

الفصل الأول

إصلاح التعليم بين الخوف من المؤامرة وغياب المشاركة دراسة تأثير المساعدات التنموية الأجنبية على إصلاح سياسة التعليم الأساسي في مصر في عقد التسعينات*

د. فاطمة الزهراء حسن سيد**

مقدمة

تتناول الدراسة تأثير المساعدات التنموية الأجنبية على بلورة سياسة التعليم الأساسي في مصر خلال عقد التسعينيات وتنفيذها ثم تقييمها. والمقصود بالتعليم الأساسي في هذه الدراسة هو التعليم النظامي formal في مرحلتيه الابتدائية والإعدادية ولا تتناول الدراسة مشاريع محو الأمية أو برامج التعليم النطاقي formal في مرحلتيه الابتدائية والإعدادية ولا تتناول الدراسة مشاريع محو الأمية أو برامج التعليم غير النظامي non-formal. لعقد التسعينات أهمية خاصة لما تضمن من أحداث عالمية قادت إلى تغيير النظام السياسي والاقتصادي العالمي، ويعتبر نقطة تحول شديدة الأهمية مع سقوط الإتحاد السوفيتي وانتهاء الحرب الباردة وبداية حرب الخليج الأولى وما ترتب على ذلك من أحداث. إذ إن التغيير الشامل في النظام العالمي تضمن تغييراً شاملاً في منظومة القيم

* ملخص نتائج رسالة الدكتوراه المقدمة إلى قسم العلوم السياسية والاجتماعية - معهد الجامعة الأوروبية، فلورنسا - إيطاليا بعنوان "المنظمات الدولية والسياسات المحلية للإصلاح: حالة التعليم الأساسي في مصر في التسعينيات" (Sayed, 2004).

** دكتوراه في العلوم السياسية والاجتماعية من معهد الجامعة الأوروبية (2004)، باحثة ومساعدة عميد شؤون البحث العلمي في الجامعة نفسها.

والأعراف التي يقوم عليها النظام العالمي الجديد وكذلك تحولاً جذرياً في اتجاهات المساعدات التنموية العالمية وحجمها وأولوياتها.

إن اتخاذ مصر موضوعاً لدراسة دور المساعدات الأجنبية في خلق وترويج نظام عالمي جديد يقوم على منظوم قيمي جديد له أهمية. فمصر كانت أكثر دول العام تلقياً للمساعدات التنموية في عقد التسعينات، كما أنها تلعب دوراً استراتيجياً هاماً في استقرار منطقة الشرق الأوسط. ثم إن دراسة تأثير المساعدات التنموية الأجنبية على إصلاح سياسة التعليم الأساسي في مصر تقدم مدلولات ومؤشرات لا غنى عنها لفهم اتجاهات الجهات المانحة (سواء دول أو منظمات) وميولها والقيم المادية والمعنوية المراد ترويجها على المستوى العالمي. ومن المعروف أن المنظمات الدولية وحكومات الدول المانحة قد اتخذت من التعليم الأساسي هدفاً أساسياً للتنمية وعملاً فعالاً في تحقيق الرخاء الاقتصادي والتنمية السياسية وكذلك التحول الإجماعي المنشود. خاصة وأن البنك الدولي، وهو أكبر جهة مانحة للمساعدات الموجهة إلى التعليم في العالم، قد وصف التعليم الأساسي بأنه حجر الزاوية لبناء مجتمعات ديمقراطية واقتصاديات قوية ذات قدرة على المنافسة في الأسواق العالمية. لذا فقد رأس التعليم الأساسي أولويات المساعدات التنموية منذ بداية عقد التسعينيات.

لقد كان عقد التسعينيات عقد التعليم للجميع بعد مؤتمر جيوميتين/تاييلاند في 1990 والذي أعلنت فيه معظم المنظمات التنموية الدولية والكثير من حكومات الدول النامية هدف إلحاق جميع الأطفال في سن الإلزام بالتعليم الأساسي والقضاء على ظاهرة التسرب ورفع جودة وكفاءة العملية التعليمية. والتسعينات هو كذلك العقد الذي أعلن فيه الرئيس المصري حسنى مبارك أن التعليم هو المشروع القومي للبلاد. وبالرغم من أنها تركز على مصر فإن للدراسة علاقة وثيقة بقضايا الدول النامية بشكل عام والشرق الأوسط بشكل خاص.

