محاولات إصلاح الإدارة الذاتية للمدرسة حول العالم ، ومن الأشكال المختلفة للإدارة الذاتية للمدرسة ومن النتائج التي توصلت إليها الدراسة.

الدراسة الثانية ^(٢) :

دراسة البنك الدولي (٢٠٠٧) : بعنوان "ما هي الإدارة الذاتية للمدرسة؟"

استهدفت تلك الدراسة التعريف بمفاهيم الإدارة الذاتية للمدرسة والوقوف على نظرية الإدارة الذاتية للمدرسة ، واستهدفت أيضاً التعرف على دور الإدارة الذاتية للمدرسة في زيادة المشاركة وتحسين مخرجات المدرسة. واعتمدت تلك الدراسة على المنهج المقارن وذلك لكونه ملائماً لطبيعة الدراسة ، وتوصلت الدراسة إلى نتائج عديدة من أبرزها أن تطبيق مدخل الإدارة الذاتية في المدارس يساعد على زيادة المشاركة المجتمعية في صنع القرار التعليمي على المستوى المدرسي ، ويساعد على تحسين مخرجات المدرسة وتمكين أصحاب المصلحة من صنع القرار التعليمي وإدارة التعليم ورسم السياسات

^(١) Felipe Barrera & others (2009) : Decentralized Decision-making in Schools: The Theory and Evidence on School-Based Management, The World Bank, Washington, DC.

^(٢) The World Bank, (2007) : What is School-Based Management? Nov. 2007, Education, Human Development Network. The World Bank, Washington, DC.

على المستوى المدرسي. واستفادت الدراسة الحالية من تلك الدراسة في تناول مفاهيم الإدارة الذاتية للمدرسة ، ودورها في تحسين مخرجات المدرسة ، واستفادت أيضاً من نتائج تلك الدراسة.

الدراسة الثالثة ^(١):

تريزمان (٢٠٠٠) : اللامركزية وجودة الإدارة :

استهدفت هذه الدراسة إلقاء الضوء على الدور الذى تقوم به اللامركزية نحو تقريب الإدارة المدرسية من العاملين ، بما يحقق الرضا والحاجات الأكاديمية والتربوية للعاملين فى الحقل التربوي. وأشارت نتائج الدراسة إلى أن تطبيق اللامركزية يساهم بصورة كبيرة في تحقيق الديمقراطية والتطور الأكاديمي والمالي في المؤسسات التربوية اللامركزية ، وذلك من خلال الأبعاد التالية : لامركزية الإدارة ، ولامركزية الهيكل الرقابي ، ولامركزية التوظيف والتدريب ، ولامركزية السياسات وصنع القرار . وأوصت الدراسة بضرورة ألا يتم تطبيق الأنواع المختلفة للامركزية بصورة منفصلة عن بعضها البعض ، فاللامركزية تمثل هيكلاً كاملاً يجب تطبيقه بصورة شاملة لتجنب الآثار السلبية المرتبطة بها. وأفادت تلك الدراسة في معرفة الدور الذى تقوم به اللامركزية من أجل تقريب الإدارة المدرسية من العاملين ، والتعرف على نتائج الدراسة وتوصياتها.

الدراسة الرابعة ^(٢):

فولان وواتسون (١٩٩٩) : الإدارة المتمركزة فى موقع المدرسة : تصور جديد لتحسين مخرجات التعلم:

استهدفت هذه الدراسة الإجابة على سؤالين هامين : الأول : تحت أي ظروف يمكن للإدارة المتمركزة في موقع المدرسة للمدرسة أن تعطي أفضل نتائج؟ والثاني : ما الأدوار والعلاقات بين المدرسة والسلطة المركزية؟ واعتمدت تلك الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي من أجل التعرف على أسباب فشل الإدارة المتمركزة فى موقع المدرسة في دول عديدة ، ومن ثم تقديم استراتيجية لإقامة تنمية مدرسية تؤثر إيجابياً على مخرجات التعلم. وقدمت تلك الدراسة أربع خطوات استراتيجية تساعد على تنمية الإدارة المتمركزة فى موقع المدرسة للمدرسة - مراجعة وتدعيم سياسات تهدف على اللامركزية ، ومراجعة وإقامة البنية التحتية والتي تدعم القدرة المحلية في المدرسة والمستويات المجتمعية ، وإقامة

(1) Daniel Treisman: Dcentralization and the Quality of Government, Department of Political Science, University of California, Los Angles. (2000).

(2) Fullan, M &Watson, N. : School-Based Mangement: Reconceptualizing to improve Learning Outcomes, Ontario Institute for studies in Education, University of Toronto, Toronto(1999).

نظام لجمع البيانات والمعلومات يهدف إلى التنمية على المستوى المحلي والقومي ، واتباع الصبر والمثابرة.

واستفادت الدراسة الحالية من تلك الدراسة في التعرف على بعض أسباب فشل الإدارة المتمركزة في موقع المدرسة من وجهة نظر الكتابات الغربية ، ومعرفة أهم الخطوات الاستراتيجية لتنمية الإدارة المتمركزة في موقع المدرسة للمدرسة.

الدراسة الخامسة (١) :

برسيلا ويستيتير (١٩٩٣) : " الإدارة الذاتية للمدرسة التنظيم للنجاح "

استهدفت هذه الدراسة إلقاء الضوء على أهمية وأهداف الإدارة الذاتية للمدرسة ، وتفعيل المشاركة المجتمعية ودعم اللامركزية في صناعة القرارات التعليمية وإدارة التعليم ، وتحسين الأداء المدرسي من خلال تطبيق الإدارة الذاتية للمدرسة ، وتمكين أصحاب المصلحة الحقيقية من التعليم من المشاركة في صنع القرار على المستوى المدرسي ، وتحديد رؤية شاملة لتحسين المدارس من خلال برنامج الإدارة الذاتية للمدرسة. واعتمدت الدراسة المنهج الوصفي لدراسة فوائد الإدارة الذاتية للمدرسة في الإصلاح الإداري والتعليمي ، وتوصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج ، من أهمها أن الإدارة الذاتية للمدرسة تسهم بفاعلية في تحسين الأداء المدرسي وتفعيل المشاركة المجتمعية في صنع القرار التعليمي وإدارة التعليم على المستوى المدرسي. واستفادت الدراسة الحالية من تلك الدراسة في التعرف على أهمية وأهداف الإدارة الذاتية للمدرسة ، وسبل تفعيل المشاركة المجتمعية ودعم اللامركزية في صناعة القرارات التعليمية ، واستفاد الباحث أيضاً من نتائج الدراسة.

التعليق على الدراسات السابقة :

تبين من خلال استعراض الدراسات السابقة أن مدخل الإدارة الذاتية للمدرسة يؤدي إلى تفعيل دور المدير والمعلم ، والطلبة ، وأولياء الأمور ، وأصحاب المصلحة ، والمجتمع المحلي ، ويمكن تلخيص الجوانب التي تناولتها تلك الدراسات واتفقت عليها مع الدراسة الحالية فيما يلي :

- مدخل الإدارة الذاتية للمدرسة يعتبر آلية مناسبة لتطبيق اللامركزية الإدارية في المدرسة.
- أهمية المشاركة المجتمعية بين أفراد المجتمع وأولياء الأمور والمدارس والمعلمين وأصحاب المصلحة في عملية اتخاذ القرار وإدارة شؤون المدرسة.
- أهمية المساءلة والمحاسبة للمدارس بما يحقق التوازن بين الواجبات والمسؤوليات المكلف بها المدرسة ومسؤولياتها تجاه المجتمع المحلي والإدارة العليا.

(1) Priscilla Wohlstetter: School-Based Management : strategies for success. Educational Research and Improvement. Washington, DC. 1993.

- تطبيق الإدارة الذاتية بالمدارس يحقق كثيراً من النتائج الإيجابية ، منها : زيادة الفعالية المدرسية ، وتحسين المدرسة ، وتحسين أداء المعلمين ، والرضا الوظيفي للعاملين بالتعليم.

ثالثاً : تجارب ناجحة في تطبيق اللامركزية

تسعى الدراسة خلال هذا الجزء من الفصل الأول التمهيدي استعراض بعض التجارب الدولية الناجحة في تطبيق اللامركزية ، ووقع الاختيار على تجربة دولة ماليزيا بسبب نجاحها تحقيق نهضة تنموية بالتركيز على تنمية الموارد البشرية والتعليم ، بينما وقع الاختيار على تجربة دولة جنوب أفريقيا بسبب نجاحها في تحقيق تحول ديمقراطي ليس فقط على الصعيد السياسي وإنما على صعيد الإدارة المحلية والاستفادة من ذلك في تحسين الخدمات العامة ، ولذلك يأتي تناول تلك التجارب من باب الاستفادة من الخبرات والتجارب السابقة من تلك الدول في مجال تطبيق اللامركزية.

١- التجربة الماليزية :

تُعدُّ التجربة الماليزية - بعد التجربة اليابانية - من أبرز التجارب الناجحة التي حازت على اهتمام العالم ؛ حيث استطاعت خلال فترة وجيزة - لم تتجاوز الثلاثة عقود - التحول من دولة زراعية إلى أحد أهم دول العالم المنتجة والمصدرة للتكنولوجيا. واستطاعت إحداث طفرة اقتصادية ونهضة تنموية حقيقية جعلتها تحتل المركز العاشر في التنافس العالمي لعام (٢٠١٠) - وفقاً للكتاب السنوي للتنافسية العالمية الصادر عن معهد الإدارة والتطوير الدولي - واحتلت المركز السادس والعشرين في تقرير التنافسية العالمية - الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي^(١). والسبب الحقيقي وراء هذا النجاح هو اهتمام ماليزيا بالتنمية البشرية وخاصة التركيز على التعليم. ولذلك استفادت تلك الدراسة كثيراً من تناولها تلك التجربة ، كما سيأتي:

أ- ماليزيا (الطبيعة الجغرافية ، والحياة السياسية ، اللامركزية) :

(١) الطبيعة الجغرافية^(٢) :

تقع ماليزيا في جنوب شرق آسيا - يحدها شمالاً تايلند وفيتنام والفلبين ، وجنوباً إندونيسيا وسنغافورة - وتبلغ مساحتها حوالي (٣٣٠ ألف كم^٢) وعدد سكانها حوالي (٣٠ مليون) نسمة^(٣).

(١) محمد صادق إسماعيل ، التجربة الماليزية ، مهاتير محمد والصحة الاقتصادية ، العربي للنشر والتوزيع ، طبعة أولى ، ٢٠١٤ ،

ص ١٤ .

(٢) المرجع السابق ، ص ١٣ .

(٣) المرجع السابق ، ص ١٤ .

وتتميز بتعدد أجناسها وأديانها - فهناك ثلاث فئات عرقية كبيرة : الملايو والصينيون والهنود - ، ويُعدّ الإسلام هو الدين الرسمي للدولة ، ولكن يُسمح بممارسة الديانات الأخرى.

(٢) الحياة السياسية :

تكاد تكون ماليزيا دولة فريدة في نظامها السياسي ؛ فبالرغم من أن نظام الحكم فيها ملكي دستوري ، إلا أن تلك الملكية لها طابع خاص ؛ فهي الدولة الوحيدة في العالم الذي يُنتخب فيها الملك كل خمس سنوات من قبل مجلس السلاطين التسعة. ونظام الحكم فيدرالي يجمع (١٤) ولاية ، وهناك حكومة فيدرالية مركزية يرأسها رئيس الوزراء^(١). ويعد الدستور الماليزي هو القانون الأعلى للبلاد ، حيث يحدد نظام الحكم ويضمن إقامة حكومة وبرلمان نيابي منتخب من قبل الشعب ، وسلطة قضائية مستقلة ، وحكومة تخضع للمساءلة^(٢).

(٣) الاتجاه نحو اللامركزية :

بعد استقلال ماليزيا عام (١٩٥٧) تزايدت الضغوط على الحكومة من أجل مواكبة التطورات السريعة التي شهدتها ماليزيا في جميع القطاعات ، وبعد نجاح الحكومة الائتلافية في انتخابات (١٩٦٤) قطعت وعوداً برفع مستوى معيشة المواطنين وزيادة الرفاه الاجتماعي ؛ لذا عملت الحكومة على مراجعة عمل الجهاز الإداري ، وخاصة فيما يتعلق بالخدمة العمومية ، وقد أعدت الحكومة تقريراً أوصى بتحسين نوعية الخدمة العمومية. ومع بداية الإصلاحات بدأ الدفع بالاتجاه نحو اللامركزية ، وخاصة بعد أن أصبحت الحكومات المحلية مطالبة بتوفير الخدمات لمواطنيها بشكل متساو محليا ، ومن هنا تم طرح اللامركزية كحتمية وضرورة تهدف إلى إعطاء المرونة اللازمة في صناعة القرارات المحلية المهمة - كتقديم الخدمات - خاصة بعد أن أثبتت العديد من البحوث أن الحكومات المركزية لا يمكنها تقديم مستويات متقدمة من الخدمات بعيدا عن الحكم المحلي. وبذلك أصبح الاتجاه العام في ماليزيا يصب في مصلحة ضرورة تفويض السلطات المحلية بمزيد من الصلاحيات لرفع قدراتها وإمكانياتها.

(١) المرجع السابق ، ص ٢٧.

(٢) دستور ماليزيا ، نسخة (pdf)

ب- ماليزيا (النهضة ، الدروس المستفادة)

١) النهضة التنموية في ماليزيا :

تعد فترة حكومة رئيس الوزراء السابق مهاتير محمد - (١٩٨١: ٢٠٠٣) - بمثابة العصر الذهبي لماليزيا ، حيث شهدت تلك الفترة انطلاقة النموذج التنموي الناجح لماليزيا ، حيث نجح مهاتير في بلورة رؤية واضحة المعالم للتنمية شملت كل الأبعاد : السياسية ، والاقتصادية ، والاجتماعية. فعلى الصعيد الاقتصادي قدم مهاتير تصوراً متكاملاً للتنمية الاقتصادية أتاح له إرساء دعائم الاقتصاد القوي. وعلى الصعيد السياسي لم يلهث مهاتير وراء ديمقراطية الغرب ، ولكنه طالب ماليزيين بصياغة الديمقراطية التي تتناسب معهم ^(١)، وكان يرى أن الديمقراطية لن تؤتي ثمارها إلا بعد أن يتفهم الناس ضوابطها ، ولا يعني هذا أنه كان يرفض الديمقراطية ، ولكنه كان يرى أن ماليزيا لا تزال حديثة العهد في هذا المجال ، وأن ترسيخ الديمقراطية يتطلب سنوات طويلة^(٢). وأما على الصعيد الاجتماعي فقد اهتمت السياسة الاجتماعية بتنمية الخدمات الاجتماعية ، وظهرت آثار هذا الاهتمام في صورة تحسين الخدمات التعليمية والرعاية الصحية ، وتخفيض نسبة الفقر ، وزيادة مشاركة المرأة والشباب في عملية التنمية القومية. ولما كان التعليم هو أهم المجالات التي انعكست عليها النهضة الماليزية ، تناولت تلك الدراسة أهم ملامح التعليم في ماليزيا ، والعوامل التي ساعدت ماليزيا على تحقيق النهضة ، كما يلي :

١. ملامح التعليم في ماليزيا :

أدركت القيادات السياسية في ماليزيا أهمية التعليم بعد عجلة التنمية ، خاصة بعد التحول الاقتصادي للبلاد من الزراعة إلى الصناعة ؛ ولذلك تبنت الحكومة رؤية (٢٠٢٠) التي استهدفت الوصول بماليزيا إلى مصاف الدول المتقدمة في كافة النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وبمتابعة السياسة التعليمية في ماليزيا نجد أن الحكومة الفيدرالية هي المسؤولة عن كل المسائل المتعلقة بالتعليم ، باستثناء التعليم الإسلامي الذي توفره الدولة. وفي إطار تركيز ماليزيا على التعليم أعلنت الحكومة توليها مسؤولية تمويل التعليم وتقديم خدمات التعليم الأساسية مجاناً ، كما أنها

(١) هدى ميتكيس ، مرجع سبق ذكره ، ص ص ٨٢ : ٨٣ .

(٢) المرجع السابق ، ص ٨١.

اعتمدت تطبيق اللامركزية في قطاع التعليم^(١) ، وعلى الرغم من وجود إدارة مركزية قومية تعد هي المسؤولة عن إدارة العملية التعليمية إلا أنه يمكن تقسيم ذلك إلى أربع مستويات^(٢):

• **المستوى المركزي:** حيث تعتبر وزارة التعليم هي المسؤولة عن ترجمة السياسة التعليمية إلى خطط وبرامج ومشروعات تربوية وفقاً للأهداف القومية ، وتضع الإرشادات لتنفيذ برامج التعليم وإدارته ، وتتبع الوزارة نظام اللجان في إجراءاتها لاتخاذ القرار.

• **مستوى الولاية:** يوجد في كل ولاية إدارة للتعليم يرأسها مدير للتعليم ، ويعد مسؤولاً عن تنفيذ البرامج والمشروعات والأنشطة التعليمية ، وتعد الوظيفة الأساسية لهذه الإدارة تنظيم وإدارة المدارس في الولاية فيما يخص الموظفين والهيئة التعليمية والشئون المالية وتطوير المباني ، والإشراف على تنفيذ البرامج التعليمية وصياغة وتنفيذ خطط التطوير التربوي للولاية ، وتقديم معلومات دائمة للوزارة حول التطبيقات المتعلقة بسياسة التعليم الوطنية.

• **المستوى المحلي:** وهو عبارة عن مكاتب التعليم في المقاطعات ، وتشكل حلقة وصل بين المدرسة وإدارة التعليم في المقاطعات.

• **المستوى الإجرائي (المدرسة):** يتولى مدير المدرسة مسئولية القيادة الإدارية ويشرف على الأنشطة المنهجية ، ويوجد في كل مدرسة جمعية للآباء والمعلمين تقدم المساعدة وتدعم التعاون بين المدرسة والمجتمع. وتقع مسئولية صياغة المناهج الدراسية لجميع المدارس على عاتق مركز تطوير المناهج بوزارة التعليم على أساس فلسفة التعليم التي تحددها الدولة.

٢. عوامل ساعدت ماليزيا على النهضة^(٣):

هناك عوامل كثيرة ساعدت ماليزيا على النجاح في تحقيق التنمية الشاملة ، والتي ظهرت آثارها في مجالات عديدة - سياسية واقتصادية واجتماعية وغيرها - وجنى المواطن ثمار تلك التنمية التي شارك في تحقيقها ، ومن أهم تلك الأسباب:

- **استقرار السياسات الاقتصادية:** لعبت الدولة دوراً مهماً في التخصيص الكفء للموارد المتاحة واستخدمت مزيجاً من آليات اقتصاد السوق ، ولعب التدخل الحكومي دوراً مهماً في زيادة الرواتب الحقيقية للأفراد ومعالجة التفاوت في الدخل.

(١) علي أحمد درج ، التجربة التنموية الماليزية والدروس المستفادة منها عربياً ، مجلة جامعة بابل ، العدد (٣) ، المجلد (٢٣) ، ٢٠١٥ م ، ص ص ١٣٧٣ - ١٣٧٤.

(٢) ماجدة علي صالح ، سياسة التعليم وتنمية الموارد البشرية في ماليزيا ، برنامج الدراسات الماليزية ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ص ١٠٦ : ١٠٧.

(٣) علي قوق ، إدارة الأقاليم والتجارب المستفادة عربياً : حالة ماليزيا ، رسالة ماجستير ، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة ، الجزائر ، ٢٠١١ م ، ص ص ١٠٣ : ١٠٤.

- **المشاركة في التنمية :** حشد القادة والسياسيون تأييد الصفوة الاقتصادية ورجال الأعمال والرأي الشعبي إلى صفهم قبل خوض غمار التنمية والإصلاح بقيادة مهاتير محمد ، وبذلك كان هناك تعاون وتأييد من الطبقات المتوسطة والفقيرة للمجتمع.
- **الإدارة الجيدة :** عملت حكومة ماليزيا منذ استقلالها على اختيار موظفين مؤهلين لتولي أعباء إدارية رفيعة المستوى ؛ ولذلك يمكن وصف الخدمة المدنية الماليزية بأنها تقوم على أساس ديواني مرتب وأهداف واضحة ، والتمتع بدعم سياسي قوي جعلها في خدمة المصالح العامة.
- **الاتجاه شرقاً :** أعلن مهاتير محمد منذ وصوله إلى السلطة ، سياسة النظر شرقاً - نحو النموذج الياباني - مفضلاً الانتماء إلى منطقة الشرق التي تنتمي إليها ماليزيا ، والتي أنتجت نموذجا راقيا في التطور والنهضة الحديثة.

٢) الدروس المستفادة من تجربة ماليزيا:

- هناك بعض الدروس التي يمكن استخلاصها من التجربة الماليزية ، والتي من أهمها ^(١):
 - الانفتاح على تجارب الآخرين ، وإرسال البعثات للإطلاع على التجارب الناجحة.
 - وجود إرادة سياسية لها دور محوري وفاعل في قيادة قاطرة النمو.
 - ضرورة تمتع كل من السلطة السياسية والإدارية بمستوى عالي من اللامركزية.
 - تحديث الأنظمة والسياسات الإدارية وتطويرها لتتناسب متطلبات مرحلة التغيير والتطوير.
 - نجاح الدولة في إيجاد ثقافة الحوار والتعايش بين أعراق المجتمع وتوفير بيئة مستقرة أساسها التسامح والمشاركة في التنمية.
 - التركيز على التنمية البشرية ورفع كفاءة رأس المال البشري ، من أجل تحقيق التنمية.
 - الاهتمام بالتعليم وتحسين مخرجاته تلبية لاحتياجات ومتطلبات مرحلة التغيير.
 - الاعتماد على الذات وعدم التبعية لصندوق البنك الدولي والبنوك الدولية الأخرى.
 - محاربة كافة أنواع الفساد الإداري وتفعيل دور المؤسسات الرقابية لضمان عدم إساءة استخدام السلطة ، ويعد هذا أحد أدوات نجاح التجربة الإدارية لماليزيا.
 - العلم بمفاهيم ومبادئ إدارة الجودة الشاملة التي تهتم بتحسين العمل والإنتاج بجودة عالية.

٢- تجربة دولة جنوب أفريقيا

^(١) وفاء لطفي ، الدروس المستفادة من التجربة الماليزية في إدارة المجتمع متعدد الأعراق ، مقالة متوفرة على الرابط التالي: http://moe.gov.eg/ccimd/pdf/Malaysian_experience.pdf

بالرغم من أن دولة جنوب أفريقيا تقع في القارة السمراء ، التي عُرفت دوماً بنهب الإحتلال لثرواتها ، تاركاً خلفه صراعات قبلية تقضي على الأخضر واليابس ، إلا أن تجربة دولة جنوب أفريقيا تُعدُّ من التجارب الثرية عند دراسة تجارب التحول الديمقراطي ؛ حيث أنها شهدت - منذ انتهاء حقبة الفصل العنصري - العديد من الإصلاحات التي جاءت استجابة لمطالب ورغبات المواطنين. وسوف نتناول الدراسة في هذا الجزء دولة جنوب أفريقيا من حيث طبيعة الحياة السياسية ومستويات الحكم المحلي بها والتعرف على الهيكل الوظيفي وأنماط التعيين ونظام الأجور والحوافز ، وآليات الرقابة والمسائلة ، بالإضافة إلى تناول بعض الدروس المستفادة من تلك التجربة.

أ- دولة جنوب أفريقيا (الطبيعة الجغرافية ، والحياة السياسية ، والحكم المحلي)

(١) الطبيعة الجغرافية :

تقع جمهورية جنوب أفريقيا في أقصى الطرف الجنوبي للقارة الأفريقية. وتحدها نامبيا من الشمال الغربي ، وبتسوانا وزمبابوي من الشمال ، وموزمبيق من الشمال الشرقي ، وباقي حدودها على المحيط الهندي والأطلسي. وتنقسم الدولة إلى تسع مقاطعات. وتبلغ مساحتها (١,٢ مليون كم^٢) ويبلغ عدد سكانها حوالي (٥٤,٩) مليون نسمة^(١). ويصل عدد اللغات الرسمية بها (١١) لغة أهمها الإنجليزية والأفريكانز. وأما الديانة الرسمية فيها قرابة (٨٠ %) من السكان الذين يعتنقون الديانة المسيحية ، وأما بقية السكان فيعتنقون الإسلام واليهودية والبوذية والهندوسية ، والقلة من السكان لا يعتنقون أية ديانة.

(٢) الحياة السياسية :

شهدت جنوب أفريقيا عام (١٩٩٤) أولى مراحل التحول الديمقراطي ، والذي تمثل في نقل السلطة من الأقلية البيضاء إلى الأغلبية السوداء ، وإنهاء سياسة التفرقة العنصرية ، وشهدت البلاد أول انتخابات حرة ونزيهة نتج عنها برلمان منتخب بحرية ونزاهة ، تولى وضع دستور يحكم البلاد ، وتعد وثيقة الحقوق هي حجر الزاوية للديمقراطية في جنوب أفريقيا ، والتي ترسخ كافة الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمدنية والثقافية. ويعد نظام الحكم في جنوب أفريقيا نظاماً جمهورياً ، ولكنه يجمع بين النظام الجمهوري والرئاسي معاً ، وتتكون السلطة التنفيذية من رئيس الدولة ومجلس الوزراء ، وتتكون السلطة التشريعية (البرلمان) من الجمعية الوطنية والمجلس الوطني للأقاليم.

(١) جنوب أفريقيا ، موقع وكيبديا ، مرجع سابق

٣) الحكم المحلي

بالإضافة إلى ما شهدته جنوب أفريقيا عام (١٩٩٤) من تحول ديمقراطي على الصعيد السياسي ، فإن ذلك التطور صاحبه تطوراً آخر موازياً على صعيد الإدارة المحلية. حيث حدد الدستور عام (١٩٩٦) ثلاثة أشكال مختلفة للحكومة - وهي : الحكومة المركزية (National) ، حكومة المقاطعة (Provincial) ، الحكومة المحلية (Local) - وحدد الدستور مستويات الحكومة المحلية على أساس نظام البلديات ، بحيث يتم تقسيم كل بلدية إلى ثلاث فئات - البلديات الكبرى ، البلديات المحلية ، بلديات المركز - وذلك طبقاً لتعداد السكان ومدى اشتراك السلطات التنفيذية والتشريعية لكل فئة^(١). كما نص الدستور (١٩٩٦) على مجموعة أهداف متعلقة بالحكم المحلي ، من أهمها : تزويد المجتمعات المحلية بحكم ديمقراطي يخضع للمساءلة ، وضمان استدامة توفير الخدمات للمجتمعات المحلية ، وتعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية ، وتشجيع مشاركة المجتمعات المحلية والمنظمات الأهلية في مسائل الحكم المحلي^(٢). ومنذ ذلك التاريخ بدأ التفكير الجاد في أجندة اجتماعية تمهد الطريق لتحسين الخدمات العامة على المستوى المحلي ، وتبلورت هذه الأجندة عام (٢٠٠٠) في صورة قانون الحكم المحلي منح الكثير من السلطات والمسؤوليات للوحدات المحلية ، وأعاد تقسيم البلاد طبقاً لمعايير إقتصادية وإجتماعية علمية ، ومن أهم معالم هذا القانون التركيز على الخدمة المدنية بشكل كبير ، على النحو التالي :

١. الهيكل الوظيفي وأنماط التعيين^(٣):

جعل القانون للبلديات اليد العليا في إدارة كافة شئون العاملين ، بما ينعكس على إنتمائهم الوظيفي للحكومة المحلية - وليس للحكومة المركزية - ؛ لأن إدارة البلدية هي الأكثر دراية بالاحتياجات الوظيفية والمهارات المطلوبة لكل وظيفة ، وتم منح البلديات الحق في تنظيم الإدارة ، طبقاً للموارد المالية والبشرية المتاحة. كل هذا تمت صياغته بطريقة ترسخ مفهوم المساءلة ، بحيث يكون مدير البلدية هو المسئول عن أداء الإدارة المحلية ، وتقييم أداء الموظفين المحليين.

٢. الأجور والحوافز^(٤):

حدد الدستور الأطر العامة التي تمنح الإدارات المحلية حرية صياغة سياسات الأجور والحوافز ، فتم منح الوحدات المحلية (البلديات) صلاحيات واسعة في إدارة الموارد البشرية بما يساعدها على تقديم الخدمات العامة بصورة أكثر كفاءة^(٥). كما تم منح البلديات صلاحيات واسعة

(١) سالي خليفة وعمر فؤاد ، سبل إدارة الخدمة المدنية في ظل اللامركزية : تجارب دولية (ورقة بحثية مقدمة في مؤتمر " اللامركزية في مصر : الفرص والتحديات " ، (٢٥ - ٢٦ يونيو ٢٠٠٨) ، القاهرة ، ص ص ٣٨٥ : ٣٨٦.

(٢) دستور جنوب أفريقيا ، مرجع سابق ، ص ص ٦٧ : ٧٢

(٣) سالي خليفة وعمر فؤاد ، مرجع سبق ذكره ، ص ص ٣٨٦ : ٣٨٨

(٤) المرجع السابق ، ص ص ٣٨٨ : ٣٨٩.

(٥) دستور جنوب أفريقيا ، مرجع سبق ذكره ، ص ص ٨٣ : ٨٤.

في تحديد سياسات الأجور والحوافز دون التقيد بالسلطة المركزية. بالإضافة إلى أن ما تتمتع به البلديات من مقدرة على تأمين موارد مالية مستقلة جعلها قادرة على استخدام مواردها المالية في تحديد الأجور والمكافآت طبقاً للهيكل الإداري ونظم تقييم الأداء.

٣. الرقابة والمساءلة ^(١) :

في أي دولة حديثة عهد بالتحول من النظام المركزي إلى اللامركزية ، لابد وأن يكون هناك احتمال كبير لانتشار الفساد الناتج عن سوء المتابعة ؛ ولذلك ظهرت الحاجة إلى تصميم آلية للمتابعة ونظام دوري لتقييم وإدارة الأداء ، بما يحقق شرط الكفاءة في تقديم الخدمات العامة والمساءلة الفعالة على المستوى المحلي. وهذا ما حدث في جنوب أفريقيا ، حيث تم منح البلديات قدر كبير من الحرية في تصميم آليات المتابعة ونظام لتقييم الأداء ، وذلك طبقاً لأهدافها وأولوياتها ، ولكن في حدود الأطر المحددة من الوزير المختص. ولكن في مقابل تلك الحريات الممنوحة للبلديات حرص المشرع على وضع نظام رقابي صارم على أداء البلديات ، يلزمها بتقديم تقارير دورية من وإلى مختلف الجهات المحلية والمركزية تتناول فيها أداء البلديات ، خطط التنمية المتكاملة ، الخطوات التي تم اتخاذها لتحسين الأداء ، الوضع المالي السنوي مقارنةً بالسنوات الماضية.

مما سبق يظهر مدى الحريات التي تتمتع بها الحكومات المحلية في جنوب أفريقيا ، والتي تتجلى في : سياسة التعيين والفصل ، وتحديد الرواتب والحوافز ، والقدرة على صياغة نظام لمراقبة الأداء بعيداً عن السلطة المركزية.

ب- دولة جنوب أفريقيا (الدروس المستفادة) :

بعد استعراض تجربة دولة جنوب أفريقيا يمكننا استنباط بعض الدروس الهامة ، والتي يمكن الاستفادة منها عند القيام بتبني نظام لامركزي يتعلق بنظام الخدمة المدنية ؛ ولكن ينبغي التعامل معها بحرص وحذر ؛ نظراً للخصوصية الثقافية والتاريخية التي تميز كل دولة عن غيرها ، فتلک دروس عامة ينبغي أخذ ما يتناسب منها بحسب طبيعة وظروف الدولة المستفيدة والراغبة في تحويل نظم الخدمة المدنية بها إلى النظام اللامركزي :

- في بداية تحويل أنظمة الخدمة المدنية من المركزية إلى اللامركزية ، يستلزم ذلك بالضرورة نقل تبعية الموظفين من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي ، مما يعني وجود تحديات عديدة تتمثل في نقل نظم المعاشات والتأمين الصحي من مستوى إلى آخر ، وكيفية صرف الرواتب وتطبيق نظم الحوافز.

(١) المرجع السابق ، ص ص ٣٨٩ : ٣٩٠.

- الحكومة المحلية لها سلطة إعداد الهيكل التنظيمي والوظيفي الخاص بها ، وبالتالي تكون هي الأكثر قدرة على إدارة مواردها البشرية ؛ لأنها هي الأكثر قدرة على تحديد احتياجاتها الوظيفية وكيفية تنظيم هيكلها الإداري.
- إذا كانت الحكومة المحلية لها سلطة التعيين والفصل ، وسلطة الترقية ومنح المكافآت أو فرض الجزاءات ، فهذا يساعدها على تعزيز ولاء الموظفين المدنيين لحكوماتهم المحلية ، ويؤدي إلى تفادي مشكلة ازدواج التبعية والمساءلة.
- لابد وأن تكون الوحدات المحلية قادرة على تأمين موارد مالية محلية مستقلة عن المستوى المركزي - وليس مجرد تحويل الموازنات المركزية إلى المحليات - بما يساعد على إدارة الخدمة المدنية باستقلالية عن السلطة المركزية.
- يفضل قيام كل وحدة محلية بتصميم نظم تقييم وقياس الأداء الخاصة بها ، لأنها القادرة على إدارة وتحديد معايير هذه النظم ، دون التقيد بنظام تقييم أداء موحد تصممه الحكومة المركزية.
- ترتبط المكافآت والجزاءات ارتباطاً مباشراً بنتائج برامج تقييم الأداء المحلي بالإضافة إلى مؤشرات تحديد الترقيات ، مما يعمل كحافز للموظفين المدنيين على الكفاءة في تأدية مهامهم.
- يضمن قيام المجلس المحلي المنتخب بتعيين رئيس الوحدة المحلية تحقيق مزايا عديدة ، منها : تعزيز آليات المساءلة الأفقية - من حيث رقابة التشريعي على التنفيذي - ، وتقوية ولاء وتبعية الرئيس التنفيذي للسلطة المحلية ، بما ينعكس على تركيزه على الأمور المحلية التي تحتل الأولوية في إهتماماته ، وليس إرضاء السلطة المركزية فقط.

الفصل الثاني

اللامركزية والتنمية

تم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث ، تناول المبحث الأول اللامركزية والتنمية من حيث المفاهيم والأبعاد ، وتم تقسيم هذا المبحث إلى جزئين ، تناول الجزء الأول مفهوم المركزية واللامركزية والمفاهيم المتعلقة بهما ، وتناول الأبعاد المختلفة للامركزية وأنماطها ومستوياتها المختلفة. وتناول الجزء الثاني مفهوم التنمية وتطوره عبر الفترات المختلفة ، ثم تناول العلاقة التي تربط بين اللامركزية والتنمية. بينما تناول المبحث الثاني جودة الخدمات من خلال ثلاثة أجزاء : تناول الجزء الأول مفهوم وخصائص جودة الخدمات ، وتناول الجزء الثاني مقاييس الجودة المتعارف عليها ، وتناول الجزء الثالث سبل تحقيق جودة الخدمات المقدمة. وتناول المبحث الثالث التوجه نحو اللامركزية من خلال جزئين : تناول الجزء الأول أسباب هذا التوجه ، وتناول الجزء الثاني اللامركزية بما لها من إيجابيات وما عليها سلبيات ، وأهم العقبات التي تعترض عملية التحول من المركزية إلى اللامركزية ، وأهم السبل الواجب اتباعها من أجل التغلب على تلك العقبات ، وذلك على النحو التالي :

المبحث الأول : اللامركزية والتنمية ... المفاهيم والأبعاد

مقدمة

شهد مفهوم اللامركزية اهتمام متزايداً من جانب المنظمات الدولية والقيادات السياسية في معظم دول العالم - على المستوى الأكاديمي أو على مستوى الممارسة - منذ أواخر القرن العشرين ، وذلك نتيجة للتطورات السياسية والاقتصادية والتكنولوجية التي شهدتها العالم ، واعتقاداً بأن دراسة أحوال واحتياجات واهتمامات مجتمع ما ، لابد وأن تبدأ من المحليات. فالمجتمع المحلي هو أساس جهود التنمية لتصل إلى المستوى القومي ؛ حيث أن التنمية على المستوى القومي هي الناتج الكمي والنوعي للجهود التنموية التي بذلت في المستويات المحلية . كما أن مردود السياسات القومية لا يشعر بها المواطن ، إلا من خلال تعامله مع الوحدات المحلية باختلاف مجالاتها - السياسية ، الإدارية ، الخدمية ، المالية ، الأمنية ، ... إلخ - ، فآداء الوحدات المحلية - على المستوى اللامركزي - هو أساس هام لتقييم أداء الدولة ، كما أن رضا المواطنين عن أداء الوحدات المحلية - على المستوى المركزي - هو العامل الرئيسي لاستقرار النظام السياسي القومي ؛ ولذلك سوف نتناول تلك الدراسة في الجزء منها الأول اللامركزية من حيث المفهوم والأبعاد المختلفة ، بينما يتم تخصيص الجزء الثاني منها لتناول التنمية وعلاقتها باللامركزية ، وذلك على النحو التالي :

أولاً : المركزية واللامركزية (المفهوم والأبعاد)

فى إطار الاهتمام المتنامي باللامركزية تعددت الآراء حول تعريف اللامركزية وأبعادها ، فبينما رآها الاقتصاديون - الذين تأثروا بالأفكار الليبرالية الجديدة - وسيلة لنقل السلطة من الدولة المركزية ، رآها السياسيون - الذين دافعوا عن التعددية السياسية - وسيلة لإعطاء مساحة من الحرية. وفي الوقت الذي رآها فيه الساسة الديمقراطيون وسيلة لجعل الحكومة أكثر استجابة للاحتياجات المحلية ، رآها فيه قادة النظم الديكتاتورية بديلاً عن الديمقراطية ووسيلة آمنة لاكتساب المزيد من الشرعية المطلوبة والدعم من الوحدات في المستويات الأدنى على المستوى القومي. وفي ظل هذا التباين سيتم تناول مفهوم اللامركزية مع غيره من المفاهيم التي قد تتشابه أو تتداخل معه ، ومن ثم المقارنة بين اللامركزية والمركزية ، وذلك على النحو التالي :

١ - المركزية (Centralization) : (المفهوم ، الأشكال)

أ - مفهوم المركزية :

وتعني " تجميع جميع السلطات والاختصاصات في يد سلطة مركزية واحدة ، تعتمد على مؤسسة واحدة أو عدة مؤسسات على المستوى المركزي تتخذ القرارات ، وتترك التنفيذ للمؤسسات

على المستوى الأقل ، في إطار القرارات التي أصدرتها وتحت إشرافها.^(١) ، وبذلك يتضح أن تلك العلاقات تأخذ الشكل الرأسي من أعلى لأسفل من حيث إصدار التعليمات والقرارات وما يختص منها بالتمويل ، أما العلاقات من أسفل لأعلى فتظهر في شكل تقارير أو استفسارات حول قرارات تصدر من أعلى.

ب- أشكال المركزية :

لقد تطور مصطلح المركزية كمفهوم وممارسة وذلك تبعاً للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي مرّت بها دول العالم ، ومنها أشكال المركزية :

(١) **المركزية المطلقة** : وتعني تركيز السلطة كلها في أيدي الوزارات ، ومن ثم يتعين على ممثلي الحكومة المركزية في الأقاليم الرجوع إلى الوزارات في كل صغيرة وكبيرة.

(٢) **عدم التركيز الإداري (التفويض)**: ويعتبر شكلاً مخففاً من أشكال المركزية ، ويمكن تعريفه بأنه : عملية نقل بعض الصلاحيات والاختصاصات من المركز إلى فروع الوزارات في الأقاليم المختلفة ، بهدف تخفيف العبء عن كاهل موظفي العاصمة ، خصوصاً بعد نمو النشاط الإداري للدولة. ولقد ساهم هذا النموذج في تقريب الإدارة من السكان المحليين ، وزادت الاستجابة لطلباتهم وحاجاتهم وباتت العملية الإدارية أكثر تمثيلاً لحاجات السكان. ومن خلال هذا الشكل تحاول الحكومة المركزية زيادة قوتها وسيطرتها ، ونتيجة لتركز السلطات في أيدي الحكومة المركزية أصبحت القرارات المركزية بعيدة عن تلبية حاجات ورغبات المواطنين ولم تهتم بتحقيق مصالح السكان مما أظهر الكثير من السلبيات منها ^(٢) :

■ زيادة حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية على مستوى الأقاليم أو المناطق ، وعدم مراعاة ظروف سكان المحليات عند وضع السياسات ، وعدم الاستجابة لاحتياجاتهم وعدم توزيع عوائد التنمية بصورة عادلة.

- تنامي شكوى المواطنين من التجاهل الاجتماعي والسياسي.
- ضعف المشاركة الشعبية ، ضعف المساءلة ونقشي الفساد.
- فشل الكثير من خطط التنمية بسبب الأساليب المركزية المتبعة في إدارة خطط التنمية.
- زيادة أعباء العمل على موظفي الحكومة المركزية وظهور مساوئ البيروقراطية.
- تضارب القرارات وعدم وضوحها بسبب تركيز السلطة في قمة الهرم الإداري للدولة.

(١) السيد كيلاني ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣.

(٢) معهد التخطيط القومي ، الحسابات الإقليمية كمدخل للمركزية المالية ، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية (١٨٨) ، القاهرة ، (يونيو ٢٠٠٦) ، ص ٢٣.

والذي يراه الباحث أن المركزية بأشكالها المتنوعة ، وبما سببته من سلبيات كثيرة لم تعد تمثل آلية مناسبة للدولة ، التي تطمح في تحقيق تنمية شاملة قائمة على المشاركة المجتمعية بالرغم الأعباء الثقيلة الملقاة على عاتق حكومتها المركزية ، وتسعى لتلبية رغبات مواطنيها في الحصول على خدمات ذات جودة عالية.

٢- اللامركزية (Decentralization) : (المفهوم ، والأبعاد)

أ- مفهوم اللامركزية :

وتعني " نقل السلطة السياسية والقانونية والإدارية من الحكومة المركزية إلى الوحدات الإدارية المحلية أو الهيئات الرسمية وشبه الرسمية أو المنظمات الغير حكومية." ^(١) ، أو هي " نقل القوة والسلطة من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية أو الوحدات الفرعية الحكومية من أجل تلبية احتياجات القاعدة العريضة من الناس." ^(٢) ، أو هي " إطار تنظيمي لإدارة التنمية بأبعادها المختلفة ، يعطى فيه حق المشاركة في اتخاذ القرار للمستويات الإدارية الدنيا ، دون أن يلغى ذلك حق الجهة المركزية في اتخاذ القرار." ^(٣) أو هي " نقل جزء كبير من السلطات والمسئوليات والوظائف من المستوى القومي إلى المستوى المحلي من جانب ، وتحديد دور ووظيفة كل مستوى في إطار تنظيم أجهزة الحكم والإدارة في الدولة من جانب آخر." ^(٤) ، أو هي " عملية تفويض من قبل الحكومة المركزية للقيام بوظائف محددة ، مع كل الصفات الإدارية والسياسية والاقتصادية ، وما يترتب على ذلك من ديمقراطية للحكومات المحلية ، إضافة إلى أن لها إطارها القانوني والجغرافي والوظيفي المستقل عن الحكومة المركزية " ^(٥).

مما سبق من تعريفات يتبين أن لامركزية السلطة تأخذ أحد شكلين ، الشكل الأول : وهو نقل أو تخفيف السلطة (Authority Devolution) وتكون من المشرع الذي يقوم بنقل أو توزيع تلك السلطة ، وأما الشكل الثاني فهو تفويض السلطة (Authority Delegation) ويكون داخل السلطة التنفيذية - من الوزير لمعاونيه ، أو من المحافظ إلى رؤساء الوحدات المحلية ، أو من المجلس الشعبي إلى رئيس الوحدة المحلية ، ... - ، ويُعد هذا تخويلاً للسلطة ولا يمكن التنازل عنه للغير.

^(١) محمد مرعي ، مرجع سبق ذكره ، ٢٠٠٥ م .

^(٢) Administrative Decentralization : A Framework for Discussion and Its Practices in Bangladesh. (<http://www.decentralization.ws/srebook/overview/pdf>).

^(٣) Rondineli, D and Cheema, G, Decentralization in developing countries, World Bank Paper, No 581, Washington, 1985.

^(٤) Omar Azfar et al., Decentralization, government, Governance, and Public Services: The Impact of Institutional Arrangement, A Review of the Literature, p. 3.

^(٥) سمير عبد الوهاب ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٧ .

ب- أبعاد اللامركزية :

في ضوء المفهوم السابق للامركزية ، يتبين وبوضوح أن أشكال اللامركزية متعددة ، فهناك اللامركزية السياسية ، واللامركزية الإدارية ، واللامركزية المالية ، واللامركزية الاقتصادية ، وذلك على النحو الذي سيتم توضيحه :

(١) اللامركزية السياسية :

وتعني " نقل السلطة السياسية إلى المستويات المحلية ، بحيث تتمتع هذه المستويات بالاستقلال السياسي." ^(١) ، أو هي نقل السلطة إلى هيئة وطنية فرعية ، بهدف إعطاء المواطنين أو ممثليهم المنتخبين مزيداً من السلطة في اتخاذ القرارات العامة." ^(٢) ، أو هي عبارة عن عملية يتم من خلالها " تحويل سلطة صنع القرار إلى الوحدات المحلية ممثلة في المجالس التي يتم انتخابها من قبل المواطنين المحليين ، ويشير هذا البعد إلى درجة الاستقلال السياسي وطبيعة نظام المساءلة." ^(٣) وفي إطار التعريفات السابقة لمفهوم اللامركزية السياسية ينبغي ملاحظة ما يلي :

- كما تتفاوت الدول في الاختيار بين المركزية واللامركزية ، نجد أن الدول التي اختارت اللامركزية تتباين بشأن درجة اللامركزية التي تقوم بتطبيقها ؛ فالدول التي كانت تخضع للمركزية الشديدة لا تزال حكوماتها المركزية هي التي تتولى اختيار كافة الأجهزة المحلية ، وتتولى الرقابة التامة على أنشطتها ، في حين الدول التي تميل نحو تطبيق اللامركزية يتم اختيار كافة الأجهزة المحلية من جانب المواطنين المحليين ، ويتم دفع مرتباتهم من الموارد المحلية ؛ لذا تكون تلك الأجهزة المحلية هي المسؤولة ويتم محاسبتها أمام المجتمع المحلي ، وليس أمام الحكومة.
- إذا كانت اللامركزية السياسية تعني نقل سلطة صنع القرار إلى الوحدات المحلية ، فلا بد من وجود أجهزة محلية منتخبة تتمتع بسلطات وصلاحيات حقيقية تمكنها من القيام بالمهام المطلوبة منها ، ولابد أيضاً من إصلاحات دستورية وقانونية تمنح تلك الوحدات كياناً سياسياً جديداً يحررها من التبعية الكاملة للسلطة المركزية.
- يتوقف تحقيق اللامركزية السياسية على توفير درجة كبيرة من الديمقراطية على المستويات المحلية ؛ لضمان درجة عالية من المشاركة المجتمعية في صنع القرار ، تهدف إلى المشاركة في التنمية بإعطاء المواطنين وممثليهم المزيد من السلطات في صنع القرار.

(1) UNDP, Decentralization Governance for Development in The Arab States: April, 2004, p.9

(2) Administrative Decentralization : A Framework for Discussion and Its Practices in Bangladesh. (<http://www.decentralization.ws/srebook/overview/pdf>).

(3) James Mannar, the promise and limitation of decentralization, (Sussex: institute of development studies, university of Sussex, 1999), p. 2.

٢) اللامركزية الإدارية : (المفهوم ، الأشكال ، الصيغ)

١. مفهوم اللامركزية الإدارية :

هي عبارة عن عملية " إعادة توزيع السلطة والمسؤولية والموارد المالية لتوفير إدارة الخدمات العامة بين مستويات الحكم المختلفة".^(١) ، أو هي " نقل سلطة اتخاذ القرار إلى مستويات أدنى في السلم الإداري من أجل الاستجابة لاحتياجات القاعدة العريضة من المواطنين ، بهدف تحسين مستوى الخدمة من خلال إعادة توزيع السلطة والمسؤولية ونقل مسؤولية التخطيط والإدارة إلى المستوى المحلي".^(٢) ، وعلى الرغم من قيام الحكومة بنقل صلاحياتها في شئون التخطيط والتمويل والإدارة إلى فروع الهيئات الحكومية والوحدات التابعة ، إلا أن الحكومة المركزية في تلك الحالات تحتفظ بحق الرقابة والمراجعة والتوجيه.

٢. أشكال اللامركزية الإدارية :

تقوم اللامركزية الإدارية إما على أساس وظيفي ، أو على أساس إقليمي ، فإذا تم توزيع الوظيفة التنفيذية على أساس وظيفي سميت باللامركزية المصلحية (المرققة) ، أما إذا تم توزيع الوظيفة التنفيذية على أساس إقليمي سُميت باللامركزية الإقليمية أو الإدارة المحلية :

- **اللامركزية الإقليمية (Territorial Decentralization)** : ويعتبر هذا النوع من اللامركزية مرادفاً لنظام الإدارة المحلية ؛ لأنه من المفترض وجود إدارة محلية مستقلة تتمتع بشخصية اعتبارية تمثلها مجالس محلية ، وتخضع لإشراف ورقابة الحكومة المركزية ، وفيها يتم توزيع السلطات والاختصاصات بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية في مناطق مختلفة ، ويتولى إدارتها هيئات مستقلة عن الحكومة المركزية ، ولكنها لا تغفل المحافظة على وحدة الدولة السياسية والإدارية.

- **اللامركزية المرفقية أو المصلحية (Functional Decentralization)** : وتعني قيام هيئات عامة مستقلة قادرة على ممارسة وظيفتها المحددة في منطقة واحدة أو عدة مناطق في الدولة ، وهي التي تعرف بالمؤسسات العامة^(٣) ، ومن الملاحظ أن تطبيق هذا الأسلوب ينبع من رغبة

(١) Administrative Decentralization: "A Framework for Discussion and Its Practices in Bangladesh", Md. Awal Hossain, lecturer, Department of public Administration, university of rajshahi, Bangladesh. P.3.

(٢) الحسابات الإقليمية كمدخل للامركزية المالية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠ .

(٣) سمير عبد الوهاب : مفاهيم المركزية واللامركزية وعلاقتها بالحكم المحلي ، في " الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير " ، ٢٠٠٥ ، ص ١٦ .

