

الفصل الثالث

حوكمة التعليم الجامعي

خلفية معرفية

التفاعل بين الجامعة والمجتمع، وإسهام الجامعة في حل القضايا بأنواعها المختلفة على الأصعدة من خلال الأبحاث وورش العمل وبرامج التدريب في المجالات التعليمية والاجتماعية والصناعية والزراعية وغيرها، حيث إن الجامعات شريان رئيسي، لا غنى عنه في بناء المجتمع، وتوعيته، وتعليمه؛ ليرقى إلى أعلى مستويات العلم والحضارة، لأجيال الحاضر والمستقبل.

الحوكمة الصالحة هي كتلة متكاملة تخلق التوازن داخل العمل، الذي يسبب فقدانه خللاً كبيراً في الجامعة، مثلاً يشارك في الحوكمة المديرون والأساتذة والطلاب، وجميع المستفيدين. وهناك ثلاث قواعد أساسية للحوكمة يجب أن تسير عليها أي مؤسسة تعليمية، وتطبقها بالتفصيل وبإحكام، كي تحصل على شهادة الحوكمة، وهذه القواعد هي:

١ - قاعدة الشفافية والمقصود بها تصميم وتطبيق النظم والآليات والسياسات والتشريعات، وغير ذلك من الأدوات التي تكفل حق المواطن.

٢ - القاعدة الثانية هي: قاعدة المساءلة، وهي تمكين المواطنين، وذوي العلاقة من الأفراد والمنظمات من مراقبة العمل، دون أن يؤدي ذلك إلى تعطيل العمل أو الإساءة إلى الغير.

٣ - القاعدة الثالثة هي قاعدة المشاركة؛ أي إتاحة الفرصة للمواطنين أو الأفراد والجمعيات الأهلية؛ للمشاركة في صنع السياسات ووضع قواعد العمل

عرفت الحكومة على أنها مجموعة من القوانين والنظم والقرارات، التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء، عن طريق اختيار الأساليب المناسبة والفعالة لتحقيق خطط وأهداف الشركة أو المؤسسة. وبذلك فإنها تعني النظام، الذي يحكم العلاقة بين الأطراف الأساسية التي تؤثر في الأداء، كما تشمل مقومات تقوية المؤسسة على المدى البعيد وتحديد المسئول والمسئولية. وتعتبر الجامعات من المؤسسات الرئيسية والحساسة، التي يجب أن تكون السبابة في تطبيق متطلبات الحوكمة حيث إنها وجدت للبناء والتنمية، وتنشئة أجيال صالحة.

وتساهم الجامعات في معظم دول العالم في التنمية من مختلف جوانبها، الاجتماعية والاقتصادية والإدارية والسياسية والصحية وغيرها، وهي جزء مهم وحيوي من المجتمع العام، كما أن لها علاقاتها التبادلية مع هذا المجتمع، ويجهتد القائمون على الجامعات في صياغة رسالة الجامعة التعليمية، التي تحدد لاحقاً الأهداف العليا للجامعة، ومهما اختلفت صيغ هذه الرسائل، إلا أنها تجمع بشكل أو بآخر على أن أسمى أهداف الجامعات تتركز في هدفين أساسيين، الأول: تعليم جيد يتمثل بالدفع بأفواج الخريجين المؤهلين لمد المؤسسات المختلفة للدولة بما يتناسب واحتياجاتها، أي أن يكون هناك توافق بين متطلبات المجتمع ونوعية الخريجين، والهدف الثاني: يعبر عن خدمة المجتمع من خلال

في مختلف مجالات الحياة، وبخاصة الأعمال الحكومية.

وفي الآونة الأخيرة، تزايد الاهتمام من جانب الباحثين بموضوع الحوكمة، ونشير هنا إلى أن هناك أكثر من ترجمة للمعنى الإنجليزي «governance» حيث يعرفه البعض على أنه حاكمية أو حوكمة أو حكمانية، وأيضًا إدارة شئون الحكم أو إدارة شئون الدولة والمجتمع، ويقوم المفهوم كما عرضه البرنامج الإنشائي للأمم المتحدة على ثلاث دعائم، وهي:

١ - الدعامة الاقتصادية: تتضمن عمليات صنع القرار، التي تؤثر على أنشطة الدولة الاقتصادية وعلاقتها بالاقتصاديات الأخرى.

٢ - الدعامة السياسية: وتتضمن عمليات صنع القرارات المتعلقة بصناعة وتكوين السياسات العامة.

٣ - الدعامة الإدارية: تتضمن النظام الخاص بتنفيذ السياسات، ويهتم بالإدارة الجيدة للدولة والمجتمع، بالإضافة إلى التركيز على إدارة الأعمال.

كما عرّفت الحوكمة بأنها حالة، وعملية، واتجاه، وتيار، كما أنها في الوقت ذاته مزيج من هذا وذاك، عامل صحة وحيوية، كما أنها نظام مناعة وحماية وتفعيل، نظام يحكم الحركة، ويضبط الاتجاه، ويحمي ويؤمن سلامة التصرفات كافة، ونزاهة السلوكيات داخل المؤسسات، ويصنع من أجلها سياق أمان، وحاجز حماية فعال وواضح.

وعرّفت الحوكمة بأنها قواعد اللعبة السياسية،

بتحديد القواعد الرئيسية لها ولتنظيم مجال العمل السياسي؛ أي أنه بذلك يكون المتحدث عن الدولة والمجتمع والمشكلات بينهم، وعدم الفصل بحيث يعمل المجتمع والدولة معًا من خلال الأنظمة والقوانين.