إن فشل أو نجاح المعونات الخارجية قضية قد شغلت الرأي العام والدوائر السياسية والاقتصادية والفكرية في الدول النامية وخصوصاً في الشرق الأوسط على مدى زمني طويل. عادة ما يتم إرجاع فشل المعونات الدولية في تحقيق أهدافها التنموية المرجوة منها إلى أحد أو بعض الأسباب التالية:

1. نظرية التآمر (التي تؤمن بأن جميع المعونات الأجنبية تستهدف تدمير الهوية القومية والدينية والثقافية للبلاد من أجل السيطرة عليها وتوطيد الموقف الإسرائيلي في الصراع العربي الإسرائيلي).
2. فساد الحكومات المحلية أو المنظمات المانحة أو كليهما.
3. العوامل الثقافية "الرجعية" التي قد تقف حائلاً أمام التطور والتغيير.

ثمة عدد قليل من الدراسات يتضمن تحليلاً شاملاً للحقائق السياسية والإدارية والاجتماعية والقيمية المحيطة بمثل تلك الإصلاحات والمؤثرة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في السياسات العامة الممولة من قبل المعونات الخارجية. لذا فإنه لا يوجد بديل عن دراسة عملية بلورة السياسات وتنفيذها وتقييمها المحلية على المستوى القومي والتعرف على العوامل المؤثرة في هذه السياسات مثل الأوضاع الداخلية والأمنية والعوامل الاقتصادية والاجتماعية والمنظومة القيمية المؤثرة في تلك السياسات.

أولاً: منهجية الدراسة

1. أهم الأسئلة التي تبحث الدراسة عن إجابات لها
 - أ. كيف تم تحديد مجالات الإصلاح وكيف تمّ تشخيص المشكلات ووصف الحلول ثم تطبيق الإصلاحات وتقييم فعالية وكفاءة السياسات الإصلاحية والجهات المنفذة لها؟
 - ب. كيف تتم عملية صنع القرار الذي يستهدف إصلاح سياسة التعليم الأساسي في مصر وكيف تفاعلت عملية صنع القرار وتنفيذه مع المعونات والمساعدات الأجنبية الموجهة إلى التنمية؟
 - ج. ما هي القوى المختلفة التي قادت عملية صنع القرار في مجال إصلاح سياسة التعليم (سواء محلية أو أجنبية) وما مدى تأثير كل منها على عملية الإصلاح؟
 - د. كيف تمت مخاطبة وإشراك القوى الوطنية والمؤسسية والاجتماعية المتعددة وإعلامها بأهداف الإصلاح باعتبار التواصل التفاوضي من أهم العوامل المؤدية إلى نجاح عملية استيعاب واستبطان وتوطين الإصلاحات في الهيكل التنظيمي والنسيج الثقافي والمنظوم القيمي للمؤسسة التعليمية؟

2. الفرض الأساسي للبحث

إن الفشل في تطبيق الإصلاحات الممولة من جهات أجنبية وعدم استيعابها وتوطينها في النسيج المؤسسي للتعليم يعود إلى غياب تحالفات قومية مساندة للإصلاحات بين القوى المؤسسية والاجتماعية المختلفة.

أ. الفرض الأول

إن غياب تواصل تفاوضي مباشر وفعال بين قادة عملية الإصلاح (الدولة المصرية والمنظمات الدولية والدول المانحة) والقوى المحلية المتعددة المتفاعلة مع التعليم على المستويات المختلفة داخل وخارج المؤسسة الرسمية للدولة، هو من العوامل الأساسية المؤدية إلى عدم نجاح عملية استيعاب واستبطان الإصلاحات على المستوى القومي.

ب. الفرض الثاني

كلما قل التناسق والتوافق القيمي والأيدولوجي بين الفرق المختلفة المتعاملة مع عملية الإصلاح والمتأثرة بها كلما زادت الحاجة إلى توسيع دائرة المشاركة وتكثيف عملية الحوار البناء والتفاوض من أجل تقوية التواصل بين هذه القوى.