الدولة في ضمان حسن إدارة وفعالية المرافق العامة على الصعيدين الإداري والاقتصادي ؛ بهدف تقديم الخدمات العامة إلى المواطنين بأقل تكلفة ممكنة وأكبر فاعلية.

هذا وقد صنّف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) اللامركزية إلى أربعة أنماط ^(١)

- **نمط اللامركزية المستقل (Autonomous Type) :** وفي هذا النمط تتنازل الحكومة المركزية عن اختصاصاتها إلى وحدات محلية دنيا - كالمحافظة والمقاطعة وغيرها من السلطات المحلية - وتمنحها الكيان القانوني كوحدة لامركزية منفصلة ، وبموجب هذا تقوم الحكومة المركزية بتحويل معظم السلطات "Devolution" إلى الوحدات المحلية.
- **نمط اللامركزية شبه المستقل (Semi-Autonomous Type) :** وفي هذا النمط تتمتع الوحدات المحلية بشبه استقلال ، حيث يتم تفويض " Delegation " كثير من صلاحيات واختصاصات الحكومة المركزية للوحدات المحلية من خلال التشريعات أو بواسطة التعاقد بحيث لا تصل هذه الصلاحيات إلى حد التنازل كما هو مبين في النمط الأول. فالتفويض يشير إلى نقل عملية اتخاذ القرارات الحكومية والسلطات الإدارية والمسؤولية عن مهام محددة إلى مؤسسات تكون تحت الرقابة الحكومية غير المباشرة ، أو تكون شبه مستقلة.
- **نمط اللامركزية التابع (Subordinate) :** ويطلق على هذا النمط " عدم التركيز الإداري " (Deconcentration) وينطوي على القليل من نقل الصلاحيات والسلطات واتخاذ قرارات محددة لوظائف إدارية ومالية ، ويمثل هذا النموذج أقل أنماط اللامركزية من حيث درجة الاستقلالية الممنوحة ، مثل فروع الوزارات في الأقاليم أو المحافظات في الدولة.
- **نمط اللامركزية المنفصل (Divestment) :** ويشير هذا النمط إلى الوحدات الخارجة عن هيكل الحكومة الرسمي ، والتي تكون إما غير حكومية أو وحدات قطاع خاص. لا يفضل التعامل مع هذا النمط على أنه من أشكال اللامركزية ، بل يتم التعامل معه بتجرد وانفصال ، فالانفصال يحدث عندما يتم نقل التخطيط والوظائف العامة من الحكومة إلى مؤسسات تطوعية خاصة أو غير حكومية وحتى يمكن القول بأن الدولة تتمتع بلامركزية إدارية لابد من توافر الآتي ^(٢) :
- تمتع الحكومة المحلية بسلطة إعداد الهيكل التنظيمي والوظيفي الخاص بها ، وإدارة مواردها البشرية لأنها وحدها القادرة على تحديد احتياجات الوظيفة وتنظيم هيكلها الإداري.
- نقل تبعية الموظفين من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي ، وهذا قد يصاحبه عدد من التحديات تتعلق بنقل نظم المعاشات والتأمين الصحي من مستوى إلى مستوى آخر ، وكيفية صرف الرواتب وتطبيق نظم الحوافز.

^(١) UNDPk, Decentralized Governance Programme: Strengthening capacity for people Centered Development, UNDP, MDGD. N. Y., U.S.A.,1997.

^(٢) سالي خليفة ، وعمر عبد الله ، مرجع سبق ذكره ، ص ص ٤٠٢ : ٤٠٣.

- تمتع الحكومة المحلية بسلطة التعيين والفصل ، وسلطة الترقية ومنح المكافآت أو فرض الجزاءات ، كل ذلك يساعد على تعزيز ولاء الموظفين المدنيين للحكومات المحلية ويعمل على تفادي مشكلة ازدواج التبعية والمساءلة.

٣. صيغ اللامركزية الإدارية :

تعد اللامركزية وسيلة فعالة لتوفير قنوات اتصال سريعة بين المواطن ومؤسسات صنع وتنفيذ السياسة العامة ، ولها عدة صيغ وهي:

- **تخفيف التركيز (Deconcentration) :** أي تخفيف تركيز صنع القرار ونقله إلى مستويات محلية ، وبموجب هذا النموذج تنتقل السلطة الإدارية من أجهزة الحكم المركزية إلى مكاتب إقليمية أو محلية إدارية ، وهذا الشكل يعمل على تحسين عمليات الحكم المركزية. وهذه الصيغة تعتبر الأضعف ، من حيث أنها فقط تخفف من القرارات المركزية ، وتكون القرارات أكثر استجابة للمستوى المحلي ، ثم ننقل إلى المستوى أكثر تفويضا لاتخاذ القرار.
- **التفويض (Delegation) :** حيث يتم منح مسؤوليات وخدمات محددة للسلطات المحلية التمثيلية ، ولكن تحت إشراف صارم نسبياً من الحكومة المركزية ، وتميل الحكومة المركزية - في هذا الشكل - إلى معاملة السلطات المحلية باعتبارها امتداد للسلطة المركزية ، ولكن التفويض مرهون بالمفوض ، ويمكن إلغاء التفويض في أي لحظة.
- **نقل الصلاحيات (Devolution) :** ويعد هذا الشكل أقوى من الأشكال السابقة ، وبموجبه تنتقل السلطات والصلاحيات الخاصة بالحكم واتخاذ القرارات فعلياً - بإجراء كلي أو جزئي - إلى وحدات فرعية - الأقاليم والمدن - وتمنحها السلطة في اتخاذ القرارات دون الرجوع إلى السلطات المركزية ، باستثناء بعض الأمور المتفق عليها مسبقاً. هذا ويعد نقل الصلاحيات هو الصيغة الأقوى من الأشكال السابقة.
- **الخصخصة (Privatization) :** وهي صيغة جديدة من اللامركزية تهدف إلى حفز الأداء والإنتاجية في القطاعات الاقتصادية ، وبموجبها تتخلص الحكومة من بعض مسؤولياتها ، وتحول هذه المسؤوليات إما إلى مؤسسات وجمعيات تطوعية - في حالة المشروعات التي لا تهدف إلى الربح - ، أو إلى القطاع الخاص في حالة المشاريع الهادفة إلى الربح.

٣) اللامركزية المالية :

هي عبارة عن " منح سلطة اتخاذ قرارات الإنفاق وتحصيل الإيرادات للحكومات المحلية^(١) حتى تستطيع تلك الحكومات تنفيذ الأعمال الخاصة بمجتمعاتها المحلية وتتضمن اللامركزية المالية توافر ثلاثة عناصر أساسية : تحديد وظائف محددة ومناسبة للمحليات للقيام بها ، وتحديد

^(١) الحسابات الإقليمية كمدخل للامركزية المالية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠.

مصادر مناسبة للإيرادات المحلية ، وتصميم نظام جيد يتولى عملية التحويلات المالية من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية ، أو من الوحدات المحلية الأعلى إلى الوحدات المحلية الأدنى. تلك العناصر الثلاثة مجتمعة هي جوهر اللامركزية المالية^(١). ومن الملاحظ أن من نتائج ما تقوم به اللامركزية المالية من منح صلاحيات أكبر في صنع قرارات الإنفاق أنها تساعد على تحفيز المنافسة بين الوحدات المحلية في مجال جمع وإنفاق الأموال ، وهذا بدوره يؤدي إلى تحقيق مستويات أعلى من الإيرادات المحلية ، وحسن استخدام تلك الموارد في سبيل تقديم الخدمات العامة بأفضل وأجود صورة ممكنة.

مما سبق يتبين لنا أن اللامركزية المالية ، بما تحقّقه من آثار إيجابية - والتي تتمثل في الاستغلال الأمثل للموارد ، وتحقيق مستوى مناسب من الإيرادات المحلية ، ومنح المحليات سلطة صنع قرارات الإنفاق - كل تلك الآثار تنعكس على التنمية ، وبالتالي تظهر آثارها على تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين ، حيث تخضع الحكومات المحلية وممثليها لتقييم من قبل المواطنين المحليين القادرين على تقييم مدى جودة نظم توصيل الخدمات ، وتحديد نقاط الضعف فيها وتظهر نتائج التقييم في نتائج الانتخابات واختيار الممثلين الذين يلبون احتياجات المواطنين ورغباتهم.

٤) اللامركزية الاقتصادية :

بالإضافة إلى الأبعاد الثلاثة السابقة للامركزية ، أضافت بعض الأدبيات بعداً رابعاً يسمى باللامركزية الاقتصادية ، والتي تعني " تحويل مهام الإنتاج والاستهلاك والرقابة والمسئولية عن معظم الوظائف والخدمات الحكومية إلى القطاع الخاص"^(٢). ويهدف هذا النوع إلى " إطلاق حرية الإمداد بالسلع والخدمات إلى القطاع الخاص ، وتعاون خلالها الحكومة والقطاع الخاص في الإمداد بالخدمات والبنية الأساسية"^(٣).

(١) خالد زكريا ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٣.

(٢) سمير عبد الوهاب ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٢.

(٣) إجلال راتب ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣١.

ثانياً : التنمية واللامركزية :

١- مفهوم التنمية :

لقد نبتت البذرة الأولى لمفهوم التنمية في الحقل الاقتصادي ، وكانت تقتصر على معنى ضيق ، فلم تكن التنمية إلا مرادفاً للنمو الاقتصادي ، وكان التعريف الشائع للتنمية أنها عبارة عن الزيادة السريعة والمستمرة في مستوى الدخل الفردي عبر الزمن ، ولكن نتيجة لظهور دور الجوانب غير الاقتصادية في عملية التنمية ، والتي تتمثل في تلك التغيرات العميقة في الهياكل الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للدولة ، تغيرت الرؤية وتغير المفهوم ، وتم تعريف التنمية على أنها " ظاهرة مركبة تتضمن النمو الاقتصادي كأحد عناصرها الهامة ، ولكنها تتضمنه مقروناً بحدوث تغيير في الهياكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والعلاقات الخارجية."^(١) وفي عام (١٩٥٥) قامت هيئة الأمم المتحدة بتعريف التنمية بأنها " العمليات التي يمكن بها توحيد جهود المواطنين والحكومة لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات المحلية ولمساعدتها في الاندماج في حياة الأمة والمساهمة في تقدمها بأقصى قدر مستطاع."^(٢) وفي عام (١٩٥٦) تم تعريفها بأنها " العمليات التي توحد جهود الأهالي وجهود السلطات الحكومية لتحسين الأحوال الاجتماعية والاقتصادية والثقافية للمجتمعات المحلية تحقيقاً لتكامل هذه المجتمعات في إطار حياة الأمة ومساعدتها على المساهمة في التقدم القومي."^(٣) ، ومن الملاحظ أن هذا التعريف يركز على مبدئين أساسيين ، الأول : المشاركة المجتمعية ، والتي تعني ضرورة مشاركة أفراد المجتمع في العمل من أجل تحسين الظروف والأحوال المعيشية. والثاني : توفير الحكومة للخدمات الأساسية - أي توفير الخدمات الأساسية والمساعدات الفنية اللازمة ، والتي تشجع أفراد المجتمع على المبادرة والمشاركة.

وحسب التعريف الحديث لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي يتسع مفهوم التنمية لأبعاد ثلاثة :

- تكوين القدرات البشرية : مثل تحسين الصحة وتطوير المعرفة والمهارات.
- استخدام البشر لهذه القدرات في الاستمتاع أو الإنتاج (سلعاً وخدمات) أو المساهمة الفاعلة في النشاطات الثقافية والاجتماعية والسياسية.
- مستوى الرفاه البشري المحقق في إطار اتساع وشمول مفهوم التنمية.

^(١) إبراهيم العيسوي ، التنمية في عالم متغير : دراسة في مفهوم التنمية ومؤشراتها ، دار الشروق - القاهرة - الطبعة الثانية ٢٠٠١ ، ص ١٣ : ١٧.

^(٢) محمد شفيق ، التنمية الاجتماعية : دراسات في قضايا التنمية ومشكلات المجتمع ، (الاسكندرية : المكتب الجامعي الحديث) ، (١٩٩٥) ، ص ١٣.

^(٣) عبد الهادي الجوهري وآخرون ، دراسات في التنمية الاجتماعية ، مدخل إسلامي ، الإسكندرية : المكتب الجامعي الحديث ، ١٩٩٩م ، ص ١٠.

٢- أبعاد التنمية :

- من خلال التعريفات السابقة لمفهوم التنمية وتطور مفهومها عبر السنين يتبين وبوضوح أن :
- **التنمية مسألة نسبية دائمة التغيير** : فإذا كانت أهداف التنمية تتغير وفقاً لاحتياجات المجتمع وإمكاناته ، وإذا كانت الاحتياجات والإمكانات تتغير بتغير الظروف ، فلكذلك أهداف التنمية ومتطلباتها لابد وأن تتغير هي الأخرى بتغير الأزمان والأحوال.
- **التنمية بمعناها الشامل تضم أبعاد متنوعة وجوانب مختلفة** : اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية ، فهي ليست عملية اقتصادية فقط ، وليست عملية اجتماعية فقط ، وليست عملية سياسية فقط ، وليست عملية ثقافية فقط ، ولكنها مزيج من هذه كلها وغيرها ^(١) ، أي أنها عملية شاملة للتقدم والرفق والنهضة.
- **التنمية عملية مجتمعية متشابكة متكاملة متفاعلة** في إطار نسيج من الروابط بالغ التعقيد من عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وإدارية ، وهي بهذا المعنى لا تمثل فقط الناتج النهائي لمجموع المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية ، بل محصلة تفاعلات مستمرة بين هذه العوامل. ويتوقف مدى أهمية كل عامل من هذه العوامل ومدى تأثيره وتأثيره في عمليات التنمية على الظروف التي تتم فيها عملية التنمية ، وعلى المرحلة التي قطعها مسيرة التنمية ^(٢).

٣- اللامركزية والتنمية :

لقد انعكس تعدد أشكال وأبعاد اللامركزية على تنوع الآثار الناتجة عنها ، بل وتشابكت هذه الآثار لدرجة يصعب معها الفصل بين أثر وآخر ، ولكن يمكن رصد بعض المحاور الأساسية لتأثير اللامركزية على التنمية ، والتي منها :

- **تحقيق المشاركة الشعبية وتعميق الديمقراطية** : تؤدي اللامركزية إلى تعميق الديمقراطية وزيادة مشاركة المجتمع المدني بكل مجموعاته في كافة الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، وبصفة خاصة المجموعات المهمشة مثل المرأة والفقراء في الريف والحضر ^(٣) ، وترسيخ الانتماء والإحساس بالمواطنة واستشعار المسؤولية العامة.

- **تحقيق العدالة الاجتماعية** : اللامركزية بمفردها لا يمكنها حل مشكلة العدالة بين المناطق الجغرافية التي تتفاوت مواردها ، ويمكن تحقيق العدالة داخل المحليات من خلال : سياسات الإنفاق العام ،

^(١) أسامة عبد الرحمن ، البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية : مدخل إلى دراسة إدارة التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط ، خلاصة نتائج المشروع الدراسي الأول ، الكويت ، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب ، ١٩٨٢م ، عالم المعرفة رقم ٥٧ ، ص ١٦ .

^(٢) محمد صادق ، التنمية في الأقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية بين عائدات النفط وإدارة التنمية ، دراسة مقدمة للاجتماع السنوي الثاني لندوة التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط ، البحرين ٢٤-٢٦ ديسمبر ١٩٨٠م ، ص ١٣ .

^(٣) محمود شريف ، المنتدى العربي للحكم المحلي ، صحيفة الأهرام ، العدد ٤٢٧٧٨ السنة ١٢٧ ، ١١/٢٠ ، ٢٠٠٤ .

والتوجه نحو تقليص الفجوات التنموية في أكثر المناطق فقراً وحرماناً ، وبتوزيع الميزانيات وتقييد نسب صرفها على بنود الإنفاق المختلفة^(١).

- **زيادة كفاءة توظيف واستخدام الموارد** : الإدارة اللامركزية أكثر قدرة على التحكم في البيئة والآليات اللازمة لتعظيم استخدام الموارد والحد من هدرها ؛ لأن الإدارات المحلية بقربها من الجماهير تصبح أكثر قدرة على تشخيص الإمكانات المحلية وفهم طبيعة ونوعية خيارات السكان المحليين وتفضيلاتهم ، مما يسمح للإدارات المحلية بالتغلب على حالة تردّي الخدمات العامة.^(٢)

- **زيادة الكفاءة الإنتاجية** : فاللامركزية بمعناها الواسع تؤدي إلى زيادة الكفاءة الإنتاجية ، وتحسين نوعية الخدمات المحلية ، وزيادة الفاعلية والسرعة في الإنجاز ، وترتيب الأولويات طبقاً للرغبات الشعبية وتفعيل آليات المساءلة ومحاربة الفساد.^(٣)

- **تخفيف العبء عن كاهل الحكومة المركزية** : في ظل نظام اللامركزية سيتغير الدور الحكومي ، فبدلاً من أن تتحمل الحكومة وحدها مسؤولية تقديم وإدارة الخدمات العامة ستركز دورها في صياغة السياسات ووضع القواعد التنظيمية ، وترجمة الغايات القومية إلى أهداف محددة تسعى لترسيخ المنافسة والتأثير على السلوك الاجتماعي بما يحقق الغايات التنموية.^(٤)

وبالنظر إلى كل تلك الآثار الإيجابية الناتجة عن تطبيق اللامركزية يمكن استثمار تلك العوائد في نشر ثقافة اللامركزية على نطاق واسع بين فئات المجتمع ، وتوظيف ذلك في تحقيق التنمية الشاملة التي تسعى إليها الحكومات تلبية لرغبات الشعوب في تحسين جودة الخدمات المقدمة وتحسين مستوى معيشتهم.

(١) الحسابات الإقليمية كمدخل للامركزية المالية ، مرجع سبق ذكره ، ص ص ٣٢ : ٣٣.

(٢) المرجع السابق، ص ص ٣٠ : ٣١.

(٣) عدلي حسين ، مبادرة جديدة لمسيرة الإصلاح - وداعاً للامركزية في المحليات ، صحيفة الأهرام ، العدد ٤٣٣٤١ ، السنة ١٢٩ ، ٢٠٠٥/٨/٥.

(٤) الحسابات الإقليمية كمدخل للامركزية المالية ، مرجع سبق ذكره ، ص ص ٣٣ : ٣٤.

المبحث الثاني : جودة الخدمات العامة

لقد حظيت الجودة في الآونة الأخيرة على جانب كبير من الاهتمام إلى الحد الذي جعل بعض المفكرين يطلقون على هذا العصر عصر الجودة ، وأصبح المجتمع العالمي ينظر إلى الجودة وإلى أي مسيرة للإصلاح باعتبارهما وجهين لعملة واحدة ؛ ولذلك تم تخصيص المبحث الثاني من هذا الفصل لتناول جودة الخدمات ، وتم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة أجزاء ، تناول الجزء الأول مفهوم وخصائص الخدمات ، وتناول الجزء الثاني مقاييس الجودة المتعارف عليها ، وتناول الجزء الثالث سبل الوصول إلى تحقيق الجودة في تلك الخدمات المقدمة.

أولاً : الخدمات (المفهوم ، الخصائص ، الأصناف):

لما كان الناس في حياتهم اليومية يحصلون على الكثير من الخدمات العامة - كالتعليم والصحة ، وغيرهما - وفي نفس الوقت قد يجهلون طبيعة الخدمة المقدمة إليهم والخصائص الواجب توافرها فيها ، ومن ثم لا يمكنهم الحكم على مدى جودتها ، ومن أجل التعرف على طبيعة الخدمة وخصائصها ومدى جودتها لابد من تعريف مفهوم وخصائص الخدمة

١- مفهوم الخدمة :

يستعمل الناس في حياتهم اليومية الكثير من الخدمات - كالتعليم ، الصحة ، وغيرهما - وللتعرف على طبيعة الخدمة وخصائصها ومدى جودتها لابد من تناول تعريف الخدمة ، وهي " أي نشاط أو منفعة يقدمها طرف ما لطرف آخر ، وتكون أساساً غير ملموسة ، ولا تنتج عنها أية ملكية." ^(١) أو هي " الأنشطة التي تقدم من طرف إلى آخر ، هذه الأنشطة تعتبر غير ملموسة ولا يترتب عليها نقل ملكية أي شيء ، وقد يكون تقديمها مرتبط بمنتج مادي ملموس." ^(٢) وعلى ضوء تلك التعريفات السابقة يمكن تعريف الخدمة بأنها أي نشاط أو منفعة غير ملموسة ، والهدف من تقديمها هو إشباع حاجة أو رغبة الجمهور دون أن يترتب على ذلك انتقال ملكية ، ولا يُشترط ارتباط الخدمة المقدمة بمنتج مادي ملموس.

٢- خصائص الخدمة :

الخدمة بطبيعتها غير ملموسة ، مما جعل هذه الخاصية هي الغالبة في تعريف الخدمة من طرف المختصين ، ولكن هناك خصائص أخرى تميز الخدمة ، ومن أهم خصائصها ما يلي^(٣):

- **اللاملموسية** : الأصل في الخدمات أنها غير ملموسة ، أي لا يمكن تذوقها أو رؤيتها أو شمها أو سماعها أو الإحساس بها. وتلك الخاصية هي أهم ما يميز الخدمة عن السلعة.
- **التلازمية (عدم الانفصال)** : أي صعوبة الفصل بين الخدمة ومقدمها ؛ لأن وقت إنتاج الخدمة هو نفسه وقت إستهلاكها ، فالعميل يكون في اتصال مباشر مع مقدم الخدمة ويتعرف عليه -

كمن يخدمه في البنك ، ومن يُعلم أبناءه في المدرسة - بعكس السلع فمشتري السلعة لا يعرف منتج السلعة وكيف تم إنتاجها. كما يشارك العميل في إنتاج الخدمة ؛ لأنه لا يمكن تقديم الخدمة إلا بالتواصل مع العميل ، فالطرفان عليهما القيام بأدوار معينة ليتعرف كل طرف على ما يتوقعه منه الآخر..

■ **عدم التجانس :** من الصعب إيجاد معايير موحدة في حالة إنتاج الخدمة ، فعلى الرغم من استخدام بعض المؤسسات أنظمة موحدة خاصة بتقديم الخدمة ووضع معايير للتأكد من جودة تقديم الخدمة ، إلا أنه من الصعب الحكم على جودة الخدمة قبل الشراء من طرف العميل ؛ لأن تقديم الخدمة يعتمد على أشخاص - مقدم الخدمة أو العملاء - وكلاهما تتحكم فيه المعايير الشخصية.

■ **عدم القابلية للتخزين :** تعتبر الخدمة ذات طبيعة غير قابلة للتخزين - بخلاف السلع التي يمكن تخزينها سواء في مراحل الإنتاج أو بعد الإنتاج أو أثناء البيع - وذلك لعدم ملموسيتها ، وبالتالي لا يمكن حفظ الخدمة على شكل مخزون ، وهذا ما يجعل تكاليف التخزين لا توجد نسبياً أو بشكل كامل في المؤسسات الخدمية. فالخدمة تستهلك وقت إنتاجا ، وبالتالي عدم إمكانية تخزينها ، مما يجعل الأمر صعب نسبياً بالنسبة للمؤسسات الخدمية ، وذلك في حالة حدوث تقلبات في الطلب ؛ لهذا عليها إما تغيير الأسعار أو استخدام طرق جديدة للترويج.

■ **عدم انتقال الملكية :** صفة عدم انتقال الملكية صفة تميز السلعة عن الخدمة ؛ وذلك لأن العميل يمكنه إستعمال الخدمة لمدة معينة دون إمتلاكها ، كإستعمال غرفة في فندق أو مقعد في طائرة ، عكس السلعة التي يكون فيها للمستهلك حق إمتلاكها والتصرف فيها.

٣- أصناف الخدمة :

يمكن تصنيف الخدمة إلى ثلاثة أصناف حسب طبيعة الخدمة ، هي ^(٤):

● **الخدمة الخالصة :** حيث تقوم المؤسسة بتقديم خدمة وحيدة دون أن يكون ذلك مرتبطاً بمنتج مادي أو خدمات أخرى مرافقة ، مثل خدمات التأمين ، والتعليم ، ... وغيرهما ، كما تتطلب هذه الخدمات الحضور الشخصي للعميل.

● **الخدمة المرفقة بمنتج مادي :** حيث يمكن للمؤسسة تقديم خدمة أساسية ، ولكن تكتمل ببعض المنتجات أو الخدمات - خدمة المواصلات الجوية التي تقدم النقل كخدمة أساسية ، ولكنها تتضمن عدة منتجات وخدمات مثل التغذية والجرائد وغيرهما.

(١) هاني حامد الضمور ، تسويق الخدمات ، دار وائل للنشر ، الطبعة ٣ ، عمان ، ٢٠٠٥ ، ص ١٨.

(٢) قاسم علوان المحياوي ، إدارة الجودة في الخدمات ، دار الشروق ، الطبعة الأولى ، الأردن ، ٢٠٠٦ ، ص ٥٤.

(٣) مسعد رضوان ، ورشة عمل حول تطوير الخدمات الحكومية ، صنعاء ، ٢٠١٢ ، ص ١٣ : ١٤.

(٤) تيسير العجارمة ، التسويق السياحي ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، ط ١ ، عمان ، ٢٠٠٥ ، ص ٢١.

• **المنتج المرفق بعدة خدمات:** حيث تعرض المؤسسة منتجاتها مرفقة بعدة خدمات ، مثل بيع الأجهزة الكهربائية - التليفزيون والغسالة وغيرها - مرفقة بالضمان أو الصيانة أو النقل. فكلما كان المنتج متطوراً تكنولوجيا كلما كان بيعه يتطلب خدمات مرفقة - الصيانة والضمان.

٤ - مفهوم الخدمات العامة (الخدمات الأساسية):

إذا كان علماء الإدارة العامة قد عرفوا الخدمات العامة بأنها الحاجات الضرورية لحفظ حياة الإنسان وتأمين رفاهيته ، وأنه يجب توفيرها بالنسبة للسواد الأعظم من الشعب بهدف رفع مستوى معيشة المواطنين ، فإن الخدمات الطبية ، والصحية ، والتعليمية ، والخدمات الاجتماعية الأساسية الأخرى هي خدمات أساسية ؛ لأنها ضرورية لدعم حق المواطن في الحصول على مستوى معيشة يكفي للمحافظة على صحة الفرد وأسرته ورفاهيته - بما في ذلك المأكل ، والملبس ، والسكن ، والرعاية الطبية والخدمات الاجتماعية الضرورية^(١). هذا وتعد تلبية تلك الخدمات العامة (الأساسية) مسؤولية الدولة بالدرجة الأولى ، فهي ليست موقوتة بزمان محدد ، بل هي عملية دائمة مستمرة ، ينبغي أن تخطط الدولة لتقديمها وتطويرها ليحصل عليها المواطن في أحسن صورة. وذكر رضوان^(٢) أنه أجريت عام (٢٠٠٤) دراسة في المملكة المتحدة على مجموعة مستخدمي الخدمات العامة - الصحة والتعليم - وتبين أن المعايير الأساسية للخدمة العامة تتلخص في كلمة (Force) :

- حرف (F) يشير إلى كلمة (Fairness) : أي العدل أو المساواة في إتاحة الخدمة للجميع.
- حرف (O) يشير إلى كلمة (Openness) : أي القدرة على الإطلاع والمعرفة.
- حرف (R) يشير إلى كلمة (Response) : أي الاستجابة للمطالب ووجود ردود أفعال.
- حرف (C) يشير إلى كلمة (Collaboration) : أي التعاون بين كافة فئات المجتمع.
- حرف (E) يشير إلى كلمة (Efficiency) : أي الكفاءة في تقديم الخدمة.

كما تمت الإشارة إلى معايير أخرى للخدمة العامة - ظهرت مع مفهوم الخصخصة - مثل احترام كلاً من مقدم الخدمة والمستفيد منها ، وخضوع مقدمي الخدمة للمساءلة من قبل المستخدمين والمجتمع المحلي ، الالتزام طويل المدى في تقديم الخدمة مما يتطلب استثمارات مالية وسياسية ، إتاحة الخدمة للجميع بمعنى ألا تكون محظورة وفقاً للأختيار والثبات حيث يعتمد التعديل على إنهاء جشع السوق فالهدف من الخصخصة تقسيم عملية تقديم الخدمات العامة وليس زيادة قيمة النقود^(٣).

(١) لورين كورنر ، دليل المستخدم إلى قياس تقديم الخدمات الأساسية المراعية للاعتبارات الجنسانية ، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

، ص ٤. (نسخة pdf)

(٢) مسعد رضوان ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨.

(٣) المرجع السابق ، ص ١٩.

تصنيف الخدمات العامة في مصر

تعليمية	صحية	ثقافية	اجتماعية	شبابية	رياضية
مدارس التعليم الأساسي • عام • أزهر	وحدات صحة الأسرة	مكتبة ثقافية (أ)	• دار حضانة • وحدة اجتماعية • مكتبة طفل • حديقة طفل • نادي نسائي	مركز شباب القرية	ملاعب مفتوحة ثلاثية
مدارس التعليم الثانوي • عام • أزهر • فني	مراكز صحة الأسرة	مكتبة الثقافة (ب)	• مركز خدمات • مكاتب تأهيل معاقين • نادي (اجتماعي ثقافي) • (دفاع اجتماعي) • مكاتب مراقبة اجتماعية	مركز شباب المدينة	أندية رياضية
خدمات تعليمية ذات طبيعة خاصة	المستشفيات المركزية العامة	بيت الثقافة	• إدارة اجتماعية • دار أيتام • مراكز التكوين المهني • مراكز العلاج الطبيعي • دور حضانة للمعاقين • المراكز اللغوية • مؤسسات التثقيف الفكري • دور المغتربين • دور إقامة المسنين • نادي رعاية المسنين	• مركز شباب نموذجي • مدن شبابية	• حمام سباحة • صالة مغطاة • أندية لعبة • مراكز تنمية رياضية
• تعليم جامعي • وتعليم عالي • ومعاهد فنية • فوق متوسطة	• المستشفيات التعليمية والنوعية • مراكز الرعاية المتخصصة والدقيقة	قصور الثقافة	• مراكز الإغاثة • مركز التأهيل الشامل • الوحدة الشاملة • مؤسسات رعاية (الصم وضعاف السمع / المكفوفين / المتسولين / المتسولين غير الأصحاء)	• مراكز التعليم المدني • القيادات الشبابية • نزل الشباب • بيوت الشباب	• استاد رياضي • مراكز علاج طبيعي • فنادق رياضية • قرى أوليمبية

الإدارة المركزية للبحوث والتخطيط الإقليمي ، دليل المعدلات والمعايير التخطيطية للخدمات بجمهورية مصر العربية ٢٠١٤

ثانياً : جودة الخدمات (المفهوم ومؤشرات التقييم):

لما كانت أي منظمة أو مؤسسة تسعى لتقديم خدماتها بصورة تتلائم مع توقعات العملاء وتلبي حاجاتهم ، كان لزاماً على تلك المنظمة أو المؤسسة البحث عن طرق ووسائل لتطوير وتحسين جودة تلك الخدمات المقدمة ، وينبغي عليها التعرف على المعايير والمؤشرات التي يعتمد عليها العملاء في الحكم على جودة الخدمة المقدمة لهم ؛ ولذلك يتناول البحث في هذا الجزء مفهوم الجودة ومؤشرات التقييم ، والطرق الشائعة لقياس جودة الخدمات ، وذلك على النحو التالي :

١- مفهوم جودة الخدمة:

إذا كانت الجودة هي " قدرة مجموعة من الخصائص والمزايا الجوهرية على إرضاء المتطلبات المعلنة أو الضمنية لمجموعة من العملاء." ^(١) أو هي " القدرة على الوفاء بالمتطلبات وإشباع الرغبات من خلال تصنيع سلعة أو تقديم خدمة تفي باحتياجات ومتطلبات المستهلك " ^(٢) ، فيمكن تعريف جودة الخدمة بأنها " معيار لدرجة تطابق الأداء الفعلي للخدمة مع توقعات العملاء لتلك الخدمة " ^(٣) أو هي " الفرق بين توقعات العملاء للخدمة وإدراكهم للأداء الفعلي لها " ^(٤) ؛ ولذلك فالخدمة الجيدة - من وجهة نظر العملاء - هي تلك التي تتفق وتتطابق مع توقعاتهم.

٢- مؤشرات تقييم جودة الخدمة :

حتى تتمكن المنظمة أو المؤسسة من تقديم خدمة تتلائم مع توقعات العملاء وتلبي حاجاتهم ، لابد لها من البحث عن الطرق والوسائل لتطوير وتحسين جودة تلك الخدمة. فالخدمة الجيدة من وجهة نظر العملاء هي التي تتوافق مع توقعاتهم لذلك ينبغي على المنظمة التعرف على المعايير والمؤشرات التي يعتمد عليها العملاء في الحكم على جودة الخدمة المقدمة لهم. وبالرغم من أنه لا يوجد اتفاق بين الباحثين حول الأبعاد أو الجوانب التي تحدد مستوى جودة الخدمة إلا أن باراشورمان توصل إلى تطوير عشرة أبعاد أساسية للجودة ، وهي ^(٥):

- **الاعتمادية (Reliability) :** درجة الاتساق في أداء وتقديم الخدمة بشكل صحيح من أول مرة.

^(١) محمد الصيرفي ، الإدارة الرائدة ، ط ولى ، دار صفاء للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٣ م ، ص ١٩٧.

^(٢) المرجع السابق.

^(٣) Lewis. Robert. C. & Bernard Booms H. (1983), "The Marketing Aspects of Service Quality", In Emerging Perspectives on Service Marketing. L. Berry, G. Shostack, and G. Upah, (Eds.), Chicago: American Marketing, pp.99-107.

^(٤) Parasuraman, A., Zeithaml, V.A. and Berry, L.L., "Servqual: a multi-item scale for measuring consumer perceptions of the service quality", Journal of Retailing, Vol. 64, No. 1, (Aut, 1988) pp. 12-40.

^(٥) Parasuraman, A. Zeithaml, W. and Berry, L.L., "A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research", Journal of Marketing, Vol. 49 (Autumn 1985), p.41.

- درجة الاستجابة (Responsiveness) : أي سرعة استجابة مقدمي الخدمة لمطالب العملاء.
- كفاءة وقدرة مقدمي الخدمة (Competence) : أي امتلاك مقدمي الخدمة للقدرات التي تمكنهم من تقديم خدمة متميزة للعملاء.
- إمكانية الوصول (Accessibility) : سهولة الوصول لمقدمي الخدمة والاتصال بهم عند اللزوم.
- المجاملة (Courtesy) : أي حسن معاملة العملاء وتقدير ظروفهم الخاصة.
- الاتصال (Communication) : أي تبادل المعلومات المتعلقة بالخدمة بين مقدمي الخدمة والعملاء بشكل مهم ومبسط.
- المصداقية (Credibility) : أي توافر درجة عالية من الثقة في مقدمي الخدمة من خلال مراعاة مصالح واحتياجات العملاء.
- الأمان (Security) : إلمام العاملين بمهام وظائفهم بما يمكنهم من تقديم خدمة خالية من المخاطر.
- الاهتمام والرعاية والعناية (Empathy) : عن طريق بذل كافة الجهود لإشعار العميل بذلك.
- الجوانب المادية والبشرية الملموسة (Tangible) وتشمل المظهر الخارجي للمعدات والأفراد وموارد ووسائل الاتصال.

وبعد ذلك قام جرونروس (Gronroos) بتخفيض الأبعاد العشرة السابقة إلى خمسة ، هي : الجوانب المادية الملموسة ، والاعتمادية ، وسرعة الاستجابة ، ومساعدة العملاء ، والثقة ، والتعاطف مع العميل ^(٩). وإلى وقت قريب كانت المؤسسات الخدمية تعتمد على المقاييس المستخدمة في مجال الإنتاج ، إلا أن هذه المؤسسات بدأت في تطوير بعض المقاييس الأكثر مناسبة لظروفها ؛ وذلك استرشاداً بالمبادئ الأساسية التي حققت نجاحاً ملموساً في مجال الإنتاج ، وعلى الرغم من ذلك فما زالت عملية القياس في قطاع الخدمات غاية في الصعوبة لأسباب عديدة ، منها أن تلك الخدمات في مضمونها غير ملموسة ، بخلاف السلع التي يستطيع المشتري اتخاذ قراره بالشراء بسهولة من خلال النظر إلى السلعة وتقييم جودتها ، وعقد المقارنة التي تمكنه من اتخاذ قرار الشراء ، أما الخدمات فلا يستطيع طالب الخدمة معرفة طبيعة الخدمة قبل اتخاذ قراره بالشراء ، كما أن جودة الخدمة العامة تعتمد على درجة مشاركة المستفيد من تلك الخدمة في عملية إنتاجها ؛ فمشاركة العملاء في غاية الأهمية لنجاح بعض الخدمات -التعليم والصحة - كما أن جميع الخدمات غالباً ما تكون في أمس الحاجة إلى معلومات دقيقة من العملاء للتعرف على احتياجات كل فرد منهم ، ومحاولة الوفاء بها ، ولكن عدم وعي بعض العملاء قد يحول دون ذلك ، وهذا يتطلب تمتع مقدمي الخدمة بمهارات محددة تمكنهم من التعرف على احتياجات العملاء وبدقة ، علاوة على ضرورة تنويع أساليب القياس بما يتلاءم مع ظروف كل فرد ، وهذا من شأنه أن يجعل توافر مقياس ثابت لجودة الخدمة أمراً صعباً. وبالإضافة إلى ما سبق

(٩) المؤتمر العلمي السنوي الثالث ، الاتجاهات الحديثة في إدارة الأعمال ، جامعة عين شمس ، القاهرة : (٢٠٠١) ، ص ٩.

هناك بعض الخدمات يكون الطلب عليها لفترة محددة - كالخدمات القانونية - ، بينما نجد البعض الآخر - كالتعليم والصحة - يكون الطلب عليها مدى الحياة ؛ ومن هنا تظهر أهمية الحاجة للقياس في أوقات مختلفة ، طبقاً لتتابع المراحل الخاصة بكل خدمة على حدة ؛ مما يجعل الاعتماد على مقياس ثابت لقياس جودة الخدمة خلال هذه المراحل أمراً صعباً.

٣- قياس جودة الخدمات من منظور العملاء :

لما كانت جودة الخدمة من منظور العملاء تتعلق بمدى مطابقة جودة الخدمة لاحتياجات وتوقعات العملاء ، لهذا أثر البحث تناول أهم الطرق الشائعة لقياس جودة الخدمات من هذه الزاوية ، ومناقشة بعض الطرق الأخرى التي يمكن أن تعتمد عليها المؤسسات الخدمية في عملية القياس ، وبشكل يمكنها من الاقتراب المستمر بعملائها. وذكر عبد المحسن ^(١) أن هناك خمسة طرق أساسية لقياس جودة الخدمات من منظور العميل :

- **مقاييس عدد الشكاوى (Complaints measures) :** وهي من أسهل وأبسط الطرق لقياس جودة الخدمات من خلال حصر عدد الشكاوى خلال فترة معينة وتصنيفها حسب نوع الشكوى.
- **مقاييس الرضا (Satisfaction measures) :** تعتبر من أكثر الطرق استخداماً لقياس اتجاهات المستفيدين نحو جودة الخدمة وذلك باستخدام مقياس (ليكرت) المكون من سبعة نقاط لقياس درجة أهمية عناصر الخدمة من وجهة نظر العملاء عبر قائمة إستبيان أو مقابلات شخصية.
- **مقاييس العميل الموجه بالقيمة (User-Value service-measures) :** ويتميز عن المقاييس السابقة بكونه معياراً ملموساً يمكن من خلاله الحكم على كفاءة مقدمي الخدمة حال تقديم خدمات دون المستوى ، باعتبار أن العميل هو من يتحمل تكلفة الخدمة المقدمة له.
- **مقياس الفجوة (Servqual) :** يعتمد هذا المقياس على مقارنة توقعات العملاء للخدمة بالأداء الفعلي لها ، ومن ثم تحديد الفجوة بين هذه التوقعات والأداء ، ويعبر عنه بالمعادلة التالية (جودة الخدمة = التوقعات - الأداء).
- **مقياس الأداء الفعلي للخدمة (Servperf) :** ظهر هذا المقياس نتيجة للانتقادات التي وجهت لمقياس (Servqual) فهو يركز على الأداء الفعلي باعتبار أن جودة الخدمة يمكن الحكم عليها بشكل مباشر من خلال اتجاهات العملاء ، ويمكن التعبير عنه بمعادلة (جودة الخدمة = الأداء). ويستخدم هذا المقياس في قياس جودة الخدمات الجديدة ، التي يستخدمها العملاء لأول مرة في حياتهم ؛ لذا تم اعتماد مقياس الأداء الفعلي كمقياس أفضل لجودة الخدمة المدركة.

^(١) توفيق عبد المحسن ، قياس الجودة والقياس المقارن : أساليب حديثة في المعايرة والقياس ، (القاهرة : المكتبة الأكاديمية) ، ٢٠٠٣ ، ص ٢٨ .

٤- النموذج المفضل لقياس الجودة :

بعد أن تناول البحث مقاييس الجودة الشائعة - بصفة عامة ومختصرة - سوف يتم تناول نموذج الفجوة ، ونموذج الأداء الفعلي بشيء من التفصيل:

* نموذج الفجوة (Servqual)^(١):

ظهر هذا النموذج كمحاولة من باراشورمان ورفاقه (Parasuraman, Zeithaml, Berry) لتطوير نموذج لقياس جودة الخدمة ؛ ويقوم هذا النموذج على مقارنة توقعات العملاء للخدمة والأداء الفعلي لها ، ومن ثم تحديد الفجوة بين الأداء الفعلي وتلك التوقعات. وقد أشارت تلك الدراسة إلى أن إدراك العميل لأداء جودة الخدمة يتأثر بفجوات ، وتلك الفجوات تعوق توصيل الخدمات إلى الجودة العالية ، وهي :

الفجوة (١) : وهي الفجوة بين توقعات العميل لجودة الخدمة وإدراك الإدارة لهذه التوقعات ، فالإدارة قد لا تدرك رغبات العميل وكيفية حكمه على مكونات الخدمة ، وذلك نتيجة لقلة المعلومات عن السوق وأنماط الطلب.

الفجوة (٢): وهي الفجوة بين إدراك الإدارة لتوقعات العميل والمواصفات الفعلية للجودة ، فعلى الرغم من إدراك الإدارة لتوقعات العميل ، إلا أنها غير قادرة على ترجمة ذلك إلى مواصفات محددة في الخدمة المقدمة.

الفجوة (٣) : وهي الفجوة بين المواصفات الفعلية للجودة ومستوى الخدمة الفعلي ، فإذا تمكنت المؤسسة الخدمية من وضع المواصفات المطلوبة في الخدمة ، فلا يمكنها أداء هذه الخدمة بسبب وجود مواصفات معقدة ، أو عدم تدريب العاملين على أداءها ، أو عدم اقتناعهم بالمواصفات المطلوبة ، أو عدم توافر الحافز الكافي لأداء تلك الخدمة.

الفجوة (٤) : وهي الفجوة بين مستوى الخدمة المقدمة بالفعل والوعود المقدمة من مقدمي الخدمة. فالوعود المعطاة من خلال الأنشطة الترويجية لا تتطابق مع الأداء الفعلي للخدمة وذلك لوجود ضعف في التنسيق بين العمليات والتسويق الخارجي للمؤسسة الخدمية.

الفجوة (٥): وهي الفجوة بين الخدمة المتوقعة والخدمة المؤداة ، وهذا يعني أن الخدمة المتوقعة لا تتطابق مع الخدمة المدركة. وتلك الفجوة هي محصلة لجميع الفجوات ، بحيث يتم على أساسها الحكم على جودة أداء المؤسسة الخدمية.

^{*} (Servqual) أي جودة الخدمة ، مكونة من كلمتين : كلمة (service) وتعني الخدمة وكلمة (Qualité) وتعني الجودة.

مما سبق يتبين أن جودة الخدمة المدركة يمكن قياسها عن طريق قياس الفرق بين جودة الخدمة المتوقعة وجودة الخدمة المدركة - الفجوة (٥) - والتي تعتبر محصلة للفجوات الأربع.

* نموذج الأداء الفعلي (Servperf^(١)) :

يعتمد هذا النموذج على طريقة أكثر بساطة في قياس جودة الخدمة باستخدام إدراك العملاء للأداء الفعلي للخدمة المقدمة لهم ، ومن ثم استبعاد عمليات الطرح بين توقعات العميل وإدراكه لمستوى الخدمة. وبذلك يتبين لنا أن هذا النموذج يقوم على أساس رفض فكرة الفجوة في تقييم جودة الخدمة ، ويركز على تقييم الأداء الفعلي للخدمة ، أي التركيز على جانب الإدراكات الخاصة بالعميل فقط. والرضا - حسب هذا النموذج - يعتبر عاملاً وسيطاً بين الإدراكات السابقة للخدمة والأداء الحالي لها ، وضمن هذا الإطار تتم عملية تقييم جودة الخدمة من طرف العميل. وتتضمن عملية تقييم الجودة وفق هذا النموذج الافتراضات التالية^(١):

- في غياب خبرة العميل السابقة في التعامل مع المؤسسة فإن توقعاته حول الخدمة تحدد بصورة أولية لمستوى تقييمه لجودتها.
 - بناء على خبرة العميل السابقة المتراكمة كنتيجة لتكرار التعامل مع المؤسسة فإن عدم الرضا عن مستوى الخدمة المقدمة يقوده إلى مراجعة المستوى الأولي للخدمة.
 - الخبرات المتعاقبة مع المؤسسة ستؤدي إلى مراجعة مستوى الجودة ، وبالتالي فإن تقييم العميل لمستوى الخدمة يكون محصلة لكل عمليات التعديل الإدراكي التي يقوم بها العميل فيما يتعلق بجودة الخدمة. وهكذا يكون لرضا العميل عن مستوى الأداء الفعلي للخدمة تأثير على تشكيل إدراك العميل للجودة ، ومع تكرار الشراء يصبح الرضا أحد المدخلات الرئيسية في عملية التقييم.
- وخلاصة القول أنه يوجد اختلاف بين النموذجين ينحصر في احتواء مقياس الفجوة على مجموعتين من العبارات : تقيس المجموعة الأولى توقعات العملاء بشأن الخدمة المقدمة ، بينما تقيس المجموعة الثانية الأداء الفعلي للخدمة. أما مقياس الأداء الفعلي فيقتصر على مجموعة من العبارات تقيس الأداء الفعلي للخدمة فقط. ويتفق كلاً من النموذجين على خمسة أبعاد أساسية لقياس جودة الخدمة سبق ذكرها - الجوانب الملموسة ، والاعتمادية ، والاستجابة ، والأمان ، والتعاطف.

ثالثاً : تحقيق الجودة في تقديم الخدمة

تتناول تلك الدراسة في هذا الجزء سبل الوصول إلى الجودة في الخدمات المقدمة إلى المواطنين ، ولذلك فإنها تتناول خطوات تحقيق الجودة في تلك الخدمات ، وتتناول بعض الأنشطة اللازمة لتجنب

^(١) Servperf أي أداء الخدمة ، وتتكون من كلمتين : كلمة (service) أي الخدمة ، وكلمة (performance) أي الأداء. ناجي معلا ، قياس جودة الخدمات المصرفية ، مجلة العلوم الإدارية ، مجلد (٢٥) عدد (٢) ، يونيو ١٩٩٨ ، ص ٣٦٢.

الفشل في أداء الخدمة ، ثم تتناول عوامل تحسين جودة الخدمات العامة ، وتختتم باستعراض المداخل المتنوعة لتطوير الخدمات العامة ، وذلك على النحو التالي :

١- خطوات تحقيق جودة الخدمات :

لتحقيق الجودة في تقديم الخدمات يجب إتباع الخطوات التالية ^(١):

- **جذب الانتباه وإثارة الإهتمام بالعملاء :** يعد جذب انتباه العملاء وإظهار الإهتمام بهم من خلال المواقف الإيجابية التي يبديها مقدم الخدمة بمثابة محفز لإيقاظ رغبة العملاء من أجل الحصول على الخدمة وتعزز الولاء الدائم للشركة من جانب للعملاء وتكرار الحصول على الخدمة.
- **خلق الرغبة لدى العملاء وتحديد حاجاتهم :** حيث أن خلق الرغبة وتحديد إحتياجات العملاء يعتمد على المهارات الخاصة بمقدم الخدمة.
- **إقناع العميل :** تتطلب عملية إقناع العميل بجودة الخدمة العديد من الجهود السلوكية القادرة على خلق القناعة لدى العملاء عند تقديم الخدمات ، ومعالجة إعتراضات العميل عند تلقى الخدمة.
- **التأكد من إستمرارية العملاء بالتعامل مع المؤسسة :** فعملية التأكد من إستمرارية التعامل مع المؤسسة وخلق الولاء لدى العملاء يأتي من تقديم بعض الخدمات - الإهتمام بشكاوي العملاء - فيجب على مقدمي الخدمة التحلي بالصبر واستيعاب شكاوي العملاء ومعالجتها.

٢- الأنشطة اللازمة لتفادي الفشل في أداء الخدمة ^(٢):

- يمكن تصنيف الأنشطة اللازمة لتحقيق أعلى جودة فى تقديم الخدمة ، وتلافي عوامل الفشل إلى مجموعات أساسية متداخلة ، يعتمد بعضها على بعض ، وهي:
- **القيادة في تقديم الخدمة :** يعتبر الالتزام بتقديم الخدمة هو الركيزة الأساسية لجودة الخدمة وإمكانية اعتماد العميل عليها ، فالمؤسسة الرائدة في مجال خدمتها هي التي تلتزم بأداء الخدمة بشكل صحيح ومن أول مرة.
 - **الفحص الشامل للخدمة ومكوناتها:** يجب على المؤسسة الخدمية تجربة الخدمة قبل عرضها على العملاء المتوقعين - ولو مجاناً أثناء فترة التجريب - أو العاملين لديها أو بعض الخبراء لكشف الجوانب التي تؤثر على دقة وصحة الخدمة حتى تتمكن من أدائها على نطاق أوسع.
 - **تقييم وتطوير جودة الخدمة :** تقوم العديد من المؤسسات الخدمية بوضع ما يسمى تصميم الخدمة ، وهو عبارة خريطة تدفق لتقديم الخدمة تقدم للمؤسسة طريقة متتابعة لتقييم مراحل تقديم الخدمة سواء في إنتاجها أو تسليمها للعميل ، مما يمكنها من اكتشاف كافة الأخطاء المحتملة

(١) مسعد رضوان ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٤.

