

الفصل الرابع

واقع إدارة نظام التعليم قبل الجامعي بمصر

يتسم مطلع القرن الحادي والعشرين بمجموعة من التغيرات في الإيديولوجيات السياسية والاقتصادية والإدارية المتعلقة بالتغير في دور الدولة، والدعوة إلى مزيد من الديمقراطية، وتطبيق مبادئ الحكومة، وتطبيق مبادئ الإدارة العامة الجديدة، وعلى صعيد التعليم نجد زيادة الطلب على التعليم، وزيادة الصلة بين التعليم والمجتمع من جهة، وبين التعليم وتكنولوجيا الاتصال والمعلومات من جهة أخرى، وزيادة المطالب بالمشاركة الشعبية في توجيه التعليم وصناعة قراراته، والرغبة في تحقيق ميزات تنافسية^(١).

وفي ظل التغيرات السابقة، والرغبة في إصلاح العملية، نتج الكثير من الدول في الوقت الراهن إلى تحقيق درجة أكبر من اللامركزية في إدارة نظام التعليم، حتى أصبحت قضية عالمية، في الماضي كانت الدول الفيدرالية، والأمس أمريكا اللاتينية، واليوم آسيا وأفريقيا.

وأصبحت اللامركزية أمراً حتمياً لمصر، بسبب العجز في الموارد المالية، والضغوط الخارجية والمتابعة الدولية للتحسن في مؤشرات التعليم، والاستفادة من المساعدات الاقتصادية من هيئات التنمية الدولية الداعمة لتطبيق اللامركزية، وعدم الرضاء عن مستوى الخدمة التعليمية، وتساعد الشكاوى من تدهور الجودة والإتاحة في بعض المناطق الجغرافية^(٢)، إلى جانب تضخم النظام التعليمي حيث تظهر بعض المعطيات

١- محمد أمين المفتي، تصور مقترح لدور الجامعة في مواجهة بعض التغيرات العالمية، المؤتمر السنوي لمركز تطوير التطوير الجامعي (١٩٩٥): الأداء الجامعي، الكفاءة والفعالية والمستقبل، جامعة عين شمس، مركز تطوير

التعليم الجامعي، ٣١ أكتوبر ٢٠ نوفمبر، ص (٢٣٢).

٢- ليلي مصطفى البر ادعى، مرجع سابق، ص (٢١).

الإحصائية أن إجمالي عدد التلاميذ = ١٥,٥١١,٨١٨، وإجمالي عدد المدارس = ٣٨,٩٢٢، وعدد المعلمين والعاملين = ١,٧٤٢,٣٣١ مما يتعذر عملياً إدارته مركزياً^(١). ويتناول هذا الفصل، نبذة تاريخية عن إدارة نظام التعليم، والسياق المجتمعي المصري، وواقع إدارة نظام التعليم، ومشكلات إدارة نظام التعليم، والإصلاح الإداري والتوجه نحو اللامركزية.

٤/١: نبذة تاريخية عن إدارة نظام التعليم:

في البداية، تجدر الإشارة إلى أن جذور المركزية في مصر عميقة، وانعكاسها واضح على كل الأنماط والأساليب الإدارية المختلفة سواء منذ العصر الفرعوني، وحتى الوقت الحاضر والدولة تحاول جاهده التخفيف عن كاهلها عن طريق فك القيود الإدارية الكثيرة، وتوزيع المسؤوليات على الأطراف بدلاً من حشدتها في المراكز الرئيسية. ولم تشرف الدولة على التعليم في مصر حتى أوائل القرن التاسع عشر، بل قامت به هيئات خاصة أو أهلية حسب إمكاناتها المادية ورغبتها إنشاء مدارس ذات صبغة خاصة، ويعتبر عام ١٨٣٧ الأساس التاريخي لوزارة التربية والتعليم، عندما أنشئ أول جهاز إداري تعليمي لتولى إدارة وتنظيم التعليم الحديث في عهد (محمد علي)، وأطلق على إدارة التعليم وقتئذ اسم ديوان المدارس، ومع تطوير التنظيم السياسي تغير اسم ديوان المدارس إلى نظارة المعارف عام ١٨٧٨، ثم إلى وزارة المعارف العمومية عام ١٩١٥، ثم إلى وزارة التربية والتعليم عام ١٩٥٣^(٢).

وقد نظم (محمد علي) إدارة التعليم على أساس المركزية التامة منذ توليه حكم مصر، نتيجة اقتناعه بحق الدولة في الإشراف على التعليم وتوجيهه نظراً لارتباط التعليم بالجيش، واقتناعه بالطريقة المركزية التي يدار بها التعليم في فرنسا^(٣)، حتى أنه عين

١- جمهورية مصر العربية، وزارة التربية والتعليم، المكتب الفني للوزير، تأكد اللامركزية والمشاركة المجتمعية في العملية التعليمية، مرجع سابق، ص (٢).

٢- إبراهيم عصمت مطارح (٢٠٠٣): الإدارة التعليمية في الوطن العربي، أوراق عربية وعالمية، القاهرة، مكتبة النهضة المصرية، ص (٢٠).

٣- أحمد إسماعيل حجي (٢٠٠٢): التاريخ الثقافي للتعليم في مصر، القاهرة، دار الفكر العربي، ص (٢٦٥).

(مصطفى مختار) أول ناظر لديوان المدارس نظراً لتعلمه في فرنسا، ومن هنا كانت مسئولية ديوان المدارس في رسم السياسة التعليمية، ووضع خطط التعليم، ومناهج وتقرير الكتب الدراسية، ومتابعة تنفيذ سياسة التعليم وخطته.

ورغم ظهور بعض الاتجاهات نحو اللامركزية في عهد (الخدوي إسماعيل) إلا أن الإدارة التعليمية ظلت مركزية إلى نهاية حكمه، ولما تم للإنجليز احتلال البلاد عام ١٨٨٢ في عهد (الخدوي توفيق) ابقوا النظام المركزي للتعليم بل غالوا فيه، حتى يتمكنوا من إحكام سيطرتهم على أمور التعليم في أنحاء البلاد، وبذلك كان المستشار الإنجليزي للوزارة دنلوب هو المحرك الفعلي لها، وكانت أي مدرسة في أي مدينة ترجع إلى الوزارة لأقل الأسباب أهمية^(١).

وفي أعقاب ثورة عرابي عام ١٨٨٢ قامت الحكومة البريطانية بإرسال سفيرها في القسطنطينية إلى مصر؛ ليكتب تقريراً عن الخطوات اللازمة لمواجهة الموقف، وإخماد الثورة أو نتيجة لتقرير صدر القانون النظامي في أول مايو ١٨٨٣، والذي بموجبه أنشئت "مجالس المديرية" لا كهيئات لامركزية مستقلة، ولكن كفروع للإدارة المركزية، وذلك لمعاونة الوزارة في الإنفاق على التعليم ونشره بين الشعب، وكانت هذه المجالس تابعة في إدارتها إلى وزارة الداخلية التي تعين مديراً لكل منها، يساعده مجالس مكون من أعضاء منتخبين، وآخرين معينين بحكم وظائفهم، ويمثلون الوزارات المختلفة.

ومما هو جدير بالذكر، أن مجالس المديرية لم تبدأ في القيام بدورها في التعليم إلا منذ عام ١٩٠٩، واختلفت الوظيفة التعليمية لمجالس المديرية من وقت لآخر حسب القوانين والمشروعات التي كانت تقرها الوزارة سعياً وراء نشر التعليم الشعبي، ومع تقرير مجانية التعليم عام ١٩٤٤، وتوحيد التعليم في المرحلة الأولى عام ١٩٥١، ألغى إشرافها وإنفاقها على التعليم الأولى، حيث ضمنت لوزارة المعارف كل ما كانت تشرف

١- أحمد إسماعيل حجي، التعليم في مصر ماضية، وحاضرة ومستقبل، مرجع سابق، ص(١٧٧).

علية من مدارس^(١)، وبذلك يمكن القول أن دور مجالس المديریات فی تلك الفترة لم يتعد أكثر من تخفيف العبء المالي عن وزارة المعارف.

وظلت إدارة التعليم مركزية حتى بعد أن حصلت مصر على استقلالها وانتهى الإشراف الإنجليزي على التعليم عام ١٩٣٦، ونتيجة لكتابات الأدباء ورجال الصحافة والمسؤولون فی وزارة المعارف نفسها عن أضرار المركزية، إلى جانب أحساس وزارة المعارف بعجزها عن إدارة التعليم وتوجيهه الوجهة الصحيحة، صدر القرار الوزاري رقم ٦٠٢٨ بتاريخ ٨ مايو ١٩٣٩ بإنشاء مناطق تعليمية فی الأقاليم تقوم بتنفيذ السیاسة العامة للوزارة، وتوجيهها الوجهة التي تتلائم مع ظروف البيئات المحلية^(٢)، إلا أن هذه المناطق التعليمية كانت ترجع فی كل صغيره وكبيرة إلى ديوان الوزارة، حيث كانت تلك المناطق مغולה الأيدي لأن الوزارة لم تمنحها من السلطات ما يتناسب مع المسؤوليات الملقاة عليها، كما أنها كانت تعاني نقصاً فی موظفيها، ولم تكن لها ميزانيات مستقلة، بالإضافة إلى إن موظفيها لم يكونوا متمرسين على الاستقلال فی تحميل المسؤولية، وبذلك لم يتحقق الهدف الذي أنشئت من أجله المناطق، وظلت مجرد فروع من ديوان الوزارة تضيع كل وقتها وجهدها فی استئذان الوزارة^(٣).

ومع قيام ثورة يوليو عام ١٩٥٢، واتجاه سياسة الدولة نحو اللامركزية، أصدرت وزارة التربية والتعليم القرار الوزاري رقم ٤٦٠ فی أغسطس ١٩٥٥، وأطلق عليه (دستور الوزارة)، حيث عمل هذا القرار على أن تقوم المناطق التعليمية بوظائف فنية وإدارية تمثل بصورة مصغرة ما يجري فی ديوان الوزارة، وتكون لها سلطات تمكنها من أداء هذه الوظائف، وتم تفويض مزيد من السلطات إلى المناطق المحلية، ثم صدرت بعد ذلك عدة قرارات وزارية هدفت كلها تفويض مزيد من السلطات إلى المناطق المحلية، وبعد صدور قوانين الحكم المحلي بدءاً من صدور القانون رقم ٢٤ السنة ١٩٦٠ حتى قانون

١- عرفات عبد العزيز سليمان، ومريم محمد إبراهيم الشرقاوي، مرجع سابق، ص (١٢٤).

٢- فتحي هلال وآخرون، مرجع سابق، ص (٥٣، ٥٤).

٣- إبراهيم عصمت مطاوع، مرجع سابق، ص (٢٢).

تطبيق اللامركزية ◆ ◆ ◆ في ◆ ◆ ◆ إدارة التعليم قبل الجامعي

رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته، قسمت المحافظات إلى مديريات تعليمية وإدارات تعليمية على مستوى المدينة والقرية، ومنحت للمحليات سلطات واسعة في مجال التعليم، وأصدرت وزارة التربية والتعليم عدة قرارات وزارية لتدعيم مبدأ جديد في الإدارة التعليمية، هو مبدأ مركزية التخطيط والتوجيه ولا مركزية التنفيذ^(١).

وفي الوقت الحالي، هناك توجه حاد نحو تطبيق لا مركزية حقيقية، تستطيع من خلالها إدارة نظام التعليم، التأقلم مع المستجدات المجتمعية والتعليمية الجديدة للمجتمع المصري، لذلك قامت وزارة التربية والتعليم بتشكيل لجنة اللامركزية، والمشاركة المجتمعية (تضم في عضويتها مجموعة من كبار رجال الأعمال وممثلي الجمعيات الأهلية وأساتذة وعمداء الكليات والمهتمين بالمجتمع المدني ورجال القانون) ؛ لتحديد أهم ملامح إستراتيجية الوزارة في تنفيذ التوجه نحو اللامركزية^(٢).

شكل (١/٤) يوضح التطور التاريخي لإدارة نظام التعليم المصري*

هيات خاصة أو أهلية	ديوان المدارس	إنشاء مجالس المديرات	إنشاء المناطق التنظيمية	تدعيم مركزية التخطيط والتوجه ولا مركزية التنفيذ	توجه نحو اللامركزية
حتى أوائل القرن ١٩	١٨٢٧	١٨٨٣	١٩٣٩	ثورة يوليو عام ١٩٥٢	الوقت الحالي

- ١- عادل عبد الفتاح سلامة (١٩٩٨): تطور إدارة التعليم في مصر، في: شاكر محمد فتحي أحمد وآخرون، مرجع سابق، ص ص (٢٧٦، ٢٧٧).
 - ٢- جمهورية مصر العربية، وزارة التربية والتعليم، قطاع الكتب، مبارك والتعليم- التعليم المصري في مجتمع المعرفة، مرجع سابق، ص (١١١).
- * الشكل من إعداد الباحث.

٢/٤ : السياق المجتمعي المصري :

في البداية تجدر الإشارة إلى أن النظام التعليمي هو نظام مفتوح open system وأنشطته الداخلية تتأثر حتماً بعوامل السياق المجتمعي، وهكذا تعتبر الإدارة التعليمية الكيفية التي يدار بها النظام التعليم وفقاً لعوامل ثقافة المجتمع، حتى تتحقق الأهداف التعليمية المرجوة، وهذه العوامل ذات تأثير بالغ الأهمية في الإدارة التعليمية، ومن ثم يختلف نمط وأسلوب الإدارة تبعاً لتلك العوامل.

وعلى الرغم من أن الدراسة سوف تتناول عوامل السياق المجتمعي المصري بصورة منفصلة مستقلة، إلا أن هذه العوامل متكاملة ومتفاعلة فيما بينها، لتكون في النهاية ثقافة المجتمع، وهذه العوامل أيضاً ليست على درجة واحدة من الأهمية في اختيار نمط الإدارة المناسب، بل أن هناك عوامل قد يكون تأثيرها أكبر من تأثير غيرها.

وفيما يلي عرض لأهم العوامل الكفيلة بتحديد نمط الإدارة التعليمية المناسب

لمصر:

١/٢/٤ : العوامل الجغرافية:

تعتبر مصر دولة أفريقية آسيوية تشغل مساحة تبلغ ١,٠١٩٦٠٠ كيلو متر مربع، ويجرى عبر أراضيها نهر النيل الذي هو أطول نهر في أفريقيا، موفر رباطاً ميسراً بين الجنوب والشمال^(١)، ويغلب طابع الشكل المسطح لأرض مصر، والنشاط الزراعي المتمركز في الوادي والدلتا، واعتماداً على هذه الحقائق الجغرافية، سادت من خلال بعض البحوث والدراسات المقولة القائلة بأن الدولة المصرية مركزية بحكم الجغرافيا.