3. المنهج التحليلي للدراسة

استخدمت الدراسة بعض المفاهيم الخاصة بمجال السياسة الدولية مثل المنهج التركيبي *constructivist model* والمنهج العقلاني *rationalist model*. يؤيد المنهج العقلاني أن الصفوة السياسية الحاكمة قد تتبنى الإصلاحات الممولة من جهات أجنبية بصورة نفعية من أجل الحصول على مكاسب سياسية أو اقتصادية ليست متصلة بالضرورة بالإصلاحات ذاتها وذلك بغض النظر عن مدى اقتناع هذه الصفوة السياسية بجدوى وفاعلية تلك الإصلاحات. أي أنه مجرد تبنى شكلي وظاهري للإصلاحات. يساعد هذا المنهج التحليلي على فهم دوافع وأساليب تبنى الصفوة المحلية للإصلاحات الممولة من الجهات الأجنبية النشطة في مجال التنمية.

بينما يفترض المنهج التركيبي أنه بالرغم من أن الصفوة السياسية قد تتبنى الإصلاحات الممولة من الخارج بشكل سطحي وظاهري فقط إلا أنه أثناء تطبيق هذه الإصلاحات يحدث تفاعل بين المنظومة القيمية السائدة على المستوى المحلي ومضمون

تلك الإصلاحات والتي تقترن بها على مستويات مختلفة. وتعتمد درجة الاستيعاب والاستبطان لهذه الإصلاحات في النسيج القيمي السائد على آليات الترويج والتعميق المتبعة من قبل الصفوة الحاكمة والتفاعل بين هذه الصفوة والهيئات العالمية العاملة في مجال المساعدات التنموية. يساهم هذا المنهج في دراسة أسلوب تطبيق الإصلاحات من قبل المؤسسات والقوى المحلية وكيف أن آليات التنفيذ قد تؤدي إلى أحد البدائل التالية:

- تضمين الإصلاحات في الهيكل التنظيمي وتعميقها في ثقافة المؤسسة التعليمية للبلاد،

أو

- تنفيذ الإصلاحات فقط بشكل صوري وظاهري بدون تنبئها على المستوى الفعلي.

وتستفيد الدراسة كذلك من نموذج "ريسي وسيكينك" (Risse, Ropp & Sikkink, 1999) للنتشئة الاجتماعية على المستوى الدولي international socialization وهو نموذج مستمد من علم السياسة الدولية لدراسة عملية ترويج وتعميق قيم وممارسات محددة من قبل "المجتمع الدولي" على المستوى القومي للدول المتلقية للمعونات أو الراغبة في إرضاء المجتمع الدولي أو الانضمام إليه.

يقدم توماس ريسي وكاترين سيكينك الافتراض التالي: إن نجاح الجهات المانحة والمجتمع الدولي في ترويج وتعميق قيمة معينة أو ممارسات محددة على المستوى المحلي يعتمد على استكمال المراحل الثلاث التالية:

1. التبنى الظاهري للقيمة أو الهدف المراد ترويجه.
2. نشر القيمة وتعميقها في النسق القيمي وضمها إلى الأعراف السائدة.
3. استيعاب واستبطان القيمة وتسكينها في الممارسات اليومية للعمل وإفرازها في الأداء اليومي للمؤسسات كي تصبح جزءاً لا يتجزأ من النظام المؤسسي والثقافي القائم للمجتمع.

كما قمت كذلك بإجراء تحليل كلاسيكي لعملية صنع القرار السياسي في مجال التعليم الأساسي في مراحلها المختلفة (التشكيل والبلورة، التنفيذ، التقييم) ومن خلال هذا التحليل قمت بدراسة آليات التواصل المستخدمة للحصول على درجة مرضية من استيعاب واستبطان الإصلاحات في النظام القائم.