(٢) هاني حامد الضمور ، تسويق الخدمات ، دار وائل للنشر ، ط ٣ ، عمان ، ٢٠٠٥ ، ص ص ٤٤٦ ، ٤٤٨

على الورق وقبل حدوثها بالفعل. إن عملية اختبار الخدمة الجديدة قبل تقديمها ليست كافية لضمان دقة وصحة الخدمة.

- **العلاقة المتميزة مع العميل :** وهي الركيزة الأساسية للمؤسسات الخدمية لتطوير خدماتها وتعزيز وجودها في السوق ؛ حيث أن تواصل العلاقة مع العميل يمثل عملية تحسين مستمر لجودة الخدمة عن طريق تقييم العميل للنتيجة المتحصل عليها من جهة والتقييم الداخلي للمؤسسة لضمان توافق مواصفات الخدمة مع متطلبات العميل.
- **إدارة شكاوي العملاء :** تهدف المؤسسة لإرضاء عملاءها وكسب ولائهم ، وتعتبر شكاوي العملاء من بين الأدوات التي تستعمل لمعرفة عدم رضا العملاء عن الخدمات المقدمة.
- **وضع رضا العملاء هدف جوهري مستمر :** يعتبر رضا العميل من أهم المعايير التي تمكن المؤسسة من التأكد من جودة سلعها وخدماتها ؛ لأنه يعتبر مصدر ولاء العملاء للمؤسسة ، ولذلك تسعى المؤسسة إلى العمل على زيادة درجة رضا عملاءها والمحافظة على ولائهم.

٣- العوامل الأساسية لتحسين جودة الخدمات العامة^(١) :

- الاهتمام والتركيز على المستهلك النهائي : ليس فقط لضمان وصول الخدمة بعدالة ومساواة ، وإنما بسعر جيد ، وذلك من خلال دعم التعاون والمشاركة والاستشارة.
- إشراك المستهلك النهائي في تحديد الاحتياجات : مما يساعد على تصميم الخدمة المطلوبة وطرق تقديمها ، والاهتمام بالتغذية العكسية للتقييم وتحديث التصميم إذا لزم الأمر.
- تحديد أولوية احتياجات الأفراد : وذلك لأن إشباع حاجات جميع الأفراد في نفس الوقت ، مع قلة الإمكانيات المتاحة يعتبر أمراً مستحيلاً ، مما يؤدي إلى تخفيض نسبة الممنوح من الخدمات بسبب توسيع رقعة المستفيدين منها.
- تحديد مقاييس ومعايير لاختبار جودة الخدمة المقدمة : حتى يمكن مطابقة جودة ما يتم تقديمه من خدمات مع الجودة المحددة ، وتحديد الفرق بينهما وأسبابه.
- تشجيع مقدمي الخدمة بمنحهم آليات تساعد في تقديم الخدمة في الوقت المناسب ، والتحكم في ظروف العمل ، وفي طرق التمويل من أجل التحكم في مخرجات العمليات الإنتاجية المؤدية إلى الخدمة أو السلعة المطلوبة ، ودعم الثقة ورفع كفاءة مقدمي الخدمة.

(١) مسعد رضوان ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٩.

٤- مداخل متنوعة لتطوير الخدمات العامة :

يوجد مداخل عديدة تم توظيفها في عدد من التجارب الدولية ، وأثبتت نجاحاتها ، وهي ^(١):

- أ- **مدخل تمكين العاملين:** تعتمد نظرية تمكين العاملين على تفويض المزيد من السلطة التنفيذية للعاملين وإشراكهم في صنع قرارات العمل. وتصب فكرة تمكين العاملين أو إشراكهم في إدارة المنظمة وصنع قراراتها في زرع الثقة في الموظف ، وإشعاره بأنه عامل مهم في تحقيق أهداف المنظمة ونمائها ، وأن العاملين إنما هم شركاء لهم قيمة رفيعة في تحقيق رسالة المنظمة.
- ب- **الجوائز الوطنية للجودة :** سعت بعض الدول إلى إنشاء " جوائز وطنية للجودة " - مثل جائزة "مالكولم بالدريج" في أمريكا وجائزة التميز البريطانية والجائزة الأوربية للجودة وجائزة اليابان للجودة - يتم بموجبها منح جوائز تميز المنظمات التي تحقق التميز والريادة في تقديم الخدمة وإرضاء المتعاملين معها. وتسهم هذه الجوائز في توفير مرجعية إرشادية وأسس معيارية لقياس مدى التقدم والتطور في الأداء ونشر مفاهيم التميز والإبداع وثقافة الجودة الشاملة ، وتعميم أفضل الممارسات الإدارية والمهنية وتطبيق أكثر أساليب العمل كفاءة في القطاع الحكومي.
- ت- **موثيق المواطنين (Charters):** يركز الميثاق على الاهتمام بالمواطن بصفته متلقي خدمة ويعطي اهتماماً كبيراً لإدارة جودة الخدمات الحكومية ، والأساليب التي يمكن من خلالها تحسين وتطوير جودة تلك الخدمات ، وقد حدد الميثاق ستة مبادئ للخدمات الحكومية شملت :
 - **المعايير:** وضع ومراقبة ونشر معايير واضحة للخدمات.
 - **المعلومات والإفصاح:** توفير المعلومات الدقيقة الواضحة حول أسلوب إدارة الخدمات.
 - **الاختيار والمشاركة:** على القطاع الحكومي أن يتيح فرصة الاختيار والمشورة مع المستفيدين من الخدمة من أجل التطوير.
 - **الاحترام والمساعدة:** أن تقدم الخدمة لمتلقيها بأعلى درجة من الاحترام.
 - **تصويب الأمور:** في حالة حدوث خطأ يوضع علاج سريع وفعال.
 - **الاقتصاد:** ينبغي تقديم الخدمات العامة بشكل اقتصادي وفعال أيضاً.
- ث- **سلسلة مواصفات (ISO 9000):** تشتمل أنظمة الجودة المعتمدة على (الأيزو ٩٠٠٠) على:
 - أفضل تصميم للخدمة.
 - تحسين جودة الخدمة.
 - خفض في عملية إعادة العمل وشكاوي العملاء.
 - الاستخدام الكفء للعمالة والأدوات والمواد التي تنتج عنها زيادة في الإنتاجية.
 - إلغاء نقاط الاختناق والعمل في جو مريح للأعصاب يؤدي إلى علاقات إنسانية جيدة.

^(١) المرجع السابق ، ص ص ٥١ : ٥٤.

- التزود بمعرفة الجودة والإقبال المتزايد على العمل بين العاملين.
- تحسين الثقة مع العملاء.
- تحسين صورة المنظمة.

ج- **القياس المقارن (Benchmarking):** وهو عملية قياس مستمرة ومقارنة بين المنظمات في نفس مجال النشاط ؛ وذلك للحصول على معلومات تساعد المنظمة في تحسين أدائها. ويوجد ستة أنواع من القياس المقارن - العام ، والتنافسي ، والاستراتيجي ، وداخل المنظمة ، وللعمليات ، وللأداء - وتساعد عمليات القياس المقارن تلك على :

- التحسين والبحث عن التميز من خلال ملاحظة أفضل الأساليب.
- إيجاد الأفكار والمصادر للتحسين من الخارج.
- البدء في عملية التعلم الفعال داخل المنظمة.
- خلق فهم جيد للعمليات.
- إنشاء أهداف وغايات استراتيجية فعالة.
- فهم ومقابلة حاجات طالبي الخدمة.

المبحث الثالث : التوجه نحو اللامركزية في تقديم الخدمات

لما كان التوجه نحو اللامركزية هو التوجه العام ، سواء على الصعيد العالمي أو المحلي ، فقد تم تخصيص المبحث الثالث من هذا الفصل ليتناول التوجه نحو اللامركزية ، فتناول الجزء الأول منه الأسباب التي تقف وراء هذا التوجه ، مع التنبيه على أهمية التوجه نحو تطبيق اللامركزية ، وأهم المزايا التي يمكن تحقيقها على نتيجة لتطبيق اللامركزية ، وتناول الجزء الثاني اللامركزية بما لها من إيجابيات وما عليها سلبيات ، وأهم العقبات التي تعترض طريق التحول من المركزية إلى اللامركزية ، وأهم السبل الواجب اتباعها للتغلب على تلك العقبات. وذلك على النحو التالي:

أولاً : التوجه نحو اللامركزية (الأسباب ، والأهمية)

١- أسباب التوجه نحو اللامركزية :

جاء في دراسة معهد التخطيط القومي^(١) العديد من الأسباب - العالمية أو المحلية - والتي أدت إلى التوجه نحو اللامركزية ، ومن أهمها :

أ- **أثر التطورات العالمية على العلاقة بين المحليات والمركزيات :** شهد العالم ثورة معلوماتية هائلة ساهم فيها التطور الهائل والانتشار الواسع لوسائل الإعلام والاتصال ووسائل جمع المعلومات ، وصاحب ذلك توسعاً في التكتلات الاقتصادية الدولية ، كل هذا كان له تأثيراً بالغاً على النظم المحلية التي انصهرت في الهيكل الاجتماعي الكلي للمجتمع ، بعد أن كانت الوحدات المحلية عبارة عن وحدات إدارية كأي إدارة تابعة للمركز ، فالتدخل المركزي أخذ مدى واسع التأثير على تنظيم وظائف المجتمعات المحلية في تقديم الخدمات لمواطنيها سواء بالوسائل السياسية أو الاقتصادية ، بل وبالاتجاهات الفكرية.

ب- **تحسين تقديم الخدمات ورفع مستوى معيشة السكان :** نتيجة لزيادة السكان وزيادة الطلب على الخدمات ورغبة الجمهور في الحصول على جميع الخدمات ، وخاصة خدمات التنمية وبصورة جيدة ، كان التوجه نحو اللامركزية هو الحل الأفضل لما تحققه من منافع منها : تحسين جودة الخدمات المقدمة ، وتلبية مختلف احتياجات المواطنين ، وحسن استغلال الموارد - خاصة المحلية - لرفع مستوى المعيشة.

ت- **تبني سياسة الخصخصة :** أدى تبني عديد من الدول لسياسة الخصخصة إلى تغيير في دور الوحدات المحلية ، والتي أصبحت مسئولة إلى جانب تقديم الخدمات التقليدية عن تهيئة المناخ الملائم لجذب الاستثمارات والتعاقد مع القطاع الخاص ، وصنع القرارات وتوفير الإيرادات.

(١) الحسابات الإقليمية كمدخل للامركزية المالية ، مرجع سبق ذكره ، ص ص ٢٤ : ٢٨ .

ث- **العولمة وثورة المعلومات والاتصالات** : لعبت العولمة دوراً هاماً عندما أثبتت أن عماد التنمية المعرفة وتنمية رأس المال البشري ، والذي يمكن تطويره ضمن أصغر الوحدات السياسية والاقتصادية ، كما ساعد انتشار وسائل الاتصال في قيام ثورة معلوماتية هائلة ، جعلت تبادل المعلومات بين دول العالم أمراً ميسوراً ؛ مما أدى إلى زيادة وعي الشعوب بحقوقهم والمطالبة بتحسين أوضاع مجتمعاتهم والبحث عن بدائل لتحسين جودة الخدمات ، مما جعل خيار اللامركزية والمشاركة المجتمعية هي البديل الأفضل لتنمية الموارد المحلية وتحسين جودة الخدمات وتخفيف الأعباء عن كاهل الدولة.

ج- **التحضر السريع في الدول النامية** : مع زيادة النمو السكاني زادت الحاجة إلى الخدمات المحلية ، مما فرض أعباء متزايدة على الحكومات - التي كانت تعاني إرهاقاً مالياً بسبب الاقتراض والتراجع الاقتصادي - وأصاب هذا العديد من حكومات الدول النامية بالعجز عن الاستثمار في البنية الأساسية وتقديم الخدمات العامة إلى المواطن ؛ ولذلك كان الاتجاه نحو اللامركزية المالية كوسيلة لإشباع المطالب المتزايدة وتخفيف الضغط على الحكومات.

٢- أهمية التوجه نحو تطبيق اللامركزية

يشكل تراجع مستوى الخدمات العامة في مصر وتزايد اختناقات البيروقراطية وعدم استخدام الموارد المحدودة بكفاءة دافعاً قوياً للجوء إلى اللامركزية كآلية للإصلاح. وتكمن أهمية الدور الذي تلعبه اللامركزية في سعيها لنقل السلطات والصلاحيات واستقلالية اتخاذ القرار ؛ بهدف رفع مستوى تقديم الخدمات الأساسية المقدمة للمواطنين. وتظهر آثار تطبيق اللامركزية على المجالات المختلفة : السياسية والاقتصادية والاجتماعية ولذلك كان لاعتبارات سياسية وإدارية واقتصادية واجتماعية بالغ الأثر في إبراز أهمية تطبيق اللامركزية في النظام المحلي ، والتي منها :

أ- الأهمية السياسية :

يعدّ تطبيق اللامركزية على النظام المحلي ضرورة ديمقراطية ؛ وتضمن بدرجة عالية المشاركة المجتمعية في عملية صنع واتخاذ القرارات التي تمس مصلحة المواطن ، وتتيح له فرصة التأهيل للقيادة على المستوى المحلي والقومي^(١) كما يلعب تطبيق اللامركزية - على النظام المحلي - دوراً مؤثراً في دعم البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة ، ويجعل نظامها الإداري قادر على مواجهة الأزمات والكوارث ، نتيجة لاستقلال الوحدات الإدارية عن الحكومة المركزية في ممارسة شئونها الخاصة.

(١) محمد صلاح عبد البديع ، " نظام الإدارة المحلية في مصر " ، مرجع سابق ، ص ٣٢.

ب- الأهمية الإدارية :

تتمثل تلك الأهمية في عملية نقل سلطة اتخاذ القرار إلى مستويات أدنى في السلم الإداري من أجل الاستجابة لاحتياجات القاعدة العريضة من المواطنين^(١) ، ولكن فرض تعقد الحياة الاقتصادية والاجتماعية وكثرة المشاكل على الدولة أعباء كثيرة ، مما دفع بها إلى ضرورة التدخل لوضع السياسة الاقتصادية والتخطيط الاجتماعي ، وفي ظل هذا التحول أصبح من المستحيل قيام الدولة بكل الأنشطة المختلفة في كل مكان ، ومن هنا برزت أهمية تطبيق اللامركزية في النظام المحلي كضرورة حتمية لتقسيم العمل بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية ؛ لتخفيف العبء عن كاهل السلطة المركزية^(٢).

ت- الأهمية الاجتماعية :

إذا كان الهدف من تطبيق اللامركزية في النظام المحلي هو تنمية المجتمع في مختلف المجالات - سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية - فالهدف الأهم على المستوى الاجتماعي يكمن في تقوية البناء الاجتماعي للدولة بتطبيق مبدأ المشاركة بين أفراد المجتمع ، وتوزيع القوى الإيجابية في الدولة وعدم تركيزها في العاصمة ، وهو بذلك وسيلة هامة ومؤثرة للقضاء على تفكك العلاقات الإنسانية بين أفراد المجتمع الواحد.

ث- الأهمية الاقتصادية :

يتيح نظام اللامركزية الفرصة لتجربة نظم اقتصادية وإدارية متنوعة على مستوى ضيق ومحدود لمعرفة إمكانية تعميمها على الدولة ككل ، ويشجع على تغيير أنماط الأداء من وحدة محلية لأخرى نظراً لاختلاف الحاجات وتباين المصالح ، مما يؤدي إلى البحث عن مصادر جديدة للتمويل المحلي للمساهمة في تخفيف الأعباء الملقاة على عاتق الأجهزة المركزية.

٣- مزايا تطبيق اللامركزية :

يذكر طه عبد المطلب^(٣) العديد من المزايا التي يمكن تحقيقها على أرض الواقع نتيجة لتطبيق اللامركزية ، ولعل من أهمها:

- تخفيف الأعباء عن كاهل الدولة ، وخاصة تقديم الخدمات ذات الطبيعة المحلية البحتة.
- تنوع أساليب النشاط الإداري بقدر تنوع الحاجات والخدمات المحلية وتعدد أقاليم الدولة.
- تحقيق العدالة في توزيع الموارد لزيادة قدرة المحليات على تقديم الخدمات.

(١) البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ، " اللامركزية والحكم الرشيد " ، مرجع سابق ، ص ١٥ .

(٢) طعيمة الجرف ، " القانون الإداري (دراسة مقارنة) " ، طبعة ٤ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧٨ ، ص ٤١ .

(٣) طه عبد المطلب ، مرجع سبق ذكره ، ص ص ٢٤٧ : ٢٤٨

- تحقيق ديمقراطية الإدارة ، ووضوح الأهداف المحلية.
- خلق قنوات للمشاركة الشعبية على المستوى المحلي بما يحقق الاستقرار السياسي.
- منح المحليات فرصة حل مشاكل تقديم الخدمات بكفاءة أكبر من الحكومة المركزية.
- السماح للعاملين بالإدارة المحلية بدور فاعل في وضع وتنفيذ السياسات التنموية ، وخاصة التنمية الاجتماعية - التعليم - على المستوى المحلي.
- زيادة شعور السكان المحليين بدورهم في التنمية مما يحثهم المشاركة في عملية التنمية.
- دعم المشاركة السياسية للأحزاب ، وخاصة في خدمات الوعي المحلي والقومي.
- توفير الخدمات للمناطق النائية والتي يصعب على الحكومة المركزية الوصول إليها.

أ- اللامركزية (الإيجابيات والسلبيات)

في إطار التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها العالم في أواخر القرن العشرين أصبحت هناك ضرورة ملحة لتبني منهجاً لامركزياً في إدارة شئون الدولة والمجتمع ، فلم تعد المشاريع والبرامج المركزية قادرة على النجاح في ظل التغيرات الدراماتيكية غير المسبوقة في النظام الحكومي والاقتصادي ؛ لذلك فإن الأمر يحتم علينا ضرورة التعرف على إيجابيات وسلبيات اللامركزية ، في حالة تقديم الخدمات ، وذلك على النحو التالي :

١) إيجابيات اللامركزية

- يرى عبد الوهاب^(١) أن أهم الإيجابيات - سواء كانت سياسية ، أو اقتصادية ، أو إدارية ، أو اجتماعية - التي نتجت عن اللامركزية تتمثل فيما يلي:
١. **تمكين المجالس المحلية** : ليكون لها قدرة أكبر على التحكم في الشئون الخاصة بالخدمات العامة ، وبالتحديد تلك التي تؤثر على المواطنين المحليين.
 ٢. **تحقيق المزيد من الاستقرار السياسي** بتوفير الخدمات وزيادة فرص المشاركة السياسية في المجتمع ، والتعبير عن وجهات النظر المحلية فيما تؤثر على المجتمعات المحلية. حيث يؤدي هذا المناخ السياسي إلى تكوين قيادات سياسية - محلية في الوقت الحالي ، وقومية في المستقبل - حيث يتمكن المواطنون من المشاركة في الانتخابات واختيار ممثليهم في مختلف مستويات الحكم ، مما يؤدي إلى قبول المواطنين القرارات السياسية بمزيد من الثقة.

(١) سمير عبد الوهاب ، اللامركزية والحكم المحلي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٩.

٣. وضع الوحدات المحلية موضع المساءلة بشأن السياسات التنموية ، وخاصة خدمات المواطن ، وتتضاعف تلك المساءلة عندما تترافق مع لامركزية ديمقراطية محلية ذات كفاءة عالية ، وعندما تتولى الوحدات المحلية القاعدة الضريبية واللوائح والنظم الملائمة للتطبيق.
٤. توسيع نطاق المشاركة الشعبية مما يجعل الحكومة أكثر قرباً من المواطن ، ويشجعهم على المشاركة في قرارات التنمية وتمويل المشروعات الخدمية التي يحتاجها المجتمع.
٥. زيادة شعور المواطنين المحليين لأهميتهم وأهمية الأدوار التي يقومون بها ، ومن ثم مساهمتهم في مشاريع التنمية وتحملهم مسئولية مواجهة المشاكل المحلية وحلها بصورة سريعة.
٦. التخفيف من العبء عن الإدارات في الحكومة المركزية وتصغير حجم الأجهزة الحكومية لتكون أسهل في إدارتها وأكثر قدرة على الاستجابة لاحتياجات الأفراد.
٧. يؤدي تفعيل دور المحليات إلى إسهام السلطات المحلية في حل المشاكل الجماهيرية الملحة بصورة أكثر فاعلية ، نتيجة تعزيز المشاركة الفعالة من المواطنين في جميع المجالات ، ومنح السلطة المركزية الفرصة للتفرغ للقضايا القومية الكبرى.

أما عن الإيجابيات الاقتصادية للامركزية فيمكن إيجازها فيما يلي :

- الكفاءة في تقديم الخدمات العامة من خلال كفاءة الإنتاج والتوزيع.
- تشجيع التنمية الاقتصادية المحلية من خلال تزويد الموظفين المحليين الرسميين بدرجة عالية من التمكين لتوفير الظروف الجاذبة للنشاط الاقتصادي المحلي.
- الحد من الفقر حيث بإمكان الوحدات المحلية تحقيق نجاحاً في جمع التبرعات من الأغنياء وقطاع الأعمال ، نتيجة للقرب المكاني وقدرة السلطات المحلية على الوصول إلى المواطنين المحليين بطريقة أكثر كفاءة ، ولزيادة ثقة المواطنين في أماكن انفاق مساهماتهم وتبرعاتهم.

(٢) سلبيات اللامركزية

- على الرغم مما تتمتع به اللامركزية من إيجابيات في تقديم الخدمات ، سواء كانت سياسية أو اجتماعية أو إدارية أو اقتصادية ، فإنه يشوبها بعض السلبيات ، ومنها ^(١):
- إضعاف السلطة المركزية ، الأمر الذي قد يؤدي إلى ضعف التنسيق بين المركز والإقليم أو بين الأقاليم نفسها ، والتي هي المسؤولة عن الإدارة المركزية.
 - قد تتجاوز الأقاليم والإدارات المحلية في توفير الخدمات التي تضعها الإدارة المركزية ، مما يؤدي إلى عدم القدرة على تنفيذ السياسات العامة للدولة.
 - الميل إلى الاستقلال ، وخاصة إذا رافق اللامركزية مشاعر العداء القومي أو الديني أو العرقي ، مما يؤدي لخلق تكتلات في كل وحدة محلية ينتج عنها الشعور بالرغبة في الاستقلال إذا توفرت الموارد اللازمة للمستوى المحلي.

- افتقار المستويات المحلية القدرة على التمويل العام ، وخاصة إنشاء وإدارة الوحدات الخدمية الهامة مثل المدارس والمستشفيات ، وعلى وضع إجراءات محاسبية جيدة.
- عدم المساواة بين المجتمعات المحلية ، تبعاً لاختلاف القدرات على مستوى المنظمات المحلية ، مما يؤدي إلى اختلاف مستويات التنمية المتحققة بين الأقاليم والمناطق المختلفة.
- انتشار مظاهر الفساد والمحسوبية والاغتراب السياسي في حالة ضعف المساءلة المحلية ، أو الرغبة في المجاملات نتيجة للصلة الأكثر قرباً بين أفراد المجتمع المحلي.

هذا وفي محاولة من البحث للإجابة على التساؤل الذي مؤداه اللامركزية لماذا؟ هل هو مجرد تقليد للغرب؟ أم أنه شرط وقيّد يجب الالتزام به؟ أم أنه وسيلة فعالة لتحقيق أهداف تنموية ملحة؟ وكيف يمكن تعزيز ودعم اللامركزية ، وخاصة في تقديم وتوفير الخدمات بصفة عامة ، والخدمات المحلية ذات الصبغة الخاصة أساساً؟

وبناء على ما تم استعراضه من قبل توصلت الدراسة إلى أن هناك بعض العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية تجعل الدول النامية تلجأ إلى تطبيق نظاماً مركزياً في كثير من الحالات ، كما أن الدول النامية بشكل عام بما تمتلك من صفات وخصائص تميز واقعها ؛ فإنها تنتهج في إدارتها نهجاً مخالفاً للدول المتقدمة. فقد حصلت معظم تلك الدول على استقلالها السياسي بعد الحرب العالمية الثانية ، وخرجت منها وهي مثقلة بأعباء الفقر والجهل والتخلف ، ولم تكن قادرة على إدارة مواردها المحلية التي تركت نهجاً للدول الاستعمارية الطامعة. كما أن الأمية منتشرة في معظم دولها ، والاختلافات العرقية والطائفية والمذهبية تتخر جسمها الهزيل ، وبالرغم من مساحات الأرض الشاسعة التي تمتلكها إلا أن ما يستغل منها ، ووسائل الإنتاج المطبقة فيها تجعل الإنتاج لا يكاد يكفي احتياجات مواطنيها ، ومن هنا ظنت الحكومات في تلك الدول بأنها إذا أرادت مواجهة تلك الصعوبات ، فإن عليها أن تلجأ إلى اتباع الأسلوب المركزي في الإدارة ، وذلك رغبةً منها في تخصيص الموارد المحدودة وتوزيعها بصورة عادلة لكافة الأقاليم في الدول الواحدة. إذاً ما هو الشكل الذي يجب على الدول النامية تبنيه في ظل إشكالية المركزية واللامركزية الإدارية؟ فإنه لا يجوز تناول المسألة على أنها تطبيق أي من النظامين على أساس الخيار الواحد ، بحيث أن الدولة عليها أن تختار بين هذا النظام أو ذاك ، فمن ناحية عملية لا توجد دولة في العالم مركزية بصورة مطلقة أو لامركزية بصورة مطلقة ؛ لذلك فإن التحدي الذي يواجه معظم دول العالم الثالث هو إيجاد نقطة التوازن بين هذين النظامين ، وضرورة ربطهما بصورة تعزز التنمية الشاملة بصورة كفؤة وفعالة ، إن عملية المزج بين هذين النظامين ليست عملية سهلة ، فمسألة التحول إلى النظام اللامركزي بداية تحتاج إلى تحولات كبيرة في أنظمة الدول النامية الاجتماعية

والاقتصادية والسياسية والإدارية. بمعنى أن هذه الدول ، وقبل أن تتمكن من الحركة إلى النظام اللامركزي والخروج من مركزيتها الشديدة عليها أن تحاول إيجاد وسائل وإجراءات ، بل وأنظمة داعمة لهذا التوجه على كافة الأصعدة السياسية والاجتماعية والإدارية.

ومن هنا يمكن القول بأن عملية التحول إلى اللامركزية في الدول النامية يجب أن تكون عملية تدريجية ، ومن خلال بناء وحدات محلية قوية وقادرة على القيام بكافة المسؤوليات والواجبات المنوطة بها من إنتاج وتقديم خدمات للمواطنين. وفي طريق التحول التدريجي المنشود نحو اللامركزية في دول العالم الثالث فإن الخطوة الأولى لابد وأن تكون اقتناع حكومات تلك الدول بأهمية النظام اللامركزي ، لذلك لابد لتلك الدول من إجراء عمليات مراجعة مستمرة لكافة الجهود المبذولة لهذا التوجه. من أجل هذا يتناول البحث بعض المشاكل التي تواجه تطبيق اللامركزية عند توفير وتقديم الخدمات ، والتي من أهمها ما يلي :

١. مشاكل تواجه الدول النامية : منها ^(١)

- عدم رضا المواطنين عن جودة الخدمات العامة التي يحصلون عليها
- ضعف القدرة على مساءلة الحكومة ،
- غياب الاتصال بين المواطنين والهيكل الحكومي نظراً لوجود اختلافات العنصرية أو الثقافية
- قد يكون هناك إدراك عام للفشل والاستياء تجاه نماذج الحكومة القائمة على المركزية الشديدة أو التي تمر بمرحلة انتقالية من أنظمة الحكم الاستبدادية.

٢. مشاكل تواجه تطبيق اللامركزية في مصر :

يواجه تطبيق اللامركزية في مصر العديد من المشاكل التي تتعلق بالجانب السياسي والإداري ، بالرغم من أن التشريعات السائدة في الدستور تؤهله للتمتع بدرجة عالية من اللامركزية - نظرياً - إلا أن المجتمع لم يصل على أرض الواقع إلى درجة الاستفادة الكاملة من البنية اللامركزية التي كفلها الدستور ، وذلك نتيجة تحديات عديدة ، أهمها : ضعف دور الوحدات المحلية ، وعدم فعالية أدوات المساءلة المتاحة للمجالس الشعبية المحلية ، والتدرج الهرمي للمؤسسات اللامركزية ، وعدم التوازن بين السلطة والمسئولية ، والإشراف المزدوج على المؤسسات المحلية ، وعدم وجود سلطات حقيقية للمحافظة على الهيئات العامة ، وانخفاض مستوى التمكين المالي للوحدات المحلية.

وترى تلك الدراسة بصفة عامة ، أنه من خلال عرض أبعاد اللامركزية أنه لابد من التكامل بين الأبعاد المختلفة للامركزية ، أن غياب البعد الإداري ينتج عنه إهدار للموارد في ظل أجهزة محلية

^(١) جورج مارتينز ، إدارة عملية اللامركزية : الخبرات الدولية ، في : علي الصاوي (محرراً) ، أعمال مؤتمر : اللامركزية في مصر : الفرص والتحديات ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٥ .

تمتلك الأموال الكافية ، ولديها سلطة صنع القرار غير أنها تفتقر إلى الرؤية اللازمة لتلبية احتياجات المجتمعات المحلية في إطار برنامج محدد وخطط مدروسة ، كذلك فإن غياب البعد المالي سوف يشير إلى أن الأجهزة المحلية سوف تكون تبعيتها إلى من لديه القدرة المالية ، أيضا غياب البعد السياسي يشير إلى تبعية الأجهزة المحلية للمستويات الأعلى التي تمتلك السلطات والصلاحيات.

وترى الدراسة أيضاً ، أنه من الناحية العملية لا توجد دولة في العالم مركزية بصورة مطلقة أو لامركزية بصورة مطلقة ؛ لذلك فإن التحدي الذي يواجه معظم الدول النامية ، والتي ينقصها النظام اللامركزي بشكل ملحوظ ، هو إيجاد نقطة التوازن بين هذين النظامين وضرورة ربطهما بصورة تعزز التنمية المستدامة وبصورة أكثر كفاءة وفاعلية ، حيث إن عملية المزج بين هذين النظامين ليست عملية سهلة ؛ فمسألة التحول إلى النظام اللامركزي بداية تحتاج إلى تحولات كبيرة في أنظمة الدول النامية على الصعيد الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والإداري. بمعنى أن هذه الدول ، وقبل أن تتمكن من الانتقال إلى النظام اللامركزي والخروج من مركزيتها الشديدة عليها أن تحاول إيجاد أنظمة داعمة لهذا التوجه على كافة الأصعدة السياسية والاجتماعية والإدارية.

الفصل الثالث

تجربة اللامركزية الإدارية في مصر

إذا كان الإنسان كائن اجتماعي بطبعه ، ولا يمكنه العيش إلا في جماعات ، فكان ولا بد من إيجاد سبل وآليات لتسيير أمور حياته اليومية ، بما يحقق مصالحه الشخصية وبما لا يتعارض مع النفع العام للجماعة التي يعيش معها. فنجد أن كل جماعة تعايشت مع بعضها وتوطدت الصلات فيما بينها توصلت إلى نموذج القبيلة ، التي كانت تخضع وتنزل على حكم زعيم القبيلة ، الذي تم اختياره لما يتمتع به من مقومات وصفات ، أهله لإدارة شئون القبيلة بكفاءة ، وكان زعيم القبيلة يختار مجلساً ليعاونه أو يستشيرهم في إدارة شئون القبيلة. هذا النموذج البدائي الذي نشأ وتطور مع القبائل الصغيرة وصل - مع مرور الأيام - إلى ما يعرف بالحكومة - بصورتها البدائية - أو ما يمكننا أن نطلق عليه النواة للمجالس البلدية أو القروية. ومع ظهور نموذج الدولة بالمفهوم الحديث وما صاحبه من تطور في الفكر الإداري ، ومع تنوع الخدمات والمسئوليات الملقاة على عاتق الدولة ، أصبح أمر توزيع الوظائف الإدارية والمهام الحكومية - التي توفر الخدمات للمواطن وتلبي مصالح وحاجات المواطنين - ضرورة ملحة.

وفي سبيل التعرف على تجربة مصر مع اللامركزية الإدارية يقسم البحث هذا الفصل لمبحثين ، ويتناول المبحث الأول اللامركزية الإدارية في مصر من خلال أربعة أجزاء ، يتناول الجزء الأول اللامركزية والتنمية في مصر وأهم التحديات - السياسية والمالية - التي تواجهها في مصر ، ويتناول الجزء الثاني أهم مزايا وعيوب اللامركزية الإدارية ، ويتناول الجزء الثالث التطور التاريخي والتشريعي للامركزية الإدارية في مصر ، والجزء الرابع يتناول أهم ملامح ومشاكل اللامركزية الإدارية في مصر. ويتناول المبحث الثاني من هذا الفصل الإدارة المحلية في مصر من خلال ثلاثة أجزاء : الجزء الأول يتناول التطور التاريخي والتشريعي لنظام الإدارة المحلية في مصر ، ويتناول الجزء الثاني التنظيمات الأساسية للنظام المحلي في مصر ، ويتناول الجزء الثالث أسباب تعثر الإدارة المحلية في مصر وسبل التغلب على تلك العقبات.

المبحث الأول : اللامركزية الإدارية في مصر

من المؤكد أن لكل دولة الحق في اختيار الأسلوب الأمثل في التنظيم الإداري لشئونها ، بصورة تلبي رغبات واحتياجات مواطنيها وبما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ، ولما كان الأغلب الأعم أن تلجأ الدولة إلى المركزية الإدارية مع مطلع النشأة والتكوين ؛ وذلك ضماناً لوحدة إقليمها والقضاء على النزاعات الانفصالية ، التي تكثر عادة في بداية نشأة الدولة ، ثم بعد أن تستقر أمورها ويكبر حجمها وتزداد واجباتها وتتوسع خدماتها ، نجدها تتحول شيئاً فشيئاً إلى اللامركزية الإدارية ؛ وذلك ضماناً لتفرغ حكومتها المركزية للشئون الخارجية الهامة - السياسية والاقتصادية والعسكرية ... إلخ - وتحقيقاً لمشاركة المواطنين في إدارة شئونهم وخدماتهم.

ونتيجة لوجود مجموعة من الدوافع - السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية - ، والتي ساهمت بشكل كبير في التوجه نحو اللامركزية الإدارية ، نجد أن أغلب الحكومات تلجأ إلى تبني اللامركزية الإدارية رغبة منها في تخفيف الضغوط على حكومتها المركزية وإلقاء بعض تلك الأعباء عن كاهلها ، ورغبة منها أيضاً في تنشيط المشاركة الشعبية على المستويات المحلية ، ومنح الوحدات الإدارية قدر من السلطة في اتخاذ القرارات ، وتسهيل التعاون بين المستويات الإدارية المختلفة بالشكل الذي يضمن استمرار عملية التنمية وتطويرها ، ولمزيد من الإيضاح يتناول الجزء الأول من هذا المبحث اللامركزية والتنمية في مصر ، وتناول أهم التحديات - السياسية والمالية - التي تواجه تطبيق اللامركزية في مصر ، ويتناول الجزء الثاني أهم ما تحققه اللامركزية الإدارية من مزايا وما ينتج عنها من عيوب ، ثم يستعرض الجزء الثاني التطور التاريخي والتشريعي للامركزية الإدارية في مصر ، ويتناول الجزء الثالث أهم ملامح وسمات اللامركزية الإدارية في مصر وما تواجهه من مشاكل.

أولاً : اللامركزية والتنمية في مصر (التحديات ، والدوافع)

بالنظر إلى واقع النظام الإداري الحالي في مصر نجده يمثل أحد أكثر النظم مركزية في العالم ؛ ففي حين قامت معظم البلدان بنقل تبعية كثير من الخدمات إلى السلطات المحلية ، لا تزال كل الخدمات في مصر - خاصة الصحة والتعليم - تدار بصورة شديدة المركزية. وبالرغم من أن تقديم الخدمات يتم تنفيذه محلياً ، إلا أن الحكومة المركزية في مصر مازالت تحكم قبضتها وسيطرتها على الأنظمة المالية والإدارية ، والتي يتم عن طريقها توفير الخدمات المحلية ، مما لا يدع مجالاً للشك في أن هيمنة الدولة المصرية على مقاليد الأمور يشكل قيداً على التنمية المحلية في مصر ؛ حيث نتج عن تلك الهيمنة اتباع نهج شديد المركزية إزاء عملية التنمية - ابتداءً من تحديد الاحتياجات المحلية ذات الأولوية للمواطنين ، وانعدام أي مظهر من مظاهر المشاركة المحلية ، وانتهاءً بتخصيص الجانب الأكبر من الموارد لمراكز صنع القرار والمناطق الحضرية والعاصمة - مما أوجد تنمية غير متكافئة في مختلف أقاليم الدولة ؛ ولذلك كان ولا بد من البحث عن طريقة تعمل على تمكين الإدارة المحلية ، وتجعلها أكثر قرباً من المواطنين ، وتكون مسئولة أمامهم بشكل أكبر ، وكانت اللامركزية هي الضالة المفقودة ، والتي عقدت عليها الآمال.

١- تحديات تطبيق اللامركزية

بالرغم من أن هناك شبه اتفاق على أن اللامركزية هي طوق النجاة للدفع بعملية للتنمية إلا أن الواقع العملي يؤكد أن اللامركزية في مصر لازالت تعاني من وطأة العديد من التحديات ، لعل أهمها تحدي سياسي وآخر مالي ^(١):

أ- التحدي السياسي :

بالرغم من أن إطار العمل الدستوري والسياسي للحكومة لا يحيد عن مفهوم اللامركزية ، حيث أنه يشير إلى توزيع عملية صنع القرارات والتنفيذ على كيانات متعددة من بينها الوحدات المحلية ، إلا أننا نلاحظ أن النظام المحلي تم تصميمه بصورة تساعد وتدعم التنمية التي تدار مركزياً ، كما ينظر إلى المجالس المنتخبة على أنها أدوات مساعدة للفروع المحلية لجهاز التنفيذ. وكذلك نلاحظ أن تبعية الحزب الحاكم - الحزب الوطني السابق - للحكومة المركزية كانت سبباً ونتيجة أدت إلى اختراق وحدات الإدارة المحلية ، من خلال اختيار قيادتها وأجهزتها من داخل الحزب. وقد نتج عن هذا مشكلتين : الأولى تمثلت في ضعف قدرة المجالس الشعبية المنتخبة على ممارسة سلطة سياسية على المؤسسات التنفيذية المحلية ومحاسبتها ، مما يمثل عائقاً في طريق المشاركة المحلية في

^(١) تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٤ ، اختيار اللامركزية من أجل الحكم الرشيد ، (القاهرة : معهد التخطيط القومي ، ٢٠٠٤) ، ص ص

التخطيط للتنمية وأنشطتها. والثانية فكانت مشكلة الانتماء الحزبي للحكومة المركزية لموظفي الإدارة المحلية الذين يعينون عن طريق المركز ، حيث كان من المفترض عليهم تنفيذ التوصيات المستقلة للمجالس الشعبية المنتخبة وفقاً للقانون.

ب- التحدي المالي :

لقد أدت المركزية القوية التي يدار بها التمويل والإنفاق إلى ضعف كفاءة الوحدات المحلية والحد من قدرتها على المساواة ، وكان لهذا عظيم الأثر على عملية التخطيط والتنفيذ والمتابعة من قبل السلطات المركزية. علاوة على ذلك وبسبب سياسات الإصلاح الاقتصادي من ناحية ، ومشكلة الزيادة السكانية ومن ناحية أخرى ، لم تتمكن السلطات المركزية من تدبير الموارد البشرية والمالية اللازمة لتلك الوحدات ، ومن ثم ظلت الإدارة المالية للتنمية المحلية تتم بطريقة مركزية ، وقد أدى هذا الوضع إلى حالة من اعتماد المجتمعات المحلية على الحكومة ، وتحويل اهتمام المواطنين المحليين بعيداً عن الهياكل المؤسسية المحلية ، ويلجأون بدلاً من ذلك إلى الحكومة المركزية لحل ما يواجهونه من مشكلات مالية وغيرها ، وينظر إلى المركز على أنه القادر وحده على توفير الموارد المالية لتنفيذ خطط التنمية المحلية ، أو على مراقبة أداء وحدات الإدارة المحلية نفسها ، ويظهر هذا الاعتماد في أبرز أشكاله في النظرة إلى الانتخابات البرلمانية والنواب المنتخبين باعتبارهم قنوات الحصول على الخدمات من الحكومة المركزية.

مما سبق يتضح لنا أن العوامل الأساسية اللازمة لتحقيق لامركزية حقيقية وفعالة - مثل الالتزام السياسي ، والموارد المالية - غير كافية ؛ ولذلك فإنه من الضروري العمل على إيجاد نظام لامركزي فعال من أجل الدفع بعجلة التنمية ، وتدعيم فرص التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، ولا يكون ذلك إلا عن طريق القيام بالإصلاحات على المسارين السياسي والإداري معاً وفي آنٍ واحدٍ ، فعلى المستوى السياسي ينبغي تغيير هيكل السلطة من أجل إزالة القيود والعوائق التاريخية التي تعرقل التنمية ، وتقليل سلطات وصلاحيات المستويات العليا في الحكومة ، وبالضرورة زيادة سلطات وصلاحيات المستويات المحلية الأدنى ، وعلى المستوى الإجرائي ينبغي العمل على إصلاح مؤسسات الإدارة المحلية وتعزيزها بصورة فعالة من أجل تحسين كفاءة تلك المؤسسات.

٢- دوافع تحقيق اللامركزية في الإدارة المحلية

يعد تحقيق اللامركزية في الإدارة المحلية سبيلاً لدفع وتحفيز المسؤوليات التنموية التي منحت للمحافظين مؤخراً من أجل تمكين قوى السوق ومبادرات القطاع الخاص ، وتقليص تدخل الدولة المركزية في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، وظهور أدوار جديدة للقوى غير الحكومية. ويدعو تقليص مركزية الدولة إلى إجراء تغيير مؤسسي يساعد على تفعيل دور الوحدات المحلية وإمدادها بالكوادر البشرية المؤهلة التي تزيد من قدرات وإمكانيات الأطراف الفاعلة وأصحاب المصالح المحليين ، ويتطلب

هذا التغيير إيجاد توازن بين الحاجة إلى التنسيق الذي تقوم به الحكومة المركزية ، وضرورة المشاركة المحلية في التنمية وتمكين المجتمع المدني ، ولا يمكن تحقيق هذا التوازن إلا من خلال :

- آليات تنسيق ومراقبة تعتمد على التحفيز وتقييم النتائج ، بدلا من تجريد الأطراف المحلية من السلطات والصلاحيات.

- التعامل مع اللامركزية عموما - واللامركزية الإدارية خصوصا - كأولوية قومية لتحقيق التنمية على المستوى القومي والمحلي ، وهناك آليات محلية يمكنها خدمة أغراض الإدارة المحلية والربط بين هيكل الحكومة ومصالح المجتمع وقد أشار (Mayfield) إلى تلك الآليات:

- التخطيط والتنفيذ الفعال لسياسة الدولة على المستوى المحلي.
- زيادة تعبئة الموارد المحلية لزيادة موارد الدولة.

ويتعين أن يتيح سياق إعادة الهيكلة وإعادة توزيع السلطات بين الحكومة المركزية وأجهزة الإدارة المحلية للمحافظات وغيرها من الأجهزة الإدارية المحلية الأخرى فرصة ممارسة ورقابة أكبر على الموارد المحلية بما فيها - كأولوية مهمة - موارد الطبيعة التي تقع داخل حدودها. وفي الوقت الحالي تتوزع السلطة على موارد الطبيعة بين عدة أجهزة مركزية. ولابد من تمكين الوحدات الإدارية المحلية من ممارسة سلطات أكبر على الأجهزة الإدارية التي تمثل الوزارات ، ويجب أن يشمل ذلك الأمور الاقتصادية والخدمية والاجتماعية والأمنية ، وينبغي التعجيل بنقل السلطات والصلاحيات من الوزارات المركزية للإدارات المحلية ، كما يجب مطالبة الوزارات المركزية بنقل بعض السلطات والصلاحيات وبأسرع ما يمكن ، وبالرغم من أن هناك حاجة لنقل السلطات والمسؤوليات بدرجة أكبر إلى مستويات أدنى من الأجهزة في المحافظات ، ويجب أن يكون هذا النقل مؤسسياً ويحميه القانون ، ويجب أن تمارس المحافظات والوحدات الإدارية المحلية الأخرى سلطات أكبر فيما يتعلق بشئون العاملين ، بما في ذلك التوظيف والحوافز والترقيات. وبدون ذلك لن تتمكن الوحدات المحلية من اجتذاب موظفين أكفاء فضلاً عن الاحتفاظ بهم والاستفادة منهم ، ويدعو هذا إلى إدخال تعديلات على القانون الذي يحكم مثل هذه الأمور. ويتعين أيضاً تشجيع التعددية المحلية لإتاحة الفرصة لتفاعل المصالح المتعددة من خلال المشاركة المؤسسية والتفاوض والوساطة. وهذه وسيلة يمكن بها تنمية المبادرات الأهلية المحلية والمشاركة بحيث تشكل بديلاً لسيطرة الهيكل المركزي. وينبغي النظر إلى المنظمات غير الحكومية ودورها كوسيط يدخل في شراكات عامة و/ أو خاصة بوصفها قاطرة أساسية للمبادرات المحلية ، كما يجب تعزيز مساءلة المحافظين والمديرين المحليين والمجالس التنفيذية على مختلف المستويات حتى مستوى المجالس الشعبية المنتخبة.

ثانياً : اللامركزية الإدارية في مصر (المزايا - العيوب)

لاشك أن اللامركزية تحمل في طياتها المزيد من الإيجابيات بما تحققه من تلبية لاحتياجات المواطنين ، وبما تلقىه بعيداً عن كاهل الحكومات المركزية من أعباء ثقيلة ، وبالرغم من أنها تحمل المزيد من المزايا في الجوانب الأخرى - الإدارية والسياسية والاجتماعية والعملية - لكن يرى البعض أن هناك أوجه كثيرة من النقص والقصور الناتجة عن اتباع أسلوب اللامركزية الإدارية ، سواء من حيث كونها فكرة نظرية تسعى إلى توزيع المهام الإدارية من أجل الوصول إلى القيادة الذاتية ، أو سواء من حيث ما تؤدي إليه عند تطبيقها في الواقع العملي من مشكلات ، وما ينتج عنها من إسراف مالي وإداري ، وللتعرف على ذلك ، يتناول البحث المحاور التالية :

١ - مزايا تطبيق اللامركزية الإدارية في مصر:

نظراً لوجود العديد من المشاكل التي تواجه الإدارات المحلية في مصر عند تقديمها الخدمات المجتمعية للمواطنين ، ونتيجة لتداخل الأسباب المؤدية إلى ذلك والتي غالباً ما ترجع إلى تعقيدات إدارية نابعة من المركزية الشديدة بحكم الواقع التاريخي للمحليات في مصر ولذلك يمكن تناول المزايا الناتجة عن تطبيق اللامركزية الإدارية في مصر ، خاصة في مجال ممارسة الوظيفة الإدارية ، والتعرف على القيمة القانونية والعملية لها ، من خلال تناول المعايير التالية^(١):

أ- **المعيار الاجتماعي** : تساعد اللامركزية الإدارية على سرعة الاستجابة لرغبات وآمال جماهير المجتمعات المحلية ، ورفع مستوى أداء الخدمات المحلية المقدمة إليهم ، وإشعارهم بأحقيتهم في المشاركة في إدارة شئونهم الإقليمية.

ب- **المعيار السياسي** : تعد اللامركزية الإدارية بمثابة تطبيق حقيقي لمبدأ الديمقراطية ، بنشر الوعي السياسي بين المواطنين ، وتدريبهم على القيادة الإدارية ، وتمكين النخب من اختيار ممثليهم في الإدارة الإقليمية بالانتخاب.

ت- **المعيار الإداري** : تساعد اللامركزية الإدارية على التخفيف من المركزية الشديدة التي يعاني منها النظام الإداري في مصر وذلك بخلق شخصيات إدارية وسلطات لامركزية جديدة تتمتع بالاستقلال القانوني والوظيفي ، تساعد على تعدد قنوات المبادأة الإدارية.

بالإضافة إلى ذلك هناك مزايا أخرى يحققها النظام اللامركزي ، والتي منها :

- تخفيف الأعباء عن كاهل الدولة وعن الإدارة المركزية ، وإتاحة الفرصة للإدارة المركزية من أجل التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية ، مثل رسم السياسات العامة وإدارة المرافق القومية .

(١) مصطفى عفيفي ، الوسيط في مبادئ القانون الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص (٢٠٠ : ٢٠٥).

- تحقيق العدالة في توزيع الموارد العامة وتوفير الخدمات لكل الأقاليم ، وتلافي عيوب المركزية الإدارية حيث تنال العاصمة والمدن الكبرى الحظ الأوفر من الاهتمام والخدمات.
- تقدم اللامركزية الإدارية حلولاً كثيرة للمشاكل الإدارية المتنوعة وتلبي احتياجات المواطنين.
- يمنح النظام اللامركزي المحليات فرصة مواجهة الأزمات وحل المشكلات المحلية بكفاءة عالية بفضل ما يتمتعون به من خبرات ومعلومات دون انتظار تعليمات السلطة المركزية.
- اللامركزية الإدارية هي السبيل الأمثل لممارسة الديمقراطية في مجال الإدارة بما يتيح لمواطنيها من المشاركة في إدارة شئونهم المحلية ووضع وتنفيذ السياسات التنموية.
- تعميق الإحساس لدى السكان المحليين بدورهم في جهود التنمية ، عن طريق خلق قنوات للمشاركة الشعبية على المستوى المحلي ، بما يدفعهم إلى المساهمة في دفع عملية التنمية.

٢- عيوب تطبيق اللامركزية الإدارية في مصر

في مقابل المزايا القانونية والعملية والفوائد الإدارية والسياسية - السالفة الذكر - الناتجة عن تطبيق اللامركزية الإدارية في مصر ، يرى البعض أن هناك أوجه كثيرة من النقص والقصور الناتجة عن اتباع أسلوب اللامركزية الإدارية ، سواء من حيث كونها فكرة نظرية تسعى إلى توزيع المهام الإدارية من أجل الوصول إلى القيادة الذاتية ، أو سواء من حيث ما تؤدي إليه عند تطبيقها في الواقع العملي من مشكلات ، وما ينتج عنها من إسراف مالي وإداري ، ويمكن استعراض بعض الانتقادات الموجهة إلى اللامركزية الإدارية - من وجهة نظرهم - على النحو التالي:

- **إضعاف قوة السلطة المركزية :** بحجة أن مصر القوية في عصر الفراعنة كانت مركزية ، وأن اللامركزية بالنسبة لها هي رمز الضعف والتحلل ؛ لأنه يمس الوحدة السياسية والإدارية للدولة.
- **تفضيل المصالح المحلية الخاصة على المصالح القومية العامة :** ولذلك يحرص أنصار اللامركزية على تقييدها بفرض الرقابة الوصائية من السلطات المركزية على السلطات المحلية ، حفاظاً على الموازنة بين المصالح القومية والمحلية.
- **حدة الصراع بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية :** قد ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية لامتتع الاثنين بالشخصية المعنوية ، لأن الهيئات المحلية غالباً ما تقدم مصالحها المحلية على المصلحة العامة.