ولكن ازدياد حركة النمو العمراني والصناعي في المحافظات، والمدن الجديدة بالصحارى واستكمال باقي الحقائق الجغرافية التالية بناقص المقولة السابقة، حيث تمتد مصر بين دائرتي عرض ٢٢° ، ٣١,٣٠° شمال الدائرة الاستوائية، وهذا الامتداد جعلها تتوزع بين العروض المدارية في جنوبها إلى العروض شبة المعتدلة في شمالها، وهذا

١- عيسى على إبراهيم (٢٠٠٢): جغرافية مصر، الإسكندرية، دار المعرفة الجامعية، ص(٧).

بدورة أدى إلى تباين مناخي بين الشمال الجنوب^(١) مما يتطلب معه توفير خدمات تعليمية متنوعة.

وبالإضافة إلى مدينة الأقصر، تنقسم مصر إدارياً إلى ٢٦ محافظة، يضم الوجه البحري ١٢ محافظة، تشمل الدلتا تسع محافظات، حيث يوجد ٣ محافظات شرق الدلتا هي (الدقهلية، الشرقية، القليوبية)، ٤ محافظات وسط الدلتا هي (دمياط، كفر الشيخ، الغربية، المنوفية)، ومحافظتين غرب الدلتا هما (البحيرة، الإسكندرية)، أما محافظات القناة فهي (بورسعيد، الإسماعيلية، السويس).

أما محافظات الوجه القبلي فهي تسع محافظات على طول مجرى نهر النيل وهي (الجيزة، بنى سويف، المنيا، أسيوط، سوهاج، قنا، أسوان)، ومحافظة الفيوم التي تقع داخل منخفض الفيوم بالصحراء الغربية، إلى جانب محافظة القاهرة، والتي تعتبر محافظة وصل بين الوجه البحري والوجه القبلي، وعاصمة مصر والتي تضخمت سكانيا وبيروقراطياً بحكم حرصها الشديد على المركزية، وتبلغ مساحة كل هذه المحافظات حوالي ٤% من إجمالي مساحة مصر كلها.

أما بقية محافظات مصر، والتي تشمل ٥ محافظات، ويطلق عليها أحياناً محافظات الحدود، تشمل حوالي ٩٦% من مساحة مصر وهي (مرسى مطروح، الوادي الجديد، البحر الأحمر، سيناء الشمالية، سيناء الجنوبية)^(٢).

ومن خلال العرض السابق لمحافظات مصر بالإضافة لتحليل جغرافي لخصائصها، يتضح أن هناك تفاوت كبير بين هذه المحافظات سواء في المساحة أو في عدد السكان أو الكثافة السكانية، إلى جانب تنوع البيئات في هذه المحافظات بين صحراء، وزراعة، وساحل وغير ذلك.

١- عيسى على إبراهيم، المرجع السابق، ص(٩).
* أصبح عدد المحافظات الآن (٢٨ محافظة) بعد استحداث محافظتين جديدتين هما حلوان، ٦ أكتوبر.
٢- عيسى على إبراهيم، مرجع سابق، ص(٩).

وهذا التفاوت السابق بين المحافظات يشجع على تطبيق اللامركزية، حتى نستطيع كل محافظات إن تدبير التعليم بها حسب الاحتياجات المحلية والظروف الموجودة بها، ويجب أن لا يغيب عن وزارة التربية والتعليم المصرية أن هناك محافظات فقيرة ذات موارد محدودة تحتاج إلى دعم زائد من الوزارة.

وتجدر الإشارة بالنسبة لسكان مصر، أن هناك تجانس بين هؤلاء السكان على مر التاريخ، وهذا أساسه الهوية المصرية الواحدة، وبالتالي لم تشهد مصر مشكلات تعليمية متصلة بالأمور الأنتوجرافية.

هذا وأظهرت النتائج الأولية للتعداد العام (٢٠٠٦) أن عدد السكان بلغ حوالي ٧٢,٥٧٩ مليون نسمة، وأن الهرم السكاني قاعدته عريضة، وأن نسبة سكان الريف بلغت ٥٧,٤%، وسكان الحضر ٤٢,٦%^(١)، وبذلك هناك حاجة لتوفير خدمات تعليمية زائدة ومتنوعة، تستطيع تلبية الحاجات التعليمية المتنامية والمتعددة للإعداد الغفيرة من طلاب الريف والحضر.

ولكن النمو السكاني بمعدلاته المرتفعة، دون أن يواكبه زيادة في معدلات النمو الاقتصادي أو التنمية، أدى ظهور ما يعرف بمشكلة السكان، التي جعلت مصر تواجه مشكلة انفجار تعليمي، ومشكلة توفير المباني التعليمية والتقنيات التعليمية وغيرها من المشاكل^(٢)، التي تدفع مصر إلى ضرورة التوجه نحو اللامركزية في إدارة نظام التعليم حتى تستفيد من المساعدات الشعبية والمحلية، وتستطيع تقديم خدمات تعليمية متنوعة لطلاب الريف والحضر.

١- جمهورية مصر العربية - الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، النتائج الأولية للتعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت مصر ٢٠٠٦، مارس ٢٠٠٧، ص (١٣٣).

٢- رئاسة الجمهورية، المجلس القومي المتخصصة بتقرير المجلس القومي للتعليم والبحث العلمي والتكنولوجيا، مرجع سابق، ص (٢٤)

٢/٢/٤: العوامل السياسية:

تعتبر مصر أقدم دولة كائنة في العالم المعاصر، بعناصر ثلاث هي أرض وشعب وحكومة، ويقدر عمرها منذ الوحدة أيام مينا خمسة آلاف عام، نشأت على أرضها على ضفاف نهر النيل الحضارة الفرعونية والآن عصر الجمهورية الحالي.

ويمكن تقسيم عصر الجمهورية إلى فترتين مختلفين من حيث السياسة الخارجية والسياسة الداخلية، الفترة الأولى منذ قيام الثورة عام ١٩٥٢ وحتى عام ١٩٧٠، والتي تميزت فيها السياسة الخارجية بالتوجه نحو الشرق (الاتحاد السوفيتي)، والتأثر به في جميع جوانب الحياة^(١)، أما السياسة الداخلية اتسمت بالتنظيم السياسي الواحد الذي بدأ بهيئة التحرير مروراً بالاتحاد القومي وانتهاءً بالاتحاد الاشتراكي العربي، وتمركزت السلطة في يد رئيس الجمهورية، وتولى أهل الثقة من النخبة العسكرية السلطة في مصر^(٢)، حتى وزارة التربية والتعليم خلال الفترة من ١٩٥٤ وحتى ١٩٦١، وكان الوزير من ضباط الثورة.

وبناءً على ما سبق، كانت جميع السلطات التعليمية في يد وزير التربية والتعليم، ولم تكن هناك سلطات معطاة لمديري التعليم أو لمديري المدارس، فقد كانوا يمارسون أعمالهم كمنفذين للسياسة التعليمية في قاع التنظيم في قاع التنظيم الهرمي لوزارة التربية والتعليم.

أما الفترة الثانية منذ عام ١٩٧٠ وحتى عصرنا الحالي، اتسمت السياسة الخارجية بالتوجه نحو الغرب (الولايات المتحدة الأمريكية)، والتأثر بها في جميع جوانب الحياة^(٣)، أما السياسة الداخلية اتسمت بالتعددية الحزبية، والتي بدأت بوجود منابر سياسية داخل

١- بيومي محمد ضحوى (١٩٩٨): التربية المقارنة ونظم التعليم، القاهرة، مكتبة النهضة المصرية، ص ص (٤٠٩،٤١٠).

٢- ناصر الأنصاري (١٩٩٧): المجلد في تاريخ مصر للنظم السياسية والإدارية، الطبعة الثانية، القاهرة، دار الشروق، ص (٢٦٦).

٣- بيومي محمد ضحوى، مرجع سابق، ص (٤١١).

تطبيق اللامركزية ————— في ————— إدارة التعليم قبل الجامعي

الاتحاد الاشتراكي العربي، ثم تحولت إلى أحزاب سياسية مستقلة^(١)، وازدهرت المعارضة السياسية إلى حد كبير.

وبناءً على ما سبق، صدر قانون التعليم ١٣٩ لسنة ١٩٨١، والذي نص على تكوين المجلس الأعلى للتعليم قبل الجامعي تعبيراً عن سياسة المشاركة في إصدار القرار وتشكيل السياسة التعليمية، كما أن هناك لجنة للتعليم في مجلس الشعب تقوم بعملية المساءلة الشعبية على سياسة التعليم، وطريقة تنفيذ هذه السياسة.

وإذا كانت المركزية في ظل السنين الأولى للثورة لها ما يبررها من ظروف سياسية غير مستقرة، وبدايات لنظام حكم جمهوري لم يتم تطبيقه من قبل، وحروب عديدة، أما الآن وفي المد العالمي للديمقراطي فكرياً وممارسة، وفي ظل استقرار الظروف السياسية، والتعدلات الدستورية الأخيرة، ونشر مبادئ الديمقراطية والمشاركة والمواطنة، فلا مجال لآخر غير التوجه نحو اللامركزية، وخصوصاً وأن الظروف مواتية ومشجعة على التطبيق.

لذلك أكد رئيس مجلس الوزراء خلال رئاسته أول اجتماع لمجلس المحافظين بتشكيلة الجديد يوم الثلاثاء الموافق ٢٤ يناير ٢٠٠٦ أهمية الاتجاه نحو تنمية اللامركزية في ظل تطوير دور المحافظين والمجالس المحلية خاصة مجالات الخدمات وفي مقدمتها التعليم، وتشجيع المشاركة المجتمعية، ودمج المجتمع والمواطنين في عمليات التخطيط واتخاذ القرار، وتشجيع الجهود الذاتية ومساهمات المجتمع^(٢).

٤/٢/٤: العوامل الاقتصادية:

ينبغي الإشارة قبل الحديث عن العوامل الاقتصادية، إلى أنه يصعب الفصل بين العوامل الاقتصادية والعوامل السياسية، فالاقتصاد كبناء هو القسوة المحركة للسياسة، السياسة كسلوك هي الإطار الذي يدور فيه النشاط الاقتصادي، وكذلك أي تغيير في

١- ناصر الأنصاري، مرجع سابق، ص(٢٦٧).

٢- الأهرام، الأربعاء ٢٥ يناير ٢٠٠٦، ص(٣٠).

السياسة الاقتصادية سوف يترتب عليه بالضرورة تغير فى السياسات والممارسات التعليمية.

ويوضح الواقع الاقتصادي لمصر، أنها كانت حتى قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ تعيش فى ظل نظام اقتصادي رأسمالي، له خصائص باعتباره اقتصاداً متخلفاً، ومع قيام الثورة صدر قانون الإصلاح الزراعي فى سبتمبر ١٩٥٢٥، ثم اتخذت إجراءات أخرى فيما بعد، منها تمصير البنوك وشركات التأمين عام ١٩٥٧، وصدر قوانين يوليو الاشتراكية عام ١٩٦١، وما استتبعها من تأميم البنوك والشركات، وإنشاء القطاع العام، والأخذ بالتخطيط المركزي الشامل، ومع بداية السبعينات بدأ مسار جديد عرف باسم الانفتاح الاقتصادي، إذ صدرت قوانين الاستثمار فتحت الأبواب أمام رأس المال الأجنبي والعربي والمصري لدخول ميادين الإنتاج والخدمات^(١)، وبدأت أخيراً ملامح سياسة اقتصادية جديدة بالتوجه الرأسمالي للاقتصاد أو بمعنى آخر للتوجه نحو خصخصة الاقتصاد، وتوسيع الملكية الفردية لوسائل الإنتاج والاحتكام إلى السوق باعتباره المحرك الأساسي للاقتصاد^(٢).

لذلك نجد أنه منذ قيام الثورة وحتى بداية السبعينات، كانت مسئولية إدارة التعليم وتمويله مسئولية كاملة للدولة، أما مع بداية السبعينات وظهور التعددية الحزبية وبعض ممارسات الديمقراطية والتوجه إلى الانفتاح الاقتصادي، بدأت الدولة تخفف من إحكام قبضها على إدارة نظام التعليم.

أما الآن وفى ظل توجه مصر إلى الاقتصاد الحر والديمقراطية معاً، حيث يعتبر الاقتصاد الحر أفضل النظم الاقتصادية التي تؤدي إلى التنمية السريعة، وإطلاق لمبادرات الفردية، وتنمية الإبداع، كما أن الديمقراطية كنظام سياسي هي أفضل وأعدل النظم بالنسبة للإنسان والمجتمع، فالديمقراطية محرك أساسي للإبداع والتقدم^(٣).

١- أحمد إسماعيل حجي، التعليم فى مصر ماضية، وحاضرة، ومستقبل، مرجع سابق، ص(٢٧٤).
٢- رئاسة الجمهورية، المجلس القومي المتخصصة، تقرير المجلس القومي للتعليم والبحث العلمي والتكنولوجيا، العملية التعليمية فى عصر التوجهات الاقتصادية الجديدة، مرجع سابق، ص(٢٨).
٣- حسين كامل بهاء الدين(٢٠٠٣): ملتقى الطرق، القاهرة، دار المعارف، ص(٤١).

تطبيق اللامركزية ◆ ◆ ◆ في ◆ ◆ ◆ إدارة التعليم قبل الجامعي

لذا نجد أن هذه الظروف السياسية والاقتصادية ملائمة ؛ لتطبيق لامركزية إدارة التعليم، حيث إن من أهم السمات العامة للتعليم في الدول الرأسمالية اشتراك السلطات المحلية مع السلطات المركزية في إدارة نظام التعليم وتمويله، مع عدم وجود تخطيط مركزي شامل للتعليم، مما يتيح مرونة في التنفيذ^(١).

هذا وسوف نستفيد مصر من تطبيق اللامركزية، عن طريق مساهمات القطاع الخاص والجهات المحلية والشعبية في تمويل التعليم، وخصوصاً وأنها تعاني من أزمة اقتصادية وأعباء مترتبة على مشكلة الديون، وترغب في تحقيق جودة عالية لمخرجات النظام التعليمي.

٤/٢/٥: العوامل الاجتماعية:

أدت الظروف التاريخية المعقدة التي مرت بها مصر من استعمار وحروب عديدة إلى معاناة المجتمع المصري من الأمية والفقر، حيث وصلت نسبة الأمية حسب النتائج الأولية للتعداد العام (٢٠٠٦) حوالي ٢٩,٣%^(٢)، وهذا يعنى السلبية وعدم القدرة على المشاركة في المسائل التعليمية، وعدم الرغبة في هذه المشاركة، وإلقاء العبء كله على الحكومة.