كما يعرفها البعض بأنها ممارسة السلطات الرشيدة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والإدارية الفعالة لإدارة شئون المجتمع بفئاته المختلفة، كما يعود الفضل بظاهرة الحوكمة، سواء في اقتصاد الدول المتقدمة أو النامية، إلى التشريعات والقوانين، والأنظمة البالية، وجمهور المتعاملين والتوسع العالمي في التجارة والمشكلات المالية والإدارية التي تتعلق بها، والفساد والرشوة وضعف الرقابة وعدم الاعتراف من البعض بأخلاقيات المهنة بالإضافة إلى عدم وضوح السلطة والمسئولية في كثير من المؤسسات والابتعاد عن الشفافية. ويعتبر ضعف الحوكمة في البلدان التي تزود بالطاقة والموارد الطبيعية الأخرى أنه من الممكن أن يعقد أمن هذه الإمدادات بعدة طرق، منها: الفساد وسوء الإدارة، وعدم الاستقرار السياسي، ووجود النزاعات؛ مما يؤدي إلى الفساد في الموارد المالية والطبيعية، واستغلال الجهات المنتفعة، وعدم استقرار البلاد، ووجود المكاسب غير الشرعية، وغيرها مما يحتم في النهاية انهيار دولة بكاملها وليست مؤسسة فقط، ثم تبدأ الاستغاثة وطلب المعونات من الطرف المنهار بكل الوسائل.

وقد اكتسبت حوكمة الشركات أهمية أكبر بالنسبة للديمقراطيات الناشئة؛ نظرًا لضعف النظام القانوني، الذي لا يمكن معه إجراء تنفيذ العقود وحل المنازعات

في عصر العولمة، والتحديات الإدارية، فظهر هناك من يطالب بالشفافية، وكأنها مصباح علاء الدين السحري الذي سيحل كل المشكلات، ويذيب كل المعوقات الإدارية، وينشط من عملها، فظهر هناك مصطلح سمي «الإدارة على المكشوف».

وفيما يلي نوضح الفرق بين الشفافية والإدارة على المكشوف:

الشفافية: هي مصطلح كثر تداوله في الجوانب السياسية والجوانب الاجتماعية، وهي مرتبطة مع تطور الديمقراطية في الدول الغربية في فترة السبعينيات، الذي شهد ميدان تقويم الاحتياجات والمطالبة بمراعاة الكفاءة والفاعلية. أما الإدارة على المكشوف من ناحية إدارية: يقصد بها مشاركة العاملين في الشركة أو الهيئة في المعلومات المالية، والأرقام المتعلقة بالربح والخسارة، والحدود الدنيا لهذه الأرقام، وتطوير نظام فاعل لتمكين الموظفين من استخدام هذه المعلومات، ليطوروا أداءهم أو أداء شركاتهم والوصول إلى المستوى المقبول، ثم إلى مستويات أعلى من الربحية والرضا والمشاركة الفعالة، وهناك من يعرف الإدارة على المكشوف أو الإدارة بالرؤية، وهي الإدارة التي يتم فيها الاهتمام بالوسائل والأهداف بشكل شمولي، بحيث تنتقل رؤية المؤسسة إلى عقل وضمير ووجدان القائمين لرسالتها على اختلاف مستوياتهم التنفيذية والإدارية، وفي هذه الحالة لا تقسم الأهداف الاستراتيجية، ولكن تقسم أدوار وأدوات الوصول إلى هذه الأهداف، وهي تنمية وتطوير الثروات البشرية بشكل حقيقي. محددات الحوكمة. هناك اتفاق على أن التطبيق الجيد لحوكمة الشركات، من عدمه، يتوقف على مدى توافر ومستوى جودة

بطريقة فعالة. كما أن ضعف نوعية المعلومات يؤدي إلى منع الإشراف والرقابة، ويعمل على انتشار الفساد وانعدام الثقة. ويؤدي اتباع المبادئ السليمة لحوكمة الشركات إلى خلق الاحتياطات اللازمة ضد الفساد وسوء الإدارة، مع تشجيع الشفافية في الحياة الاقتصادية، ومكافحة مقاومة المؤسسات للإصلاح.

تعريف مفهوم الحكامة

يعتبر مصطلح الحكامة من أهم المصطلحات، التي تم تداولها في الحقل التنموي منذ نهاية الثمانينيات، حيث تم استعماله لأول مرة من طرف البنك الدولي في عام ١٩٨٩، الذي اعتبر الحكامة بأنها: «أسلوب ممارسة السلطة في تدبير الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من أجل التنمية». وقد جاء استعمال البنك الدولي آنذاك لمفهوم الحكامة في إطار تأكيده على أن أزمة التنمية في إفريقيا والدول العربية هي أزمة حكمة بالدرجة الأولى: بسبب فساد النظم السياسية وضعف التسيير والتخطيط. ويعرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بأنها «نسق جديد من علاقة المؤسسات بمصالح المجموعات والأفراد، وممارسة الحقوق والواجبات».

الإدارة على المكشوف

انتشرت المعرفة الإدارية وتقاربت العلوم مع بعضها البعض، ونشأت العديد من المصطلحات وما يزال الوضع في إدارات الدول النامية يشكل فجوة بين الرؤية والواقع الملموس، وأصبحت تواجه العديد من المؤسسات والتنظيمات الإدارية التي تضارب أو تعارض بين عمل الإداريين القياديين، والإداريين التنفيذيين، وهذا الوضع جعل من الصعب وجود مجال للمنافسة

مجموعتين من المحددات: المحددات الخارجية وتلك الداخلية ونعرض فيما يلي هاتين المجموعتين من المحددات بشيء من التفصيل كما يلي:

المحددات الخارجية:

تشير إلى المناخ العام للاستثمار في الدولة، والذي يشمل على سبيل المثال: القوانين المنظمة للنشاط الاقتصادي، مثل: قوانين سوق المال والشركات وتنظيم المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية والإفلاس، وكفاءة القطاع المالي والبنوك وسوق المال، التي توفر التمويل اللازم للمشروعات، ودرجة تنافسية أسواق السلع وعناصر الإنتاج، وكفاءة الأجهزة والهيئات الرقابية (هيئة سوق المال والبورصة)، وأيضاً في إحكام الرقابة على الشركات؛ فضلاً عن بعض المؤسسات ذاتية التنظيم، التي تضمن عمل الأسواق بكفاءة (ومنها على سبيل المثال الجمعيات المهنية، التي تضع ميثاق شرف للعاملين في السوق، مثل: المراجعين والمحاسبين والمحامين والشركات العاملة في سوق الأوراق المالية وغيرها، بالإضافة إلى المؤسسات الخاصة للمهن الحرة مثل: مكاتب المحاماة والمراجعة والتصنيف الائتماني والاستشارات المالية والاستثمارية. وترجع أهمية المحددات الخارجية إلى أن وجودها يضمن تنفيذ القوانين والقواعد، التي تضمن حسن إدارة الشركة، والتي تقلل من التعارض بين العائد الاجتماعي والعائد الخاص.