بعض تلك الانتقادات صحيحة أو تريد الوصول إلى المسار الصحيح ؛ لأن أي فكرة نظرية لن تخلو من انتقادات ، وتطبيقها على أرض الواقع لن يخلو من أخطاء. ونجاح أي فكرة يكمن في الاستفادة من النقد البناء الموجه إليها ؛ من أجل التطوير والتحسين من أجل تطوير الفكرة ومعالجة الثغرات التي تم اكتشافها ، ويصاحب هذا كله محاولة الاستفادة من التجارب والخبرات السابقة عند

التطبيق العملي. وبتطبيق ذلك على الانتقادات الموجهة إلى اللامركزية الإدارية نلاحظ أن كثير من تلك الانتقادات يمكن علاجها عن طريق المتابعة والرقابة الجيدة ، أو عن طريق تطبيق الوصايا الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية ، والتي تضمن وحدة الدولة ، وترسم الحدود التي لا تتجاوزها تلك الهيئات. ويمكن سد النقص في خبرة الهيئات اللامركزية عن طريق تقديم الدعم الفني اللازم من الحكومة المركزية ، والمتمثل في التدريب وتقديم الاستشارات. ومما يدفع بهواجس عدم صلاحية فكرة اللامركزية الإدارية ، توجه أغلب الدول - المتقدمة والنامية - نحو الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية ؛ نظراً للأهمية العظمى التي تتحقق من وراء تطبيقها.

ثالثاً : اللامركزية الإدارية في مصر (التطور التاريخي والتشريعي)

اقتضت طبيعة الحياة في مصر - والتي تعتمد على النيل والزراعة - إيجاد تنظيم إداري جيد ، وتقوية السلطة المركزية ؛ حيث ارتبط تقدم مصر بقوة السلطة المركزية وتركيز الإدارة ؛ ولهذا ارتبط التنظيم الإداري في مصر بنظام الحكم السائد فيها ، ففي عهد الحكم المطلق وجدت إدارة مركزية قوية ، وفي حكم الأقلية تجزأت إدارة البلاد ، وحينما تحولت الأقاليم إلى إمارات انهارت الإدارة المركزية ، واستقلت كل إمارة بجهازها الإداري ، فتفككت وحدة البلاد الإدارية بالتبعية لتفكك وحدتها السياسية. ليس معنى ذلك أن مصر لم تعرف نظام اللامركزية الإدارية ؛ فمصر عرفت تنظيماً إدارياً راقياً ، لا يقل في دقته عن النظم الإدارية المتبعة في الدول الحديثة ، فقد عرفت الإدارة المركزية وبجانبها الإدارة المحلية في الأقاليم ، وعرفت كذلك صورة من صور الحكم المحلي ، وترجع أصول النظام الإداري إلى عهد ما قبل عهد الأسرات^(١).

لقد كانت السمة الغالبة في التنظيم الإداري في مصر الفرعونية هي **التنظيم المركزي** ، وهو وإن كان تنظيمياً محكماً ، إلا أنه لم يمنع من قيام إدارات إقليمية أو محلية ؛ ففي بعض الفترات ، نتيجة لإتساع الأقاليم وبعدها عن العاصمة ظهر رؤساء الأقاليم ، وتمثلت السلطة اللامركزية في تلقي هؤلاء الرؤساء تفويضاً من الملك ، يستطيعون من خلاله مباشرة سلطة إصدار القرارات على نطاق واسع. ومن ناحية أخرى عرف ما يسمى بالمقاطعات - الوحدات الإدارية العادية - حيث قسمت مصر إلى (٤٢) مقاطعة ، على رأس كل منها حاكم وتقع على كاهله إدارة مالية المقاطعة وتولي شئون المعابد وأغراض الملك ، فحاكم المقاطعة يباشر الوظيفة الإدارية والقضائية ، وتعاونه مجموعة كبيرة من الموظفين ، وفي بعض الفترات كان الفراغنة يقسمون المقاطعات إلى مراكز ، ووجدت وحدات مصغرة - القرية - وجميع تلك الوحدات الإدارية كان يوجد بها مجالس للفلاحين والصناع والكهنة ، حيث تباشر تلك المجالس دوراً مالياً وقضائياً. وتلك المجالس ورؤساء الوحدات كانوا محاطون برقابة وملاحظة عدد كبير

(١) صوفي أبو طالب ، تاريخ النظم القانونية والاجتماعية ، كلية الحقوق جامعة القاهرة ، ١٩٧٢ ، ص ٣١٣.

من الموظفين الملكيين ، كما أن تلك الوحدات كانت تتمتع بقدر من الاستقلال عن الحكومة المركزية.^(١) وفيما يلي عرض أكثر تفصيلاً بعض الشيء عن تطور اللامركزية في مصر .

١- التطور التاريخي للامركزية

لقد اتجهت مصر إلى الأخذ باللامركزية منذ فترة طويلة ، ولكن لم يتبلور ذلك تشريعياً إلا في دستور (١٩٢٣) ودستور (١٩٥٦) ودستور (١٩٦٤) ودستور (١٩٧١) ، ولكن بالطبع كان هناك اختلاف في المسميات التي تناولتها تلك الدساتير . ففي ظل دستور (١٩٢٣) كان الاسم الشائع هو "مجلس المديرية" ، وكذلك مع الاختلاف في عدد المواد التي تناولت فيها هذه الدساتير الإدارة المحلية اللامركزية ، فنجد أن دستور (١٩٢٣) تناول المديرية والبلديات ومجالسها في مادتين فقط (١٣٢ ، ١٣٣) بينما تناول دستور (١٩٥٦) نظام الإدارة المحلية في عشر مواد (١٥٧ : ١٦٦) أما دستور (١٩٦٤) فقد تناولها في مادتين فقط (١٥٠ ، ١٥١) ، وجاء دستور (١٩٧١) الدائم فتناول نظام الإدارة المحلية في ثلاث مواد (١٦١ : ١٦٣) .

عرفت مصر منذ ما قبل دستور (١٩٢٣) نمطين من أنماط المجالس المحلية ، وهما : نمط المجلس الواحد ونمط المجلسين ، ففي عام (١٨٨٣) صدر أول قانون بإنشاء مجالس المديرية ، وتمت إعادة التقسيم الإداري إلى سبعة مديريات بالوجه البحري ، وسبعة مديريات أخرى بالوجه القبلي ، بالإضافة إلى أربعة محافظات ، وهي : القاهرة ، والاسكندرية ، ودمياط ، والقنال ، واعتبرت الصحراوات المصرية (الشرقية والغربية) مناطق عسكرية. وظل هذا البناء القانوني قائماً على هذا الأساس حتى عام (١٩٠٩) حيث صدر في سبتمبر القانون رقم (٢٢) الذي اعترف بالشخصية القانونية لمجالس المديرية وأعطاه بعض الاختصاصات ، خاصة في مجال التعليم. وجاء دستور (١٩٢٣) ليعطي الشخصية المعنوية للمديريات والمدن والقرى ، وليؤكد على ضرورة اختيار أعضاء مجالس المديرية ومجالس البلديات (للمدن والقرى) بطريق الانتخاب ، إلا في الحالات الاستثنائية التي يتيح فيها القانون تعيين بعض الأعضاء. كما نصّ الدستور على اختصاصات هذه المجالس ، وعلى نشر ميزانياتها وحساباتها ، وعلنية الجلسات في الحدود المقررة بالقانون ، وتحديد مجال تدخل الحكومة المركزية. وفي ظل دستوري (١٩٥٦) ، (١٩٦٤) في الفترة (١٩٦٠ : ١٩٧٥) كان تشكيل المجالس المحلية يتم عن طريق الجمع بين الانتخاب والتعيين كما يلي :

- الأعضاء المعيّنون بحكم وظائفهم - ويمثلون الوزارات والمصالح - مثل مديريات التربية والتعليم ، والنقل والمواصلات ، والصحة ، والشئون الاجتماعية ، والعمل ... الخ

(١) - عبد المجيد الحفناوي ، تاريخ النظم القانونية ، ص ٤٣٤ .

-سمير أديب ، موسوعة الحضارة المصرية القديمة ، العربي للنشر والتوزيع ، ص ٥٣

■ الأعضاء الذين يختارهم وزير الإدارة المحلية من بين الأعضاء العاملين بالاتحاد الاشتراكي العربي ، وبناء على اقتراح المحافظ.

■ الأعضاء المنتخبون من لجان الوحدات الأساسية أو لجان مستويات الاتحاد الاشتراكي.

ومنذ عام (١٩٧٥) قام نظام الإدارة المحلية في مصر على أساس ثنائية المجالس ، حيث كان يوجد في كل وحدة محلية مجلسان : مجلس شعبي محلي ، ومجلس تنفيذي. وفي حين يتكون المجلس الشعبي المحلي من أعضاء يتم اختيارهم بالانتخاب المباشر من المواطنين ، يتكون المجلس التنفيذي من مديري الإدارات الإنتاجية والخدمية ورؤساء الهيئات العامة في الوحدة المحلية ، فضلاً عن رئيس الوحدة المحلية - رئيساً للمجلس - ورؤساء الوحدات المحلية في المستوى الأدنى^(١).

وترى الدراسة أنه بالرغم من قيام دساتير مصر المختلفة بإصدار التشريعات التي كان من المفترض أن ينتج عنها تفعيل اللامركزية ووضع الآليات المناسبة لتحقيقها ، ولكن بالرغم من وجود مثل تلك التشريعات إلا أنها لم تطبق بالصورة المطلوبة على أرض الواقع ، فضلاً عن تحقيق الأهداف المرجوة ، فعلى سبيل المثال كان يوجد بالفعل مجلس شعبي محلي منتخب ، ولكن الانتخاب لا يتم بصورة سليمة - نتيجة لشراء الأصوات الانتخابية - ومن ثم لا يعبر أعضاء هذا المجلس عن المواطنين ولا يلبي حاجاتهم ومطالبهم.

٢- التطور التشريعي للامركزية:

وللتعرف على الإطار التشريعي للامركزية الإدارية (الإدارة المحلية) لابد من تناول الدساتير التي تناولت تنظيم الإدارة المحلية :

أ- دستور (١٩٢٣)^(٢) : الفصل الخامس : مجالس المديريات والمجالس البلدية : احتوى على مادتين فقط (١٣٢ - ١٣٣) تخص الإدارة المحلية :

- المادة الأولى (١٣٢) تناولت التقسيم الإداري للمحليات وضمت المديريات والمدن والقرى ومنحها الشخصية الاعتبارية وتشكيل مجالس المديريات ومجالس البلديات كمثل لها.
- المادة الثانية (١٣٢) أوكلت للقانون ترتيب مجالس المديريات والمجالس البلدية واختصاصاتها وعلاقتها بالجهات الحكومية ، والمعايير والقوانين المنظمة للنظام المحلي.

(١) عثمان خليل عثمان ، اللامركزية ونظام مجالس المديريات في مصر ، دراسة مقارنة ، ص ٨٨ - ٨٩ .

(٢) موقع ويكي مصدر (<https://ar.wikisource.org/wiki/1923>)

ب- دستور (١٩٣٠)^(١): الفصل الخامس: مجالس المديريات والمجالس البلدية: نلاحظ على دستور (١٩٣٠) أنه لم يجر أية تعديلات على أوضاع المادتين الخاصتين بالنظام المحلي الواردتين في دستور (١٩٢٣) فلم يتغير إلا موضعهما المادة (١٢١-١٢٢).

ت- دستور (١٩٥٦)^(٢): الفرع الثالث : الإدارة المحلية: نلاحظ على هذا الدستور أنه احتوى على عشر مواد للنظام المحلي ، لكنه خالف سابقه عندما جعل الإدارة المحلية فرعاً من السلطة التنفيذية ؛ حيث وردت المواد الخاصة بالإدارة المحلية في الفرع الثالث من الفصل الثالث الخاص بالسلطة التنفيذية بعد رئيس الجمهورية والوزراء.

ث- دستور (١٩٦٤)^(٣): الفرع الرابع : الإدارة المحلية : نلاحظ أنه لم يتغير فيه الوضع الدستوري للنظام المحلي ، حيث وردت الإدارة المحلية في الفرع الرابع الخاص بالسلطة التنفيذية ، كما تم اختزال المواد الخاصة بالإدارة المحلية في مادتين في دستور (١٩٣٠) حيث اختصت الأولى بوحدة الإدارة المحلية ، والثانية باختصاصات الهيئات الممثلة للوحدات الإدارية.

ج- دستور (١٩٧١)^(٤): الفرع الثالث- الإدارة المحلية : نلاحظ أنه احتوى على ثلاث مواد تتعلق بالمحليات ، أشارت الأولى إلى وحدات الإدارة المحلية ، وفصلت الثانية تشكيل المجالس الشعبية المحلية ، وأوكلت الثالثة إلى القانون الخاص بالإدارة المحلية مسائل طريق تشكيل المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها ومواردها ، وضمانات أعضائها وعلاقاتها بمجلس الشعب والحكومة ، ودورها في إعداد وتنفيذ خطة التنمية وفي الرقابة على أوجه النشاط المختلفة.

ح- دستور (٢٠١٤)^(٥): الفرع الثالث : الإدارة المحلية : نلاحظ أنه جعل الإدارة المحلية فرعاً من السلطة التنفيذية ؛ حيث وردت المواد الخاصة بالإدارة المحلية في الفرع الثالث من الفصل الثاني ، الخاص بالسلطة التنفيذية ، بعد رئيس الجمهورية والحكومة ، واحتوى على تسعة مواد خاصة بالإدارة المحلية ، منح فيه اهتماماً باللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية عموماً ، وبالإدارة المحلية خصوصاً ، كما تطرق إلى تخصيص ربع عدد مقاعد المجالس المحلية للشباب وربع العدد للمرأة ، وأشترط ألا تقل نسبة تمثيل العمال والفلاحين عن (٥٠%) كما حرص على أن يضع كل مجلس محلي موازنته وحسابه الختامي على النحو الذي ينظمه القانون. ونظراً لأن هذا الدستور هو الدستور الحالي للبلاد ، ونظراً لأهمية بعض المواد التي وردت فيه تتناول الدراسة الموارد التالية للدستور :

(١) المرجع السابق (https://ar.wikisource.org/wiki/1930)

(٢) المرجع السابق (https://ar.wikisource.org/wiki/1956)

(٣) المرجع السابق (https://ar.wikisource.org/wiki/1964)

(٤) المرجع السابق (https://ar.wikisource.org/wiki/1971)

(٥) المرجع السابق (https://ar.wikisource.org/wiki/2014)

- مادة (١٧٦) : تكفل الدولة دعم اللامركزية الادارية والمالية والاقتصادية ، وينظم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية ، والنهوض بها ، وحسن إدارتها ، ويحدد البرنامج الزمني لنقل السلطات والموازنات إلي وحدات الادارة المحلية.
- مادة (١٧٧) : تكفل الدولة توفير ما تحتاجه الوحدات المحلية من معونة علمية وفنية وإدارية ومالية ، وتضمن التوزيع العادل للمرافق والخدمات والموارد ، وتقريب مستويات التنمية ، وتحقيق العدالة الاجتماعية بين هذه الوحدات ، طبقاً لما ينظمه القانون.
- مادة (١٧٨) : يكون للوحدات المحلية موازنات مالية مستقلة ، يدخل في مواردها ما تخصصه الدولة لها من موارد والضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى الأصلية والإضافية ، وتطبق في تحصيلها القواعد والإجراءات المتبعة في تحصيل أموال الدولة ، على النحو الذى ينظمه القانون.
- مادة (١٨٠) : تنتخب كل وحدة محلية مجلساً بالاقتراع العام السري المباشر لمدة (٤) سنوات ، ويشترط في المترشح ألا يقل سنه عن (٢١) سنة ميلادية ، وينظم القانون شروط الترشح الأخرى ، وإجراءات الانتخاب ... ، وتختص المجالس المحلية بمتابعة تنفيذ خطة التنمية ، ومراقبة أوجه النشاط المختلفة ، وممارسة أدوات الرقابة على الأجهزة التنفيذية من اقتراحات ، وتوجيه أسئلة وطلبات إحاطة واستجابات وغيرها ، وفى سحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية على النحو الذى ينظمه القانون. ويحدد القانون اختصاصات المجالس المحلية الأخرى ، ومواردها المالية وضمانات أعضائها واستقلالها.

رابعاً : اللامركزية في مصر (الملامح ، والمشاكل)

بعد تناول التطور التاريخي والتشريعي الذي مرت به اللامركزية في مصر ، يمكن تحديد الملامح الأساسية للامركزية في مصر على النحو التالي :

١- الملامح الأساسية للامركزية في مصر ^(١) :

- يمكن توضيح أهم ملامح تطبيق اللامركزية في مصر من خلال ما يلي :
- منح الشخصية المعنوية لوحدات الإدارة المحلية القائمة وإجازة إنشاء وحدات أخرى : اعترف دستور (١٩٧١) بالشخصية الاعتبارية للوحدات الإدارية التي كانت تنقسم إليها جمهورية مصر العربية عند صدوره ، وهي : المحافظات والمدن والقرى. كما أجاز الدستور للسلطة التشريعية إنشاء وحدات

(١) سمير عبد الوهاب ، اللامركزية في مصر نحو تفعيل الإطار المؤسسي والقانوني - أعمال مؤتمر " اللامركزية في مصر : الفرص والتحديات " ، (٢٥ : ٢٦ يونيو) ٢٠٠٨ ، ص ص (٦٤ : ٦٨).

محلية أخرى ، وترتب على اعتراف الدستور والقوانين بالشخصية القانونية للوحدات المحلية ، فإن أعطى لكل منها موازنة مستقلة وحققها في التقاضي .

• **التأكيد على ديمقراطية نظام الحكم المحلي :** تكفل الدستور بدعم اللامركزية الادارية والمالية والاقتصادية ، ونظم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية ، وتكفلت الدولة بتوفير ما تحتاجه الوحدات المحلية من معونة علمية وفنية وإدارية ومالية ، وأن يكون للوحدات المحلية موازنات مالية مستقلة.

• **حق السلطة التشريعية في نقل المزيد من السلطات إلى المستوى المحلي :** أعطى الدستور الحق للسلطة التشريعية في أن تحدد اختصاصات المجالس الشعبية المحلية ومواردها المالية وضمانات أعضائها وعلاقاتها بمجلس الشعب والحكومة. ونتيجة لذلك ، فإنه ليس هناك مانع دستوري يحول دون قيام مجلس الشعب بنقل المزيد من السلطات الحكومية المركزية إلى الوحدات المحلية ، ممثلة في المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية.

• **الفصل بين الوظيفتين التقريرية والتنفيذية :** لضمان فعالية الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية على رؤساء وأعضاء المجالس التنفيذية ، فإن هناك فصلاً بين الوظيفتين التقريرية والتنفيذية في الوحدات المحلية ، فالوظيفة التقريرية يقوم بها المجلس الشعبي المحلي ، أما الوظيفة التنفيذية يقوم بها المجلس التنفيذي.

▪ **توفير بعض مصادر التمويل للوحدات المحلية :** وتتمثل مصادر تلك الموارد في : الإيرادات الجارية - كالضرائب والرسوم - والإيرادات الرأسمالية - بيع الأراضي والأصول الثابتة - والإعانة الحكومية المركزية.

٢- مشاكل تطبيق اللامركزية في مصر :

بعد مطالعة دساتير مصر المختلفة - من دستور (١٩٢٣) حتى دستور (٢٠١٤) - يمكن ملاحظة أن تلك الدساتير وما استتبعها من قوانين قد حرصت على توفير إطاراً معقولاً ومظلة كافية لتوفير المناخ المناسب للتحويل إلى اللامركزية المأمولة ، فأوجدت نصوصاً قانونية تسمح بقدر معقول من تحقيق اللامركزية ، ولكن بالتأمل ومتابعة مدى تطبيق ذلك على أرض الواقع وباستعراض واقع اللامركزية في مصر ، ظهر للعيان حقيقة أليمة مفادها أن تلك القوانين مطبقة صورياً ، فمثلاً نجد أن قانون الإدارة المحلية يوجد به نصوص تدعم التوجه إلى اللامركزية ، ولكن تبقى المشكلة في التطبيق وإعمال النصوص الدستورية والقانونية ، وكذلك نجد أن اللامركزية في مصر تواجهها عقبات كثيرة ، لعل من أهمها ^(١) :

(١) سمير عبد الوهاب ، اللامركزية والتنمية المحلية في ضوء التطورات المعاصرة في: كمال المنوفي (محرراً) ، الإصلاح المؤسسي بين المركزية واللامركزية ، جامعة القاهرة ، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة ، مارس ٢٠٠١ ، ص ٨٩.

- **محدودية دور الوحدات المحلية :** على الرغم من تأكيد دستور (١٩٧١) على ضرورة نقل السلطة تدريجياً إلى المجالس الشعبية المحلية ، إلا أن اختصاصات هذه المجالس مازالت محدودة ، خاصة في ظل القوانين والقرارات الجمهورية التي تصدر وتنتقص من هذه الاختصاصات والسلطات مثل قانون (١٤٣) لسنة (١٩٨١) في شأن الأراضي الصحراوية.
- **عدم فاعلية أدوات المساءلة المتاحة للمجالس الشعبية المحلية :** تزداد حدة المشكلة - عدم فاعلية أدوات المساءلة المتاحة للمجالس الشعبية المحلية والمتمثلة في السؤال وطلب الإحاطة وإجراء التحقيق - في ظل عدم وجود دور للمجالس الشعبية المحلية في تعيين رؤساء الوحدات المحلية ، ومن ثم فإن هذه المجالس لا تملك شيئاً تفعله في حالة وقوع مخالفات من جانب بعض رؤساء الوحدات المحلية تستوجب عزلهم.
- **التدرج الهرمي لمؤسسات اللامركزية :** تتسم الإدارة المحلية في مصر بالتدرج الهرمي ، سواء بين الوحدات المحلية وبعضها البعض أو بينها وبين الحكومة المركزية ، حيث تمارس مؤسسات اللامركزية في المستويات الأعلى سلطة الإشراف والرقابة على مؤسسات اللامركزية في المستويات الأدنى ، فالمجالس المحلية في المستويات الأعلى لها حق الإشراف والرقابة على المجالس المحلية في المستويات الأدنى ، كما أن لها حق التصويت أو الاعتراض على قراراتها ، وكذلك الأمر بالنسبة للقيادات التنفيذية في علاقاتها ببعضها البعض وبالحكومة المركزية.
- **الإشراف المزدوج على المؤسسات اللامركزية :** فالمديريات التابعة للوزارات التي نقلت اختصاصاتها للمحافظات تخضع للإشراف المزدوج عليها من جانب المحافظ والوزير معاً ، ومازالت هذه المديريات تتبع الوزارات مباشرة رغم أنها تقع ضمن الهيكل التنظيمي للمحافظة ، ورغم نص قانون الإدارة المحلية على ضرورة نقل المزيد من السلطات والاختصاصات المركزية من الوزارات إلى الوحدات المحلية ، فضلاً عن تزويد المحافظين بالسلطات التي تمكنهم من ممارسة مهامهم وحل جميع المشكلات محلياً دون الرجوع إلى العاصمة.
- **عدم وجود سلطات حقيقية للمحافظة على الهيئات العامة :** لا يملك المحافظ في مواجهة الهيئات العامة في محافظته والعاملين بها ، سوى اقتراح نقل أي عامل من المحافظة ، إذا كان وجوده لا يتلاءم مع المصلحة العامة.
- **غياب الاستقلال المالي للوحدات المحلية :** يعتبر دور الوحدات المحلية في تكوين الموارد المالية الذاتية محدود جداً ، حيث تتجاوز نسبة الإعانة الحكومية (٨٠ %) من إجمالي إيرادات الموازنات المحلية ، ويعكس ذلك عدم تمتع الوحدات بالاستقلال المالي ، كما تفقر القيادات المحلية إلى السلطات الفعلية التي تمكنها من تنفيذ الموازنات المحلية.

المبحث الثاني : الإدارة المحلية

إن تحقيق التقدم في أي دولة يتوقف إلى حد كبير على كفاءة النظام الإداري الموجود بها ، فالإدارة المحلية باعتبارها إحدى صور اللامركزية الإدارية الإقليمية ، فهي إحدى أساليب التنظيم الإداري للدولة وهي أحد أدوات التنمية التي تهدف إلى زيادة كفاءة الأداء الإداري في الدولة ، ويتم بمقتضاها إعطاء المحليات الاختصاصات والصلاحيات التي تساعد على سرعة وسهولة اتخاذ القرارات بعيدا عن السيطرة المركزية ، مع ارتباط هذا القرار بتحقيق السياسات والأهداف التنموية للدولة. وفي محاولة من البحث للوصول إلى تفعيل الإدارات المحلية وزيادة كفاءة الأداء الإداري للدولة ، سوف يتناول المبحث الثاني الإدارة المحلية في مصر من خلال ثلاثة أجزاء : تناول الجزء الأول التطور التاريخي والتشريعي لنظام الإدارة المحلية في مصر ، وتناول الجزء الثاني التنظيمات الأساسية للنظام المحلي في مصر ، وتناول الجزء الثالث أسباب تعثر الإدارة المحلية في مصر وسبل التغلب على تلك العقبات.

أولاً : الإدارة المحلية في مصر (التطور التاريخي والتشريعي)

يرتبط تطور النظام المحلي في مصر بحقائق جغرافية ، فرضت على المصريين التجمع منذ القدم في قرى متجاورة مكونة وحدات إقليمية محددة ، لكلٍ منها عاصمتها وزعيمها السياسي ، وقد اقتضت الظروف الاقتصادية والجغرافية فيما بعد أن تندمج تلك الوحدات في أقاليم ، ففي عام (٣٢٠٠) قبل الميلاد نجح الملك مينا في توحيد القطرين ، ليضع بذلك أسس الدولة المصرية الموحدة ، وهكذا يمكن القول بأن النظام المحلي في مصر قديم قدم نشأة الدولة المصرية ذاتها. وبالرغم من صحة هذا القول ، إلا أن البعض يُرجع نشأة النظام المحلي المصري في شكله الحديث إلى الحملة الفرنسية ، وهناك فريق آخر يُرجعه إلى عهد محمد علي باشا ، وهناك فريق ثالث يؤرخ للنظام المحلي المصري الحديث ، بتكوين مجالس البلديات في عهد الاحتلال الإنجليزي. ولن يُجدي الخلاف والترجيح بين تلك الأقوال هذه كثيراً ، ولذلك سوف يتناول الباحث التطور التاريخي والتشريعي لنظام الإدارة المحلية في العصر الحديث ، وذلك على النحو التالي :

١- التطور التاريخي لنظام الإدارة المحلية في مصر :

في العصر الحديث ، حيث تشكلت ملامح الدولة الحديثة ، عندما تولى محمد علي باشا حكم البلاد ، وحيث ميلاد حركة التنوير وما تبعها من عودة البعثات المصرية ، وما أنتجت من حركة فكرية وثقافية أثرت بشكل مباشر على الحركة السياسية والشعبية. لقد ارتبط ميلاد الحركة النيابية بالمرسوم الذي أصدره الخديوى إسماعيل عام (١٨٦٦) بإنشاء مجلس نيابى للبلاد وإنشاء مجالس للمديريات ، مما يعد بداية لنظام إدارة محلية ، رغم ثانوية الاختصاصات وعدم الاعتراف بمجالس المديريات كشخصية معنوية أو اعتبارية. وجاء عام (١٩٠٩) ليعتبر الميلاد الحقيقى لنظام الادارة المحلية ، وذلك بصدر القانون رقم (٢٢) لسنة (١٩٠٩) الذى اعترف بالشخصية المعنوية لمجالس المديريات وتصريف أمورها بنفسها ، وحدد اختصاصاتها وحققها فى فرض رسوم مؤقتة وإبداء الرأي فى كل الأمور التي تهم المديرية وسكانها. ثم جاء صدور القانون رقم (٣٠) لسنة (١٩١٣) لينظم عمليات انتخابات المجالس البلدية. ومع صدور دستور (١٩٢٣) اتخذت المجالس البلدية مكانها الدستورى ، أو ما يسمى بالحماية الدستورية حيث نظم دستور (١٩٢٣) اختصاصات هذه المجالس ، ونص على المبادئ الواجب اتباعها فى القوانين والتي تنظم عملها وانتخاب أعضائها. ويعد هذا أول اعتراف دستورى بالنظام المحلى ، خاصة المادتين (١٣٢ : ١٣٣) وما نصت عليه من تشكيل جميع مجالس المديريات والبلديات بالانتخاب ومنحها اختصاصات تتعلق بتنفيذ السياسة العامة محليا. تلك الفترة كانت من أهم محطات النظام المحلى فى مصر^(١). ثم جاءت ثورة (١٩٥٢) حيث زاد الاهتمام بتطوير تجربة النظام المحلى ، والعناية بالمجتمعات

(١) رضا رجب ، نظام الإدارة المحلية في مصر : الواقع وآفاق المستقبل - بحث تطبيقي ، مؤسسة كونراد ، ص ٥.

المحلية ، وتوسيع قاعدة الخدمات المحلية. وبعدما أفصح الدستور المؤقت (١٩٥٦) عن اهتمامه بالأداء المحلي كانت الخطوة الكبيرة والتاريخية في اتجاه تعميق وتطوير التجربة المصرية في النظام المحلي. واكتملت الخطوة بصدر قانون رقم (١٢٤) لسنة (١٩٦٠) ، والذي نص صراحة على مسمى " الإدارة المحلية " كنظام عمل قانوني لإدارة المجتمعات المحلية. ثم جاء دستور (١٩٧١) ليؤكد على نظام الإدارة المحلية ، بيد أن الدستور الدائم وضع نظام الإدارة المحلية ضمن السلطة التنفيذية ، والذي في ظله صدر قانون الإدارة المحلية رقم (٥٧) لسنة (١٩٧١) ، وكان هذا بداية فصل التكوين التنفيذي عن الشعبي حيث أوجد لجنة شعبية برئاسة أمين عام الاتحاد الاشتراكي ولجنة تنفيذية برئاسة المحافظ. ثم كانت المحطة الهامة في تاريخ الإدارة المحلية في مصر بصدر القانون رقم (٥٢) لسنة (١٩٧٥) ليصبح نقلة نوعية كبيرة وخطوة واسعة في تجربة الإدارة المحلية المصرية ، فهو أول قانون يفصل بين المجالس المحلية واللجان التنفيذية ، ثم صدر قانون (٤٣) لسنة (١٩٧٩) وما تلاه من تعديلات^(١).

٢- مراحل التطور التشريعي للإدارة المحلية في مصر:

لقد مرَّ نظام الإدارة المحلية في مصر بثلاثة مراحل هامة ورئيسية ، وهي :

المرحلة الأولى (في ظل دستور ١٩٢٣) :

- كانت البلاد قبل صدور دستور (١٩٢٣) مقسمة إلى (١٦) مديرية ، وذلك بناءً على القرار الذي أصدره نابليون بونابرت عام (١٧٩٨) حيث جعل على رأس كل مديرية مديراً فرنسياً ، يعاونه ديوان استشاري ، يضم ٧ أعضاء من أعيان المديرية ، ثم أعاد " كليبر " تقسيم مصر إلى (٨) مديريات ، وذلك بمقتضى أمر أصدره عام (١٧٩٩)^(٢).
- في عهد محمد علي باشا (١٨٠٥ : ١٨٤٨) تم تقسيم البلاد إلى (١٤) مديرية ، وتقسيم المديرية إلى مراكز ، على رأس كل منها مأمور ، وتقسيم المراكز إلى أخطاط على رأس كل منها ناظر ، وتقسيم الأخطاط إلى قرى على رأس كل منها شيخ المشايخ أو العمدة^(٣).
- في أثناء الاحتلال الإنجليزي طبقت مصر أول نظام للإدارة المحلية ، وذلك بإنشاء مجالس المديريات بمقتضى القانون (١٨٨٣) كفرع للإدارة المركزية ، ولم يعترف لهذه المجالس بالشخصية المعنوية ، وكانت اختصاصاتها استشارية^(٤). وتم إنشاء نوع آخر من المجالس في المدن الأقل حجماً وأهمية

(١) المرجع السابق.

(٢) عبد الفتاح حسن ، ترتيب الإدارة العامة والرقابة على أعمالها في مصر في الفترة من (١٧٩٨ - ١٨٧٥م) ، مجلة العلوم الإدارية (السنة الثالثة عشر ، العدد الأول أبريل ١٩٧١) ج ١ ، ص ص ٢٠٨ - ٢٠٩.

(٣) المرجع السابق ج ٢ ، ص ٨ ، وهامش ص ١٠ : ١١.

(٤) ربيع السعداوي ، (الحكم المحلي في مصر) ، موسوعة المنظمة العربية للعلوم الإدارية للحكم المحلي ، ج ٣ ، ص ٤١٥.

، وسُمي بالمجالس المحلية ، ونوع ثالث في المناطق غير الحضرية ، وهي المجالس القروية ، والتي وضع لها أول تنظيم عام (١٩١٨)^(١). وبذلك عرفت مصر خلال تلك المرحلة نوعين من المجالس ، هما : المجالس البلدية المختلطة ، والمجالس القروية.

■ وفي عام (١٩٠٥) صدر قانون ينص على إنشاء مجالس المديريات ، وتضمن الاعتراف لهذه المجالس بالشخصية المعنوية. وفي عام (١٩١٣) صدر قانون نظامي أعاد تنظيم تلك المجالس ومنح المجلس الشخصية المعنوية دون المديرية ، ثم أصدر المشرع القانون رقم (٢٤) لسنة (١٩٣٤) ، والقانون رقم (١٤٠) لسنة (١٩٤٤) لتنظيم تلك المجالس^(٢).

■ جاء أول اعتراف دستوري بالنظام المحلي في المادتين (١٣٢ & ١٣٣) من دستور (١٩٢٣) بمستوياته الثلاثة : المديرية - المدينة - القرية^(٣) ، وبالرغم من اعتراف الدستور صراحة لهذه المستويات بالشخصية المعنوية ، إلا أنها ظلت معطلة ؛ لعدم وجود مجالس في كثير من المدن والقرى ، وبلغ عددها (٢٥) مجلساً محلياً ، و(١٣) مجلساً مختلطاً ، و(٨٧) مجلساً قروياً ، في الوقت الذي بلغ فيه عدد القرى (٤٠٠٠) قرية وعدم وجود موارد مالية ذاتية^(٤).

المرحلة الثانية : (في ظل الدستور المؤقت ١٩٥٨) :

■ صدر قانون الإدارة المحلية رقم (١٢٤) لسنة (١٩٦٠) في ظل الدستور المؤقت (١٩٥٨) وقد أرسى هذا القانون قواعد الإدارة المحلية فقسم الدولة إلى : محافظات ، ومدن ، وقرى ، على أن ترتبط في تنظيم على درجتين : المحافظة ثم المدينة أو القرية ، وجعل لكل منها مجلساً واعترف لكل منها بالشخصية المعنوية^(٥).

■ صدر الدستور الدائم في عام (١٩٧١) ونصَّ في مادته رقم (١٦١) على " تقسيم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات والمدن والقرى ، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك".

المرحلة الثالثة : (في ظل دستور ١٩٧١):

■ في هذه المرحلة صدرت القوانين التالية : القانون رقم (٥٧) لسنة (١٩٧١) والقانون رقم (٥٢) لسنة (١٩٧٥) والقانون رقم (٤٣) لسنة (١٩٧٩) والمعدل بالقانون رقم (٥٠) لسنة (١٩٨١) ولم تتغير الوحدات المحلية (المحافظات ، المدن ، القرى) حتى صدر القانون رقم (٥٧) لسنة (١٩٧١) والذي

(١) المرجع السابق ، ص ٤١٦

(٢) توفيق شحاته ، مبادئ القانون الإداري ، دار النشر للجامعات ، الطبعة الأولى ١٩٥٢ ، القاهرة ، ص ٤٢.

(٣) سليمان الطماوي ، شرح نظام الحكم المحلي الجديد ، ط أولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة ١٩٨٠ ، ص ٦.

(٤) ربيع السعداوي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤١٧.

(٥) محمد حسن شلبي ، الأشخاص المعنوية العامة والخاصة في النظام الإسلامي والنظم المعاصرة ، رسالة دكتوراة غير منشورة - كلية الشريعة والقانون - جامعة الأزهر ، ١٩٧٥ ، ص ٤١.

تم تعديله جزئياً في القانون رقم (١٢٤) لسنة (١٩٦٠) واستمرت المجالس الشعبية على مستوى المحافظة وبذلك أوجد ثنائية المجالس على مستوى المحافظة (١)

■ نظراً لأن دستور (١٩٧١) نصَّ على أن يكون أعضاء المجالس الشعبية بالانتخاب ، ونظراً لمخالفة القانون رقم (٥٧) لسنة (١٩٧١) لذا قامت الحكومة بإصدار القانون رقم (٥٢) لسنة (١٩٧٥) الذي أعاد وحدة المجالس على المستويات المحلية ، واستحدث لأول مرة مستوى المركز - فيما بين المحافظة والمدينة والقرية - كما استحدث الحي وجعل تكوين المجالس المحلية كلها بالانتخاب المباشر ، كما أجاز تمثيل المنتفعين من المواطنين في إدارة بعض المشروعات والخدمات وأوجد إلى جانب المجالس المحلية لجاناً تنفيذية برئاسة المحافظ أو من يليه من رؤساء المراكز والمدن والقرى المعينين من قبل السلطة المركزية ، وتكون مهمة هذه اللجان المعاونة أو المشاركة في تنفيذ قرارات المجالس المحلية (٢).

■ احتفظ القانون رقم (٤٣) لسنة (١٩٧٩) والمعدل بالقانون رقم (٥٠) لسنة (١٩٨١) ورقم (١٤٥) لسنة (١٩٨٨) بالتقسيم الخماسي. وأدخل المشرع بعض التعديلات على القانون رقم (٤٣) لسنة (١٩٧٩) والمعدل بالقانون رقم (٥٠) لسنة (١٩٨١) ورقم (١٤٥) لسنة (١٩٨٨) (٣) وعلى القانون رقم (٩) لسنة (١٩٨٩).

وبناء على ما سبق يمكن ملاحظة أنه ما زال نظام الإدارة المحلية في مصر ، إلى يومنا هذا ، كصورة لامركزية منقوصة للإدارة يسير طبقاً لقانون (٤٣) لسنة (١٩٧٩) وتعديلاته رغم صدور دستور (٢٠١٤) ، هذا ولا تزال الجهود مستمرة لإصدار قانون جديد يحقق ما جاء في دستور (٢٠١٤) ليؤكد تطبيق اللامركزية ، حيث لا يزال التطوير سمة أساسية للحضارة المصرية بإيجابياتها وسلبياتها ، وهي سمة الحياة.

(١) سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، طبعة ١٩٨٢ ، ص ٦٧.

(٢) سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، طبعة ١٩٨٠ ، ص ٣٢ ، ٣٣.

(٣) الجريدة الرسمية : العدد ٢٣ تابع (أ) صادر في شوال سنة ١٤٠٨ ، ٩ يونيو سنة ١٩٨٨.

ثانياً : التنظيمات الأساسية للنظام المحلي في مصر :

إن أهم ما يميز الإدارات المحلية الناجحة عن غيرها هو الاتساق مع الفلسفة العامة لهذا النظام في جوانبه المختلفة العلمية والتطبيقية ، بالإضافة إلى إنجازها للأهداف المرجو تحقيقها ، والقيام بالوظائف والمهام المطلوبة بصورة تلبي رغبات واحتياجات المواطنين ، وتخفف الأعباء عن كاهل الحكومة المركزية ، ومما يساعد على بلوغ ذلك وضوح العلاقة التي تربط بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية من جهة ، ووضوح الهيكل التنظيمي للإدارة المحلية من أجل توزيع المهام وتحديد المسؤوليات ومتابعة الأعمال وفقاً للقانون ، وبيان كل ذلك على النحو التالي :

١- العلاقة بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية ^(١) :

تؤدي الوحدات المحلية دورها في نطاق السياسة العامة التي تضعها الدولة ، وتمارس الحكومة المركزية الرقابة على الوحدات المحلية من أجل التأكد من قيام تلك الوحدات بالدور المطلوب منها ، وتتنوع أشكال الرقابة على الوحدات المحلية كالتالي :

■ **الرقابة الإدارية :** وتتمثل في حق تعيين رؤساء الوحدات المحلية ، ومتابعة مجلس الوزراء لأعمال المحافظات وتقييم أدائها وحق مجلس الوزراء في حل المجالس الشعبية المحلية أو إيقافها عن العمل بناء على ما يعرضه الوزير المختص بالإدارة المحلية لأسباب تقتضيها المصلحة العامة ويقدرها مجلس الوزراء .

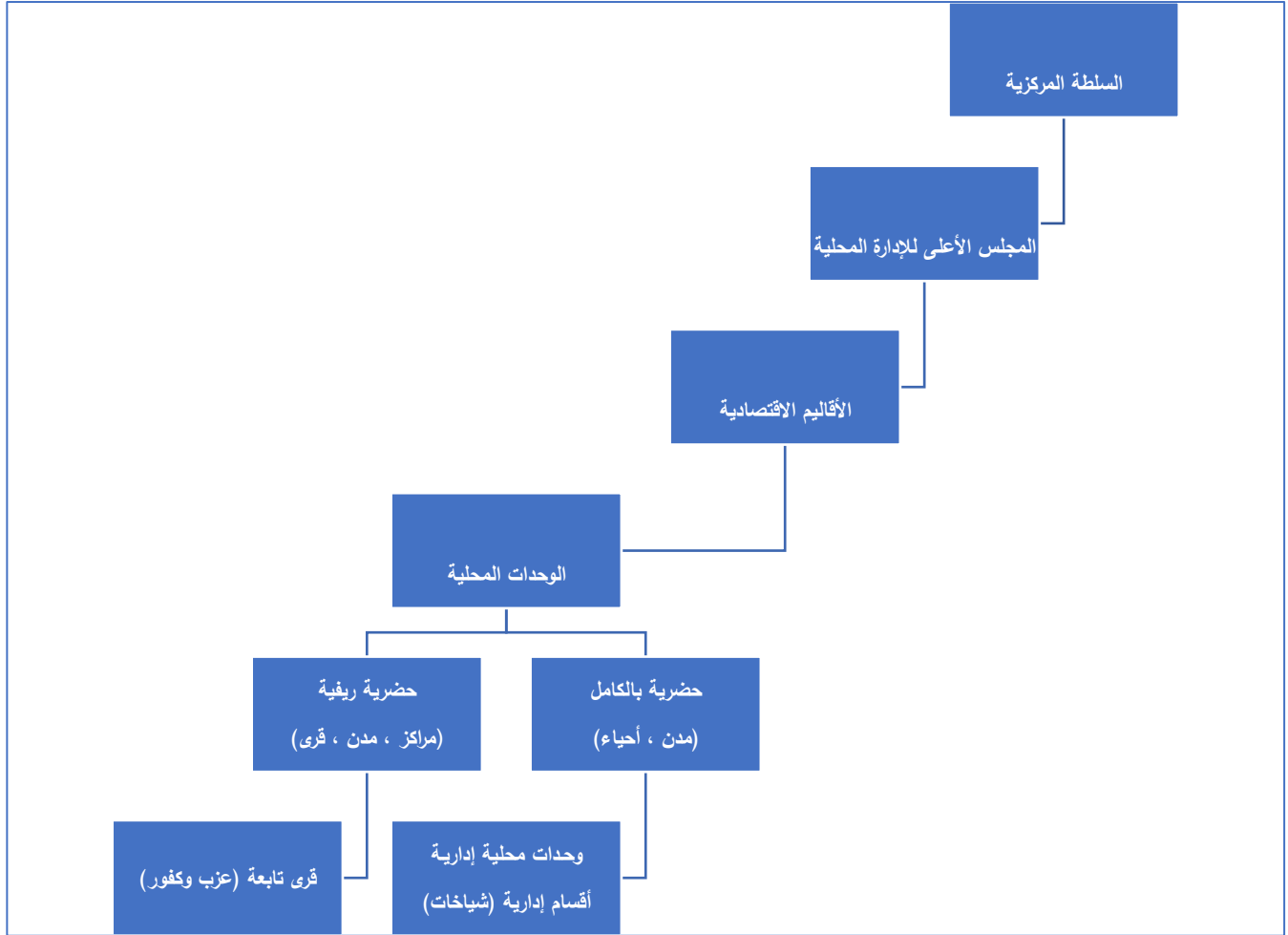
■ **الرقابة التشريعية :** تتم ممارسة هذا النوع من الرقابة عن طريق مجلس الشعب وتتمثل في اعتماد مجلس الشعب للموازنة المحلية والحسابات الختامية ، وضرورة الحصول على موافقة مجلس الشعب في حالة إبرام أي قرض ، كما يقدم الوزير المختص بالإدارة المحلية تقريراً عن ما تم تنفيذه من خطط التنمية والموازنات الخاصة بكل محافظة ، كما يتضمن بياناً بالأسئلة وطلبات الإحاطة والاقتراحات التي تمت مناقشتها في المجالس الشعبية المحلية والقرارات التي صدرت بشأنها ، هذا بالإضافة إلى حضور أعضاء مجلس الشعب لجلسات المجالس الشعبية المحلية مع حقهم في تقديم الاقتراحات والأسئلة وطلبات الإحاطة دون أن يكون لهم صوت محدود في اتخاذ القرارات ، وأخيراً إخطار مجلس الشعب بقرار حل المجلس الشعبي المحلي خلال أسبوعين من تاريخ صدوره .

■ **الرقابة الاقتصادية :** وتتمثل في وجوب عرض مشروعات خطط المحافظات ، وإرسال مشروع موازنات المحافظات ومشروع الحساب الختامي بعد إقرارها من المجالس الشعبية المحلية على السلطات المركزية ، وهناك أيضاً شرط موافقة مجلس الوزراء في حالة قيام الوحدات المحلية

(١) المرجع السابق ، ص ٧ : ٨

بفرض الضرائب والرسوم المحلية أو قبول التبرعات والمساعدات والهبات والإعانات التي تقدمها هيئات أو أشخاص أجنبية ، ولابد من وجود ممثل مالي لوزارة المالية بكل محافظة يختص بمراجعة حسابات المحافظة والوحدات المحلية التابعة لها إيراداً ومصرفاً ، وذلك بالإضافة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات.

وللإيضاح انظر الشكل رقم (٢) الذي يوضح الهيكل التنظيمي للإدارة المحلية في مصر.



٢- الهيكل التنظيمي للإدارة المحلية :

حدد قانون نظام الإدارة المحلية رقم (٤٣) لسنة (١٩٧٩) وتعديلاته مؤسسات الإدارة المحلية:

أ- **المجلس الأعلى للإدارة المحلية :** ويتشكل برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه ، وعضوية

الوزير المختص بالإدارة المحلية والمحافظين ورؤساء المجالس المحلية للمحافظات. ويجتمع المجلس بدعوة من رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه مرة على الأقل ، ويتولى المجلس النظر فيما يتعلق بنظام الإدارة المحلية من حيث دعمه وتطويره واقتراح القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير على المجتمع.

ب- **الأمانة العامة للإدارة المحلية :** وهي هيئة فنية من الخبراء والعاملين ، وتتبع الوزير المختص بالإدارة المحلية ، وتقوم بمعاونة مجلس الوزراء في شئون الإدارة المحلية ، وتعاون المجلس الأعلى للإدارة المحلية في مباشرة اختصاصاته والتنسيق بين المحافظات ، ودعم التعاون بينها وبين الوزارات ، ؛ لذا فهي ذات طابع تنسيقي.

ت- **وحدات الإدارة المحلية :** وهي الوحدات القائمة على إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في نطاقها المكاني ؛ أي أن كل وحدة - محافظة ، مركز ، مدينة ، حي ، قرية - تتولّى في نطاق اختصاصها المكاني والنوعي - المحددين وفقاً لأحكام القانون رقم (٤٣) لسنة (١٩٧٩) - الاختصاصات التي تتولّاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها ، وذلك فيما عدا بعض المرافق القومية أو السيادية ذات الطبيعة الخاصة ، والتي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية. وقد تولّت نصوص القانون رقم (٤٣) لسنة (١٩٧٩) واللائحة التنفيذية له بيان هذه المرافق وطريقة الإشراف عليها وتوجيهها ، بما مفاده أن الوحدات المحلية من أعلاها درجة ممثلة في المحافظة إلى أدناها ممثلة في الوحدة المحلية للحي أو القرية ، مروراً بالوحدات المحلية للمراكز والمدن جميعاً تهدف إلى غاية واحدة ، وهي إنشاء وإدارة المرافق والإشراف والتوجيه لها في جميع مجالات الخدمات داخل كافة الوحدات بالمحافظة. ولم يكن في مصر سوى ثلاث وحدات للإدارة المحلية - المحافظة ، المدينة ، القرية - وتم إضافة المراكز والأحياء عام (١٩٧٥). وبصفة عامة تتكون مصر من : (٢٧) محافظة ، و(١٨٦) مركز ، و(٢٢٥) مدينة ، و(٨٥) حي ، و(١٢٦٤) وحدة قرية ، ويتبعها (٣٤٠١) قرية وقرابة (٢٥٩٣٠) عزبة وكفر ونجع^(١).

(١) ناهد أديب ، النظام المحلي في مصر : الواقع الحالي - الإشكاليات ومبررات التغيير ، ورقة مقدمة لورشة عمل : " نحو إطار دستوري وقانوني داعم لتطبيق اللامركزية في مصر " (٢٨-٣٠ مارس) ٢٠١٢ ، ص ٣

٣- مستويات الوحدات الإدارية المحلية :

لقد نص دستور (١٩٧١) في مادته رقم (١٦١) على ثلاثة مستويات لوحدة الإدارة المحلية - هي : المحافظات ، والمدن ، والقرى - وأجاز إنشاء وحدات إدارية أخرى إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك. ثم نص القانون رقم (٤٣) لسنة (١٩٧٩) المعدل بالقانون رقم (١٤٥) لسنة (١٩٨٨) في المادة الأولى على خمسة مستويات لوحدة الإدارة المحلية - المحافظات والمراكز والمدن والأحياء (في المدن الكبرى كالقاهرة والإسكندرية) والقرى - مع تمتعها بالشخصية المعنوية ، وهذه النوعيات من المحليات ترتبط مع بعضها في علاقة رأسية ، في شكل تسلسل هرمي يكون على ثلاثة مستويات في المحافظة الريفية ومستويين في المحافظة ذات المدينة الواحدة.