وقد ارتفعت نسبة الفقر إلى حوالي ٥١,٩% من السكان، وهم الذين يقل دخلهم اليومي عن دولارين أمريكيين، وإذا أضفنا نسبة السكان الذين يساؤون دخلهم اليومي دولارين أمريكيين، والتي تبلغ حوالي ١٥,٣% تكون نسبة الفقراء تحت الصفر في مصر حوالي ٦٧,٢%^(٣)، وهذا يؤكد أهمية دور الدولة في تمويل التعليم، واستمرار مجانيته، والحفاظ على تكافؤ الفرص التعليمية.

١- عرفات عبد العزيز سليمان: الاتجاهات التربوية المعاصرة رؤية في شئون التربية وأوضاع التعليم، مرجع سابق، ص(٣٠٧).

٢- جمهورية مصر العربية، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، مرجع سابق، ص (١٣٥).

3-Doraid, Maze(2000) Human Development and Poverty in The Arab States, United Nations Development Program (U N D P),P(39).

ويستتج ما سبق أن المجتمع المصري توارث ضعف الرأي العام والاستسلام للسلطة المفروضة عليه دون مناقشة أو أفتان والسلبية، والعزوف عن المشاركة السياسية، وهذا بدوره يعكس في صورة غياب المشاركة المجتمعية في رسم السياسة التعليمية وفي صنع القرار التعليمي.

وعلى الرغم من السلبيات السابقة في المجتمع المصري، إلا إن الدولة لديها إصرار في التعامل مع مجتمع المعرفة، ذلك المجتمع التي أدت إلية الثورات العلمية والمعرفة المتتالية، والتغيرات التكنولوجية والاجتماعية، حتى أصبح التسابق بين الدول حول تملك وحيازة أكبر قدر من المعارف والمعلومات، وهذا بدوره أدى إلى ظهور ما يسمى بالنمو المعرفي أو الانفجار المعرفي على الساحة العالمية، والسذي يتميز بصفتين أساسيتين هما: سرعة النمو المتزايد وقدرة الإنسان الخارقة في استخدام المعرفة في تطوير أساليب الحياة^(١).

ولن نستطيع مصر للتعامل مع مجتمع المعرفة إلا من خلال النهوض بالتعليم، حتى تكون هناك مخرجات تعليمية لديها من الثقافة والتعليم والمهارات، ما يمكنها من تحقيق زيادة ملموسة في معدلات التنمية والنتاج القومي، وتستطيع المنافسة العالمية عن طريق تحقيق مستوى عالي من الجودة^(٢)، ولذلك من إدارة تعليمية تستفيد من النمو والانفجار المعرفي، وتحديث تجديرات في بيئة النظام التعليمي، وتنوع صيغته، وتنشر الخدمة التعليمية وتيسرها بفاعلية، وتجرب محتوى جديد للتربية، وتملك القدرة على تجنب العنيد من المعوقات التي قد تقلل من جدية هذه التجديرات^(٣).

١- رئاسة الجمهورية، المجالس القومية المتخصصة، تقرير المجلس القومي للتعليم والبحث العلمي والتكنولوجيا، التعليم وتحديات المستقبل، يونيو (١٩٩٨)، ص(٢٧).

٢- الحزب الوطني الديمقراطي، الأمانة العامة، أوراق السياسات التعليم، المؤتمر السنوي الرابع سبتمبر (٢٠٠٦) الفكر الجديد، وانطلاقه ثانية نحو المستقبل، سياسات التعليم من الإتحاة إلى الجودة، ص(١).

٣- شاكور محمد فتحي وآخرون(١٩٩٦): التربية المقارنة: الأصول المنهجية والتنظيم في أوروبا وشرق آسيا والخليج العربي ومصر، القاهرة، بيت الحكمة الأعلام والنشر، ص(١٣٧).

وتستطيع اللامركزية تحقيق ما سبق، بل وتستطيع أن تعكس خصائص مجتمع المعرفة، ذلك المجتمع الذي يتميز بالتنوع، والذي يتطلب تنظيمات إدارية عديدة ومتنوعة، ومشاركة المنظمات غير الحكومية والمحلية في الإدارة بما لديها من معرفة مباشرة للاحتياجات والفرص المحلية، ونظراً لكونها صغيرة ومرنة ومستقلة، فأنها تملك القدرة على اختيار الأفكار المبدعة.

إلا إن تطبيق اللامركزية، يتطلب زيادة وعي المجتمع المصري بثقافتها، وبعض المبادئ والممارسات المرتبطة بها.

٤/٢/٦: العوامل التكنولوجية:

لاشك أن القدرة التكنولوجية وثورة الاتصالات استطاعت بطريقة عملية أن تخترق حواجز الزمان والمكان، وأن تحول حدود كل الحدود إلى كيانات مسامية porous وأن تلغى واقعياً فكرة الحواجز أو الأسوار^(١)، ومن ثم هناك وجه نظر تقول أنه ليس هناك حاجة إلى اللامركزية، حيث إن الوسائل التكنولوجية الحديثة لها القدرة السريعة في توصيل القرارات والتعليمات من الحكومة المركزية إلى السلطات المحلية. ولكن هناك اتجاه آخر مغاير لما سبق، يرى أنه مع تطور تقنية المعلومات والاتصالات، وتوفر هياكل بشرية على درجة أعلى من الكفاءة والمعرفة لا يعود هناك مبرر لإتباع النظام المركزي في الإدارة، الذي يحصر كافة الصلاحيات وعمليات اتخاذ القرار في قمة التنظيم^(٢)، حيث إن الوسائل التكنولوجية تلعب جانب زيادة القدرة التنافسية وتبادل الخبرات.

هذا وشهد الواقع التكنولوجي المصري تطوراً ملحوظاً في الآونة الأخيرة، حيث تم إنشاء شبكة الفيديو كونفرانس، والتي من ضمن المهام التي تقوم بها عقد مؤتمرات دورية موسعة، يشارك فيها رجال السياسة والمفكرون وقيادات التعليم، والمعلمون العائدون من

١- حسين كامل بهاء الدين (٢٠٠٠): الوطنية في عالم بلا هوية "تحديات العولمة"، القاهرة، دار المعارف، ص (٦٥).

٢- طي السلمي (٢٠٠١): حواجز في الإدارة المعاصرة، القاهرة، دار النهضة العربية، ص (٢٥).

تطبيق اللامركزية ◆ ◆ ◆ في ◆ ◆ ◆ إدارة التعليم قبل الجامعي

البعثات الخارجية، وممثلون عن مجالس الآباء والمعلمين والطلبة المثاليون، وبعض الشخصيات العامة في المجتمع وأساتذة الجامعات ورجال الإعلام؛ حتى تكون هناك مشاركة شعبية في صنع واتخاذ القرارات التربوية^(١).

وفي ٣٠/١١/٢٠٠٢ تم افتتاح مشروع الحكومة الالكترونية، كآلية جديدة تسهم في تفعيل دور الإدارة التعليمية في إدارة المعلومات والبيانات والمعارف التعليمية، وتيسر تداولها ونشرها^(٢)، ومن هنا يمكن أن تكون هناك منافسة بين مدارس وإدارات ومديريات مصر؛ لتحقيق مستوى إداري وتعليمي متميز.

هذا وإذا تم لمصر استخدام الوسائل التكنولوجية السابقة وغيرها من أجل تدعيم اللامركزية، فإنها بحق ستكون وسائل داعمة.

٣/٤: واقع إدارة نظام التعليم:

تعتبر الإدارة التعليمية في مصر فرع من فروع الإدارة العامة، حيث أن التعليم من الخدمات التي تقدمها الدولة وأجهزتها، ولذلك نشق الإدارة التعليمية أساسها وعملياتها ومبادئها من ميدان الإدارة العامة، وتكتسب صفاتها وطبيعتها من ميدان التربية والتعليم باعتبار أنها تطبق في ميدان له خصوصياته ألا وهو ميدان البشر.

وقد أخذت مصر بنظام الإدارة المحلية، ومنذ عام ١٩٦٠ صدرت عدة قوانين أساسية في مجال تنظيم المحليات هي القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ والقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١، و٥٢ لسنة ١٩٧٥ و٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته، وقد أخذ المشرع المصري بمفهوم الإدارة المحلية في القوانين الثلاثة، ثم أخذ في القانون الرابع بمفهوم الحكم المحلي،

١- جمهورية مصر العربية، وزارة التربية والتعليم، قطاع الكتب، مبارك والتطيم النقلة النوعية في المشروع القومي للتطيم، تطبيقي مبادئ الجودة الشاملة (٢٠٠٢)، ص ٧٢، ٩٣.

٢- جمهورية مصر العربية، وزارة التربية والتعليم، قطاع الكتب، مبارك والتعليم. التعليم المصري في مجتمع المعرفة، مرجع سابق، ص ٦٢، ٦٣.

تطبيق اللامركزية ♦ ♦ ♦ في ♦ ♦ ♦ إدارة التعليم قبل الجامعي

ثم عاد في التعديل الأخير بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ إلى مفهوم الإدارة المحلية^(١)، حتى تكون وسيلة للقوة المركزية في تنفيذ السياسة العامة للدولة على الصعيد المحلي، حيث إن الإدارة المحلية ليست جهة تشريع أو صنع قرار، ولكنها جهة تنفيذ للقرار المركزي في المحليات.

هذا وبداية من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١، أقر نظام المجلسين الشعبي والتنفيذي على مستوى المحافظة، والذي أمتد بعد ذلك ليشمل كل مستويات الإدارة المحلية الأخرى، من مراكز ومدن وأحياء وقرى، وأدى هذا النظام إلى إيجاد ازدواجية، ترتب عليها أن أصبحت المجالس التنفيذية هي صاحبة الاختصاص الفعلي بالنسبة إلى كل ماله صلة تنفيذية به، في حين أفتقر المجلس الشعبية على تقديم الآراء الاستشارية وإصدار بعض التوصيات^(٢).

وعلى الرغم من أخذ مصر بنظام الإدارة المحلية، إلا أن المركزية ما زالت متأصلة في نظام الإدارة المصري، وأبرز أمثلة المؤشرات الكمية للمركزية، نصيب محافظات مصر الذي لا يذكر من إجمالي الإيرادات والنفقات الحكومية، والتوزيع المتحيز لموظفي الجهاز الإداري، حيث وصل عدد العاملين في الإدارة المحلية في عام ٢٠٠١ حوالي ٦١% فقط من العدد الكلي لموظفي الحكومة، كما أن وحدات الإدارة المحلية لها سلطة محدودة للغاية، وأن لم تكن منعدمة على المسائل المتصلة على نحو مباشر بالمجتمعات المحلية وهكذا طبقاً لمعظم البيانات التي جمعها معدو تقرير التنمية البشرية في مصر لعام ٢٠٠٤^(٣) وهناك أيضاً العديد من المؤشرات غير الكمية، والتي تبين أن الحكومة المركزية تجمع بين مهام التخطيط، وإعداد الموازنة والتمويل وتخصيص الموارد، ووضع اللوائح

١- السيد عبد المطلب غانم(١٩٨٨): سياسة اللامركزية في مصر استكشاف لمصادر المعلومات، في علي الدين هلال(محرر) تحليل السياسات العامة في مصر، القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، مكتبة النهضة المصرية، ص(١٢١).

٢- أحمد الرشدي، مرجع سابق، ص ص (٢٤، ٢٥).

٣- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومعهد التخطيط القومي، تقرير التنمية البشرية في مصر سنة ٢٠٠٤، اختيار اللامركزية من أجل الحكم الرشيد، القاهرة، ص ص (٢٠١).

تطبيق اللامركزية ————— في ————— إدارة التعليم قبل الجامعي

والمراقبة والتقويم وتوصيل الخدمات، وبذلك لا يخول للمحافظين الذين يعينهم رئيس الجمهورية حق استخدام المميزات، التي يمنحها لهم القانون بحكم منصبهم من حيث المبدأ، ويؤكد الاجتماع الشهري الذي يعقدونه مع رئيس الوزراء إن أنشطتهم يتم التخطيط لها مركزياً، وحتى سلطة نقل بعض مخصصات الموازنة من باب إلى آخر، أو في نفس الباب مثل باب الموازنة الاستثمارية، ليست من سلطات المحافظين^(١).

وترجع المؤشرات المركزية السابقة، إلى مورثات سياسية وإدارية قديمة، بالإضافة إلى سلبيات نظام الإدارة المحلية الحالي، في ظل قانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته، والتي من أهمها ما يلي^(٢):

١/١/٣/٤: تعميم التنظيمات المحلية:

ساوى القانون القائم بين محافظات الجمهورية في تنظيماتها، ولم يأخذ في الاعتبار ظروف وطبيعة كل إقليم، فهناك محافظات ساحلية وأخرى صحراوية وغيرها زراعية أو ساحلية، وكل منها تحتاج إلى معاملة توافق خصوصيتها.

٢/١/٣/٤: التدرج الهرمي لسلطات الوحدات المحلية:

يتسم النظام المحلى المصري بالتدرج، سواء بين الوحدات المحلية وبعضها البعض أو بينها وبين الحكومة المركزية، حيث إن للمجالس الشعبية المحلية فى المستويات الأعلى حق الإشراف والرقابة على المجالس الشعبية فى المستويات الأدنى، كما أن لها حق التصديق أو الاعتراض على قراراتها، وكذلك الأمر بالنسبة للقيادات التنفيذية فى علاقاتها ببعضها وبالحكومة المركزية.

١- المرجع السابق، ص (٢).
٢- رئاسة الجمهورية، تقرير المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية، التجربة المصرية فى اللامركزية الإدارية، مرجع سابق، ص ص (١٧٥، ١٧٩).

٣/١/٣/٤: انخفاض مستوى التمكين المالي للوحدات المحلية:

يعتبر دور الوحدات المحلية في تكوين الموارد المالية الذاتية محدوداً جداً، حيث تتجاوز نسبة الإعانة الحكومية ٨٠% من إجمالي إيرادات الموازنات المحلية، ولذلك لا تتمتع الوحدات المحلية بالاستقلال المالي.

٤/١/٣/٤: عدم التوازن بين السلطة والمسئولية:

يتسم النظام المحلى المصري بالتركيز على لامركزية المسئولية، دون أن يقابل ذلك لامركزية في السلطة، ويعتبر أكبر دليل على ذلك أنه ليست هناك سلطة للمافظ فى تعيين وكلاء الوزراء فى المحافظة، رغم أنه يعتبر ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة، ويشرف على تنفيذ السياسات العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والإنتاج فى نطاق المحافظة.

٥/١/٣/٤: العلاقات بين المحليات وفروع الوزارات غير محددة:

يوجد خلل فى العلاقات بين المحافظ والوزراء وفروع الوزراء، وكذلك فى العلاقات بين المجلس الشعبى المحلى والمجلس التنفيذى، فضلاً عن عدم وضوح اختصاصات وأدوار كل منها، مما يشيع المسئولية، وتظهر ظاهرة الولاء المزدوج.