المحددات الداخلية:

تشير إلى القواعد والأسس التي تحدد كيفية اتخاذ

القرارات وتوزيع السلطات داخل الشركة بين الجمعية العامة ومجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين، والتي يؤدي توافرها من ناحية، وتطبيقها من ناحية أخرى إلى تقليل التعارض بين مصالح هذه الأطراف الثلاثة.

نظام الحوكمة في مؤسسات التعليم العالي

أوصت معظم نتائج الدراسات المقارنة التي قام بها كل من البنك الدولي، ومنظمة اليونسكو بضرورة تقييم تجارب الدول النامية في مجال التعليم العالي في عصر العلم والمعرفة إبان الألفية الثالثة؛ بضرورة الأخذ بعدد من التوجهات والسياسات الإصلاحية؛ لتحقيق أهداف تطوير الأداء، في ظل تراجع التمويل الحكومي، وتنامي الطلب المجتمعي على التعليم العالي.

وتتلخص هذه السياسات في ضرورة تشجيع التنوع في نظم التعليم العالي وبرامجه، بما في ذلك التوجه نحو التوسع في إنشاء مؤسسات تعليم خاصة تتكامل مع منظومة التعليم العالي.

ووضع نظم متطورة لتحفيز مؤسسات التعليم الحكومية على تنوع مصادر تمويلها من خلال مساهمة الطلاب في بعض الرسوم الدراسية، وإنشاء برامج أكاديمية مشتركة مع القطاع الخاص المحلي والجامعات الأجنبية، والبحث في إنشاء وحدات خدمية لتوفير دخل إضافي، وربط تخصيص التمويل الحكومي بمعدلات الأداء، وفي الوقت نفسه أعادت صياغة الدور الحكومي في دعم نظم التعليم العالي وبرامجه، في ظل معطيات الوضع الراهن والتغيرات المتوقعة في مناخ التعليم العالي، مع ضرورة تطوير الأطر المؤسسية والأكاديمية

حوكمة الجامعات

الجدير بالذكر أن مفهوم حوكمة الجامعات قبل الثورة كان يعبر عن الأزمة الحقيقية، التي تمر بها مؤسسة الجامعة والحلول المقترحة لها، تلك الأزمة تمثلت في أن هناك إدارات جامعية، وضعتها السلطة التنفيذية فوق الطلاب وأعضاء هيئة التدريس، لتكون مهمتها اتخاذ القرارات المتعلقة بشئون هؤلاء، دون أن يكون لأي منهم (الطلاب، أعضاء هيئة التدريس) حق مناقشة هذه القرارات أو الاعتراض عليها. وهو ما عزز استمرار ثقافة العزوف عن المشاركة في الحياة العامة، سواء داخل الجامعة أو خارجها، كما أضعف من الفرص المتاحة لتطور الجامعة بوصفها المؤسسة الأكاديمية المفترض فيها أن تعيد صياغة التوجهات الثقافية والمعرفة والعلمية للمجتمع؛ نظرًا لوضع القرار في يد طرف واحد من أطراف المؤسسة الجامعية، ووضع بقية الأطراف من الطلاب وأعضاء هيئة التدريس في وضع المتلقي لهذه القرارات والملتزم بتنفيذها دون مناقشة، فعلى سبيل المثال تؤخذ القرارات المتعلقة بالمناهج التعليمية دون أن يكون للطلاب حق المشاركة في صياغة خطط هذه المناهج والهدف منها، وكذلك الاتحادات والأسر الطلابية باعتبارها كيانات، الهدف منها تدريب الطلاب على المشاركة في الحياة العامة، وتعزيز قيم الديمقراطية واحترام الآخرين.

وتهدف فكرة الحوكمة إلى وضع كافة الأطراف أمام مسؤولياتهم، وما يعيننا في هذا المقام هم الطلاب في علاقتهم بالإدارة وبأعضاء هيئة التدريس، فالطلاب هم أصحاب المصلحة الحقيقيين، لأن الجامعات بنيت من أجل تقديم الخدمة التعليمية لهم وإعدادهم على المستوى

بالجامعات؛ للتفاعل مع آليات تدويل التعليم العالي وعولمة أنشطته، بالإضافة إلى وضع حزمة متكاملة من السياسات توجه أساسًا لإعطاء أولوية لمعياري جودة خدمات التعليم العالي، وعدالة توزيعها على شرائح المجتمع.

وقد اتفقت الدراسات التحليلية لأوضاع التعليم العالي على أن تنوع النظم والمؤسسات التعليمية أصبح واحدًا من الضرورات، التي ستسمح للدول النامية بالخروج من مأزق تزايد الطلب الاجتماعي على خدمات التعليم العالي، في ظل محدودية الموارد المالية والبشرية، والرغبة في إيجاد صيغة ملائمة تتناسب مع المتغيرات الحديثة في أسواق العمل من حيث مستويات المهارة والكفاءة المهنية والتنوع في القدرات. ومن هنا يتعين على سلطات التعليم الوطنية تشجيع التوسع في إنشاء مؤسسات التعليم غير الجامعية من ناحية، ودعم الجامعات الخاصة والأهلية من ناحية أخرى. بيد أن اختيار التوليفة المثلى للجامعات العامة والخاصة ومؤسسات التعليم غير الجامعي، أمر يعتمد بشكل أساسي على الخصائص المميزة لنظم التعليم العالي بالدولة المعنية، وعلى معدلات التنمية الاقتصادية والاجتماعية السائدة بها، فضلًا عن حجم الموارد المالية العامة المتاحة.

