

مراجعات لسياسات التعليم الوطنية التعليم العالي في مصر



THE WORLD BANK



مراجعات لسياسات التعليم العالي

التعليم العالي في مصر



THE WORLD BANK

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION
AND DEVELOPMENT

منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي منتدى فريد تعمل فيه سويًا حكومات ٣٠ دولة ديمقراطية لتناول التحديات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتعلقة بالعملة. كما أن المنظمة في طليعة المؤسسات التي تسعى إلى فهم الحكومات ومساعدتها في الاستجابة للتطورات والشواغل الجديدة مثل حوكمة الشركات، واقتصاد المعلومات، والتحديات التي يفرضها طعون السكان في السن. وتوفر المنظمة منبرًا تستطيع فيه الحكومات أن تقارن بين تجاربها في مجال السياسات، وأن تلتزم بإجابات عن الأسئلة الشائعة، وأن تتعرف على الممارسات الجيدة، وأن تعمل على التنسيق بين السياسات المحلية والسياسات الدولية.

والدول الأعضاء في المنظمة هي: إسبانيا، وأستراليا، وألمانيا، وأيرلندا، وأيسلندا، وإيطاليا، والبرتغال، وبلجيكا، وبولندا، وتركيا، والجمهورية التشيكية، وجمهورية سلوفاكيا، والدانمرك، والسويد، وسويسرا، وفرنسا، وفنلندا، وكندا، وكوريا، ولكسمبرغ، والمكسيك، والمملكة المتحدة، والنرويج، والنمسا، ونيوزيلندا، وهنغاريا، وهولندا، والولايات المتحدة، واليابان، واليونان. كما تشارك مفوضية الجماعات الأوروبية في أعمال المنظمة.

وتنشر إدارة المطبوعات في المنظمة على نطاق واسع نتائج ما يجمعه المنظمة من إحصاءات وبحوث تتعلق بالقضايا الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فضلًا عما يتفق عليه الأعضاء من اتفاقيات ومعايير.

البنك الدولي واحد من أكبر مصادر التمويل والمعرفة للبلدان النامية في العالم. وليس البنك الدولي مصرفًا بالمعنى الشائع، ولكنه مجموعة مكونة من ٥ مؤسسات إئتمانية يملكها ١٨٥ بلدًا، تضطلع بأدوار مختلفة ومتعاونة لمساعدة البلدان النامية على الحد من الفقر وزيادة النمو الاقتصادي، والارتقاء بنوعية حياتهم. ويركز البنك الدولي للإنشاء والتعمير تركيزًا خاصًا على البلدان الفقيرة ذات الدخل المتوسط التي تستوفي الشروط الائتمانية، بينما تركز المؤسسة الدولية للتنمية على أكثر البلدان فقرًا في العالم. وتقدم هاتان المؤسستان معًا قروضًا بفائدة منخفضة، واتمانات ومنح بدون فوائد لدعم التعليم، والصحة، والإدارة الحكومية، والهياكل الأساسية، وتنمية القطاع المالي والقطاع الخاص، والزراعة، والإدارة البيئية وإدارة الموارد الطبيعية. وقد قدمت المؤسسة منذ إنشائها اتمانات ومنحًا يبلغ مجموعها ١٦١ مليار دولار. وفي خلال السنة المالية ٢٠٠٨، قدم البنك الدولي للإنشاء والتعمير قروضًا تعادل قيمتها ١٣,٤ مليار دولار، وقدمت المؤسسة اتمانات تعادل قيمتها ١١,٢ مليار دولار.

ISBN 978-92-64-08440-7 (PDF)

السلسلة: مراجعات لسياسات التعليم الوطنية

ISSN 1563-4914 (النسخة المطبوعة)

ISSN 1990-0198 (نسخة الإنترنت)

نشرت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي هذه الوثيقة أصلًا باللغة الإنجليزية بعنوان:

*Reviews of National Policies for Education
Higher Education in Egypt*

يمكن الاطلاع على التصويبات الداخلة على مطبوعات المنظمة من خلال الموقع التالي على الإنترنت:

www.oecd.org/publishing/corrigenda

© منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير/البنك الدولي، ٢٠١٠.

فيما يتعلق بالترجمة العربية:

© منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير/البنك الدولي، ٢٠١٠.

أعدت هذه الترجمة من خلال المساعدة المالية المقدمة من البنك الدولي ووزارة التعليم العالي في مصر. لا تضمن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والبنك الدولي دقة الترجمة، ولا يتحملان أية مسؤولية كانت عن أية آثار تترتب على تفسيرها أو استخدامها.

يمكنكم نسخ المحتوى الصادر عن المنظمة أو توزيعه من موقعها أو طباعته لاستخدامكم الشخصي، ويمكنكم إدراج مقتطفات من مطبوعات المنظمة وقواعد بياناتها ومنتجاتها المتعددة الوسائط في وثائقكم وعروضكم ومدوناتكم ومواقعكم على الإنترنت وموادكم التعليمية شريطة الإشارة على النحو المناسب إلى المنظمة كمصدر لهذه المواد وكصاحبة حقوق النشر. ويرجى إرسال جميع طلبات الاستخدام العلني أو التجاري وحقوق الترجمة إلى العنوان التالي: rights@oecd.org. أما طلبات السماح بتصوير أجزاء من هذه المواد للاستخدام العلني أو التجاري، فيرجى توجيهها مباشرة إلى مركز التصريح بمنح حقوق النشر (Copyright Clearance Center) على العنوان التالي: info@copyright.com أو المركز الفرنسي لاستغلال حقوق النسخ (Centre français d'exploitation du droit de copie) على العنوان التالي: contact@cfcopies.com.

تمهيد

لقد ظلت مصر لسنوات عدة تجري إصلاحات واسعة النطاق لزيادة القدرة التنافسية للبلد وجعله جاذباً للاستثمار الأجنبي المباشر. وإدراكاً لأن نجاح هذا المسعى يتوقف إلى حد كبير على تعليم السكان ومهاراتهم، دعت الحكومة المصرية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والبنك الدولي إلى الاشتراك في إجراء استعراض مستقل لنظام التعليم العالي، وإعداد خيارات من السياسات الفورية والبعيدة المدى في سبيل تنمية رأس مالها البشري.

ويعترف التقرير الذي أعده المدققون بمجهود الإصلاح الجارية فعلياً، ولكنه يوصي أيضاً بمنح اهتمام خاص بالحاجة الملحة إلى الإصلاحات الهيكلية، لتوفير المزيد من المرونة والكفاءة في الحوكمة والإدارة المؤسسية، ولزيادة قدرة نظام التعليم العالي على تقديم التعليم المناسب لنطاق أوسع من الطلاب. ولو لم يتم التصدي لهذه التحديات في الوقت المناسب، فإنها ستعوق تنمية الإمكانات الكاملة لمصر في مجال تلبية احتياجات البلد. وقد أعد تقرير المدققين استناداً إلى تقرير شامل يتضمن معلومات أساسية، قدمته السلطات المصرية.

وقد أُجري الاستعراض في إطار برنامج عمل برنامج التعاون مع الاقتصادات غير الأعضاء الذي تنفذه إدارة التعليم التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وإدارة التنمية البشرية للشرق الأوسط وشمال أفريقيا التابعة للبنك الدولي. ومولت الاستعراض الحكومة المصرية والبنك الدولي فضلاً عن مساهمة عينية من مؤسسة التدريب الأوروبية.

وضم أعضاء فريق الاستعراض كلا من: السيد مايكل غلاغر (أستراليا)، مقررًا، وهو المدير التنفيذي لمجموعة أكبر ثمانية جامعات أسترالية، والسيد خوسيه يواكين برونر (شيلي)، مدير مركز سياسات التعليم المقارن، ورئيس اليونسكو لسياسات التعليم المقارن، جامعة ديجو بورتاليس، شيلي، والسيدة إلينا كاريو-بيريس (إسبانيا)، المدير القطري لمصر في مؤسسة التدريب الأوروبية، والسيد أحمد دويدار (مصر)، رئيساً، "للمصادقة" على برامج البحث والتقييم وضمان الجودة، والسيدة

إيفا إيجرون-بولاك (كندا) الأمانة العامة للرابطة الدولية للجامعات، والسيد فرانسيسكو مارموليجو (المكسيك)، المدير التنفيذي للتحالف من أجل التعاون بين مؤسسات التعليم العالي بأمريكا الشمالية، ونائب رئيس برامج نصف الكرة الأرضية الغربي بجامعة أريزونا، والسيد إيمز ماغينس (الولايات المتحدة)، زميل أقدم، المركز الوطني لنظم إدارة التعليم العالي، والسيد سام ميخائيل (كندا)، أستاذ غير متفرغ، جامعة رايسون، تورنتو، والسيد إيان ويتمان (الأمانة العامة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي)، رئيس برنامج التعاون مع الاقتصادات غير الأعضاء، والسيد إرنستو كوادرا (البنك الدولي)، كبير الأخصائيين في شئون التعليم، منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، والسيد جميل سالمي (البنك الدولي) منسق التعليم التالي للمرحلة الثانوية. وقدم الدعم والتنسيق على المستوى العام كل من ميهايو ملوفانوفيتش، وديبورا فيرنانديز من أمانة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والسيدة رشا شرف (مصر)، مدير وحدة التخطيط الاستراتيجي، وزارة التعليم العالي، مصر.

لاو جورغنسين

مدير التنمية البشرية

إدارة الشرق الأوسط وشمال

أفريقيا بالبنك الدولي

باربارا إيشينغر

مدير التعليم

منظمة التعاون والتنمية

في الميدان الاقتصادي

المحتويات

٩	موجز تنفيذي
٤٣	الفصل الأول - مقدمة
٤٣	الغرض من العملية ونطاقها
٤٤	الطلب الموجه من مصر والإطار المرجعي
٤٥	تقرير المعلومات الأساسية القطرية
٤٥	تنبيهات
٤٦	محددات برامج التعليم التالي للمرحلة الثانوية
٥١	الفصل الثاني - مصر ونظامها التعليمي: عرض عام
٥١	التنمية الاقتصادية
٥٤	التنمية البشرية
٥٧	السكان
٥٧	قوة العمل
٦١	نظام التعليم
٦٢	التعليم الفني والمهني
٦٤	التعليم الفني والتدريب المهني والتصنيف الدولي الموحد للتعليم
٦٤	برامج التعليم الفني والتدريب المهني الأخرى
٦٥	التدريب أثناء الخدمة
٦٦	التعليم العالي
٦٨	النتائج والاستنتاجات الرئيسية
٧١	الفصل الثالث - استراتيجية التطوير
٧١	عرض عام
٧٢	الخطة الخمسية للحكومة
٧٤	استيعاب النمو الديمغرافي
٧٧	الخيارات الاستراتيجية للتعليم العالي
٨٠	التوصيات

الفصل الرابع - تسيير النظام والحوكمة المؤسسية..... ٨١

٨١	مقدمة
٨٢	إطار السياسات
٩٥	تسيير النظام في مصر
١٠٠	حوكمة قطاع التعليم الفني والتدريب المهني
١٠٩	إصلاح الحوكمة المؤسسية في مصر
١٢٨	النتائج والاستنتاجات الرئيسية
١٣٠	التوصيات

الفصل الخامس - إتاحة التعليم العالي للطلاب ١٤١

١٤١	إطار السياسات
١٤٤	أين يجب صنع القرارات بشأن قبول الطلاب؟
١٤٦	ما المعايير التي يجب اتباعها في صنع القرارات الخاصة بقبول الطلاب؟
١٥٠	دواعي القلق بشأن النظام الحالي للقبول بالتعليم العالي في مصر:
١٥٦	تقييم التغييرات المقترحة لنظام القبول بالتعليم العالي
١٦٢	النتائج والاستنتاجات الرئيسية
١٦٣	التوصيات

الملحق ٥ - تصنيف لأنواع سياسات القبول على مستوى العالم..... ١٦٥

الفصل السادس - جودة التعليم وفعاليته..... ١٦٩

١٦٩	مقدمة
١٦٩	إطار السياسات
١٧٣	جودة التعليم العالي المصري
١٧٤	جودة التعليم الفني والتدريب المهني
١٧٦	معايير التأهيل القياسية للتعليم الفني والتدريب المهني
١٧٩	ملاحظات خاصة فيما يتعلق بجودة التعليم العالي
١٧٩	المدخلات التعليمية
١٨٥	جودة العملية التعليمية
١٩٢	فعالية التعليم العالي لسوق العمل في مصر
١٩٥	تدويل التعليم العالي المصري
١٩٨	حراك الطلاب على المستوى الدولي
٢٠٤	حراك أعضاء هيئة التدريس الأكاديميين

٢٠٥	اكتساب لغة ثانية
٢٠٦	البعد الدولي للمناهج
٢٠٦	القدرة على دعم التدويل
٢٠٨	مبادرات ضمان الجودة والتطوير في مصر
٢١٢	الإطار القومي للمؤهلات
٢١٣	النتائج والاستنتاجات الرئيسية
٢١٩	التوصيات
٢٢٥	الفصل السابع - البحث والتنمية والابتكار
٢٢٥	إطار البحث والتنمية والابتكار
٢٣٠	الاستعداد لاققتصاد المعرفة: مؤشر اقتصاد المعرفة
٢٣١	هيكل وتنظيم البحث والتنمية والابتكار في مصر
٢٤٠	التحليل المقارن لأداء مصر في مجال البحث والتنمية والابتكار
	نقاط القوة والضعف والفرص والتحديات الخاصة بنظام البحث
٢٥٠	والتنمية والابتكار في مصر
٢٥٦	الدروس المستفادة من الخبرات الدولية
٢٥٨	إعادة هيكلة نظام ومؤسسات البحث والتنمية والابتكار
	الارتقاء بصلة مبادرات وبرامج البحث والتنمية والابتكار وجودتها
٢٦٥	وتأثيرها
٢٦٥	تحديات تحديد الأولويات في البحث والتنمية والابتكار
	ضمان الاستمرارية على المدى البعيد للتمويل الحكومي للبحث
٢٦٦	والتنمية والابتكار
٢٦٨	تنشيط برنامج البحث والتنمية والابتكار
٢٧٠	تقييم وتقدير مبادرات البحث والتنمية والابتكار الممولة
٢٧٢	النتائج والاستنتاجات الرئيسية
٢٧٢	التوصيات
٢٧٧	الفصل الثامن - الجوانب المالية
٢٧٧	مقدمة
٢٧٨	تعبئة الموارد
٢٨٣	تمويل التعليم الفني والتدريب المهني
٢٨٨	التمويل الخاص للتعليم العالي

٢٨٩	تقاسم التكلفة.....
٢٩٢	تنويع الموارد في الجامعات الحكومية.....
٢٩٣	تمويل البحوث.....
٢٩٥	صياغة استراتيجية للتمويل المستمر.....
٣٠٢	تخصيص الموارد.....
٣٠٨	استخدام الموارد.....
٣١٤	جوانب العدالة.....
٣١٩	النتائج والاستنتاجات الرئيسية.....
٣٢٠	التوصيات.....

الملحق ٨- أ- مصفوفة تنويع الموارد لمؤسسات التعليم التالي للمرحلة

٣٢٣	الثانوية الحكومية وفقاً للفترة ومصدر الدخل.....
-----	---

الفصل التاسع - تطوير منظومة التعليم العالي..... ٣٢٧

٣٢٧	النهوض بتطوير التعليم العالي المصري.....
٣٢٨	اختيار استراتيجية التنفيذ.....
٣٣١	برنامج للمبادرات الأولية.....
٣٣٤	إثراء النقاش.....
٣٣٥	التوصيات.....

الأطر

١٠٤	الإطار ١-٤ وزارة التعليم العالي الماليزية.....
١٠٦	الإطار ٢-٤ لجنة التعليم العالي في باكستان.....
١٢٧	الإطار ٣-٤ الجامعات بوصفها شركات حكومية.....
١٥٠	الإطار ١-٥ اختبار "يوني-تست" المطبق في أستراليا.....
١٥٢	الإطار ٢-٥: امتحانات دخول الجامعة في جورجيا.....
٢٦٣	الإطار ١-٧ إصلاح التعليم العالي والبحث العلمي في فرنسا.....
٢٦٦	الإطار ٢-٧ مبادرة الامتياز في ألمانيا.....
٣٠٠	الإطار ١-٨: بناء توافق الآراء وتقاسم التكلفة في شمال المكسيك.....
٣٠٣	الإطار ٢-٨: التعليم المهني المتقدم في السويد.....

موجز تنفيذي

يأتي هذا التقرير استجابة لدعوة وجهتها الحكومة المصرية إلى البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي للاشتراك في إعداد استعراض مستقل لنظام التعليم العالي للوطن، وإسداء المشورة بشأن تطويره في المستقبل.^١

أ- الرسائل الرئيسية

حتمية إصلاح التعليم العالي

إن نظام التعليم العالي المصري لا يخدم جيداً الاحتياجات الراهنة، وإن لم يحدث إصلاح واسع النطاق فسوف يحول دون التقدم الاقتصادي والاجتماعي في مصر.

وقد أجرت الحكومة المصرية، من أجل بناء الوطن وتحديثه، إصلاحات كبرى لسياسات الاقتصاد الكلي بهدف اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر، وإصلاحات للسياسات النقدية شملت تعويم الجنيه المصري، وإصلاحات ضريبية، وتحرير التجارة بما في ذلك خفض التعريفات وعقد اتفاقات تجارية دولية، وإصلاح القطاع العام بما في ذلك خصخصة الشركات المملوكة للدولة.

ويظل نظام التعليم العالي في حاجة إلى إعادة بناء في هذا السياق. ولا يزال إنتاجه موجهاً إلى حد كبير نحو اقتصاديات الماضي، وتعتبر توقعات المجتمع المحلي منه عن فهم لدوره عفا عليه الزمان.

وثمة حتمية لإجراء إصلاح جوهري لنظام التعليم العالي المصري. وتنشأ هذه الحتمية عن اجتماع ضغوط ناشئة واختلالات وظيفية متراكمة.

أما الضغوط فتنشأ عن حاجة مصر إلى ما يلي:

- تحسين قدرتها التنافسية في الاقتصاد العالمي القائم على المعرفة، حيث تكثف بلدان أخرى استثماراتها في رأس المال البشري وإنتاج المعرفة.
- توفير الخدمات التعليمية على النحو المناسب لعدد متزايد ومتنوع من الطلاب.

- الحد من التفاوتات الاجتماعية الناشئة عن الاختلافات في فرص التعليم. وأما الاختلالات الوظيفية فتشمل ما يلي:
- قلة المجالات المتاحة للطلاب وفرص الوصول إليها.
- رداءة نوعية المدخلات والعمليات التعليمية.
- أوجه القصور واختلالات التوازن في مخرجات الخريجين مقارنة باحتياجات سوق العمل.
- عدم كفاية تطوير القدرات البحثية الجامعية والروابط مع نظم الابتكار الوطنية.
- وتتطلب هذه الحتمية إجراءات حاسمة لتحسين الاتساق على صعيد السياسات، والاستجابة المؤسسية، وفعالية تكاليف النظام.
- وبصفة خاصة، ثمة ضرورة إلى توجيه ما يُتخذ من إجراءات نحو ما يلي:
- الحد من الجمود الهيكلي في نظام التعليم العالي.
- تحسين التوجيه والتنسيق على الصعيد الوطني.
- توسيع نطاق الاختيارات المتاحة للطلاب.
- زيادة قدرة ومرونة مؤسسات التعليم العالي في ظل نظام أكثر تنوعاً.
- تحسين توافر المعلومات لتوجيه الطلاب في اختياراتهم.
- تمويل النظام بأسلوب يتسم بمزيد من العدالة والكفاءة وبطريقة قابلة للدوام.
- لقد بدأت الحكومة المصرية تنفيذ بالفعل نطاقاً من مبادرات الإصلاح لتحسين عمليات التعليم العالي. ويحوي فريق استعراض منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/البنك الدولي الحكومة المصرية على ما تبذله من جهود ضخمة. غير أن النهج الجاري اتباعه في عدة مجالات تستلزم إصلاحاً جوهرياً يركز بصفة رئيسية على التغييرات الإجرائية، وليس من البديهي أن يتعدى الالتزام الامتثال. ولا بد من إيلاء المزيد من العناية للإصلاح الهيكلي بتغيير الثقافة المؤسسية وزيادة قدرة النظام على المساهمة في تحقيق الأهداف القومية. ويتطلب أيضاً الإصلاح الناجح للتعليم العالي تحسين المستمر لجودة وفعالية الدراسة الابتدائية والثانوية.

توجيهات لإصلاح التعليم العالي

حدد تقرير فريق الاستعراض عشرة توجيهات رئيسية لإصلاح نظام التعليم العالي في مصر:

توضيح القدرات المتوقعة للخريجين

يحتاج الطلاب والمؤسسات التعليمية وأرباب العمل جميعاً إلى مؤشرات أكثر وضوحاً عن الغرض من التعليم العالي، ومعنى المؤهلات العلمية، ومعايير إنجاز الخريج. ويلزم اتباع نهج جديدة إزاء التعليم والتعلم من أجل تطوير مهارات القدرة على التوظيف. ومن الضروري وضع محددات للمؤهلات ومسارات للأفراد من أجل بناء مستويات تحصيلهم الدراسي تدريجياً.

تحسين التوازن بين مخرجات التعليم العالي واحتياجات سوق العمل

يحتاج التعليم العالي إلى أن يصبح أكثر اتصالاً بالظروف المعاصرة في مصر. ويتطلب هذا ما يلي:

- المزيد من التوازن في المعروض من خريجي الجامعات والتعليم الفني والمهني، بغية زيادة نسبة الخريجين المتمتعين بالمهارات العملية المتصلة باحتياجات سوق العمل.
- المزيد من الفرص المتاحة للطلاب لإجراء دراسات يمكنها أن تؤدي إلى التوظيف.
- المزيد من السلطات التقديرية للمؤسسات لتقديم دورات تستجيب لرغبة الطالب فيما يتصل بالفرص في وق العمل.
- مشاركة أرباب العمل والهيئات المهنية في تصميم المقررات وتقييمها.
- معلومات ترد في الوقت المناسب عن العرض والطلب في سوق العمل.
- المشورة المحترفة بشأن الوظائف لمساعدة الطلاب وآبائهم في إجراء اختيارات تعليمية مستنيرة.

تعزير القدرة الوطنية على التوجيه

ثمة حاجة إلى المزيد من الوضوح في دور كل من مؤسسات التعليم العالي المختلفة وإلى القدرة على توجيه تطوير نظام منسق. ولا بد من اتخاذ خطوات لإحلال المزيد من التوازن الفعلي بين التنظيم الذاتي المؤسسي والرقابة الحكومية

الشاملة لنطاق وهيكلي وجوده وتكلفة نظام التعليم العالي في مصر. ويمكن النظر في إنشاء مجلس أعلى واحد للتعليم العالي يشترك في رئاسته وزير التعليم العالي ووزارة الدولة للبحث العلمي. ويمكن أن يكون هذا المجلس هو هيئة التعليم العالي صاحبة السلطة العليا في التخطيط والتنسيق وتقديم خدمات المعلومات من أجل التعليم العالي في مصر، التي تغطي كافة المؤسسات ومقدمي الخدمات التعليمية.

تنويع المعروض من فرص التعليم العالي لتلبية احتياجات كيان طلابي متناسم له احتياجات وقدرات ودوافع متباينة

لا بد للإصلاح الهيكلي من أن يوسع قاعدة مشاركة مجموعات جديدة من الطلاب، ولا سيما من خلال تحديث التعليم الفني والمهني، والتوسع في الخدمات التعليمية التي يقدمها القطاع الخاص، وزيادة استخدام التعلم الإلكتروني والمختلط الأساليب. والمجال مفتوح أيضا أمام العروض المتخصصة، بما فيها مؤسسات التعليم العالي الأجنبية، فضلا عن مقدمي الخدمات التعليمية المعتمدة من المؤسسات وممثليها.

ونظام التعليم الفني والتدريب المهني القائم حاليا ضعيف جدا، ويلقى تقديرا ضعيفا في المجتمع المصري، ويشكل بديلا غير جذاب في شكله الحالي. وتمثل إحدى الأولويات في تحديث نظام التعليم الفني والتدريب المهني، بما في ذلك تحسين مكانة مؤهلاته، وتحديث مرافقه، وتسويق القيمة التي تتمتع بها المهارات الفنية في المجتمع.

وبالإضافة إلى ذلك، لا بد من التوسع في التعليم العالي الخاص لاستكمال الجهود الحكومية المبذولة استجابة للنمو المخطط له في القيد بالتعليم العالي.

زيادة المرونة المؤسسية والقدرة على الإدارة الذاتية

يمكن لمصر أن تتجه تدريجيا نحو نظام للتعليم العالي أكثر تنوعا ونابع من الطلاب، يستطيع فيه الطلاب أن يمارسوا الاختيار لمكان دراستهم ولما يدرسونه، وتستطيع فيه المؤسسات أن تمارس الاستقلال في قبول الطلاب بما يعبر عن رسالتها وقدراتها. ومع الإبقاء على تحكم الحكومة في العدد الإجمالي للمتلقين بالتعليم العالي على مستويي النظام والمؤسسات من خلال صيغة تمويل تستند إلى حالات القيد، تستطيع الحكومة أن تسمح لفرادى المؤسسات أن تحدد مزيج المقيدين فيها عبر مجالات الدراسة.

ولمؤاممة الجامعات المصرية مع نظيراتها الدولية، يمكن أن يتولى إدارة الجامعات الحكومية التي تتمتع بوضع الشركات الحكومية مجلس أمناء له سلطة الإشراف على شؤونها الأكاديمية والتنفيذية وفقاً لرسالاتها المتفق عليها ورهنأ بأساليب المساءلة المناسبة.

تقاسم التكاليف بمزيد من العدالة

يقع عبء تكلفة توفير التعليم العالي إلى حد كبير على عاتق الحكومة ودافعي الضرائب بوجه عام، في حين أن أكثر المستفيدين منه لا يدفعون حصتهم العادلة من التكلفة. وقد تمكن عدد قليل من البلدان من توسيع نطاق نظام التعليم العالي به مع زيادة جودته في الوقت نفسه دون المطالبة بمساهمة كبيرة من الطلاب وأسرهم. ولكي تتمكن الحكومة المصرية من دعم أهدافها الإنمائية، فهي في حاجة إلى استراتيجية تمويل مستدامة للتعليم العالي. ولهذا الاستراتيجية خمسة عناصر:

١ ' زيادة الاستثمارات العامة.

٢ ' تنوع إيرادات المؤسسات عن طريق زيادة تقاسم التكاليف.

٣ ' توسع القطاع الخاص.

٤ ' نمو حالات القيد بقطاع التعليم الفني والتدريب المهني.

٥ ' التوسع في استخدام تكنولوجيات الأداء الجديدة.

ويمكن أيضاً تحقيق الكفاءة بخفض معدلات التعلم المتكرر. وربما لزم أن تقترن زيادة تكاليف الرسوم الدراسية بتقديم منح دراسية وقروض للطلاب.

التوسع في معايير القبول للاعتراف بالإمكانات المتنوعة

إن الاعتماد الكامل على امتحانات إتمام الدراسة الثانوية (الثانوية العامة) كأساس وحيد للقبول في التعليم العالي يجد من الفرص أمام العديد من الطلاب. فقد تكون نتائج الامتحانات انعكاساً لاختلافات في الظروف العائلية ومستوى المدرسة والوصول إلى الدروس الخصوصية. ومع ذلك، فللثانوية العامة ميزة كبيرة تتمثل في الشفافية.

ويمكن النظر في توسيع نطاق معايير وصول الطلاب إلى التعليم العالي بإعداد اختبار أولاً في المهارات الذهنية ومهارات التفكير العام استكمالاً لامتحانات إتمام

الدراسة الثانوية. ويمكن أن يستفيد الطلاب أيضا من تمكينهم من الإعراب عن عدة تفضيلات في طلبات التحاقهم بالتعليم العالي، وذلك على مستوى كل من البرامج والمؤسسات.

رفع جودة المدخلات وإدماج ضمان الجودة كمسؤولية مؤسسية

لتحسين جودة التعليم والتعلم، تستلزم مواجهة تردي الحالة المادية لمؤسسات التعليم العالي ضحا كبيرا للأموال. وبالإضافة إلى ذلك، تحتاج المؤسسات الحكومية إلى تطوير قدراتها على الإدارة الذاتية المسؤولة، ويشمل ذلك رصد جودة برامجها ومراجعتها. ولا بد من بذل جهد خاص من أجل اعتماد ممارسات الإدارة القائمة على الأداء، وتنمية قدرات أعضاء هيئة التدريس والموظفين.

تدعيم قدرة البحث الجامعي وروابطه مع الابتكار

لتحديد المجالات المناسبة للاستثمار والتعاون بين المؤسسات في المستقبل، ربما كان من المفيد رسم خريطة توضح نقاط القوة البحثية في الجامعات الحكومية. ثم توجه الدعوة إلى عدد مختار من الجامعات أو كليهما أو مراكزها للتقدم من خلال برنامج تنافسي بطلبات لإنشاء معاهد للدراسات العليا أو مجتمعات بحثية في المجالات المحددة التي تسعى مصر إلى بناء قدراتها فيها.

بناء عدد من النماذج الرائدة

تتطلب إدارة التحول من الأساليب القديمة إلى الأساليب الجديدة قيادة وخبرة. وقد وجدت بلدان أخرى أن من المفيد تجربة الابتكارات في صورة مشروعات توضيحية قبل اعتمادها على نطاق واسع. ويمكن أن تتضمن هذه التجارب في مصر: إعداد معايير قبول متنوعة، وتمويل حالات القيد وفقا لمجال الدراسة مع تحلي المؤسسات بالمرونة للاستجابة لرغبات الطلاب، وإعداد اتفاقات بشأن تحويلات الطلاب، وتحديث المناهج بمشاركة أرباب العمل والهيئات المهنية، وإجراء عملية تنافسية لإنشاء عدد مختار من معاهد الدراسات العليا.

ب- السياق

السياق المصري

تحتل مصر موقعا جغرافيا - سياسيا فريدا من حيث موقعها وحجمها وتاريخها. ويدعم شعبها الشباب نسبيا وتنوع قاعدتها الاقتصادية فرص مصر في المستقبل.

وقد بلغ تعداد السكان في مصر ٦٣ مليون نسمة في عام ٢٠٠٦. ويعيش أكثر من ٩٧ في المائة من سكان البلد على الشريط الضيق لوادي النيل والدلتا، أي على ٥ في المائة فقط من إجمالي الأرض اليابسة.

ويبلغ نحو ٢٣ مليون (٣١,٧ في المائة) من سكان مصر أقل من ١٥ عاماً. وقد انخفضت نسبة الشباب من السكان بعد أن كانت ٤٠ في المائة في عام ١٩٩٠.

وقد بلغ دخل الفرد من الناتج المحلي الإجمالي ١٧٦٩,٦ دولاراً في عام ٢٠٠٧ (الشعبة الإحصائية في الأمم المتحدة). وتوجد فوارق اجتماعية - اقتصادية واسعة عبر المناطق.

ومنذ بداية التسعينيات من القرن العشرين ومصر تدير مرحلة انتقال كبرى من الاقتصاد الخاضع لرقابة الدولة إلى نموذج من التنمية التنافسية المتكاملة دولياً. وفي الوقت نفسه، تتقدم مصر بثبات على طريق تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية المتصلة بالمياه والصرف الصحي، ووفيات الرضع والأطفال، ووفيات الأمهات.

وتشغل مصر وفقاً للرقم القياسي للقدرة التنافسية في العالم لعام ٢٠٠٧ المركز الخامس والسبعين بين ١٢٨ بلداً، والمركز الرابع بين البلدان الثمانية والأربعين التي تمر بنفس المرحلة الإنمائية. وفيما يتعلق بمباشرة الأعمال التجارية في مصر، يشكل عدم كفاية القوة العاملة المتعلمة ثالث أخطر مشكلة تم التعرف عليها بعد مشكلتي الوصول إلى التمويل وعدم كفاءة البيروقراطية. وجرى تحديد التعليم العالي والتدريب والاستعداد التكنولوجي والابتكار كعوائق تنافسية في مصر.

وكان توزيع العمالة الرسمية عبر قطاعات الصناعة في الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٦ يقدر بنسبة ٤٥ في المائة في قطاع الخدمات، و٢٧ في المائة في قطاع الزراعة، و١٣ في المائة في قطاع الطاقة، و١٥ في المائة في سائر القطاعات الأخرى. وانخفضت بذلك نسبة العمالة في قطاع الزراعة بعد أن كانت تبلغ ٤٠ في المائة في عام ١٩٩٦.

وخلال العقد ١٩٨٨-١٩٩٨، نمت العمالة في القطاع الحكومي (الخدمة العامة وشركات القطاع العام) بما يساوي ضعف معدل نمو العمالة الإجمالية. وفي المقابل، انخفضت العمالة في شركات القطاع الخاص خلال الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٦، وحدث القاسم الأكبر من نمو العمالة في القطاع الخاص الذي لم يشكل سوى ١٠ في المائة من إجمالي العمالة الرسمية في عام ٢٠٠٦.

غير أن النمو الإجمالي للعمالة لم يكن كافياً لاستيعاب الداخلين الجدد إلى قوة العمل (١٠٠.٠٠٠ سنوياً)، وارتفعت العمالة غير الرسمية إلى نسبة ٦١ في المائة من بين إجمالي العمالة في عام ٢٠٠٦ (Assaad, 2007). وشهد خريجو الجامعات وحدهم من بين المتعلمين الداخلين إلى سوق العمل زيادة في البطالة فيما بين عامي ١٩٩٨ و٢٠٠٦ (Zaytoun, 2008).

ويشمل التعليم الأساسي تسع سنوات اعتباراً من سن السادسة (ست سنوات للمرحلة الابتدائية وثلاث سنوات للمرحلة الإعدادية). وبعد السنة التاسعة، يتجه التلاميذ إما إلى التعليم الثانوي العام أو إلى المدارس الثانوية الفنية. وبوجه عام يتجه نحو ٤٠ في المائة من مجموع الطلاب إلى مسار التعليم الثانوي العام، و٦٠ في المائة إلى مسار التعليم الثانوي الفني.

وللتعليم الثانوي الفني مساران: يقدم أولهما تعليماً فنياً في مدارس مدة التعليم فيها ثلاث سنوات، ويقدم ثانيهما تعليماً فنياً أكثر تقدماً في مدارس يمتد التعليم فيها إلى خمس سنوات.

والتعليم الثانوي العام المكون من ثلاث سنوات يؤهل التلاميذ للتعليم العالي الذي يتم الوصول إليه من خلال امتحان الثانوية العامة الشديداً التنافسية لإتمام الدراسة المدرسية.

ويشمل التعليم العالي على كليات تكنولوجيا وجامعات حكومية وخاصة. وتقدم الكليات التكنولوجية برامج من سنتين تؤدي إلى الحصول على شهادة الدبلوم. وتقدم الجامعات برامج من أربع سنوات على الأقل تؤدي إلى الحصول على درجة البكالوريوس أو الليسانس، فضلاً عن درجات الدراسات العليا.

وقد ارتفع صافي معدل القيد بالتعليم الابتدائي من ٨٣,٧ في المائة في عام ١٩٨٥ إلى ٩٨,٣ في المائة في عام ٢٠٠٣. وارتفع إجمالي معدلات القيد بالتعليم الثانوي من ٦١,٤ في المائة إلى ٨٧,١ في المائة خلال الفترة نفسها، في حين أن معدلات القيد بالدراسات العليا ارتفع من ١٨,١ في المائة إلى ٣٢,٦ في المائة (البند الدولي، ٢٠٠٦).

وفي الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨ جرت نسبة ٧٨ في المائة من حالات القيد بالتعليم العالي في الجامعات الحكومية.

الغرض من الاستعراض

فتحت بلدان عديدة مؤخرًا نظمها للتعليم العالي أمام التدقيق الخارجي كوسيلة لتحديد نقاط القوة والضعف التي ربما غفل عنها المراقبون الداخليون، وكمصدر للأفكار الجديدة والتأمل النقدي. ويمكن لعملية إعداد الاستعراضات الخارجية، بالإضافة إلى ما ينتج عنها من تقارير، أن تقدم دفعة للإصلاح المطلوب.

وقد عُيِّن في عام ٢٠٠٨ فريق من المراقبين من ذوي الخبرة لإجراء الاستعراض. وقد استفادوا من التفاعل مع الطلاب والعاملين في مؤسسات التعليم العالي المختلفة في جميع أنحاء مصر، ومن المعلومات التي قدمتها الهيئات الحكومية. وتنعكس الملاحظات المتعلقة بالظروف الراهنة ومقترحات التغيير آراء أعضاء الفريق.

يفهم واضعو السياسات المصريون العديد من المشاكل التي يواجهها قطاع التعليم العالي ونظام الابتكار الوطني، وتتخذ الحكومة المصرية، بالتشاور مع الأطراف المعنية، خطوات ملموسة لتحسين مسيرة نظام التعليم العالي. وتتضمن الابتكارات الملحوظة ما يلي:

- تدابير لتحسين جودة التعليم الأساسي والثانوي، بما في ذلك الاعتراف بأهمية جودة المدرسين وجودة التعليم،
- مضاعفة تمويل التعليم العالي في إطار الخطة الخمسية السنوية لعام ٢٠٠٧.
- إنشاء المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا، وصندوق العلوم والتنمية التكنولوجية، وشبكة مراكز نقل التكنولوجيا.
- تدعيم الكليات التكنولوجية وترشيد البرامج.
- وضع ترتيبات أكثر إحكاما للاعتماد المؤسسي ولضمان جودة البرامج والمؤسسات، بما في ذلك إنشاء هيئة وطنية لضمان جودة التعليم والاعتماد.
- عدة سنوات من التجارب الناجحة في مجال التمويل التنافسي من أجل تحسين الأداء.

وتبدو الحكومة المصرية، من جانبها، مستعدة لاتخاذ خطوات إضافية تجاه نقل المسؤوليات وزيادة استخدام آليات التمويل القائم على الأداء لحفز الإصلاح على نطاق أوسع. كما أن الطاقة الموجهة نحو الإصلاح تتجلى بين عدد من مؤسسات

التعليم العالي في مصر. وثمة ضغوط مجتمعية للتغيير، على الأقل من الطلاب وأرباب العمل.

ج- النظر في القضايا

طلب سوق العمل على خريجي التعليم العالي

أحيط فريق الاستعراض علماً بما يلي من خلال التشاور مع الهيئات الحكومية، وأرباب العمل، ومؤسسات التعليم، والطلاب:

- ثمة زيادة مفرطة ومزمنة في عدد خريجي الجامعات، وبخاصة في العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية.
- ثمة نقص في العمالة الماهرة المؤهلة على المستوى دون الجامعي.
- يعجز خريجو الجامعات عن الحصول على عمل في مجال دراستهم.
- يدعي أرباب العمل أنهم يطلبون خريجين لديهم ما هو أكثر من مجرد المعرفة الموضوعية الفنية، ويتمتعون أيضاً بـ"المهارات الأولية" في الاتصالات، والعمل بروح الفريق، وحل المشكلات، والموثوقية، والقدرة على التكيف.
- طلاب الجامعة غير راضين عن تنمية المهارات العملية.
- يلتبس العديد من الخريجين العمل في الخارج كوسيلة لاكتساب الخبرة العملية والدخل.

تحول قلة البيانات دون إجراء تحليل مناسب لتوازنات العرض والطلب، بما في ذلك مدى إزاحة خريجي الجامعة من حملة المؤهلات للحاصلين على مستوى أقل من المؤهلات عن العمل. وثمة عوامل متنوعة تعمل معاً على زيادة الالتباس، من بينها: تحول قاعدة التوظيف عن المستوى المرتفع من الاعتماد على أنشطة القطاع العام إلى زيادة التعرض للسوق، والسلوكيات الثقافية التي تفضل مؤهلات تعليم ووظائف معينة، والافتقار إلى خدمات استشارية مستنيرة للطلاب في مجال التوظيف، والافتقار إلى مسوح لمتابعة وجهات الخريجين، وقلة تحليلات معدلات عائدات الخريجين، وعدم مشاركة أرباب العمل بصورة منهجية في مؤسسات التعليم العالي.

ويقع الافتقار إلى التوازن والملاءمة في إمداد سوق العمل بالخريجين في بؤرة التحديات التي تواجهها مصر، وليس ذلك فقط فيما يتعلق بالتعليم الجامعي وإنما

أيضا فيما يتصل بكافة أشكال التعليم العالي والتعليم الثانوي، بما في ذلك التعليم الفني والتدريب المهني على نحو خاص، اللذين يشملان كلا من القطاعين الثانوي والجامعي. وما ينبغي مواجهته لا يقتصر على البعد الأفقي لعدم التطابق - النمط المختل لقيد الطلاب وفقا لبحال الدراسة - وإنما يشمل أيضا البعد الرأسي - التقدير البالغ للتعليم الجامعي في مقابل الأنماط الأخرى من التعليم العالي، مع كل ما يقترن به من تكاليف اقتصادية وشخصية.

طلب الدارسين على التعليم العالي

لا يزال الطلب على التعليم العالي في تزايد. واستنادا إلى الإسقاطات السكانية للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، وبافتراض حدوث زيادة في المشاركة في التعليم العالي من ٢٨ في المائة إلى ٣٥ في المائة على مدى الفترة ٢٠٠٦-٢٠٢١، اتساقاً مع خطة الحكومة، سيحتاج ما يقرب من ١,١ مليون مشارك إضافي إلى مكان في الجامعة. معدل نمو يبلغ في المتوسط ٣ في المائة سنوياً (٣٠٠ ٧٣) على مدى خمسة عشر عاماً. وفي الوقت نفسه، من المتوقع أن ترتفع النسبة المئوية للسكان في سن العمل (فيما بين ١٥ و٦٤ عاماً) من ٥٥ في المائة في عام ٢٠٠٧ إلى ٦٧ في المائة في عام ٢٠٢٠. وستعين إيلاء عناية متزايدة لتطوير مهارات قوة العمل للكبار باعتبار ذلك مصدراً من مصادر تحسين الإنتاجية.

وبالإضافة إلى ذلك، تبين التقديرات السكانية الأخيرة (التالية لتعداد عام ٢٠٠٦) حدوث زيادة كبيرة في معدلات الإخصاب، مما يضيف المزيد إلى تدفق الشباب الملتحقين بالمدارس اعتباراً من عام ٢٠١٢. وهكذا، من المتوقع أن يسفر ذلك عن زيادة كبيرة في تدفق الطلاب على التعليم العالي اعتباراً من عام ٢٠٢٤.

ومن الأهمية بمكان أن العقد القادم (٢٠١٠-٢٠٢٠) يمثل نافذة من الفرص لمصر لبناء قاعدة ملائمة لنمو الطلب على الالتحاق بالجامعة بين السكان الشباب واشتراكهم في التعليم العالي، مع استحداث أساليب ووسائل جديدة للوفاء بالاحتياجات المتنوعة للدارسين الكبار.

ومن شأن التوسع في الاشتراك مع توشي فعالية التكاليف عن طريق تطبيق الحد الأدنى المتوسط لتكلفة الوحدة الطلابية لبرامج مكونة من دورات أقصر مدةً وأساليب أداء متمسمة بالكفاءة أن يُمْكِّن من تحقيق عملية التوسع بصفة أساسية عن طريق تحديث التعليم الفني والمهني لجعله خياراً جيداً، والتوسع في تقديم القطاع

الخاص للتعليم، وزيادة استخدام التعليم الإلكتروني والمختلط الأساليب. وتحدد هذه الفرصة إطاراً للعديد من توصيات فريق الاستعراض كما هو مبين أدناه.

توصية للتوجه العام للإصلاح

١- لمصر أن تستفيد من نافذة الفرص الديمغرافية على مدى العقد التالي في سياق إعادة الهيكلة الاقتصادية، لبناء إطار أكثر ملائمة لاستيعاب النمو في عدد الشباب ومشاركته في التعليم العالي، مع استحداث أساليب ووسائل جديدة للوفاء بالاحتياجات المتنوعة للدارسين الكبار. ويمكن إيلاء عناية خاصة للجوانب التالية:

(أ) يحتاج الإصلاح الهيكلي إلى توسيع قاعدة اشتراك أفواج جديدة وبخاصة من خلال تحديث التعليم الفني والمهني، وتوسيع نطاق ما يوفره القطاع الخاص من خدمات تعليمية، وزيادة استخدام التعلم الإلكتروني والمختلط الأساليب.

(ب) ينبغي الاهتمام خلال هذه المرحلة الانتقالية بتحسين جودة التعليم الجامعي وربطه بسوق العمل (بدلاً من الإفراط في التوسع الكمي)، مع التمييز بين الملامح المؤسسية لتحقيق مهام متباينة، وبناء قدرات الجامعات لإدارة أنفسها بطريقة يتزايد فيها اعتمادها على أنفسها.

(ج) ينبغي إيلاء عناية خاصة لتحسين نوعية وأهمية ومكانة التعليم الفني والتدريب المهني على مستويي المرحلتين الثانوية والجامعية، بغرض صريح يتمثل في التوسع بشدة في القيد بالتعليم التالي لإتمام المرحلة الثانوية من التعليم الفني والتدريب المهني.

(د) تحتاج القدرة على البحث العلمي إلى الاستناد إلى مستوى تنافسي على الصعيد الدولي في مجالات مختارة وإلى إدماجها في التعليم الجامعي.

تعزيز الروابط القائمة بين التعليم العالي وسوق العمل

تظهر مسوح الطلاب وخريجي القطاعين الفرعيين للتعليم العالي والتعليم المهني في مصر المخاوف التالية:

- عدم كفاية الخيارات في مجالات الدراسة المتصلة بالأفضليات المهنية.
- التقييد الشديد للفرص المتاحة أمام الطلاب لتغيير مجالات الدراسة.
- عدم كفاية التهيئة للعمل نتيجة لعدم اتصال المناهج بسوق العمل.

- الافتقار إلى التدريب على المهارات العملية.
 - الإفراط في التركيز على المحتوى المعتمد على الذاكرة والتربويات السلبية.
 - الافتقار إلى المواد التعليمية، والكتب في المكتبات، والمرافق، والمعدات.
- وتوجد في كلا القطاعين الفرعيين ظواهر لثقافة نابعة من العرض لا تستجيب إلى حد كبير لاحتياجات الطلاب، وهذه الثقافة متأصلة كما هو مبين أدناه من خلال ترتيبات التمويل والترتيبات التنظيمية التي تحكم نظام التعليم العالي.
- وفي حالة التعليم الفني والتدريب المهني، يوجد خطر مزدوج، حيث إن هذا القطاع الفرعي يعاني من انخفاض المكانة وضعف التمويل ورداءة النوعية. ومن المهم لمصر أن تحيي التعليم الفني والمهني لا أن تمهله، وذلك لرفع مكانته وجودته، ولتوفير ما يحفز على زيادة أعداد الطلاب للمشاركة فيه. ولا بد أيضاً من أن يتناول هذا الجانب من جوانب الإصلاح ضعف الروابط مع قطاعي الأعمال والصناعة، وجمود برامج التعليم والتدريب، والافتقار إلى الربط بين التعليم الثانوي والمهني والجامعي.

توصيات لتحسين تلبية التعليم العالي لاحتياجات سوق العمل

- ٢- للحكومة أن تنظر في أن تعد بمشاركة كل مؤسسة من مؤسسات التعليم العالي، وبالتشاور مع أرباب العمل الوطنيين والإقليميين، اتفاقاً واسع النطاق يوضح مهمة الرسالة المتميزة للمؤسسة، ونطاق ما تقدمه من تعليم ومجال تركيزه، والتوقعات المنتظرة من أداؤها، وعملية توفير الموارد المقترنة بذلك لبناء قدراتها، ومدى استقلالها الموضوعي والإجرائي. ولعل من المهم في هذه العملية توضيح مجالات سوق العمل التي تعد كل مؤسسة الخريجين من أحلها.
- ٣- من الضروري توفير نطاق أوسع كثيراً من المعلومات لتوجيه الطلاب في اختياراتهم وللتخطيط المؤسسي، وينبغي للحكومة أن تنظر في استحداث خدمة معلومات مهنية لسوق العمل قادرة على تزويد الطلاب المحتملين ومستشاري الإرشاد الوظيفي، ومؤسسات التعليم العالي بمعلومات عن اتجاهات العرض والطلب في العمالة، وعوائد سوق العمل التي حققها الخريجون في مختلف الميادين.

استحداث آليات توجيه قومية

تواجه مصر حتمية التوسع في المشاركة في التعليم الجامعي وتحصيله بموارد ضئيلة دون خفض للجودة. وسيطلب هذا تحسين معدلات النجاح لدفعات الطلاب المشاركة حالياً والدفعات الجديدة، ويشمل ذلك زيادة عدد من هم أقل تهيئاً. وسيتعين الوفاء باحتياجات نمو أعداد الطلاب وتنوعهم بطريقة فعالة من حيث التكلفة.

ويتمثل التحدي الناجم عن هذه السياسة في إقامة أطر عمل وحوافز للتشجيع على التنوع الضروري في العرض - تنوع في أنماط المؤسسات (جامعات متميزة، ومقدمو خدمات متخصصة في وظائف معينة إلى جانب مقدمي الخدمات من الشركات ومثليها، ومعاهد فنية، وأشكال مختلفة من معاهد الفنون الحرة والمعاهد الأهلية الموجودة في أمريكا الشمالية، ومقدمو الخدمات الإلكترونية (المليون والأجانب)، ومجموعات من المؤسسات (العامة، والخاصة، والشراكات بين القطاعين العام والخاص) التي تقدم طائفة متنوعة من أساليب وأماكن ومستويات وأوقات وأسعار التعلم.

وفي الوقت نفسه، لا بد من زيادة فعالية مؤسسات التعليم العالي المنشأة زيادة كبيرة. وعلى الصعيد الدولي، تنطوي الممارسات السليمة في مجال تطوير نظم التعليم العالي التي تسير بطريقة جيدة على نهج مشترك تجاه السياسات لتحقيق الفعالية التعليمية وضمان الجودة، مع الاهتمام بأسواق العمل المحلية والوطنية والدولية المفتوحة أمام الخريجين. ومن النماذج الناشئة لإدارة النطاق المتسع وتعدد التعليم العالي المعاصر نموذج المسؤولية المتبادلة بين الحكومات والمؤسسات في تشكيل وأداء نواتج جيدة للوفاء باحتياجات الأفراد والوطن.

توصيات لتعزيز توجيه النظام

٤ - ينبغي لمصر أن تتخذ خطوات متعمدة وتدرجية وشفافة لتحقيق توازن أكثر فعالية بين التنظيم الذاتي المؤسسي والرقابة الحكومية الشاملة على نطاق وهيكل وجودة وتكلفة نظام التعليم العالي بها. وينبغي أن يتضمن اتجاه الإصلاح مزيداً من المسؤولية والسلطة التقديرية للمؤسسات التعليمية العالي المعتمدة، وقليلاً من التنظيم المركزي والإشراف التفصيلي على أنشطتها.

٥- للحكومة أن تضع إطارا قانونيا واحدا للتعليم العالي يغطي جميع القطاعات: الجامعات الحكومية، والكليات التكنولوجية، والمؤسسات الخاصة: (الهادفة للربح وغير الهادفة للربح). ويمكن أن يتضمن هذا الإطار القانوني ما يلي:

- إنشاء مجلس أعلى جديد للتعليم العالي يضطلع بمسؤولية توجيه المسار المقبل لنظام التعليم العالي بكامله (انظر أدناه).
- إتاحة الفرصة أمام المؤسسات الحكومية لكي تصبح شركات حكومية مستقلة ومتمتعة بالإدارة الذاتية (انظر أدناه).
- وضع تعريف للمؤسسات الخاصة "غير الهادفة للربح".

٦- يمكن النظر في إنشاء مجلس أعلى أوحد للتعليم العالي يشترك في رئاسته وزير التعليم العالي ووزارة الدولة للبحث العلمي. ويمكن أن يكون هذا المجلس هو هيئة التعليم العالي صاحبة السلطة العليا في تخطيط وتنسيق وتقديم خدمات المعلومات للتعليم العالي في مصر، التي تغطي كافة المؤسسات ومقدمي الخدمات التعليمية: المؤسسات الحكومية، والخاصة غير الهادفة للربح والهادفة للربح، والكليات التكنولوجية، والمؤسسات الأجنبية، والجامعة المفتوحة. ويمكن الاهتمام بصفة خاصة بالموضوعات التالية:

(أ) يمكن أن يضطلع المجلس الأعلى الجديد للتعليم العالي بالمسؤولية عن نطاق من المهام المتعلقة بتحقيق الاستجابة والاتساق والاستدامة في نظام التعليم العالي في مصر. ومن المتوقع أن تتضمن هذه المهام: التخطيط الاستراتيجي، وجمع المعلومات، وتحليلها، وإعداد التقارير بشأنها، وإدارة برامج التمويل، بما فيها المنح الدراسية والقروض المقدمة إلى الطلاب، وصناديق الاستثمار الاستراتيجية المتفقة مع الأولويات الوطنية، وتقديم المشورة إلى الوزير بشأن إنشاء المؤسسات وفروع المؤسسات الجديدة وطرائق التمويل المؤسسي وما يتصل بذلك من إعداد تقارير المحاسبة.

(ب) يمكن أن تتضمن عضوية المجلس الأعلى للتعليم العالي أشخاصا ثبتت قدرتهم على تقديم مساهمات كبيرة في التعليم العالي، وقادة الأعمال التجارية، وقادة المجتمعات المحلية، وممثلين عن الجامعات الحكومية، والجامعات الخاصة، والمعاهد الفنية، ومعاهدة التدريب المهني، والمدارس الثانوية. ويمكن أن يشارك على أساس غير رسمي عدد صغير من كبار المسؤولين الذين يضطلعون بمسؤوليات مباشرة تتصل باستراتيجية التعليم العالي في البلد.

(ج) ويمكن أن يضطلع بإسداء المشورة للمجلس الأعلى للتعليم العالي مجلس رؤساء الجامعات الحكومية، ومجلس رؤساء الجامعات الخاصة، والمجلس الأعلى الحالي للكلليات التكنولوجية، لضمان إيلاء الاهتمام للمهمة الفريدة التي تؤديها الكليات التكنولوجية.

(د) ومن المزمع أن يؤدي تنفيذ هذه التوصية إلى أن تدمج في المجلس الأعلى الجديد للتعليم العالي الوظائف التي يمارسها حالياً المجلس الأعلى للجامعات، والمجلس الأعلى للجامعات الخاصة، والمجلس الأعلى للكلليات التكنولوجية ووظائف وزارة التعليم العالي المتعلقة بسير العمل في المؤسسات.

زيادة المرونة المؤسسية

لا تزال مصر تنأى بعبء إطار العمل العتيق لإدارة القطاع الحكومي. ويتأثر التعليم العالي بهذه المشكلة، وذلك على كل من مستوى التنظيم الداخلي والعلاقات مع الهيئات الحكومية. فنظام التعليم العالي المصري مغرق في المركزية عبر هيئات مجزأة وطبقات رقابة متعددة، ولكنه ليس مخططاً تخطيطاً جيداً. وللأحكام التشريعية خصائص تفصيلية، وتمارس هيئات مركزية مختلفة سلطات تغرق في التدخل في التفاصيل التنفيذية الدقيقة. ولا توجد صلة بين مخصصات مؤسسات التعليم العالي من الميزانية وأدوار كل مؤسسة واحتياجاتها. وتعكس سياسات العمالة والتوظيف في القطاع ما يقابلها في القطاع العام إلى حد كبير، وهذا يصعب كثيراً من المشاكل الناجمة عن اختلالات في شغل الوظائف، والترقية بحسب سنوات الخدمة، وضعف الأجور.

إن عملية تحديد مستويات التحاق الطلاب بكل مؤسسة، والتوزيع بحسب الكلية والتخصص هي عملية غير واضحة، وتمثل أحد أشكال الإدارة الجزئية المفرطة التي تحد من المرونة المؤسسية وتقوض الاستجابة للتغيرات في الطلب الاجتماعي على التعليم العالي و احتياجات سوق العمل. ومما يثير الفضول أن المؤسسات الخاصة تخضع للعديد من الضوابط التنظيمية المماثلة لتلك المفروضة على المؤسسات الحكومية، مما يسلبها فوائد القطاع الخاص القوي والمبتكر.

إن حكومات العالم كلها تنقل المزيد من المسؤوليات إلى مؤسسات التعليم العالي، اعترافاً بأهميتها الاقتصادية والاجتماعية وتعقدتها المتزايد. وتمنحها الحكومات المزيد من الاستقلالية الموضوعية والإجرائية بحيث تتمتع هذه المؤسسات بالمرونة

الضرورية للاستجابة للاحتياجات المتنوعة في ظل ظروف متغيرة وتنافسية. وتتضمن عملية النقل تغييراً في أدوار الحكومة والمؤسسات، وتغييراً في العلاقات القائمة بينهما.

وتشمل أساليب النقل إصلاحات في توجيه النظام والحكومة المؤسسية، وتوضيح الأدوار المؤسسية وتوقعات الأداء، وتقليل القيود المفروضة على التمويل مع تشديد المساءلة تحقيقاً لفعالية التكاليف، وتشديد عمليات ضمان الجودة مع التركيز على عائدات التعليم. ومن بين الآليات المستخدمة لزيادة الاستقلالية والمساءلة والاستجابة، تأتي خطط التمويل التنافسي، والاتفاقات المتصلة بالأداء والمستندة إلى المهام.

وثمة اعتراف متزايد بضرورة تعزيز القدرة السياسية الوطنية، ونشر المعلومات عن الأداء المؤسسي، والقضاء على الأنظمة المتكررة، وتقوية ضمان الجودة الأكاديمية، وحماية المستهلك. وتتمثل الخطوة التالية في توفير المزيد من الاستقلالية للجامعات والمدارس والكلية التكنولوجية، وبخاصة في مجالات اختيار الطلاب، وما يقدم من برامج والالتحاق بها، والمناهج، وتعيين أعضاء هيئة التدريس الأكاديميين وترقيتهم وأجورهم.

ومن خيارات الشروع في تنفيذ ذلك تحديد عدد صغير من المؤسسات لتجربة ترتيبات أكثر مرونة معها. ومن الأمثلة الناجحة جامعة سوراناري للتكنولوجيا بتايلاند التي أطلقت عليها تسمية خاصة هي: "الجامعة المستقلة الحكومية". وهي تتلقى من الحكومة الوطنية ميزانية مكونة من مبلغ جزائي، ولها سلطة تقديرية على استخدام مواردها. وهي ذاتية الإدارة في التعامل مع موظفيها، وتعمل خارج نطاق الخدمة المدنية. وتقدم تقارير عما تحرزه من نتائج، وتبرهن على ما يمكن تحقيقه.

توصيات لزيادة الإدارة الذاتية المؤسسية المسؤولة

٧- للحكومة أن تجري عملية منظمة وشفافة لزيادة مسؤولياتفرادى المؤسسات، وبناء قدراتها في مجال الإدارة الذاتية، لبلوغ الغاية النهائية المتمثلة في قيام جميع الجامعات الحكومية والكلية التكنولوجية ببلوغ الوضع القانوني للشركات الحكومية المستقلة.

٨- ولتحسين فعالية مؤسسات التعليم العالي وتهيئة ساحة متكافئة أمام كل من المؤسسات الحكومية والخاصة، يمكن أن تمنح السلطات المصرية مزيداً من الاستقلالية

للجامعات والمعاهد، بما يسمح لها بالعمل بواسطة تنفيذ عمليات تعليمية وإجراءات إدارية وقواعد إدارية مالية تتسم بمزيد من المرونة.

٩- ويمكن إسناد مزيد من المسؤوليات لمؤسسات التعليم العالي الحكومية في مصر اعتماداً على مؤسسات ضمان الجودة ومشروعات التقييم، لإجراء تخطيط استراتيجي يهدف إلى مواءمة برامجها وعملياتها التعليمية مع رغبات الطلاب واحتياجات سوق العمل. وتحقيقاً لهذه الغاية، ستحتاج الحكومة إلى نقل نطاق أعرض من السلطات إلى المؤسسات، وبخاصة السلطة على ما تقدمه من تعليم، وقبول الطلاب، وتعيين أعضاء هيئة التدريس، واستخدام الموارد في إطار المسألة المؤسسية لإدارة تلك الموارد بفعالية تحقيقاً للنتائج.

١٠- ويمكن إدارة الجامعات الحكومية التي تُمنح الوضع القانوني للشركات الحكومية بواسطة مجلس أمناء له سلطة البت في شؤونها الأكاديمية والتشغيلية وفقاً لرسالتها المتفق عليها وفي ظل عمليات المسألة الملائمة. ولا بد من إيلاء اهتمام خاص لنطاق المسؤوليات المباشرة والمخولة لمجلس أمناء المؤسسة، بما في ذلك السلطة المستقلة على ما يلي:

- تعيين الرئيس ونواب الرئيس والعمداء وجميع الموظفين الإداريين الآخرين بالمؤسسة، وتقييمهم وتحديد مكافآتهم وإنهاء خدمتهم.
- تعيين أعضاء هيئة التدريس الأكاديميين، وإنهاء خدمتهم وترقيتهم ونقلهم وتحديد مرتباتهم.
- تحديد مستويات القيد بحسب الكلية/البرنامج.
- قبول الطلاب في برامج محددة.
- إعداد أو مراجعة أو إلغاء البرامج الأكاديمية.
- إعادة مواءمة هيئة التدريس الأكاديمية بما يخدم رغبات الطلاب والأولويات المؤسسية.
- إدارة استخدام جميع إيرادات المؤسسة بما فيها المبالغ المرحلة من ميزانيات سابقة.

١١- ومن المتوقع أن يعد المجلس الأعلى للتعليم العالي معايير للمؤسسات تبرهن من خلالها على قدرتها على الاضطلاع بالوضع القانوني للشركات الحكومية. وسيجري تقييم كل جامعة من حيث استعدادها للتحرك نحو وضع قانوني أكثر استقلالية ومنح هذا الوضع لكل مؤسسة على حدة. ويمكن أن يكون من بين هذه المعايير أن تكون

جميع الكليات والمؤسسات برمتها حاصلة على اعتماد كامل من الهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد.

١٢- ومن المستحسن بمرور الوقت أن يُسمح لمؤسسات التعليم العالي التي تثبت قدرتها على إدارة نفسها بنفسها بطريقة جيدة والتي تؤدي وفقا للتوقعات المتفق عليها بالحصول على سلطة تقديرية متزايدة في اتخاذ القرارات المتعلقة بقيد الطلاب، وما تقدمه من دورات (بلدوها وإمّاؤها)، وتعيين العاملين وترقيتهم، واستخدام الموارد.

إتاحة التعليم العالي للطلاب

إن نقل الطلاب من مساري التعليم العام والتعليم المهني/الفني بالتعليم الثانوي إلى التعليم العالي بالجامعات والمعاهد وغيرهما من مؤسسات التعليم العالي يشكل واحدا من أكبر التحديات التي يواجهها إصلاح التعليم في مصر. وتتمثل المشكلة الرئيسية من منظوري الكفاءة والعدالة في التمثيل المختل لطلاب المدارس الثانوية في التعليم العالي. فبينما تبلغ نسبة حالات قيد طلاب التعليم الثانوي في مدارس التعليم الفني ٦٠ في المائة، فإن ٩٥ في المائة من حالات القيد بالكليات التكنولوجية للتعليم بعد الجامعي تأتي من طلاب التعليم الثانوي العام. فالغالبية العظمى من الطلاب المتوجهين نحو الكليات التكنولوجية تأتي من طلاب مسار التعليم الثانوي العام الذين لم يقبلوا في الجامعة. وبالتالي فإن طلاب النظام الفرعي للتعليم الفني والتدريب المهني "يخرجون عن مسارهم" في واقع الأمر، ويصطدمون بانقطاع الطريق المؤدي إلى آفاق مواصلة التعلم.

وقد اتخذت الحكومة المصرية بعض المبادرات لمواجهة جهود وضيق نطاق مسارات التعليم الثانوي، ولكن يتعين إجراء إصلاح أكثر شمولاً، يتضمن تغييرات في هيكل المدارس، والمناهج، والتقييم، بغية تنويع فرص التعليم للطلاب، وزيادة آفاق نجاحهم. ومع ذلك، فلا يمكن لإصلاح المستوى الجامعي أن ينتظر التقدم في مجال التعليم الثانوي، ولا بد من إجراء إصلاح مترام ومتكرر في المجالين، بحيث يعضد التقدم المحرز في أحد المجالين إحداث التغيير في المجال الآخر.

وثمة قضية ملحة يتعين تناولها، هي قضية الانتقال من التعليم الثانوي إلى التعليم الجامعي. فهناك مخاوف منتشرة من مدى ملاءمة الاستمرار في الاعتماد الكامل على امتحانات إتمام المرحلة الثانوية كأساس وحيد للقبول في التعليم العالي. فرمما كانت نتائج الامتحانات تعكس اختلافات في عوامل المدخلات، كالظروف العائلية، و/أو

جودة المدرسة، و/أو الوصول إلى الدروس الخصوصية. ولا تضع هذه العملية الطلاب في الأماكن المناسبة لهم، كما أنها تتجاهل قدراتهم الكامنة، ولا يمكن التعويل عليها في التنبؤ بأدائهم الأكاديمي التالي.

وفي الوقت نفسه، يبدو أن هناك دعماً مجتمعيًا ومهنيًا ضعيفًا للتخلي عن امتحانات الثانوية العامة والاستعاضة عنها بممارسات قبول ربما تبدو أقل شفافية.

وبهذا كان أكثر النهج فائدة هو الإبقاء على الامتحانات القومية، وربما بشكل معدل بحيث يتسنى تدعيم الإصلاحات المطلوبة للتعليم الثانوي واستكمالها بمعايير وعمليات اختيار إضافية. ويمكن تحديد آليات الاختيار التكميلية على مستوى مركزي لتطبيقها على الصعيد الوطني، أو السماح بها على الصعيد الوطني لترك حرية استخدامها متاحة وفقًا للسلطة التقديرية لفرادى مؤسسات التعليم العالي، أو ترك تحديداتها للمؤسسات نفسها. ويمكن تنظيم نوع من الجمع بين هذه الخيارات مع عدم السماح باللجوء إلى السلطة التقديرية للمؤسسات إلا إذا كانت المؤسسة تلي شروطًا مسبقة محددة كالا اعتماد الرسمي وتطبيق إجراءات شفافة لاختيار الطلاب. وتقدم أستراليا وجورجيا مثالين على نهجين عمليين في هذا الشأن.

وتتمثل المزايا الرئيسية للنهج التكميلي في أنه يضع في اعتباره الإنجاز المدرسي ونظام الامتحانات الذي يستند إلى تقييم عائدات التعليم الثانوي، ويوفر رؤية متعمقة أخرى لقدرة الطالب على النجاح، ويحدد قدرات معينة ربما لا تظهر من خلال اختيار الطلاب للموضوعات المدرسية. ومن المزايا الأخرى للاختبارات الجيدة الإعداد الخاصة بالمهارات الذهنية ومهارات التفكير العام في نطاق من السياقات المألوفة كليًا أو جزئيًا والتي لا تتطلب معرفة بموضوعات محددة، أنها لا تسمح بتقديم أجوبة معروفة مباشرة أو طرح أسئلة يمكن التنبؤ بها من أي نوع من الأنواع التي تعتمد عليها صناعة الدروس الخصوصية بأعداد كبيرة.

توصية لتوسيع نطاق إتاحة التعليم العالي للطلاب

١٣- يمكن أن تتقل مصر تدريجيًا إلى نظام للتعليم العالي أكثر تنوعًا ونابعا من الطلاب، يستطيع فيه الطلاب ممارسة الاختيار لمكان دراستهم ولما يدرسونه، وتستطيع فيه المؤسسات أن تمارس الاستقلالية في قبول الطلاب، بما يعكس رسالتهم وقدراتهم. وينبغي إعطاء عناية خاصة للموضوعات التالية:

- (أ) يمكن للحكومة، مع الإبقاء على سيطرتها على المجموع الكلي للحالات القيد بالتعليم العالي على الصعيدين القطاعي والمؤسسي، أن تسمح لفرادى المؤسسات بالبت في اختيار الطلاب الذين تقبلهم والبرامج التي تقبلهم من أجلها.
- (ب) ينبغي أن تقوم عملية القبول في مؤسسات التعليم العالي على ما يعبر عنه الطلاب من أفضليات، بتنظيم جولة أولى من عروض المؤسسات، فيقبل الطلاب أو يرفضون عروض الجولة الأولى، ثم جولة ثانية من عروض المؤسسات يقبل عروضها الطلاب.
- (ج) للحكومة أن تشجع الطلاب المشرفين على إنهاء تعليمهم الثانوي على التعبير عن تفضيلاتهم المتعلقة بمؤسسات وبرامج التعليم العالي، وأن تمكن الطلاب الذين يستوفون الاشتراطات المفروضة كحد أدنى لدخول التعليم العالي ولكنهم لم يقبلوا في المؤسسة المقدمة للبرنامج الذي يمثل اختيارهم الأول، أن يُنظر في اختيارهم الثاني أو الثالث. وبمرور الوقت، ينبغي منح اختيارات أوسع للطلاب للقيد بمجالات الدراسة التي يفضلونها والتي يستوفون اشتراطات القيد بها، أو لقبول المكان الذي يمثل تفضيلهم الثاني في مجال آخر أو مؤسسة أخرى.
- (د) للحصول على شهادة بالتحصيل العلمي من خلال التعليم المدرسي، ولتمكين الطلاب من مواصلة التعلم، ينبغي الاستمرار في نظام الامتحانات القومية في السنوات النهائية للتعليم الثانوي، ويستحسن أن يستكمل ذلك بحافظات تضم أعمال الطلاب ومؤشرات إنجاز من خلال تقييم مدرسي مستمر.
- (هـ) لأغراض القبول في التعليم العالي، يمكن استكمال نتائج امتحانات إتمام التعليم الثانوي الوطنية وغيرها من مؤشرات الإنجاز في المدارس بنتائج الطلاب في اختبارات معدة بطريقة مهنية للمهارات الذهنية ومهارات التفكير العام.
- (و) يمكن للسلطات المصرية، في البداية، أن تعد مجموعة مناسبة من اختبارات المهارات الذهنية ومهارات التفكير العام مصممة بطريقة مهنية ومختبرة، وأن تستخدمها لفترة على الصعيد الوطني بعد مراجعتها، حتى يألف الطلاب وأولياء الأمور والعاملون في المدارس ومؤسسات التعليم العالي هذا الأسلوب المبكر، وأن تبنى ثقة الجماهير في استخدامها. ويمكن السماح في النهاية

المؤسسات التعليمية العالي باستخدام ما يترأى لها من أدوات الاختبار التكميلية المعتمدة.

(ز) ويمكن أن يتم الأخذ بهذه التغييرات الموصى بها للقبول في التعليم العالي بالاقتران مع إعداد معايير أكاديمية قياسية، وتحسين جودة التعليم والتعلم والتقييم، وبناء القدرات المؤسسية، وتنفيذ إجراءات ضمان الجودة القومية بما في ذلك عمليات قبول الطلاب.

رفع جودة وفعالية التعليم العالي

استنادا إلى المعلومات المتاحة والآراء المقدمة إلى فريق الاستعراض فيما يتعلق بجودة المدخلات، والعمليات، والمخرجات، والعوائد الخاصة بالجامعات والمعاهد العليا، يمكن تقديم الملاحظات التالية:

المدخلات التعليمية: يتمتع النظام بوجه عام بنسب مرتفعة للغاية لعدد الطلاب إلى أعضاء هيئة التدريس. وتشكل العلوم الطبية والطبيعية والبيطرية المجالات التي تتمتع بأقل النسب، مما يتيح تعليمًا أكثر كثافة. والنسب المصرية في هذه المجالات، وبخاصة في جامعاتها الحكومية، متعادلة مع مثيلاتها في المؤسسات الرائدة بالعالم المتقدم. وفيما عدا هذه المجالات، تتمتع الجامعات الخاصة بنسب أفضل من الجامعات الحكومية بهامش كبير، ولا سيما في العلوم الاجتماعية التي تعكس فيها نسب الجامعات الحكومية معيارا للتعليم العالي يتعد كثيرا عن حدود المعايير المقبولة دوليا. ومع الاستثناء الوحيد للآداب، لا تلبي نسبة الطلاب إلى أعضاء هيئة التدريس في المعاهد العليا الخاصة في مصر المعايير المقبولة دوليا. وتتضاعف مشكلة الفصول الكبيرة من جراء سوء حالة المرافق والمعدات في العديد من المؤسسات.

العمليات التعليمية: يمكن وصف التعليم الجامعي في مصر بوجه عام بأنه يستند إلى مناهج ضيقة النطاق وجامدة وموغلّة في القدم في كثير من الأحيان، ومرتبطة بوجهة نظر وحيدة يقدمها المحاضر الذي تشكل مذكراته محتوى البرنامج الذي يتخذ أساسا للتقييم. ويهيمن التركيز على حفظ المحتوى على تنمية التفكير الناقد ومهارات التحليل. ويعتمد التقييم في التعليم العالي عامة على استرجاع المحتوى بدلا من البرهنة على ارتفاع مستوى مهارات التفكير.

المخرجات التعليمية: على مدى العقد المنتهي بعام ٢٠٠٥-٢٠٠٦، نما عدد الخريجين في مصر بأكثر من مليون خريج (١١٦ في المائة). وقد درس ٨٠ في المائة

من هؤلاء الخريجين الإضافيين في ما يسمى بالمجالات ذات التوجه النظري، في حين أن حصة بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بلغت ٦٦ في المائة، وحصة بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بلغت نحو ٦٠ في المائة. وبالإضافة إلى ذلك، فالاستقرار الظاهر في التشكيل العام للمعروض من الخريجين ليس دليلاً على وجود نظام للتعليم العالي يتسم بالتجاوب والدينامية. فقد كان عدد الخريجين ثابتاً، على سبيل المثال، طوال العقد في مجالات الهندسة، والآثار، والاقتصاد والعلوم السياسية، والخدمة الاجتماعية، والسياحة والفنادق.

وعلى الرغم من ندرة الموارد المخصصة للبحث والتنمية والابتكار، تضاعفت مخرجات مصر البحثية من حيث عدد المقالات المنشورة في الدوريات العلمية الدولية على مدى العقد المنتهي في عام ٢٠٠٧، ولكنها لا تزال ضئيلة جداً بالمقارنات الدولية. وينبع أكثر من نصف مخرجات البحوث الجامعية في مصر من ثلاث جامعات فقط. ومواءمة البحوث الجامعية مع أهداف التنمية ضعيفة.

ضمان الجودة والتحسين

اعتمدت مصر نهجاً قوياً لضمان الجودة من جهة خارجية، وذلك في المقام الأول للحفاظ على حد أدنى من المعايير ولتوفير الحماية للمستهلك في سياق نمو ما يقدمه القطاع الخاص من تعليم عال. وتتضمن المبادرات الخاصة مشروعات ضمان الجودة والاعتماد التي يمولها البنك الدولي، وقيام الحكومة المصرية بإنشاء الهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد، وإعداد معايير أكاديمية قومية قياسية لمختلف مجالات الدراسة الجامعية.

وبالنظر إلى التحديات المنظورة، من المشجع ملاحظة أنه قد تم إرساء الكثير من الأعمال الأساسية الضرورية: أُعدت وثائق وأدلة ضمان الجودة وأُتيحت لأعضاء هيئة التدريس ومؤسسات التعليم العالي، وتم توفير فرص التدريب وتنمية القدرات المهنية، وقُدِّم ما يفيد بأنه سيتم الاعتراف بالأداء الجيد والمكافأة عليه.

غير أنه لا يزال يتعين القيام بأعمال مهمة على الصعيد المؤسسي للانتقال إلى ما يتجاوز الامتثال، ولإيصال ثقافة الجودة والقدرة على الإدارة إلى مرحلة النضوج.

توصيات لرفع جودة وفعالية التعليم

١٤ - من المفترض للنهج الشامل تجاه تحسين جودة وفعالية التعليم العالي في مصر أن:

- يركز على نواتج التعلم من حيث القدرات التي سيحتاج إليها الخريجون في عالم متغير من أجل الحياة والعمل ومواصلة التعلم.
- يدمج البحث في التعليم الجامعي، وبخاصة في معاهد الدراسات العليا.
- يشرك الهيئات والمؤسسات الحكومية التي تقبل المسؤوليات المشتركة عن رفع مستويات المدخلات والعمليات والمخرجات التعليمية بالتشاور مع أرباب العمل وفي سياق نهج استراتيجي للتدويل.

١٥ - ويمكن إحراز تقدم في إعداد "إطار للمؤهلات القومية المصرية"، يحدد عائدات التعليم من حيث مواصفات الخريجين الخاصة بكل مستوى من مستويات الشهادات التعليمية بما فيها شهادات إتمام الدراسة الثانوية ودبلومات التعليم الفني والتدريب المهني ودرجات التعليم العالي الأخرى، ويبين المسارات التي يمكن أن تنتقل من شهادة إلى أخرى. ويمكن إيلاء عناية خاصة للموضوعات التالية:

(أ) مواءمة الإطار القومي للمؤهلات مع نموذج عملية بولونيا، بما في ذلك المعادلة بالنظام الأوروبي لنقل وتجميع النقاط الدراسية.

(ب) الاتساق والترابط عبر القطاعات.

(ج) مواصلة تطوير مواصفات الخريجين في الإطار القومي للمؤهلات، بطرق منها المراجعة المتواصلة للمعايير الأكاديمية القومية القياسية، ونواتج التعلم المؤسسية.

(د) توضيح مختلف أدوار المؤسسات، وبخاصة فيما يتعلق بالمجالات والمستويات التي يُسمح لها فيها بتقديم مؤهلات التعليم العالي.

١٦ - ومن المتوقع من جميع مؤسسات التعليم العالي أن تقدم أحدث المعلومات العامة عن برامجها ودوراتها، وشروط القبول فيها، ووجهات خريجها. ويمكن الاهتمام بإدماج الممارسات التالية:

(أ) تتابع كل مؤسسة وجهات خريجها بصورة سنوية.

(ب) تحصل جميع مؤسسات التعليم العالي على تغذية مرتدة من الخريجين بشأن رضاهم عن دوراتها، ومن أرباب العمل بشأن رضاهم عن الخريجين، والإفادة عن النتائج بطريقة علنية.

(ج) تسعى مؤسسات التعليم العالي، بالتشارك مع أرباب العمل، إلى تقديم تدريب داخلي للطلاب من أجل تمكينهم من اكتساب خبرات عملية في إطار المناهج.

(د) عند إعداد بيانات قدرات الخريجين (نواتج التعلم المؤسسية) تشارك مؤسسات التعليم العالي مع أرباب العمل المحتملين لخريجهم.

١٧- ويمكن العمد إلى تعزيز قدرات مؤسسات التعليم العالي لإدارة الأداء بكفاءة عن طريق إيلاء الاهتمام بالجوانب التالية:

(أ) اعتماد مؤسسات التعليم العالي الحكومية لممارسات إدارية قائمة على الأداء إلى جانب تطوير مهني منظم لأعضاء هيئة التدريس والموظفين.

(ب) قيام مؤسسات التعليم العالي بإعداد عمليات رسمية يقيم فيها الطلاب المقررات والمعلمين، وينبغي الاستفادة من النتائج في مراجعة المقررات والمواد التعليمية وطرق التعليم.

(ج) إشراك الطلاب في آليات ضمان الجودة بالمؤسسات، بما في ذلك تصميم نماذج التقييم وأطر المراقبة.

إعداد استراتيجيات للتدويل

يخضع التعليم العالي والبحث الجامعي في جميع أنحاء العالم لعملية تدويل على نطاق غير مسبوق وبمعدل سريع. وأصبح التدويل الآن متعدد الأبعاد. ويتسع بالضرورة نطاق المفاهيم التقليدية المتمثلة في الكفاءة والجودة والصلة، وصار يتعين على الحكومات والمؤسسات في كافة أرجاء العالم أن تتكيف مع هذا الواقع الجديد. غير أن هذه الاتجاهات ليست واضحة في مصر، حيث إن التدويل لم يبرز كمجال يستحوذ على اهتمام السياسات.

وبالمقارنة مع بلدان أخرى، فإن عدد الطلاب المصريين في الخارج ضئيل جدا. ويعرب العديد من الطلاب عن اهتمامهم البالغ بالدراسة في الخارج، ولكن آمالهم لا تتحقق. ولقد زاد عدد الطلاب الدوليين في مصر خلال السنوات الأخيرة، ولكنهم لا يشكلون سوى ١,٣ في المائة من جميع حالات القيد بالتعليم العالي. وأعربت عدة

مؤسسات عن رغبتها في قبول طلاب دوليين. غير أن المؤسسات نفسها لا تعمل عامةً بنشاط على اجتذاب الطلاب الدوليين، ويفتقر العديد منها إلى البنية الأساسية اللازمة لاستقبالهم، كما أن هناك عقبات بيروقراطية.

ويمثل تعزيز حراك أعضاء هيئة التدريس بطريقة منظمة أكثر الوسائل فعالية على المدى البعيد لتدويل التعليم العالي. ويبدو أن مبادرات الحراك في مصر لا تنبع من استراتيجية على أي من مستويي النظام أو المؤسسات.

ثم إن تعليم اللغة الثانية في مؤسسات التعليم العالي المصرية محدود جداً، وإن كانت بعض البرامج تقدّم بالإنجليزية والفرنسية في بعض الجامعات. ويرغب الطلاب في التعامل مع مناهج أكثر تدويلاً، ويشمل ذلك فرصة التمكن من لغة ثانية والحصول على خبرة الدراسة في الخارج.

وبوجه عام، تفتتح مصر على المجتمع الدولي بعدة طرق، ولكن لا يزال عليها أن تعد استراتيجية لتدويل نظام تعليمها العالي. ومن أحجار الزاوية لإعداد استراتيجية تدويل معاصرة وضع إطار شامل للمؤهلات القومية يتواءم إلى أبعد مدى مع التطورات الدولية، وبخاصة إصلاحات عملية بولونيا، على أن يضم كافة مستويات المؤهلات التعليمية، بما فيها شهادة إتمام الدراسة الثانوية، والدبلومات الفنية، والدرجات العلمية. ويحدد إطار المؤهلات، من خلال تفصيل المعارف والمفاهيم والكفاءات المتوقعة من الخريجين للحصول على مؤهل معين، نقطة الإحالة للمنهج والتقييم ولمسارات تعلم الطلاب. ومن شأن إطار المؤهلات المتفق مع المعايير الدولية أن يمكن خريجي مصر من إيجاد فرص عمل أينما التمسوها، وأن ييسر الاعتراف بمؤهلات الأجنبي الذين يسعون إلى العمل أو الدراسة في مصر.

توصية لإعداد استراتيجية تدويل شاملة

١٨- ينبغي الاهتمام بوضع استراتيجية تدويل أكثر شمولاً للتعليم العالي المصري. ويمكن أن تنص هذه الاستراتيجية على ما يلي:

- بيان بأهداف ومبادئ السياسة القومية.
- مجموعة أكثر اتساقاً من الإجراءات المتوائمة مع الأولويات القومية.
- إدماج الكفاءات التي يجري تدويلها في البيانات المتعلقة بمواصفات الخريج المتوقعة في "الإطار القومي للمؤهلات".

- إعداد ترتيبات توأمة مؤسسية من أجل الاشتراك في إجراء البحوث ومنح الدبلومات والدرجات العلمية،
- التشجيع على تعلم لغة ثانية وثالثة في كافة أرجاء نظام التعليم.
- ضمان إدراج الطلاب الدوليين في ترتيبات ضمان الجودة وحماية المستهلك في مصر.
- الترويج بطريقة مهنية لمصر بوصفها وجهة لطلاب البلدان الأخرى.
- جمع البيانات عن حركة الطلاب وأعضاء هيئة التدريس والإفادة عنها بصورة منتظمة.
- الحد من الإجراءات التنظيمية البيروقراطية غير الضرورية المتصلة بالتعاون الدولي.
- تقديم تمويل ودعم محفزين، ويشمل ذلك تقديم الدعم إلى طلاب مرحلة الليسانس والبيكالوريوس لقضاء فترة دراسية في الخارج.

تعزيز تطوير وتطبيق المعرفة

بوجه عام، تفتقر مصر إلى استراتيجية محددة تحديدا جيدا للبحث والتنمية والابتكار. وقدرتها في مجال العلوم الأساسية ضعيفة. وإدارتها للبحث والتنمية والابتكار غير كافية وغير منسقة، والاستثمار غير كاف في مجال البحث والتنمية. وبالتالي، فإن لمصر مستوى منخفضا من الاستعداد للمنافسة في اقتصاد المعرفة العالمي.

ويشكل إنشاء المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا مؤحراً أساساً للتنسيق على مستوى مرتفع وترتيب أولويات البحث والتنمية المتوائمة مع الأهداف والاستراتيجيات القومية للتنمية. ويوفر صندوق العلوم والتنمية التكنولوجية، والصندوق المصري الأوروبي للابتكار الجديان حافزين لرفع جودة البحث وربط أنشطة البحث باحتياجات تطوير الصناعة.

وثمة حاجز هيكلي كبير يعترض تطوير القدرات في المستقبل، هو فصل البحث العلمي عن التعليم الجامعي وتبادل المعارف. وهذا التجزؤ الذي ينبع من فترات المركزية وآثارها لا يتناسب مع الطابع المعاصر لتكوين المعارف ونشرها، ويؤدي إلى

فقدان أوجه التآزر، ويقوض العمل المشترك بين التخصصات، ولا يمكن من تحقيق المقياس الحرج.

وتستحوذ معاهد البحوث المكتظة بالعاملين والتابعة لوزارات مختلفة على أكثر من ثلاثة أرباع الإنفاق على البحث والتنمية والابتكار. واعتماد مصر الشديد على العاملين المتفرغين في معاهد البحوث المخصصة لذلك لا يحقق الكفاءة ويتعرض لمخاطر عديدة: استمرار هيمنة النهج النابع من العرض تجاه البحث والابتكار، وسوء الأداء وفقدان الدينامية، وصعوبة اجتذاب المواهب الشابة وتنميتها.

ومن نقاط الضعف الهيكلي الأخرى الاعتماد الشديد على التمويل المستند إلى المدخلات، وما يقترن به من ضعف استخدام التمويل التنافسي للبحوث.

توصيات لتعزيز القدرة على البحث والتنمية والابتكار

١٩- ينبغي للحكومة المصرية أن تقوم عن طريق المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا تحت رئاسة رئيس الوزراء بالتكليف بإعداد مشروع للأداء والاستثمار الصناعيين، وإعداد خريطة تتصل بالمشروع توضح قدرة مصر في مجال البحث والتنمية، من أجل خدمة ما يتم تحديده من احتياجات التنمية وفرصها.

٢٠- وينبغي للحكومة أن تستمر في الاعتماد على صندوق العلوم والتنمية التكنولوجية المنشأ حديثاً لتوفير تمويل نابع من الطلب لمبادرات البحث والتنمية والابتكار على أساس تنافسي.

٢١- وينبغي أن يركز إجمالي الإنفاق (العام والخاص) على البحث والتنمية تركيزاً شديداً على مجالات نقاط القوة البحثية التي لها أسس مرجعية دولية، وعلى أولويات البحث القومية.

٢٢- وينبغي للحكومة أن تقدم حوافز لربط مراكز الامتياز البحثي بالجامعات الرائدة في المجالات المتلازمة، بما في ذلك الاشتراك في تعيين الباحثين، والإشراف التعاوني على طلاب الدكتوراه وما بعد الدكتوراه، والاشتراك معا في خطط التعاون البحثي الدولية.

٢٣- ولا بد من إحداث زيادة كبيرة في تمويل مراكز الامتياز في الجامعات ذات القدرة البحثية الفائقة. وينبغي العناية بصفة خاصة بالموضوعات التالية:

- (أ) ينبغي أن تقدم الحكومة حوافز للتعاون البحثي الذي تشارك فيه الجامعات ومعاهد البحوث والشركات في مصر.
- (ب) ينبغي أن يخصص معظم التمويل البحثي لفرق البحوث والمشروعات البحثية على أساس تنافسي، مع انتهاز تقييم الأقران للمقترحات البحثية.
- (ج) يمكن لعملية تنافسية تتماشى مع مبادرة الامتياز الألمانية أن تساعد على إدماج البحث العلمي في التعليم الجامعي داخل المراكز ومعاهد الدراسات العليا الرئيسية.
- (د) ينبغي للحكومة، بمرور الوقت، أن تنفذ برنامجاً كبيراً للاستثمار الاستراتيجي في أحدث البنى الأساسية البحثية.
- (هـ) ينبغي للحكومة أن تعمل على إصدار تقرير قومي سنوي عن حالة نظام البحث والتنمية والابتكار في مصر، يقارن قدرة مصر وأدائها بالجهات الدولية المتخذة أساساً للمقارنة.

التوسع في التمويل وتحسينه بطريقة مستدامة

ستتوقف قدرة الحكومة على الاضطلاع بخطتها الرئيسية لتوسيع نظام التعليم العالي مع تحسين جودته إلى حد كبير على مدى توافر الموارد المالية الكافية. والإنفاق على التعليم العالي في مصر مرتفع بشكل معقول بالمقارنة مع بلدان الشرق الأوسط وبلدان شمال أفريقيا الأخرى، وسيحتاج عبء التوسع والارتقاء بالجودة في المستقبل إلى زيادة الاعتماد على النفقات الخاصة.

وعلى الرغم من أن حصة الإنفاق العام على التعليم العالي من إجمالي ميزانية التعليم مرتفعة نسبياً، فقد انخفض الإنفاق العام على التعليم منذ عام ٢٠٠٢، وتعد النفقات الخاصة بكل طالب على مستوى التعليم العالي منخفضة نسبياً. ونتيجة لذلك، أصبحت الجامعات والمعاهد الحكومية تعاني من عجز شديد في الموارد من حيث أعضاء هيئة التدريس، والبنى الأساسية، والمعدات، والمواد التعليمية. ومن المعترف به تماماً أن الجمع بين الالتحاق المتزايد والسريع ونقص الموارد يؤدي إلى زيادة تدهور الجودة في معظم مؤسسات التعليم العالي. كما أن التمويل المخصص للبحوث الجامعية منخفض جداً، مما يقيد قدرة الجامعات على الاضطلاع بدور مهم في توليد المعرفة ونشرها.

ويمكن تأييد عملية ضخ للأموال خلال فترة زمنية محددة لتحديث القاعدة المادية للتعليم العالي. غير أنه من الصعب الوثوق في أن ذلك الاستثمار سيدر عائدا مستداما ما لم تواكبه إصلاحات إدارية على الصعيد المؤسسي، تشجّعها حوافز مالية لتحسين الأداء.

ومع وجود آليات محدودة لتخصيص موارد الميزانية استنادا إلى الأداء، لا يكون لدى مؤسسات التعليم العالي الحكومية حوافز إدارية ومالية محددة تجعلها أكثر ابتكارا وتمكنها من استخدام الموارد بطريقة أكثر فعالية. وبوجه عام، فإن المؤسسات التي تحقق أقل معدلات الإنتاجية (أعداد الخريجين في مقابل كل عضو من أعضاء هيئة التدريس) تحقق أعلى معدلات قيد الطلاب، وبهذا لا تتحقق فوائد اقتصاديات السوق بشكل واضح. ويبدو أن الجامعات الحكومية التي تضم أعدادا كبيرة جدا تؤدي أداء دون المستوى الأمثل من حيث بُعدي الجودة والكفاءة.

والنظام الإداري الخاضع لرقابة شديدة والأنظمة الحكومية الجامدة التي تعمل في إطارها مؤسسات التعليم العالي يوفر حافزا ومرونة غير كافيين لاستخدام الموارد المحدودة بأكثر الطرق كفاءة وفعالية.

ولما كانت المدة اللازمة للحصول على عدد من الدرجات العلمية المهنية الأولى في الجامعات المصرية تزيد بمقدار سنة بوجه عام أو سنتين عادة عن الدرجات المماثلة لها في أمريكا الشمالية أو بعض البلدان الأوروبية، فإنها تمثل تكلفة اجتماعية باهظة. ويمكن النظر في تقييم التكاليف والفوائد الخاصة بالسنة الأولى للدراسات العامة في المقررات المهنية مثل الهندسة والطب التي يكون فيها الوقت المستغرق للتخرج طويلا للغاية. وقطاع التعليم والتدريب المهنيين يفتقر أيضا إلى البرامج القصيرة والمرنة التي توفر للطلاب فرصة الحصول على المؤهلات المتوسطة.

ويمكن أن ينتج عن زيادة القيد بالتعليم العالي الخاص والتقسيم المتزايد داخل المؤسسات الحكومية بين الطلاب الذين يدرسون مجانا وأولئك الذين يدفعون رسوما في صور مختلفة تباينات اجتماعية خطيرة من حيث إتاحة التعليم العالي وعوائد سوق العمل. وعلى الرغم من التقدم الكبير المحرز خلال العقد الماضي، لا تزال العدالة بين الجنسين والأقاليم المختلفة تتطلب جهودا خاصة.

توصيات لتمويل النمو والتحسين

٢٤- من غير المرجح تماماً أن تحقق مصر توسعها الطّموح في مجال القيد وأهدافها المتعلقة بالارتقاء بالجودة باستخدام الأسلوب التقليدي لتمويل مؤسسات التعليم العالي الحكومي من موارد الميزانية بصفة أساسية. ولا بد من أن تصمم الحكومة وتنفذ استراتيجية تمويل مستدامة تدعّم بواقعية عملية الإصلاح الطويلة الأجل التي تجربها وأهدافها الإنمائية. وسوف يُسترشد بذلك في القرارات المتعلقة بالمستوى المنشود للتمويل الحكومي، والسبل الممكنة لتنويع الموارد، وزيادة تقاسم التكاليف بطريقة عادلة، وإيجاد طرق أكثر كفاءة لتوزيع الموارد الحكومية على المؤسسات والطلاب.

٢٥- وتُقدّم استراتيجية خماسية لبلوغ أهداف عام ٢٠٢٢ تتضمن ما يلي:
'١' تعبئة حصة أكبر من النفقات العامة للتعليم من الناتج المحلي الإجمالي، مع زيادة متناسبة في الإنفاق على التعليم العالي، '٢' زيادة تنويع الموارد في الجامعات والمعاهد الحكومية، بما في ذلك مستويات أعلى لتقاسم التكاليف، '٣' إلغاء الحواجز وتوفير الحوافز لمواصلة نمو القطاع الخاص، '٤' توسيع نطاق حالات قيد بالبرامج والمعاهد ذات التوجه العملي، '٥' إنشاء أساليب للتعليم من بعد تكون فعالة من حيث التكلفة وتلتحق بها نسبة كبيرة من أعداد الطلاب.

٢٦- ومن الضروري أن ترفع الشركات الحكومية حصتها في تقاسم التكاليف من خلال برنامج جيد الاستهداف للمنح المستندة إلى الاحتياج، وتقديم قروض للطلاب لضمان وصول الطلاب الناهجين من ذوي الدخل المنخفضة.

٢٧- وللترويج للمزيد من الكفاءة في استخدام الموارد الحكومية، ينبغي أن تنظر الحكومة في اعتماد مجموعة من الآليات التكميلية لتخصيص الأموال استناداً إلى الأداء من أجل توزيع الموارد الحكومية على مؤسسات التعليم العالي، ويشمل ذلك صيغ تمويل للنفقات المتكررة (التمويل النابع من الطلاب أو الخريجين)، والتمويل التنافسي للمشروعات الاستثمارية، وعقود الأداء للترويج للأهداف السياسية ذات الأولوية.

٢٨- وبالنظر إلى الظروف المتردية للعديد من مؤسسات التعليم العالي الحكومية، ينبغي النظر في إعداد برنامج استثماري لضخ رأس مال ضخّم مرة واحدة، ولبناء القدرات. ويمكن تنفيذ هذا البرنامج خلال العقد ٢٠١٠-٢٠٢٠ قبل الزيادة الكبيرة الناتجة عن الزيادة السكانية في حالات القيد بالتعليم التالي للمرحلة الثانوية. ويمكن أن يركز هذا البرنامج على تحديث القاعدة المادية للمؤسسات الحكومية، بما في ذلك مبانيها

ومكتباتها ومعدات التعليم والبحث، فضلاً عن تحديد المناهج وتحسين الإدارة (انظر التوصية ٩ المذكورة أعلاه).

٢٩- ويمكن التأكيد على جعل صندوق مشروع تطوير التعليم العالي، وهو صندوق تنافسي، آلية التخصيص الرئيسية لتوزيع الموارد الاستثمارية.

إدارة المراحل الانتقالية المتعلقة بالتنفيذ

من الواضح أنه توجد فجوة واسعة بين السياسات والممارسات الراهنة في التعليم العالي في مصر وتلك التي يجري اعتمادها في الأمم الرائدة والناشئة. وبالنظر إلى الظروف التي تعيشها مصر، فمن غير الواقعي أن يُتوقع سد هذه الفجوة بخطوة فورية واسعة واحدة. ومع ذلك، من المحتمل لمصر أن تكون واضحة في تحديد أهدافها الطويلة الأجل، وأن تركز ناظرها على التحرك إلى الأمام على الجانبين المطلق والنسبي، وأن تدير جيداً التحول اللازم نحو نظام قومي للتعليم العالي يتسم بالدينامية والاستدامة والاتساق.

وبافتراض أن الحكومة المصرية ترغب في اعتماد التوجه العام للتوصيات المبينة أدناه، ولو لم يكن ذلك يشمل كل محدداته، فسيكون من الضروري اختيار التغييرات التي يمكن أداؤها مبكراً والتي من المحتمل أن يكون لها تأثير بالغ على هئية الظروف لاعتماد تغييرات في مجالات أخرى في وقت لاحق.

توصيات لإدارة عملية الإصلاح

٣٠- ينبغي النظر في القيام بعملية تدريجية لتنفيذ مبادرات إصلاح محددة عن طريق التجربة والريادة لاختبار مدى قابلية تطبيق العمليات، ولإثبات الجدوى، ولبناء التأيد.

الحواشي

١ يشمل التعليم العالي التعليم التالي لمرحلة الثانوية العامة وبرامج التدريب المؤدية إلى الحصول على مؤهلات ما بعد المرحلة المدرسية، بما في ذلك الشهادات المهنية والفنية والأكاديمية.

المراجع

الشعبة الإحصائية في الأمم المتحدة، كتاب الجيب الإحصائي العالمي.
البنك الدولي (٢٠٠٦). تقرير التنمية في العالم لعام ٢٠٠٧: التنمية والجيل التالي. واشنطن
العاصمة.

Assaad, R. (2007), "Labor Supply, Employment and Unemployment in the Egyptian Economy", 1988-2006, Economic Research Forum, Working Paper No. 0701.

Zaytoun, M. (2008), "The role of higher education for human and social development in the Arab states," in Global University Network for Innovation, *Higher Education in the World 3*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, United Kingdom.

الفصل الأول - مقدمة

يقدم هذا الفصل عرضاً عاماً للإطار المرجعي للاستعراض ومحددات برامج التعليم التالي للمرحلة الثانوية في مصر.

عُهد إلى فريق الاستعراض بمهمة تقييم حالة التعليم العالي في مصر لتقييم سياسات التعليم العالي والبحث العلمي، ولتحديد الخيارات السياسية المقبلة من أجل مساعدة مصر على الوفاء باحتياجاتها.

وقد استفاد الفريق استفادة كبيرة من المعلومات التي جمعتها وحدة التخطيط الاستراتيجي بوزارة التعليم العالي، وهيئات حكومية أخرى، ومن الزيارات والاجتماعات التي جرت مع الطلاب والعاملين في مؤسسات التعليم العالي. ويوجه بالغ التقدير للمسؤولين الحكوميين ورجال الأعمال وأعضاء هيئة التدريس والإداريين بمؤسسات التعليم العالي والطلاب على إقبالهم على المشاركة في الحوار.

الغرض من العملية ونطاقها

استرشد فريق الخبراء برؤية واسعة للتعليم العالي فهم منها أنها تشمل "التعليم التالي للمرحلة الثانوية" الرسمي المؤدي إلى الحصول على مؤهلات ما بعد المرحلة المدرسية. ويشمل الاستعراض كل نطاق البرامج والمؤسسات الجامعية. وكما هو مذكور في نهاية هذه المقدمة، اعتمد فريق الاستعراض الاتفاقات الدولية لتحديد مستويات برامج التعليم التالي للمرحلة الثانوية. واسترشد فريق الاستعراض أيضا برؤية واضحة لما يتمتع به التعليم العالي من قيمة شخصية واجتماعية واقتصادية مرتفعة. وقد عبّر البنك الدولي عن قيمته الاجتماعية والاقتصادية جيدا في البيان التالي:

يمارس التعليم التالي للمرحلة الثانوية تأثيرا مباشرا على الإنتاجية الوطنية التي تحدد إلى حد كبير مستويات المعيشة باعتبارها قدرة البلد على المنافسة في الاقتصاد

العالمي. وتدعم مؤسسات التعليم العالي استراتيجيات النمو الاقتصادي النابعة من المعرفة والحد من الفقر بالوسائل التالية: (أ) تدريب قوة عمل مؤهلة وقادرة على التكيف بما ذلك العلماء ذوو المستوى الرفيع، والموظفون المهنيون، والفنيون، ومعلمو التعليم الأساسي والثانوي، وقادة المستقبل في الحكومة والخدمة المدنية والأعمال التجارية، (ب) توليد المعارف الجديدة، (ج) بناء القدرة على الوصول إلى مستودعات المعرفة العالمية القائمة وعلى اعتماد هذه المعرفة لاستخدامها على المستوى المحلي. وتتمتع مؤسسات التعليم العالي للمرحلة الثانوية بقدرة فريدة في استيعاب هذه الأبعاد الثلاثة وإقامة جوانب التآزر فيما بينها. ولا يتسنى تحقيق تحول ونمو دائمين في الاقتصاد دون مساهمة نظام تعليمي جامعي مبتكر في بناء القدرات. وهذا صحيح بصفة خاصة في البلدان المنخفضة الدخل التي تتمتع بقدرة مؤسسية ضعيفة ورأس مال بشري محدود (Hopper, 2008).

الطلب الموجه من مصر والإطار المرجعي

دُعي فريق الاستعراض إلى التعليق بوجه عام على حالة التعليم العالي في مصر والمسائل المتصلة بتطويره في المستقبل. وقد حدد الوزير المسؤول عن التعليم العالي منذ البداية عدة مجالات تثير القلق وتستدعي الاهتمام فيما يتعلق بالسياسات، ودعا الفريق إلى تناول جملة أمور من بينها ما يلي:

- نقاط القوة والضعف في نظام التعليم العالي المصري في مقابل القدرة والأداء الدوليين.
- جودة مخرجات الخريجين وصلتها بالاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية في مصر.
- التوازن السليم بين التعليم الجامعي والتعليم والتدريب المهنيين.
- فعالية الانتقال من التعليم الثانوي إلى التعليم العالي.
- دور كل من مقدمي التعليم العالي العام والخاص.
- مكانة البحث العلمي في نظام التعليم العالي.
- هيكل الحوافز المالية لتحسين الأداء في مؤسسات التعليم العالي.
- مدى ملاءمة سياسات الحكومة وأنظمتها الرامية إلى تطوير التعليم العالي المصري، ومدى جودة توجيهها وفعاليتها.