٦/١/٣/٤: غياب معايير تقييم أداء القيادات والوحدات المحلية:

ليست هناك معايير موضوعية يتم على أساسها تقييم أداء القيادات المحلية، ويسهل قياسها مثل القدرة على اتخاذ القرارات المناسبة فى الوقت المناسب، وأسلوب التعامل مع المواطنين، وكيفية التصرف فى الأزمات المفاجئة، مما يترتب على ذلك عدم معرفة أسباب نجاح بعض القيادات، ومن ثم كيفية استفادة الآخرين منها، وكذلك عدم معرفة أسباب فشلها، ومن ثم استبعادها.

وبذلك أصبح من المهم للغاية، وإعادة النظر أو تعديل الإطار التشريعى الخاص بنظام الإدارة المحلية حتى يتواءم مع التطورات العالمية والإقليمية والمحلية، هذا وتشكلت

تطبيق الامركية ————— في ————— إدارة التعليم قبل الجامعي

الإدارة التعليمية، وتأثرت بنظام الإدارة السابق، وهذا ما نلاحظه عند عرض واقع عمليات الإدارة التعليمية، والتي تمثل حدود للدراسة في الصفحات التالية.....

١/٢/٣/٤: التخطيط:

بدأت مصر منذ عام ١٩٦٠ التخطيط للتعليم كجزء من الخطة الشاملة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى القومي، حيث بدأت الخطة الخمسية الأولى (١٩٦٠-١٩٦٥) وتليها خطط خمسية متعاقبة^(١)، ولكن يلاحظ على هذه الخطط أنها لم تيسر على درب واحد ولم تكمل بعضها البعض، بسبب التغير في السياسة التعليمية من فترة لأخره، ويلاحظ أيضاً أن هناك قصور وإغفال لبعض الجوانب التعليمية في هذه الخطط، بسبب النقص في البيانات الإحصائية الدقيقة^(٢)، وبذلك أدى غياب الفلسفة التعليمية الواضحة، إلى عدم الأخذ بالخطط الاستراتيجية طويلة المدى، التي يشترك في تكوينها جميع الوحدات التعليمية.

ولذلك يتم التخطيط على المستوى المركزي، حيث تنص المادة الثانية من قانون التعليم رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨١ على " ينشأ مجلس أعلى للتعليم قبل الجامعي، برئاسة وزير التعليم، يتولى التخطيط لهذا التعليم، ورسم خطط وبرامجه..". أما الوحدات المحلية للتعليم فتقوم بالتنفيذ، حيث تنص الفقرة الأولى من المادة الحادية عشرة في القانون السابق على أن "تتولى الأجهزة المركزية للتعليم قبل الجامعي من رسم السياسات العامة للتعليم ومهام التخطيط والتقييم والمتابعة العامة، وتتولى المحافظات العملية التنفيذية والمتابعة المحلية"^(٣).

وتوجد أجهزة أخرى على المستوى المركزي، مسؤولة أيضاً عن تخطيط التعليم ورسم سياساته، وهي المجلس القومي للتعليم والبحث العلمي والتكنولوجيا التابع للمجالس

١- عرفات عبد العزيز سليمان، الاتجاهات التربوية المعاصرة (رؤية في شئون التربية وأوضاع التعليم)، مرجع سابق، ص (١٦٥، ١٦٤).

٢- عبد الغنى عبود (١٩٩٣): للتربية المغاربية في نهايات القرن (الأيديولوجيات والتربية من النظام إلى اللانظام)، القاهرة، دار الفكر العربي، ص (٢٢٩).

٣- جمهورية مصر العربية، وزارة التربية والتعليم، مكتب الوزير، قانون التعليم رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨١ (المواد ٢، ١١).

تطبيق اللامركزية ♦ ♦ ♦ في ♦ ♦ ♦ إدارة التعليم قبل الجامعي

القومية المتخصصة، والإدارة العامة للخطة والمتابعة بوزارة التربية والتعليم، وإدارة الخطة التعليمية والتنظيم المدرسي التابعة للإدارة العامة للتعليم الابتدائي.

أما المستوى المحلي، فتوجد أقسام التخطيط والمتابعة بالمديريات التعليمية، والتي تخطط لتنفيذ مخططات ومقررات المستوى المركزي، والدليل على ذلك أن المادة الخامسة من اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ تنص على أن تتولى الوحدات المحلية كل في دائرتها وفق خطة وزارة التعليم إنشاء وتجهيز وإدارة المدارس^(١).

وغاية القول أن هناك شعاراً واحد سائد في مصر، هو شعار المركزية في التخطيط واللامركزية في التنفيذ، ولذلك تكون هناك خطة قومية واحدة، وعلى كل الجهات المحلية الالتزام بها، وهذا يحرم رؤساء المديريات والإدارات والمدارس النشاط الفكري والابتكار والشعور بالمسئولية، ولا يراعى الظروف المحلية بتوحد الخطط الدراسية، رغم أن أفضل الخطط الدراسية هي تلك التي توضع في البيئة التي توجد فيها المديريات والإدارات التعليمية والمدارس، والتي يشترك فيها الإداريين والمعلمين وأولياء الأمور والطلاب والمواطنين^(٢).

وإذا كان المشروع النهائي للخطة التعليمية، يخرج إلى النور بعدما تتم دراسة خطة التعليم في المراحل التعليمية المختلفة من قبل الإدارة العامة للخطة والمتابعة مع وزارة التخطيط، لذلك نجد أن هذا الخطة بعيدة عن الواقع، وبسبب تنفيذها في بعض المناطق بسبب إغفال دور المديريات والإدارات والمدارس وأفراد المجتمع في التخطيط الذي يناسب ظروفهم.

وعلى الرغم من صدور الخطة الاستراتيجية للقومية للتعليم قبل الجامعي (٢٠٠٧-٢٠١٢) بإنجاز من وحدة السياسات والتخطيط الاستراتيجي بالوزارة، وذلك من خلال التعاون بين الوزارة

١- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ بإصدار اللائحة التنفيذية بقانون نظام الحكم المحلي (مادة:٥)،
الجريدة الرسمية العدد ٢٩ مكرر في ٢٥ يوليو ١٩٧٩.

٢- السيد عبد العزيز البهواشي (١٩٩٣): بعض المشكلات الإدارية للتعليم الابتدائي في مصر، في: عبد الغنى عبود
وأخرون، إدارة المدرسة الابتدائية، القاهرة، مكتبة النهضة المصرية، ص ص (٢٦١، ٢٦٠).

تطبيق اللامركزية ♦ ♦ ♦ في ♦ ♦ ♦ إدارة التعليم قبل الجامعي

والمديرية والإدارات والمدارس والجامعات والمجتمع المدني والوزارات ذات الصلة والهيئات^(١)، إلا أنه حتى الآن لم تصدر معظم المحافظات خطط تعليمية محلية.

٢/٢/٣/٤: التنظيم:

يتسم الهيكل التنظيمي لنظام التعليم في مصر بالشكل الهرمي، وطول خط السلطة الرسمي، وأن هناك عدد من المستويات الإدارية، يأتي على قمتها وزارة التربية والتعليم، والتي تمثل الهيئة العليا لإدارة التعليم في مصر، ويتعاون معها في الإشراف على التعليم مجموعة من الأجهزة المركزية والقطاعات والهيئات الاستشارية والمتخصصة، بالإضافة إلى بعض الوزارات المتصلة بشئون التعليم.

هذا ويأتي على رأس وزارة التربية والتعليم الوزير بصفته أعلى منصب في الوزارة، وتتبعه القطاعات والإدارات المركزية الآتية^(٢):

١/٢/٢/٣/٤: الإدارة المركزية لشئون مكتب الوزير:

ويرأسها وكيل وزارة، وتضم ست إدارات عامة بالإضافة إلى السكرتارية، ويرأس كل إدارة عامة مدير عام وهم: الإدارة العامة للمكتب الفني، وتضم مستشاري المواد الدراسية المختلفة، الإدارة العامة للشئون القانونية، الاتصال السياسي، العلاقات العامة، الإدارة العامة لخدمة المواطنين، الإدارة العامة لمكتب الأمن.

٢/٢/٢/٣/٤: الإدارة المركزية لشئون الأمانات الفنية:

وهي تضم خمس إدارات عامة هي الإدارة العامة لأمانة المجلس الأعلى للتعليم قبل الجامعي، الإدارة العامة لمجلس رؤساء القطاعات والإيرادات المركزية، الإدارة العامة لأمانة مجلس مديري التربية والتعليم، الإدارة العامة لأمانة المجالس النوعية، الإدارة العامة لأمانة المجلس الأعلى لتعليم الكبار ومحو الأمية.

١- جمهورية مصر العربية، وزارة التربية والتعليم، الموقع الإلكتروني - بوابة المعرفة، الخطة الاستراتيجية القومية لإصلاح التعليم قبل الجامعي. <http://www.emoe.org>

٢- جمهورية مصر العربية، وزارة التربية والتعليم، مكتب الوزير، قرار وزاري رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٨٩ بشأن التنظيم الوظيفي لديوان عام الوزارة.

تطبيق الامركزية ————— في ————— إدارة التعليم قبل الجامعي

٣/٢/٢/٣/٤: الإدارة المركزية للتخطيط التربوي والمعلومات:

وتضم ثلاث إدارات عامة هي الإدارة العامة للتخطيط والمتابعة، الإدارة العامة للبحوث، الإدارة العامة للمعلومات والحاسب الآلي.

٤/٢/٢/٣/٤: الإدارة المركزية للتنمية الإدارية:

وتضم الإدارة العامة للترتيب والتنظيم، الإدارة العامة للتدريب الإداري، الإدارة العامة للتدريب الإداري، الإدارة العامة لتنسيق الوظائف الإشرافية.

٥/٢/٢/٣/٤: الإدارة المركزية للأمانة العامة:

وهي تضم خمس إدارات عامة هي الشؤون المالية، الشؤون الإدارية، شؤون الأفراد، التأمينات، التوجيه المالي والإداري.

٦/٢/٢/٣/٤: قطاع التعليم العام:

ويرأسه وكيل أول وزارة، ويضم الإدارة المركزية لرياض الأطفال والتعليم الأساسي، الإدارة المركزية للتعليم العام، الإدارة العامة للكمبيوتر التعليمي.

٧/٢/٢/٣/٤: قطاع التعليم الفني:

ويضم الإدارة المركزية للتعليم الفني وتتبعها الإدارات العامة للتعليم الصناعي، والتعليم الزراعي، التعليم التجاري، والتجهيزات، والمطبعة السرية، والتنسيق.

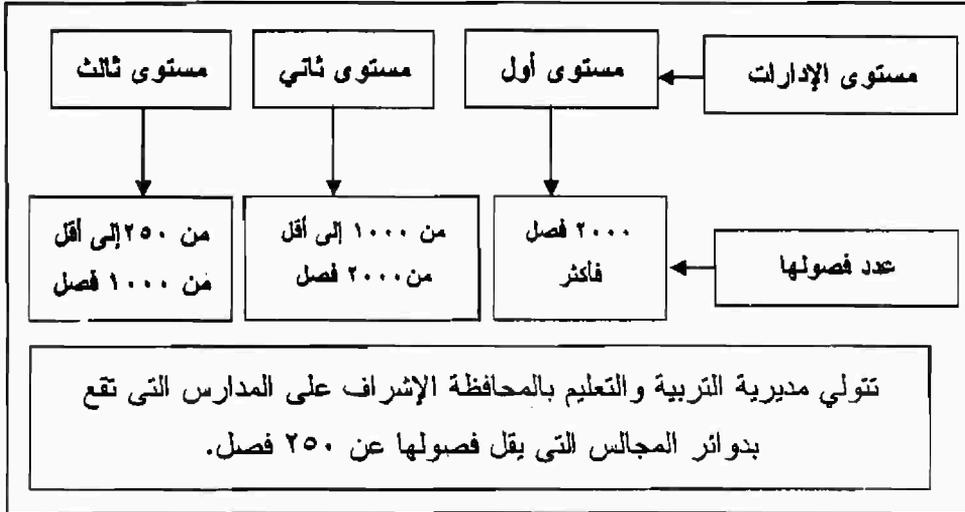
٨/٢/٢/٣/٤: قطاع الخدمات:

ويضم الإدارة المركزية للخدمات التعليمية، الإدارة المركزية للخدمات المركزية، الإدارة المركزية للخدمات التربوية، الإدارة العامة لتنسيق الخدمات.

٩/٢/٢/٣/٤: قطاع مديريات الوجه البحري:

ويضم الإدارة المركزية لشؤون مديريات شرق الدلتا، الإدارة المركزية لشؤون مديريات وسط وغرب الدلتا.

شكل (٣/٤) يوضح مستويات^(١) الإدارات التعليمية في دوائر الوحدات المحلية



ويتضح من العرض السابق لمحتويات الهياكل التنظيمية للإدارات التعليمية، والمرفق لها أشكال تنظيمية بالملحق رقم (١)، أنها تشكلت لتتماشى مع الهياكل التنظيمية لمديريات التربية والتعليم، ويخلو بعضها من بعض الإدارات الهامة، وقسمت على أساس عدد من الفصول دون أي عرض آخر.

وتعتبر المدرسة المستوى الرابع والإجرائي من مستويات الإدارة في مصر، وبمناوبة الوحدة التنفيذية من وحدات الإدارة التعليمية، ومن ثم فهي تعمل على تحقيق، وتنفيذ أهداف الإدارة التعليمية المشتقة بدورها من فلسفة التربية النابعة أساساً من فلسفة المجتمع الذي تعمل داخله.

وتنقسم المدارس إلى مستويين، مستوى من (١١ فصل فأكثر) يأتي على قمة الهيكل الإداري له مدير المدرسة ثم نائب المدير، ووكيل شئون التعليم ووكيل لشئون الخدمات والأنشطة، ومستوى (أقل من ١١ فصل) يأتي على قمة الهيكل الإداري له مدير

١- جمهورية مصر العربية، وزارة التربية والتعليم، مكتب الوزير: قرار وزاري رقم ٨٨ لسنة ١٩٨٨ بشأن تحديد معدلات وظائف المجموعات النوعية المختلفة لأجهزة مديريات التربية والتعليم والإدارات التعليمية بالمحافظات.

المدرسة، ثم وكيل لشئون التعليم ووكيل لشئون الخدمات والأنشطة^(١)، ويوجد لكل مستوى هيكل تنظيمي بالملحق رقم (١) يوضح وحدات كل هيكل .

وعلى الرغم من تعديل معايير المستويات ومسئوليات وظائف الإدارة المدرسية فى مختلف المراحل التعليمية فى المديرىات والإدارات التعليمية وإضافة وحدات جديدة داخل الهيكل التنظيمى للمدرسة فى مجال التدريب والجودة والإنتاج^(٢)، إلا أن مستوى كفاءة القيادات المدرسية لا يرقى للتجاوب مع هذه المسئوليات الجديدة، وبذلك فإن العمل الإدارى بالمدارس ما زال يركز على النواحي الآلية المتعلقة بحرفية القواعد واللوائح.