كما أكدت معظم الدراسات سابقًا أيضًا على ضرورة ارتباط استراتيجية تنوع نظم التعليم العالي بسياسات مكاملة، تهدف إلى إحداث تنوع في مصادر تمويل البرامج الدراسية والأنشطة الأكاديمية بمؤسسات التعليم الحكومي؛ بغية الارتقاء بمعدلات الأداء الجامعي.

على مصر أن تجري تحولاً في هيكل وأداء واستجابة وتمويل نظام التعليم العالي فيها.

وتتطلب مواصلة الإصلاح تضافر الجهود في ثلاثة مجالات:

١- استحداث قدرات جديدة، تتيح للدولة المصرية توجيه التحسينات، المراد إدخالها على نظام التعليم العالي والتأثير عليها وتنسيقها.

٢- استحداث قدرات جديدة تتيح لمؤسسات التعليم العالي التمرکز على الصعيد الاستراتيجي، والمشاركة بمزيد من الإدراك في المجتمع، وإدارة أنفسها بمزيد من الكفاءة التكاليفية.

٣- إقامة علاقات جديدة بين الدولة والمؤسسات داخل بيئة العمل الأكثر تنافسية.

وهناك ثلاث قوى، تشكل نظم التعليم العالي المعاصرة وأداءها: معايير المجتمع الأكاديمي، وسلطات الدولة، وأسلوب عمل قوى السوق عن طريق الطلب على الطلاب، وأيضاً الطلب على توظيف الخريجين، والمنافسة بين المؤسسات التي تقدم خدمات التعليم العالي.

ومن أسباب تدهور مستوى التعليم العالي بالمقارنة بما هو الحال في بعض الدول، يتمثل في عدم تشجيع الحكومات، من خلال تطبيق نظام الحوكمة الحقيقي والعمل على ربط التعليم العالي بالأهداف الاستراتيجية للبلد. وتكوين محفزات التسيير بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وقد تتضمن آليات تنظيمية، وهيكلية، ومالية،

الفكري والمعرفي للمستقبل، وهم من يتأثرون بشكل مباشر بكل القرارات، التي تصدرها الإدارات الجامعية أو المجلس الأعلى للجامعات أو وزارة التعليم العالي، وفي الوقت ذاته، نجد أن هذه القرارات تصدر بمعزل عنهم وعليهم الالتزام بها وتنفيذها دون أن يكونوا قد شاركوا في مناقشتها أو في تحديد مساراتها، ويحتاج هذا الوضع إلى تصحيح بحيث يكون للطلاب الحق في المشاركة في إدارة شئونهم الخاصة، وجزءاً من عملية صناعة القرار داخل المؤسسة الجامعية، مما يعزز ثقتهم في أنفسهم ويدربهم على تحمل المسؤولية، ويزرع فيهم روح المشاركة الإيجابية في الحياة العامة وقيمة الحرية، وهذا هو مضمون عملية حوكمة الجامعات، ولكن توجد عدة معضلات، تحول دون تطبيق هذا المفهوم، هذه المعضلات تحتاج إلى حلول حتى يلقي مفهوم حوكمة الجامعات مساره التطبيقي الصحيح.

ومن معوقات تطبيق مفهوم حوكمة الجامعات، الثقافة السائدة في المجتمع، المناخ السياسي العام، التشريعات الجامعية، طريقة إدارة الجامعة، غياب أعضاء هيئة التدريس عن الحياة الجامعية.

يتضح مما سبق، أن سياسة التعليم العالي في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١م لم تحقق أهدافها، ولم تستطع المؤسسات التعليمية تفعيل قدرتها التنافسية إقليمياً وعالمياً، الآن نحن في أمس الحاجة إلى التفكير الثوري لإحداث التغير من خلال الثورة الثقافية الشاملة والنهوض باستراتيجية طويلة الأجل ومتدرجة؛ لزيادة جودة التعليم وتنمية الموارد البشرية القادرة على البحث والابتكار. ولتحقيق هذه الأهداف، وأعتقد أنه لزاماً

مرتبات العاملين، في المقام الأول بدلا من عدد حالات قيد الطلاب، فإنه بذلك ينعدم دافعها إلى الاستجابة للتغيرات في رغبات الطلاب. بل إنها ستستمر في نهج مدفوع بالعرض تجاه إنتاج الخريجين، قد يتعارض مع ديناميات سوق عمل الخريجين. وعندما تكون للمؤسسات سلطة تقديرية على تعبئة مواردها، بما في ذلك العاملون فيها، فإنها سوف تتمتع بمزيد من المرونة في تكييف ما تعرضه من تعليم، وفقاً للظروف المتغيرة وعندما تنكر هذه السلطة التقديرية، تتصلب المؤسسات ويضمر النظام.

أما «المساءلة»، فهي الوجه الآخر من عملية الاستقلالية، وهي المسؤولية التي تحملها المؤسسة بدورها لقاء الحرية الممنوحة لها. ويمكن أن تتجلى الأبعاد المختلفة للمساءلة، عن طريق الأسئلة التالية: من المسؤول أمام من، ولأي غرض، ولمصلحة من، وبأية وسيلة، وبأي آثار؟ وتختلف أغراض المساءلة وفوائدها اختلافاً كبيراً بحسب الإجابة عن السؤال التالي لمن؟ فاختلاف توقعات الطلاب، وأعضاء هيئة التدريس والموظفين، وأصحاب العمل، والمسؤولين الحكوميين، والمجتمع على وجه العموم - وتعارضها أحياناً - ينشئ تحديات خطيرة أمام مؤسسات التعليم العالي.