ثانياً: نتائج الدراسة

1. النتائج المتعلقة بقيم المجتمع الدولي وتأثيرها على سياسات الإصلاح القومية

عندما نتحدث عن المجتمع الدولي نقصد المنظمات والهيئات الدولية المتعددة التي تمثل تقريباً جميع دول العالم في مختلف المجالات والأنشطة. إلا أن هذه المنظمات تأسست على أطر تنظيمية غربية وكذلك مرجعية فكرية وقيمية غربية. وكان الفكر السائد في عقد التسعينات يدعو إلى الاستفادة من ظاهرة العولمة لضم الدول الأقل نمواً إلى نظام السوق والاستفادة منه بتقنين المهارات البشرية ومعايير الإنتاج وجودته. وذلك بالاستثمار في رأس المال البشري عن طريق توفير الرعاية الصحية ونشر التعليم الأساسي ورفع جودته وما إلى ذلك من عوامل التنمية البشرية. لذا فقد روج المجتمع الدولي لإصلاح المنظومة التعليمية في العديد من الدول النامية لدمجها في النظام العالمي الجديد المراد ترويجه. توافق هذا مع رغبة معظم حكومات تلك الدول في الاستفادة من ظاهرة العولمة والحصول على رضا " المجتمع الدولي ". إلا أن قدرة المساعدات التنموية الخارجية على تقويم المنظومات التعليمية في الدول النامية تتأثر بعوامل كثيرة منها التراث الثقافي والتنظيمي للمؤسسات التعليمية في تلك الدول وكذلك ربط قيم الإصلاح بمفاهيم الأمن القومي.

تؤكد النتائج المستخلصة من الدراسة الافتراض الرئيسي لهذه الرسالة وهو أن الصفة السياسية قد تبنت الإصلاحات على المستوى الظاهري وضمت أولوياتها إلى جدول التغييرات السياسية المطلوبة إلا أن قصور عملية التواصل التفاوضي (Checkel, argumentative persuasion 1999) مع القوى المحلية المتعددة المتأثرة بالإصلاحات أدى إلى المساندة العامة للتغيير وبالتالي لم تتجح الدولة في استيعاب وتعميق مبادئ الإصلاح على المستوى المؤسسي.

وترجع أسباب فشل تحقيق التواصل التفاوضي إلى العوامل التالية:

أ. تم إدخال الإصلاحات في جو أيديولوجي مشحون وتضمنت قيماً متناقضة مع القيم الاشتراكية التي تم بناء الدولة المصرية على أساسها بعد ثورة 23 يوليو.

ب. لم تتمتع وزارة التربية والتعليم بالمصداقية المطلوبة لدى الجماهير المتفاعلة مع عملية الإصلاح حيث إنها لم تمثل لديهم المبادئ الديمقراطية التي نشدها الإصلاح. بل على العكس فإن تلك الجماهير ترى الوزارة كمؤسسة مركزية أوتوقراطية هرمية تنادي بالديمقراطية فقط على المستوى الشكلي.

ج. تمت عملية الترويج والتواصل في جو سياسي شديد التوتر والحساسية على الصعيدين العالمي والقومي.

كما أن الصفوة السياسية والبيروقراطية قادت عملية نشر الوعي بالإصلاحات المنشودة بين الجماهير المختلفة بطريقة شكلية بهدف إعلامها واصطناع الرغبة في استرضائها وليس لرغبة حقيقية في التفاوض معها وإقناعها حيث أنه لم يتم إشراكها بطريقة فعالة. فالحقيقة أن معظم ممثلي القوى المحلية وصفوا محاولات إشراكهم وإعلامهم بالإصلاحات بأنها كانت شكلية وأن صناع القرار لم يأخذوا في الاعتبار وجهات نظرهم ولم يكثرثوا بالتفاوض معهم.

2. النتائج المتصلة بالتمويل الأجنبي لإصلاح سياسة التعليم الأساسي

وعلاقته بالنسق القيمي والأيدولوجي السائد

لتأثير فلسفات التربية والتيارات الفكرية المختلفة السائدة على المستوى العالمي (كثيار المحافظين الجدد والليبراليين الجدد) أهمية كبيرة في تشكيل المنظومات التعليمية. وخصوصاً أن تلك التيارات ما يقابلها على المستوى القومي في مصر من أصوليين واشتراكيين وليبراليين جدد تنافسوا مع بعضهم البعض للتأثيرات الأيدولوجي على سياسة التعليم في البلاد. باعتبار التعليم الأساسي هو العامل الرئيسي في تشكيل الصفات الوجدانية والنسق القيمي والقدرات التحليلية وكذلك الهويات الدينية والقومية والثقافية المركبة للأجيال الجديدة.