تقرير المعلومات الأساسية القطرية

مصدر البيانات المعروضة في هذا التقرير، ما لم يُذكر خلاف ذلك، هو تقرير المعلومات الأساسية الذي أعدته وحدة التخطيط الاستراتيجي في عام ٢٠٠٨، بعنوان: التعليم العالي في مصر: تقرير معلومات أساسية. ويُنشر هذا التقرير كوثيقة مصاحبة لتقرير المدققين الحالي.

تنبيهات

زار الفريق مصر وأجرى زيارات ميدانية ومشاورات في أكتوبر/تشرين الثاني ٢٠٠٨. وتعكس البيانات التي جمعها الفريق الظروف الاقتصادية العالمية آنذاك، وهي متراجعة، في حالات عديدة، عن الظروف المعاصرة. فما لبث أن انتشر الانهيار غير المسبوق للمؤسسات المالية والإمداد بالقروض في الولايات المتحدة ليشمل جميع أنحاء العالم، مما أدى إلى انهيارات في أسواق الأسهم، وانخفاض شديد للأعمال التجارية وطلب المستهلكين، وبداية مفاجئة لانحسار اقتصادي عالمي.

وأثناء إعداد هذا التقرير، في بداية المرحلة التالية للأزمة المالية العالمية، أبدت تحفظات على عدة فرضيات وممارسات ظهرت الواحدة تلو الأخرى خلال الربع الأخير من القرن الماضي فيما يتعلق بالاستهلاك الممول بالاستئانة، والتمويل القائم على المضاربة، والإقراض البالغ الخطورة، وعدم ملائمة الأنظمة القانونية. وبالإضافة إلى ذلك، تحض المؤشرات البيئية العالمية المناوئة على إعادة التفكير في الطاقة وكثافة المياه الخاصتين بنشاط الأعمال التجارية والأسر المعيشية، وتصميم السلع الاستهلاكية وإنتاجها، وتتمين مدخلات متنوعة. وفي بداية العقد الثاني من القرن الحادي والعشرين، يمكن توقع تغيرات كبرى في هيكل حوافز التنمية الاقتصادية.

وليس في أي مما سبق ما يقلل من فهم الفريق الأكيد لما يلي: (أ) أن الاستثمارات في رأس المال البشري وقاعدة المعرفة أمران أساسيان للقدرة التنافسية والاندماج الاجتماعي للأمم، (ب) أن مساري التجارة المفتوحة وتنمية سوق الصادرات أمران حيويان للنمو الاقتصادي الوطني والرفاهية الاجتماعية. بل إن فرصا جديدة تنشأ للبلدان من أجل الابتكار واستحداث مصادر جديدة للطاقة، واستغلال بحار يتسنى الوصول إليها بسهولة أكبر، والمزيد من مساحات الأراضي القابلة للزراعة. فمصر، على سبيل المثال، تشغل بفضل موقعها مكانة تمكنها من الاستفادة من التغيرات في ممرات النقل، فضلا عن استغلال صحرائها الشاسعة التي

لم تكن منتجة في الماضي كموقع لإنتاج الطاقة الجديدة من التكنولوجيا الشمسية أو تكنولوجيا الرياح مثلاً لإمداد أوروبا وأفريقيا وآسيا بها.

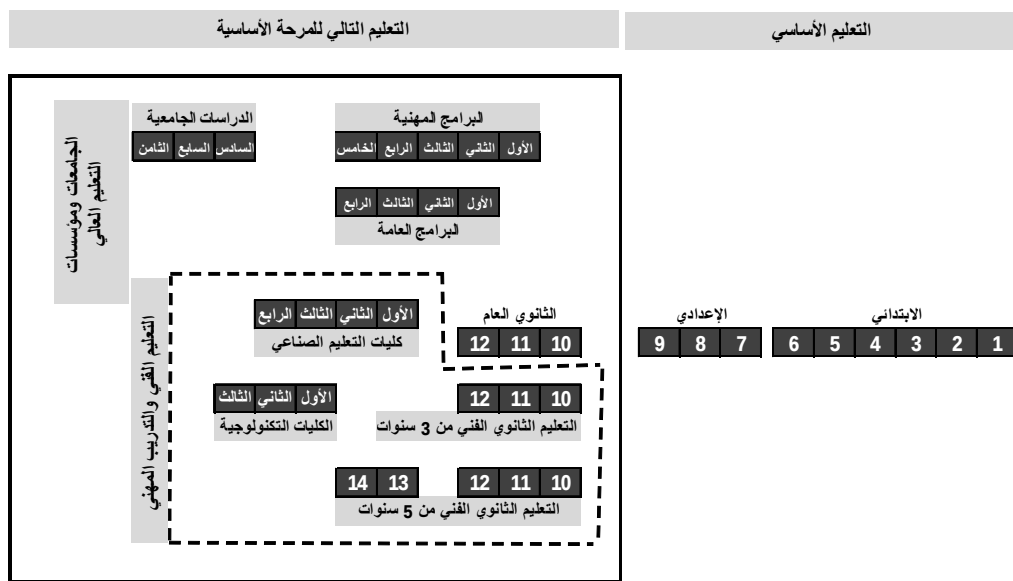
ومع ذلك، فستتأثر مصر، هي وبلدان أخرى، بالتغيرات التي طرأت على الأساسيات العالمية، وستتطلب المسارات السابقة وتوقعات النمو الاقتصادي إعادة نظر. ومن النتائج المترتبة على ذلك أن مصر قد تحتاج إلى مزيد من الوقت لبناء قدرتها اللازمة لإجراء تحسينات نوعية وكمية في رأس مالها البشري وما لديها من قواعد المعرفة. وفي هذا السياق، أهم شيء هو وضوح التوجه الاستراتيجي، ولو تباطأت وتيرة التقدم.

محددات برامج التعليم التالي للمرحلة الثانوية

تحدد الاتفاقات الإحصائية الدولية التعليم التالي للمرحلة الثانوية من حيث مستويات البرامج: فبرامج "التصنيف الدولي الموحد للتعليم"^١ من المستويات ٥أ، و٥ب، و٦ تُعامل معاملة التعليم التالي للمرحلة الثانوية، ولا تلقى هذه المعاملة البرامج الأقل من المستوى ٥ب.^٢ وفي بعض البلدان، يُستخدم مصطلح التعليم العالي بصورة أكثر شيوعاً من التعليم التالي للمرحلة الثانوية، تارةً للتعبير عن جميع البرامج من المستويات ٥ب و٥أ و٦، وتارةً أخرى للتعبير عن البرامج من المستويين ٥ أو ٦ فقط. وتشكل الممارسة العملية في بعض البلدان المتمثلة في تحديد التعليم العالي أو التعليم التالي للمرحلة الثانوية من حيث المؤسسة بدلاً من البرامج وجهاً إضافياً من أوجه التعقيد. فعلى سبيل المثال، يشجع استخدام مصطلح التعليم العالي للتعبير عن البرامج التي تقدمها الجامعات، ويشير التعليم التالي للمرحلة الثانوية إلى البرامج التي تقدمها مؤسسات أخرى أيضاً غير الجامعات. ويتبع هذا الاستعراض الاتفاقات الدولية القياسية في استخدام التعليم التالي للمرحلة الثانوية للإشارة إلى جميع برامج المستويات ٥ب و٥أ و٦ من التصنيف الدولي الموحد للتعليم، بغض النظر عن المؤسسات التي تقدّم فيها.

ويبين الشكل ١-١ هيكل النظام المصري للتعليم والتدريب.

الشكل ١-١ التعليم والتدريب في مصر



المصدر: Samih Mikhail, OECD/World Bank review team, 2008.

ويقارن الجدول ١-١ برامج التعليم الفني والمهني في مصر بإطار التصنيف الدولي الموحد للتعليم.

الجدول ١-١ الصلة بين مؤسسات قطاع التعليم الفني والتدريب المهني ومسميات التصنيف الدولي الموحد للتعليم

مرحلة التعليم الفني والتدريب المهني في مصر	مسميات التصنيف الدولي	تعليقات
التعليم الثانوي الفني من ثلاث سنوات	٣ أو ٣ ج من التصنيف الدولي	تختلف مدة برامج المستوى ٣ من التصنيف الدولي من بلد إلى آخر، وتتراوح عادة بين سنتين وأربع سنوات دراسية. وبالإضافة إلى ذلك، فقد يكون هذا المستوى "مئائياً" و/أو "إعدادياً". وتقسّم برامج المستوى ٣ من التصنيف الدولي إلى تصنيفات فرعية وفقاً للوجهة التي صُمم البرنامج من أجلها: "١" يشير المستوى ٣ أ من التصنيف الدولي إلى البرامج المصممة لتوفير وصول مباشر إلى برامج المستوى ٥ أ (الجامعة)، "٣" المستوى ٣ ب من التصنيف الدولي للوصول المباشر إلى مستوى التعليم ٥ ب من

		التصنيف الدولي (برامج تعليم عال بديلة من دورة قصيرة)، '٣' المستوى ج ٣ من التصنيف الدولي للدخول مباشرة إلى سوق العمل، وإن كان هذا المسمى يُستخدم أيضا للبرامج التي توفر الوصول إلى برامج المستوى ٤ من التصنيف الدولي.
المدارس الثانوية الفنية من خمس سنوات	٤ ب أو ٤ ج	يغطي مسمى المستوى ٤ من التصنيف الدولي البرامج التي تقع على جانبي الحد الفاصل بين التعليم الثانوي والتعليم التالي للمرحلة الثانوية. ولا يمكن اعتبار برامج المستوى ٤، نظرا لمحتواها، من بين برامج التعليم التالي للمرحلة الثانوية. فعلى الرغم من أنها ليست بوجه عام أكثر تقدما بكثير من برامج المستوى ٣ من التصنيف الدولي، فإنها تُستخدم لتوسيع نطاق معارف ومهارات المشاركين الذين أتموا بالفعل برنامجا من المستوى ٣. ويكون الطلاب عادةً أكبر سناً من طلاب برامج المستوى ٣ من التصنيف الدولي. وتصنف برامج المستوى ٤ تصنيفاً فرعياً وفقاً للوجهة التي صُمم البرنامج من أجلها: '١' تقدم برامج المستوى ٤ أ من التصنيف الدولي وصولاً مباشراً إلى التعليم على المستوى ٥ أ من التصنيف الدولي، '٢' تقدم برامج المستوى ٤ ب من التصنيف الدولي وصولاً مباشراً إلى التعليم من المستوى ٥ ب من التصنيف الدولي، '٣' تقدم برامج المستوى ٤ ج دخولا مباشراً إلى سوق العمل.
برامج المعاهد الفنية من سنتين أو ثلاث سنوات	٥ ب	تنسجم هذه البرامج عادةً بطابع عملي أكبر وأكثر ارتباطاً بالعمل مقارنةً بالبرامج الجامعية (٥ أ من التصنيف الدولي). وتكون مدة مؤهلات الفئة ٥ ب عادةً أقصر من مدة مؤهلات المستوى ٥ أ، وتركز على المهارات المرتبطة بالعمل. وتتجه البرامج عامةً نحو الدخول المباشر إلى سوق العمل، وإن كان لبعض البرامج أن تغطي أسساً نظرية معينة. ويستوفي البرنامج من المستوى ٥ ب عادةً المعايير التالية: '١' يكون عملي المنحى ومرتبطةً بالعمل أكثر من برامج المستوى ٥ أ من التصنيف الدولي، '٢' لا يعد الطالب للوصول المباشر إلى برامج البحث المتقدمة، '٣' يستغرق مدة دنيا تعادل الدراسة لمدة سنتين انتظاماً.

برامج معاهد التعليم الصناعي من أربع سنوات	٥أ	تشابه مناهج برامج هذا المستوى مع البرامج الجامعية التقليدية، وتتمتع بأساس نظري قوي، وتعد الطلاب لمهن مثل معلم بمدرسة فنية ثانوية، أو مدرب مهني في قطاع إنتاجي. ولما كان الهيكل التنظيمي لبرامج التعليم التالي للمرحلة الثانوية يختلف اختلافا كبيرا من بلد إلى آخر، فلا يمكن استخدام معيار وحيد لوضع حدود بين التعليم على المستويين ٥أ و٥ب من التصنيف الدولي. وتشكل المعايير التالية الحد الأدنى من الشروط الواجب توافرها لتصنيف أي برنامج على المستوى ٥أ من التصنيف الدولي: '١' يجب أن يبلغ الحد الأدنى من المدة الأكاديمية التراكمية (على المستوى التالي للمرحلة الثانوية) مكافئ دراسة انتظام من ثلاث سنوات، '٢' يجب أن يقدم مستوى التعليم اللازم للدخول إما في وظيفة تتطلب مهارات مرتفعة أو في برنامج بحثي متقدم، '٣' يجب أن يقوم بتدريس البرنامج أعضاء هيئة تدريس حاصلون على درجات علمية متقدمة.
---	----	---

الحواشي

^١ يشكل التصنيف الدولي الموحد للتعليم الأساس لإحصاءات التعليم المقارنة دولياً، ويضع التعاريف والتصنيفات التي تنطبق على برامج التعليم التي ينطوي عليها.

^٢ يجب أن تتضمن برامج المستوى ٥ مدة تعليم نظري تراكمية لا تقل عن سنتين من بداية المستوى ٥، ولا تؤدي مباشرة إلى منح مؤهل متقدم (فتلك البرامج تشغل المستوى ٦). وتقسم البرامج تقسيماً فرعياً إلى ٥أ، وهي برامج تعتمد إلى حد كبير على الجانب النظري ويمثل الغرض منها في تقديم مؤهلات كافية للقبول في برامج بحثية متقدمة ووظائف تحتاج إلى مهارات مرتفعة، و٥ب، وهي برامج تركز بوجه عام على الجوانب العملية/الفنية/المهنية أكثر من برامج المستوى ٥أ. وتؤدي برامج المستوى ٦ مباشرة إلى الحصول على مؤهل بحثي متقدم. ومدة التعليم النظري لهذه البرامج ثلاث سنوات انتظام في معظم البلدان (مثل برامج الدكتوراه)، وإن كان وقت الالتحاق الفعلي أطول من ذلك عادة. وتكرس هذه البرامج لدراسة متقدمة وبحث مبتكر.

المراجع

- Hopper, R., Salmi, J. & R. Malee Bassett (2008), “Transforming higher education in developing countries: the role of the World Bank”, in *Higher Education in the World 3*, Global University Network for Innovation, Palgrave Macmillan. Basingstoke. United Kingdom.
- Trow, M. (2003), “On Mass Higher Education and Institutional Diversity”, in *University Education and Human Resources*, Technion-Israel Institute of Technology, Tel Aviv.
- van Vught, F. (2008), “Dealing with Diversity: institutional classifications in higher education”, L H Martin Institute Conference, Melbourne, 27-28 November.

الفصل الثاني - مصر ونظامها التعليمي: عرض عام

يقدم هذا الفصل موجزا لمعلومات أساسية تكميلية عن سكان مصر واقتصادها ونظامها التعليمي.

التنمية الاقتصادية

يرأس الحكومة الحالية رئيس الوزراء أحمد نظيف الذي عينه الرئيس حسني مبارك في عام ٢٠٠٤ مكلفاً إياه بتحرير اقتصاد الوطن. وكانت مصر، في ظل الإصلاحات الاقتصادية غير الشاملة التي بدأت في عام ١٩٩١، قد خففت كثيراً من قبضتها على الأسعار، وقللت الإعانات، وحدثت من التضخم، وخفضت الضرائب، وحررت التجارة والاستثمار تحريراً جزئياً. وأصبح التصنيع يخضع لقدر أقل من هيمنة القطاع العام، وبخاصة في مجال الصناعات الثقيلة. وبدأت عملية لإصلاح القطاع الخاص والخصخصة لتحسين فرص العمل في القطاع الخاص. وأزيلت القيود الإدارية إلى حد كبير من على الزراعة التي تطبق عليها أساساً أيدي القطاع الخاص، مع استثناء القطن وإنتاج السكر. أما التشييد والخدمات غير المالية والتجارة الداخلية بالجملة والتجزئة فهي تابعة للقطاع الخاص إلى حد كبير.

وقد تضاعف نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بالاستناد إلى تعادل القوة الشرائية أربعة أضعاف فيما بين عامي ١٩٨١ و٢٠٠٦، من ١ ٣٥٥ دولاراً من دولارات الولايات المتحدة في عام ١٩٨١ إلى ما يقدر بمبلغ ٥ ٣٥ دولاراً في عام ٢٠٠٦. وارتفع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة لعام ١٩٩٩ من ٤١١ جنيه مصرياً في عام ١٩٨١ إلى ٨ ٧٠٨ جنيهات مصرية في عام ٢٠٠٦. كما ارتفع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي من ٥٨٧ دولاراً في عام ١٩٨١ إلى ما يقدر بمبلغ ١ ٥١٨ دولاراً في عام ٢٠٠٦ (صندوق النقد الدولي).

وأدخلت إصلاحات ضريبية كبرى في عام ٢٠٠٥ بغية التصدي للقطاع غير النظامي الذي يمثل، وفقاً للتقديرات، ما بين ٣٠ و٦٠ في المائة من الناتج المحلي

الإجمالي. وأدخلت للمرة الأولى في تاريخ مصر تخفيضات ضريبية ضخمة للشركات. فقد خفض قانون الضريبة الجديد على الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ معدل الضريبة من ٤٠ في المائة إلى ٢٠ في المائة. ووفقاً للأرقام الحكومية، زادت الملفات الضريبية الخاصة بالأفراد والشركات بنسبة ١٠٠ في المائة.

وتحوّل قطاع الصناعة المصري من هيمنة الشركات الحكومية الكبيرة والفاقة للكفاءة في منأى عن المنافسة إلى قطاع أكثر مرونة وتنافسي على الصعيد العالمي.

وأدخلت تغييرات كثيرة لخفض الجمارك، والتصدي للسوق السوداء، والحد من البيروقراطية. كما أدخلت تعديلات على قوانين الاستثمار والشركات بغية اجتذاب المستثمرين الأجانب. ورفع التحسن الملحوظ في البيئة الاقتصادية الداخلية ثقة المستثمرين في مصر. وتُعتبر سوق الأوراق المالية المصرية من بين أفضل عشر أسواق ناشئة في العالم. وأدت التغييرات التي طرأت على السياسات أيضاً إلى اجتذاب مستويات متزايدة من الاستثمار الأجنبي المباشر إلى مصر. ووفقاً لتقرير الاستثمار في العالم لعام ٢٠٠٨ الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، وضعت مصر في مرتبة ثاني أكبر دولة في اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر في غرب آسيا، وهذه المنطقة هي أكثر وجهة يتسارع فيها نمو تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في العالم (الأمم المتحدة، ٢٠٠٨).

وينبع موطن القوة الرئيسي للاقتصادي المصري من تنوعه مقارنة ببقية المنطقة، حيث إن اقتصاد البلد مبني على أساس التنوع. ويبين الجدول ٢-١ مقارنة للناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٦. وقد شكل استخراج الهيدروكربونات ٩ في المائة (أقل نسبة في العالم العربي)، والتصنيع ١٩ في المائة، والزراعة ١٦ في المائة، والتجارة بالجملة والتجزئة ١٢ في المائة، والتشييد والعقارات ٨ في المائة، والخدمات المالية وخدمات الاتصالات ٨ في المائة، والمصادر الموجهة إلى الخارج مثل قناة السويس والسياحة أكثر من ٣ في المائة لكل منهما.

وبالإضافة إلى قطاعات الصناعة التقليدية، مثل الملابس الجاهزة والنسيج والأثاث والورق والمستحضرات الصيدلانية، استهدفت الحكومة ستة مجالات باهتمام خاص، حيث يُعتقد أن لمصر فيها ميزة نسبية. وهذه المجالات هي الآلات والمعدات الهندسية، والإلكترونيات الاستهلاكية الكثيفة العمالة، ومكونات السيارات، وعلوم الحياة، والتكنولوجيا الحيوية، والحرف اليدوية.

وتتمثل التحديات الرئيسية التي تواجهها استراتيجية التطوير في البيروقراطية المتضخمة التي تعيق الاستثمار، والحاجة إلى عمال أرفع مهارة، وعدم اليقين تجاه تكلفة الطاقة، والآثار المترتبة على أزمة القروض. وثمة أولويتان لمصر، هما خلق الوظائف، والقضاء على الفقر. وتعمل الحكومة على تنفيذ الإصلاحات بطرق منها إصلاح نظام التعليم.

الجدول ٢-١ الناتج المحلي الإجمالي بسعر التكلفة بحسب القطاع الاقتصادي خلال الفترة

٢٠٠٥-٢٠٠٦

حصة القطاع (بالنسبة المئوية)	المجموع	الخاص	العام
	426 149.9 ^(١)	284 370.4 ^(١)	141 779.5 ^١
الزراعة والغابات والمصايد السمكية	15.5	23.3	0.0
التعدين (النفط، والغاز، وغير ذلك)	8.8	2.0	22.4
التصنيع	18.9	24.7	7.3
الكهرباء	1.8	0.4	4.7
المياه	0.4	0.0	1.3
التشييد والبناء	4.6	6.1	1.7
النقل والتخزين	5.0	5.9	3.1
الاتصالات	2.2	3.2	0.3
قناة السويس	3.3	0.0	10.1
تجارة الجملة والتجزئة	11.5	16.5	1.4
السمسرة والشركات التابعة	5.7	3.0	11.2
التأمين والضمان الاجتماعي	2.5	0.1	7.3
المطاعم والفنادق	3.3	4.9	0.1
الأنشطة العقارية	3.7	5.3	0.4
الحكومة عامة	9.3	0.0	27.9
التعليم، والصحة، والخدمات الشخصية	3.3	4.6	0.6
المجموع	100.0	100.0	100.0

ملاحظة: ^(١) مليون جنيه مصري

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء (٢٠٠٨)، مصر في أرقام.

القدرة التنافسية على الصعيد العالمي

شغلت مصر المركز الخامس والستين من بين ١٢٨ بلدا في الرقم القياسي للقدرة التنافسية في العالم لعام ٢٠٠٧، وحصلت على ٤,١ درجات من ٧، كما شغلت

المركز الرابع بين البلدان الثمانية والأربعين التي تمر بنفس المرحلة الإنمائية (World Economic Forum, 2008). واعتُبرت قوة العمل غير المتعلمة التعليم الكافي أخطر ثالث مشكلة بعد الوصول إلى التمويل ونقص كفاءة البيروقراطية فيما يتعلق بالعمل في مصر. واعتُبر التعليم العالي والتدريب، والاستعداد التكنولوجي، والابتكار عوائق تنافسية في مصر. وتتضمن أوجه القصور الخاصة قلة جودة نظام التعليم، وانخفاض مستوى تعليم الرياضيات والعلوم، وقلة القدرة على البحث والتنمية، وضعف التعاون بين الجامعات وقطاع الصناعة.

التنمية البشرية

تحسن معدل وفيات الرضع من ٧٣ إلى ٣٣ حالة وفاة في الـ ١٠٠٠ على مدى الفترة من عامي ١٩٩٥ إلى ٢٠٠٥. وارتفع العمر المتوقع للذكور والإناث من ٤٩,٥ سنة ٥١,٩ سنة على التوالي في عام ١٩٨١ إلى ٦٢,٩ سنة ٧١,٤ سنة في عام ٢٠٠٤. وتبلغ نسبة السكان الواقعين تحت خط الفقر الوطني ١٩,٦ في المائة (٢٠٠٥)، في حين أن نسبة السكان الذين يتقاضون أقل من دولار واحد في اليوم تبلغ ٣,١ في المائة، وتبلغ نسبة السكان الذين يتقاضون أقل من دولارين في اليوم ٤٣,١ في المائة. وتشغل مصر المركز الأول من بين بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من حيث حجم السكان، والمركز الثالث عشر من حيث نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، والمركز الخامس عشر من حيث الرقم القياسي للتنمية البشرية، كما هو مبين في الجدول ٢-٢.

وثمة فوارق بين الجنسين ملحوظة في معدلات الأمية عند الكبار: ١٧ في المائة للذكور، و٤١ في المائة للإناث. وهذا التباين انعكاس لعوامل ثقافية واجتماعية واقتصادية. ويمكن مشاهدة دلائل تقدم ملحوظة في ارتفاع معدلات الإلمام بالقراءة والكتابة من ٧١ إلى ٨٥ في المائة للذكور البالغين بين ١٥ و ٢٤ عاما فيما بين عامي ١٩٨٦ و ٢٠٠٥، ومن ٥٤ إلى ٧٩ في المائة للإناث على مدى الفترة نفسها، مما يشكل خطوات كبرى نحو المساواة بين الجنسين.

الجدول ٢-٢ مؤشرات خاصة ببلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

البلد	قيمة الرقم القياسي للتنمية البشرية (٢٠٠٤)	المركز وفقاً للرقم القياسي للتنمية البشرية	نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (تكافؤ القوة الشرائية بالدولار) (٢٠٠٤)	المركز وفقاً لنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي	السكان في ٢٠٠٤ (بالملايين)	المركز وفقاً للسكان في ٢٠٠٤	السكان في ٢٠١٥ (بالملايين)
الجزائر	0.728	12	6 603	9	32.4	3	38.4
البحرين	0.859	2	20 758	2	0.7	18	0.9
جيبوتي	0.494	16	1 993	15	0.8	16	0.9
مصر	0.702	14	4 211	13	72.6	1	88.2
إيران	0.746	10	7 525	8	68.8	2	79.9
العراق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	28.1	5	36.5
الأردن	0.760	9	4 688	11	5.6	10	7.0
الكويت	0.871	1	19 384	4	2.6	14	3.4
لبنان	0.774	8	5 837	10	3.5	13	4.0
ليبيا	0.798	6	لا ينطبق	لا ينطبق	5.7	9	7.0
المغرب	0.640	15	4 309	12	31.0	4	36.2
عمان	0.810	5	15 259	5	2.5	15	3.2
قطر	0.844	3	19 844	5	0.8	16	1.0
المملكة العربية السعودية	0.777	9	13 825	7	24.0	6	30.8
سورية	0.716	13	3 610	14	18.6	7	23.8
تونس	0.760	7	7 768	8	10.0	8	11.1
الإمارات العربية المتحدة	0.839	4	24 056	11	4.3	11	5.6
الضفة الغربية و غزة	0.736	11	لا ينطبق	12	3.6	12	5.0
اليمن	0.492	17	879	7	20.3	7	28.5

المصدر: Global University Network for Innovation (2008), *Higher Education in the*

. World 3, Palgrave Macmillan, Basingstoke, United Kingdom

وتبين الاتجاهات والمقارنات المعروضة في الجدول ٢-٣ التقدم الكبير الذي أحرزته مصر منذ منتصف الثمانينيات. فقد انتقلت مصر في عدة حالات (مثل إمام الكبار بالقراءة والكتابة، ومتوسط عدد سنوات الدراسة، ومعدلات القيد في التعليم التالي للمرحلة الثانوية) من مرتبة أدنى من المعدل المتوسط في بلدان الشرق الأوسط

وشمال أفريقيا إلى مرتبة أعلى منه، مما يعكس جزئياً مستوى ثابتاً من الإنفاق على التعليم من حيث حصته من الناتج المحلي الإجمالي.

الجدول ٢-٣ مؤشرات مختارة، مصر مقارنةً بالمعدل المتوسط في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (بالخط المائل)

المؤشر	1975	1985	1995	2000	2002	2003
الإنفاق على التعليم من حيث حصته من الناتج المحلي الإجمالي	5.0 (4.2)	5.7 (5.2)	5.6 (4.8)	5.5 (5.3)	5.9 (5.7)	
القيد في التعليم الابتدائي	70.0 (84.6)	85.4 (93.0)	99.8 (91.7)	104.6 (97.0)	104.7 (98.6)	103.9 (95.4)
القيد في التعليم الثانوي	40.3 (35.5)	61.4 (54.1)	76.5 (62.3)	85.9 (69.1)	86.9 (73.9)	87.1 (73.7)
القيد في التعليم التالي للمرحلة الثانوية	11.7 (5.9)	18.1 (12.0)	20.2 (14.5)	30.2 (21.8)	28.5 (26.0)	32.6 (23.8)
معدل إلمام الكبار بالقراءة والكتابة (١٥ سنة فأكثر)	35.4 (35.8)	43.2 (47.0)	51.1 (60.4)	65.6 (69.0)		71.4 (68.7)
متوسط عدد سنوات التعليم للكبار	1.55 (2.34)	3.56 (3.64)	4.99 (4.92)	5.51 (5.39)		

المصدر: البنك الدولي (٢٠٠٨). The Road Not Travelled: The World Bank (2008).

.Education Reform in the Middle East and Africa. Washington

الفقر وتوزيع الدخل

وفقاً للمسح المتعلق بدخل الأسرة والإنفاق والاستهلاك لعام ٢٠٠٥، تختلف خطوط الفقر للفرد من منطقة إلى أخرى. وتظهر البيانات الواردة من مسح لتقدير الفقر أجراه البنك الدولي ووزارة التنمية الاقتصادية استناداً إلى مقارنات بين النفقات الفعلية (وتكلفة سلة استهلاك تضمن ٤٧٠ ٢ سعراً حرارياً للفرد يومياً) أن الأفراد المصريين الذين أنفقوا أقل من ٩٩٥ جنيه مصرياً في السنة في عام ٢٠٠٥ يُعتبرون من المصابين بـ"الفقر المدقع"، وأولئك الذين أنفقوا أقل من ٤٢٣ ١ جنيه مصرياً في السنة يُعتبرون "فقراء"، وأولئك الذين أنفقوا أقل من ٨٥٣ ١ جنيه مصرياً يُعتبرون "شبه فقراء". ووفقاً لهذه البيانات، يُعتبر ١٩,٦ في المائة من السكان "فقراء" و ٢١ في المائة منهم "شبه فقراء" (El-Saharty, 2005).

السكان

وفقا لتعداد السكان والإسكان والمنشآت لعام ٢٠٠٦، بلغ عدد سكان مصر ٧٢ ٧٩٨ مليون نسمة. ويمثل الذكور ٥١ في المائة من السكان والإناث ٤٩ في المائة. ويمثل السكان الريفيون ٥٧ في المائة والسكان الحضريون ٤٣ في المائة. ويبين الجدول ٢-٤ التركيبة العمرية للسكان.

الجدول ٢-٤ السكان المصريون بحسب التركيبة العمرية، ٢٠٠٦

الفئة العمرية	أقل من سنة	من سنة إلى ٥ سنوات	من ٥ إلى ١٥ سنة	من ١٥ إلى ٤٥ سنة	من ٤٥ إلى ٦٠ سنة فأكثر	المجموع
السكان (بالآلاف)	628	7 090	15 363	36 288	9 001	72 798
حصة الفئة العمرية من السكان (النسبة المئوية)	0.9	9.7	21.1	49.9	12.4	6.0
						100.0

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء (٢٠٠٨)، مصر في أرقام.

وكان ثلث (٣١,٧ في المائة) سكان مصر تقريبا تحت الخامسة عشرة من العمر في عام ٢٠٠٦. وقد انخفضت هذه النسبة بعد أن كانت ٣٧,٧ في المائة في عام ١٩٩٦.

قوة العمل

كما هو مبين في الجدول ٢-٥، ظلت المشاركة في قوة العمل لمصر تتزايد بالتوازي مع الزيادة السكانية. وكانت قوة العمل في عام ٢٠٠٦ المكونة من ٢٣,٣ مليون شخص تشتمل على ٢١,٠ مليون شخص حاصل على عمل و ٢,١ مليون عاطل عن العمل، بمعدل بطالة رسمي تبلغ نسبته ٩ في المائة. وكان توزيع البطالة متكافئا في كل من المناطق الريفية والحضرية.

ولا تزال الحكومة تضطلع بدور ملحوظ في سوق العمل، حيث تستحوذ على ٢٦,٥ في المائة من قوة العمل العاملة، وإن كانت حصة الحكومة من العمالة قد

انخفضت من ٤٠ في المائة في عام ١٩٨٢ نتيجة لتدابير سياساتية تهدف إلى الحد من وظائف القطاع العام وتنمية نشاط القطاع الخاص.

الجدول ٥-٢ السكان واتجاهات قوة العمل

اتجاهات قوة العمل	1996	2000	2001	2002	2003	2006
السكان (بالملايين)	59.3	63.3	64.6	65.9	67.3	72.6
قوة العمل (بالملايين)	17.2	18.9	19.5	19.6	19.7	23.3
معدل المشاركة (بالنسبة المئوية)	29.1	29.9	30.1	29.8	29.4	32.1
عدد العاملين (بالملايين)	15.7	17.4	18.0	17.5	17.7	21.2
عدد عاطلين (بالملايين)	1.53	1.5	1.5	2.1	2.0	2.1
معدل البطالة (بالنسبة المئوية)	8.9	7.9	7.6	10.7	10.0	8.9

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء (٢٠٠٨)، مصر في أرقام.

وتنخفض العمالة في الزراعة، فبعد أن كانت ٤١ في المائة في عام ١٩٩٠ أصبحت ٢٧ في المائة في عام ٢٠٠٦. ويمثل قطاع الخدمات النصيب الأكبر من نمو العمالة.

ويبين الجدول ٦-٢ توزيع العمالة بحسب القطاعات الرئيسية. وقد مثلت الخدمات ٤٥ في المائة من قوة العمل العاملة في مصر خلال الفترة ٢٠٠٥/٢٠٠٦.

الجدول ٦-٢ توزيع العمالة بحسب النشاط، ٢٠٠٦/٢٠٠٥

27.29%	الزراعة
13.45%	التعدين والنفط والزراعة
7.80%	التشييد
6.23%	التعليم والخدمات الصحية
45.23%	الخدمات

المصدر: وزارة التنمية الاقتصادية.

وتعرّف الشركات غير الرسمية في مصر بأنها شركات لا تحمل ترخيصاً أو لا تملك سجلاً تجارياً، ومن ثم فهي تعمل خارج نطاق التشريع وإشراف الدولة. ويقدر عدد أرباب العمل في القطاع غير النظامي بنحو ١,٤ مليون شخص يمثلون ٨٢ في المائة من أرباب العمل في مصر. ويقدر عدد العاملين في القطاع غير النظامي

بنحو ٨,٢ ملايين شخص، أي ٣٩ في المائة من قوة العمل الإجمالية (Frost, 2008).

ويعرض الجدول ٢-٧ التقدم المحرز في مجال محو الأمية. ومع ذلك، فلا تزال هناك مشاكل خطيرة من بينها التفاوتات بين الجنسين، كما هو مبين في الجدول. فالنساء أقل من الرجال حظا من التعليم. ويكاد يكون نصف الإناث من السكان (٤٨ في المائة) قد حصلن على أقل من ست سنوات من الدراسة في مقابل ٣٦ في المائة من الرجال. وفي حين أن ٤٢ في المائة من الذكور حققوا تحصيلًا علميًا لمدة ١٢ سنة أو أكثر، فالنسبة المكافئة عند الإناث تبلغ ٣٤ في المائة.

الجدول ٢-٧ توزيع السكان بحسب الوضع التعليمي (١٠ سنوات وأكبر)

الوضع التعليمي	تعداد ١٩٩٦	النسبة المئوية	تعداد ٢٠٠٦	النسبة المئوية	الذكور (نسبة مئوية)	الإناث (نسبة مئوية)
أميون	17 646 025	39.4	16 806 657	29.6	22.3	37.3
ملمون بالقراءة والكتابة	8 413 075	18.8	7 114 499	12.0	13.4	10.5
خريجو تعليم الكبار	0	0.0	687 454	1.0	1.2	0.7
أقل من شهادة متوسطة	7 911 817	17.6	11 134 399	19.4	20.8	17.9
شهادة متوسطة	7 408 296	16.5	14 283 546	25.8	28.2	23.3
أعلى من شهادة متوسطة	904 212	2.0	1 808 268	2.5	2.8	2.3
شهادة جامعية أو ما بعدها	2 547 995	5.7	5 476 704	9.6	11.1	8.0
المجموع	44 831 420	100.0	57 311 527	100.0	100.0	100.0

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء (٢٠٠٨)، مصر في أرقام.

إن تفاعل التحصيل العلمي ونوع الجنس مهم لفرص التوظيف. فكما هو مبين في الجدول ٢-٨، يشغل الرجال أربعا من بين كل خمس وظائف. وقد زادت هيمنة الذكور على العمالة منذ عام ١٩٩٧ بين السكان الأميين. ولا تمثل النساء أكثر من ربع العاملين إلا في فئة السكان الذين لديهم مؤهلات دراسية يستغرق الحصول عليها ١٢ عاما أو أكثر. وتزايد حصة العمالة في صالح النساء الحاملات لمؤهلات ما بعد المرحلة الثانوية.

في عام ٢٠٠٦، بلغت نسبة العاطلين عن العمل من بين الحاصلين على تعليم دون المرحلة الثانوية ٩,٠ في المائة، في حين أن نسبة البطالة لدى الحاصلين على التعليم الثانوي بلغت ٨,١٩ في المائة، والحاصلين على تعليم عال ١٤ في المائة.

وقد سجل خريجو التعليم الثانوي الفني في المناطق الريفية أعلى معدلات البطالة في عام ١٩٩٧، وشهدوا بعضاً من أشد حالات الانخفاض (من ١٦ إلى ٦ في المائة للذكور ومن ٦٣ إلى ٤١ في المائة للإناث). ومع ذلك، فمعدلات البطالة بين الإناث من الخريجات الحاصلات على درجات التعليم الثانوي الفني لا تزال مرتفعة جداً.

وشكّل خريجو الجامعات فئة التعليم الوحيدة التي شهدت زيادة في معدلات البطالة فيما بين عامي ١٩٩٧ و ٢٠٠٦. وفيما يشار إليه بأنه ظاهرة عربية، يُرتأى أن "بطالة المتعلمين" تنشأ عن عاملين هما: زيادة المعروض من الخريجين عن الطلب في سوق العمل، والإفراط في إنتاج خريجين في العلوم الاجتماعية (Zaytoun, 2008).

الجدول ٢-٨ العمالة موزعة بحسب مستوى التعليم ونوع الجنس (نسبة مئوية) ١٩٩٧ -

٢٠٠٢

مستوى التعليم	1997	2000	2001	2002
العمالة الإجمالية	100	100	100	100
الرجال من بينها	80.9	81.1	81.9	81.5
حصة العاملين الحاصلين على مستوى التعليم التالي:				
الأميون	31.3	28.7	24.3	23.2
الرجال من بينهم	76	75	78	80
الملمون بالقراءة والكتابة (٦ سنوات دراسية)	21.6	20.9	21	21.2
الرجال من بينهم	95	95	95	95
أقل من المتوسط (٩ سنوات دراسية)	6.8	6.5	6.4	6.2
الرجال من بينهم	94	94	94	95
متوسط (١٢ سنة دراسية)	23	24.2	28	28.2
الرجال من بينهم	75	80	77	76
أعلى من المتوسط (١٤ سنة دراسية)	4.6	4.5	4.9	5.2
الرجال من بينهم	72	73	73	67
درجة جامعية (١٦ سنة دراسية على الأقل)	12.7	15.2	15.4	15.8
الرجال من بينهم	76	77	74	73

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء (٢٠٠٨)، مصر في أرقام.

وثمة اختلالات واضحة في التحصيل العلمي، مثل انخفاض مستوى (٤ في المائة) الطلب في سوق العمل على أصحاب المؤهلات المتوسطة، مع أن هذه الفئة تمثل نسبة مرتفعة (٥٥ في المائة) من العاطلين. وفي الوقت نفسه، أفيد عن وجود عجز

في الإمداد بالعمالة الماهرة في القطاعات الصناعية. وبالإضافة إلى ذلك، توجد اختلالات إقليمية بين المحافظات الأكثر ازدهاراً (القاهرة، والجيزة، والإسكندرية تمثل ثلثي الطلب الإجمالي) والمحافظات الأخرى في شمال مصر.

نظام التعليم

التعليم الأساسي (الابتدائي والإعدادي): التعليم الأساسي (ست سنوات المرحلة الابتدائية وثلاث سنوات للمرحلة الإعدادية) حق من حقوق الأطفال المصريين اعتباراً من السادسة من العمر. وبعد السنة التاسعة، يتجه الطلاب إلى أحد المسارين التاليين: المدارس الثانوية العامة، أو المدارس الثانوية الفنية.

التعليم الثانوي العام: تبدأ هذه المرحلة المكونة من ثلاث سنوات اعتباراً من السنة الدراسية العاشرة، وتهدف إلى إعداد الطلاب للعمل بعد مواصلة التعليم. ويلتحق خريجو هذا المسار عادة بالمعاهد العليا من خلال عملية مرتفعة التنافسية تستند بصفة رئيسية إلى نتائج امتحان إتمام الدراسة الثانوية (الثانوية العامة).

التعليم الثانوي الفني (الصناعي، والزراعي، والتجاري، وغير ذلك): للتعليم الثانوي الفني مساران. يقدم المسار الأول تعليماً فنياً في مدارس ثانوية فنية مدة الدراسة فيها ثلاث سنوات. ويقدم المسار الثاني تعليماً فنياً متقدماً من خلال نموذج متكامل تمتد الدراسة فيه لخمس سنوات، وتكون السنوات الثلاث الأولى مماثلة لما يقابلها في النوع الأول، أما السنتان الإضافيتان فتعدان الخريجين للعمل كفنيين متقدمين. ويمكن لخريجي المسارين الالتحاق بالتعليم العالي، ويتوقف ذلك على نتائجهم في الامتحان النهائي. ومع ذلك، فمعدلات تحويلهم منخفضة مقارنة بخريجي التعليم الثانوي العام.

التعليم الجامعي والتعليم العالي: يقدم هذا النوع من التعليم في الجامعات أو المعاهد العليا المتخصصة. وتتراوح مدة الدراسة فيه من سنتين في المعاهد الفنية المتوسطة إلى أربع أو خمس أو ست سنوات في الكليات الجامعية والمعاهد العليا. ويستلزم الحصول على الماجستير والدكتوراه ما لا يقل على التوالي عن سنتين وثلاث سنوات من الدراسة.

التعليم الأزهري: يتبع التعليم الأزهري نفس الاتجاه الذي يتبعه التعليم العام فيما يتعلق بالساعات الدراسية لكل مجال من مجالات الدراسة. غير أن الأزهر يقدم تعليماً دينياً كجزء من المنهج.

في التعليم الابتدائي، ينضم ٦٢ في المائة من الطلاب إلى المدارس الحكومية، و٢٩ في المائة إلى المدارس الخاصة، و٩ في المائة إلى مدارس الأزهر الدينية. ويؤدي التعليم الحكومي دوراً أكبر في التعليم الثانوي العام، حيث يستحوذ على ٩٢ في المائة من حالات القيد. وبالمثل، يتم ٩٣ في المائة من حالات القيد بالتعليم الثانوي الفني في المدارس الحكومية.

التعليم الفني والمهني

يقدم التعليم الفني والتدريب المهني من خلال التعليم الثانوي في مدارس فنية وتجارية وزراعية، ومن خلال التعليم العالي في الكليات التكنولوجية (التي كانت تعرف في الماضي بالمعاهد الفنية المتوسطة) وفي معاهد التعليم الصناعي.

التعليم الفني والتدريب المهني بالمدارس الثانوية

تدير وزارة التعليم نحو ٦٠٠ ١ مدرسة فنية ومهنية، تضم أكثر من ٢,٢ مليون طالب في المدارس الثانوية الفنية والتجارية والزراعية التي تمنح دبلوماً فنياً مدته ثلاث سنوات، ودبلوماً فنياً متقدماً مدته خمس سنوات. وحتى وقت قريب، كانت السياسات الحكومية تحد من الوصول إلى التعليم العالي بتوجيه أكثر من ٦٠ في المائة من خريجي المدارس الإعدادية نحو المدارس الثانوية الفنية التي يدخل خريجوها في الغالب إلى سوق العمل مباشرة، وتتاح أمامهم فرص محدودة تماماً للوصول إلى الجامعات.

وقد أدت عائدات العمالة المنخفضة لطلاب المدارس الفنية والمهنية، وما يقترن بذلك من ارتفاع لتكلفة الوحدة في هذا القطاع، إلى دفع الحكومة إلى إعادة النظر في سياسة التوجيه. وفي إطار الإصلاحات الأوسع نطاقاً في مجال التعليم، بدأت وزارة التعليم تقلص التوجيه نحو المسار الفني والمهني مبتدئة بالمدارس التجارية التي يصل عددها إلى نحو ٣٥٠ مدرسة. ففيما بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠٠٦، تم تحويل عدد من المدارس التجارية إلى مدارس للتعليم العام. وتجري حالياً إعادة تصميم مناهج المدارس الثانوية الفنية لزيادة التأكيد على الموضوعات العامة والحد من الساعات المكرسة للموضوعات الفنية والمهنية.

الكليات التكنولوجية

تتألف الكليات التكنولوجية التي تخضع لإدارة وزارة التعليم العالي من ثماني كليات تكنولوجية إقليمية، تتضمن ٤٥ معهداً فنياً متوسطاً تغطي طائفة من التخصصات. وفي عام ٢٠٠٢، بدأت وزارة التعليم العالي بدعم من البنك الدولي مشروع تطوير التعليم العالي الذي يتضمن عنصراً أدمج ٤٥ معهداً فنياً متوسطاً في ثماني كليات تكنولوجية. وقد اختير ثلاث منها كنماذج تجريبية للمشروع (AED, 2008):

- الكلية التكنولوجية بالمطرية التي تتألف من ستة معاهد في مينيخ جامعيين، هما المعهد الفني الصناعي والتجاري بشبرا، والمعهد الفني التجاري والصناعي في المطرية.
- الكلية التكنولوجية بالخلعة التي تتألف من ستة معاهد في أربعة مبان جامعية تضم الصناعي والتجاري بالخلعة، والصناعي والتجاري بالرقازيق، والتجاري بالمنصورة، والتجاري بدمياط.
- الكلية التكنولوجية بجنوب الوادي التي تتألف من تسعة معاهد في أربعة مبان جامعية. وتشمل المعاهد الألومنيوم في نجع حمادي، والتجاري، والصناعي، والسياحة والفنادق، والمساحة والري بقنا، والمعهد التجاري، والصناعي، ومعهد ترميم الآثار في أسوان.

كليات التعليم الصناعي

أنشأت وزارة التعليم العالي أيضاً بدعم من البنك الدولي عدداً من كليات التعليم الصناعي التي تقدم برامج من أربع سنوات تؤدي إلى الحصول على بكالوريوس التكنولوجيا لتدريب المعلمين الفنيين من أجل المدارس الثانوية الفنية. وتقبل كليات التعليم الصناعي خريجي المدارس الثانوية الفنية (نظاماً السنوات الثلاث والسنوات الخمس)، وخريجي المعاهد الفنية الصناعية. وتعد هذه الكليات هؤلاء الخريجين كمعلمين مؤهلين لتدريس موضوعات نظرية وعملية على السواء في المدارس الثانوية الصناعية بغية الارتقاء بمستوى معلمي الموضوعات العملية.

المؤسسات المتوسطة الأخرى

تتضمن المؤسسات المتوسطة للتعليم العالي والتدريب مؤسسات تابعة لوزارات أخرى مثل الدفاع، والاتصالات، والسياحة، تقدم تعليماً وتدريباً فنيين يستهدفان قطاعها المحددة، فضلاً عن تسع كليات تكنولوجية خاصة. وتقدم كافة هذه المؤسسات المتوسطة دبلوماً فنياً عالياً في المجالين الصناعي والتجاري.

التعليم الفني والتدريب المهني والتصنيف الدولي الموحد للتعليم

يختلف هيكل نظم التعليم اختلافاً كبيراً من بلد إلى آخر، مما يجعل من إيجاد إطار لجمع البيانات عن برامج التعليم والإفادة عنها على مستوى مماثل من المحتوى التعليمي شرطاً مسبقاً صريحاً لإعداد إحصاءات ومؤشرات للتعليم قابلة للمقارنة على الصعيد الدولي. وقد اعتمد المؤتمر العام لليونسكو في عام ١٩٩٩ تصنيفاً دولياً موحداً للتعليم. وفي هذا الإطار المتعدد الأبعاد، تشير المستويات ١ و ٢ و ٣ ألف من التصنيف الدولي إلى مرحلة التعليم الابتدائي، ومرحلة التعليم الإعدادي، ومرحلة التعليم الثانوي.

برامج التعليم الفني والتدريب المهني الأخرى

تتضمن أشكال التدريب الأخرى التدريب عن طريق الإلحاق بالمصانع (نظم ثنائية وخطط تدريب)، والتدريب أثناء الخدمة، وإعادة التدريب لكل من العمال العاملين والعاطلين من قوة العمل. وتقدم أساليب التزويد بالتعليم الفني والتدريب المهني هذه بطريقة رسمية عن طريق المؤسسات الحكومية أو الخاصة، وتقدم كذلك بطريقة غير رسمية عن طريق التدريب أثناء العمل بواسطة أرباب العمل.

ويقدم التدريب المهني على مستوى المبتدئين لنحو ٦٠.٠٠٠ متدرب سنوياً في ٢٣٢ مركزاً تدريبياً تديرها ست وزارات أخرى لا تخضع لحافطتي التعليم. وهذه الوزارات هي الصناعية والتنمية التكنولوجية، والإسكان، والقوة العاملة والهجرة، والزراعة، والصحة، والثقافة. ويطلق عادة على هذه المراكز اسم "مراكز التدريب المهني". وهي تقدم طائفة متنوعة من المقررات للتزويد بالعديد من المهارات. وتنظم أربع من هذه الوزارات (القوة العاملة والهجرة، والزراعة، والصحة، والثقافة) دورات قصيرة المدة (شهور قليلة) لمهن تحتاج إلى مهارة متوسطة. ويحصل المتدربون

الذين يتمون هذه المقررات والبالغ عددهم ٢٢ ٠٠٠ متدرب سنويا على شهادة صادرة عن الوزارة المختصة.

أما وزارتتا الإسكان، والصناعة والتنمية التكنولوجية، فتتظمان دورات أطول مدّة لعمال مهرة، ويتخرج فيها نحو ٣٠ ٠٠٠ متدرب سنويا. وتصدر مراكز التدريب المهني التابعة لوزارة الإسكان، وعددها ٧٤ مركزا، الشهادات الخاصة بالفنيين العاملين بها. وتنظم مراكز التدريب التابعة لوزارة الصناعة والتنمية التكنولوجية، وعددها ٣٨ مركزا، دورات تدريبية من ثلاث سنوات، وتصدر دبلومات فنية معتمدة من وزارة التعليم معادلة لدبلومات المدارس الثانوية الفنية. ودورات وزارة الصناعة والتنمية التكنولوجية مهمة أيضا لأنها تجرى على أساس التدريب العملي. ويؤدي المتدربون سنتين في مراكز التدريب المهني والسنة الثالثة في الالتحاق بالعمل في أحد المصانع. وبالإضافة إلى مراكز التدريب المهني هذه، تحول وزارة التعليم والأكاديمية العربية للتكنولوجيا ١٩ مركزا مصنفة كمراكز تابعة للقطاع الخاص يتخرج فيها نحو ١٢ ٠٠٠ متدرب سنويا.

التدريب أثناء الخدمة

يتضمن التدريب أثناء الخدمة أو التالي لمستوى المبتدئين صقل مهارات العمال وتدريب العاطلين عن العمل وغيرهم من الفئات المحرومة. ويتعذر العثور على معلومات دقيقة عن التدريب أثناء الخدمة في القطاع الخاص. وتوضح البيانات المعدة في إطار الصندوق الاجتماعي للتنمية، مثلاً، أنه لا يوجد سوى ٤٦ مركزا للتدريب أثناء الخدمة (يشار إليها بـ "مراكز التدريب المهني" أيضا) في القطاع الخاص، وتدريب أقل من ٥٠ ٠٠٠ عامل سنويا. ويصعب تقبل أن هذا يعبر عن النطاق الكامل للتدريب أثناء الخدمة في القطاع الخاص، ولكن لا توجد بعد دراسات شاملة تبحث هذه المسألة بمزيد من التفاصيل (Abrahart, 2003).

ويفيد أيضا الصندوق الاجتماعي للتنمية بأن نحو ٢٥ ٠٠٠ عامل في القطاع العام سنويا يتلقون تدريباً أثناء الخدمة في ١٠٦ مراكز تدريب (يطلق عليها كذلك اسم "مراكز التدريب المهني" ولكنها تتميز عن تلك التي تقدم تدريباً على مستوى المبتدئين)، من بينها ٦٨ في شركات مملوكة للدولة، وإن كان من المتوقع أن ينخفض هذا العدد مع خصخصة الشركات المملوكة للدولة وتقليص نشاطها ومستوى تمويلها. أما المراكز الأخرى البالغ عددها ٣٨ مركزاً فتديرها سبع هيئات حكومية. وفي النهاية، حدد الصندوق الاجتماعي للتنمية ٨٣٣ مركز تدريب تقدم

تدريباً مهنيًا لطائفة من الفئات المحرومة، وبخاصة النساء والمعوقون والشباب العاطلون عن العمل. وتوصف هذه المراكز كذلك بمراكز التدريب المهني، ولكنها كثيراً ما تكون مراكز مجتمعية مصممة للوفاء باحتياجات التنمية المجتمعية. وتدار غالبية هذه المراكز بواسطة منظمات غير حكومية، ومنظمات محلية، وتحصل على إعانات مالية كبيرة من الحكومة.

وتقدم المراكز تدريباً لمساعدة المشاركين على تحسين قدرتهم على توليد الدخل، وذلك عادة في القطاع غير النظامي. وتخدم ما يقرب من ٤٠.٠٠٠ مشارك سنوياً، من خلال دورات قصيرة في أغلب الأحيان. ويأتي نصف المشاركين مما هو معروف باسم "مشروع الأسر المنتجة"، وهو برنامج تديره وزارة الشؤون الاجتماعية وإن كان تنظيمه يتم عن طريق المنظمات غير الحكومية. والتدريب في هذه المراكز، بالمقارنة بمراكز التدريب المهني الأخرى، أكثر تحديداً وأقل هيكلية. وأفضل ما يوصف به الكثير من أعمالها أنه تدريب غير نظامي، ويجري التطرق إليها بمزيد من التفاصيل فيما بعد في هذا التقرير، في إطار القسم المتعلق بالتدريب غير النظامي.

التعليم العالي

للتعليم العالي في مصر تاريخ طويل يمتد إلى سنة ٩٨٨ الميلادية، بعد سنوات قليلة من بناء الجامع الأزهر في سنة ٩٦٩ الميلادية. ويعتبر الأزهر الذي أسسه الفاطميون أقدم جامعة لا تزال تعمل في العالم. وكانت جامعة الأزهر في بداية الأمر قد أنشئت كجامعة تمنح درجات أكاديمية، وكانت لها كليات فردية (١) في صورة مدارس تدرس فيها العلوم الدينية، والشريعة الإسلامية والقضاء، والنحو العربي، وعلم الفلك الإسلامي، والفلسفة الإسلامية الأولى والمنطق.

وحتى عام ١٩٥٧، كانت هناك خمس جامعات حكومية في القاهرة، والإسكندرية، وأسيوط، وجامعة واحدة خاصة، هي الجامعة الأمريكية في القاهرة. وحتى الخمسينيات، كانت مصر قادرة على الحفاظ على المعايير الدولية في مجال التعليم العالي والبحث العلمي. ثم بدأت عملية توسع في التعليم العالي خلال الستينيات عن طريق إنشاء فروع للجامعات في مختلف أنحاء البلد، تحولت فيما بعد إلى جامعات مستقلة في السبعينيات.

الجدول ٢-٩ القيد في التعليم العالي بحسب نوع المؤسسة، ٢٠٠٦-٢٠٠٧

أ- المقيدون

معاهد التعليم العالي	عدد المعاهد	المقيدون	النسبة المئوية من إجمالي المقيدون	النسبة المئوية من إجمالي القيد	المقيدون في الدراسات العليا	النسبة المئوية من إجمالي الدراسات العليا
الجامعات	17	1 101 431	43.3	79.9	177 425	84.5
الحكومية		401 956	15.8		0	0.0
الانتظام						
الأساليب الجديدة	1	٣٨٣ ٣٩٧	15.6	20.1	22 504	10.7
الأزهر	8	131 189	5.2		0	0.0
الكلية التكنولوجية الحكومية	17	٣٢٩ ٤٨	1.9		1 077	0.5
الجامعات الخاصة	121	428 211	16.8	0.0	9 016	4.3
المعاهد العليا الخاصة	22	34 241	1.3		0	0.0
المعاهد المتوسطة الخاصة						

ب - العاملون

معاهد التعليم العالي	عدد المعاهد	عدد العاملين	النسبة المئوية من إجمالي عدد العاملين	النسبة المئوية من إجمالي عدد العاملين	عدد العاملين الأكاديميين
الجامعات	17	37 965	76.68	93.74	25 392
الحكومية					
الانتظام					
الأساليب الجديدة	1	7 177	14.50	6.26	3 379
الأزهر	8	1 269	2.56		
الكلية التكنولوجية الحكومية	17	1 436	2.90		586
الجامعات الخاصة	121	1 654	3.34	0.02	2 234
المعاهد العليا الخاصة	22	8	0.02		19
المعاهد المتوسطة الخاصة					

المصدر: وحدة التخطيط الاستراتيجي.

وقد بدأ نمو التعليم العالي في مصر اعتباراً من عام ١٩٥٧ بعد إنشاء جامعة أسيوط لزيادة فرص وصول سكان الصعيد إلى التعليم العالي. ثم اتخذت الحكومة في

أواخر السبعينيات خطوات إضافية لتدعيم التعليم العالي بفتح سبع جامعات جديدة في جميع أرجاء البلد، مثل جامعة المنيا التي كانت أحد الفروع السابقة لجامعة أسيوط.

النتائج والاستنتاجات الرئيسية

لقد أحرزت مصر تقدما كبيرا في مجال محو الأمية وزيادة معدلات المشاركة التعليمية.

ومع ذلك، فلا تزال هناك اختلالات كبيرة، ولا سيما بين الأقاليم. وثمة أهمية بالغة للتفاعل بين التحصيل العلمي ونوع الجنس فيما يتصل بفرص العمل.

غير أن زيادة المعروض من خريجي الجامعات في مقابل الطلب من سوق العمل، والإفراط في إنتاج خريجي العلوم الاجتماعية يتسببان في "بطالة المتعلمين".

وفي الوقت نفسه، يوجد عجز في المهارات الفنية المتوسطة والمرتفعة المستوى، ولكن التعليم الفني والتدريب المهني يعانيان من قلة الاستثمارات والمكانة الاجتماعية.

وثمة ضغوط تقع على عاتق مؤسسات التعليم العالي التي استوعبت النمو في قيد الطلاب دون زيادة التمويل بما يتناسب مع هذا النمو.

المراجع

الأمم المتحدة (٢٠٠٨)، تقرير الاستثمار الأجنبي المباشر. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا.

صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي على الإنترنت.

Abrahart, A. (2003), "Egypt: Review of Technical and Vocational Education and Training", DFID-WB Collaboration Project.

Academy for Educational Development AED (2008), "Gap Analysis of the Technical Colleges in the Arab Republic of Egypt", USAID, Washington, D.C.

El-Saharty, S., Richardson, G. & S. Chase (2005), "Egypt and the Millennium Development Goals: Challenges and Opportunities", HNP Discussion Paper, The World Bank.

Frost, J. (2008), "Returns to Qualification in Informal Employment: A Study of Urban Youth in Egypt", Munich Personal RePec Archive, MPRA Paper No. 12599, Ludwig-Maximilians-University, Munich.

World Economic Forum (2008), *The Global Competitiveness Report*: Egypt country profile.

Zaytoun, M. (2008), "The role of higher education for human and social development in the Arab States", in Global University Network for Innovation (2008), *Higher Education in the World 3*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, United Kingdom.

الفصل الثالث - استراتيجية التطوير

يبحث هذا الفصل الظروف الاقتصادية والاجتماعية في مصر، وخطتها الاقتصادية الخمسية، وتحدياتها الديمغرافية، والاحتميات والتوقعات الناشئة في مجال التعليم العالي والبحث العلمي، والخيارات الاستراتيجية التي أمامها في سعيها إلى موازنة تعليمها العالي مع احتياجاتها.

عرض عام

تم في الفصل السابق الوقوف على عدد من الجوانب الرئيسية للحالة الاقتصادية في مصر واحتياجاتها في مجال التنمية واستراتيجيتها الإنمائية.

من أكبر نقاط القوة في مصر موقعها الاستراتيجي، وكثرة سكانها من الشباب في عالم يشيخ (٣٩ في المائة دون الخامسة عشرة من العمر)، وقاعدة اقتصادية متنوعة نسبياً، والتقدم الكبير المحرز في خلال السنوات الأخيرة في سبيل التحرير الاقتصادي واندماجها في الاقتصاد العالمي. وبالإضافة إلى قطاعات الصناعة التقليدية، مثل الملابس الجاهزة والنسيج والأثاث والورق والمستحضرات الصيدلانية، استهدفت الحكومة ستة مجالات باهتمام خاص، حيث يُعتقد أن لمصر فيها ميزة نسبية. وهذه المجالات هي الآلات والمعدات الهندسية، والإلكترونيات الاستهلاكية الكثيفة العمالة، ومكونات السيارات، وعلوم الحياة، والتكنولوجيا الحيوية، والحرف اليدوية.

وتتضمن أوجه القصور الرئيسية التي يتعين التغلب عليها، كما هو مذكور في الفصل السابق وكما سيتبين باستفاضة في الفصول التالية، ارتفاع نسبة السكان غير الحاصلين على التعليم المناسب، والأمية الوظيفية (نحو ٣٠ في المائة)، وسوق العمل غير النظامية التي تضم حوالي ٤٠ في المائة من السكان، وإطار العمل العتيق لإدارة القطاع العام، والافتقار إلى التوازن، واختلاف الآراء بشأن التعليم العالي، وضعف نظام البحث العلمي والتنمية.

ولقد بُذلت جهود كثيرة، وصُرفت نفقات ضخمة لتوسيع المشاركة التعليمية والتحصيل العلمي في جميع أنحاء مصر. وعلى الرغم من هذه الجهود، وبالنظر إلى حجم التحدي المتبقي، فإن ٢٠ في المائة فقط من الأطفال البالغين ١٥ سنة ظلوا مقيدين في مؤسسات التعليم الرسمية في عام ٢٠٠٨، ويترك معظمهم التعليم بسبب الفقر أو لأسباب ثقافية مثل تضارب المشاعر بشأن تعليم الإناث في المناطق الريفية.

ويتوقف إحراز التقدم في المستقبل على زيادة المعروض من العمّال المهرة، ورفع معدلات المشاركة التعليمية والنجاح، والارتقاء بجودة تشكيل رأس المال البشري عن طريق التعليم والتدريب، وتحسين الروابط بين التعليم العالي واحتياجات سوق العمل، وتعزيز الروابط بين التعليم العالي والبحث العلمي والابتكار الوطني، ومواصلة تدويل الروابط الاقتصادية.

الخطة الخمسية للحكومة

حددت وزارة التنمية الاقتصادية المصرية العناصر الرئيسية لاستراتيجية التطوير الاقتصادية في البلد الرامية إلى تحقيق اقتصاد مستدام يتسم بمستوى مرتفع من التوظيف.

الاستراتيجية

تعتمد استراتيجية تحقيق مستويات مرتفعة من التوظيف فيما يلي:

- تشجيع الاستثمارات الخاصة، مع العناية الخاصة بالشركات الصغيرة.
- الارتقاء بجودة العمالة بما يتفق ومتطلبات سوق العمل. ويتحقق هذا من خلال صقل المهارات البشرية بتحديث مراكز التدريب.
- تطوير نظام التعليم لإنتاج عمال مهرة مؤهلين لدخول سوق العمل.
- تضيق الفجوة بين العرض والطلب في سوق العمل بخفض معدلات التسرب من التعليم، والتوسع في خدمات الدعم التي توفر فرصة ثانية للتعلم.
- تحسين أداء سوق العمل من حيث التنسيق بين العرض والطلب، وذلك بتشجيع التسويق وبتنشيط دور مكاتب التوظيف الحكومية وتحسين قدراتها، فضلاً عن تنظيم عمل مكاتب التوظيف الخاصة، بالإضافة إلى

إنشاء قاعدة بيانات لقيد حالات الزيادة والعجز في فرص العمل
ولاحتياجات التدريب وإعادة التدريب.

الأهداف الكمية

السكان

- خفض معدل المواليد من ٢٦,٢ في الألف في سنة الأساس (٢٠٠٢/٢٠٠١) إلى ٢٥,٢ في الألف خلال السنة الأولى من الخطة، ثم إلى ٢١,٢ في الألف في نهاية الخطة (٢٠٠٧/٢٠٠٦).
 - خفض معدل الوفيات من ٦,٢ في الألف في سنة الأساس إلى ٦,١ في الألف خلال السنة الأولى من الخطة، ثم إلى ٥,٩ في الألف في نهاية الخطة.
 - الحد من المعدل الطبيعي للزيادة السكانية ليصل إلى ١٩,١ في الألف خلال السنة الأولى من الخطة، ثم إلى ١٣,٣ في الألف في نهاية الخطة، مقارنة بنحو ٢٠ في الألف في سنة الأساس.
 - خفض معدل النمو السكاني إلى ١,٧٥ في المائة في المتوسط خلال الخطة الخمسية، بحيث يصل عدد سكان مصر إلى ٧٢ مليون نسمة في نهاية الخطة (٢٠٠٧/٢٠٠٦) في مقابل ٦٥,٩ مليون نسمة في سنة الأساس.
 - تحقيق استقرار نسبي في حجم الهجرة الخارجية ليظل على المستوى الحالي البالغ ١,٩ مليون شخص، وهو عدد المصريين المقيمين في الخارج (الهجرة المؤقتة).
 - ومن ثم، يقدّر عدد السكان بنحو ٧٣,٩ مليون نسمة في نهاية الخطة، بما في ذلك المصريون المقيمون في الخارج.
- من حيث الهيكل العمري، يقدّر أن نسبة السكان دون السادسة من العمر ستخفض من ١٤,٨ في المائة في سنة ٢٠٠٢/٢٠٠١ إلى ١٤,٦ في المائة في السنة الأولى من الخطة، ثم إلى ١٣,٨ في المائة في سنة ٢٠٠٧/٢٠٠٦. وسيؤدي هذا إلى انخفاض في عبء الإعالة من ٦٣,١ في المائة في عام ٢٠٠٢/٢٠٠١ إلى ٦٢,١ في المائة في عام ٢٠٠٣/٢٠٠٢، ثم إلى ٥٧,٩ في المائة في عام ٢٠٠٧/٢٠٠٦. ومن المتوقع أن تحدث زيادة في عدد السكان في سن العمل إلى ٥,١ ملايين نسمة، وزيادة في السكان في سن التعليم إلى ١,٠٢ مليون نسمة في نهاية الخطة الخمسية.

قوة العمل

تهدف الخطة الخمسية إلى زيادة عدد العاملين مما يقرب من ١٧,٩٥ مليون شخص في عام ٢٠٠٢/٢٠٠١ إلى نحو ٢١,٤ مليون شخص في عام ٢٠٠٦/٢٠٠٧، بمعدل نمو سنوي يبلغ ٣,٤٥ في المائة. ومن المستهدف خلال السنة الأولى من الخطة أن يصل عدد العاملين إلى ١٨,٥ مليون شخص، محققاً زيادة عن سنة الأساس ٢٠٠٢/٢٠٠١ قدرها ٥٣٧ ٠٠٠ شخص، ومعدل نمو يبلغ ٣,٥ في المائة، هذا بالإضافة إلى الوظائف المستبدلة، بحيث يبلغ المعدل السنوي ٠٠٠ ٦٥٧ عامل.

التعليم والتدريب

تولي الاستراتيجية الأولوية لما يلي:

- تشجيع المشاركة في جانب الطلب عن طريق إدماج مساهمات القطاع الخاص في تصميم المناهج.
 - العمل على إقامة روابط أقوى بين الجامعة وقطاع الصناعة بتوفير التدريب الداخلي في المصانع للطلاب، مشاركة الكليات في القطاع الخاص.
 - التعرف على المجالات التي يرتفع فيها الطلب، وطرح برامج من أجلها.
 - الاستمرار في إجراء دراسات تتبّع الخريجين مع مطالبتهم بتقديم تغذية مرتدة لتحسين تصميم المناهج وتقديم المشورة المهنية.
- ويمكن ملاحظة أن ثمة بعدين مهمين غائبين من خطة التنمية الاقتصادية هذه: '١' تسخير البحث والتنمية وزيادتهما لدعم مجالات النمو الاقتصادي والابتكار ذات الأولوية، '٢' المشاركة عن عمد عن طريق التعاون الدولي لزيادة قدرة مصر وتوسيع شبكاتها تحقيقاً لاستدامة قدرتها التنافسية.

استيعاب النمو الديمغرافي

كان هناك نمو في الطلب على التعليم العالي في مصر عبّر عنه النمو في معدل المشاركة الظاهرة أو "معدل القيد الإجمالي" الذي كاد يتضاعف خلال الخمس والعشرين سنة الماضية من ١٦ في المائة في سنة ١٩٨٢-١٩٨٣ إلى ٢٧,٧ في المائة في سنة ٢٠٠٥-٢٠٠٦ بالنسبة للفئة العمرية ١٨-٢٣ سنة، مما وصل بإجمالي

حالات القيد إلى ٦٣٦ ٤٣٨ ٢ طالباً. ويبين الجدول ٣-١ الطلاب المقيدون بحسب نوع مؤسسات التعليم العالي.

ومن المتوقع أن يستمر الطلب على التعليم العالي في النمو بقوة. فوفقاً للخطة الاستراتيجية لوزارة التعليم العالي، من المتوقع أن ينمو معدل القيد الإجمالي من ٢٧,٧ في المائة في عام ٢٠٠٦/٢٠٠٧ إلى ٣٥,٠ في المائة في عام ٢٠٢١/٢٠٢٢ (وهناك تصور أكثر تفاؤلاً يتوقع أن يبلغ معدل النمو ٤٠ في المائة). ومع وضع تقديرات النمو السكاني التي أعدها الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء في الاعتبار، ستفرض الزيادة استيعاب زيادة قدرها ٢٩ في المائة في العدد الإجمالي للطلاب من ٢ ٦٤٢ ٠٠٠ طالب إلى ٣ ٣٩٤ ٠٠٠ طالب (تصور ٣٥ في المائة)، بل وأكثر من ٣ ٨٨٨ ٠٠٠ طالب (تصور ٤٠ في المائة)، كما هو مبين في الجدول ٣-٢. وبالأرقام المطلقة، من المتوقع أن تتراوح الزيادة في حالات القيد بين ٧٥٢ ٠٠٠ و ١ ٢٤٦ ٠٠٠ حالة.

الجدول ٣-١ عدد الطلاب المقيدون في التعليم العالي في مصر بحسب نوع المؤسسة

نوع المؤسسة	٢٠٠٦/٢٠٠٥	الطلاب المقيدون
	معدل القيد الإجمالي (نسبة مئوية)	
الجامعات الحكومية	11.7	1 050 013
الجامعات الحكومية (الأساليب الجديدة)	4.5	361 727
الأزهر	4.1	366 286
المعاهد العليا الحكومية	0.2	17 675
الجامعات الخاصة	0.5	144 480
الكليات التكنولوجية	1.6	37 203
المعاهد العليا الخاصة	4.6	422 626
المعاهد المتوسطة الخاصة	0.4	38 626
المجموع	27.7	2 438 636

المصدر: قاعدة بيانات وحدة التخطيط الاستراتيجي، وزارة التعليم العالي، مصر.

الجدول ٢-٣ إسقاطات تطور القيد في التعليم العالي من ٢٠٠٧/٢٠٠٦ إلى
٢٠٢٢/٢٠٢١

٢٠٢٢/٢٠٢١				٢٠٠٧/٢٠٠٦		
التصور ٢		التصور ١				
القيد	معدل القيد الإجمالي	القيد	معدل القيد الإجمالي	القيد	معدل القيد الإجمالي	
3 888 000	40.00%	3 394 000	35.00%	2 642 000	27.73%	
47%		29%		الزيادة بالنسبة المئوية		

ويوحى افتراض حدوث زيادة في المشاركة في التعليم العالي من ٢٨ في المائة إلى ٣٥ في المائة على مدى الفترة ٢٠٢١-٢٠٠٦ بأن ما يقرب من ١,١ مليون مشارك إضافي سيحتاجون إلى مكان في الجامعة بمعدل نمو يبلغ ٣ في المائة سنوياً في المتوسط (٧٣ ٣٠٠) على مدى ١٥ عاماً. وسيكون هذا التوسع ميسوراً إذا تم استيعاب أغلب النمو في المؤسسات الخاصة وغير الجامعية، وكذلك في البرامج الأقصر مدة والتعلم المختلط الأساليب. غير أن تحقيق التغيير اللازم في أنماط قيد الطلاب سيستدعي تغييرات هيكلية وثقافية جوهرية.

ومن المتوقع أن ترتفع النسبة المئوية للسكان في سن العمل (فيما بين ١٥ و ٦٤ عاماً) من ٥٥ في المائة في عام ٢٠٠٧ إلى ٦٧ في المائة في عام ٢٠٢٠. وستعني إيلاء عناية متزايدة لتطوير مهارات قوة العمل للكبار باعتبار ذلك مصدراً من مصادر تحسين الإنتاجية.

وبالإضافة إلى ذلك، تبين التقديرات السكانية الأخيرة (التالية لتعداد عام ٢٠٠٦) حدوث زيادة كبيرة في معدلات الإخصاب، مما يضيف المزيد إلى تدفق الشباب المقيدين في المدارس اعتباراً من عام ٢٠١٢. وهكذا، من المتوقع أن يسفر ذلك عن زيادة كبيرة في تدفق الطلاب على التعليم العالي اعتباراً من عام ٢٠٢٤.

ويمثل العقد القادم نافذة من الفرص لمصر لبناء قاعدة هيكلية أكثر ملاءمة لاستيعاب النمو في عدد الشباب واشتراكهم في التعليم العالي، مع استحداث أساليب ووسائل جديدة للوفاء بالاحتياجات المتنوعة للدارسين الكبار، تشمل مناهجهم فرصة ثانية، وتحسين مسارات التعلم.

ومن شأن التوسع في الاشتراك مع توحي فعالية التكاليف عن طريق تطبيق الحد الأدنى المتوسط لتكلفة الوحدة الطلابية لبرامج مكونة من دورات أقصر مدةً وأساليب أداء متمسكة بالكفاءة أن يمكن من تحقيق عملية التوسع بصفة أساسية عن طريق تحديث التعليم الفني والتدريب المهني، والتوسع في تقديم القطاع الخاص للتعليم، وزيادة استخدام التعليم الإلكتروني والمختلط الأساليب. وسيتطلب هذا التعديل الكبير في المشاركة في التعليم التالي للمرحلة الثانوية تغييرا كبيرا في هيكل التعليم الثانوي، يشمل تدابير إضافية للحد من جهود مساري التعليم الثانوي الفني والعام.

وقد أعربت الحكومة المصرية عن اهتمامها بتحسين إعداد الخريجين المصريين من أجل أماكن العمل الحديثة.

وحتى لو نجحت مصر من خلال خططها للتنمية الاقتصادية في تحقيق توسع كبير في فرص التوظيف، فمن غير المرجح أن يصبح الطلب الداخلي من سوق العمل كافيا لاستيعاب كل الزيادة الإضافية في مخرجات الخريجين. وهكذا، يحتاج التعليم العالي إلى إعداد الخريجين لآفاق عمل في بيئات دولية متغيرة.

الخيارات الاستراتيجية للتعليم العالي

إن مستقبل مصر يتوقف إلى حد كبير على المساهمات التي سيقدمها التعليم العالي والبحث العلمي عن طريق تنمية مهارات الشعب المصري، وعن طريق توليد فرص العمل في شركات قادرة على التنافس على الصعيد الدولي، وعن طريق اعتماد التكنولوجيات الحديثة لتلبية الاحتياجات الاجتماعية والبيئية، وعن طريق تحديث القطاع العام وإشاعة الحرفية في جنباته.

وتتطلب استراتيجية التطوير الوطنية الرامية إلى إحداث نمو مستدام في الوظائف واندماج أقوى في الاقتصاد العالمي زيادة كفاءة التعليم العالي في أربعة مجالات رئيسية، هي:

- تلبية الحاجة إلى مهارات متوسطة ومرتفعة المستوى عن طريق الاستثمار في رأس المال البشري المضيف للقيمة، وإحلال التوازن في المعروض من خريجي الجامعات والتعليم الفني.

- تدعيم الابتكار في قطاعات النمو المستهدفة عن طريق مستوى رفيع من البحث والتنمية.
 - زيادة التحصيل العلمي الإجمالي عن طريق التوسع الفعال من حيث التكلفة في قيد الطلاب كوسيلة للحد من الفقر والعوز، وتحسين الإنتاجية الوطنية.
 - تحسين كفاءة مؤسسات التعليم العالي واستجابتها عن طريق تحسين تخصيص الموارد وإدارتها، وزيادة التنوع في أساليب تقديم الخدمات التعليمية.
- ولكي يقدم التعليم العالي هذه المساهمات الضرورية، لا بد له من أن يخضع لإصلاح جوهري على صعيد الاقتصاد الجزئي. وإن لم يتم هذا الإصلاح، فسيظل التعليم العالي مختلاً، وسيشكل تكلفةً تنال من قدرة مصر على تحقيق التنمية.
- والمشاكل الرئيسية التي يواجهها قطاع التعليم العالي ونظام الابتكار الوطني معروفة جيداً، وتتخذ الحكومة المصرية، بالتشاور مع القطاع وأصحاب المصلحة الآخرين، خطوات ملموسة لتحقيق تحسينات بعيدة المدى. ونسوق من بين هذه الخطوات المبادرات الحميدة التالية:
- تدابير الارتقاء بجودة التعليم الأساسي والثانوي، بما في ذلك الاعتراف بأهمية جودة المدرسين وجودة التعليم.
 - الاعتراف بضرورة تحسين الانتقال من المدرسة إلى مرحلة التعليم التالية، وإلى سوق العمل.
 - إدخال خدمات الإرشاد الوظيفي في المدارس الثانوية (على نحو تجريبي).
 - مضاعفة تمويل التعليم العالي في إطار الخطة الخمسية، ٢٠٠٧.
 - إنشاء صندوق العلوم والتنمية التكنولوجية برئاسة رئيس الوزراء (في يوليو/تموز ٢٠٠٧)، وبمشاركة قادة الحكومة وقطاع الأعمال و المجتمع المحلي.
 - إنشاء صندوق العلوم والتنمية التكنولوجية لتقديم تمويل مدفوع بالطلب على أساس تنافسي من أجل مبادرات البحث والتنمية والتطوير.
 - إقامة شبكة مراكز نقل التكنولوجيا.

- توحيد التخصصات في برامج تعليم واسعة النطاق (مثل خفض عدد البرامج في التعليم الزراعي من ٣٩ إلى ٧)، مما يمكن من تقديم برامج مهيكلية على نحو أفضل، ومن تعدد مهارات الخريجين.
 - تحديث التعليم الفني والمهني عن طريق ضم ٤٧ معهداً فنياً متوسطاً في كليات تكنولوجيا، وإنشاء مجالس أمناء لإدارتها.
 - وضع ترتيبات أكثر إحكاماً للاعتماد المؤسسي ولضمان جودة البرامج والمؤسسات، بما في ذلك إنشاء هيئة وطنية لضمان جودة التعليم والاعتماد - مما يساهم في إصلاح النظام.
 - إدخال نظام التمويل التنافسي من أجل تحسين الأداء.
 - رصد ١ ٠٠٠ مليون جنيه مصري للمرحلة الثانية من "مشروع تطوير التعليم العالي" من أجل "مشروع ضمان الجودة والاعتماد".
- وتتمثل الأسئلة الرئيسية المطروحة على صعيد السياسات فيما يلي: إلى أين نتجه؟ وإلى أي مدى وبأي سرعة يمكن متابعة هذه الإصلاحات؟
- توجد ثلاثة خيارات واسعة أمام القرار السياسي:
- الإبقاء على الوضع الراهن: إضافة المزيد من التوقعات إلى نظام يعمل بأكثر من طاقته وفقد التوجيه ومختل وظيفياً.
 - التغيير التحويلي: إدخال تغيير جذري على نموذج السياسات - مع التصدي للحقوق المكتسبة التي تحول دون إضافة القيمة من أجل مصر، والدفع إلى تغيير هيكلي وثقافي جوهري.
 - الإصلاح التدريجي: الإطلاق المتعمد والمرحلي للإمكانات عن طريق استحداث أدوات سياساتية جديدة، مع وضوح الأهداف الطويلة الأجل واتساق الوسائل المؤدية إلى بلوغها.
- وقد صُمم الفصلان التاليان لإطلاق الضوء على أنسب مسار للسياسات في مصر.

التوصيات

ينبغي لمصر أن تستفيد من نافذة الفرص الديمغرافية على مدى العقد التالي لبناء إطار أكثر ملاءمة لاستيعاب النمو في عدد الشباب ومشاركتهم في التعليم العالي، مع استحداث أساليب ووسائل جديدة للوفاء بالاحتياجات المتنوعة للدارسين الكبار.

يحتاج الإصلاح الهيكلي إلى توسيع قاعدة اشتراك أفواج جديدة وبخاصة من خلال تحديث التعليم الفني والمهني، وتوسيع نطاق ما يوفره القطاع الخاص من خدمات تعليمية، وزيادة استخدام التعلم الإلكتروني والمختلط الأساليب.

ينبغي الاهتمام خلال هذه المرحلة الانتقالية للارتقاء بجودة التعليم الجامعي (بدلاً من التوسع الكمي)، مع التمييز بين الملامح المؤسسية لتحقيق مهام متباينة، وبناء قدرات الجامعات لإدارة أنفسها بطريقة يتزايد فيها اعتمادها على أنفسها.

تحتاج القدرة على البحث العلمي إلى الاستناد إلى مستوى تنافسي على الصعيد الدولي، وفي مجالات مختارة، إلى إدماجها في التعليم الجامعي.

الفصل الرابع - تسيير النظام والحوكمة المؤسسية

يحدد هذا الفصل النماذج الموجودة في مصر لتسيير نظام التعليم العالي، ونماذج التنظيم الداخلي لمختلف مؤسسات التعليم العالي في سياق التطورات الدولية في مجال إصلاح القطاع العام. ويبحث الحاجة إلى إيجاد توازنات جديدة بين توجهات الحكومة، والسلطة التقديرية للمؤسسات، والآليات المستندة إلى السوق في الإطار المتطور لسياسات التعليم العالي في مصر. وتقترح توجهات لإصلاح أطر تسيير النظام والحوكمة المؤسسية.

مقدمة

يتضح من الفصول السابقة أن مصر حققت قدرة تنافسية إقليمية وعالمية، وسوف تحتاج إلى النهوض باستراتيجية طويلة الأجل ومتدرجة لزيادة جودة مواردها البشرية وقدرتها على البحث والابتكار. ولتحقيق هذه الأهداف، سيكون لزاماً على مصر أن تجري تحولاً في هيكل وأداء واستجابة وتمويل نظام التعليم العالي فيها. ويوجد في مصر توافق واسع في الآراء بشأن الحاجة إلى إطار تنظيمي جديد للنظام. وقد أكد على هذه الضرورة إعلان العمل الصادر عن المؤتمر الوطني لإصلاح التعليم العالي الذي عُقد في فبراير/شباط ٢٠٠٠، والذي أقره رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، والذي شددت عليه مراراً وتكراراً بيانات الحكومة المتعلقة بالسياسات، واعتبرته الاستعراضات الخارجية للسياسات واحدة من الأولويات.

ومصر تشارك في مبادرة الحكم الرشيد من أجل التنمية في الدول العربية التي تدعمها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وبرنامج إدارة الحكم في المنطقة العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وقد نشأ هذا النهج أثناء السعي إلى تحديد سير العمل الفعال في القطاع العام فضلاً عن العلاقات بين الحكومات والمواطنين والبرلمانيين. ويشتمل النهج على برنامج سياساتي واسع النطاق لزيادة

شفافية الحكومات ومساءلتها ومسؤوليتها وكفاءتها ومشاركتها. وتركز إصلاحات محددة على خفض الأعباء الإدارية بالأخذ بالتعيين والترقية استناداً إلى الجدارة، ومنع الفساد، وتقديم الخدمات الإدارية على شبكة الإنترنت. وتؤثر هذه التغيرات على مجالات حيوية لإصلاح التعليم العالي، تشمل التخطيط الاستراتيجي، والموازنة، وتخصيص الموارد، والتوظيف في القطاع العام (OECD, 2005).

وتتطلب مواصلة الإصلاح تضافر الجهود في ثلاثة مجالات: (أ) استحداث قدرات جديدة تتيح للدولة المصرية توجيه التحسينات المراد إدخالها على نظام التعليم العالي والتأثير عليها وتنسيقها، (ب) استحداث قدرات جديدة تتيح للمؤسسات التعليم العالي التمرکز على الصعيد الاستراتيجي، والمشاركة بمزيد من الإدراك في مجتمعاتها، وإدارة أنفسها بمزيد من الكفاءة التكليفية، (ج) إقامة علاقات جديدة بين الدولة والمؤسسات داخل بيئة العمل الأكثر تنافسية.

إطار السياسات

هناك ثلاث قوى تشكل نظم التعليم العالي المعاصرة وأدائها: (أ) معايير المجتمع الأكاديمي، (ب) سلطات الدولة، (ج) أسلوب عمل قوى السوق عن طريق الطلب على الطلاب، (د) الطلب على عمالة الخريجين، والمنافسة بين مقدمي خدمات التعليم العالي. وكما نوقش ذلك في الفصول السابقة، وسيناقش بصفة خاصة في الفصل الخامس، يتزايد عمل هذه القوى في بيئة تكتسب الطابع الدولي.

ويوجد في بلدان عديدة تقليد قوي وجدير بالفخر يتمثل في تقرير المصير الأكاديمي. ويفسخ هذا التقليد، في أحسن حالاته، المجال من خلال التحقيقات العلمية والنقد لفهم طبيعة الأشياء بعيداً عن مظهرها أو ادعائها الكاذبة. وقد قامت مجتمعات عديدة، تقديراً منها لقيمة النهوض بالمعرفة على المدى البعيد، بمنح المؤسسات الأكاديمية، ولا سيما الجامعات، استثناءات خاصة في تنظيمها ("استقلال الجامعة") وتسيير أعمالها ("الحرية الأكاديمية"). ويمكن أن يؤدي هذا التقليد، في أسوأ حالاته، إلى الانعزال عن المجتمع الأوسع نطاقاً الذي يدعم الوسط الأكاديمي، وإلى الحماية الذاتية المرجعية التي لا يمكن تبريرها أمام المعيارين المجتمعيين المتمثلين في الكفاءة والفعالية. وإن لم تخضع المعايير الأكاديمية القوية للتقييم فقد تؤدي أيضاً إلى فقدان التنوع وإهدار الموارد داخل النظام الوطني، حيث إن الإغلاء من شأن المكانة يحفز محاكاة نموذج تنظيم البحث الجامعي.¹

ويمكن أن تكون ضغوط الأسواق وأشباه الأسواق في التعليم العالي دوافع قوية للابتكار والكفاءة. وبإمكانها أن توسع نطاق الخيارات المتاحة أمام الطلاب عن طريق الانفتاح على مزيد من التنوع في مقدمي الخدمات التعليمية الذين يعرضون سبلا ووسائل لتعلم في أماكن وأوقات مختلفة وبأسعار مختلفة. كما أن النظام الأكثر استجابة للوفاء بتنوع الطلب على الطلاب، مع ثبات العوامل الأخرى، يقدم بدوره مساهمة أكثر دينامية عن طريق إنتاج الخريجين للوفاء بمتطلبات سوق العمل في البلد.

ولعدة بلدان، من بينها مصر، تقاليد تنتهج التسيير المركزي القوي للتعليم العالي عبر مرورها بمرحلة المجتمعات التي تتمركز فيها السلطة في أيدي الدولة. وقد نشأت أشكال التسيير في سياق تغلب عليه وحدة التوقعات من التعليم العالي وهيمنة الأنواع والأدوار المؤسسية. وفي حالات عديدة، مع اتساع حجم النظام، تنمو آليات التسيير، فتكثر وتتداخل بلا ترابط عبر مختلف الوزارات والهيئات، وتصبح مثقلة بالأعباء. وفي حين أن تدابير المراقبة قد تُخمد روح المبادرة المؤسسية، فإنها لا تواكب الطبيعة المتغيرة للنظام وأصبحت وسيلة ضعيفة لتحقيق عائداً متسقة للحكومة.

ويمكن لدوافع نظم التعليم العالي المتعلقة بكل من السوق والدولة أن تؤدي إلى أمة تفقد بعضاً من القيمة التي تضيفها مؤسسات التعليم العالي إلى المجتمع. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تحدث خسارة لمجالات المنح الدراسية التي لا تقدرها سلطات الدولة حق قدرها أو التي قد يقل طلب الدارسين عليها أو يتأرجحون بشأنها بحيث تتهدد قدرتها على الاستمرار. وعلاوة على ذلك، فالنظام المدفوع بشدة برغبات الطلاب قد يؤدي إلى فجوات في مخرجات الخريجين للوفاء بمتطلبات سوق العمل. ويمكن أن تؤدي الضغوط التنافسية إلى خفض للتكاليف ينال من جودة التعليم. ويمكن لظروف معينة مرتبطة بتمويل البحوث من المصادر الحكومة والتجاري على حد سواء أن تقوض الزاهة العلمية أو تحدث تضيقاً للنهج وتقصيراً لأجله. وفي البلدان التي اضطلعت فيها الجامعات ولا تزال تضطلع بدور في إشاعة الديمقراطية في المجتمع، يمكن أن تثير التطورات المعاصرة أسئلة جوهرية بشأن السبب المنطقي من وجود المؤسسات:

تشكل حرية الاستفسار والحوار والحديث بصراحة أمام السلطة، وسواء كانت سلطة الحكومة أن سلطة من يمولون الجامعة، أو أولئك الذين يديرونها، مسألة حيوية لنشاط الجامعة وفائدتها للمجتمع. ومن الأهمية بمكان أن يفهم رؤساء

الجامعات ومجالس إدارة الجامعات هذا المصدر الأساسي من مصادر قوة المؤسسات، وأن يثابروا على دعمه، وأن يتحلوا بالقوة في الذود عنه، وألا يغريهم زيف الغلبة الإدارية: فالأشياء التي تجعل الإدارة صعبة يتعين إزالتها أو إصلاحها. فالجامعة التي تسهل إدارتها ليس بجامعة على الإطلاق (Bolton, 2008).

وبينما يجب أن تؤدي السوق دوراً قوياً، فلا يمكن تركها وحدها لدفع نظام للتعليم العالي يساهم مساهمة كاملة في مجتمعه. وعلى الحكومة دور ضروري، كدورها في ضمان العدالة وفرص الوصول، والحفاظ على الجودة والمعايير، ولكن هذا الدور لا بد من أن يمكن للاستجابة والتأهية لا أن يقلل منهما. وفي السياق المعاصر، يرتبط تسيير التعليم العالي بالقيادة وتنسيق نظام أكثر انفتاحاً يتضمن شبكة أكثر تنوعاً من المؤسسات الحكومية والخاصة، وتنوعاً أكبر من الطلاب، وتفاعلات مؤسسية مع نطاق أوسع من أعضاء المجتمع يشمل الشركات والمنظمات غير الحكومية. وفي هذا السياق الواسع، لا يقتصر الهدف على التسيير للوفاء بأولويات الحكومة، وإنما يشمل أيضاً التسيير الرامي إلى الاستجابة للمصلحة العامة الأوسع نطاقاً والأطول أجلاً. وثمة تحدٍ تواجهه مصر، كما تواجهه بلدان عديدة، يتمثل في التحول من السياسات والهياكل المصممة في عهد سابق لمراقبة العالقات بين الدولية والمؤسسات، إلى سياسة وهيكل مصممين لتحقيق العائدات المطلوبة في بيئة معاصرة أكثر تنوعاً ودينامية.

ومن المهم أيضاً أن تشكل القيم الأكاديمية جزءاً من استراتيجية التسيير للبلد، إلا إذا كانت تغلب عليها تماماً أغراض كبرى. وثمة عدة خيارات متاحة لتحقيق هذه الغاية، مثل إدماج أصحاب الرأي السديد وخبرة التعليم العالي في الهيئات المركزية المقدمة للمشورة والمعنية بالتنسيق في مجال التعليم العالي. وبالإضافة إلى ذلك، فأتناء الترويج للوسائل المؤسسية الداخلية المؤدية إلى التنظيم في إطار هذه القيم، لا بد من التحول من أشكال المزاولة الجماعية القديمة والموجهة نحو الداخل والمنغلقة إلى الإدارة التي تتسم بمزيد من الحرفية والمساءلة. ويتمثل الخيار الرئيسي لتحقيق هذا الغرض في إدماج أعضاء خارجيين في مجالس إدارة المؤسسات، مع اختلافات في هذا الخيار تعكس اختلاف التوازنات بين الأعضاء الداخليين والخارجيين، ومصدر التعيينات الخارجية.

تسيير النظام

ينطوي التسيير على الوسائل التي تشجع من خلالها الحكومات المكونات المؤسسية للنظام الوطني على العمل على ربط التعليم العالي بالأهداف الاستراتيجية للبلد. وتكون محفزات التسيير إما مباشرة أو غير مباشرة، وقد تتضمن آليات تنظيمية، وهيكلية، ومالية، وتعاقدية، وتنافسية. ويعكس التوازن بين الوسائل المباشرة وغير المباشرة عادةً مدى نضج الاقتصاد السياسي للبلد، وقوة مؤسسات التعليم العالي به، ومدى توافق القيم المؤسسية والحكومية.

ويعرّف التسيير بأنه "الأدوات والترتيبات المؤسسية الخارجية التي تسعى إلى حوكمة السلوكيات التنظيمية والأكاديمية داخل مؤسسات التعليم العالي" (Ferlie, 2007). ويفترض المصطلح دوراً للدولة أقل تدخلاً وأكثر تيسيراً، تحدد من خلاله الدولة الأهداف الوطنية، وتضع هيكل المحفزات، وتستخدم طائفة من الأدوات للتأثير على السلوك المؤسسية وأدائه، وترصد العوائد. ويمكن أن يكون استخدام الأدوات السياسية ومتابعة كفاءتها في متناول الحكومة، مثلما هو الحال من خلال وجود "هيئة عازلة" كذلك الموجودة في مجلس تمويل التعليم العالي لإنجلترا.

وترى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن البلدان تحتاج إلى إحلال التوازن في استخدامها لأدوات التسيير من أجل التعليم التالي للمرحلة الثانوية، سواء من خلال التوجيهات والمحفزات الحكومية، أو من خلال التنافس واختيار الطلاب:

تتضمن الوسائل الممكنة لبلوغ هذين الهدفين (الوفاء بالاحتياجات الاجتماعية - الاقتصادية الوطنية، وتعزيز الاستقلال المؤسسي) ورفع العائدات إلى المستوى الأمثل في مجالات الجودة والكفاءة واستجابة النظام، على سبيل المثال، أدوات مثل عقود الأداء أو التمويل المتصل بالأداء، وجمع ونشر معلومات أكثر وأفضل لمتابعة النظام، وتطوير السياسات، وتقديم المعلومات إلى أصحاب المصلحة... واعتماداً على الظروف الوطنية، قد ترغب الحكومات في تقييم كيفية استخدام التنافس المؤسسي واختيار الطلاب من المنظور الاستراتيجي وسيلة لتحقيق مستوى أقوى من الأداء عبر نظامها للتعليم التالي للمرحلة الثانوية. ويمكن أن يتحقق هذا بالاعتراف بأنواع جديدة من المؤسسات، وإتاحة إمكانية تحويل الإعانات المؤسسية و/أو الدعم الطلابي، وتعزيز التحويل الائتماني وترتيبات الارتباط لزيادة الحراك بين المؤسسات، وتحسين توفير المعلومات عن الجودة للطلاب المحتملين (Santiago et al., 2008).

وسيكون أصعب تحد هو إحلال التوازن المناسب في الأوقات المناسبة في التقدم المصري، وبخاصة التوازن بين التنظيمات الحكومية وآليات السوق، وبين المركزية واللامركزية في اتخاذ القرارات، وبين وسائل التسيير المباشرة وغير المباشرة. وينطوي هذا التحدي أيضا على تصميم أدوات تنظيمية وتمويلية وأدوات للمساءلة تتلاءم مع الظروف وتساعد في بلوغ الأهداف الوطنية دون خنق الابتكار والتمايز المؤسساتيين.

الحوكمة المؤسسية

لا تشير الحوكمة كثيرا إلى ما تفعله المؤسسات، وإنما إلى كيفية أدائها له، أي الأساليب والوسائل التي تتحدد المؤسسة من خلالها توجهاتها وتنظم نفسها لتحقيق الغرض من وجودها. ويمكن أن تُفهم الحوكمة، بوجه عام، على أنها تنطوي على "توزيع السلطة والمهام بين الوحدات داخل كيان أكبر، وأساليب التواصل والرقابة فيما بينها، وسير العلاقات بين الكيان والبيئة المحيطة" (Ricci, 1999).

وفي التعليم العالي، تتناول عمليات الحوكمة أبعاداً متعددة من أبعاد المؤسسة: كيفية تماسك أجزائها، وكيفية ممارستها للسلطة، وكيفية اتصالها بالأعضاء الداخليين (الطلاب وأعضاء هيئة التدريس)، وكيفية اتخاذها للقرارات، وكيفية تفويضها للمسؤولية عن القرارات والإجراءات الداخلية، ومدى قيامها بذلك. ويتضمن هيكل الحوكمة دور مجالس إدارة المؤسسات ورؤساء المؤسسات، وهياكل مشاركتهم، وقواعدهم الإجرائية والتأديبية، وسياساتهم في تخصيص الموارد، وترتيبهم لإدارة الأداء والمتابعة وإعداد التقارير.

إن الحوكمة الرشيدة تيسر اتخاذ قرارات تتسم بالعقلانية والاستنارة والشفافية، وتؤدي إلى تحقيق الكفاءة والفعالية على المستوى التنظيمي. ومن الصفات المهمة للحوكمة الرشيدة النزاهة. وينبغي أن يكفل اتخاذ القرارات إحلال التوازن الملائم بين المصالح المتنوعة، والاعتراف بالأسباب التي تقف وراء تضارب المصالح، وعدم تغليب مصلحة واحدة على المصالح الأخرى لأسباب تعسفية (Trakman, 2008).

ومن الاعتبارات الرئيسية العلاقة التي تربط حوكمة المؤسسات بالدولة، وفي المقام الأول مدى الاستقلال المؤسسي وتأثيره على الأداء المؤسسي. وعلى المؤسسات بالضرورة أن تستحدث قدرات جديدة للحوكمة الداخلية عندما ينتقل موضع تحمل المسؤولية عن القرارات المتعلقة بقبول الطلاب، والتوظيف، والمناهج، واستخدام الموارد المالية إلى المستوى المؤسسي. وي طرح نفسه هنا سؤال مهم

للسياسات يتعلق بإدارة هذا الانتقال: هل ينبغي أن ينتظر نقل المسؤوليات البرهنة على قدرة المؤسسة على إدارتها، أم أن القدرة على إدارة المسؤوليات المتزايدة لا تتطور إلا بعد نقلها؟

يعرض نيفي وفان فوغت صورة لاستمرارية العلاقة بين الحكومة ومؤسسات التعليم العالي من نموذج "رقابة الدولة" إلى نموذج "إشراف الدولة" (Neave, 1994)، وهو يتمثل في الانتقال من التدخل إلى التأثير، أي من "التجديف" إلى "التسيير"، أو من التنظيم الجزئي إلى التنظيم المتعدي. ويقول فيلدن إن هذا التحول يصبح ضروريا بسبب اتساع نطاق نظم التعليم العالي المعاصرة ومدى تعقدها:

لا يمكن القيام بإدارة فعالة لمجتمعات أكاديمية معقدة جدا عن طرق موظفين حكوميين بعيدين عنها، وينبغي ترك هذه المهمة للمؤسسات نفسها. وفي منحها الاستقلالية اعتراف بأن احتياجاتها الإدارية مختلفة، كما أنه يتيح لها ممارسة حرياتها الأكاديمية بالكامل. وهكذا تتجلى القيود التي تفرضها الإدارة المركزية لنظام يحتاج إلى أن يتسم بالمرونة ويتحلى بالاستجابة (Fielden, 2008).

تفاعل تسيير النظام مع الاستقلال المؤسسي والمساءلة والاستجابة

ثمة تفرقة مفيدة بين الاستقلال "الموضوعي" والاستقلال "الإجرائي" (أو التشغيلي) (Berdahl, 1990). أما الاستقلال الموضوعي فيشير إلى سلطة المؤسسات على تحديد سياسة أكاديمية وبحثية تتضمن ما تدرّسه وكيفية تدريسه، ومن قبلهم كطلاب، ومن توظيفهم وترقيهم في المناصب الأكاديمية، وما تبحث فيه وما تنشره، وما تمنحه من درجات علمية.

وأما الاستقلال الإجرائي، فيشير إلى سلطة المؤسسات في المجالات غير الأكاديمية أساسا، 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 (Government of India, 2005).

ومسوغ التفرقة بين نوعي الاستقلال هو أن "الاستقلال الموضوعي" ضروري لحفظ التزاهة 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 (مرتبات العاملين في المقام الأول) بدلا من عدد حالات قيد الطلاب، يندفع 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 تتمتع بمزيد من المرونة في تكييف ما تعرضه من تعليم وفقاً للظروف المتغيرة. وعندما تُنكر هذه السلطة التقديرية، تتحجر المؤسسات ويضمر النظام.