والجدير بالذكر أن وسائل المساءلة تختلف في الأساليب التي تعتمد عليها، والتي توصف بأنها بيروقراطية، ومهنية، وسياسية، وإدارية، وتتعلق بالسوق. وتختلف التقنيات والآثار باختلاف أسلوب المساءلة؛ فالمساءلة البيروقراطية مثلاً تجنح إلى التركيز على المدخلات والعمليات، وتستخدم التنظيم كأداة

وتعاقدية، وتنافسية. ويعكس التوازن الوسائل المباشرة وغير المباشرة، عادةً، مدى نضج الاقتصاد السياسي للدولة، وقوة مؤسسات التعليم العالي به، ومدى توافق القيم المؤسسية والحكومية.

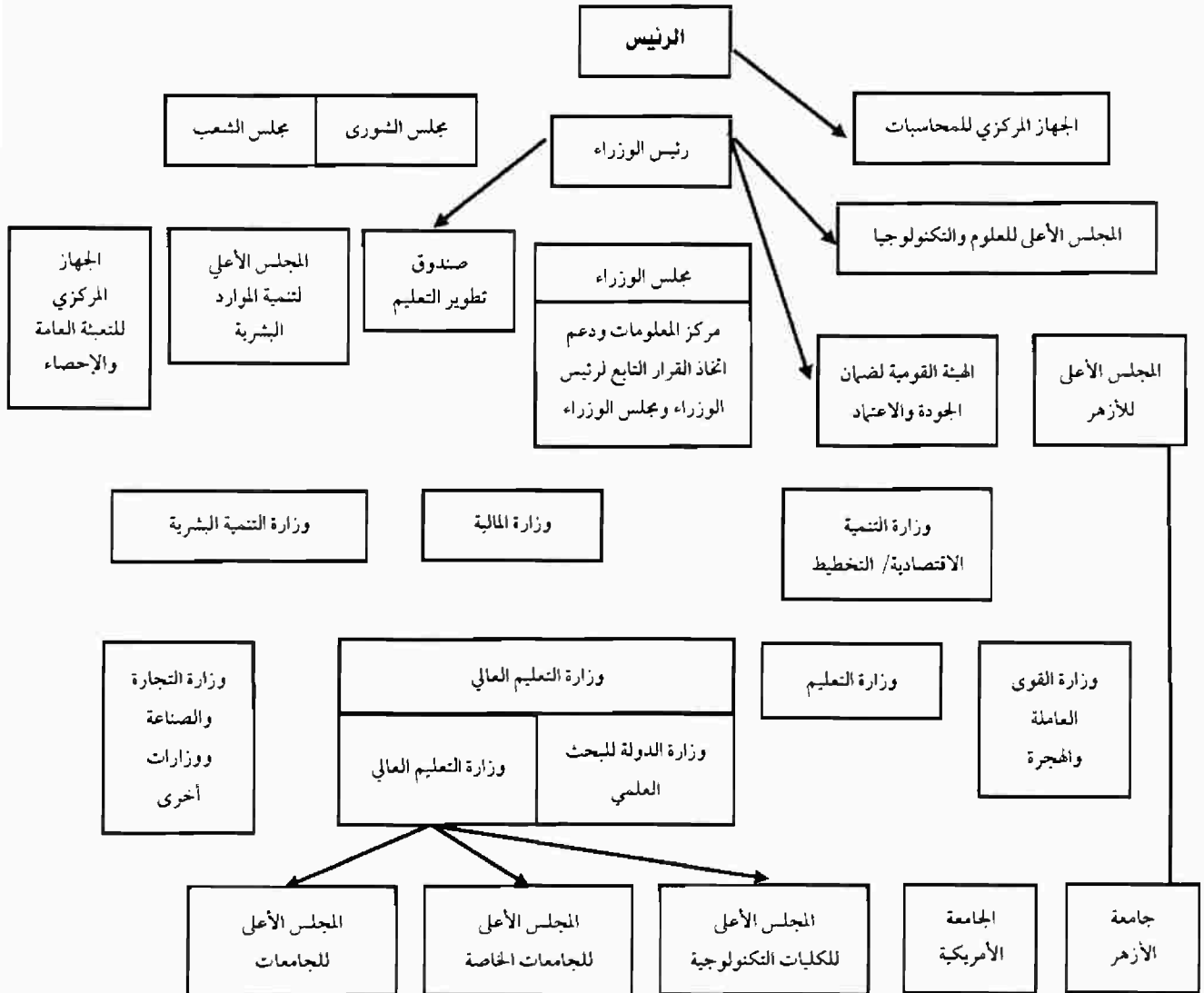
الاستقلال المؤسسي والمساءلة والاستجابة

ثمة تفرقة مفيدة بين الاستقلال المؤسسي الموضوعي والإجرائي، فالاستقلال الموضوعي. يشير على سلطة المؤسسة بتحديد سياسة أكاديمية وبحثية، تتضمن ما تدرسه وكيفية تدريسه، ومدى تقبل الطلاب، وأيضاً من توظفهم وترقيهم في المناصب الأكاديمية، وما تبحث فيه وما تنشره، وما تمنحه من درجات علمية. أما الاستقلال الإجرائي، فيشير إلى سلطة المؤسسات في المجالات غير الأكاديمية أساساً، مثل: زيادة الدخل وإدارة النفقات، والتعيينات غير الأكاديمية، والمشتريات، وإبرام العقود. ويتضمن الاستقلال الإجرائي حرية المؤسسة في إدارة شؤونها الإدارية، وتوسيع نطاق الموارد المالية المتاحة لها بطريقة حذرة لتحقيق أولوياتها.

والفرق بين نوعي الاستقلال، هو أن «الاستقلال الموضوعي» ضروري لحفظ النزاهة الأكاديمية في حين أن «الاستقلال الإجرائي» يوفر السلطة التقديرية التشغيلية الضرورية للاستجابة المؤسسية للاحتياجات والظروف المختلفة. ويمكن القول إن الاستقلال الإجرائي شرط مسبق لممارسة الاستقلال الموضوعي في البيئات الدينامية. فعلى سبيل المثال، عندما تحصل المؤسسات على التمويل على أساس تكاليفها السابقة

الحواجز المالية، والكشف للجماهير عن المعلومات المتعلقة بالأداء.