تحديد نطاق الوحدات المحلية وصلاحياتها :

نصت المادة (١) من القانون (٤٣) لسنة (١٩٧٩) على أن وحدات الإدارة المحلية هي : المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى ، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية ، ويتم إنشاء هذه الوحدات وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغائها على النحو التالي:

- المحافظات : بقرار جمهوري ، ويجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة.
- المراكز والمدن والأحياء : بقرار من رئيس الوزراء بعد موافقة المجلس المحلي للمحافظة.
- القرى : بقرار من المحافظ بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة.

ويجوز أن يشمل نطاق الوحدة المحلية للقرية مجموعة من القرى المجاورة ، ويكون للمحافظة ذات المدينة الواحدة الموارد والاختصاصات المقررة للمحافظة والمدينة. ويباشر المركز أو الحي بحسب الأحوال اختصاصات الوحدة المحلية بالقرية بالنسبة للقرى التي لا تدخل في نطاق وحدات محلية قروية. ونصت المادة (٢) من نفس القانون على أن تتولى وحدات الإدارة المحلية - في حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة - إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها. كما تتولى هذه الوحدات - كل في نطاق اختصاصها - جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها ، وذلك فيما عدا المرافق القومية ، أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية. وتحدد اللائحة التنفيذية المرافق التي تتولى المحافظات إنشائها وإدارتها والمرافق التي تتولى إنشائها وإدارتها الوحدات الأخرى للإدارة المحلية. كما تبين اللائحة ما تباشره كل من المحافظات وباقي الوحدات من الاختصاصات المنصوص عليها في هذه المادة ، وتباشر المحافظات جميع الاختصاصات المتعلقة بالمرافق العامة التي لا تختص بها الوحدات المحلية الأخرى.

شكل (١) م الهيكل التنظيمي للإدارة المحلية في مصر^(١)

ملاحظات	الرئيس المسئول وصلاحياته	قرار الإنشاء	
رقعة جغرافية تضم عدد من المراكز والمدن والأحياء والقرى. قد يقتصر نطاقها على مدينة واحدة مثل (القاهرة والإسكندرية)	المحافظ : يعين بقرار من رئيس الجمهورية. صلاحياته : رئيس المجلس التنفيذي للمحافظة	بقرار من رئيس الجمهورية	المحافظة
جرى العرف في مصر طوال الحكم الملكي على وجود التقسيم الثلاثي - محافظة ، مدينة ، قرية - حتى أصر المشرع في القانون رقم (٥٢) لسنة (١٩٧٥) والقانون رقم (٤٣) لسنة (١٩٧٩) على وجود مستوى يعطو المدينة ويقل عن مستوى المحافظة وهو المركز.	رئيس المركز: التعيين بقرار من رئيس مجلس الوزراء. صلاحياته : له صلاحيات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة في المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة المركز.	بقرار من مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة	المركز
تعد المدينة من الوحدات المحلية متفاوتة الحجم فهناك محافظات تشغل مدينة بأكملها (القاهرة والإسكندرية) وهناك المدن الصغيرة.	رئيس المدينة : التعيين بقرار من رئيس مجلس الوزراء. صلاحياته : له صلاحيات وكيل الوزارة في المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة المدينة.	بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة	المدينة
يجوز تقسيم المحافظة ذات المدينة الواحدة أو المدن الكبرى إلى أحياء.	رئيس الحي : التعيين بقرار من رئيس مجلس الوزراء. صلاحياته : له صلاحيات وكيل الوزارة في المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة الحي.	بقرار من رئيس مجلس الوزراء وذلك بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة.	الحي
هي أصغر الوحدات المحلية من حيث الحجم والتكوين ؛ لأن القرية مساحتها محدودة. بعض القرى تتميز بكثافة سكانية كبيرة نسبياً.	رئيس القرية : التعيين بقرار من رئيس مجلس الوزراء. صلاحياته : له صلاحيات رئيس المصلحة في المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة القرية.	بقرار من المحافظ بناء على اقتراح من المجلس الشعبي المحلي للمركز وموافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة.	القرية

^(١) علي الصاوي ، اللامركزية في مصر (الفرص والتحديات) ، مرجع سابق ، ص ١٢.

٤- الأقاليم الاقتصادية :

لقد نصت المادة (٧) من القانون (٤٣) لسنة (١٩٧٩) على أن تقسم جمهورية مصر العربية إلى أقاليم اقتصادية - لا تمثل وحدات محلية ، ولا يعترف لها القانون بالشخصية المعنوية - ويضم كل منها محافظة أو أكثر ويكون لكل إقليم عاصمة ، وذلك على النحو الذي يصدر به قرار من رئيس الجمهورية. ووفقاً لقرار رئيس الجمهورية رقم (٤٧٥) لسنة (١٩٧٧) قُسمت جمهورية مصر العربية إلى ثمانية أقاليم اقتصادية - ولكن قام المشرع بعد ذلك بدمج إقليم مطروح في إقليم الإسكندرية ، وبذلك أصبح عدد الأقاليم سبعة - كما أوجب ذلك القرار أن تتشأ بكل إقليم " لجنة عليا للتخطيط الإقليمي " ، و " هيئة للتخطيط الإقليمي " ، وبيان ذلك كما يلي :

أ- الأقاليم الاقتصادية :

- إقليم القاهرة : وعاصمته القاهرة ، ويشمل محافظات القاهرة والجيزة والقليوبية .
- إقليم الاسكندرية : وعاصمته الاسكندرية ويشمل الاسكندرية والبحيرة والنوبارية ومطروح.
- إقليم الدلتا : وعاصمته طنطا ويشمل المنوفية والغربية وكفر الشيخ ودمياط والدقهلية.
- إقليم قناة السويس : وعاصمته الإسماعيلية ويشمل محافظات سيناء وبورسعيد والإسماعيلية والشرقية ، والجزء الشمالي من محافظة البحر الأحمر حتي نهاية خليج السويس.
- إقليم شمال الصعيد : وعاصمته المنيا ويشمل محافظات بني سويف والمنيا والفيوم وجزء من شمال البحر الأحمر.
- إقليم أسيوط : وعاصمته أسيوط ويشمل محافظتي أسيوط والوادي الجديد.
- إقليم جنوب الصعيد : وعاصمته أسوان ويشمل سوهاج وقنا وأسوان والجزء الجنوبي من محافظة البحر الأحمر.

ب- لجان التخطيط الإقليمي : لكل إقليم اقتصادي لجنة للتخطيط الإقليمي ، وتشكيلها كما يلي:

- محافظ الإقليم وله الرئاسة ، ومحافظي المحافظات المكونة للإقليم.
- رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات المكونة للإقليم.
- رئيس هيئة التخطيط الإقليمي (أميناً عاماً للجنة).
- ممثلي الوزارات المختصة ، ويصدر باختيار كل منهم قرار من الوزير المختص.

ت- هيئة التخطيط الإقليمي : لكل إقليم اقتصادي هيئة للتخطيط الإقليمي تتبع وزير التخطيط ،

ويصدر بتنظيمها وتحديد العلاقة بينها وبين إدارات التخطيط والمتابعة بالمحافظات قرار من وزير التخطيط ، بالاتفاق مع محافظ الإقليم.

٥- المجالس الشعبية المحلية^(١) :

يوجد في كل وحدة من الوحدات المحلية - محافظة ، مدينة ، مركز ، حي ، قرية - مجلس شعبي محلي ، يتم تشكيله بالانتخاب المباشر من المواطنين المحليين ، وتكون مدة المجالس الشعبية المحلية (٤) سنوات. قد حدد القانون شروط الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية بأن يكون المرشح متمتعاً بالجنسية المصرية ، وأن يبلغ من العمر (٢٥) سنة ميلادية ، وأن يجيد القراءة والكتابة ، وأن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أُعفي منها طبقاً للقانون. وهناك فئات لا يجوز لها الترشح إلا إذا قدمت استقالتها من وظائفها - وهم : أفراد القوات المسلحة والشرطة ، أعضاء الهيئات القضائية ، العمد والمشايخ ، رؤساء الوحدات المحلية ، مديرو المصالح ورؤساء الأجهزة التنفيذية في نطاق الوحدات.

أ- **تشكيل المجالس الشعبية المحلية** : اشترط القانون أن يكون نصف عدد الأعضاء في كل مجلس شعبي محلي على الأقل من العمال والفلاحين. ويختلف حجم المجلس باختلاف عدد الأقسام الإدارية الموجودة في نطاقه ، حيث يمثل كل قسم بعدد معين من الأعضاء ، على النحو التالي :

- **مجلس المحافظة** : ويتكون من (١٠) أعضاء عن كل مركز أو قسم إداري.
- **مجلس شعبي محلي المركز** : تمثل فيه المدينة عاصمة المركز بـ(١٢) عضو ، وتمثل المدينة التي تضم أكثر من قسم إداري بـ(١٤) عضواً ، وتمثل باقي الوحدات المحلية في نطاق المركز بـ(١٠) أعضاء عن كل وحدة.
- **مجلس شعبي محلي الحي** : يمثل كل قسم إداري بـ(١٢) عضو ، أما الحي الذي يضم قسماً إدارياً واحداً يتشكل مجلسه من (١٨) عضو.
- **المجلس المحلي للقرية** : يتشكل من (٢٤) عضو ، تمثل القرية التي بها مقر المجلس بـعضوين على الأقل ، وباقي القرى بـعضو واحد لكل منها على الأقل.

ب- الاختصاصات العامة للمجالس الشعبية المحلية :

- تحديد وإقرار القواعد العامة لإدارة واستخدام ممتلكات الوحدة المحلية والتصرف فيها.
- الموافقة على القواعد العامة التي تنظم تعامل أجهزة الوحدة المحلية مع الجماهير ، والقواعد اللازمة لتنظيم المرافق العامة للوحدة المحلية.
- إقرار مشروعات الخطط والموازنات السنوية ومتابعة تنفيذها وإقرار الحسابات الختامية.
- اقتراح إنشاء مختلف المرافق التي تعود بالنفع العام على الوحدة المحلية.
- الإشراف والرقابة على المجالس الشعبية المحلية الواقعة في نطاق المجلس.

(١) ناهد أديب ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦

ت- الأدوات الرقابية للجهاز الشعبي:

تعتبر الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من أهم واجبات المجالس الشعبية ، وقد أتاح القانون عدداً من الأدوات التي تتيح للمجلس الشعبي الرقابة الشعبية على أداء الجهاز التنفيذي لرفع درجة أداء الخدمات المحلية بما يعود على المواطنين المحليين بإشباع أكبر قدر من احتياجاتهم ، وعلى الرغم من أن القانون قد حذف الاستجواب من ضمن قائمة الأدوات الرقابية ، إلا أن هناك أدوات أخرى مثل الأسئلة وطلبات الإحاطة وطلب المناقشة.

٦- المجالس التنفيذية^(١):

إلى جانب المجلس الشعبي المحلي فإن لكل وحدة محلية مجلساً تنفيذياً يتولى تنفيذ السياسات والقرارات المحلية. ويتكون المجلس التنفيذي من أشخاص يتولون قيادة إدارات الإنتاج أو الخدمات للوحدة المحلية ، وهم : رؤساء الوحدات المحلية - المحافظ ، رؤساء المراكز والمدن والأحياء والقرى - ورؤساء المصالح والأجهزة والهيئات العامة في نطاق الوحدة المحلية. وهناك اختصاصات عامة لهذه المجالس حددها قانون الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية ، وهي تتولى إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة للوحدات الإدارية المحلية الواقعة في دائرتها.

أ- العلاقة بين المجالس التنفيذية وبعضها البعض :

- تقدم المجالس التنفيذية الدعم الإداري والفني للوحدات المحلية الأدنى لإنجاز مهامها.
- تقديم الدعم المالي عند عدم كفاية الموارد المالية للوحدات الأدنى.
- التنسيق بين مشروعات وأعمال الوحدات المحلية الأدنى.
- متابعة الخدمات المقدمة في المستوى الأدنى والتأكد من جودتها.
- متابعة تنفيذ الخطة وأوجه الإنفاق من الموازنة.

ب- العلاقة بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية^(٢):

العلاقة بين المجالس الشعبية والمجالس التنفيذية مركبة جداً ؛ فهناك دور للمجالس التنفيذية في تسهيل عمل المجالس الشعبية - بتدبير المكان أو تقديم العون المالي والإداري والفني للمجلس الشعبي المحلي لأداء مهامه - وفي المقابل من حق رؤساء الوحدات المحلية الاعتراض على قرارات المجالس الشعبية التي تخالف القوانين واللوائح أو تخرج عن الخطة أو الموازنة المعتمدة.

(١) ناهد أديب ، النظام المحلي في مصر ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦ : ٧.

(٢) المرجع السابق ، ص ٧

ثالثاً : الإدارة المحلية في مصر (أسباب التعثر ، وسبل النجاح):

مما لا شك فيه أن التشريعات هي البوابة الرئيسية التي يمكن من خلالها الحكم على رغبة الدولة في بناء نظام إدارة محلي قوي وفعال ، تستطيع من خلاله تقديم خدمات مناسبة تلبي احتياجات مواطنيها ، وتخفف الأعباء عن كاهل حكوماتها ، فإذا توافرت حسن النوايا بسنّ تشريعات مناسبة ولكن يشوبها بعض الأخطاء في بعض القوانين ، كان من السهولة بمكان تصحيح تلك الأخطاء - إما بإعادة المحاولة والتصويب ، أو بالتعلم من تجارب الآخرين - وبالتطبيق على واقع الإدارة المحلية في مصر نلاحظ أن من أهم المشكلات التي تواجه نظام الإدارة المحلية الحالي ، وتعوقه عن تحقيق أهدافه هي عدم صلاحية قانون الإدارة المحلية الحالي للتطبيق العملي في المجتمع المصري - نظراً للمتغيرات التي طرأت على المجتمع خلال العقود السابقة ، فقد مضى على القانون ٤٠ سنة ، بالإضافة إلى المتغيرات الاقتصادية والسياسية العديدة على مستوى العالم - بالإضافة إلى تضارب التشريعات المنظمة للإدارة المحلية ، وتداخل الاختصاصات بين الوزارات ، وعدم قدرة وحدات الإدارة المحلية على تنفيذ القرارات الصادرة منها بسبب عوامل كثيرة ، بالإضافة إلى عوامل أخرى سوف تتناولها الدراسة ، على النحو التالي :

١- عوامل تعثر الإدارة المحلية

هناك بعض العوامل التي كانت سبباً في تعثر الإدارة المحلية في مصر ، والتي تتمثل في بعض الظروف الذاتية والموضوعية التي تعيشها مصر ، والتي تقف حجرة عثرة أمام تطوير نظام الإدارة المحلية ، ويمكن تلخيص تلك العوامل كما يلي:

أ- **العامل الإداري والفني** : يرجع السبب الحقيقي وراء كثير من المشكلات التي تواجه تطبيق برامج اللامركزية على الإدارات المحلية في مصر إلى الخلل والقصور في النواحي الفنية والإدارية والتي تتمثل في : عدم وضوح أهداف برامج اللامركزية وسبل الاستفادة منها ، وعدم فهم التشريعات التي تناولتها ، بالإضافة إلى ضعف عمليات التخطيط والإدارة والمتابعة لتطبيق برامج اللامركزية ، وعدم كفاية الموارد المادية والكوادر البشرية اللازمة لتطبيق برامج اللامركزية في المحليات ؛ ولذلك تعاني كثير من المحليات في مصر من ضعف البنية الفنية والإدارية اللازمة للقيام بالحد الأدنى من واجباتها الجديدة.

ب- **العامل الاقتصادي** : في سبيل حرص الدولة على جذب الاستثمار وجلب رؤوس الأموال والتكنولوجيا اللازمة لقيام اقتصاد أكثر نمواً وازدهاراً ترى الدولة في منح السلطات والصلاحيات الممنوحة للوحدات المحلية قد يقلل من فرص التنمية ويأتي بنتائج عكسية.

ت- **العامل السياسي وفلسفة الحكم** : جرت العادة في مصر على استغلال الطبقات الحاكمة لمناصب الوظائف العامة في تعزيز حكمها وزيادة نفوذها ؛ ومن ثم تقاوم تلك الطبقة مجرد التفكير في التنازل

عن بعض هذه الوظائف لصالح الوحدات المحلية ، ولكنها قد تقبل بممارسة بعض مظاهر الديمقراطية المحلية دون جوهرها.

ث- **العامل الاجتماعي** : تشهد أقاليم مصر تفاوتاً كبيراً في توزيع الموارد - الطبيعية منها والبشرية - ولكن تزداد فرص تلك الأقاليم - التي تعتر بهويتها المحلية - في تحقيق تنمية محلية تلبي رغبات سكانها ، بتطبيق اللامركزية التي تمنحها المزيد من الصلاحيات والسلطات. ولكن في المقابل ترى الإدارات المركزية أن منح بعض المناطق - حلايب وشلاتين ، النوبة - صلاحيات قد تفتت النسيج الوطني ؛ ولذلك تفضل تلك الإدارات المركزية عدم منح الوحدات المحلية اختصاصات واسعة ، بل وتمارس عليها رقابة صارمة ، في سبيل الحفاظ على وحدة الدولة والمجتمع.

٢- عوامل نجاح الإدارة المحلية :

- إذا كانت العوامل سالفة الذكر قد أدت إلى تعثر الإدارات المحلية في مصر ، فهناك أسباب من شأنها أن تساعد الإدارة المحلية على النجاح ، من أهمها ما يلي :
- استعداد القوى السياسية وموظفي الحكومة المركزية لدعم قادة الوحدات المحلية وتزويدهم بالسلطات والصلاحيات الإدارية التي تعينهم على القيام بوظائفهم في المحليات التي يديرونها.
 - وجود تشريعات واضحة المعالم تحدد الوظائف لكل من المحليات والحكومة المركزية تعزز المشاركة لكل من المواطنين والقادة المحليون في إدارة المرافق العامة والمحلية.
 - توفير الموارد المالية وتأهيل الكوادر البشرية اللازمة لتولي مهام الإدارات المحلية بكفاءة.
 - توفير حجم مثالي من الوحدات اللامركزية ؛ حيث أن الوحدات الصغيرة الحجم لا يمكنها الاحتفاظ بالأعداد الكافية من الموظفين والمعدات بحكم الوعاء الضريبي المحدود.
 - تشجيع الجوانب السلوكية والسيكولوجية الداعمة لقبول اللامركزية فكرة وتطبيقاً ، والتأكد من قبول مشاركة المواطنين والقيادات المحلية التقليدية في عملية صنع القرارات ، وتنمية سلوكيات موظفي الحكومة المركزية وفروعها وتفعيل اللامركزية عند تقديم الخدمات المحلية.

٣- إشكاليات نظام الإدارة المحلية الحالي في مصر :

يعاني النظام الحالي للإدارة المحلية في مصر من عدة إشكاليات ، نتج عنها التقليل من سلطة الوحدات الإدارية المحلية ، وبالتالي تسببت في إعاقتها عن أداء وظائفها ، لعل أهمها ^(١) :

أ- **غياب الاستقلالية** : تعاني المحليات من غياب الاستقلالية بأبعادها المختلفة : السياسية ، والإدارية ، والمالية ، وذلك على النحو التالي :

(١) صالح الشيخ ، الإدارة المحلية في مصر ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣١ : ٣٥

- يتجلى غياب الاستقلالية السياسية فى اختلال العلاقة بين المجالس المنتخبة والمجالس التنفيذية لصالح الأخيرة ؛ حيث اختصاصات شكلية وغير مفعلة للمجالس الشعبية المحلية ، ويغلب على دورها الطابع الاستشاري. وتتأكد قضية غياب الاستقلالية السياسية للمحليات فى جعل الإدارة المحلية جزءاً من السلطة التنفيذية فى الدستور المصري ابتداءً من دستور (١٩٥٦) وعدم تخصيص باب أو فصل مستقل للإدارة المحلية كما كان الحال فى دستوري (١٩٢٣) و(١٩٣٠).
 - يتضح غياب الاستقلالية الإدارية فى تعدد الأجهزة التنفيذية وتبعية أغلبها مركزياً ، واقتصار دورها على التنفيذ دون المشاركة الفعلية فى التخطيط والموازنة والرقابة. ويضاف إلى ذلك تعدد وتنوع الأجهزة الرقابية المركزية على المحليات.
 - ويظهر غياب الاستقلالية المالية فى أن النظام الحالي يقوم على مبدأ تفويض الاعتمادات ؛ حيث تحدد السلطة المركزية المخصص السنوي ، ثم تفوض المحليات لاستخدامها على أوجه الإنفاق المحددة سلفاً. ومن ثم لا تتمتع الوحدات المحلية بحرية تخصيص الموارد المتاحة فى ظل النظام الحالي. وتمثل الصناديق الخاصة هامشاً لحرية الاستخدام على مستويات الإدارة المحلية ، كما تتجلى مظاهر غياب الاستقلالية المالية أيضاً فى تدني - أو انعدام - الموارد المحلية.
- ب- غياب تفعيل الصلاحيات المتاحة بالقانون:** حيث خول القانون اختصاصات وصلاحيات عديدة - تقريرية أو إدارية أو مالية - للمحليات ولكنها بقيت غير مفعلة فى الواقع العملي.
- ت- ضعف القدرات المؤسسية للمحليات :** تنسم بعض أو معظم المحليات بانخفاض أدائها المؤسسي ، والذي تتجلى مظاهره فى تعقد وطول الإجراءات الإدارية المتعلقة بتقديم الخدمات العامة وضعف كفاءة توظيف الموارد البشرية والمالية على المستوى المحلي ، ولقد أنتج كل ذلك درجات متزايدة من عدم الرضاء عن أداء الوحدات الإدارية وموظفيها ، وهكذا فإن هناك حاجة ملحة لإجراء إصلاح مؤسسي للأجهزة المحلية.
- ث- ضعف مستويات المشاركة المجتمعية وغياب رضا المواطنين :** تنخفض نسبة المشاركة السياسية والالتزامية للمجتمع المحلي - انفراد الجهاز التنفيذي بإعداد الخطط والموازنات بدون مشاركة المجلس الشعبي المحلي والمجتمع - ؛ نظراً لفقد الثقة فى قدرة الإدارة المحلية على تلبية رغبات المواطنين ؛ مما انعكس على انخفاض مستوى رضا المواطن عن الخدمات العامة وعن الحكومة والدولة.
- ج- ضعف أطر المساءلة والشفافية :** تتعدد الأجهزة الحكومية فى المحليات بشكل كبير ، كما تتباين تبعيتها الفنية والإدارية مركزياً ومحلياً ، مما يؤدي إلى صعوبة التنسيق بين الجهات المختلفة وتضخم الجهاز الإداري المحلي ، وتعارض الاختصاصات والصلاحيات ، الأمر الذي ترتب عليه شيوع المسؤولية ، وهكذا أصبحت السلطة المركزية هي المسئول الأول عن تقديم الخدمات العامة فى المحليات ، كما أصبحت هي الجهة محل مساءلة المواطن المحلي ، وبذلك طالت خطوط المساءلة وقلت فعاليتها ، يضاف إلى ذلك انتشار الفساد بدرجات متفاوتة بين الوحدات المحلية نظراً لإعطاء

سلطات واسعة لبعض الموظفين المحليين ، دون أن يتوافق ذلك مع مستوى من المسؤولية على قدر السلطة الممنوحة له ، خاصة في الإدارات الهندسية.

ح- **ضعف نظام التخطيط المحلي** : حيث عجز هذا النظام عن التعبير عن الاحتياجات الحقيقية للمواطنين وعن أولويات التنمية المحلية ووضع الخطط على هذا الأساس. الأمر الذي أدى إلى تركيز الخدمات لصالح عاصمة الدولة وبعض المدن الكبرى مقارنةً ببقية المحافظات والوحدات المحلية بكل محافظة.

خ- **التقسيم الإداري للبلاد** : يعد التقسيم الإداري الحالي لمصر من بين المعوقات التي تعاني منها المحافظات ، إذ إنه يكرّس التفاوت بين الوحدات المحلية - خاصة من ناحية المساحة - وغياب التكامل الاقتصادي والاجتماعي داخل كل وحدة ، ومما ساهم في تعقيد الأمر بدرجة كبيرة القيام بإنشاء أنظمة خاصة - مثل المدن الصناعية والمجتمعات العمرانية الجديدة - ويتزامن كل ذلك مع غياب المعايير التي تحدد إنشاء وحذف ودمج الوحدات المحلية ، والمعيار الوحيد لذلك هي الإرادة المنفردة للسلطة المركزية.

٤- مقترحات لإصلاح نظام الإدارة المحلية :

وفي ضوء ما تم عرضه من مشكلات وتحديات تواجه الإدارة المحلية في مصر ، تتناول الدراسة بعض المقترحات والتوصيات التي قد تساهم في عملية الإصلاح الإداري ، وتتناول تلك المقترحات المجالات - المالية والسياسية والإدارية والتشريعية - لما لها من علاقة مترابطة فيما بينها ينعكس على عملية الإصلاح ، وفيما يلي أهم تلك المقترحات ^(١):

أ- في مجال الإصلاح المالي وتنمية موارد المحافظات :

- إعادة النظر في القوانين واللوائح المنظمة لتحصيل الأموال من مصادر التمويل المحلي.
- منح المحافظات صلاحيات فرض الضرائب والرسوم المحلية ، ومنحها حق الحصول على إيرادات مديرية الخدمات - التعليم والصحة - التي آلت إلى وحدات الإدارة المحلية.
- تطوير القدرات الفنية والإدارية للعاملين بالإدارة المحلية ، وخاصة في الإدارات المالية.
- تشجيع الاستثمار الخاص وتهيئة المناخ المناسب له بالتنسيق مع البنوك المتخصصة في تمويل الاستثمار من أجل زيادة الإيرادات المحلية.

^(١) طه عبد المطلب ، مقترحات لإصلاح نظام الإدارة المحلية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٥٧ : ٢٦٠

ب- في مجال الإصلاح الإداري والسياسي :

- تجميع الوحدات المحلية الصغيرة في نطاق أوسع لتحقيق التوازن بين الوحدات في الديمقراطية المحلية والكفاءة الإدارية ، وتحديد الحجم الأمثل للسكان والخدمات المحلية.
- تفعيل الهياكل التنظيمية للوحدات الإدارية وإقامتها وفق الأنشطة التي تمارسها ، وتحديد العلاقة بين الوزارات والمديريات من الناحية الفنية والإدارية.
- اختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية بناءً على الخبرة الوظيفية والعملية والكفاءة.
- تنمية مهارات العاملين بالوحدات المحلية وإعداد البرامج التدريبية اللازمة لرفع كفاءتهم.
- تعديل اللوائح المالية الخاصة بالأجور والمرتبات والحوافز والبدلات الخاصة بموظفي الإدارة المحلية بما يصلح الخل في هياكل الأجور.
- تعميم نظام مكاتب ومراكز خدمة المواطنين داخل دواوين الوحدات المحلية بكل مستوياتها.
- تجميع وتصنيف الخدمات التي يحتاجها المواطن من الوحدات المحلية بمستوياتها المختلفة.

ت- في مجال الإصلاح التشريعي :

- إعادة رسم الخريطة الإقليمية لمحافظات مصر لتفعيل دور الأقاليم التخطيطية في تحقيق الاستقرار الإقليمي ، والتوظيف والعمالة.
- إعادة النظر في صلاحيات واختصاصات المحافظ - نقل اختصاصات الوزير المفوضة إلى المحافظ بنص القانون - والتأكيد على أن المحافظ هو حاكم إقليم المحافظة ، وله صلاحية الحكم في كل ما يتعلق بشئون وموظفي المحافظة.

وبناء على ما سبق ، وفي سبيل التغلب على تلك المشكلات التي تقف في طريق الإدارة المحلية في مصر ، تم طرح اللامركزية باعتبارها وسيلة مناسبة لإصلاح النظام المحلي في مصر.

الفصل الرابع

تجربة تطبيق اللامركزية الإدارية في قطاع التعليم

لم تعد مسألة أهمية التعليم اليوم محل جدل في أي منطقة من العالم ، فالتجارب الدولية المعاصرة أثبتت بما لا يدع مجالاً للشك أن بداية التقدم الحقيقية ، بل والوحيدة هي التعليم ، وأن جميع الدول المتقدمة كان تقدمها من بوابة التعليم ، بل وكانت تضع التعليم في أولوية برامجها وسياساتها. كما أن جوهر الصراع العالمي هو سباق في تطوير التعليم ، وأن حقيقة التنافس الذي يجري في العالم هو تنافس تعليمي. حيث أن ثورة المعلومات والتكنولوجيا في العالم ، تفرض علينا أن نتحرك بسرعة وفاعلية ، لنلحق بركب هذه الثورة ؛ لأن من يفقد في هذا السباق العلمي والمعلوماتي مكانته ، لن يفقد فحسب صدارته ، ولكنه يفقد معه كل شيء ؛ لذلك كله أصبحت قضية التعليم في أي أمة هي قضية استراتيجية ، تحتل الأولوية والصدارة علي أجندة الدولة وسياساتها الداخلية ، ويكفي النظر إلي نسبة ما تنفقه الدولة علي التعليم من إجمالي دخلها القومي لتتعرف علي مدى تقدم تلك الدولة ؛ ولهذا كانت - ولا تزال - قضية تطوير التعليم وإصلاح المؤسسة التعليمية من أولى الأولويات التي يجب على الدولة الاهتمام بها والإنفاق عليها وعلى إصلاحها وتطويرها ؛ وذلك لارتباط التعليم بتنمية المجتمع وتنمية الفرد وإعداده لمواجهة متغيرات العصر.

وسوف يتم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث ، يتناول المبحث الأول اللامركزية والتعليم ، من خلال ثلاثة أجزاء ، يتناول الجزء الأول مشكلات التعليم قبل الجامعي في مصر ، ويتناول الجزء الثاني التوجه العالمي نحو تطبيق اللامركزية في التعليم ، والجزء الثالث يتناول اللامركزية كوسيلة لإصلاح التعليم مصر ، ويتناول المبحث الثاني المشاركة المجتمعية في التعليم المصري ، من حيث أطراف المشاركة المجتمعية وآلياتها في التعليم المصري ، مع تناول أسباب العزوف عن المشاركة المجتمعية في التعليم المصري.

المبحث الأول : اللامركزية والتعليم

يُعدُّ التعليم أول الخدمات الاجتماعية التي يطلبها المواطن للحصول على حياة كريمة ، وهو أحد الركائز الأساسية للتنمية ، كما يعد أحد المؤشرات الأساسية التي تعتمد عليها المنظمات الدولية والجهات المختصة في تحديد مدى تقدّم الدول وتطوّر المجتمعات ؛ ولهذا يتصدّر التحصيل التعليمي مؤشرات التنمية البشرية التي تصدره منظمة الأمم المتحدة ، ولما كان ترتيب مصر في العقود الماضية يأتي في ذيل القائمة وفقاً للمؤشرات العالمية ، وهو ما لا يليق بمكانة مصر وإمكاناتها ، كان ولا بد من البحث عن الأسباب التي تقف وراء ذلك ، ومن ثم طرح حلول. وقد ورد في الخطة الاستراتيجية (٢٠١٤ - ٢٠١٧) لوزارة التربية والتعليم أن هذا الوضع يرجع إلى مجموعة من العوامل المتداخلة من أهمها كيفية تصميم النظام التعليمي ، وكبر حجم قطاع التعليم قبل الجامعي والطابع المركزي الذي يتصف به النظام ، ومن هذا المنطلق أعلنت الوزارة عن "برنامج اللامركزية" وجعلته من أهم أهدافها ، وسعت لاطلاق سلسلة من الأنشطة التي سوف تكفل - في حالة تنفيذها - إلى تحويل النظام التعليمي الراهن إلى نظام تعليمي مركزي / لامركزي يتصف بالجودة العالية. وسوف يتناول هذا المبحث واقع التعليم في مصر وأهم المشكلات التي تواجهه وأسباب التوجه العالمي نحو تطبيق اللامركزية في التعليم ، وفي ختام المبحث يتم تناول مصر ولا مركزية التعليم وتناول اللامركزية كوسيلة لإصلاح التعليم ، وذلك على النحو التالي :

أولاً : التعليم في مصر :

يوجد في مصر أحد أكبر نظم التعليم في العالم - طبقاً لتصنيف البنك الدولي - وشهد نظام التعليم في مصر توسعاً كبيراً - من حيث الإنفاق على التعليم أو البنية التحتية للتعليم - على مدى العقد الأخير ، وعلى الرغم من تلك الجهود المبذولة لا تزال هناك الكثير من أوجه القصور في نظام التعليم ، ويتضح ذلك في سوء الخدمات التعليمية في مصر ، ويعزى ذلك إلى ضعف الأوضاع المؤسسية الراهنة بسبب المركزية الشديدة وعدم كفاية الحوافز بالنسبة للمدرسين ، والاستقلال الذاتي المحدود على المستوى المحلي ، ونقص المقدرة التقنية وبناء القدرات البشرية^(١). وينص دستور (٢٠١٤) على أن التعليم حق لكل مواطن ، وتلتزم الدولة بمراعاة أهدافه في مناهج التعليم ووسائله وتوفيره وفقاً لمعايير الجودة العالمية . وتكفل الدولة مجانيته بمراحله المختلفة في مؤسسات الدولة التعليمية وفقاً للقانون. وتلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للتعليم لا تقل عن ٤% من الناتج القومي الإجمالي ، تتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية. وتشرف الدولة على التعليم لضمان التزام جميع المدارس والمعاهد العامة والخاصة بالسياسات التعليمية لها ؛ ولذلك يعد رأس الهيكل الإداري لنظام التعليم هو وزارة التربية والتعليم باعتبارها المسؤولة عن تخطيط وإدارة العملية التعليمية ووضع المعايير التعليمية ، وهي التي بيدها

(١) تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٤ ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٦

القرارات الرئيسية بشأن تطوير المناهج وتحديد المعايير القومية للتقويم ، وتقرير الميزانيات للإدارة التعليمية ، وتعيين المدرسين والإداريين وتحديد مرتباتهم واحتياجاتهم التدريسية. وبنظرة عامة لوضع التعليم في مصر يمكننا رصد مشكلات عديدة ، ولكن قبل تناولها لابد من تناول عناصر العملية التعليمية :

١- عناصر العملية التعليمية^(١):

- أ- **المتعلم** : هو الركيزة الأساسية للعملية التعليمية ، وهو الهدف الذي من أجله وجدت العملية التعليمية ، فهو رأس المال البشري الذي إذا صلح صلح المجتمع كله ، وصلاحه قائم على صلاح باقي عناصر العملية التعليمية الأخرى ، وهو مرتبط بها وبصلاحها. وهو في النهاية الفرد المتعلم - مهندس ، طبيب ، معلم - الأب ، بل والمربي.
- ب- **المعلم** : هو الركن الثاني ، وإذا ما تم اختياره على أسس علمية سليمة ، والاهتمام به - مادياً ، ونفسياً ، وفكرياً ، وعلمياً ، فإنه يمكن الوصول لمخرجات تعليمية سليمة - المتعلم.
- ت- **المناهج التعليمية** : وهي الركن الثالث ، ولكي يؤتي هذا الركن ثماره لابد وأن يوضع بصورة منهجية علمية ، قائمة على حاجة الأمة واحتياجات التنمية ، مع مراعاة قدرات المتعلمين والفروق الفردية بينهم ، وبما يتماشى مع التطورات العلمية التكنولوجية المتسارعة.
- ث- **الإمكانات المادية والبشرية** : وتتمثل في الكوادر البشرية - مدراء ، معلمين ، إداريين - المؤهلة والمدرية ، والأبنية التعليمية المجهزة بأحدث الوسائل التكنولوجية ، حيث يساعد توافر تلك العناصر الهامة في النهوض بالعملية التعليمية ، والتي تعتمد التنمية في أي مجتمع عليها.

٢- مشكلات التعليم قبل الجامعي في مصر

- أ- **مشكلات متعلقة بالمناخ الدراسي** : حيث يشهد واقع الحياة المدرسية في مصر أنه لا يحقق الأهداف المنشودة من التعليم قبل الجامعي ؛ والأسباب التي تقف وراء ذلك كثيرة ، منها :
 - تزايد أعداد الطلبة - زيادة الكم على حساب الكيف - بدرجة تفوق قدرة المدرسة والمدرسين معاً على استيعاب هذا العدد من الطلبة ، ومن ثم لا يحصل المعلم ولا الطالب على المناخ المناسب للعملية التعليمية ، وهذا بدوره يؤثر على مستوى الفهم والاستيعاب ؛ ولهذا يلجأ الطلاب إلى الدروس الخصوصية.
 - اعتماد المعلم على أسلوب الحفظ والتلقين في تدريس المقررات الدراسية ، ويؤيد ذلك أسلوب التقييم في الامتحانات والذي يقيس التحصيل في المقام الأول ، ولا يشجع على تنمية المهارات واكتساب الثقافة من القراءة الحرة.

(١) منصور بن عبد العزيز وآخرون ، معايير عناصر العملية التعليمية ، وزارة التربية والتعليم ، الرياض ، ٢٠١٥ ، ص ٢٠

■ تسيد الكتاب المدرسي على العملية التعليمية بصورة تحصر تفكير الطالب في صفحات معينة مما يقلل فرص التفكير الناقد والإثراء الثقافي ، والانفصام التام عن الواقع العملي.

ب- **مشكلات متعلقة بالمناهج والمقرارات الدراسية :** تتمتع المقرارات الدراسية بأهمية كبيرة في إعداد طلابها - أكاديمياً ومهنياً وثقافياً - وبخاصة في ظل عصر الانفجار المعرفي والثورة التكنولوجية ؛ ولهذا يجب مراعاة التوازن بين المناهج والمقرارات الدراسية من ناحية ، والبيئة التي يعيش فيها الطلاب من ناحية أخرى ؛ وذلك لأن المقرارات - المناخ المدرسي ، الأنشطة الثقافية ، المكتبة - تعتبر أهم الوسائل الرئيسية التي تساعد على تحقيق التنمية الثقافية في المجتمع ، فالمدرسة هي إحدى مؤسسات المجتمع التي يربعاها ، والمناهج هي المرآة التي تعكس الثقافة السائدة في أي مجتمع ، ووزارة التعليم هي المسؤولة عن تطوير المناهج لأنها الوسيلة الوحيدة لتغيير الحياة نحو الثقافة الجديدة التي تناسب عصر المعلوماتية. وبمتابعة المناهج الدراسية في مصر يمكن ملاحظة مشكلات عديدة ، منها :

- ضعف كفاءة الكتاب المدرسي في الشرح والإيضاح والتفسير لما يصعب على الطالب فهمه من أفكار ، بالإضافة إلى سوء الطباعة وطريقة العرض في بعض الكتب المدرسية ؛ ولهذا يلجأ الطالب إلى الاستعانة بالكتب الخارجية أو اللجوء إلى الدروس الخصوصية.
- الحشو الزائد في المناهج وطول المقرارات الدراسية بما لا يُرجى منه نفعاً ولا فائدة ثقافية.
- بعد المناهج عن المجتمع المحلي للمتعلم ، وعدم مواكبتها للتحديات والمتغيرات المعاصرة.

ت- **مشكلات خاصة بالمعلمين :** وتتمثل فيما يلي :

- ضعف قدرة بعض المعلمين في المادة العلمية أو متابعة مستجدات المادة العلمية ، أو ضعف قدراته في استخدام طرق التدريس ، أو افتقاده لأساليب جذب انتباه واهتمام الطلاب.
- انخفاض دخل المعلم ، مما يدفع البعض إلى الاستعانة بالدروس الخصوصية لتحسين دخله.
- عدم تأهيل وتدريب بعض المعلمين على أحدث طرق التدريس ووسائل التعليم الحديثة.
- افتقاد بعض المعلمين إلى الحد الأدنى من القدوة الحسنة والسلوك القويم - الطابع الإنساني والأبوي - مع الطلاب.

ث- **مشكلات متعلقة بطرق التدريس واستراتيجياته :** يقتصر أسلوب التدريس واستراتيجياته على استخدام المعلم لأسلوب المحاضرة والإلقاء أكثر من استخدام أسلوب المناقشة والحوار ، والتعلم التعاوني في التدريس للطلبة ، مما يؤثر على فاعليتها في تحقيق التعلم الذاتي لهم ، وينمي لديهم مهارة البحث عن المعلومة بأنفسهم من مصادرها المختلفة ، وبالتالي يصبح الطلبة مجرد متلقين سلبيين للمعرفة. بالإضافة إلى ذلك فهناك ضعف استخدام الوسائل التعليمية في التدريس للطلبة - كالخرائط واللوحات التعليمية - والتي كان من الطبيعي أن تسهل للطلاب حصوله على المعلومة.

ج- مشكلات خاصة بالمتعلمين وأولياء الأمور:

- ضعف قدرات الطلاب القرائية والكتابية مما يجعلهم ينتقلون إلى صفوف دراسية أعلى ، وهم غير مؤهلين لها ، ويرجع ذلك لأسباب عديدة أهمها انتشار الغش في المدارس.
- ضعف تعاون أولياء الأمور مع المدرسة ، وعدم اكتراثهم بحضور اجتماع مجالس الآباء ، التي تعرفهم بأهم مشاكل أبناءهم ، ومحاولة الاشتراك مع إدارة المدرسة في حلها.
- كسر حاجز الخوف واحترام المعلم وتجروء التلاميذ وأولياء الأمور عليه بسبب الدروس الخصوصية ، وتهديد أولياء الأمور للمراقبين في امتحانات الشهادات العامة.

ح- مشكلات متعلقة بممارسة الأنشطة المدرسية المتنوعة :

- ضعف توفير الميزانية اللازمة لممارسة الأنشطة المختلفة بما يضمن فاعليتها.
- بعض المعلمين يصرفون الطلاب عن الاشتراك في الأنشطة المدرسية لتخاشي الكثافة العددية والتصل من تحمل المسؤولية.

خ- المركزية الشديدة والحرص على عدم التفريط فيها: يتسم نظام التعليم في مصر بالمركزية الشديدة

؛ حيث تسيطر وزارة التربية والتعليم علي كافة مقدرات العملية التعليمية - ابتداء من رسم السياسات العامة ، وانتهاء بوضع وتنفيذ الخطط الاستراتيجية ، ولكن في عام ٢٠٠٥ بدأت الحكومة المصرية بمحاولة التخفيف من المركزية والتوجه نحو اللامركزية ، وتم تأصيل هذا الاتجاه عام (٢٠٠٩) بالقرار الوزاري رقم (٢٢٠) لسنة (٢٠٠٩) والخاص بمجلس الأمناء ، والعمل علي نقل السلطات من السلطة الأعلى إلي المدارس مباشرة ، ويمكن اعتبار القرار الصادر بإنشاء إدارة الجمعيات الأهلية بوزارة التربية والتعليم قراراً داعماً في الاتجاه ذاته ، وداعياً مؤسسات المجتمع المدني لتحمل أدوارها ومسئولياتها في دعم العملية التعليمية. ولكن مصير هذه القرارات علي أرض الواقع لا يبشر ببزوغ فجر اللامركزية حيث أن الإدارة - في مستوياتها الدنيا - ما زالت متمسكة بالمركزية التي تمنحها السلطة ، ومن الصعوبة بمكان إقرار قانون أو قرار ينهي المركزية في إدارة العملية التعليمية ، مالم يتم التنشئة السليمة ورفع الوعي بخطورة المركزية علي العملية التعليمية.

ورغم أن وزارة التربية والتعليم تطبق اللامركزية بحكم القانون - من حيث الوظائف والموازنات - إلا أن التعليم ظل شديد المركزية في واقع الأمر ، وهناك عديد من الممارسات القانونية والإدارية التي تؤكد صحة هذه المقولة - فالمصروفات المدرسية لا تحتفظ بها المدارس على المستوى المحلي ، وإنما تحوّل مباشرة إلى وزارة التربية والتعليم ، وتوزيع الموازنة على البنود المختلفة على مستوى المدرسة تحد من نطاق نقل الاعتمادات بين بنود الموازنة اللهم إلا بموافقة المحافظة ، والموازنة التي تخصصها وزارة المالية لوزارة التربية والتعليم تخصص فقط للخدمات الإدارية القومية. وهناك كثير من الحجج التي تقدم

للاعتراض على تنفيذ مزيد من اللامركزية ، ويرى البحث أن المستويات الإدارية الدنيا غير قادرة على تحمل مزيد من المسؤوليات والسلطات بدون وجود نظام محكم تتم خلاله عملية المراقبة والتمكين من قياس الأداء ، كما يرى البحث ضرورة قيام الحكومة بالتحرك بصورة تدريجية نحو إيجاد نظام تعليمي أكثر لامركزية من الناحية الإدارية بسبب وجود بعض القيم الثقافية التي لا تدعم الانتقال إلى المزيد من اللامركزية.

ثانياً : التوجه العالمي نحو تطبيق اللامركزية في التعليم :

لقد أصبح هناك توجهاً نحو تطبيق اللامركزية في النظم التعليمية في كثير من دول العالم ؛ بسبب ما واجهته معظم الدول من مشاكل عديدة نتيجة المركزية الشديدة في اتخاذ القرارات ، وضعف الكفاءة الإدارية والمالية ، وضعف جودة الخدمات التعليمية ، ولذلك قامت العديد من الدول باللجوء إلى اللامركزية باعتبارها وسيلة فعالة تهدف إلى زيادة المسؤوليات ومنح الصلاحيات من أجل الوصول إلى كفاءة إدارة الموارد وتحسين جودة التعليم ، وتؤدي إلى تحسن ملموس في معايير الكفاءة والشفافية والمساءلة ، وتنبه بعض الدراسات ^(١) إلى أن اللامركزية التعليمية ليست هدفاً في حد ذاته ، وإنما هي وسيلة ، إذا تهيأت لها الظروف المجتمعية والثقافية ، وأحسن استخدامها فإنها قد تؤتي نتائج إيجابية ، وإلا فإن تطبيقها قد يؤدي إلى نتائج عكسية على مستوى جودة التعليم ، وقد تكون سبباً في تصدع المجتمع نتيجة لانعزال كل مجتمع محلي عن بقية المجتمعات الأخرى. ويمكن رصد بعض المميزات التي تحققها اللامركزية في التعليم ، ومنها ^(٢):

- توافر المعلومات بصورة دقيقة وواضحة على المستوى المحلي يؤدي إلى صدور القرارات التربوية - على المستوى المحلي - في صورة رشيدة وفقاً للمصالح التعليمية المحلية.
- تؤدي إلى المرونة وسرعة البت في الأمور والشئون التعليمية المحلية وحل مشكلاتها.
- تؤدي إلى تنمية القدرات بما تتيحه من تدريب على تحمل المسؤولية والقيادة في التعليم.
- تؤدي إلى زيادة قدرة المجتمعات المحلية على مواجهة الأزمات ومشكلات التعليم المحلية.
- تؤدي إلى تعميق الديمقراطية وتوسيع نطاق مشاركة الأفراد في إدارة شئونهم المحلية التعليمية وتحقيق ديمقراطية التعليم.

(١) فؤاد حلمي ، صيغة مقترحة لتحقيق التوازن بين المركزية واللامركزية في التعليم المصري في ضوء المتغيرات الاجتماعية ، المركز القومي للبحوث التربوية والتنمية - شعبة بحوث التخطيط التربوي ، يوليو ٢٠١٤ ، ص ٩.

(٢) المرجع السابق ، ص ص ٩ - ١٠

١- أهداف لامركزية التعليم :

الأهداف المرجوة من تطبيق اللامركزية في قطاع التعليم كثيرة ومتعددة ، ولكن أكثر تلك الأهداف صراحة ووضوحاً يمكن تقسيمها إلى أهداف اقتصادية وأخرى سياسية وثالثة فنية :

١. **الأهداف الاقتصادية :** إن تطبيق اللامركزية في قطاع التعليم سيؤدي إلى زيادة الكفاءة والفعالية ، وذلك بخفض تكلفة الوحدة من خلال إلغاء الإجراءات البيروقراطية الوسيطة ، وتحفيز المسؤولين المحليين ليكونوا أكثر إنتاجية وأكثر اهتماماً بالاحتياجات المحلية ، وتوليد إيرادات عن طريق الاستفادة من المصادر المحلية للضرائب. وترى الدراسة أن في حالة تعذر توفير الموارد المالية المحلية ينبغي على الحكومة المركزية توفير الموارد اللازمة.
٢. **الأهداف السياسية :** ستؤدي اللامركزية إلى إعادة توزيع السلطة بين مختلف الوحدات السياسية ، وليس مجرد المستويات الحكومية المختلفة ، ولذلك فإن إعطاء المجتمعات المحلية صوتاً أكبر سوف يؤدي إلى زيادة وتقوية الجماعات المؤيدة للحكومة وتقليل وإضعاف الجماعات المعارضة.
٣. **الأهداف الفنية :** تتضمن اللامركزية نقل عملية صنع القرار إلى أقرب ما يكون من احتياجات المدرسة ، مما يؤدي لمزيد من التركيز على الاختلافات الثقافية وزيادة الابتكار والقدرة التنافسية ، وبتغيير هيكل الحوافز تقوم اللامركزية بمكافأة الأداء الجيد والذي ينعكس بصورة إيجابية على الإنصاف والعدالة.

٢- أمثلة على دعم لامركزية التعليم^(١) :

- أ- **ضرائب تمويل التعليم :** في الصين قامت الحكومة بخفض إعاناتها للمدارس المحلية ، وفي المقابل تم السماح للمحليات بفرض ضرائب لتمويل التعليم. وكانت هناك أساليب لتمويل التعليم قبل الجامعي ، منها: فرض رسوم إضافية للتعليم ، وإسهامات من الصناعة والمنظمات الاجتماعية ، وأموال التبرعات ، ورسوم التعليم من الطلاب ، ودخل من مشروعات تديرها المدرسة ، وتحويل من السلطات المركزية. وأما في شيلي فكانت الحكومة تحول موارد إلى مقدمي الخدمة على أساس معدلات حضور التلاميذ ، وبذلك كان على مؤسسات التعليم العام السعي لزيادة معدلات الالتحاق أو تقليل عدد المتسربين ، ومن ثم تتنافس مع القطاع الخاص.
- ب- **الصكوك المدرسية :** حيث تقوم الحكومة بتزويد الطلاب في المناطق الفقيرة بصكوك يدفعون بها مقابل التعليم للمدارس الخاصة والعامة. وهناك عدد قليل من الدول النامية التي استخدمت هذا النظام على المستوى القومي.