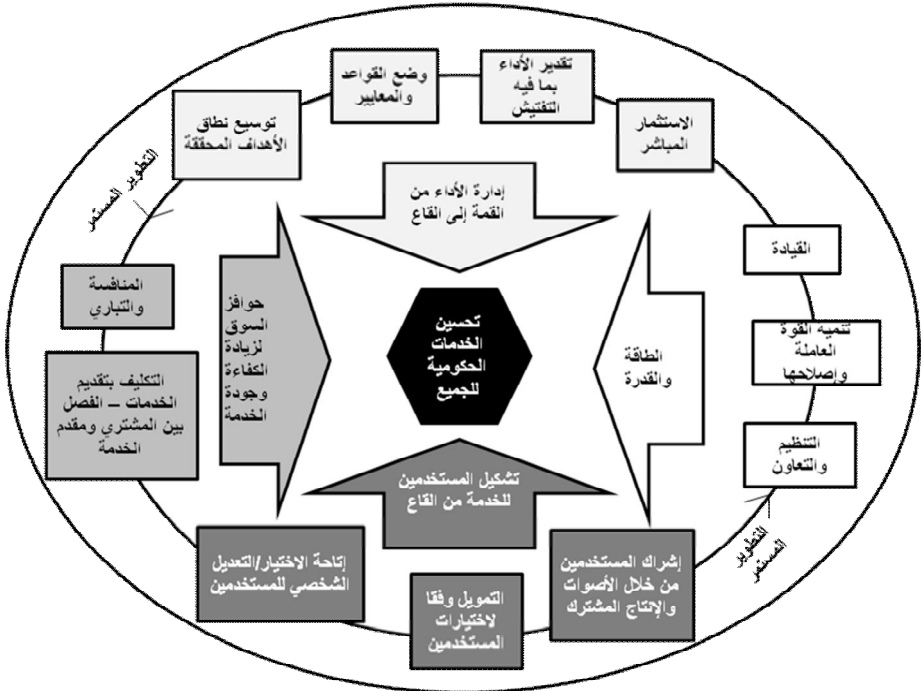
أما "المساءلة"، فهي الوجه الآخر من عملة الاستقلالية. وهي المسؤولية التي تتحملها المؤسسة بدورها لقاء الحرية الممنوحة لها. ويمكن أن تتجلى الأبعاد المختلفة للمساءلة عن طريق الأسئلة التالية: من المسؤول أمام من، ولأي غرض، ولمصلحة من، وبأية وسيلة، وبأي آثار؟ (Burke, 2004, p. 2)

وتختلف أغراض المساءلة وفوائدها اختلافا كبيرا بحسب الإجابة على السؤال التالي: "لمن". فاختلاف توقعات الطلاب، وأعضاء هيئة التدريس والموظفين، وأرباب العمل، والمسؤولين الحكوميين، والاجتماع على وجه العموم - وتعارضها أحيانا - ينشئ تحديات خطيرة أمام مؤسسات التعليم العالي.

وتختلف وسائل المساءلة باختلاف أساليب المساءلة التي تعتمد عليها والتي وصفها بوركي بأنها بيروقراطية، ومهنية، وسياسية، وإدارية، وتتعلق بالسوق والسوق الموجهة (Burke, 2004, p. 2). وتختلف التقنيات والآثار باختلاف أسلوب المساءلة. فالمساءلة البيروقراطية مثلاً تخرج إلى التركيز على المدخلات والعمليات، وتستخدم التنظيم كأداة سياسية، في حين أن المساءلة التي تركز على السوق تؤكد على المخرجات والعائدات، وتستخدم أدوات مثل الحوافز المالية، والكشف للجماهير عن المعلومات المتعلقة بالأداء.

وعلى مدى العقدين الماضيين في البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وفي بلدان أخرى، حدثت الإصلاحات في حوكمة التعليم العالي في سياق تغيرات عامة في إدارة القطاع العام. فقد تأثرت إصلاحات التعليم العالي في اليابان، وكوريا، وأستراليا، وبريطانيا، ونيوزيلندا، وإندونيسيا، ودول أخرى، تأثراً بالغاً ببرامج شاملة لإصلاح القطاع العام.

الشكل ٤-١ نموذج حكومة المملكة المتحدة لإصلاح الخدمة العامة



المصدر: Benington (2007).

وقد كان الاتجاه السائد هو اعتماد نهج "الإدارة العامة الجديدة" في برامج إصلاح الخدمة العامة والتعليم العالي (Ferlie et al., 1996). وترد في الشكل ١-٤ سمات تصميم سياسة الإدارة العامة الجديدة، كما تم تنفيذها في بريطانيا. ويمكن الوقوف على ثلاثة عناصر رئيسية من هذا النهج: التحديث - الإتيان بوسائل أسرع وأكثر مرونة للموازنة والإدارة والمحاسبة على أداء الخدمات، بطرق منها متابعة الأداء في مقابل مؤشرات قابلة للقياس، والتكييف للأسواق - الأخذ بآليات السوق وآليات تنافسية تفصل المشترين عن المنتجين، وتشجع استجابة المستخدمين، وتنظر إلى "العملاء" بوصفهم "مستهلكين"، والتقليل إلى الحد الأدنى - الاعتماد على المصادر الخارجية أو "التفريغ" بنقل اتخاذ القرارات إلى وحدات أصغر، ومنح تلك الوحدات سلطة تقديرية تشغيلية أكبر (Shattock, 2008).

وقد شددت أولى موجات الإدارة العامة الجديدة على نُهج اللامركزية، والخصخصة، والسوق. واعتمدت بلدان عديدة هذه التغييرات بنقل الإصلاحات عن أماكن أخرى، دون إيلاء العناية الكافية في كثير من الأحيان للظروف الخاصة بكل بلد. وسرعان ما صار النهج نمطياً، فأصبح في مجال التعليم العالي يستحث الامتثال عن طريق "هيمنة النظم على القيم الأكاديمية" (Kogan, 2000).

واستناداً إلى استقصاء لبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، لخص بوين كيونغ الموظف بوزارة تنمية الموارد البشرية الكورية التغييرات الأخيرة على النحو التالي: (أ) تغير كبير في دور الحكومة المركزية من الرقابة المباشرة (بالقواعد والأنظمة) إلى المشاركة غير المباشرة ("التسيير من بعد" بواسطة سياسة تعاقدية و/أو نظام للحوافز يستند إلى تقييم الأداء)، (ب) زيادة الاستقلال الإجرائي مع الحد من الاستقلال الموضوعي من حيث تحديد الجامعات للأولويات الاستراتيجية، (ج) تعزيز المهام الإدارية والقيادية داخل الجامعات، مع إضعاف مبدأ "الزمالة" التقليدي (تقاسم الحكومة بين القيادة الأكاديمية)، (د) زيادة التأكيد على المشاركة الخارجية (أي الصناعة والحكومة) في اتخاذ الجامعات للقرارات لإدخال فلسفة خدمية، (هـ) التأكيد على "المنافسة بين مقدمي الخدمات" و"اختيار المستهلك" لتشجيع على توجه للجامعات يعتمد آليات السوق (Byun, 2008).

ومع الاتجاه نحو المزيد من النظم اللامركزية "المدفوعة بالسوق"، أصبحت الحكومات ترى ضرورة لإعادة تحديد وهيكله علاقتها مع مؤسسات التعليم العالي. وتنشأ هذه الضرورة من خليط من الضغوط والغموض، يجعل الوضع الراهن غير قابل للدوام. ومن بين هذه الضغوط ضرورة قيام مؤسسات التعليم العالي باستيعاب طلاب يتمتعون بنطاق أوسع من الخلفيات والقدرات والتطلعات، والاستجابة للطلبات المتغيرة في سوق العمل. وبالإضافة إلى ذلك، تسعى الحكومات إلى رفع استجابة المؤسسات للأولويات الحكومية الكبرى، مثل ضمان الإتاحة والفرص للسكان المحرومين والمناطق التي تقل فيها الخدمات التعليمية، والبحث العلمي والتكنولوجيا من أجل التنمية الاقتصادية (Burke, 2004a; Crosstalk, 2005). وتنشأ المخاوف أيضاً عن خطر تضيق التنوع في نظام التعليم العالي بالبلد الناتج من رغبات الطلاب في الالتحاق بالمؤسسات المرموقة وتقارب المهام والسمات المؤسسية في اتجاه مهمة البحث الجامعية. وثمة دعوات أيضاً إلى ضمان الجودة وتوفير حماية المستهلك للطلاب في المؤسسات الحكومية والخاصة (OECD, 2004b) وذلك

بأساليب تشمل مساعدة الطلاب، ولا سيما القادمون من بيئات منخفضة الدخل، للتغلب على ارتفاع تكاليف الدراسة (Johnstone, 2003).

وثمة مخاوف من أن تحبط صفوة السلطة المحلية، في السياقات المنقولة، الهدف المتمثل في خدمة المصالح الوطنية (Bardham, 2002). فكثيراً ما تعرب الحكومات وهيئاتها المركزية عن مخاوفها من عدم ملائمة كفاءة الإدارة المؤسسية (ولا سيما الإدارة المالية التي تنطوي على مخاطر محتملة تهدد المصلحة العامة) (OECD, 2004a; Middlehurst, 2004). وفي الوقت نفسه، يخشى أعضاء هيئة التدريس والموظفون نُهج التعميم الإداري التي تنحى جانباً القيم الأكاديمية وتعامل التعليم كسلعة وتهدد البحث العلمي (Bok, 2003; Geiger, 2004)، ويخشون من أن تعني زيادة الاستقلال المؤسسي في تحديد ظروف العمل فقدان الحقوق والحمايات الأساسية المرتبطة بوظائف الخدمة المدنية (OECD, 2003; Amaral, 2003).

وتساهم هذه المخاوف في الضغوط المتنامية الرامية إلى زيادة المساءلة في البلدان في جميع أنحاء العالم (Salmi, 2008). فقد انتقل التركيز من المخاوف التقليدية المتعلقة بمساءلة المؤسسات الحكومية أمام الحكومة عن استخدام مدخلات الموارد إلى تخوف أكبر يتعلق بالمساءلة عن العائدات والأداء. وتنشأ الطلبات لا عن الحكومات فحسب، وإنما عن الطلاب وأرباب العمل ونطاق أوسع من أصحاب المصلحة أيضاً. وفي أوروبا، ينطوي جزء رئيسي من عملية بولونيا على استحداث أطر للتأهيل يمكن ربطها بعائدات التعليم والتنافس على الدرجات العلمية. ثم تُستخدم هذه الأطر في جيل جديد من عمليات ضمان الجودة والاعتماد (Salmi, 2008, pp.1-2).^{٣٢}

وتنطوي الإصلاحات الأكثر حداثة على تكيف براماتي باستخدام عناصر من النهج القديمة والجديدة لمواجهة المشاكل التي ظهرت في الموجة الأولى. ومن بين العيوب المشتركة التي تم التعرف عليها نقص قدرة النظام اللامركزي والمخصص على ضمان الاستجابة للأغراض الحكومية، وضعف المساءلة الحكومية، وصعوبات في تحقيق التنسيق بين الكيانات الحكومية وغير الحكومية المشتتة المسؤولة عن عناصر مختلفة من تنسيق النظام، والحاجة إلى عملية إصلاح أكثر اتساقاً تشمل الحكومة بكاملها بدلاً من التنفيذ المتجزئ. وقد أكد برنامج الإصلاح منذ أواخر التسعينيات من القرن العشرين على أربعة موضوعات: التنسيق، والمساءلة، وتعديل الأنظمة، وإدارة الأداء (Peters, 2001).^٤

وثمة رأي أكثر دينامية من ذلك في العلاقة بين مؤسسات التعليم العالي والدولة والسوق والمجتمع الواسع يتمثل في مفهوم "الاستجابة". وهذا المفهوم يختلف عن مفهوم المساءلة في جانبين مهمين: أولاً، أنه يفترض قوة تصرف المؤسسة، ويتيح أساليب ووسائل متنوعة للمساهمة في تعدد التوقعات، وتنوع الاحتياجات، وتغير الظروف، وثانياً، أنه يؤكد بدرجة أقل على امتثال المؤسسات للمتطلبات الخارجية. ومن بين الأدوات المستخدمة في إعادة تحديد وتصميم العلاقات المؤسسية – الحكومية أداة الاتفاق المتفاوض عليه.

ففي علاقات مؤسسات التعليم العالي مع الحكومة والسوق، قد يُنظر إلى هذه المؤسسات على أنها تتمتع بسمات مشتركة مع منظمات "القطاع الثالث". وكما هو مذكور أعلاه، فإن الجامعات شأنها شأن منظمات الخدمة المجتمعية غير الحكومية تحدم كيانات متعددة وتحمل أشكالاً عديدة من المساءلة:

بدون المساءلة أمام المانحين، قد تنضب مصادر التمويل، وبدون مساءلة أمام الجهات التنظيمية، قد تلغى الموائيق، وبدون المساءلة أمام المستفيدين، قد لا تُستخدم الخدمات، وبدون مساءلة أمام أعضاء هيئة التدريس والمتطوعين، قد تتآكل القدرة التشغيلية، وبدون المساءلة أمام الأعضاء والمكونات السياسية، قد تقوُض المصداقية (Brown, 2007).

وقد ظهرت الاتفاقات في قطاع الخدمات المجتمعية كبديل عن نموذج المساءلة المتمثل في "الموكل – الوكيل". فنموذج "الموكل – الوكيل" الذي يركز على تخفيف الوكلاء لتحقيق أهداف موكلهم، بطرق منها ترتيبات المشتري – المقدم للخدمة، تستلزم أساساً تحديد الموكلين لتوقعات الأداء، وترتيبات الإبلاغ، والثواب والعقاب عن مختلف النواتج. أما نموذج "المساءلة المتبادلة"، فيركز، في المقابل، على عقد اتفاقات تحدد أهدافاً مشتركة و"الموافقة" على تحمل المسؤولية عن تحقيقها. وتحدد الاتفاقات علاقات المساءلة المتبادلة، و"تتطلب تنمية الفهم المشترك والاحترام والثقة والتأثير المتبادل" (Brown, 2007).

وعلى مدى العقد الماضي، ظلت الاتفاقات تُستخدم في المملكة المتحدة وكندا وأستراليا كطريقة لتحديد العلاقات بين الحكومات ومنظمات المتطوعين والمنظمات المجتمعية وإضفاء الطابع الرسمي عليها (Casey et al., 2008a). وقد ظهرت الاتفاقات في معظمها كأداة تصويب للآثار السلبية لنموذج المشتري – مقدم الخدمة

الذي كانت تصطبغ به العلاقات الحكومية مع هيئات تقديم الخدمات المجتمعية (Casey et al., 2008b).

وتتضمن نصوص الاتفاقات عامةً ما يلي:

- بيان تمثيل يحدد الجهات التي تمثل القطاعات في اعتماد الاتفاق وتنفيذه.
- وبيان مبادئ يتناول أدوار ووظائف الموقعين على الاتفاق، ويشمل ذلك الاعتراف باستقلالها وكذلك حقوقها والتزاماتها.
- والخطوط العريضة لمجالات التعاون، مثل أداء الخدمات وصياغات السياسات في مختلف مجالات الاهتمام.
- الخطوط العريضة لصكوك التعاون، بما في ذلك مدونات الممارسات الحميدة والهيئات الاستشارية وهيئات اتخاذ القرارات.
- وبيان بأنشطة التنفيذ، يتضمن عمليات المتابعة والتقييم، وأحكام الاستعراض، وآلية لفض المنازعات (Bullain, 2005).

وفي المرحلة التالية لحكم تاتشر/ميغو في بريطانيا، نبعت الاتفاقات من رد فعل القطاع المجتمعي على تخفيضات التمويل الحكومي وتحويل المنح إلى عقود، إلى جانب زيادة الطلب على المساءلة. وفي إطار نهج "الأسلوب الثالث" الذي انتهجته حكومة بلير، بدأت الحكومة في عام ١٩٩٨ تنفيذ اتفاق بشأن العلاقات بين الحكومة والقطاع الطوعي والمجتمعي في إنجلترا. وقد وصف هذا الاتفاق نفسه بأنه "إطار عام وآلية تمكين لتحسين العلاقة بين الحكومة والقطاع" (Home Office, 1998). وفي عام ٢٠٠٦، عُيّن "مفوض للاتفاق"، حلت محله في عام ٢٠٠٧ "لجنة الاتفاق". وفي السنة نفسها، عُرض الاتفاق على المحكمة العليا، فصدر قرار بأن الاتفاق "أكثر من مجرد قائمة رغبات، بل هو تعهد بنية معقودة" (Casey et al., 2008a).

وفي الولايات المتحدة، أُعد دليل لأفضل الممارسات في اتفاقات التعليم التالي للمرحلة الثانوية من أجل رابطة الحكام الوطنية في عام ٢٠٠٧، يعتبر اتفاق المرحلة التالية للتعليم الثانوي "محركاً جديداً لمواءمة التعليم التالي للمرحلة الثانوية مع اقتصادات الولايات".

من بين الجهود الأخرى المبذولة لإصلاح التعليم التالي للمرحلة الثانوية يستطيع للحكام استخدام إطار الاتفاقات لتشجيع نظام التعليم التالي للمرحلة الثانوية وأصحاب المصلحة الآخرين للاتفاق على المهام والمخرجات الرئيسية لنظام يشدد

على الابتكار في مقابل الحصول على تعهدات من الولايات باستقرار الميزانية والنهوض باستقلالية التعليم التالي للمرحلة الثانوية (National Governors Association, 2007).

وفي إطار النهج المفضل لرابطة الحكام الوطنية، "ينطوي الاتفاق على إرساء ما يلي:

أهداف. يحدد الاتفاق أهدافاً طويلة الأجل لتناول التحديات الاقتصادية الرئيسية للولاية - وعادة ما تكون مستندة إلى تقييم تقدير شامل. وهدفها هو إخضاع المؤسسات للمساءلة عن بلوغ الأهداف في مقابل تعهد الولاية بإحلال الاستقرار في ميزانية التعليم التالي للمرحلة الثانوية، والمكافأة عن الأداء الجيد، وتوفير الاستقلالية عن طريق إزالة القيود الإدارية.

مسؤوليات الولايات. يجري بعد ذلك التفاوض في إطار الاتفاق على أدوار الولايات والتعليم التالي للمرحلة الثانوية. وتقدم الولاية توجهات واضحة بشأن توقعاتها وأولوياتها لنظام التعليم التالي للمرحلة الثانوية. وعلاوة على ذلك، تحدث الولايات استقراراً في الميزانية مرتبطاً بخوافز (أو جزاءات) استناداً إلى كيفية تلبية النظام لأهداف الاتفاق. وتمنح الولايات بدورها مزيداً من الاستقلالية للتعليم التالي للمرحلة الثانوية - مثل خفض القيود الإدارية ومتطلبات تقديم التقارير - بحيث تتمتع هذه المؤسسات بالحد الأقصى من المرونة لتلبية أهداف الاتفاق الطموحة.

المساءلة المتبادلة. وبمجرد اتفاق جميع الأطراف على الأدوار والأهداف، يوضع نظام للمساءلة لضمان توافر أدوات لإنفاذ العقد من الجانبين. وتتضمن هذه الأدوات الشفافية، والمكافآت، والعقوبات أو الجزاءات في حالة عدم الوفاء بالتوقعات. ويرتكز الاتفاق على نظام بيانات طولي قوي، بحيث يتمكن أصحاب المصلحة من تتبع أداء الطلاب على المدى البعيد وتقدير مكتسباتهم وفقاً لقياسات التعليم التالي للمرحلة الثانوية المتفق عليها."

وقد لاحظ رايندل (Reindl) تحولا من الاتفاقات التي يغلب عليها الطابع الضمني بين الجامعات والمشرعين الحكوميين، نحو الاتفاقات الرسمية التي تكتسب طابعاً أكثر صراحة (Reindl, 2008). ويضع هذا التحول في سياق خمسة ضغوط "واقعية" متضاربة: الواقع السياسي (ازدياد التوقعات والتدقيق من جانب واضعي

السياسات وعامة الجماهير)، والواقع المالي (ازدياد الطلب على الموارد الحكومية في مواجهة العجز الهيكلي)، والواقع الاقتصادي/الديمقراطي (نشأة اقتصاد المعرفة إلى جانب تقدم السكان في السن وتنوعهم)، والواقع التنظيمي (ازدياد نقل المسؤوليات)، وواقع السوق (تكثيف التزعة نحو اكتساب المكانة الرفيعة) (Reindl, 2008).

وقد حدد رايندل ثلاثة أنواع من اتفاقات التعليم التالي للمرحلة الثانوية التي نشأت في الولايات المتحدة:

- *اتفاقات استقرار الإيرادات* - وتتمتع بتركيز ضئيل على إحلال التوازن في دخل المؤسسات بين إعانات الولايات والإيرادات المتأتية من المصروفات الجامعية على مدى فترة زمنية معينة (مثل متشيعان).
- *اتفاقات الإنتاجية* - وتولي اهتماماً واسعاً لتحسين العدالة والكفاءة، مع ربط الإعانات المقدمة من الولايات بالمكاسب المحققة في مجال وصول الطلاب إلى التعليم وتقديمهم فيه وإتمامهم له (مثل ميريلاند).
- *اتفاقات التطوير* - وتتمتع ببرنامج عريض لزيادة الاستقلال المؤسسي في مقابل الوفاء بأولويات الولاية (مثل داكوتا الشمالية).

إن الجمع بين المساءلة والمنافسة القياسية، سواء عن طريق الاتفاقات المتفاوض عليها أو آليات التمويل المتصلة بالأداء، يتيح إمكانية اختبار الأساليب والوسائل التي يمكن بواسطتها تقديم التعليم العالي (Besley, 1995; Seabright, 1996). وبالإضافة إلى ذلك، فإن "اتفاقات التطوير" المصممة بطريقة مناسبة، توفر آلية لإدارة الانتقال من المستوى المرتفع الحالي من الرقابة المركزية إلى نهج يتحلى بمزيد من اللامركزية تجاه تسيير النظام يحقق المزيد من الاستقلالية لمؤسسات التعليم العالي.

تسيير النظام في مصر

إن نظام التعليم العالي في مصر مغرق في المركزية. ويضطلع رئيس الجمهورية فيه بأدوار مهمة من بينها التمتع بمجموعة من السلطات مثل السماح بإنشاء المؤسسات، وتعيين رؤساء الجامعات الحكومية، وتعيين رؤساء جميع الكيانات الرئيسية. ويعرض الشكل ٤-٢ الكيانات الرئيسية التي تؤثر تأثيراً مباشراً على التعليم العالي في مصر. وفيما يلي موجز بأدوار الهيئات الرئيسية.

وزارة التعليم العالي

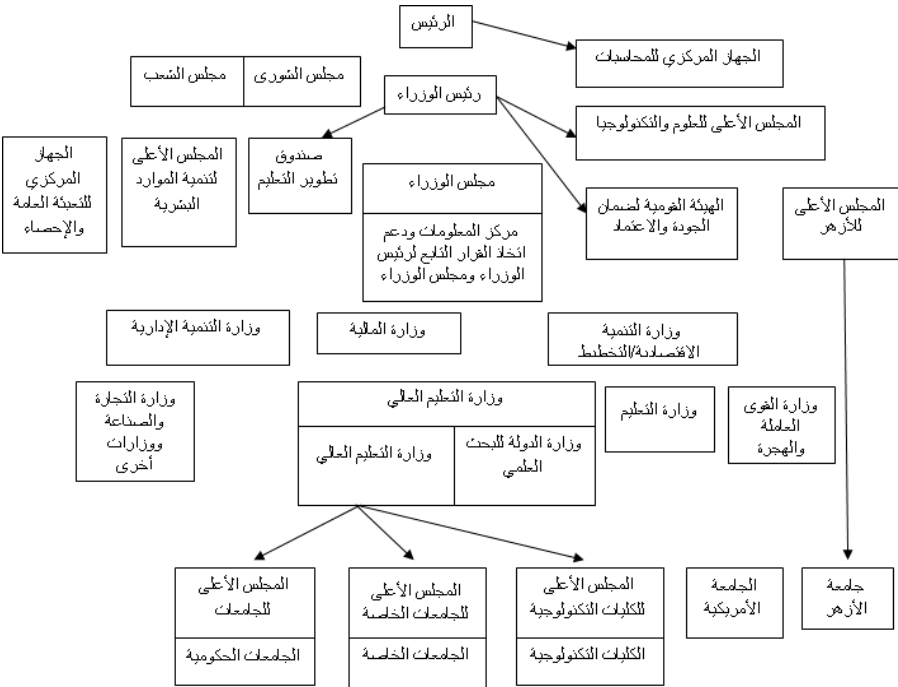
تختص وزارة التعليم العالي بكافة شؤون التعليم العالي من خلال الإشراف والتنسيق لكل مجالات التعليم التالي للمرحلة الثانوية من تخطيط وصياغة للسياسات ومراقبة للجودة. وتشرف الوزارة أيضاً على تدريب معلمي التعليم الأساسي. وثمة وحدة باللغة الأهمية في الوزارة هي "مكتب التنسيق المركزي"، وهي مسؤولة عن مراقبة عمليات دخول الطلاب إلى التعليم العالي وتوزيعهم على الجامعات الحكومية (وزارة التعليم العالي، ٢٠٠٨ (ب)، الصفحة ١٩).

ويختص وزير التعليم العالي والدولة للبحث العلمي بحاقتنن تضمنان التعليم العالي وكذلك البحث العلمي الذي لا يتم فقط في الجامعات وإنما أيضا في نطاق عريض من معاهد ومراكز البحوث، كما هو مبين في الفصل السادس.

وثمة مؤسستان لا تخضعان لاختصاص وزارة التعليم العالي. فجامعة الأزهر تخضع لمسؤولية الإدارة المركزية لمعاهد الأزهر، وهي إدارة تابعة للمجلس الأعلى للأزهر. والجامعة الأمريكية في القاهرة تتمتع بوضع قانوني فريد كمؤسسة خاصة لا تخضع لاختصاص القانون رقم ١٠١ لعام ١٩٩٢ بشأن إنشاء الجامعات الخاصة.

وعلى الرغم من أن معظم الجامعات الحكومية والخاصة وغيرها من مؤسسات التعليم التالي للمرحلة الثانوية تخضع لاختصاص وزارة التعليم العالي، فإن كل قطاع يعمل بموجب سلطة قانونية مختلفة. فجميع الجامعات الحكومية ينظم أعمالها القانون رقم ٤٩ الصادر في عام ١٩٦٢، وتخضع لولاية المجلس الأعلى للجامعات. وجميع الجامعات الخاصة تعمل في إطار القانون رقم ١٠١ وتخضع لولاية المجلس الأعلى للجامعات الخاصة. أما الكليات التكنولوجية فتعمل في إطار القانون رقم ٥٢٨ لسنة ٢٠٠٣ وتخضع لولاية المجلس الأعلى للكليات التكنولوجية.

الشكل ٤-٢ المكاتب والكيانات الرئيسية التي لها سلطة مباشرة أو غير مباشرة على التعليم العالي في مصر



Source: Aims McGuinness, OECD/World Bank review team, 2008, based on The *المصدر*: Universities Organisation Law No.49/1972, the Country Background Report and other documents.

الكيانات الحكومية التي يتجاوز مستواها مستوى وزارة التعليم العالي

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

ويضطلع رئيس الوزراء بدور محوري في قيادة السياسية العامة للنظام، وذلك 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 تتحمل مسؤوليات كبيرة تتعلق بالتعليم العالي وتتبع رئيس الوزراء، بما في ذلك ما يلي:

- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.
- المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا (انظر الفصل السابع).
- الهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد، وهي كيان مستقل أنشئ بموجب قرار جمهوري في عام ٢٠٠٧ (القانون رقم ٨٢ لسنة ٢٠٠٦) ويمثل هيئة الاعتماد الوحيدة لجميع أنواع ومستويات التعليم في مصر (التعليم العالي، والتعليم السابق للمرحلة الجامعية، والتعليم الفني والتدريب المهني). والغرض الرئيسي منه هو تقديم الدعم لأكثر من ٥٠.٠٠٠ مؤسسة تعليمية لتطبيق إجراءات ضمان الجودة، وإعدادها للاعتماد، ومنحها الاعتماد^٦.
- صندوق تطوير التعليم، وهو كيان مستقل تخصص له موارد لدعم تطوير التعليم على مستويات مختلفة (القانون رقم ٢٩٠ لسنة ٢٠٠٤)^٦.
- أنشئ المجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية في عام ٢٠٠٠ لتصميم استراتيجية قومية للتدريب والتوظيف انتهى إعدادها في أغسطس/آب ٢٠٠٢. والغاية من الاستراتيجية هي 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. ويعد المجلس محددات لمعايير المهارات الخاصة بالوظائف (OECD, 2008).

ويضطلع عدة وزراء بمهام تؤثر تأثيرا مباشرا أو غير مباشر على التعليم العالي. ومن بين أهمها ما يلي:

- وزارة المالية مسؤولة عن السياسة المالية العامة وعن تحديد مخصصات الميزانية للجامعات الحكومية والكليات التكنولوجية. وتفيد وزارة المالية قدرة المؤسسات على إعادة تخصيص الأموال من فيما بين بنود الميزانية (ولا سيما البند الأول الخاص بالمرتبات الذي يمثل ٧٠ في المائة من إجمالي الميزانية). كما أن وزارة المالية تضع 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 (انظر الفصل الثامن).
- وزارة التنمية الاقتصادية مسؤولة عن ميزانية "الاستثمار" القومية. إذ يجب أن تحصل كافة زيادات الميزانية التي تقترحها الجامعات الحكومية إضافة إلى الميزانية المتكررة على موافقة وزارة التخطيط.
- وزارة التنمية الإدارية مسؤولة 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.
- وزارة التربية والتعليم مسؤولة عن نظام التعليم السابق للمرحلة الجامعية، بما في ذلك نظام التعليم الفني والتدريب المهني غير التابعين للتعليم العالي. ومن الواضح أن وزارة التعليم تؤدي دوراً مهماً في إعداد الطلاب للتعليم والتدريب التاليين للمرحلة الثانوية، ولكن الوزارة مسؤولة أيضاً عن إدارة الثانوية العامة، وهي الامتحان الموحد لخريجي المدارس الثانوية الذي يُستخدم في تحديد القبول في التعليم العالي.
- 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 مسؤولة عن اتفاقات التعاون مع البلدان الأخرى، بما في ذلك إنشاء المؤسسات الدولية مثل الجامعة المصرية اليابانية.

حوكمة قطاع التعليم الفني والتدريب المهني

يدار النظام الحكومي بواسطة عدد كبير من الهيئات الحكومية التي تعمل عادةً بصورة مستقلة، وإن كانت الحكومة قد سعت مؤخراً إلى إحلال المزيد من التنسيق فيما بينها، وإلى زيادة التماسك في سياسات التعليم الفني والتدريب المهني بإنشاء المجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية، وهو هيئة ثلاثية يرأسها وزير القوى العاملة والهجرة وتضم عضويتها وزراء التعليم والتعليم العالي والصناعة والتنمية التكنولوجية، والكهرباء والطاقة، والصحة والسكان، والاتصالات، والبترو. ويشمل الأعضاء الآخرون ممثلين عن النقابات، ورابطات أرباب العمل، والصندوق الاجتماعي للتنمية.

ويعرض بيان السياسات المتعلقة بتنمية المهارات في مصر الذي أصدره المجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية الخطوط العريضة للأهداف الاستراتيجية للحكومة في مجال التعليم الفني والتدريب المهني في مصر، ويتضمن إعداد ما يلي: (أ) إطار للمؤهلات من أجل تعزيز التعلم مدى الحياة، (ب) نظام للتعليم الفني والتدريب المهني يستجيب لطلبات الاقتصاد، (ج) قاعدة قانونية ومؤسسية جديدة لحوكمة مؤسسات التعليم الفني والتدريب المهني، (د) تعزيز قدرة العمالة على الحراك. وقد ظهر من هذه الأهداف عدد من أولويات التنمية القصيرة الأجل، من بينها ما يلي: '١' إنشاء إدارة ثلاثية للتدريب في فرادى القطاعات، '٢' إنشاء إطار متكامل للتعليم الفني والتدريب المهني بواسطة أمور من بينها صلاته بالتوظيف، '٣' وضع إطار لمؤهلات التعليم الفني والتدريب المهني، '٤' استعراض المبادرات ذات الصلة التي يدعمها المانحون بغية إعداد خيارات لاستمرار المبادرات القيّمة، '٥' إصلاح إدارة مراكز التدريب الحكومية بمتابعة أدائها ومنحها المزيد من المسؤوليات المالية والحاسبية عما تجرّه من عمليات، '٦' إنشاء سوق تدريب غير حكومية كبيرة.

حوكمة الجامعات الحكومية

يشكل المجلس الأعلى للجامعات هيئة التنسيق والتنظيم المركزية للجامعات الحكومية. ويرأس المجلس وزير التعليم العالي. ويتضمن أعضاؤه الآخرون رؤساء الجامعات الحكومية، وخمسة أعضاء "من ذوي الخبرة في شؤون التعليم الجامعي والشؤون العامة"، يعينون لمدة سنتين قابلة للتجديد بقرار من الوزير المختص بالتعليم العالي بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للجامعات، بالإضافة إلى الأمين العام للمجلس.

ويعيّن الأمين العام للمجلس الأعلى للجامعات بقرار جمهوري بناء على توصية من وزير التعليم العالي. وتمثل المسؤولية العامة للمجلس في "... رسم السياسة العامة للتعليم الجامعي والبحث العلمي في الجامعات والعمل على توجيهها وتنسيقها بما يتفق مع حاجات البلدان وتيسير تحقيق الأهداف القومية والاجتماعية والاقتصادية والعلمية للدولة" (المادة ١٩ من القانون رقم ٤٩).^٧ وتتضمن مسؤوليات المجلس الأعلى للجامعات ما يلي:

- تحديد المعايير وضوابط الجودة لإعداد البرامج الأكاديمية، والكليات والجامعات ومؤسسات التعليم العالي الجديدة، ومراقبة تطبيق هذه المعايير والضوابط.
- الموافقة على البرامج الأكاديمية استناداً إلى مرجعية إطار أكاديمي.
- تشكيل فريق من الأوساط الأكاديمية للعمل كـمتمثّلين خارجيين في كافة التخصصات لضمان المساواة في جودة طلاب السنة الدراسية النهائية ومشروعات التخرج والأعمال.
- اقتراح وإقرار السياسة العامة للقبول، ومعايير وعدد الطلاب المقبولين في كل تخصص وكلية وجامعة.
- تحديد أساليب معادلة الدرجات الأكاديمية.
- وضع وتنفيذ إطار ونظام لترقية أعضاء هيئة التدريس الأكاديميين في مؤسسات التعليم العالي والجامعات (وزارة التعليم العالي، ٢٠٠٨ ب)، (الصفحة ٣٦).
- والجلس الأعلى للجامعات مسؤول أيضاً عما يلي:
- التوصية بمعايير تخصيص الأموال العامة التي تقدم إلى كل جامعة حكومية.
- الموافقة على اللوائح التنفيذية للجامعات واللوائح الداخلية والقواعد الناظمة للكليات والمعاهد.
- ويعرّف القانون للجامعات الحكومية بأنها كيانات مستقلة. فالقانون رقم ٤٩ ينص على أن:

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 (المادة ٧).

وينص القانون كذلك على أن " لكل جامعة 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 مدمجة بشكل كبير في وزارة التعليم العالي والمجلس الأعلى للجامعات وعدة كيانات أخرى، وتخضع لسلطة هذه الجهات. ويحدد القانون أيضا مواصفات تفصيلية فيما يتصل بالحوكمة الداخلية وتسيير أعمال الجامعات الحكومية، تشمل 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)، ومهام 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 إدخال تغييرات على القانون رقم ٤٩.

حوكمة الجامعات الخاصة

إن الجامعة الأمريكية في القاهرة موجودة كجامعة خاصة منذ ٨٢ عاماً ، ولكن مصر لم تشرع إنشاء الجامعات الخاصة إلا في عام ١٩٩٢ مع إصدار القانون رقم ١٠١. ولا يوجد إطار قانوني في مصر يفرق تفريقاً واضحاً بين المؤسسات الهادفة للربح وغير الهادفة للربح. وتشرف وزارة التعليم العالي على عملية الموافقة على المؤسسات الخاصة الجديدة وتنظيم المؤسسات القائمة من خلال المجلس الأعلى للجامعات الخاصة، وهو كيان أنشئ بموجب القرار الجمهوري رقم ٢١٩ لسنة ٢٠٠٢. ويرأس وزير التعليم العالي المجلس الأعلى للجامعات الخاصة. ومن بين مسؤوليات هذا المجلس:

- استعراض اقتراحات إنشاء الجامعات الخاصة الجديدة، وإصدار توصيات إلى وزارة التعليم العالي. ويخضع إنشاء المؤسسات الجديدة لصدور قرار جمهوري.
- وضع الحد الأدنى من الشروط لتشغيل الجامعات الخاصة، ويشمل ذلك:
 - الحد الأدنى من الاشتراطات التي يجب أن يستوفيها الطلاب لقبولهم.
 - الحد الأدنى من الاشتراطات المتعلقة بالأكاديميين (مثل الشرط الذي اعتمد مؤخرا بضرورة وجود حد أدنى بالنسبة المثوية من الأكاديميين المتفرغين).
 - الموافقة على البرامج الأكاديمية الجديدة.

حوكمة الكليات التكنولوجية

يدار القطاع العام للتعليم الفني تحت إشراف وزارة التعليم العالي بواسطة المجلس الأعلى للكليات التكنولوجية في إطار القانون رقم ٥٢٨ لسنة ٢٠٠٣. وكناتج من نواتج مشروع تطوير التعليم العالي، قام القرار الوزاري رقم ٢٦٥٥ لسنة ٢٠٠٦ بإعادة تنظيم النظام لتوحيد خمسة وأربعين معهداً فنياً في ثماني كليات تكنولوجية وبإنشاء المجلس الأعلى للكليات التكنولوجية (وزارة التعليم العالي، ٢٠٠٨ ج)). وقد أنشأ القرار رقم ٢٦٥٥ مجلس أمناء لكل من الكليات الثمانية. ويحدد القرار سلطات واختصاصات مجالس الأمناء، ولكن مدى تحقق اللامركزية المطلوبة بالفعل يختلف من كلية إلى أخرى. وجميع الكليات التكنولوجية مؤسسات حكومية، ويتمتع جميع العاملين فيها بمراكز مماثل لمركز الموظفين الحكوميين الخاضع لاختصاص وزارة التنمية الإدارية، وتعينهم وزارة التعليم العالي (وزارة التعليم العالي، ٢٠٠٨ أ)).

وتعمل المعاهد العليا الخاصة التي تقدم أساساً برامج مهنية تالية للمرحلة الثانوية في إطار القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٢. وتنظم وزارة التعليم العالي شؤون هذه المعاهد مباشرة.

التعليم العالي المصري من منظور مقارن

كما هو مبين أعلاه، يتمثل الاتجاه الدولي الرئيسي في قيام الحكومات بمنح مؤسسات التعليم العالي مزيداً من الاستقلالية مع تغيير تركيز دور الحكومة من

الرقابة إلى التسيير عن طريق استخدام أدوات تمويل وأدوات أخرى تتعلق بالسياسات لضمان المساءلة واستجابة النظام للأغراض الحكومية.

وقد خلص مسح أجري في عام ١٩٩٨ على ٢٠ بلداً من بينها ماليزيا، بناء على طلب الحكومة الأسترالية، إلى أنه يمكن تصنيف البلدان إلى ثلاث فئات: المجموعة الأنجلو-أمريكية صاحبة أعلى مستويات الاستقلالية الجامعية، والمجموعة الأوروبية التي تشغل مكانة متوسطة، والمجموعة الآسيوية التي يبلغ فيها تأثير الحكومة أعلى المستويات. واتضح أن ماليزيا وإندونيسيا هما أقل البلدان تمتعاً بالاستقلالية الجامعية. ومن الاستثناءات الملحوظة بين البلدان الخاضعة للمسح فرنسا التي أظهرت مستوى من التأثير الحكومي مشابهاً لمستوى المجموعة الآسيوية، ونيوزيلندا التي شغلت منتصف المجموعة الأوروبية، وسنغافورة التي جاءت على الحافة بين المجموعة الأنجلو-أمريكية والمجموعة الأوروبية (Anderson, 1998 ذكر في World Bank, 2007).

وتميل هياكل الحوكمة في البلدان المتخذة أساساً للمقارنة والمحددة لأغراض هذا الاستعراض إلى أن تتمتع بمياكل حوكمة مركزية مشابهة للمجموعة الآسيوية. فالجزائر وتونس تتمتعان بمياكل تعكس تأثرهما بالتعليم العالي الفرنسي. فلكلا البلدين وزارة مسؤولة عن التعليم العالي والبحث العلمي مكلفة بمهام مماثلة لمهام وزارة العليم العالي والدولة للبحث العلمي. ويخضع نظام التعليم العالي في تركيا لرقابة مركزية قوية من مجلس التعليم العالي (Yök)، وهو كيان منفصل عن وزارة التعليم الوطني. أما وزارة التعليم العالي المنشأة حديثاً في ماليزيا، فهي مكلفة بتوجيه قطاع التعليم العالي على المستوى الاستراتيجي.

الإطار ٤-١ وزارة التعليم العالي الماليزية

أنشئت وزارة التعليم العالي مؤخراً، وعُهد إليها بالمسؤولية عن تقديم توجيهات استراتيجية والإشراف على تطوير القطاع الفرعي. وثمة مكون رئيسي آخر من مكونات الهيكل الشامل لحوكمة النظام هو المجلس الوطني للتعليم العالي المنشأ في عام ١٩٩٦ لتخطيط وتنسيق كل من القطاعين العام والخاص للتعليم العالي. ويحدد المجلس الذي يرأسه وزير التعليم العالي السياسات المتعلقة بمخرجات العاملين في المؤسسات الحكومية، والمصروفات، وكيفية اختيار الطلاب، والتمويل، وسير الدراسة، ومسائل أخرى.

وظلت وزارة التعليم العالي إلى اليوم تؤدي مهامها في ظل نموذج لنظام مركزي من الحوكمة والإدارة، منح بعض الاستقلالية للجامعات الحكومية، وإن لم يمنحها سلطة إدارة الجوانب الرئيسية لتسيير أعمالها. ويفرض النظام الحالي قيوداً، ولا سيما فيما يتعلق بثلاث قدرات حاسمة تتعلق باتخاذ القرارات ولا غنى عنها لكي تتمكن الجامعات من المنافسة على "المستوى الدولي"... وما جرى مؤخراً من تحويل لإدارة التعليم العالي التابعة لوزارة التعليم الوطني إلى وزارة كاملة الأهلية يسجل إصرار الحكومة الماليزية على تقديم توجيهات وإشراف فعالين لهذا

القطاع الذي يعد مكوناً رئيسياً من مكونات استراتيجية البلد لتطوير المعرفة. ومع اكتمال استقرار الوزارة الجديدة ومع تحديد لرسالتها ووظائفها، أصبحت إحدى مهامها ذات الأولوية إحلال التوازن الملائم بين دوري الرقابة والتسيير. وأهم العناصر التي تحتاج إلى إعادة نظر هي قواعد القبول للتمكين من قيد أفضل الطلاب، والقدرة على تقديم حزمة أجور تنافسية لاجتذاب أفضل الأساتذة والباحثين واستبقائهم، والقدرة على تعيين القادة القادرين على قيادة حركة التوجه الاستراتيجي نحو تحويل الجامعات الماليزية إلى مؤسسات عالمية للبحث والتعليم. وبالإضافة إلى ذلك، فثمة حاجة إلى التخفيف من شدة القواعد الإدارية والمالية والضوابط التي يتعين على الجامعات الحكومية أن تمتثل لها في إدارتها اليومية.

المصدر: World Bank (2007). Malaysia and the Knowledge Economy: A World Class Higher Education System. Washington, D.C.: World Bank Group, March 2007, p. 36

وبالرغم من ذلك، تبذل غالبية هذه البلدان جهوداً لزيادة استقلالية الجامعات، وتعيد تحديد أدوار ووظائف الهيئات المركزية من حيث التخطيط الاستراتيجي، وضمان الجودة، وتحديث السياسات المالية. فعلى سبيل المثال، تتبع حكومة تونس مبادرة إصلاح كبيرة، "برنامج تطوير التعليم العالي ودعم الجودة"، وهي مصممة لتحسين معارف الخريجين وكفاءتهم ومهاراتهم، بحيث يتمكنون من المساهمة في اقتصاد يرتفع اعتماده على المعرفة والتنوع. وتتضمن العناصر الرئيسية لهذه الاستراتيجية مراجعة الإطار القانوني لمنح المزيد من الاستقلالية للجامعات، وتطوير نظام ضمان الجودة، وتطوير آليات التمويل لمنح مؤسسات التعليم العالي حوافز لتحسين جودتها وأدائها (World Bank, 2006). وفي تركيا، يشغل إصلاح الحوكمة والشؤون المالية للتعليم العالي لزيادة استقلالية المؤسسات وإعادة تحديد دور مجلس التعليم العالي أولوية قصوى في خطة التنمية التاسعة للفترة ٢٠٠٧-٢٠١٣ (Republic of Turkey, 2007). ويدل تحويل إدارة التعليم العالي التابعة لوزارة التعليم الماليزية إلى وزارة للتعليم العالي على إصرار الحكومة الماليزية على تقديم توجيهات وإشراف فعالين لنظام التعليم العالي (انظر الإطار ٤-١).

وقد تطور نظام التعليم العالي في باكستان في ضوء ظروف مغايرة تماماً للظروف السائدة في تونس أو تركيا أو مصر. فقد ترك التأثير الاستعماري البريطاني خلال الفترة من عام ١٨٥٨ إلى الاستقلال في عام ١٩٤٧ وكذلك تأثيرات السكان الأصليين قبل تلك الفترة وبعدها بصماتها في باكستان. فبعد فترة من التراجع، أصبح نظام التعليم العالي بالبلد يشهد تغييرات جوهرية تحت قيادة الحكومة الباكستانية. ومن العناصر الرئيسية للإصلاحات لجنة التعليم العالي التي أنشئت في عام ٢٠٠٢ بوصفها الكيان المتزعم لوضع السياسات والتنسيق في البلد (انظر الإطار ٤-٢).

الإطار ٤-٢ لجنة التعليم العالي في باكستان

لجنة التعليم العالي التي أنشئت في عام ٢٠٠٢ بموجب قرار رئاسي (وهي إعادة تجسيد للجنة المنح الجامعية) "هيئة مؤسسية [مستقلة] تتمتع بالخلافة الدائمة، وهي مسؤولة عن رسم السياسات، والمبادئ التوجيهية، والأولويات من أجل التعليم العالي. وتتبع اللجنة رئيس الوزراء مباشرة. ويعين رئيس الوزراء رئيس اللجنة الذي يتمتع بوضع قانوني مماثل للوزير الاتحادي. ومن بين الوظائف الأخرى للجنة، قيامها بتقديم الميزانيات المتكررة وميزانيات التنمية إلى حكومة البنجاب وتخصص أموالاً للمؤسسات استناداً إلى الأداء أو الاحتياج، وتمنح موانيق منح الدرجات العلمية في المؤسسات الحكومية والخاصة، وتعد الخطوط التوجيهية وتيسر تنفيذ نظام تقييم الأداء لأعضاء هيئة التدريس، وتقدم خطوطاً توجيهية فيما يتصل بالمعايير والمؤهلات الدنيا للتعين والترقية وهيكल المرتبات وغير ذلك من شروط وبنود الخدمة لأعضاء هيئة التدريس لكي تعتمدهما فرادى المؤسسات، وتراقب تنفيذها."

وتتضمن المبادرات الرئيسية التي أطلقتها اللجنة ما يلي: الجودة: '١' إنشاء هيئة ضمان الجودة في لجنة التعليم العالي وخليّة تطوير الجودة في مؤسسات التعليم العالي، '٢' بدء تنفيذ برنامج لتجهيز كل من الكليات الجديدة والقائمة بالمؤهلات المتقدمة، '٣' الأخذ بنظام جديد للأجور (نظام مسار الاستمرارية)، '٤' توفير المعامل والمعدات والمواد العلمية، '٥' موازنة الدرجات الأكاديمية مع المعايير الدولية، '٦' مراجعة المناهج. والإتاحة - اتخذت تدابير لكل من توسيع نطاق العرض وزيادة الطلب: '١' توسيع البنية الأساسية القائمة، '٢' استغلال إمكانات التعلم عن بعد، '٣' توفير منح دراسية لطلاب مرحليّ البكالوريوس والدراسات العليا في كل من الجامعات الحكومية والخاصة. والحوكمة: '١' تنفيذ تدابير لاعتماد ثقافة المساءلة في الجامعات والمعاهد المانحة لدرجات علمية، لتوضيح الإجراءات الإدارية، ولإرساء آليات لضمان الجودة تتسم بالشفافية، '٢' تعزيز قدرة لجنة التعليم العالي بتبسيط الإدارة المالية وإجراءات الشراء والتشاور مع أصحاب المصلحة.

ومن القضايا المتواصلة المتعلقة بالحوكمة: (أ) عدم كفاية مساءلة مؤسسات التعليم العالي، (ب) عدم كفاية الحوكمة الداخلية للجامعات/مؤسسات التعليم العالي بدرجة كبيرة، وعدم كفاية تأهيل الموظفين الإداريين واحتفاظ نائب رئيس الجامعة وأمين الجامعة بسلطات مفرطة، ووجود فجوات في المهارات داخل لجنة التعليم العالي، وتمرکز السلطة في حدود طبقة رقيقة جدا من القيادات يعني أنه لا يزال يتعين عمل الكثير لترسيخ الإصلاحات.

المصدر: البنك الدولي. باكستان: موحز قطري: التعليم العالي، لجنة التعليم العالي:

<http://hec.gov.pk/abouthec.html>

المنظور المقارن المتعلق بالاستقلالية

كما هو مبين في الجدول ٤-١، تتمتع مؤسسات التعليم العالي المصري بقدر من الاستقلالية الموضوعية والإجرائية في عدة مجالات لاتخاذ القرارات يقل كثيراً عما هو عليه الحال في البلدان الأخرى.

ويعكس التباين بين مصر والبلدان الأخرى كما هو مبين في الجدول ٤-١ الإصلاحات التي سنتها هذه البلدان منذ أوائل التسعينيات من القرن الماضي. وتنطوي إصلاحات التعليم العالي على تغييرات في السياسات المتعلقة بالاستقلالية

والمساءلة عبر كافة بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والعديد من الاقتصادات النامية، ولكن كل بلد ينفذ هذه الإصلاحات في إطار سياق تاريخي وثقافي مختلف.

وفي كل بلد من البلدان المذكورة في الجدول ٤-١ جاء المستوى الحالي من الاستقلالية نتيجة لمبادرات إصلاح مقصودة، وبعد نقاش مطول بشأن التوازن بين زيادة الاستقلالية المؤسسية والمساءلة الحكومية. فالنقاشات المتواصلة بشأن استقلال الجامعات الوطنية في كوريا الجنوبية، على سبيل المثال، تركز على قلق أعضاء هيئة التدريس الجامعيين من أن تعني زيادة الاستقلالية خسارة مركز "الموظف العمومي"، وهو مركز يمنح الأساتذة مكانة فريدة في المجتمع الكوري. وقد أدت المخاوف من إحلال الاتزان في القيد بين العاصمة سول والمناطق الأخرى الأقل سكاناً في كوريا إلى تخوف الحكومة من التخلي عن السيطرة على حجم قيد الطلاب.

الجدول ٤-١ مقارنة بين الاستقلال الموضوعي والإجرائي في بلدان مختارة

المؤسسات حرة في:	الاستقلال الموضوعي				الاستقلال الإجرائي	
	١	٢	٣	٤	٥	
تحديد الهيكل الأكاديمي/توظيف الأكاديميين	محتوى المقررات	وإنهاء خدمتهم ^١	الطلاب ^٢	إفناق الميزانيات	تحديد المرتبات ^١	المؤسسات حرة في:
●	●	●	●	●	●	هولندا
● ^٣	●	●	●	●	●	بولندا
●	●	● ^٣	●	●	●	أستراليا
●	●	●	●	●	●	المملكة المتحدة
● ^٤	●	●	● ^٤	●	●	اليابان ^٤
●	●	●	●	●	●	الدانمارك
●	●	●	●	●	●	السويد
●	●	●	●	●	●	فنلندا
● ^٥	● ^٥	● ^٥	X	X	X	كوريا ^٥
X	X	X	X	X	X	مصر

المفتاح: جوانب تكون فيها المؤسسات: ● متمتعة بالاستقلال، ●^١ متمتعة بالاستقلال في بعض المجالات، X غائب غير متمتعة بالاستقلال أو تخضع لقيود شديدة عبر سلطة خارجية.

ملاحظات: تستند البيانات الواردة في هذا الجدول إلى الردود على متابعة للمسح الذي أجرته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام ٢٠٠٣ بشأن الحوكمة الجامعية، والذي

أدارته بوين كيونغ في يوليو/تموز ٢٠٠٧. ١- يتضمن "توظيف الأكاديميين وإنهاء خدمتهم" (العمود ٢) و"تحدد المرتبات" (العمود ٥) الحالات التي يتعين فيها استيفاء أي نوع من الاشتراطات القانونية للحد الأدنى من المؤهلات والمرتبات. ٢- يتضمن "البث في حجم قيد الطلاب" (العمود ٣) الحالات التي تفرض فيها بعض الأقسام أو المجالات الدراسية قيوداً على عدد الطلاب القادرين على القيد. ٣- بولندا: تتولى الحكومة البث في استحداث برامج جديدة تمنح درجات (العمود ١) والقدرة على الدخول (العمود ٣) في مجال معين على مستوى معين من الدراسة استناداً إلى رأي لجنة الاعتماد الحكومية. ٤- اليابان (الوطنية): يجب أن تحصل التغييرات في تنظيم الكليات (العمود ١) على موافقة الحكومة إذا تغير نوع الدرجة الممنوحة تبعاً لذلك (ينبغي كتابة الهيكل التنظيمي للجامعات الوطنية في صورة خطة متوسطة الأجل لكل مؤسسة على حدة مع مراجعته رهناً بموافقة الحكومة)، ويمكن للمؤسسات أن تحدد قدرتها على الدخول (العمود ٣) شريطة تمكنها من استيفاء المعايير التي حددها الحكومة سلفاً (أي نسبة الطلاب إلى أعضاء هيئة التدريس، ونصيب الفرد من المرافق، الخ)، ٥- كوريا (الوطنية/الحكومية): تُشترط موافقة الحكومة على إنشاء أقسام أكاديمية جديدة (العمود ١) على مستوى البكالوريوس. وعلى مستوى الدراسات العليا، تنتقل سلطة اتخاذ القرار بإنشاء أقسام وتخصصات جديدة إلىفرادى المؤسسات إذا كانت تدخل في نطاق الحصة الإجمالية للقيد، وتتخذ الجامعة المعنية القرارات المتعلقة بتوظيف الأكاديميين وإنهاء خدمتهم (العمود ٢). غير أن عدد الوظائف يخضع لرقابة الحكومة.

المصدر: BYUN Kiyong, New Public Management in Korean Higher Education: Is It a Reality or Another Fad? *Asia-Pacific Education Review*. 9(1). April. 2008. Seoul, Korea
وقد تم تعديله لإدراج معلومات عن مصر.

القدرة على قيادة النظام الاستراتيجي وتسييره

ثمة عنصر حاسم في تسيير النظام والقيادة المؤسسية والإدارة هو القدرة على الربط بين التخطيط الاستراتيجي، وتخصيص الموارد، والمساءلة. وفي الأوضاع المثالية، ينبغي أن تكون هذه العلاقة قائمة على مستوى مجلس الوزراء لربط ميزانية التعليم العالي والعلوم وتخصيص مواردها بالأولويات الاستراتيجية للبلد. وينبغي أن ترشد الخطة الاستراتيجية لوزارة التعليم العالي القرارات المتعلقة بالميزانية وتخصيص الموارد من أجل نظام التعليم العالي. وفي المؤسسات الحكومية، ينبغي أن يكون كل من هذه الوظائف مرتبطاً بأولويات الدولة واجتماع على وجه العموم.

ولتوضيح الصلة بين الموازنة والمساءلة فيما يتعلق بالتخطيط الاستراتيجي الحكومي والمؤسسي، تستخدم أيرلندا صندوق الابتكار الاستراتيجي لدعم كل من الأولويات الاستراتيجية المؤسسية وكذلك الأولويات الوطنية. وتنعكس المؤشرات المستخدمة للمساءلة الجامعية الأداء المتعلق بكل من الأولويات المؤسسية والاستراتيجية الوطنية.

وثمة قلق خاص بشأن الهيكل الحالي لتحديد اتجاهات النظام في مصر هو أن عضوية المجلس الأعلى للجامعات والمجلس الأعلى للجامعات الخاصة تضم رؤساء المؤسسات بصفة رئيسية. وهذا التشكيل يضمن اصطباغ هذين المنتدين بصيغة بالغة التحفظ، وتركيزهما على الشؤون الداخلية، واهتمامهما في المقام الأول بضمان التوحيد في تطبيق السياسة. ويجب على الرؤساء العاملين في هاتين الهيئتين أن يدافعوا عن مصالح مؤسساتهم، وأن يأبوا انتقاد أداء المؤسسات الأخرى. وبالتالي، فلا يتسنى لهاتين الهيئتين اتخاذ القرارات الاستراتيجية التي تتطلب معاملة تفاضلية بين المؤسسات استناداً إلى الأولويات الوطنية، أو الأداء، أو المعايير الأخرى. وتبين تجارب البلدان الأخرى أن التمثيل الكبير للمجتمع المدني (أصحاب المصلحة الملمون بالتعليم العالي وإن كانوا غير معينين حالياً في المؤسسات) يرفع الاهتمام بالقضايا الاستراتيجية.

إصلاح الحوكمة المؤسسية في مصر

لقد كانت الحاجة إلى تغيير جوهري في حوكمة التعليم العالي المصري موضوعاً متكرراً لأكثر من عقد من الزمان. وقد حدد إعلان العمل الصادر عن المؤتمر الوطني لإصلاح التعليم العالي الذي عُقد في فبراير/شباط ٢٠٠٠، والذي أقره الرئيس ورئيس الوزراء، ٢٥ مبادرة إصلاح محددة، كانت إحداها الحاجة إلى إطار تشريعي جديد لحوكمة النظام.

وقد خلص تقييم مشروع تطوير التعليم العالي إلى أن "أداء التعليم العالي ونوعيته يتعرضان حالياً لتهديد شديد من جراء الرقابة المفرطة في المركزية المفروضة على النظام، وانتشار حالات انعدام الكفاءة وتفشيها على نطاق واسع. وخلص التقييم إلى ما يلي:

- أن إطاراً قانونياً جامداً وبالياً يحكم النظام.
- أن قانوناً محتضراً للخدمة المدنية يحكم سياسات التوظيف والترقية.

- أن الرقابة المفروضة من القطاع العام على تفاصيل العمليات اليومية تسبب في ارتفاع التكاليف، وانعدام الكفاءة في تخصيص الموارد واستخدامها، وتدمر الحافز إلى تحسين الأداء والجودة.
- أنه لا توجد صلة بين مخصصات مؤسسات التعليم العالي من الميزانية وأدوار كل مؤسسة واحتياجاتها.
- أن على الرغم من المجلس الأعلى للجامعات يمر بعملية إعداد خطوط توجيهية للبرامج من أجل الجامعات، فمخصصات الميزانية لمختلف المؤسسات تُحدد من طرف واحد عن طريق وزارة المالية (الميزانية المتكررة) والتخطيط (ميزانية الاستثمار)، وتوزع بحسب فئات البنود.
- أن المؤسسات لا تمتلك حرية التصرف في نقل الموارد عبر فئات البنود. وعادة ما تكون مخصصات الميزانية المتلقاة مجرد تسويات تراكمية آلية لميزانية السنة السابقة ومخصصات بنودها. وفي ظل هذا النوع من النظم، لا معنى لقيام مؤسسات القطاع باستثمار الوقت أو الموارد في تطوير نظم المعلومات الإدارية اللازمة لتوجيه القرارات المتعلقة بالتخطيط الاستراتيجي وتخصيص الموارد. وفي حين أنها تجمع بعض البيانات، فإن استخدامها لها قليل كما أنها لا تفيد بانتظام عن هذه البيانات. والسلطة التقديرية على الميزانية مقيدة جداً في الجامعات، وإن كانت تبلغ أقصى مدى التقييد في المعاهد الفنية المتوسطة.
- أن وزارة التعليم العالي تمارس رقابة مالية شديدة على عملياتها اليومية، مما يتطلب الموافقة على حتى المشتريات من المعدات البسيطة وطلبات الصيانة الأساسية.
- أن سياسات العمالة والتوظيف في القطاع تعكس ما يقابلها في القطاع العام إلى حد كبير، وهذا يصعب من المشاكل الكثيرة الناجمة عن الإفراط في عدد العاملين، والترقية بحسب سنوات الخدمة، وضعف الأجور" (World Bank, 2002).

وكان لمشروع تطوير التعليم العالي ثلاثة أهداف تتعلق بالحوكمة: '١' زيادة استقلال الجامعات، '٢' السماح بتوحيد الكليات التكنولوجية وتشكيل هيكل للحوكمة، '٣' إنشاء الهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد. وفي حين أن

المشروع حقق الهدفين الثاني والثالث، فقد ثبت أن الهدف الأول المتعلق بإصلاح حوكمة الجامعات يشكل تحدياً ضخماً (World Bank, 2008).

وكانت قد أُنجزت في البداية أعمال ضخمة بشأن إطار عام تشريعي جديد. وأفادت بعثة متابعة مشروع تطوير التعليم العالي في يونيو/حزيران ٢٠٠٥ بأن لجنة وطنية انتهت من إعداد المسودة الأولى للإطار القانوني الجديد، وأنه جاهز للحصول على تأييد جميع أصحاب المصلحة. غير أن الاستعراض أفاد بأن الاستقلال المؤسسي، وعملية تعيين كبار الإداريين الأكاديميين، واختيار أعضاء هيئة التدريس وتعيينهم وتحديد أجورهم قد تهدد أحجار الزاوية لمسودة هذا التشريع. ومع ذلك، فقد أشار التقرير إلى أنه "... لأن الإطار القانوني الجديد يحتوي على هياكل مرتبات تتطلب الموافقة المؤقتة من السلطات الحكومية المعنية، تجري حالياً مفاوضات رفيعة المستوى مع رئيس الوزراء والوزراء المعنيين لضمان مصادر التمويل الكافية للتشريع الجديد" (World Bank, 2005).

وفي يونيو/حزيران ٢٠٠٦، أجرت رابطة الولايات المتحدة لمجلس إدارة الجامعات والمعاهد (رابطة مجالس الإدارة) دراسة لهيكل الحوكمة المصري بالنيابة عن اليونسكو، بناء على طلب وزارة التعليم العالي (Novak, 2006). وأوصت الدراسة بأن تعدل مصر نموذج الحوكمة بحيث:

- يحافظ على العناصر الإيجابية في نمط الحوكمة الراهن مع تعديل أدوار ومسؤوليات الكيانات الرئيسية والعلاقات فيما بينها لإحلال المزيد من التوازن الفعلي بين التنظيم الذاتي المؤسسي والرقابة الحكومية الشاملة.
- إنشاء مجلس أعلى موحد يضم المجلس الأعلى للجامعات، والمجالس العليا الأخرى، والحد من الرقابة التنظيمية للمجلس الأعلى الموحد مع زيادة دوره الاستشاري القوي في مجال المعايير الأكاديمية والقضايا الأخرى.
- إنشاء قدرة معززة للسياسات الوطنية داخل وزارة التعليم العالي لتمثيل المصلحة العامة، وتجميع ونشر البيانات المتعلقة بإنجازات التعليم، والقضاء على الأنظمة غير الضرورية والمجهضة للإنتاج.
- إنشاء قدرة معززة للسياسات الوطنية داخل الوزارة لإدارة المنافسة فيما بين مؤسسات التعليم العالي الممولة من الحكومة والقطاع الخاص، وتعزيز الإمكانيات الهائلة للهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد

بحيث تركز اهتمامها على الكفاءة التعليمية، ومن ثم الارتقاء بالجودة الأكاديمية وحماية المستهلك.

- توفير المزيد من الاستقلال للجامعات أولاً، ثم للكليات التكنولوجية والمعاهد الفنية في المسائل المتعلقة بالمناهج، والمساقات، والنصوص، وأساليب التدريس، واختيار الأكاديميين وترقيتهم وأجورهم.
- تحرير الإشراف على الموارد البشرية، بغية الاعتراف بالساعات المعتمدة والإنجازات الرفيعة المستوى والمكافأة عليها، ودعم توسع القطاع الخاص الهادف للربح مع توفير الضوابط المناسبة على النوعية وجودة الخدمات لمستهلكي الخدمات التعليمية.
- مراجعة السياسات والإجراءات بغية التشجيع على زيادة القدرة على الحراك بين الأكاديميين، وتكييف السياسات والإجراءات للاعتراف بالساعات المعتمدة التي يحصل عليها الطلاب بغية التشجيع على زيادة حراك الطلاب داخل مصر وبين مصر والبلدان الأخرى.

وقد أبرز تقرير رابطة مجالس الإدارة/اليونسكو خيارين لكيانات التسيير الجديدة: إعادة مواءمة وزارة التعليم العالي، أو هيئة جديدة للتعليم العالي. وذكرت وزارة التعليم العالي أن العمل مستمر في وضع إطار تشريعي موحد، يضم كافة مؤسسات التعليم العالي (الحكومية، والقومية، والدولية، والخاصة) ليحل محل الهيكل القانوني الحالي الذي يعاني من التجزئة. وتسليماً بالوقت المطلوب لحشد الدعم لإجراء تغيير كبير في الحوكمة، اعتمدت الحكومة نهجاً متدرجاً بإدخال التغييرات متى سنحت الفرصة. ومن بين الإجراءات المهمة التي اتخذت، بالإضافة إلى تلك المذكورة في الفصل السادس عن البحث العلمي والتطوير والابتكار ما يلي:

- التنظيم والإنجازات الأولية للهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد.
- تخصيص مليار جنيه مصري (٢٠٠٧-٢٠١٢) لإعداد الجامعات الحكومية للاعتماد (بما في ذلك التخطيط الاستراتيجي على المستوى المؤسسي) عن طريق مشروع التطوير المستمر والتأهيل للاعتماد (CIQAP). ويشكل إعداد إطار أساسي للجودة المؤسسية مع ضمان الاستمرارية لهذا الإطار شرطاً لا غنى عنه لزيادة الاستقلالية المؤسسية.

- توحيد المعاهد الفنية المتوسطة وإصلاح النظام والحوكمة المؤسسية لتوفير المزيد من الاستقلال للكليات التكنولوجية.
- إنشاء وحدة التخطيط الاستراتيجي التابعة لوزارة التعليم العالي وإنجاز الخطة الرئيسية للفترة ٢٠٠٧-٢٠١٢. وتتضمن العناصر المهمة لمبادرة التخطيط الاستراتيجي ما يلي:
- تعزيز البنية الأساسية للبيانات/المعلومات من أجل تحليل السياسات واتخاذ القرارات على مستوى الوزارة والمستوى المؤسسي.
- وإقامة روابط مع عملية التخطيط على مستوى مجلس الوزراء (مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار التابع لرئيس الوزراء ومجلس الوزراء)، والجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، ووزارتي المالية والتخطيط.
- ودعم التخطيط الاستراتيجي على المستوى المؤسسي.
- والتخطيط الإقليمي مع التنفيذ أولاً في الإسكندرية وجنوب الصعيد.
- خطط لزيادة القدرات عن طريق توسع القطاع الخاص، بما في ذلك مفهوم الجامعة القومية، وتشجيع المؤسسات الخاصة الأخرى، والتعاون مع الحكومات الأجنبية على زيادة القدرات (مثل الجامعة المصرية اليابانية).
- بدء العمل بهيكل جديد لمرتبات/أجور أعضاء هيئة التدريس في يوليو/تموز ٢٠٠٨. وتهدف اللوائح الجديدة لزيادة مرتبات أعضاء هيئة التدريس بالجامعات إلى ربط الدخل بالأداء. فيتسنى للأساتذة الجامعات الحصول على دخل إضافي غير المرتبات الأساسية، يتوقف على الأداء. ويمنح هذا النظام أعضاء هيئة التدريس بالجامعات حق الاختيار في الانضمام أو عدم الانضمام إليه (World Bank, 2008).

التحديات التي يواجهها إصلاح الحوكمة المؤسسية

بصرف النظر عن التطورات الإيجابية التي حدثت في السنوات الأخيرة، لا تزال المركزية البالغة في حوكمة التعليم العالي المصري تشكل عقبة خطيرة أمام الكفاءة المؤسسية، وبالتالي أمام القدرة التنافسية للبلد. وسوف يتعذر الإبقاء على التطورات

الإيجابية مثل ثقافة الجودة التي تحققت بفضل مشروع تطوير التعليم الجامعي ونظام الاعتماد الجديد إذا ما تحدث تغييرات جوهرية في الحوكمة وسياسات التمويل.

فالجامعات الحكومية والكليات التكنولوجية المصرية ليست منظمات متسقة قادرة على تطبيق درجة ما من الحوكمة الذاتية، ولكنها بالأحرى مجموعة من الكليات والوحدات أو الوظائف الأخرى المترابطة رأسياً مع المجلس الأعلى، أو وزارة التعليم العالي، أو وزارات المالية أو التخطيط أو التنمية الإدارية، أو الهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد، وفي بعض الأحيان، رئيس الوزراء، ثم الرئيس في نهاية المطاف.

وقد بين تقرير المعلومات الأساسية القطرية بوضوح حجم الرقابة المركزية كما يلي:

- يعين الرئيس رؤساء الجامعات بقرار جمهوري استناداً إلى ترشيحات من وزارة التعليم العالي.
- تعين وزارة التعليم العالي رؤساء الكليات التكنولوجية.
- يشرف الجهاز المركزي للمحاسبات (التابع لرئيس الجمهورية) على حسابات الأداء المالي ويتبع الفساد عن طريق مسؤول مكلف بشؤون كل مؤسسة، ولكن هذا الشخص غير مسؤول عن إعلام رئيس المؤسسة أو مساعدته في تقييم الأداء المالي للمؤسسة.
- تستطيع المؤسسات امتلاك الأراضي والمعدات، ولكنها تعتبر ملكية حكومية ولا تستطيع الجامعة اتخاذ قرار بشأن بيع أو استبدال قطعة أرض أو مبنى دون موافقة مسبقة من مجلس الوزراء.
- تستطيع المؤسسات الإنفاق من الميزانية على تحقيق الأهداف ولكن الميزانية تُرصد لبنود محددة بينما أن القدرة على النقل من بند إلى آخر من بنود الميزانية مقيد جداً ولا سيما حينما تأتي هذه البنود من موارد مختلفة (فتكلفة الموظفين مثلاً تأتي من وزارة المالية، وميزانية الاستثمار تأتي من وزارة التنمية الاقتصادية).
- تستطيع المؤسسات التوصية بميكملها الأكاديمي، ولكن القرارات تُتخذ بواسطة وزارة التعليم العالي والمجلس الأعلى للجامعات.

- تستطيع الجامعات التوصية بمستويات القيد، ولكن القرارات تُتخذ بواسطة المجلس الأعلى للجامعات ووزارة التعليم العالي.

وفي مثل هذا النظام الخاضع لضوابط صارمة مع وجود جهات رقابية رأسية متعددة للفصل بين الكيانات، لا يمكن إخضاع رئيس المؤسسة ورؤساء المؤسسات الأخرى للمساءلة بشكل عقلاي عن أداء المؤسسة. ومع التركيز الكامل على مراقبة الأجزاء، لا يمكن مساءلة أحد عن الأداء الإجمالي. وسيكون لمجالس الأمناء المنشأة، كما حدث في إصلاح الكليات التكنولوجية، أو لاشتراطات الجودة الجديدة تأثير محدود على العمليات المؤسسية، لأن رؤساء المؤسسات ومجالسها لا يتمتعون بالسلطة الكافية لاتخاذ قرارات ولو بشأن القضايا الأساسية.

ومن القضايا الأساسية تعيين القائد الأكاديميين لمؤسسة من مؤسسات التعليم العالي. ويبين الجدول ٤-٢ الخيارات الرئيسية. ويتمثل الاتجاه السائد على الصعيد الدولي في إجراء التعيينات عن طريق مجلس إدارة المؤسسة، بناء على إعلان دولي مفتوح.

الجدول ٤-٢ أساليب تعيين رؤساء المؤسسات

بواسطة رئيس الدولة	بواسطة وزير الدولة	بواسطة مجلس إدارة المؤسسة	بالانتخاب
التعيين المباشر دون تشاور	التعيين المباشر دون تشاور	الحق الوحيد في التعيين بواسطة الدعوة	عن طريق أعضاء مجلس إدارة المؤسسة
التعيين بعد التشاور	التعيين بعد التشاور	الحق الوحيد في التعيين بعد توجيه دعوة مفتوحة للترشيح	عن طريق مجموع الأساتذة
	الموافقة على ناتج عملية الاختيار	التوصية بقائمة قصيرة تقدم إلى الوزير	عن طريق جميع الأكاديميين
اختيار أحد المرشحين المدرجين في القائمة التي يقدمها المجلس		التوصية بمرشح واحد تقدم إلى الوزير	عن طريق الأكاديميين، والموظفين، والطلاب
		ممثلو الحكومة في لجنة التعيينات بالمجلس	عن طريق الموظفين، مع إحالة التسمية إلى الوزير للموافقة عليها

المصدر: استناداً إلى Fielden, J. (2008) Global Trends in University Governance, World Bank إلى Education Working paper Series, No. 9. March, p. 39.

وقد أحرزت وحدة التخطيط الاستراتيجي التابعة لوزارة التعليم العالي تقدماً في إعداد خطة رئيسية جديدة للفترة ٢٠٠٧-٢٠١٢. وكما لوحظ في تقرير المعلومات الأساسية القطرية، يشكل التخطيط الاستراتيجي على المستوى المؤسسي واحداً من اشتراطات الاعتماد، كما حددت ذلك الهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد. وقد خصصت الحكومة مليار جنيه مصري لدعم مشروع التطوير المستمر والتأهيل للاعتماد، ويجري تخصيص هذا المبلغ للمؤسسات من أجل تنفيذ خطة عمل للارتقاء بالعملية التعليمية في مرحلتي البكالوريوس والدراسات العليا، ولتعزيز البحث العلمي وخدمة المجتمع، ولتحقيق الاستمرارية لنظام ضمان الجودة. وبالتالي، تعمل كافة المؤسسات الحكومية على تحديث خططها الاستراتيجية. غير أنه، كما لوحظ في تقرير المعلومات الأساسية القطرية، "لا توجد آلية لتحفيز/مطالبة مؤسسات التعليم العالي على أي مستوى بالاستجابة للأولويات الوطنية أو الإقليمية لقطاع التعليم العالي. وسيتعد استمرار التخطيط الاستراتيجي ما لم يكن مرتبطاً بالموازنة وتخصيص الموارد.

ضمان الجودة واعتماد المؤسسات

يشكل إنشاء الهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد كهيئة مستقلة لضمان الجودة والاعتماد تتبع رئيس الوزراء تطوراً مهماً. وبإمكان هذه الهيئة أن تساهم بأعمالها في الإطار العام لضمان الجودة والمساءلة الذي يمكن من خلاله منح الجامعات والكليات التكنولوجية مزيداً من الاستقلالية الموضوعية والإجرائية. غير أنه ثمة بعض المخاوف كتلك التي ستناقش في الفصل السادس. وبالإضافة إلى ذلك، فعلى الرغم من اتساع ميثاق الهيئة القومية بحيث يشمل المدارس والقطاعات التالية للمرحلة المدرسية، يبدو أن الهيئة لم تشارك في واحد من أهم القضايا التي تمحور حولها، ألا وهو إصلاح نظام الامتحانات الوطني لإتمام الدراسة الثانوية والدخول إلى الجامعة. ويمكن تقوية العلاقات بين الهيئة والوزارتين المختصتين.

إن مصر في سبيلها إلى إعداد إطار قومي للمؤهلات، ولكن يبدو أنه لم يتبع بعد في اختيار الهيئة التي ستتحمل في النهاية المسؤولية عن هذا الإطار. وثمة فرصة لربط مسؤولية الهيئة عن إعداد المعايير الأكاديمية القومية القياسية بالإطار القومي للمؤهلات، ربما بإسناد المسؤولية عن الإطار القومي للمؤهلات إلى الهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد. ومن الأمثلة على الروابط من هذا النوع الإطار الاسكتلندي للساعات المعتمدة والمؤهلات.^٨

الأكاديميون

كما نوقش ذلك أعلاه، يفرض القانون رقم ٤٩ المتعلق بهيكل المهنة الأكاديمية قيودا شديدة على الجامعات الحكومية فيما يتصل بتوظيف الأكاديميين، وترقيتهم، وإنهاء خدمتهم. ويعد العمل بهيكل جديد للمرتبات/الأجور لأعضاء هيئة التدريس، في ١ يوليو/تموز ٢٠٠٨، يتيح لأعضاء هيئة التدريس اختيار الحصول على أجر إضافي استنادا إلى الأداء خطوة مهمة ولكنه ليس حلا طويل الأجل. إذ ينبغي أن تتمتع الجامعات بالمرونة اللازمة لدعم وظائفها التعليمية والبحثية، ولإجراء التغييرات الهيكلية الضرورية للاستجابة للتغيرات في رغبات الطلاب والعوامل الأخرى. وينبغي أن تُتخذ القرارات المتعلقة بأجور الأكاديميين داخل الهيكل الأكاديمي لكل جامعة (ويفضل أن يكون ذلك على مستوى القسم أو الكلية) لا بناء على قرارات خارج الجامعة على مستوى وزارة التعليم العالي. 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:

- تحديد أعداد الأكاديميين بحسب المستوى والكلية والقسم، ومواءمة مناصب الموظفين بين الكليات وفقا لحالات القيد ومعايير أخرى.
- تعيين الأكاديميين وترقيتهم ومنحهم أجورا على أساس الجدارة وإعادة تكليف الأفراد وإنهاء خدمتهم وفقا للعمليات المحددة في الإطار التنظيمي المعدل.
- الإعلان عن جميع الوظائف الأكاديمية الشاغرة خارج الجامعة وداخلها، وإجراء التعيينات على أساس جدارة أفضل المرشحين المتوافرين سواء كان ذلك من الجامعات الأخرى المصرية أو الأجنبية.

مستويات القيد وتوزيع الطلاب على الجامعات

كما نوقش ذلك أعلاه، تتسم عملية تحديد مستويات قيد الطلاب في كل جامعة وداخل الجامعات بحسب الكلية والتخصص بالمرتكزة المفرطة، وتحد من مرونة رؤساء الجامعات في مواءمة الموارد مع الاحتياجات والارتقاء بالجودة. وتتسبب عملية اختيار الطلاب وتوزيعهم بهذه الطريقة المتسمة بقدر بالغ من المركزية في تقييد اختيار الطلاب، وتسفر عن توزيع الطلاب على تخصصات أو مهن

لا علاقة لها من قريب بتطلعاتهم الوظيفية أو قدراتهم. كما أن الضوابط المفروضة على القيد تأتي نتيجة للحاجة إلى إدارة الطلب المفرط على جامعات معينة (مثل جامعة القاهرة) وانعدام التوازن بين الكليات والوظائف.

ويجري حالياً إصلاح عملية دخول الجامعات وتوزيع الطلاب عليها. وأيا كانت نتيجة هذه التغييرات، ينبغي تمكين الجامعات من اختيار طلابهم من مجموعة الطلاب المستوفين للشروط الأساسية للقبول (وزارة التعليم العالي، ٢٠٠٨ ب)).

وتواجه بلدان عديدة تحديات في التوفيق بين رغبات الطلاب والطاقة الاستيعابية والطلب في سوق العمل. ويكون من الضروري في بعض الحالات زيادة الطاقة لاستيعاب الطلب على الطلاب المؤهلين. ونظراً للإفراط في الطلب النابع من الطلاب المؤهلين في مصر، وثبت عدم إمكانية التوفيق بين احتياجات سوق العمل ورغبات الطلاب، فربما كان من الضروري إيجاد سياسة عامة لإدارة عملية القيد. وتدعو الخطة الرئيسية للفترة ٢٠٠٧-٢٠١٢ إلى عدة استراتيجيات لاستيعاب الطلب، بما في ذلك جامعة مفتوحة، وتشجيع المزيد من المؤسسات الخاصة، وإنشاء مؤسسات بعقد اتفاقات مع الحكومات الأجنبية.

وبالرغم من ذلك، ينبغي أن يكون للجامعات دور أقوى في تحديد إجمالي مستويات القيد فيها وحالات القيد بحسب الكلية والقسم. ويبدو أن هذه المستويات تحدد حالياً بطريقة يكتنفها الغموض، مع اهتمام ضئيل بتوصيات الجامعات. ويمكن أن يكون البديل للنهج الحالي اتفاق متفاوض بشأنه بين السياسة العامة القومية للتعليم العالي ومكتب التنسيق والجامعة فيما يتعلق بمستويات القيد.

وينبغي، في ظل أي بديل، أن تكون للجامعات سلطة اتخاذ القرار النهائي في قبول الطلاب. وينبغي منح الطلاب الذين يستوفون الشروط الأساسية لدخول التعليم العالي عن طريق الامتحان القومي وعملية الاختيار مع عدم قبول اختيارهم الأول في الأقسام أو الكليات أو الجامعات فرصة الحصول على رغبتهم الثانية في نفس الكلية أو في كلية أخرى أو التقدم مرة أخرى في وقت لاحق.

وتتصل إمكانية زيادة القدرة اتصالاً مباشراً بما يطرأ من تغيرات على سياسات التمويل لضمان توافر الموارد الكافية. وبسبب الإفراط في العرض أو الطلب على بعض المجالات الحيوية أو المهن (كالمهن الصحية أو القانونية) تفرض بلدان عديدة حدوداً قصوى على عمليات القيد أو أعداداً محدودة لها. وثمة بلدان أخرى (مثل

أستراليا والولايات المتحدة) تستخدم حوافز مالية للطلاب عند القيد في المجالات المرتفعة الأولوية، وحوافز مالية للمؤسسات لاستيعاب عمليات القيد. وبدلاً من تطبيق ضوابط تفصيلية على القيد بجميع الكليات والأقسام، يمكن أن تنظر مصر في التركيز على مستويات القيد في المجالات الحيوية واستخدام الحوافز المالية بدلاً من الضوابط التنظيمية متى أمكن لتحقيق موازنة القدرة مع الطلب واحتياجات سوق العمل.

الموازنة وتخصيص الموارد والمساءلة

يعرض الجدول ٤-٣ مقارنة بين المسؤوليات التي تحملها الوزارة اليوم وتلك التي من المستحسن تحملها في إطار نهج "للتسيير من بُعد".

ومن حيث الإدارة والضوابط المالية، يبين الجدول ٤-٤ المذكور أدناه التغيرات الرئيسية التي قد يلزم إدخالها في سياق منح المزيد من الاستقلال للمؤسسات التعليمية العالي لتمكينها من استخدام ممارسات إدارية أكثر مرونة.

الجدول ٤-٣ المجالات الرئيسية للتنظيم الحكومي: تصور

مجالات الإشراف والتنظيم	الوضع الراهن	النهج المقترح
صياغة رؤية إجمالية ورسم السياسات	نعم	معزز
تخصيص موارد الميزانية استناداً إلى معايير الأداء والعدالة	لا	نعم
تقييم الجودة والارتقاء بها	محدود	معزز
إتاحة المرونة لتعيين أعضاء هيئة التدريس وإنهاء خدمتهم	لا	نعم
إتاحة المرونة لتحديد مستويات المرتبات	لا	نعم
فرض ضوابط ومحاسبة مالية مسبقة	نعم	لا
إتاحة المرونة في قواعد الشراء	لا	نعم
المتابعة/التقييم	قدرة محدودة	نعم

المصدر: Aims McGuinness, OECD/World Bank review team, 2008

وكما يناقش ذلك في الفصل الثامن، تعد الإصلاحات في الموازنة وتخصيص الموارد والمساءلة كمكلمات ضرورية لإصلاح الحوكمة المؤسسية. في الجدول ٤-٤، المأخوذ عن فيلدين مقارنة بين النموذج المركزي النمطي، كما هو موجود في مصر، ونموذج الاستقلال الموجود في عدد متزايد من البلدان (Fielden, 2008). ويلاحظ

فيلدن المخاوف التي تبديها الدول المطبقة للامركزية بشأن مستوى كفاءة المؤسسات في إدارة المسؤوليات الموكلة إليها فيما يتعلق بالميزانية. ويقترح أن تلتزم الحكومات الاطمئنان، بواسطة مراجعات للكفاءة وآليات أخرى، إلى أن تستوفي المؤسسات شروطا مسبقة معينة لقبول المسؤوليات الموكلة إليها، مثل وجود هيكل حوكمة سليم، ونظم معلومات يعول عليها، وموظفين إداريين مؤهلين تأهيلا مناسباً.

الجدول ٤-٤: نُهج متغيرة تجاه الرقابة المالية

الموضوع	الرقابة المركزية	الاستقلال التام
الميزانيات السنوية	يتفق عليها بالتفصيل مع وزارة المالية ووزارة التعليم العالي	يتفق عليها مجلس الجامعة (وإن كانت تبلغ إلى وزارة التعليم العالي والمجلس الأعلى للجامعات)
تخصيص الميزانية	"التحكم في البنود" بحيث لا يتسنى للمؤسسات نقل أوجه الإنفاق بين الفئات المحددة للميزانية	حرية التخصيص والإنفاق وفقاً للحاجة في إطار الميزانية الإجمالية الممنوحة من وزارة المالية ووزارة التعليم العالي
النفقات	رقابة مسبقة على كل مبلغ ينفق	ضوابط ومراجعة الحسابات بعد إنفاق الموارد
قلة الإنفاق في نهاية الفترة المحاسبية	تسليم المبالغ غير المنفقة إلى وزارة المالية	حرية تحويل الرصيد غير المنفق (واستيعاب أي زيادة في الإنفاق من الأموال المقبلة في إطار الحدود المفروضة)
المكاسب الخارجية من المصادر غير الحكومية	احتمال خفض الميزانية الواردة من وزارة المالية/وزارة التعليم العالي نتيجة لتلقي مكاسب خارجية إضافية	حرية الاحتفاظ بالمبالغ المتحصل عليها من مصادر غير حكومية أو إنفاقها بالكامل
الرسوم الدراسية للطلاب المحليين والدوليين	تحدد الرسوم وزارة التعليم العالي	يمكن تحديد مستويات الرسوم بحرية والاحتفاظ بالأموال دون التأثير على مخصصات الميزانية المقدمة من الحكومة

المصدر: مأخوذ عن Fielden, J. (2008). Global Trends in University Governance, The World

.Bank, HDNED Education Working Paper Series, No. 9

ويشرح فيلدن أيضاً المقابل الذي ينطوي عليه منح المؤسسات المزيد من الاستقلال المالي. فمن المتوقع من المؤسسات التي تتمتع بالاستقلال التام عن طريق تخصيص مبلغ ممنوح محدد - كنتيجة طبيعية - أن تزود هيئتها الممولة بتقارير موثوقة

وتقارير عاجلة عن كيفية إنفاق الأموال، فضلا عن إحصاءات تتعلق بالأداء والمخرجات. ويمثل هذا ابتعادا عن المبدأ المتمثل في قيام وزارة التعليم العالي بمراجعة النفقات المعتمدة مسبقا والاعتماد على النزاهة المالية للمؤسسة في اتباع خطط ميزانيتها وتسجيل نفقاتها بدقة. وتستطيع النظم التي بلغت مرحلة النضج كذلك الموجودة في أستراليا والمملكة المتحدة أن تعتمد على تقديم التقارير المالية مرة واحدة سنويا، مع إمكانية المطالبة بعدد أكبر من التقارير إذا ساد اعتقاد بأن إحدى المؤسسات تواجه مشاكل مالية. ومن النماذج أيضا أن تطالب الهيئة الممولة بتنبؤات مالية للعمليات والسيولة النقدية لمدة ثلاث سنوات مع تقديم تقرير سنوية عن الأداء في الوقت نفسه. ويجري في بعض الأحيان تجميع هذه التنبؤات النقدية واستخدامها عن طريق الهيئة الممولة لوضع تصور للسلامة المالية الإجمالية للقطاع.

الإطار القانوني للمؤسسات الخاصة

تتبع وزارة التعليم العالي استراتيجية واعدة لرفع قدرات قطاع التعليم العالي عن طريق أنواع مختلفة من مؤسسات التعليم العالي من بينها المؤسسات الخاصة غير الهادفة للربح. ووجود أساس قانوني واضح للمؤسسات غير الهادفة للربح شرط مهم لتطوير قطاع خاص قوي. ويمكن أن تؤدي المؤسسات الهادفة للربح دورا مهما، ولا سيما بملء الفراغات في نظام التعليم العالي، ولكن احتياجها إلى الربح يدفعها إلى التركيز على البرامج المهنية/التقنية التي يرتفع الطلب عليها والتي لها عملاء قادرين على دفع الرسوم الدراسية على مستويات تفوق تغطية تكاليف التشغيل. ويمكن إيجاد حوافز للمؤسسات الهادفة للربح لكي تعيد استثمار الفائض في تحسين الجودة، حيث إن هذه الاستثمارات ترفع ربحية المؤسسة.

وفي المقابل، لا يمكن استخدام أي من الفوائض التي تحققها المؤسسات غير الهادفة للربح في الاستفادة الشخصية لمالكها. وتمتلك هذه المؤسسات حوافز أقوى لإعادة استثمار الفوائض في الارتقاء بالجودة وإعادة تخصيص العائدات داخليا لتقديم الدعم للبرامج الأكاديمية ذات الأولوية المرتفعة. ولكي تصبح المؤسسات غير الهادفة للربح عناصر تتمتع بقوة أكبر في نظام التعليم العالي في مصر، من المهم أن يكون لها إطار قانوني قوي يحدد الشروط التي يجب أن تستوفيها المؤسسات للحصول على هذا الوضع. ومن المهم أيضا أن تكون هناك سياسة ضريبية تعترف بالوضع القانوني للجهات غير الهادفة للربح. فعلى سبيل المثال، تهتم البلدان التي لديها قطاعات خاصة كبيرة كاليابان وكوريا اهتماما كبيرا بتحديد أمور مثل شروط اعتبار المؤسسة "غير

هادفة للربح". وتتضمن هذه الاشتراطات ألا يكون لأي من أعضاء مجالس إدارة المؤسسات مصلحة مالية في المؤسسة، وأن تعلن المؤسسات سجلاتها المالية علانية. كما أنها تشترط اعتماد المؤسسات. ويجب أن تستوفي المؤسسات الجديدة شروطاً دنياً فيما يتعلق بهيكل البرامج التعليمية ومحتواها وأعداد الأكاديميين والتزامهم الزمنية ومؤهلاتهم. ومن المهم أيضاً إعفاء المؤسسات غير الهادفة للربح من الضرائب شريطة إعادة استثمار عائداتها في النهوض برسالتها.

وفي مصر، تخضع المؤسسات الخاصة للعديد من الضوابط التنظيمية التي تطبق على المؤسسات الحكومية، وهذا يلغي بعض الفوائد الممكنة من القطاع الخاص القوي. وينبغي أن تكون المؤسسات الخاصة متحررة إلى حد كبير من الضوابط الحكومية، باستثناء اللوائح الأساسية التي تحدد الوضع القانوني، والتي تفرض استيفاء شروط معينة لإنشاء المؤسسات الجديدة، والاشتراطات الأساسية المتعلقة بالجودة، مثل الاشتراطات الدنيا للأكاديميين والمرافق والمعدات والاعتماد عن طريق الهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد، وحماية المستهلك. وبصفة خاصة ينبغي أن تتمتع المؤسسات الخاصة باستقلال موضوعي في إعداد البرامج الأكاديمية وإعادة تنظيمها ووقف العمل بها، وتعيين أعضاء هيئة التدريس وترقيتهم وأجورهم وإنهاء خدمتهم، وتحديد مستويات القيد وشروط قبول الطلاب.

وينبغي إيلاء الأولوية لإعداد إطار تشريعي موحد للتعليم العالي برمته في مصر، على ألا تعني كلمة "موحد" تطبيق نفس السياسات التنظيمية بنفس الطريقة على كل من المؤسسات الحكومية والخاصة. ومن المهم أيضاً ألا يتسبب تشكيل هيئات التسيير والتنسيق ومجالس الإدارة مثل المجالس العليا في تثبيط إقامة قطاع خاص قوي. ويشكل تمثيل القطاع الخاص في هذه المجالس أسلوباً من أساليب ضمان مراعاة مساهمات هذه المؤسسات في المداورات المتعلقة بالسياسات.

حوكمة الكليات التكنولوجية

كما لوحظ من قبل، كان توحيد المعاهد الفنية المتوسطة وإصلاح حوكمة هذه المؤسسات من الإنجازات الكبيرة لمشروع تطوير التعليم العالي. وبالرغم من ذلك، فكما تم التأكيد على ذلك في تحليل الفجوة الذي أعده أكاديمية تطوير التعليم من أجل وزارة التعليم العالي وبالتعاون معها، لا تزال هناك فجوة ضخمة بين المقصد والحقيقة الواقعة لتنفيذ هذه الإصلاحات. وكما هو ملاحظ في تقرير أكاديمية تطوير التعليم، فإن المقصد من القرار الوزاري الصادر في أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٨ هو

أن تتمتع مجالس أمناء الكليات التكنولوجية بسلطات واختصاصات خاصة، ولكن وظائفها لا تنفذ بالكامل. واستمرار الرقابة المركزية من وزارة التعليم العالي على المهام الحيوية مثل تعيين العاملين والجوانب المالية يقوض قدرة مجالس الأمناء على الاضطلاع بمسؤولياتها وتمتع المؤسسات بالمرونة اللازمة للاستجابة لاحتياجات سوق العمل. ويبدى التقرير الملاحظات الإضافية التالية:

في حين أن العناصر المختارة من عمل الكليات تحتاج إلى المركزية لضمان تناول الأولويات الوطنية ووجود معايير دنيا للتعليم، فإذا كان للكليات أن تتفاعل مع احتياجات الموظفين المحليين وأن تكسب دعمهم وانخراطهم في تخطيط البرامج وتنفيذها، فلا بد من تمتعها بمزيد من المرونة والرقابة المحلية على محتوى البرامج والتمويل والتوظيف (أي اللامركزية). ولكي تنجح اللامركزية لا بد من تغيير السياسات القائمة ولا بد من أن توفر وزارة التعليم العالي القيادة في صورة قوالب وخطوط توجيهية وتدريب للعاملين من أجل مساعدة الكليات على تنفيذ العمليات التي أزيلت عنها المركزية (أي إنشاء مجالس استشارية محلية للبرامج المتخصصة، والسوق، وإجراء التدريب أثناء الخدمة، وإجراء مسح لأرباب العمل والخريجين، الخ). ويجب أن تسير زيادة المساءلة بالتوازي التام مع اللامركزية (Academy for Educational Development, 2008).

ولهذه النتائج آثار مهمة لا على الكليات التكنولوجية فحسب وإنما أيضا على تصميم وتنفيذ عملية إصلاح حوكمة نظام التعليم العالي برمته. وبالنسبة للكليات التكنولوجية، ينبغي إيلاء أولوية قصوى للإجراءات التي أوصت بها أكاديمية تطوير التعليم فيما يتعلق بتوضيح الأدوار والمسؤوليات، وزيادة التدريب على مستويات وزارة التعليم العالي ومجالس الأمناء والمؤسسات.

ويجب أن يعترف إعداد الإطار التشريعي الموحد للتعليم العالي بالدور والرسالة الفريدين للتعليم الفني، وبخاصة الحاجة إلى المرونة وسرعة الاستجابة للطلبات سوق العمل المتغيرة. وكثيرا ما تُفرض الهياكل والسياسات المعدة من أجل مؤسسات التعليم العالي التقليدية على نظم الكليات التكنولوجية بطريقة تقوض رسالة الكليات التكنولوجية. وكما هو ملاحظ من تقرير أكاديمية تطوير التعليم، تحتاج الكليات التكنولوجية إلى آليات مركزية لتأمين الروابط مع المبادرات المتعلقة بالقوة العاملة/الموارد البشرية الوطنية، وتنسيق الاستجابة للطلب الوطني على التدريب. وفي الوقت نفسه، تحتاج المؤسسات إلى المرونة للاستجابة لاحتياجات الإقليمية من

التدريب. وينبغي لأي هيكل قانوني موحد جديد أن يعكس الرسالة المتميزة للكلليات التكنولوجية.

وتظهر التحديات التي يواجهها تنفيذ إصلاحات حوكمة الكلليات التكنولوجية الحاجة إلى الاعتناء بالتحضير، بما في ذلك تغيير السياسات والتدريب، اللازم لكي تنجح المبادرات الرامية إلى إزالة المركزية عن الحوكمة. ولا بد من إجراء تغييرات في السياسات والممارسات على المستويين المركزي والمؤسسي، ولكن الأهم من ذلك هو ضرورة إجراء التغييرات في القدرات الأساسية للقادة و"عقليتهم" على كافة المستويات. واللامركزية تحتاج إلى وقت وتدريب ودعم.

وكما تم التأكيد على ذلك في مقدمة هذا الفصل، المسألة هي الوجه الآخر من عملة الاستقلالية. ويمكن الخطر في عدم تغيير وسائل المسألة البالية مع إحلال اللامركزية في حوكمة المؤسسات مثل الكلليات التكنولوجية. فستكون النتيجة فقدان الفوائد التي يمكن أن تحققها اللامركزية. وما يتطلبه الأمر هو إعادة تصميم جوهرية لنظم المسألة للتأكيد على النواتج والأداء بدلا من الامتثال في ظل ضوابط موجهة بالمدخلات و"سابقة للمراجعة".

الوضع القانوني للمؤسسات الحكومية المتمتعة بالاستقلال

مع توجه مصر نحو تحقيق الهدف المتمثل في زيادة استقلال المؤسسات الحكومية، من المهم توضيح المقصد المتعلق بالوضع القانوني للمؤسسات المتمتعة بالاستقلال وسلطاتها ومسؤوليتها. ويبين الجدول ٤-٥ من الناحية المفاهيمية نطاق العلاقات بين الحكومة والمؤسسات. فالجامعات الحكومية في مصر تتصف من الناحية الفنية بأن لها "شخصية اعتبارية" كما هو مبين في القانون رقم ٤٩، ولكنها تعامل أساساً على أنها إما هيئات حكومية أو مؤسسات تخضع لرقابة الدولة. وتعامل الكلليات التكنولوجية بوضوح أكبر على أنها هيئات حكومية حتى في ظل ترتيبات الحوكمة الجديدة. وينبغي أن يكون الهدف من إصلاح التعليم العالي تغيير وضع كافة الجامعات والكلليات التكنولوجية في نهاية المطاف إلى مؤسسات تساعد الدولة أو شركات حكومية منظمة لأغراض عامة.

يبين الوضع القانوني للجامعات في المملكة المتحدة وضع "الشركات العامة" (انظر الإطار ٤-٣).

وينبغي أن تتمتع مؤسسات التعليم العالي باستقلال موضوعي وإجرائي يوازنه قدر معقول من المساءلة. وتتضمن الأمثلة على النقاط الرئيسية للسلطة والمساءلة ما يلي:

- تحمل القيادة الجامعية للمسؤولية عن فعالية وكفاءة أداء رسالة المؤسسة.
- سلطة إعداد البرامج الأكاديمية أو وقف العمل بها (في إطار من الجودة والمساءلة).
- السلطة والمسؤولية، في حدود الاشتراطات الواسعة المتعلقة بحقوق العاملين، في مجال تعيين الأكاديميين وغير الأكاديميين وترقيتهم وتكليفهم وتغيير تكليفاتهم وإنهاء خدمتهم وتحديد مستويات مرتباتهم.
- سلطة اختيار الطلاب وقبولهم استناداً إلى معايير المؤسسة - وقد تكون هذه المعايير أعلى من الاشتراطات الدنيا لتأهل الطلاب لدخول التعليم العالي.
- سلطة تخصيص الأموال العامة وغير العامة داخلياً بطريقة تتفق والخطة الاستراتيجية للمؤسسة واشتراطات الشفافية والمحاسبة العامة على استخدام الأموال.
- سلطة تحويل الرصيد غير المنفق من سنة مالية إلى أخرى دون توقيع عقوبات، وسلطة استثمار المدخرات.
- سلطة إجراء المشتريات وإبرام العقود وإجراء المعاملات الإدارية والمالية الأخرى دون الخضوع لاشتراطات القبول المسبق من كيانات خارجية.