سياسية، في حين أن المسألة التي تركز على السوق تؤكد المخرجات والعائدات، وتستخدم أدوات مثل



الشكل (٣-١): الكيانات الرئيسية في الدولة المصرية التي لها سلطات، مباشرة أو غير مباشرة، على مؤسسات التعليم العالي.

كيان مستقل، يتبع رئيس الجمهورية، يشرف على حسابات الأداء المالي للكيانات الحكومية، ويسعى إلى منع الفساد. ويخصص ممثل عن الجهاز المركزي للمحاسبات لكل جامعة حكومية.

في هذا النظام، يضطلع رئيس الوزراء بدور محوري

- يوضح الشكل (٣-١) على سبيل المثال مدى مركزية النظام السابق، والذي استمر لعقود طويلة مكبلاً لاستقلال الجامعات ونشر الحريات الأكاديمية بين القيادات وأعضاء هيئة التدريس وجميع العاملين. بدلاً عن ذلك نجد أن الجهاز المركزي للمحاسبات - وهو

ويضطلع عدة وزراء بمهام، تؤثر تأثيرًا مباشرًا أو غير مباشر على التعليم العالي. ومن أهمها ما يلي:

١ - وزارة المالية مسئولة عن السياسة المالية العامة وعن تحديد مخصصات الميزانية للجامعات الحكومية والكليات التكنولوجية. وتقيد وزارة المالية قدرة المؤسسات على إعادة تخصيص الأموال فيما بين بنود الميزانية ولا سيما البند الأول الخاص بالمرتبات الذي يمثل ٧٠٪ من إجمالي الميزانية. (كما تضع وزارة المالية سياسات وأنظمة تقيد استخدامات إيرادات الموارد الذاتية. فعلى سبيل المثال، تشترط وزارة المالية على الجامعات أن تودع كافة إيرادات الموارد الذاتية) مثل الإيرادات المتأتية من الخدمات المقدمة للمجتمع، أو من رسوم البرامج ذات الطابع الخاص (في بنك مصر، وأن تسلم الجامعات نسبة مئوية من هذه الموارد الذاتية إلى وزارة المالية).

٢ - وزارة التنمية الاقتصادية مسئولة عن ميزانية «الاستثمار» القومية؛ إذ يجب أن تحصل كافة زيادات الميزانية التي تقترحها الجامعات الحكومية، إضافةً إلى الميزانية المتكررة على موافقة وزارة التخطيط. وزارة التنمية الإدارية مسئولة عن كل العمالة الحكومية في مصر، وتشرف على تنظيم العمالة الحكومية/ بالخدمة المدنية، ويجب أن توافق على عدد وظائف أعضاء هيئة التدريس في المؤسسات الحكومية والكليات التكنولوجية. أما وزارة التربية والتعليم مسئولة عن نظام التعليم السابق للمرحلة الجامعية، بما في ذلك نظام التعليم الفني والتدريب المهني غير التابعين للتعليم العالي. ومن الواضح أن وزارة التعليم منوط بها أن تؤدي

في قيادة السياسة العامة، بطريقة مباشرة من خلال رئاسة مجلس الوزراء. ويشكل مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار الوحدة الرئيسية للتخطيط وتحليل السياسات على هذا المستوى من الحكومة. وثمة عدة كيانات أخرى تتحمل مسئوليات كبيرة، تتعلق بالتعليم العالي، وتتبع رئيس الوزراء، بما في ذلك ما يلي:

الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء والمجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا، وأيضًا الهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد، وهي كيان مستقل أنشئ بموجب قرار جمهوري في عام ٢٠٠٧ القانون رقم ٨٢ لسنة ٢٠٠٦. وتمثل هيئة الاعتماد كجهة وحيدة لجميع أنواع ومستويات التعليم في مصر: التعليم العالي، والتعليم قبل الجامعي والتعليم الفني والتدريب المهني. والغرض الرئيسي منه هو تقديم الدعم لأكثر من خمسين ألف مؤسسة تعليمية لتطبيق إجراءات ضمان الجودة، وإعدادها للاعتماد، ومنحها الاعتماد. وأيضًا صندوق تطوير التعليم، وهو كيان مستقل، تخصص له موارد لدعم تطوير التعليم على مستويات مختلفة، وأنشئ بالقانون رقم ٢٩٠ لسنة ٢٠٠٤م، وكذلك أنشئ المجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية في عام ٢٠٠٠ لتصميم استراتيجية قومية للتدريب والتوظيف، انتهى إعدادها في أغسطس ٢٠٠٢م، ويهدف تصميم نظام للتعليم الفني والتدريب المهني يستجيب لاحتياجات السوق، واستحداث إطار قانوني ومؤسسي جديد لمدارس ومراكز التعليم الفني والتدريب المهني، لزيادة استقلاليتها، وتحسين قدرة العمالة على الحراك. ومن بين نتائج هذه الاستراتيجية الاعتراف ببرامج التعليم الفني والتدريب المهني وتوحيدها. وفي إطار مركزية التعليم

دورًا مهمًا في إعداد الطلاب للتعليم والتدريب التاليين للمرحلة الثانوية، ولكن الوزارة مسئولة أيضًا عن إدارة الثانوية العامة، وهي الامتحان الموحد لخريجي المدارس الثانوية، الذي يستخدم في تحديد القبول في التعليم العالي.

٣- ثمة وزارات أخرى، مثل: وزارة القوى العاملة والهجرة، ووزارة التجارة والصناعة، ووزارة الصحة تضطلع بمهام مثل تشغيل مراكز البحوث أو برامج التدريب، وهي عناصر مهمة للتعليم والتدريب التالي للمرحلة الثانوية بوجه عام ونظام البحث العلمي. ووزارة التعاون الدولي مسئولة عن اتفاقات التعاون مع البلدان الأخرى، بما في ذلك إنشاء المؤسسات التعليمية ذات الطابع الدولي مثل الجامعة المصرية اليابانية.