إن عددا لا يستهان به من المفكرين والمتقنين بل والعديد من العاملين في أجهزة الدولة يرجعون فشل الكثير من مشاريع التنمية الممولة من قبل جهات أجنبية إلى تأمر تلك الجهات على بلدان العالم الثالث بالتعاون مع الصفوة السياسية لتلك البلاد من أجل إبقائها في حالة من التبعية الاقتصادية والثقافية والسياسية. ولذا قمت بدراسة مفهوم المشروطية conditionality المصاحبة للمعونات التنموية وتحليل أصولها وتطورات

اللجوء إليها من قبل الجهات المانحة وكذلك آليات تطبيقها وكيف ساهم كل ذلك في تقوية الإيمان بنظرية التآمر conspiracy theory وكذلك نظرية التبعية Dependency. كما قمت بمناخلة المشروطية المرتبطة بالمعونات الأجنبية الموجة إلى إصلاح التعليم الأساسي في مصر. وقد قمت من خلال هذه الدراسة بتحليل الأوجه المختلفة لنظرية التآمر وعلاقتها بمشروطية برامج المعونة وكذلك تأثيرها بموروث الاستعمار وواقع الصراع العربي والإسرائيلي وأخيراً أزمة الحادي عشر من سبتمبر 2001.

وقد قمت بتحليل الأوجه التالية:

- أ. الشروط الخاصة بتمويل الاتحاد الأوروبي لبرنامج تحسين التعليم الأساسي في نسق برنامج التعليم للجميع بالتعاون مع البنك الدولي.
- ب. برنامج تطوير المناهج التعليمية الممول من وكالة التنمية العالمية الخاص بالولايات المتحدة الأمريكية.
- ج. مضمون المناهج التعليمية في مرحلة التعليم الأساسي تركيزاً على مناهج مادة الدين الإسلامي والتاريخ واللغة العربية.

وكان الغرض الرئيسي لهذا التحليل هو التحقق من إدعاءات نظرية التآمر وفهم مدى صحة التفسيرات المعتمدة على افتراضاتها. والسؤال هو، هل نستطيع الاعتماد على نظرية التآمر في تفسير نجاح أو فشل مشاريع التنمية الممولة من قبل المعونات الخارجية؟ أم أن ربط نظرية التآمر بكل مشاريع التنمية الممولة من الخارج هو انعكاس لحالة الإحباط السياسي السائد في منطقة الشرق الأوسط؟

تبيين الدراسة أن:

- معظم الكتاب والمفكرين الذين يتبنون نظرية التآمر في مجال التعليم الأساسي في عقد التسعينيات بنوا استنتاجاتهم على معلومات غير دقيقة وبيانات غير كاملة.
- التوجس من وجود مؤامرة أجنبية وراء معظم القرارات والآراء المقدمة من الخبراء القوميين (سواء كان انتماؤهم الأكاديمي والعملي لهيئات قومية أو أجنبية) يعرقل عملية الإصلاح ومحاولات التطوير.
- العديد من المشاريع في أثناء عقد التسعينيات تم وقفها أو إلغاؤها نتيجة لحالة الشك والتوجس من أهدافها والتي نتجت عن حملات صحفية واسعة

ضد تلك المشاريع. بل إن العديد من الدول المانحة (بشكل فردي) قامت بتقليل حجم معوناتهما الموجهة إلى قطاع التعليم الأساسي لتجنب إثارة الحساسية السياسية والثقافية. ومنها من آثرت توجيه المعونات لقطاعات أخرى في التعليم مثل التعليم العالي والفني أو إلى مواد دراسية غير متصلة بأمور الهوية الدينية أو اللغوية أو التاريخية.

- الكثير ممن وجهوا اتهامات المؤامرة الأجنبية إلى مشروع إصلاح التعليم هم ممن تم تهميشهم أو إشراكهم بصورة شكلية فقط في عملية صنع القرار.