الجدول ٤ - ٥ مستويات الرقابة الحكومية والوضع القانوني للمؤسسات

تعامل مؤسسات التعليم العالي بطريقة مماثلة للهيئات الحكومية مثل تلك المسؤولة عن السلامة العامة أو النقل. ولا يوجد اعتراف بالرسالة أو الظروف الخاصة للجامعات. واللوائح المتعلقة بالقضايا الأكاديمية والتنظيمية والإدارية والمالية مستفيضة. وتعتمد المساءلة على المدخلات أكثر مما تعتمد على المخرجات. ويكون التركيز فيها على الضوابط السابقة للمراجعة. وحجتها الأساسية: تطبيق قوانين الخدمة المدنية الحكومية على العاملين الأكاديميين وغير الأكاديميين.	أ- المؤسسة كهيئة حكومية	رقابة تنظيمية مرتفعة
يُعرف بالتمييز بين مؤسسات التعليم العالي والهيئات الحكومية الأخرى، ولكن معظم السياسات المتعلقة بالميزانية والتمويل المطبقة على الهيئات الحكومية الأخرى تطبق أيضاً على التعليم العالي. واللوائح المتعلقة بالقضايا الأكاديمية والتنظيمية والإدارية والمالية مستفيضة. وتعتمد المساءلة على المدخلات أكثر مما تعتمد على المخرجات. ويكون التركيز فيها على الضوابط السابقة للمراجعة. وتنظم شؤون الأكاديميين قوانين خاصة ولكنها تخضع لرقابة مركزية. وتطبق قوانين الخدمة المدنية الحكومية على الموظفين غير الأكاديميين.	ب- المؤسسات الخاضعة لرقابة الدولة	
تتمتع مؤسسات التعليم العالي بوضع قانوني يمنحها استقلالاً موضوعياً عن الحكومة. واللوائح المتعلقة بالقضايا الأكاديمية والتنظيمية والإدارية والمالية محدودة. وتعتمد المساءلة على المخرجات. ويكون التركيز فيها على الضوابط التالية للمراجعة لإضوابط السابقة للمراجعة. وتقدم الحكومة تمويلاً أساسياً ومصنفاً في بنود ورأسمالي، مع توقع إيجاد تمويل غير حكومي ضخم (الرسوم، منح القطاع الخاص، الخ.). ويعفى كل من العاملين الأكاديميين وغير الأكاديميين من قوانين الخدمة المدنية الحكومية.	ج- المؤسسات التي تساعد الدولة	
كما هي الحال في النموذج ج، تتمتع المؤسسات بوضع قانوني (كالشركات العامة) يمنحها استقلالاً موضوعياً. وتوقع الحصول على تمويل حكومي أقل احتمالاً وتتمثل التوقعات في التماس المؤسسات للتمويل غير الحكومي لأداء رسالتها. ويعفى العاملون الأكاديميون وغير الأكاديميين من قوانين الخدمة المدنية الحكومية. ويجوز للحكومة أو لا يجوز لها فرض ضوابط على سياسة تحديد الرسوم الدراسية. ويخصّص تمويل الحكومة على أساس مبلغ ممنوح محدد أو استثمار مستهدف أو تمويل مرتبط بالأداء. وتستند المساءلة إلى النواتج والأداء.	د- نموذج الشركات العامة للمؤسسات	رقابة تنظيمية منخفضة

الإطار ٤-٣ الجامعات بوصفها شركات حكومية

تنظّم جامعات المملكة المتحدة بطريقة تمنحها درجة مرتفعة من الاستقلال. وتتقاسم مؤسسات التعليم العالي في المملكة المتحدة السمات التالية: (أ) كونها مؤسسات مستقلة قانوناً، (ب) كونها هيئات ذات طابع خيري، (ج) كونها تخضع لمسائلة مجلس إدارة يتحمل المسؤولية النهائية عن جميع جوانب المؤسسة. ويمنح الوضع القانوني الخيري جامعات المملكة المتحدة ميزة على غالبية الجامعات الأوروبية فيما يتصل بقدرة الجامعات على المشاركة في الأعمال التجارية وتسويق البحوث. ولكونها مؤسسات خيرية، يجري تشجيعها على توليد التمويل من الأنشطة التجارية، سواء كان ذلك في شكل بيع للمنتجات أو تقديم الاستشارات أو إبرام عقود البحث العلمي أو غير ذلك. ويجوز للمؤسسة الخيرية أن تولد فائضاً وأن تحتفظ به، ولكنها ملزمة باستخدام هذا الفائض بما يتفق ووضعها كمؤسسة خيرية، وهو ما يعني في حالة الجامعات إنفاق أي فائض على البحث العلمي والتعليم. وهكذا، فإن الإطار القانوني في المملكة المتحدة يشجع ويستوعب أنشطة التسويق كجزء لا يتجزأ من العمل الجامعي المعتاد، بينما تعتبر هذه الأنشطة التجارية مشكلة في معظم البلدان الأوروبية الأخرى وتخضع للوائح وقيود جمة. وميزة نموذج المملكة المتحدة هي أن شؤون الجامعات تنظم بطريقة تتفوق على التمييز التقليدي بين القطاعين العام والخاص. فلا الجامعات حكومية ولا هي خاصة بالمعنى التقليدي للكلمتين. فهي خاصة بمعنى أنها حرة في توليد الأموال من أنشطة تجارية متنوعة، ولكنها ليست خاصة بمعنى أن الفوائض التي تحققها لا يمكن دفعها لأحد على الإطلاق كأرباح، وإنما يجب إنفاقها على مواصلة البحث العلمي والتعليم. ثم إنها ليست حكومية بمعنى أنها مؤسسات خيرية خاصة، ولكنها حكومية بمعنى أن الهدف العام من أنشطتها هو خدمة الغايات العامة، أي البحث العلمي والتعليم.

المصدر: World Bank (2007) Malaysia and the Knowledge Economy: A World Class Higher Education System. Washington, D.C.: World Bank Group, March 2007, based on Vestergaard 2005.

بناء القدرات الضرورية لحصول المؤسسات على مزيد من الاستقلال

يمثل القيام بإصلاحات كبيرة للحوكمة تحدياً سياسياً ضخماً. ففي حين أن قلة من البلدان حققت تغييراً كبيراً عن طريق سن مبادرة إصلاح واحدة، فالواقع في معظم البلدان هو أن التغيير يحدث على أساس تدريجي مع الاعتناء بالتخطيط وبذل جهود مكثفة لإيجاد توافق في الآراء لإحداث التغيير بين أصحاب المصلحة الرئيسيين. والجدير بالذكر أن الأمر يتطلب وقتاً وتخطيطاً متأنياً لتنمية القدرة على المستويين الوطني والمؤسسي لتنفيذ تغيير ينطوي على التحول من نظام يتسم

بالمركزية البالغة إلى نظام ينتهج المزيد من اللامركزية والتنوع.^٩ وتدور أكثر القضايا حساسية من الناحية السياسية بالضرورة حول ما يلي: (١) مخاوف الأكاديميين وغير الأكاديميين من فقدان الحماية الأساسية التي توفرها الخدمة المدنية وغير ذلك من حقوق العمل، (٢) مخاوف الطلاب من أن تسفر اللامركزية وزيادة الاستقلال عن السعي إلى فرض رسوم أو زيادتها، (٣) الافتقار إلى إطار للمساءلة لضمان استجابة المؤسسات بعد زيادة استقلاليتها للأولويات الحكومية، (٤) التخوف من التذليل وسوء الاستغلال، (٥) التخوف من أن تكون مقترحات اللامركزية وزيادة الاستقلال استراتيجيات مقنعة لتوقف الحكومات عن الاستثمار في التعليم العالي.

وقد كانت هذه المخاوف في قلب النقاش الذي سبق سن قانون فيرجينيا لسنة ٢٠٠٥ بشأن إعادة هيكلة العمليات المالية والإدارية للتعليم العالي (قانون إعادة الهيكلة) الذي منح ثلاث جامعات حكومية مزيداً من الاستقلالية في مقابل اتفاقات لتناول الأولويات الحكومية وتزويد الطلاب والعاملين بالضمانات الأساسية (Couturier, 2006). وهي تقع في قلب المعارضة لزيادة استقلال الجامعات الكورية (Byun, 2008). كما أنها لا تزال قضايا مستمرة في النقاش الدائر منذ زمن طويل بشأن إصلاح التعليم العالي في فرنسا (Marshall, 2007; Musselin, 2001).

ومن الدروس الرئيسية المستخلصة من تجارب الآخرين أن من المفيد إيجاد أمثلة حية على أنواع الإصلاح المقترحة. ويفترض هذا إجراء عملية انتقائية لتحديد ودعم مؤسسات بعينها يمكنها أن تقود المسيرة في مجالات الإصلاح. ويجري النظر في هذه المسألة في الفصل التاسع.

النتائج والاستنتاجات الرئيسية

إن الحكومات في جميع أنحاء العالم تنقل المزيد من المسؤوليات إلى مؤسسات التعليم العالي، اعترافاً بأهميتها الاقتصادية والاجتماعية وتعقدها المتزايد، وتمنحها المزيد من الاستقلالية الموضوعية والإجرائية بحيث تتمتع هذه المؤسسات بالمرونة الضرورية للاستجابة للاحتياجات المتنوعة في ظل ظروف متغيرة وتنافسية. وتتضمن عملية النقل تغييراً في أدوار الحكومة والمؤسسات، وتغييراً في العلاقات القائمة بينهما. وتشمل أساليب النقل إصلاحات في تسيير النظام والحوكمة المؤسسية، وتوضيح الأدوار المؤسسية وتوقعات الأداء، وتقليل القيود المفروضة على التمويل مع تشديد المساءلة تحقيقاً لفعالية التكاليف، وتشديد عمليات ضمان الجودة مع التركيز

على عائدات التعليم. ومن بين الآليات المستخدمة لزيادة الاستقلالية والمساءلة والاستجابة، تأتي خطط التمويل التنافسي، والاتفاقات المتصلة بالأداء والمستندة إلى المهام.

إن نظام التعليم العالي المصري مغرق في المركزية عبر هيئات مجزأة وطبقات رقابة متعددة، ولكنه ليس مخططاً تخطيطاً جيداً. وللأحكام التشريعية خصائص تفصيلية، وتمارس هيئات مركزية مختلفة سلطات تغرق في التدخل في التفاصيل التنفيذية الدقيقة. وبالمقارنة على الصعيد الدولي، تمتلك مؤسسات التعليم العالي في مصر سلطات تقديرية محدودة للغاية ولا توجد حوافز مالية لتحسين الأداء والاستجابة للتغيرات في رغبات الطلاب واحتياجات سوق العمل. كما لا توجد صلة بين مخصصات مؤسسات التعليم العالي من الميزانية وأدوار كل مؤسسة واحتياجاتها. وتعكس سياسات العمالة والتوظيف في القطاع ما يقابلها في القطاع العام إلى حد كبير، وهذا يصعب من المشاكل الكثيرة الناجمة عن العمالة الزائدة والتعيين بحسب سنوات الخدمة، وضعف الأجور. وتمثل العملية المعتمدة المتمثلة في تحديد مستويات قيد الطلاب بكل مؤسسة، مع التوزيع بحسب الكلية والتخصص، شكلاً مفرطاً من أشكال إدارة الجزئيات التي تحد من المرونة المؤسسية وتقوض الاستجابة. ومما يثير الفضول أن المؤسسات الخاصة تخضع للعديد من أشكال الرقابة التنظيمية المماثلة لتلك المفروضة على المؤسسات الحكومية، مما يسلبها فوائد القطاع الخاص القوي والمبتكر.

والسلطات المصرية تدرك الحاجة إلى الإصلاح الجوهرية، بما في ذلك ضرورة إحلال توازن أكثر فعالية بين التنظيم الذاتي المؤسسي والرقابة الحكومية الإجمالية لنظام التعليم العالي ونطاقه وجودته وتكلفته. وقد أُتخذت خطوات هائلة على المستوى الحكومي مع إعداد الخطة الرأسمالية للفترة ٢٠٠٧-٢٠١٢ التي دعمتها وحدة التخطيط الاستراتيجي في وزارة التعليم العالي، وإنشاء الهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد. وعلى الصعيد المؤسسي، أظهرت المبادرات الممولة من مشروع توكيد الجودة والاعتماد وما يرتبط بها من خطط ارتفاعاً في القدرات واستعداداً لمستويات أعلى من الإدارة الذاتية. ومن الضروري مواصلة إصلاح الإدارة المؤسسية، ومن المحتمل أن ترسخ حينما تتحمل المؤسسات نفسها مسؤوليات حقيقية عن استخدام مواردها بكفاءة وفعالية من أجل تحقيق النتائج المتفق عليها.

وبإلقاء نظرة إلى المستقبل، يبدو أن ثمة اعتراف متزايد بضرورة تعزيز القدرة السياسية الوطنية، ونشر المعلومات عن الأداء المؤسسي، والقضاء على الأنظمة المتكررة، وتقوية ضمان الجودة الأكاديمية، وحماية المستهلك. وتمثل الخطوة التالية في توفير المزيد من الاستقلالية للجامعات والمدارس والمعاهد الفنية، وبخاصة في مجالات اختيار الطلاب، وما يقدم من برامج والالتحاق بها، والمناهج، وتعيين أعضاء هيئة التدريس الأكاديميين وترقيتهم وأجورهم.

ومن الواضح أنه توجد فجوة واسعة بين السياسات والممارسات الراهنة في التعليم العالي في مصر وتلك التي يجري اعتمادها في الأمم الرائدة والناشئة. وبالنظر إلى الظروف التي تعيشها مصر، فمن غير الواقعي أن يُتوقع سد هذه الفجوة بخطوة فورية واسعة واحدة. ومع ذلك، فمن المحتمل لمصر أن تكون واضحة في تحديد أهدافها الطويلة الأجل، وأن تركز ناظرها على التحرك إلى الأمام على الجانبين المطلق والنسبي، وأن تدير جيدا التحول اللازم نحو نظام قومي للتعليم العالي يتسم بالدينامية والاستدامة والاتساق.

التوصيات

توصيات عامة

ينبغي لمصر أن تتخذ خطوات متعمدة وتدرجية وشفافة لتحقيق توازن أكثر فعالية بين التنظيم الذاتي المؤسسي والرقابة الحكومية الشاملة على نطاق وهيكل وجودة وتكلفة نظام التعليم العالي بها. وينبغي أن يتضمن اتجاه الإصلاح مزيدا من المسؤولية والسلطة التقديرية لمؤسسات التعليم العالي المعتمدة، وقليلًا من التنظيم المركزي والإشراف التفصيلي على أنشطتها.

الإطار التشريعي

للحكومة المصرية أن تضع إطارا قانونيا واحدا للتعليم العالي يغطي جميع القطاعات: الجامعات الحكومية، والمعاهد الفنية، والمؤسسات الخاصة: (المهادفة للربح وغير المهادفة للربح). وينبغي أن يوفر هذا الإطار القانوني ما يلي:

- إنشاء مجلس أعلى جديد للتعليم العالي يضطلع بمسؤولية توجيه المسار المقبل لنظام التعليم العالي بكامله (انظر أدناه).

- وإتاحة الفرصة أمام المؤسسات الحكومية لكي تصبح شركات حكومية أكثر استقلالاً ومتمتعة بالإدارة الذاتية (انظر أدناه).
- ووضع تعريف للمؤسسات الخاصة "غير الهادفة للربح".

سلطة تسيير النظام

يمكن النظر في إنشاء مجلس أعلى واحد للتعليم العالي يشترك في رئاسته وزير التعليم العالي ووزارة الدولة للبحث العلمي. وينبغي أن يكون المجلس الأعلى للجامعات هو الهيئة صاحبة السلطة العليا في التخطيط والتنسيق وتقديم خدمات المعلومات في مجال التعليم العالي في مصر، التي تغطي كافة المؤسسات ومقدمي الخدمات التعليمية: المؤسسات الحكومية، والخاصة غير الهادفة للربح والهادفة للربح، والكليات التكنولوجية، والمؤسسات الأجنبية، والجامعة المفتوحة.

ويمكن أن يضطلع المجلس الأعلى الجديد للتعليم العالي بالمسؤولية عن نطاق من المهام المتعلقة بتحقيق الاستجابة والاتساق والاستدامة في نظام التعليم العالي في مصر. ومن المتوقع أن تتضمن هذه المهام: التخطيط الاستراتيجي، وجمع المعلومات، وتحليلها، وإعداد التقارير بشأنها، وإدارة برامج التمويل، بما فيها المنح الدراسية والقروض المقدمة إلى الطلاب، وصناديق الاستثمار الاستراتيجية المتفقة مع الأولويات الوطنية، وتقديم المشورة إلى الوزير بشأن إنشاء المؤسسات وفروع المؤسسات الجديدة وطرائق التمويل المؤسسي وما يتصل بذلك من إعداد تقارير المحاسبة.

ويمكن أن تتضمن عضوية المجلس الأعلى للتعليم العالي أشخاصاً ثبتت قدرتهم على تقديم مساهمات كبيرة في التعليم العالي، وقادة الأعمال التجارية، وقادة المجتمعات المحلية، وممثلين عن الجامعات الحكومية، والجامعات الخاصة، والمعاهد الفنية، ومعاهدة التدريب المهني، والمدارس الثانوية. ويمكن أن يشارك على أساس غير رسمي عدد صغير من كبار المسؤولين الذين يضطلعون بمسؤوليات مباشرة تتصل باستراتيجية التعليم العالي في البلد.

ويمكن أن يضطلع بإسداء المشورة للمجلس الأعلى للتعليم العالي مجلس رؤساء الجامعات الحكومية، ومجلس رؤساء الجامعات الخاصة، والمجلس الأعلى الحالي للمعاهد الفنية، لضمان إيلاء الاهتمام للمهمة الفريدة التي تؤديها الكليات التكنولوجية.

ومن المزمع أن يؤدي تنفيذ هذه التوصية إلى أن تدمج في المجلس الأعلى الجديد للتعليم العالي الوظائف التي يمارسها حالياً المجلس الأعلى للجامعات، والمجلس الأعلى للجامعات الخاصة، والمجلس الأعلى للكلية التكنولوجية ووظائف وزارة التعليم العالي المتعلقة بسير العمل في المؤسسات.

المسؤوليات المؤسسية

للحكومة المصرية أن تجري عملية منظمة وشفافة لزيادة مسؤوليات فرادى المؤسسات، وبناء قدراتها في مجال الإدارة الذاتية، لبلوغ الغاية النهائية المتمثلة في قيام جميع الجامعات الحكومية والكلية التكنولوجية ببلوغ الوضع القانوني للشركات الحكومية المستقلة.

ويمكن إدارة الجامعات الحكومية التي تُمنح الوضع القانوني للشركات الحكومية بواسطة مجلس أمناء له سلطة البت في شؤونها الأكاديمية والتشغيلية وفقاً لرسالتها المتفق عليها وفي ظل عمليات المساءلة الملائمة.

ولا بد من إيلاء اهتمام خاص لنطاق المسؤوليات المباشرة والمخولة لمجلس أمناء المؤسسة، بما في ذلك السلطة المستقلة على ما يلي:

- تعيين الرئيس ونواب الرئيس والعمداء وجميع الموظفين الإداريين الآخرين بالمؤسسة، وتقييمهم وتحديد مكافآتهم وإنهاء خدمتهم.
- وتعيين أعضاء هيئة التدريس الأكاديميين وإنهاء خدمتهم وترقيتهم ونقلهم وتحديد مرتباتهم.
- وتحديد مستويات القيد بحسب الكلية/البرنامج.
- وقبول الطلاب في برامج محددة.
- وإعداد أو مراجعة أو إلغاء البرامج الأكاديمية.
- وإعادة مواءمة هيئة التدريس الأكاديمية بما يخدم رغبات الطلاب والأولويات المؤسسية.
- وإدارة استخدام جميع إيرادات المؤسسة بما فيها المبالغ المرحلة من ميزانيات سابقة.

التوازن بين تسيير النظام والمرونة المؤسسية

للحكومة المصرية أن تنظر في أن تعد بمشاركة كل مؤسسة من مؤسسات التعليم العالي، وبالتشاور مع أرباب العمل الوطنيين والإقليميين، اتفاقاً واسع النطاق يوضح مهمة الرسالة المتميزة للمؤسسة، ونطاق ما تقدمه من تعليم ومجال تركيزه، والتوقعات المنتظرة من أدائها، وعملية توفير الموارد المقترنة بذلك لبناء قدراتها، ومدى استقلالها الموضوعي والإجرائي.

ومن المتوقع أن يعد المجلس الأعلى للتعليم العالي معايير للمؤسسات تبرهن من خلالها على قدرتها على الاضطلاع بالوضع القانوني للشركات الحكومية. وسيجري تقييم كل جامعة من حيث استعدادها للتحرك نحو وضع قانوني أكثر استقلالية ومنح هذا الوضع لكل مؤسسة على حدة. ويمكن أن يكون من بين هذه المعايير أن تكون جميع الكليات والجامعة برمتها حاصلة على اعتماد كامل من الهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد.

ومن المستحسن. مرور الوقت أن يُسمح للمؤسسات التعليمية العالي التي تثبت قدرتها على إدارة نفسها بنفسها بطريقة جيدة والتي تؤدي وفقاً للتوقعات المتفق عليها بالحصول على سلطة تقديرية متزايدة في اتخاذ القرارات المتعلقة بقيد الطلاب، وما تقدمه من مسابقات (بدوها وإثاؤها)، وتعيين العاملين وترقيتهم، واستخدام الموارد.

الحواشي

^١ "ثمة مشكلة محورية تواجه سياسة التعليم العالي في كل مجتمع حديث هي كيفية الحفاظ على تنوع المؤسسات، ولا سيما أن العديد منها يشكل مؤسسات تعليمية في المقام الأول دون أن تكون لديها قدرات بحثية ملحوظة، في مواجهة الضغط الذي يمارس لتغيير مسار المؤسسات نحو نموذج موحد للبحث الجامعي - الجهد وحده هو الذي يحدد السمات الخاصة التي تجعل

Trow. M. " كل مؤسسة شيئا مختلفة عما هي عليه - وهو ما يفرض الإحباط وعدم الرضا. " (2003), "On Mass Higher Education and Institutional Diversity", in University Education and Human Resources. Technion-Israel Institute of Technology. van Vught, F. (2008), "Dealing with Diversity: انظر أيضا .Tel Aviv institutional classifications in higher education", L H Martin Institute .Conference, Melbourne, 27-28 November

^٢ انظر أيضا كمثال إطار المسابقات والمؤهلات الاسكتلندي.

.www.qaa.ac.uk/scotland/default.asp

^٣ انظر موقع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي على الإنترنت للاطلاع على البحوث والعروض المقدمة أثناء المؤتمر العام لبرنامج الإدارة المؤسسية للتعليم العالي: "نواتج التعليم العالي: الجودة، والملاءمة، والتأثير"، لإلقاء نظرة شاملة على التطورات المتعلقة بالمساءلة ضمن البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والبلدان غير الأعضاء فيها. http://www.oecd.org/site/0,3407,en_21571361_38973579_1_1_1_1_1,00.html

^٤ انظر Cloete. N., Maassen, P. and J. Miller (2003), "Great Expectations, Mixed Governance Approaches, and unintended Outcomes: The Post-1994 Reform of South African Higher Education.", ورقة عُرضت أثناء مؤتمر ائتلاف الباحثين في مجال التعليم العالي (CHER) في بورتو، البرتغال، في سبتمبر/أيلول ٢٠٠٣، لتطبيق إطار بيتر لتغيير السياسة العامة للتعليم العالي في جنوب أفريقيا.

^٥ Power Point presentation for OECD/World Bank team on the National Authority for Quality Assurance and Accreditation

^٦ منشأ بموجب القرار الجمهوري رقم ٢٩٠ لسنة ٢٠٠٤.

^٧ مقتطف من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ بشأن ينظم الجامعات، كما ترجمته إلى اللغة الإنجليزية مكتبة الشرق الأوسط للخدمات الاقتصادية، www.egyptlaws.com

^٨ انظر أيضا الإطار الاسكتلندي للساعات المعتمدة والمؤهلات: <http://www.qaa.ac.uk/scotland/default.asp>

^٩ انظر المناقشة التي دارت في الولايات المتحدة بشأن تجارب البلدان والدول التي أجرت تغييرا كبيرا في الحوكمة والواردة في تقرير اليونسكو/رابطة مجالس الإدارة، نوفاك، وماكتاغارت وغولان (٢٠٠٦). تقرير عن تغيير حوكمة التعليم العالمي.

المراجع

وزارة التعليم العالي (٢٠٠٨). تحليل الفجوة في الكليات التكنولوجية. أعدته أكاديمية تطوير التعليم، واشنطن، بالتعاون مع وزارة التعليم العالي، جمهورية مصر العربية، ص ١٠.

وزارة التعليم العالي، وحدة التخطيط الاستراتيجي، التعليم العالي في مصر: تقرير معلومات أساسية (مسودة).

وزارة التعليم العالي، مشروع تطوير التعليم العالي، ٢٠٠٢-٢٠٠٧. تقرير مشروع تطوير التعليم عن التقدم المحرز. تقرير مشروع تطوير التعليم المعدل عن التقدم المحرز خلال الفترة من ١ يناير/كانون الثاني ٢٠٠٢ إلى ٢١ مارس/آذار ٢٠٠٨، الصفحات من ٤ إلى ٧.

Academy for Educational Development (AED) (2008), *Gap Analysis of Technical Colleges*. Report prepared for the Ministry of Higher Education (MOHE), Arab Republic of Egypt, 19 September.

Amaral, A. et al. (eds) (2003), *The Higher Education Managerial Revolution?* Higher Education Dynamics Douro Series. Vol. 3. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Anderson, D. and R. Johnson (1998), "University Autonomy in Twenty Countries", Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs, Canberra.

Bardham, P. (2002), "Decentralization of Governance and Development", *Journal of Economic Perspectives*, 16, 4, pp. 185-205.

Benington, J. (2007), "Reforming Public Services", National School of Government, London: TSO.

Berdahl, R. (1990), "Academic Freedom, Autonomy and Accountability in British Universities", *Studies in Higher Education*, Vol. 15.

Besley, T. and A. Case (1995), "Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting and Yardstick Competition", *American Economic Review*, 85.1, pp. 25-45.

Bok, D. (2003), *Universities in the Marketplace: The commercialization of Higher Education*, Princeton. Princeton University Press.

- Bolton, G. and C. Lucas, (2008), "What are universities for?", League of European Research Universities (LERU). Leuven.
- Brown, L.D. (2007), "Civil Society, Legitimacy and Accountability: Issues and Challenges", Working Paper No. 32, The Hauser Center for Nonprofit Organisations, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Bullain, N. & R. Toftisova (2005), "A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO-Government Cooperation", *The International Journal of Not-for-Profit Law*, 7 (4).
www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol7iss4/art_1.htm
- Burke, J. (ed) (2004a), *Achieving Accountability in Higher Education: Balancing Public, Academic, and Market Demands*. Jossey-Bass. National Center for Public Policy and Higher Education (2005).
- Burke, J. (2004b), "The Many Faces of Accountability," *Achieving Accountability in Higher Education: Balancing Public, Academic, and Market Demands*. Burke, J and Associates, Eds., San Francisco: Jossey-Bass.
- Byun, K. (2008), "New Public Management in Korean Higher Education: Is It a Reality or Another Fad?", *Asia-Pacific Education Review*. 9(1), April, 2008. Seoul, Korea.
- Casey, J., Dalton, B., Onyx, J. and R. Melville (2008a), "Advocacy in the Age of Compacts: Regulating Government-Community Sector Relations – International Experiences", Working Paper Series No. 76, Centre for Australian Community Organisations and Management, University of Technology Sydney.
- Casey, J., Dalton, B., Onyx, J. and Melville, R. (2008b), "Advocacy in the Age of Compacts: Regulating Government-Community Sector Relations in Australia", Working Paper Series No. 78, Centre for Australian Community Organisations and Management, University of Technology Sydney.
- Clark, Burton R. (1983), *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. University of California Press: Berkeley.
- Cloete, N., Maassen, P. and J. Miller (2003), "Great Expectations, Mixed Governance Approaches, and unintended Outcomes: The Post-1994 Reform of South African Higher Education.," paper presented at the 2003 CHER Conference in Porto, Portugal, September 2003.

- Couturier, Lara K. (2006), "Checks and Balances at Work: The Restructuring of Virginia's Public Higher Education System", San Jose: The National Center for Public Policy and Higher Education, June 2006.
- Crosstalk (2005), "State Capacity for Higher Education Policy: The Need for State Policy Leadership," *Crosstalk* (July 2005). www.highereducation.org
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. and A. Pettigrew (1996), *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferlie, E., Musselin, C. and G. Andresani (2007), "The 'Steering' of Higher Education Systems: A Public Management Perspective", Paper prepared for the ESF project *Higher Education Looking Forward* (HELF), Brussels.
- Fielden, J. (2008), "Global Trends in University Governance", The World Bank, Education Working Paper Series, No. 9, March.
- Geiger, R.L. (2004), *Knowledge and Money: Research Universities and the Paradox of the Marketplace*. Stanford. Stanford University Press.
- Government of India (2005), Ministry of Human Resource Development, *Report of the Central Advisory Board of Education (CABE) Committee on Autonomy of Higher Education Institutions* (Kanti Biswas Report), Delhi, June 2005.
- Home Office (1998), *Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England*. HMSO. London.
- Johnstone, D. Bruce (2003), "Cost Sharing in Higher Education: Tuition, Financial Assistance, and Accessibility in Comparative Perspective", The International Comparative Higher Education Finance and Accessibility Project, University at Buffalo, State University of New York at Buffalo. www.gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/about.html
- Kogan, M. and S. Hanney (2000), *Reforming Higher Education*. London: Jessica Kingsley.
- Marshall, J. (2007), "French reform plans on hold," *Times Higher Education Supplement*, 6 July 2007.
- McGuinness, A.C. (2006), "A Conceptual and Analytic Framework for Review of National Regulatory Policies and Practices in Higher Education," a paper prepared for the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 17 February 2006 (EDU/EC/2006/3).
- Middlehurst, R. (2004) "Governance: A Discussion of Leadership Roles and Management Structure in UK Universities". *Higher Education Quarterly*, 58, 4. pp. 258-279.

- Musselin, C. (2001), *La Longue Marche des Universités Françaises*. Paris: PUF.
- National Governors Association (2007), *Innovation America: A Compact for Postsecondary Education*. Washington.
- Neave, G. and F. A. van Vught (1994), *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents*. Oxford. Pergamon Press.
- Novak, R, McTaggart, T. and G. Gholan (2006), Report on Higher Education Governance Change, conducted on behalf of UNESCO. Washington, D.C.: Association of Governing Boards of Universities and Colleges (AGB).
- OECD (2003), *Changing Patterns of Governance in Higher Education*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2004a), *On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education*. Report of joint project of the IMHE-Higher Education Council for England (HEFCE) on Financial Management in Higher Education.
- OECD (2004b), *Quality and Recognition in Higher Education: The Cross-border Challenge*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2005), "Background Note on Good Governance for Development (GfD) in Arab Countries Initiative."
- OECD Country Note, 2008, OECD Africa Outlook, p. 281.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) website for papers and presentations at IMHE General Conference, "Outcomes of Higher Education: Quality, Relevance and Impact," for comprehensive perspective on developments related to accountability among OECD member and non-member countries.
www.oecd.org/site/0,3407,en_21571361_38973579_1_1_1_1_1,00.html
- Peters, B. Guy (2001) *The Future of Governing*. University of Kansas Press, 2nd edition.
- Reindl, T. (2008), "Let's Make a Deal: Compacts and Public Agendas in American Higher Education."
www.go8.edu.au/storage/events/2008/costs_compacts_presentations/14Jult/Travis_Reindl_Lumina_Foundation.ppt
- Republic of Turkey, State Planning Office (2007). Ninth Development Plan and Annual Programme Plan 2008. <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2008i.pdf>
- Ricci, A. (1999), College and University Governance in the United States: An Historical Survey. www.newfoundations.com/History/HEGovernance.html

- Salmi, J. (2008), "The Growing Accountability Agenda: Progress or Mixed Blessing," paper presented at OECD/IMHE General Conference, "Outlines of Higher Education: Quality, Relevance and Impact," 8-10 September, Paris.
- Santiago, P., Tremblay, K., Basri, E. and E. Arnal (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society*, Volume 1, OECD, Paris.
- Seabright, P. (1996) "Accountability and decentralization in Government: An incomplete Contracts Model." *European Economic Review*, 40.1. pp. 61-89.
- Shattock, M. (2008), "The Change from Private to Public Governance of British Higher Education: Its Consequences for Higher Education Policy Making 1980-2006", *Higher Education Quarterly*, 62, 3, pp. 181-203.
- Trakman, L. (2008), Modelling University Governance, *Higher Education Quarterly*, 62, 1/2, pp. 63-83.
- Trow, M. (2003), "On Mass Higher Education and Institutional Diversity", in University Education and Human Resources. Technion-Israel Institute of Technology. Tel Aviv.
- UNESCO/AGB report, Novak, McTaggart, and Gholan (2006). *Report on Higher Education Governance Change*.
- van Vught, F. (2008), "Dealing with Diversity: institutional classifications in higher education", L H Martin Institute Conference, Melbourne, 27-28 November.
- World Bank (2002), Project appraisal document on a proposed loan to the Arab Republic of Egypt for a Higher Education Enhancement Project, 7 March 2002.
- World Bank (2005), Mid-Term Review Mission, Aide Memoire, June 2005, p. 7.
- World Bank (2006), Second Education Reform Support Project, Project Implementation Document, 15 June 2006.
- World Bank (2007), Malaysia and the Knowledge Economy: A World Class Higher Education System. Washington, D.C., March 2007, p. 36.
- World Bank (2008), Higher Education Sector Review, Aide-Memoire on HEEP project, October 2008, p. 5.

الفصل الخامس - إتاحة التعليم العالي للطلاب

يركز هذا الفصل على القنوات الرئيسية لمشاركة الشباب في التدريب والتعليم التالي للمرحلة الثانوية - أي الانتقال من المدرسة الثانوية إلى التعليم العالي. ويوضح الفصل الخطوط العامة للنماذج المختلفة لتنظيم الانتقال إلى مرحلة التعليم العالي، ويصف عمليات الانتقال الراهنة المطبقة في مصر، محددا نقاط القوة والضعف بها، كما يعرض للقضايا الرئيسية المتعلقة بالسياسة العامة، ويقترح اتجاهها للإصلاح.

إطار السياسات

في أنحاء العالم، عادة ما تعتمد إتاحة التعليم التالي للمرحلة الثانوية الممول من الدولة على تقييم لقدرة الطالب على تحقيق الفائدة، وهو ما يشار إليه أحيانا بـ "مبدأ الجدارة". والحكمة من وراء هذا المبدأ مزدوجة: فهو يهدف إلى تحديد تكلفة الفرصة البديلة للأفراد، وإلى تقليل الفقد في الإنفاق العام. وربما تدخلت اعتبارات أخرى في القطاع الخاص الذي يقدم التعليم التالي للمرحلة الثانوية، حيث يتم التوسع في الاختيار وفقا للقدرة على دفع الأموال.

وفي الأنظمة "النخبوية" للتعليم العالي (والتي تمثل فيها المجموعة المشاركة أقل من ١٥ في المائة من الفئة العمرية لخريجي المدارس)، عادة ما تتحدد القدرة على تحقيق الفائدة على أساس ما يظهره الطالب من جدارة أكاديمية، وبخاصة تحصيل الطالب في المدرسة، حسبما يتم قياسه بالتقييم الختامي (الامتحان النهائي) أو بالتقييم التكويني (بالتقييم المستمر على مدى عدة سنوات من التعليم المدرسي)، أو عن طريق مزيج من القياسين التجميعي والتكويني، وفي أنظمة التعليم العالي النخبوية، يهدف تقييم تعلم الطلاب في المقام الأول إلى التصفية لاستبعاد الطلاب الذين ليس لديهم الاستعداد الكافي للنجاح في المزيد من الدراسة الأكاديمية. وفي الوقت نفسه،

تؤثر متطلبات القبول بالجامعة تأثيراً كبيراً على هيكل مناهج المدارس الثانوية ومحتواها، وبخاصة في مستوى المرحلة الثانوية العليا. وقد قامت العديد من الدول بتقسيم الطلاب في المراحل المختلفة من التعليم الثانوي وفقاً للتوجهات "الأكاديمية" أو "العملية" بحيث يمكن للطلاب الذين لديهم قابلية أكبر لاكتساب المهارات العملية أن يكونوا على استعداد للعمل أو لزيادة تطوير مهاراتهم، دون الخضوع للتقييم وفقاً للمعايير الأكاديمية. غير أن التقسيم المبكر يمكن أن يكون له نتائج عكسية، وخاصة بالنسبة لبعض الأفراد الذين قدر لهم أن تكون حظوظهم في الحياة محدودة، وذلك إذا ما وضعنا في الاعتبار أن أنواع تقييم الاستعداد تعكس الظروف الاجتماعية كما تعكس القدرة الفطرية للطلاب.

وفي نظم التعليم التالي للمرحلة الثانوية ذات أعداد الطلاب الكبيرة مثل النظام المصري،^١ (حيث يشارك أكثر من ٣٥ في المائة من الفئة العمرية في التعليم العالي) يكون دور المدرسة الثانوية في فرز الطلاب أقل إحصائياً مما هو عليه الحال في الأنظمة النخبوية، لأن هناك مشاركة أكثر تنوعاً من الطلاب ولأن هناك خيارات أوسع متاحة أمامهم للمزيد من الدراسة والعمل. وإضافة إلى ذلك، فمع تطبيق التكنولوجيات المتقدمة أصبحت هناك طائفة أوسع من الوظائف الفنية التي تتطلب مهارات إدراكية ذات مستوى أعلى - مثل المهارات الخاصة بفهم الجوانب الإلكترونية في السيارات والأجهزة الكهربائية وفي المجالات المتعلقة بالأمن. وهناك عدد متزايد من الصناعات والوظائف الفنية والمهنية وشبه المهنية لم تعد تجد ما يكفي لخدمتها من الخريجين، الذين درسوا مقررات ضيقة لم تنجح في تطوير مستوى أعلى من التفكير المنطقي والمرونة الإدراكية والمبادئ العلمية الأساسية والاتصالات ومهارات التعامل بين الأشخاص.

ومع تنوع هيكل الطلاب، وارتفاع المستويات المتوقعة من قدرات الخريجين واتساع نطاقها، أصبحت عمليات انتقاء الطلاب وقبولهم في التعليم التالي للمرحلة الثانوية في حاجة إلى التكيف مع هذا الوضع المتغير. فلم يعد من المناسب أن يهيمن على منهج المدارس الثانوية الاهتمام بالتصفية الأكاديمية من أجل الاستعداد الجامعي، أو من أجل تقسيم ثنائي للطلاب في مراحل مبكرة من التعليم الثانوي الذي لا يعد الطلاب ذوى العقليّة العملية إعداداً كافياً للأدوار القائمة على المعرفة التي سيكون عليهم أدائها. وإضافة إلى ذلك، فإننا إذا نظرنا إلى المسألة نظرة أقل نفعية، فسوف

يستفيد كل الطلاب أثناء إعدادهم للحياة من وجود أساس تعليمي ذي قاعدة أوسع، خاصة مع وجود هذا العالم الذي لا يمكن التنبؤ به أمامهم.

وفي النظم "العامة" للتعليم التالي للمرحلة الثانوية (حيث يشارك نحو ٩٠ في المائة منهم في مرحلة ما، من بينهم المتعلمون الكبار)، يتحول تركيز السياسات من الاهتمام بالفرز لدخول الطلاب إلى الاهتمام بمعايير التخرج. فالنظام العام للتعليم التالي للمرحلة الثانوية يفسح المجال للصغار والكبار من المتعلمين ويهتم باحتياجاتهم وظروفهم المتباينة من خلال التنوع فيما يوفره، كما يوفر نقاطا متعددة لدخول الطلاب وخروجهم، ومسارات مرنة تصل ما بين تلك النقاط المختلفة.

ولكي يتم توسيع المشاركة في التعليم التالي للمرحلة الثانوية بطريقة فعالة من حيث التكلفة، عن طريق جذب مجموعات جديدة من المتعلمين لا يملك منهم سوى طموحات ضئيلة أو استعداد قليل للتعليم التالي للمرحلة الثانوية، وعن طريق التركيز ليس على الإتاحة فقط، وإنما على النجاح أيضا - أي على مستوى الخريجين ونواتجهم التعليمية - يصبح من الضروري توفير تنوع أكبر كثيرا في فرص التعلم - تنوع في المؤهلات، وتنوع في المناهج، وتنوع في هياكل مسارات التعلم للأفراد، وتنوع في أشكال دعم الطلاب، وتنوع في أنواع المؤسسات (أي وجود جامعات متباينة، وموردين من السوق المتخصصة لوظائف معينة إضافة إلى الموردين من الشركات والهيئات التجارية، ووجود معاهد فنية، وأنواع مختلفة من كليات الآداب الحرة وكليات المجتمع الموجودة في أمريكا الشمالية، وموردين على شبكة الإنترنت، سواء محليين أو أجنبية)، ووجود مزيج من المؤسسات (العامة والخاصة والقائمة على الشراكة بين المؤسسات العامة والخاصة) تقدم أنواعا مختلفة من طرق التعلم وأماكنه وكثافته وأوقاته، حيث يمكن للمتعلمين أن يحددوا اختيارهم بين المنفعة وملاءمة المكان، والجودة، والسعر، وأن يحصلوا على المؤهلات التي يريدونها من مورد واحد أو من موردين متعددين.

وحيث إن مصر لم تطور بعد برنامجا للتعلم مدى الحياة، فإن التركيز المناسب في هذه المرحلة ينصب على قضايا خاصة بأنظمة التعليم ذات المشاركة "الجماعية". والواقع أن إطار السياسات سيكون في حاجة إلى إفساح المجال للمتعلمين الكبار جنبا إلى جنب مع الصغار وإلى إعطاء الفرصة للتنوع في العرض كما بينا آنفا. ومن الحكمة، عند إنشاء انتقال في السياسات من المشاركة النخبوية إلى المشاركة الجماعية، أن ننظر إلى المتطلبات الأوسع ذات المدى الأطول. ومع ذلك فهناك في

هذه المرحلة قضيتان خاصتان بالسياسات في حاجة إلى المناقشة: أولاًهما هي: أين يجب صنع القرارات بشأن قبول الطلاب؟ والثانية هي: ما المعايير التي يجب اتباعها عند صنع قرارات قبول الطلاب؟

أين يجب صنع القرارات بشأن قبول الطلاب؟

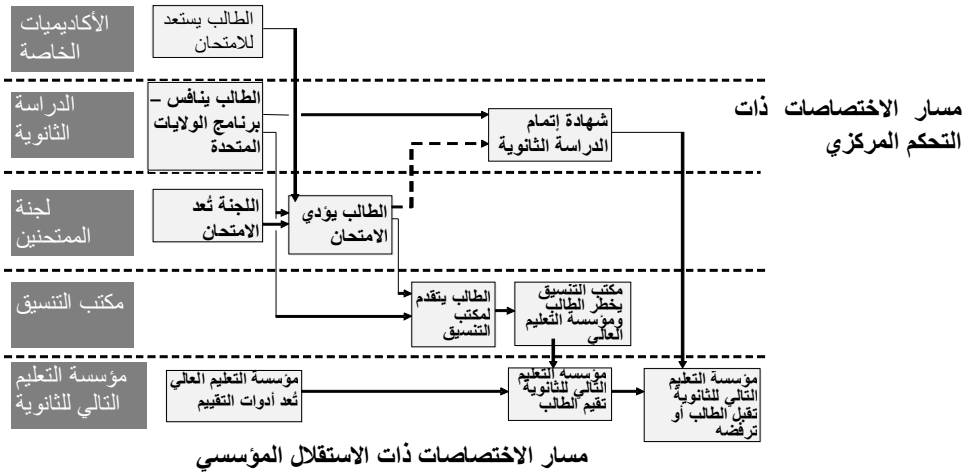
بالنسبة للقضية الأولى، يوجد نموذج لعملية الانتقال من التعليم الثانوي إلى التعليم التالي له موضح في الشكل ٥-١. ويبرز هذا النموذج فحجين مختلفين لعملية الانتقال. ويطبق أحد هذين النهجين في دول مثل فرنسا وألمانيا، كما يطبق في مصر، مع وجود رقابة خارجية قوية (مركزية أو محلية) على عمليات الانتقال والقبول، ومع عدم وجود دور (أو مع وجود دور محدود جداً) لمؤسسات التعليم العالي في القرارات الخاصة بتوزيع الطلاب. أما المسار الآخر فيمكن أن نجده في دول مثل المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية وكندا، حيث يكون نطاق الانتقال وهيئته منسقين مركزيًا، كأن يكون الانتقال من خلال عدد معين من الأفراد للقيّد في المؤسسات المختلفة، ولكن مع قيام المؤسسات بتحديد الطلاب الذين ستقبلهم.

ويتضمن المشاركون الرئيسيون في العملية بعيداً عن الطلاب وأسرهم الأطراف التالية: (أ) المدارس الثانوية بمختلف أنواعها، والمدرسين والإداريين العاملين بها، (ب) لجان الامتحانات والمؤسسات المنتسبة إليها، (ج) لجنة أو مركز القبول والتنسيق الذي يشرف على عملية القبول في مؤسسات التعليم العالي، (د) مؤسسات التعليم العالي، (هـ) المؤسسات والمدرسون من خارج نظام التعليم الرسمي، الذين يقدمون خدمات إعداد الطلاب للامتحانات.

ويمكن الحكم على فعالية الانتقال من التعليم الثانوي إلى التعليم التالي له من أكثر من منظور مختلف. فمن منظور الطلاب تعني الفعالية إتاحة التعليم التالي للمرحلة الثانوية الذي سوف يفتح أمامهم الفرص في الحياة، إضافة إلى نزاهة عمليات الاختيار وعدالتها، وفي جودة التعليم الثانوي باعتباره إعداداً للتعليم التالي لهذه المرحلة. وبالنسبة لمؤسسات التعليم العالي الحكومية فإن ما يهم هو قدرتها على الحصول على دور فعال في اختيار الطلاب، وأن يتناسب الطلاب المقيّدون بها مع رسالتها الأكاديمية وقدراتها، وكفاية الموارد لخدمة العدد الذي تقبله من الطلاب وخصائص هؤلاء الطلاب. ومن منظور الحكومة، فإن الانتقال الناجح من التعليم الثانوي للتعليم العالي يعني وجود عملية تتسم بالعدالة والكفاءة وتحقق نتائج تخدم

الاحتياجات الوطنية إضافة إلى احتياجات الأفراد، وذلك في حدود ما يمكن تحمله. وإضافة إلى ذلك، فقد تهمت الحكومات بتوفير إتاحة عادلة عبر الجامعات الاقتصادية-الاجتماعية، وعبر المناطق الجغرافية، وذلك لتحقيق تطلعات المجتمع، وزيادة العدالة الاجتماعية، والحفاظ على قدرات المؤسسات الإقليمية على النمو. والتحدي الذي يواجه السياسات هو إيجاد آلية مقبولة لإدارة الانتقال للتعليم العالي تحقق التوازن بين هذه المصالح المختلفة.

الشكل ٥-١ نموذج لمسارات التعليم العالي



المصدر: S. Mikhail (2007), Systems of Higher Education TPS 1806, Department of Theory and Policy Studies, Ontario Institute for Studies in Education OISE, University of Toronto.

لقد أشار الفصل السابق إلى حاجة نظام التعليم العالي لأن يساهم مساهمة فعالة في تحقيق أهداف التنمية الوطنية لمصر. وسوف نهتم في الفصول التالية بتمكين مؤسسات التعليم العالي من المساهمة بطريقة ديناميكية وبأساليب مختلفة في تحقيق هذه الأهداف، من بينها تزويد هذه الأهداف بمزيد من المرونة التشغيلية والاستقلالية الجوهرية، بحيث تكون قادرة على الاستجابة للاحتياجات والظروف المختلفة، بما فيها الاحتياجات والظروف الخاصة بطلابها، أو الخاصة بسوق العمل، أو الخاصة بالمجتمع كما تعبر عنها الحكومة المنتخبة.

ويتمثل الاتجاه العالمي في التعليم العالي في الارتقاء بمرونة المؤسسات المحلية في إدارة المدخلات وتوضيح المتوقع من مساءلتها من أجل الإدارة لتحقيق النتائج. ويتضمن هذا التطور تغييرات في النماذج التقليدية للرقابة المركزية من خلال تغييرات في آليات تسيير النظام جنباً إلى جنب مع تطوير قدرات أقوى داخل المؤسسات وفي علاقاتهما مع المشاركين المتعددين.

وفي هذا السياق، فإن الإصلاح في كثير من الدول، حسبما سنناقشه بمزيد من التفصيل في الفصل الثامن، يتطلب تكليف مؤسسات التعليم العالي بمسئولية تحقيق أهداف معينة فيما يتعلق بقدرات الخريجين وأهداف التوظيف، وزيادة تحكم هذه المؤسسات في طرق ووسائل تحقيق هذه الأهداف، بما في ذلك المناهج، وطرق التدريس، وتعيين الموظفين والقائمين بالتدريس، وقبول الطلاب. ومع قيام مؤسسات التعليم العالي بالابتكار والتنوع في ما تقدمه من خدمات، أصبح أمام الطلاب فرص أوسع لممارسة اختيارهم فيما يدرسونه وأين يدرسونه وكيف.

وبالطبع يمكن للحكومة أن تستمر في التحكم في إنفاقها على التعليم العالي وأن تتيح في الوقت نفسه للمؤسسات سلطة أكبر لصنع القرار في قبول طلاب منفردين. وكما هو مبين في الفصل الثامن، يمكن للحكومة أن تخصص للمؤسسات اعتماداً لتغطية عدد من الطلاب المقيدين إلى حد أقصى معين، وأن تستعمل صيغاً أو أنظمة تنافسية للاعتماد المالي مع حوافز لتحسين أداء المخرجات. وكبديل آخر يمكن للحكومة أن تخصص مبالغ مقننة بحد أقصى عدد معين من الطلاب للاستخدام في المؤسسة التي يختارونها. وإضافة إلى ذلك، يمكن للحكومة أن تشجع زيادة المؤسسات الخاصة لاستقبال حصة من طلب الدارسين وأن تزيد من المشاركة في التكلفة في المؤسسات الحكومية من خلال المرونة في تحديد الرسوم الدراسية.

ما المعايير التي يجب اتباعها في صنع القرارات الخاصة بقبول الطلاب؟

فيما يتعلق بالقضية الثانية الخاصة بالسياسات، يوضح الملحق ٥ أ سياسات القبول المختلفة المطبقة في دول مختلفة. والنماذج الأساسية هي: '١' الاعتماد على امتحان مدرسي موحد، '٢' الاعتماد على اختبارات القدرات والاستعداد العامة، '٣' مزيج من كل من '١' و'٢'، و'٤' ممارسة مؤسسات التعليم العالي على المستوى الفردي تقديرها في إطار يتسم بالشفافية.

وفيما يتعلق بسياسات قبول الطلاب في التعليم التالي للمرحلة الثانوية في الاقتصادات المتقدمة المتحولة من النظام النخبوي إلى النظام الجماعي، فإن ما يوجهها عادة هو مبادئ الجدارة، والعدالة، والشفافية، والمساواة. ومع تحول الدول من النظام الجماعي إلى النظام العام لمشاركة الطلاب في التعليم التالي للمرحلة الثانوية، يصبح هناك مزيد من الانفتاح في معايير الاختيار، مما يعكس زيادة التنوع في الفرص والتحول المناظر في الاهتمام بالقدرات التي يظهرها الخريج. وبالنظر إلى ظروف مصر، قد يكون من المفيد توضيح المبادئ المناسبة لهذه المرحلة من مراحل تطورها. ويمكن النظر بعين الاعتبار إلى ما يلي:

- **الجدارة** - ينبغي أن تعتمد إتاحة التعليم العالي على ما يثبتته الطالب من القدرة على تحقيق الفائدة، حسبما يشير إلى ذلك أدائه في اختبارات الاستعداد والكفاءة والقدرات المناسبة، وذلك بدلا من الاعتماد على القدرة على دفع الأموال أو النفوذ.
- **العدالة** - يجب أن تكون القرارات الخاصة بالإتاحة محايدة وخالية من أي تحيز أو عدم أمانة أو ظلم.
- **الشفافية** - يجب أن تكون معايير قرارات القبول معلنة للجميع ويجب أن تكون عمليات تطبيق هذه المعايير خاضعة للتدقيق.
- **المساواة (الأفقية)** - يجب أن تكون الفرصة متاحة للجميع، كما يجب ألا يمارس التمييز بشكل منهجي ضد طلاب معينين على أساس من ظروفهم الاجتماعية أو سماتهم الشخصية، أو الجهات المنتسبين إليها أو مواقعهم.

وتتمثل مزايا سياسة القبول القائمة على امتحان مدرسي موحد في أنها تعكس من خلال عموميتها تطبيق مبادئ الجدارة والعدالة والشفافية المشار إليها آنفا، إلا في حدود أن الامتحانات نفسها قد تميز بين الطلبة من خلال التحيز الثقافي، وأن نتائج الامتحانات قد تعكس اختلافات في العوامل المؤثرة في النهج، مثل الظروف الأسرية، وجودة المدرسة، و/أو إتاحة الحصول على الدروس الخصوصية. أما المساواة فهي أن نتائج الامتحانات القومية تعبر عنها عادة درجات متدرجة تعكس نتيجة جماعية المرجع norm-referenced لا محكية المرجع criterion-referenced. وبخاصة في النظم التي لا تسمح إلا بفرصة واحدة فقط لإتاحة التعليم التالي للمرحلة

الثانوية، فإن فرص حياة الطالب يقررهما أدائه في مناسبة واحدة، ويمكن أن تتعرض القدرات الكامنة للتجاهل.

أما مزايا سياسة القبول القائمة على التقدير المؤسسي فهي أنها تمكن المؤسسات من أن تكون فكرة أشمل عن الفرد من تلك التي تكشف عنها نتائج الامتحان المدرسي، وأن تصمم بالتالي برامجها لتناسب اهتمامات الطلاب الخاصة ودوافعهم. وهي توفر للطلاب المحتملين الفرصة لتقديم أكثر من سبب للدخول، اعتمادا على ملف أعمالهم في المدرسة وفي غير المدرسة، بما فيها الشهادات، كما توفر لهم الفرصة لإبراز مواهبهم ودوافعهم في المقابلات الشخصية أو تجارب الأداء. أما المساوئ الرئيسية لهذه السياسة فتتمثل في انعدام الشفافية المحتمل في عملية صنع القرار وشبهة التحيز والفساد، والتكاليف الباهظة المرتبطة بدراسة كل حالة على حدة وهو ما يتطلب موارد كبيرة.

وأما سياسة القبول التي تعتمد على أكثر من مؤشر، أي التي تستفيد من نتائج الامتحان المدرسي باعتبارها مؤشرا أوليا يستكمل بمؤشرات أخرى مثل القدرات والالتزام، فهي تجمع بين مزايا كل نهج. لكنها في الوقت نفسه تجمع بين أخطار مساوئهما أيضا.

ويمكن القول بأن النهج الأقوى والأكثر إقناعا هو النهج الذي يفيد من المعلومات الموضوعية المتاحة بوصفها مصدرا تكميلا للاسترشاد بالنسبة لصنع القرار المؤسسي، كما هو الحال عند عقد اختبارات قدرات عامة. وبين لنا الإطار ٥-١ أحد نماذج القبول التكميلية، وهو نموذج معمول به في أستراليا. وهناك دول أخرى مثل المكسيك تطبق هذا النظام المزيج. والمزايا الأساسية للنهج التكميلي هي أنه يضع في الاعتبار التحصيل المدرسي ويقدم بعدا آخر لإمكانية نجاح الطالب، وأنه يتعرف على قدرات معينة ربما لم يكشف عنها اختيار الطالب للمواد الدراسية، وأنه لا يمكن الانكباب على الاستدكار من أجله.

الإطار ٥-١ اختبار "يوني-تست" المطبق في أستراليا

تم تطوير اختبار "يوني-تست" لمساعدة الجامعات الأسترالية في عمليات اختيار الطلاب التي غالبا ما تكون صعبة ومستهلكة للوقت. وقد تم تطوير هذا الاختبار بالمشاركة بين المجلس الأسترالي للبحوث العلمية (ACER) وقسم التقييم بكمبريدج. وقد صمم هذا الاختبار لتقييم أنواع التفكير المنطقي العام ومهارات التفكير التي تمثل

أساس الدراسة في التعليم العالي والتي يحتاجها الطالب للنجاح في هذا المستوى. وقيم اختبار يوني-تست هذا التفكير المنطقي والمهارات عبر مجالين عامين هما الرياضيات والعلوم من ناحية، والإنسانيات والعلوم الاجتماعية من ناحية أخرى. والاختبار مصمم لخريجي المدارس الحاليين وذلك استكمالاً للمعايير الاختيار القائمة مثل درجة امتحان دخول التعليم العالي.

وقيم اختبار يوني-تست قدرة الطالب على التفكير المنطقي في طائفة من السياقات المألوفة أو الأقل شيوعاً والتي لا تتطلب معرفة خاصة بالموضوع. والمتوقع أنه كلما اتسع مجال السياقات التي يمكن للطالب أن يفكر تفكيراً منطقياً في إطارها، ازدادت احتمالات نجاحه في تطبيق هذه المهارات في سياقات جديدة وفي دراسته المستقبلية.

ويوصف التفكير المنطقي في مجالي الرياضيات والعلوم بأنه تفكير منطقي كمي وشكلي، وهو يتضمن تطبيق معلومات كمية وعلمية وتقنية متاحة بشكل عام، تشمل الأرقام والجداول والرسوم البيانية والنصوص والأشكال التوضيحية.

أما أنواع التفكير المنطقي الذي يستخلص عادة في مجالات الآداب والإنسانيات والعلوم الاجتماعية فستوصف بأنها تفكير منطقي لغوي وإقناعي. ويشمل هذا الاستيعاب اللغوي والمرئي، والتفكير المنطقي الإقناعي، والأحكام الكلية عن المعنى وأشكال الفهم الاجتماعي - الثقافي (مثل تفسير البناءات الإنسانية الذاتية).

ويخاطب التفكير المنطقي النقدي أنواع التفكير المنطقي التي يمكن استخراجها في كل من المجالين العاملين، وهو مناسب لطائفة من المقررات الدراسية، تشمل المقررات العلمية والفنية، وإدارة الأعمال والإنسانيات والعلوم الاجتماعية. ويتم تقييم هذا التفكير المنطقي عن طريق اختبار اختيارات متعددة مكون من ٩٥ بنداً يستغرق ١٥٠ دقيقة.

وقد تم تطوير اختبار يوني-تست وفقاً للمعايير المهنية وفنية صارمة. ويتولى تصميم أسئلة الاختبار وتطويرها فرق من خبراء وضع الاختبارات في مجالاتها. ولا بد أن تمر كل أسئلة الاختبارات بمراحل من المشاورات التفصيلية والاختبار التجريبي والتحليل والمراجعة النهائية. ويتم تحديد محتوى الاختبار وأسلوبه وزمنه بطريقة تضمن أن يكون برنامج الاختبار مناسباً وعادلاً وسليماً يمكن الاعتماد عليه. وتخضع بيانات اختبار يوني-تست للتحليل الإحصائي للتأكد من أن كل سؤال في الاختبار قد حقق المطلوب منه. كما تخضع أسئلة الاختبارات الجاري تطويرها للمراجعة الدقيقة في محاولة مستمرة لتقليل التحيز الجنسي والعنصري والديني، ولضمان أن يكون الاختبار عادلاً ثقافياً. وقد يحتوي الاختبار على عدد قليل من الأسئلة التجريبية التي لا تدخل في حساب درجات الطالب المرشح.

وتتاح نتائج الاختبار للطلاب عبر الإنترنت بعد حوالي أسبوعين من أدائهم الاختبار. ويرسل للطلاب بريد إلكتروني يخطرهم بكود للدخول يكون مطلوباً

للوصول إلى نتائج الاختبار عبر الإنترنت. ويحصل الطلاب على مجموع متدرج من ١٠٠ لكل قسم من أقسام الاختبار الثلاثة، إضافة إلى مجموع كلي متدرج. وتتولى الجامعات تقييم نتيجة اختبار يوني-تست للطلاب جنباً إلى جنب مع أدائه الأكاديمي، مثل درجة دخول التعليم العالي.

وقد استخدمت الجامعات التالية اختبار يوني-تست لدخول الطلاب عام ٢٠٠٩:
جامعة فليندر، وجامعة ماكاري، والجامعة الوطنية الأسترالية، وجامعة بالارات.

المصدر: المجلس الأسترالي للبحوث التعليمية (ACER). ملبورن.

وتمثل دولة جورجيا شكلاً مختلفاً لنهج سياسة القبول التكميلية (انظر الإطار ٥-٢). وقد تم تطوير هذا النهج لمواجهة بعض التحديات المألوفة في مصر.

دواعي القلق بشأن النظام الحالي للقبول بالتعليم العالي في مصر

عدم التوازن في مصدر الانتقال للتعليم العالي

يبين لنا الجدول ٥-١ حجم الطلاب المقيدين بالتعليم الثانوي طبقاً للمسار الدراسي ونوع المؤسسة. ويبلغ العدد الإجمالي للطلاب المقيدين في التعليم الثانوي الفني ٥٦,٤ في المائة، مقارنة بالثانوية العامة حيث تبلغ النسبة ٣٥,٦ في المائة، وبالثانوية الأزهرية حيث تبلغ النسبة ٨ في المائة.

الإطار ٥-٢: امتحانات دخول الجامعة في جورجيا

تم استحداث نموذج جديد لامتحانات دخول الجامعة (UEE) عام ٢٠٠٥ لمكافحة الفساد في دخول الجامعة وتقليل حالات عدم المساواة الناتجة عن الدروس الخصوصية باهظة التكاليف استعداداً لامتحانات الجامعة. فأنشأت وزارة التعليم والعلوم مركزاً وطنياً للتقويم والامتحانات (NAEC)، كما تقرر إدخال ثلاثة امتحانات إجبارية، وهي "اختبار القدرات العامة" GAT، وامتحان في اللغة الجورجية وآدابها، وامتحان في لغة أجنبية (الإنجليزية أو الألمانية أو الروسية أو الفرنسية) - إضافة إلى مادة اختيارية. وكانت المواد الاختيارية (عام ٢٠٠٦) هي الرياضيات والعلوم وتاريخ جورجيا والدراسات الاجتماعية والأدب. وتستعمل في هذا الاختبار المجموع القياسية (من ١٠٠ إلى ٢٠٠).

ويتكون اختبار القدرات العامة GAT من أسئلة ذات اختيارات متعددة، بينما تتكون امتحانات المواد من مزيج من أنواع الأسئلة، سواء ذات النهاية المفتوحة أو المغلقة، إضافة إلى كتابة مقال. (تم تدريب مصححي الأسئلة المفتوحة والأسئلة المقالية تدريباً مكثفاً). ويستخدم نموذج للقياس لمعادلة المجموع التي حصل عليها المرشحون الذين أدوا نسخاً مختلفة من امتحانات المادة الواحدة، كما تعطى الكليات "أوزاناً" لمواد الامتحانات عن طريق تخصيص معاملات لها. وبهذا يكون لكل متقدم لكل كلية "مجموع تنافسي" (= حاصل مجموع جميع

المواد التي تم قياسها مضروباً في معاملاتها) يمكنها على أساسه ترتيب المتقدمين. وتعترف بالنتائج جميع مؤسسات التعليم العالي، وإن كان يمكن لبعض مؤسسات التعليم العالي المفردة تحديد "أوزان" معينة. وبإمكان المرشحين حالياً أن يتقدموا لكليات عديدة في وقت واحد. ويحصل نحو ٥٠ في المائة من المتقدمين على مكان بالجامعة.

وفي عام ٢٠٠٦، كان هناك ٣٠.٠٠٠ مرشح يؤدي كل منهم أربعة امتحانات. وتدار الامتحانات في ١٤ مركزاً في ١٠ مدن في أرجاء البلد. وتخضع هذه المراكز لرقابة من مشرفين مدرسين، كما تتوفر بهذه المراكز أنظمة مراقبة بالفيديو. وقد ثبتت أهمية الاستثمارات في تقنية المعلومات بالنسبة للتقييد والمعالجة واستعمال الباركود. ويتم تصوير أوراق الإجابة المصححة بالماسحات الضوئية بحيث يمكن للمرشحين رؤية أوراق إجاباتهم المصححة، مما يضمن أقصى درجة من درجات الشفافية ويقلل الحاجة إلى طلب إعادة التصحيح، ففي عام ٢٠٠٦ لم تخضع لطلبات إعادة التصحيح سوى ٠,٦ في المائة فقط من إجمالي أوراق الإجابة.

والمؤشرات الأولى هي أن نظام امتحانات دخول الجامعة UEE الجديد قد زاد من نسبة مشاركة الطلاب من المناطق الريفية والعائلات الفقيرة، كما ازداد عدد المتقدمين من غير الجورجيين بنسبة ٣٢ في المائة منذ العمل بنظام امتحانات دخول الجامعة.

المصدر: Johanna Crighton, consultant to the OECD, and Quentin Thompson, consultant to the World Bank, 2006.

الجدول ٥-١: عدد الطلاب المقيدون في التعليم الثانوي بمصر وفقاً للمسار الدراسي ونوع المؤسسة

٢٠٠٦-٢٠٠٥				
النسبة المئوية من إجمالي المقيدون	الإجمالي	مدارس خاصة	مدارس حكومية	
56.4	1 961 162	128 903	1 832 259	الإجمالي في الثانوية الفنية
35.6	1 239 189	94 015	1 145 174	الإجمالي في الثانوية العامة
8.0	279 963	--	279 963	الأزهر
100.0	3 480 314	222 918	3 257 396	الإجمالي

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، (٢٠٠٨)، مصر في أرقام.

ويبين الجدول ٥-٢ معدلات الانتقال من التعليم الثانوي العام والتعليم الثانوي الفني إلى التعليم العالي في مصر. ويبين الجدول أن المصدر الرئيسي للانتقال إلى التعليم العالي هو قناة التعليم الثانوي العام، بمعدل انتقال ٨٠,٣ في المائة، مقارنة

بمعدل انتقال ٦,٨ في المائة فقط من التعليم الثانوي الفني. أي أن خريج المدرسة الثانوية العامة أمامه فرصة للتقيد بالتعليم العالي تفوق فرصة خريج المدرسة الثانوية الفنية بـ ١٥ مرة. وبالتالي يصبح مسار التعليم الثانوي الفني مساراً مسدوداً في واقع الأمر، وهو ما لا يصب في مصلحة الطلاب الذين التحقوا بهذا المسار، ولكنه يحقق التوازن في العرض من الخريجين لتلبية احتياجات سوق العمل.

الجدول ٥-٢ معدلات الانتقال إلى مؤسسات التعليم العالي من المدارس الثانوية العامة والفنية، ٢٠٠٥-٢٠٠٦

الثانوية العامة (النسبة المئوية)	الثانوية الفنية (النسبة المئوية)	
54.5	0.300	الجامعات الحكومية
0.1	--	الأزهر
0.6	0.002	الجامعات الخاصة
17.6	2.400	المعاهد العليا الخاصة
5.4	3.500	الكليات الفنية
2.0	0.600	المعاهد المتوسطة الخاصة
80.3	6.800	الإجمالي

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، (٢٠٠٨)، مصر في أرقام.

وبالإضافة إلى ذلك، إذا أدخلنا في الحسبان عدد الطلاب المقبولين بالجامعات الذين لديهم أي من الشهادتين المعترف بهما من دول أجنبية، فإن ٦,٠ في المائة فقط من العدد الإجمالي يكون لديهم شهادات تعليم ثانوي فني حكومي، بينما يكون لـ ٤,١ في المائة من هؤلاء الطلاب دبلومات فنية معترف بها من دول أجنبية، كما يبين الجدول ٥-٣.

الجدول ٥-٣ متوسط توزيع الطلاب المقبولين بالجامعات الحكومية وفقاً للخلفية التعليمية، ٢٠٠٥-٢٠٠٦

الثانوية العامة	الثانوية الفنية	الثانوية الأجنبية	الدبلومات الفنية	
91.5	0.6	3.8	4.1	الجامعات الحكومية (النسبة المئوية)

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، (٢٠٠٨)، مصر في أرقام.

ضيق قاعدة القبول

يعتمد القبول في الجامعات بمصر حالياً اعتماداً كلياً على مجموع الطالب في امتحان إتمام التعليم الثانوي القومي، المعروف بامتحان "الثانوية العامة". ويعقد هذا الامتحان بصفة سنوية، وتقوم بتنظيمه وزارة التربية والتعليم. ويمكن للطلاب الذين يجتازون هذا الامتحان بنجاح أن يتقدموا لشغل أماكن بالتعليم العالي عن طريق "مكتب التنسيق المركزي"، وهو المكتب الذي يتولى توزيع الطلاب على مؤسسات معينة آخذاً في الاعتبار المعايير التالية:

- الحد الأقصى لعدد الطلاب المقرر قبولهم في كل مؤسسة من مؤسسات التعليم العالي، وعادة ما تقرر هذا العدد وزارة التربية والتعليم والمجلس الأعلى للجامعات.
- ترتيب مجاميع الطلاب المرشحين الراغبين في القيد ببرامج التعليم العالي نفسها.
- ترتيب رغبات الطلاب المرشحين.

ويعتمد القبول في التعليم العالي في مصر على مجموع الطالب في الثانوية العامة، الذي يتحدد وفقاً للنتيجة التراكمية للسنتين النهائيتين من المرحلة الثانوية. ويتولى تنسيق القبول مركزياً مكتب للقبول بالجامعة هو مكتب تنسيق القبول بالجامعات المصرية (مكتب تنسيق الجامعات المصرية). ويتولى المجلس الأعلى للجامعات تحديد عدد أماكن الطلاب المتاحة في كل مؤسسة وكل برنامج.

والأساس الذي يتم عليه توزيع أماكن الطلاب لا يتسم بالشفافية، ويبدو أنه يعكس بشكل كبير هيكل تشكيل الهيئة الأكاديمية للمؤسسات داخل نظام مدفوع بالعرض أكثر منه مستجيب لطلب الدارسين.

ويقدم الطلاب رغباتهم من المؤسسات والبرامج إلى "مكتب التنسيق"، حيث يتم "توفيقيهم" في برنامج معين، اعتماداً على نتائجهم في الامتحان وعلى الرغبات التي أعربوا عنها. غير أنه في واقع الأمر يتم توزيع الطلاب على إحدى المؤسسات المحلية، ويكون لزاماً على تلك المؤسسة أن تقبل الطلاب الذين تم توزيعهم عليها. وإذا كان عدد الطلاب الذين أبدوا رغبة في الالتحاق ببرنامج معين أكبر من عدد الأماكن التي تخصصها المؤسسة لهذا البرنامج، فعندئذ يتم توزيع العدد الزائد من الطلاب على أماكن ببرامج أخرى داخل المؤسسة نفسها. ولا يكون أمام الطلاب خيار لتحديد

رغبة ثانية أو ثالثة سواء بالنسبة للمؤسسة أو البرنامج. وأثناء زيارات لجنة المراجعة للمواقع اشتكى كثير من الطلاب من أنهم قد تم إلحاقهم ببرامج ليس لديهم رغبة قوية فيها أو استعداد كبير لها، وهى برامج في اعتقادهم لا تحسن من فرصهم للتوظيف بعد التخرج.

وللجامعات الخاصة حرية عقد امتحانات قبول في إطار الحد الأدنى من المجموع لكل تخصص حسب ما يحدده المجلس الأعلى للجامعات، وامتحانات القبول التي تعقدتها الجامعات الخاصة هي أساسا اختبارات في مستوى الكفاءة في اللغات الأجنبية لضمان أن يكون لدى المتقدمين الحد الأدنى من المستوى المطلوب لمتابعة الدراسة بلغة أجنبية. ويمكن للطلاب، في حالة الجامعات الخاصة، أن يتقدموا لمؤسسات وبرامج عديدة.

وقد كان امتحان الثانوية العامة يعقد في السنة الأخيرة من مرحلة التعليم الثانوي، وكان يعتبر كابوسا للطلاب المصريين وأسرهم. وكان القادرون ماديا يلجأون للدروس الخصوصية لمساعدة الطلاب على الحصول على المجموع المطلوبة للقبول في التعليم العالي. فقامت الحكومة، في محاولة لتخفيف الضغوط النفسية على الطلاب والأعباء المالية على أسرهم، بتقسيم الثانوية العامة إلى امتحانين متتابعين في السنتين الأخيرتين من مرحلة التعليم الثانوي، ويتم جمع درجات الامتحانين لحساب المجموع النهائي. غير أن هذا الإصلاح كان من وجهة نظر كثير من الأسر بمثابة مضاعفة للعبء، فبدلاً من أن تكون أمامهم ثانوية عامة واحدة أصبح أمامهم اثنتان. وامتدت ظاهرة "الفصول الخاوية"، الناتجة عن وجود الطلاب في أماكن أخرى استعداداً للامتحان، لتستمر لمدة عامين بدلاً من عام واحد، مما أدى بالتالي إلى تفاقم عدم فعالية النظام التعليمي الرسمي.

أما الطلاب الذين يتمون مسار التعليم الثانوي المهني ويرغبون دخول التعليم العالي فعليهم أن يعتمدوا على مجموع درجاتهم في امتحان السنة النهائية. والأماكن المتاحة لهم في المؤسسات الحكومية محدودة بما تقررته وزارة التعليم العالي. ويمكن أن تكون المؤسسات الحكومية أكثر مرونة في إلحاق هؤلاء الطلاب بها.

دواعي القلق بشأن التأثيرات العكسية على الإتاحة

ترى الحكومة والجمهور أن النظام الحالي للقبول بالتعليم العالي تتسم بالشفافية والعدالة، ومع ذلك فإنه لا يعتبر نظاماً صالحاً لوضع الطلاب على مسار الدراسة

المناسب في التعليم العالي. وتدل المؤشرات التي يقدمها أعضاء هيئة التدريس بالجامعات والطلاب على أنه لا علاقة قوية بين نتيجة امتحان إتمام التعليم الثانوي وبين أداء الطالب بعد ذلك في الجامعة.

ويوجد تباين كبير بين المدارس الثانوية من منطقة إلى أخرى داخل المحافظة الواحدة، ومن حي إلى آخر داخل المنطقة الواحدة. وإضافة إلى ذلك يحرم الطلاب الفقراء من بعض المزايا بسبب تلقيهم التعليم في مدارس ذات مستوى أداء منخفض وبسبب مواردهم المحدودة جدا والتي لا تمكنهم من تحمل أعباء الدروس الخصوصية، في حين أن الطلاب المنتمين إلى العائلات المتيسرة يستطيعون الالتحاق بمدارس أفضل، ولديهم وقت أكبر للدروس الخصوصية، والتدريب لغرض الامتحان والتدريب على استراتيجيات أداء الامتحان.

وبصفة عامة يوجد شعور عام بعدم الارتياح إزاء نظام القبول الحالي الذي يعتمد اعتمادا كليا على امتحان إتمام المرحلة الثانوية. وقد ورد في تقرير لجريدة "إنجيت ديلي نيوز" الإلكترونية (Egypt Daily News) ما يلي:

الثانوية العامة: أصبحت صور دموع الطلاب والآباء أو صور الطلاب الذين يراجعون في توتر قبل الامتحانات من البنود الثابتة في كل الجرائد. وقد وُصفت بعض الامتحانات بأنها "بالغة الصعوبة"، بينما قيل إن البعض الآخر يحتوى على أخطاء. وانتقد الكتاب على اختلاف انتماءاتهم ما وصفوه بـ "كابوس كل عام".

وليست مصر وحدها في القلق بشأن الفعالية من حيث التكلفة وبشأن العدالة في الانتقال من التعليم الثانوي إلى التعليم العالي. فقد قامت كثير من الدول في السنوات الأخيرة بإصلاح ممارساتها الخاصة بهذا الانتقال. فقد تم في المملكة المتحدة على سبيل المثال إعادة هيكلة الشهادة العامة للتعليم (جي سي إي GCE) بشكل جوهري وعمل إصلاح في امتحانات المستويات الرفيعة A – level. وفي الولايات المتحدة قامت العديد من السلطات بإدخال متطلبات جديدة للتخرج من المدارس العليا، وأثيرت من جديد فكرة وجود امتحان إتمام المدرسة على المستوى القومي. أما في فرنسا فقد تم استحداث امتحانات بكالوريا مهنية وفنية جديدة.

وتشير البحوث الحديثة (OECD, 2004) إلى أن نجاح الطلاب في التعليم العالي يعتمد على كل من المعارف والقدرات التي اكتسبها الطالب في التعليم الثانوي

إضافة إلى الاستعدادات والميول والدوافع غير الأكاديمية. ولذلك فقد بدأ العديد من الدول في تطبيق نهج إبداعية ومرنة للتقييم والقبول واختيار الطلاب، تضع في الاعتبار الاستعداد والدوافع بل والخبرة في العمل وبذلك تحاول هذه الدول أن تضمن قدرا أكبر من المساواة أمام الطلاب من حيث إتاحة التعليم وتحسين فرص النجاح وتقليل نسب الانسحاب، واستغلال الموارد بمزيد من الفعالية.

تقييم التغييرات المقترحة لنظام القبول بالتعليم العالي

لمواجهة دواعي القلق المبينة أعلاه، وللمساعدة على زيادة المساواة والاستجابة، عرضت السلطات المصرية عددا من الخيارات لإصلاح نظام القبول بالتعليم العالي. ومن بين هذه الخيارات الفصل بين القبول بالجامعة وبين امتحان الدراسة الثانوية، وذلك من خلال التحول إلى نظام محكّي المرجع ومعتمد على المقدرة (ناجح/راسب) في إعلان نتائج الطلاب (بدلا من الترتيب الجماعي المرجع)، وترك مؤسسات التعليم العالي لتضع اختبارات القبول الخاصة بها. وقد استتبع هذه الفكرة جدل إيجابي.

ففي إطار الجهود المصرية لإصلاح التعليم ما قبل الجامعي والتعليم العالي، عقد مؤتمر قومي عن تطوير التعليم الثانوي وسياسات القبول بالجامعات في مايو ٢٠٠٨. ويقدم لنا الجدول ٥-٤ ملخصا للتوصيات ذات الصلة للمؤتمر، مع تقييم مبدئي للقدرة المؤسسية الحالية على تنفيذ هذه التوصيات، والترتيبات المقترحة للتنفيذ، ورد الفعل المتوقع من الجمهور، والتأثير المحتمل على القبول بالتعليم العالي.

ويبين هذا التقييم الأولي للتوصيات المتعلقة بإصلاح القبول أن ترتيبات التنفيذ ستحتاج إلى إيضاح وستتعين بناء قدرات جديدة لتنفيذها. ويمكن أن يتوقع من ردود الفعل العامة أن تكون سلبية إلى حد كبير، لأن عددا من الإصلاحات ذات الصلة، ولا سيما في إطار التعليم الثانوي، سيبدو ضروريا قبل اعتماد النهج الجديدة تجاه القبول في التعليم العالي.

غير أن "البجع سيظل ينتج نفس البيض ما لم يحضر أحدهم العجة".^٢ ولا يمكن لإصلاح نظام التعليم العالي أن ينتظر إصلاح التعليم الثانوي، فهو في حد ذاته عملية كبيرة، ولا بد من إجراء إصلاحات مترامنة يعزز بعضها بعضا في كلا قطاعي التعليم. ومن شأن الإجراءات الرامية إلى تنويع مسارات إتاحة التعليم العالي للطلاب وما يتصل بها من أشكال البرهنة على القدرة على الاستفادة أن تخفف من الاعتماد

الشديد على الامتحان الأكاديمي الوحيد الذي يهيمن كثيرا على المنهج الثانوي، ويضيف فرص التعلم، ويدعم الاختلالات المتمثلة في صناعة الدروس الخصوصية.

الجدول ٥-٤: تحليل لتوصيات المؤتمر القومي بشأن إصلاح سياسات القبول بالتعليم العالي

السياسة الموصى بها	١ - تحقيق التكافؤ بين كل خريجي التعليم الثانوي على المستويات المعرفية والمهارية والوجدانية	٢ - تقديم جذع مشترك موحد يشمل مواد دراسية وأنشطة تحقق التكامل والمرونة بين تخصصات التعليم الثانوي العام والفني
قدرة المؤسسة على التطبيق	القدرة في حاجة إلى بناء	القدرة في حاجة إلى بناء
ترتيبات التطبيق	غير محددة	غير محددة
رد الفعل المتوقع من الجمهور	إيجابي	ردود فعل مختلطة توقعات غير واضحة
سياسات الإصلاح ذات الصلة	- تطوير المناهج - الانتقال في الإصلاح من المرحلة قبل الثانوية إلى المرحلة الثانوية	إصلاح المناهج. الانتقال من المرحلة قبل الثانوية إلى التعليم الثانوي
التأثير على عملية القبول في التعليم العالي	مزيد من الطلب على التعليم العالي	مزيد من الطلب على التعليم العالي
التعليقات	هذه قضية مساواة تتعلق بنسب الإتاحة لأنواع التعليم الثانوي المختلفة (الفني والعام والأزهري) كما تتعلق بالقضايا السكانية	يحتاج النظام إلى الاهتمام بالتعليم قبل الثانوي وإلى إصلاح التعليم الفني حتى يمكن اجتذاب نوعية مقاربة من الطلاب بدلا من الاعتماد على أداء الطالب في امتحان نهاية المرحلة الإعدادية

السياسة الموصى بها	٣ - تطبيق نظام التقويم الشامل في المرحلة الثانوية لكل ما اكتسبه الطالب من معارف ومهارات واتجاهات وقيم عبر دراسته بهذه المرحلة بما يحقق فاعلية العملية التربوية داخل حجرة الدراسة وخارجها، ويدعم دور المدرسة الفاعل	٤ - تطبيق التقويم الشامل في كل سنة من السنوات الدراسية الثلاث بالمرحلة الثانوية
قدرة المؤسسة على التطبيق	توجد حاجة إلى بناء القدرة على تطبيق نظام التقويم الشامل وفقا للمعايير المحددة	توجد حاجة إلى بناء القدرة
ترتيبات التطبيق	غير محددة	
رد الفعل المتوقع من الجمهور	رد فعل مختلط مقارنةً بتجربة نظام التقويم الشامل في التعليم الابتدائي (حيث كان التقييم سلبيا من كل من المدرسين والآباء)	
سياسات الإصلاح ذات الصلة	• إصلاح المناهج • بناء قدرة المدرسين على تطبيق التقويم الشامل	
التأثير على عملية القبول بالتعليم العالي	غير محدد	
التعليقات	يحتاج المدرسون إلى تطوير القدرة على تطبيق معايير التقويم الشامل. هناك حاجة إلى وجود نظام صلب لضمان الجودة، وذلك للقضاء على الفساد والمحسوبية والتميز.	

السياسة الموصى بها	٥ - عقد امتحان الطالب في نهاية السنة الثالثة الثانوية للحصول على شهادة إتمام المرحلة الثانوية (يشقيها العام والفني)، ويعتبر نجاحه في التقويم الشامل في العام نفسه شرطاً لدخوله الامتحان، مع مراعاة نسبة الحضور والانتظام.
قدرة المؤسسة على التطبيق	القدرة الموجودة محدودة
ترتيبات التطبيق	لا تنطبق الآليات الخاصة بالنظام الحالي إلا بصورة جزئية
رد الفعل المتوقع من الجمهور	• يتساءل الجمهور عن الفرق بين امتحان شهادة إتمام التعليم الثانوي وبين الامتحان الشامل. • هناك تركيز أكبر مما ينبغي على التقويم في نهاية المرحلة، كما أن إمكانية الاعتماد على التقويم محل تساؤل.
سياسات الإصلاح ذات الصلة	• إصلاح في المناهج. • إصلاح في منهج التقويم • ضمان الجودة لسلامة إجراءات تنظيم الاختبار.
التأثير على عملية القبول في التعليم العالي	الطلب نفسه
التعليقات	هناك حاجة إلى تحديد العلاقة بين التقويم الشامل في السنة الثالثة وبين امتحان شهادة نهاية المرحلة الثانوية.
السياسة الموصى بها	٦ - اعتماد القبول في التعليم العالي على معيارين: نتيجة شهادة إتمام المرحلة الثانوية يجب أن يعتمد القبول في التعليم العالي على معيارين: أ) نتيجة شهادة إتمام المرحلة الثانوية، بوصفها أحد معايير القبول وليست المعيار الوحيد. ب) اختبارات قياس قدرات ومهارات وميول الطلاب العامة والنوعية
قدرة المؤسسة على التطبيق	هناك حاجة إلى تحسين القدرة على تطوير امتحانات صالحة ويعتمد عليها
ترتيبات التطبيق	هناك حاجة إلى مراجعة الآليات للحصول على نتائج أصلح وأكثر موثوقية
رد الفعل المتوقع من الجمهور	يمكن أن يكون أحد الإجراءين أكثر عدالة وإن كان قد لا يكون كافياً. ومع ذلك، فهناك تخوف من الفساد عند استخدام الإجراء الآخر
السياسات ذات الصلة	• تحسين القدرة على التقويم. • هناك حاجة إلى وضع وتطبيق إجراءات ومعايير لتنظيم الامتحان القومي لضمان العدالة والمساواة. • إصلاح كل من التعليم الثانوي والتعليم العالي. • تحديد إطار قومي للمؤهلات. • بناء القدرة على تقويم القدرات والمهارات والميول والقيم.
التأثير على عملية القبول بالتعليم العالي	• خلق مزيد من الطلب على الدروس الخصوصية • إنفاق المزيد من الموارد من أجل الاستعداد للاختبارات الجديدة.
التعليقات	هناك حاجة إلى وضع إطار محدد بدقة للتقويم واختبار هذا الإطار ومشاركة النتائج مع الجمهور من أجل بناء الثقة، كما أن إحاطة الجمهور علماً بكل خطوة سيضمن تأييدهم

السياسة الموصى بها	٧- التأكيد على استمرار مكتب تنسيق القبول بين الجامعات كآلية لتوزيع الطلاب على مؤسسات التعليم العالي بناء على رغبتهم ووفقا لمجموع اعتباري يتكون من نسبة من نتيجة امتحان إتمام المرحلة الثانوية، ونسبة من نتيجة اختبار قياس القدرات، وذلك ضمانا لتحقيق العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص	٨- النظر في حساب الخبرات العملية المكتسبة في سوق العمل للحاصلين على شهادة إتمام المرحلة الثانوية عند التقدم مرة أخرى للقبول بالمدارس التعليمية وفقا للنظام القومي للمؤهلات
القدرة المؤسسية على التطبيق	توجد قدرة محدودة على التطبيق. وهناك حاجة إلى بناء القدرة على جمع الدرجات وتوزيع المتقدمين وفقا للدرجات المجمعة	لا توجد قدرة على التطبيق
ترتيبات التطبيق	غير محددة	غير محددة
رد الفعل المتوقع من الجمهور	مختلط	سلبي
سياسات الإصلاح ذات الصلة	إصلاح المناهج والتقويم في كل من التعليم الثانوي والتعليم العالي	غير محددة
التأثير على عملية القبول في التعليم العالي	إذا لم يتم تقديم الدليل على صلاحية النظام ستنشأ قضايا خطيرة تتعلق بالمساواة	غير محدد
التعليقات والاقتراحات	هناك حاجة إلى تحديد الوزن النسبي لكل مادة من مواد شهادة التعليم الثانوي والنتائج الخاصة باختبار تقويم القبول القومي وإثبات صلاحية ذلك	مع نسبة البطالة لدى خريجي التعليم العالي، فإن الانتقال من المدرسة الثانوية إلى العمل أمر غير مؤكد. يمكن أن يكون لوجود علاقة بين الخبرة في العمل وبين القبول في تخصص معين مشكلات خطيرة تتعلق بالصحة والمثوقية.
السياسة الموصى بها	٩- هيكلية وتطوير البرامج الأكاديمية والمسارات التعليمية في مؤسسات التعليم العالي لتواكب مقومات الجودة في منح التعليم العالي، وتعدد المسارات والقدرة على إحداث التغيير والتطوير المطلوب.	
قدرة المؤسسات على التطبيق	توجد حاجة لتحسين القدرة على التطبيق	
ترتيبات التطبيق	غير محددة	
رد الفعل المتوقع من الجمهور	غير مؤكد	
سياسات الإصلاح ذات الصلة	إصلاح مناهج التعليم الثانوي، وإجراءات التعلم والتقويم	
التأثير على القبول بالتعليم العالي	مزيد من الطلب على التعليم العالي	
التعليقات	تتوقف سياسات القبول على إنجازات هذه السياسة. ليست عملية القبول السليمة الفعالة هي الهدف وإنما هو منتج ثانوي لنتائج الإصلاح	

المصدر: Ahmed Dewidar, OECD/World Bank review team, 2008.

وفي ٢٩ يناير/كانون الثاني ٢٠٠٩، عُقد اجتماع لفريق من الخبراء أثناء الندوة المتعلقة بالاختبارات التي جرت في خلال المؤتمر السنوي الرابع عشر للتعليم طوال الحياة في الجامعة الأمريكية بالقاهرة. وكان موضوع المناقشة "اختبارات القبول بالجامعة: وعد أم تهديد؟" وقد أشرك الفريق خبراء في التقييم والتعليم من مصر والمملكة المتحدة والولايات المتحدة، وضم الحضور ٣٠٠ مدرس وعضو من أعضاء هيئة التدريس. ومن بين دواعي القلق التي أثّرت ما يلي:

- النظام الحالي نظام عادل ولكنه لا يصلح لأداء الغرض لأنه لا يضع الطلاب في المكان المناسب ولا يمكنه التنبؤ بأدائهم الأكاديمي في الجامعة.
- يتطلب التحول إلى سياسة مختلفة للقبول إصلاحاً في التعليم الثانوي إضافة إلى التعليم العالي.
- لا توجد قدرة على مستوى الجامعة لتصميم امتحانات القبول وتنظيمها.
- إن عمليات القبول التي تبتعد عن العدالة الواضحة للامتحان القومي ستكون في حاجة إلى إشراف ورقابة حكومية لتقليل الفساد والمحسوبية، على الأقل في البداية.
- هناك حاجة إلى إعطاء مزيد من الاستقلالية للجامعات بصورة تدريجية، خاصة عند وضعها إجراءات مراقبة على الجودة، وذلك للإشراف على عملية القبول.
- هناك حاجة إلى تطوير إجراءات متعددة وفقاً للرسالة وأهداف البرنامج الأكاديمي (ومعايير التكافؤ).

ومع ذلك، ومما يعكس المخاطر الكبيرة والتعقيدات المرتبطة بقضية القبول، فقد ظهرت وجهة نظر قوية تقول بأنه في الوقت الحالي تعتبر اختبارات القبول الخاصة بالجامعات مصدر خطر أكثر منها فرصة. والسبب في هذا هو أن الجمهور حريص على ألا يفقد 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، ولמיד من الدروس الخصوصية، وعدم المساواة، والتمييز. فبدون وجود مزيد من العمل المفصل عن آليات محددة للتطبيق وبدون وجود حملة اتصالات كبرى، لن يعرف الطلاب كيف سيتم تقييمهم، إضافة إلى المخاطرة باحتمال ألا تكون المعلومات المستخدمة في تقييم المتقدمين معلومات

يعتمد عليها في جميع الأحوال. كما أن وجود امتحان ثان للقبول يمكن أن يزيد من الأعباء على الطلاب وأسرهم.

وإذا ما سلمنا بأن هذه الآراء تمثل وجهة نظر المجتمع المعنى، فسيكون لزاما على السلطات المصرية أن تنظر بعين الاعتبار إلى محتواها، وأن تعمل على ضم الأطراف المعنية المتعددة في استكشاف وتطوير وتجربة خيارات مختلفة.

النتائج والاستنتاجات الرئيسية

إن انتقال الطلاب من مساري التعليم العام والتعليم المهني/الفني بالتعليم الثانوي إلى التعليم العالي بالجامعات والمعاهد وغيرها من مؤسسات التعليم العالي يشكل واحدا من أكبر التحديات التي يواجهها إصلاح التعليم في مصر. ويصبح هذا الانتقال مهما وإشكاليا عندما لا يكون هيكله وإجراءاته مرنة بما يكفي لتمكين صغار السن والبالغين من عبور القنوات بين الدراسة والعمل في مراحل مختلفة من حياتهم وعلى المدى الطويل، حيث يؤثر في استقرارهم الاقتصادي والاجتماعي.

وهناك مخاوف منتشرة من مدى ملاءمة الاستمرار في الاعتماد الكامل على امتحانات إتمام المرحلة الثانوية كأساس وحيد للقبول في التعليم العالي. فقد تعكس نتائج الامتحان فروقا في عوامل الإدخال، مثل الظروف الأسرية، وجودة المدرسة، وفرصة الحصول على الدروس الخصوصية. ولا تضع هذه العملية الطلاب في الأماكن المناسبة لهم، كما أنها تتجاهل قدراتهم الكامنة، ولا يمكن التعويل عليها في التنويع بأدائهم الأكاديمي التالي في المرحلة الجامعية.

وفي الوقت نفسه، يبدو أنه لا يوجد سوى قدر قليل من الدعم المجتمعي والمهني للتخلي عن الامتحانات والاستعاضة عنها بممارسات قبول تبدو أقل شفافية

ومن هنا يبدو أنه من الأفضل محاولة استكشاف خيارات تبقى على الامتحانات القومية، ربما بشيء من التعديل بحيث تدعم الإصلاحات المطلوبة للتعليم الثانوي وتستكملها بمعايير وعمليات اختيار إضافية. ويمكن أن تكون آليات الاختيار التكميلية إما موضوعة مركزيا للتطبيق على المستوى القومي وإما مفوضة قوميا للاستخدام الاختياري حسب تقدير مؤسسات التعليم العالي المنفردة، أو محددة من قبل المؤسسات نفسها. ويمكن تنظيم مزيج من هذه الخيارات، مع قصر التقدير المؤسسي فقط على المؤسسات التي تفي بشروط مسبقة معينة.

ومن أدوات الاختيار التكميلية الممكنة تطبيق منهج مشتق من النهج الأسترالي أو النهج الجورجي المبينين في الإطار ٤-١ والإطار ٤-٢ أعلاه. وتمثل المزايا الرئيسية للنهج التكميلي في أنه يأخذ في الحسبان التحصيل المدرسي من خلال نظام امتحان قائم على تقييم عائدات التعليم المتحصلة من الدراسة الثانوية، وينظر إضافة إلى ذلك إلى ما لدى الطالب من إمكانيات تؤهله للنجاح، كما يحدد القدرات الخاصة للطالب والتي ربما لم تكتشف من خلال اختيار الطالب لمواد المدرسة. ومن المزايا الأخرى للاختبارات جيدة التصميم للمهارات الذهنية العامة ومهارات التفكير في نطاق من السياقات المألوفة والأقل شيوعاً والتي لا تتطلب معرفة خاصة بمادة معينة هو أنها لا تستجيب بسهولة للإجابات التي تم التدرب عليها على أسئلة متوقعة من النوع الذي يمثل أساس صناعة الدروس الخصوصية.

التوصيات

توصية عامة

يجب بصفة عامة أن تتحول مصر إلى نظام للتعليم العالي أكثر تنوعاً وأكثر توجهاً للطالب، يمكن للطلاب فيه أن يمارسوا اختيارهم لمكان دراستهم ومحتوى ما يدرسون، ويمكن للمؤسسات فيه أن تمارس استقلاليتها في قبول الطلاب بما يعكس رسالتهم وقدراتهم.

توصيات خاصة

في الوقت الذي تحتفظ فيه الحكومة لأسباب تتعلق بالسياسة المالية، بالسيطرة على إجمالي عدد الطلاب المقيدين بالتعليم العالي الممول حكومياً على مستوى القطاع أو مستوى المؤسسات، فإنه يجب عليها أن تسمح لكل مؤسسة أن تقرر الطلبة الذين ستقبلهم والبرامج التي ستلحقهم بها.

ويجب أن تعتمد عملية القبول في مؤسسات التعليم العالي على رغبات الطلاب كما يعبرون عنها، وعلى جولة أولى من عروض المؤسسات وقبول الطلاب أو رفضهم لعروض تلك الجولة، وعلى جولة ثانية من عروض المؤسسات وقبول الطلاب لتلك العروض.

ويجب على الحكومة أن تشجع الطلاب الذين على وشك الانتهاء من دراستهم الثانوية على التعبير عن رغبتهم حسب الأولوية في مؤسسات وبرامج التعليم العالي،

وأن تتيح للطلاب الذين يستوفون المتطلبات الأولية الدخول إلى التعليم العالي، ولكنهم لم يقبلوا في المؤسسة التي بها البرنامج الذي وضعوه رغبة أولى لهم، النظر بعين الاعتبار إلى رغبتهم الثانية أو الثالثة.

ويجب أن يستمر وجود نظام الامتحانات القومية في السنوات الأخيرة (الستين الأخيرتين) من الدراسة الثانوية، ويمكن استكمالها بملفات عمل الطالب ومؤشرات إنجازه خلال التقييم المدرسي المستمر.

ولأغراض القبول بالتعليم العالي، يجب استكمال نتائج امتحانات المرحلة الثانوية القومية ومؤشرات التحصيل الأخرى بالمدرسة بنتائج الطالب في اختبارات التفكير المنطقي العام ومهارات التفكير المصممة بطريقة احترافية.

ومبدئياً ينبغي على السلطات المصرية العمل على تصميم مجموعة مناسبة من اختبارات التفكير المنطقي العام ومهارات التفكير تصميمًا احترافيًا ثم تجربتها، واستخدامها بعد مراجعتها على المستوى القومي لمدة معينة، وذلك لتعويد الطلاب والآباء والعاملين بالمدارس ومؤسسات التعليم العالي على النظام الجديد، وبناء ثقة عامة في استخدامه. وفي نهاية الأمر يجب السماح لمؤسسات التعليم العالي باستخدام أدوات اختيار تكملية ثبتت صلاحيتها حسب اختيارها.

ويجب أن يتم إدخال هذه التغييرات الموصى بها في نظام القبول بالتعليم العالي جنباً إلى جنب مع تطوير المعايير المرجعية الأكاديمية، وتحسين جودة التعليم والتعلم والتقويم، وبناء القدرات المؤسسية، وتطبيق إجراءات ضمان الجودة على المستوى القومي، بما في ذلك عمليات قبول الطلاب.

الملحق ٥ - أ تصنيف لأنواع سياسات القبول على مستوى العالم

النوع الأول: امتحانات إتمام المرحلة الثانوية	
درجات الامتحان القومي فقط	النمسا، وفرنسا، وأيرلندا، ومصر
درجات الامتحان القومي، إضافة إلى الأداء الأكاديمي في المدرسة الثانوية	تزانيا
درجات الامتحان القومي، إضافة إلى ملف التقدم	المملكة المتحدة
درجات الامتحان الإقليمي/على مستوى الولاية، إضافة إلى الأداء الأكاديمي في المدرسة الثانوية	أستراليا
النوع الثاني: امتحانات القبول	
درجات الامتحان القومي فقط	الصين، وإيران، وجورجيا
درجات الامتحان القومي، إضافة إلى الأداء الأكاديمي في المدرسة الثانوية	تركيا، وإسبانيا
نتائج الامتحان المنظم عن طريق المؤسسة فقط	الأرجنتين وباراغواي
نتائج الامتحان المنظم عن طريق المؤسسة، إضافة إلى الأداء الأكاديمي في المدرسة الثانوية	بلغاريا وصربيا
النوع الثالث: اختبارات القدرات الموحدة	
نتيجة اختبار القدرات الموحدة أو الأداء الأكاديمي بالمدرسة الثانوية	السويد
نتيجة اختبار القدرات الموحدة إضافة إلى ملف التقدم	الولايات المتحدة
النوع الرابع: الامتحانات المتعددة	
نتيجة امتحان الدخول القومي، إضافة إلى نتيجة امتحان الدخول المنظم من المؤسسة	اليابان، وروسيا، وفرنسا (المدارس العليا)
نتيجة امتحان الدخول القومي، و/أو نتيجة الدخول المنظم من قبل المؤسسة، و/أو الأداء الأكاديمي بالمدرسة الثانوية	البرازيل
نتيجة امتحان إتمام المرحلة الثانوية القومي، إضافة إلى نتيجة امتحانات الدخول المنظمة من قبل المؤسسة	فنلندا
نتيجة امتحان إتمام المرحلة الثانوية القومي، إضافة إلى نتيجة اختبار القدرات الموحدة	إسرائيل
امتحانات متعددة تنظمها جهات متعددة	الهند
النوع الخامس: لا يوجد امتحان	
الأداء الأكاديمي بالمدرسة الثانوية	النرويج - كندا
ملف التقدم لا يتطلب نتيجة الامتحان	بعض المؤسسات بالولايات المتحدة

المصدر: Source: World Bank, 2008: University Admission Worldwide, Education Working Paper .Series Number 15, Washington DC

الحواشي

^١ مع وجود عدد إجمالي من الطلبة المقيدین بالتعليم العالي يبلغ ٢.٤ مليون طالب، يقدر العدد الذي يدخل للتعليم العالي سنوياً بـ ٠,٥٣ مليون طالب، بنسبة ٣٤,٧ في المائة من عدد الطلاب البالغة أعمارهم ١٧ عاماً (١,٥٤ مليون)، و٥٠,٨ في المائة من عدد الطلاب الذين يتمون دراستهم الثانوية العامة أو الثانوية الفنية (١,٠٥ مليون).

^٢ Robert Denos, Le Pélican: "وضعت بجعة جونائان في الصباح بيضة بيضاء، ومنها خرجت بجعة مشاهمة لها بطريقة مذهلة. ووضعت هذه البجعة الثانية، بدورها، بيضة بيضاء خرجت منها، بالطبع، بجعة أخرى فعلت الشيء نفسه. يمكن أن يستمر هذا لفترة من الزمن إذا لم نحضر العجة أولاً."

المراجع

OECD (2004). “Completing the Foundation for Life-Long Learning: An OECD Survey of Upper Secondary Schools”. Paris.

الفصل السادس - جودة التعليم وفعاليتها

ينظر هذا الفصل في فعالية التعليم العالي في مصر في تجهيز الخريجين بمفاهيم ومهارات تنفعهم في الحياة والعمل ومواصلة التعلم. وقيم التقرير المعلومات المتاحة عن جودة مدخلات التعليم العالي وعملياته ومخرجاته. وتولى عناية خاصة بملاءمة التعليم العالي المصري لغرض الوفاء باحتياجات سوق العمل المحلية والوطنية والدولية. ويجري بحث المبادرات الرامية إلى الارتقاء بجودة ومعايير التعليم العالي المصري في ضوء التطورات الجارية في الممارسة الدولية، وتقدم توصيات لزيادة القدرة والأداء.

مقدمة

بُذلت جهود حثيثة في السنوات الأخيرة لمعالجة المخاوف التي أبدتها أرباب العمل وأولياء الأمور والطلاب وأعضاء هيئة التدريس بشأن التعليم العالي في مصر. وقد تعهدت الحكومة المصرية بوضع إطار لضمان الجودة والارتقاء بها، يكون ذا صلة باحتياجات مصر وظروفها وذائع الصيت على الصعيد الدولي.

إطار السياسات

يشكل ضمان الجودة آلية للتحقق من أن النتائج الجارية إحرازها ملائمة للأغراض التي يقدم المجتمع من أجلها الدعم إلى مؤسسة التعليم العالي. ويمكن فهم الارتقاء بالجودة بأنه مجموعة فرعية من نظام ضمان الجودة، ينطوي على تدابير محددة لرفع معايير المدخلات والعمليات والمخرجات.