وفي هذا النظام المركزي الصارم، تقوم وزارة التعليم، العالي من خلال المجلس الأعلى للجامعات برسم السياسة العامة للتعليم الجامعي والبحث العلمي في الجامعات والعمل على توجيهها وتنسيقها بما يتفق مع حاجات البلد وتيسير تحقيق الأهداف القومية والاجتماعية والاقتصادية والعلمية من خلال المهام الآتية:

١- تحديد المعايير وضوابط الجودة لإعداد البرامج الأكاديمية، والكليات والجامعات ومؤسسات التعليم العالي الجديدة، ومراقبة تطبيق هذه المعايير والضوابط.

٢- الموافقة على البرامج الأكاديمية استنادًا إلى مرجعية

إطار أكاديمي وتشكيل فريق من الأوساط الأكاديمية للعمل كمرشحين خارجيين في كافة التخصصات؛ لضمان المساواة في جودة طلاب السنة الدراسية النهائية ومشروعات التخرج والأعمال.

٣- اقتراح وإقرار السياسة العامة للقبول، ومعايير وعدد الطلاب المقبولين في كل تخصص وكلية وجامعة. وتحديد أساليب معادلة الدرجات الأكاديمية.

٤- وضع وتنفيذ إطار ونظام لترقية أعضاء هيئة التدريس الأكاديميين في مؤسسات التعليم العالي والجامعات).

والمجلس الأعلى لجامعات مسئول أيضًا عما يلي:

١- التوصية بمعايير تخصيص الأموال العامة، التي تقدم إلى كل جامعة حكومية.

٢- الموافقة على اللوائح التنفيذية للجامعات واللوائح الداخلية والقواعد المنظمة للكليات والمعاهد. والجدير بالذكر أن القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢م يعرف الجامعات الحكومية بأنها كيانات مستقلة، كما يلي:

• الجامعات هيئات عامة ذات طابع علمي وثقافي، ولكل منها شخصية اعتبارية، ولها أن تقبل ما يوجه إليها من هبات لا تتعارض مع الغرض الأصلي، الذي أنشئت من أجله الجامعة.

• وينص القانون كذلك على أن لكل جامعة

تحديات إصلاح الحوكمة المؤسسية في مصر

على الرغم من الحراك الثوري الذي تشهده مصر منذ ٢٥ يناير ٢٠١١ م، وموافقة المجلس العسكري المكلف بإدارة شئون الدولة وكذلك موافقة مجلس الوزراء المكلف بتسيير الأعمال على رأي ائتلاف أعضاء هيئة التدريس بالجامعات، على ضرورة انتخاب القيادات الجامعية، ابتداءً من منصب رؤساء الأقسام والعمداء حتى منصب رؤساء الجامعات، إلا أنه لاتزال المركزية البالغة في حوكمة التعليم العالي المصري تشكل عقبة خطيرة أمام الكفاءة المؤسسية، وبالتالي أمام القدرة التنافسية للدولة.

وفي إطار الضمانات المتعلقة بالحمايات الأساسية لحقوق العاملين واتباع الإجراءات المتبعة، ينبغي أن تتمتع الجامعات بالاستقلال في تعيين الأكاديميين، وترقيتهم، وإنهاء خدمتهم. وبصفة خاصة، ينبغي أن تتحمل الجامعات المسؤوليات التالية:

١ - تحديد أعداد الأكاديميين بحسب المستوى والكلية والقسم، ومواءمة مناصب الموظفين بين الكليات، وفقاً لحالات القيد ومعايير أخرى.

٢ - تعيين الأكاديميين وترقيتهم ومنحهم أجوراً على أساس الجدارة وإعادة تكليف الأفراد وإنهاء خدمتهم؛ وفقاً للعمليات المحددة في الإطار التنظيمي المعدل.

٣ - الإعلان عن جميع الوظائف الأكاديمية الشاغرة خارج الجامعة ودخلها، وإجراء التعيينات على أساس جدارة أفضل المرشحين المتوافرين سواء.

موازنة خاصة بها تعد على نمط موازنات الهيئات العامة المادة ٨.

وفي حين أن القانون رقم ٤٩ ينص على تمتع الجامعات بوضع قانوني مستقل، فالواقع - كما هو مذكور أعلاه - هو أن حوكمة الجامعات مدججة بشكل كبير في وزارة التعليم العالي والمجلس الأعلى للجامعات وعدة كيانات أخرى، وتخضع لسلطة هذه الجهات. ويحدد القانون أيضاً مواصفات تفصيلية، فيما يتصل بالحوكمة الداخلية وتسيير أعمال الجامعات الحكومية، وتشمل تشكيل ومسؤوليات مجالس الجامعات، وتعيين رؤساء الجامعات ومدة خدمتهم، وهيكل ومسؤوليات الكليات والأقسام. ويحدد القانون رقم ٤٩ الشروط المتعلقة بتعيين الموظفين الأكاديميين من أعضاء هيئة التدريس والباحثين، وتحديد مهام الأكاديميين، وشروط العمل الأخرى. وعلى العكس من غير الأكاديميين، الذين يعتبرون موظفين حكوميين يخضعون للقوانين والأنظمة، التي وضعتها وزارة التنمية الإدارية، فإن الشروط المتعلقة بالأكاديميين محددة في القانون رقم ٤٩، وليس في القوانين والأنظمة العامة المطبقة على الموظفين الحكوميين. وأي تغييرات على المعايير الأساسية للمهن الأكاديمية في مصر يتطلب تعديلاً في القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ م.

وبالنسبة لحوكمة التعليم الخاص والتعليم الفني، تم تأسيس مجلس أعلى للجامعات الخاصة برئاسة وزير التعليم العالي، ويكلف بالقيام بالمسؤوليات على نفس المنوال، كما هو الحال في مركزية الحوكمة في الجامعات الحكومية.