٤/٣/٢/٣: التمويل:

يعتمد تمويل التعليم فى مصر على مصادر متعددة من أهمها التمويل الحكومى المقدم من الدولة، حيث تشكل الضرائب العامة المصدر الرئيسى لتمويل التعليم^(٣)، وبذلك يعتبر تمويل التعليم من مسئوليات الدولة، وتتضمن الموازنة العامة للدولة موازنة خاصة لديوان وزارة التربية والتعليم والوزارات الأخرى التى تشرف على نوعيات من التعليم كالأوقاف وشئون الأزهر، وبالنسبة لوزارة التربية والتعليم، تخصص ميزانية مستقلة للديوان العام للوزارة، على حين أن ميزانية التعليم للمحافظات تدخل ضمن ميزانيات المحافظات^(٤)، التى تتولى الاختصاصات التالية: يتولى مجلس المحافظة إنشاء وتجهيز المدارس الثانوية الفنية التى تخدم أكثر من مركز، ويتولى مجلس المركز إنشاء وتجهيز المدارس الثانوية العامة والفنية التى تخدم وحدات المركز، ويتولى مجالس المدن والأحياء

١- جمهورية مصر العربية، وزارة التربية والتعليم، مكتب الوزير: قرار وزارى رقم ٢٥٠ لسنة ٢٠٠٥ بشأن معدلات ووظائف الإدارة المدرسية بالمراحل التعليمية المختلفة بالمديرىات والإدارات التعليمية.

٢- جمهورية مصر العربية، وزارة التربية والتعليم، مكتب الوزير: قرار وزارى رقم ٢٦٢ لسنة ٢٠٠٣ بشأن تحديد معدلات ومستويات واختصاصات ووظائف الإدارة المدرسية بالمراحل التعليمية المختلفة بالمديرىات والإدارات التعليمية.

٣- سليمان عبد ربه محمد (١٩٩٧): التطعيم فى المرحلة الأولى فى جمهورية مصر العربية فى: عبد الفنى عبود وآخرون، التعليم فى المرحلة الأولى واتجاهات تطويره، الطبعة الثانية، القاهرة، مكتبة النهضة المصرية، ص (١٨٠).

٤- أحمد إسماعيل حجى، التعليم فى مصر ماضية، وحاضره، ومستقبله، مرجع سابق، ص (٢١٢)

تطبيق اللامركزية • في • إدارة التعليم قبل الجامعي

أنشاء وتجهيز المدارس الثانوية العامة التي تخدم دائرة للمدينة أو الحي والمدارس الإعدادية والابتدائية ومراكز التدريب المحلية، وتتولى مجالس القرى أنشاء وتجهيز المدارس الإعدادية والابتدائية التي تخدم دائرة القرية، إلى جانب أنشاء وتجهيز المكتبات المدرسية والأندية الرياضية المدرسية، وتدبير وسائل نقدية للتلاميذ في المدارس التي تصرف النقدية^(١).

هذا ولا توجد مساهمات محلية لصالح التعليم، إذ لا توجد ضرائب محلية لصالح التعليم، وإنما تتخلى الدولة عن بعض الضرائب ذات الطابع المحلي للمجالس المحلية للإنفاق منها على التعليم، فهي ضرائب حكومية، تخذت عنها للسلطات المحلية، وليست ضرائب محلية لصالح التعليم^(٢)، لذلك تتدخل الدولة في تحديد كيفية إنفاق الأموال التي تقدمها للمحليات، وتتدخل في أمور التعليم المختلفة بعدة طرق منها: تتدخل وزارة المالية في جميع السياسات المالية المحلية، وحتى الموافقة على فتح حسابات بالبنوك خاصة بالأنشطة يستوجب موافقتها، وتتدخل وزارة التربية والتعليم في معظم أمور التعليم، حتى شئون المباني التعليمية تتولاها الهيئة العامة للأبنية التعليمية وفروعها المنتشرة في المحافظات.

ولقد بلغت نسبة الإنفاق على التعليم مقابل الناتج القومي الإجمالي إلى ٤,٨% خلال سنة ٢٠١ وهي قليلة بالمقارنة مع نسبة الإنفاق في كل من تونس ٧,٧% والسعودية ٧,٥% وإسرائيل ٧,٦%^(٣)، وعلى الرغم من الدعم المتنامي وغير المسبوق لميزانية التعليم، حيث وصلت في العام الدراسي (٢٠٠٤ - ٢٠٠٥) إلى حوالي ٢٤,٦ مليار جنية، تعاني مصر من أزمة تمويل التعليم، وترجع هذه الأزمة إلى الإقبال المتزايد على التعليم، وتبنى سياسة

١- قرار رئيس مجلس الوزراء لسنة ١٩٧٩ بإصدار اللائحة التنفيذية بقانون نظام الحكم المحلي، مرجع سابق، (مادة:٥).

٢ - فيصل الراوي رفاعي وآخرون، مرجع سابق، ص ص (٢١٦، ٢١٧).

٣ - البنك الدولي (٢٠٠١) تقرير التنمية للعام ٢٠٠١/٢٠٠٠ بعنوان "شن هجوم على الفقر"، القاهرة، الطبعة العربية، مركز الأهرام للترجمة والنشر. ص (٢٨٤).

تطبيق اللامركزية ————— في ————— إدارة التعليم قبل الجامعي

الإلزام والتوسع فيه والإنفاق على تطوير منظومة التعليم^(١)، وفي نفس الوقت تعاني مصر من أزمة اقتصادية وأعباء مترتبة على مشكلة الديون.

هذا وأدى قيام الدولة بتمويل التعليم وحدها دون مشاركة محلية ومجتمعية إلى صعوبة الوفاء بالأموال اللازمة لهذا التعليم، واتباع ذلك بالطبع أوجه قصور كثيرة، حتى أنه في تقرير صادر سنة ٢٠٠١ عن تطوير التعليم في مصر، وقدرت احتياجات الأبنية التعليمية حتى عام ٢٠١٧ بحوالي ٣٩٠٣٠ مدرسة، تم إنشاء ١٢٣٥٠ مدرسة حتى الآن والمطلوب هو بناء ٢٦٦٨٠ مدرسة^(٢)، ولذلك نجد تعدد الفترات في اليوم الواحد وارتفاع كثافة الفصول.

هذا ويوجد عجز شديد في التجهيزات المدرسية، وأدوات المعامل والوسائل التعليمية حتى أصبح معدل ما ينفق على الطالب في مصر من أقل المعدلات العالمية.

٤/٣/٤ : صنع القرار:

في البداية تجدر الإشارة إلى أن رئيس الجمهورية له سلطة تبنى القوانين التعليمية، واتخاذ القرارات المتعلقة بشئون السياسة التعليمية، كما يقوم بتعيين الوزير، ومن حقه إعفائه من منصبه، ومن حقه أيضاً الاعتراض على القوانين التعليمية.

وتقوم وزارة التربية والتعليم بصنع وإصدار القرارات المتعلقة بتنفيذ السياسة التعليمية بعد إقرارها من مجلس الشعب، كما تتابع تنفيذ هذه السياسة على جميع المستويات الإدارية والتي تتحمل عبء التنفيذ فقط دون إجراء أية تعديلات تمس جوهر السياسة التعليمية^(٣)، وبذلك تكون معظم إن لم تكن كل القرارات التعليمية التي تصدر بشأن التعليم مركزية من السلطة الأعلى في ديوان الوزارة، خاصة تلك القرارات المتعلقة بالتطوير

١- رئاسة الجمهورية، المجالس القومية المتخصصة، تقرير المجلس القومي للتعليم والبحث العلمي والتكنولوجيا، التطعيم الخاص بتنظيمه وفاعليته، الدورة الثانية والثلاثون ٢٠٠٤-٢٠٠٥، ص (٤٥).

٢- رئاسة الجمهورية، المجالس القومية المتخصصة، تقرير المجلس القومي للتعليم والبحث العلمي والتكنولوجيا، تفعيل دور المشاركة المجتمعية في تحسين جودة التعليم العام، مرجع سابق ص (٢٥).

٣- نبيل سعد خليل (٢٠٠٣): دراسة مقارنة للإدارة التعليمية في كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية، وإمكان الاستفادة منهما في مصر، مجلة التربية المقارنة، الجمعية المصرية للتربية المقارنة والإدارة التعليمية، السنة السادسة، العدد التاسع، ص (٨٢).

تطبيق اللامركزية • • • في • • • إدارة التعليم قبل الجامعي

الشامل للنظام التعليمي، ومن ثم فهذا الوضع مردودة السلبية على كفاية التعليم، إذ كيف يمكن تجاهل قيمة المشاركة في الميدان الواقعي للحقل التربوي^(١).

وتقوم الوزارة بوضع البرامج والمناهج الدراسية وتحديد قواعد التقويم، ومنح شهادات نهاية المرحلة الثانوية، واتخاذ القرار، بالنسبة لخطط تطوير التعليم والميزانيات الخاصة بالإدارات التعليمية وتحديد مرتبات ومكافآت المعلمين وكافة العاملين والبرامج التدريبية^(٢) وتعيين ونقل من يشغلون الوظائف القيادية والإشرافية العليا في مراحل التعليم العام بديوان عام الوزارة والمديريات التعليمية، وإصدار القرارات والنشرات اللازمة؛ لتنظيم وتوجيه العملية التعليمية... وغيرها من الصلاحيات.

وبذلك نجد أن السلطة الأكبر في اتخاذ القرارات التعليمية تقع في يد الوزارة، وبوجه الخصوص في يد وزير التربية والتعليم، والذي يقع على قمة الهيكل الإداري للوزارة، ويسيطر على العملية التعليمية بالمحافظات طبقاً لما جاء ببعض نصوص قانون التعليم رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨١، والمعدل بقانون التعليم رقم ٢٣٣ لسنة ١٩٨٨.

وتبقى صلاحيات محدودة للمديريات والإدارات التعليمية، يتمثل أهمها في إنشاء وتجهيز إدارة المدارس - عدا المدارس التجريبية ومراكز التدريب المركزية - وفقاً ل خطة الوزارة، والترخيص بإنشاء المدارس والفصول الخاصة وفقاً للقواعد التي تحددها الوزارة، وتحديد مواعيد الدراسة والامتحانات وفقاً لظروف المجتمع المحلي - في حدود المدة المقررة للعام الدراسي، وتنظيم الامتحانات ومنح الشهادات في المرحلتين الابتدائية والإعدادية، وتبقى الوظائف الأساسية لهذه المديريات والإدارات في اقتراح الخطط والميزانيات... الخ، والإشراف على تنفيذ ومتابعة ما تقررته الوزارة^(٣).

١- هادية محمد أبو كليله (١٩٩٥): قوى الضغط وصنع السياسة التعليمية - التحدي والاستجابة، مجلة التربية، جامعة الأزهر، العدد (٥١)، أغسطس، ص (٩٨).
٢- فايز مراد مينا (٢٠٠١): التعليم في مصر: الواقع والمستقبل حتى عام ٢٠٢٠ م، القاهرة، مكتبة الانجلو المصرية، ص (١٣٥).
٣- فايز مراد مينا، مرجع السابق، ص (١٣٥).

وتتركز سلطة اتخاذ القرارات فى المديرىات والإدارات فى يد مديري تلك المديرىات والإدارات، وأن كانت تلك القرارات الإجرائية، وتنفيذ ما تملية الوزارة من قرارات، وكذلك تتركز سلطة اتخاذ القرارات فى المدرسة فى يد المدير، والذى يأخذ قرارات روتينية محددة مسبقاً طبقاً للوائح والقوانين الصادرة من الوزارة. وأدى تركز معظم القرارات التعليمية فى يد وزارة التربية والتعليم، وعدم وجود دور حقيقي للمديرىات والإدارات والمدارس فى شكل السياسة التعليمية إلى فرض سياسات تعليمية غير ملبية لاحتياجات تلك المستويات الإدارية⁽¹⁾، وسحب الحرية التى تمكنها من تنفيذ السياسة الصالحة التى تراها ملائمة لحسن سير العمل بها.

٥/٢/٣/٤: الرقابة والمحاسبية:

فى البداية تجدر الإشارة إلى أن هناك أجهزة وهيئات لها سلطات رقابية على التعليم من خارج إطار الإدارة التعليمية، تتمثل تلك الأجهزة فى مجلس الشعب، والذى يضم ضمن لجانه لجنة التعليم، والتى لها سلطة رقابية على أنشطة التعليم، وهناك الأسئلة والاستجابات التى يقدمها أعضاء المجلس لوزير التربية والتعليم، وهناك المجالس الشعبية المحلية، والتى لها سلطة الرقابة على وحدات إدارة التعليم المحلية، وهناك أيضاً رقابة القضاء والتى لا بد لها من دعوى قضائية حتى تتدخل المحكمة الدستورية العليا ومجلس الدولة والمحاكم الإدارية فى الفص فيما يقدم إليها من طلبات، أما الجهاز المركزي للمحاسبات فيراقب الشؤون المالية والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة فيراقب شؤون العاملين، وأخيراً المجالس المحلية التنفيذية والتى تراقب أعمال وحدات إدارة التعليم المحلية

1- Nevine, Eid Mokhtar (2005) Puplic Finance Management; In the CANTEXT of Centralization. Decentralization -pre- assessing The Design for Egypt, Presented at the Conference of Middle East And North African Economies, Post Perspectives And future Challenges, Brussels 2-4 June,P(15).

وتمارس الرقابة من داخل نظام التعليم أجهزة وإدارات، تتبع وزارة التربية والتعليم وكلاء الوزارة، تتمثل في المجلس الأعلى للتعليم قبل الجامعي، والذي يقوم بمتابعة السياسات العامة؛ لتطوير التعليم وتحديثه وتقويم هذه السياسات، وهناك مجلس مستشاري المواد الدراسية، والذي يراقب المسائل الخاصة بتطبيق المناهج، وهناك مكتب الاتصال السياسي، الذي يتابع طلبات واقتراحات التنظيمات السياسية، وهنا مكتب خدمة المواطنين والذي يتابع شكاوى المواطنين والعاملين بالوزارة، وهناك الإدارة العامة للخطة والمتابعة التي تتابع مشروعات الخطة التعليمية.

ويتابع مستشارو المواد الدراسية وسائل تنفيذ المواد الدراسية، وهناك الإدارة العامة للتعليم الابتدائي، وإدارتنا الشؤون المالية والإدارية بالوزارة^(١)، تتسم السلطات الرقابية للأجهزة والإدارات السابقة بأنها سلطات رقابية عامة، وقد لا تتسم في بعض الأحيان بالاستمرارية وتسعى بصفة عامة إلى الوقوف على مدى تمشى التنفيذ مع التخطيط المركزي والأهداف العامة.