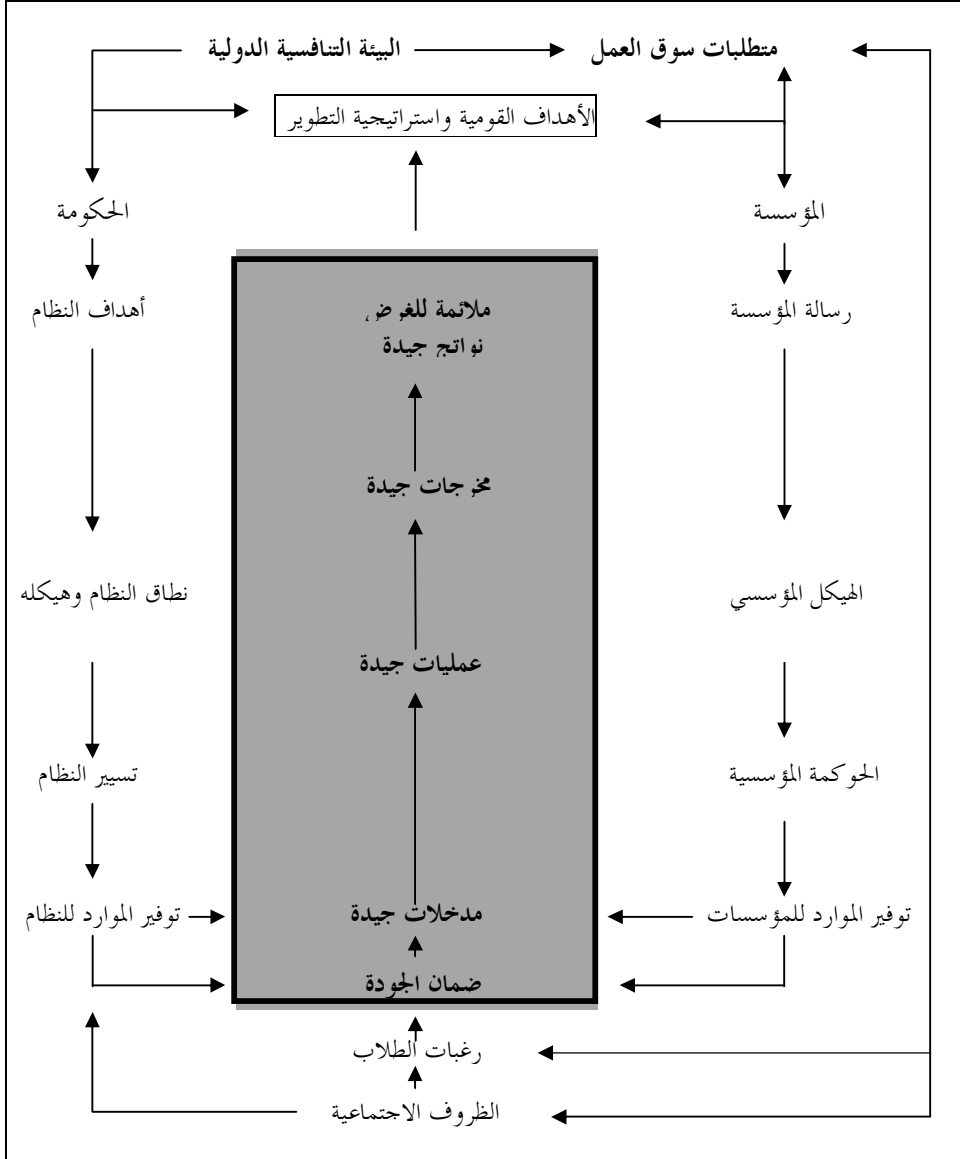
والجودة هي حكم يطلق على مدى جودة شيء ما. وهو بطبيعة الحال حكم نسبي يتوقف على توقعات ومقارنات، في ظل الصلة القائمة بينه وبين مادته وتصميمه وتكوينه. ففي حالة التعليم العالي، يمكن إرجاع الجودة إلى مدخلات

متنوعة (مثل الطلاب والمعلمين والمرافق)، والعمليات (مثل المنهج وطرق التعليم وخبرات التعلم)، والمخرجات (مثل التخرج وقدرات الخريج)، والعائدات (مثل مجالات التوظيف للعائدات المالية للخريجين). وفي النظم المتسعة والمتنوعة للتعليم العالي التي تقبل طلابا مختلفي القدرات والدوافع ومستويات الإعداد، وتوريد خريجين لأرباب عمل متنوعين تختلف احتياجاتهم وتوقعاتهم، فهناك آراء متعددة بشأن الجودة.

وأكثر ما يهم في السياق التعددي هو أنه يُحكم على الجودة بالمقارنة بالأهداف التعليمية لكل مؤسسة من مؤسسات التعليم العالي، فيكون السؤال الرئيسي كالتالي: كيف نعرف مدى جودتنا؟ وحين يُفهم التعليم كعملية من التحول الشخصي، ويركز تقييم الجودة بالضرورة على الفرق بين قدرات الطلاب المبتدئين في مؤسسة ما وقدرات خريجها. ويمكن إجراء هذه التقييمات مباشرة عن طريق اختبار سابق وتال لمجموعة من الطلاب، أو عن طريق مقارنة العمل الذي يؤديه طلاب السنة الأولى والسنة النهائية في مجال معين من الموضوعات. وبالإضافة إلى ذلك، لا بد من التعرف على حجم الاختلاف الذي يعزى إلى تجربة التعليم العالي الذي تمكن المؤسسة من تحقيقه. هذا التقييم غير مباشر بالضرورة، حيث إنه يعتمد على مؤشرات تتعلق بالمدخلات والعملية التعليمية. وحتى لو كان الأمر كذلك، فقد تكون معايير خريجي إحدى المؤسسات أدنى من معايير خريجي المؤسسات الأخرى مع الاحتفاظ برسالة مماثلة وبنفس توقعات أرباب العمل، وفي هذه الحالة يتعين على المؤسسة أن تعيد النظر في جودة مخرجاتها وعملياتها وأن ترتقي بها.

ويتطلب الارتقاء بالجودة، بمعناه الواسع، عدة شروط مسبقة: (١) وضوح رسالة المؤسسة والأهداف التعليمية، (٢) كفاية مدخلات الموارد، (٣) تنظيم الموارد المتاحة وفقا لأغراضها وبطريقة فعالة لتحقيق الأهداف المحددة، (٤) تغذية مرتدة إنشائية وتعليم أعضاء هيئة التدريس ليعرفوا مستوى جودة أداء العمليات التعليمية المستهدفة، (٥) تقييم ختامي لقدرات الخريجين، (٥) ترتيبات منظمة لتقييم رضا الخريجين وأرباب العمل.

الشكل ٦-١ المسؤوليات الحكومية والمؤسسية عن التعليم العالي الجيد الذي يلبي احتياجات الأفراد والمجتمع والاقتصاد القومي



المصدر: مأخوذ عن Gallagher (لم يصدر بعد).

وبالنظر إلى هذا، يكون الارتقاء بالجودة بالضرورة عملية دينامية تنطوي على طبقات تم التفاعلات داخل مؤسسة التعليم العالي (فيما بين الطلاب، وبين الطالب والمدرس، وبين المدرس وقائد الفريق، وبين القسم وقيادة المؤسسة على سبيل المثال) وبينها وبين أصحاب المصلحة الخارجيين (أرباب العمل، والحكومة، والخريجون، على سبيل المثال). وثُفهم أدوار كل من الحكومة والمؤسسات في هذه العملية أفضل ما تُفهم من خلال المسؤولية المتبادلة.

ويحاول الشكل ٦-١ توضيح هذه المسؤوليات، ويجعل من ضمان الجودة نظاماً فرعياً داخل نظام أوسع مصمم لتلبية احتياجات وتوقعات الطلاب والمجتمع، وبحقق عائدات تنهض بالقدرة التنافسية الدولية والتنمية الاجتماعية للوطن. ويضع الشكل ٦-١ ضمان الجودة بالمؤسسات والارتقاء بها تحت فئتين: '١' في إطار أهداف الحكومة واستراتيجيتها الإنمائية، بما في ذلك تشكيل رأس المال البشري لتلبية احتياجات سوق العمل، وتنمية قاعدة المعرفة لدعم الابتكار الوطني، '٢' في السياق الدولي. بما في ذلك أسواق العمل الوطنية التي يحتاج فيها خريجو البلد إلى أن يكونوا قادرين على المنافسة.

وتنشئ الحكومة، من جانبها، البنية الأساسية لتسيير النظام التي توضح الأدوار والأهداف والتوقعات (مثل الإطار القومي للمؤهلات الذي يصف معايير الدرجة العلمية من حيث قدرات الخريجين، وبنية النظام الوطني التي توضح الرسائل المختلفة لمختلف أنواع المؤسسات، والشروط المسبقة للاعتماد المؤسسي وشروط استمراره، وإجراءات التقييم الخارجي الجيد ومتطلبات التقييم الذاتي الداخلي). وبالإضافة إلى ذلك، تقدم الحكومة من أجل المؤسسات الحكومية موارد وتمنحها سلطة تقديرية في اتخاذ القرارات على أساس أن الموارد ستدار إدارة جيدة من أجل تحقيق النتائج المتفق عليها. أما المؤسسات، فهي مسؤولة من جانبها عن تحقيق رسالتها المختلفة، مع الابتكار باستمرار بغية زيادة الاستجابة للاحتياجات المتغيرة والارتقاء بمعاييرها، وتقديم كشف حساباتها علنياً عن مدى جودة أدائها. وفي النهاية، تتوقف جودة العوائد على ما تبذله المؤسسات من جهود، وتكمن المهمة الرئيسية لسياسة الحكومة وأطرها التنظيمية في تيسير تلك الجهود المؤسسية.

وقد أعدت بلدان عديدة إجراءات رسمية لضمان الجودة الخارجية ومراجعة الحسابات، تضيف إلى مؤسسات التعليم العالي أعباء تتعلق بالامتثال، وتوحي بالاهتمام بالجودة، ولكنها تسهم بالقليل في رفع المعايير. ومن المهم توضيح علاقة

عمليات ضمان الجودة الخارجية بتدويل ثقافة الارتقاء بالجودة، ولا سيما من أجل البلدان التي تنبع مشاكلها المتعلقة بالجودة إلى حد كبير من مواردها المحدودة.

جودة التعليم العالي المصري

يؤدي نظام التعليم العالي في مصر نوعين من الدرجات العلمية على مستوى البكالوريوس/الليسانس. وتُمنح درجة البكالوريوس/الليسانس بعد النجاح في إتمام أربع سنوات دراسية على الأقل (تكون مدة البرنامج في بعض المجالات خمس أو ست سنوات). وتُمنح درجة الدبلوم بعد البرامج الدراسية المكونة من سنتين، وهي التي تقدمها في الغالب الكليات التكنولوجية والمعاهد المتوسطة الخاصة.

الجدول ٦-١ حالات القيد في التعليم العالي بحسب المؤسسة ونوع الجنس خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧

نوع المؤسسة	ذكور	إناث	إجمالي	حصة الأشخاص المقيد من إجمالي حالات القيد في المؤسسات (%)
الجامعات الحكومية	966 188	909 755	1 875 943	78.1
المعاهد العليا	226 417	142 184	368 601	15.3
المعاهد الفنية المتوسطة	82 712	75 813	158 525	6.6
جميع المؤسسات	1 275 317	1 127 752	2 403 069	100.0

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء (٢٠٠٨)، مصر في أرقام.

كما يبين الجدول ٦-١، تقتصر نسبة قيد الطلاب في البرامج التي تمنح الدبلومات على ٦,٦ في المائة. ويعزى تقرير المعلومات الأساسية القطرية هذا الاختلال في التوازن إلى انخفاض المكانة وضعف التمويل وتدني نوعية التعليم المهني، وقلة الأماكن المتاحة لخريجي التعليم المهني للتحويل إلى الجامعات. وهذا الاختلال غير مناسب لأغراض الإمداد بالعمالة بأسلوب يتوخى فعالية التكاليف، والعدالة في وصول الطلاب واختيارهم، وكفاءة نظام التعليم. وسيكون من المهم لمصر أن تستغني عن ثاني أفضل نهج تجاه التعليم المهني لرفع مكانته وجودته، ولتوفير ما يحفز على زيادة أعداد الطلاب للمشاركة فيه.

وعلى الرغم من أن الغرض من مؤهلات الكليات التكنولوجية هو بلوغ مستوى أعلى من المهارات، فإن العديد من الطلاب وأرباب العمل يعتبرون هذه

المهارات أقرب، في درجة ملاءمتها، إلى العمالة الماهرة منها إلى العمالة الفنية. ومن بين الملحقين بالجامعات البالغ عددهم ٧٥ ٠٠٠ شخص سنوياً، لا يُتم سوى نصفهم برامجهم الدراسية، ويتحول ٦٠ في المائة من هؤلاء بعد التخرج إلى عاطلين عن العمل. وقد ظل تدفق الطلاب بين المؤسسات والقطاعات محكوماً إلى حد كبير بنظام تحديد المسار التعليمي. وعلى الرغم من أن هذا الأمر كانت له أهمية كبيرة في مصر، فقد شوه تدفق الطلاب بين القطاعات. وقد ظل التعليم الفني والتدريب المهني الثانوي يتوسعان لأكثر من ٣٠ عاماً حتى وقت مؤخر. وكان يحدد مسار الطلاب البالغين ١٤ أو ١٥ عاماً إما نحو التعليم العام، أو، بشكل متزايد، نحو التعليم الفني والمهني.

جودة التعليم الفني والتدريب المهني

مما يدعو للأسف أن فريق الاستعراض لم يتمكن من الحصول إلا على معلومات محدودة لدعم الملاحظة البناءة لظروف التعليم المهني واتجاهات إصلاحه. غير أن هناك عدة استعراضات وعمليات جارية أخرى مماثلة تركز على القطاع الفرعي للتعليم المهني، ويتبين من نتائج مسح خريجي الكليات التكنولوجية المتوسطة الذي أجرته وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة في عام ٢٠٠٨ أنه توجد أوجه شبه كثيرة بين ما أفادت عنه الوكالة من دواعي القلق وتلك التي أثارها طلاب المؤسسات المانحة للدرجات العلمية الذين جرت مقابلات معهم أثناء الزيارات الميدانية التي قام بها فريق الاستعراض.

ولما كان معدل الإحابة على المسح الذي أجرته الوكالة منخفضاً (١٩ في المائة فقط)، فإن نتائجه إشارية فقط. وتتضمن هذه النتائج فيما يتعلق بمجموعة الخريجين في عام ٢٠٠٧ ما يلي:

أن ٤٧ في المائة من الخريجين عاطلين عن العمل، و٢,٧ في المائة منهم طلاب متفرغون، و ١٠ في المائة أصحاب مهن حرة، و ٨ في المائة يعملون ويواصلون التعليم والتدريب، و ٤ في المائة يعملون في مؤسسة أو شركة أو مكتب حكومي، والبقية إما في الجيش أو متزوجون ولا يعملون.

أن ٦٦ في المائة من الحاصلين على عمل البالغة نسبتهم ٤ في المائة ذكروا أنهم يشغلون وظائف لبعض الوقت، و ٣٤ في المائة منهم يشغلون وظائف كل الوقت.

أن من بين الخريجين البالغة نسبتهم ٤٧ في المائة الذين ذكروا أنهم عاطلون عن العمل، قال ٥٠ في المائة أن السبب الرئيسي في البطالة هو أنهم لم يجدوا مهنة مناسبة لمجالات دراستهم، ويعتزم ١٦ في المائة القيام بالمزيد من التدريب، ويشعر ٨ في المائة أنهم غير مؤهلين التأهيل الكافي في مجال دراستهم.

أن ٥٣ في المائة من المجموعة التي شملتها الدراسة ذكروا أن مهنتهم أو المساقات الدراسية التي حصلوا عليها لا علاقة لها بالتدريب الذين حصلوا عليه في الكليات التكنولوجية المتوسطة، واعترف ٤٧ في المائة بأن لها علاقة بها إلى حد ما أو لها علاقة مباشرة بها.

وقد بلغ معدل الإجابة على مسح أرباب العمل الذي أجرته الوكالة ٣٨ في المائة. وخلص المسح إلى ما يلي:

أكبر نسبة من الموظفين المعيّنين يأتون من المدارس الفنية الثانوية (٤١ في المائة)، تليها التعليم الثانوي العام (١٧ في المائة)، مع نسبة أقل كثيراً من الكليات التكنولوجية المتوسطة والجامعات (١٦ في المائة). ويبحث أرباب العمل حالياً عن موظفين حاصلين على تعليم فني ثانوي (٤٧ في المائة) ملء الشواغر الحالية.

وقد استمع فريق الاستعراض إلى تعليقات عن ضعف العائدات من نظام التعليم الفني والتدريب المهني التي تعكسها على نحو التحديد معدلات البطالة المرتفعة لخريجي التعليم الفني والتدريب المهني. وفي حين أنه يمكن أن يعزى الكثير من حالات البطالة إلى الظروف الاقتصادية، فيبدو أن السبب الرئيسي لضعف العوائد يتمثل في نوعية نظام التعليم الفني والتدريب المهني نفسه. وأكثر نقد تعبيراً عن هذا النظام هو أن مناهج التعليم الفني والتدريب المهني لا تستجيب الاستجابة الكافية لاحتياجات سوق العمل. ويمكن تتبع السبب في هذا حيث إنه يصل إلى طبيعة النظام المدفوعة بالعرض. فالتمويل يُخصص للتعليم الفني والتدريب المهني بطريقة لا تراعي الاحتياجات الناشئة أو أداء المؤسسات. ولا توجد معايير على نطاق النظام لتقييم أداء مؤسسات التعليم الفني والتدريب المهني، مع استثناءات بسيطة تتمثل في الوزارات الأكثر تقدماً مثل وزارة التجارة الخارجية والصناعة.

وينبغي أن يكون لصندوق التمويل التدريب تأثير على كيفية تخصيص الأموال، ولكن لحين تنفيذ الخطوط التوجيهية الجديدة للصندوق بالكامل، سيظل تأثيره غير أكيد. وفي غياب الحوافز المالية المناسبة، يصعب تحقيق التغيير. ونتيجة لذلك، لا تزال

المناهج قديمة إلى حد كبير وتخضع للمراجعة أقل من مما يجب. ولا تزال برامج التدريب تعتمد إلى حد كبير على المؤسسات، وعلى الرغم من بذل المزيد من الجهود لوضع نظم يكثر فيها اللجوء إلى الإلحاق بأرباب العمل، سيتعين مشاركة عدد من أرباب العمل أكبر كثيرا مما هو عليه حاليا إذا أريد النجاح لهذه النظم.

وستكون التطورات عن طريق مختلف مشاريع إصلاح التعليم الفني والتدريب المهني الممولة من المانحين مهمة أيضا. فالغرض مثلا من الشراكات المحلية التي يتعين عقدها بين الصناعة وفرادى مراكز التدريب هو استحداث وسائل بديلة لتوفير تدريب على المهارات العملية، ومن المفترض أن يؤثر على إصلاح المناهج. ويجري وضع معايير للتدريب في عدد من القطاعات، ومن المتوقع أن يسفر هذا عن تحديد أوضح للمتطلبات من المهارات، ومع تصميم برامج التعليم والتدريب من أجل التدريب على المهارات ذات الصلة، يمكن بناء مسارات التعلم بحيث يتسنى انتقال الطلاب من مستوى مهاري إلى آخر أو من مؤسسة إلى أخرى. وينبغي أن يؤثر هذا أيضا على الإصلاحات الجارية في الكليات التكنولوجية وفي التعليم الثانوي.

معايير التأهيل القياسية للتعليم الفني والتدريب المهني

انتهى مشروع المعايير القومية للمهارات مؤخراً من إعداد إطار جديد للمؤهلات من أجل قطاع التعليم الفني والتدريب المهني. وتتضمن الأهداف الرئيسية للإطار ما يلي: (أ) إصدار شهادات للعمال تعكس بطريقة مناسبة قدراتهم وكفاءاتهم، (ب) الساعات المعتمدة المنقولة التي تتيح للمتدربين الانتقال من أحد قطاعات التعليم أو التدريب إلى قطاع آخر، (ج) إجراءات التقييم المستقل، (د) إجراءات الاعتماد المستقل.

وسيشمل الإطار الجديد المؤهلات الدراسية التالية للمرحلة الابتدائية المعادلة بوجه عام للمستويات ١ و ٢ و ٣ من التصنيف الدولي الموحد للتعليم. ويموّل هذا العمل من برنامج تنمية الموارد البشرية التابع للصندوق الاجتماعي للتنمية. ويكمل إعداد المعايير فريق مكون من مستشارين محليين ودوليين بالتعاون مع أرباب العمل في ثلاثة قطاعات (التصنيع، والسياحة، والبناء والتشييد). ولا يقتصر الإطار الجديد على إنشاء معايير للمهارات وإنما ينشئ أيضا الإجراءات الخاصة باختبار المتدربين ومنحهم الشهادات. ويتلقى الإطار الدعم من المجلس الوطني المصري للاعتماد المكلف بوضع إجراءات لاعتماد مقدمي خدمات التدريب. وسيكون من المهم

إدماج هذا الإطار في الإطار القومي الشامل للمؤهلات الخاص بنظام التعليم المصري ككل. وسيكون ذلك ضرورياً لضمان النظر إلى التعليم الفني والتدريب المهني بوصفه جزءاً قيماً لا يتجزأ من التعليم التالي للمرحلة الثانوية، متكاملًا مع فرص التعليم الثانوي وغيرها من فرص التعليم العالي، ولتمكين الطلاب من الحراك عبر مختلف أجزاء نظام التعليم والتدريب دون الاضطرار إلى تكرار عمل سبق لهم الانتهاء من أدائه.

وتتضمن الجهود الأخرى المبذولة في نفس هذه المسارات مبادرة مبارك-كول التابعة لوزارة التعليم، التي تخطط لمساعدة القطاع الخاص في إعداد لوائح (معايير، ومناهج، وتقييمات، الخ.) لـ ٢٨ تجارة تشمل القطاعات الثلاثة نفسها كالمعايير القومية للمهارات، فضلاً عن عدد من المهن التجارية. كما تخطط مبادرة مبارك-كول لفتح النظام أمام الطلاب الحاصلين على مؤهلات دراسية عالية (حتى ١٢ سنة من سنوات الدراسة)، وأمام مستويات أخرى من المهارات (مثل الصرافة وتكنولوجيا المعلومات).

وثمة قانون عمل جديد اعتمدته البرلمان المصري مؤخراً ينشئ نظاماً للترخيص لدعم المعايير. وسيطبق أحد التراخيص علىفرادى العمال المهرة، حيث سينفذ مطلباً تشريعياً يقضي بأنه يجب أن يكون الشخص حاصلًا على شهادة تفيد بأنه ماهر لكي يتمكن من الممارسة في المجال ذي الصلة. وستفرض رسوم متواضعة تبلغ ٤٠ جنيهًا مصرياً لإصدار الشهادة. ولن تصدر الشهادات إلا بموجب معايير المهارات الجديدة. وستلزم الأعمال التي تقدم إلى عملائها أعمالاً ماهرة ألا تستخدم إلا العاملين الحاصلين على الترخيص. ويجب على مقدمي خدمات التدريب أيضاً أن يحصلوا على الترخيص. بمقتضى القانون، ويجب تقديم برامجهم التدريبية إلى الوزارة المختصة للموافقة عليها. وبناء على ذلك، فأية جهة تقدم تدريباً دون الحصول على ترخيص تكون مؤدية لعمل غير قانوني. وبالتالي، هناك احتمال أن يؤدي القانون الجديد، بدلاً من فتح سوق التدريب الخاص، إلى التسبب في صعوبات أمام قيام مقدمي خدمات التدريب بالعمل، ويمكنه أن يخضعهم للتدخل من مقدمي الخدمات الحكوميين الذين يتمتعون هم أنفسهم بسجل معرض لانتقادات بالغة.

وعلى الرغم من أن وزارة القوى العاملة والهجرة (ووزيرها هو أيضاً رئيس المجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية) هي التي تدير شؤون القانون، فليس للوزارة

حالياً أي دور في إصدار الشهادات للعمال المهرة، باستثناء المتدربين في مراكز تدريبها بطبيعة الحال. ويلزم تقديم المزيد من الإيضاحات عن هذا الموضوع.

وتميل مؤسسات التعليم الفني والتدريب المهني إلى اعتبار أن قدرتها محدودة للغاية من جانبين: نقص المعلمين المدربين جيداً، ونقص موارد ومعدات التدريب الملائمة. ويبدو أن نقص المعلمين المؤهلين تأهيلاً مناسباً والمتمتعين بالخبرة هو العامل الطاغي الذي يحد من فعالية التعليم الفني والتدريب المهني في مصر. وهو ناجم إلى حد كبير عن عدم كفاية التمويل المتكرر، بما أنه يعزى بصفة رئيسية إلى انخفاض المرتبات المقدمة. والمعلمون المتخرجون في المدارس الثانوية الفنية لديهم عادةً خبرة ضعيفة في العمل، بينما لا يحصل عادة المعلمون الذين يكتسبون مهارات من خلال خبرتهم العملية على تدريب رسمي أو إعداد كمدرسين معتمدين.

وعلى المدى البعيد، يجب التفكير في هذه المشكلة في السياق العام لإعادة تحديد المستقبل الوظيفي للتعليم بضمان اختيار المعلمين بطريقة جيدة وحصولهم بعد ذلك على مستقبل وظيفي في التعليم يتصف بصفة الدوام. وعلى المدى القريب، توجد صعوبة كبيرة في تمويل التدريب للعاملين الموجودين بالفعل في النظام. ويوجد أكثر من ٣٠٠٠ مدرب في مراكز التدريب المهني يقدمون تدريباً على مستوى المبتدئين، إلى جانب ٩٠٠ فني وحوالي ٢٠٠ مدير ومشرف وأخصائي. وتوجد أعداد مماثلة في مراكز التدريب المهني الأخرى. ويبدو أن تدريب هؤلاء العاملين يتجاوز قدرات النظام، ثم إن هذه الأعداد لن تكون كافية تماماً إذا ما أريد توسيع النظام.

وقد تصدى مشروع المعايير القومية للمهارات لبعض هذه التحديات إلى حد ما، ولكن ذلك لم يتم إلا على المدى القصير وعلى نطاق ضيق فقط. وقد وضعت هذه المعايير مجموعة من الأدلة لتدريب المدربين، ومجموعات من "حزم التعلم التي تركز على الطلاب". وقد اكتمل تدريب المعلمين؛ فحصل أكثر من ٢٥٠ معلماً من مراكز التدريب المهني بالفعل على تدريب كمعلمين معتمدين باستخدام معايير جديدة للمهارات في قطاعات التصنيع وقطاع السياحة وقطاع البناء والتشييد، بالإضافة إلى أكثر من ١٠٠ مدرب للمدربين. وبدأ هؤلاء المعلمون بدورهم تدريب المزيد من المعلمين. ولا يزال التحدي ضخماً ويحتاج إلى دعم متواصل من الحكومة.

ملاحظات خاصة فيما يتعلق بجودة التعليم العالي

حيث إن الطلاب هم العملاء الأوائل للتعليم العالي، وأن الخريجين هم المخرج الرئيسي للنظام، فإن لمخاوفهم أهمية قصوى كما أن الاهتمام الأكبر يكرّس لهم هنا. ومن بين تلك المخاوف المشتركة بين طلاب التعليم العالي والقطاع الفرعي للتعليم الفني والتدريب المهني ما يلي: عدم كفاية الخيارات في مجالات الدراسة ذات الصلة بالأنشطة المهنية، وعدم كفاية التهيئة للعمل نتيجة لعدم ارتباط المناهج بسوق العمل، والافتقار إلى التدريب على المهارات العملية بسبب الإفراط في التركيز على المحتوى المعتمد على الذاكرة والتربويات السلبية ونقص المرافق والمعدات (Academy for Educational Development, 2008).

والمناقشة التالية التي تتعلق في المقام الأول بالجامعات والمعاهد العليا تتناول بدورها المدخلات والعمليات والمخرجات وعائدات التعليم.

المدخلات التعليمية

المدخلات التي يجري بحثها فيما يلي هي الطلاب، والأكاديميون، والعاملون الآخرون، ونسب الطلاب إلى أعضاء هيئة التدريس، والمواد التعليمية، والمرافق، والخدمات الطلابية. ومن الواضح أن كمية المخرجات وجودتها تتوقف إلى حد كبير على مستوى وأشكال الموارد المالية المقدمة. ويجري بحث القضايا المالية في الفصل الثامن.

الطلاب

لا توجد معلومات عن جودة الطلاب الذين يقبلون في التعليم العالي في مصر. ويعتمد قبول الطلاب على نتائج امتحان وطني محكي المرجع (مقارنةً بأداء الطلاب الآخرين) لا جماعي المرجع (مقارنةً بمستويات الكفاءة المطلوبة)، يتأثر الاستعداد له كثيراً بقدرة أولياء الأمور على دفع تكاليف الدروس الخصوصية لا على قدرة الطالب على النجاح. وبالإضافة إلى ذلك، لا يستطيع الطلاب التقدم إلا لمؤسستهم المحلية، ولأن التعليم العالي مجاني، يحق للطلاب الحاصلين في الامتحانات على الحد الأدنى للقبول دخول مؤسستهم المحلية، ولو لم يكن ذلك بالضرورة في مجال الدراسة المفضل لهم. ولم يتمكن فريق الاستعراض من التعرف على مدى وجود كثافات عالية من الطلاب الموهوبين في بعض المؤسسات أو المجالات. وحتى فيما

يتعلق بالمحالات التي تتطلب درجات مرتفعة كالطلب، يبدو أن الوصول إليها والقدرة على الاستفادة منها يقلان كثيراً بسبب القدرة على دفع تكاليف التدريب الإعدادي.

وبوسع نظم وصول الطلاب الأكثر انفتاحاً، كما هو مبين في الفصل الخامس، أن تنطوي على نطاق أوسع من المعايير لاختيار الطلاب وخيارات أوسع أمام الطلاب لتحقيق رغباتهم في مجال الدراسة والمؤسسة.

العاملون

وفي مسح طلاب الجامعات الحكومية لعام ٢٠٠٧، الموجز في تقرير المعلومات الأساسية القطرية، ذكر ٣٥ في المائة من المجيبين أنهم تعرضوا لمشاكل مع الأكاديميين. وكانت المشكلة المتكررة هي عدم التعويل على المحاضرين في الالتزام بمواعيد المحاضرات. وتشير هذه النتائج إلى ثقافة نابعة من العرض لا تستجيب إلى حد كبير لاحتياجات الطلاب.

ويتبع توظيف الأكاديميين والعاملين الآخرين في مؤسسات التعليم العام نظام الخدمة المدنية المصري للتعيين الدائم في الوظائف، مع الاعتماد في الترقية على الأقدمية، ودفع الأجر استناداً إلى مرتبات تحددها وزارة المالية. وفي ظل هذا النظام، لا يوجد فرق في الأجر أو في مدة الخدمة بين أصحاب الكفاءات المرتفعة وأصحاب الكفاءات المنخفضة من العاملين. وفي عام ٢٠٠٦، بغية الارتقاء بجودة الأداء وإحلال الدينامية في القطاع، اقترح وزير التعليم العالي الأخذ بـ "نظام الجدارة" في التعيين وفقاً للمؤهلات، والترقية وفقاً للإنجازات. وقوبل المقترح بمقاومة من الأكاديميين. وفي الوقت نفسه، فعبّر عدة مجالات يوجد عليها طلب لمهارات مهنية رفيعة المستوى، تجد الجامعات صعوبة متزايدة في اجتذاب الأكاديميين واستبقائهم. وأخطرت إحدى الجامعات فريق الاستعراض بأن عدد الأكاديميين المهندسين المنخفض إلى النصف فيما بين عامي ١٩٩٨ و ٢٠٠٨، لأن الأكاديميين وجدوا وظائف بأجور أعلى في سوق العمل غير الأكاديمي.

ولم يتمكن فريق الاستعراض من الوصول إلى معلومات عن مؤهلات الأكاديميين وخبراتهم ومقاييس تقديرهم، مثل العضوية في الأكاديميات المرموقة والجوائز الأخرى. وتقيد المعلومات المتحصل عليها من خلال الزيارات الميدانية بأن نسبة صغيرة جداً من الأكاديميين الجامعيين نشطون في مجال البحث العلمي. وفي

إحدى الجامعات الكبيرة، ذكر أن نحو ١٠ في المائة من أعضاء هيئة التدريس نشطون في البحث العلمي على مستوى يمكن الاعتراف به دولياً، وأن ما يصل إلى ٣٠ في المائة منهم قادرون على أداء بحوث جيدة إذا ما مُنحوا الموارد والحوافز الكافية. واعتبر الباقون غير قادرين على النشاط البحثي الجاد. وفي الجامعات الرائدة عالمياً في المجال البحثي يكون عادةً ثلثا الأكاديميين نشطين بحثياً، وتكون بحوث ثلثهم مشهورة على المستوى الدولي.

إن المستوى المتدني من النشاط البحثي في المؤسسات المصرية مقارنةً بالجامعات الكبرى في البلدان الأخرى يعكس جزئياً ارتفاع أعباء التدريس ومنح الأكاديميين إمكانية العمل لمدة تصل إلى يومين أسبوعياً خارج الجامعة المعينين فيها. ويعكس هذا الترتيب عدم كفاية أجور أعضاء هيئة التدريس وعدم قدرة فرادى الأكاديميين على الإنفاق على البحث العلمي من دخلهم من التدريس. والنهج التعليمي تجاه التعليم العالي الذي يستمد معلوماته من البحث العلمي ليس سمة مصرية في أحسن الأحوال، على الأقل على مستوى البكالوريوس/الليسانس، كما يستطيع فريق الاستعراض أن يؤكد ذلك. وتجري مناقشة المسائل المتعلقة بالبحث الجامعي في الفصل السابع.

ولم يتمكن فريق الاستعراض من الحصول على معلومات عن مؤهلات الموظفين الإداريين والعموميين، وفرص تقدمهم الوظيفي.

نسبة الطلاب إلى أعضاء هيئة التدريس

لقد كان معدل نمو حجم الطلب على التعليم العالي سريعاً في مصر على مدى السنوات الثلاثين الماضية. ففي سنة ٢٠٠٨، كان هناك ٢,٤ مليون طالب في مرحلة البكالوريوس/الليسانس وحوالي ٢٥٠.٠٠٠ طالب دراسات عليا مقيدين في مؤسسات التعليم العالي. ويمثل هذا الرقم ١٧ ضعف العدد الإجمالي لطلاب البكالوريوس والدراسات العليا المقيدين في عام ١٩٦٦. ومن البديهي أن يضع هذا النمو ضغوطاً على الموارد المالية والبشرية والمادية. ويعترف تقرير المعلومات الأساسية القطرية بأن أوجه القصور في نمو التمويل "أدت إلى تدهور خطير في جودة التعليم، حيث صار النجاح الأكاديمي يفرض اللجوء إلى الدروس الخصوصية التي تتجاوز أسعارها إمكانات الطلاب المتواضعة". ويتواصل بحث التبعات المتعلقة بالعدالة في الفصل الثامن. ويكمن التركيز هنا في جوانب الجودة، والمؤشر الرئيسي عليه هو نسبة الطلاب إلى الأكاديميين. وكلما ارتفعت النسبة كان من المرجح أن

يتلقى الطلاب التدريس في فصول كبيرة، وأن تقل الخبرات التعليمية التفاعلية التي يكتسبونها، وأن يقل اتصالحهم المباشر بمدرسيهم.

ولا تتوافر بيانات موزعة بحسب مستوى التعليم (البكالوريوس/الليسانس، الماجستير، الدكتوراه). وكما يتبين من الجدول ٦-٢، توجد اختلافات كثيرة جدا في إجمالي نسبة الطالب إلى أعضاء هيئة التدريس بحسب مجال الدراسة ونوع المؤسسة. فالعلوم الطبية والطبيعية والبيطرية تتمتع بأقل النسب، مما يتيح تعليما أكثر كثافة. ومع الاستثناء المخير للطب في مؤسسات التعليم العالي الخاصة، فإن النسب في مصر في هذه المجالات، وبخاصة في جامعاتها الحكومية، على قدم المساواة مع المؤسسات الرائدة في العالم المتقدم.

وفيما عدا هذه المجالات، تتمتع الجامعات الخاصة بنسب أفضل من الجامعات الحكومية بهامش كبير، ولا سيما في العلوم الاجتماعية التي تعكس فيها نسب الجامعات الحكومية معيارا للتعليم العالي يبتعد كثيرا عن حدود المعايير المقبولة دوليا، حيث تتراوح نسب الطلاب إلى أعضاء هيئة التدريس عادة بين ١٠ : ١ و ٢٠ : ١، عبر مختلف مجالات التعليم والمؤسسات. ومع الاستثناء الوحيد للآداب، لا تلي نسبة الطلاب إلى أعضاء هيئة التدريس في المعاهد العليا الخاصة في مصر المعايير المقبولة دوليا. وبالمثل، في مجال التعليم، والعلوم الاجتماعية، والدراسات الثقافية، تسجل جامعة الأزهر نسباً مرتفعة على نحو غير معتاد.

الجدول ٦-٢ نسبة الطلاب إلى أعضاء هيئة التدريس موزعة بحسب نوع المؤسسة ومجال التعليم خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧

القطاعات/العلوم	الطلاب لكل عضو هيئة تدريس		
	الجامعات الحكومية	الجامعات الخاصة	المعاهد العليا الخاصة
التعليمي	44	7	127
الأساسي	9	9	13
الطبي	8	16	348
الهندسي	31	13	146
الثقافي والأدبي	57	16	246
الآداب	20	8	8
الزراعي والبيطري	9	—	811
الاجتماعي	158	10	429
المجموع	29	13	273

المصدر: تقرير المعلومات الأساسية القطرية.

وكما هو مبين في الجدول ٦-٣ يوجد في الجامعات المصرية ٢٦,٧ طالبا في المتوسط لكل وظيفة تعليمية (الأساتذة، والأساتذة المساعدون، والمدرسون، والمدرسون المساعدون، والمعيدون). وتتراوح نسبة الطلاب إلى أعضاء هيئة التدريس بين ١٣,٢، وهو نصف المتوسط القومي، في جامعتي حلوان وقناة السويس، إلى ٥٠ في جامعة الأزهر، وتخرج أكاديمية مبارك للشرطة عن هذه الأرقام بنسبة ١٢١,٥ طالباً. وباستبعاد أكاديمية الشرطة والأزهر، تبلغ المتوسط الوطني لهذه النسبة ٢٣,٣ طالباً لكل عضو أكاديمي. وتتمتع ثماني جامعات بنسب أقل من المتوسط وثمانية بنسب أعلى منه. وثمة تفاعل كبير بين النسب مع كثافة قيد الطلاب في مجالات التعليم. فعلى سبيل المثال، تبلغ نسبة الطلاب إلى أعضاء هيئة التدريس عبر الجامعات الحكومية في العلوم الطبية ٨ إلى ١، وفي العلوم الأساسية والعلوم الزراعية والبيطرية ٩ إلى ١. غير أنه توجد نسب أعلى بكثير في مجالات التعليم (٤٤ إلى ١) والدراسات الثقافية والأدبية (٥٧ إلى ١)، والعلوم الاجتماعية (١٥٨ إلى ١).

الجدول ٦-٣ الطلاب وأعضاء هيئة التدريس والخريجون في الجامعات الحكومية المصرية، ٢٠٠٥-٢٠٠٦

الجامعة	الطلاب المقيدون	أعضاء هيئة التدريس	نسبة الطلاب إلى أعضاء هيئة التدريس	الخريجون
القاهرة	267 844	9 973	26.9	29 820
أسيوط	69 602	3 284	21.2	13 190
الأزهر	365 886	7 335	49.9	51 960
طنطا	95 481	3 250	29.4	17 396
حلوان	53 773	4 065	13.2	18 253
قناة السويس	48 750	3 433	13.2	9 734
عين شمس	197 032	9 338	21.1	31 878
الإسكندرية	175 872	6 135	28.7	26 980
المنصورة	121 738	4 646	26.2	21 974
الزقازيق	99 497	4 799	20.7	19 742
المنيا	43 323	2 400	18.1	7 886
المنوفية	80 216	2 810	28.6	14 387
جنوب الوادي	65 627	1 241	27.5 ^(١)	7 689
سوهاج ^١	n.a.	1 146		5 312
الفيوم	21 991	1 454	15.1	4 325
بني سويف	36 706	1 174	31.3	7 756
كفر الشيخ	26 688	693	38.5	4 991
بنها	58 605	2 835	20.7	11 342
أكاديمية مبارك للشرطة	5 708	47	121.5	
جميع الجامعات الحكومية	1 834 339	70 058	26.2	304 635

ملاحظات: (١) انفصلت جامعة سوهاج عن جامعة جنوب الوادي في السنة الدراسية ٢٠٠٥-٢٠٠٦.

(٢) بما في ذلك سوهاج.

المصدر: وزارة التعليم العالي.

المواد التعليمية

يعد المدرسون مذكرات للمحاضرات/المعامل في غالبية المؤسسات الحكومية، لكي يستخدمها الطلاب مصدرًا رئيسيًا للمعلومات. وتتضمن هذه النصوص محتوى المساقات الدراسية المتخذ أساساً للتقييم. ولما كان عدد ضئيل فقط متاحاً للمكتبة، فيضطر الطلاب عادةً إلى شراء هذه النصوص. وقد أحيط الفريق علماً بأن معظم هذه النصوص لا يخضع لاستعراض الأقران. وقد شكوا الطلاب في إحدى الجامعات الحكومية إلى فريق الاستعراض من أن محتوى النصوص المحددة في أحد المجالات كان قديماً. غير أن ثمة تدابير أُتخذت في بضع المؤسسات، في إطار إجراءات ضمان الجودة الجديدة، لاستعراض المساقات والمواد التعليمية بصورة دورية بواسطة مقيمين خارجيين، وإن لم تصبح هذه هي الممارسة المتبعة.

ويبدو أنه يتم اللجوء إلى نطاق أوسع من المواد التعليمية، يشمل الكتب الدراسية الدولية، في برامج الشراكة الجديدة (الانتساب) للجامعات الحكومية التي تقيد الطلاب على أساس دفع مصروفات، وفي الجامعات الخاصة (انظر الفصل الثامن). وفي إحدى الجامعات الخاصة، ذكر الطلاب لفريق الاستعراض أن بإمكانهم الحصول على المحاضرات والقراءات المقترحة عن طريق الإنترنت.

المرافق

يتعين على مؤسسات التعليم العالي التي تسعى إلى الاعتماد أن تستوفي معايير تتعلق بقاعات المحاضرات، والمعامل، والمكتبات. ويفهم فريق الاستعراض أن وزارة التعليم العالي تقوم ببحث المعايير الدنيا الممكنة للحيز المكاني، والمقاعد، والإضاءة، والتهوية، وغير ذلك من الجوانب المتصلة بمرافق التعليم.

وقد أفاد تقرير المعلومات الأساسية القطرية عن نتائج مسح جرى في عام ٢٠٠٧ على عينة من طلاب الجامعات الحكومية، قالت نسبة كبيرة منهم (٢ من ٥) أنهم يواجهون مشاكل في إيجاد مكان لقاعات المحاضرات والمعامل. وأفاد طالب إضافي من بين كل ٥ طلاب عن صعوبة في الحصول على مكان في المكتبة. وقد أكدت الزيارات المجانية التي أجراها فريق الاستعراض لنطاق من المؤسسات الحكومية الرأي القائل بأنها تعمل فقط استناداً إلى الأسس الدنيا. وفي بعض المؤسسات، ولا سيما المعاهد العليا الخاصة، تكون حالة المرافق سيئة لدرجة أنها لا تؤدي إلى تعليم أو تعلم فعالين.

ومن ناحية أخرى، زار الفريق جامعة خاصة كانت مجهزة تجهيزاً جيداً في مرافق حديثة للتعليم في مجموعات متوسطة الحجم أو صغيرة، وكان مبناهما مجهزةً بكابيل من الألياف الضوئية، وكان بها اتصال لا سلكي بالإنترنت في عدة أماكن، مما يكن الطلاب من الوصول إلى المواد التعليمية على الإنترنت.

جودة العملية التعليمية

تتضمن العمليات المشمولة بالبحث أدناه المناهج، والجانب التربوي، وخدمات دعم الطلاب، والتغذية المرتدة من الطلاب، وتقييم الطلاب.

المناهج

بناءً على المعلومات المقدمة في تقرير المعلومات الأساسية، والعروض المقدمة لفريق الاستعراض، وملاحظات الفريق نفسه، يمكن وصف التعليم العالي في مصر بوجه عام بأنه يستند إلى مناهج ضيقة وجامدة وموغلّة في القدم في كثير من الأحيان، ومرتبطة بوجهة نظر وحيدة يقدمها المحاضر الذي تشكل مذكراته محتوى البرنامج الذي يتخذ أساساً للتقييم. ويهيمن التركيز على حفظ المحتوى على تطوير التفكير الناقد ومهارات التحليل. وفي التركيز على الطرق "النظرية" بدلاً من الطرق "العملية" للمعرفة ما يعطي الغلبة لـ "معرفة ما يجب قوله" بدلاً من "كيفية الأداء". وفي الجمع بين المحتوى الضيق وعدم ارتباط السياق ما يهدد بعدم توسيع نطاق آمال الخريجين وتزويدهم بالمهارات التي يحتاجون إليها للتكيف مع التغيرات المقبلة.

وتوجد نهج أوسع نطاقاً وأكثر ابتكاراً تجاه المناهج في المؤسسات الأحدث. فعلى سبيل المثال، أحيط فريق الاستعراض في إحدى الجامعات الخاصة بأن المساقات الحرة تشمل ٢٠ في المائة من المنهج.

وبالإضافة إلى ذلك، يمكن مشاهدة دلائل تقدم ملحوظة في القطاع الفرعي للتعليم المهني، مع وضع مناهج تتفق مع متطلبات الصناعة من مهارات/وظائف بواسطة المعايير القومية للمهارات، كبداية، متى كان ذلك متاحاً. وتتسع جهود تحديد المناهج لنحو ٢٦ برنامجاً تتضمن ٤٤٠ دورة في تخصصات التجارة، والصناعة والهندسة المدنية، والهندسة المعمارية، والفندقة، والإدارة والسياحة، والخدمات الاجتماعية.

الجانب التربوي

إن واقع المنهج الضيق والمثقل بالمحتوى الذي يقدم في قاعات الدرس لأعداد كبيرة من الطلاب في مرافق ضعيفة التجهيز يؤدي، كشرط ضروري لبقاء المدرسين في غالبية المؤسسات، إلى الاعتماد على "طريقة التسميع" في عملية تواصل تسير في اتجاه واحد يتم فيه "الإملاء" بدلا من "الطلب". وفيما يتعلق بالطلاب، تكون التجربة سلبية، حيث تتمثل في "الاستماع" بدلا من المشاركة في أساليب تعلم تفاعلية وتجريبية.

وقد رسم تقرير المعلومات الأساسية القطرية صورة للممارسات التربوية الناشئة في مصر، ولكن فريق الاستعراض لم يتمكن من تأكيد حدوث مكاسب حقيقية على طريق زيادة النشاط التربوي حتى في المجالات المهنية النخبوية لقلّة حالات قيد الطلاب فيها. وفي بعض المؤسسات الخاصة المنشأة مؤخراً، يبدو أنه يجري بذل جهود حثيثة لجعل التعلم معتمداً على العمل الجماعي والتجربة. غير أنه يبدو أنه يوجد في النظام بوجه عام الكثير من "الكلام" والقليل من "الفعل"، مع الاتجاه إلى وصف التغييرات الطفيفة التي طرأت على الممارسة الحالية، دون وجه حق، بأنها تحولات واقعية.

خدمات الدعم

أحيط فريق الاستعراض بأن عدداً كبيراً من الطلاب يظلون مقيدين لسنوات عديدة؛ حيث يكررون المواد في الجامعات الحكومية. غير أن نقص البيانات المتعلقة بانتقال الطلاب من سنة إلى أخرى يخفي مدى تكرار الطلاب للمسابقات الدراسية. ويبدو أنه لا يوجد لغالبية حالات القيد في المؤسسات الحكومية آليات للتعرف على الطلاب المعرضين للرسوب. ويبدو أن التقييمات الدورية لا تتم إلا في العلوم البحتة، وهي تمكن الطلاب من التعرف على نقاط ضعفهم وتحسين أدائهم قبل الامتحان النهائي.

وفي إحدى الجامعات الخاصة، أحاط الطلاب فريق الاستعراض بأن الطلاب يقسمون إلى مجموعات دراسية لكل منها مستشار أكاديمي. وأوضح الطلاب أنه يمكن تعديل عبء العمل في الفصل الدراسي وفقاً لمتوسط درجات الطالب. ويحصل الطلاب الذين لا يحققون نتائج مرضية على عبء عمل أقل في الفصل الدراسي التالي، فإذا استمروا في الأداء بصورة غير مرضية، نُصحوا بتغيير مسارهم الدراسي.

تقييم الطلاب للتدريس

بدأ قبول تقييم التدريس عن طريق التغذية المرتدة من الطلاب كممارسة معتادة في عدد من المؤسسات. ويحدث ذلك عادةً بتوزيع استبانات قبل نهاية الدراسة بأسبوعين، وتتولى وحدات ضمان الجودة تحليلها. وفي الكليات الكبيرة كالتجارة والحقوق، يمكن أن تكون هذه العملية مكلفة، ويجري حالياً استكشاف النظم الإلكترونية لجمع التغذية المرتدة من الطلاب. وقيل أن أنشطة مشروع توكيد الجودة والاعتماد شجعت بعض أعضاء هيئة التدريس على الرد على التغذية المرتدة الواردة من الطلاب، بغرض تحسين الأداء التعليمي ومراجعة المواد التعليمية أو تطوير المناهج، كما هو مبين في تقارير المسابقات. غير أن هذه الممارسة نادرة وفقاً لردود أعضاء هيئة التدريس والطلاب أثناء الزيارات الميدانية.

تقييم الطلاب

يعتمد التقييم في التعليم العالي عامة على استرجاع المحتوى بدلاً من البرهنة على ارتفاع مستوى مهارات التفكير. وفي بعض كليات المؤسسات الحكومية يمكن تبين تحول يحدد عن الطرق التقليدية لتقييم الطلاب مثل تحويل الأسئلة المقالية إلى أسئلة أقصر، ومهام حل المشاكل. وفي إحدى الجامعات الخاصة، أحاط الطلاب فريق الاستعراض بأنهم خضعوا لتكليفات أسبوعية، من بينها أنشطة تعتمد على العمل الجماعي، وتلقوا تغذية مرتدة منتظمة عن عملهم.

وفيد تقرير المعلومات الأساسية القطرية عن نتائج مسح سنة ٢٠٠٧ لطلاب الجامعات الحكومية، حيث ذكر ٤٢ في المائة من المشاركين أن هناك مشاكل في إجراءات التقييم والامتحان، وأعرب نصفهم عن قلقهم من انعدام العدالة في درجات الامتحان. وتسفر المتطلبات المرتبطة بالحصول على تمويل مشروع توكيد الجودة والاعتماد عن أدلة تفيد عن تحسن الممارسات، ويشمل ذلك: إدراك الطلاب لمعايير وضع الدرجات في بداية المساق، وإتاحة الإجابات النموذجية على الأسئلة النمطية للطلاب، واستخدام مقيمين خارجيين للتعليق على مدى ملائمة طرق التقييم وعدالتها وكفاءتها.

المخرجات التعليمية

تُجمع الإحصاءات المتعلقة بالقيد في التعليم العالي سنوياً، ولكن بصورة إجمالية. وتناقش تقديرات معدلات التخرج الإجمالية في الفصل الثامن. وبوجه عام، يبدو أن

معدل الإنجاز الإجمالي يبلغ ٧٥ في المائة من مجموعة المبتدئين، ويمثل الانسحاب من السنة الأولى حوالي ٢٠ في المائة من التسرب الإجمالي. وتنشأ المخاوف المتعلقة بكل من الكفاءة والجودة عن معدل الإنتاج هذا. وتناقش القضايا المتعلقة بالكفاءة في الفصل الثامن. أما التركيز هنا فيتم على الجودة والملاءمة.

ويبين الجدولان ٦-٤ (أ) و ٦-٤ (ب) التحولات في الإمداد بالخريجين بحسب مجال الدراسة على مدى العقد الممتد من ١٩٩٥-١٩٩٦ إلى ٢٠٠٥-٢٠٠٦. وقد نما إجمالي عدد الخريجين في مصر بأكثر من مليون خريج (١١٦ في المائة) خلال تلك الفترة. ودرس أربعة من بين كل خمسة من الخريجين الإضافيين في ما يسمى بالمجالات ذات التوجه النظري. غير أن حصة خريجي المجالات المصنفة بأنها "عملية" انخفضت بنسبة نقطة مئوية واحدة من ٢٠ في المائة إلى ١٩ في المائة خلال هذه الفترة. وليس هذا الاستقرار الظاهر في التشكيل العام للمعروض من الخريجين دليلاً على وجود نظام للتعليم العالي يتسم بالاستجابة والدينامية. وبعض التحولات أكثر وضوحاً في مجالات معينة من الإمداد بالخريجين للوظائف المهنية، كما يناقش ذلك أدناه.

ومن حيث النمو المطلق، كان أعلى مجال هو التجارة، مع زيادة قدرها ٥٢٦ من الخريجين وزيادة في حصة إجمالي مخرجات الخريجين بنسبة ٢,٦ نقطة مئوية. والجدير بالاهتمام أن أكبر ثاني وثالث مجال للنمو المطلق وهما الإنسانية (٤٤٢ ١٢٠) والحقوق (٩٧ ٩٠٩) قد شهدا انخفاضاً نسبياً مع فقدان في الحصة بنسبة ٠,٨ نقطة مئوية بالنسبة للمجال الأول، و١,٦ نقطة مئوية بالنسبة للمجال الثاني. وكان المجال الخامس من مجالات النمو المطلق في مخرجات الخريجين هو الدراسات الإسلامية والعربية (٧١ ٨٠٦) محققاً زيادة في حصته بنسبة ١,٨ نقطة مئوية. وكانت الهندسة هي السادسة من حيث نمو حجم المخرجات، ولكن حصتها ظلت ثابتة عند ٥,٢ في المائة. وعند مقارنة الاتجاه إلى الانخفاض في الإمداد بخريجي العلوم والتكنولوجيا مع انخفاض حصة العلوم من ٣,٣ إلى ٢,٥ في المائة، فإن إجمالي هذا الانخفاض يدعو إلى القلق في الاقتصاد العالمي الحديث المتطور تكنولوجياً. وحقق عدد خريجي التكنولوجيا ارتفاعاً حاداً بنحو ٧٥٠ في المائة، ولكن انطلاقاً من قاعدة منخفضة لكي يمثل ٠,٧ في المائة فقط من دفعة الخريجين في السنة ٢٠٠٥-٢٠٠٦.

وارتفع الإمداد بخريجي المهن الصحية، ولا سيما الطب والصيدلة، بالأرقام المطلقة وكحصة من إجمال المخرجات، مع وجود اتجاه نحو زيادة عدد الإناث. وكان عدد الخريجين ثابتا طوال العقد في مجال الهندسة، كما لوحظ أعلاه، وكذلك في الآثار، والاقتصاد والعلوم السياسية، والخدمة الاجتماعية، والسياحة والفنادق. وثمة تفسير ممكن لهذا الثبات هو أن المؤسسات تحصل على التمويل على أساس تاريخي زائد الربح، وهو يعكس إلى حد كبير بنيتها من العاملين بدلا من خليط قيد الطلاب، وهذه الطريقة في التمويل تدمج نهجا مدفوعا بالإمداد تجاه التعليم العالي بدلا من نهج يستجيب للتغيرات في الطلب.

قدرات الخريجين

أحرز تقدم في مصر في تحديد توقعات عائدات التعليم العالي من حيث قدرات الخريجين. وتتضمن المبادرات التي اتخذتها مصر لضمان جودة التعليم العالي وتطويره مشروع توكيد الجودة والاعتماد الممول من البنك الدولي، الذي أدى دورا محوريا في إعداد المعايير الأكاديمية القومية القياسية التي أعطت بدورها دفعة إلى تحديد نواتج التعلم المستهدفة لمختلف الكليات. ونواتج التعلم المستهدفة هي بيانات تعدها الكليات بالمعارف والمهارات التي يتعين أن يكتسبها الطلاب من خلال مختلف البرامج والمساقات. وقد طالب مشروع توكيد الجودة والاعتماد أعضاء هيئة التدريس الأكاديميين على تقييم نواتج تعلم الطلاب بمقارنتها بنواتج التعلم المستهدفة، وذلك بطرق منها الحصول على آراء الطلاب والخريجين وأرباب العمل في تحقيق نواتج التعلم المستهدفة من البرامج ومدى ملاءمتها.

وقد بين مسح المراجعة الداخلية لمشروع توكيد الجودة والاعتماد الذي أجري في عام ٢٠٠٧ ما يلي: (أ) أن الخريجين يظهرون مهارات شخصية غير كافية فيما يتعلق بالموضوعات والعمل، (ب) أن البرامج الأكاديمية الحالية تشكل أساساً غير كاف للعمل، (ج) أنه يوجد التزام غير كاف من الكليات بطرق التعليم والتعلم التي تمكن الطلاب من تحقيق نواتج التعلم المستهدفة، بإتاحة مواصفات المساقات وإعلام الطلاب بمعايير التقييم. وقد اقترح ذلك التقرير زيادة التعاون مع الخريجين وأرباب العمل وأصحاب المصلحة الآخرين في تصميم وتطوير البرامج التعليمية، وتقييم أدائها وصلتها (وزارة التعليم العالي، ٢٠٠٨). وسيشكل العمل الإضافي في هذا الاتجاه أساسا سليما لتطوير وتطبيق الإطار القومي للمؤهلات ولدعم ضمان الجودة والاعتراف بالمؤهلات.

الجدول ٦-٤ خريجو التعليم العالي بحسب التوجه ونوع الجنس، خلال الفترة ١٩٩٥/١٩٩٦ - ٢٠٠٥ - ٢٠٠٦

(أ) الدراسات النظرية

التغير (%)	التغير في ١٩٩٥/١٩٩٦ - ٢٠٠٥-٢٠٠٦ أشخاص	الحصة (%)	٢٠٠٥ - ٢٠٠٦ أشخاص	الحصة (%)	١٩٩٥ - ١٩٩٦ أشخاص	التوجه الدراسي
الدراسات النظرية						
102	120 442	12.7	238 019	13.5	117 577	الآداب والإنسانيات
-21	-950	0.2	3 638	0.5	4 588	الإدارة المحلية
246	8 647	0.7	12 162	0.4	3 514	السياحة والفنادق
63	77 831	10.7	201 169	14.1	123 338	التربية
101	8 393	0.9	16 729	1.0	8 336	دار العلوم
604	918	0.06	1 070	0.01	152	علوم القرآن
-8	-131	0.08	1 576	0.2	1 707	تعليم الفنون
4	31	0.04	794	0.1	763	تعليم الموسيقى
115	13 062	1.3	24 422	1.3	11 360	الخدمة الاجتماعية
102	1 980	0.2	3 919	0.2	1 939	الآثار
1343	12 451	0.7	13 378	0.1	927	الاتصالات الجماهيرية
-50	-5 045	0.3	4 992	1.2	10 037	معهد الكفاية الإنتاجية
141	270 526	24.6	462 603	22.0	192 077	التجارة
88	97 909	11.1	208 800	12.7	110 891	الحقوق
125	1 881	0.2	3 385	0.2	1 504	الاقتصاد والعلوم السياسية
146	27 423	2.5	46 177	2.2	18 754	الشريعة والقانون
226	6 997	0.5	10 099	0.4	3 102	اللغات (الألسن)
110	25 164	2.6	48 038	2.6	22 874	الدعوة وأصول الدين
209	71 806	5.7	106 194	3.9	34 388	الدراسات الإسلامية والعربية
244	6 377	0.5	8 990	0.3	2 613	الكلية الإسلامية للبنات
146	22 086	2.0	37 204	1.7	15 118	اللغة العربية
120	2 593	0.3	4 757	0.2	2 164	اللغات والترجمة
لا ينطبق	30 339	1.6	30 339	0	0	التربية النوعية
لا ينطبق	3 192	0.2	3 192	.	0	رياض الأطفال
	1 488	0.08	1 448	.	0	الأزهر بنات
لا ينطبق	5 708	0.3	5 708	.	0	أكاديمية مبارك للشرطة
118	819 514	81	1 516 353	80	696 839	مجموع الدراسات النظرية

(ب) الدراسات العملية

التغيير (%)	التغيير في ١٩٩٦/١٩٩٥ - ٢٠٠٦-٢٠٠٥ أشخاص	الحصة (%)	٢٠٠٥- ٢٠٠٦ أشخاص	الحصة (%)	١٩٩٦-١٩٩٥ أشخاص
الدراسات العملية					
147	37 404	3.3	62 934	2.9	25 530
80	10 808	1.3	24 270	1.5	13 462
13	1 209	0.6	10 376	1.1	9 167
118	53 262	5.2	98 382	5.2	45 120
23	4 680	1.3	24 902	2.3	20 222
200	30 073	2.4	45 143	1.7	15 070
246	7 270	0.5	10 220	0.3	2 950
14	22	0.001	176	0.02	154
131	1 102	0.1	1 943	0.1	841
61	17 559	2.5	46 240	3.3	28 681
130	9 062	0.9	16 047	0.8	6 985
283	690	0.05	934	0.03	244
78	4 181	0.5	9 521	0.6	5 340
757	11 500	0.7	13 018	0.2	1 519
108	188 885	19	364 107	20	175 222
116	1 008 339	100.0	1 880 460	100.0	872 061

المصدر: وزارة التعليم العالي، إحصاءات التعليم، ٢٠٠٨.

عائدات التعليم

أكثر عائدات التعليم إثارة للاهتمام هي وجهات الخريجين من حيث التوظيف على المستوى المحلي أو الدولي أو مواصلة الدراسة، والعائدات المالية الخاصة على الخريجين، والعائدات الاجتماعية من الاستثمار الحكومي في إنتاج الخريجين. وتجري أدناه مناقشة وجهات الخريجين. ولم يتمكن فريق الاستعراض من إيجاد أي تقديرات لمعدلات العائد الداخلية للتعليم العالي على الخريجين المصريين ولا أي تقارير عن معدلات العائد. وقد وفرت مثل هذه الدراسات في بلدان أخرى مساهمة مفيدة في رسم السياسات من أجل أمور من بينها تحديد التوزيع المناسب لأعباء التكاليف بين دافعي الضرائب عامة والمستفيدين من التعليم العالي في القطاع الخاص.

فعالية التعليم العالي لسوق العمل في مصر

في ظل وجود اقتصاد غير رسمي واسع النطاق، ومثبطات (كأحكام الضمان الاجتماعي المتعلقة بتأمين العمال وحمايتهم من الفصل) لأرباب العمل العاملين في الاقتصاد الرسمي عن الإبلاغ بالكامل عن أعداد العاملين، ونقص في المعلومات عن تدفق الأشخاص عبر الاقتصادَين الرسمي وغير الرسمي، وتتبع محدود جداً لوجهات الخريجين والخاص بالمؤسسات، توجد معلومات قليلة لتوجيه رسم السياسات العامة في مصر، وتمارس ضغوط قليلة على مؤسسات التعليم العالي بما لكي تراعي متطلبات سوق العمل في تصميم التعليم وأدائه وتقييمه وضمان جودته.

ومع ذلك، فلا تغيب عن المجتمع المصري آراء مستقرة بقوة وتلقى دعماً ملحوظاً. فأثناء التشاور مع الهيئات الحكومية، وأرباب العمل، ومؤسسات التعليم، والطلاب، أحيطَ فريق الاستعراض علماً بما يلي:

- ثمة زيادة مفرطة ومزمنة في عدد خريجي الجامعات.
- يعجز العديد من خريجي الجامعات (٥٠ في المائة) عن الحصول على عمل في المجالات التي درسوها، وقد حدد الطلاب صعوبات خاصة يواجهها خريجو الإنسانيات (المسار العربي)، والتجارة (المسار العربي) والزراعة.
- يطلب أرباب العمل خريجين لديهم أكثر من المعرفة الموضوعية الفنية، ويتمتعون أيضاً بـ"المهارات الأولية" في الاتصالات، والعمل بروح الفريق، وحل المشكلات، والموثوقية، والقدرة على التكيف.
- يتمتع العديد من خريجي الجامعات بمهارات غير ملائمة للوظائف التي يتقدمون لشغلها، وتضخم السوق الاقتصادية التالية للتعليم الجامعي ادعاءات خريجي الجامعات بأنهم قابلون للتوظيف بناء على سير ذاتية مجهزة.
- الطلاب الجامعيون غير راضين لأن مساقاتهم لا تساعدهم على تنمية المهارات العملية، ويسعى العديد منهم إلى العمل في الخارج بصفتهم خريجين، باعتبار ذلك جزئياً وسيلة لاكتساب الخبرة العملية.
- وثمة نقص في العمالة الماهرة المؤهلة على المستوى دون الجامعي.

وثمة جوانب عدم اتساق وغموض في الآراء المعروضة على فريق الاستعراض. فعلى سبيل المثال، إذا كان أرباب العمل يسعون إلى مهارات يمكن عامة الطابع، فلماذا يتعرض الخريجون غير المتخصصين لهذا القدر الكبير من البطالة؟ لقد ذكر عدة طلاب أنهم كانوا يفضلون دراسة مساق آخر غير الذي قيدوا فيه، وأنه لم يعد لهم، بسبب نظام التنسيق المركزي، أي خيار حقيقي لمستقبلهم الوظيفي. ويبدو أن هناك نقصاً أساسياً في اتساق سياسات قطاع التعليم العالي. فالمخاوف المتعلقة بالجودة غير مرتبطة بالأغراض التعليمية، ومتطلبات سوق العمل الوطنية، واهتمامات الطلاب، وتوقعات أرباب العمل، والديناميات الدولية.

التوازنات بين الإمداد بالخريجين والطلب من سوق العمل

في غياب البيانات المتصلة بتوظيف الخريجين وعائدات الأجور، يصعب معرفة مدى جودة تلبية تشكيلة الإمداد بالخريجين لمتطلبات سوق العمل من النواحي الكمية، باستثناء وجود إفراط إجمالي في الإمداد بالخريجين كما هو مذكور في إحصاءات البطالة التي ستجري مناقشتها أدناه. وربما كان الاقتصاد المصري بالفعل لا يستطيع استيعاب سوى إضافات سنوية متواضعة للمهن الفنية في المجالات المقيدة بقيود ذات صلة بما هو في متناول الجماهير، مثل الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية. وربما كانت معدلات النمو في مجالات كالطب مناسبة بقدر معقول للزيادة السكانية. غير أن فريق الاستعراض فهم أنه توجد أعداد زائدة في خريجي الطب في مصر، وفهم كذلك أن خريجي الطب المصريين يحظون بمكانة رفيعة للممارسة على المستوى الدولي، وأن طلاباً دوليين يفدون إلى مصر لإجراء دراستهم في هذه المجالات. والهدف من هذا هو مراعاة كل من المنظورين الكمي والدولي في السياسات.

وفي أكثر المجالات اجتذاباً لرغبات الطلاب – التجارة والحقوق والإنسانيات – ليس من البديهي أن يشكل كبر حجم الإمداد بالخريجين مشكلة للاقتصاد، ما دام خريجو هذه المجالات يتمتعون بأسس عامة جيدة في التفكير وحل المشكلات والتواصل والقدرة على التكيف مع أنماط مختلفة من العمل. والهدف من هذا هو صرف الانتباه عن الاهتمام بحجم الخريجين الملائم للطلب الكمي على العمالة، وزيادة التركيز على جودة الخريجين واستعدادهم للعمل في مشروعات غير معتادة في بيئات متنوعة ومتغيرة.

عائدات سوق عمل الخريجين

ليست البيانات المتاحة المعروضة في الجدول ٦-٥ قابلة للمقارنة الدقيقة من حيث: (١) أنه لا يوجد تقدير للقوة العاملة بحسب العمر المكافئ وفتات التحصيل التعليمي، (٢) تتعلق أحدث البيانات عن التوظيف بحسب مستوى التعليم بعام ٢٠٠٢ وليس عام ٢٠٠٦، وربما كانت هناك عوامل هيكلية ودورية تستطيع تفسير الاختلافات خلال تلك الفترة. وتوجد أيضا اختلافات بين الجنسين واختلافات إقليمية ذات مغزى ما، كما هو موضح في الفصل الثاني. فعلى سبيل المثال، يمثل الرجال الحاصلون على درجة جامعية ١٧ في المائة من مجموع العاطلين عن العمل في المناطق الحضرية و ١١ في المائة في المناطق الريفية. وتمثل النساء الحاصلات على درجة جامعية ١٦ في المائة من مجموع العاطلين عن العمل في المناطق الحضرية و ٩ في المائة في المناطق الريفية. ولعل الاختلافات بين الجنسين تعكس بوجه عام مستويات أدنى من مشاركة الإناث في القوة العاملة. وبالإضافة إلى ذلك، فنظرا لأن الإمداد بالخريجين الرجال في المناطق الحضرية بدرجات في التجارة والحقوق يتجاوز الإمداد الخريجات بمعامل يبلغ ١,٥، فرمما كانت هذه الاختلافات بين الجنسين تعكس إلى حد ما اختلافات تتوقف على مجال التعليم.

ومع ذلك، فبقدر ما تلقي هذه الأرقام ببعض الضوء، بقدر ما يمكن استنتاج أن: الحاصلين على تعليم ابتدائي يحظون بمعدلات للمشاركة في القوة العاملة أعلى من غير الحاصلين على قسط من التعليم (يتأثر الفرق بين حصتي السكان والعمالة بالنسبة لفئة الأميين تأثيرا كبيرا بعوامل مرتبطة بنوع الجنس كما نوقش ذلك في الفصل الثاني، فالذين يكملون الدراسة الثانوية ويجرون دراسات إضافية يتمتعون بنسبة تمثيل في العمالة تفوق نسبتهم إلى إجمالي عدد السكان، وتمثيل خريجي الجامعات في البطالة أكبر من تمثيل غيرهم من خريجي التعليم التالي للمرحلة الثانوية). ومدى نقص العمالة غير واضح، ولا سيما ما إذا كان خريجو التعليم التالي للمرحلة الثانوية يعملون بالوظائف الخاصة بغير الحاصلين على مؤهلات تالية للمرحلة المدرسية في قطاع الخدمات، وما عددهم.

ويعكس عدم التوافق بين العرض والطلب اجتماع عدة عوامل تتضمن ما يلي: ضيق مسار التعليم الثانوي، والتخصص المبكر، وانعدام الفرص لتعلم مهارات متعددة والحصول على فرص ثانية، وانعدام خدمات التوجيه للمستقبل الوظيفي، وعدم إجراء مسح منتظمة لوجهات الخريجين (لا تعتبر مسؤولية مؤسسية بسبب

توزيع الطلاب بأسلوب مركزي)، وعدم إجراء مسوح دورية لرضا أرباب العمل عن الخريجين (لا تعتبر ذات أهمية بسبب اتخاذ القرارات المتعلقة بالمناهج وتوزيع الطلاب بأسلوب مركزي)، وقلة حالات التعلم التعاوني والتدريب المتكامل أثناء العمل.

تدويل التعليم العالي المصري

إن تدويل التعليم العالي مشروع معقد ومتزايد التطور. ويتضمن: عدداً متزايداً من الطلاب المشاركين في البرامج القصيرة الأجل أو تلك التي تمنح درجات علمية في الخارج، وزيادة التعاون في مجال البحث العلمي، وتقاسم مرافق البحوث، والتأليف المشترك للمنشورات البحثية، وإدراج منظورات دولية في المناهج، واكتساب لغة ثانية وثالثة، وحراك أعضاء هيئة التدريس والباحثين، والاعتراف المتبادل بالساعات المعتمدة الأكاديمية ومعادلات الشهادات على المستوى الدولي فيما بين المؤسسات، واستحداث درجات علمية مشتركة وثنائية عن بعد، وشراء الجامعات المحلية بواسطة مستثمرين أجانب، وإنشاء تحالفات دولية.

الجدول ٦-٥ السكان والعمالة والبطالة بحسب التحصيل العلمي، ٢٠٠٦

الوضع التعليمي	حصة السكان (١٠ أعوام فأكثر) (%)	حصة الأشخاص العاملين (١٥-٦٤ عاماً) (%) (٢٠٠٢)	حصة الأشخاص العاطلين عن العمل (١٥-٦٤ عاماً) (%)
الأميون	29.6	23.2	1.8
الملمون بالقراءة والكتابة (٦ سنوات دراسية)	12.0	21.2	1.2
خريجو تعليم الكبار	1.0	غير متاح	غير متاح
أقل من شهادة متوسطة (٩ سنوات دراسية)	19.4	6.2	2.6
شهادة متوسطة (١٢ سنة دراسية)	25.8	28.2	60.8
أعلى من الشهادة المتوسطة (١٤ سنة دراسية)	2.5	5.2	6.7
شهادة جامعية فأعلى (١٦ سنة دراسية أو أكثر)	9.6	15.8	26.8
الإجمالي	100.0	100.0	100.0

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء (٢٠٠٨)، مصر في أرقام.

وقد أصبحت جوانب متنوعة من تدويل التعليم العالي جزءاً مهماً من التجارة في خدمات التعليم العالي التي تتوسع لتلبية رغبات الطلاب فيما يتجاوز قدرة النظم الوطنية مع توفير دخل تصديري لبلدان الإمداد. وتتضمن أشكال التجارة في خدمات التعليم العالي، كما وضعتها منظمة التجارة العالمية، "الدراسة في الخارج" (حيث يتحرك الطلاب)، و"تحرك الأشخاص الطبيعيين" (حيث يتحرك المدرسون)، و"الوجود التجاري" (حيث تتحرك المؤسسات)، و"الإمداد عبر الحدود" (حيث لا يتحرك أحد). وتنشأ عن هذه التطورات اتفاقات دولية وأخرى تتجاوز الحدود الوطنية فيما يتعلق بالاعتراف بالمؤهلات، واعتماد مقدمي الخدمات، وضمان الجودة، وحماية المستهلك. ويسعى كل من خريجي التعليم العالي الوطني الأجانب والمحليين إلى الاعتراف الدولي بمؤهلاتهم بحيث يتمكنون من الحصول على عمل في أي مكان في العالم.

وبالإضافة إلى ذلك، أدت التطورات في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات إلى الحد كثيراً من عقبي المسافة والزمن من خلال التمكين من التعاون الدولي في التعلم والبحث العلمي. ويفترض مجتمع المعرفة العالمي أموراً من بينها زيادة الارتباط بين الناس ونظم المعلومات، ولواكبة التطور المعرفي لا بد من الاتصال على المستوى الدولي. وتعمل الجامعات البحثية الرائدة في إطار بيئة عالمية تتسم بالتنافس المكثف للمواهب الذهنية، ومع ذلك فهي رائدة في مجال التعاون الدولي.

وليس النمو الهائل في المعرفة، ولا تزايد البحوث في التخصصات البينية، ولا المقالات المشتركة في تأليفها دولياً، ولا التوسع في استخدام القدرات الرقمية والحاسوبية بتطورات جديدة، ولكن وتيرتها ونطاق توسعها يرفعان الحد الأدنى من تكلفة المشاركة في العديد من المجالات. فقبل عشرين عاماً مضت، لم تكن الحوسبة المتقدمة تستخدم إلا من قلة قليلة من الباحثين في مؤسسات نخوية قليلة، وكانت المشكلات التي يجري التصدي لها تنتقى بعناية للوصول إلى أفضل معدل لفعالية التكاليف. وقد أدى التقدم اليوم في سرعات المعالجات، والشبكات، والبرمجيات، وأساليب العرض، ونظم البيانات، ومنتديات التعاون إلى إحداث تغيير جذري في إجراء البحوث والتعليم. وتعمل البحوث في جميع المجالات على تحسين أو استبدال التقنيات التقنية، وإقامة شبكات عالمية لتحسين التعاون عبر المسافات والزمن والتخصصات. وتناقش في الفصل السابع الأبعاد الدولية للبحث العلمي بمزيد من التفاصيل.

مع تسيير التعليم العالي الآن في إطار اقتصاد عالمي للمعرفة، يجري حالياً تغيير توجهاته وعملياته ومرجعياته. وبالتالي، يتسع بالضرورة نطاق المفاهيم التقليدية المتمثلة في الكفاءة والجودة والصلة. وصار يتعين على الحكومات والمؤسسات في كافة أرجاء العالم أن تكيف نهجها تجاه التعليم العالي مع هذا الواقع الجديد (Gacel-Avila, 2005).

لقد ظلت مؤسسات التعليم العالي في مصر تشارك لمدة طويلة في طائفة من المساعي الدولية. غير أن جهود التدويل المبذولة داخل التعليم العالي المصري لا تزال هامشية مقارنة بما يعد التيار العام لأساليب العمل، كما أنها متفاوتة جداً وفقاً لأنواع المؤسسات. وثمة جهد ضخم من وجهة نظر الحكومة يكرّس لتعزيز حراك الخريجين المصريين لتشجيعهم على ضمان الحصول على درجات علمية عليا من الخارج وجذب الطلاب لبعض البرامج. وقد ساعدت المشاركة النشطة من المؤسسات المصرية في الترتيبات التعاونية الدولية، مثل برنامج تمبس تحت رعاية الاتحاد الأوروبي، على تقديم الدعم لمشاركة أعضاء هيئة التدريس في الشبكات الدولية، وعلى تعزيز الحراك إلى أوروبا ومنها.

وفي نطاق التعليم الابتدائي والثانوي في مصر، توجد برامج دولية تتواءم مناهجها ومؤهلاتها مع تلك المطبقة في بلدان كفرنسا وألمانيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة. ويجري تكرار هذا النموذج بواسطة مجموعة من الجامعات الخاصة الانتقائية. ومصر نشطة أيضاً في العالم الدينامي للتعليم العالي عبر الوطني، وليس ذلك فقط بوصفها مضيقة لعدة جامعات مدعمة من الخارج وتعمل في مصر، ولكن أيضاً لكون إحدى جامعاتها الحكومية قد فتحت فرعاً لها في لبنان.

وينعكس الدور البارز لمصر في العالم العربي في كون معظم الطلاب الدوليين في البلد يفدون من المنطقة العربية. كما أن نصف الطلاب الذين ترعاهم الحكومة المصرية في الخارج يدرسون في البلدان العربية، وإن كان الانجذاب إلى أمريكا الشمالية وأوروبا، وبخاصة على مستوى البكالوريوس/الليسانس ملحوظ أيضاً، كما هو مبين في الجدولين ٦-٦ و ٧-٦. ويتطلع العديد من الخريجين المصريين إلى العمل في أحد بلدان الخليج، حيث يتمكنون من كسب دخول معقولة ويطورون مهاراتهم العملية. وبالمثل، يحصل أعضاء هيئة التدريس بالجامعات المصرية على إجازات مؤقتة للذهاب إلى جامعات بلدان الخليج لتأمين مرتبات أفضل وتوسيع خبراتهم.

إن هذه المبادرات المختلفة مدفوعة من القاعدة إلى القمة في المقام الأول بواسطة أفراد أو مؤسسات. ولا يبدو أنه توجد على المستوى الحكومي سياسة عامة صريحة ومتكاملة بشأن تدويل التعليم العالي. وربما كان يمكن تفهم هذا، بالنظر إلى التحديات العديدة التي تواجهها، حيث يمكن أن ينظر إلى استراتيجية التدويل على أنها نوع من الكماليات لا تستطيع الدولة تحملها. ومع ذلك، فمع سعي مصر إلى الاندماج في اقتصاد المعرفة، لم يعد وضع استراتيجية قومية لتدويل التعليم العالي مجرد مسألة مرغوب فيها بل أمراً ضرورياً. ووفي تعزيز وضع استراتيجيات ذات صلة على المستوى المؤسسي، كما حدث في بلدان أخرى، ما يحفز التحول في نظام التعليم بكامله. ونظراً لوضع مصر الخاص على الصعيد الدولي، لا يمكن اعتبار أن وضع نهج استراتيجي لتدويل التعليم العالي مجرد إضافة أخرى إلى برنامج إصلاح مثقل أصلاً بالأعباء، بل هو جزء لا يتجزأ من استدامة ذلك البرنامج. واعترافاً بهذا الواقع، يتم إدماج هذا التدويل في التيار العام للمخاوف المذكورة في هذا الفصل بدلاً من تناوله منفرداً كقضية إضافية تتعلق بالسياسة العامة.

حراك الطلاب على المستوى الدولي

أجرت اليونسكو ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حصرًا في جميع أنحاء العالم في عام ٢٠٠٦ فوجدتا أنه يوجد ٢,٩ مليون طالب من طلاب التعليم التالي للمرحلة الثانوية مقيدين في مؤسسات خارج البلد الذي يحملون جنسيته، من بينهم ٨٣,٥ في المائة يدرسون في البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وقد كان النمو في هذا الصدد هائلاً بالنظر إلى أن عدد الطلاب الدوليين في عام ١٩٧٥ لم يكن يتجاوز ٠,٦ مليون طالب (Santiago et al., 2008).

الطلاب الذين يدرسون في الخارج

كما هو مبين في الجدول ٦-٦، ووفقاً للحسابات المستندة إلى بيانات اليونسكو ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (Kishun, 2009)، كان هناك ٥٤٥ ٦ طالبا مصرياً في الخارج في عام ٢٠٠٤، وإن لم يكن معروفاً كم منهم كانوا ملتحقين ببرامج مؤقتة لا تمنح درجات علمية، وكم منهم كانوا مقيدين في برامج تمنح درجات علمية، وما هو تشكيل المجموعة فيما يتعلق بالتخصصات وبلدان

المقصد ومستوى الدراسات، وما هو عدد الطلاب الحاصلين على منح حكومية أو على مصادر أخرى للتمويل.

الجدول ٦-٦ طلاب التعليم العالي المصري في الخارج

عدد الطلاب	بلد المقصد
1 822	الولايات المتحدة
1 192	ألمانيا
849	فرنسا
799	المملكة المتحدة
1 883	بلدان أخرى
6 545	المجموع

المصدر: اليونسكو - نظام معلومات مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية/منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠٠٥). بيانات مختارة من Kishun, R. (2009).

وبالمقارنة مع البلدان الأخرى، فإن عدد الطلاب المصريين في الخارج ضئيل (٠,٣ في المائة من حالات القيد القومية)، كما هو مبين في الجدول ٦-٧. وقد أعرب العديد من الطلاب المصريين الذين جرت معهم المقابلات أثناء الزيارات الميدانية التي قام بها فريق الاستعراض عن اهتمامهم البالغ بالدراسة في الخارج، ولكن آمالهم لا تتحقق.

الجدول ٦-٧ الطلاب في الخارج كنسبة مئوية من القيد القومي في التعليم التالي للمرحلة الثانوية في بلدان مختارة

البلد	% لطلاب ما بعد الثانوية في الخارج	أكبر وجهات مضيغة (٢٠٠٤)		عدد مؤسسات التعليم التالي للمرحلة الثانوية (٢٠٠٦/٢٠٠٥)	القيد في التعليم التالي للمرحلة الثانوية
		البلد	عدد الطلاب		
مصر	0.3	الولايات المتحدة	1 822	107	2 153 865
		ألمانيا	1 192		
		فرنسا	848		
		المملكة المتحدة	799		
		المملكة العربية السعودية	370		
الجزائر	3.4	فرنسا	22 250	58	716 452
		المملكة المتحدة	452		
		ألمانيا	304		
		سويسرا	266		
		بلجيكا	255		
البرازيل	0.5	الولايات المتحدة	7 799	1 402	3 582 105
		البرتغال	1 842		
		ألمانيا	1 801		
		فرنسا	1 759		
		المملكة المتحدة	1 110		
كولومبيا	1.4	الولايات المتحدة	7 533	299	1 112 574
		فرنسا	1 754		
		فنزويلا	1 206		
		ألمانيا	988		
		إسبانيا	797		
إندونيسيا	0.9	أستراليا	10 184	1 410	3 441 429
		الولايات المتحدة	8 880		
		ماليزيا*	4 731		
		ألمانيا	2 572		
		اليابان	1 474		
إيران	0.9	ألمانيا	5 423	101	1 954 920
		الولايات المتحدة	2 321		
		فرنسا	1 441		
		المملكة المتحدة	1 436		
		إيطاليا	694		

632 309	27	16 094	أستراليا	6.5	ماليزيا
		11 806	المملكة المتحدة		
		6 483	الولايات المتحدة		
		1 841	اليابان		
		996	نيوزيلندا		
2 236 791	1 479	13 329	الولايات المتحدة	1	المكسيك
		1 973	المملكة المتحدة		
		1 452	فرنسا		
		977	ألمانيا		
		937	إسبانيا		
2 427 411	1 467	3 467	الولايات المتحدة	0.3	الفلبيين
		777	المملكة المتحدة		
		674	أستراليا		
		526	اليابان		
		229	ألمانيا		
غير متاح	12	2 272	الأردن	10 385	سورية
		2 237	فرنسا		
		1 207	ألمانيا		
		668	المملكة العربية السعودية		
		630	أرمينيا		
2 251 453	108	8 937	الولايات المتحدة	1.1	تاييلاند
		5 449	أستراليا		
		3 754	المملكة المتحدة		
		1 604	اليابان		
		958	ألمانيا		
1 918 483	76	27 582	ألمانيا	2.7	تركيا
		11 398	الولايات المتحدة		
		2 273	فرنسا		
		2 018	النمسا		
		1 960	المملكة المتحدة		
2 465 074	294	7 618	ألمانيا	1	أوكرانيا
		6 841	الاتحاد الروسي		
		2 004	الولايات المتحدة		
		1 880	بولندا		
		1 172	هنغاريا		

ملاحظة: ^(١) بيانات عام ٢٠٠٢.

المصدر: اليونسكو (٢٠٠٦)، Global Education Digest 2006. Paris: UNESCO.

وفي عام ٢٠٠٨، كان هناك ٩٥٣ ١ من طلاب التعليم العالي المصري في الخارج مدعّمين بمنح دراسية حكومية أو "بعثات" كما هو مبين في الجدول ٦-٨. وغالبية الحاصلين على الدعم المالي الحكومي طلاب في مرحلة البكالوريوس/الليسانس. ولا يجري دراسات على مستوى الدراسات العليا سوى نسبة ضئيلة (٣,٧ في المائة) من الطلاب المصريين الحاصلين على منح للدراسة في الخارج. وكانت نسبة طلاب الدراسات العليا أعلى في أوروبا (١٣,٨) في المائة وشمال أفريقيا (٤,٢ في المائة). ويوفد أكثر من نصف الطلاب المصريين الحاصلين على منح بالخارج إلى المنطقة العربية، يليهم ٢٦ في المائة إلى أمريكا الشمالية، و١٨ في المائة إلى أوروبا. غير أن توزيع هذه الأرقام بحسب المستوى، يتواجد ٢,٧ في المائة فقط من طلاب الدراسات العليا في البلدان العربية، في حين أن ٢٨,٨ في المائة منهم يتواجدون في أمريكا الشمالية و٦٥,٨ في المائة في أوروبا.

الجدول ٦-٨ طلاب التعليم العالي المصري الحاصلون على منح للدراسة في الخارج

المنطقة	البكالوريوس/الليسانس		الدراسات العليا		الإجمالي	
	عدد الطلاب	%	عدد الطلاب	%	عدد الطلاب	حصة المنطقة (%)
المنطقة العربية	1 003	99.8%	2	0.2%	1 005	51
أمريكا الشمالية	483	95.8%	21	4.2%	504	26
أوروبا	300	86.2%	48	13.8%	348	18
آسيا	82	97.6%	2	2.4%	84	4
أستراليا	12	100.0%	-	0.0%	12	1
أفريقيا	6	100.0%	-	0.0%	6	0
المجموع	1 880	96.3%	73	3.7%	1 953	100

المصدر: بيانات مختارة من وزارة التعليم العالي (٢٠٠٩)، التعليم العالي في مصر: تقرير معلومات أساسية.

الطلاب الوافدون

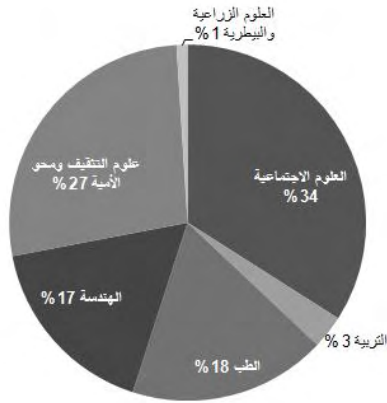
يوجد عدد من الطلاب الوافدين إلى مصر من بلدان أخرى أكبر بكثير من عدد الطلاب المصريين الذين يدرسون في الخارج. وقد ظل القيد الدولي للطلاب في مصر ينمو بشدة خلال السنوات الماضية، مرتفعاً من ١٩٣ ٣١ في عام ٢٠٠٢-٢٠٠٣ إلى ٥٩٠ ٤١ في عام ٢٠٠٦-٢٠٠٧. وعلى الرغم من معدل النمو السريع هذا، فلا يمثل الطلاب الدوليون سوى ١,٣ في المائة من مجموع حالات القيد في التعليم العالي في مصر. ويسجل أكبر عدد من حالات القيد الدولي في جامعة الأزهر (٣٨)

في المائة)، تليها الجامعات الخاصة (٣١ في المائة)، مع توزيع البقية بين الجامعات الحكومية (التعليم المفتوح) والمعاهد العليا الحكومية.

وفي أثناء الزيارات الميدانية التي أجراها فريق الاستعراض، ذكرت عدة مؤسسات أنها ترغب في قبول طلاب دوليين. غير أن المؤسسات نفسها لا تعمل عامةً بنشاط على اجتذاب الطلاب الدوليين، ويفتقر العديد منها إلى البنية الأساسية اللازمة لاستقبالهم. وبالإضافة إلى ذلك، توجد عقبات بيروقراطية. ويجب اتباع عملية مطولة لتوقيع مذكرة تفاهم، تتضمن سلسلة من الخطوات اللازمة في المؤسسة ووزارة التعليم العالي؛ حيث يجب أن تحصل كافة الاتفاقات الدولية على موافقة مسبقة.

وكما هو مبين في الشكل ٦-٣، فإن أكبر نسبة من الطلاب الدوليين في مصر مقيدة في العلوم الاجتماعية تليها العلوم الثقافية ومحو الأمية. ونمط حالات القيد بحسب المجال متسق طوال الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٧

الشكل ٦-٣ توزيع الطلاب الدوليين في مصر بحسب التخصص (٢٠٠٢-٢٠٠٦)



المصدر: تحليل مستند إلى بيانات قدمتها وزارة التعليم العالي.

ويُفد طلاب من بلدان أخرى في المنطقة أو من أماكن أبعد من ذلك (مثل ماليزيا) إلى مصر لعدد محدود من البرامج كالطب والصيدلة. ويُقبل العديد من

هؤلاء الطلاب في المؤسسات المصرية في إطار ترتيبات للتعاون الدولي وقعتها الحكومة المصرية وتتضمن في بعض الحالات تقديم منح دراسية. وتوضح البيانات التي جمعها سعيد وكامل (٢٠٠٨) أن المنح الدراسية التي تقدمها الحكومة المصرية للطلاب الدوليين - ومعظمهم من البلدان الإسلامية - تفاوتت بين عامي ١٩٩٥ و ٢٠٠٥ من ٤٦٨ إلى ٢٢٩٤ منحة سنويا.

حراك أعضاء هيئة التدريس الأكاديميين

يتخذ تدفق المبعوثين من مصر وإليها أشكالا متنوعة من بينها القصير والبعيد المدى، وبعثات ما بعد الدكتوراه، وزيارات للأساتذة، والتدريب والتطوير، والتشاور. وقد انخفض عدد المبعوثين المصريين من الجامعات الحكومية إلى الخارج من ٢٥١ في عام ٢٠٠٠ إلى ٧٤ فقط في عام ٢٠٠٤. ولا توجد معلومات مماثلة فيما يتعلق بالمبعوثين الدوليين في مصر.

الجدول ٦-٩ المبعوثون الدوليون من بلدان مختارة في مؤسسات التعليم العالي بالولايات المتحدة

(٢٠٠٨-٢٠٠٣)

الموطن الأصلي	٢٠٠٤/٢٠٠٣	٢٠٠٥/٢٠٠٤	٢٠٠٦/٢٠٠٥	٢٠٠٧/٢٠٠٦	٢٠٠٨/٢٠٠٧	% للتغير ٢٠٠٧-٢٠٠٣
مصر	374	472		738	759	102.9
الجزائر	63	75		50	50	-20.6
البرازيل	1 341	1 499		1 862	2 071	54.4
شيلي	291	296		433	425	46.0
كولومبيا	524	550		626	696	32.8
إندونيسيا	208	207		184	256	23.1
إيران	331	398		572	622	87.9
ماليزيا	176	166		256	272	54.5
المكسيك	1 032	1 158		1 218	1 396	35.3
الفلبين	318	372		392	391	23.0
سورية	106	109		127	110	3.8
تايلاند	572	619		653	696	21.7
تركيا	1 215	1 427		1 362	1 539	26.7
أوكرانيا	531	549		519	521	-1.9
المجموع في العالم	82 905	89 634		98 239	106 123	28.0

المصدر: IIE, Open Doors. (2003)(2006)(2008).

وعلى الرغم من أن المبعوثين المصريين الـ ٧٥٩ الذين كانوا يعملون بصفة مؤقتة خلال السنة الدراسية ٢٠٠٧/٢٠٠٨ في مؤسسات التعليم العالي بالولايات المتحدة لا يمثلون سوى ٠,٧ في المائة من المبعوثين الأجانب البالغ عددهم ١٢٣ ١٠٦ مبعوثاً، فقد ضاعفت مصر، كما هو مبين في الجدول ٦-٩، هذا العدد منذ عام ٢٠٠٣، فأصبح يمثل أكبر معدل نمو بين البلدان موضع المقارنة.

وكما لوحظ في بلدان أخرى، يمثل تعزيز حراك أعضاء هيئة التدريس بطريقة منظمة أكثر الوسائل فعالية على المدى البعيد لتدويل التعليم العالي. فحراك العاملين الأكاديميين يزود الأفراد المشاركين فيه بخبرة دولية واتصالات مع أقرانهم في الخارج، وبتنوع في نهاية المطاف إلى أنشطة دراسية وبمحتية عند العودة إلى الوطن. وفي حالة مصر، يبدو أن الجهود الجاري بذلها حالياً لا تنبع من استراتيجية سواء على مستوى النظام أو المستوى المؤسسي.

وعند إعداد النهج الاستراتيجي، يمكن طرح أسئلة تتفق مع الخطوط التالية: في أي البلدان والمؤسسات ينبغي استثمار الموارد المحدودة؟ وما هو نوع العاملين الأكاديميين، وما هي مجال المعرفة التي ينبغي التأكيد عليها؟ كيف يمكن زيادة الفرص إلى الحد الأقصى لوضع ترتيبات للاستفادة المتبادلة مع المؤسسات الشريكة في الخارج؟ وكيف يمكن تحسين الربط بين الخبرة في الخارج والعاملين الأكاديميين الفعليين الذين كانوا في الخارج بعد عودتهم إلى مؤسساتهم الأصلية؟ وكيف يمكن قياس مساهماتهم؟

اكتساب لغة ثانية

ثمّة بعد مهم من أبعاد تدويل التعليم العالي يتمثل في اكتساب الخريج للغة وظيفية ثانية بل وثالثة في كثير من الأحيان. من الواضح أن مؤسسات التعليم العالي لا تستطيع القيام بهذا المشروع بنفسها، ويلزمها تطوير كفاءة وظيفية في اللغة الثانية بنهاية الدراسة الثانوية.

وكما لوحظ أثناء الزيارة الميدانية، فإن اكتساب كفاءات في اللغة الثانية في مؤسسات التعليم العالي المصرية محدود جداً، على الرغم من تقديم عدة برامج في اللغات الأجنبية، ولا سيما الإنجليزية والفرنسية، في طائفة من الجامعات. غير أنه في الغالبية العظمى من البرامج الأكاديمية والمؤسسات لا يشكل اكتساب اللغة الثانية على مستوى أساسي من الكفاءة جزءاً من المناهج. وفي المقابل، أعرب بانظام

الطلاب الذين جرى التشاور معهم أثناء الزيارات الميدانية عن رغبتهم في التعامل مع برامج أكثر تدويلاً، ويشمل ذلك فرصة التمكن من لغة ثانية والحصول على خبرة الدراسة في الخارج.

البعد الدولي للمناهج

حتى لو كان يمكن بذل مجهود ضخم لزيادة أعداد الطلاب المصريين في الخارج، سيظل المستفيدون من هذه الفرص يمثلون نسبة مئوية ضئيلة من إجمالي طلاب التعليم العالي. وهكذا، لكي يتم تجهيز الخريجين بالمهارات والآفاق والكفاءات العالمية، من الضروري تدويل المناهج العامة. ويمكن بذلك إيجاد علاقة أوضح بين جهود التدويل (مثل توقيع اتفاقات التفاهم، وحراك الطلاب وأعضاء هيئة التدريس، الخ.) وإعادة توجيه المناهج وتجديدها. ولحسن الحظ أن هناك أمثلة جيدة في حالة مصر على مؤسسات، وبخاصة في القطاع الخاص، أظهرت اتباعها لهذا النهج بترجمته إلى برامج أكاديمية لتطوير الكفاءات العالمية لطلابها. ولا يزال هناك تحدٍ مهم أمام توسيع نطاق هذه المبادرات عبر المزيد من المؤسسات. فإضافة البعد الدولي ذي الصلة للمناهج يستلزم المزيد من المرونة في المناهج نفسها. وإذا ظلت عملية تحديث المناهج تخضع بانتظام لقيود تنظيمية وإذا ظلت تعتبر في نظر أعضاء هيئة التدريس مفرطة في البيروقراطية، فستبقى الجهود المبذولة في هذا الصدد جهوداً هامشية.

القدرة على دعم التدويل

لا يمكن أن تتحقق الاستمرارية لكافة مكونات استراتيجية تدويل التعليم العالي المذكورة آنفاً على كل من الصعيدين الوطني والمؤسسي دون القيام بعمل مواز يكرّس لتطوير القدرة المؤسسية على التدويل في المستقبل.

على المستوى المؤسسي، واستناداً إلى ملاحظة فريق الاستعراض، يبدو أنه لا توجد سياسات أو خدمات دعم أو تمويل مخصص للجهود التدويل. وكما هي الحال في بلدان أخرى، يعبر عن التدويل بعدد الاتفاقات ومبادرات التعاون مع المؤسسات في الخارج، ولكن هذه هي عادةً مجرد أمور رمزية، ويتعذر ترجمتها إلى نتائج ملموسة. وفي معظم الجامعات، يكون الشخص المسؤول عن العلاقات الدولية، إن وجد، تابعاً لمكتب نائب رئيس الجامعة للدراسات العليا، ويكون معنياً في المقام الأول بتحديد الفرص المتاحة للخريجين للدراسة في الخارج، لا ببرنامج أوسع للتدويل. وينطوي بناء القدرة المؤسسية على التدويل على جملة أمور منها: الترام

القيادة بالسياسة العامة كجزء لا يتجزأ من برنامج التغيير، ووضع خطط لتدويل المؤسسات، والمشاركة النشطة من العاملين الأكاديميين والعموميين، وإنشاء وحدات للدعم وتزويدها بالموظفين، وتعيين وتدريب أخصائيين في التعليم الدولي، والمشاركة النشطة من المؤسسات في شبكات ومنتديات التعليم الدولي ذات الصلة.^١

وعلى المستوى الحكومي، تعرف تقرير المعلومات الأساسية القطرية على عامل إداري أساسي يحتاج إلى عناية خاصة:

ثمّة عائق يعترض نظام التعليم العالي هو أنه بخلاف الجهود الفردية التي تبذلها بعض المؤسسات، لا يوجد إطار قومي اعتمدته وزارة التعليم العالي لزيادة الصلة الدولية والقدرة التنافسية الدولية لنظام التعليم العالي بها. ولا توجد حتى الآن صلة مع الإصلاحات الهيكلية الرئيسية الجاري تنفيذها في العالم مثل "عملية بولونيا".

ويمكن إيلاء العناية بصياغة استراتيجية تدويل أكثر شمولاً للتعليم العالي. ويمكن لهذه الاستراتيجية أن توفر ما يلي:

- بيان بأهداف ومبادئ السياسة القومية.
- مجموعة إجراءات وبرامج أكثر اتساقاً، من أجل أمور من بينها الحراك والتعاون البحثي، تتواءم مع الأولويات الوطنية.
- وضع إطار قومي للمؤهلات يتواءم مع عملية بولونيا.
- إدماج الكفاءات التي يجري تدويلها في البيانات المتعلقة بمواصفات الخريج المتوقعة في "الإطار القومي للمؤهلات".
- التشجيع على تعلم لغة ثانية وثالثة في كافة أرجاء نظام التعليم.
- ضمان إدراج الطلاب الدوليين في ترتيبات ضمان الجودة وحماية المستهلك في مصر.
- الترويج بطريقة مهنية لمصر بوصفها وجهة لطلاب البلدان الأخرى.
- جمع البيانات عن حركة الطلاب وأعضاء هيئة التدريس والإفادة عنها بصورة منتظمة.
- الحد من الإجراءات التنظيمية والبيروقراطية غير الضرورية المتصلة بالتعاون الدولي.

- تقديم تمويل ودعم محفزين، ويشمل ذلك تقديم الدعم إلى طلاب مرحلة الليسانس والبكالوريوس لقضاء فترة دراسية في الخارج.

مبادرات ضمان الجودة والتطوير في مصر

منذ عام ٢٠٠٢ ومصر تضع نظاماً جديداً لضمان جودة التعليم العالي، يشمل: نظاماً داخلياً لجودة التعليم تتولى تنفيذه فرادى مؤسسات التعليم العالي، ونظاماً مستقلاً لتقييم الجودة الخارجي يستند إلى استعراض الأقران. وأنشئت هيئة قومية جديدة لضمان جودة التعليم والاعتماد بموجب القرار الجمهوري رقم ٢٠٠٦، القانون رقم ٨٢ لسنة ٢٠٠٦. والغرض الرئيسي من هذه الهيئة هو التحقق من التقييمات الذاتية المؤسسية فيما يتعلق بالقدرة المؤسسية وفعالية التعليم. وتتضمن المعايير المتعلقة بالقدرة المؤسسية ما يلي: التخطيط الاستراتيجي، والهيكلة التنظيمية، والقيادة والحوكمة، والمصادقية والأخلاقيات، والجهاز الإداري، والموارد المالية والمادية، والمشاركة المجتمعية وتنمية البيئة، والتقييم المؤسسي وإدارة الجودة. أما المعايير المتعلقة بفعالية التعليم، فتتضمن ما يلي: الطلاب والخريجون، والمعايير الأكاديمية، والبرامج أو المساقات الأكاديمية، والتعليم والتعلم والتسهيلات الداعمة، وأعضاء هيئة التدريس، والبحث العلمي، والدراسات العليا، والأنشطة التعليمية، والتقييم المستمر للفعالية التعليمية.

وتخضع المؤسسات الخاصة والحكومية لنفس إجراءات الاعتماد. وتتجاوز المخاوف المتعلقة بجودة التعليم العالي ضمان الحد الأدنى المناسب عند الإنشاء لتقديم برامج مقبولة، وأصبحت تتضمن الآن ضمان استمرار المؤسسات الخاصة في بناء قدرتها على قيد المزيد من الطلاب. فعلى سبيل المثال، يجري اتخاذ إجراءات للحد من اعتماد المؤسسات الخاصة على الأكاديميين الوافدين من المؤسسات الأخرى، ولكي تصبح أقدر على الاستمرار ذاتياً. وكما هو مذكور آنفاً في هذا الفصل، يمكن يوجد بعض من أفضل الممارسات في التعليم العالي المصري في المؤسسات الخاصة.