(١) تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٤ ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٣.

ج) **المساعدات العينية والفنية للمحليات** : تم اتباع أساليب متعددة لتنفيذ اللامركزية في قطاع التعليم ، منها : تخفيف التركيز - حيث تتولى المجتمعات المحلية مسؤولية تشييد المدارس الابتدائية ، وتحصل المجالس المحلية على منح مباشرة من الوزارة لتغطية المرتبات والإدارة المكتبية - ، والتفويض - كما في بولندا ، حيث تم السماح للحكومات المحلية بإدارة مدارسها الابتدائية الخاصة بها ، والسماح للمدن الكبرى بإدارة معظم التعليم ما بعد الابتدائي ومرحلة ما قبل المدرسة ، ثم إدارة المدارس الثانوية والمدارس الفنية - ونقل السلطة - حيث تنتقل المسؤوليات عن التقديم المباشر للخدمة من الحكومة الاتحادية إلى الحكومة المحلية.

ح) **المشاركة المجتمعية** : حيث يتم إنشاء مجالس على مستوى المدارس ومستوى البلديات - كما في المكسيك - وقد صممت بحيث لا تقتصر على اتحادات الآباء ، بل تضم المزيد من أصحاب المصلحة : المدرسون والمديرون ، والساسة المحليون ، ورجال الأعمال. وهناك شواهد متزايدة على نجاح المدارس المجتمعية ، حيث تم خفض تغيب الطلاب والمدرسين.

خ) **الإدارة من خلال المدرسة** : في تايلاند يقتزن نظام مجالس المدارس بنظام للمصروفات المدرسية يدفعها الآباء ، ويتضمن استقلال المدرسة الذاتي تحويل مالي شهري لدفع مرتبات المدرسين. وتتكون مجالس المدارس من آباء منتخبين ، من مسؤولياتها حق انتخاب مديري المدارس ، وتعيين أو فصل النظار ، واتخاذ القرارات بشأن ميزانية المدرسة وبرامجها.

٣- تقييم التجارب الدولية في تنفيذ لامركزية التعليم : (١)

لقد واجهت اللامركزية أثناء تطبيقها في قطاع التعليم العديد من التحديات ، منها:

- كيفية الحفاظ على تكافؤ الفرص والعدالة.
- إيجاد آلية مناسبة لنقل السلطة إلى الآباء.
- معارضة المدرسين والطلاب لإدخال مقررات جديدة تتطلب القدرة على الإبداع.
- خشية المحافظين من تحمل مسؤوليات ليسوا مستعدين لها.
- عدم رغبة اتحادات المدرسين في التفاوض بشأن ظروف العمل مع جهات حكومية منفصلة.
- عدد قليل من مجالس المشاركة الاجتماعية هي التي تمكنت من القيام بدورها ؛ بسبب عدم رغبة المسؤولين في إعطاء مجالس المشاركة أي سلطة.

(١) المرجع السابق ، ص ٧٤.

ثالثاً : مصر والامركزية التعليم :

احتلت مصر في عام (٢٠١٥) المركز قبل الأخير فيما يتعلق بمؤشر جودة التعليم ، حيث احتلت المرتبة رقم (١٣٩) من أصل (١٤٠) دولة ، كما تأتي مصر في المرتبة رقم (١٢٩) بالنسبة لمؤشر تدريب العاملين ؛ وذلك بناء على ما ورد في "تقرير التنافسية العالمية " الصادر عن " المنتدى الاقتصادي العالمي" والسبب في ذلك مجموعة عوامل متداخلة ، أهمها كيفية تصميم النظام التعليمي الحالي ، والذي يتصف بالطابع المركزي إلى حد بعيد ^(١) ، وانتهى الأمر بانسحاب الدولة تدريجياً حتى وصل الأمر إلى تقديم خدمة تعليمية سيئة ، مما دفع قطاعاً من المواطنين إلى البحث عن خدمة تعليمية بديلة في القطاع الخاص. ومع تزايد حدة النقد الاجتماعي للنظام التعليمي ، وسوء الخدمة التعليمية ، وتحمل المواطنين أعباء فوق طاقتهم في سبيل الحصول على الخدمة التعليمية ، اضطرت الدولة للدعوة لإصلاح التعليم ، وعقدت في سبيل ذلك مؤتمرات عديدة ، كان من أهمها مؤتمر تطوير التعليم (٢٠٠٤) الذي طرح فيه رؤية لتطوير التعليم ، وتم التركيز فيها على تطوير المناهج وأساليب التدريس وتنمية مهارات المعلمين ، والتوسع في تطبيق اللامركزية في إدارة العملية التعليمية ^(٢) ، وبعدها أطلقت مصر استراتيجية لإصلاح التعليم قبل الجامعي (٢٠٠٧ : ٢٠١٢) والتي اختص الفصل الرابع منها ببرنامج التأصيل المؤسسي للامركزية ، وتم تحديد أهدافها في دعم القدرة المؤسسية للمنظومة التعليمية بما يحقق فعالية وكفاءة النظم ، وتحقيق التأصيل المؤسسي للامركزية في كافة مستويات المنظومة التعليمية من خلال التطوير الهيكلي والتنظيمي وتطوير الأداء المالي والإداري. وحددت الاستراتيجية التحديات التي تواجه نظام التعليم ورؤية الوزارة للأبعاد التي تركز عليها نحو تحقيق اللامركزية. وبعدها أصدرت الوزارة الخطة الاستراتيجية (٢٠١٤ - ٢٠١٧) والتي أعلنت فيها أنها تطمح إلى إنشاء نظام يتسم بكفاءة الأداء وفاعلية التكلفة ويستهدف الاستمرار في تحسين وتجويد نوعية عمليات التعليم والتعلم ، وتلبية كافة احتياجات ومتطلبات التعلم^(٣).

١- خطوات نحو إصلاح التعليم :

من منطلق توجه الدولة نحو اللامركزية توجت وزارة التربية والتعليم إلى اللامركزية باعتبارها وسيلة يمكن توظيفها لإصلاح التعليم في مصر ، وأطلقت الوزارة الخطة الاستراتيجية للتعليم قبل الجامعي (٢٠١٤ - ٢٠١٧) والتي اشتملت على برنامج اللامركزية والذي يهدف إلى إطلاق سلسلة

^(١) وزارة التربية والتعليم ، الخطة الاستراتيجية للتعليم قبل الجامعي (٢٠١٤ - ٢٠١٧) برنامج اللامركزية ، ص ١٥٠.

^(٢) خالد عبد الفتاح ، واقع الخدمات التعليمية في مصر وإمكانيات ومميزات تطبيق اللامركزية في قطاع التعليم ، ورقة مقدمة لورشة عمل اللامركزية والخدمات العامة : التعليم ، الصحة ، الشباب ، مؤسسة ماعت للسلام ، (١٩-٢٠ أكتوبر ٢٠١٢) (<http://www.maatpeace.org/node/3930>)

^(٣) فؤاد حلمي ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٧

من الأنشطة التي تكفل تحويل النظام التعليمي الراهن إلى نظام تعليمي مركزي / لامركزي يتصف بالجودة العالية.

أ- مناهج الإصلاح وآليات التطبيق :

(١) رؤية برنامج اللامركزية^(١) :

لا يوجد هناك نظام مركزي بنسبة ١٠٠% أو نظام لامركزي بنسبة ١٠٠% ، ولكن تسعى الأنظمة التعليمية دائماً إلى توفير نظام مركزي / لامركزي متزن ، وتطمح وزارة التربية والتعليم إلى إنشاء نظام يتسم بكفاءة الأداء وفاعلية التكلفة ، ويستهدف الاستمرار في تحسين وتجويد نوعية عمليات التعليم والتعلم ، وتلبية كافة احتياجات ومتطلبات التعلم المرتبطة بكل من التلميذ والمعلم وغير المعلم.

(٢) الإطار العام لسياسات برنامج اللامركزية ومنهجية العمل :

في إطار التوجه العام نحو تطبيق اللامركزية تتمثل رؤية الوزارة في التركيز على:

١. إنشاء نظام متوازن فيما بين المركزية واللامركزية.
٢. زيادة الصلاحيات المالية والإدارية والتعليمية المنوطة بها المدارس في اتخاذ القرارات ، وتوسيع قاعدة المشاركة المجتمعية ، لتمكين الإدارة المدرسية في العديد من المجالات.
٣. نقل الصلاحيات الإدارية إلى مستوى المديريات والإدارات التعليمية عن طريق تطوير وتنمية الأدوار والمسؤوليات الموكلة إلى الإدارات التعليمية ، وتوجيه الدعم نحو المدارس في ضوء خطط تحسين الأداء المدرسي.
٤. تطوير دور وزارة التربية والتعليم باعتبارها جهة رقابة ومتابعة ، وبصفتها جهة معنية بإعداد السياسات ووضع المعايير ، بحيث ينصب تركيز الوزارة على إعداد وتطوير السياسات والتشريعات والمعايير ، وتوفير الدعم والتوجيه الفني لصالح المديريات التعليمية ، ووضع نظم تطوير المناهج التعليمية وتنمية الموارد المهنية بما يضمن تحقيق مبادئ اللامركزية والشفافية.
٥. تلتزم وزارة التربية والتعليم بتوظيف نهج تقدمي وتدرجي في إطار تنفيذ اللامركزية ، بما يتفق مع السياق العام لسياسة الدولة.

(١) المرجع السابق ، ص ص ١٥٠ - ١٥١.

٣) الهدف الرئيسي لبرنامج اللامركزية :

يهدف برنامج اللامركزية إلى إنشاء نظام تعليمي مركزي / لامركزي متوازن عالي الجودة داعم لاستمرار تحسين أداء المدرسة ونواتج التعلم ، وينبثق عن هذا الهدف الرئيسي ثمانية (١٠) أهداف فرعية ، وفقاً لما يلي^(١):

٤) الأهداف الفرعية : وتتمثل فيما يلي

١. الاستمرار في تنفيذ جهود اللامركزية الحالية بما يتفق مع الرؤية العامة وبما يتماشى مع خطة التنفيذ الرئيسية.
٢. تعزيز فهم واستيعاب الأطراف المعنية عبر النظام التعليمي بشكل كلي تجاه مفهوم المركزية واللامركزية والرؤية والخطة الاستراتيجية.
٣. إصلاح الآليات التشريعية والتنظيمية المعنية بتحديد وتفعيل عمليات تقييم احتياجات الموازنة وتخطيط ووضع وتخصيص الموازنات وإدارة التدفقات النقدية بما يتفق مع الرؤية الموضوعية.
٤. إصلاح الآليات التنظيمية والتشريعية المعنية بتحديد وتفعيل عمليات إدارة الموارد البشرية.
٥. وضع معدلات توظيف الموارد البشرية بما يُسهم في تحقيق الرؤية.
٦. القضاء على كافة أشكال التكرار الوظيفي والازدواجية التنظيمية.
٧. إعداد وتفعيل آليات المساءلة والمحاسبية الرأسية والأفقية ونظام التحفيز والتحفيز استناداً إلى نواتج التعلم ومعايير جودة أداء النظام.
٨. تقييم الاحتياجات من القدرات الوظيفية والتجاوب معها بما يتفق على الرؤية المتنامية.
٩. إنشاء وتفعيل كيان داعم لعملية التنفيذ.
١٠. تطوير البنية التنظيمية والهيكلية للوزارة يعتمد على العمليات التعليمية الأصيلة وينشأ كيانات جديدة للعمليات الأخرى.

ب- اللامركزية كأسلوب إداري لإصلاح التعليم :

بعد التوسع في لامركزية التعليم إحدى وسائل الارتقاء بجودة العملية التعليمية ؛ لذلك ينبغي أن يكون هناك اتساق بين دور الوزارة والرؤية الجديدة لدور الدولة في قطاعات الخدمات ، والذي يركز على وضع السياسات ووضع معايير الجودة ومراقبة الأداء ورصد المتغيرات الكلية ؛ لتحقيق أهداف العدالة الاجتماعية على المستوى القومي ولكي تصل خدمات التعليم إلى كافة المحافظات وبمستوى عالي من الجودة يتناسب مع المعايير الدولية.

(١) فؤاد حلمي ، صيغة مقترحة لتحقيق التوازن بين المركزية واللامركزية ، مرجع سبق ذكره ، ص ص ٢٠ : ٢١.

(١) أشكال لامركزية التعليم^(١) :

يمكن أن تتخذ للامركزية أشكالاً كثيرة ، من أهمها :

١. أسلوب الإدارة المعتمد على المدرسة : بنقل عملية صنع القرار للمدرسين والآباء والطلاب.
 ٢. مدارس يمولها المجتمع المحلي : يقدم المجتمع المحلي الأرض والمباني والأثاث ، وتوفر الحكومة المدرسين ، وأحياناً تقدم المجتمعات المحلية أموالاً إضافية لمرتبات المدرسين.
 ٣. إصلاح المناهج الدراسية : حيث يكون للمدارس استقلال ذاتي لتطويع مناهجها الدراسية طبقاً لاحتياجات الطلاب وسوق العمل.
 ٤. نقل السلطة إلى الحكومات المحلية : حتى يكون لها استقلال ذاتي في مجال التمويل وتعيين الموظفين واختيار المناهج الدراسية.
 ٥. نظام الصكوك المدرسية : حيث تزود الحكومة الطلبة الفقراء بصكوك ذات قيمة ثابتة ، تستخدم لدفع مصاريف التعليم لإتاحة فرص حصول المحتاجين على تعليم جيد.
- (٢) متطلبات تطبيق اللامركزية في مجال التعليم^(٢) :

- يستلزم تطبيق اللامركزية مجموعة من الإمكانيات التي تساعد على نجاح تطبيقها ، منها :
١. الإرادة السياسية : أعربت الحكومة المصرية عن إرادتها السياسية في تطبيق اللامركزية ، خاصة في مجال الخدمات العامة والإدارة المحلية.
 ٢. الأطر التشريعية المنظمة لتطبيق اللامركزية : وإصدار العديد من القرارات الوزارية المساعدة على تطبيق اللامركزية مثل تشكيل مجالس الأمناء والآباء والمعلمين في المدارس.
 ٣. قدرة الكوادر البشرية على تحمل مسؤوليات وصلاحيات اللامركزية المنقولة إليها.
 ٤. نمو ثقافة الشفافية والمحاسبة والمراقبة : يستلزم تطبيق اللامركزية وجود ثقافة خاصة بالمراقبة والمحاسبة والمتابعة على مستوى المدرسة والإدارة التعليمية.
 ٥. المشاركة المجتمعية : والتي تحتل جزء كبير من تطبيق اللامركزية في مجال التعليم.
- (٣) معوقات وصعوبات تطبيق اللامركزية في مجال التعليم :

- يواجه تطبيق لامركزية التعليم في مصر العديد من المشكلات ، نذكر منها^(٣) :
١. صعوبات ثقافية : تتمثل في ضعف الوعي المجتمعي باللامركزية والمشاركة المجتمعية.
 ٢. مشكلات اقتصادية : نتيجة لتفاوت القدرات الاقتصادية بين المجتمعات المحلية وجود تفاوت في مستوى تقديم الخدمة التعليمية على مستوى الجمهورية وربما داخل المحافظة الواحدة.

(١) المرجع السابق ، ص ٧٢.

(٢) خالد عبد الفتاح ، واقع الخدمات التعليمية في مصر ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣

(٣) المرجع السابق.

٣. **صعوبات فنية :** تتعلق بضعف قدرات ومهارات مديري المستويات الطرفية في النظام التعليمي ، والأخصائيين الاجتماعيين الذين يتوقف عليهم نجاح تطبيق اللامركزية ودورهم في المشاركة المجتمعية في التعليم.

٤) تقييم تجربة لامركزية التعليم في مصر:

١. سياسة وزارة التربية والتعليم بشأن اللامركزية ^(١) :

- شكّلت وزارة التربية والتعليم لجنة عليا تضم أعضاء من رجال الأعمال والمنظمات غير الحكومية والأكاديميين وعمداء الكليات والخبراء القانونيين ، والذين أعربوا عن التزامهم باللامركزية وتحقيق الإنصاف في الخدمات التعليمية. وقد أوصت اللجنة بمزيد من اللامركزية من خلال تفويض السلطة للإدارة المحلية أو لمستوى المدرسة وتكرار الحالات الناجحة من اللامركزية (إنشاء مجلس للأمناء ، ولجان تعليم على مستوى القرية) ، وأكدت اللجنة على ضرورة بناء القدرات المؤسسية على المستوى المحلي عن طريق التدريب وغيره من الوسائل ، ولذلك وضعت وزارة التعليم خططا لزيادة المشاركة المجتمعية.
- السلطات المفوضة : فالقرار رقم (٢٦٢) لسنة (٢٠٠٣) يفوض السلطة إلى مستوى المدرسة في تحديد مسؤوليات إدارة المدرسة والإدارات التعليمية في المحافظات ، وينص على إنشاء ثلاث وحدات في المدارس تكون مسئولة عن الجودة والأنشطة الإنتاجية والتدريب والتقويم.
- تعيين وكيل وزارة للتعليم في كل محافظة ، يعاونه نواب ومديرون في كل منطقة ، تم تدريبهم جميعاً حتى يكون لديهم فهم واضح لجهود الإصلاح.
- صدور قرارات بشأن إشراك الآباء - رقم (٥) لسنة (١٩٩٣) - والجمعيات الأهلية - رقم (٣٠) لسنة (٢٠٠٠) - وهو ما يمثل اعترافاً بأهمية مشاركة أصحاب المصلحة ، ولاسيما على مستوى القاعدة. وقد سُمح للجمعيات الأهلية بإنشاء - المدارس المجتمعية ، مدارس الفصل الواحد - وإنشاء إدارة عامة في وزارة التربية والتعليم لتعزيز مشاركتها مع الجمعيات الأهلية التعليمية وإنشاء قاعدة بيانات ، و تشكيل لجنة تضم أعضاء من وزارة التربية والتعليم والجمعيات الأهلية لاقتراح مشروعات مشتركة والتنسيق بينها.

٢. تجارب مصرية رائدة في لامركزية التعليم :

بالرغم من أن لامركزية التعليم في مصر لم يتم اعتناقها كهدف سياسي إلا مؤخراً ، وبناء على ذلك فإنه من السابق لأوانه الحكم على تجارب اللامركزية وقياس تكاليفها ومنافعها ، ومع ذلك فهناك تجارب رائدة تستحق الدراسة ، منها ^(٢) :

^(١) تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٤ ، مرجع سبق ذكره ، ص ص ٦٩ - ٧٠.

^(٢) المرجع السابق ، ص ٧٣.

• **تجربة مدارس الإسكندرية :** وقَّعت وزارة التربية والتعليم (٢٠٠١) مع محافظة الإسكندرية ومركز الإسكندرية للتنمية والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ، مذكرة اتفاق لتنفيذ برنامج إرشادي يهدف لتحسين نوعية التعليم على أساس نموذج لامركزي من خلال :

○ عقد شراكة بين المدرسين والإداريين والمجتمع ككل من خلال لجان ثلاثية الطبقات ^(١) تقدم الدعم والمتابعة والتنفيذ.

○ تنفيذ إدارة لامركزية متقدمة من خلال تعديل السياسات والإجراءات وتفويض السلطة والمسئولية لمستوى المدرسة.

○ توفير تدريب متقدم للموظفين بما يتفق ونظم أصول التدريس الأولية والنظم التعليمية الدولية.

وقد فوضت وزارة التربية والتعليم محافظ الإسكندرية في سلطات غير مسبوقة لدعم تنفيذ البرنامج ، وتمكن النظم المالية الداخلية للبرنامج تعبئة الموارد من المجتمع وتتيح مرونة في إنفاقها. وسوف تستخدم الموارد المالية لتقديم حوافز للموظفين والتدريب والإصلاحات والصيانة والتجهيزات والأثاث وإصلاح العملية التعليمية والقيام بحملات إعلامية للتوعية. وتم الاتفاق (٢٠٠٣) على تكرار البرنامج في ست محافظات أخرى - القاهرة ، الفيوم ، بني سويف ، المنيا ، قنا ، أسوان - وعُقد مؤتمر لنشر الدروس المستفادة من تجربة الإسكندرية.

• **المدارس المجتمعية :** أنشئت المدارس المجتمعية في عديد من المحافظات بالتعاون مع اليونيسيف والوكالة الكندية للتنمية الدولية ، والمجتمعات المحلية في بعض المناطق التي تعاني بدرجة أكبر من الحرمان من الخدمات التعليمية. وقد بدأ المشروع بأربع مدارس عام (١٩٩١) وصل عددها إلى ٢٠٢ مدرسة (عام ٢٠٠٣ : ٢٠٠٤). والمدارس المجتمعية موزعة بين ثلاث محافظات في صعيد مصر (أسيوط ، سوهاج ، قنا).

• **مدارس الفصل الواحد :** الهدف الرئيسي منها هو تعليم الفتيات من خلال البيئة مرنة للتعلم. فالفصول تقام قرب منازلهن ويقدم لهن التعليم مهارات متنوعة تمكنهن من المشاركة في سوق العمل. وتتكون المدرسة من فصل دراسي واحد يتجمع فيه فتيات من مستويات تعليمية وأعمار مختلفة. ويجرى تدريس منهج التعليم الإبتدائي ، بالإضافة إلى المهارات المهنية.

بعد مطالعة تلك التجربة نلاحظ أنه رغم تطبيق وزارة التربية والتعليم اللامركزية بحكم القانون من حيث الوظائف والموازنات ، إلا أن التعليم ظل شديد المركزية في واقع الأمر ، وهناك عديد من الممارسات

^(١) وهي : لجنة استشارية : مسئولة عن حشد جهود المجتمع ، وضمان توفير الموارد الفنية والمالية ، والمشاركة في اختيار ومتابعة المدارس ، وتقديم توصيات ، وتقويم سنوي للبرنامج.

* لجنة الحي التعليمية : مسئولة عن رصد أداء المدرسة ، وتقويم كفاءة أو نقل مدرسي المدرسة ، ودعم جهود مجلس الأمناء للحصول على موارد إضافية ، وضمان تلبية احتياجات التدريب.

* مجلس للأمناء : ويقوم بوضع خطة شاملة بما فيها الموازنة المطلوبة ، واقتراح مصادر غير تقليدية للتمويل.

القانونية والإدارية التي تؤكد صحة هذا ، فمثلاً المصروفات المدرسية لا تحتفظ بها المدارس على المستوى المحلي ، وإنما تحول مباشرة إلى وزارة التربية والتعليم كما سبق الإشارة ، كما أن توزيع الموازنة على البنود المختلفة على مستوى المدرسة تحد من نطاق نقل الاعتمادات بين بنود الموازنة اللهم إلا بموافقة المحافظة ، والموازنة التي تخصصها وزارة المالية لوزارة التربية والتعليم تخصص فقط للخدمات الإدارية القومية. بالإضافة إلى ذلك هناك الكثير من الحجج التي تم تقديمها من أجل الاعتراض على تنفيذ مزيد من اللامركزية منها أن المستويات الإدارية الدنيا غير قادرة على الاضطلاع بمزيد من المسؤوليات والسلطات ، وأن المعايير والقيم الثقافية لا تدعم الانتقال إلى مزيد من اللامركزية. وهكذا يتضح أن الحكومة سوف تتحرك بصورة تدريجية للغاية نحو إيجاد نظام تعليمي أكثر لامركزية من الناحية الإدارية ، وهناك قدر كبير من التردد في نقل مزيد من السلطات إلى المستويات الأدنى.

المبحث الثاني : المشاركة المجتمعية في التعليم المصري

نتيجة لظهور العولمة بأبعادها المختلفة والتغيرات العالمية المتسارعة التي لحقتها - الانتقال إلى مجتمع ما بعد الحداثة ومجتمع المعلومات - تنامي الاهتمام بالمشاركة المجتمعية من قبل المنظمات الدولية والمحلية ، وأجمع الكل على ضرورة إفراح المجال لمنظمات المجتمع المدني من أجل المشاركة في التنمية^(١). وإيماناً من الحكومة المصرية بأهمية التعليم ودوره في التنمية ، واتفاقاً مع مبادئ الديمقراطية وتكافؤ الفرص التعليمية بدأت الحكومة في تطبيق المشاركة المجتمعية في التعليم ضمن " وثيقة المعايير للتعليم " والتي تضمنت خمس مجالات - المدرسة الفعالة ، المعلم ، الإدارة المتميزة ، المنهج ونواتج التعلم ، والمشاركة المجتمعية. وسوف يتناول هذا المبحث المشاركة المجتمعية في التعليم المصري من خلال أهداف تلك المشاركة وأطرافها ، والتعرف على آلياتها في التعليم ، بالإضافة لتناول أسباب العزوف عن المشاركة المجتمعية في التعليم المصري ، كما سيأتي:

(١) أماني قنديل: تطور المجتمع المدني في مصر، عالم الفكر ، المجلد (٢٧) ، عدد (٣) ، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب ، الكويت ، يناير / مارس ١٩٩٩ ، ص ٩٧ - ١١٥.

أولاً : المشاركة المجتمعية في التعليم المصري (المفهوم ، الأهداف ، الأطراف)

إذا كانت اللامركزية هي إحدى وسائل إصلاح التعليم في مصر ، فالمشاركة المجتمعية هي أهم الأطراف الفاعلة في عملية الإصلاح هذه ، وهي تعد إحدى الركائز الأساسية التي تقوم عليها التنمية ، وهي إحدى الأدوات التي يمكن من خلالها النهوض والارتقاء بالمجتمع ، وتحسين مستوى حياة المواطنين اجتماعيا واقتصاديا ، ونظراً لأهمية الدور الذي تلعبه في عملية تنمية المجتمع ، زاد اهتمام المسؤولين عن التعليم بالمشاركة المجتمعية نتيجة لوعيهم الكامل بأهمية المشاركة المجتمعية في تحقيق التنمية بصفة عامة ؛ ولذلك تتناول الدراسة مفهوم المشاركة المجتمعية في التعليم المصري والأهداف المرجو تحقيقها من وراء تلك المشاركة :

١ - مفهوم المشاركة المجتمعية :

المشاركة المجتمعية هي العملية التي يتم من خلالها إتاحة الفرصة للمواطنين ليساهموا في مختلف العمليات ، كل تبعاً لنوع خبرته واهتمامه ، ولذلك فهي عبارة عن الجهود التي يبذلها الجميع - الأفراد والفئات ومؤسسات المجتمع المدني - في التخطيط وصنع واتخاذ القرارات وتنفيذها ، في سبيل تحقيق الصالح العام واستيفاء احتياجات المجتمع المحلي. وإذا كانت المشاركة المجتمعية في التعليم تستهدف توفير الفرص الحقيقية وإفساح المجال لأعضاء المجتمع المحلي - أولياء الأمور ، ومجالس الآباء والأمناء ، ومنظمات المجتمع المدني - من أجل محاولة تحسين وتطوير العملية التعليمية وتحسين مخرجاتها وربطها بالمجتمع المحيط بها ، فيمكن تعريف المشاركة بأنها مجموعة الممارسات والخدمات التي يقدمها المجتمع المحلي المحيط بالمدرسة - الأسر والجامعات والقطاع الخاص - من أموال نقدية أو عينية ، أو المشاركة بالجهود البدنية أو الأفكار والاستشارات لتطوير أداء المدارس.

٢ - أهداف المشاركة المجتمعية في التعليم المصري :

هناك العديد من الأهداف تسعى المشاركة المجتمعية إلى تحقيقها في مجال التعليم ، منها^(١) :

أ - على مستوى النظام التعليمي :

- (١) تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص في التعليم وتوسيع نطاق الديمقراطية في إدارة مؤسسات التعليم.
- (٢) تحمل المجتمع المدني لمسئولية مساعدة المدارس على تحسين جودة المنتج التعليمي.
- (٣) تفهم المجتمع لمشاكل التعليم وتقدير حجم الإنجازات التي تحقّقها المسئولية التعليمية.
- (٤) توفير الدعم المادي للمدارس في صورة المختلفة.
- (٥) تعليم التلاميذ وفقاً لاحتياجات المجتمع وأولوياته ليصبحوا قوة منتجة في المجتمع.

(١) وزارة التربية والتعليم : مبارك والتعليم : التعليم في مجتمع المعرفة ، مرجع سابق ، ص ١٠٦ : ١٠٧.

- ٦) تحقيق رقابة أفضل على نظام التعليم من خلال المساءلة.
- ٧) تعظيم الاستفادة من كل من الموارد المستخدمة في العملية التعليمية ومن الإنفاق على التعليم.

ب- على مستوى المدرسة :

- ١) خلق توجهات أفضل من التلاميذ وأولياء الأمور نحو المدرسة والعملية التعليمية.
- ٢) تحفيز كل من المعلمين والتلاميذ لتحسين جودة التعليم والتعلم.
- ٣) تحسين مستويات الإنجاز الأكاديمي وتحقيق التلاميذ درجات أفضل في مختلف المقررات.
- ٤) خفض معدل تسرب التلاميذ بحيث يصل إلى الصفر وخاصة في الصفوف الأولى.
- ٥) تطوير معدلات أداء الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة.
- ٦) زيادة دعم أولياء الأمور للمدرسة.
- ٧) رفع الحالة المعنوية والرضا الوظيفي لدى المعلمين.

وينتضح من ذلك أن أهداف المشاركة لا تقتصر على تقديم الدعم المادي للمدرسة فقط ، وإنما ينبغي السعى لتعظيم الاستفادة بالإمكانات المتاحة ، وحث المجتمع على تحمل المسؤولية تجاه التعليم ، وتحقيق الرضا الوظيفي للمعلمين من أجل رفع الروح المعنوية وتحفيزهم على تحسين الأداء. وإذا تم تصنيف الأهداف سالفة الذكر - باعتبار التغيرات العالمية وما فرضته من تحديات - فيمكن القول أن المشاركة المجتمعية في التعليم المصري تسعى لتحقيق الغايات والأهداف التالية:

أ- **التأكيد على تحقيق مبدأ الديمقراطية** : تعد المشاركة المجتمعية أحد الحقوق العالمية للإنسان ، وحيث أن التعليم قضية أمن قومي ، ومسئولية مشتركة بين جميع الأطراف المجتمعية ؛ لأن مخرجاته تصب في المجتمع ، لذا تصبح المشاركة المجتمعية في التعليم لازمة لتحقيق ديمقراطية التعليم ، التي تزيد اهتمام الفئات المستفيدة من التعليم به ، وتؤكد الشعور بالمسئولية تجاهه ، وتحريك الطاقة المجتمعية لمعالجة مشكلات التعليم.

ب- **تدعيم اللامركزية في التعليم** : تشير الدراسات إلى ضعف الأوضاع المؤسسية الراهنة في نظام التعليم المصري ممثلة في المركزية الشديدة للنظام وعدم كفاية الحوافر بالنسبة للمعلمين ومحدودية الاستقلال الذاتي على المستوى المحلي وضعف القدرات البشرية^(١). حيث تعد مشاركة قطاعات المجتمع في العملية التعليمية جزء من اللامركزية في التعليم وسياسة إعادة بناء المدارس ؛ نظراً لما تتيحه اللامركزية من مشاركة جميع القطاعات الداخلية والخارجية التي تشكل مجتمع المدرسة باعتبارها شرطاً لتحقيق الديمقراطية في العملية التعليمية ، فاللامركزية تعني إعادة توزيع الكفاءات والموارد والمحاسبية بين الدولة والمجتمع ، أي إعادة توزيع السلطة وتقسيم العمل بين مختلف قطاعات المجتمع ، بهدف تعزيز كل من المشاركة والديمقراطية لمزيد من المصادر ومزيد من الجودة والفعالية في

(١) تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٤ ، مرجع سابق ، ص ٦٩ .

العملية التعليمية على المستويين المهني والإداري ، لأنها تتضمن اشتراك المواطن كعميل في تقييم نتائج التعليم ومن ثم إدخال منطق السوق في نظام التعليم^(١) ، وبذلك يتضح ارتباط اللامركزية بالديمقراطية وعمليات الإدارة بالمشاركة ، وهذا يتطلب وضع آليات تمكن المدرسة من ممارسة الاستقلالية والمشاركة المجتمعية. وهذا يؤكد أن كل من المشاركة المجتمعية واللامركزية وجهان لعملة واحدة هدفها تحقيق الديمقراطية ، لذا فإن تدعيم اللامركزية في التعليم يستلزم مشاركة مجتمعية فاعلة.

ج- **تحسين الخدمة التربوية التي تقدمها المدرسة :** بعض الدراسات المسحية التي أجريت على بعض مدارس التعليم الأساسي العام في مصر توصلت إلى عدة مشكلات أدت إلى زيادة نسبة المدارس ذات الأداء الدراسي المنخفض وتتمثل فيما يلي^(٢):

(١) ازدحام الفصول الدراسية وزيادة كثافتها ، وضعف قدرة المعلم على الإشراف والتوجيه وانخفاض المستوى العلمي للطلاب.

(٢) نقص التجهيزات الطبية المناسبة داخل المدارس وافتقارها لعوامل الأمان ، مما يؤدي إلى زيادة احتمالات الحوادث بها.

(٣) قلة الأبنية المدرسية الصالحة للتعليم ، ونقص التجهيزات والوسائل التعليمية ، مما يضعف المشاركة والفاعلية بين المعلم والمتعلم.

كل هذه العوامل أدت إلى وجود فجوة علمية وتكنولوجية تفصل التعليم المصري عن العالم المتقدم^(٣) مما يستدعي ضرورة البحث عن شركاء لضمان توفير وتحسين الخدمة التربوية المقدمة.

د- **توفير مصادر تمويلية للتعليم :** يلعب نقص تمويل التعليم دوراً كبيراً في ظهور بعض المشاكل التي يعاني منها النظام التعليمي ، خاصة مع تزايد أعداد السكان ، وتزايد الطلب على التعليم ، والتوجه نحو الاهتمام بالكيف بدلاً من الكم ، ويمكن تحديد خمسة مصادر لتمويل التعليم المصري وهي :

الميزانية العامة للدولة ، والقطاع الخاص ، والقطاع العائلي ، وصندوق دعم وتمويل المشروعات التعليمية ، والمعونات الخارجية والقروض^(٤) ، وقد توصلت إحدى الدراسات^(٥) إلى إمكانية توفير المدرسة لمصادر تمويلية جديدة ، هي :

(١) Maria Eulina Pessoa de Carvalho and Jorge Jeria: Community-School Relations, Current Policies of Parent Involvement and Community Participation: Cases in Brazil and Chile, Paper presented at The Annual Conference of Comparative and International Education Society, Toronto, Ontario, Canada, (14-18) April 1999.

(٢) تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٤ ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٣.

(٣) حسين كامل بهاء الدين : "تعزيز الشراكة مع المجتمع المحلي لخدمة التعليم للجميع" ، وزارة التربية والتعليم بالاشتراك مع وحدة التخطيط والمتابعة بالبنك الدولي ومكتب منظمة اليونسكو الإقليمي بالقاهرة وبيروت ، القاهرة ، (٨ : ١١) مارس ٢٠٠٣ ، ص ٤.

(٤) زينيات طباله : الإنفاق على التعليم ، سلسلة أوراق بحثية ، معهد التخطيط القومي بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، ١٩٩٨ ، ص ٢٤.

(٥) معهد التخطيط القومي: تقدير الاحتياجات التمويلية لتطوير التعليم ما قبل الجامعي وفقا لاستراتيجية متعددة الأبعاد ، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية ، العدد (١٥٥) القاهرة ، يوليو ٢٠٠٢ ، ص ١٨٤.

(١) المشاركة المجتمعية بين المدرسة وقطاعات المجتمع المختلفة كالجمعيات الأهلية والأندية وغيرها ممن يقوموا بدور في تعبئة موارد مالية.

(٢) مشاركة الجامعات والمراكز البحثية والمؤسسات الإنتاجية على أساس أن لها مصلحة في تحسين الأداء التعليمي للمدارس.

(٣) تمويل ضريبي من خلال إعفاء جميع مشتريات ومعاملات التعليم من الضرائب.

(٤) التمويل عن طريق ربط المدرسة بالبيئة المحيطة بها وجعلها وحدة منتجة تقوم بعمل بعض المشروعات البسيطة التي تدر بعض الأرباح مما يمكنها من التمويل الذاتي.

ووفقا لذلك يمكن اعتبار المشاركة المجتمعية من البدائل المهمة في تعبئة موارد إضافية للتعليم إما بترشيد الاستهلاك والاستثمار الأفضل للموارد بواسطة خبرة المشاركين ، أو بإضافة موارد جديدة من مساهمات المتبرعين القادرين في المجتمع ^(١) ، وكلاهما يعود على العملية التعليمية بتحسينها وتجويد مخرجاتها. ويتضح من أهداف المشاركة المجتمعية مدى أهميتها ؛ لأنها تمد النظام التعليمي بمصادر تمويلية جديدة ، يمكن من خلالها التغلب على الفجوة بين الموارد والطموحات الهائلة ، ولا تتمثل هذه المشاركة في المساهمة بالموارد فقط ولكن يتعدى ذلك إلى صياغة الفكر وتشكيل الثقافة المجتمعية التي يمكن أن تسمح بتحقيق تعليم متميز.

٣- أطراف المشاركة المجتمعية في التعليم المصري

تتم المشاركة المجتمعية بين عدة أطراف ، والتي تمثل أضلاع مثلث التنمية في الدولة وهي : القطاع العام (الحكومي) والقطاع الخاص وقطاع المجتمع المدني. ويرى تقرير التنمية البشرية أن معظم أشكال المشاركة في مصر تتم عن طريق القطاع الثالث - قطاع المجتمع المدني - باعتباره شكل من أشكال الحياة الاجتماعية يقع في الفضاء الكائن بين الأفراد والدولة ، والذي يضم مجموعة متنوعة من الهيئات والتنظيمات غير الحكومية كالأحزاب السياسية ، والتعاونيات ، والنقابات العمالية ، والروابط والاتحادات المهنية ، والقطاع الخاص ، والجمعيات الأهلية غير الهادفة للربح^(٢). وبعض الدراسات^(٣) تعتبر أطراف عملية المشاركة المجتمعية في العملية التعليمية تتمثل في : الحكومة - وزارة التربية والتعليم - ، ومؤسسات المجتمع المدني ، والآباء ، والجامعات ومراكز البحث العلمي ، والهيئات الدولية ذات الخبرة في مجال التعليم ، والمؤسسات الإعلامية ، والمجالس المحلية والشعبية ، ومؤسسات التمويل والهيئات المانحة - سواء محلية أو أجنبية. وقد حددت وثيقة المعايير القومية للتعليم المصري الشراكة

(١) Margaret E. Goetz and Allan Odden (Editors): School Based Financing, Crown Press, INC., Thousand Oaks, California, 1999, p.4.

(٢) التنمية المحلية بالمشاركة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨

(٣) تفعيل دور الشراكة المجتمعية في العملية التعليمية وسلطات المحافظين في إدارة التعليم ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٥

مع الأسرة ضمن المشاركة المجتمعية ، وأشارت إلى أن مشاركة أولياء الأمور يجب أن تتم في صنع القرار التربوي ، والمساهمة في رسم رؤية المدرسة المستقبلية وتنفيذ برامجها المختلفة ، وأكدت على ضرورة تيسير اتصالهم بالعاملين في المدرسة ، وإعلامهم بالعمليات التربوية التي تتم فيها ، وإتاحة فرص التعبير عن آرائهم في الخدمة المقدمة لأبنائهم ، نظراً لما تحققه المشاركة من تحسين لأداء التلاميذ^(١) ، وبالرغم من الأساليب المختلفة التي يمكن أن تتم بها مشاركة أولياء الأمور في التعليم المصري ، إلا أنه لا يزال قاصراً على مجالس الآباء والمعلمين الذي تم استبداله بمجالس الأمناء.

ثانياً : آليات المشاركة المجتمعية في التعليم المصري

هناك العديد من الآليات تتم من خلالها عملية المشاركة المجتمعية في التعليم المصري ، ومن أهمها : مجالس الآباء والمعلمين ، ومجالس الأمناء ، والإدارة العامة للجمعيات الأهلية - التابعة لوزارة التربية والتعليم - كما يمكن اعتبار الوحدات المستحدثة بالمدارس إحدى آليات تنفيذ برامج ومشروعات المشاركة المجتمعية ، وسوف يتناول البحث عرض أهم هذه الآليات من حيث أهدافها وقرارتها المنظمة لعملها وأسلوب مشاركتها ثم معوقات عملها ، وذلك على النحو التالي :

١- مجالس الآباء والمعلمين :

كانت تلك المجالس لفترة طويلة هي إحدى آليات المشاركة المجتمعية بين المدرسة والأسرة والمجتمع ، ولكن كان يغلب عليها جمع الأموال ، دون السماح بالمشاركة في إدارة المدرسة^(٢) ، ونتيجة لفشل هذه المجالس في القيام بالدور المرسوم لها ، قامت الوزارة باستبدالها بمجلس آخر ، وهو مجلس الأمناء والآباء والمعلمين .

٢- مجالس الأمناء والآباء والمعلمين :

تقوم مجالس الأمناء بدور الوسيط بين المدارس والشركاء من المجتمع المدني ، وتعمل على توضيح مهام وواجبات كل منهم من خلال التنسيق بين الجهات الحكومية والمدنية وتسهيل الاتصال بينهم ، ويتناول مجلس الأمناء البحث عن مصادر تمويلية بديلة. وهناك بعض الدول التي شرعت في استخدام اللامركزية في التعليم عن طريق تحويل السلطات التعليمية للمدارس ، بحيث يقوم بإدارتها مجالس للأمناء ، الذي يختاره ويشرف عليه أولياء الأمور ، ويقوم المجلس بوضع السياسات المحلية للتعليم وفق أهداف المجتمع وأهدافه مع إدارة المدرسة لضمان تحقيق هذه الأهداف^(٣). ويهدف مجلس الأمناء والآباء والمعلمين إلى : تحقيق اللامركزية في الإدارة والمتابعة وصنع واتخاذ القرار المدرسي ،

(١) المعايير القومية للتعليم في مصر ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣١ - ١٥١.

(٢) قرار وزاري (٥) لسنة ١٩٩٣ بشأن مجالس الآباء والمعلمين ، مرجع سبق ذكره .

(٣) إدوارد ب. فسك وهيلين ف. لاد: المدارس ذاتية الإدارة في نيوزلندا ، والإدارة ، مستقبلات ، المجلد (٣١) العدد (١٢٠) ، مركز مطبوعات اليونسكو ، القاهرة ، ديسمبر ٢٠٠١ ، ص ٦٦٩ : ٦٧٥.

وتوسيع قاعدة المشاركة المجتمعية - تنمية الموارد الذاتية للمدرسة - ، ومعاونة المدرسة في القيام بمهامها التعليمية بالإضافة إلى دورها في الرقابة الذاتية على أداء المدرسة - وتعد تلك المجالس من أهم آليات الرقابة وأحد أدوات الرقابة الموازية - . وبذلك يتضح أن هذا المجلس ليس مجرد وسيلة لجمع التبرعات والأموال ، وإنما هو آلية فاعلة للمشاركة المجتمعية في إدارة المدرسة ، بما يتاح له من تحقيق اللامركزية في اتخاذ القرار في ضوء تفويض السلطة واللوائح المنظمة للعمل وتحقيق الإدارة الذاتية بتوزيع المسؤولية والمشاركة فيها ، مع توفير قاعدة بيانات صحيحة وسليمة عن جميع أركان العمل المدرسي ، ولهذا يمكن اعتبار هذه المجالس وسيلة لتنسيق التعاون بين المدرسة والمؤسسات الأخرى - الجامعات ومراكز الشباب والجمعيات الأهلية - وتقديم المساعدات الفنية وتذليل الصعوبات والمعوقات التي تواجه العمل المدرسي وتنمية دور المجتمع ومشاركته في متابعة أداء المدرسة ، وتقديم كافة الخدمات اللازمة لتوفير الوسائل التعليمية مما ينعكس على رفع كفاءة العملية التعليمية.^(١)

٣- إدارة الجمعيات الأهلية بوزارة التربية والتعليم:

تعالّت الصيحات خلال الأعوام الماضية التي نادى بأهمية مشاركة الجمعيات الأهلية في خطط التنمية بكل الوزارات المصرية ؛ استجابة للتغيرات العالمية وما حققته هذه المؤسسات من دور بارز في مجال التنمية بكافة قطاعاتها ، وتم إنشاء إدارة للجمعيات الأهلية بوزارة التربية والتعليم (١٩٩٨) وتم اعتمادها بموجب القرار (٤١١) لسنة (٢٠٠٠) الصادر عن وزير التنمية الإدارية لتصبح إدارة عامة ، وتقوم ببعض المهام - مثل حصر الجمعيات الأهلية العاملة في نطاق التعليم ، والتنسيق بينها لزيادة فاعلية دورها في تحقيق أهداف السياسة التعليمية^(٢) ، وعلى الرغم من عقد عدة مؤتمرات قومية - (المؤتمر الأول : ٢٠٠٠) (المؤتمر الثاني : ٢٠٠٣) - للجمعيات الأهلية المهتمة بالتعليم ، إلا أن الجمعيات الأهلية لم تتمكن من بلورة مشروع ذي توجه قومي ينظم رؤيتها للعمل في مجال تطوير التعليم ، نظراً لما تواجهه من صعوبات مثل :

- عدم الإعلام الكافي عن إنشاء هذه الإدارة بما يتيح اشتراك عدد أكبر من الجمعيات الأهلية.
- عدم وجود ثقافة المشاركة بين الجمعيات والمدارس نتيجة لعدم تدريب القائمين على العمل بكل منهما على التعامل معاً نظراً لحدّة الإدارة.
- عدم وجود نظام من المحاسبية والرقابة يتيح للإدارة متابعة عمل هذه الجمعيات في المدارس ، وربما يرجع ذلك إلى شيوع فكرة أنها أهلية قائمة على العمل التطوعي فلا ينبغي الرقابة عليها.
- نقص المعلومات المقدمة من الجمعيات الأهلية التابعة للإدارة عن مواردها ومصادر تمويلها.

(١) وزارة التربية والتعليم : القرار الوزاري رقم (٢٥٨) لسنة ٢٠٠٥ تشكيل مجالس الأمناء والآباء والمعلمين ، ملحق (٤).

(٢) وزارة التربية والتعليم : الإدارة العامة للجمعيات الأهلية ، قسم المعلومات والبيانات ، ديسمبر ٢٠٠٤.

وللتغلب على بعض تلك الصعوبات تم إعداد مشروع لزيادة فاعلية الجمعيات الأهلية للتعامل مع المشكلات التعليمية ، وإعداد كوادر للجمعيات لتحقيق هذا الغرض بالتعاون بين وزارة التربية والتعليم والجمعيات الأهلية والصندوق الاجتماعي للتنمية لتقديم الدعم المؤسسي والفني للإدارة العامة ، وتدريب الكوادر العاملة في الإدارة العامة للجمعيات الأهلية بالوزارة وزيادة قدرتها على تفهم المشكلات التعليمية وتصميم وتنفيذ البرامج ، وخلق آليات تيسر للمنظمات الأهلية التعرف على احتياجات الوزارة منها. ولتمكين الجمعيات الأهلية من أداء دورها تم تعديل تشكيل مجالس الآباء والمعلمين بحيث يتضمن ممثلي الجمعيات الأهلية فيه ضمن الأربعة المهتمين بالتعليم على مستوى المحافظة ؛ لما له من دور مؤثر في خدمة العملية التعليمية^(١).

يتبين مما سبق أن هناك العديد من المعوقات التي تقلل من المشاركة ، ويعزى ذلك إلى وجود أسباب بعضها يتعلق بالحالة الاقتصادية للمواطن ، وبالبعض الآخر يتعلق بالأمية وانخفاض الوعي ، وعدم الثقة في الجهات القائمة ، وعدم الإحساس بجدية التنفيذ نتيجة لخبرات سابقة.^(٢)

(١) وزارة التربية والتعليم : القرار الوزاري رقم (٣٣٤) لسنة ١٩٩٨ ، مرجع سابق.

(٢) معهد التخطيط : التنمية المحلية بالمشاركة ، مرجع سابق ، ص ١٠٤.

الفصل الخامس

الإدارة الذاتية للمدرسة كأسلوب لتطبيق اللامركزية في قطاع التعليم

مقدمة

شهد العالم خلال عقدي الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي العديد من الإصلاحات التربوية ، والتي ركزت بدورها على تطوير المناهج الدراسية وتجويد أساليب تدريسها ، إلا أن النتائج المرجوة كانت غير مرضية في معظم دول العالم ، ومع بداية عقد الثمانينيات حدثت تطورات كبيرة في مجال الفكر الإداري وتطبيقاته لمواكبة العولمة والتضخم المعرفي والانفجار المعلوماتي ، وكان طبيعياً أن تتأثر المنظمات التعليمية بهذه التطورات ، فأصبح من المؤكد أن تحسين الجودة التعليمية يتطلب ضرورة القفز من الاهتمام بمستوى التعليم داخل الفصل إلى الاهتمام بتنظيم إدارة المدرسة وإعادة هيكلتها بما يسمح بتطوير وظائفها وعملياتها ، ويُحسن من مخرجاتها التعليمية. وفي هذا الإطار كان التوجه نحو الإدارة الذاتية للمدرسة باعتبارها تمثل مُدخلًا للإصلاح الإداري في مجال التعليم في معظم دول العالم.

وعلى صعيد المصري ، فمع ما يشهده المجتمع من تطوير في نظام الإدارة المحلية وتجويد في سياسة التعليم ، إلا أن هذا التغيير ظاهري ولم تواكبه تغييرات جوهرية ، رغم حتميتها في نمط إدارة المدرسة المصرية ؛ حيث ترى دراسات عديدة ^(١) أن هذا المستوى الإداري ما زال يعاني من اللاتغيير - المتمثل في فقدان التوازن بين المسؤوليات والسلطات ، التبعية المركزية ، هيمنة البيروقراطية الحكومية ، تعدد أجهزة الرقابة على الأداء المدرسي - وما زالت إدارة المدرسة المصرية أسيرة لقيود المركزية ، وضعف المشاركة المجتمعية ، بشكل لا يُمكنها من تنفيذ التوجهات الجديدة للسياسة التعليمية .