وأنشئت في السنوات الأخيرة وكالة الوزارة لشئون التوجيه الفني، حتى تتابع العملية التعليمية في شتى جوانبها عن طريق زيارات جميع المديریات والإدارات التعليمية والاتصال المباشر بقيادة التعليم المحليين^(٢).

هذا وتقوم القيادات التعليمية المحلية بدءاً من مديري المديریات والإدارات التعليمية حتى مديري المدارس ببعض المهام الرقابية سواء رقابية أو فنية، والتي منحت لها في ظل قانون الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، والقرارات الوزارية المنظمة للعمل في مديریات وإدارات التربية والتعليم، وتتسم المهام الرقابية لتلك القيادات بالتبعية للمهام الرقابية لقيادات الوزارة وتنفيذ أوامرهم، حتى أن الوزارة تقوم بإرسال بعض اللجان

١- أحمد إسماعيل حجي، الإدارة التعليمية والإدارة المدرسية، مرجع سابق، ص ص (١٧٢-١٧٧).
٢- عرفات عبد العزيز سليمان، الاتجاهات التربوية المعاصرة: رؤية في شئون التربية وأوضاع التعليم، مرجع سابق ص (٢٢٢).

تطبيق اللامركزية ♦ ♦ ♦ في ♦ ♦ ♦ إدارة التعليم قبل الجامعي

المفاجئة للمدارس لمتابعة جوانب العملية التعليمية والتأكد من أن مجريات الأمور تسير كما تريد.

وهناك غياب للدور الحقيقي للجان المتابعة على مستوى وزارة التربية والتعليم والمديريات والإدارات التعليمية، وانحصاره في رصد السلبيات عند وجود شكوى محددة وعدم التطرق إلى علاج أسباب هذه المشكلات، مما يؤدي إلى تفاقمها بمرور السنوات^(١)، وكذلك لا يوجد نظام دقيق للمحاسبية بقيس مؤشرات الأداء كما وكيفا.

٤/٤: مشكلات إدارة نظام التعليم:

في البداية تجدر الإشارة إلى أن، نظام التعليم المصري يعاني من عدم الاستقرار، منذ عصر محمد علي وحتى عصر الثورة، بل وفي العصر الحديث عصر العلم والتكنولوجيا وانفتاح الثقافات والعولمة والكونية التي لا حدود لها^(٢).

حيث لا توجد فلسفة تعليمية واضحة، بسبب تغيير الوزراء وتباين فلسفتهم، واختلاف مفاهيمهم لبعض جوانب العملية التعليمية، وتخضع السياسة التعليمية لاعتبارات غير تربوية وغير علمية، ويغلب عليها كثرة التقلبات والتعدلات وضعف ارتباطها بالسياسات الخاصة وقطاعات النشاط الأخرى في المجتمع، ولا تلقى اتفاقاً، وترتبط غالباً بواضعها، بحيث تكون سياسات أفراد لا سياسيات مؤسسات، وهكذا تكون الأهداف غامضة وغير محددة ومتناقضة في بعض الأحيان، والأمر الذي يفقد العمل الإداري التعليمي استقراره، فنجد عدم الاستقرار في الخطط والقوانين والقرارات النظم واللوائح.

حتى أنه في فترة تمتد من عام ١٩٦٢ إلى عام ١٩٨٥ صدر أكثر من خمسة وعشرين قراراً لتنظيم وزارة التربية والتعليم، وإعادة تنظيمها، فالقرار قد لا يستمر أكثر من عام، وهناك قرارات عديدة صدرت في تنظيمها في عام واحد، ويكاد يرتبط القرار إما

١- إبراهيم عباس الزهيري ، المحاسبية في مدارس حق الاختيار مدخل لدعم مفهوم اللامركزية في إدارة التعليم في مصر، مرجع سابق ، ص (٣١١).

٢- فاروق فليح (٢٠٠٦) التعليم... في غرفة الإنعاش، الإسكندرية، دار الوفاء لدينا للطباعة والنشر، ص (٩٥).

تطبيق اللامركزية • • • في • • • إدارة التعليم قبل الجامعي

بتغيير الوزير وإما بإنشاء منصب جديد لترفيه موظف ما^(١)، هذا ويعانى نظام التعليم من مشكلات إدارية، ويمكن عرض أهمها كالتالى:

١/٤/٤: ابتعاد الخطط التعليمية عن الواقع:

تقوم السلطات التعليمية العليا بالتخطيط للتعليم، وتأخذ بالخطط الخمسية الجزئية التى لا تربط بين الماضى والحاضر، وما يرسم لبلوغه من اتجاهات ومعالم فى المستقبل^(٢)، ولا تشرك السلطات المحلية أو الإدارية التنفيذية فى عمليات التخطيط، وأن بدا ظاهرياً اشتراكهم فى التخطيط، فيكون من أجل تنفيذ مخططات ومقررات السلطات المركزية العليا.

لذلك نجد خطه قومي واحد، وعلى كل الجهات المحلية الالتزام بها، وحينئذ تكون هذه الخطة بعيدة عن الواقع ويصعب تنفيذها، فالخطة التى تناسب منطقته، قد لا تناسب منطقته أخرى.

٢/٤/٤: جمود التنظيم الإداري:

كان الهدف من صدور قانون الحكم المحلى هو منح المديرىات والإدارات التعليمية سلطات أكبر لإدارة التعليم بما يتفق وظروف كل محافظته، ولكن ما زالت معظم التعليمات على مستوى المديرىات والإدارات التعليمية مصدرها المباشر وزاره التربية والتعليم، بالإضافة إلى أن بعض المدارس والإدارات التعليمية تستقى معظم تعليماتها من الوزارة وليس من المديرية^(٣)، ولذلك نجد إحجام عن تفويض السلطة.

١- احمد إسماعيل حجي التعليم فى مصر ماضيه ، وحاضره ، ومستقبله ، مرجع سابق ،ص (١٨٢).
٢- عبد الغنى عبود ، التربية المقارنة فى نهيات القرن والأيدولوجيا والتربية من النظام إلى اللانظام، مرجع سابق ، ص (٢١٨).
٣- السيد عبد العزيز اليهودشى ، بعض المشكلات الإدارية للتعليم الابتدائي فى مصر ، فى عبد الغنى عبود وآخرون ، مرجع سابق، ص (٢٦٢).

وبجانب وجود تداخل بين اختصاصات المديریات والإدارات التعليمية، يوجد تداخل آخر بين اختصاصات الأجهزة التنفيذية والأجهزة المحلية في إدارة التعليم^(١)، حتى أن الأجهزة المحلية تتدخل في عمليات التنفيذ، التي هي من صميم أجهزة التعليم، ويؤدي ذلك إلى تعرض العملية التعليمية للوقوع في أخطاء فنية وإدارية.

ويوجد نوع من النمطية في التنظيم الإداري على كل المستويات بغض النظر عما تستلزمه من تنوع يتمشى مع طبيعة وحاجات كل محافظة ويتجلى ذلك في صبغ التنظيمات الإدارية في كل الإدارات التعليمية بصبغة واحدة من حيث تنظيم الأجهزة ومعدلات الوظائف بها، رغم اختلاف ظروف كل محافظة عن الأخرى. لذلك لا يبدو كونه شكلاً مجرداً لا يرتبط بأرض الواقع.

ولا تحدث حركات إعادة التنظيم شبة الدورية أثراً ملموساً في كفاءة الأداء التعليمي، لان هناك خلل في عمليات الاتصال، وضعف تنسيق أو انعدامه بين الأجهزة التعليمية.

٤/٤/٣: ضعف التمويل:

أدت مسئولية الدولة عن تمويل التعليم إلى زيادة الأعباء المالية الملقاة عليها وخاصاً وأن مواردها ضعيفة وتوجد منافسة شديدة حولها، وهناك زيادة سكانية وزيادة في الطلب على التعليم، وارتفاع في التكاليف التعليمية، لذلك نجدتها تتخلى عن بعض مشاريعها التربوية، وما يترتب على ذلك من انخفاض في كلفة الطلب، وتدهور جودة للتعليم.

وتعاني أجهزة التعليم المحلية بالمحافظات ضالة الموارد المحلية لاعتمادها على الإعانات المالية التي تقدمها لها الحكومة المركزية، وعدم وجود أجهزة مالية على المستوى المحلي، وسيطرة الأجهزة المركزية على التمويل المحلي، مع غياب سياسة مالية مستقرة واضحة لإعانة الوحدات المحلية مالياً^(٢).

١- عادل عبد الفتاح سلامه، مشكلات إدارة التعليم الأساسي في مصر، في شاكر محمد فتحى أحمد وآخرون، مرجع سابق، ص (٢٠٩).

٢- كمال حسنى بيومى (١٩٩١): دراسة تقييمية لدور التنظيمات والأجهزة المختلفة بالمحافظات لتنفيذ السياسة التعليمية لمرحلة التعليم الأساسي، مرجع سابق، ص (٣٩).

وتعاني المدارس من مشكلة نقص التمويل وتدخل وزارة التربية والتعليم فيه، حيث أسندت الوزارة تمويل الأنشطة المدرسية إلى الرسوم الدراسية التي يدفعها الطلاب في بداية العام الدراسي، وهي محددة بالقرار رقم ١٦٢ لسنة ٢٠٠١ الذي يختص بتحديد الرسوم الدراسية لكل صف دراسي، كما يحدد نسبة تمويل كل نشاط داخل المدرسة، ومن ناحية أخرى صدرت توجيهات من الوزارة إلى المدارس بعدم إكراه الطلاب على سداد الرسوم الدراسية، ونتج عن ذلك نقص تمويل النشاط نظراً لتأخر كثير من التلاميذ في سداد الرسوم الدراسية^(١)، وهذا أوجد مشكلة للإدارة المدرسية في التعامل مع الأنشطة.

٤/٤/٤ : التسلسل الإداري:

تقوم إدارة التعليم على النظام الشكلي، وتعتمد على النمط المركزي، وتركز وزارة التربية والتعليم معظم القرارات التعليمية في يدها، ولا تترك إلا صلاحيات محددة للإدارات التعليمية في المحافظات، وهذه الإدارات لا تملك سلطة القرار السيادي، ولذلك هي أشبه بإدارات يسيطر عليها شبح الشيخوخة والعجز وفقدان الإرادة وعدم القدرة على اتخاذ القرار، لأنها باختصار تابعة لسلطة أعلى أقوى وأقدر وأشد بطشاً^(٢)، ويؤدي التزام تلك الإدارات بحرفية تطبيق قرارات الوزارة، إلى ضياع الوقت والغاية.

ويغلب المكون البيروقراطي في المجالس التعليمية المسئولة عن اتخاذ القرار، فالأعضاء يتخون القرارات بحكم مناصبهم فهم معينون أو مختارون وليسوا منتخبين، وينطبق هذا ابتداءً من المجلس الأعلى للتعليم قبل الجامعي، وحتى مجلس إدارة المدرسة، ويسود المناخ للغير ديمقراطي، فالمنصب يفرض على صاحبه الاستجابة العمياء لآراء،

١- علي زكي ثابت (٢٠٠٢): دور الإدارة المدرسية في مواجهة مشكلة نقص تمويل النشاط المدرسي في مدارس التعليم الأساسي بمحافظة المنيا، مجلة البحث في التربية وعلم النفس، كلية التربية، جامعة المنيا، المجلد ١٥، العدد ٤، أبريل، ص ص (٣١٢، ٣٥٤).
٢- فاروق فلية، مرجع سابق، ص (١٧٩).

تطبيق اللامركزية • • • في • • • إدارة التعليم قبل الجامعي

واقترحات وقرارات الرئاسات دون جدال أو مناقشة^(١)، وليس هناك تفويض للمستويات الأدنى يؤدي إلى وجود صف ثان من القيادات.

ولا يستند اتخاذ القرار على أساس علمي، فيكون مسألة اجتهادية في أيدي الرئاسات قد تصيب وقد تخطيء، والجانب الأكبر من البحوث التربوية كانت تالية لاتخاذ قرارات تعليمية أساسية وليست سابقة لها، بسبب الاستبداد والأناية في اتخاذ القرارات، وضعف فاعلية منظمات المجتمع المدني بما فيها نقابة المعلمين وتجاهل آراء أولياء الأمور والطلاب.

٥/٤/٤: قصور الرقابة:

من الملاحظ في المنظمات التعليمية بمصر طبقاً للتقارير الرسمية، الافتقار إلى الدقة والموضوعية في عناصر علمية الرقابة، ومعايير معدلات الأداء، وفي تطبيق تلك المعايير والمؤشرات، أو في تقارير الرقابة ذاتها، وعادة تتخذ الأمور الطابع الشخصي أو الطابع الشكلي، ويصبح الحكم على أداء وسلوك الأشخاص وكفاءتهم في إنجاز الأعمال متأثراً باعتبارات غير موضوعية نتيجة غياب محددات التقويم الفعال للحكم على الأداء والسلوك الوظيفي أو المهني^(٢).

وتتسم نظم الرقابة بالتقليدية، وليست هناك رقابة وقائية تستبقي الأداء وتكشف عن مؤشرات تشير إلى الميل للانحراف، مما يساعد على تصحيحها، أو رقابة على الأهداف والنتائج. وليس هناك رقابة تشجع على استخدام أسلوب الرقابة الذاتية، الذي يسعى إلى إعطاء جميع العاملين الفرصة لان يراقبوا ويراجعوا ويصححوا أنفسهم أولاً، حتى لا تتركز الرقابة في أيدي الرئاسات.

وبعد عرض أهم المشكلات الإدارية التي يعاني منها المعلم المصري، هناك مشكلات أخرى تتعلق بالمشاركة المجتمعية وقيادات التعليم المحلية والتكنولوجيا، وبالنسبة

١- فايز مراد مينا: مرجع سابق، ص ص (١٢٨، ١٢٩).
٢- أحمد نجم الدين أحمد عيد اروس (٢٠٠٥): إدارة عملية التخطيط الاستراتيجي كمدخل لفاعلية الإدارة المرتكزة إلى المدرسة، تصور مقترح نحو تطبيق بنوية الفيدرالية الإدارية بمؤسسات التعليم العام في مصر، مجلة دراسات تربوية واجتماعية، جامعة حلوان، المجلد الحادي عشر، العدد الرابع، أكتوبر، ص (٢٦٨).

للمشاركة المجتمعية يلاحظ أن أثرها الكمي والكيفي على العملية التعليمية مازال غير واضحاً وغير مؤسسي، حيث يشير الواقع إلى أن البناء التنظيمي الذي تعمل من خلاله المؤسسات التعليمية لا يوفر إطار عمل مشترك للربط بين هذه المؤسسات، وعناصر المشاركة المجتمعية للمشاركة في إدارة التعليم، إلى جانب عدم نضوج مفهوم القيمة الإيجابية للمشاركة في الثقافة الإدارية السائدة، وبذلك أدت الإدارة التقليدية القائمة إلى تعذر نجاح المشاركة المجتمعية.