وثمة كيان حكومي آخر أنشئ حديثاً ينخرط في ضمان الجودة ويساعد كليات/معاهد الجامعات الحكومية على التأهل للاعتماد، هو "اللجنة التوجيهية لبرنامج التطوير المستمر والتأهيل للاعتماد". وقد أنشئت هذه اللجنة في فبراير/شباط ٢٠٠٨، وهي تعنى أساساً بما يلي:

- مشروع التطوير المستمر والتأهيل للاعتماد (CIQAP)
- مشروع ضمان الجودة والاعتماد، المرحلة الثانية (QAAP-II)
- مشروع متابعة وتقييم البرامج الجديدة (MENPP)
- مشروع التخطيط الاستراتيجي المؤسسي (ISPP)

لم يول الاهتمام بالارتقاء بالجودة إلا في السنوات الأخيرة الماضية. وكان التركيز ينصب في الماضي على مراقبة الجودة عن طريق التنظيم المركزي والتفتيش. ولا تزال توجد اليوم آثار للثقافة السابقة للجودة الخاضعة للقيود التنظيمية في الهيئات المركزية والمؤسسات نفسها. ومع ذلك، فقد تحقق تقدم ملحوظ بالفعل على كل من المستويين الوطني والمؤسسي، ولكن النهج الجديد يقابل بمزيج من الحماس والتشكيك وانعدام الثقة. فهكذا، يمكن أن ترى المؤسسات في نوايا الحكومة المعلنة من ضمان الجودة أنها مجرد مجموعة أخرى من اللوائح التنظيمية. وبالتالي، يوجد تباين في أساليب تطبيق النهج الجديد يتراوح بين الترجمة الفعلية إلى نوع جديد من السلوك المؤسسي، والامتنال الظاهري للإجراءات المفروضة دون التأثير على الممارسات التعليمية. وبالمثل، يوجد داخل الهيئات الحكومية اختلافات في وتيرة التغيير، وأوجه عدم اتساق وازدواجية في التنفيذ. وليست مصر وحدها هي التي يوجد بها متقدمون ومتأخرون في عملية نشر الابتكار، وسوف تحتاج كغيرها إلى الإصرار. بمثابة على استمرار مسيرة الإصلاح.

الجودة من منظور مقارن دولي

كما هو مبين في الجدول ٦-١٠، تتحول نظم التعليم التالي للمرحلة الثانوية من حيث النهج المتبع إزاء الجودة من النظم التقليدية التي تهيمن عليها ثقافة الرقابة والإشراف (النوع الأول) إلى نهج تتسم بمزيد من اللامركزية والاستباقية تجاه ضمان الجودة والتطوير (النوع الثالث). ويمكن تصنيف الحالة المصرية بأنها تدخل في مرحلة النظام الانتقالي (النوع الثاني). ومن الواضح أن النظام سيستمر عند نقطة معينة في

التطور لتحول إلى نظام ناضج من النوع الثالث وإن كان من المهم ضمان إدارة هذا التقدم بعناية.

وقد حققت الهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد علامات بارزة تشمل تدريبا مكثفا لأكثر من ٥٠٠ أخصائي في وقت قصير نسبيا، وإعداد المعايير الأكاديمية القومية القياسية إلى جانب أنشطة أخرى.

الجدول ٦-١٠ أنماط أطر جودة التعليم التالي للمرحلة الثانوية

المتغير / النوع	النوع الأول: تقليدي	النوع الثاني: انتقالي	النوع الثالث: ناضج	مصر
النهج إزاء الجودة	مراقبة الجودة	ضمان الجودة	الارتقاء بالجودة	ارتفاع في مراقبة الجودة وتعمل على ضمان الجودة
الجهود الوطنية	التركيز على إجراءات الرقابة/فرض تدابير الجودة	إجراءات مصحوبة بحوافز وتدريب ومتابعة	اعتماد يستند إلى تبني ممارسات ضمان الجودة	لا يزال هناك تشدد في إجراءات المراقبة مع وجود برامج رائدة جديدة تستند إلى الحوافز. إنشاء هيئة قومية (NAQAEE) مماثلة لهيئات البلدان من النوع الثالث.
مستوى التدخل المؤسسي	على نطاق المؤسسة	على مستوى العروض الأكاديمية	العروض المؤسسية والأكاديمية	تأكيد رئيسي على التدخل على نطاق المؤسسة مع بدء العمل على اعتماد العروض الأكاديمية
توقيت التدخل	سابق للحدث	تال للحدث	كلاهما	كلاهما
النهج السائد للتقييم	المدخلات التعليمية	العمليات التعليمية	كلاهما	التركيز الرئيسي على المدخلات التعليمية
النهج التشاركي	إلزامي	تطوعي	كلاهما	إلزامي
إمكانية التطبيق بحسب نوع المؤسسة	مؤسسات تعليمية خاصة أو حكومية. معاملة تفاضلية	مؤسسات تعليمية خاصة وعامة. اتجاهات نحو المعاملة المتكافئة	مؤسسات تعليمية وهيئات اعتماد متخصصة. معاملة متكافئة	إمكانية التطبيق على كليهما، وإن كان ذلك في ظل إنفاذ ولوائح أكثر صرامة في حالة المؤسسات الخاصة.
إمكانية التطبيق على المستوى المؤسسي	الجامعات	الجامعات وبعض المؤسسات غير الجامعية	كافة مؤسسات نظام التعليم التالي للمرحلة الثانوية	عمل مبدئي على مستوى الجامعات. جهود مخططة على مستوى المؤسسات غير الجامعية.
مستوى المشاركة الحكومية	مركزي. هيئة حكومية	شبه مستقل	مستقل - كيان غير حكومي	مركزي. على الرغم من أن الهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد شبه مستقلة نظريا، فجميع أعضائها يعينون من الحكومة المركزية
مستوى مشاركة الطلاب	تطبيق نظام ضمان الجودة	تصميم نظام ضمان الجودة	كلاهما	تطبيق نظام ضمان الجودة

المصدر: مأخوذ عن (2005) Marmolejo.

غير أنه توجد بعض العقبات المفروضة على النهج الذي تتبعه الهيئة قد تجعل من النظر إلى تجارب البلدان الأخرى أمراً جديراً بالاهتمام. وإحدى هذه العقبات هي أن هيكل الهيئة معد بحيث تتمكن من أداء أدوار متنوعة، وهي أدوار يُحتفظ بها منفصلة في معظم البلدان الأخرى. فالجمع بين مهام الهيئة المتمثلة في الارتقاء بالجودة، ومنح الاعتماد، وإنفاذ الامتثال يتسبب في غموض الأدوار واحتمال تضارب المصالح. ومن العقبات الأخرى أن نطاق الهيئة واسع على نحو استثنائي، فهو يشمل كافة مستويات التعليم. وفي معظم البلدان التي توجد بها نظم اعتماد متقدمة، يوجد تمييز واضح بين اعتماد الدراسة الابتدائية والثانوية من جهة والتعليم التالي للمرحلة الثانوية من الجهة الأخرى. وبالنظر إلى حجم نظام التعليم في مصر، قد لا يكون الهدف الطموح المتمثل في إخضاع كافة مؤسسات التعليم للاعتماد عن طريق الهيئة هدفاً واقعياً.

وفي البلدان الأخرى التي يوجد فيها نهج مخصص للتعليم العالي، يوجد أيضاً عادة تقسيم للمسؤوليات وأعباء العمل يرتبط باعتماد المؤسسات عن طريق هيئة قومية أو إقليمية للاعتماد، واعتماد البرامج الأكاديمية بواسطة طائفة من هيئات الاعتماد المتخصصة المأذون لها مسبقاً من هيئة الاعتماد أو الحكومة. ففي أستراليا وكندا مثلاً تتحمل الهيئات الحكومية المسؤولية عن الاعتماد المؤسسي في حين أن مراجعة الجودة مهمة تؤديها هيئة مراجعة منفصلة. ويمكن لتقسيم المسؤوليات هذا، بالرغم من أنه ليس بلا عقبات، أن يجنب الاختناقات في عملية الاعتماد وتراكم السلطة المفرطة في هيئة واحدة.

وثمة عقبة ثالثة تتمثل في الإحساس المستشّف بازدواجية الجهود. إذ يبدو أن المشاركة الموسعة من ممثلي التخصصات والمهن بالهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد في إعداد المعايير الأكاديمية القومية القياسية وكذلك في العديد من وظائف التدريب تنم عن ازدواجية في الوظائف التي يؤديها المجلس الأعلى للجامعات والمرحلة الثانية من مشروع تطوير التعليم العالي (المرحلتان الأولى والثانية من مشروع التطوير المستمر والتأهيل للاعتماد). ومن المفهوم أن الهيئة القومية ربما كانت في حاجة إلى تقديم التدريب على إعداد المعايير الأكاديمية القومية القياسية، ولكن لعله يكون أكثر ملاءمة أن تتولى تقديم التدريب والمساعدة الفنية إلى المؤسسات الجاري تجهيزها للاعتماد بواسطة وزارة التعليم العالي أو المجلس الأعلى

للجامعات أو كيان جديد من كيانات التعليم العالي من أجل قطاع التعليم العالي بكامله.

وأخيراً، لا تزال الهيئة من الناحية العملية هيئة حكومية تعين أعضائها وسلطانها الحكومة المركزية. ويمكن النظر في إمكانية التحرك نحو نموذج لتقاسم المسؤولية بتعيين بعض الأعضاء بناء على ترشيح من مؤسسات التعليم العالي وأرباب العمل.

الإطار القومي للمؤهلات

عند تنفيذ عملية بولونيا في أوروبا، ولجعل البرامج الدراسية الخاصة بالتعليم العالي متوافقة وقابلة للمقارنة أكثر مما كانت عليه، بدأ مؤخرًا تنفيذ مشروع نابع من الجامعات لـ "ضبط" نواتج التعلم التعليمية. ويستلزم هذا النهج تغييراً من نهج يركز على المدرس إلى نهج يركز على الطالب، مع ما يترتب على ذلك من آثار بعيدة المدى في التدريس والتعلم وطرق التقييم. وخلال نهج الضبط، تماماً كما حدث فيما يتعلق بالمعايير الأكاديمية القومية القياسية في السياق المصري، يجري التعبير عن نواتج التعلم من حيث مستويات الكفاءة التي يتعين على المتعلمين تحقيقها. وتمثل الكفاءات مجموعة دينامية من المهارات المعرفية وما فوقها، والمعرفة والفهم، والمهارات الشخصية والفكرية والعملية، والقيم الأخلاقية. وأولى الضبط أيضاً الاهتمام لاستخدام نظام حساب عبء العمل على الطالب على كامل النطاق الأوروبي، والنظام الأوروبي لنقل وتجميع النقاط الدراسية. وليس النظام الأوروبي مجرد نظام لتيسير حراك الطلاب عبر أوروبا من خلال تجميع النقاط الدراسية ونقلها، بل إنه ييسر أيضاً تصميم البرامج وإعدادها.

ولعل الحكومة تنظر في الاعتماد على المعايير الأكاديمية القومية القياسية كوسيلة لتسخير إمكانات "عملية بولونيا" كمحرك إضافي للإصلاح الهيكلي داخل نظامها للتعليم العالي. ويستلزم هذا جملة أمور من بينها وصف مستويات الدبلومات والدرجات العلمية للإطار القومي للمؤهلات من حيث الكفاءات الواسعة المتوقع للخريج الحاصل على هذه المؤهلات. ويمكن لبعض المواءمة مع عملية بولونيا أن تساعد مصر على وضع آليات أكثر كفاءة لتكييف البرامج الأكاديمية لاحتياجات سوق العمل، وتيسير إدماج مصر في الاقتصاد العالمي. وقد ثبت أن مبادرتي "الضبط" والنظام الأوروبي فعاليتين لا في السياق الأوروبي فحسب وإنما في أماكن

أخرى أيضا. ويمكن أن يكون تكييفها مع الظروف المصرية حافزا لإصلاحات هيكلية مهمة، والارتقاء بالجودة، وتدويل التعليم العالي المصري.

النتائج والاستنتاجات الرئيسية

على الصعيد الدولي، تستلزم أفضل الممارسات في مجال تطوير نظم التعليم العالي التي تسير بطريقة جيدة نهجا مشتركا تجاه السياسات لتحقيق الفعالية التعليمية وضمان الجودة، مع إيلاء الاهتمام بأسواق العمل المحلية والوطنية والدولية المفتوحة أمام الخريجين. ومن النماذج الناشئة لإدارة النطاق المتسع وتعدد التعليم العالي المعاصر نموذج المسؤولية المتبادلة بين الحكومات والمؤسسات في تشكيل وأداء نواتج جيدة للوفاء باحتياجات الأفراد والوطن.

وتظهر مسوح طلاب وخريجي القطاعين الفرعيين للتعليم العالي والتعليم المهني في مصر المخاوف التالية: عدم كفاية الخيارات في مجالات الدراسة المتصلة بالفضليات المهنية، وعدم كفاية التهيئة للعمل نتيجة لعدم اتصال المناهج بسوق العمل، والافتقار إلى التدريب على المهارات العملية بسبب الإفراط في التركيز على المحتوى المعتمد على الذاكرة والتربويات السلبية ونقص المرافق والمعدات. وفي كلا القطاعين الفرعيين ظواهر لثقافة نابعة من العرض لا تستجيب إلى حد كبير لاحتياجات الطلاب.

وفي حالة التعليم المهني، يوجد خطر مزدوج، حيث إن هذا القطاع الفرعي يعاني من انخفاض المكانة وضعف التمويل ورداءة النوعية. وسيكون من المهم لمصر أن تبتع الحيوية في التعليم الفني والمهني لا أن تستمر في إهماله، وذلك لرفع مكانته وجودته، ولتوفير ما يحفز على زيادة أعداد الطلاب للمشاركة فيه.

وفيما يتعلق بالجامعات والمعاهد العليا، يبين تقييم جودة المدخلات، والعمليات، والمخرجات، والنواتج ما يلي:

مدخلات التعليم

يتمتع النظام بوجه عام بنسب مرتفعة للغاية لعدد الطلاب إلى أعضاء هيئة التدريس. وتشكل العلوم الطبية والطبيعية والبيطرية المجالات التي تتمتع بأقل النسب، مما يتيح تعليمًا أكثر كثافة. والنسب المصرية في هذه المجالات، وبخاصة في جامعاتها الحكومية، متعادلة مع مثيلاتها في المؤسسات الرائدة بالعالم المتقدم. وفيما عدا هذه

المجالات، تتمتع الجامعات الخاصة بنسب أفضل من الجامعات الحكومية بهامش كبير، ولا سيما في العلوم الاجتماعية التي تعكس فيها نسب الجامعات الحكومية معياراً للتعليم العالي يتعد كثيراً عن حدود المعايير المقبولة دولياً. ومع الاستثناء الوحيد للآداب، لا تلي نسبة الطلاب إلى أعضاء هيئة التدريس في المعاهد العليا الخاصة في مصر المعايير المقبولة دولياً. وبالمثل، في مجال التعليم، والعلوم الاجتماعية، والدراسات الثقافية، تسجل جامعة الأزهر نسباً لا تتوافق مع جودة تقديم التعليم. وتتضاعف مشكلة الفصول الكبيرة من جراء سوء حالة المرافق والمعدات في العديد من المؤسسات.

العمليات التعليمية

يمكن وصف التعليم الجامعي في مصر بوجه عام بأنه يستند إلى مناهج ضيقة وجامدة وموغة في القدم في كثير من الأحيان، ومرتبطة بوجهة نظر وحيدة يقدمها المحاضر الذي تشكل مذكراته محتوى البرنامج الذي يتخذ أساساً للتقييم. ويهيمن التركيز على حفظ المحتوى على تطوير مهارات التفكير الناقد والتحليل. وحقيقة المناهج الضيقة والثقيلة باحتوى المقدمة إلى فصول بها أعداد كبيرة في مرافق مجهزة تجهيزاً ضعيفاً تسبب في الاعتماد على "الإملاء" بدلاً من "الطلب". وفيما يتعلق بالطلاب، تكون التجربة سلبية، حيث تتمثل في "الاستماع" بدلاً من المشاركة في أساليب تعلم تفاعلية وتجريبية. وقد رسم تقرير المعلومات الأساسية القطرية صورة للممارسات التربوية الناشئة في مصر، ولكن فريق الاستعراض لم يتمكن من تأكيد حدوث مكاسب حقيقية على طريق زيادة النشاط التربوي إلا في أفضل الجامعات الخاصة التي بذلت فيها جهود جادة لجعل التعلم يتوخى المزيد من العمل الجماعي والتجريبي. ويعتمد التقييم في التعليم العالي عامة على استرجاع المحتوى بدلاً من البرهنة على ارتفاع مستوى مهارات التفكير. وفي بعض كليات المؤسسات العامة، يمكن تبين تحول يحد عن الطرق التقليدية لتقييم الطلاب مثل تحويل الأسئلة المقالية إلى أسئلة أقصر، ومهام حل المشاكل. وفي إحدى الجامعات الخاصة، أحاط الطلاب فريق الاستعراض بأنهم خضعوا لتكليفات أسبوعية، من بينها أنشطة تعتمد على العمل الجماعي، وتلقوا تغذية مرتدة منتظمة عن عملهم.

نواتج التعلم

على مدى العقد المنتهي بسنة ٢٠٠٥-٢٠٠٦، نما عدد الخريجين في مصر بأكثر من مليون خريج (١١٦ في المائة). وقد درس أربعة من بين كل خمسة خريجين إضافيين في ما يسمى بالمجالات ذات التوجه النظري. غير أن حصة الخريجين من المجالات المعرفة بأنها "عملية" لم تنخفض إلا بنقطة مئوية واحدة، من ٢٠ إلى ١٩ في المائة على مدى هذه الفترة. وليس هذا الاستقرار الظاهر في التشكيل العام للمعروض من الخريجين دليلاً على وجود نظام للتعليم العالي يتسم بالاستجابة والدينامية. وقد ارتفع الإمداد بخريجي المهن الصحية، وبخاصة الطب والصيدلة بالقيم المطلقة كحصة من إجمالي المخرجات، مع وجود اتجاه نحو زيادة عدد الإناث. وكان عدد الخريجين ثابتاً طوال العقد في مجالات الهندسة، والآثار، والاقتصاد والعلوم السياسية، والخدمة الاجتماعية، والسياحة والفنادق. وثمة تفسير ممكن لهذا الثبات هو أن المؤسسات تحصل على الأموال وفقاً لهيكليها من العاملين وليس وفقاً لمزيج قيد الطلاب، وهذه الطريقة في التمويل تدسم نهجاً مدفوعاً بالإمداد تجاه التعليم العالي بدلاً من نهج يستجيب للتغيرات في الطلب.

وقد بين مسح المراجعة الداخلية لمشروع توكيد الجودة والاعتماد الذي أجري في عام ٢٠٠٧ ما يلي: (أ) أن الخريجين يظهرون مهارات شخصية غير كافية فيما يتعلق بالموضوعات والعمل، (ب) أن البرامج الأكاديمية الحالية تشكل أساساً غير كاف للعمل، (ج) أنه يوجد التزام غير كاف من الكليات بطرق التعليم والتعلم التي تمكن الطلاب من تحقيق نواتج التعلم المستهدفة للمسابقات، بإتاحة مواصفات المسابقات وإعلام الطلاب بمعايير التقييم. وقد اقترح ذلك التقرير زيادة التعاون مع الخريجين وأرباب العمل وأصحاب المصلحة الآخرين في تصميم وتطوير البرامج التعليمية، وتقييم أدائها وصلتها.

صلات التعليم العالي بسوق العمل

أحيط فريق الاستعراض علماً بما يلي من خلال التشاور مع الهيئات الحكومية، وأرباب العمل، ومؤسسات التعليم، والطلاب:

- ثمة زيادة مفرطة ومزمنة في عدد خريجي الجامعات.
- يعجز العديد من خريجي الجامعات (٥٠ في المائة) عن الحصول على عمل في المجالات التي درسوها، وقد حدد الطلاب صعوبات خاصة

يواجهها خريجو الإنسانيات (المسار العربي)، والتجارة (المسار العربي) والزراعة.

- يطلب أرباب العمل خريجين لديهم أكثر من المعرفة الموضوعية الفنية، ويتمتعون أيضا بـ"المهارات الأولية" في الاتصالات، والعمل بروح الفريق، وحل المشكلات، والموثوقية، والقدرة على التكيف.
- يتمتع العديد من خريجي الجامعات بمهارات غير ملائمة للوظائف التي يتقدمون لشغلها، وتضخم السوق الاقتصادية التالية للتعليم الجامعي ادعاءات خريجي الجامعات بأنهم قابلين للتوظيف بناء على سير ذاتية مجهزة.
- الطلاب الجامعيون غير راضين لأن مساقاتهم لا تساعدهم على تنمية المهارات العملية، ويسعى العديد منهم إلى العمل في الخارج بصفتهم خريجين، باعتبار ذلك جزئياً وسيلة لاكتساب الخبرة العملية.
- وثمة نقص خطير في العمالة الماهرة المؤهلة على المستوى دون الجامعي.

وتمثل خريجي الجامعات في البطالة أكبر من تمثيل غيرهم من خريجي التعليم التالي للمرحلة الثانوية. ومدى نقص العمالة غير واضح، ولا سيما ما إذا كان خريجو التعليم التالي للمرحلة الثانوية يعملون بالوظائف الخاصة بغير الحاصلين على مؤهلات تالية للمرحلة المدرسية في قطاع الخدمات، وما عددهم. ويعكس عدم التوافق بين العرض والطلب اجتماع عدة عوامل تتضمن ما يلي: ضيق مسار التعليم الثانوي، والتخصص المبكر، وانعدام الفرص لتعلم مهارات متعددة والحصول على فرص ثانية، وانعدام خدمات التوجيه للمستقبل الوظيفي، وعدم إجراء مسح منتظمة لوجهات الخريجين (لا تعتبر مسؤولية مؤسسية بسبب توزيع الطلاب بأسلوب مركزي)، وعدم إجراء مسح دورية لرضا أرباب العمل عن الخريجين (لا تعتبر ذات أهمية بسبب اتخاذ القرارات المتعلقة بالمناهج وتوزيع الطلاب بأسلوب مركزي)، وقلة حالات التعلم التعاوني والتدريب المتكامل أثناء العمل.

التدويل

يخضع التعليم العالي والبحث الجامعي لعملية تدويل على نطاق غير مسبوق وبمعدل سريع. وينطوي التدويل الآن على ما يلي: تزايد عدد الطلاب المشاركين في البرامج المؤقتة أو التي تمنح درجات علمية في الخارج، وتزايد التعاون في المشاريع

البحثية، وعمليات التبادل، وبرامج التوأمة، وتقاسم المرافق البحثية، والتأليف المشترك للمنشورات البحثية، وإمكانية حراك أعضاء هيئة التدريس والباحثين الأكاديميين، واكتساب لغة ثانية وثالثة، والاعتراف المتبادل بالساعات المعتمدة الأكاديمية ومعادلات الدرجات العلمية على المستوى الدولي فيما بين المؤسسات، واستحداث درجات علمية مشتركة ومزدوجة، وإنشاء فروع للجامعات في الخارج، وتقديم مسابقات وبرامج أكاديمية من بعد، وشراء المستثمرين الأجانب من القطاع الخاص للجامعات المحلية، وإقامة تحالفات دولية. وبالتالي، يتسع بالضرورة نطاق المفاهيم التقليدية المتمثلة في الكفاءة والجودة والصلة، وصار يتعين على الحكومات والمؤسسات في كافة أرجاء العالم أن تتكيف مع هذا الواقع الجديد.

وبالمقارنة مع البلدان الأخرى، فإن عدد الطلاب المصريين في الخارج ضئيل (٣٠، في المائة من القيد الوطني)، كما هو مبين في الجدول ٦-٧. وقد أعرب العديد من الطلاب المصريين الذين جرت معهم المقابلات أثناء الزيارات الميدانية التي قام بها فريق الاستعراض عن اهتمامهم البالغ بالدراسة في الخارج، ولكن هذه الأرقام توحي بأن آمالهم لا تتحقق. وقد ظل القيد الدولي للطلاب في مصر ينمو بشدة خلال السنوات الماضية، مرتفعاً من ١٩٣ ٣١ في عام ٢٠٠٢-٢٠٠٣ إلى ٥٩٠ ٤١ في سنة ٢٠٠٦-٢٠٠٧. وعلى الرغم من معدل النمو السريع هذا، فلا يمثل الطلاب الدوليون سوى ١,٣ في المائة من مجموع حالات القيد في التعليم العالي في مصر. وكما هو مبين في الجدول ٦-٢، يسجل أكبر عدد من حالات القيد الدولي في جامعة الأزهر (٣٨ في المائة)، تليها الجامعات الخاصة (٣١ في المائة).

وفي أثناء الزيارات الميدانية التي أجراها فريق الاستعراض، ذكرت عدة مؤسسات أنها ترغب في قبول طلاب دوليين. غير أن المؤسسات نفسها لا تعمل عامةً بنشاط على اجتذاب الطلاب الدوليين، ويفتقر العديد منها إلى البنية الأساسية اللازمة لاستقبالهم. وبالإضافة إلى ذلك، توجد عقبات بيروقراطية. ويجب اتباع عملية مطولة لتوقيع مذكرة تفاهم، تتضمن سلسلة من الخطوات اللازمة في المؤسسة ووزارة التعليم العالي، حيث يجب أن تحصل كافة الاتفاقات الدولية على موافقة مسبقة.

يمثل تعزيز حراك أعضاء هيئة التدريس بطريقة منظمة أكثر الوسائل فعالية على المدى البعيد لتدويل التعليم العالي. فحراك العاملين الأكاديميين يزود الأفراد المشاركين فيه بخبرة دولية واتصالات مع أقرانهم في الخارج، ويترجم كذلك في نهاية

المطاف إلى أنشطة دراسية وبخّنية عند العودة إلى الوطن. وفي حالة مصر، يبدو أن الجهود الجاري بذلها حالياً لا تنبع من استراتيجية سواء على مستوى النظام أو المستوى المؤسسي.

وكما لوحظ أثناء الزيارة الميدانية، فإن اكتساب كفاءات في اللغة الثانية في مؤسسات التعليم العالي المصرية محدود جداً، على الرغم من تقديم عدة برامج في اللغات الأجنبية، ولا سيما الإنجليزية والفرنسية، في طائفة من الجامعات. غير أنه في الغالبية العظمى من البرامج الأكاديمية والمؤسسات لا يشكل اكتساب اللغة الثانية على مستوى أساسي من الكفاءة جزءاً من المناهج. وفي المقابل، أعرب بانتظام الطلاب الذين جرى التشاور معهم أثناء الزيارات الميدانية عن رغبتهم في التعامل مع برامج أكثر تدويلاً، ويشمل ذلك فرصة التمكن من لغة ثانية والحصول على خبرة الدراسة في الخارج.

وبوجه عام، تفتتح مصر على المجتمع الدولي بعدة طرق، ولكن لا يزال عليها أن تعد استراتيجية لتدويل نظام تعليمها العالي.

ضمان الجودة والارتقاء بها

يمكن النظر إلى مصر على أنها تنتقل في نهجها تجاه الجودة من نموذج المراقبة إلى نموذج ينتهج المزيد من اللامركزية مع ضمان الجودة والارتقاء بها. ويجري إحراز تقدم مذهل عن طريق مشروعات ضمان الجودة والاعتماد التي يمولها البنك الدولي، وقيام الحكومة المصرية بإنشاء الهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد، وإعداد المعايير الأكاديمية القومية القياسية لعدة مجالات دراسية. ويوجد بعض العقبات التي تواجه التشكيل الأولي للهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد، وهي: موقفها المربك في الجمع بين أدوار تعزيز الجودة، ومنح الاعتماد، وفرض الامتثال، واعتماد المؤسسات والبرامج، وازدواجيتها مع هيئات أخرى، وكون عضويتها تتألف فقط من التعيينات الحكومية. ومن شأن العمل على بعض الفصل بين الوظائف، وتوضيح أدوار كل من الهيئات المختلفة، وتقاسم المسؤوليات بين مصالح الحكومة والمؤسسات أن يساعد العملية على النضوج بطريقة مستدامة.

وبالنظر إلى التحديات المنظورة، من المشجع ملاحظة أنه قد تم إرساء الكثير من الأعمال الأساسية الضرورية: أعدت وثائق وأدلة ضمان الجودة وأتيحت لأعضاء هيئة التدريس، وتم توفير فرص التدريب وتنمية القدرات المهنية، وقدم ما يفيد بأنه

سيتم الاعتراف بالأداء الجيد والمكافأة عليه. ولا تزال هناك أعمال مهمة يتعين أداؤها حتى تنضج الثقافة الداخلية للمؤسسات ومشاركة أصحاب المصلحة الخارجيين في المساعي الرامية إلى الارتقاء بجودة التعليم العالي وفعاليته.

التوصيات

توصية عامة

من المفترض للنهج الشامل تجاه الارتقاء بجودة التعليم العالي وفعالية في مصر أن: '١' يركز على نواتج التعلم من حيث القدرات التي سيحتاج إليها الخريجون في عالم متغير من أجل الحياة والعمل ومواصلة التعلم، '٢' يشرك الهيئات والمؤسسات الحكومية التي تقبل المسؤوليات المشتركة عن رفع مستويات المدخلات والعمليات والمخرجات التعليمية بالتشاور مع أرباب العمل وفي سياق نهج استراتيجي للتدويل.

توصيات خاصة بالنظام

يجدر الاهتمام بإنشاء إطار قومي مصري للمؤهلات يحدد نواتج التعلم من حيث مواصفات الخريجين الخاصة بكل مستوى من مستويات الشهادات التعليمية، ويبين المسارات للانتقال من شهادة إلى أخرى. وينبغي أن يكون الإطار القومي للمؤهلات متوائماً قدر الإمكان مع عملية بولونيا، بما في ذلك المعادلة بالنظام الأوروبي لنشقل وتجميع النقاط الدراسية.

وينبغي أن تكون مواصلة تطوير إطار ضمان جودة التعليم بنظام التعليم العالي في مصر مرتبطة ارتباطاً مباشراً ببيانات مواصفات الخريجين في الإطار القومي للمؤهلات، وذلك بطرق منها المراجعة المتواصلة للمعايير الأكاديمية القومية القياسية، ونواتج التعلم المستهدفة.

ويمكن إيلاء العناية لتوضيح أدوار مختلف المؤسسات في نظام التعليم العالي توضيحاً رسمياً، وبخاصة فيما يتعلق بالبحالات والمستويات التي يُسمح لها فيها بتقديم مؤهلات التعليم العالي.

وسيكون من المهم لمصر أن تُعلي من مكانة التعليم المهني وجودته، وتوفر ما يحفز على زيادة أعداد الطلاب للمشاركة فيه.

وللحكومة أن تنظر في أن تعد بمشاركة كل مؤسسة من مؤسسات التعليم العالي، وبالتشاور مع أرباب العمل الوطنيين والإقليميين، اتفاقاً واسع النطاق يوضح مهمة الرسالة المتميزة للمؤسسة، ونطاق ما تقدمه من تعليم ومجال تركيزه، والتوقعات المنتظرة من أدائها، وعملية توفير الموارد المقترنة بذلك لبناء قدراتها، ومدى استقلالها الموضوعي والإجرائي.

ومن المستحسن. بمرور الوقت أن يُسمح لمؤسسات التعليم العالي التي تثبت قدرتها على إدارة نفسها بنفسها بطريقة جيدة والتي تؤدي وفقاً للتوقعات المتفق عليها بالحصول على سلطة تقديرية متزايدة في اتخاذ القرارات المتعلقة بقيد الطلاب، وما تقدمه من دورات (بدؤها وإنهاؤها)، وتعيين العاملين وترقيتهم، واستخدام الموارد.

ومن المستحسن. بمرور الوقت منح الطلاب اختيارات أوسع للالتحاق بمجالات الدراسة التي يفضلونها والتي يستوفون اشتراطات الالتحاق بها، أو لقبول المكان الذي يمثل تفضيلهم الثاني في مجال آخر أو مؤسسة أخرى.

ومن الضروري توفير نطاق أوسع كثيراً من المعلومات لتوجيه الطلاب في اختياراتهم وللتخطيط المؤسسي، وينبغي للحكومة أن تنظر في استحداث خدمة معلومات مهنية لسوق العمل قادرة على تزويد الطلاب المحتملين ومؤسسات التعليم العالي بمعلومات عن اتجاهات العرض والطلب في العمالة، وعوائد سوق العمل التي حققها الخريجون في مختلف الميادين.

ويمكن النظر في صياغة استراتيجية تدويل أكثر شمولاً للتعليم العالي المصري. ويمكن لهذه الاستراتيجية أن توفر ما يلي:

- بيان بأهداف ومبادئ السياسة القومية.
- مجموعة أكثر اتساقاً من الإجراءات المتوائمة مع الأولويات القومية.
- إدماج الكفاءات التي يجري تدويلها في البيانات المتعلقة بمواصفات الخريج المتوقعة في "الإطار القومي للمؤهلات".
- التشجيع على تعلم لغة ثانية وثالثة في كافة أرجاء نظام التعليم.
- ضمان إدراج الطلاب الدوليين في ترتيبات ضمان الجودة وحماية المستهلك في مصر.

- الترويج بطريقة مهنية لمصر بوصفها وجهة لطلاب البلدان الأخرى.
- جمع البيانات عن حركة الطلاب وأعضاء هيئة التدريس والإفادة عنها بصورة منتظمة.
- الحد من الإجراءات التنظيمية والبيروقراطية غير الضرورية المتصلة بالتعاون الدولي.
- تقديم تمويل ودعم محفزين، ويشمل ذلك تقديم الدعم إلى طلاب مرحلة الليسانس والبكالوريوس لقضاء فترة دراسية في الخارج.

توصيات للمؤسسات

يمكن إسناد مزيد من المسؤوليات لمؤسسات التعليم العالي الحكومية في مصر اعتماداً على مؤسسات ضمان الجودة ومشروعات التقييم، لإجراء تخطيط استراتيجي يهدف إلى مواءمة برامجها وعملياتها التعليمية مع رغبات الطلاب واحتياجات سوق العمل. وتحقيقاً لهذه الغاية، ستحتاج الحكومة إلى نقل نطاق أعرض من السلطات إلى المؤسسات، وبخاصة السلطة على ما تقدمه من تعليم، وقبول الطلاب، وتعيين أعضاء هيئة التدريس، واستخدام الموارد.

ومن المتوقع من جميع مؤسسات التعليم العالي أن تقدم أحدث المعلومات العامة عن برامجها ودوراتها، وشروط القبول فيها، ووجهات خريجها. وتحقيقاً لهذه الغاية، ينبغي أن تتبع كل مؤسسة مجالات عمل خريجها بصورة سنوية.

وبإمكان مؤسسات التعليم العالي الحكومية أن تعتمد ممارسات إدارية قائمة على الأداء إلى جانب تطوير مهني منظم لأعضاء هيئة التدريس والموظفين.

وبإمكان كافة مؤسسات التعليم العالي أن تشرك العاملين فيها في إعداد بيانات قدرات الخريجين (نواتج التعلم المستهدفة).

ويمكن لكافة مؤسسات التعليم العالي أن تحصل سنوياً على تغذية مرتدة من الخريجين بشأن رضاهم عن دوراتها، ومن أرباب العمل بشأن رضاهم عن الخريجين، والإفادة عن النتائج بطريقة علنية.

وينبغي لكافة مؤسسات التعليم العالي أن تعد عمليات رسمية يقيم فيها الطلاب المساقات والمعلمين، وينبغي الاستفادة من النتائج في مراجعة المساقات والمواد التعليمية وطرق التعليم.

على الطلاب أن يشتركوا في آليات ضمان الجودة بالمؤسسات، بما في ذلك تصميم نماذج التقييم وأطر المراقبة.

وينبغي لمؤسسات التعليم العالي أن تضع استراتيجيات تدويل متكاملة تساعد على توسيع نطاق خبرات وفرص طلاب التعليم العالي وأعضاء هيئة التدريس، وترفع من جاذبية التعليم العالي المصري أمام الأجانب من الطلاب وأعضاء هيئة التدريس، بما في ذلك التبادل الطلابي وترتيبات التوأمة للتعليم والبحوث المشتركة.

ينبغي لمؤسسات التعليم العالي أن تسعى، بمشاركة أرباب العمل، إلى تقديم تدريب داخلي للطلاب من أجل تمكينهم من اكتساب الخبرات العملية في إطار مناهجها.

الحواشي

^١ من الأمثلة على المشاركة المحدودة من المؤسسات المصرية في الشبكات الدولية ذات الصلة، اعتباراً من مارس/آذار ٢٠٠٩، لم يكن هناك من مصر سوى ست مؤسسات مصرية من بين الأعضاء في رابطة الجامعات الدولية التي يقع مقرها في اليونسكو (<http://www.unesco.iau.org>) البالغ عددهم ٦٠٩ أعضاء، وسوى أربع مؤسسات من بين الأعضاء الدائمين في رابطة الجامعات الأفريقية البالغ عددهم ١١٠ أعضاء (<http://www.aau.org/membership/index.htm>).

المراجع

وزارة التعليم العالي (٢٠٠٨)، وحدة التخطيط الاستراتيجي، التعليم العالي في مصر: تقرير معلومات أساسية (مسودة).

Academy for Educational Development (2008), Middle Technical College Graduate Follow-up Survey, Final Draft, Washington, June.

Gacel-Avila, J. (2005), "The Internationalisation of Higher Education: A Paradigm for Global Citizenry", *Journal of Studies in International Education*, Vol. 9, No. 2, ASIE: London.

IIE (2008), Open Doors, IIE: New York.

Kishun, R. (2009), *Measuring international student mobility trends: In and out of Africa*. IIE: New York.

Marmolejo, F. (2005), "Internacionalización de la educación superior: Algunas reflexiones", *Educación Global*, No. 9, Guadalajara: AMPEI.

OECD (2009), *Education at a Glance 2008*, OECD, Paris.

Salmi, J. (2003), "Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education", *Higher Education in Europe*, Vol. XXVIII, No. 1, Routledge.

Santiago, P., Tremblay, K., Basri, E. and E. Arnal (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society*, Volume 2, Chapter 10, OECD, Paris.

Segers, M. and F. Dochy (1996), *Quality Assurance in Higher Education: Theoretical Considerations and Empirical Evidence*, Studies in Educational Evaluation, Vol. 22, No. 2, Elsevier.

World Bank (2002), Arab Republic of Egypt Higher Education Enhancement Project (HEEP) p. 41, Washington D.C.

الفصل السابع - البحث والتنمية والابتكار

يضع هذا الفصل إطاراً للتحليل المقارن لنظام البحث والتنمية والابتكار في مصر وبلدان المقارنة ذات الصلة. ويطبق الإطار لتحديد نقاط القوة والضعف لنظام البحث والتنمية والابتكار في ظل التحديات الكبرى التي يواجهها البلد.

إطار البحث والتنمية والابتكار

من المعترف به على نطاق واسع أن نظام البحث والتنمية والابتكار يساهم مساهمة كبيرة في التنمية الاقتصادية الوطنية والرفاهية الاجتماعية. فالأهم التي تنمي أصولها المعرفية وتديرها بفعالية تحسن من أدائها الاقتصادي، والشركات المعتمدة على المعرفة تتفوق دائماً في أدائها على تلك التي يقل فيها التركيز على المعرفة، والأفراد المتمتعون بحصيلة أكبر من المعرفة يحصلون عادةً على وظائف مرتفعة الأجور. وتشكل الاستثمارات في البحث والتنمية والابتكار، والتعليم والتدريب، وغير ذلك من الأصول غير المادية حجر الزاوية لاقتصاد المعرفة الحديث. ويشكل إصلاح نظام البحث والتنمية والابتكار في مصر عنصراً أساسياً من عناصر إصلاح قاعدة المعرفة بالبلد.

إن نظام البحث والتنمية والابتكار في مصر يتمتع بالعديد من السمات البارزة المشتركة مع البلدان ذات الدخل المتوسطة الأدنى الأخرى في المنطقة وفي جميع أنحاء العالم: عدم وجود استراتيجية قومية محددة جيداً في مجال البحث والتنمية والابتكار، وتشتت مبادرات ومعاهد البحث والتنمية والابتكار، وعدم ملائمة مستوى التمويل، وضعف القوة الإجمالية للبحث العلمي، وضعف إدارة البحث والتنمية والابتكار.

نظام الابتكار

للابتكار أهمية مركزية لتنمية الاقتصادات الناجحة. وكثيرا ما تفتقر البلدان النامية إلى القدرة على الابتكار، وبالتالي إلى تحسين مكانتها في السوق العالمية التنافسية. وتساعد القدرة على الابتكار البلدان على تحقيق مكانة متميزة في قطاعي الصناعة والخدمات. ويمكن تعريف الأرضية السياسية التي يتسم بها نظام الابتكار القومي من خلال المجالات الأربع المعروضة في خريطة سياسة الابتكار في الشكل ١-٧. ومجالات الابتكار الأربع هذه للأرضية السياسية هي:

إطار الابتكار

يحدد إطار الابتكار الشروط العامة والعوامل القانونية والاقتصادية والمالية والتعليمية المحددة لقواعد وفرص الابتكار. ويحدد هذا المجال البيئة الخارجية المحيطة بأنشطة الابتكار على مستوى الشركات، ويشمل المؤسسات التي أنشئت في المقام الأول لأسباب غير متصلة بالابتكار وإن كان يتعين على الشركات أن تتواكب معها. وتتضمن العوامل البيئية المؤسسية التي توفر الإطار الذي يحدث فيه الابتكار والتي تؤثر تأثيرا جوهريا على ابتكار الأعمال ما يلي:

- نظام التعليم الذي يحدد مستوى التحصيل العلمي لجموع العاملين، ومستوى التعليم لسوق المستهلك المحلي.
- البنية الأساسية للاتصالات، بما في ذلك الطرق والهاتف والاتصالات الإلكترونية.
- المؤسسات المالية وجودة الأسواق المالية وسهولة الوصول إلى رأس المال الاستثماري.
- الإطار القانوني والبيئة الاقتصادية الكلية، بما في ذلك قوانين براءات الاختراع، ومستويات الضرائب، وقواعد حوكمة الشركات، والسياسات المتصلة بأسعار الفائدة والصرف، والتعريفات، والمنافسة.
- الوصول إلى الأسواق، بما في ذلك إمكانية إقامة علاقات وثيقة مع المستهلك، وكذلك حجم الوصول وسهولته.

- البنية الأساسية للصناعة والبيئة التنافسية، بما في ذلك وجود شركات التوريد في قطاعات الصناعة التكميلية.

الشكل ٧-١ مجالات السياسة العامة لنظم الابتكار القومية



المصدر: S. Mikhail, "TPS 1806: Systems of Higher Education Ontario Institute for Studies in Education", 2007.

تعليم العلوم والهندسة والتكنولوجيا

تشكل المعرفة العلمية والمهارات الهندسية أولى ركائز الابتكار. وهي تكمن، في معظم البلدان، في مؤسسات القطاعين العام والخاص المعنية بالعلم والهندسة والتكنولوجيا. ويشكل مخرج المعرفة العلمية الناتج عن هذه المؤسسات أساس الابتكار. ويشمل النظام الوطني للعلوم والهندسة والتكنولوجيا ما يلي:

- نظام التعليم والتدريب المهني الذي يوفر العمال المهرة الذين يشكلون عصب نظام الابتكار المتوازن.
- مؤسسات العلوم والهندسة والتكنولوجيا التي تشكل جزءاً لا يتجزأ من نظام التعليم العالمي المتنوع.
- برامج البحث والتنمية والابتكار التي تتضمن كلا من التمويل الحكومي للبرامج الموجه نحو الصالح العام مثل الرعاية الصحية، والتعليم الأساسي، والبيئة والأمن العام، فضلاً عن البرامج الاستراتيجية للبحث والتنمية والابتكار الموجهة نحو التكنولوجيات "السابقة للمنافسة" أو العامة.
- نظام دعم البحوث الأساسية. ويتمثل في المبادرات التي يُعتبر أحياناً أنها تقدم القليل من الفوائد المباشرة لابتكار الأعمال، ولكن بإمكانها أن تقدم فوائد غير مباشرة للشركات. ويوفر العديد من مجالات البحوث الأساسية أرضية خصبة لتدريب العلماء المهتمين بالتكنولوجيا - الذين يمكن عادةً توجيه خبرتهم بنجاح نحو المشاكل الصناعية.

ومن المهم ملاحظة أن المشاكل المعاصرة التي تشمل مستويات مرتفعة من التعقد تنطوي على جوانب متعددة التخصصات، من بينها مساهمات من تخصصات العلوم الإنسانية والاجتماعية، مثل المحاسبة، والآثار، والفنون الجميلة، والدراسات الثقافية، والاقتصاد، والأخلاقيات، والتاريخ، والإدارة، وعلم النفس، وعلم الاجتماع.

عوامل نقل الابتكار

هي العوامل التي تتحدد طبيعتها إلى حد كبير من خلال السمات الاجتماعية والثقافية للسكان، والتي تؤثر بقوة في فعالية الروابط وتدفقات المعلومات والمهارات واستيعاب التعلم الضروري للابتكار في مجال الأعمال. وتتضمن ما يلي:

- الروابط الرسمية وغير الرسمية بين الشركات بما في ذلك شبكات الشركات الصغيرة، والعلاقات بين المستخدمين والموردين، والعلاقات فيما بين الشركات، والهيئات التنظيمية، والمؤسسات البحثية، والحوافز داخل "مجموعات" المنافسين. وبإمكانها كلها أن تنتج تدفقات في المعلومات تؤدي إلى الابتكار أو إلى جعل الشركات أكثر استجابة لها.
- وجود "حراس" تكنولوجيين متمتعين بالخبرة. ويشمل هؤلاء الأفراد الذين يتابعون أحدث التطورات (بما في ذلك التكنولوجيات والمعرفة المقننة

براءات الاختراع، والصحافة المتخصصة، والدوريات العلمية)، والذين يديرون الشبكات الشخصية التي تيسر تدفقات المعلومات الحيوية للابتكار داخل الشركات.

- شبكات البحث والتنمية والابتكار المصممة لتشجيع المدخلات المبتكرة وتأمين الكفاءات في مجالات الخبرة التي لا يتسنى بلوغها لفرادى البلدان ومؤسساتها. وعلاوة على ذلك، تضطلع هذه الشبكات بدور ملحوظ في تأمين الكتلة الحرجة من الموارد البشرية والمالية على حد سواء، ولا سيما لأن ارتفاع تكلفة تقدم المعدات والمواد الاستهلاكية يجعل من أنشطة البحث والتنمية والابتكار مساع مكلفة من المفضل أن تقاسم تكاليفها فيما بين أكبر عدد ممكن من الشركاء المعنيين.
- قدرة الأخصائيين التكنولوجيين والعلماء على الحراك التي ستؤثر على سرعة انتشار التطورات الجديدة.
- وصول الشركات إلى قدرات البحث والتنمية الحكومية الذي يمكن أن يكون ميزة كبرى في البلدان والمجتمعات التي يجري فيها تيسير هذا الوصول وتشجيعه.
- إنشاء شركات متفرعة، ويستلزم هذا عادةً نقل أفراد مهرة بعينهم - وهو عامة وسيلة قيمة لتسويق المنتجات المستحدثة الناشئة عن البحوث التي يجريها القطاع العام.

عملية الابتكار

هذا هو أهم مجال لابتكار الأعمال - فهو يغطي عوامل دينامية داخل الشركة أو خارجها مباشرة، ويؤثر تأثيراً مباشراً جداً على ابتكاراته. ويشار أحياناً إلى النظام المعقد من العوامل المحددة للملامح الابتكار على مستوى الشركات بـ "مولد الابتكار". ويتوقف ميل الشركة إلى الابتكار بالطبع على الفرص التكنولوجية السانحة أمامها وقدرتها على التعرف عليها واستغلالها. ولكي تبتكر الشركة، عليها أن تتعرف على ماهية هذه الفرص، وأن تضع استراتيجية ذات صلة، وأن تمتلك القدرة على تحويل هذه المحرجات إلى ابتكار حقيقي - وأن تحقق ذلك أسرع من منافسيها. وتتوقف قدرة الشركة على المنافسة أيضاً على خصائصها: هيكل قوتها العاملة ومرافقها، وهيكلها المالي، واستراتيجيتها تجاه السوق، وقدرة منافسيها، وتحالفاتها مع الشركات و/أو الجامعات الأخرى، وتنظيمها الداخلي. ويتكامل

الكثير من هذه الجوانب مع بعضه الآخر. وستواكب هيكل المهارات الخاص مع النوع الخاص من الاستراتيجية السوقية والتنظيم المالي.

ويشمل ابتكار المنتجات والعمليات أنشطة أوسع نطاقاً بكثير من مساعي البحث والتنمية والابتكار المقابلة. وبالتالي، فإن الشبكات المستهدفة لمنتجات وعمليات الابتكار أوسع نطاقاً وأطول أمداً من الشبكات التي تقتصر على أنشطة البحث والتنمية وحدها. وثمة فارق كبير بين شبكات الابتكار و شبكات البحث والتنمية، يتمثل في إقامة فرق ومؤسسات متشاركة. ففي حين أنه يمكن تناول شبكات البحث والتنمية بطريقة سليمة على أساس المؤسسات الشريكة، بما في ذلك معامل البحث الجامعية ومراكز البحث التابعة للقطاع العام، لا بد من إشراك نطاق واسع من المؤسسات في شبكات الابتكار. وسواء كانت شبكة الابتكار تستهدف ابتكاراً جديداً أم عملية جديدة، فإنها تتطلب في الغالب شراكات بين المؤسسات الفنية والشركات والموردين المختارين وموردي الخدمات الفنية، فضلاً عن المؤسسات التي تتولى اختبارها وتوحيد معاييرها وإصدار الشهادات بشأنها.

الاستعداد لاققتصاد المعرفة: مؤشر اقتصاد المعرفة

يمكن تحديد الاقتصاد القائم على المعرفة بأنه يتسم بالسّمات التالية (World Bank, 2003): '١' سرعة الابتكار سمة رئيسية للاقتصاد القائم على المعرفة، مع التفرقة بينه وبين الأشكال السابقة من التنظيم، '٢' اقتصاد مكون من شبكات تعمل على مستويات هرمية مختلفة وينطوي على أشكال عديدة من التعاون والتفاعلات بين القطاعين العام والخاص، '٣' رأس مال بشري يؤدي دوراً حاسماً في نمو الاقتصاد، '٤' أنشطة متعلقة بالمعلومات تنتشر في كافة قطاعات الاقتصاد في ظل معرفة ضمنية يجري تدوينها ونشرها باستمرار. ولكل ما تقدم آثار حتمية على أساليب تسيير الأعمال، نظراً لأن المعرفة تغدو عاملاً رئيسياً من عوامل الإنتاج، لعله أهم من الأصول المالية والمادية، يستلزم بالتالي أن تعتمد الشركات استراتيجيات وتقنيات إدارية جديدة.

ويعبر عن مدى استعداد البلد لاقتصاد المعرفة بمؤشر اقتصاد المعرفة، وهو مؤشر مركب يتألف من أربع ركائز مبنية في الشكل ٧-٢، هي: (١) النظام الاقتصادي والمؤسسي، (٢) التعليم، (٣) البنية الأساسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات،

(٤) الابتكار. وقد أعد معهد البنك الدولي منهجية تقييم المعرفة (KAM) واعتمدها من أجل توفير قاعدة شاملة للمقارنة بين مدى استعداد البلدان لاقتصاد المعرفة.

الشكل ٧-٢ ركائز مؤشر اقتصاد المعرفة



المصدر: S. Mikhail, "TPS 1806: Systems of Higher Education Ontario Institute for Studies in Education", 2007.

هيكل وتنظيم البحث والتنمية والابتكار في مصر

يصف الجدول ٧-١ جوانب من ثلاثة نماذج مختلفة لحكومة نظام البحث والتنمية والابتكار. وكانت مصر تعتمد، حتى وقت قريب، نموذجاً موزعاً في المركزية، مع وجود وزارة واحدة مكلفة بالبحث العلمي والتنمية والابتكار، هي وزارة الدولة والبحث العلمي، تفرض تحديداً للأولويات ينبع من القمة إلى القاعدة، مع عدم إشراك أصحاب المصلحة إلا على أساس استشاري. ويستلزم النموذج أيضاً تمويلاً صغيراً نسبياً. بمنح تنافسية، ويضطلع بالبحث والتنمية والابتكار في المقام الأول موظفون متفرغون في المؤسسات البحثية الحكومية، في حين أن أعضاء هيئة التدريس، على الرغم من أن عددهم أكبر من عدد نظرائهم العاملين في المؤسسات البحثية الحكومية، ينتجون عدداً أقل من المخرجات كما هو مبين في الجدول ٧-١.

الجدول ٧-١ سمات نماذج حوكمة البحث والتنمية والابتكار

طابع النماذج	النموذج المركزي	النموذج اللامركزي	النموذج "المزدوج"
الهيكل الوزاري	وزارة واحدة مسؤولة عن البحث العلمي (تتضم أحياناً إلى التعليم العالي)	يضطلع العديد من الإدارات الحكومية بدور في البحث والتنمية والابتكار	وزارات اتحادية وإقليمية أيضاً مكلفة بالبحث والتنمية والابتكار
تحديد الأولويات ومشاركة أصحاب المصلحة	- من القمة إلى القاعدة في المقام الأول انطلاقاً من الحكومة المركزية - تقتصر مشاركة أصحاب المصلحة على المستوى الاستشاري	- من القاعدة إلى القمة في المقام الأول انطلاقاً من الأوساط البحثية - مشاركة قوية من أصحاب المصلحة	- كلا النموذجين: من القاعدة إلى القمة ومن القمة إلى القاعدة - مشاركة أصحاب المصلحة في جزء من ميزانية البحث والتنمية والابتكار
منايع التمويل	- تمويل مؤسسي مباشر في المقام الأول للمؤسسات البحثية الحكومية والجامعات - لا توجد هيئات تمويل مستقلة - برامج تمويل بمنح تنافسية قليلة نسبياً	- تمويل يستند إلى المشاريع في المقام الأول - هيئات تمويل مستقلة تدير برامج المنح التنافسية المقدمة إلى الجامعات - تمويل ثانوي موجه لرسالة محددة من أجل المؤسسات البحثية الحكومية	مزيج من التمويل المؤسسي للمؤسسات البحثية الحكومية والجامعات، وبرامج منح تنافسية للجامعات والمؤسسات البحثية الحكومية من هيئات التمويل المستقلة
دور العاملين في البحث والتنمية والابتكار والمؤسسات	- يقوم به في المقام الأول موظفون متفرغون، وكذلك باحثون مؤقتون لما بعد الدكتوراه في المؤسسات البحثية الحكومية - تؤدي الجامعات وأعضاء هيئة التدريس فيها دوراً ثانوياً	- يقوم بالبحث والتنمية والابتكار في المقام الأول أعضاء هيئة التدريس، وباحثون مؤقتون لما بعد الدكتوراه، طلاب الدراسات العليا بالجامعات - تؤدي المؤسسات الحكومية البحثية دوراً ثانوياً في أداء أعمال البحث والتنمية والابتكار	نموذج مختلط ينطوي على توازن بين الجامعات والمؤسسات البحثية الحكومية
تقييم البحث والتنمية والابتكار	لجان مخصصة يقتصر تكليفها على تقييم الخطط الاستراتيجية وأداء المؤسسات البحثية الحكومية	استعراض الأقران لاقتراح التمويل التنافسي فضلاً عن نواتج المشاريع الممولة	- استعراض اللجان للمؤسسات الحكومية البحثية - استعراض الأقران للمقترحات التنافسية

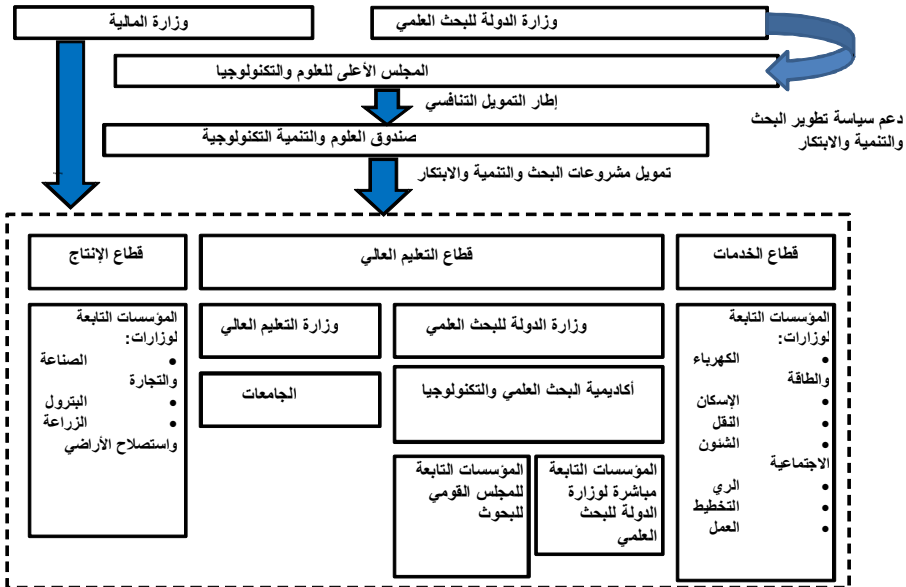
● توخي الاستجابة لأولويات التنمية الاقتصادية الإقليمية ● بحوث أساسية مستقرة على الأمد البعيد في المؤسسات البحثية الحكومية ● تمويل للمشروعات يتوخى الاستجابة ● الجمع بين التدريب البحثي وتمويل المشاريع ● مرونة في التعاون بين القطاعين العام والخاص	● نموذج يتوخى الاستجابة، ويتيح سرعة التفاعل مع التحديات الناشئة والاستجابة لها ● التدريب البحثي يشكل جزءاً لا يتجزأ من مكونات تمويل المشروع، مما يتيح تنمية قدرات الباحثين الشباب ● هيئات التمويل المستقلة تتمتع بالحماية من التغييرات الحكومية ● مشاركة قوية من الشركات في مشروعات البحث والتنمية والابتكار	● السلطة على مستوى المؤسسات البحثية الحكومية توفر الاستقلالية لمتابعة أنشطة البحث والتنمية والابتكار الأساسية المرتفعة المخاطر والطويلة الأجل ● استقرار التمويل يتيح إقامة قاعدة مستقرة من الباحثين ● المؤسسات البحثية الحكومية تقدم فرصاً جذابة لمستقبل وظيفي طويل الأجل في مجال البحث والتنمية والابتكار	نقاط قوة النموذج
● تعقد الإطار الهيكلي ● بعض التكرار بين أعمال المؤسسات البحثية الحكومية والمشاريع البحثية في الجامعات ● ضرورة التعاون بين المبادرات الممولة مركزياً ومحلياً	● افتقار الباحثين إلى تمويل ثابت طويل الأجل ومضمون ● ضرورة التنسيق فيما بين الهيئات ● الافتقار إلى الاستهداف المباشر لمجالات البحث والتنمية والابتكار ذات الأولوية ● تزايد اللجوء إلى الباحثين لما بعد الدكتوراه المؤقتين يؤدي إلى خفض جاذبية المستقبل الوظيفي في مجال البحث والتنمية والابتكار	● بطء الاستجابة لمجالات البحث والتنمية والابتكار المتعددة التخصصات الجديدة ● صعوبة تحفيز أو إقصاء الباحثين الأقل إنتاجاً والشاغلين لوظائف دائمة ● الضعف الشديد في الرابطة القائمة بين البحث والتدريب للباحثين الشباب ● تغيير الحكومات أثر مباشر على مصير المؤسسات البحثية الحكومية	نقاط ضعف النموذج

المصدر: مأخوذ عن "Governance of Public Research: Towards Better Practices", OECD 2005.

وقد أعيد مؤخراً تحديث نظام البحث والتنمية والابتكار في مصر بفضل اعتماد القرارين الجمهوريين رقمي ٢١٧ و ٢١٨ في يوليو/تموز ٢٠٠٧ بشأن إنشاء المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا، وصندوق العلوم والتنمية التكنولوجية على التوالي. واليوم، يتألف نظام البحث والتنمية والابتكار الذي لا يزال نظاماً يهيمن عليه التمويل الحكومي من مؤسسات تابعة لوزارات مختلفة من القطاع العام في ثلاثة قطاعات كما هو مبين في الشكل ٧-٣.

ويرأس المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا رئيس وزراء مصر، ويتضمن وزراء رئيسيين من ثماني وزارات من بينها التعليم العالي، والتجارة والصناعة، والكهرباء والطاقة، والصحة، والزراعة، والتخطيط، والاتصالات، والعلاقات الدولية. ويتضمن المجلس أيضا خمسة علماء مصريين بارزين يعملون في الخارج، وثلاثة ممثلين للمجتمع المدني في مصر. ويتألف تمويل البحث والتنمية والابتكار من مكونين رئيسيين، هما: (١) التمويل المستمر من جانب الطلب لنفقات تشغيل المؤسسات القائمة على مستوى منخفض من وزارة المالية، (٢) تمويل أكبر كثيرا لمشروعات البحث والتنمية والابتكار على أساس تنافسي من صندوق العلوم والتنمية التكنولوجية المنشأ حديثا. ويتمثل الهدف العام من إعادة الهيكلة المقترحة في زيادة الإنفاق على البحث والتنمية والابتكار من المستوى الذي كان عليه خلال الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٧ والذي يمثل المتوسط من الناتج المحلي الإجمالي خلال فترة السنوات الخمس من ٢٠٠٧ إلى ٢٠١٢.

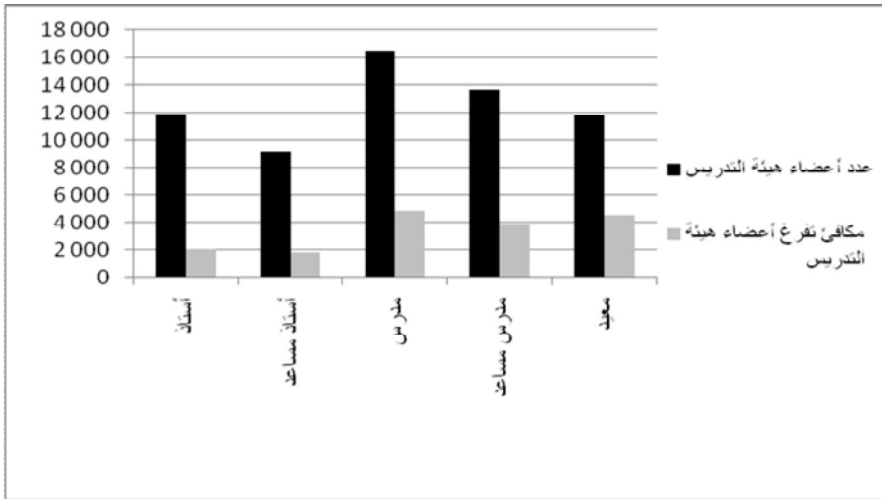
الشكل ٧-٣ هيكل وتنظيم نظام البحث والتنمية والابتكار في مصر



المصدر: مأخوذ عن وزارة الدولة للبحث العلمي.

تتحدد معالم البحث العلمي الجاري في الجامعات الحكومية المصرية بطبيعة وظائف أعضاء هيئة التدريس الجامعيين. فأكثر من ثلثي العدد الإجمالي من أعضاء هيئة التدريس المعيّنين في الجامعات الحكومية المصرية من فئتي الأساتذة والأساتذة المساعدين كما هو مبين في الشكل ٧-٤. ومن شأن هاتين الفئتين عادةً أن تضطلعاً بدور الريادة في اتخاذ مبادرات ومشروعات البحث والتنمية والابتكار. غير أن الكثرة الظاهرة في القدرة البحثية الممكنة مغرصة لسببين. أولهما أن عضو هيئة التدريس المتوسط في هاتين الفئتين يعمل بنسبة ٢٠ في المائة^١ فقط من حمل الوقت الكامل نتيجة للممارسة المتمثلة في السماح لأعضاء هيئة التدريس بالاستمرار في العمل كغير متفرغين بعد سن التقاعد البالغ ٦٥ عاماً. وأما السبب الثاني فهو أن العديد من أعضاء هيئة التدريس في هذه الفئة يفضلون العمل بأقل من الطاقة الكاملة لقبول مهام تدريسية في الجامعات الخاصة المتزايدة في مصر.

الشكل ٧-٤ سمات أعضاء هيئة التدريس الأكاديميين في الجامعات المصرية



المصدر: وزارة التعليم العالي، مصر، ٢٠٠٨.

تحديد الأولويات في البحث والتنمية والابتكار

حتى منعطف القرن، كان لنظام البحث والتنمية والابتكار في مصر اثنان من أصحاب المصلحة: الأوساط البحثية المكونة من جميع المؤسسات البحثية الحكومية داخل الجامعات الحكومية وخارجها، والحكومة من خلال وزاراتها التي تمول هذه

المؤسسات. وكان تركيز المجموعة الأولى ينصب بصفة رئيسية على ضمان التمويل والموارد اللازمة لمتابعة برنامجها المحدد باستقلالية في مجال البحث والتنمية والابتكار. ومن ناحية أخرى، كان اهتمام الحكومة منصبا على الحفاظ على قدرة النظام على إنتاج المعرفة الذي يمكنه أن يفيد المجتمع ويؤدي إلى نمو اقتصادي مستدام. وقد أفضى تنامي العولمة واقتصادات المعرفة إلى جملة أمور من بينها ظهور القطاع الخاص والمجتمع المدني كأصحاب مصلحة رئيسيين لهم مصلحة قوية في نظام البحث والتنمية والابتكار. ومع تحرك الابتكار نحو المزيد من الاعتماد على العلوم، ومع قيام الشركات بإعادة هيكلة مبادرتها في مجال البحث والتنمية والابتكار، فإنها تكثف استخدامها لمؤسسات البحث والتنمية والابتكار العامة، وتسعى إلى توفير فرص الوصول أمام أصحاب المهارات من الباحثين والمهندسين الشباب. وأي إصلاح لهيكل البحث والتنمية والابتكار وأي تمويل له ينبغي الآن أن يسترشدا أيضا بمصالح القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني.

ويرد في الجدول ٧-٢ بيان بعدد العاملين في مجال البحث والتنمية والابتكار في مختلف الوزارات المشاركة في البحث العلمي والتنمية.

التمويل الحكومي للبحث والتنمية والابتكار

يقدم التمويل لنظام البحث والتنمية والابتكار في مصر في المقام الأول من وزارة المالية استنادا إلى وثائق تخطيط تعدها وزارة التخطيط بالتشاور مع وزارة الدولة للبحث العلمي، ووزارة التعليم العالي، والوزارات المختصة الأخرى التي لديها مؤسسات بحثية حكومية، وهي وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي. وتستند بنود التمويل إلى ميزانية السنة السابقة مع تقديم إعانات لمواكبة قدر ضئيل من النمو أو الزيادات المعتمدة لمرتبات العاملين. ولا توجد وسيلة منهجية لتقييم مستوى الاستثمار اللازم لتطوير البنية الأساسية وشراء التكنولوجيات أو المعدات أو المستلزمات أو موارد المعرفة الجديدة. وقد كان مستوى التمويل الإجمالي للبحث والتنمية والابتكار في مصر يمثل ٠,٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وهو مستوى أدنى من معايير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ولكنه مشابه لمستوى التمويل في البلدان الأخرى ذات الدخل المتوسط الأدنى.

الجدول ٧-٢ عدد العاملين في مجال البحث والتنمية والابتكار والمنسبون إليه في مصر

مسلسل	الفئة	عدد الباحثين
١	الجامعات (وزارة التعليم العالي)	63 174
٢	المراكز القومية للبحوث ومؤسسات وزارة الدولة للبحث العلمي	5 768
مجموع وزارة التعليم العالي ووزارة الدولة للبحث العلمي		68 942
٣	وزارة الصناعة والتجارة	1 287
٤	وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي	86 669
٥	وزارة الإنتاج الحربي	26
٦	وزارة البترول والثروة المعدنية	2 711
مجموع القطاع الإنتاجي		90 693
٧	وزارة الإعلام	30
٨	وزارة الاتصالات	105
٩	وزارة الاستثمار	561
١٠	وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية	599
١١	وزارة التعليم	190
١٢	وزارة الثقافة	455
١٣	وزارة البيئة	60
١٤	وزارة التنمية الإدارية	182
١٥	وزارة الصحة والسكان	2 527
١٦	وزارة القوى العاملة والهجرة	106
١٧	وزارة الموارد المائية والري	632
١٨	وزارة النقل	656
١٩	وزارة التخطيط	261
٢٠	وزارة الطيران المدني	170
٢١	وزارة الكهرباء والطاقة	4 275
مجموع قطاع الخدمات		10 809
مجموع كافة العاملين في البحث والتنمية والابتكار		170 444

المصدر: وزارة الدولة للبحث العلمي، مصر، ٢٠٠٨.

إدارة الموارد البشرية

يُعَيَّن عادةً الباحثون في المؤسسات البحثية الحكومية بعد إتمام الدرجة العلمية الأولى في العلوم أو الهندسة أو التخصصات الأخرى. ويكلفون بالعمل في وحداتهم وأقسامهم المختلفة وفقاً للاحتياجات المحددة. وعقب هذا، يستلزم مسارهم الوظيفي عادةً التسجيل في إحدى الجامعات المصرية، أو في الخارج أحياناً، لمواصلة دراساتهم العليا في المجال ذي الصلة بأعمالهم في المؤسسة البحثية الحكومية لنيل درجتي الماجستير أو الدكتوراه. وكثيراً ما يتم الإشراف عليهم إشرافاً مشتركاً بواسطة عضو هيئة تدريس بالجامعة وأحد كبار العاملين في مؤسستهم البحثية الحكومية، مع منح عضو هيئة التدريس المشرف فرصة الوصول إلى مرافق المؤسسة. وفي المقابل، لا يتمتع طلاب الدراسات العليا في الجامعات إلا بفرص محدودة في الوصول إلى مرافق المؤسسات البحثية الحكومية.

التطورات الأخيرة: برنامج البحث والتنمية والابتكار

بدأ تنفيذ برنامج جديد للبحث والتنمية والابتكار بمنحة قيمتها ١١ مليون يورو من الاتحاد الأوروبي في أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٧ بالتعاون مع وزارة البحث العلمي. والهدف من البرنامج هو الارتقاء بالأداء العام لمصر في البحث والتنمية والابتكار. وبمزيد من التحديد، يسعى البرنامج إلى ما يلي: '١' تعزيز الصلة القائمة بين قطاع البحث والتنمية والابتكار والصناعة المصرية، وثقافة نقل التكنولوجيا، '٢' تيسير مشاركة مصر في برامج منطقة البحوث الأوروبية. ولبرنامج البحث والتنمية والابتكار في ثلاثة مكونات رئيسية هي: صندوق الابتكار المصري الأوروبي، وشبكة البحث والتنمية والابتكار، وسياسات رصد وتقييم مبادرات البحث والتنمية والابتكار.

صندوق الابتكار المصري الأوروبي

يقدم الصندوق الدعم إلى دورة الابتكار من البحث والتنمية إلى تطوير منتجات الأعمال. كما يقدم الدعم إلى المبادرات الرامية إلى التمكين من التعاون المصري الأوروبي في مجال نقل التكنولوجيا. ويقدم الصندوق منحاً من خلال نظامين تنافسيين: نظام لمنح المشاريع الكبيرة، ونظام لمنح المشاريع الصغيرة.

• نظام منح المشاريع الكبيرة: ينطوي هذا النظام على منح تتراوح بين ١٠٠ ٠٠٠ و ٥٠٠ ٠٠٠ يورو من أجل منح يمكنها المساهمة في التنمية المستدامة في مصر عن طريق التعاون مع شركاء أوروبيين وطنيين وإقليميين. والتمويل متاح للأنواع التالية من المبادرات التي يمكن أن تمتد إلى ٢٤ شهراً: '١' المشاريع المصممة لتلبية احتياجات التنمية للاقتصاد المصري، '٢' المشاريع الداعمة لتطوير نظم الابتكار، '٣' المبادرات التي لها أهداف ومستفيدون ونواتج محددة، '٤' المبادرات التطبيقية التعاونية الخاصة بالبحث والتنمية والابتكار التي تركز على تطوير منتجات وعمليات وخدمات مبتكرة.

• نظام المنح الصغيرة: ينطوي نظام المنح الصغيرة على منح تتراوح قيمتها بين ١٠ ٠٠٠ و ٢٥ ٠٠٠ يورو للمبادرات الرامية إلى تعزيز التعاون بين أوساط البحث والتنمية والابتكار والصناعة مع التركيز على الابتكار التكنولوجي، ولا سيما المبادرات التي تستفيد منها المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم. ومن بين الأمثلة على هذه المبادرات: '١' المشاريع التي تنطوي على جهود للارتقاء بجودة المنتجات وكفاءة العمليات الإنتاجية، '٢' المشاريع الداعمة لبناء قدرات البحث والتنمية والابتكار في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، '٣' مشروعات تشجيع الشراكة بين أنشطة البحث والتنمية والابتكار في الجامعات وفي مؤسسات التعليم العالي والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، '٤' المشاريع التي تنطوي على نقل المعرفة من مؤسسات البحث والتنمية والابتكار والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم.

شبكة البحث والتنمية والابتكار

شبكة البحث والتنمية والابتكار هي شبكة مكونة من مراكز تسويق تعمل في الجامعات ومراكز البحوث الحكومية والشركات التي لها رسالة تهدف إلى تشجيع وتيسير مشاركة العاملين المصريين المعنيين بالبحث والتنمية والابتكار في البرامج الممولة من الاتحاد الأوروبي. وتقدم شبكات البحث والتنمية والابتكار الدعم لنشر المعرفة والمعلومات بفعالية على العاملين المصريين المعنيين بالبحث والتنمية والابتكار

لتحسين قدرتهم على المشاركة بفعالية في المبادرات الممولة من منطقة البحوث الأوروبية. وتتضمن خدمات البحث والتنمية والابتكار الممولة ما يلي: '١' إنشاء قواعد بيانات في مراكز التنسيق عن مبادرات وبرامج البحث والتنمية والابتكار الممولة من الاتحاد الأوروبي، '٢' تقديم المشورة والمساعدة للعاملين المصريين في البحث والتنمية والابتكار لدعم مشاركتهم في برامج منطقة البحوث الأوروبية، '٣' تقديم خدمات قانونية ومالية للعاملين المصريين في البحث والتنمية والابتكار ومؤسساتهم، '٤' تنظيم المؤتمرات وورش العمل والحلقات الدراسية الدولية التي تدعمها منطقة البحوث الأوروبية فيما يتعلق بالموضوعات ذات الصلة، '٥' تقديم منح لسفر العاملين المصريين المعنيين بالبحث والتنمية والابتكار للمشاركة في المؤتمرات وورش العمل والحلقات الدراسية التي تنظمها منطقة البحوث الأوروبية.

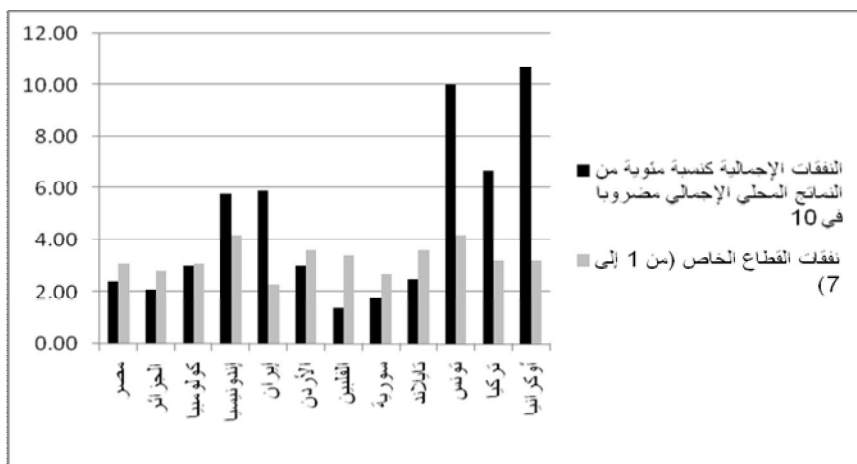
متابعة وتقييم مؤسسات ومبادرات البحث والتنمية والابتكار

الغرض من الأنشطة الممولة من هذا المكون هو متابعة وتقييم نواتج مختلف المبادرات الممولة من البرامج المذكورة أعلاه، وجمع الدروس المستخلصة من التجارب وأفضل الممارسات المستمدة من هذه التقييمات.

التحليل المقارن لأداء مصر في مجال البحث والتنمية والابتكار

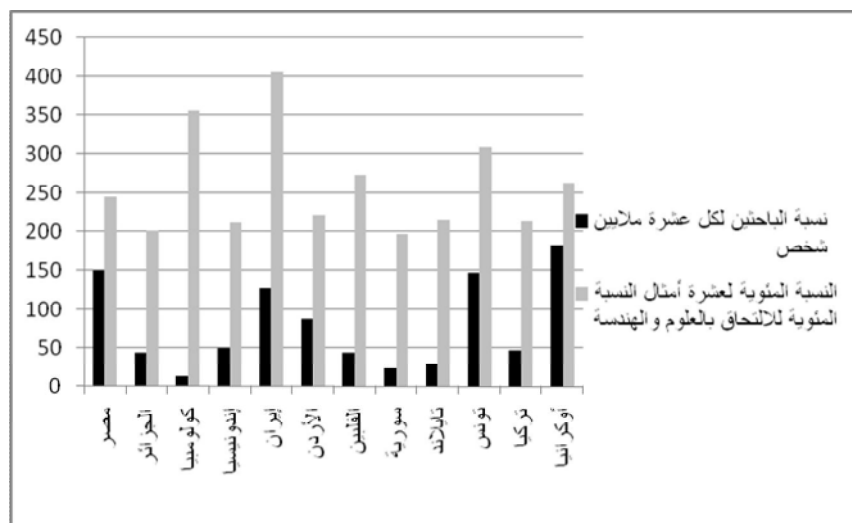
معظم البلدان التي اختيرت لإجراء التحليل المقارن بلدان ذات دخل أدنى من دخل مصر أو دخل متوسط من مختلف المناطق في العالم، بما في ذلك الشرق الأوسط، وأمريكا الجنوبية، وشرق أوروبا، وآسيا. وهي الأردن، وإندونيسيا، وأوكرانيا، وإيران، وتايلاند، وتركيا، وتونس، الجزائر، وسورية، والفلبين، وكولومبيا.

الشكل ٥-٧ مؤشرات المدخلات: النفقات الإجمالية على البحث والتنمية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي



المصادر: بيانات منهجية تقييم المعرفة الخاصة بالبنك الدولي لعام ٢٠٠٧، والمتمدى الاقتصادي العالمي.

الشكل ٦-٧ عدد الباحثين لكل عشرة ملايين نسمة، مقارنةً بالقيود في برامج التعليم العالي للعلوم والهندسة



المصادر: قاعدة البيانات الإحصائية لليونسكو لعام ٢٠٠٧.

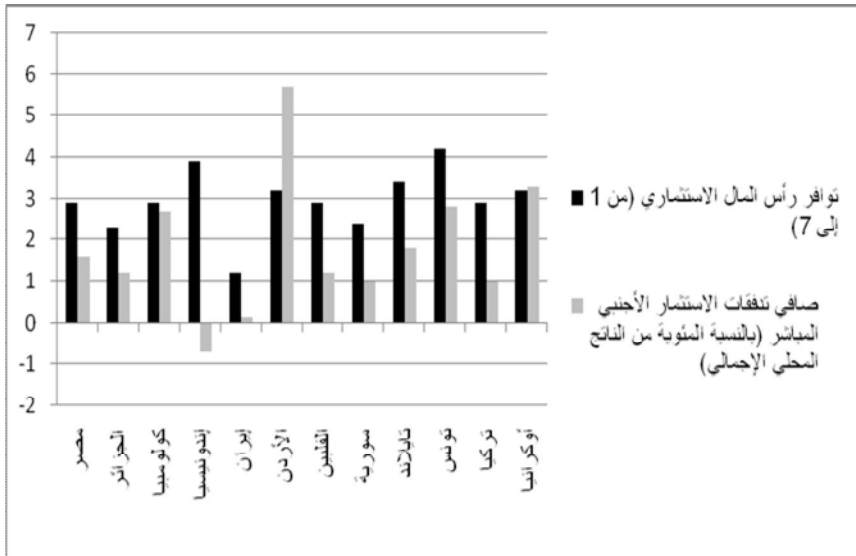
مؤشرات المدخلات

- الإنفاق الإجمالي على البحث والتنمية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي: جميع النفقات العامة والخاصة المتعلقة بالبحث والتنمية والابتكار والبحوث التطبيقية وأعمال التنمية التجريبية المفضية إلى أجهزة أو منتجات أو عمليات جديدة.
- إنفاق القطاع الخاص على البحث والتقييم استناداً إلى مقياس ٧-١، مستمداً من عينة كبيرة من العاملين في إدارة الشركات في بلد معين رد على السؤال عما إذا كانت الشركات تنفق كثيراً على البحث في بلدانها. (١ = لا تنفق، و٧ = تنفق كثيراً مقارنةً بالأقران الدوليين).
- ترد في الجدول ٧-٥ بيانات عن مصر وبلدان مقارنة بشأن الإنفاق على البحث والتطوير كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي وإنفاق القطاع الخاص على البحث والتنمية. ومن الواضح أن النفقات الإجمالية على البحث والتنمية والابتكار كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي منخفض في مصر، وهو أقل من معظم بلدان المقارنة باستثناء الجزائر والفلبين وسورية. غير أن مستوى نفقات القطاع الخاص في مصر أقرب إلى مستوى بلدان المقارنة باستثناء إندونيسيا وتونس.
- عدد الباحثين لكل عشرة ملايين نسمة: إجمالي عدد الباحثين المشاركين في البحث والتنمية لكل عشرة ملايين نسمة في مصر وبلدان المقارنة.
- نسبة القيد في العلوم والهندسة: يتضمن هذا القيد في مجالات العلوم (باستثناء العلوم الاجتماعية)، والهندسة، والتصنيع، والتشييد كنسبة مئوية (تقديرات وفقاً لمعامل ١٠) من القيد الإجمالي في التعليم العالي.
- ترد في الشكل ٧-٦ البيانات المتعلقة بمصر وبلدان المقارن عن المؤشرين المذكورين أعلاه. وتظهر البيانات أن الإمداد النسبي للعاملين المعنيين بالبحث والتنمية والابتكار والقيد النسبي في برامج العلوم والهندسة في مصر مشابه جداً للبلدان المختارة. غير أن قطاعاً عريضاً من العاملين في البحث والتنمية والابتكار في مصر يشاركون في أنشطة لا علاقة لها ببرامج البحث والتنمية والابتكار.
- توافر رأس المال الاستثماري، استناداً إلى تقرير القدرة التنافسية العالمية الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي بتقدير من ١ (أدنى توافر) إلى ٧ (التوافر السريع لرأس المال الاستثماري).

يعرض الشكل ٧-٧ أداء مصر وبلدان المقارنة فيما يتعلق برأس المال الاستثماري والاستثمار الأجنبي المباشر. ولمصر مستوى من الوصول إلى رأس المال الاستثماري مماثل لتركيا، والفلبين، وكولومبيا، ولكنه في مرتبة متأخرة عن الأردن، وإندونيسيا، وأوكرانيا، وتاييلاند، وتونس، وأفضل من إيران، والجزائر، وسورية. وأداء مصر فيما يتعلق بصافي تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في مرتبة متأخرة عن الأردن، وأوكرانيان وتاييلاند، وتونس، وكولومبيا، في حين أنه يتجاوز إندونيسيا، تركيا، وسورية، والفلبين.

- صافي تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الداخلية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي يتألف من رأس المال الوارد من الاستثمار الأجنبي المباشر المقدم (سواء مباشرة أو عن طريق الشركات المعنية) من مستثمر أجنبي مباشر إلى شركة يقع مقرها في الاقتصاد.

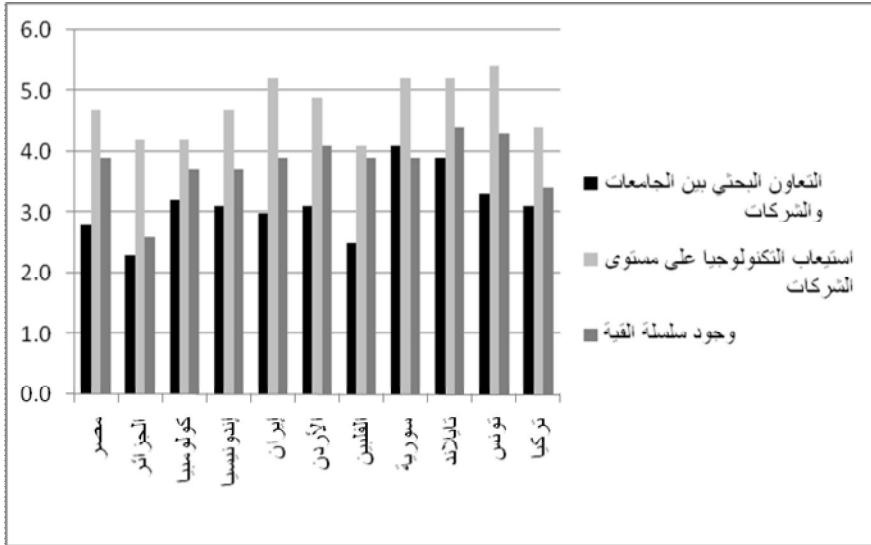
الشكل ٧-٧ توافر رأس المال الاستثماري وصافي تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر



المصدر: قاعدة البيانات الإحصائية لليونسكو لعام ٢٠٠٧

مؤشرات العملية

- التعاون بين الجامعات والشركات في البحث والتنمية والابتكار، استناداً إلى درجة من ١ إلى ٧ لمجموعة كبيرة من العينات في بلد معين رد على السؤال عما إذا كان تعاون الشركات مع الجامعات المحلية في أنشطة البحث والتنمية في بلدها حاز على (١= أدنى تعاون أو عدم وجود تعاون)، أم (٧= تعاون كثيف ومستمر).
- استيعاب التكنولوجيا على مستوى الشركة، استناداً إلى درجة من ١ إلى ٧ لمجموعة كبيرة من العينات في بلد معين رد على السؤال عما إذا كانت الشركات في بلدها (١= غير قادرة على استيعاب التكنولوجيا الجديدة، أم ٧= متقدمة في استيعاب التكنولوجيا الجديدة).
- وجود سلسلة للقيمة: استناداً إلى درجة من ١ إلى ٧ لمجموعة كبيرة من العينات في بلد معين رد على السؤال عما إذا كانت شركات الاستيراد في بلدها (١= تشارك أساساً في استخراج أو إنتاج الموارد، أم ٧= لا تقتصر على الإنتاج وإنما تقوم أيضاً بتصميم المنتج، وتسويق المبيعات، والإمداد والتموين، وخدمات ما بعد البيع).
- تجارة المصنوعات كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي: الحجم الإجمالي للصادرات والواردات المصنعة من مجمل الناتج المحلي الإجمالي.
- الصادرات من منتجات التكنولوجيا المتقدمة كنسبة مئوية من الصادرات المصنعة: المنتجات التي تتطلب كثافة عالية من البحث والتنمية، مثل الفضاء، وأجهزة الحاسوب، والمنتجات الصيدلانية، والأجهزة العلمية، والآلات الكهربائية.
- يبين الجدول ٧-٨ أداء مصر فيما يتعلق بمؤشرات العمليات الثلاثة الأولى. ويتضح منه أن مستوى مصر أقل من البلدان الأخرى، حيث إنها في مرتبة متأخرة عن الجميع باستثناء الجزائر وسورية فيما يتعلق بالتعاون بين الجامعات والشركات واستيعاب التكنولوجيا على مستوى الشركات.

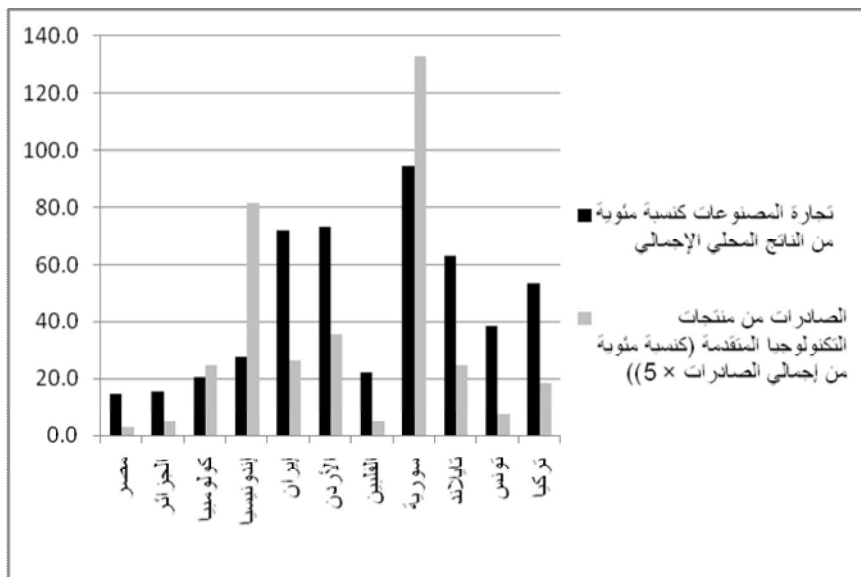
الشكل ٧-٨ أداء مصر وبلدان المقارنة في ثلاثة تقديرات لمؤشرات عملية البحث والتنمية والابتكار^(١)

ملاحظة: (١) من ١ = منخفض جداً إلى ٧ = مرتفع جداً

المصدر: تقرير القدرة التنافسية العالمية الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي عن الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨.

ويبين الشكل ٧-٩ مقارنة لأداء مصر وبلدان المقارنة فيما يتعلق بالمؤشرات المذكورة أعلاه. ويتضح مرة أخرى من هذه الأرقام أن أداء مصر مقارنة ببلدان المقارنة المختارة ضعيف، حيث إنها في مرتبة متأخرة عن جميع البلدان الأخرى في كل من تجارة المصنوعات كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، والنسبة المئوية للصادرات من منتجات التكنولوجيا المتقدمة كنسبة مئوية من مجموع الصادرات المصنعة.

الشكل ٧-٩ أداء مصر وبلدان المقارنة في اثنين من مؤشرات عملية البحث والتنمية والابتكار

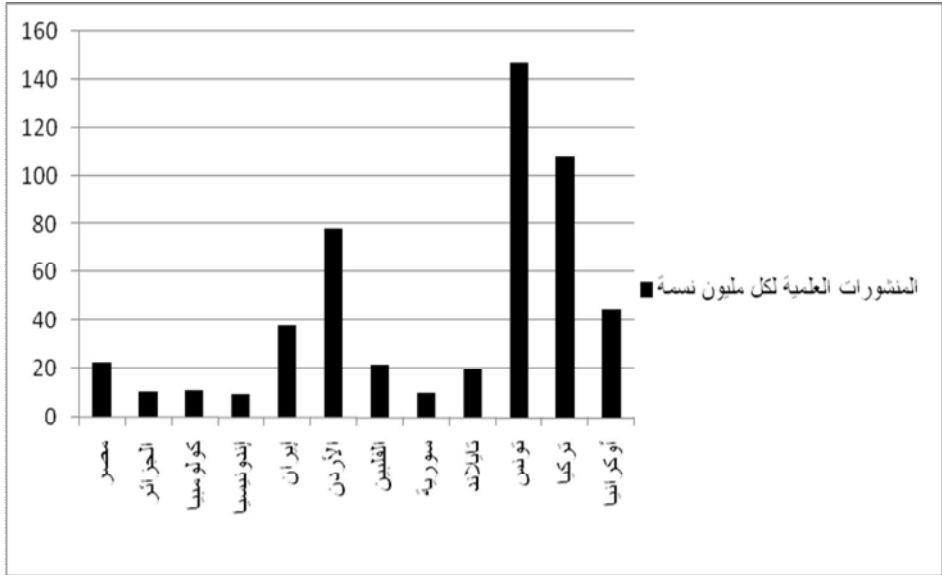


المصدر: منهجية تقدير المعرفة الخاصة بالبنك الدولي لعام ٢٠٠٧.

مؤشرات المخرجات

- المقالات المنشورة في الدوريات العلمية والفنية لكل مليون نسمة: المقالات العلمية والهندسية المنشورة في المجالات التالية: الطبيعة، والأحياء، والكيمياء، والرياضيات، والطلب الإكلينيكي، والبحوث الحيوية الطبية، والهندسة والتكنولوجيا، وعلوم الأرض والفضاء، لكل مليون نسمة. وترد في الشكل ٧-١٠ البيانات المتعلقة بمصر وبلدان المقارنة.

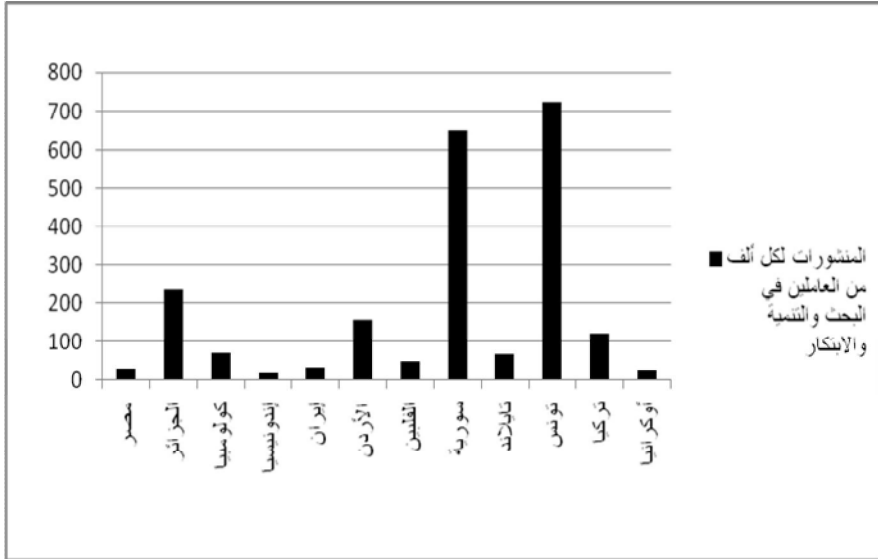
الشكل ٧-١٠ المقالات المنشورة في الدوريات العلمية والفنية لكل مليون نسمة



المصدر: قاعدة البيانات الإحصائية لليونسكو: ٢٠٠٧.

- المقالات المنشورة في الدوريات العلمية والفنية لكل ألف من العاملين في البحث والتنمية والابتكار: إن كان هذا المؤشر ماثلاً في طبيعته للمؤشر السابق، إلا أنه يبين إنتاجية القوة العاملة في مجال البحث والتنمية والابتكار في البلد. ويعرض الجدول ٧-١١ القيم المقارنة لهذا المؤشر في مصر وبلدان المقارنة.

الشكل ٧-١١ المقالات المنشورة في الدوريات العلمية والفنية لكل ألف من العاملين في البحث والتنمية والابتكار



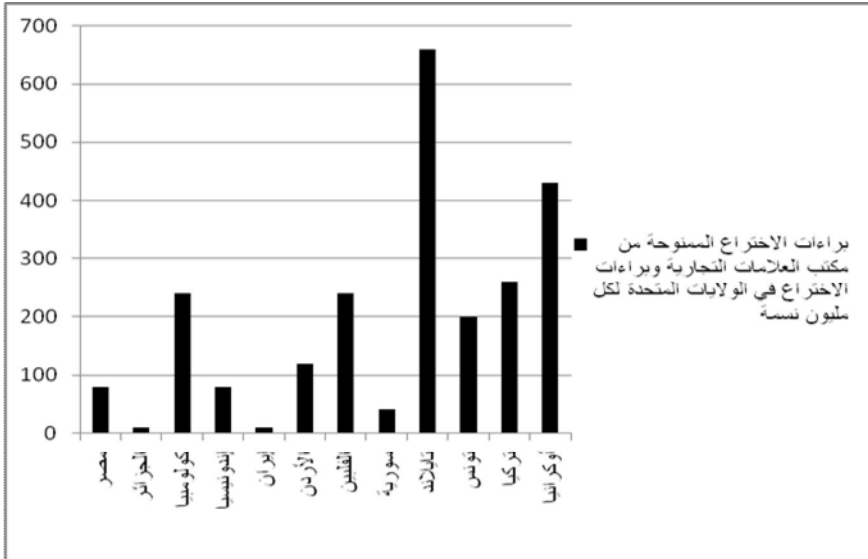
المصدر: قاعدة البيانات الإحصائية لليونسكو: ٢٠٠٧.

يقع أداء مصر فيما يتعلق بعدد المنشورات لكل ألف نسمة في مرتبة متوسطة بين بلدان المقارنة، فهو مشابه أو أفضل من إندونيسيا، وتايلاند، والجزائر، وسورية، والفلبين، وكولومبيا، ولكنها في مرتبة متأخرة عن النصف الآخر، كما هو مبين في الشكل ٧-١٠. غير أنه عند النظر إلى إنتاجية العاملين في البحث والتنمية والابتكار (عدد المقالات المنشورة في الدوريات العلمية لكل ألف عامل) كما هو مبين في الشكل ٧-١١، تقع مصر في مرتبة منخفضة مع إندونيسيا، وأوكرانيا وإيران، والفلبين.

- عدد التطبيقات الحاصلة على براءة اختراع من مكتب العلامات التجارية وبراءات الاختراع في الولايات المتحدة لكل مليون نسمة، عدد وثائق براءات الاختراع بالولايات المتحدة (براءات المنفعة، وبراءات التصميم، وبراءات النباتات، وبراءات إعادة الإصدار، ومنشورات الحماية، وتسجيلات الاختراع القانونية) الممنوحة لكل مليون نسمة. وترد في الشكل ٧-١٢ البيانات المتعلقة بمصر وبلدان المقارنة. وأداء

مصر متساو مع أداء إندونيسيا ولكنه أقل من غالبية بلدان المقارنة باستثناء إيران، والجزائر، وسورية.

الشكل ٧-١٢ عدد التطبيقات الحاصلة على براءة اختراع من مكتب العلامات التجارية وبراءات الاختراع في الولايات المتحدة لكل ألف نسمة

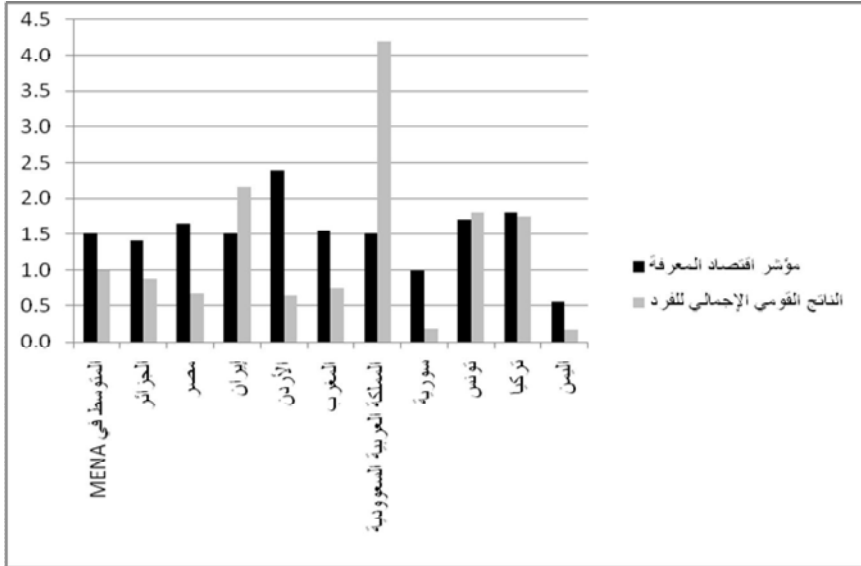


المصدر: قاعدة بيانات مكتب العلامات التجارية وبراءات الاختراع في الولايات المتحدة لعام ٢٠٠٧.

مؤشر اقتصاد المعرفة

ترد في الجدول ٧-١٣ النتائج الموحدة لمؤشر اقتصاد المعرفة والنتائج المحلي الإجمالي للفرد في عام ٢٠٠٧ من أجل بلدان مختارة من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتبين التحليلات أن مصر تقع مع إيران، وتركيا، وتونس، والجزائر، والمغرب، والمملكة العربية السعودية، من حيث الاستعداد لاققتصاد المعرفة، في المرتبة ٢ (المرتبة ٥ هي أعلى مرتبة) من مراتب الاستعداد. وتقع البلدان الأخرى بما فيها سورية واليمن في المرتبة ١ والأردن والكويت في المرتبة ٣.

الشكل ٧-١٣ مدى استعداد بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA) لاقتصاد المعرفة والناتج القومي الإجمالي النسبي للفرد



المصدر: قاعدة بيانات مكتب العلامات التجارية وبراءات الاختراع في الولايات المتحدة لعام ٢٠٠٧.

نقاط القوة والضعف والفرص والتحديات الخاصة بنظام البحث والتنمية والابتكار في مصر

بعد السياسة العامة والحوكمة في نظام البحث والتنمية والابتكار

نقاط القوة: يتمتع عدد كبير من مؤسسات النظام، بالرغم من تركيزها التخصصي الضيق، بقدرة هائلة يمكن تسخيرها للمساهمة في توليد المعرفة في نظام البحث والتنمية والابتكار بعد إصلاحه.

نقاط الضعف: تستند الأطر التنظيمية والسياساتية لنظام البحث والتنمية والابتكار على ثنائية قديمة بين المؤسسات التابعة لقطاعات الإنتاج في الاقتصاد (كالزراعة، والتصنيع، والإنتاج العسكري) والمؤسسات التابعة لقطاعات الخدمات (كالصحة، والإسكان، والنقل). وليس الطابع المؤسسي المحزراً لنظام البحث والتنمية والابتكار مناسباً تماماً للطابع المتعدد التخصصات لتنمية المعرفة المعاصرة. فالجامعات

لا تؤدي دوراً له معنى في عملية البحث والتنمية والابتكار، ويرجع بعض السبب في ذلك إلى نقص الحوافز المالية. ولا يوجد إطار لاتخاذ مبادرات مشتركة في البحث والتنمية والابتكار بين الجامعات والمؤسسات الأخرى. فالمؤسسات البحثية تعمل في إطار سياقات تنظيمية وإدارية مختلفة، ويجري تمويلها بموجب قواعد غير متشابهة، وتفتقر إلى المواصفات والمعايير الرامية إلى قياس الأداء. ويسفر الافتقار إلى إطار متماسك للتخطيط والتمويل والمساءلة عن إخفاقات في التنسيق.

الفرص: اعترفت الحكومة بأن هيكل الحوكمة الحالي لنظام البحث والتنمية والابتكار يتسم بالبيروقراطية، وأنه متضخم، ولا يفضي إلى إصلاح. وقد أشار تقرير صدر مؤخراً (على الشافعي، ٢٠٠٦) عن إعادة تنظيم نظام البحث والتنمية والابتكار إلى أن أكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا على نحو خاص بوصفها "منظمة تعاني من فساد متزايد، وانعدام في كفاءة التشغيل حيث يعمل فيها ٢٢٠٠ إداري". وقد اعتمدت الحكومة نهجاً يعتمد مبدأ "الحقول الخضراء" في الإصلاح، ونقلت معظم الإداريين، وأعادت تحديد دورها كهيئة لتنمية السياسات في الأساس.