إن انخفاض نسبة المشاركة في عملية صنع القرار قد يكون أحد التفسيرات للجوء بصورة مكثفة إلى نظرية التآمر لتفسير الكثير من الأحداث الداخلية للبلاد. حيث إن غياب الديمقراطية بشكل عام على المستوى السياسي والمؤسسي والاجتماعي يولد حالة من التغييب والإحباط والتشكيك في الصفوة السياسية المسيطرة على زمام الأمور. ولذا فإن هذا الإحباط السياسي العام قد ينعكس على المناقشات الخاصة بالتعليم وخصوصاً أنه موضوع حيوي يمس جميع أفراد المجتمع ويعتبره الساسة حجر الزاوية للأمن القومي للبلاد. بل إنه في كثير من الأحيان يستغل الجدل العام حول موضوع إصلاح التعليم كصمام أمان للتنفيس عن الإحباط الناتج عن الكبت السياسي المفروض على بعض أمور الحكام الأخرى.

3. النتائج الخاصة بتأثير المساعدات الخارجية على تشكيل وتنفيذ ثم

تقييم سياسة التعليم الأساسي في مصر في التسعينيات

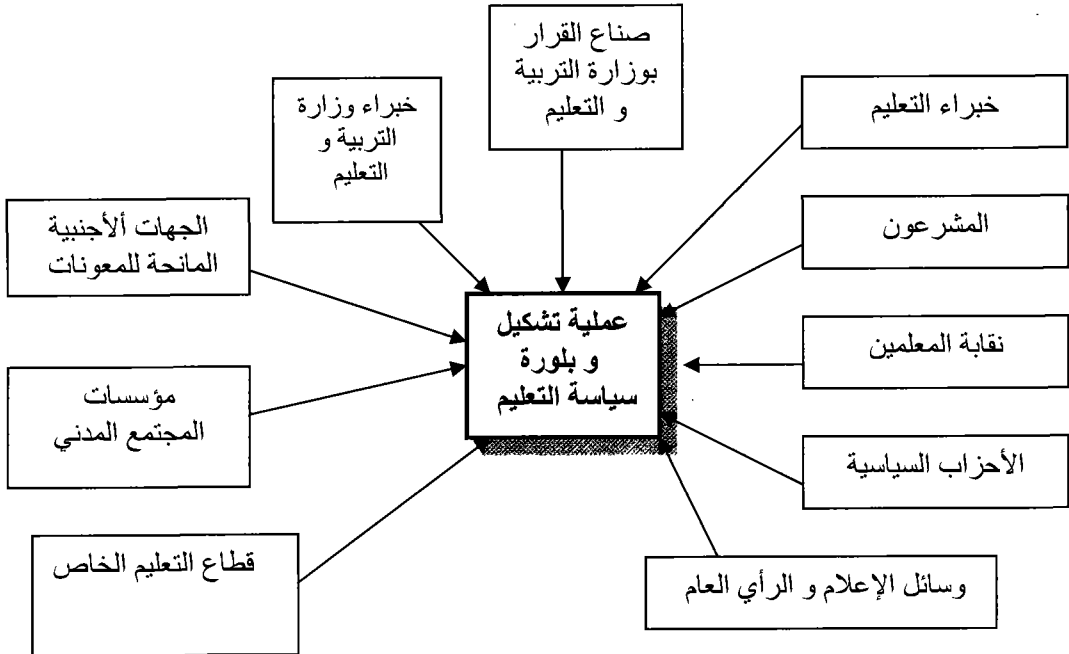
في هذا الجزء من الدراسة قمت بإجراء تحليل كلاسيكي لعملية تشكيل وبلورة سياسة التعليم الأساسي وتنفيذها وتقييمها وذلك من أجل دراسة آليات ترويح وتعميق الإصلاحات في النظام القائم وإلى أي مدى تم استيعاب واستبطن تلك التغييرات. بالإضافة إلى تحليل عملية صنع القرار قمت بدراسة العلاقة بين المعونات التنموية الأجنبية وتوسيع دائرة المشاركة في العملية التعليمية وذلك باستعراض أنشطة المجتمع المدني في العملية التعليمية ودراسة الأنظمة التشريعية والإدارية الحاكمة لهذه الأنشطة ومدى استجابة الدولة للضغوط الخارجية التي تتادي بمنح مساحة أكبر لمشاركة المجتمع المدني.