وبالنسبة لقيادات التعليم المحلية، بنقصها الكثير من القدرات الإدارية والفنية، وليست هناك نظم محددة تكفل حسن اختيار تلك القيادات ومواصلة تنميتها، ويغلب عنصر الأقدمية في عمليات الاختيار، وعلى النقيض من ذلك تتركز الكفاءات الإدارية في وزارة التربية والتعليم، وتسيطر على مجريات سير العملية التعليمية على مستويات الدولة.

أما بالنسبة للتكنولوجيا، فمازال مستوى استخدامها في الوحدات التعليمية المحلية متواضع، حيث تستخدم الأساليب المتخلفة اليدوية والدفترية في التوثيق والاتصال، وبوجه خاص فيما يتعلق بقاء الطلاب، ونتائج الامتحانات، ورصد أعمال السنة، وجانب كبير من أمور شئون العاملين، وفي الأخطار أو الإعلان عن النشرات، وبذلك يهدر الوقت والجهد والأموال وتضيع الكفاءة الإدارية، بسبب عدم وجود قدرات مالية وبشرية قادرة على الاستخدام الزائد للوسائل التكنولوجية القادرة على تحقيق الكفاءة الإدارية.

٤/٥: الإصلاح الإداري والتوجه نحو اللامركزية:

تبنت مصر في الآونة الأخيرة تطوير التعليم، واعتبرته أحد أهم قضايا الأمن القومي، وبذلت في ذلك الكثير من الجهود المكثفة، واستعانت بدعم المنظمات الدولية والقطاع الخاص، لكي تحقق مبدأ التعليم للجميع خلال حقبة التسعينات، ومع دخول الألفية الثالثة تم تحديث ذلك المبدأ؛ ليصبح التعليم للتميز والتميز للجميع، وسعياً لتحقيق الجودة الشاملة في العملية التعليمية، جاءت الجهود بإنجاز المعايير القومية للتعليم؛ لتكون بمثابة

تطبيق الامركزية ◆ في ◆ ادارة التعليم قبل الجامعي ◆

مرجعية موضوعية لتقييم الأداء، وضبط الممارسات وتوجيه المنظومة التعليمية باتجاه احتياجات وأهداف مجتمع المعرفة الذي نعيشه اليوم.

ففي سنة ٢٠٠٣ أصدرت وزارة التربية والتعليم، المعايير القومية للتعليم، باعتبارها مشروعاً قومياً؛ لوضع معايير شاملة لجودة التعليم، ولزيادة الوعي بالتعليم الجيد، وتسعى هذه المعايير إلى زيادة سلطة الإدارة المركزية في تحديد الأهداف التعليمية ومعايير المساعلة وتقديم الدعم اللازم للإصلاح، وطبقاً لهذا المشروع فإن لكل مدرسة الاستقلال الذاتي لكي تقرر العمليات أو الاستراتيجيات التي ستحقق بها هذه الأهداف والنتائج، وتغطي هذه المعايير الخمسة مجالات عمل تمثل الأعمدة الرئيسية لعملية التعليم، وهي معايير من أجل المدرسة الفعالة ويتناول هذا المجال المدرسة كوحدة متكاملة، بهدف تحقيق الجودة الشاملة في العملية التعليمية، التي تتضمن كافة العناصر في تفاعل إيجابي؛ لتحقيق التوقعات المأمولة، المعلم وبهتم هذا المجال بتحديد معايير شاملة لأداء جميع المشاركين في العملية التعليمية داخل المدرسة، متضمناً المعلم والموجه والأخصائي الاجتماعي والأخصائي النفسي، الإدارة المتميزة وينصب الاهتمام في هذا المجال على الإدارة التربوية في مستوياتها المختلفة بدءاً بالقيادة التنفيذية، ومرور بالقيادة التعليمية الوسطى، وانتهاءً بالقيادات العليا على المستوى المركزي للوزارة، المشاركة المجتمعية ويعنى هذا المجال بتحديد مستويات معيارية للمشاركة بين المدرسة والمجتمع، ويتناول إسهام المدرسة في المجتمع، ودعم المجتمع للمدرسة، والجوانب المختلفة للإعلام التربوي، المنهج الدراسي ونواتج التعلم ويتناول هذا المجال المتعلم، وما ينبغي أن يكتسبه من معارف ومهارات واتجاهات وقيم، والمنهج من حيث فلسفته وأهدافه ومحتواه وأساليب التعليم والتعلم والمصادر والمواد التعليمية وأساليب التقويم، كما يتناول نواتج التعلم التي تعمل المواد الدراسية على تحقيقها^(١).

١- جمهورية مصر العربية، وزارة التربية والتعليم، الموقع الإلكتروني - بوابة المعرفة، المعايير القومية للتعليم، مجالات عمل. <http://www.emoe.org>

تطبيق اللامركزية في إدارة التعليم قبل الجامعي

ووصولاً إلى الاعتماد التربوي وضمان الجودة بالمؤسسات التعليمية، أصدرت رئاسة الجمهورية في ٥ يونيو سنة ٢٠٠٦م، قانون رقم ٨٢ لسنة ٢٠٠٦ بإنشاء الهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد، تتمتع بالاستقلال، وتكون لها الشخصية الاعتبارية العامة، وتتبع رئيس مجلس الوزراء، ويكون مقرها مدينة القاهرة، ولها الحق في إنشاء فروع في المحافظات، ومن أهم أهدافها التقويم الشامل للمؤسسات التعليمية وبرامجها طبقاً للمعايير القياسية والمعتمدة لكل مرحلة تعليمية، ولكل نوع من المؤسسات التعليمية^(١)، وكمرحلة أولى سوف تأهل ١٠% من المدارس عام ٢٠٠٧/٢٠٠٨ للاعتماد التربوي.

وللوصول إلى المرونة التي تستوعب جهود وممارسات تطوير التعليم، وإزالة المشكلات التي تعوق تطبيق هذا التطوير، توجّهت مصر إلى إصلاح إدارة التعليم عن طريق التوجيه نحو اللامركزية، وخصوصاً بعدما أفرزت المركزية العديد من المشكلات، التي أثرت بالسلب على كفاءة وجودة نظام التعليم، وحالت دون تحقيق أي تطوير يواكب التغيرات المحلية والإقليمية والعالمية.

لذلك تؤكد السياسة المعلنة لوزارة التربية والتعليم على أهمية التوجيه نحو اللامركزية، وتفعيل المشاركة المجتمعية، وقد تم اتخاذ العديد من الخطوات الملموسة في سبيل تحقيق ذلك، ولعل من أبرزها، تشكيل لجنة اللامركزية، والمشاركة المجتمعية على رأس خمس لجان فرعية تتبثق من اللجنة العليا المكلفة بدراسة قضايا تطوير التعليم بوزارة التربية والتعليم، وإعداد برنامج تدريبي متميز، بدأت أولى دوراته لقيادات التعليم بالمحافظات في فبراير ٢٠٠٥ ولمدة أسبوعين؛ لتعزيز كفاءة الإدارة اللامركزية للتعليم^(٢).

١- جمهورية مصر العربية، وزارة التربية والتعليم، الموقع الإلكتروني- بوابة المعرفة، قرارات وزارية وقوانين، قانون رقم ٨٢ لسنة ٢٠٠٦ بشأن إنشاء الهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد.

<http://www.emoe.org>

٢- جمهورية مصر العربية، وزارة التربية والتعليم، المكتب الفني للوزير، تأكيد للامركزية والمشاركة المجتمعية في العملية التعليمية، مرجع سابق، ص(١٦).

كما تم خلال عام ٢٠٠٥، إنشاء مجالس للتعليم بكل محافظة برئاسة المحافظين، بلغ عددها ٢٧ مجلساً بمحافظات الجمهورية المختلفة، تضم ممثلاً عن المجلس المحلى للمحافظة ورجال أعمال، وأساتذة جامعات، وممثلين لكلليات التربية، والآباء وممثلين لمجالس الأمناء، ويكون أمين المجلس مدير مديرية التربية والتعليم، وتهدف هذه المجالس تحقيق ما تصبو إليه السياسة التعليمية في مصر، وتكفل توزيعاً أكثر عدالة للمكافآت على المجتهدين ويقدم الأكثر كفاءة، كما أقرت وزارة التربية والتعليم السلطة للإدارات التعليمية في تحديد العجز والزيادة في أعداد المدرسين بال تخصصات المختلفة، على أن يتم اعتماد ذلك من المحافظ المختص، وكذلك أعطت المحافظات الحق في استكمال النقص في المدرسين عن طريق بدل معار وأجازات خاصة والتعاقد الشخصي بعد موافقة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة^(١).

وعلى الصعيد الإجرائي المدرسي، صدر القرار الوزاري رقم ٢٢٦ لسنة ٢٠٠٥ بشأن تحديد الرسوم الدراسية للعام الدراسي ٢٠٠٥، ٢٠٠٦ والذي تم من خلاله رفع حصة المدرسة من الرسوم الدراسية ومقابل الخدمات الإضافية، لتصل إلى ٨١%، أما حصة الإدارة التعليمية ٤,٥%، وحصة المديرية التعليمية ٤,٥%، وحصة الوزارة ١٠%^(٢)، وهذا أدى إلى زيادة الموارد المالية المتوفرة للمدرسة، للقيام بعمليات الإصلاح والتطوير. كما أصدرت وزارة التربية والتعليم القرار الوزاري رقم ٢٥٨ لسنة ٢٠٠٥ بشأن مجالس الأمناء والآباء والمعلمين، والذي حدد تنظيم وإدارة هذه المجالس، إلا أنه تم تعديله بالقرار الوزاري ٣٣٤ لسنة ٢٠٠٦ بنفس الشأن، والجديد في هذا المجلس السعي؛ لتحقيق اللامركزية في الإدارة والتقويم والمتابعة وصنع واتخاذ القرار، والسعي إلى توثيق الصلات والتعاون المشترك بين الآباء والمعلمين وأعضاء المجتمع المدني من أجل دعم

١- مرجع السابق، ص (٢٦، ٢٧).

٢- جمهورية مصر العربية، وزارة التربية والتعليم، المكتب الفني للوزير، قرار وزاري رقم ٢٢٦ لسنة ٢٠٠٥ بشأن تحديد الرسوم والغرامات والأشتراكات ومقابل الخدمات الإضافية التي تحصل من طلبة وطالبات المدارس بمختلف مراحل التعليم للعام الدراسي ٢٠٠٥/٢٠٠٦

العملية التعليمية، وإبداء الرأي بين المدرسة وأعضاء المجتمع المدني حول أساليب الارتقاء بالعملية التعليمية، وتشجيع الجهود الذاتية والتطوعية لأعضاء المجتمع المدني؛ لتوسيع قاعدة المشاركة المجتمعية، وتقرير أوجه الصرف والمتابعة على ميزانية المجلس وعلى الموارد الذاتية للمؤسسة التعليمية والتصرف فيها بما يدعم العملية التعليمية^(١)، وبذلك تقوى العلاقة بين المعنيين والمستفيدين من التعليم.

ولعل أهم الخطوات والتي جنت ثمارها تجربة الإسكندرية في لامركزية الإدارة عام ٢٠٠١، والتي امتدت في عام ٢٠٠٣؛ لتشمل ست محافظات أخرى هي القاهرة والمنيا والفيوم وبنى سويف وقنا وأسوان^(٢)، وفيما يلي عرض لهذه التجربة.

١/٥/٤: تجربة الإسكندرية:

تضم محافظة الإسكندرية سبع إدارات تعليمية من المستوى الأول هما: شرق الإسكندرية ووسط الإسكندرية وغرب الإسكندرية والجمرك والعامرية والمنتزه وبرج العرب^(٣)، وتعد الإسكندرية المحافظة السادسة من حيث كبر حجم عدد الطلاب، كما أنها التاسعة في عدد المدارس، كما تعد المدارس الكبيرة ذات الفصول المزدوجة هي المعيار السائد في معظم الأحياء، حيث يحضر ٧٠% من الطلاب مدارس ذات فترتين، مما يجبر القائمين على العمل بخفض وقت التدريس، وتقليل المناشط المقدمة في مدارس اليوم الواحد^(٤)، وكل ذلك أدى إلى تدنى جودة العملية التعليمية.

أدت الإدارة المركزية والتبعية التامة لوزارة التربية والتعليم إلى زيادة الأمر سوءاً، حيث تخطيط قومي لا يراعى الحاجات المحلية، وهياكل إدارية تتبع الوزارة في كل

١- جمهورية مصر العربية، وزارة التربية والتعليم، مكتب الوزير، قرار وزاري رقم ٣٣٤ لسنة ٢٠٠٦ بشأن مجالس الأبناء والآباء والمعلمين.

٢- جمهورية مصر العربية، وزارة التربية والتعليم، قطاع الكتب، مبارك والتعليم- التعليم المصري في مجتمع المعرفة، مرجع سابق، ص(١١٠).

٣- جمهورية مصر العربية، وزارة التربية والتعليم، المكتب الفني للوزير، قرار وزاري رقم ١١٥ لسنة ٢٠٠٦ بشأن تحديد مستويات وإنشاء الإدارات التطعيمية بوحدة الإدارة المحلية.

٤- شبل بدران الغريب(٢٠٠١): المبادرة الاستطلاعية للتعليم بالإسكندرية، ورقة المفاهيم الأساسية لتطوير التعليم بالإسكندرية، التربية المعاصرة، العدد ٥٧، السنة ١٨، إبريل، ص(١٥٨).

تطبيق اللامركزية ♦ ♦ ♦ في ♦ ♦ ♦ إدارة التعليم قبل الجامعي

أمر، وموارد غير كافية للتمويل، ومركزية في اتخاذ القرارات، وقوانين وقرارات غير فعالة، ورقابة عشوائية غير منظمة من قبل أجهزة عديدة.

لذلك كانت هناك حاجة ماسة لتطوير التعليم من نوع جديد من الإدارة يؤدي لنجاح ذلك التطوير، وبالفعل في الحادي عشر من مارس عام ٢٠٠١ وقعت مذكرة تفاهم بين كل من الحكومة المصرية ممثلة في: وزارة التربية والتعليم ومحافظة الإسكندرية ومركز الإسكندرية للتنمية ممثلاً للمجتمع السكندري، والإدارة الأمريكية ممثلة في الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) بشأن برنامج تطوير التعليم بمحافظة الإسكندرية ؛ لتحسين جودة التعليم من خلال: اللامركزية والمشاركة المجتمعية والتنمية المهنية^(١)، وبدأ التطبيق في ٣٠ مدرسة تعليم أساسي في الأحياء الشعبية بإدارتي شرق وغرب كمرحلة أولى، والمرحلة الثانية ٣٥ مدرسة ابتدائية (٥ مدارس من كل إدارة)، والمرحلة الثالثة ٣٥ مدرسة ابتدائية من كل إدارة، أما المرحلة الرابعة ١٠ مدارس فنية^(٢).