ويعترف الإطار الجديد للحوكمة والتنظيم الناشئ عن سياسة الإصلاح الحكومية لقطاع البحث والتنمية والابتكار بأهمية الاستقلال المؤسسي وعمليات مساءلة المؤسسات المعنية بالبحث والتنمية والابتكار. وتم تحديد دور المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا بحيث: (أ) يعد رؤية ويحدد رسالة للعلم والتكنولوجيا ونظام البحث والتنمية والابتكار في مصر، (ب) الموافقة على الاستراتيجيات الوطنية للعلم والتكنولوجيا في مصر، بما في ذلك وضع أولويات تحدد أهدافاً ورسم خطة قومية للعلم والتكنولوجيا، (ج) إعلان رؤية وقيم تطوير العلم والتكنولوجيا في مصر.

التحديات: إن وضع إطار شامل للسياسة العامة والحوكمة يعتمد على القدرة الحالية لمؤسسات البحث والتنمية والابتكار ويواجه العقبات القائمة في النظام، بما في ذلك وضع إطار لمتابعة وتقييم نواتج مبادرات البحث والتنمية والابتكار عن طريق استخدام مؤشرات معترف بها دولياً سيمثل تحدياً كبيراً.

الهيكل التنظيمي لنظام البحث والتنمية والابتكار في مصر

نقاط القوة: تتمتع مصر ببنية أساسية مؤسسة راسخة أعدت على مدى سنوات وتحمل ميراثاً أوروبياً تقليدياً وبعض الموارث من نهج الحقبة السوفيتية التي فصلت البحث العلمي عن نظام التعليم العالي. وفي إنشاء المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا

في يوليو/تموز ٢٠٠٧ برئاسة رئيس الوزراء ومشاركة ثمانية وزراء مختصين وعلماء مصريين مشهورين يعملون في الخارج، وممثلين للمجتمع المدني ما يعد اعترافاً بأهمية البحث والتنمية والابتكار للتنمية الاقتصادية في مصر. وقد اتخذت أولى الخطوات المؤدية إلى اعتماد هيكل جديد لحكومة البحث والتنمية والابتكار.

نقاط الضعف: كان نظام البحث والتنمية والابتكار يعتمد اعتماداً كبيراً على نظام قيادي مفرط في القيود التنظيمية ومثقل بالمناصب العليا، في ظل العديد من الطبقات البيروقراطية والقليل من التنسيق بين أصحاب المصلحة فيه. ونظام البحث والتنمية والابتكار متخمس بعدد كبير من العاملين في البحث والتنمية والابتكار في عدد كبير من المؤسسات البحثية الحكومية المتسمة بالافتقار إلى استراتيجية واضحة المعالم للبحث والتنمية والابتكار، وضعف الإدارة، وعدم كفاية التمويل. وفي عام ٢٠٠٥، أشار تقرير علمي صادر عن اليونسكو إلى أنه على الرغم من أن مصر لا تزال تعتبر رائدة البحث والتنمية والابتكار في الدول العربية وأنها تأتي في المرتبة الثانية مباشرة بعد جنوب أفريقيا في القارة الأفريقية، فإن نظام البحث والتنمية والابتكار يظهر أوجه قصور كبرى تشمل التجزؤ، والازدواجية، وانعدام التنسيق لمبادرات البحث والتنمية والابتكار فيما بين مؤسسات المجلس القومي للبحوث والمؤسسات التابعة للوزارات المختصة، والجامعات.

إدارة بيروقراطية لمؤسسات البحث والتنمية والابتكار الحكومية مثقلة بالمناصب العليا، ظهرت جلبة في أكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا التي كان يعمل فيها أكثر من ٢٠٠٠ عامل ينخرط معظمهم في أعمال بيروقراطية لا طائل منها. والافتقار إلى استراتيجية واضحة لمبادرات البحث والتنمية والابتكار النابعة من الجامعات، وإلى الروابط بين مؤسسات المجلس القومي للبحوث الممولة من الحكومة ووزارة الدولة للبحث العلمي والوزارات المختصة مثل الزراعة والصحة.

الفرص: لتنفيذ برنامج الإصلاح الذي بدأ تطبيقه، يحتاج التنظيم الجديد لنظام البحث والتنمية والابتكار إلى تخطيط استراتيجي جيد لإعداد خطة استراتيجية قابلة للإدارة من أجل البحث والتنمية والابتكار في مصر. ولا بد من تقديم دعم صريح للخطة الاستراتيجية للبحث والتنمية والابتكار بواسطة نقل مجموع أعمال البحث والتنمية والابتكار من المؤسسات الحكومية العامة إلى الجامعات والقطاع الخاص. ولن يتسنى إجراء هذا التحول دون تنفيذ الإصلاحات المقترحة لحكومة الجامعات

التي تمنحها المزيد من الاستقلالية، وإن كان من المنتظر أيضاً أن تفرض المزيد من المساواة على صناع القرار.

التحديات: ثمة حاجة إلى تعزيز نظام البحث والتنمية والابتكار المعاد تنظيمه، والمجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا المنشأ حديثاً بتطوير ولايته وإقامة عملية فعالة لإدارة التغيير من أجل إشراك كافة أصحاب المصلحة واكتساب فهمهم ودعمهم. وسيكون من الضروري إنفاذ المبادئ التالية المبينة في الوثيقة الاستراتيجية الرسمية الصادرة عن وزارة البحث العلمي: '١' إزكاء الوعي بالعلوم والتكنولوجيا في المجتمع المصري بأسلوب يؤكد على أهميتها كأولوية وطنية، '٢' إقامة روابط قابلة للدوام بين الصناعة ومؤسسات البحث والتنمية والابتكار لتشجيع منتجات المعرفة الجديدة، '٣' إنشاء آليات تمويل واضحة للعلوم والتكنولوجيا تقدم دعماً خاصاً للابتكار، '٤' إقامة تعاون دولي قوي في العلوم والتكنولوجيا لدعم العلماء المحليين والصناعة المحلية. وبالإضافة إلى ذلك، ثمة حاجة إلى اعتماد طريقة مجربة لترجمة إعادة الهيكلة التنظيمية المقترحة لنظام البحث والتنمية والابتكار إلى خطة واضحة المعالم لها أهداف استراتيجية محددة جيداً وقابلة للقياس، تعكس توقعات مختلف أصحاب المصلحة.

صلة وجودة وتأثير مبادرات وبرامج البحث والتنمية والابتكار

نقاط القوة: على الرغم من ندرة الموارد المخصصة للبحث والتنمية والابتكار، فإن لمصر مخرجات (مقالات منشورة في الدوريات الدولية) تضاعفت فيما بين عامي ١٩٩٦ و٢٠٠٧، من ٢ ٧٢٠ إلى ٥ ٦٤٤ مقالاً، وإن كان معدل مشاركتها داخل منطقة الشرق الأوسط قد انخفض من ١٥,٨ إلى ١٢,٧ في المائة.

نقاط الضعف: إن إجمالي الإنتاج البحثي (المقالات المنشورة في الدوريات الدولية وبراءات الاختراع) منخفض بالمقارنة بغيره، وإن كان في تزايد خلال السنوات العشر الماضية. ومن بين مراكز البحوث الحكومية، تتمركز المقالات التي يُرجع إليها تمركزاً شديداً في مؤسسات المجلس القومي للبحوث. وفي حالة الجامعات، تنتج ثلاث منها (القاهرة، وعين شمس، والمنصورة) حوالي ٥٠ في المائة من المقالات التي يُرجع إليها. ويجنح الافتقار إلى أولويات بحثية محددة جيداً إلى إنتاج نتائج بحثية تتواءم مواءمة ضعيفة مع الأهداف الوطنية. وبميل الافتقار إلى إجراءات التقييم ومؤشرات الأداء المتعلقة بالبحث العلمي إلى إحداث إنتاجية منخفضة وعدم الكفاءة في استخدام الموارد الضئيلة.

الفرص: توجد الآن إمكانية للأخذ بكل من الأولويات وإطار للتقييم المشترك من أجل البحث ومؤشرات الأداء، مما يهيئ بيئة أكثر تحفيزاً لمؤسسات البحوث والباحثين. وقد أعربت الحكومة عن التزامها بإنشاء آليات لتمويل البحث العلمي تستند إلى الأداء في كل من الجامعات ومؤسسات البحث المعتمدة على الحكومة.

التحديات: سوف يلقي الأخذ بأدوات جديدة لتقييم الأداء تربط بين الحوافز والأداء مقاومة لا مناص منها من جانب العديد من أصحاب المصلحة، وبخاصة العاملون في البحث والتنمية والابتكار في المؤسسات البحثية الحكومية والباحثون الجامعيون الذين لم يسبق لهم الخضوع لهذا الوضع من قبل. وقد وضعت الحكومة نظاماً فعالاً لإدارة التغيير لضمان النجاح لهذا النهج الجديد.

التمويل الحكومي لبرامج البحث والتنمية والابتكار

نقاط القوة: يشكل إنشاء صندوق العلوم والتنمية التكنولوجية الذي تم مؤخرًا في يوليو/تموز ٢٠٠٧ لتوفير تمويل إضافي نابع من الطلب من أجل مبادرات البحث والتنمية والابتكار على أساس تنافسي أول آلية للتمويل التنافسي من نوعها في مصر. ويمثل هذا تمويلًا سيرفع إجمالي النفقات على البحث والتنمية والابتكار في مصر من المستوى الحالي البالغ ٠,٢٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٨ إلى مستوى متوقع يبلغ ٠,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام ٢٠١٢. وكذلك إنشاء برنامج البحث والتنمية والابتكار عن طريق وزارة الدولة للبحث العلمي والمفوضية الأوروبية في أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٧، بهدف محدد يتمثل في الربط بين البحث والتنمية والابتكار من جهة والصناعة من جهة أخرى، وفي تعزيز مشاركة المؤسسات البحثية المصرية في منطقة البحوث الأوروبية.

نقاط الضعف: يبين بوضوح التحليل المقارن المذكور في القسم السابق أن مستوى النفقات العامة على البحث والتنمية والابتكار في الوقت الحالي قليل إلى حد كبير مقارنةً بالبلدان الأخرى ذات المستوى نفسه من التنمية الاقتصادية. وسوف يعرقل الانتقال إلى الاستقلال المؤسسي في حوكمة الجامعات وإدارتها قدرة الصندوق على بدء تنفيذ وإدارة المشاريع الممولة بأسلوب تنافسي. فأكثر من ٧٥ في المائة من النفقات على البحث والتنمية والابتكار يتم في مؤسسات البحث والتنمية والابتكار المكتظة بالعاملين والتابعة لوزارات مختلفة. وقد كانت أكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا حتى وقت قريب جداً تستخدم أكثر من ٢٢٠٠ عامل كان معظمهم يشغل وظائف إدارية وأخرى متعلقة بتقديم الرعاية ولكنها غير مرتبطة ارتباطاً

مباشراً بأنشطة البحث والتنمية والابتكار. أما أنشطة البحث الجامعي فتحصل على تمويل ناقص - من حيث البنية الأساسية والمرافق وتمويل المشاريع على حد سواء - مما يعيق الاستخدام الكامل للقدرات البحثية بالجامعات. كما أن مساهمة القطاع الخاص في مبادرات البحث والتنمية والابتكار في مصر ضعيفة. وتقتصر غالبية أعمالها على مجال نقل التكنولوجيا، وتطوير إثبات المفاهيم، وإعداد النماذج التكنولوجية.

الفرص: إعداد خطة رئيسية مفصلة لتنظيم وإدارة صندوق العلوم والتنمية التكنولوجية بفعالية ومتابعة ومراقبة ما يموله من مشاريع. وقد بدأت وزارة الدولة للبحث العلمي مؤخراً برنامجاً لإعادة هيكلة أكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا وغيرها من كيانات ومؤسسات البحث والتنمية والابتكار، إذا ما تم تنفيذه بدقة فسوف يسفر عن نظام للبحث والتنمية والابتكار يتسم بمزيد من التماسك والكفاءة، وقادر على تخصيص وإدارة موارد البحث والتنمية والابتكار بفعالية. ومن شأن استحداث حوافز ضريبية تتعلق بالبحث والتنمية والابتكار من أجل الشركات المصرية في القطاع الخاص أن يساهم في زيادة مساهمة القطاع في مبادرات البحث والتنمية والابتكار.

التحديات: سوف يتطلب إدماج الخطة الرئيسية لصندوق العلوم والتنمية التكنولوجية في الإصلاح المقترح لحوكمة الجامعات ومؤسسات البحث العلمي إشراكاً متأنياً من وزارة الدولة للبحث العلمي ووزارة التعليم العالي. وسيطلب أيضاً إدماج مؤشرات أداء المسألة المتعلقة بالبحث والتنمية والابتكار في الخطة الرئيسية لصندوق العلوم والتنمية التكنولوجية جهداً جهيداً لتغيير الإدارة من جانب وزارة الدولة للبحث العلمي. وإنشاء صندوق خاص للاستثمار في البنية الأساسية البحثية بالجامعات، يشجع المشاريع المتوائمة مع الأولويات القومية ويضمن الوصول المفتوح أمام مختلف الفرق البحثية.

إدارة الموارد البشرية للبحث والتنمية والابتكار

نقاط القوة: يفيد وزير الدولة للبحث العلمي بأنه يوجد في مصر عدد كبير من العاملين في البحث والتنمية والابتكار يتجاوز الـ ١٧٠.٠٠٠ شخص في مختلف المؤسسات، وأكثر من ٢٥٠٠ طالب دكتوراه ممول من الحكومة في مؤسسات أجنبية. كما أن لمصر عدداً ضخماً من العلماء والمهندسين والباحثين العاملين في الخارج في أوروبا وأمريكا الشمالية وأستراليا، فضلاً عن البلدان العربية ممن يمكن

حشدتهم فعلياً وضمهم في مبادرات دولية مشتركة في مجال البحث والتنمية والابتكار.

نقاط الضعف: إن رقم العاملين في البحث والتنمية والابتكار المذكور أعلاه مغرض لسببين. أولاً، إن حوالي ٣٠ في المائة من هؤلاء العاملين حاصلون على أول درجة فقط في العلوم أو الهندسة. وثانياً، إن العديد من الأساتذة الجامعيين والأساتذة المساعدين في الجامعات المصرية في أواخر الخمسينيات من عمرهم أو في أوائل الستينيات، ولم يشاركوا لسنوات عديدة في مبادرات جادة للبحث والتنمية والابتكار. كما أن العديد من الأساتذة الجامعيين اختاروا أن يقبلوا مهام تعليمية مؤقتة في الجامعات الخاصة ومؤسسات التعليم العالي الأخرى، ومساهماتهم في البحث والتنمية والابتكار لا تُذكر. ويفتقر الباحثون المحتملون في الجامعات إلى المرافق والتمويل الكافي وما يلزم من حوافز للمشاركة في النشاط البحثي.

الفرص: إن الإدخال المزمع والاعتماد المحتمل لإصلاحات في قانون التوظيف والترقيات الخاص بأعضاء هيئة التدريس بالجامعات بحيث يوفر حوافز ومكافآت واضحة لمشاركتهم الفعالة في مبادرات البحث والتنمية والابتكار سيساهمان مساهمة كبيرة في تصحيح الوضع الراهن الذي لا يكون فيه لدى عضو هيئة التدريس بمجرد بلوغه مرتبة الأستاذ الكامل الأهلية بعد أن كان أستاذاً مساعداً أي حافز إضافي لمواصلة استخدام معارفه ومهارته في مجال البحث والتنمية والابتكار للقيام بمبادرات جديدة. ويعد توقيع اتفاقات جديدة ثنائية ومتعددة الأطراف في مجال البحث والتنمية والابتكار مع الشركات عبر الوطنية مثل IBM ومايكروسوفت وكذلك مع الاتحاد الأوروبي مبادرات إيجابية ستشجع الثقافة الجديدة للتعاون الدولي في هذا المجال.

التحديات: يجب أن تشرك الحكومة كافة أصحاب المصلحة لضمان دعمهم وللمحد من مقاومة بعضهم للتغييرات في شروط العمل في الجامعات ومؤسسات البحث والتنمية والابتكار التي يتعين أن يستثنى منها قطاع عريض من العاملين الأكبر من حيث العمر.

الدروس المستفادة من الخبرات الدولية

يحتاج برنامج الإصلاح الذي بدأت الحكومة المصرية وضعه إلى مراعاة عدد من العوامل التي يمكن أن يكون لها تأثير كبير على النجاح.

حتمية اقتصاد المعرفة: يستلزم اقتصاد المعرفة الحديث تنامي مشاركة مجموعات مختلفة من أصحاب المصلحة، بما في ذلك القطاع الخاص، والجمعيات المهنية، والمجتمع المدني في كل من مبادرات البحث والتنمية والابتكار واستخدام المعرفة الناتجة عنها في مؤسسات البحث العامة. وينبغي تمثيل أصوات أصحاب المصلحة في هياكل حوكمة البحث والتنمية والابتكار بعد إصلاحها، ولا سيما المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا. وسوف تستدعي الحاجة إلى الحفاظ على قدرات مؤسسات البحث والتنمية والابتكار في النظام ما هو أكثر من التغييرات التراكمية المتواضعة في الهياكل والعمليات الخاصة بهيئات الحوكمة الجديدة. غير أنه ينبغي منح مؤسسات البحث والتنمية والابتكار الحكومية، بما فيها الجامعات، بعد تجديد حيويتها هامشاً واسعاً من الاستقلال في تنفيذ برامجها البحثية.

الحكومة الفعالة لنظام البحث والتنمية والابتكار: ينبغي تتبع الحوكمة الفعالة في سياق التغييرات اللازم إدخالها على التوازن بين أساليب تمويل البنية الأساسية المؤسسية وأساليب تمويل المشاريع التنافسية، فضلاً عن ضرورة وضع استراتيجيات للارتقاء بكفاءة الهيئات البحثية العامة وأدائها ومرونتها. ويمكن أن يساعد الانتقال إلى تمويل مدفوع بالطلب أكثر من ذلك ومستند إلى المشاريع التنافسية في تحسين استجابة البحث العلمي الحكومي للاحتياجات الاجتماعية - الاقتصادية، والارتقاء بنوعية مبادرات البحث والتنمية والابتكار. غير أن أساليب التمويل المؤسسية لا تزال مهمة للحفاظ على قدرات مؤسسات البحث والتنمية والابتكار الحكومية على المدى البعيد. ولعل هناك حاجة إلى المزيد من التمويل المؤسسي المستند إلى الأداء لضمان المساهمة للاستثمار الحكومي في البنية الأساسية للبحث والتنمية والابتكار.

دور مراكز الامتياز: يتزايد اتسام خلق المعرفة بالصيغة المتعددة التخصصات. ولم تعد مؤسسات البحث والتنمية والابتكار القديمة التي تركز على التخصص الواحد محركات ملائمة لبلوغ أهداف البلد في هذا المجال. ولعل في إقامة شبكات مرنة من مراكز الامتياز، يشارك فيها القطاع الخاص، ما يشكل نهجاً فعالاً لمواجهة هذا التحدي. ولا يمكن لمعايير تمويل مراكز الامتياز هذه أن تستخدم الأنماط المعتمدة على التخصص الواحد، وعليها أن تعتمد معايير أكثر مرونة موجهة نحو النواتج لكي تعكس الطابع المتعدد التخصصات الذي يتسم به هذا المسعى.

الشراكة بين القطاعين العام والخاص: سوف يلزم إقامة هذه الشراكات، وينبغي تشجيعها في المجالات التي يعتمد فيها تقدم المعرفة على المساهمة الفكرية من

القطاع الخاص التي لا يمكن تأمينها بآليات الشراء الحكومية التقليدية. وتسعى بلدان عديدة إلى إقامة الشراكات بين القطاعين العام والخاص، ويستلزم هذا عادة دعم الاستثمارات العامة في مبادرات البحث والتنمية والابتكار الخاصة عن طريق مبادرات براءات الاختراع المشتركة والتعاون في هذا المجال.

قدرة العاملين في البحث والتنمية والابتكار على الحراك

إن قدرة العاملين في البحث والتنمية والابتكار على الحراك ضرورية لاستدامة جهود البحث والتنمية والابتكار على المدى البعيد. ومما له أهمية بالغة القدرة على جذب العاملين في هذا المجال واستبقائهم، وقدرتهم على الحراك فيما بين مؤسسات البحث والتنمية والابتكار الحكومية والجامعات والشركاء من القطاع الخاص. وقد كانت هذه القدرة على الحراك محدودة جدا في مصر، ولكن هناك مبادرات جديدة بدأتها وزارة الدولة للبحث العلمي وصندوق العلوم والتنمية التكنولوجية لتعيين الباحثين الشباب ويشكل تقدم الدعم لتنمية مستقبلهم الوظيفي خطوة في الاتجاه الصحيح.

إعادة هيكلة نظام ومؤسسات البحث والتنمية والابتكار

لقد انخفض دور المؤسسات البحثية الحكومية غير الجامعية مقارنة بالجامعات في معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وكذلك في البلدان ذات الدخل المتوسط والمتوسط الأدنى انخفاضاً كبيراً منذ بداية القرن. ويدل تحليل أداء البحث والتنمية والابتكار في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD, 2003) على أن آثار البحث والتنمية والابتكار الممول من الحكومة على نمو الإنتاجية تكون كبيرة في البلدان التي تركز الكثير من أموال البحث والتنمية والابتكار للجامعات بدلاً من المعامل الحكومية غير الجامعية. وتعكس هذه النتيجة، كما يبين التقرير، أن حقيقة مفادها أن طبيعة مهمة البحث والتنمية والابتكار في حد ذاتها المعهود بها إلى المعامل الحكومية تحد في بعض البلدان من توليد الآثار التبعية الاقتصادية. وعلاوة على ذلك، فإن المعامل الحكومية تواجه في بلدان عديدة مشاكل مشتركة تتمثل في تقدم العاملين فيها في السن، ونقص فرص الوصول المتاحة لطلاب الدراسات العليا، والانعزال النسبي عن المسارات الرئيسية لتبادل المعرفة.

وفي إطار الجهود المبذولة لإعادة هيكلة نظام البحث والتنمية والابتكار في مصر، ينبغي أن تكون الحكومة مدركة للعوامل المهمة التي تؤثر تأثيراً كبيراً على الاستراتيجيات والعمليات المختارة:

- زيادة التنسيق على النطاق الحكومي لبرنامج البحث والتنمية والابتكار: مع ابتعاد مصر عن الهيكل المركزي للبحث والتنمية والابتكار في اتجاه النموذج المزدوج، ستجد الحكومة أنها ستحتاج إلى زيادة تنسيق برنامج البحث والتنمية والابتكار فيما بين مختلف الوزارات والهيئات الحكومية. ولا بد من النظر في نهجين: (أ) توحيد عمليات تمويل البحوث الرئيسية في إدارة واحدة، (ب) استحداث هياكل رسمية للتنسيق فيما بين الإدارات. وتفيد الأدلة الواردة من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بأن أكثر من نصف أعضائها لديها إدارة واحدة مسؤولة عن أكثر من ٥٠ في المائة من إجمالي عمليات تخصيص الموارد من أجل برنامج البحث والتنمية والابتكار. ويشكل إنشاء المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا، تحت ولاية رئيس الوزراء محرراً مناسباً لهذا التنسيق الذي تستخدمه بلدان عديدة، وبخاصة اليابان وفرنسا والدايمرك.
- زيادة التخطيط الاستراتيجي والمتابعة من الحكومة: ضرورة زيادة القدرة على التخطيط الاستراتيجي مع تحرك الحكومة نحو تحديد الأهداف القومية العامة لبرنامج البحث والتنمية والابتكار وإيلاء الأولوية لتخصيص الأموال لهذا المجال لدعم هذا البرنامج. والتخطيط مطلوب أيضاً كنتيجة للأخذ بنهج جديدة لمنح الأموال للبحث والتنمية والابتكار على أساس تنافسي ومتابعة وتقييم نواتج هذا التمويل.
- زيادة الاستقلال المؤسسي لمؤسسات البحث والتنمية والابتكار: تبين الأدلة بجلء أن استمرارية نظام البحث والتنمية والابتكار وحيويته لا يمكن الحفاظ عليهما دون توفير درجة مقبولة من الاستقرار لمؤسسات البحث والتنمية والابتكار والعاملين داخل هذه المؤسسات، شريطة وضع تدابير فعالة للمساءلة من أجل ضمان نزاهة العملية وتحقيق النواتج المستهدفة. غير أنه لا يمكن تحقيق هذه الاستقلالية دون إصلاح كبير لحكومة الجامعات واستقلاليتها إذا كان لها أن تضطلع بدور رئيسي في تطوير نظام البحث والتنمية والابتكار.

- زيادة مشاركة أصحاب المصلحة: تحركت بلدان عديدة نحو إنشاء هيئات رسمية يمكن من خلالها إسداء المشورة من أوساط البحث والتنمية والابتكار بشأن السياسات والأهداف الاستراتيجية في هذا المجال. ولبعض هذه الهيئات طابع استشاري بحت، في حين أن لبعضها الآخر ولاية أوسع تتضمن المشاركة في اتخاذ القرارات المتعلقة بمعايير تمويل البحث والتنمية والابتكار، واختيار مشاريع البحث والتنمية والابتكار الناجحة، ومتابعة ومراقبة المشاريع الحاصلة على التمويل. ويوجد في الولايات المتحدة على سبيل المثال نظام موسع من الهيئات الاستشارية في هذا المجال، تشمل كافة أصحاب المصلحة بما في ذلك الصناعة. وكثيراً ما تؤدي الهيئات المانحة المستقلة، مثل مجالس البحوث، التي تعمل كمنظمات وسيطة بين الحكومة والمؤسسات القائمة بالبحث والتنمية والابتكار أدواراً مزدوجة كهيئات استشارية وهيئات تمويل.
 - تعزيز هياكل التمويل المتوسط المستوى: مع ابتعاد البلدان التي تشمل مصر عن النموذج البيروقراطي المركزي للتمويل المباشر لمؤسسات البحث والتنمية والابتكار، لا بد من إنشاء هيئات تمويل متوسطة وتعزيزها كهيئات وثيقة الاتصال بالحكومة. وأبلغ مثال على مثل هذه المنظمات هو مجالس البحوث. فنموذج مجالس تمويل البحوث يزود نظام البحث والتنمية والابتكار بالمرونة والقدرة على الاستجابة لما يشغل أصحاب المصلحة بشأن التغييرات التي تطرأ على مجالات ومعايير التمويل. ومن بين المعايير التي تضعها البلدان في الاعتبار عند إعداد اختصاصات مجالس التمويل هذه وولايتها ما يلي: '١' اعتماد توقعات استراتيجية لعملية التمويل، '٢' وضع معايير شاملة للتمويل، '٣' ضمان مشاركة جميع أصحاب المصلحة.
 - تعزيز دور الجامعات ومؤسسات التعليم العالي في إجراء البحث والتنمية والابتكار: ينبغي أن تنظر الحكومة في نقل بعض أو كل مؤسسات البحث والتنمية والابتكار التالية المعتمدة على تخصص محدد التابعة لوزارة الدولة للبحث العلمي إلى جامعات حكومية مستهدفة كثيفة البحث العلمي، مثل جامعة القاهرة، أو عين شمس، أو الإسكندرية، أو أسيوط، أو المنصورة.
- معهد بحوث البترول المصري.

- المعهد القومي للبحوث الفلكية والجيوفيزيقية.
- المعهد القومي لعلوم البحار والمصايد.
- معهد تيودور بلهارس للأبحاث.
- المعهد المركزى لدراسة وتطوير علم المعادن.
- معهد البحوث الإلكترونية.
- معهد بحوث أمراض العيون.
- الهيئة القومية للاستشعار عن بعد.

وقد شرعت الحكومة بالفعل في إعداد خطط للسماح للجامعة العلوم والتكنولوجيا اليابانية الأوروبية باستخدام مرافق مدينة مبارك للأبحاث العلمية والتطبيقات التكنولوجية في برج العرب خارج الإسكندرية لبدء تنفيذ برامجها في عام ٢٠٠٩.

ومن بين أبلغ مبادرات الإصلاح التي طُرحت مؤخراً إصلاح المركز القومي للبحث العلمي في فرنسا، وهو أكبر نظام حكومي غير جامعي في العالم للبحث العلمي كما هو مبين في الإطار ٧-١. وقد تحولت هذه العملية إلى عملية شاقة لاقت معارضة شديدة من المؤسسة الأكاديمية ومن قادة المركز أنفسهم. ويجري عرضها هنا كمثال على مدى ضرورة إعادة التفكير في الترتيبات والممارسات المسلم بها.

الإطار ٧-١ إصلاح التعليم العالي والبحث العلمي في فرنسا

طرأت على مدى العامين الماضيين عدة تغيرات على نظام البحث العلمي والتعليم العالي في فرنسا مع إقدام البلد على الكفاح من أجل إيجاد سبل لتحديث هيكل تحددت معالمه على مدى قرنين من الزمان. وكان لا بد من التغيير لأن النظام الفرنسي منغمس في العديد من الخصوصيات، بما في ذلك الازدواجية بين الجامعات الحكومية ومؤسسات التعليم العالي المتخصصة الحكومية - وهي المدارس العليا التي تضع معايير لاختيار الطلاب، وإن كانت بصفة رئيسية مؤسسات للتعليم العالي. والشيء الثاني هو وجود قوة عاملة بحثية مجزأة بين الجامعات والهيئات الحكومية مثل المركز القومي للبحث العلمي من أجل العلوم الأساسية والمعهد القومي الفرنسي للبحوث الصحية والطبية، وهذا نظام يحول دون تدفق المواهب المهنية بين هاتين

المؤسستين. ويعد المركز القومي للبحث العلمي، وهو مركز متعدد التخصصات أنشئ في عام ١٩٣٩، أكبر منظمة بحثية في فرنسا، حيث يعمل به ٣٢ ٠٠٠ شخص من بينهم ٢٦ ٠٠٠ معينون مدى الحياة يضمون ٦٠٠ ١١ باحث. وللمركز شراكات دولية موسعة، تشمل اتفاقات تبادل مع ٦٠ بلداً و ٥ ٠٠٠ عالم زائر من الخارج. وكانت ميزانيته تبلغ ٣,٣ مليارات يورو (٥ مليارات دولار) في عام ٢٠٠٨.

وفي أغسطس/آب ٢٠٠٧، اقترحت الحكومة الفرنسية منح الجامعات مزيداً من الاستقلال ودورا أقوى في تحديد برامجها البحثية. ومن السابق لأوانه الحكم على ما إذا كانت الجامعات ستستخدم حريتها بفعالية بعد زيادتها وإن كانت هذه الزيادة محدودة. غير أن هناك عدة أوجه قصور لا تزال قائمة. إذ لا يُسمح بعد للجامعات باختيار طلابها على أساس قدراتهم بل تُجبر على قبول جميع المتقدمين لها الحاصلين على شهادة البكالوريا (الثانوية العامة). وفي مجالات مثل الرياضيات والطبيعة والكيمياء، تعاني الجامعات من المنافسة مع المدارس العليا في اجتذاب أفضل الطلاب، ولن يتغير هذا الواقع. ومع ذلك، فعلى الرغم من انتقائية المدارس العليا فنادراً ما يمارس طلابها البحث العلمي، ولا يوجد عندهم سوى حافز ضعيف على استكمال التعليم بعد التخرج. وفي عام ٢٠٠٧، لم يتقدم لبرامج الدكتوراه سوى ٦ في المائة من طلاب العلوم والتكنولوجيا المقيدين في المدارس العليا والبالغ عددهم ٤٢ ٠٠٠ طالب.

وعلى الرغم من نجاح البحث العلمي في فرنسا يعتمد اعتمادا كبيرا على الشراكات بين الجامعات والهيئات الحكومية، فإن بعض القوى السياسية ترغب في إلغاء المناصب البحثية الدائمة غير المقدمة للتدريس. ولا يزال بعض المنتقدين لهذا الاتجاه يحتجون بأن خفض هذه المناصب داخل الهيئات سيسفر عن إضعاف البحث العلمي في فرنسا إذا ما حدث قبل أن يبرهن التنظيم الجديد للجامعات قدرته على إجراء البحوث. وتقدم الوكالة الوطنية للبحوث التي أنشئت في عام ٢٠٠٥ منحا بحثية على أساس تنافسي، وتوفر فرصاً أمام الباحثين الشباب لتطوير المستقبل الوظيفي. غير أن أكثر من ٧٠ في المائة يذهب إلى البرامج التي لها أهداف حددتها الحكومة مسبقاً. ويقول المنتقدون إن الـ ٣٠ في المائة المكرسة للبرامج الأشمل المعتمدة على الامتياز قليلة أكثر مما ينبغي. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المنح المقدمة من الوكالة الوطنية للبحوث تدعم القليل جدا من تكاليف العامة. ومن قصر النظر ألا

يتم الاعتراف بالدور المهم للبنية الأساسية التي يعمل في إطارها فرادى الباحثين. وقد ارتفع عبء التدريس الذي يتحمله الأساتذة المعينون حديثاً بنسبة ٥٠ في المائة منذ عام ١٩٨٣، معيقاً بشدة قدراتهم البحثية. فاقترح المجلس القومي للبحث العلمي إنشاء وظائف رئاسية لمدة خمس سنوات دون مهام تدريس للأساتذة المساعدين، لمنحهم فرصة مواصلة نشاطهم في البحث العلمي. ولعل هذه فكرة جيدة يمكن الترحيب بتعميمها، ولكن بشرط أن تتحسن إجراءات التعيين في الجامعات. ومع ذلك، فمعظم العلماء يعتقدون أن إعادة النشاط المطلوبة بشدة في الجامعات لا يمكن ببساطة تحقيقها بتعريض المنظمات الأكثر كفاءة نسبياً مثل المركز القومي للبحث العلمي للخطر. ويتوقف مستقبل نظام البحث العلمي والتعليم في فرنسا في نهاية المطاف على قدرتها على جذب العقول الشابة وتزويدها بالوسائل المناسبة لتنمية أفكارها. وقد تحسنت الفرص المتاحة لهم إلى حد ما، ولكن نهاية الطريق ليست بعد في مرمى البصر.

المصدر: مأخوذ عن مجلة العلوم، ٧ يونيو/حزيران ٢٠٠٨، العدد ٣٢٠، إدوار بريزين، الرئيس السابق لأكاديمية العلوم الفرنسية.

ومن المبادرات الرائعة الأخرى التي تمكنت من معالجة الأبعاد السياسية لتمرکز الاستثمار على أساس الامتياز ذي المرجعية الدولية مبادرة الامتياز الألمانية (انظر الإطار ٧-٢) التي تنطوي على ثلاثة مسارات للتمويل. أما المسار الأول، فينطوي على اختيار "معاهد للدراسات العليا" من خلال منافسة مفتوحة تماماً بين مؤسسات التعليم العالي الألمانية، استناداً إلى دليل قوي على قدرتها على تهيئة بيئة ممتازة للتدريب على البحث العلمي لدراسات الدكتوراه. وأما المسار الثاني فينطوي على منافسة ثانية بين المشاركين في ما يصل إلى ٣٠ "مجموعة امتياز" تعمل فيها الجامعة بالتعاون مع الصناعة وغيرها من معاهد البحوث في مجالات/تخصصات معينة، استناداً إلى دليل على وجود قدرة بحثية مثبتة على المستوى الدولي. وأما المسار الثالث فينطوي على تحديد ما يصل إلى عشر جامعات لها ما لا يقل عن مجموعة امتياز واحدة ومدرسة بحوث وحدة واستراتيجية شاملة مقنعة تحدد كيفية اعتزامها الظهور على قمة البحث الدولي. وتستفيد الجامعات النخبوية المختارة من أموال ثابتة تكميلية لتحقيق أهدافها.

وقد كان النهج الألماني ناجحاً إلى حد كبير لأن حتمية القدرة التنافسية الدولية في مجال البحوث مفهومة جيداً، وكانت أهداف الحكومة واضحة، وكانت المنافسة

مفتوحة أمام كافة الجامعات، وكانت عملية الاختيار تتسم بالشفافية مع مساندة العملية بأدلة وتقييم مستقل دقيق.

وبالمثل، تجري حكومات البرتغال، وماليزيا، وفيتنام عمليات تنافسية لبناء جامعات كثيفة البحوث على مستوى من الجودة من حيث القدرة والأداء، ستكون ذات قدرة تنافسية دولية.

الإطار ٧-٢ مبادرة الامتياز في ألمانيا

رفعت الحكومة الألمانية استثماراتها السنوية في البحث العلمي والتنمية منذ عام ٢٠٠٥ بنحو ٣ مليارات يورو، من ٩ مليارات يورو إلى ١٢ مليار يورو في عام ٢٠٠٩. ومبادرة الامتياز الألمانية هي أعلى عنصر تعليمي في ميثاق البحث العلمي والابتكار. وهي تهدف إلى تعزيز البحث العلوم والبحث في ألمانيا على المدى البعيد، وتحسين القدرة التنافسية الدولية، والرفع من مكانة أصحاب أفضل أداء في الأوساط الأكاديمية والبحث العلمي. وتقسم الميزانية البالغة ١,٩ مليار يورو خلال الفترة من عام ٢٠٠٦ إلى عام ٢٠١١ إلى ثلاث فئات من التمويل:

يُنْفَق ٤٠ مليون يورو على إنشاء معاهد الدراسات العليا، وهو مفهوم جديد على الجامعات الألمانية نشأ في سياق عملية بولونيا. ولكي يتسنى للجامعات الحصول على هذه الأموال، يتعين عليها أن تثبت للحكومة أنها تهيئ لطلاب الدكتوراه بيئة بحثية ممتازة. ويتقاسم هذا التمويل عدد أقصاه ٤٠ معهداً للدراسات العليا. ويُمنح ما مجموعه ١٩٥ مليون يورو سنوياً للجامعات التي يمكنها أن تثبت أن لها وجوداً دولياً وأنها مؤسسات بحثية وتدريبية ذات قدرة تنافسية دولية تتعاون مع الصناعة ومعاهد البحوث الأخرى في مجالات/تخصصات معينة. وسيجري إنشاء ثلاثين مجموعة امتياز. وستتقاسم عشرة جامعات مختارة كحد أقصى تمويلاً إضافياً قدره ٢١٠ ملايين يورو سنوياً. سيكون لهذه الجامعات مجموعة امتياز واحدة، ومدرسة بحوث واحدة، واستراتيجية عامة مقنعة تبين كيف تعزز الظهور على قمة البحث الدولي. وقد تلقت تسع مؤسسات حتى الآن تمويلاً إضافياً في إطار هذه المجموعة النخبوية الناشئة من الجامعات الألمانية.

المصدر: الوزارة الاتحادية للعلوم والبحوث. "مبادرة تهدف إلى تحقيق الامتياز".

<http://www.bmbf.de/en/1321.php>

الارتقاء بصلة مبادرات وبرامج البحث والتنمية والابتكار وجودتها وتأثيرها

يستلزم الارتقاء بصلة مبادرات وبرامج البحث والتنمية والابتكار وجودتها وتأثيرها تحديدا للأولويات، والابتعاد عن الأولويات الموضوعية الماضية مع الاتجاه نحو أولويات تتسم بمزيد من التنظيم والصفات الاستراتيجية مثل إعداد برامج لتدريب العاملين في البحث والتنمية والابتكار أو إعداد حوافز تمويل متوازنة.

تحديات تحديد الأولويات في البحث والتنمية والابتكار

يستلزم تحدي تحديد الأولويات في نظام البحث والتنمية والابتكار وضع ما يلي في الاعتبار:

التوازن بين أولويات البحث والتنمية والابتكار: يشكل إعداد أولويات متوازنة للبحث والتنمية والابتكار واحدا من أهم التحديات التي تواجهها أوساط البحث والتنمية والابتكار في أي بلد. وتتضمن أبعاد هذا التوازن الاتزان بين البحوث الأساسية والبحوث التطبيقية، وبين تمويل البنية الأساسية الرئيسية والتمويل استناداً إلى المشاريع، وبين الحرية الأكاديمية للبحوث الجامعية والتمويل النابع من الصناعة والخاضع للرقابة.

الاستقلالية والمرونة: تتوقف فعالية مؤسسات البحث والتنمية والابتكار وأهمية أعمالها على استقلاليتها وقدرتها على الاستجابة لاحتياجات المستخدم النهائية لمنتجاتها في هذا المجال. وتنسب الرقابة البيروقراطية الجامدة المفروضة على مؤسسات البحث والتنمية والابتكار في إعاقه استقلالها ومرونتها.

الترويج للنهج المتعددة التخصصات إزاء البحث والتنمية والابتكار: يتطلب نجاح مبادرات البحث والتنمية والابتكار في اقتصاد المعرفة رؤية متعددة التخصصات لمشاريع ومبادرات البحث والتنمية والابتكار. ومؤسسات البحث والتنمية والابتكار القديمة والضيقة التخصصات ليست مجهزة تجهيزا كافيا ولا يعمل فيها العدد الملائم من الموظفين لمعالجة هذا التحدي.

وتختلف البلدان كثيرا باختلاف استراتيجياتها في وضع الأولويات. ففي البلدان التي يسودها النهج من القمة إلى القاعدة، تعتمد الحكومة المركزية استراتيجيات صريحة، وتحدد الأولويات للبحث والتنمية والابتكار عن طريق اللجوء إلى هيئات استشارية أو لجان وزارية مشتركة. ويمكن أن تختلف ولاية هذه الهيئات من تقديم

المشورة أو التوصيات إلى صنع قرارات رسمية بالفعل تدعهما ولاية قانونية. ويقع على الجانب الآخر النهج اللامركزي من القاعدة إلى القمة الذي تشجعه البلدان ذات الحكومات المحلية القوية مثل أستراليا وكندا والولايات المتحدة، التي تتمتع فيها الهيئات الاستشارية باللامركزية وتخدم هيئات حكومية مختلفة. وهناك بلدان عديدة تقع بين طرفي النقيض. ففي مصر، يمكن أن يُعهد مباشرة إلى المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا بولاية تحديد أولويات البحث والتنمية والابتكار، أو يمكن أن يُعهد إلى هيئة فرعية منفصلة تابعة للمجلس بولاية تقديم المشورة إلى المجلس لتحديد هذه الأولويات.

التنبؤ التكنولوجي: التنبؤ التكنولوجي أداة قوية تستخدمها حكومات عديدة لحفز الحوار فيما بين أصحاب المصلحة في البحث والتنمية والابتكار من أجل المساعدة في عملية تحديد الأولويات. وثمة منهجية معروفة بوضع خرائط الطريق التكنولوجية تتمثل في عملية تخطيط نابذة من الاحتياجات المتوقعة لأسواق الغد. وتساعد هذه المنهجية الشركات في تحديد واختيار وتطوير العمليات والبدائل التكنولوجية لتلبية احتياجات السوق المتوقعة. وتتطلب هذه المنهجية إقامة شراكات فيما بين القطاعين العام والخاص على النحو الذي نوقش من قبل.

العمليات العصرية لإنتاج المعرفة ونشرها واستغلالها: أسفر النمو في اقتصاد المعرفة عن تحول عام يحيد عن البحث التخصصي الضيق الذي يشار إليه عادة بالبحث بالأسلوب الأول والذي يعوق التأزر المثمر عبر التخصصات العلمية الأخرى ذات الصلة، وتجريه مؤسسات البحث والتنمية والابتكار المتخصصة، متجهاً نحو البحث المتسم بمزيد من تعدد التخصصات (الأسلوب الثاني) الذي يستجيب استجابة مباشرة أكثر للاحتياجات المجتمعية، وتجريه فرق متعدد التخصصات من الباحثين. وتشهد على الانتقال النابع من الطلب إلى البحث المتعدد التخصصات مجالات مثل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والتكنولوجيا الأحيائية، وتكنولوجيا النانو، والطاقة البديلة، والتكنولوجيا البيئية.

ضمان الاستمرارية على المدى البعيد لتمويل الحكومي للبحث والتنمية والابتكار

زيادة النفقات الإجمالية على البحث والتنمية: يجب أن تكون زيادة حجم تمويل البحث والتنمية والابتكار أو الإنفاق الإجمالي على البحث والتنمية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي أولوية رئيسية من أولويات الحكومة. وليس من غير الواقعي تحديد

هدف يتمثل في بلوغ ٠,٥ المائة من الناتج المحلي الإجمالي انطلافاً من المستوى الحالي البالغ ٠,٢ في المائة في خلال خمس سنوات، وزيادته إلى ١ في المائة في خلال عشر سنوات، وسوف يجعل هذا مصر في مصاف البلدان الأخرى ذات الدخل المتوسط الأدنى في المنطقة وفي أنحاء أخرى من العالم.

إعادة هيكلة آليات التمويل: من الضروري إعادة هيكلة آليات تمويل البحث والتنمية والابتكار في مصر لتحقيق الاستدامة والكفاءة لنظام البحث والتنمية والابتكار على المدى البعيد. ويشكل إصلاح إطار التمويل المؤسسي التقليدي القائم والأخذ بآليات تنافسية جديدة قائمة على المشاريع جوانب أساسية من الإصلاحات المقترحة. وتتضمن عناصر إطار التمويل الجديد ما يلي:

- *التمويل المؤسسي:* يشير التمويل المؤسسي للجامعات وغيرها من مؤسسات البحث والتنمية والابتكار إلى المنح الثابتة التي تخصصها الحكومات أو هيئات التمويل لمؤسسات البحث والتنمية والابتكار كل سنة. وقد ظلت هذه المؤسسات في ظل غياب التقييم الحاد لنواتج مبادرات البحث والتنمية والابتكار حرة عادة في استخدام هذه الأموال الضئيلة بأية طريقة تراها ملائمة. وفي حين أن هذا كان هو الوضع السائد حتى وقت قريب في العديد من البلدان بما في ذلك بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فقد جرت مؤخراً محاولات للأخذ بتدابير للمساءلة في استخدام التمويل المؤسسي. أولاً، يتم الربط بين التمويل وإعداد سياسة علمية شاملة مع إيلاء الأولوية لقطاعات أو تخصصات محددة. وثانياً، يجري الربط بين مستويات التمويل والأهداف العامة. وأخيراً، تأخذ بلدان عديدة بمعايير مستندة إلى الأداء من أجل التمويل المؤسسين، تتضمن عمليات لاستعراض الولاية البحثية و/أو لاستعراض الأقران.
- *أسس جديدة ومراكز امتياز:* يوفر هذا النهج اتجاه التمويل المؤسسي أموالاً لشبكات مراكز الامتياز في مجموعات استراتيجية مستهدفة عن طريق هيئات التمويل القائمة و/أو عن طريق مؤسسات مستقلة جديدة ذات ولايات محددة تحديداً واضحاً. وتؤكد هذه الآليات الجديدة عادةً على مشاركة القطاع الخاص كمعيار رئيسي للتمويل.

- التمويل التنافسي المستند إلى المشاريع: تخصص الأموال العامة لمشاريع مستهدفة في المؤسسات، أو تشارك فيها عدة مؤسسات على أساس طلبات تقدّم استجابةً لمناقصة أو طلب تقديم عروض. وتقوم هيئات التمويل بعرض معايير الأهلية مع تقديم بعض التفاصيل، ويتولى استعراض الطلبات فريق من الأقران. ويجري حالياً اعتماد التمويل المستند إلى المشاريع على نطاق واسع في مناطق أخرى من العالم، وقد ظل هذا التمويل سائداً في البلدان الأنجلو سكسونية. وفي مصر، تخطط وزارة الدولة للبحث العلمي للأخذ به عن طريق صندوق العلوم والتنمية التكنولوجية.
- تمويل قطاع الأعمال لمبادرات البحث والتنمية والابتكار الخاصة بالقطاع العام: ساد اتجاه على مدى العقد الماضي لوحظ أولاً في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ولكنه ظهر مؤخراً في البلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى والأدنى، وهو يتمثل في زيادة حصة قطاع الأعمال في تمويل مبادرات البحث والتنمية والابتكار الحكومية، وبخاصة في الجامعات. وينبغي أن تنظر الحكومة في إدخال تشريع يوفر حوافز ضريبية للأعمال والشركات من أجل زيادة مساهمتهما في برنامج البحث والتنمية والابتكار في مصر.
- مصادر أخرى: من بين مصادر التمويل الأخرى تقسيم الأموال حيث إن الرسوم الدراسية، والإيرادات من الهبات، ورسوم تسجيل براءات الاختراع والتراخيص يمكنها أن توفر مصادر إضافية للتمويل يتزايد سعي الجامعات ومؤسسات البحث والتنمية والابتكار إلى الحصول عليها.

تنشيط برنامج البحث والتنمية والابتكار

- يستلزم تنشيط برنامج البحث والتنمية والابتكار تقييم الفرضيات الرئيسية المتعلقة بالقضايا ذات الصلة بتحديد الأولويات والتمويل.
- التوازن بين البحوث الأساسية والبحوث التطبيقية: كان النقاش الدائر بشأن التوازن بين البحوث الأساسية والبحوث التطبيقية في بؤرة النقاش المتعلق بسياسة البحث والتنمية والابتكار في بلدان عديدة من بينها

مصر. وبمثل عدم وضوح الحدود بين الاثنين وتأثير ذلك على تحديد الأولويات وقرارات التمويل في القطاعين العام والخاص صعوبات أساسية لرأسمي السياسات. وفي حين أن هذا النقاش لا يزال دائراً، فيوجد فهم ناشئ مفاده أن أي بحث ذي صلة ينبغي أن يتضمن كلا المكونين، مكون نقى نابع من الفضول (أساسي) دون التفكير في المستخدم النهائي، والمكون المستوحى من الاستخدام (تطبيقي). وليس التحدي الرئيسي أمام رأسمي السياسات هو إيجاد تعريف مفاهيمي جديد للبحوث الأساسية، وإنما تعريف نطاقه لتغطية النطاق الكامل لأنواع البحوث اللازمة لتكوين كيان سليم من المعارف من أجل إحراز تقدم اجتماعي - اقتصادي. ويعني هذا أنه لا بد للسياسات المتعلقة ببحوث القطاع العام من أن تُكمل بحوث القطاع الخاص، وتحديد الأولويات البحثية، والبرامج وأدوات التمويل تبعاً لذلك. وثمة اتجاه عام لوحظ في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي يتمثل في أن المؤسسات المكرسة للبحوث الأساسية يتزايد بحثها عن الشراكات مع القطاع الخاص، ويتزايد التزامها بسرعة تحويل نتائج البحوث إلى تطبيقات تجارية مجدية.

- ضمان التمويل الكافي للبنية الأساسية للبحث والتنمية والابتكار: يركز تمويل برامج مراكز الامتياز عادةً على تمويل البنية الأساسية للمؤسسات المشاركة في مراكز الامتياز. ومن الأمثلة المهمة على مثل هذه المؤسسات المؤسسة الكندية للابتكار، وهي هيئة مستقلة أنشئت في عام ١٩٩٧ بمبة قدرها ٨٠٠ مليون دولار كندي، زادت بعد ذلك إلى ٣,٢ مليارات دولار كندي. وبمол الصندوق الكندي للابتكار البنية الأساسية للبحث العلمي في مراكز امتياز تشارك فيها الجامعات والمستشفيات والكلليات ومعاهد البحوث غير الهادفة للربح. وبمол الصندوق عادةً ٤٠ في المائة من تكاليف مشاريع البنية الأساسية، وتغطي المؤسسات المشاركة ومراكز الامتياز المبلغ المتبقى.
- إيجاد مصادر تمويل من خارج الميزانية: جربت عدة بلدان طرائق تمويل البحث والتنمية والابتكار من خارج الميزانية بواسطة إيرادات ناجمة عن صناديق استثمار خاصة أنشأتها الحكومة بالتعاون أحياناً مع القطاع الخاص.

تقييم وتقدير مبادرات البحث والتنمية والابتكار الممولة

ترتبط الدعوة إلى زيادة التمويل الموجه نحو البحث والتنمية والابتكار بطبيعة الحال بإدخال عمليات تقييم وتقدير أكثر صرامة لنواتج هذه المبادرات والمساءلة عن استخدام الموارد المخصصة عن طريق الحكومة. ولم يتم في مصر استخدام إجراءات التقييم التقليدية على نطاق واسع، مثل استعراضات الأقران المسبقة للمنح والمشاريع الشائعة في العديد من البلدان المتقدمة، وينبغي إدراج الأخذ بها في برنامج الإصلاحات الحكومية. وتجري حالياً أشكال أخرى من التقييم والتقدير التالي للتنفيذ.

التقدير المتوازن لنواتج البحث والتنمية والابتكار: ينطوي أكثر مؤشرات البحث والتنمية والابتكار شيوعاً على مؤشرات تقليدية للامتياز العلمي مثل عدد المنشورات في الدوريات العلمية المحكّمة دولياً، وحالات الرجوع إليها، وبراءات الاختراع، والجوائز. ويجري تنفيذ العديد من المبادرات لاستحداث نهج يتسم بمزيد من التوازن تجاه تقدير نواتج البحث والتنمية والابتكار، يتضمن معايير وتدابير تتعلق بالجودة والصلة بالاحتياجات الاجتماعية – الاقتصادية للمجتمع التي تتضمن ما يلي:

- استمرار صلة برنامج البحث والتنمية والابتكار بأهدافها المعلنة الأصلية.
- نتائج البرنامج وبلوغ الأهداف.
- تأثيرات وآثار البرنامج على أصحاب المصلحة فيه.
- فعالية تكاليف البرنامج

الإدارة الفعالة للموارد البشرية للبحث والتنمية والابتكار: لتعليم رأس المال البشري وتدريبه وتنمية قدراته من أجل نظام البحث والتنمية والابتكار أهمية حيوية لمواصلة نمو النظام وحيويته، وللاستثمار في تحسين مخزون رأس المال هذا وجودته أهمية حاسمة للتنمية الاقتصادية في مصر.

زيادة الإمداد بالعاملين في البحث والتنمية والابتكار والحفاظ على العدد الكافي منهم: تتحدد معالم التحدي المتمثل في زيادة الإمداد الكافي بالعاملين في البحث والتنمية والابتكار والحفاظ عليه في النظام المصري من خلال عدد من نقاط الضعف المحددة في التحليل الرباعي (نقاط القوة، ونقاط الضعف، والفرص، والتحديات) المذكور أعلاه. وتتضمن ما يلي:

- التدريب الفعال لطلاب الماجستير والدكتوراه وما بعد الدكتوراه الشبان: يتسبب حالياً الفصل بين المؤسسات البحثية الحكومية والجامعة، والافتقار إلى الروابط القوية والتعاون بين الاثنين في تقويض قدرة الجامعات على تقديم التدريب الفعال للعدد الكافي من طلاب الماجستير والدكتوراه وما بعد الدكتوراه لأن معظم البنى الأساسية المادية للبحث والتنمية والابتكار تقع الآن خارج الجامعات في مؤسسات مثل المركز القومي للبحوث، ومركز الأبحاث الزراعية. وسوف تتماشى أية سياسة لنقل المزيد من موارد البحث والتنمية والابتكار المادية إلى الجامعات مع الاتجاهات التي ظهرت في العديد من البلدان على مدى العقود الماضية، وسوف تساهم في زيادة الإمداد بالعاملين المؤهلين الشبان في مجال البحث والتنمية والابتكار إلى حد كبير.
- تقدم حوافز لمبادرات البحث والتنمية والابتكار في الجامعات: لا يوفر إطار التوظيف الحالي لأعضاء هيئة التدريس في الجامعات حوافز ذات قيمة للأساتذة، والأساتذة المساعدين، والمدرسين للمشاركة في مبادرات البحث والتنمية والابتكار. ومن ثم، ينبغي للإصلاح المقترح لحكومة التعليم العالي وتمويله أن يتضمن حوافز قيمة لأعضاء هيئة التدريس للمشاركة في مبادرات البحث والتنمية والابتكار وجوائز جذابة لنشر نواتج مبادراتهم.
- خطط إعادة طلاب ما بعد الدكتوراه والعلماء إلى الوطن ودعم شبكات المهاجرين والشتات: لقد كان دائماً ميل الحاصلين على الدكتوراه إلى الهجرة تحدياً أمام البلدان النامية بما فيها مصر. ويقدر أنه يوجد أكثر من ٥٠٠ ٦ من الحاصلين على الدكتوراه المصريين يعملون كأعضاء هيئة تدريس وباحثين بالجامعات في أوروبا وشمال أفريقيا وأستراليا. وينبغي أن تنظر الحكومة في إنشاء صناديق لتيسير عودة العاملين في الخارج في مجال البحث والتنمية والابتكار والعلماء إلى مصر، و/أو إقامة شبكات للتفاعل الوثيق والدائم بين الباحثين المصريين العاملين في مصر والخارج. وينبغي أن تقدم الحكومة أيضاً الدعم لإنشاء شبكات في الخارج من علماء البحث والتنمية والابتكار تستطيع أن تقدم مساهمة قيمة ودعمًا وتعاونًا مع مؤسسات البحث والتنمية والابتكار في مصر.

النتائج والاستنتاجات الرئيسية

بوجه عام، تفتقر مصر إلى استراتيجية محددة تحديدا جيدا للبحث والتنمية والابتكار، وقدرتها في مجال العلوم الأساسية ضعيفة، وإدارتها للبحث والتنمية والابتكار غير كافية وغير منسقة، والاستثمار غير كاف في مجال البحث والتنمية. وبالتالي، فإن لمصر مستوى منخفضا من الاستعداد للمنافسة في اقتصاد المعرفة العالمي.

ويشكل إنشاء المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا مؤخراً أساساً للتنسيق على مستوى مرتفع وترتيب أولويات البحث والتنمية المتوائمة مع الأهداف والاستراتيجيات القومية للتنمية. ويوفر صندوق العلوم والتنمية التكنولوجية، والصندوق المصري الأوروبي للابتكار الجديان حافزين لرفع جودة البحث وربط أنشطة البحث باحتياجات تطوير الصناعة.

وثمة عقبة هيكلية كبيرة تعترض تطوير القدرات في المستقبل (البنية الأساسية + الموهبة)، هي فصل البحث العلمي عن التعليم الجامعي وتبادل المعارف. وهذا التجزؤ الذي ينبع من فترات المركزية وآثارها لا يتناسب مع الطابع المعاصر لتكوين المعارف ونشرها، ويؤدي إلى فقدان أوجه التآزر، ويعرقل العمل المشترك بين التخصصات، ولا يمكن، مع ذلك، من تحقيق النطاق الحرج.

واعتماد مصر الشديد على العاملين المتفرغين في معاهد البحوث المخصصة لذلك لا يحقق الكفاءة ويتعرض لمخاطر عديدة: استمرار هيمنة النهج النابع من العرض تجاه البحث والابتكار، وسوء الأداء وفقدان الدينامية، وصعوبة اجتذاب المواهب الشابة وتنميتها.

ومن نقاط الضعف الهيكلي الأخرى الاعتماد الشديد على التمويل المستند إلى المدخلات، وما يقتزن به من ضعف استخدام التمويل التنافسي للبحوث. وتستحوذ معاهد البحوث المكتظة بالعاملين والتابعة لوزارات مختلفة على أكثر من ثلاثة أرباع الإنفاق على البحث والتنمية والابتكار.

التوصيات

قد ترغب الحكومة المصرية في أن تقوم عن طريق المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا تحت رئاسة رئيس الوزراء بالتكليف بإعداد مشروع للأداء والتبصر

الصناعيين، وإعداد خريطة تتصل بالمشروع توضح قدرة مصر في مجال البحث والتنمية، من أجل خدمة ما يتم تحديده من احتياجات التنمية وفرصها.

وقد ترغب الحكومة في مواصلة الاعتماد على صندوق العلوم والتنمية التكنولوجية المنشأ حديثاً لتوفير تمويل نابع من الطلب لمبادرات البحث والتنمية والابتكار على أساس تنافسي.

وينبغي أن يركز إجمالي الإنفاق (العام والخاص) على البحث والتنمية تركيزاً شديداً على مجالات نقاط القوة البحثية التي لها أسس مرجعية دولية، وعلى أولويات البحث القومية.

وينبغي للحكومة أن تقدم حوافز لربط مراكز الامتياز البحثي بالجامعات الرائدة في المجالات المتلازمة، بما في ذلك الاشتراك في تعيين الباحثين، والإشراف التعاوني على طلاب الدكتوراه وما بعد الدكتوراه، والاشتراك معا في خطط التعاون البحثي الدولية.

وقد ترغب الحكومة في تقديم حوافز للتعاون البحثي الذي تشارك فيه الجامعات ومعاهد البحوث والشركات في مصر. وينبغي إيلاء العناية لعملية تنافسية تتماشى مع مبادرة الامتياز الألمانية لإدماج البحث العلمي في التعليم الجامعي داخل المراكز ومعاهد الدراسات العليا الرئيسية.

ويمكن للحكومة، بمرور الوقت، أن تنفذ برنامجاً كبيراً للاستثمار الاستراتيجي في أحدث البنى الأساسية البحثية.

وينبغي للحكومة أن تعمل على إصدار تقرير قومي سنوي عن حالة نظام البحث والتنمية والابتكار في مصر، يقارن قدرة مصر وأدائها بالجهات الدولية المتخذة أساساً للمقارنة.

الحواشي

- ^١ تقدير يستند إلى مقابلات جرت مع رؤساء عدة جامعات.
- ^٢ ترتيب البلدان الخاص بهيئة سكوبوس (Scopus). يأتي الرقم المبين هنا من قاعدة بيانات أخرى غير تلك المستخدمة في الشكلين ١١ و ١٢.

المراجع

ترتيب البلدان الخاص بهيئة سكوبوس (Scopus). يأتي الرقم المبين هنا من قاعدة بيانات أخرى غير تلك المستخدمة في الشكلين ١١ و ١٢.

على الشافعي (٢٠٠٦). "خطة مقترحة لإعادة هيكلة منظومة العلوم والتكنولوجيا في مصر". وزارة البحث العلمي.

The World Bank (2003), "Knowledge economies in the Middle East and North Africa: toward new development strategies," International Bank for Reconstruction and Development/World Bank.

World Economic Forum (2008), *Global Competitiveness Report 2007-2008*. Washington D.C.

الفصل الثامن - الجوانب المالية

يبحث هذا الفصل مدى توافر الموارد المالية للتعليم العالي والتحديات التي تواجهها مصر في سعيها إلى زيادة عدد الطلاب المقيدين في التعليم العالي والارتقاء بالجودة بأسلوب يتسم بالاستدامة المالية. ويناقش التمويل من زاوية تنظيم الموارد وتخصيصها واستخدامها وتأثير العدالة. ويُختتم الفصل بسلسلة من النتائج والتوصيات، تشمل التوصيات المتعلقة بالحاجة إلى تعبئة موارد إضافية للتعليم العالي وتنفيذ آليات تخصيص تستند إلى الأداء من أجل حفز ممارسات إدارية فعّالة ومبتكرة.

مقدمة

إن قدرة الحكومة على الاضطلاع بخطتها الرئيسية لتوسيع نظام التعليم العالي مع تحسين جودته في الوقت نفسه تركز إلى حد كبير على توزيع الموارد المالية. ففي السنوات الأخيرة قامت الدولة بتنفيذ عدد من البرامج الإصلاحية التي كان لها أثرها على تمويل التعليم العالي، وتحديدًا تشجيع إنشاء المزيد من الجامعات والمعاهد الخاصة والسماح للجامعات الحكومية بتحصيل رسوم دراسية من بعض مجموعات الطلاب على الرغم من أن الدستور يكفل مجانية التعليم للجميع. ولعل التحدي الأكبر في السنوات القادمة يتمثل في زيادة تلك الإجراءات وتطبيق سياسات إضافية لضمان وضع استراتيجية مستمرة للتمويل، وذلك لدعم تنمية التعليم العالي وتطويره.

ومن أجل تقييم الوضع الحالي للتمويل وآفاق استدامة الموارد المالية على المدى البعيد، يبحث هذا الفصل النواحي التالية:

- تعبئة الموارد: هل تستثمر مصر بالقدر الكافي في مرحلة التعليم التالي للمرحلة الثانوية؟
- تخصيص الموارد وتوزيعها: هل يتم توزيع الموارد العامة بشكل يشجع على الابتكار والتجديد ويكافئ الأداء؟

- استخدام الموارد: هل تُستخدم الموارد المتاحة بكفاءة وفعالية؟
- العدالة: هل يتم توزيع الأموال العامة على المجموعات السكانية المختلفة في المجتمع المصري بأسلوب عادل؟

تعبئة الموارد

التمويل الحكومي

يبدو للوهلة الأولى أن التعليم العالي يمول بسخاء في مصر، بالنظر إلى النسبة الكبيرة التي يمثلها في الميزانية الإجمالية للتعليم. وكما يبين الجدول ٨-١، فقد تأرجحت تلك النسبة بين ٢٦ في المائة و ٢٩ في المائة منذ عام ٢٠٠٠.

الجدول ٨-١: الإنفاق الحكومي على التعليم

السنة	ميزانية الحكومة كنسبة مئوية من الناتج القومي الإجمالي	الإنفاق العام على التعليم كنسبة مئوية من الناتج القومي الإجمالي	التعليم كنسبة مئوية من ميزانية الحكومة	التعليم العالي كنسبة مئوية من ميزانية التعليم
٢٠٠٠	غير متاحة	غير متاحة	14,7	28,9
٢٠٠١	غير متاحة	غير متاحة	14,7	27,8
٢٠٠٢	غير متاحة	6,0	14,3	27,3
٢٠٠٣	30,1	4,7	17,9	27,7
٢٠٠٤	30,0	4,3	16,3	27,7
٢٠٠٥	33,6	4,1	13,2	26,1
٢٠٠٦	30,4	3,8	12,6	28,1
٢٠٠٧	28,8	3,7	12,7	غير متاح

المصدر: وزارة التعليم العالي: الخطة الرئيسية للتعليم العالي في مصر (٢٠٠٧-٢٠٢٢)، ٢٠٠٧، الصفحة ٢٦ من النسخة الإنجليزية. قاعدة بيانات إحصاءات التعليم، البنك الدولي (٢٠٠٨).

وتبدو هذه النسبة مرتفعة إلى حد ما إذا ما قورنت ببعض دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، كما يتضح من الجدول ٨-٢.

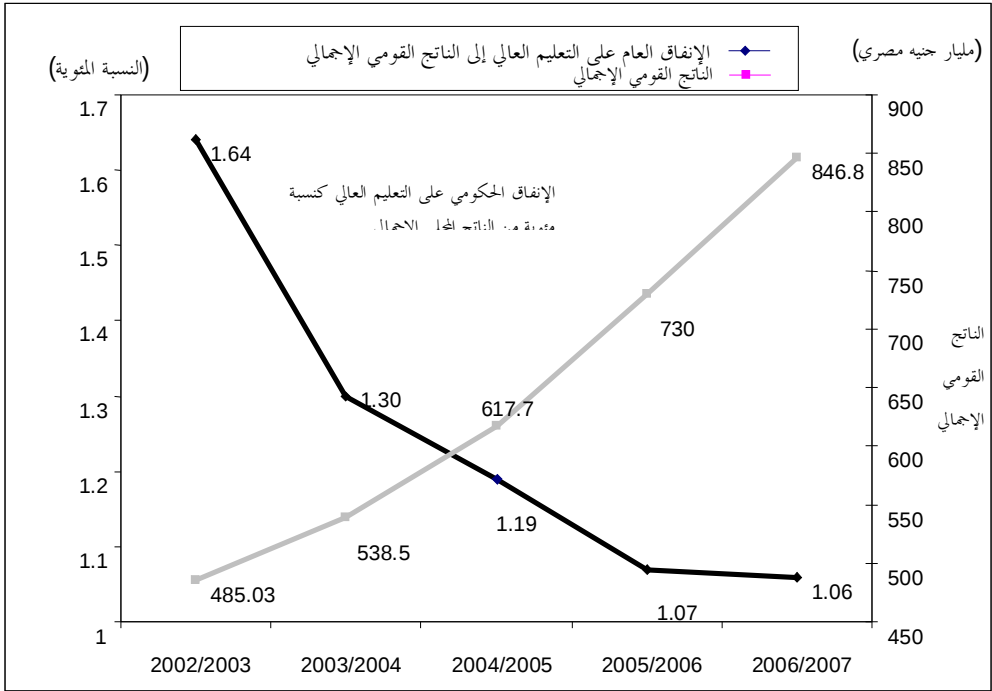
الجدول ٨-٢: نسبة الإنفاق على التعليم العالي من ميزانية التعليم في بعض الدول المختارة

الدولة	نسبة الإنفاق على التعليم العالي من ميزانية التعليم
الدانمرك	23,0
فنلندا	29,0
ألمانيا	21,4
أيرلندا	25,3
جمهورية كوريا	33,5
السويد	25,5
المملكة المتحدة	21,6
الولايات المتحدة الأمريكية	37,1
متوسط دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	24,2
مصر	28,1
روسيا	21,1
الأردن	36,3
تركيا	26,0

المصدر: تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الخاص بمصر والأردن (٢٠٠٧)؛ Education at a Glance (OECD, 2008).

ومع ذلك، وعلى الرغم من المعاملة المميّزة التي يحظى بها التعليم العالي في ميزانية التعليم فإن حجم التمويل الفعلي قد تناقص بشكل ثابت لأن نصيب التعليم في الميزانية العامة ونسبة الميزانية الحكومية إلى الناتج القومي الإجمالي قد انخفضا على مدار السنوات القليلة الماضية من ١٨ في المائة إلى ١٣ في المائة ومن ٦ في المائة إلى ٣,٧ في المائة على التوالي (انظر الجدول ٨-١). وهكذا فإن النتيجة النهائية توضح أن نسبة الإنفاق العام على التعليم العالي إلى الناتج القومي الإجمالي قد اتخذت اتجاهها تنازليا يبعث على القلق منذ عام ٢٠٠٢ كما يتضح من الشكل رقم ٨-١.

الشكل رقم ٨-١ حصة الإنفاق العام على التعليم العالي من الناتج القومي الإجمالي (٢٠٠٢-٢٠٠٦)



المصدر: وزارة الدولة للبحث العلمي (٢٠٠٨).

وإذا نظرنا إلى تلك النتائج في السياق العالمي، لوجدنا أن معدل الإنفاق العام على التعليم في مصر حاليًا يعادل متوسط ذلك المعدل في دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ولكنه يقل بكثير عن الدول صاحبة الأداء الأفضل في ذلك المجال مثل الدانمرك وفنلندا والسويد. وعلى مستوى العالم العربي فإن مصر تتفوق بنسبة طفيفة على معظم شقيقاتها باستثناء تونس التي تنفق أكثر من مصر بحوالي ٥٠ في المائة لتطوير نظام التعليم العالي لديها (الجدول ٨-٣).

الجدول ٨-٣ معدلات الإنفاق العام على التعليم العالي (٢٠٠٦)

الدولة	الإنفاق على التعليم العالي كنسبة مئوية من ميزانية التعليم
الدانمرك	1,6
فنلندا	1,7
ألمانيا	0,9
أيرلندا	1,0
جمهورية كوريا	0,6
السويد	1,5
المملكة المتحدة	0,9
الولايات المتحدة الأمريكية	1,0
متوسط دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	1,1
مصر	1,1
الصين	0,8
الهند	0,7
الأردن	0,7
ماليزيا	2,6
المغرب	0,9
روسيا	0,8
تونس	1,5
تركيا	1,2

المصدر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠٠٨)، "التعليم في لحة"،
٢٠٠٨، اليونسكو (٢٠٠٥) Global Education Digest 2005، إحصائيات وزارة التعليم
العالي المصرية (٢٠٠٦).

وينعكس ذلك التطور في مستوى الإنفاق على كل طالب حيث يبدو منخفضاً
نسبياً كما يتضح من الجدول ٨-٤.

الجدول ٨-٤: معدل الإنفاق على كل طالب في مؤسسات التعليم العالي الحكومية

السنة	بالقيمة الحالية للجنيه المصري	بالقيمة الثابتة للجنيه المصري*	ما يعادلها بالدولار الأمريكي
2004/2003	4 381	4 381	711
2005/2004	4 609	4 179	695
2005/06	3 989	3 581	623
2007/2006	5 200	4 990	874

المصدر: وزارة الدولة للبحث العلمي (٢٠٠٨)، البنك الدولي (٢٠٠٨ ب).

ونتيجة لذلك، فإن الجامعات الحكومية صارت مزدحمة للغاية وتعاني من نقص حاد في الموارد من ناحية أعضاء هيئة التدريس والبنية الأساسية والأجهزة والمواد التعليمية. كما أن هناك اعترافاً واسع النطاق بأنه عندما اجتمعت الزيادة السريعة في عدد المقيدون بالتعليم العالي مع نقص الموارد، أدى ذلك إلى المزيد من التدهور والتراجع في جودة التعليم في معظم مؤسسات التعليم العالي الحكومية.

ومن المؤشرات الرئيسية على جودة التعليم نسبة عدد الطلاب إلى عدد المدرسين، فالزيادة في نسبة عدد الطلاب مقارنة بعدد المدرسين كانت أكبر في مصر منها في أية دولة أخرى من الدول الرئيسية في منطقة شمال أفريقيا والشرق الأوسط. كما يتضح من الجدول ٨-٥.

الجدول ٨-٥: نسبة عدد الطلاب إلى عدد المدرسين في التعليم العالي

الدولة	1990	2002
الجزائر	14,1	11,8
مصر	21,3	29,7
إيران	22,5	20,4
الأردن	23,1	29,3
لبنان	15,8	12,9
المغرب	13,7	18,7
تونس	15,1	20,4
متوسط النسبة في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	15,9	20,9

المصدر: البنك الدولي (٢٠٠٨ أ).

ولمواجهة الطلب المتزايد على التعليم العالي برغم انخفاض معدلات الإنفاق العام، قامت الحكومة باعتماد استراتيجية لتعبئة الموارد تشمل العنصرين التاليين: '١' تشجيع نمو التعليم العالي الخاص، '٢' السماح للمؤسسات التعليمية الحكومية بإلحاق الطلاب ببرامج خاصة يتم من خلالها تقاضى رسوم الدراسة من الطلاب (مثل نظام الانتساب والبرامج التي تُدرّس بلغات أجنبية).

تمويل التعليم الفني والتدريب المهني

التمويل الحكومي

يتم تمويل التعليم الفني والتدريب المهني الحكومي من مخصصات الميزانية (النفقات المتكررة في البابين الأول والثاني من الميزانية والتكاليف الرأسمالية في الفصل الثالث). وتشير أحدث البيانات المتاحة إلى أن تكلفة الفرد الواحد للطلاب المقيد لسنة دراسية كاملة في المدارس الفنية أو المهنية تبلغ حوالي ٢٢٥ جنيهاً مصرياً في حين أن تلك التكلفة في كلية فنية تصل إلى ما يقرب من ٢٥٠ ١ جنيهاً مصرياً. كذلك فإن تكلفة الطالب الواحد في مراكز التدريب المهني تتراوح بين ١٠٥٠ و ٢٥٠٠ جنيهاً مصرياً. ومع ذلك فإن مراكز التدريب المهني المشار إليها تغطي جميع مراكز التدريب التي تم التعرض لها في الفصلين الثاني والخامس، والتي تشمل من بين ما تشمل مشروع الأسر المنتجة الذي يقدم دورات تدريبية قصيرة بشكل غير رسمي للأشخاص الموجودين بالفعل في سوق العمل. وحتى تتضح الصورة ربما يكون من الأنسب أن تكون المقارنة بين تلك التكلفة وتكاليف النوعين الآخرين من المؤسسات قائمة على حساب تكلفة الوحدة لكل متدرب في لعام الدراسي الكامل.

وإذا نظرنا إلى حقيقة أن مراكز التدريب المهني بصورة إجمالية تقوم سنوياً بتدريب حوالي من ٣٠ ألفاً إلى ٤٠ ألفاً فقط من المتدربين لوجدنا أن تكلفة المتدرب الواحد تقترب من ٤٥٠٠ جنيهاً مصرياً. كذلك تركز مخصصات الميزانية بشكل كبير على مخصصات العام السابق، كما تتحدد وفقاً لمقاييس المدخلات مثل أعداد الطلاب والمدرسين وليس وفقاً للنتائج. ومع ذلك فإن قيود الميزانية العامة قد أدت إلى تقليص المخصصات الخاصة بمراكز التدريب المهني في السنوات التي سبقت الجولة الحالية من الإصلاحات.

فرض ضرائب على الأجور

من بين الأمثلة على هذا المفهوم الجديد نسبياً في مصر برنامج صغير يُستخدم لتمويل صندوق تديره وزارة القوى العاملة والهجرة وقد أنشئ هذا الصندوق الذي يقوم فقط على مشروعات مملوكة للدولة في أوائل الثمانينات من القرن الماضي، ولكنه ظل ينخفض بشكل متعاقب على مدار السنين حتى أصبح إجمالي ما يجمعه سنوياً يقل حالياً عن ٢٠ مليون جنيه مصري. وفي شهر أبريل من عام ٢٠٠٣ قام مجلس الشعب بتعديل قانون العمل الذي صار حالياً يفرض إنشاء صندوق لتمويل التدريب يتم تمويله من خلال فرض ضريبة مقدارها ١ في المائة على الربح الصافي للمنشآت (الخاضعة لأحكام القانون) والتي يعمل بها ما يزيد عن عشرة أشخاص.

ومن المتوقع أن تأتي الضريبة بحصيلة تتراوح بين ٣٠٠ و ٤٠٠ مليون جنيه مصري كل عام. كذلك فإن الغرض من صندوق تمويل التدريب أن يكون بمثابة آلية لإدارة الصناديق الأخرى مثل المخصصات الحكومية الخاصة أو التمويل الذي يتم تلقيه من الجهات المانحة والشركاء الدوليين. ويأتي إصدار قانون العمل المعدل بعد العديد من المناقشات الجوهرية في السنوات الأخيرة بخصوص جدوى إنشاء صندوق قومي للتدريب. وقد ظهرت الحاجة إلى وسيلة مستمرة لتمويل التعليم الفني والتدريب المهني كإحدى الأولويات من خلال بيان السياسات الخاصة بتنمية المهارات في مصر الذي أصدره المجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية. وقد أوصى تقرير اللجنة الفرعية للتوظيف والتعليم والتدريب الذي أعدته الحكومة (مايو ٢٠٠٥) بضرورة تطوير عدد من الخيارات لتوفير مصادر بديلة لتمويل التعليم الفني والتدريب المهني.

وعلى الرغم من أن التقرير لم يخص بالذكر إمكانية فرض ضريبة للتدريب، فإنه قدم بالفعل نموذجاً تمويلياً إرشادياً يمكن من خلاله استخدام أحد الصناديق (بغض النظر عن مصادر تمويله) كمصدر مباشر لتمويل مؤسسات التدريب والتركيز من جديد على المعايير المدفوعة بالطلب بدلاً من النموذج الحالي المدفوع بالعرض (والذي يتم تمويله من الميزانية). وكنتيجة لذلك قامت الحكومة بدعوة منظمة العمل الدولية لتقديم خطة مفصلة من أجل إنشاء صندوق قومي للتدريب يقوم على الخبرة الدولية، وهذا بالفعل ما فعلته المنظمة في أوائل عام ٢٠٠١. وقد أكدت خطة المنظمة أيضاً على الحاجة إلى استخدام صندوق معين في توفير التمويل على أساس تنافسي للمشروعات التي تلي مطالب سوق العمل. وختمت منظمة العمل الدولية

تقريرها المطروح بالإشارة إلى أهمية إنشاء صناديق للتدريب بالشكل المناسب. وبناء على معرفتها وخبرتها بصناديق التدريب في العديد من الأماكن الأخرى، حددت المنظمة المخاطر الكامنة وضمنتها تقريرها الذي سلمته إلى الحكومة، والتي تشمل نقصاً في العناصر التالية: (أ) المشاركة الفعالة والنشطة من أصحاب العمل، (ب) التركيز على الأولويات مع نشر الصناديق على نطاق واسع، (ج) الموضوعية والاحترافية في توزيع الصناديق، (د) التقييم الدقيق للنتائج والتعلم من النتائج المحققة، (هـ) الكفاءة وتحديدًا في ظل الإدارة المثقلة والبيروقراطية غير المطلوبة.

المبادرات الجديدة

إن صندوق تمويل التدريب الجديد بوسعه أن يستمد بعض الإرشاد والنصح من خلال مشروعين قامت بهما الحكومة مؤخرًا. ففي المشروع الأول قامت الحكومة اعتماداً على التمويل الذاتي ومشاركة البنك الدولي في التمويل بإنشاء مشروع رائد لتنمية المهارات بتمويل صغير يشبه إلى حد ما النموذج الإرشادي المقترح من خلال تقرير اللجنة الفرعية للتوظيف والتعليم والتدريب، وذلك من أجل تجربة طرق تشغيل أي صندوق. أما المشروع الثاني، وهو مشروع إصلاح التعليم الفني والتدريب المهني الممول من الاتحاد الأوروبي، فسوف ينشئ مجموعة من علاقات الشراكة بين الشركات الصناعية ومراكز التدريب على المستوى المحلي. ومن المنتظر أن تكون مشروعات الشراكة تلك بمثابة عملاء مُحتملين للصندوق.

وتتم إدارة المشروعين عن طريق وزارة الصناعة والتنمية التكنولوجية التي سوف تُعَوّل كثيراً على ضمان التنسيق والتعاون من خلال المجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية. ولا يتبقى سوى أن نرى كيف سيتم تنفيذ البنود المختصة بذلك من قانون العمل المعدل. وتُجرى حالياً مشاورات بين الوزارات ومع الشخصيات الصناعية الرائدة ومن المُرجَّح النظر في العديد من البدائل. إضافة إلى ذلك ينبغي للمجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية النظر في مستقبل تلك الضريبة التي لا تزال مفروضة على المشروعات والأعمال المملوكة للدولة وتلك المُستخدمة من جانب وزارة القوى العاملة والهجرة كما ينبغي أن تنظر في كيفية توجيه الأموال القادمة من مصادر دولية، فبعض المانحين يقومون بتمويل الوزارات كل على حدة بشكل مباشر (يتم مناقشة ذلك في جزء لاحق من البحث). كما أن بعض المانحين يقومون بتمويل الصندوق الاجتماعي للتنمية والذي يُعد بدوره مصدرًا لتمويل المشروعات المرتبطة

بالتعليم الفني والتدريب المهني من خلال برنامج تنمية الموارد البشرية وبرنامج تنمية المجتمع المحلي التابعين له.

رسوم السلع والخدمات

يمكن لمراكز التدريب المهني أن تبيع الخدمات التدريبية (مثل الدورات التدريبية المتعاقدة عليها) والسلع (إنتاج الطلاب على سبيل المثال) أو المواد (مثل المقررات والمواد الدراسية). وتقوم بعض الوزارات والهيئات بعمل ترتيبات خاصة يمكن من خلالها استخدام نسبة من صافي دخل تلك المبيعات (بعد خصم النفقات مثل تكاليف الإنتاج أو مرتبات العاملين) على شكل حوافز تُمنح للعاملين. ولكن الجزء الأكبر من صافي الدخل ينبغي تحويله بمقتضى القانون إلى وزارة المالية دون عائد ربح صافي للمراكز نفسها.

وقد أجرى الصندوق الاجتماعي تحليلاً ظهر فيه مدى أهمية ذلك النوع من الدخل في النواحي التالية:

- **مراكز التدريب المهني التابعة للقطاع العام والتي توفر تدريباً قبل الخدمة:** حصلت على حوالي ١٢ مليون جنيه مصري (٩٠ في المائة تقريباً من الخدمات التدريبية) وهو ما يعادل تقريباً ٣٠ في المائة من الميزانية المقدرة بنحو ٤٢ مليون جنيه المقدمة لهذه المراكز في عام ٢٠٠٠. وقد احتفظت المراكز ب ١٥ في المائة فقط من ذلك العائد. كذلك حصل المتدربون أنفسهم على نسبة ٥ في المائة أما نسبة ٨٠ في المائة المتبقية فتم استخدامها كنفقات أو أعيدت إلى وزارة المالية.
- **مراكز التدريب المهني التي توفر التدريب في أثناء الخدمة:** حصلت على ستة ملايين جنيه مصري (معظمها تقريباً من الخدمات التدريبية على الرغم من أن بعض المشروعات والمراكز الحكومية التي تُدار بواسطة وزارة الزراعة تحقق نسبة مبيعات كبيرة من السلع). ويعادل هذا المبلغ حوالي ٣٣ في المائة من الميزانية المقدمة لهذه المراكز في العام نفسه والمقدرة بنحو ١٨ مليون جنيه. واحتفظت المراكز بنحو ٥٤ في المائة من الدخل وحصل المتدربون على ٩ في المائة واستُخدمت نسبة ٣٧ في المائة تقريباً كنفقات أو أعيدت إلى وزارة المالية.

• **مراكز التدريب المهني التي توفر التدريب للجماعات المحرومة:**

حصلت على ما يقرب من ثمانية ملايين جنيه مصري (جميعها تقريباً من بيع السلع) وهو ما يعادل ٩٠ في المائة تقريباً من الميزانية المخصصة لتلك المراكز في نفس العام والتي قدرت بتسعة ملايين جنيه مصري. واحتفظت تلك المراكز بحوالي ٣٧ في المائة من الدخل وحصل المتدربون على ٣ في المائة وذهبت النسبة المتبقية (٦٠ في المائة) كنفقات أو أعيدت إلى وزارة المالية.

أما القضية الثانية التي عادة ما تشير إليها مراكز التدريب، وهي نقص موارد التدريب والمعدات الكافية في المراكز التي توفر خدمات التدريب، فهي المشكلة الأكبر. وعلى عكس النفقات الخاصة بالعاملين بتلك المراكز، فإن تكلفة المعدات والأجهزة يتم التعامل معها من خلال المخصصات الرأسمالية في الميزانيات بدلا من النفقات الدورية، ومن الأمور المثيرة للجدل هل هذا يُعد نوعاً من القيود في الحقيقة أم لا. وقد ثبت أن المانحين والشركاء الدوليين على سبيل المثال لديهم الرغبة في الاستثمار في رأس المال ولذلك يقومون بين الحين والآخر بتزويد مراكز التدريب بالمعدات والأجهزة أو بتحديث تلك المراكز على الرغم من أن ذلك يمكن أن يتحول ليكون استثماراً تدريجياً حيث لا يتم بالضرورة توزيع المعدات بشكل فعال. وبسبب الميزانيات الدورية غير الكافية، فإن مراكز التدريب المهني تجد أنه من الصعب صيانة المعدات والتجهيزات بالشكل الكافي، وكذلك تجد أنه من الصعب ضمان استخدام تلك المعدات بكفاءة وبأقصى طاقتها، وبخاصة لأنه من الصعب التأكد من أن المعلمين قد تلقوا تدريباً كافياً على استخدامها.

وفي سعيها لمواجهة التحدي الخاص بارتفاع تكلفة الاستثمار في معدات التدريب بدأت الحكومة مشروعاً مبتكراً لإنشاء مجموعات التجديد الفني المتكامل التي تشمل كل مجموعة منها: (أ) مدرسة ثانوية فنية لتخريج فنيين من الدرجة الثانية، (ب) كلية تعليم صناعي أو تعليم فني متقدم لتخريج مدرسين فنيين أو فنيين من الدرجة الثالثة، (ج) مركز تدريب مهني لتوفير التدريب أثناء العمل. وتشمل فوائد إنشاء تلك المجموعات تقاسم التكلفة العالية للاستثمار في المعدات غالية الثمن إلى جانب خلق حالة من التعاون والتفاعل لتبادل الفائدة بين مُقدِّمي التعليم الفني والتدريب المهني.

التمويل الخاص للتعليم العالي

ظل نظام التعليم العالي في مصر يعتمد على القطاع العام بشكل شبه حصري حتى التسعينيات من القرن الماضي. وكانت الجامعة الأمريكية بالقاهرة هي الاستثناء الوحيد لوقت طويل منذ إنشائها في عام ١٩١٩. وفي عام ١٩٩٢ صدر قانون جديد، هو القانون رقم ١٠١، للترخيص بإنشاء الجامعات الخاصة وتنظيم ذلك النشاط. وفي عام ١٩٩٦ فُتحت أربع جامعات جديدة أبوابها لاستقبال الطلاب أعقبها خمس جامعات أخرى في عام ٢٠٠٠ ثم مجموعة أخرى من ست جامعات في عام ٢٠٠٦. وتقع معظم تلك الجامعات في القاهرة أو على أطرافها. إضافة إلى ذلك تم السماح لمجموعة من المعاهد العليا الخاصة بأن تعمل وتمارس نشاطها لبضعة عقود برغم غياب الإطار التشريعي المناسب. ومعظمها في الغالب عبارة عن مؤسسات تحظى بدعم ومساندة دولية وتعمل وفقاً لمعايير المؤسسات الأكاديمية في البلدان المتقدمة اقتصادياً.

وتحظى مؤسسات التعليم العالي الخاصة بإعفاء ضريبي، ويعتمد نموذج العمل لديها بشكل كامل تقريباً على الرسوم التي يدفعها الطلاب لتغطية نفقات التشغيل، وتتراوح تلك الرسوم سنوياً ما بين ٣٠ و ٤٠ ألف جنيه مصري في الجامعات الخاصة الأكثر تميزاً كما تعتمد على أعضاء هيئة التدريس المنتدبين من الجامعات الحكومية بنظام الدوام الجزئي لتخفيض نفقات التدريس. وعلى خلاف الجامعة الأمريكية بالقاهرة، فإن الجامعات الخاصة الجديدة تركز بشكل أساسي على الطلاب في مرحلة الليسانس والبيكالوريوس. ومع بدء عمل الهيئة القومية للاعتماد وضمان جودة التعليم وقيامها بتطبيق قواعد أكثر حزمًا بخصوص الحد الأدنى من أعضاء هيئة التدريس المنتدبين بشكل كامل أو بنظام الدوام الكلي، ربما تضطر تلك المؤسسات الخاصة إلى تعديل خطط الاستمرارية المالية لديها.

ويمثل الطلاب الملتحقون بالقطاع الخاص حوالي خمس العدد الإجمالي للطلاب المقيدين في قطاع التعليم العالي في مصر (الجدول ٨-٦) ويتركز معظم هؤلاء الطلاب في المعاهد العليا التي تقوم بمهمة أكثر احترافية من الجامعات. فالعديد بالجامعات الخاصة لا يزال هامشياً، حيث يقل عدد الطلاب المقيدين بها عن ٢ في المائة من إجمالي عدد طلاب الجامعات.

الجدول ٦-٨ مؤسسات القطاع الخاص ونسب القيد بها

عدد المؤسسات	عدد الطلاب المقيدين	الحصة من إجمالي عدد المقيدين (%)
الجامعات	17	48 329
المعاهد العليا	121	16,8
الكليات التكنولوجية	22	34 241
المجموع	160	510 781

المصدر: وحدة التخطيط الاستراتيجي، وزارة التعليم العالي (٢٠٠٨).

ويرى كثير من أصحاب مشروعات التعليم العالي الخاصة أن الإطار التنظيمي الحالي والحوافز الممنوحة لا يشجعان على حدوث نمو سريع في التعليم الخاص، وعادة ما يشيرون إلى بعض العوائق التي تحول دون المزيد من التوسع في ذلك النطاق من جانب القطاع الخاص مثل الرقابة الحكومية الشديدة واللوائح الروتينية المعقدة، وانعدام الشفافية فيما يتعلق بالقرارات الخاصة بافتتاح برامج تعليمية جديدة وغياب الحوافز المالية بما فيها المساعدات المقدمة للطلاب.

تقاسم التكلفة

لا يُسمح للجامعات الحكومية من الناحية النظرية بأن تتقاضى رسوم دراسية من الطلاب كما تنص على ذلك المادة رقم ١٧ من الدستور التي تؤكد تحديدًا على مجانية التعليم على كل المستويات. ولا يدفع الطلاب سوى رسوم تسجيل محدودة وبعض الرسوم الإدارية التي تصل إلى حوالي ١٢٠ جنيهًا مصريًا سنويًا. ولكن من جانب آخر ظهرت في السنوات الأخيرة أنواع متعددة من عملية تقاسم التكلفة، وذلك في شكل برامج يتم تدريسها بلغات أجنبية وبرامج مشاركة لفئات خاصة من الطلاب (نظام الانتساب). إضافة إلى ذلك، فإن الدروس الخصوصية تقدم خدمات تعليمية مُكمّلة لما تقدمه تلك المؤسسات على الرغم من أن الدخل الوارد من تلك الدروس لا يصب بشكل مباشر في المؤسسات التعليمية.

برامج دراسية بلغات أجنبية - قامت العديد من الكليات الحكومية بتشجيع من الحكومة بافتتاح شعب خاصة يدرس فيها الطلاب باللغة الإنجليزية أو الفرنسية. ويقوم القيد بتلك البرامج على أساس تنافسي نظرًا لقيمتها الملحوظة فيما يتعلق بالفرص المتاحة في سوق العمل. وتقوم تلك البرامج بقيد عدد محدود من الطلاب

لتوفير بيئة تتميز بجودة عالية للتعليم والتعلم. وتشابه المتطلبات الأكاديمية للقيد بتلك البرامج مع مثيلاتها من البرامج المعتادة ولكن الطلاب الملتحقين بها يدفعون رسوم دراسية تصل إلى خمسة آلاف جنيه مصري سنوياً. وفي العام الدراسي ٢٠٠٦-٢٠٠٧ بلغ عدد البرامج العاملة بهذه الطريقة ٤٧ برنامجاً توجد بشكل رئيسي في كليات الهندسة والتجارة والزراعة والحقوق. وتغطي ثلاث جامعات هي عين شمس والقاهرة والإسكندرية بنحو نصف هذه البرامج. ومع ذلك لا يزال عدد الطلاب المقيدين بتلك البرامج متواضعاً نسبياً حيث يصل إجمالي عددهم إلى خمسة آلاف طالب.

برامج الانتساب - تغطي برامج التعليم الموازي التي تم تطويرها في الجامعات الحكومية بالعدد الأكبر من الطلاب، حيث تقبل تلك البرامج الطلاب من خريجي المدارس الثانوية الذين يقل مجموع درجاتهم العملية عن أقرانهم المقيدين في البرامج المعتادة. وفي المقابل يلتزم الطلاب المقيدون في برامج المشاركة تلك المعروفة باسم "الانتساب" بسداد جزء من الرسوم الدراسية التي تقل عن تلك التي يدفعها الطلاب الملتحقون بالبرامج التي يتم التدريس فيها بلغات أجنبية، ولكن تلك الرسوم تزيد بشكل كبير عن تلك التي يدفعها الطلاب العاديون. وتبين الإحصائيات الخاصة بالعام الدراسي ٢٠٠٦-٢٠٠٧ أن الطلاب المقيدين في تلك البرامج بلغ عددهم ٣٤٣ ألفاً يمثلون حوالي ٢٣ في المائة من إجمالي عدد الطلاب المقيدين في الجامعات الحكومية ويبدو هناك بعض الاختلاف في طريقة تعامل كل جامعة مع هؤلاء الطلاب، ففي بعض الحالات يُسمح لهم بحضور المحاضرات مثل الطلاب النظاميين، وفي حالات أخرى يدرسون بنظام التعليم عن بعد. ونظرياً يُسمح لنسبة ٥ في المائة من الأوائل في نظام الانتساب بالتحويل إلى البرامج المعتادة بحيث لا يدفعون رسوما دراسية مرتفعة وذلك في نهاية العام الأول من الدراسة، ولكن لم تتمكن لجنة المتابعة أثناء الزيارات الميدانية من التحقق من معدلات التحويل الفعلية.

الدروس الخصوصية - أصبح اللجوء إلى المدرسين الخصوصيين لاستكمال الإعداد الأكاديمي للطلاب في المدارس الثانوية تقليداً شائعاً لدى الأسر المصرية التي تنتمي إلى الطبقة المتوسطة. وبالرغم من أن الدروس الخصوصية ليست منتشرة على نطاق واسع في مرحلة التعليم التالي للمرحلة الثانوية، فلها موجودة بالفعل في بعض الكليات في الجامعات الحكومية الكبرى في القاهرة والإسكندرية. ومن بين جوانب تلك الظاهرة بيع الكتب الدراسية التي يقوم بتأليفها أعضاء هيئة التدريس بالكليات

وبخاصة في المعاهد الفنية. وقد أوضحت التجربة في دول أخرى أن تلك الممارسات يمكن أن تُنذر بتفشي حالة من الفساد عندما يصبح الأساتذة أكثر تساهلاً مع هؤلاء الطلاب أو عندما يشجعونهم على شراء الكتب الدراسية لزيادة فرصهم في النجاح.

ويعرض الجدول ٧-٨ أدناه ملخصاً للمعلومات المتاحة عن توزيع الطلاب بناء على نوعية المصروفات والمدفوعات التي يقومون بسدادها كما يقدم نسباً تقديرية لمساهماتهم المالية المرتبطة بذلك. ويظهر من الجدول بوضوح أن الطلاب وأسرهم يتكبدون بالفعل نفقات مالية كبيرة ومباشرة من أجل الإنفاق على التعليم العالي. ويتم تحليل مدلولات هذا الوضع بالنسبة للعدالة في جزء لاحق من هذا الفصل.

الجدول ٧-٨: المساهمات الخاصة المباشرة في الإنفاق على التعليم العالي

فئة المؤسسة التعليمية	عدد الطلاب	متوسط المدفوع سنوياً (بالجنيه المصري)	إجمالي التمويل (بالجنيه المصري)
الجامعات الخاصة	48 329	12 500	604.1
المعاهد العليا الخاصة	428 211	2 500	1 070.5
المعاهد الفنية الخاصة	34 241	2 000	68.5
المجموع الفرعي للمؤسسات الخاصة	510 781	3 413	1743.1
الجامعات الحكومية (مرحلة البكالوريوس)	1 698 740	50 – 120	84.9 – 203.8
الجامعات الحكومية (مرحلة الدراسات العليا)	199 929	500	100.0
طلاب الانتساب	343 003	400	137.0
الطلاب المقيدون في برامج التدريس بلغات أجنبية	5 000	1 000 – 5 000	5.0 – 25.0
التدريس التخصصي	100 000	500	50.0
المجموع الفرعي للجامعات الحكومية	2 246 672	210	472.0

المصدر: الزيارات الميدانية وتقرير المعلومات الأساسية القطرية، وزارة التعليم العالي، ٢٠٠٨.

وبين الجدول ٨-٨ الذي يُبين معدل الرسوم الدراسية في بعض الأقطار العربية المختارة أن مصر بمعزل عن كل الدول الأخرى المتاحة بيانها، فهي الدولة الوحيدة التي تتبع سياسة مزدوجة فيما يخص الرسوم الدراسية. ففي حين أن الغالبية العظمى من الدول لا تزال تتيح مجانية التعليم العام على المستوى التالي للمرحلة الثانوية في مرحلته التمهيديّة، تقوم دول أخرى بفرض رسوم دراسية على كل الطلاب كقاعدة عامة، على عكس مصر وبرامج التعليم الخاصة لديها.

الجدول ٨-٨: الرسوم الدراسية في الجامعات الحكومية في أقطار عربية مختارة (٢٠٠٠)

بدون رسوم	الجزائر ومصر (الطلاب النظاميون) والمغرب وتونس وسورية واليمن
رسوم أقل من ٥٠٠ دولار أمريكي	مصر (البرامج الخاصة)
رسوم تتراوح بين ٥٠٠ و ١٠٠٠ دولار أمريكي	فلسطين
رسوم تزيد عن ٣ آلاف دولار أمريكي	الأردن ولبنان

المصدر: الزيارات الميدانية التي قام بها جميل سالمي.

تنويع الموارد في الجامعات الحكومية

قامت الحكومة في السنوات الأخيرة بتشجيع الجامعات الحكومية بشكل فعّال على تنويع مصادر الدخل لديها بخلاف ما تحصل عليه من دخل محدود يأتي من الرسوم الدراسية لطلاب البرامج الخاصة (مثل نظام الانتساب وبرامج التدريس بلغات أجنبية وغيرها). وأدى ذلك التشجيع إلى أن الجامعات بدأت تبحث عن موارد إضافية من خلال التبرعات والبحوث التعاقدية والاستشارات وبرامج التعليم المستمر وغيرها من الأنشطة المتنوعة. وتشير التقديرات إلى أن الجامعات الحكومية تتمكن بشكل إجمالي من تغطية نحو ١٠ في المائة من مواردها من خلال دخل تحصل عليه من مصادر ذاتية فعلى سبيل المثال يسهم الدخل الذي تحصل عليه جامعة عين شمس بالطرق الذاتية بحوالي ٦,٥ في المائة من غطاء الأجور والمرتبات و ٧٦,٣ في المائة من النفقات غير المتعلقة بالأجور والمرتبات.

وعلى الرغم من نمو عدد الطلاب الذين يدفعون رسوما دراسية على اختلاف أنواعها وبرغم جهود المؤسسات التعليمية الحكومية للحصول على دخل إضافي، فإن نظام التعليم العالي الحكومي في مصر لا يزال يعتمد في تمويله على ميزانية الدولة التي توفر الجزء الأكبر من تلك الموارد التمويلية.

تمويل البحوث

كما اتضح من الفصل السابع، وبرغم تزايد الاعتراف الحكومي بأهمية العلوم والتكنولوجيا في دعم القدرة التنافسية للاقتصاد المصري، فإن التمويل المتاح للبحوث الجامعية منخفض للغاية، مما يجد من قدرة الجامعات على أن يكون لها دور مهم في إنتاج المعرفة ونشرها وكما يبين الجدول ٨-٩ فإن حصة الإنفاق الحكومي على البحث العلمي قد تناقصت بشكل طفيف على مدار الأعوام القليلة الماضية.

الجدول ٨-٩ الإنفاق على البحث العلمي

السنة	القيمة (بملايين الدولارات الأمريكية)	الإنفاق كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي
2004/2003	245	0,27
2005/2004	251	0,25
2006/2005	299	0,26
2007/2006	314	0,23

المصدر: وزارة الدولة لشئون البحث العلمي (٢٠٠٨).

ويمثل الإنفاق على البحث والتنمية نسبة قليلة جداً من الناتج القومي الإجمالي كما هو موضح في الفصل السابق ومبين في الجدول ٨-١٠ أدناه، حيث تبلغ نسبة الإنفاق ٠,٢ من الناتج القومي الإجمالي وهي نسبة تقل بعشر مرات عما تنفقه الدول صاحبة الأداء الأفضل من بين دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وتبلغ فقط نصف متوسط الإنفاق في المنطقة العربية.

الجدول ٨-١٠: إجمالي الإنفاق على البحث والتنمية ونسبته إلى الناتج القومي الإجمالي

الدول	نسبة البحث والتنمية إلى الناتج القومي الإجمالي في عام ٢٠٠٥ أو آخر عام متاح
فنلندا	3,5
كوريا الجنوبية	2,6
الولايات المتحدة الأمريكية	2,6
متوسط دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	2,2
الصين	1,4
روسيا	1,2
أوكرانيا	1,2
المجر	1,0
الهند	0,9
بولندا	0,6
مصر	0,2
متوسط المنطقة العربية*	0,4
ماليزيا	0,39
المغرب	0,14
تركيا	0,58

ملاحظة: *اليونسكو (١٩٩٨).