وبناء على ما سبق ، وانطلاقاً من رؤية " الخطة الاستراتيجية للتعليم قبل الجامعي في مصر (٢٠١٤ : ٢٠١٧) والتي استهدفت إنشاء نظام تعليمي مركزي / لامركزي متوازن عالي الجودة ، داعم لاستمرار تحسين أداء المدرسة ونواتج التعلم ، والتي اعتمد برنامج الإصلاح المتمركز على المدرسة ضمن برامج إصلاح التعليم ؛ ولذلك تبنت الدراسة الحالية مدخل الإدارة الذاتية للمدرسة باعتباره أحد أساليب تطبيق اللامركزية في التعليم قبل الجامعي في مصر ، وقدمت الدراسة تصوراً لتطبيق الإدارة الذاتية يساهم

(١) منها : - حسين كامل بهاء الدين : مفترق الطرق ، القاهرة ، دار المعارف ، ٢٠٠٥ .

- سعيد إسماعيل : " التعليم والخصخصة " كتاب الأهرام الاقتصادي " ، ع (١٠٥) ، القاهرة ، مؤسسة الأهرام ، أكتوبر ، ١٩٩٦ .

- خالد قدرى : "الإدارة الذاتية والمحاسبة مُدخل لرفع إنتاجية المدرسة الثانوية دراسة مستقبلية " القاهرة ، المركز القومي للبحوث التربوية والتنمية ، ١٩٩٩ .

- عادل سلامة : "دراسة مقارنة للإدارة الذاتية والفعالية المدرسية في كل من إنجلترا وأستراليا وهونج كونج وإمكانية الاستفادة في جمهورية مصر العربية" ، مجلة التربية والتنمية ، ع (٢٠) القاهرة ، المكتب الاستشاري للخدمات التربوية ، ٢٠٠٠ .

في تطوير الإدارة المدرسية ، ويهيئ المدرسة لأن تصبح قادرة ذاتيًا ومهنيًا على تحمل المسؤولية والمساءلة ، ويمكنها من خلاله نقل الموازنة المالية إلى المدرسة وربطها بالأداء وبرامج التحسين ، ويمكنها من استكمال اللوائح التشريعية والقانونية لإرساء مبدأ المسؤولية والمساءلة ، ويجعلها قادرة على التقويم الذاتي ؛ ولذلك تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين : المبحث الأول تناول الإدارة الذاتية للمدرسة من حيث المفهوم والأهداف ومميزات هذا المدخل ، وتناول الأسس والمبادئ التي تقوم عليها الإدارة الذاتية للمدرسة والصعوبات التي تواجه عملية الانتقال إلى الإدارة الذاتية ، بينما يتناول المبحث الثاني الرؤية والتصور المقترح لتطبيق الإدارة الذاتية ، وذلك على النحو التالي :

المبحث الأول : الإدارة الذاتية للمدرسة

مقدمة

يُعدُّ الاتجاه نحو الإدارة الذاتية للمدرسة أحد الاتجاهات الحديثة للإدارة المدرسية ، وأحد أدوات الإصلاح التربوي للتعليم ؛ حيث يدعو إلى التوجه نحو اللامركزية في التعليم من خلال منح كافة العاملين بالمدرسة - المدير والمدرسين والإداريين - المزيد من الصلاحيات التي تمكنهم من قيادة المدرسة بصورة أفضل من أجل تحقيق الأهداف المرجوة وفقاً لما تراه إدارة المدرسة مناسباً لإمكاناتها واحتياجاتها ومتماشياً مع المجتمع المحلي المحيط بها ؛ ولذلك سوف يتناول هذا المبحث الإدارة الذاتية للمدرسة من خلال جزئين : الجزء الأول يتناول الإدارة الذاتية من حيث المفهوم والأهداف ، والمميزات الناتجة عنها ، ويتناول الجزء الثاني الأسس والمبادئ التي تقوم عليها الإدارة الذاتية ، والتحديات التي تواجه تطبيق الإدارة الذاتية للمدرسة ، وذلك على النحو التالي :

أولاً : الإدارة الذاتية للمدرسة (المفهوم ، الأهداف)

١- مفهوم الإدارة الذاتية للمدرسة " School – Based Management "

منذ ظهور أسلوب الإدارة الذاتية في المنظمات التعليمية في أواخر السبعينات من القرن الماضي، وهناك محاولات عديدة لتوضيح المفهوم، ولقد تعددت المسميات التي أطلقت على مفهوم الإدارة الذاتية للمدرسة ، فالبعض يطلق عليه اسم (الإدارة المحلية للمدرسة) أو (الإدارة الذاتية للمدرسة) أو (الإدارة المتمركزة حول المدرسة) وغيرها من مسميات ، ولكن بعض التعريفات يمكن تحديدها وتوضيح المفهوم من خلالها ، على النحو التالي :

- " طريقة صياغة المدرسة لمهام إدارتها المدرسية وفقاً لظروف وسمات واحتياجات المدرسة ذاتها ، بحيث يصبح أعضاء مجلس إدارة المدرسة أكثر استقلالية ومسؤولية في توظيف الموارد المتاحة لحل المشكلات وتفعيل الأنشطة التربوية الفاعلة لتطوير المدرسة على المدى البعيد." ^(١) ، ولعل أهم ما يميز هذا التعريف أنه ركز على الثمرة التي تحصل عليها إدارة المدرسة من استقلالية ومسؤولية وما يستتبعها من توظيف للموارد المتاحة في حل المشكلات واستثمار الأنشطة التربوية في تنمية وتطوير المدرسة.

- " عملية إدارية تتضمن مجموعة من الأنشطة والآليات المخططة والمنظمة التي يُنفذها كافة العاملين بالمدرسة لتحسين العمليات التعليمية والتنظيمية لحل مشكلات المدرسة ، ولتفعيل دور العاملين فيها

(1) David, J. L., " The Who , What , and why of site – Based Management " , Educational Leadership, No. (53 - 54), 1996. P.166.

من أجل أداء أفضل." (١) ، وقد أشار هذا التعريف إلى ضرورة حل مشكلات المدرسة وضع الخطط التي تتلاءم والاحتياجات الخاصة لكل مدرسة.

- " مدخل إداري تعليمي يعزز الحكم الذاتي لأعضاء الإدارة المدرسية ، ويوفر لهم المناخ الإبداعي اللازم من أجل التحديث والتطوير والتنمية المهنية المستدامة ، ومن خلال اللامركزية التي يعتمد عليها استخدام هذا المدخل لتنتقل المدرسة من رقابة السلطات المركزية إلى المشاركة في اتخاذ القرارات وتأسيس مهامها طبقا لظروف احتياجاتها ، وبذلك يصبح أعضاء الإدارة المدرسية أكثر استقلالية ومسؤولية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمناهج الدراسية والتنمية المهنية وتوزيع الموارد البشرية والمادية في المدرسة. " (٢) ، وقد أضاف هذا التعريف نظرة جديدة للإدارة الذاتية باعتبارها مدخل إداري حديث يشمل بعض الاستراتيجيات الهامة - مبدأ المشاركة ، مبدأ التنمية المهنية ، مبدأ توظيف الموارد المادية والبشرية - التي تعتمد عليها الإدارة الذاتية للمدرسة.

- " مدخل إداري معاصر يقوم على اعتبار المدرسة وحدة إدارية مستقلة بذاتها ، لها حرية التصرف في إدارة شئونها من خلال التوجه نحو مزيد من اللامركزية في مختلف مجالات العمل بها ، مع خضوع المدرسة لنظام فعال من المساءلة بالحكم على جودة المخرجات التعليمية بها. " (٣) ، ولعل أهم ما يميز هذا التعريف أنه اعتمد الإدارة الذاتية للمدرسة كمدخل حديث من مداخل الإدارة ، واعتمد مبدأ المحاسبية والمساءلة على جودة المخرجات التعليمية.

- " محاولة جادة لتحقيق لامركزية إدارة المدرسة ، حيث تدير فالمدرسة نفسها بنفسها من خلال اتخاذ القرارات والإدارة المالية وإدارة الموارد ، وتصميم وتنفيذ برامج التنمية المهنية المستدامة لجميع العاملين بالمدرسة ، وإعطاء الفرص لأولياء الأمور والمجتمع المحلي لتولي المسؤوليات والسلطات والقيام بعمليات التحسين والتطوير المدرسي من خلال التفويض المباشر من المناطق التعليمية " (٤).

- " تعد الإدارة المتمركزة حول موقع المدرسة أحد أشكال الإدارة الذاتية التي تعتبر المدرسة وحدة تنظيمية قائمة بذاتها ، ولها حرية التصرف في إدارة شئونها وتسيير أموالها لخدمة العملية التعليمية كما أنها تنظر إلى المدرسة على أنها وحدة أولية للتطوير والتحسين ، وتسمح بمشاركة كافة المنتفعين من العملية التعليمية في صنع القرار وتنفيذه. " (٥)

(1) Cheng, Y. C., School Effectiveness and school – Based Management, Bristol, P. A. Falmer, Press, 1996 , p. 158.

(2) Gaziel, Haim., “ School – Based Management As A Factor in school Effectiveness “, International Review of Education , vol. (44), No. (4). 1998, p.320

(٣) محمد العجمي ، الإدارة الذاتية للمدرسة والصف ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، ٢٠١١ ، ص ١٢٨ .

(4) - Report G Owens, Organizational Behavior in Education , A Adaptive leadership and School Reform, Person Education Inc (New York, 2004), pp.399-400.

(٥) - خالد قدرى: " الإدارة الذاتية والمحاسبية مدخل لرفع إنتاجية المدرسة الثانوية - دراسة مستقبلية "، القاهرة ، المركز القومى للبحوث

التربوية والتنمية ، ١٩٩٨ م ، ص ٩٠ .

- وبناء على التعريفات السابقة لمفهوم الإدارة الذاتية للمدرسة يمكن التنبية على النقاط التالية :
- إن عملية التحول نحو الإدارة الذاتية ليس هدفاً في حد ذاته تسعى المدرسة إلى تحقيقه ، وإنما هي وسيلة أو مدخل لتحقيق الجودة التعليمية بمفهومها الواسع ، والارتقاء بمستوى التلاميذ ، وتحسين المخرجات التعليمية.
 - تعتبر الإدارة الذاتية مدخلاً لتطوير الإدارة المدرسية ، لهذا ينبغي النظر إلى المدرسة على أنها الوحدة الأساسية لاتخاذ القرارات التي تخص العملية التعليمية بها وتحديد مهامها ومسئولياتها وفقاً لسمات وخصائص وحاجات المدرسة ذاتها ، وينبغي زيادة استقلال المدرسة مالياً وإدارياً ، وتقليل الرقابة عليها من قبل السلطات التعليمية العليا.
 - إذا كانت عملية الإدارة الذاتية تركز على منح كافة أصحاب المصالح المدرسية الفرصة المناسبة للمشاركة في تحمل المسؤولية والحصول على السلطات المناسبة لتحقيق الأهداف المرجوة ، فهذا يعني أن دور أولياء الأمور والمجتمع لم يعد قاصراً على تقديم الدعم المالي فقط ، وإنما يعني المشاركة في عمليات التخطيط واتخاذ قرارات الإنفاق ، والمشاركة في عملية المتابعة والتقييم ، والمشاركة في أنشطة المدرسة ككل.

٢- أهداف الإدارة الذاتية للمدرسة :

- يرى البعض ^(١) أن مدخل الإدارة الذاتية من أهم أشكال الإصلاح الإداري ؛ لأنه ينظر إلى المدرسة ذاتية الإدارة باعتبارها وحدة صنع القرار وتنفيذها ، والتي تعتمد في تحديد المهام الرئيسية للمدرسة في ضوء احتياجات المدرسة نفسها في تحديد على مجالس مكونة من أصحاب المصالح التعليمية. وقامت وزارة التربية والتعليم بتحديد أهم أهداف الإدارة الذاتية ^(٢) فيما يلي:
- تحقيق التطوير والتميز الإيجابي في أداء كل من الطلاب والمعلمين ، والعمل على تطوير القدرات الإدارية والتنظيمية والمالية للمدرسة ككل. إدارة المدرسة من واقع العمل وإتاحة الفرص للمدرس والطالب للمشاركة في عملية الإصلاح.
 - الاستعداد لتطبيق حركات التطوير وتحسين المدرسة ، والاستعداد لتطبيق الإستراتيجيات الخاصة بزيادة فعالية وجودة كل من العمل المدرسي وجودة المعلم.

^(١) For example:

- Candoli, C. L., Site – Based Management in Education – How to make it work in your school , Lancaster , P.A: Technomic Publishing, Co.1995, p.

- Sergiovanni, T. j., Value – Added Leadership. Orlando, Florida: Harcourt Brace Jovanovic, inc. 1990, p.25

^(٢) جمهورية مصر العربية ، وزارة التربية والتعليم ، مبارك والتعليم – السياسة المستقبلية ، ٢٠٠٦ ص ٩١ .

- توفير نظم التغذية الراجعة للمدرسين والطلاب بصفة مستمرة وتحديد نقاط القوة والضعف.
- تحقيق التنمية المهنية للمدير والمدرسين أثناء تنفيذ فعاليات الحياة اليومية داخل المدارس.

وبالإضافة إلى الأهداف السابقة يمكن تحديد بعض الأهداف التي تسعى الإدارة الذاتية "إلى تحقيقها على صعيد المدرسة والمجتمع المحلي فيما يلي :

- ضمان تطبيق مبادئ الجودة الشاملة على مستوى المدرسة ، ومن ثم تحقيق نوعية متميزة من المخرجات التعليمية.
- تفعيل آليات المشاركة بين العاملين بالمدرسة وأولياء الأمور - خاصة المشتغلين بالتعليم - وقيادات المجتمع المحلي المحيط ومؤسساته ضمانا لتطبيق اللامركزية في إدارة المدرسة.
- توفير الرعاية الكافية لجميع التلاميذ بما يضمن تفوقهم ويؤثر بالإيجاب على مستوى تعليمهم.
- يمنح كافة أصحاب المصالح المدرسية الفرصة الكافية لدعم المشاركة في تحمل المسؤولية والمشاركة في صناعة واتخاذ القرارات المتعلقة بالعمليات المدرسية.

ثانياً : الإدارة الذاتية للمدرسة (الخصائص ، الأسس والمبادئ) :

يعد الهدف الرئيسي من المدرسة في توجيهها نحو الإدارة الذاتية هو تفعيل قدرة المدرسة على الاستجابة للمتغيرات البيئية المحيطة بها ، وقدرتها على تطوير أهدافها بما يجعلها تتكيف مع التحديات الداخلية والخارجية وتجعلها قادرة على التماسك الداخلي وتحسين أدائها وتجويد مخرجاتها ؛ ولذلك لابد من تناول خصائص وسمات الإدارة الذاتية للمدرسة ، والتعرف على أهم الأسس والمبادئ التي تقوم عليها ، وذلك على النحو التالي :

١- خصائص الإدارة الذاتية للمدرسة :

يمكن تحديد أبرز سمات وخصائص " الإدارة الذاتية للمدرسة " فيما يلي ^(١):

- أ- ينظر إلى الإدارة الذاتية باعتبارها نوع من الإصلاح الإداري في مجال التعليم الذي يقوم على مبدأ المشاركة والحرية والاستقلالية واللامركزية والمساءلة ؛ ومن ثم تتمكن المدرسة في ظل هذا المدخل من استخدام مواردها المتاحة بشكل جيد وأكثر فعالية.
- ب- تتخذ من اللامركزية نمطا إجرائيا في صنع قراراتها التي تقوم على أساس مبدأ المشاركة بين المدير والمعلمين والآباء وحتى التلاميذ ؛ لذا فهي تُنظم المدرسة باعتبارها مكانا لحياتهم جميعا وتعترف بحق كل منهم في التنمية.
- ت- تهتم بالمتغيرات البيئية والاحتياجات التعليمية والتدريبية ، كما تحثُ على معرفة الضغوط الخارجية والمعوقات الداخلية ، ووسائل التغلب عليها لتحسين الأداء المدرسي ، ومن ثم تُصبح المدرسة في

(١) محمد العجمي ، مرجع سبق ذكره ، ص ص ١٢٩ : ١٣١

عملية تعلم مستمر وتطوير تنظيمي دائم ، يُزيد من فعاليتها ويضمن توافقها مع ظروف السوق ، ويُشجع مبادراتها الفردية والجماعية والتنافسية ، بما يعود على المدرسة في النهاية بمكاسب مادية تحقق من خلالها جودة تعليمية وقوة تنافسية متميزة.

ث- تُزيد من مستوى فعالية الإدارة المدرسية لأنها تُحيل القرارات إلى من لديهم المعرفة والواقعية الأكبر لإدارة شؤون المدرسة ، وتمنح السلطة للمعلمين والآباء والمواطنين وأعضاء المجتمع المحلي وأصحاب الأعمال وتُشركهم في صنع القرارات التربوية بالمدرسة.

ج- تتيح الفرصة لتطبيق السياسات والبرامج التعليمية في المدرسة بسهولة ويُسر نتيجة : وجود المرونة الإدارية وتقليل السلطات الفردية وتفويض السلطات وتنمية روح التعاون بين كافة العاملين بالمدرسة وأفراد المجتمع المحلي بها.

٢- أسس ومبادئ الإدارة الذاتية للمدرسة :

هناك أسس يجب أن تقوم عليها الإدارة الذاتية للمدرسة ؛ ضمانا لتحقيق أهدافها ، وهي : القيام بصناعة القرار ، لامركزية السلطة ، المساواة عن النتائج ، تحسين ظروف تعليم التلاميذ ، تدريب كافة العاملين بالمدرسة على التقويم الذاتي ، ويمكن تناولها على النحو التالي^(١):

أ- المشاركة في صناعة القرار :

ترتكز فلسفة المشاركة في صناعة القرار التربوي على الإحساس بالملكية وشعور هيئة التدريس بها ، مما ينعكس بدوره على زيادة فعالية المدرسة ، ومن ثم فإن إعداد أسلوب أو آلية للمشاركة في صناعة القرارات المدرسية من شأنه أن يدعم الملكية الذاتية للمدرسة ، ويمكن تفعيل هذه الآلية بتأسيس مجلس إدارة المدرسة ، يمنح المعلمين والآباء فرصة المشاركة في إدارتها بالتوازي مع الإدارة المدرسية. فالمشاركة في صناعة القرار تُعد الأساس الأول لضمان تفعيل مدخل الإدارة الذاتية على صعيد المدرسة.

ب- لامركزية السلطة:

يُنظر إلى اللامركزية الإقليمية باعتبارها شكلاً من أشكال الحرية التي تمكن أعضاء أي مؤسسة من المشاركة في إدارة شئونهم بأنفسهم في ظل مناخ ديمقراطي ؛ فاللامركزية كنمط إداري تؤدي إلى تخفيف الأعباء عن الإدارة المركزية (الوزارة) مع مراعاة الأسس العامة لسياسة الإدارة ، كما تكتسب المؤسسات المطبقة للكمط اللامركزي في الإدارة استقلالية في إدارة شئونها الخاصة ، تضمن حسن سير العمل وجودة الأداء مع مراعاة الأسس العامة لسياسة الوزارة الأم التي تتبعها ، وعلى مستوى المدرسة يعكس انتهاز اللامركزية كنمط إداري نتائج هامة ، منها : تعزيز صلة المدرسة - المدير

(١) محمد العجمي ، مرجع سبق ذكره ، ص ص ١٣٨ : ١٤٩

والمعلمين والتلاميذ - بالمجتمع المحلي ، ومن ثم تُصبح المدرسة أكثر استقلالية وتكون قاعدة المشاركة والمسئولية عن التعليم ونتائج هذا التعليم أكثر اتساعاً.

وفى هذا الصدد يرى البعض^(١) أن التطبيق الفعال لمبدأ اللامركزية كنمط إداري على صعيد المدرسة يمنح السلطات المحلية وأفراد المجتمع المحلي ومؤسساته وأولياء الأمور دوراً أكبر في إثراء العملية التعليمية ، ويضمن جودة مخرجاتها من التلاميذ. حيث صاحب التطبيق الفعال لمبدأ اللامركزية في صناعة القرارات التربوية ، الممارسة العملية للديمقراطية والإحساس بملكية المدرسة والمشاركة في صناعة القرارات المدرسية. وهكذا يتضح أن التحول إلى اللامركزية يقتضى تعزيز المشاركة والشفافية والمساءلة ، وإن كان هذا التحول في حد ذاته لا يضمن إدارة ذاتية أفضل للمدرسة إلا أن التطبيق الفعال لمبدأ اللامركزية على صعيد المدرسة يتطلب الكثير من الآليات المدعمة لاتساع قاعدة المشاركة بجانب التفويض والمرونة والشفافية والمساءلة.

ت - المساءلة عن النتائج :

تُعد المساءلة عن النتائج من أهم المبادئ التي تقوم عليها الإدارة الذاتية ، ولاسيما في مجال عملية صنع القرار على صعيد المدرسة ، حيث يُنظر للمساءلة باعتبارها حق من حقوق المواطن تجاه السلطة - المدير أو مجلس الإدارة - كأحد الضمانات الأساسية لتعزيز الديمقراطية وتكريسها على صعيد المجتمع ، وأصبح تحديد مسئولية كل فرد عن النهوض بأعمال ومهام بعينها ، وتحديد من سيقوم بمساءلته تمثل مفهوماً رئيساً في التعليم العام. فالمساءلة يجب أن تسير جنباً إلى جنب مع أي جهد للإصلاح الإداري على مستوى المدرسة وطبقاً لمعايير محددة.

ث - تحسين ظروف التلاميذ أو تبادل المعلومات وتوزيعها:

يُعد "التركيز على تعليم التلاميذ منذ الوهلة الأولى لدخولهم الفصل" من أهم الأسس والمبادئ التي يهتم بتفعيلها مُدخل الإدارة الذاتية للمدرسة ؛ حيث أن المعيار الرئيسي للحكم على فعالية مجلس إدارة المدرسة يتمثل في قدرته على ربط القضايا غير الصفية - مسابقات رياضية وأنشطة لاصفية - وما يجب أن يصاحبها من بث الوعي بقيمة النظام والدقة في الأداء تحت أية ظروف ، بالمناخ

(١) منهم :

- إميل فهمي شنودة: "فعالية المشاركة الشعبية في التنمية المحلية التربوية في مصر - دراسة مستقبلية" ، دراسة مقدمة إلى المؤتمر العلمى السنوى التاسع للتربية وتنمية ثقافة المشاركة وسلوكياتها في الوطن العربى ، كلية التربية جامعة حلوان ، ٢ - ٣ مايو، ٢٠٠١ م ، ص ٧٥.

- McIntire, R. G. & Fessenden, J. T., The Self - Directed School - Empowering the Stakeholders, New York, Scholastic. Inc- 1994, P. 25.

المدعم لعملية تعليم التلاميذ ، وبهذا لا يبتعد المجلس عن الهدف الأساس لمدخل الإدارة الذاتية ، وهو تحقيق الحد الأقصى لتعليم وإنجاز التلاميذ ^(١).

ولضمان تفعيل مبدأ تحسين ظروف تعليم التلاميذ بتبادل المعلومات يرى البعض ^(٢) :

- ضرورة تحديد مجلس إدارة المدرسة لأنماط السلوك غير المقبولة وتوضيحها للتلاميذ وبيان نتائج الإخلال بالقواعد.
 - إعداد كُتبيات إرشادية لتعريف التلاميذ وأولياء أمورهم والمهتمين بقضايا التعليم بالتشريعات المنظمة للعمل المدرسي وقواعد الانضباط المعمول بها داخل المدرسة.
 - تزويد التلاميذ وأولياء أمورهم والمهتمين بقضايا التعليم بقاعدة بيانات متجددة تقف بهم على معالم التطوير والتحسين المستمرين ، وما يمكن أن تقدمه المدرسة لخدمة المجتمع المحلي.
 - ربط حوافز كافة العاملين بالمدرسة بمستويات أدائهم والترقية على أساس الكفاءة وليس الأقدمية مع الاعتماد على مؤشرات ترتبط بالأداء الكلي للمدرسة ، وليس بنتائج التلاميذ فقط.
 - تفعيل اللوائح المرتبطة بأساليب الثواب والعقاب لجميع العاملين بالمدرسة والتلاميذ.
- كل هذا يمثل سبيلاً لضمان تفعيل مبدأ تحسين ظروف تعلم التلاميذ ، ومن ثم تحقيق الإدارة الذاتية للمدرسة لأهدافها بفاعلية.

ج- التنمية المهنية المتواصلة لكافة العاملين وجميع أعضاء المجالس المدرسية:

يعد مبدأ التنمية المهنية المتواصلة لكافة العاملين بالمدرسة وأعضاء المجالس المدرسية ، باعتباره من أهم المبادئ والأسس التي يصعب تحقيق الإدارة الذاتية للمدرسة لأهدافها بدون تفعيل آلياته. وقد أكد البعض ^(٣) على أهمية التدريب المستمر والمنتظم لكافة العاملين بالمدرسة وأعضاء جميع المجالس المدرسية ، على عمليات صناعة القرارات التعاونية الناجحة قبيل البدء في أي تطوير؛ وهذا إيماناً بأن النمو المهني المتواصل والمنتظم للعاملين بالمدرسة مبدأ رئيسي لضمان تحقيق الإدارة الذاتية للمدرسة لأهدافها ، كما أنه بدون التدريب المصاحب له قد ينجح أصحاب المصالح المدرسية كمقاومين لأي تغيير ، خاصة وأن مدخل الإدارة الذاتية للمدرسة يُمثل تحولاً واضحاً في النسق الفكري بالنسبة للعديد من الأفراد غير المعتادين على المشاركة في صناعة القرارات المدرسية. وهناك آليات أخرى يجب

^(١) David, J. L., "The Who, What, and why of site – Based Management ", Educational Leadership, No (53-54), 1996, p. 9.

^(٢) منهم : ضياء الدين زاهر: إدارة النظم التعليمية للجودة الشاملة ، القاهرة ، السحاب للنشر والتوزيع، ٢٠٠٥، ص ٦٨ – ٦٩.

–Caldwell, B. J. & Spinks, J. M., beyond the self – Management School, London, NASSP. Press, 1998, p. 16

^(٣) Richardson, M. D. et. Al., School Empowerment, Lancaster, P. A. technomic, Publishing Co. 1995, p. 77.

انتهاجها لضمان تفعيل مبدأ التنمية المهنية المتواصلة لكافة العاملين وأعضاء المجالس المدرسية حتى يحقق مُدخل الإدارة الذاتية للمدرسة لأهدافه ، منها :

- الاتفاق على مستويات - مادية ومعنوية - لمكافأة العاملين.
 - تشجيع أسلوب التقويم الذاتي بداخل المدرسة.
 - تشجيع الرقابة الذاتية لدى كافة العاملين بالمدرسة لدعم وتعزيز مسئوليتهم عن العملية التعليمية بمدرستهم وتحقيق التوازن بين مسئوليتهم وسلطاتهم.
 - تركيز المسؤولين عن متابعة العملية التعليمية بالمدرسة على جوهرها.
- وبالإضافة إلى تلك المبادئ الخمس السابقة توجد مبادئ أخرى على درجة من الأهمية ، ينبغي أخذها في الحسبان ، منها^(١) :

ح- **التمويل** : حيث غالباً ما تعاني الإدارة الذاتية للمدرسة من محدودية مواردها المالية بصورة تعوق نجاحها ؛ ولذلك كان ولا بد من التفكير في منح الإدارة المدرسية صلاحيات مناسبة لإعداد الميزانية السنوية الخاصة بها ، ومنحها حرية التصرف في مواردها المالية وفقاً لاحتياجاتها المحلية وتقويض مدير المدرسة في تنفيذ ميزانية المدرسة وإبرام كافة الاتفاقات التي تدر تمويلاً مالياً للمدرسة.

خ- **تفويض الإدارة الذاتية للمدرسة** : من المبادئ الأساسية التي لا غنى عنها للإدارة الذاتية للمدرسة مبدأ التفويض ، ولكن يمكن تحديد الأمور التي يحق للمدرسة الحصول على التفويض للقيام بها والتصرف في شئونها ، والتي منها :

- **الأهداف** : الإدارة الذاتية لها الحق في تحديد الأهداف التي تناسب ثقافتها ، وتتفق مع احتياجات مجتمعها المحلي وتساعد في تحقيق أهدافها المرجوة.
- **الميزانية** : للمدرسة الحق في توظيف ميزانيتها وفقاً لاحتياجات المدرسة.
- **الأفراد** : من حق المدرسة تعيين أو فصل العاملين - مدرسين ومديرين وعمال - ، ولها الحق في التعاقد مع مدرسين جدد وإبعاد آخرين.
- **المنهج الدراسي** : من حق المتعلمين والمعلمين والمديرين اختيار أنسب طرق التعليم.
- **البناء التنظيمي** : المدارس ذاتية الإدارة لها حق البناء التنظيمي في عمل اللجان وتوزيع المسؤوليات دون سيطرة من الخارج.

د- **مبدأ المحاسبية** : ويقصد بها أن يكون فيه الفرد مسئولاً أمام سلطة أعلى - سواء تشريعية أو تنظيمية - عن أفعاله ، وتعتمد المحاسبية على المساواة بين الجميع في الحقوق والواجبات. ومن

(١) نجوى حسين ، تطوير إدارة المدرسة الثانوية العامة في ضوء مدخل الإدارة الذاتية ، رسالة دكتوراة ، جامعة القاهرة : معهد الدراسات التربوية ، ص ٧٩.

ثم يتم منح الإدارة المدرسية الاستقلالية فى القيام بالأعمال تحمل المسئوليات وفق احتياجات المدرسة لتحقيق أهدافها، فى مقابل أن تكون مسئولة أمام أولياء الأمور والمجتمع والسلطات التعليمية فى ضوء الالتزام بالتعليمات والتشريعات والقوانين المحلية أو الإقليمية أو القومية ، والتمسك بالمستويات المعيارية والمؤشرات المهنية للأداء.

٣- مراحل عمل الإدارة الذاتية بالمدرسة :

تعددت مراحل عمل الإدارة الذاتية بالمدرسة على النحو التالي ^(١):

١. **مرحلة التحليل البيئى :** أي الظروف البيئية - الداخلية والخارجية - المحيطة بالمدرسة ، مع التركيز على نقاط القوة والضعف والفرص المتاحة أمام المدرسة.
٢. **مرحلة التخطيط :** والعمل على تنمية وتطوير خطط وسياسات المدرسة ، والتركيز على القضايا الهامة : الميزانية والموارد المتاحة ، قرارات العمل والعلاقات المتبادلة بين الزملاء والآباء والتلاميذ والمجتمع.
٣. **مرحلة التطوير والتوجيه :** حيث العمل على تحديث المدرسة ، تطوير مهارات وامكانيات الموارد البشرية.
٤. **مرحلة التطبيق والتنفيذ :** وفيها التأكد من وجود الموارد الضرورية ، والتركيز على قضايا متعلقة بإنشاء مختلف البرامج للاستخدام الأمثل والفعال للموارد المحددة .
٥. **مرحلة الإشراف والتقويم :** فيتم وضع نظم الإشراف على المجموعات والبرامج وتقويم الأداء فى المدرسة لاكتشاف نقاط القوة والضعف ، واستخدام المعلومات المتاحة لإدارة عملية الإدارة الذاتية ، ومن ثمَّ تقوم المدرسة بإجراء عمليات تغيير سريعة -دورات تدريبية للعاملين ، استبدال وظائف جديدة ، تطوير مبانى وأدوات ووسائل تعليمية - للقضاء على السلبيات وجوانب الضعف.
٦. **مرحلة التقويم :** وفيها يتم مقارنة الانجازات والمستويات السابقة لأداء المدرسة بالانجازات والمستويات الحالية للتعرف على مدى قدرة المدرسة على تحقيق الأهداف المرجوة.

وهكذا تقوم الإدارة الذاتية على مستوى المدرسة بوضع الخطط وإعداد البرامج بناءً على التحليل البيئى للوقوف على نقاط القوة والضعف ، ثم العمل على معالجة نقاط الضعف وأوجه القصور التي حدثت عن طريق الاستخدام الأمثل لكافة الموارد البشرية والمادية المتاحة ، ومن خلال التقويم الذاتى والمستمر للأداء يمكن التطوير من أجل تحقيق الأهداف الموضوعه.

^(١) المرجع السابق ، ص ص ٨١ : ٨٣.

٤- تحديات تواجه تحول المدرسة المصرية إلى الإدارة الذاتية :

على الرغم من الاعتراف بأهمية تطبيق اللامركزية في الإدارة المدرسية ، إلا أنه توجد مجموعة من التحديات التي تواجه تطبيق اللامركزية في التعليم بصفة عامة ، وتحول دون تطبيق الإدارة الذاتية للمدرسة بصفة خاصة ، وتتمثل تلك التحديات فيما يلي ^(١) :

١. **صعوبات تتعلق بمديري المدارس الابتدائية :** بالرغم من أن اختصاصات مدير المدرسة محددة بالقرار الوزاري رقم (٢٥٠) لسنة ٢٠٠٥ ، ومسئوليته الوظيفية محددة على نحو تفصيلي بالقرار الوزاري رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٤ ، إلا أن الكثير من المديرين يتشبثون بالسلطة ولا يفوضونها للعاملين معهم ، والسبب في ذلك يرجع إلى اعتماد معيار الأقدمية والعمر وسنوات الخبرة السابقة كأساس في اختيار من يشغل مناصب الإدارة بالمدارس.

٢. **صعوبات ثقافية متعلقة بالقائمين على الإدارة المدرسية :** من الصعوبات التي تحول دون تطبيق اللامركزية داخل المؤسسة التعليمية الصعوبات الثقافية ، والتي تتمثل في : غياب الفهم الواضح والصحيح لكثير من القيادات وأعضاء الإدارة المدرسية لمفهوم اللامركزية ، بصورة تحول دون تطبيق الإدارة الذاتية بالأسلوب الصحيح ، وغياب ثقافة التقويم الذاتي للمدرسة داخلياً وخارجياً ، وبالتالي عدم تمتع المدرسة بالاستقلالية في ظل غياب ثقافة الشفافية والمساءلة والمحاسبية.

٣. **صعوبات شخصية تتعلق بالفريق الإداري :** تلك الصعوبة مرتبطة بنمط وسمات الشخصية القيادية نفسها من حيث كونه تسلطي أو بيروقراطي أو متعش للسلطة أو فوضوي أو متساهل ، فنمط الشخصية ذاته أو ما يعكسه من قدرات ومهارات سلبيًا وإيجابيًا ينعكس على العملية التعليمية ، مما يسهم في تفعيل الإدارة الذاتية أو تعويقها.

٤. **صعوبات تتعلق بالمعلم وتوقعه عن أداء دوره :** منها ما يتعلق بالمعلم نفسه من حيث مستواه المهني وشخصيته وطبيعة علاقاته مع الإدارة والتلاميذ ، ومنها ما يتعلق بظروف عمله وعدم شعوره بالاستقرار الوظيفي - العمل بنظام التعاقد المؤقت - مما يفقده الشعور بالولاء والانتماء للمدرسة والحرص على نجاح وجودة العملية التعليمية.

٥. **عزوف بعض المعلمين عن المشاركة في الإدارة الذاتية للمدرسة :** المعلم هو الدعامة الأساسية لعملية التعليم التي يتوقف عليها تحقيق جودة العملية التعليمية ، والمعلم الكفاء هو القادر على تحقيق الأهداف والسياسات التربوية والتعليمية التي تضعها الوزارة ، وحتى يتمكن من القيام بذلك لابد وأن يتمتع المعلم بالسلطة والصلاحيات المناسبة لممارسة مهامه داخل المدرسة وإلا فالعزوف عن المشاركة هي النتيجة الطبيعية.

^(١) سعيد جميل ، الصعوبات التي تواجه المدارس الابتدائية في مصر في التحول إلى الإدارة الذاتية (دراسة ميدانية) ، المركز القومي للبحوث التربوية والتنمية ، مصر ، ٢٠١٣ ، ص ص ٤٧ : ٥٦ .

٦. **صعوبات تتعلق بالتلاميذ :** بالرغم من أن العبء الأكبر في الإدارة الذاتية للمدرسة يقع على الإدار المدرسية ، إلا أن نجاح الإدارة ونجاح القائمين عليها يعتمد على جودة المخرجات التعليمية - التلاميذ - ؛ ومن ثم يقف وراء عدم نجاح الإدارة الذاتية للمدرسة بعض صعوبات المتعلقة بالتلاميذ أنفسهم كارتفاع الكثافة الطلابية داخل المدرسة والفصول مما أدى إلى ضعف التحصيل العلمي ، وانتشار ظاهرة الدروس الخصوصية التي أثرت بدورها على أولياء الأمور من حيث تحمل أعباء مالية جديدة ، وأثرت على مكانة المعلم.

٧. **صعوبات تتعلق بالتنمية المهنية للقيادات الإدارية وللمعلمين :** إذا كانت التنمية المهنية للقيادات التربوية عبر البرامج والدورات التدريبية هي مطلب أساسي لتفعيل الإدارة الذاتية للمدرسة ، فهناك صعوبات تعترض تلك البرامج التدريبية ، تتمثل في وجود قصور في تأهيل تلك القيادات الإدارية والمعلمين ناتج عن ضعف البرامج التدريب وعدم تحقيقها للأهداف المنشودة ، وعدم اشتغال الوظائف الإشرافية الإدارية على الأساليب الحديثة المراد إدخالها على نظم الإدارة.

٨. **الصعوبات المتعلقة بالمجتمع المحلي المحيط بالمدرسة :** وتتمثل هذه الصعوبات في عدم تعاون المجتمع المحلي والبيئة الخارجية مع المدرسة عند قيامها بإجراءات التحسين المستمرة والفعالة ، وضعف مشاركة المجتمع خارج المدرسة بما يجري داخل المدرسة ، وعدم مشاركة كافة المعنيين بأمور التعليم - الآباء والمعلمين والطلاب والمديرين وأعضاء المجتمع المحلي - بشكل فعال في اتخاذ القرارات التربوية وتنفيذها.

٩. **عدم تخويل مجالس الآباء والأمناء السلطات الكافية في إدارة المدرسة :** تعتبر مجالس الآباء والأمناء والمعلمين نموذجاً للعلاقات الفاعلة بين المدرسة والمجتمع ، وتمثل خطوة جادة في عملية التحول الفعلي نحو الإدارة اللامركزية في قطاع التعليم المصري ، حيث تجسد العلاقة بين المدرسة والمجتمع ، وتدعم المشاركة المجتمعية في إدارة المدرسة المصرية بما توفره من أجواء مناسبة للارتفاع بالعملية التعليمية والسير نحو تطبيق الإدارة الذاتية للمدرسة بنجاح ، ولكن عدم منح تلك المجالس الصلاحيات والسلطات المناسبة سيجعلها بلا دور حقيقي في عملية الإدارة المدرسية. ولضمان تفعيل دور مجلس الآباء والأمناء ومنحها السلطات الكافية ينبغي أن تصدر وزارة التربية والتعليم قراراً يؤكد على أن مجلس الأمناء والآباء والمعلمين للمدرسة هو الجهة الوحيدة المختصة باتخاذ القرارات المدرسية - وضع السياسات واللوائح المنظمة لشئون المدرسة ، وإعداد اللائحة الداخلية الأساسية لمسار العمل بالمدرسة ، ومتابعة الأداء - ، وينبغي توضيح الوزارة لحدود الصلة الفنية والإدارية التي تربط المدرسة بالإدارة التعليمية التي تقع المدرسة في نطاقها ، وبمديرية التربية والتعليم الخاضعة لها المدرسة.

١٠. **عدم توفير الإدارة العليا الدعم اللازم لتطبيق اللامركزية في المدارس :** يتطلب تطبيق الإدارة الذاتية تزويد كافة العاملين بالمدرسة بالصلاحيات والسلطات اللازمة لأداء أعمالهم ، دون تدخل في

كل كبيرة وصغيرة من قبل الإدارة أثناء عملية التنفيذ ، وفي المقابل يتم محاسبتهم على النتائج ، وبدون اقتناع الإدارة العليا بأهمية اللامركزية فأى مجهود يُبذل يضيع سُدى.

١١. **صعوبات تتعلق بالعجز الكمي في أعداد المعلمين وتدني العائد المادي :** يشير الواقع إلى وجود صعوبات تتعلق بالعجز في إمكانات المعلمين المؤهلين علمياً وتربوياً ، فضلاً عن العجز في عددهم ، بالإضافة إلى معاناتهم من تدني العائد المادي ، مما يدفعه إلى اللجوء إلى الدروس الخصوصية لتحسين مستواه ، مما أثر على مكانته لدى الطلبة وأولياء الأمور.

١٢. **صعوبات تتعلق بالمباني المدرسية وتجهيزاتها :** تمثل المباني المدرسية - بما تشتمل عليه من حجرات دراسية وأفنية تعليمية وملاعب رياضية وأثاث ومعدات ومعامل - البيئة الطبيعية التي يتعلم فيها التلميذ ، فإذا توافر في المبنى تجهيزات مناسبة ساعد ذلك على سير العملية التعليمية بنجاح وتحسن في جودة المخرجات. ولكن نتيجة لوجود صعوبات مادية وضعف الميزانية المخصصة للمدرسة لصيانة الأجهزة ، وعدم إطلاق يد المدرسة في توزيعها على الجوانب المطلوبة ، كل تلك الصعوبات اعترضت عمليات التحول الناجح للإدارة الذاتية.

١٣. **صعوبات تتعلق بالمناهج وطرق التدريس :** تؤدي المناهج - بما تحتويه من مقررات وأنشطة وطرق تدريس - دوراً مهماً في العملية التعليمية ، حيث أنها تمثل المحتوى المعرفي والمعلوماتي الذي يتلقاه الطالب ، وهذا المحتوى هو الذي يخضع لعمليات التقويم النهائية من خلال الاختبارات التي يجتازها الطالب للترقي للصفوف الأعلى ، ومن أهم الصعوبات المتعلقة بالمناهج وطرق تدريسها سيطرة طرق التدريس التقليدية المتمركزة على المادة الدراسية بصورة تقّس النص وتعتمد الحفظ والتلقين على حساب الفهم ، بالإضافة إلى عدم قدرة المناهج القومية على الوفاء بمتطلبات واحتياجات البيئات الجغرافية المختلفة.

وفي سبيل التغلب على بعض تلك الصعوبات هناك بعض الاقتراحات والتوصيات والتي قد تساهم في تذليل بعض تلك العقبات ، والتي منها :

١. ضرورة إصدار قرار من وزارة التربية والتعليم يؤكد على أحقية المدارس في الإدارة الذاتية بما لا يتعارض مع السياسات العامة للوزارة ، مع بيان الحدود الفنية والإدارية التي تربط المدرسة بمديرية التربية والتعليم والإدارة التعليمية التي تقع المدرسة في نطاقها.

٢. ضرورة إصدار قرار من وزارة التربية والتعليم يؤكد على أن مجلس الأمناء والآباء والمعلمين للمدرسة هو الجهة الوحيدة المختصة باتخاذ القرارات المدرسية و وضع السياسات واللوائح المنظمة لشئون المدرسة ومتابعة الأداء وإعداد اللائحة الداخلية الأساسية لمسار العمل بالمدرسة ، والتحاور بشأنها بين كافة العاملين بالمدرسة.

٣. يتبنى مجلس الأمناء والآباء والمعلمين بالاشتراك مع إدارة المدرسة تفعيل وحدة التدريب بالمدرسة لدفع التنمية المهنية المستمرة لكافة العاملين بالإدارة المدرسية.

٤. تضع إدارة المدرسة بمشاركة مجلس الأمناء والآباء والمعلمين لائحة تفصيلية دقيقة للمتابعة والتقييم والمساءلة لإمكان محاسبة كافة العاملين بالمدرسة أمام مجلس الأمناء للمدرسة ، وتشكيل فريق عمل للرقابة ومتابعة الأداء يتمتع بالاستقلالية في اتخاذ القرارات.
٥. يضع مجلس الأمناء والآباء والمعلمين بالمدرسة إستراتيجية لتحقيق التقويم الذاتي للمدرسة تخضع للحوار والمناقشة من جانب كافة العاملين بالمدرسة.
٦. ضرورة قيام المدرسة بوضع عدد من المعايير والمؤشرات والأهداف القابلة للقياس لتقييم التقدم نحو تحقيق الأهداف المعلنة للمدرسة.

٥- الإدارة الذاتية والتقويم الذاتي^(١):

يعتبر أسلوب الإدارة الذاتية للمدرسة إحدى المحاولات الجادة لتطبيق اللامركزية على إدارة المدرسة ؛ حيث أنها تقدم الدعم اللازم للمدرسة حتى تتمكن من إدارة نفسها بنفسها ، ابتداء من منح أولياء الأمور والمجتمع المحلي الفرصة لتولى المسئوليات والسلطات فى إدارتها والقيام بعمليات التحسين والتطوير ، ومروراً بتنفيذ برامج التنمية المهنية المستدامة لجميع العاملين والمشاركين في الإدارة المدرسية ، وصولاً لتهيئة بيئة المدرسة لعمليات التقويم الذاتي (تقرير الأداء السنوى). وبفقد تقرير التقويم الذاتى للمدرسة فى إعطاء صورة حقيقية للأداء المدرسى فى كافة ميادين ومجالات العمل المدرسي ، ويكون دليلاً لأولياء الأمور وأعضاء المجتمع والمستويات الإدارية العليا عند القيام بعمليات الرقابة على المدرسة ، ويعطى توصيات لأهم الأعمال المستقبلية التى ينبغى على المدرسة انجازها ؛ ولذلك من الطبيعى أن يتضمن تقرير التقويم الذاتى معلومات عامة عن المدرسة - اسم وعنوان المدرسة ، التليفون والفاكس والبريد الإلكتروني ، وصف البيئة التى توجد بها المدرسة ، ونوعيات المتعلمين ومستوى أعمارهم ، الموقع الجغرافي والخصائص السكانية والاجتماعية لمجتمع المدرسة ، وتقييم مدى مشاركة الآباء والمجتمع المحلي.

يتولى مسئولية التقويم الذاتى هيئة تتكون من الإدارة المدرسية ، ويعاونها مجلس الأمناء وغيرهم من المهتمين بالعملية التعليمية ، وتقوم هذه الهيئة بإتاحة الفرصة للمناقشة والحوار وإعطاء الفرصة للمجتمع للمشاركة وتقديم المقترحات التى تساهم في تحسين عمليات التقويم الذاتى سواء من الطلاب أو أولياء الأمور أو أعضاء المجتمع المحلي. تعتبر القيادة الإدارية الفعالة عاملاً مهماً فى نجاح عمليات التقويم الذاتى للمدرسة ، حيث تحتاج المدرسة إلى قائد يفهم عمليات التقويم الذاتى بكل أبعاده ، فقائد المدرسة هو المسئول عن تأسيس فلسفة المدرسة ورسالتها ، ووضع الرؤية المناسبة لها، ودعم القيم المشتركة - التعاون والعمل الجماعي ، الاحترام المتبادل ، الدقة والالتزام - ، وتلك الأمور تحتاج إليها عمليات التقويم الذاتى للمدرسة ، ويقوم مدير المدرسة بإشراك العاملين بالمدرسة فى هذه العمليات ، ويوفر لهم برامج التنمية المهنية للارتقاء بها ، ويدعم أنشطة التقويم الذاتى للمدرسة بدءاً من الإعداد

(١) نجوى حسين ، مرجع سبق ذكره ، ص ص ٩٨ : ١٠١ .

والتهيئة حتى كتابة التقرير وانتهاء بوضع خطة لعمليات التحسين والتطوير المدرسى ؛ ولذلك يجب أن يكون قائد المدرسة مدرباً جيداً حتى يتمكن من بناء فرق العمل الفعالة ، وقادراً على إدارة الوقت وإدارة التمويل ، وعلى دراية بكافة الأنظمة المحاسبية والمساءلة. وبالتالي تصبح عملية التقويم الذاتى للمدرسة ثقافة ينبغى أن يتعلمها ويمارسها كل أفراد المدرسة وأولياء الأمور وأعضاء المجتمع المحلى ، حتى يكتب لعمليات التقويم الذاتى للمدرسة النجاح. كما تحتاج عمليات التقويم الذاتى للمدرسة إلى أنماط جديدة من الاتصالات الإدارية الفعالة - شبكة من العلاقات تتخطى الحواجز والفواصل الإدارية والتنظيمية التقليدية - بحيث تكون الاتصالات مفتوحة بين كافة المهتمين بالعملية التعليمية فيما يتعلق بالدوافع والأفكار والحجج والشكاوى والاستفسارات حتى يمكن تحقيق التميز والجودة فى أنشطة وعمليات التقويم الذاتى للمدرسة. وبناءً على ذلك يتم تدريب القائمين على عمليات التقويم الذاتى للمدرسة وجمع وتحليل البيانات وتفسيرها واستخدام الحاسب الآلى فى التعامل الإحصائى مع البيانات وتكنولوجيا الاتصالات والمعلومات حتى يتمكن الجميع - العاملين بالمدرسة وأولياء الأمور وأعضاء المجتمع المحلى - من حل المشكلات المدرسية ومواجهة التحديات لتحقيق الأهداف المنشودة. وبناءً على ذلك يتم وضع بعض المؤشرات من أجل مقارنة الأداء الحالى بالأداء المتوقع بعد التطوير فى أداء المدرسة ، والمقارنة بأداء المدارس الأخرى ، هذه المؤشرات يعرفها جميع العاملين بالمدرسة والمهتمون بالعملية التعليمية من المجتمع المحلى ، وتنقسم إلى أربعة مؤشرات:

- **المؤشر الداخلى** : ويستخدم لملاحظة وقياس كل مظاهر الأداء داخل أقسام المدرسة.
- **المؤشر التنافسى** : ويستخدم لمقارنة أداء المدرسة بأداء المدارس المحلية من نفس المستوى.
- **المؤشر الوظيفى** : ويستخدم لمقارنة أداء المدرسة بأداء المدارس الأخرى من نفس المستوى على المستوى القومى أو العالمى.
- **المؤشر العام** : ويستخدم لمقارنة أداء المدرسة بمدارس أعلى أو أقل منها فى السلم التعليمى.

المبحث الثاني : رؤية مقترحة لتطبيق الإدارة الذاتية للمدرسة

١- أهداف الرؤية المقترحة :

- تساعد تلك الرؤية المقترحة على تحقيق الأهداف التالية :
- توفير دليل إرشادي للمدارس الراغبة في تبني مدخل الإدارة الذاتية للمدرسة.
- تمكين إدارات المدارس من صياغة الرؤية والرسالة الخاصة ببناء على حاجات المجتمع المحلي.
- نشر ثقافة وروح العمل بالفريق في المدارس.
- نشر ثقافة الشفافية ومبدأ المساءلة والمحاسبة في مقابل منح إدارة المدرسة الصلاحيات ونقل السلطات إليها.
- إتاحة المجال لإدارة المدرسة في تصريف ميزانيتها وتوفير متطلباتها دون تعقيدات روتينية.