٤/٥/٢: خطوات سير التجربة:

صدر تفويض كتابي من وزير التربية والتعليم إلى محافظ الإسكندرية يستطيع بموجبه اتخاذ كافة القرارات الخاصة بتطوير العملية التعليمية بشتى جوانبها ماعدا الجانب الخاص بالمناهج الدراسية، حيث لازال يمثل ذلك الجانب مرحلة لاحقة، وتلا ذلك تفويض من المحافظ إلى مديرية التربية والتعليم ومنها إلى الإدارات التعليمية ثم المدارس باعتبارها المستوى التنفيذي.

ثم تشكلت ثلاث لجان تقوم بالمساعدة في تنفيذ التطوير، كان أولها اللجنة الاستشارية العليا للتعليم، والتي تضم في عضويتها وزير التربية والتعليم والمحافظ و١٦ عضواً من الشخصيات العامة لهم خبرة متنوعة في التعليم والثقافة والأعلام وإدارة

١- جمهورية مصر العربية، وزارة التربية والتعليم، المكتب الفني للوزير، تأكيد اللامركزية والمشاركة المجتمعية في العملية التعليمية، مرجع سابق، ص (٤، ٥).

٢- محافظة الإسكندرية، مديرية التربية والتعليم (٢٠٠٧): التطوير بالإسكندرية... موجة من التميز على أرض مصر، وثيقة منشورة، ص (٢).

تطبيق اللامركزية ♦ ♦ ♦ في ♦ ♦ ♦ إدارة التعليم قبل الجامعي

الأعمال، ومسئوليتهم تشمل تعبئة جهود المجتمع السكندري من أجل تحسين جودة التعليم، وضمان توفير الموارد الفنية والمالية اللازمة، بالإضافة إلى المتابعة المستمرة وتقديم المقترحات؛ لتحسين العمل، وانبثقت لجنة تنفيذية من اللجنة الاستشارية العليا لتنفيذ قراراتها ومقترحاتها، وتأتى لجنة الإدارة التعليمية في المستوى الثاني، وتضم في عضويتها عضوين من اللجنة الاستشارية العليا وعضواً من هيئة الأبنية التعليمية وستة أعضاء يمثلون مجالس أمناء المدارس للمشاركة في التطوير، ومسئوليتها تشمل متابعة تحسين الأداء على مستوى المدارس، واتخاذ قرارات بشأن مكافأة ونقل المدرسين، ومساندة جهود مجالس الأمناء في توفير موارد مالية إضافية ومتابعة عملية تدريب جميع العاملين بالمدارس المشاركة^(١) ويرأس هذه اللجنة مدير عام الإدارة التعليمية، وبذلك تكون همزة الوصل بين اللجنة الاستشارية العليا ومجلس الأمناء في المدرسة.

وأخيراً يأتي مجلس الأمناء لكل مدرسة من المدارس المشاركة، في المستوى الثالث والأخير، ويتكون من ١٧ عضواً هم: ستة آباء ممن لا يعلمون في المدرسة أو لهم أقارب في المدرسة، ويتم اختيارهم بالانتخاب، وأربعة من أعضاء المجتمع المهتمين بالتعليم على الأقل منهم إحدى سيدات المجتمع، واثنتين من المعلمين في المدرسة يتم انتخابهم بواسطة هيئة التدريس في المدرسة، ومدير المدرسة، وطبيب المدرسة والأخصائي الاجتماعي ومسئول شئون الطلاب، ومستوى الأنشطة، ويتم لانتخاب رئيس مجالس الأمناء ونائبه في أول اجتماع للمجلس، ويجتمع مجلس الأمناء بشكل دوري مرة كل شهر، وقد يتم عقد بعض الاجتماعات الاستثنائية عند الضرورة.

وتتمثل مسئوليات مجلس الأمناء في وضع خطة زمنية، لتحقيق أهداف مجلس الأمناء ووضع الميزانية، والبحث عن طرق جديدة لجمع المال، والتعاون في وضع خطة تحسين المدرسة ومتابعة تنفيذها، والعمل على إقناع الآباء بدفع الرسوم الدراسية، والتعاون مع المجتمع لدعم المدرسة عن طريق جمع التبرعات والبحث عن طرق جديدة لجمع

١- وزارة التربية والتعليم، برنامج تطوير التعليم في محافظة الإسكندرية، وثيقة غير منشورة، ٢٠٠٤.

المال، والمساعدة في تلبية حاجات المدرسة المختلفة، وتحسين التعليم عن طريق تكوين قاعدة بيانات للمدرسة، وتبادل الآراء والخبرات مع هيئة التدريس بالمدرسة من خلال المشاركة في صنع القرار، والمساعدة في حل مشكلات الطلاب وتحسين اتجاهاتهم، وصيانة المباني وتوفير الأجهزة والأدوات، ودعم أنشطة المدرسة، وتقرير أوجه صرف الميزانية دون موافقة وزارة التربية والتعليم، وقبول التبرعات ووضعها في حساب بإسم مجلس الأمناء، ومتابعة الإدارة المدرسية وتقييم الخدمة المقدمة في المدرسة مع رفع تقارير التقييم إلى اللجنة الاستشارية العليا^(١)، ومن خلال مسئوليات مجلس الأمناء أصبحت المدارس تطبق أسلوب الإدارة للتركزة على المدرسة.

وتم تشجيع دور المشاركة المجتمعية في العملية التعليمية، من خلال اشتراك أعضاء المجتمع في اللجان السابقة، وقيامها بدور فعال في إدارة العملية التعليمية على جميع المستويات، وإيداء الرأي في كل المسائل المتعلقة بالتنوير، وتسهيل استقبال تبرعاتهم، والمتمثلة في تبرعات رجال الأعمال بأجهزة كمبيوتر للمدارس، وتبنى بعض المدارس ورعايتها، ومساهمات أفراد المجتمع والجمعيات الأهلية في مساعدة الطلاب وتسديد رسوم مقابل الخدمات والأنشطة، وتجهيز قاعات وحجرات المدارس.

وقدمت برامج للتنمية المهنية، استهدفت القيادات المدرسية، وأعضاء مجالس الأمناء، حيث تم تدريبهم على الإدارة المدرسية وتعبئة موارد المجتمع المحلي، ومهارات بناء الفريق، وخطة تحسين المدرسة والتخطيط الاستراتيجي، واستطاع هؤلاء تقديم العون والخدمات الجيدة للمدارس، وتم أعداد مجموعة من الكوادر التدريبية بالمجالات المختلفة، حتى يقوموا بتدريب زملائهم من المدارس الأخرى، عن طريق وحدات التدريب والتقديم بالمدرس، وذلك ضماناً للاستمرارية^(٢).

1- Ministry Of Education & U.S Agency For International Development (USAID) Alexandria Education Pilot Project (AERP) (2003) The Bot Chaeter And School Charter ,P.(9).

٢- محافظة الإسكندرية، مديرية التربية والتعليم، مرجع سابق، ص (٤).

٣/٥/٤: العمليات الإدارية في ظل التجربة:

اختلفت طبيعة العمليات الإدارية، وتوفرت درجة عالية من الحرية في ممارساتها، حتى أصبحت مديرية التربية والتعليم كأنها وزارة تعليم شبة مستقلة عن الوزارة المركزية في القاهرة، وأوشكت المحافظة على قرب الانتهاء من أعداد خطة استراتيجية لمدة خمس سنوات تضم العديد من الأطراف، وتدع المجال للإدارات التعليمية والمدارس للقيام بمهام تخطيط؛ لتلبية الحاجات الخاصة بها، وتنفيذ إجراءات التطوير على جميع المستويات. واستحدثت هيكل إدارية جديدة، وصدرت قرارات ولوائح تيسر عمليات الإدارة التعليمية وتضمن نجاحها مثل: قرارى المحافظ بتشكيل اللجنة الاستشارية، وتحديد اختصاصاتها، وتشكيل مجالس الأمناء، وصدور لائحة داخلية؛ لتفويض السلطة للإدارة المدرسية.

وتوفرت موارد مالية محلية، تمول صندوق التطوير على مستوى المحافظة، وتوفر دعم مالى للمدارس، تستطيع من خلاله استكمال الميزانية الخاصة بها؛ لتمول المشروعات والبرامج والأنشطة التعليمية دون التقييد بالنظم واللوائح الحكومية. ومنحت الوحدات الإدارية سواء المديرية أو الإدارات أو المدارس سلطات واسعة في اتخاذ القرارات التعليمية؛ لتتمكن من سرعة حل المشكلات، وتنفيذ خطط التطوير، وتحقيق الفاعلية والكفاءة الإدارية.

وأصبحت مجالس الأمناء تمارس سلطات رقابية على جميع الأعمال الإدارية والمالية والتعليمية في المدرس، وكذلك تراقب الإدارات التعليمية أداء عمل تلك المدارس، وتقوم اللجنة الاستشارية العليا للتعليم أيضاً بمراقبة المدارس، وعمل تقييم سنوي دوري لأداء تقدم اللامركزية والإدارة الذاتية في المحافظة، وإعلان نتائج هذا التقييم، واستخدامها كتغذية راجعة في مراجعة الأهداف، وأساليب تحقيقها.

وبذلك قضت اللامركزية والإدارة الذاتية على جميع المشكلات الإدارية التي كانت يتعرض لها المديرية والإدارات والمدارس في الماضي، بسبب التبعية الكاملة فسي كل

تطبيق اللامركزية • • • في • • • إدارة التعليم قبل الجامعي

صغيرة وكبيرة لوزارة التربية والتعليم، وساعدت على تحقيق ونجاح خطط التطوير بالمحافظة.

٤/٥/٤ : نتائج التجربة:

مما لا شك فيه أن اللامركزية والإدارة الذاتية قامت بإصلاحات إدارية عديدة، وأعطت سلطات واسعة للقيادات التعليمية، حتى أن مديرية التربية والتعليم قررت بدء تدريس منهج اللغة الإنجليزية في الصف الأول بالمدارس المختارة للتجربة دون رجوعها لوزارة التربية والتعليم، وأمتك مديري تلك المدارس السلطة المفوضة في تعيين مدرسين أو عاملين أو أخصائيين حسب الاحتياجات المدرسية.

وانعكس أثر الإصلاحات والمستجدات الإدارية على تحسين العملية التعليمية، وتحقيق الجودة من خلال: إتباع طرق تدريس غير تقليدية، وتغيير الشكل التقليدي لحجرة الدراسة، وارتفاع مستوى التحصيل والاهتمام بالأنشطة اللاصفية، والتعلم بالتقنيات الحديثة كجزء من العملية التعليمية، والاستفادة من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتدعيم العملية التدريسية، ورفع مستوى الأداء للمعلمين، وتفعيل متابعة أولياء الأمور ورقابة أعضاء مجالس الأمناء لسير العملية التعليمية، وإنشاء إدارة لمحاربة التسرب، وإعداد الكوادر التدريبية بالمجالات المختلفة^(١).

حتى أن قيمة مؤشر التنمية البشرية لمحافظة الإسكندرية بلغت ٠,٧٩٢ وهو أعلى من المؤشر الوطني الذي بلغ ٠,٦٨٢^(٢)، وهذا يعكس ارتفاع مستوى التعليم وتحسن جودته. هذا وأن كانت التجربة قد بدأت منذ سنوات قليلة، واستطاعت تحقيق النتائج السابقة، فإن إنجازات الهياكل الإدارية التي تشكلت ولها سند قانون ومجتمعي، ومرنود

١- اللجنة التنفيذية لتطوير التعليم بالإسكندرية، التخطيط الاستراتيجي لتطوير التعليم في الإسكندرية، نحو جودة التعليم للجميع في الإسكندرية، ورقة نقاش عن التخطيط الاستراتيجي لتطوير التعليم، ديسمبر ٢٠٠٥، ص(٤).

2- The United Nations Development Program and The Institute of National Planning, Human Development Report 2003, Government of Alexandria-Egypt, P.(113).

ارتفاع الحالة المعنوية والرضا الوظيفي للإداريين والمعلمين، ونتائج مشاركة أعضاء المجتمع وأولياء الأمور والطلاب في إدارة العملية التعليمية، يعمل على نجاح تعميم التجربة على كافة مدارس المحافظة في المستقبل.

٥/٥/٤: معوقات التجربة:

تواجه التجربة مجموعة من المعوقات، تتمثل أهمها في قُدم لجان للمتابعة والتفتيش من الوزارة للتفتيش على المدارس، وغياب التنسيق بين ديوان عام الوزارة ومديرية التربية والتعليم، وما زالت سلطة مدير المديرية التعليمية أعلى من سلطة اللجنة الاستشارية العليا والتي تمثل مجلس الأمناء الأعلى بالمحافظة على الرغم من أن سلطة مجلس الأمناء في المدرسة أعلى من سلطة مدير المدرسة، ويوجد نوع من القصور في الموارد المحلية في ظل صعوبات تحصيل المصروفات من التلاميذ طوال العام الدراسي، وأحجام عديد من رجال الأعمال عن المساهمة^(١).

وكذلك عدم وجود إطار قانوني يسمح للمحافظة بزيادة، والاحتفاظ بالحصيلة المالية من خلال ضرائب محلية، ومناهج وزارة التربية والتعليم، وسياسات الامتحان، ومعايير التقييم التي تحد من تطبيق الممارسات التربوية المبتكرة، وكذلك لم تحتوى تجربة الإسكندرية على تطوير مهمة الإدارات التعليمية^(٢).

وإن كانت لتلك المعوقات تأثير سلبي على التجربة، فهذا يرجع إلى أن ثقافة اللامركزية ما زالت جديدة على قيادات التعليم وأعضاء المجتمع، وما زالت ممارسات المركزية تخيم بظلالها على الممارسات الإدارية، ولكن سوف يؤدي نشر ثقافة اللامركزية

١- محمد فتحي قاسم (٢٠٠٤): تصور مقترح للارتقاء بكفاءة المدرسة الابتدائية في جمهورية مصر العربية من خلال تطبيق مبادئ الإدارة الذاتية، في: سعيد جميل سليمان، الارتقاء بكفاءة المدرسة الابتدائية في مصر من خلال الإدارة الذاتية للمدارس دراسة في ضوء بعض الخبرات الأجنبية، القاهرة، المركز القومي للبحوث التربوية والتنمية، ص (٢١٤).

٢- اللجنة التنفيذية لتطوير التعليم بالإسكندرية، مرجع سابق، ص (٥).