ثالثاً: تشكيل وتنفيذ سياسة التعليم الأساسي في مصر

1. تشكيل وبلورة السياسة

قمت في هذا الجزء من الدراسة بتحليل عملية تشكيل وبلورة السياسة في فترة التسعينيات ونظرت إلى عملية تقييم حالة التعليم وتحديد المشكلات والأولويات وذلك بدراسة عملية صنع القرار وتأثير القوى المختلفة على صنع القرار السياسي. تشمل القوى المحلية: العاملين والمسؤولين في الجهاز الإداري للدولة، الخبراء والفنيين والمخططين في الوزارة، الجمعيات الأهلية، مجالس الآباء بالمدارس، الخبراء والباحثين المستقلين، نقابة المعلمين، الأحزاب السياسية، وسائل الإعلام والرأي العام، المفكرين وقادة الرأي على المستوى القومي.

تناول التحليل مبادرات إصلاح التعليم منذ نهاية عقد الثمانينات وحتى نهاية التسعينيات والعوائق الاقتصادية لعملية الإصلاح. ركزت الدراسة على وحدات تشكيل السياسات في المؤسسة التعليمية وتأثير الجهات المانحة ومبادرات المجتمع الدولي على قرار الدولة المصرية بإعلان أن التعليم هو المشروع القومي للبلاد في عقد التسعينيات. وتطرق البحث أيضاً إلى دراسة اقتصاديات وتمويل التعليم الأساسي في مصر وكذلك كيفية تأثر عملية تخصيص وتوزيع الميزانية التعليمية بالمساعدات الخارجية وأولويات الجهات المانحة.



أسفرت دراسة مرحلة تشكيل وبلورة السياسة عن النتائج التالية:

- إن المبادرة الرئيسية نحو التغيير في سياسة التعليم الأساسي في مصر نشأت من خارج المؤسسة التعليمية، أي من قبل الجهات المانحة والمنتمة إلى المجتمع الدولي، إلا إنها توافقت مع الإرادة السياسية للدولة وتم التنسيق مع وزارة التربية والتعليم في مرحلة بلورتها.
- كان الاشتراك الفعال والمباشر للمنظمات الدولية والدول المانحة في تشخيص وتحديد مشاكل التعليم دليلاً على أنها لعبت دوراً كبيراً في مرحلة تشكيل وبلورة السياسة.
- إن المساعدات الأجنبية لم تفرض الإصلاح على الدولة التي كانت قد خططت لتلك الإصلاحات منذ فترة طويلة ولكن نقص الموارد المالية والإمكانات الفنية للدولة وقف حائلاً دون ذلك.
- أدى ضعف القدرات التنظيمية وقلة الموارد المادية ومحدودية القوة السياسية للقوى المحلية إلى ضعف مشاركتها في عملية اتخاذ القرار وبالتالي إلى تهميشها. كما لم تسهل الظروف المؤسسية والهيكلية عملية توطين واستيعاب الإصلاحات على المستوى القومي ولم تسمح بخلق جو من المساندة والاتفاق على جدوى هذه التغييرات.

2. مرحلة تنفيذ السياسة

في هذا الجزء أجريت دراسة تحليلية مفصلة للجهات المنفذة للسياسات التعليمية وتناولت عملية اختيار وتعيين كبار المسؤولين بالمؤسسة التعليمية المصرية وكذلك الهيكل التنظيمي *organizational structure* لوزارة التربية والتعليم وتحليل الثقافة الداخلية للمؤسسة التعليمية وذلك لفهم تأثير الهيكل التنظيمي والثقافة المؤسسية *organizational culture* على عملية تنفيذ السياسات الإصلاحية من قبل الوحدات المختلفة للوزارة وكيف تم التنسيق مع الجهات المانحة المشرفة على التنفيذ.

كما نظرت الدراسة إلى عملية تطوير الوحدات التنفيذية في الوزارة بمساعدة الهيئات المانحة والعوامل الإدارية والاقتصادية المؤثرة على عملية التطوير. وألقى البحث الضوء على دور مؤسسات المجتمع المدني في تنفيذ السياسات التعليمية.

أسفرت دراسة مرحلة تنفيذ السياسة عن النتائج التالية:
ظهر تأثير الجهات الأجنبية على تطبيق إصلاحات التعليم الأساسي واضحا في
الجوانب التالي ذكرها:

- الدور الفعال والتأثير المباشر على الوحدات المسؤولة عن تنفيذ وتقييم السياسة التعليمية.
- الإشراف المباشر على مسار عملية الإصلاح وعلى الوحدات القائمة عليها.
- اعتماد الإصلاحات وكذلك الجمعيات الأهلية العاملة في مجال التعليم الأساسي اعتماداً كلياً على المساندة المادية للجهات الأجنبية في برامجها الإصلاحية وفي أنشطتها المختلفة.