الموازنة وتخصيص الموارد والمساءلة

تعد الإصلاحات في الموازنة وتخصيص الموارد والمساءلة مكملات ضرورية لإصلاح الحوكمة المؤسسية. وفيما يلي نقدم بعض مجالات الإشراف والتنظيم للمخصصات المالية، والتي يجب أن يتم تنفيذها نظام اللامركزية، والتي تتمتع المؤسسات التعليمية باستقلالها في إدارة شئونها:

- ١ - صياغة رؤية إجمالية ورسم السياسات.
- ٢ - تخصيص موارد الميزانية استنادًا إلى معايير الأداء والعدالة.
- ٣ - تقييم الجودة والارتقاء بها.
- ٤ - إتاحة المرونة لتعيين أعضاء هيئة التدريس وإنهاء خدمتهم.
- ٥ - إتاحة المرونة لتحديد مستويات المرتبات.
- ٦ - فرض ضوابط ومحاسبة مالية مسبقة.
- ٧ - إتاحة المرونة في قواعد الشراء.
- ٨ - المتابعة/ التقييم.

حوكمة التعليم التكنولوجي

لا شك أن مستوى التعليم الفني والتكنولوجي، في مصر، في تدهور مستمر مع فشل النظام السابق في إجراء التغييرات في القدرات الأساسية للقيادة، و«عقليتهم» على كافة المستويات. وتحتاج اللامركزية إلى وقت وتدريب ودعم مالي وإداري. ونود أن نؤكد أن المساءلة هي الوجه الآخر من عملة الاستقلالية. ويكمن الخطر في عدم تغيير وسائل المساءلة البالية مع إحلال اللامركزية في حوكمة المؤسسات مثل الكليات

التكنولوجية. فستكون النتيجة فقدان الفوائد التي يمكن أن تحققها اللامركزية. وما يتطلبه الأمر هو إعادة تصميم جوهرية لنظم المساءلة؛ للتأكيد على النتائج والأداء بدلاً من الامتثال في ظل ضوابط موجهة بالمدخلات وسابقة للمراجعة.

كما سبق، يمكننا القول بأن مؤسسات التعليم العالي في ظل النهج الثوري الذي تعيشه البلاد ينبغي أن تتمتع باستقلال موضوعي وإجرائي، يوازنه قدر معقول من المساءلة. وتتضمن ما يلي:

- ١ - تحمل القيادة الجامعية للمسئولية عن فعالية وكفاءة أداء رسالة المؤسسة.
- ٢ - سلطة إعداد البرامج الأكاديمية أو وقف العمل في إطار من الجودة والمساءلة.
- ٣ - السلطة والمسئولية، في حدود الاشتراطات الواسعة المتعلقة بحقوق العاملين، في مجال تعيين الأكاديميين وغير الأكاديميين وترقيتهم، وتكليفهم وإنهاء خدمتهم وتحديد مستويات مرتباتهم.
- ٤ - سلطة اختيار الطلاب وقبولهم، استنادًا إلى معايير المؤسسة - وقد تكون هذه المعايير أعلى من الاشتراطات الدنيا لتأهل الطلاب لدخول مؤسسات التعليم العالي.
- ٥ - سلطة تخصيص الأموال العامة وغير العامة داخليًا بطريقة تتفق والخطوة الاستراتيجية للمؤسسة، واشتراطات الشفافية والمحاسبة العام على استخدام الأموال.

إجراءات مراقبة على الجودة، للإشراف على عملية القبول، وكذلك الحاجة إلى تطوير إجراءات متعددة؛ وفقاً للرسالة وأهداف البرنامج الأكاديمي ومعايير التكافؤ. وذلك، يعكس مدى المخاطر الكبيرة والتعقيدات المرتبطة بقضية القبول. وفي هذا الإطار يمكننا القول بأنه، في الوقت الحالي، تعتبر اختبارات القبول الخاصة بالجامعات مصدر خطر أكثر منها فرصة. والسبب في هذا هو أن الجمهور حريص على ألا ينقد الملاذ الأخير للعدالة المتمثل في النظام الحالي، بغض النظر عن صلاحيته المحدودة، بالنظر إلى أن الخيارات المقترحة للتغيير تفتح الباب لممارسات غير معلومة، مع وجود فرصة كبيرة للفساد، ولزيد من الدروس الخصوصية، وعدم المساواة، والتميز. فدون وجود مزيد من العمل المفصل عن آليات محددة للتطبيق ودون وجود حملة اتصالات كبرى، فلن يعرف الطلاب كيف سيتم تقويمهم، إضافة إلى المخاطرة باحتمال ألا تكون المعلومات المستخدمة في تقويم المتقدمين معلومات يعتمد عليها في جميع الأحوال.

٦- سلطة تحويل الرصيد غير المنفق من سنة مالية إلى أخرى، دون توقيع عقوبات، وسلطة استثمار المدخرات.

٧- سلطة إجراءات المشتريات وإبرام العقود وإجراء المعاملات الإدارية والمالية الأخرى، دون الخضوع لاشتراطات القبول المسبق من كيانات خارجية.

نظام القبول في مؤسسات التعليم العالي

لا شك أن وضع الطلاب في المكان المناسب لا يمكنه التنبؤ بأدائهم الأكاديمي في الجامعة. ويتطلب التحول إلى سياسة مختلفة للقبول أن تبدأ أساساً من إصلاح التعليم الثانوي في مرحلة التعليم قبل الجامعي. علاوة على ذلك تدعيم القدرات الجامعية لتصميم امتحانات القبول وتنظيمها، مع إشراف ورقابة حكومية لتقليل الفساد والمحسوبية، ولتحقيق مبادئ العدالة الاجتماعية.

هناك حاجة إلى إعطاء مزيد من الاستقلالية للجامعات بصورة تدريجية، خاصة عند وضعها