٢- منطلقات هذه الرؤية المقترحة :

- وينطلق هذا التصور من مجموعة محاور هامة :
- الاتجاهات العالمية المعاصرة التي تتأدى بتطبيق الإدارة الذاتية باعتبارها فكر عام قائم على أهمية العنصر البشري وطاقاته ، وأهمية قيمة المعرفة ، وأهمية الاتصال الوثيق بالمجتمع.
- رغبة الدولة في تجربة اللامركزية كوسيلة لإصلاح العملية التعليمية وآلية لتحسين مخرجاته.
- اهتمام الوزارة بتشجيع المشاركة المجتمعية والعمل التعاوني في الإدارة المدرسية.
- زيادة رغبة أولياء الأمور في المشاركة الفعالة في العملية التعليمية.

٣- أسس الرؤية المقترحة (أسس الإدارة الذاتية للمدرسة) :

أ- **الأساس النظري** : يرتكز الأساس النظري لأي منظومة على الفلسفة العامة للمجتمع ، والتي تتبع من ثقافته ومعتقداته ، ويرتكز الأساس الفلسفي للتصور المقترح في تلك الدراسة على الفلسفة العامة للمجتمع وفلسفة نظام التعليم في مصر ، والتي تشمل :

١. اعتبار الإدارة المدرسية من أهم الأجهزة التنفيذية لسياسة التعليم في مصر.
٢. تعاون المجتمع مع المدرسة في ضوء المشاركة المجتمعية.
٣. تركيز الإدارة المدرسية على تحقيق نتائج فعالة في إطار الالتزام بالتنظيمات الإدارية.
٤. استفادة الإدارة المدرسية من التجارب الناجحة في مجال الإدارة الذاتية للمدرسة.
٥. سعي الإدارة التعليمية لتمكين الإدارة المدرسية من المعلومات ، ومنحها السلطات والصلاحيات التي تعين على اتخاذ القرارات باستقلالية.

ب- **الأساس العلمي** : تقوم الرؤية المقترحة لتطبيق الإدارة الذاتية للمدرسة على ثلاثة أسس علمية : الإطار التشريعي ، الديمقراطية والمشاركة المجتمعية ، والتمويل ، كما يلي :

- **الإطار التشريعي :** والذي يتم من خلاله تحديد رؤية المدرسة وأهدافها ، واختصاصات ومسؤوليات ومهام الإدارة المدرسية ، ومصادر التمويل المدرسية وآليات المتابعة والرقابة.
- **الديمقراطية والمشاركة المجتمعية :** وذلك بمشاركة أفراد المجتمع المحلي وأولياء الأمور في عملية اتخاذ القرارات التعليمية ، أو شئون المدرسة الإدارية والفنية والمالية.
- **التمويل :** ويعني الاهتمام بروافد التمويل التي تعين المدرسة على شئونها الإدارية والمالية.

ت- مكونات التنظيم الإداري للمدارس ذاتية الإدارة :

(١) **الهيئة الإدارية :** وتشمل مدير المدرسة ، الوكلاء ، الإداريين ، والأخصائي الاجتماعي ، ومشرفي الأنشطة المدرسية ، وينبغي أن يقوم مدير المدرسة بما يلي :

١. تحديد الهيكل الإداري للمدرسة والتسلسل الوظيفي بما يتماشى مع رؤية ورسالة المدرسة.
٢. توزيع الصلاحيات والمهام الخاصة بإدارة المدرسة بما يسمح بمشاركة المعلمين وأولياء الأمور في اتخاذ القرارات.
٣. إعداد قائمة بالأدوار الرئيسية والمسؤوليات المحددة لكل وظيفة والوقت المخصص لها.

(٢) **الهيئة التعليمية :** وتشمل المعلمين ، ويختص دور مدير المدرسة في إعداد قائمة بالأدوار الرئيسية والمسؤوليات والمهام المنوطة بكل وظيفة ، والوقت المخصص للقيام بها.

(٣) **مجلس أمناء المدرسة :** ويتكون من بعض أفراد المجتمع المحلي (من المهتمين بالتعليم) ، ووكيل المدرسة لشئون الطلاب ، بعض المعلمين ، بعض أولياء أمور الطلبة ، مشرف النشاط الطلابي ، على أن يكون مدير المدرسة بمثابة المدير التنفيذي الذي يقوم بتنفيذ ما يتم الاتفاق عليه في مجلس أمناء المدرسة. وترتكز مهام مجلس الأمناء على خمسة مجالات :

١. **التخطيط :** ينبغي على مجلس الأمناء المساهمة في التخطيط المدرسي وإسداء النصيحة فيما يخص إدارة المدرسة والخطة الاستراتيجية والميزانية السنوية بما يتفق وأهداف المدرسة.
٢. **وضع السياسات :** ويتم تنفيذ ذلك من خلال رسم ومراجعة السياسات التي تحدد تشكيل المجلس نفسه ، والسياسات والإجراءات واتخاذ القرارات المتعلقة بالوظائف القيادية.
٣. **الإشراف للتحقق من الجودة :** ويتم تنفيذ ذلك من خلال وضع معايير موضوعية لتقييم أداء المدرسة بشكل دوري منتظم.

٤. **الاتصال :** ويتم تنفيذ ذلك من خلال تشجيع المشاركة العامة في اجتماعات المجلس مع المحافظة على الاستمرار في التواصل ، وإبداء الرأي بشأن الشكاوى المدرسية ، والمساعدة في كتابة وعرض التقارير على أولياء الأمور وأفراد والجهات المشرفة على المدرسة.

٥. الدفاع عن مصالح وسياسات المدرسة : ويتم تنفيذ ذلك من خلال توطيد الاتصال بصناع القرار فيما يتعلق بالسياسات العامة التي تؤثر في التعليم ، وتشجيع المواطنين على المشاركة في مجالس الأمناء.

ث- الأسس الواجب توافرها في الإدارة الذاتية للمدرسة :

١. المشاركة في صناعة القرار : وذلك بإشراك كل من له علاقة بالمدرسة في السلطة وإدارة المدرسة ، ويتم ذلك من خلال : العمل على تحويل التنظيم الإداري للمدرسة من التنظيم الهرمي إلى التنظيم الشبكي الذي يتيح قاعدة عريضة للمشاركة ومن كافة الاتجاهات.
٢. آلية المحاسبة والتقويم : لضبط سير العمل في المدرسة لابد من إخضاع المدرسة لنظام محاسبي من أجل الوقوف على مستوى الأداء في المدرسة والتعرف على نتائج الطلبة ، ومعرفة مدى تحسن العملية التعليمية داخل البيئة المدرسية.
٣. دور أولياء الأمور وأفراد المجتمع المحلي : كلما كانت مشاركة المجتمع فعالة كلما كان دعمهم وتشجيعهم للمدرسة أفضل ، ويتمثل دورهم الأكثر أهمية في إشراكهم في عملية اتخاذ القرارات التعليمية أو شئون المدرسة الإدارية والفنية والمالية.
٤. التنمية المهنية : والتي تهدف إلى الارتقاء بمستوى المعلمين وظيفياً وفنياً وإدارياً ، وذلك من خلال التدريب على أفضل الطرق لتدريس المناهج ، وتوفير أحدث البرامج لتطوير المهارات للاستفادة منها في الأنشطة الصفية ، ويتم ذلك من خلال وحدات التدريب داخل المدرسة بالتعاون مع وحدة التدريب بالإدارة العليا ، ووحدات تدريب المدارس الأخرى.

٤- مكونات الرؤية المقترحة :

تتحدد المكونات الأساسية لإدارة مدارس التعليم في مصر في ضوء مدخل الإدارة الذاتية في المكونات التالية : الإطار التشريعي ، التنظيم ، التنمية المهنية ، المشاركة في صنع القرار ، لامركزية السلطة ، نشر المعلومات ، التمويل ، ويكون ذلك على النحو التالي :

أ- الإطار التشريعي : لكي تحقق إدارات التعليم أهدافها ينبغي أن يكون هناك إطاراً تشريعياً ينبر لها طريقها ، ويذل لها العقبات ، ويعتمد الإطار التشريعي وفقاً للتصور المقترح على :

- (١) توفير المناخ الملائم للمعلمين لتحقيق مستويات عالية من الإبداع والنجاح.
- (٢) صياغة رؤية المدرسة ورسالتها في ظل احتياجات المدرسة والمجتمع المحيط بها.
- (٣) توفير المناخ المناسب للمبادأة في ظل نظام تعليمي قليل التمرکز.
- (٤) تأسيس مناخ اجتماعي سليم يعزز الشعور بالانتماء لدى أعضاء الهيئة التعليمية.
- (٥) المرونة في تطبيق التشريعات المنظمة للعمل المدرسي.

ب- التنظيم : ويمكن تحقيق التنظيم عن طريق الخطوات التالية :

- (١) تحديد مهام ومسؤوليات جميع العاملين بالمدرسة بوضوح ، وبما يتناسب مع إمكانياتهم.
- (٢) وضع هيكل تنظيمي للمدرسة يحقق رؤية المدرسة ورسالتها وقيمتها.
- (٣) يتولى مجلس الأمناء التنسيق بين المدرسة والمجتمع المحلي.
- (٤) وضع التوصيف الوظيفي الذي يحدد مهام ومسؤوليات جميع العاملين بالمدرسة.
- (٥) تشكيل لجان لمتابعة الأداء المدرسي.

ت- التنمية المهنية : ويمكن الوصول إلى مستوى مناسب من التنمية المهنية عن طريق :

- (١) تحديد الاحتياجات التدريبية للعاملين بالمدرسة.
- (٢) وضع الخطط والبرامج التدريبية المناسبة لتلبية لاحتياجات العاملين بالمدرسة.
- (٣) التنسيق بين وحدة التدريب بالمدرسة وبرامج التدريب على المستويات العليا.
- (٤) تنمية المهارات القيادية لدى العاملين بالمدرسة.
- (٥) إكساب العاملين مهارات الإتصال والتواصل ومهارات استخدام التكنولوجيا الحديثة.
- (٦) تدريب إدارة المدرسة على إجراءات إعداد ميزانية المدرسة وتفعيل بنود صرفها.
- (٧) تفعيل التعاون بين المدرسة ومراكز التدريب المسؤولة عن تنفيذ برامج التنمية المهنية.

ث- المشاركة في صنع القرار : ويتم ذلك عن طريق تفعيل الخطوات التالية :

- (١) تدريب العاملين بالمدرسة على المهارات اللازمة للمشاركة في صنع القرار.
- (٢) تحويل النظام الإداري من التنظيم الهرمي إلى التنظيم القائم على المشاركة.
- (٣) ترسيخ ثقافة المشاركة والعمل ضمن فريق بين جميع العاملين بالمدرسة والمجتمع المحلي.
- (٤) تفعيل دور الشركاء في العملية التعليمية داخل المدرسة.
- (٥) إشراك أولياء الأمور وأفراد المجتمع المحلي في بناء رؤية ورسالة المدرسة.
- (٦) إيجاد قنوات اتصال تربط بين المدرسة والمجتمع المحلي.
- (٧) تشجيع معلمي المدرسة على المشاركة في اتخاذ القرارات المرتبطة بالعملية التعليمية.

ج- لامركزية السلطة : ويمكن تحقيق ذلك عن طريق :

- (١) تفويض المدرسة في تسيير أعمالها ، وتحمل مسؤولية هذه الأعمال.
- (٢) تفويض المدرسة في التصرف في الميزانية حسب أولوياتها ، وبما يحقق أهدافها التعليمية.
- (٣) تفويض المدرسة في ترقية العاملين بها حسب كفاءتهم وقدرتهم على إنجاز الأعمال.

٤) منح مجلس إدارة المدرسة السلطات والصلاحيات اللازمة لإعداد ميزانيتها السنوية.

٥) توفير نظام إداري فعال لمتابعة وتقييم الأداء والمساءلة.

٦) اختيار المدرسة الأساليب والوسائل التعليمية المناسبة لحاجات الطلاب.

٧) تفويض المدرسة في منح العلاوات والترقيات وفق المعايير الوزارية.

ح- **نشر المعلومات :** تعتمد فلسفة الإدارة الذاتية على توافر المعلومات الدقيقة عن المدرسة ونشرها

بين كل المهتمين بالعملية التعليمية والمجتمع المحلي ، بحيث يرى الجميع بوضوح ما تؤديه المدرسة من أعمال ومهام ومسؤوليات لتحسين مستوى الأداء ، ومعرفة جوانب القصور والتميز لمساعدة كافة الجهات المهتمة بالتعليم داخل المدرسة وخارجها ، والذين تتركز اهتماماتهم حول تحسين المدخلات والمخرجات والوصول إلى حلول للمشكلات ؛ لذلك من الضروري العمل على :

١) قيام إدارة المدرسة بتعريف العاملين برؤية ورسالة وقيم المدرسة.

٢) تزويد أعضاء المجتمع المدرسي بمعلومات عن دور ومهام كل فرد في المدرسة.

٣) إصدار إدارة المدرسة نشرات دورية لأولياء الأمور تشمل معلومات عن المدرسة.

٤) قيام إدارة المدرسة بإنشاء قواعد بيانات خاصة بها على الحاسب الآلي.

٥) عقد اجتماعات دورية لمجلس إدارة المدرسة مع أولياء الأمور.

٦) إعداد سجلات لمتابعة الطلاب بصفة مستمرة.

٧) توظيف البريد الإلكتروني في عملية الاتصال بين المدارس.

٨) عقد اجتماعات دورية لمديري المدارس على مستوى المديرية لتبادل الآراء والخبرات.

خ- **التمويل :** هناك بعض الإجراءات التي تشجع المدارس على تنمية مصادر تمويلها ، منها:

١) تتيح اللوائح والقوانين تنمية الموارد المالية عبر الشراكة بين المدرسة والمجتمع المحلي.

٢) تشجيع المديرية التعليمية للمدارس على البحث عن مصادر جديدة للتمويل.

٣) منح الحرية للمدارس في استثمار مواردها وإمكاناتها بما يتوافق مع احتياجاتها وظروفها.

٤) يشترك مجلس الأمناء مع إدارة المدرسة في توزيع ميزانية المدرسة.

٥) مساهمة الوحدات المنتجة بالمدرسة في دعم ميزانية المدرسة.

٥- متطلبات تنفيذ الرؤية المقترحة:

يعتمد تنفيذ التصور المقترح على توافر المناخ الملائم للتطبيق ، وهذا يستلزم :

١) مراجعة التشريعات المدرسية وتعديلها بما يتفق وأسس الإدارة الذاتية للمدرسة.

٢) نشر الوعي بأهمية المشاركة المجتمعية في إدارة المدارس ودعمها ومراقبتها.

- (٣) منح مدير المدرسة سلطات وصلاحيات واسعة في اتخاذ القرارات مع ضمان مشاركة العاملين في صنع هذه القرارات.
- (٤) منح مجلس إدارة المدرسة استقلالية إدارية في ضوء الخطوط العامة للسياسة التعليمية.
- (٥) تفعيل قنوات الاتصال والشراكة بين مجلس إدارة المدرسة ومؤسسات المجتمع المحلي.
- (٦) تفعيل نظام المحاسبية التعليمية لتقييم الأداء المدرسي.
- (٧) مشاركة المدرسة في وضع معايير التقييم.
- (٨) إعادة هيكلة إدارة المدارس بما يسمح بدعم مجالس الأمناء والدور الإداري للمعلم ، ويعزز المشاركة الطلابية في إدارة المدرسة ، ويفتح قنوات اتصال بين المدرسة والمجتمع المحلي.

٦- معوقات تنفيذ الرؤية المقترحة :

- (١) سيطرة الثقافة المركزية على العملية التعليمية ، وثقافة تلقي الأوامر وتنفيذها.
- (٢) مقاومة التغيير لدى العاملين بالإدارات التعليمية العليا والعاعتياذ على الهرمية الوظيفية التي تمنح السلطة الكاملة لأصحاب المناصب الأعلى.
- (٣) مقاومة الإدارة المدرسية للتغيير وتمسكها بالأساليب التقليدية في اتخاذ القرارات والإشراف.
- (٤) ضعف العلاقة بين المدرسة وأولياء الأمور (الحضور غير الفعال ، أو عدم حضور).
- (٥) ميل معظم العاملين للعمل الفردي ، وتجنب العمل الجماعي في فريق.
- (٦) ضعف الكفاءات الإدارية ، وعدم توافر الكفاءات القادرة على قيادة التغيير.
- (٧) ضعف الموارد المخصصة لتمويل المدارس.

٧- سبل التغلب على معوقات التنفيذ :

- (١) التوعية بأهمية تطبيق اللامركزية من خلال ندوات ودورات تدريبية للعاملين بالمدارس.
- (٢) تفعيل دور المشاركة المجتمعية في مجلس إدارة المدارس كدور استشاري في إدارة شئون المدرسة ، والمشاركة في اتخاذ القرارات التعليمية.
- (٣) تطوير محتوى وأساليب البرامج التدريبية ، وربطها بالاحتياجات المطلوبة للتغيير.
- (٤) إنشاء قسم للعلاقات العامة على مستوى الإدارة التعليمية يتولى نشر رؤية المدرسة على المستوى المحلي ، وجذب اهتمام المعنيين بالعملية التعليمية.

الخاتمة

شهد العالم في أواخر القرن العشرين اهتماماً متزايداً باللامركزية ، وخاصة من جانب المنظمات الدولية والقيادات السياسية في معظم دول العالم ؛ وذلك نتيجة للتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية التي شهدتها العالم ، وأصبح هناك ضرورة ملحة لتبني منهجاً لامركزياً في إدارة شئون الدولة والمجتمع ، بعد أن عجزت الحكومات وبرامج المركزية عن تلبية رغبات مواطنيها في ظل التغيرات على الصعيد العالمي ومن ثم المحلي ، حيث تسببت العولمة وثورة المعلومات وانتشار وسائل الاتصال ، والتي أتاحت الكثير من المعلومات عن الحياة اليومية للشعوب والمجتمعات المختلفة ، مما أدى إلى زيادة الوعي لدى السكان بحقوقهم ، ونتيجة لذلك تولدت لدى المواطنين رغبة في مراجعة أوضاع مجتمعاتهم ، والمطالبة برفع مستوى معيشتهم وتحسين جودة الخدمات المقدمة لهم. كان هذا من أهم الأسباب الدافعة إلى الأخذ باللامركزية على الصعيد العالمي ؛ حيث برز دور اللامركزية في مواجهة التحديات وزيادة الطلب على الخدمات العامة وزيادة تطلعات الجمهور فيما يتعلق بنوعية الخدمات. أما على الصعيد المحلي ، فقد برزت أهمية التوجه نحو اللامركزية في إدارة شئون الدولة والمجتمع ، وذلك لمواجهة المشاكل الناجمة عن عدم الاهتمام بالحيز المكاني وتقسيماته في فترات زمنية سابقة ، حيث أسهمت سياسات التنمية في مصر في حقبة الستينيات من القرن الماضي في تركيز الأنشطة في مناطق وأقاليم محدودة ، حُطِّطَ لها وتدخل في توطيئها مؤسسات مركزية تخضع لنظام سياسي يميل نحو المركزية الشديدة ، بما يتفق وظروف تلك المرحلة. بالإضافة إلى ذلك ، فإن تراجع مستوى الخدمات العامة في مصر ، نتيجة لاتساع وظائف الدولة ، وعدم استخدام الموارد المحدودة بكفاءة ، وتزايد اختناقات البيروقراطية. كل هذا شكل دافعاً قوياً وسبباً منطقياً لتبني اللامركزية كآلية للإصلاح.

وفي الواقع المصري تواجه اللامركزية في مصر العديد من المشاكل ، سواء كانت هذه المشاكل تتعلق بالجانب السياسي أو الإداري ، والتي أصبحت تمثل عائقاً حقيقياً في طريق التنمية ، فبالرغم من أن التشريعات السائدة في الدستور المصري ، والتي من المفترض أنها تؤهله للتمتع بدرجة عالية من اللامركزية على الأقل نظرياً ، إلا أنه فعلياً لم يصل المجتمع بعد إلى درجة الاستفادة الكاملة من البنية اللامركزية التي كفلها له الدستور ، بل ويظهر للعيان أن تلك القوانين غير مطبقة ، فقانون الإدارة المحلية يوجد به نصوص تدعم التوجه إلى اللامركزية ، ولكن تبقى المشكلة في التطبيق وإعمال النصوص الدستورية والقانونية ، وأن اللامركزية في مصر تواجهها عقبات كثيرة سبق الإشارة إليها. وإذا كان هناك توجهاً عالمياً نحو تطبيق اللامركزية في إدارة شئون الدولة والمجتمع بصفة عامة ، نتيجة للتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي شهدتها العالم ، فإن هذا التوجه انتشرت أفكاره

والرغبة في تجربته على قطاعات خدمية كثيرة بغية إصلاحها ، ومنها التعليم ؛ ولذلك أصبح هناك توجهاً عالمياً نحو تطبيق اللامركزية في نظم التعليم في كثير من دول العالم.

وقد شهد نظام التعليم في مصر توسعاً كبيراً على مدى العقود الأخيرة ، وعلى الرغم من هذه الجهود المبذولة لا تزال هناك كثير من أوجه القصور في نظام التعليم ، ويتضح ذلك في سوء الخدمات التعليمية في مصر بشكل عام ، وانتهى الأمر بانسحاب الدولة انسحاباً تدريجياً ومستتراً من تقديم الخدمات الاجتماعية العامة ، إما بتقليل الإنفاق عليها ، أو بتعمد تقديم خدمة تعليمية سيئة ، مما دفع قطاعاً من المواطنين نحو البحث عن خدمة تعليمية بديلة في القطاع الخاص. ومع تزايد حدة النقد الاجتماعي للنظام التعليمي وسوء الخدمة التعليمية وتحمل المواطنين أعباء فوق طاقتهم في سبيل الحصول على الخدمة التعليمية اضطرت الدولة للدعوة لإصلاح التعليم ، وقد تطرقت تلك الدراسة إلى :

- تقييم تطبيق اللامركزية في مصر .
 - رصد واقع الإدارة المحلية في مصر وسبل تطويرها.
 - تصور مقترح (الإدارة الذاتية للمدرسة كمدخل لتفعيل اللامركزية في التعليم)
- وفيما يلي نتائج وتوصيات الدراسة :

أولاً : نتائج الدراسة

لقد توصلت الدراسة إلى نتائج عديدة ، يمكن تقسيمها على النحو الآتي :

(١) نتائج متعلقة بواقع اللامركزية والإدارة المحلية في مصر :

١. تمثلت أهم ملامح اللامركزية في مصر اعتراف الدستور والقانون بالشخصية المعنوية لوحدات الإدارة المحلية القائمة ، التأكيد على ديمقراطية نظام الحكم المحلي ،
٢. تواجه اللامركزية في مصر عقبات كثيرة من أهمها ضعف دور الوحدات المحلية ، والإشراف المزدوج على المؤسسات المحلية ، وعدم فعالية أدوات المساءلة المتاحة للمجالس الشعبية المحلية ، وعدم التوازن بين السلطة والمسئولية.
٣. يعاني النظام للإدارة المحلية في مصر من عدة إشكاليات ، كانت سبباً في تقليص سلطة الوحدات الإدارية المحلية وأعاقتها عن أداء وظائفها ، ومن أهم تلك الإشكاليات : غياب الاستقلالية السياسية والإدارية والمالية ، وضعف القدرات المؤسسية للمحليات ، وضعف مستويات المشاركة المجتمعية ، وضعف أطر المساءلة والشفافية.

٢) نتائج متعلقة بواقع التعليم واللامركزية في مصر :

١. يعاني التعليم المصري من مشكلات كثيرة - تتعلق بالمنهج الدراسية وطرق التدريس ، ومشاكل خاصة بالمعلمين والمتعلمين وأولياء الأمور - مما أدى إلى سوء الخدمات التعليمية الناتجة عن المركزية الشديدة التي يخضع لها نظام التعليم في مصر .
٢. يواجه تطبيق لامركزية التعليم في مصر صعوبات ثقافية تتمثل في ضعف الوعي المجتمعي بماهية اللامركزية وضعف ثقافة المشاركة المجتمعية ، وصعوبات فنية تتمثل في ضعف قدرات ومهارات الكوادر البشرية ، وصعوبات اقتصادية تتمثل في إلقاء الدولة عبء تدبير الموارد الاقتصادية للإنفاق على التعليم على المجتمعات المحلية.
٣. اعتماد مدخل الإدارة الذاتية للمدرسة باعتباره من أهم أشكال الإصلاح الإداري التي تعتمد مشاركة كافة المعنيين بالتعليم على المستوى المدرسي في صنع القرار ، أكثر من الاعتماد على الأوامر الصادرة من السلطات التعليمية المركزية.

ثانياً : توصيات الدراسة

١) توصيات متعلقة باللامركزية والإدارة المحلية في مصر :

١. توصيات تساعد على نجاح الإدارة المحلية :

- لابد من وجود تشريعات واضحة المعالم تحدد وظائف كل من المحليات والحكومة المركزية ، وتعزز المشاركة المجتمعية في إدارة المرافق العامة والمحلية.
- لابد من توافر استعداد والتزام القوى السياسية بتقديم الدعم اللازم لقادة الوحدات المحلية ، وتزويدهم بالسلطات والصلاحيات الإدارية التي تعينهم على القيام بوظائفهم.
- لابد من توفير الموارد المالية والقوى البشرية اللازمة لتطبيق اللامركزية.

٢. توصيات لإصلاح نظام الإدارة المحلية في مصر :

- منح المحليات صلاحيات في فرض الضرائب والرسوم المحلية والإعفاء منها ، وتخصيص نسبة من الضرائب السيادية لكي تؤول حصيلتها إلى المحليات.
- تجميع الوحدات المحلية الصغيرة في نطاق أوسع ، وتجميع كافة أنواع الخدمات التي يحتاجها المواطن من الوحدات وتطوير النماذج المصممة لهذه الخدمات.
- اختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية استناداً إلى خبرتهم الوظيفية والعملية.

٢) توصيات تتعلق بالامركزية التعليم :

يستلزم تطبيق اللامركزية توافر مجموعة من الإمكانيات التي تساعد على نجاح تطبيقها والتي من أهمها : توافر الإرادة السياسية ، ووجود أطر تشريعية لتنظيم نقل السلطات والصلاحيات ، وتوافر الكوادر البشرية المؤهلة لتحمل المسؤولية ، وتفعيل مبدأ المشاركة المجتمعية ، ونمو ثقافة الشفافية والمحاسبة والمراقبة على مستوى المدرسة والإدارة التعليمية. وعلى ضوء تلك النتائج والتوصيات تقدم تلك الدراسة رؤية مقترحة لتفعيل مدخل الإدارة الذاتية للمدرسة مفادها : إمكانية الاستفادة من التوجه نحو تطبيق اللامركزية في تحسين جودة خدمات التعليم قبل الجامعي ، وذلك بتطبيق الإدارة الذاتية في المدارس ، حتى تكون قادرة على تحديد وتلبية احتياجاتها الخاصة ، وذلك عن طريق تطوير القدرات الذاتية للإدارة المدرسية وتحسين كفاءتها بما يقلل من اعتمادها على المستويات الإدارية العليا.

قائمة المراجع

أولاً : المراجع باللغة العربية

أ- الوثائق الرسمية :

١. معهد التخطيط القومي: الحسابات الإقليمية كمدخل للامركزية المالية ، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية (١٨٨) ، القاهرة ، ٢٠٠٦ م.
٢. معهد التخطيط القومي: اختيار اللامركزية من أجل الحكم الرشيد ، تقرير التنمية البشرية ، مصر ، ٢٠٠٤ م .
٣. معهد التخطيط القومي: الإدارة العامة للجمعيات الأهلية ، قسم المعلومات والبيانات ، ديسمبر ٢٠٠٤ م.
٤. معهد التخطيط القومي : التنمية المحلية بالمشاركة ، تقرير التنمية البشرية ، مصر ، ٢٠٠٣ م.
٥. معهد التخطيط القومي : التخطيط بالمشاركة بين المخططين والجمعيات الأهلية على المستويين المركزي والمحافظات ، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية ، عدد (١٤٥) ، القاهرة ، ٢٠٠٢ م.
٦. معهد التخطيط القومي: تقدير الاحتياجات التمويلية لتطوير التعليم ما قبل الجامعي وفقا لاستراتيجية متعددة الأبعاد ، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية ، العدد (١٥٥) القاهرة ٢٠٠٢ م.
٧. وزارة التربية والتعليم: الخطة الاستراتيجية للتعليم قبل الجامعي في مصر ، ٢٠١٤ م.
٨. وزارة التربية والتعليم: المؤشرات القومية للتعليم في مصر ، الدليل الفني ، ٢٠٠٩ م.
٩. وزارة التربية والتعليم: دور مجلس الأمناء في اللامركزية والحوكمة الرشيدة واللائحة الداخلية - دليل المدرب - نسخة تجريبية ، ٢٠٠٩ م.
١٠. وزارة التربية والتعليم: دور مجلس الأمناء في تحقيق المشاركة المجتمعية - برنامج تدريبي - نسخة تجريبية ، ٢٠٠٨ م.
١١. وزارة التربية والتعليم: أدوار ومسؤوليات مجلس الأمناء - دليل المدرب - نسخة تجريبية ، ٢٠٠٨ م.
١٢. وزارة التربية والتعليم : مبارك والتعليم - السياسة المستقبلية ، ٢٠٠٦ م.

ب- الكتب :

١٣. إبراهيم العيسوي : التنمية في عالم متغير : دراسة في مفهوم التنمية ومؤشراتها ، دار الشروق - القاهرة - الطبعة الثانية ، ٢٠٠١ م .

١٤. أعمال مؤتمر : "اللامركزية وتمكين المجتمعات المحلية خبرات دولية ومصرية" ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، (٢-٣ مايو ٢٠١٠) .
١٥. أعمال مؤتمر : " اللامركزية في مصر : الفرص والتحديات " ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، (٢٥ : ٢٦ يونيو) ٢٠٠٨م.
١٦. أعمال مؤتمر " التحديث والتغيير في مجتمعاتنا تقييم للتجارب واستكشاف الآفاق " ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٨ م.
١٧. أعمال مؤتمر: آفاق الإصلاح التربوي في مصر ، جامعة المنصورة ، ٢٠٠٤م.
١٨. أيمن عودة : الإدارة المحلية ، طبعة أولى ، دار وائل للنشر عمان ، الأردن ، ٢٠١٠م.
١٩. أحمد فتحي سرور : تطوير التعليم في مصر سياسات واستراتيجياته وخطة تنفيذه ، وزارة التربية والتعليم ، القاهرة ، ١٩٨٩م.
٢٠. أنور أحمد رسلان : وجيز القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٩م.
٢١. جودت عزت العطوي ، الإدارة المدرسية الحديثة : مفاهيمها النظرية وتطبيقاتها العملية ، الطبعة الرابعة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان ، الأردن ، ٢٠١٤م.
٢٢. حسن البيلالي وآخرون ، الجودة الشاملة في التعليم بين مؤشرات التميز ومعايير الاعتماد ، طبعة أولى ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، الأردن ، ٢٠٠٦م.
٢٣. حسين كامل بهاء الدين : مفترق الطرق ، دار المعارف ، القاهرة ، ٢٠٠٥م.
٢٤. سعيد سليمان وصفاء عبد العزيز : دليل جودة المدارس المصرية في ضوء المعايير القومية للتعليم ، وزارة التربية والتعليم بالتعاون مع هيئة المعونة الأمريكية ، القاهرة ، ٢٠٠٦م.
٢٥. سلامة عبد العظيم ، الإدارة الذاتية واللامركزية التعليم ، دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦ م.
٢٦. سليمان الطماوي : شرح نظام الحكم المحلي الجديد ، طبعة أولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٠م.
٢٧. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، طبعة أولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٢ م .
٢٨. شاكر فتحي وآخرون : الإدارة المدرسية لمرحلة التعليم الأساسي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨م .
٢٩. صوفي أبو طالب : تاريخ النظم القانونية والاجتماعية ، كلية الحقوق جامعة القاهرة ، ١٩٧٢م.

٣٠. ضياء الدين زاهر: إدارة النظم التعليمية للجودة الشاملة ، السحاب للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠٠٥م.
٣١. عرفات عبد العزيز سليمان : الاتجاهات التربوية المعاصرة في شئون التربية وأوضاع التعليم ، طبعة رابعة ، الأنجلو المصرية ، القاهرة ، ٢٠٠٠م.
٣٢. علي الصاوي : اللامركزية في إطار الديمقراطية ، ملاحظات في نظم المحلية المعاصرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٢م .
٣٣. فريد عبد الفتاح : المنهج العلمي لتطبيق إدارة الجودة الشاملة في المؤسسات العربية ، دار الكتب ، مصر ، ١٩٩٦م.
٣٤. قاسم علوان المحيوي : إدارة الجودة في الخدمات ، دار الشروق ، ط أولى ، الأردن ، ٢٠٠٦م.
٣٥. كمال المنوفي : الإصلاح المؤسسي بين المركزية واللامركزية ، جامعة القاهرة ، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة ، مارس ٢٠٠١م.
٣٦. محمد الصيرفي ، الإدارة الرائدة ، الطبعة الأولى ، دار صفاء ، عمان ، ٢٠٠٣م.
٣٧. محمد الطعمنة وسمير عبد الوهاب : الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، ٢٠٠٥م.
٣٨. محمد حسنين العجمي: المشاركة المجتمعية والإدارة الذاتية للمدرسة ، المكتبة العصرية ، المنصورة ، ٢٠٠٥م.
٣٩. محمد حسنين العجمي: استراتيجيات الإدارة الذاتية للمدرسة والصف ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان الأردن ، ٢٠١١م.
٤٠. محمد صادق إسماعيل : التجربة الماليزية ، مهاتير محمد والصحة الاقتصادية ، العربي للنشر والتوزيع ، طبعة أولى ، ٢٠١٤م.
٤١. محمد عبد البديع : نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق ، دار النهضة ، طبعة أولى ، ١٩٩٦م.
٤٢. محمد الخلايلة : الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر - دراسة تحليلية مقارنة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، طبعة أولى ، الأردن ، ٢٠٠١م.
٤٣. محمود رضوان ، إدارة الجودة الشاملة ، طبعة أولى ، المجموعة العربية للتدريب والنشر ، القاهرة ، ٢٠١٢م.
٤٤. محمود حافظ ، مؤشرات جودة التعليم في ضوء المعايير التعليمية ، دار العلم والإيمان للنشر والتوزيع ، طبعة أولى ، دسوق ، ٢٠١٢م.

٤٥. نبيل علي : تحديثات عصر المعلومات ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، ٢٠٠٣م.
٤٦. وفاء لطفي ، محاضرات في نظرية النظم السياسية ، طبعة أولى ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٥م
- ت- الدوريات
٤٧. إبراهيم الزهيري ، المحاسبية في المدارس حق الاختيار ، مدخل لمفهوم دعم اللامركزية في إدارة التعليم في مصر ، مجلة كلية التربية بالمنصورة ، المجلد الأول ، عدد (٥٥) ، مايو ٢٠٠٤م.
٤٨. إبراهيم العيسوي ، محاضرات في التخطيط التنموي ، مذكرة داخلية (٩١٣) ، معهد التخطيط القومي ، القاهرة - ١٩٩٦م.
٤٩. إجلال راتب : آليات تفعيل التخطيط بالمشاركة (اللامركزية - اللامركزية المالية) ، سلسلة مذكرات خارجية رقم (١٦٤١) معهد التخطيط القومي ، القاهرة ٢٠٠٦م.
٥٠. إدوارد ب. فسك وهيلين ف. لاد: المدارس ذاتية الإدارة في نيوزلندا ، مستقبلات ، المجلد (٣١) العدد (١٢٠) ، مركز مطبوعات اليونسكو ، القاهرة ، ديسمبر ٢٠٠١م.
٥١. أماني قنديل: تطور المجتمع المدني في مصر ، عالم الفكر ، المجلد (٢٧) ، العدد (٣) ، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب ، الكويت ، (يناير / مارس) ١٩٩٩م .
٥٢. خالد زكريا : اللامركزية المالية كمدخل للتنمية في مصر ، المتطلبات وإشكاليات التطبيق ، مجلة النهضة ، ٢٠٠٦م.
٥٣. خالد عبد الفتاح : واقع الخدمات التعليمية في مصر وإمكانيات ومميزات تطبيق اللامركزية في قطاع التعليم ، ورقة بحثية ، مؤسسة ماعت ، ٢٠١٢م.
٥٤. خالد قدرى : الإدارة الذاتية والمحاسبة مدخل لرفع إنتاجية المدرسة الثانوية دراسة مستقبلية ، المركز القومي للبحوث التربوية والتنمية ، القاهرة ، ١٩٩٩م.
٥٥. رسمي عبد الملك : تفعيل دور مجلس الآباء و الأمناء والمعلمين في إطار اللامركزية والمشاركة المجتمعية ، مجلة التربية والتعليم ، العدد (٣٩) ، المركز القومي للبحوث التربوية والتنمية ، القاهرة ، ٢٠٠٦م.
٥٦. رضا رجب : نظام الإدارة المحلية في مصر : الواقع وآفاق المستقبل ، مؤسسة كونراد.
٥٧. زينات طباله : الإنفاق على التعليم ، سلسلة أوراق بحثية ، معهد التخطيط القومي بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، ١٩٩٨م.
٥٨. سعيد إسماعيل : التعليم والخصخصة ، كتاب الأهرام الاقتصادي " ، عدد (١٠٥) ، القاهرة ، مؤسسة الأهرام ، أكتوبر ، ١٩٩٦م.

٥٩. شيرين أبو ورده ، نموذج مقترح لقياس جودة الخدمات التعليمية ، المجلة المصرية للدراسات التجارية ، كلية التجارة ، جامعة المنصورة ، المجلد (٣١) عدد (١) ٢٠٠٧م .
٦٠. عادل عبد الفتاح سلامة : دراسة مقارنة للإدارة الذاتية والفعالية المدرسية في كل من إنجلترا وأستراليا وهونج كونج وإمكانية الإفادة في جمهورية مصر العربية " ، مجلة التربية والتنمية ، س (٨) ع (٢٠) ، القاهرة ، المكتب الاستشاري للخدمات التربوية ، ٢٠٠٠ م .
٦١. عبد الرزاق الشخيلي ، اتجاهات مقارنة في تنظيم الإدارة المحلية ، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية ، مجلد (١٤) عدد (٥٢) ، ٢٠٠٨م .
٦٢. عبد الفتاح حسن : ترتيب الإدارة العامة والرقابة على أعمالها في مصر في الفترة من (١٧٩٨ - ١٨٧٥م) ، مجلة العلوم الإدارية (السنة الثالثة عشر ، العدد الأول أبريل ١٩٧١) .
٦٣. علي حسين ، مبادرة جديدة لمسيرة الإصلاح - وداعاً للامركزية في المحليات ، صحيفة الأهرام ، (٢٠٠٥) .
٦٤. عطا الله الحديثي : تعدد القوميات في ماليزيا ودورها في تطور نظامه السياسي واستقراره ، مجلة كلية التربية ، مصر ، العدد (١٣) ، أكتوبر ٢٠١٣م .
٦٥. علي أحمد درج : التجربة التنموية الماليزية والدروس المستفادة منها عربياً ، مجلة جامعة بابل ، العلوم الصرفة والتطبيقية ، العدد (٣) ، المجلد (٢٣) ، ٢٠١٥م .
٦٦. عيد محمد حسن : برنامج مقترح لتفعيل أدوار أولياء الأمور في العملية التعليمية ، مجلة كلية التربية ، العدد (٢٣) الجزء الثاني ، جامعة عين شمس ، ١٩٩٩م .
٦٧. فؤاد أحمد حلمي : صيغة مقترحة لتحقيق التوازن بين المركزية واللامركزية في التعليم المصري في ضوء المتغيرات (مشروع دراسة) ، المركز القومي للبحوث التربوية والتنمية ، ٢٠١٤م .
٦٨. محمد العجمي : المشاركة المجتمعية المطلوبة لتفعيل مدخل الإدارة الذاتية لمدارس التعليم الابتدائي بمحافظة الدقهلية ، مجلة كلية التربية بالمنصورة ، جامعة المنصورة ، المجلد الأول ، عدد (٥٨) ، مايو ٢٠٠٥م .
٦٩. محمد عبد الشفيق عيسى ، نحو إصلاح المنظومة التعليمية في مصر ، آراء في قضايا التخطيط والتنمية ، عدد (١٢) ، معهد التخطيط القومي ، فبراير ٢٠١٧م .
٧٠. محمد مرعي ، محاضرة عن المفاهيم المرتبطة باللامركزية والتنمية المحلية ، معهد التخطيط القومي ، ٢٠٠٥م .
٧١. ناجي معلا : قياس جودة الخدمات المصرفية ، مجلة العلوم الإدارية ، مجلد (٢٥) عدد (٢) ، يونيو ١٩٩٨م .

٧٢. نادية جمال الدين : التعليم بين الطموحات القومية والمقاومة المجتمعية ، مجلة التربية والتعليم ، العدد (٢٧) ، المركز القومي للبحوث التربوية والتنمية ، القاهرة ، ٢٠٠٣م.

ث - الرسائل العلمية :

٧٣. أشرف السعيد أحمد : إدارة الجودة الشاملة في المؤسسات التعليمية - رؤية إسلامية - ، رسالة دكتوراه ، كلية التربية ، جامعة المنصورة ، ٢٠٠٥م.

٧٤. أميرة حمدي سويلم : تطوير إدارة المدرسة الثانوية العامة في مصر ، في ضوء متطلبات القرن الحادي والعشرين ، رسالة ماجستير ، كلية التربية ، جامعة الزقازيق ، ٢٠٠٤م.

٧٥. رشيدة الطاهر : التخطيط للتكامل بين الوحدات المستحدثة بالمدارس في ضوء المشاركة المجتمعية ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٧م.

٧٦. سعيد جميل : الصعوبات التي تواجه المدارس الابتدائية في مصر في التحول إلى الإدارة الذاتية (دراسة ميدانية) ، المركز القومي للبحوث التربوية والتنمية ، مصر ، ٢٠١٣م.

٧٧. عبد الحميد شعلان : اللامركزية كمدخل لفعالية جودة عملية صنع القرار المدرسي في مصر ، رسالة ماجستير ، كلية التربية ، جامعة بنها ، ٢٠٠٧م.

٧٨. علي قوق : إدارة الأقاليم والتجارب المستفادة عربيا : حالة ماليزيا ، رسالة ماجستير ، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة ، الجزائر ، ٢٠١١م

٧٩. عيد رشاد عبد القادر: دور اللامركزية المالية في تحقيق التنمية المحلية في مصر ، رسالة ماجستير ، كلية التجارة جامعة عين شمس ، ٢٠١٢م

٨٠. كوانشي عتيقة : اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية - دراسة تحليلية مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الجزائر ، ٢٠١١م.

٨١. منال السيد الشحري : التحول نحو اللامركزية المالية في الدول النامية ومتطلبات التطبيق في مصر ، رسالة ماجستير ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٩م.

٨٢. نجوى حسين : تطوير إدارة المدرسة الثانوية العامة في ضوء مدخل الإدارة الذاتية ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة : معهد الدراسات التربوية ، ٢٠٠٧م.

A- Dictionary:

83. Edmund Heery and Mike Noon: **Oxford A Dictionary of Human Resources Management**, Oxford University press, New York, 2001.

B- Books and Reports:

84. Barrera-Osorio, Felipe, Tazeen Fasih, Harry Anthony Patrinos and Lucrecia Santibanez (2009). **Decentralized Decision-Making in Schools: The Theory and Evidence on School-Based Management**. Washington D.C.: The World Bank.
85. Iman Ashmawy, **The Effect of Education Decentralization on School Leadership in the Vocational Schools - A Comparative Study between the German and the Egyptian Practice**.
86. Lewis. Robert. C. & Bernard Booms H. (1983), "**The Marketing Aspects of Service Quality**", In *Emerging Perspectives on Service Marketing*. L. Berry, G. Shostack, and G. Upah, (Eds.), Chicago: American Marketing.
87. UNDP, **Decentralization Governance for Development in The Arab States**: April, 2004.

C- Periodicals :

88. David, J. L., "**The Who, What, and why of site-Based Management**", *Educational Leadership*, No. (53 - 54), 1996. P.166.
89. Gaziel, Haim., "**School-Based Management as a factor in school effectiveness**", *International Review of Education*, vol. (44), No. (4). 1998, p.320.
90. James Mannar, **the promise and limitation of decentralization**, (Sussex: institute of development studies, university of Sussex, 1999), p. 2.
91. Khaleghian, Peyvand (2003). "**Decentralization and Public Services: The Case of Immunization**", In: *World Bank Policy Research Working Paper*, No.2989. pp. 1-37.
92. N. Mc Ginn & T. Welsh: "**Decentralization of education why when what and how**", *International Institute for Educational Planning*, UNESCO, Paris, 1999, p27.
93. Parasuraman, A., Zeithaml, V.A. and Berry, L.L., "**Servqual: a multi-item scale for measuring consumer perceptions of the service quality**", *Journal of Retailing*, Vol. 64, No. 1, (Aut, 1988) pp. 12-40.

94. Prohl, Silika & Friedrich Schneider (2009). **"Does Decentralization Reduce Government Size? A Quantitative Study of the Decentralization Hypothesis"**. In: Public Finance Review, Vol. 37, No. 6, pp. 639-664.
95. Rondineli A., **"Analysis of Decentralization Policies In Developing Countries: A Political Economy Frame-Work"**, SAGE, London, Vol.2,1989
96. Rondinelli, Dennis A. (1980). **"Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries"**. In: International Review of Administrative Sciences, No. 47, pp. 133-146.
97. Wissler, Dorothy F. & Flora Ida Ortiz (October 1986). **"The Decentralization Process of School Systems: A Review of the Literature"**. In: Urban Education, Vol. 21, No. 3, pp. 280-294.

Chapter I: A Preliminary Chapter

Section 1: deals with the concepts and terminology of the study.

Section 2: deals with the previous scientific studies.

Section 3: deals with the experiences of both Malaysia and South Africa with decentralization, and discussed the learned lessons.

Chapter II: Decentralization and Development

Section 1: discusses the concepts and Dimensions of both Decentralization and Development.

Section 2: discusses the Concept, Characteristics and the Quality measures of the services Quality, and discusses the means of achieving quality in services.

Section 3: deals with the reasons led to the decentralization, and deals with decentralization with its advantages and disadvantages.

Chapter III: The Experience of Administrative Decentralization in Egypt:

Section 1: discusses the administrative decentralization in Egypt: concept, forms, advantages and disadvantages.

Section 2: discusses the historical and legislative development and the basic regulations of the Local administration in Egypt.

Chapter IV: The Experience of Administrative Decentralization in the Education Sector:

Section 1: discusses the problems of pre-university Education in Egypt , the global trend towards decentralization in education, and discusses decentralization as a means of reforming education in Egypt

Section 2: discusses social participation and its role in Egyptian education.

Chapter IV: school-based management

Section 1: deals with the school-based management as a means of activating decentralization in education.

Section 2: contains a proposal to activate the role of the school administration

Conclusion: recommendations and results

Summary Of The Study

The experiences of the emerging nations have shown that the practice of democracy and the participation of peoples in decision-making have the greatest impact on achieving comprehensive development and the desired renaissance. In modern times, local administration has proved to be the best application of the principle of democracy in the administration where it is supposed to be a system free of political and administrative constraints. That it was consistent with the democratic principle that required the participation of citizens in their affairs and the solution of their problems; and therefore the local authorities played a central role in achieving development and access to the highest levels of well-being desired by the people.

The practical application of the principle of democracy and participation in the administration, organization and practice of local administration has been linked to the concept of decentralization. The functions are distributed between the central government in the capital and the local regional bodies, in which regional authorities exercise their powers in various aspects independently of the central government. But within the limits set by the legislature and under the supervision and guardianship of the central administration. Decentralization plays a prominent role in promoting democracy by helping to make governments closer to citizens and more representative.

Accordingly, the study seeks to clarify the " role of decentralization in improving the quality of services". As education was the engine of development, the decentralization of the education sector was considered to improve the quality of its outputs as a service to citizens. The attempt was to seek decentralization of the education sector. Decentralized images of education, which are a means by which decision makers implement school reforms that guarantee the development of school performance and improve the quality of education. The present study seeks to attempt to develop a proposed vision for the School-based management.

On this basis, the study was divided as follows:

Abstract

The role of decentralization in improving the quality of services

Thesis Prepared By :

Amr Solieman Salem Mohammed Eweena

The study aims to identify " the role of decentralization in improving quality of services". It also seeks to answer a key question: What a role can decentralization play to improve the quality of services provided to citizens, especially the education sector? The study was divided into a preliminary chapter, four chapters, and a conclusion, as follows:

The Preliminary Chapter consists of 3 Sections: the first Section deals with the concepts and terminology of the study. The second Section deals with the previous scientific studies. The third Section deals with the experiences of both Malaysia and South Africa with decentralization, and discussed the learned lessons.

The second chapter (Decentralization and Development) : consists of 3 Sections: the first Section discusses the concepts and Dimensions of both Decentralization and Development. The second Section discusses the Concept, Characteristics and the Quality measures of the services Quality, and discusses the means of achieving quality in services. The third Section deals with the reasons led to the decentralization, and deals with decentralization with its advantages and disadvantages.

The third Chapter (The Experience of Administrative Decentralization in Egypt): consists of 2 Sections: the first Section discusses the administrative decentralization in Egypt: concept, forms, advantages and disadvantages. The second Section discusses the historical and legislative development and the basic regulations of the Local administration in Egypt.

The fourth Chapter (The Experience of Administrative Decentralization in the Education Sector) : consists of 2 Sections: the first Section discusses the problems of pre-university Education in Egypt , the global trend towards decentralization in education, and discusses decentralization as a means of reforming education in Egypt. The second Section discusses social participation and its role in Egyptian education.

The fifth Chapter (**school-based management**): : consists of 2 Sections: the first Section deals with the school-based management as a means of activating decentralization in education. The second Section contains a proposal to activate the role of the school administration

The study is Concluded with a final section that reviews the results of the study, and offers some recommendations.



**Institute of National Planning
Master of Planning and Development**

The Role of Decentralization in Improving the Quality of Services

**(Thesis submitted for the fulfilment of
Master's degree in Planning and Development)**

Prepared By

Amr Solieman Salem Mohammed Eweena

Supervised By

**Proff. Dr.
Mona Abd Elaal Desouky**

**Professor of
Regional Development**

**Proff. Dr.
Sayed Abd El Maqsoud**

**Professor of
Regional Development**

Institute of National Planning

**(Thesis submitted for the fulfillment of master's degree
in planning and development)**

2017