المصدر: OECD (2006), Science, Technology and Industry Scoreboard 2005، الرقم القياسي للتنمية البشرية الذي أعده برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٥، التعليم العالي في مصر: التقرير القطري (٢٠٠٨). بيانات عن ماليزيا من مركز العلوم وتكنولوجيا المعلومات: بيانات المكتب الإحصائي للجماعات الأوروبية لعام ٢٠٠٦.

صياغة استراتيجية للتمويل المستمر

تُقدِّم استراتيجية خماسية لبلوغ الأهداف التي حددتها وزارة التعليم العالي لعام ٢٠٢٢: '١' تعبئة حصة أكبر من النفقات العامة للتعليم من الناتج المحلي الإجمالي، مع زيادة متناسبة في الإنفاق على التعليم العالي، '٢' زيادة تنويع الموارد في الجامعات والمعاهد الحكومية، بما في ذلك مستويات أعلى لتقاسم التكاليف إلى جانب الدعم الطلابي المناسب، '٣' إلغاء الحواجز وتوفير الحوافز لمواصلة نمو القطاع الخاص، '٤' توسيع نطاق المشاركة في البرامج شبه المهنية والفنية ذات المقررات القصيرة وذات التوجه العملي، '٥' إنشاء أساليب للتعليم من بعد تكون تلتحق بها نسبة كبيرة من مجموع الطلاب.

زيادة التمويل الحكومي

تحتاج مصر إلى زيادة كبيرة في الإنفاق الحكومي على التعليم بشكل عام وعلى التعليم العالي بشكل خاص، ليس فقط من أجل تغطية نسبة أكبر من النفقات الرأسمالية والدورية ولكن أيضاً لتشجيع الاستثمار في قطاع البحث العلمي في الجامعات. وفي حين أنه لا توجد صيغة مثالية لتحديد المعدل الأمثل للإنفاق العام يكون من المستحسن أن تخصص الحكومة على الأقل نسبة ٢٠ في المائة من ميزانية الدولة لقطاع التعليم وذلك محل النسبة الحالية التي تقدر بنحو ١٣ في المائة من الميزانية. وإذا وضعنا في الاعتبار أن الحصة التي تذهب إلى التعليم العالي من ميزانية التعليم كبيرة بالفعل (حوالي ٢٨ في المائة)، فلن يكون من الضروري تعديل النسبة الحالية، إلا إذا أرادت الحكومة أن تخفضها إلى حوالي ٢٥ في المائة لتحقيق المزيد من التوازن عبر جميع قطاعات التعليم. وسينتج عن تلك التعديلات زيادة صافية مقدارها ٤٠ في المائة في الميزانية الإجمالية للتعليم.

ومع ذلك، فبالنظر إلى الظروف الخطيرة للعديد من مؤسسات التعليم العالي الحكومية، يمكن النظر في إعداد برنامج استثماري لضخ رأس مال ضخمة مرة واحدة، ولبناء القدرات. ويمكن تنفيذ هذا البرنامج خلال العقد ٢٠١٠-٢٠٢٠ قبل الزيادة الكبيرة الناتجة عن الزيادة السكانية المقبلة في حالات القيد بالتعليم التالي للمرحلة الثانوية. ويمكن أن يركز هذا البرنامج على تحديث القاعدة المادية للمؤسسات الحكومية، بما في ذلك مبانيها ومكتباتها ومعدات التعليم والبحث، فضلاً عن تجديد المناهج وتحسين الإدارة.

زيادة تنويع الموارد

على الرغم من أن التمويل الحكومي يظل هو المصدر الرئيسي لدعم التعليم العالي في معظم دول العالم، كما هو الحال في مصر، فإن الجامعات الحكومية في كل مكان قد سعت إلى زيادة دخلها بطرق متنوعة تشمل توليد دخل تجاري من الأصول المؤسسية، وتشجيع التبرعات من الشركات والمؤسسات الخيرية وتقديم برامج التعليم المستمر والمشاركة في تقديم الاستشارات والتعاقدات البحثية وغيرها من آليات توليد الدخل. ويُقدّم الملحق ٨ استعراضاً لآليات تنويع مصادر الدخل التي يمكن للجامعات المصرية اتباعها إضافة إلى تلك المطبقة بالفعل.

ومن هذا المنظور يمكن لوزارتي المالية والتعليم العالي أن تفكرا في تنفيذ برنامج للحوافز المالية لتشجيع الجامعات الحكومية على توليد موارد إضافية إلى جانب تلك التي تحصل عليها حالياً، ويمكن أن تأخذ تلك الحوافز شكل المنح وتبرعات وتعاقدات بحثية وزيادات في الميزانية والتي تتجسد في صيغة التمويل التي سيتم مناقشتها في الجزء التالي الخاص بآليات توزيع الموارد.

في الوقت نفسه، من المهم ملاحظة أنه لا توجد دولة استطاعت بشكل جوهري أن تُوسّع نطاق التعليم العالي لديها مع تحسين جودته في الوقت ذاته دون الحاجة إلى مساهمات مادية كبيرة من الطلاب وأسرهم في نفقات الدراسة، ربما باستثناء الدول الاسكندنافية وسويسرا التي تتميز بارتفاع معدلات الضرائب لديها بدرجة كبيرة للغاية. وقد استحدثت أستراليا رسوم دراسية شاملة في عام ١٩٨٩ تغطي في البداية نسبة ٢٥ في المائة من نفقات الدراسة ثم ارتفعت النسبة إلى ٤٠ في المائة في المتوسط بحلول عام ٢٠٠٧. كذلك أدخلت الصين نظاماً مُشابهاً في عام ١٩٩٧ (يُعادل نسبة ٢٠ في المائة من تكلفة الفرد الواحد في المرحلة الأولى من التعليم العالي) ثم تلتها المملكة المتحدة والجمهورية التشيكية في عام ١٩٩٨ والنمسا في عام ٢٠٠١. وقد تضاغت الرسوم الدراسية في كندا أثناء التسعينيات من العقد الماضي، وتتقاضى كليات الهندسة والإدارة النخبوية في الهند رسوماً تقدر بحوالي ٣ ٥٠٠ دولار أمريكي سنوياً، وهو ما يزيد عن نصيب الفرد في الناتج القومي الإجمالي للبلد بحوالي ٧,٢ مرات.

وفي خطاب عام ألقاه رئيس الوزراء المصري مؤخراً أصدر سيادته بياناً للصحف قال فيه ما معناه "إن مجانية التعليم ليست حقاً لكل مواطن ولكنها فقط حق للمحتاجين". فالوضع الحالي يشهد وقائع غير منطقية حيث يتمكن الطلاب الذين

ينتمون إلى خلفيات متميزة من القيد. مؤسسات التعليم التالي للمرحلة الثانوية الأفضل ويحصلون بعد تخرجهم على مرتبات أعلى بشكل غير متكافئ في حين أنهم يعتمدون على ما يدفعه دافعو الضرائب الأقل منهم دخلاً في تمويل ذلك التعليم. وهكذا سيصبح تمويل التعليم العالي أكثر عدالة بالفعل إذا ساهم الطلاب الذين ينتمون إلى أسر ذات دخل مرتفع أو متوسط بجزء أكبر من نفقات تعليمهم وإذا أصبح كل الطلاب خاضعين لنفس القواعد في جميع المؤسسات الحكومية والأقسام داخل تلك المؤسسات.

وتحتاج وزارة التعليم العالي إلى تحديد إطار قانوني واضح للمشاركة في النفقات، وإلى إصدار اللوائح المناسبة لإصلاح الجوانب المعقدة في تلك القضية. وكما سيتم مناقشته في الجزء الخاص بالعدالة، فهناك احتياج إلى وضع آليات مناسبة لمساعدة الطلاب وذلك لحماية الطلاب المتميزين دراسياً والذين ينتمون إلى أسر محدودة الدخل وإعطاء المزيد من الطلاب الفرصة للالتحاق بالمؤسسات الخاصة للتعليم التالي للمرحلة الثانوية.

وسيكون من المهم جداً الأخذ في الاعتبار حساسية قضية دفع الرسوم من الناحية السياسية وذلك لتجنب أي رد فعل مُعاكس. ويمكن معالجة هذا الأمر من خلال الاجتماعات واللقاءات المشتركة والجهود التواصلية لغرس فكرة الملكية بين المساهمين المتنوعين (الطلاب والأسر وأعضاء هيئة التدريس) وحشد التأييد للإجراءات المقترحة. وسيكون الهدف من تلك الأنشطة الخاصة بتوحيد الآراء إقامة حلقة وصل واضحة بين زيادة تقاسم التكلفة وبين التحسينات المنتظرة في ظروف التعليم والتعلم التي ستتيحها الموارد المالية الإضافية. وينبغي للحكومة ورؤساء مؤسسات التعليم العالي أن يعتمدوا في تحقيق ذلك الهدف على إظهار تأثير البرامج مدفوعة الأجر التي تقدم ظروفًا تعليمية أفضل للطلاب.

الإطار ٨-١: بناء توافق الآراء وتقاسم التكلفة في شمال المكسيك

ينص الدستور المكسيكي على مجانية التعليم العام على كل المستويات وعادة ما كانت فكرة المشاركة في تكلفة التعليم تُواجه بمقاومة عنيفة من جانب الأساتذة والطلاب في أكبر جامعة حكومية في البلد وهي جامعة المكسيك المستقلة القومية. وفي عام ١٩٩٩ أُغلقت الجامعة لمدة عام تقريباً إثر إضراب حظي بتأييد الغالبية العظمى من طلابها الذين يبلغ عددهم ٢٧٠ ألف طالب بعد أن اقترح رئيس الجامعة زيادة قدرها مائة دولار أمريكي في الرسوم الدراسية التي كانت تبلغ ثمانية دولارات سنوياً.

وعلى العكس من ذلك، وفي شمال المكسيك نجح رئيس جامعة سونورا الحكومية في إدخال فكرة تقاسم التكلفة بعد أن بدأ في عام ١٩٩٣ عملية توحيد الآراء من أجل أن يشرح لأعضاء هيئة التدريس وللطلاب مدى الاحتياج إلى موارد إضافية للحفاظ على جودة التعليم والتعلم. وقد لاقى الفكرة مقاومة في البداية تمثلت في مسيرة لمسافة ألفي كيلو متر قام بها المحتجون من مدينة هيرموسيلو إلى مدينة مكسيكو سيتي في ظل دعاية إعلامية واسعة النطاق، ولكن الطلاب بعد ذلك قبلوا بمبدأ سداد مبلغ سنوي لتوفير موارد دخل إضافية وقامت الجامعة بتنظيم عملية مشاركة لتحديد كيفية توزيع تلك الموارد على المبادرات الرامية لتعزيز العدالة وتحسين الجودة. ومنذ عام ١٩٩٤ لا يزال الطلاب يدفعون مبلغاً سنوياً يقدر بحوالي ٣٠٠ دولار أمريكي لهذا الغرض. وتتولى لجنة مشتركة من الطلاب والأساتذة إدارة تلك الأموال التي تستخدم لتقديم المنح الدراسية للطلاب محدودي الدخل وتحديد قاعات الدرس وتحديث معامل الكمبيوتر وشراء الكتب الدراسية والدوريات العلمية. ويتم إعداد مُلصَقٍ إعلاني سنوياً لنشر المعلومات الخاصة باستخدام تلك الأموال التي تم جمعها في بداية العام الدراسي.

المصدر: The World Bank. 2002. Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education. Washington D.C., p. 87

التشجيع على زيادة نمو القطاع الخاص

تعترف الحكومة بأن الموارد العامة بمفردها لن تكون كافية لتحقيق أهداف التوسع الواردة في خططها الرئيسية للتعليم العالي. ولذا يمكن أن يكون تشجيع مؤسسات التعليم العالي الخاصة عنصراً قيماً في الاستراتيجية الكلية للتمويل الخاصة

بالتعليم العالي. وفي حين أن توسع القطاع الخاص كان سريعاً في قطاعي المعاهد الفنية والمعاهد العليا، فإن ذلك التوسع في قطاع الجامعات كان أبطأ بكثير. وقد تناقصت نسبة الطلاب المقيدين في الجامعات الخاصة بين عامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٧ من ٢.٢ في المائة إلى ١.٩ في المائة وحتى إذا أخذنا في الاعتبار نظام التعليم العالي ككل فإنه بحساب عدد طلاب المعاهد الفنية والمعاهد العليا الخاصة التي تحظى بنسب قيد أكبر فإن نصيب القطاع الخاص في ذلك المجال يقل عن كثير من الدول في المنطقة، كما يتضح من الجدول ٨-١١.

الجدول ٨-١١: حصة المقيدين في التعليم العالي الخاص في عام ٢٠٠٣ (بالنسبة المئوية)

الدول	حصة القيد بالمؤسسات التعليمية الخاصة
مصر	16,5
إيران	54,1
الأردن	24,7
لبنان	49,3
المغرب	5,1
فلسطين	58,1
تونس	5,0

المصدر: البنك الدولي (٢٠٠٨أ).

ومن أجل تحقيق الهدف المرجو من سياسة زيادة عدد الملحقين بالمؤسسات الخاصة، هناك مجموعتان من الإجراءات يمكن النظر فيهما: أولاً سيكون من المطلوب إزالة الحواجز القانونية والإدارية التي تعوق نمو مؤسسات التعليم العالي الخاصة وطالما أصبحت الهيئة القومية لضمان الجودة حالياً قادرة على أن تلعب دورها كاملاً كرقب على الجودة، فلم يعد هناك مبرر للرقابة الصارمة التي تفرضها وزارة التعليم نفسها. فإذا ما تم السماح لتلك المؤسسات التعليمية الخاصة بقدر أكبر من المرونة في توظيف أعضاء هيئة التدريس وترقيتهم ومعدلات المرتبات وتطوير المناهج والمقررات والبرامج، نكون قد قطعنا شوطاً طويلاً في إتاحة بيئة عمل مشجعة لتلك المؤسسات.

وثانياً، يمكن للحكومة أن تنظر في إمكانية تقديم دعم محدود للقطاع الخاص.

فعلى سبيل المثال، يمكن إعطاء المؤسسات الخاصة الفرصة لطلب دعم مالي من الحكومة في المجالات ذات الأولوية الكبرى مثل الهندسة أو الطب. كذلك يمكن النظر في طلب دعم لمرتبات المدرسين. ومن الآليات الأخرى منح الأراضي أو تأجيرها لتلك المؤسسات الخاصة. وتلك الحوافز المالية التي تهدف إلى حث مؤسسات التعليم العالي الخاصة على تطوير أو تعزيز الجودة مرهونة بالطبع بقيام تلك المؤسسات بتوفير وسيلة لزيادة عدد الملتحقين بها بتكلفة تقل على المستوى العام عن التوسع في إنشاء جامعات حكومية جديدة.

التوسع في الالتحاق بالبرامج والمؤسسات ذات التوجهات التطبيقية والعملية

مع عجز سوق العمل عن استيعاب خريجي الجامعات الحاصلين على درجاتهم العملية في برامج العلوم الاجتماعية إلا بمعدلات قليلة، تظهر الحاجة إلى تغيير جوهري في مخرجات الخريجين وكذلك في قدرات هؤلاء الخريجين؛ فالطلاب يشكون من أن دراستهم تركز على الجانب النظري بدرجة كبيرة ولا تُتاح لهم الفرصة لتطوير أو تنمية أية مهارات عملية. كذلك يشكو أصحاب الأعمال من أن خريجي الجامعات غير مُعدّين إعداداً جيداً للعمل، وتنقصهم المهارات الضرورية في التواصل والعلاقات الشخصية، وحل المشكلات، والعمل الجماعي. ومن ثم فإن خريجي الجامعات لا يجدون عملاً في حين أن الاقتصاد يعاني من نقص في أصحاب المهارات. وتكون النتيجة تكلفة كبيرة لفرص العمل بالنسبة للأفراد، وإهدار خطير للموارد العامة غير الكافية بالفعل. ومع هذا فإن هناك نقصاً في البيانات الخاصة بمعدلات العائد لخريجي المؤسسات والبرامج المختلفة. وفي بلدان كثيرة تفوق تلك المعدلات بالنسبة لأصحاب المؤهلات الأكاديمية مثيلاتها لأصحاب المؤهلات المهنية. أما في مصر فليس من المعروف ما إذا كان معدل العائد بالنسبة للخريج الجامعي أعلى أو أقل من نفس المعدل للخريج المتخصص من المؤسسات غير الجامعية أو إلى أي مدى يصل ذلك الاختلاف.

إن تقليص التعليم الجامعي سعياً وراء تعيين الخريجين بصورة أسرع أمر له خطورته. فهناك نماذج من التعليم العالي غير الجامعي استطاعت تحقيق التوسع في الالتحاق بتكلفة أقل للفرد الواحد. وفي الوقت نفسه قدمت خريجين مناسبين لاحتياجات سوق العمل. فعلى سبيل المثال قامت الحكومة اليابانية بالتشجيع على إنشاء مؤسسات هادفة للربح تكون مهمتها توفير التعليم المُوجّه نحو تأهيل الخريج للوظائف. ولذا منحت مجموعة جديدة من المؤسسات تراخيص للعمل، وهي

كليات التدريب المهني التي تلبى مطالب الطلاب من خلال توفير تخصصات مرتبطة بالوظائف. وفي إطار القطاع العام تملك أستراليا قطاعاً للتعليم الفني والمستمر يحظى بتقدير كبير ويُعد فرعاً من فروع التعليم المهني ومؤسسات التدريب. كذلك تمتلك كندا نظاماً فعالاً من الكليات المجتمعية التي تقدم برامج دراسية أقصر في مدتها من الجامعات، ولها مسارات واضحة لتعليم البالغين. وتُطبق السويد اتباعاً مبتكراً من خلال قطاع التعليم المهني المتقدم (انظر الإطار ٨-٢)

الإطار ٨-٢: التعليم المهني المتقدم في السويد

يمثل التعليم المهني المتقدم في السويد (*Kvalificerad yrkesutbildning*) نوعاً من أنواع التعليم المهني في مرحلة التعليم ما بعد الثانوي تم تصميمه وتنفيذه عن طريق التعاون الوثيق بين الشركات والأعمال وبين مقدمي التعليم. وكان الهدف الرئيسي للتعليم المهني المتقدم تدريب العاملين من أصحاب المؤهلات في المجالات التي يحتاجها سوق العمل. وتقدم تلك البرامج معرفة ومهارات نظرية وعملية متقدمة تكون مطلوبة للعمل سواء بشكل مستقل أو بالتعاون مع الآخرين في أماكن العمل المعاصرة. وتتميز المناهج الدراسية بالعمق النظري وكذلك بارتباطها بمكان العمل حيث يقضى الطالب ثلث البرنامج في أحد أماكن العمل. وتكون تلك البرامج مفتوحة لمن أتموا تعليمهم الثانوي حديثاً وكذلك للأشخاص الموظَّفين بالفعل ويرغبون في تنمية مهاراتهم في مجال معين. وتتراوح مدة الدراسة ما بين عام واحد وثلاثة أعوام. ويُمنح الخريج الذي يُنهي برنامجاً دراسياً يتكون من أربعين أسبوعاً أو أكثر درجة علمية في التعليم المهني المتقدم.

المصدر: الوكالة السويدية للتعليم المهني المتقدم.

وبوسع السلطات الحكومية المصرية أن تنظر في تشجيع المؤسسات ذات التوجهات المهنية والتوسع فيها سواء كانت عامة أو خاصة مع إشراك أصحاب الأعمال والشركات في تطوير المقررات والتعلم القائم على العمل.

التوسع في برامج التعليم المفتوح

يتمثل الركن الخامس في سياسة التوسع في مصر في تطوير نوعية برامج التعليم المفتوح والتعليم عن بعد التي لوحظ أنها تفيد قطاعات كبيرة من الأفراد في مناطق أخرى من العالم مثل الهند وجنوب أفريقيا وتايلاند. ففي تايلاند على سبيل المثال

كانت الجامعات المفتوحتان هما الأداة الرئيسية التي راهنت بها الحكومة على التوسع في القيد بالتعليم العالي والوصول إلى طلاب المناطق الريفية والطبقات الاجتماعية الأكثر فقرًا.

وحتى تنجح هذه الاستراتيجية على المدى البعيد، من المهم مواصلة السياسات الواضحة فيما يتعلق بالأدوار المحدودة لكلا النوعين من المؤسسات التعليمية، الجامعات التقليدية والجامعات المفتوحة. ومن بين التحديات المطلوب مواجهتها نفي الفكرة التي ترى أن برامج التعليم المفتوح أو التعليم عن بعد تأتي في مرتبة تالية إذا ما قورنت بالبرامج العادية التي تقدمها الجامعات. وهناك تحدٍ آخر خاص بصياغة استراتيجية متميزة للتوسع وتنفيذها، ألا وهو التفكير في الروابط الوظيفية والعملية بين أنواع مؤسسات التعليم العالي المختلفة. فلا ينبغي لتلك المؤسسات المتنوعة أن تعمل بوصفها قطاعات فرعية متوازية وغير مرتبطة ببعضها بعضًا، وإنما بوصفها أجزاء متكاملة لنظام مترابط بشكل جيد يطرح مسارات متعددة للتعلم. وفي هذا السياق، يمكن تشجيع الحراك الطلابي من خلال إزالة جميع الحواجز بين قطاعات نظام التعليم العالي وبين المؤسسات كما يمكن تحقيق التوسع في أنظمة التعليم المفتوح من خلال الاعتراف بالخبرة الأكاديمية والمهنية السابقة والمختصة ومعادلات الدرجات العلمية والتحويل بنظام الساعات المعتمدة، وخطط التبادل التعليمي، وإتاحة الفرصة للمنح الدراسية القومية، ومنح قروض للطلاب، وإعداد إطار شامل للمؤهلات.

وفي حين أن وحدة التخطيط التابعة لوزارة التعليم العالي تقوم بتطوير نماذج التقدير المالي، سوف يكون من المهم اختبار سلسلة من السيناريوهات الخاصة بتنفيذ هذه الاستراتيجيات الخمس المتكاملة وذلك للتحقق من جدوى الأهداف الكمية للحكومة لزيادة القيد بالتعليم العالي.

تخصيص الموارد

كما هو معتاد في الكثير من البلدان النامية، تعتمد الحكومة على نظام تقليدي لتوزيع الميزانية الدورية السنوية بين الجامعات، والمعاهد الحكومية، وهذا النظام تم توارثه إما عبر التاريخ أو من خلال المداولة والتفاوض. ولم تضع وزارتا المالية والتخطيط المسئولتان عن تحديد الميزانية الدورية والميزانية الاستثمارية على التوالي في الاعتبار ما إذا كانت المؤسسات المؤهلة للتمويل أكثر أو أقل كفاءة وفعالية من

نظيراتها في إدارة مواردها. كما أن المجلس الأعلى للجامعات، ووزارة التعليم العالي، وهما الهيئتان الحاكمتان للجامعات، لهما رأى محدود في عملية توزيع الموارد.

وتتكون الميزانية من بنود رئيسية مقسمة إلى ثماني فئات رئيسية. والأجزاء الرئيسية فيها هي القسم الأول للمرتبات، والثاني للنفقات الدورية باستثناء المرتبات، والثالث للفوائد المالية المدينة بها الجامعات، والرابع للنفقات الاجتماعية التي يستفيد منها الطلاب (الطعام والمدن الجامعية وغيرها)، والسادس للإنفاق الاستثماري. ولا توجد مرونة في إعادة توزيع الموارد عبر بنود الميزانية.

وبشكل إجمالي فإن مستوى الإنفاق العام الذي تتلقاه كل مؤسسة من مؤسسات التعليم العالي بشكل فردي لا يرتبط بأي مقياس للأداء مثل الجودة أو الاختصاص كما يتضح من نتائج سوق العمل. كذلك لا يوجد ارتباط مباشر بين المخصصات التي تتلقاها كل مؤسسة واحتياجها الفعلية. ولو كانت بيانات الميزانية لكل جامعة حكومية متاحة، لأصبح ممكناً توثيق عدم الاتساق في مخصصات الميزانية عبر الجامعات.

وبالمثل لا توجد آليات واضحة لتوزيع الموارد داخل الجامعات نفسها. وبما أن الميزانية غير الخاصة بالمرتبات صغيرة جداً فإن الكليات والأقسام تتلقى نفس المخصص المالي الثابت من عام لآخر.

وعلى عكس نموذج توزيع الميزانية الذي تستخدمه وزارة المالية فيما يتعلق بالتمويل الدوري وتستخدمه وزارة التخطيط فيما يتعلق بالتمويل الاستثماري، فإن مشروع تحسين التعليم العالي الذي يتم تنفيذه منذ عام ٢٠٠٣ بتمويل من البنك الدولي قد أدخل بعض الجوانب المبتكرة في عملية توزيع الموارد العامة ويستخدم مشروع تطوير التعليم العالي آلية توزيع تنافسية لتوزيع الموارد من أجل الارتقاء بالجودة بأسلوب يتميز بالموضوعية والشفافية.

نحو نظام توزيع أكثر اتساقاً

في سعيها لتشجيع الاستخدام الفعّال للموارد العامة، تستطيع الحكومة أن تستحدث مزيجاً من آليات توزيع الميزانية القائمة على الأداء والتي تقدم حوافز مالية مقابل تحسين نتائج المؤسسات فيما يتعلق بأهداف السياسة القومية. ويمكن النظر في أربعة أنواع رئيسية من آليات التوزيع المبتكرة سواء بشكل منفصل أو بشكل متكامل لهذا الهدف:

- صيغ التمويل القائمة على المُخرَجات: يتم استخدام مقاييس المُخرَجات لتحديد صيغة التمويل ككل أو جزء منها. على سبيل المثال، تتلقى الجامعات أموالاً مقابل أعداد الطلاب الذين يتخرجون منها وأحياناً تتلقى مبالغ أكبر مقابل الخريجين الذين ينتمون إلى تخصصات دراسية معينة أو يمتلكون مهارات محدودة.
- عقود الأداء: توقع الحكومة اتفاقات تنظيمية مع المؤسسات لتقرير الأهداف المتبادلة القائمة على الأداء.
- التمويل التنافسي: يتم منح التمويل للخطط المُحكَّمة والمصممة لتحقيق تحسن في المؤسسات أو لتحقيق أهداف السياسة القومية.
- القسائم: يتسلم الطلاب قسائم بقيمة مالية معينة تسمح لهم بسداد الرسوم الدراسية في أية مؤسسة للتعليم العالي يختارونها.

التمويل القائم على المُخرَجات

من بين الوسائل الأكثر شفافية وموضوعية في توزيع الأموال للإنفاق الدوري استخدام صيغة للربط بين قيمة الموارد التي يتم إنفاقها على المدخلات مثل عدد الطلاب أو الأساتذة وبين أحد مؤشرات الأداء المؤسسي مثل عدد الخريجين. وهناك بعض الأمثلة على الدول التي قد أدخلت الأداء في صيغ التمويل لديها وتشمل:

- الدانمرك التي لديها "نموذج لمؤشر ضريبي" يتم فيه دفع من ٣٠ في المائة إلى ٥٠ في المائة من الموارد الدورية لكل طالب ينجح في الاختبارات.
- هولندا التي يقوم فيها نصف التمويل الدوري على عدد الدرجات العلمية الممنوحة.
- جنوب أفريقيا التي تأخذ فيها صيغة التمويل في الاعتبار كلاً من عدد الطلاب المقيدون وعدد الخريجين.
- أستراليا التي فيها يعتمد تمويل الأماكن المتاحة لطلاب الدكتوراه على صيغة تشمل عدد الخريجين (٤٠ في المائة) والمُخرَجات البحثية (١٠ في المائة) ودخل البحوث الذي يتضمن الأرباح التنافسية (٥٠ في المائة).

وقد أوضحت دراسة جدوى أجريت مؤخراً في ماليزيا أنه من الناحية الحسابية فإن الحكومة تستطيع أن توفر ما بين ١٠ في المائة إلى ٣٠ في المائة من ميزانية التشغيل الخاصة بالجامعات الحكومية إذا تم تخصيص الموارد بناء على صيغة تمويل

تستخدم تكلفة كل وحدة مقيمة بالمقارنة مع المؤسسات صاحبة الأداء الأفضل (Innovation Associates, 2004).

عقود الأداء

تشير عقود الأداء إلى الاتفاقيات التنظيمية غير الملزمة والتي يتم التفاوض بشأنها بين الحكومات أو الهيئات الوسيطة وبين مؤسسات التعليم التالي للمرحلة الثانوية والتي تحدد مجموعة من الالتزامات المتبادلة، عادة ما تكون هي أهداف الأداء المطلوب تحقيقها بواسطة المؤسسة عن طريق تمويل إضافي أحياناً من جانب الحكومة. ويمكن أن تُعقد تلك الاتفاقيات مع أنظمة كاملة من المؤسسات أو مع كل مؤسسة على حدة. ويمكن أن يركز التمويل بأكمله أو جزء منه على وفاء المؤسسات بالمتطلبات المنصوص عليها في العقود كذلك يمكن تمويل الاتفاقيات بشكل مستقبلي أو مراجعتها والعمل بمقتضاها بأثر رجعي.

وتشمل الأمثلة على الدول أو الحكومات الإقليمية التي طبقت ذلك النظام ما يلي:

- فرنسا التي خصصت منذ عام ١٩٨٩ ما بين ثلث إلى نصف الميزانية الدورية لعقود أداء مدتها أربع سنوات ويتم الدفع عند توقيع العقود ويكون هناك تقييم بعدى لقياس معدل التنفيذ وفعاليته.
- فنلندا التي لديها عقود تحدد أهدافاً عامة لنظام التعليم التالي للمرحلة الثانوية بأكمله إلى جانب أهداف محددة لكل مؤسسة.
- الدانمرك التي تستخدم "عقود تطوير" تحدد أهدافاً بعيدة المدى لتحسين المؤسسات.
- إسبانيا التي قامت بعض مقاطعاتها مؤخراً بتطوير شكل مثير للاهتمام من هذا النموذج يُسمى "برنامج العقود" كنتيجة لسياسة اللامركزية الجديدة التي تمنح سلطات واسعة لمناطق الحكم الذاتي في البلد.
- شيلي التي قدمت "اتفاقيات الأداء" على أساس استرشادي والتي تتلقى بموجبها أربع جامعات حكومية موارد إضافية لتنفيذ خطة تحسين مؤسسية تم التفاوض بشأنها بعناية وتتميز بالتطور الواضح ومؤشرات النتائج.

- الولايات المتحدة التي لديها أمثلة على أنواع مختلفة من عقود التعليم ما بعد الثانوي (في ولايات ميريلاند وميتشيغن ونورث داكوتا وفيرجينيا على سبيل المثال).

الصناديق التنافسية

بعد أكثر من ست سنوات من العمل أثبت صندوق مشروع تطوير التعليم العالي مدى قوته وقيمتة كآلية فعّالة ومرنة لتوزيع الموارد لأهداف استثمارية. وبناء على التجربة الإيجابية للتمويل التنافسي عند إصلاح التعليم الهندسي الذي جرى في أوائل التسعينيات من القرن الماضي، فإن صندوق مشروع تطوير التعليم العالي قد أظهر قدرته على المساعدة في الارتقاء بالجودة والاختصاص، وتعزيز الابتكار التعليمي، واعتماد أساليب إدارية أفضل، وهى أهداف من الصعب تحقيقها من خلال صيغ التمويل. وبإمكان الحكومة أن تنظر بجدية في التأكيد على صندوق مشروع تطوير التعليم العالي أو أية آلية مشابهة كقناة رئيسية لتوزيع موارد الاستثمار العام على مؤسسات التعليم العالي.

وكما كان مجتمع التعليم العالي في مصر قادرًا على الملاحظة بشكل مباشر، فإن إحدى الفوائد الرئيسية لصندوق مشروع تطوير التعليم العالي كانت ممارسته للشفافية والتزاهة من خلال وضع معايير وإجراءات واضحة وإنشاء لجنة مستقلة للمراقبة. ومن بين الفوائد الإضافية لآليات التمويل التنافسية أنها تشجع الجامعات على الاضطلاع بأنشطة التخطيط الاستراتيجي التي تساعد على صياغة الخطط القائمة على معرفة وثيقة بالاحتياجات وخطة عمل شاملة ودقيقة.

وفي النهاية، فإن إحدى نقاط القوة في الصناديق التنافسية أنها أكثر فعّالية في الارتقاء بالجودة من الاتجاهات القائمة على أسس أوسع مثل الميزانيات التفاوضية أو صيغ التمويل. لذا فإن صندوق مشروع تطوير التعليم العالي يمكنه أن يواصل القيام بالارتقاء بالجودة من خلال عدة وسائل إحداها الربط بين الأهلية لتلقى الموارد والمشاركة في عملية الاعتماد الجديدة سواء بشكل اختياري كما حدث في الأرجنتين أو بشكل إجباري كما هو الحال في شيلي. وهناك أيضًا اتجاه آخر يدعو إلى استخدام الارتقاء بالجودة بوصفه المعيار الرئيسي في تقييم الخطط واختيار المتلقين للتمويل.

القسائم

إن الغرض من التمويل بالقسائم هو تعزيز المنافسة بدرجة أكبر بين الجهات المُقدِّمة للتعليم العالي من أجل الاستجابة لاهتمامات الطلاب من خلال إتاحة الدعم الحكومي بشكل غير مباشر من خلال المستهلكين بدلاً من تقديمه بشكل مباشر لمقدمي الخدمة (Salmi, 2006). وفي حين أن العديد من الدول تستخدم ترتيبات من نوعية القسائم لتدفع للمؤسسات من أجل تشجيع الالتحاق بناءً على اهتمامات الطلاب وأفضليتهم، فهناك قلة تستخدمها في شكل قسائم على أساس الطلب تُقدَّم للطلاب لسداد النفقات الدورية. وأبرز الأمثلة يمكن أن تجدها في اثنتين من جمهوريات الاتحاد السوفيتي السابق وهما كازاخستان وجورجيا اللتان بدأتا تنفيذ مشروع للقسائم في عام ٢٠٠١ و٢٠٠٥ على التوالي. وفي كازاخستان يتلقى حوالي ٢٠ في المائة من الطلاب منحةً تعليمية في شكل قسائم يحملونها معهم إلى الجامعة الحكومية أو الخاصة التي يختارونها طالما اختاروا أن يدرسوا إحدى المواد التي تتضمنها المنح. وتتحدد معايير تأهيل الطلاب من خلال مجموع درجاتهم في الاختبار القومي الموحد الذي يتميز بتنافسية كبيرة (وهو ما يعادل الثانوية العامة في مصر) والذي حل محل النظام القديم للقيّد بالجامعة من خلال الاختبارات وكذلك من خلال اختيارهم للمواد الدراسية. وبالنسبة لمؤسسات التعليم العالي فإن التأهيل يتوقف على تصنيفها لدى وحدة ضمان الجودة التابعة لوزارة التعليم والعلوم والمواد التي تقدمها تلك المؤسسات.

وبرغم مرور بضع سنوات على بدء العمل به، فإنه يبدو أن نظام القسائم المطبق في كازاخستان يعمل كأداة فعّالة للتوزيع وذلك لمكافأة تلك المؤسسات التي تثبت كفاءتها في الأداة وتقدم مواد دراسية تتفق مع الأولويات القومية. ويتضح أن جميع مؤسسات التعليم العالي الحكومية منها والخاصة على حد سواء تعطي اهتماماً وانتباهاً كبيراً للقدرة على جذب المستفيدين من المنح التعليمية. كذلك يبدو أن نظام القسائم أداة ناجحة في تعزيز نمو مؤسسات خاصة ذات جودة أفضل كانت قادرة على مضاعفة عدد المستفيدين من المنح الدراسية في الأعوام الثلاثة الماضية (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/البنك الدولي ٢٠٠٧).

ويُشكّل برنامج "الجامعات للجميع" الذي أُطلق مؤخراً في البرازيل نوعية جديدة ومثيرة للاهتمام من أنواع نظام القسائم. ففي ظل هذا البرنامج الجديد تستخدم الحكومة البرازيلية حوافز ضريبية لشراء أماكن في الجامعات الخاصة

للطلاب المستحقين والمؤهلين أكاديميًا من محدودى الدخل الذين لم يتم قبولهم في الجامعات الحكومية الكبرى نظرا لقلّة عدد الأماكن المتاحة. وبالمثل ففي كولومبيا أقامت مقاطعة أنطيوكيا مشروعًا جديرًا بالذكر في هذا السياق، فقد عُقدت هناك شراكة بين جهات حكومية وأخرى خاصة جمعت ما بين السلطات المحلية ومجموعة من الجامعات الخاصة ومجموعة من أصحاب الأعمال المنتمين إلى القطاع الخاص، وتُقدم تلك الشراكة للطلاب المؤهلين من ذوي الدخل المحدود الذين لا يجدون أماكن في الجامعات الحكومية الفرصة للدراسة في إحدى الجامعات المحلية الخاصة، حيث يحصل الطلاب على منحة تعادل ٧٥ في المائة من رسوم الدراسة كما يتلقون قرضا من الهيئة القومية للقرض الطلابية للتكفل بالنسبة المتبقية وقدرها ٢٥ في المائة.

استخدام الموارد

من بين الجوانب المهمة التي ينبغي لوزارة التعليم العالي التفكير بشأنها عدد الطلاب في الجامعات الحكومية، فالعديد من تلك الجامعات يزداد عدد طلابها عن مائة ألف طالب، حيث تضم جامعة الأزهر التي تعد من أكبر الجامعات في العالم ٨٨٦ ٣٦٥ طالبا وجامعة القاهرة ٨٤٤ ٢٦٢ طالبا وجامعة عين شمس ١٩٧ ٠٣٢ طالبا وجامعة الإسكندرية ٨٧٢ ١٧٥ طالبا وجامعة المنصورة ٧٣٨ ١٢١ طالبا. بل ووصل عدد الكثير من الكليات التابعة لتلك الجامعات إلى ما يعادل طلاب جامعة بأكملها في دول أخرى. ولتوضيح ذلك، من المفيد أن نتذكر أن جامعة بكين التي تعد من أكبر مؤسسات التعليم العالي في الصين تضم حوالي ٣٢ ٠٠٠ طالب، أما جامعة هارفارد التي تعد إحدى جامعات القمة في العالم فيبلغ إجمالي عدد المقيدين بها ٢٩ ٠٠٠ طالب. ومن وجهة نظر إدارية تعتبر إدارة المؤسسات الكبرى من الأمور بالغة الصعوبة. ومعظم الجامعات التي تمت زيارتها أبعد ما تكون عن تنفيذ ممارسات الإدارة الحديثة بدءا من الاعتماد على نظام معلومات إداري متطور لمراقبة العمل وإصدار قرارات مدروسة.

ولكن حجم الجامعات المصرية الضخم من الأمور المُثبِّطة فيما يخص جودة التعليم، فعندما تجتمع تلك الأعداد الضخمة من الطلاب مع عدم كفاية الموارد المالية والبشرية وهو الوضع المزمع للتعليم في مصر، فإن تلك الأعداد تُترجم إلى ازدحام في قاعات المحاضرات وعدم إعطاء الاهتمام الكافي المباشر للطلاب كل على حدة من جانب أعضاء هيئة التدريس، إلى جانب ظروف تعليمية غير مواتية ولا ملائمة.

وتصبح النتيجة الطبيعية مُقايضة الكم بالكيف، فمن ناحية تقوم مصر باستخدام موارد شحيحة بكفاءة لاستيعاب أعداد ضخمة من الطلاب، ولكن من ناحية أخرى فإنه من المشكوك فيه أن تقود تلك الترتيبات إلى تعليم وتعلم يتميزان بجودة عالية. ومن ثم فإن السلطات المختصة في حاجة إلى التفكير بعناية في جدوى الترتيبات الحالية مقارنة بتكلفتها عند اختيار نوعية المؤسسة وأسلوب التعليم الأمثل لتنفيذ استراتيجية التوسع.

ويتضح أن قضية حجم الجامعات ستمثل على الأرجح عائقاً أمام نظام التعليم العالي المصري يقف حجر عثرة في طريق أية محاولة لتطبيق إصلاحات عملية بولونيا في مصر، كما سيكون الأمر مُعقّداً ومُكلفاً للغاية للانتقال إلى النظام التعليمي التراكمي الذي يُمثل العنصر الأساسي في جهود الدول الأوروبية لوضع هيكل مُتجانس للدرجات العلمية لديها وذلك لتيسير عملية الحراك الطلابي والقوى العاملة، حيث يعتمد على الساعات الدراسية المعتمدة.

ومن بين السمات التركيبية لنظام التعليم العالي في مصر أن بعض الدرجات العلمية في المرحلة الجامعية الأولى تستغرق مُدداً زمنية طويلة، فإلى جانب كلية الطب التي تستمر الدراسة بها ست سنوات هناك كليات أخرى يدرس الطالب بها لمدة خمس سنوات قبل تخرجه مثل الهندسة وطب الأسنان والصيدلة والعلاج الطبيعي والعلوم البيطرية والتخطيط العمراني والفنون الجميلة، بل وبعض الكليات التي تُدرّس برامج العلوم العامة وعلوم الكمبيوتر واللغات والدراسات الإنسانية والحقوق. ولا شك أن استمرار الدراسة للحصول على تلك الدرجات العلمية لمدة تزيد بشكل إجمالي عن سنة وأحياناً سنتين عن مثيلاتها في أمريكا الشمالية أو أوروبا تمثل تكلفة اجتماعية باهظة للدولة.

وفي الوقت الذي تقوم فيه غالبية الدول الأوروبية بالانتقال إلى نظام دراسة جامعي ينال فيه الطالب درجته الجامعية بعد الدراسة لمدة ثلاث سنوات، فإن تخطيط مدة الدراسة لنيل درجة علمية في مصر بصورة تتفق مع الممارسات الدولية سوف يسمح بإعادة توظيف جزء كبير من الموارد المستخدمة حالياً في التعليم العالي وتوفير بعض المدخرات للإنفاق العام. ومن الأمور المثيرة للقلق ملاحظة أن تلك المشكلة لا تقتصر على الجامعات الحكومية وإنما تنتشر أيضاً في الجامعات الخاصة والمعاهد العليا. ولأن هذه المؤسسات تخضع لسيطرة مُحكمة من وزارة التعليم

العالي، فإنها لا تتمتع بالحرية اللازمة للإفلات من نط المقررات التقليدية المطبق في الجامعات الحكومية.

ويبين الجدول ٨-١٢ اثنين من مؤشرات الإنتاجية المؤسسية: مردود الخريجين لكل عضو هيئة تدريس، ومعدل تخرج الطلاب. فيما يتعلق بعدد الخريجين لكل عضو هيئة تدريس، فإن متوسط النسبة لكل الجامعات الحكومية يبلغ ٤,٤ خريج. أما أعلى معدل فيبلغ ٧,٢ في جامعة كفر الشيخ، وتليها بفارق بسيط جامعة الأزهر بنسبة ٧,١ خريج لكل مدرس. أما أقل نسبة فكانت في جامعة قناة السويس (٢,٨) وفي جامعتي القاهرة والفيوم (٣,٠) وجامعة الزقازيق (٣,٣)، وجامعة عين شمس (٣,٤). ويرجع بعض هذا التباين الواضح إلى توزيع حالات القيد وفقا لمجال الدراسة ولكن البيانات المتاحة لا تسمح بتكوين جداول تقاطعية.

ويقدم الجدول ٨-١٢ أيضا تقديراً للمعدل التخرج الإجمالي حيث يتم حسابه على أساس أن يمثل عدد الخريجين في العام الدراسي ٢٠٠٥-٢٠٠٦ نسبة مئوية من عدد الطلاب المستجدين في كل جامعة، بافتراض أن يكون متوسط مدة الدراسة يعادل ٤,٥ سنة. ومن الواضح أنه لا بد من اختبار العديد من الفروض عند اشتقاق تلك التقديرات، بالرغم من أن التقديرات نفسها تحمل صدقا ظاهريا معقولاً وتمثل نسبة التخرج التقديرية في الجامعات الحكومية المصرية ٧٥ في المائة في المتوسط، وهي نتيجة قابلة للمقارنة بممثليها في عدد كبير من الدول بالرغم من أنها لا تشير إلى الكفاءة المثلى وبخاصة بالنسبة لدولة فقيرة نسبياً. وهناك حالة استثنائية واحدة وهي جامعة حلوان التي تبين البيانات الخاصة بها نسبة تخرج واضحة تزيد عن ١٥٠ في المائة وهو مثال يتطلب المزيد من التحليل. وإذا نحينا تلك الحالة جانباً، فإن أعلى نسبة تخرج توجد في جامعة بني سويف (٩٥ في المائة) بينما توجد أقل نسبة في جامعة القاهرة (٥٠ في المائة). كذلك تقل نسب التخرج عن المتوسط القومي في ثلاث جامعات أخرى هي الأزهر وعين شمس والإسكندرية. وباستثناء جامعة الأزهر فإن الجامعتين الأخريين تقل فيهما نسبة الخريجين لكل عضو هيئة تدريس بشكل نسبي. وعلى نطاق واسع نلاحظ أن المؤسسات التي لديها أقل نسب إنتاجية هي التي لديها أعلى عدد من الطلاب المقيد. ويميل المرء إلى استنتاج أن الجامعات الحكومية الكبرى يقل أدائها عن النسبة المثلى فيما يخص كلا من الجودة والكفاءة.

الجدول ٨-١٢: مؤشرات الإنتاجية في الجامعات الحكومية المصرية ٢٠٠٥-٢٠٠٦

الجامعة	تقديرات عدد الطلاب المستجدين ^(١)	عدد أعضاء هيئة التدريس	الخريجون	نسبة الخريجين إلى أعضاء هيئة التدريس	تقديرات المعدل الإجمالي للتخرج (%)
القاهرة	59 520	9 973	29 820	3.0	50.0
أسيوط	15 467	3 284	13 190	4.0	85.2
الأزهر	81 308	7 335	51 960	7.1	63.9
طنطا	21 218	3 250	17 396	5.6	82.0
حلوان	11 950	4 065	18 253	4.5	152.8
قناة السويس	10 833	3 433	9 734	2.8	89.9
عين شمس	43 785	9 338	31 878	3.4	72.8
الإسكندرية	39 028	6 135	26 980	4.4	69.1
المنصورة	27 052	4 646	21 974	4.7	81.2
الزقازيق	22 110	4 799	19 742	4.1	89.3
المنيا	9 627	2 400	7 886	3.3	81.9
المنوفية	17 825	2 810	14 387	5.1	80.7
جنوب الوادي	14 583	1 241	7 689	6.2	89.2 ²
سوهاج ^(٣)	n.a.	1 146	5 312	4.6	
الفيوم	4 887	1 454	4 325	3.0	88.5
بنى سويف	8 157	1 174	7 756	6.6	95.1
كفر الشيخ	5 931	693	4 991	7.2	84.2
بنها	13 023	2 835	11 342	4.0	87.1
أكاديمية مبارك للأمن	5 708	47	غير متاح	غير متاح	غير متاح
جميع الجامعات الحكومية	407 631	70 058	304 615	4.4	74.7

ملاحظات: (١) انفصلت جامعة سوهاج عن جامعة جنوب الوادي في العام الدراسي ٢٠٠٥-٢٠٠٦.

(٢) شاملا سوهاج

(٣) إجمالي عدد الطلاب المقيد سنوياً (من الجدول ٦-٣) يتم قسمته على متوسط مدة الدراسة التقديري (٥,٤ أعوام) ويكون الناتج قيمة مجموعة المستجدين.

المصدر: وزارة التربية والتعليم.

ولعم من المهم أيضا تحليل الزمن الفعلي الذي يستغرقه طلاب الدراسات العليا لإكمال دراستهم والحصول على درجة علمية. وقد كشفت الرحلات الميدانية عن أن المدة الفعلية التي يقضيها الطلاب للحصول على درجة الماجستير أو الدكتوراه أطول في الغالب بكثير من الوقت المفترض.

ومما يرفع التكلفة الإضافية المتعلقة باستمرار الدراسة لمدة طويلة في عدد كبير من التخصصات العلمية انخفاض معدل الكفاءة الداخلية في البرامج الأخرى. ووفقا لتقرير الخلفية الخاص بالدولة فإن معدلي إعادة السنة والتسرب كانا ١٠ في المائة و٩ في المائة على التوالي في معظم البرامج. ويلاحظ أن النسبة الأعلى تحدث في السنة الأولى في معظم التخصصات. وتبدو المشكلة أكثر وضوحا وخطورة في العلوم الاجتماعية؛ حيث يبلغ متوسط نسبة التسرب ١٨ في المائة مقارنة بنسبة ٦ في المائة في المجال الطبي. وقد قدرت وحدة التخطيط بالوزارة أن حوالي خمس إجمالي الميزانية الدورية يضيع سدى بسبب ارتفاع معدلات الإعادة والتسرب نسبيا. ومع ذلك فإن معدلات الاستنزاف في مصر ليست مرتفعة بدرجة كبيرة للغاية مقارنة بالنسب العالمية (مثلا في الولايات المتحدة وأستراليا وبريطانيا) كما أن نسبة الرسوب العالية التي تحدث في السنة الأولى ليست بمستغربة. ويتمثل الاهتمام الرئيسي في مصر في أن معدلات التخرج المرتفعة بشكل غير متوقع توجد في مؤسسات التعليم العالي التي تنخفض فيها مستويات جودة التعليم، وتتضح المشكلات الناتجة الخاصة بضعف مردود الخريجين في وجود نسبة عالية من الخريجين بدون وظائف في سوق العمل.

وفي النهاية، فإن أحد القيود الرئيسية في ضمان كفاءة استخدام الموارد ينبع من اللوائح الحكومية الصارمة التي تخضع لها الجامعات الحكومية. فلوائح الخدمة العامة وبخاصة تلك التي تتعلق بسياسات الموارد البشرية والإدارة المالية وشراء السلع والخدمات لا توفر قدراً كبيراً من المرونة في استخدام الموارد المتاحة بكفاءة وفعالية.

ويبين الجدول ٨-١٣ كيفية اختلاف جوانب رئيسية من تلك اللوائح وتنوعها عبر ثلاثة أنواع من المؤسسات في نظام التعليم العالي في مصر: الجامعات الحكومية والجامعات الخاصة والمعاهد العليا الخاصة. وتؤكد المعلومات التي تم جمعها على أن المؤسسات الخاصة نفسها مقيدة في قدرتها على العمل بشكل مستقل.

وتشير الاتجاهات الخاصة بأنماط الحوكمة في دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى حقيقة مفادها أنه من أجل تعزيز تطوير عدد أكبر من نظم

التعليم التالي للمرحلة الثانوية المتنوعة والمركبة، يمكن للحكومات أن تحقق نجاحاً أكبر من خلال القيادة عن بعد بدلاً من ممارسة دور رقابي وإشرافي مباشر بشكل مبالغ فيه (OECD, 2004). ويمكن تحقيق نمط الحوكمة ذلك من خلال إطار تنظيمي يشجع ويسهل عمليات التجديد بدلاً من الضوابط في الجامعات الحكومية ومؤسسات القطاع الخاص.

الجدول ٨-١٣: جوانب أساسية في اللوائح التنظيمية

لوائح وحوافز	جامعات حكومية	جامعات خاصة	معاهد عليا خاصة
تملك المباني والمعدات	نعم	نعم	نعم
تلقي جزء من الميزانية الدورية من الدولة	نعم	لا	لا
مؤهلة لتلقي تمويل من صندوق مشروع تطوير التعليم العالي	نعم	لا	لا
إمكانية تلقي التبرعات	نعم	نعم	نعم
توظيف أعضاء هيئة التدريس والاستغناء عنهم	محدودة	نعم	نعم
تحديد المرتبات	محدودة	نعم	نعم
تحديد الرسوم الدراسية	لا	نعم	لا
تحديد البنية الأكاديمية والمقررات الدراسية	لا	لا	لا
تحديد حجم عدد الطلاب المقبولين	لا	نعم	نعم
الخضوع لقواعد الرقابة المالية من الحكومة (الضوابط ومراجعة حسابات مسبقة)	نعم	لا	لا
الخضوع لقواعد التحصيل الحكومية	نعم	لا	لا
إمكانية الحصول على قرض تجاري طويل الأجل	لا	نعم	نعم

ملاحظة: تعني كلمة "نعم" أن الجامعة لديها القدرة على القيام بالوظيفة المذكورة بشكل مستقل وذاتي.

المصادر: المعلومات المذكورة قائمة على مقابلات أجرتها وحدة التخطيط الاستراتيجي مع الرؤساء الحاليين أو السابقين لاثني عشرة جامعة حكومية في عام ٢٠٠٨ وعلى زيارات ميدانية أجريت أثناء مهمة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/البنك الدولي في أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٨.

وفي حالة مصر فإنه يمكن تصور جانبين أساسيين من جوانب التغيير من أجل السعي نحو تخطيط أفضل يتفق مع الممارسات الدولية الجيدة. أولاً، لا بد من أن

تقلل وزارة التعليم العالي من تدخلها في مسائل الإدارة المباشرة، وأن تركز بدلا من ذلك على المهام والوظائف الاستراتيجية مثل تحديد الرؤية، والتخطيط المتوسط المدى، والتوجيه بشأن أولويات التطوير وغيرها من الاحتياجات التدريبية المرتبطة وتوزيع الموارد للتشجيع على الارتقاء بالجودة والتغلب على أوجه الخلل والتباين (وفقا للمبادئ المشار إليها في الجزء السابق الخاص بإصلاح التمويل)، والتوجيه بشأن الوظائف والإدارة المعلوماتية.

ثانياً، من أجل تسهيل الإصلاحات التمويلية المطروحة في الأجزاء السابقة، يمكن لوزارتَي المالية والتعليم العالي منح المزيد من الاستقلال الإداري لمؤسسات التعليم العالي الحكومية. وفي المقابل، يجب تحديد أهداف واضحة للأداء، وقنوات للمحاسبة بموافقة رؤساء تلك المؤسسات. وهكذا ستتم مراقبة أداء مؤسسات التعليم العالي وتحفيزها من خلال نظام الاعتماد الجديد وآليات تخصيص الموارد المقترحة والتي تربط بين التمويل ونتائج الأداء. ويشير الفصل التاسع إلى تلك القضايا بشكل أوسع.

جوانب العدالة

يقدم هذا الجزء الأخير تحليلاً لكيف تتداخل العدالة مع مسائل التمويل في نظام التعليم العالي من خلال النظر في ثلاثة جوانب رئيسية: الأصول الاجتماعية والاقتصادية للطلاب، والتوازن بين الجنسين وأوجه الاختلاف والتباين بين المناطق الإقليمية.

تقييم أشكال التفاوت ونطاقه

في ظل غياب المعلومات الإحصائية بشأن توزيع الطلاب وفقاً لمجموعات الدخل، يصبح من الصعب القيام بتقييم مفصل لوضع العدالة في نظام التعليم العالي في مصر. وعلى الرغم من ذلك النقص في البيانات، فمن المهم لفت انتباه الحكومة إلى المخاطر المتعلقة بنظام تقاسم التكلفة الراهن المشار إليه في الجزء الأول من هذا الفصل. ففي مصر، كما في معظم دول العالم، يكون من المرجح بشدة أن نجد ارتباطاً كبيراً بين النتائج الدراسية للطلاب في امتحان الثانوية العامة وبين خلفياتهم الاقتصادية والاجتماعية. وما يُبرز تلك النتيجة في حالة مصر وجود مدارس ثانوية خاصة وانتشار الدروس الخصوصية على نطاق واسع، والاثنان يصبان في مصلحة الأسر الأكثر ثراءً.

وتكون النتيجة في تلك الحالة أن طلاب نظام الانتساب والتعليم المفتوح الذين يُسمح لهم بالالتحاق بالجامعة بمجموع درجات أقل في الثانوية العامة من خلال سداد بعض الرسوم الدراسية ينتمي أغلبهم إلى الطبقات الأشد فقراً في المجتمع. وعلى العكس من ذلك، فإن الطلاب القادرين على تحمل نفقات الدراسة التي يتم سدادهما في برامج اللغات الأجنبية ينتمون بشكل عام إلى الأسر الأكثر ثراءً. وتكون النتيجة النهائية أن الطلاب الأشد فقراً تزيد لديهم نسبة احتمال ألا يحظوا بظروف تعليمية لائقة في حين أن الطلاب الأكثر ثراءً هم الذين يستفيدون بالدعم. وأثناء الزيارات الميدانية أتيحت لفريق التقييم الفرصة لمشاهدة قاعات المحاضرات المكتظة بأكثر من ١٠٠٠ طالب في القاعة الواحدة وبخاصة في كليات الحقوق والتجارة في حين أن عدد الطلاب في البرامج الخاصة لا يزيد عن خمسين طالباً. وهذه المسألة تُعتبر من أخطر القضايا المرتبطة بالعدالة وتستحق المزيد من البحث.

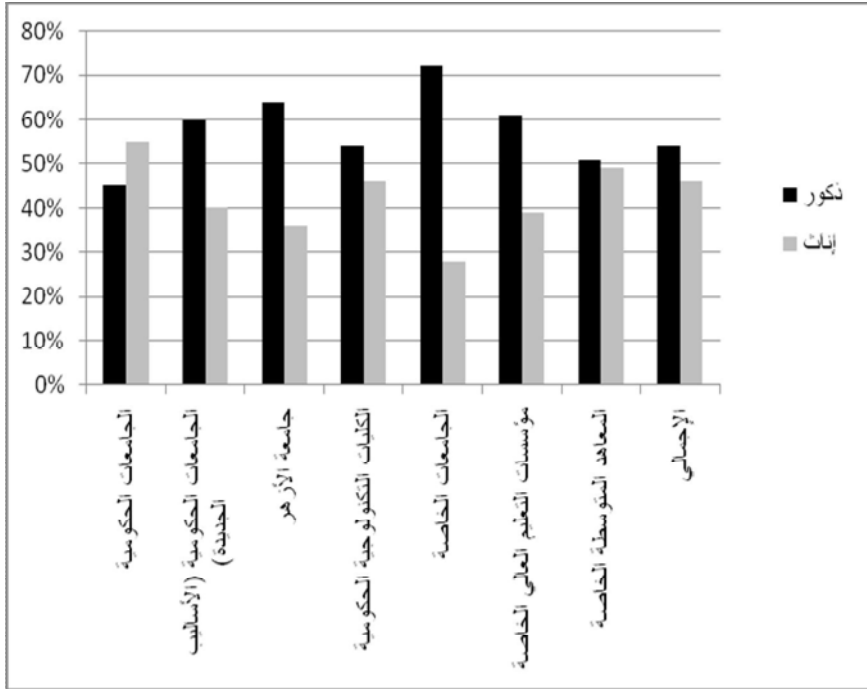
ومن بين العناصر الأخرى التي تتطلب اهتماماً كبيراً مقارنة التوزيع الاجتماعي الاقتصادي للطلاب في الجامعات وفي المؤسسات غير الجامعية (المعاهد الفنية والمعاهد العليا) وتحليل النتائج الفارقة في سوق العمل. ففي الدول التي تتوفر فيها البيانات يُمثل الطلاب القادمون من مستويات مادية منخفضة أغلبية في المؤسسات غير الجامعية وأقلية في الجامعات المتميزة، وعادة ما يتقاضون مرتبات أقل في مرحلة ما بعد التخرج. ومن المهم تحديد ما إذا كان هناك نمط مُشابه لذلك في مصر أم لا.

ولا تزال العدالة بين الجنسين من الأمور الكبرى التي تثير الاهتمام برغم التطور الواضح والمستمر على مدار العقد الماضي. ففي حين أن الفتيات يمثلن نسبة ٥٥ في المائة من العدد الإجمالي للمقيدين في الجامعات الحكومية (باستثناء جامعة الأزهر)، فإن تلك النسبة تقل بشكل نسبي في جميع أنواع المؤسسات الأخرى. وتُظهر أحدث بيانات القيد على سبيل المثال أن نسبة الطالبات قد زادت من ٤٥,٤ في المائة إلى ٤٦,٤ في المائة فيما بين عامي ٢٠٠٣ و ٢٠٠٦. وتتضح معدلات التباين بشكل ظاهر في محافظات أسيوط والأقصر ومحافظات القناة وأسوان. فالتباينات تمثلن نسبة ٣٤ في المائة فقط في أسيوط على سبيل المثال التي تنخفض نسبة الطالبات فيها أيضاً في التعليم الهندسي تحديداً حتى تبلغ ٢٨ في المائة فقط.

وتكشف الإحصائيات الخاصة بعدد الطالبات المقيدات وفقاً لنوعية مؤسسات التعليم العالي عن ارتباط قوي بين مستويات الدخل وبين إمكانية أن يكون الوالدان راغبين في سداد الرسوم الدراسية لبناتهما. وكما يظهر من الشكل رقم ٢-٨، فإن

نسبة الفتيات أقل بشكل ملحوظ في الجامعات والمعاهد الخاصة وكذلك في البرامج مدفوعة الأجر في الجامعات الحكومية.

الشكل ٨-٢: النسبة المئوية للتقيد وفقاً لنوع الجنس في أنواع مختلفة من مؤسسات التعليم العالي (٢٠٠٦/٢٠٠٧)



المصدر: تقرير المعلومات الأساسية القطرية، وزارة التعليم العالي ٢٠٠٨.

ويتضح من الجدول ٨-١٤ مدى التباين والاختلاف في انتشار التعليم العالي والالتحاق به على أساس إقليمي، ففي حين أن القاهرة والإسكندرية تمثلان معا نسبة ٣٨,٢ في المائة من عدد السكان فإنها تحظيان بنسبة ٥٣ في المائة من عدد الطلاب الملتحقين بالتعليم العالي. ومن جانب آخر فإن شمال الوادي وجنوبه اللذين يضمّان ٢٤,٢ في المائة من عدد سكان مصر يبلغ عدد الطلاب فيهما نسبة ١١,٣ في المائة من إجمالي عدد طلاب التعليم العالي.

الجدول ٨-١٤: أوجه التباين الإقليمي في انتشار التعليم العالي (نسبة الطلاب لكل ١٠ آلاف من السكان في عام ٢٠٠٦)

المنطقة	النسبة المتوية لإجمالي عدد السكان	النسبة المئوية لعدد الطلاب
القاهرة	25,4	42,4
الإسكندرية	12,8	10,6
الدلتا	21,8	20,4
قناة السويس	10,8	10,1
أسيوط	5,0	5,2
شمال الوادي	12,3	4,9
جنوب الوادي	11,9	6,4

المصدر: تقرير المعلومات الأساسية القطرية، وزارة التعليم العالي ٢٠٠٨، والجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، يونيو ٢٠٠٨: مصر في أرقام، الصفحة ٤٢ من النسخة الإنجليزية.

ولتحسين حالة عدم التوازن في التوزيع بناء على نوع الجنس والتوزيع الإقليمي التي تميز نظام التعليم العالي، تحتاج الحكومة لتخصيص المزيد من الموارد لتلك المؤسسات الواقعة في المناطق التي تقل فيها الخدمات على أساس نسبة لكل طالب، ولا بد أن تشمل تلك المخصصات بناء مدن جامعية وتشغيلها لتسكين الطالبات المغتربات.

نحو سياسة فعّالة لتعزيز العدالة

لكي تتمكن وزارة التعليم العالي من مواجهة مسائل العدالة والتعامل معها، لا بد لها من أن تضع نظام معلومات تفصيليًا مناسبًا يمكنه تقييم الخصائص الاجتماعية والاقتصادية لكل الطلاب وتحديد الأنماط السائدة من حالات غياب العدالة. وهذه المهمة لا بد أن توضع على رأس قائمة الأولويات، لأنه بدونها لا يمكن تصميم سياسة راسخة للمساعدات المالية وتنفيذ تلك السياسة. هناك أيضًا إجراء إضافي مطلوب، وهو ضمان أن تتضمن عمليات الاعتماد التي تنفذها هيئة ضمان الجودة الجديدة فحوصًا دقيقة لممارسات الدروس الخصوصية في مؤسسات التعليم العالي الحكومية.

وفي ضوء التوسع المخطط له في التعليم العالي الخاص والممارسات القائمة بخصوص تقاسم التكلفة في المؤسسات الحكومية، سوف يكون من المهم أن تضع الحكومة نظاماً شاملاً للمنح الدراسية ولتقديم القروض للطلاب لضمان ألا يُستبعد طالب مُؤهل دراسياً من الالتحاق بالتعليم العالي لأسباب مالية. وهذا شرط لا بد منه للتمكن من الانتقال إلى نظام شامل للمشاركة في النفقات كما أوصينا في الجزء الخاص بتنظيم الموارد.

ومن أجل تصميم برنامج فعّال للقروض الطلابية ربما تحتاج الحكومة إلى النظر في الزايات والمتطلبات النسبية للنماذج الثلاثة التالية التي تتوافق مع الأنواع الرئيسية لأشكال القروض الطلابية المستخدمة في الوقت الراهن.

قروض على شكل رهون تقدمها الدولة مباشرة- وهذا النظام هو الاتجاه الأكثر شيوعاً عبر أنحاء العالم، حيث تقوم الحكومة بتمويل القروض الطلابية التي يتم سدادها بعد التخرج. ولكن العيب الوحيد في هذا النظام أنه يحتاج إلى تخصيص معدلات ضخمة من الموارد العامة لبدء المشروع وتطويره حتى يصل إلى الصورة المطلوبة. إضافة إلى ذلك، فإنه للحفاظ على استمرارية برامج إقراض الطلاب من الناحية المالية، لا بد من المحافظة على مصروفات التشغيل الإدارية ودعم سعر الفائدة ومعدل التخلف عن السداد حتى يصل إلى أقل مستوى ممكن. ومن الواضح أن كثيراً من تلك المشروعات ينتهي بها الحال إلى عدم الاستمرار مالياً بسبب مصروفات التشغيل الإدارية وأسعار الفائدة العالية ومعدلات التخلف عن السداد المرتفعة. ويمكن تخفيض المصروفات الإدارية بدرجة كبيرة من خلال إسناد إدارة المشروع من الباطن لمؤسسات مالية متخصصة سواء كانت هيئات عامة أو بنوك تجارية.

وقروض على شكل رهون بنظام المشاركة في المخاطر- في تلك البرامج تعمل الحكومة بشراكة مع البنوك التجارية، حيث يمكن أن تقدم الحكومة دعماً لسعر الفائدة، وبشكل عام تقدم الضمانات المطلوبة في حالة التخلف عن السداد، كما تقوم البنوك الخاصة بتمويل القروض الطلابية بنفسها. وهذا النهج يتيح ميزة عظيمة هي الجمع بين موارد القطاع الخاص والمساهمات المالية الحكومية المحدودة.

غير أن البرامج التي نُفذت على نطاق واسع من ذلك النوع قد حظيت بردود فعل متباينة. ففي عام ٢٠٠٠ عدلت كندا عن هذا النظام القائم على المشاركة في المخاطر واعتمدت من جديد النظام التقليدي القائم على تمويل القروض بشكل مباشر من الحكومة لأن البنوك الخاصة لم تسعَ باجتهاد لضمان سداد القروض من

الخريجين كما أن الحوافز المالية التي طلبتها تلك البنوك كانت مكلفة للغاية. ومن ناحية أخرى اعتمدت شيلي في عام ٢٠٠٦ نظام المشاركة في المخاطر للتوسع في إتاحة الفرصة للطلاب المقيدون في قطاع التعليم الجامعي الخاص الذي يتميز بنموه السريع للحصول على قروض وقد نجحت شيلي في تحقيق نسبة رفع مالي عامة/خاصة تتراوح بين ١ و ٧.

نظام القروض المتوقفة على مستوى الدخل - وهذا النظام يمكنه نظرياً أن يحقق توازناً أفضل بين استرداد النفقات بشكل فعال على الجانب الحكومي وبين عنصر المخاطرة للمقترض. وتكون الإدارة بشكل عام أبسط وأقل تكلفة في ظل تلك المشروعات لأن استرداد القروض يُدار من خلال آليات قائمة للتحصيل مثل إدارة ضريبة الدخل أو نظام الضمان الاجتماعي كذلك تتميز القروض القائمة على مستوى الدخل بأنها أكثر عدالة وأنها تحقق مبدأ القدرة على الدفع بشكل أفضل لأن مدفوعات الخريجين تُحدد كنسبة مباشرة من دخلهم. وتقوم أستراليا ونيوزيلندا بتطبيق ذلك النظام وانضمت إليهما مؤخراً المملكة المتحدة.

النتائج والاستنتاجات الرئيسية

ملاحظة عامة

ستتوقف قدرة الحكومة على الاضطلاع بخطتها الرئيسية لتوسيع نظام التعليم العالي مع الارتقاء بجودته إلى حد كبير على مدى توافر الموارد المالية الكافية.

تعبئة الموارد

على الرغم من أن حصة الإنفاق العام على التعليم العالي من إجمالي ميزانية التعليم مرتفعة نسبياً، فقد انخفض الإنفاق العام على التعليم في السنوات الأخيرة، وتعد النفقات الخاصة بكل طالب على مستوى التعليم العالي منخفضة نسبياً.

ونتيجة لذلك، أصبحت الجامعات والمعاهد الحكومية تعاني من عجز شديد في الموارد من حيث أعضاء هيئة التدريس، والبنى الأساسية، والمعدات، والمدخلات التربوية. ومن المعترف به تماماً أن الجمع بين القيد المتزايد والسريع ونقص الموارد يؤدي إلى زيادة تدهور الجودة في معظم مؤسسات التعليم العالي الحكومية.

التمويل المخصص للبحوث الجامعية منخفض جداً، مما يقيد قدرة الجامعات على الاضطلاع بدور مهم في توليد المعرفة ونشرها.

تخصيص الموارد

في ظل عدم وجود آليات لتخصيص موارد الميزانية استناداً إلى الأداء، لا تكون لدى مؤسسات التعليم العالي الحكومية حوافز إدارية ومالية محددة تجعلها أكثر ابتكاراً وتمكنها من استخدام الموارد بطريقة أكثر فعالية.

استخدام الموارد

يوفر النظام الإداري الخاضع لرقابة شديدة والأنظمة الحكومية الجامدة التي تعمل في إطارها مؤسسات التعليم العالي حافزاً ومرونة غير كافيين لاستخدام الموارد المحدودة بأكثر الطرق كفاءة وفعالية.

ولما كانت مدة عدد من الدرجات العلمية المهنية الأولى في الجامعات المصرية تزيد بمقدار سنة بوجه عام أو سنتين عادة عن الدرجات المماثلة لها في أمريكا الشمالية أو بعض البلدان الأوروبية، فإنها تمثل تكلفة اجتماعية باهظة.

الأبعاد المتصلة بالعدالة

يمكن أن ينتج عن زيادة القيد في التعليم العالي الخاص والتقسيم المتزايد داخل المؤسسات الحكومية بين الطلاب الذين يدرسون مجاناً وأولئك الذين يدفعون رسوماً في صور مختلفة تباينات اجتماعية خطيرة من حيث إتاحة التعليم العالي وعوائد سوق العمل. وعلى الرغم من التقدم الكبير المحرز خلال العقد الماضي، لا تزال الاختلالات بين الجنسين والاختلالات الإقليمية تتطلب جهوداً خاصة.

التوصيات

توصية عامة

من غير المرجح نهائياً أن تحقق مصر توسعها الطموح في مجال القيد وأهدافها المتعلقة بالارتفاع بال جودة باستخدام الأسلوب التقليدي لتمويل مؤسسات التعليم العالي الحكومي من موارد الميزانية بصفة أساسية. ولا بد من أن تصمم الحكومة وتنفذ استراتيجية تمويل مستدامة تدعم بواقعية عملية الإصلاح الطويلة الأجل التي تجريها وأهدافها الإنمائية. وسوف يُسترشد بذلك في القرارات المتعلقة بالمستوى المنشود للتمويل الحكومي، والسبل الممكنة لزيادة تقاسم التكاليف بطريقة عادلة، وإيجاد طرق أكثر كفاءة لتوزيع الموارد الحكومية على المؤسسات والطلاب.

تعبئة الموارد

هناك استراتيجية مقترحة من خمسة فروع لضمان تحقيق الأهداف المقرر بلوغها في عام ٢٠٢٢: '١' تعبئة حصة أكبر من النفقات العامة للتعليم من الناتج المحلي الإجمالي، مع زيادة متناسبة في الإنفاق على التعليم العالي، '٢' زيادة تنويع الموارد في الجامعات والمعاهد الحكومية، بما في ذلك مستويات أعلى لتقاسم التكاليف، '٣' إلغاء الحواجز وتوفير الحوافز لمواصلة نمو القطاع الخاص، و'٤' توسيع نطاق حالات القيد في البرامج والمؤسسات ذات التوجه العملي، '٥' إنشاء أساليب للتعليم من بعد تكون فعالة من حيث التكلفة وتلتحق بها نسبة كبيرة من أعداد الطلاب.

ومن بين المقترحات المطروحة ضخ دفعة واحدة من رأس المال، يصاحبه برنامج يستغرق عقدًا من الزمن لبناء القدرات في مؤسسات التعليم العالي الحكومية، وذلك كوسيلة لتحسين جودة التعليم العالي الحكومي مع ضمان استمرار القطاع الخاص في التوسع.

لا بد من إحداث زيادة كبيرة في تمويل مراكز الامتياز في الجامعات ذات القدرة البحثية الفائقة.

تخصيص الموارد

للترويج للمزيد من الكفاءة في استخدام الموارد الحكومية، ينبغي أن تنظر الحكومة في اعتماد مجموعة من الآليات التكميلية لتخصيص الأموال استنادًا إلى الأداء من أجل توزيع الموارد الحكومية على مؤسسات التعليم العالي، ويشمل ذلك صيغ تمويل للنفقات المتكررة (التمويل النابع من الطلاب أو الخريجين)، والتمويل التنافسي للمشروعات الاستثمارية، وعقود الأداء للترويج للأهداف السياسية ذات الأولوية.

ويمكن التأكيد على جعل صندوق مشروع تطوير التعليم العالي، وهو صندوق تنافسي، آلية التخصيص الرئيسية لتوزيع الموارد الاستثمارية.

وينبغي أن يخصص معظم التمويل البحثي لفرق البحوث والمشروعات البحثية على أساس تنافسي، مع انتهاز تقييم الأقران للمقترحات البحثية.

استخدام الموارد

لتحسين فعالية مؤسسات التعليم العالي وتهيئة ساحة متكافئة أمام كل من المؤسسات الحكومية والخاصة، يمكن أن تمنح السلطات المصرية مزيداً من الاستقلالية للجامعات والمعاهد، بما يسمح لها بالعمل بواسطة تنفيذ عمليات تعليمية، وإجراءات إدارية، وقواعد إدارية مالية تتسم بمزيد من المرونة.

وينبغي للجامعات المصرية أن تتحرك بالتدريج في اتجاه تقليل مدة الدراسة للحصول على درجة علمية تمهيدية في المرحلة الأولى من الدراسة الجامعية وفقاً للاتجاهات العالمية مع تجنب التخصصية المبالغ فيها في السنوات الدراسية الأولى.

العدالة

لابد للحكومة من أن تعمل على أن تكون الزيادة القائمة والمطروحة في المشاركة في تكلفة التعليم مصحوبة ببرنامج محدد الأهداف بشكل جيد لقتدم المنح الدراسية بناء على الاحتياجات، وتوفير القروض الطلابية لضمان التحاق الطلاب المؤهلين دراسياً من ذوي الدخول المحدودة بالتعليم العالي.

الملحق ٨: مصفوفة تنويع الموارد لمؤسسات التعليم التالي للمرحلة الثانوية
الحكومية وفقاً للفئة ومصدر الدخل

مصادر الدخل					فئة الدخل
الحكومة	الطلاب والأسر	الصناعة والخدمات	الخريجون والجهات المانحة	التعاون الدولي	
المساهمات المتعلقة بالميزانية					
X					الميزانية العامة
X					الضرائب المخصصة (اليانصيب، والضرائب على مبيعات المشروبات الكحولية، والضرائب على العقود، والضرائب على رسوم الصادرات)
		X			الضريبة على المرتبات
	X	X			مصرفوات الأنشطة التعليمية
	X	X			الرسوم الدراسية
	X				البرامج التي تمنح/لا تمنح درجات علمية جامعية
X					برامج التعليم الجامعي المباشر/التعليم عن بعد
	X				المدفوعات المقدمة
		X			استرداد الرسوم
					رسوم أخرى (التسجيل والمعامل عن بعد)
					رسوم الانتساب
الأنشطة الإنتاجية					
X		X			بيع الخدمة: الاستشارات
X	X	X			بيع الخدمة: البحوث
		X			بيع الخدمة: الاختبارات المعملية
	X	X			حقوق التأليف وبراءات الاختراع، وحصة الأرباح الفرعية والاتفاق على حقوق التأليف المادية

		X			مشروعات تشغيل الخدمة (التليفزيون، والفنادق، ودور المسنين، والأسواق التجارية، والجراجات، ومدارس تعليم القيادة، ومزودي خدمات الإنترنت وصلات الألعاب الرياضية)
		X			المنتجات المالية (صناديق الأوقاف والأسهم)
		X			إنتاج السلع (الزراعية والصناعية)
	X	X	X		السلع التجارية التخصصية
X	X	X	X	X	تأجير المرافق (الأراضي، والقاعات الدراسية، والمدن الجامعية، والمعامل، وقاعات الاحتفالات، وأماكن انتظار السيارات، وأماكن تشريح جثث الموتى، ومواقع تصوير الأفلام السينمائية)
	X	X			بيع الأصول (الأراضي، والعقارات السكنية، والكنوز الفنية)
جمع الأموال					
X	X	X			التبرعات المباشرة: المنح المالية العاجلة والآجلة
	X	X			التبرعات المباشرة: الأجهزة والمعدات
	X			X	التبرعات المباشرة: الأراضي والمباني
X	X	X		X	التبرعات المباشرة: المنح الدراسية والقروض الطلابية
	X	X			التبرعات المباشرة: الكراسي والمكاتب الموقوفة والتماثيل
	X	X	X		التبرعات المباشرة: المنح التكميلية

		X			التبرعات غير المباشرة: بطاقات الانتماء ونسبة مئوية من مبيعات الغاز ونسبة مئوية من التعاملات في بورصة الأوراق المالية والمخاضرات التي يلقيها الخريجون
		X			التبرعات المقيمة/المشروطة: براءات الاختراع وحصة من الأرباح الفرعية
		X	X		الامتيازات والتنازلات والترخيصات ومشروعات الرعاية والشراكة (المنتجات المباعة في الحرم الجامعي والأسماء والحفلات الموسيقية وعروض المتاحف والأحداث الرياضية)
					اليانصيب والمزادات (المنح الدراسية)
القروض					
X		X		X	القروض المصرفية العادية
	X	X	X		إصدار السندات

المصدر: جمعها جميل سالمي.

المراجع

وزارة الدولة لشئون البحث العلمي (٢٠٠٨) "مؤشرات العلم والتكنولوجيا"، القاهرة

Innovation Associates (2004), "Development of a New Funding Methodology for Malaysian Public Institutes of Higher Education". Report commissioned by the Malaysian Ministry of Higher Education.

OECD (2004), *On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education*, Programme on Institutional Management in Higher Education, OECD Publishing, Paris
www.oecd.org/dataoecd/10/63/33642717.pdf

OECD / World Bank (2007), *Reviews of National Policies for Education: Higher Education in Kazakhstan*, Paris: OECD and the World Bank.

Salmi, J. and A. Hauptman (2006), *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Methods*, HDNED Education Series No. 2, The World Bank, Washington, D.C.

The World Bank (2008a), *The Road Not Traveled*, Washington, D.C.: MENA Development Report.

The World Bank (2008b), "Egypt Economic Monitoring Report". Washington, D.C.: Social and Economic Development Group, MENA Region.

الفصل التاسع - تطوير منظومة التعليم العالي

يبحث هذا الفصل الجدوى من مبادرات معينة للتطوير وإمكانية تطبيقها تدريجياً كوسيلة لاختبار صلاحيتها وبناء الدعم تحقيقاً لبرنامج تطوير متكامل وأطول أجلاً.

النهوض بتطوير التعليم العالي المصري

إذا ما أخذت مجموعة التوصيات الناشئة عن الاعتبارات المذكورة في الفصول السابقة معاً، فإنها تمثل برنامجاً كبيراً للتطوير الهيكلي والثقافي والسلوكي للتعليم العالي في مصر. ويُعتزم أن تكتمل ملامح برنامج التطوير هذا على مدى العقد المنتهي في عام ٢٠٢٠.

والدرس المستخلص من مبادرات إعادة الهيكلة الكبرى في جميع أنحاء العالم هو أن التطوير يصبح أكثر فعالية على المدى البعيد إذا سبقه تخطيط جيد، وبناء للقدرة على كل من المستويين المؤسسي والقومي/الوزاري، ومشاركة موسعة من أصحاب المصلحة واتصالات معهم. وبالإضافة إلى ذلك، تحتاج عملية التطوير إلى دعم بخطة استثمار معدة إعداداً جيداً ولها مؤشرات أداء واضحة وأسس مرجعية قابلة للمتابعة.

وفي مصر، أنشئت أرضية للنهوض بالتطوير على مدى السنوات الأخيرة الماضية، وتتألف عناصرها الرئيسية مما يلي:

- اتفاق واسع في الآراء على أن مسألتي الجودة والصلة تحتاجان إلى معالجة.
- تعزيز إجراءات ضمان الجودة والاعتماد، والتمكين من توسع المؤسسات الخاصة فضلاً عن الارتقاء بالجودة في المؤسسات الحكومية.

- رفع القدرة المؤسسية على التخطيط الاستراتيجي وإدارة التنفيذ، بما في ذلك الربط بين نواتج التعلم المؤسسية كأساس لمراجعة المناهج والجانب التربوي والتقييم، ولإفادة عن عائدات التعليم.
 - إشراك أرباب العمل والهيئات المهنية ذات الصلة في المناقشات الدائرة حول الروابط بين التعليم وسوق العمل، باعتبار ذلك أساساً لتحسين صلة البرامج التعليمية وإعداد الخريجين للعمل.
 - بعض المتابعة لوجهات الخريجين والاتصال بالخريجين كأساس لتقييم فعالية النهج التعليمية.
 - تدريب العاملين وتنمية قدراتهم المهنية كأساس لزيادة قدرتهم على قبول حجم أكبر من المسؤوليات.
- وبالرغم من ذلك، فلا بد من عمل ما هو أكثر من ذلك بكثير، ولكن القيود على مستوي النظام والمؤسسات تعني أنه سيتعين إجراء عملية التطوير بأسلوب يتوخى الانتقاء ويراعي الجانب الاستراتيجي.

اختيار استراتيجية التنفيذ

في الفصل الثالث، جرى تحديد ثلاثة خيارات واسعة لإدارة مسار التعليم العالي في مصر:

١' 'الإبقاء على الوضع الراهن': إضافة المزيد من التوقعات إلى نظام يعمل بأكثر من طاقته وفاقده التوجيه ومحتل وظيفياً.

٢' 'التغيير التحويلي': إدخال تغيير جذري على نموذج السياسات - مع التصدي للحقوق المكتسبة التي تحول دون إضافة القيمة من أجل مصر، والدفع إلى تغيير هيكل وثقافي جوهري.

٣' 'التطوير التدريجي': الإطلاق المتعمد والمرحلي للإمكانات عن طريق استحداث أدوات سياساتية جديدة مع وضوح الأهداف الطويلة الأجل واتساق الوسائل المؤدية إلى بلوغها.

والخيار الأول لا هو مناسب ولا هو في المتناول، بالنظر إلى خطط مصر للتنمية الاقتصادية في المستقبل؛ وذلك لأن تكلفة الاستمرار في إهدار المواهب البشرية ستكون باهظة. وأما الخيار الثاني فيبدو أنه غير واقعي ومحفوف بالعديد من المخاطر

بالنظر إلى اتساع الفجوة التي يتعين سدها بين السياسة العامة الحالية والمنشودة وظروف التشغيل، والطابع العام للمواقف المجتمعية والمهنية فيما يتعلق بالمسائل الأساسية، وكون الكيانات الداعمة لجوانب التطوير الأكثر إثارة للجدل لم يتم بناؤها بعد. وهكذا، فإن تطبيق استراتيجية للتطوير التدريجي هو أفضل النهج.

ولا بد من تطبيق استراتيجية التطوير التدريجي بعناية من خلال ثلاثة منطلقات. أولاً، لا بد من أن تكون لها مصداقية أمام مختلف الجماعات ذات المصلحة، ولا سيما أكثر المجموعات تأثيراً. وثانياً، سيتعين أن تكون منظمة ومرتبطة بأسلوب يحقق نتائج يمكن إثباتها ويبنى دفعة تكفل الاستمرارية. وسيساعد النجاح في التحدي الأخير على بناء الدعم للأول. وسيكون التفاعل بين مجموعتي الاعتبارات مهماً أيضاً في الحكم على المفاضلة بين تحقيق مكاسب مبكراً وتحقيق اختلافات ملموسة. وتضفي هذه المفاضلة أهمية على المنطلق الثالث الذي يبحث القيمة الأصلية للتطوير وقيمتها النسبية في مقابل الاعتراض على تنفيذه. ويتمثل الاختلاف الطفيف في هذا المجال فيما إذا كان التطوير الفوري على قدر أكثر أم أقل أهمية من التغييرات اللاحقة التي قد تترتب عليه، وإلى أي مدى ينبغي تبرير خطوة تدريجية ما في حد ذاتها أو من حيث تأثيرها على النظام في النهاية.

وفيما يتعلق بالمصداقية، يوجد خمس مجموعات رئيسية من الاهتمامات التي ينبغي بحثها: الطلاب والطلاب المحتملون وأسرهم، والسلطات الحكومية، والمجتمعات التي يخدمها التعليم العالي، وبخاصة أرباب العمل الذين يعينون الخريجين، والعاملون الأكاديميون والموظفون العموميون في مؤسسات التعليم العالي.

وربما يؤيد الطلاب بعض مبادرات التطوير ويعترضون على مبادرات أخرى، ويمكن أن يُتوقع منهم تأييد اتساع مجال الاختيار من البرامج والمؤسسات، والجهود الرامية إلى الارتقاء بجودة التعليم والمرافق والخدمات، وزيادة الصلة في دراساتهم حيث يعتقدون أن فرص عملهم ستتحسن. ويمكن أن يُتوقع منهم الاعتراض على زيادة التكاليف والأعباء الدراسية والامتحانات.

ويمكن أيضاً أن يُتوقع من السلطات والهيئات الحكومية استجابةً متباينة. فسوف تسعى السلطات والهيئات التي ستواجه فرضياتها وممارساتها تحدياً إلى جمع الحجج والأدلة من أجل التغيير، ولكنها قد تقاومه مع ذلك. أما تلك التي تسعى إلى الكفاءة والارتقاء بالأداء في قطاع التعليم العالي، مع تحملها لآثار قليلة، فسوف تؤيد تدابير التطوير القوية.

أما عن أرباب العمل، وهو مصطلح جامع لآراء متنوعة من أصحاب الشركات والمديرين التنفيذيين ومديري شؤون الموظفين وغيرهم، فمن المتوقع ألا يرضوا أبداً بالكامل عن الخريجين، ولكنهم سرحبون بطبيعة الحال بفرض التأثير على الأهداف التعليمية والمناهج. ويمكن أن يُتوقع من بعضهم أن يبدوا استعداداً أو ثقة أكبر من غيرهم في المشاركة بنشاط في المشاورات وفي تقديم التغذية المرتدة عن رضاهم عن الخريجين.

ويمكن أن يُتوقع من العاملين في مؤسسات التعليم العالي أن يستجيبوا لمقترحات التغيير بأساليب غير موحدة، مع تأييد بعضهم لبعض التغييرات وعدم تأييد بعضهم الآخر لأي تغيير. ومن المرجح أن تكون أصعب مجالات التطوير التي تؤثر على أعضاء هيئة التدريس الأكاديميين هي التغييرات التي تؤثر على أمنهم الوظيفي وظروف عملهم ومكانتهم وعبء العمل وتقييم الأداء. ولكي يقدم أعضاء هيئة التدريس والعاملين في المؤسسات بعض التأييد، ولكي يشعروا بنوع من الملكية لبرنامج التطوير، سيكون من الضروري أن تكون المبادرات الهامة نابعة أو أن تظهر قدر الإمكان على أنها نابعة من القاعدة إلى القمة، كما تتبع من القمة إلى القاعدة.

وسوف يلتبس النطاق الأوسع للمجتمع المدني في مصر مستوى معقولاً من الثقة في أن العلاقات بين أصحاب المصلحة وعمليات التغيير تدار بسلاسة وأن "التطوير" لا ينفذ بأساليب تثير الاضطراب أو تستلزم تنازلات غير مستدامة. وسوف تحتاج الهيئات الحكومية إلى جانب مؤسسات التعليم العالي إلى بناء القدرة على إدارة التغيير بفعالية.

وبافتراض أن الحكومة ترغب في اعتماد التوجه العام للتوصيات المبينة في هذا التقرير، ولو لم يكن ذلك بالأشكال المحددة المبينة هنا، فسيكون من الضروري اختيار التغييرات التي يمكن أداؤها مبكراً والتي من المحتمل أن يكون لها تأثير بالغ على هئية الظروف لاعتماد تغييرات في مجالات أخرى في وقت لاحق. وهكذا، فإن انتقاء عمليات التطوير الأولى لمحاولة تنفيذها يشكل قراراً حاسماً. وكما نوقش ذلك أعلاه، يجب أن يراعى الانتقاء السياسات الحقيقية، ولكن التطوير بدافع اكتساب الشعبية أو الانتهازية لا يحقق بالضرورة نواتج قيمة ومستدامة. ومن الضروري النظر في تتابع التطويرات الملموسة من حيث تماسك سياساتها وكذلك إمكانية تحقيقها سياسياً.

برنامج للمبادرات الأولى

انطلاقاً من الفرضية القائلة إن الحكومة ستوافق على برنامج لتطوير الهيكل المؤسسي لتقديم خدمات التعليم العالي في مصر، وهيكّل سياسات الحوافز المقدمة للطلاب والمؤسسات، يُعرض البرنامج التالي المكون من اثنتي عشرة مبادرة لتطوير للنظر فيه.

١ - إعداد إطار قومي للمؤهلات، مع بيانات بمواصفات الخريجين لكل نوع ومستوى من المؤهلات، مع الربط مع عملية بولونيا والنظام الأوروبي لنقل وتجميع النقاط الدراسية. وعملية التطوير هذه أساسية حيث إنها تضع في بؤرة التركيز نواتج التعلم التي ستحرك التطويرات التالية للممارسات التعليمية.

٢ - تجديد التعليم الفني والتدريب المهني، بما في ذلك تعزيز مكانة المؤهلات في هذا المجال في إطار قومي شامل للمؤهلات، وتوضيح المسارات أمام الدارسين من خلال التعليم الثانوي وكافة أشكال التعليم التالي للمرحلة الثانوية، وتحديث المرافق، وتسويق القيمة التي تتمتع بها المهارات الفنية في المجتمع. وعملية التطوير هذه أساسية لتوسيع نطاق فرص الوصل وزيادة إنتاجية التعلم، وتحسين ملائمة الإمداد بالخريجين لاحتياجات سوق العمل.

٣ - التوسع في الجامعات الخاصة لتلبية حصة كبيرة من النمو في حالات القيد. وهذا أساسي أيضاً لاستيعاب النمو المقبل في رغبات الطلاب بطريقة فعالة من حيث التكلفة دون التسبب في تفاقم مشاكل الجودة في المؤسسات الحكومية.

٤ - الاستثمار في تحديث المواد الخاصة بمؤسسات التعليم العالي الحكومية، وقيام المؤسسات بتنمية قدرتها على الإدارة الذاتية المسؤولة. وهذا أساسي نظراً لعدم ملائمة ظروف العديد من مؤسسات التعليم العالي وعدم كفاية استجابتها للبيئة المتغيرة.

٥ - توسيع نطاق معايير وصول الطلاب إلى التعليم العالي بإعداد اختبار أولاً في المهارات الذهنية ومهارات التفكير العام استكمالاً لامتحانات إتمام

الدراسة الثانوية لاتخاذ القرارات المتعلقة بقبول الطلاب في المؤسسات والبرامج.

٦- تشجيع الطلاب على الإعراب عن عدة تفضيلات في طلبات التحاقهم بالتعليم العالي، ويشمل ذلك كلا من البرامج والمؤسسات.

٧- السماح للمؤسسات في ظل حد أقصى لإجمالي عدد الطلاب ومبلغ تمويل معين بتحديد مزيجها من حالات القيد عبر مختلف مجالات الدراسة.

٨- الأخذ بصيغة تمويل تستند إلى القيد مع مراعاة مزيج الدراسة بحسب المجال.

٩- توضيح الرسالة المميزة لكل من مؤسسات التعليم العالي كأساس لتخطيطها الاستراتيجي في سياق المزيد من الاختيار أمام الطلاب، وإشراك أرباب العمل والهيئات المهنية رسمياً في تحديد الأهداف التعليمية وتقديم تغذية مرتدة بشأن رضاهم عن الخريجين.

١٠- استحداث خدمة مهنية للإرشاد الوظيفي من أجل مساعدة الطلاب وآبائهم في إجراء اختيارات تعليمية مستنيرة.

١١- رسم خريطة توضح نقاط القوة البحثية في الجامعات الحكومية، كأساس لتحديد المجالات المناسبة للاستثمار والتعاون بين المؤسسات في المستقبل.

١٢- إجراء عملية تنافسية لتكثيف الاستثمار في مجال البحث العلمي والتعليم بعد التخرج، تكون مرتبطة بتطوير أولويات التنمية الاقتصادية الوطنية.

وتستلزم المجموعة الأولى من المبادرات المذكورة أعلاه تأجيل إجراءات التنفيذ المتعلقة بعدد من البنود الجوهرية، بما في ذلك: المسائل المتصلة بالهيئات والأطر التشريعية الجديدة الرامية إلى اتباع نهج متكامل تجاه إدارة التعليم والتدريب فيما بعد التعليم الثانوي، والتغييرات في ظروف التوظيف في القطاع العام من حيث تأثيرها على الأكاديميين والموظفين العموميين في مؤسسات التعليم العالي، والتحلي بالمرونة في أعداد المقيدون في المؤسسات وتحديد الرسوم الدراسية. غير أن من دواعي الحرص أن تبدأ مبكراً عملية التشاور بشأن التشريع القاضي بمنح المؤسسات ما يحقق لوضعها القانوني المزيد من الاستقلالية، كإشارة على التطور الطويل الأجل

للسياسات وكحافز لجدية التجربة وكبرهان على قدرة المؤسسات على تحمل المزيد من المسؤوليات.

ويمكن استكمال هذه الخطوات، مع تزايد القدرات، بتدابير لوضع برنامج تطوير طويل الأجل للتعليم العالي، يشمل نماذج جديدة للتمويل المؤسسي، وخطط لدعم الطلاب، مع استمرار البرنامج المهم الرامي إلى الارتقاء بجودة التعليم الثانوي وفعاليته.

ويمكن اتخاذ عدد من المبادرات المقترحة في البداية كمشاريع قائمة بذاتها. فعلى سبيل المثال، بعد رسم خريطة لنقاط القوة البحثية المؤسسية، يمكن توجيه الدعوة إلى عدد من الجامعات أو الكليات أو المراكز الجامعية للتقدم لبرنامج تنافسي لإنشاء معاهد للدراسات العليا أو مجتمعات بحثية في مجالات محددة. وسيكون من المهم في أثناء هذه العملية جعل عملية التنافس والاختيار مفتوحة وشفافة قدر المستطاع وارتكاز القرارات على تقديرات الخبراء الدوليين.

وسوف يتطلب تنفيذ عدة عناصر من مجموعة المبادرات المذكورة أعلاه بعض التجارب والريادة لاختبار مدى قابلية تطبيق العمليات، وإثبات الجدوى، ولبناء التأييد. فعلى سبيل المثال، سيتعين تصميم اختبار للمهارات الذهنية العامة ومهارات التفكير بالتشاور مع هيئات مختلفة، وبنائه بطريقة مهنية، وتطبيقه عبر عينة طلابية للتثبت من إمكانية التعويل عليه. وأثناء مرحلتى الإعداد والاختبار، يمكن دعوة مؤسسات مختارة للمشاركة، ويمكن أن تشكل هذه المؤسسات أساساً لتجربة أخرى تتمثل في استخدام درجات الطلاب لاستكمال نتائج امتحانات القبول.

وبالمثل، ربما كان من المفيد تحديد عدد من المؤسسات لتجربة صيغة تمويل تستند إلى القيد في ظل مستويات مختلفة من السلطة التقديرية على مزيد القيد في إطار الحد الأقصى من حجم القيد. وبالنسبة لبعض المؤسسات، يمكن تصميم هذا النهج عن طريق تجربة اتفاق مستند إلى الرسالة يحدد توقعات الأداء فيما يتصل بالتمويل. وبمرور الوقت، يمكن أن تطبق بعض المؤسسات نهجاً أكثر تكاملاً تجاه التخطيط الاستراتيجي، مع ربط المرونة في القبول بالمرونة في التمويل والإفادة عن الأداء. ويمكن أن تضطلع المؤسسات المبتكرة بدور مفيد في البرهنة على قيمة تغييرات محددة وإمكانية تطبيقها، وفي الضغط من أجل تطبيق نهج متزايد المتكامل.

وبالنسبة للحكومة، تقدم الاتفاقات مزايا محتملة بفتح جسر أمام سياسة عامة أكثر استدامة وأطول أجلا وإدارة عملية تطوير السياسات بتوفير ما يلي: محرك للتشاور مع الجامعات وأصحاب المصلحة الآخرين، وحوافز لاختلاف تركيز الرسائل، ووسيلة لتيسير التكيف من التطبيقات السياسية القديمة إلى الجديدة، وأسلوب لوضع بذور المبادرات الاستراتيجية وتنميتها دون الاضطرار إلى وضع جميع التفاصيل مسبقا.

وبالنسبة للجامعات والمؤسسات الأخرى، تتيح المشاركة في نموذج متفق عليه المزايا التالية: تمكينها من شغل مكانة استراتيجية من أجل مستقبل أكثر تنافسية، وإفساح المجال أمامها للانتقال إلى مجالات جديدة أو تلبية التغير في رغبات الطلاب، ومنحها فرصة الخروج من الانغلاق التاريخي الذي لن يضيف قيمة إلى خدماتها في المستقبل.

إثراء النقاش

لم يتمكن فرق الاستعراض من التحقق من مدى وجود رواد محتملين لتوجيه التطوير المقترح في المجتمع المصري العريض، وبخاصة بين قادة المهن ورجال الأعمال. وقد واجه الفريق نفسه صعوبة في بعض الأحيان في تحديد الأدلة المطلوبة لدعم قضية التطوير في مجالات معينة. ومع تطبيق عملية التطوير لبدء تنفيذ بعض جوانب العملية فعليا، سيكون من الضروري الإعلان عن جدوى التطوير والاعتماد على المعلومات والتحليلات كأدلة داعمة.

وسيكون إدخال التحسينات على توافر البيانات بالغ الفائدة في المجالات التالية:

- متطلبات سوق العمل: كإجراء مسوح للشواغر في المهارات.
- الطلب على التعليم العالي الخاص على أساس إقليمي.
- حالات القيد في التعليم العالي بحسب سنة القيد، والتمكين من الإفادة عن معدلات تقدم الطلاب في الدراسة سنوياً، ومعدل التخرج كنسبة من الملتحقين للمرة الأولى.
- الوضع الاجتماعي - الاقتصادي لطلاب التعليم العالي.
- توزيع الإيرادات والنفقات المؤسسية في ظل إطار محاسبي متماسك.
- وجهات الخريجين، بحسب المهنة والصناعة.

- معدلات عائدات الخريجين (الدراسات الجارية).
 - مؤهلات العاملين الأكاديميين بحسب المؤسسة.
 - أعداد العاملين غير الأكاديميين بحسب المؤسسة.
 - الحراك الدولي للطلاب المصريين.
 - الحراك الدولي للعاملين الأكاديميين المصريين.
- والجدير بالاهتمام أن ثمة حاجة إلى وجود رواد بارزين لإجراء التطوير، يُستمدون من قطاعات مختلفة من المجتمع المصري من أجل دعم مسار التطوير. وستكون المشاركة مع أرباب العمل الرواد والهيئات المهنية الرائدة خطوة أولية ضرورية نحو بناء الزخم اللازم لدفع البرنامج إلى الأمام.

التوصيات

ينبغي النظر في القيام بعملية تدريجية لتنفيذ مبادرات تطوير محددة عن طريق التجربة والريادة لاختبار مدى قابلية تطبيق العمليات، وإثبات الجدوى، ولبناء التأييد.

مراجعات لسياسات التعليم الوطنية

التعليم العالي في مصر

أجرت الحكومة المصرية في السنوات الأخيرة إصلاحات جذرية لتطوير الدولة. وفي حين أن نجاح هذا الجهد يتوقف إلى حد كبير على مدى جودة تعليم الأفراد والمهارات التي يتمتعون بها، فما لم يخضع قطاع التعليم بصفة عامة والتعليم العالي بصفة خاصة لإصلاح جوهري، فستواجه الدولة صعوبات في تحسين قدرتها التنافسية في عالم يتزايد اعتماده على المعرفة. وفي توفير خدمات التعليم لجموع الطلاب التي تتزايد أعدادها وتنوعها.

يقدم هذا الكتاب استعراضاً مستقلاً لنظام التعليم العالي في مصر، ويركز على المجالات التي تستدعي اهتمام واضعي السياسات وأصحاب المصلحة. وهي تشمل تسيير النظام والحوكمة المؤسسية، وإتاحة التعليم العالي للطلاب، وجودة التعليم وكفاءته، والبحث والتنمية والابتكار، والجوانب المالية. ويتضمن الكتاب تحليلاً للنظام وتوصيات تشكل بالنظر إليها مجتمعة برنامجاً ضخماً لإجراء تطوير هيكلي وثقافي للتعليم العالي المصري خلال العقد المنتهي بسنة 2020.

من شأن كتاب مراجعات لسياسات التعليم الوطنية: التعليم العالي في مصر أن يجتذب اهتمام واضعي السياسات المصريين والعاملين في مجال التعليم - فضلاً عن غيرهم من المشاركين- في رسم سياسات التعليم العالي والبحث العلمي في مصر.

يمكن الاطلاع على النص الكامل لهذا الكتاب على الإنترنت من خلال الرابط التالي:
www.sourceoecd.org/education/9789264077232

لمن لهم الحق في الاطلاع على كتب المنظمة على الإنترنت أن يستخدموا الرابط التالي:
www.sourceoecd.org/9789264077232

SourceOECD هو موقع المكتبة الرقمية للمنظمة على الإنترنت الذي يضم الكتب والدوريات وقواعد البيانات الإحصائية. لمزيد من المعلومات عن هذه الخدمة الحاصلة على جوائز الامتياز ولاختبارها مجاناً، يرجى مخاطبتنا على العنوان التالي: SourceOECD@oecd.org.