وبالرغم من التأثير الواضح للجهات المانحة على عملية صنع القرار السياسي إلا أن هذه الجهات لم تستطع التأثير على الهيكل التنظيمي والثقافة الداخلية الخاصة بالجهاز التعليمي للبلاد والذين وقفا حائلا أمام تحقيق التغيير. مما ترتب عليه فشل هذه الجهات في ترويج وتأصيل خطوات الإصلاح في مسار العمل اليومي للجهاز التعليمي في البلاد على مختلف المستويات. بل على العكس فقد قامت بتنفيذ الإصلاحات وحدات إدارية مؤسسة وممولة من قبل الجهات المانحة على أسس تنظيمية وثقافة عمل غير متوافقة مع المؤسسة التعليمية في مصر حيث أنه تم تخطيط الهيكل الإداري والتنظيمي لهذه الوحدات خارج الجهاز الحكومي ولم يأخذ بعين الاعتبار تخصيص قنوات اتصال مباشرة بين هذه الوحدات وبقية وحدات الوزارة والأجهزة الإدارية للدولة.

3. دراسة مرحلة تقييم السياسة التعليمية

في هذا الجزء من الدراسة قمت بدراسة عملية التقييم من حيث المؤسسات القائمة عليها، القوى المختلفة التي تتنافس مع بعضها البعض لتحديد مؤشرات التقييم وترتيبها من حيث الأولوية وكذلك درجة مشاركة الهيئات البحثية القومية والأجنبية في عملية التقييم. بالإضافة إلى استعراض عملية تحديد مؤشرات التقييم ومدلولاتها، وتناولت الدراسة تحليل عملية كتابة وإصدار تقارير التقييم المختلفة ودراسة الأساليب المتبعة في صياغتها للاستدلال على مدى مراعاة عملية التقييم لمبدأ المحاسبة accountability الإدارية والسياسية.

أسفرت دراسة مرحلة تقييم السياسة التعليمية عن النتائج التالية:
يلاحظ في اختيار مؤشرات تقييم السياسة التعليمية أنها متوافقة إلى حد كبير مع أولويات المنظمات الدولية وهي نفسها التي حددها مؤتمر التعليم للجميع الذي تم عقده في جيومنتين في 1990. إلا أن الساسة القوميين والمسؤولين في الدولة تبنا تلك المبادرات وصاغوها ضمن رؤيتهم الخاصة للتنمية القومية.

لم تقم وزارة التربية والتعليم بإجراء تقييم شامل وعميق لبرنامج الإصلاح الذي قامت بتنفيذه في التسعينيات. بل إن أكثر الدراسات دقة وتعمقا وشمولا في هذا المجال قامت بإجرائها الجهات المانحة نفسها واعتمدت عليها الوزارة في نشراتها وتقاريرها. كما أن تقارير الأداء التي نشرتها الوزارة كانت محدودة وسطحية بدرجة كبيرة واكتفت بنشر إنجازات كمية وأغفلت المؤشرات المتعلقة بجودة العملية التعليمية كما لم تأخذ بعين الاعتبار المؤشرات التي تقيم الفاعلية والكفاءة على مستوى الأداء اليومي للعمل ولذا لم تتضمن القيم الأساسية للإصلاح على مستوى المؤسسة التعليمية.

خلاصة: ديمقراطية صنع القرار في مجال التعليم الأساسي

تلقي هذه الدراسة الضوء على مدى شكلية جهود الإصلاح وتوسيع دائرة المشاركة التي قامت بها وزارة التربية والتعليم في مواجهة الضغوط الداخلية والخارجية المطالبة بالتطوير. وتبين أنه لم تتوسع دائرة المشاركة الوطنية ولم تتكاتف الجهود الرسمية والشعبية لمساندة الإصلاحات على كافة مستوياتها. فالحقيقة أنه تم تشكيل وبلورة السياسات بمعزل عن الجماهير المتفاعلة معها وتم تنفيذها في جو من المقاومة للتغيير في بعض الأحيان وعدم الاكتراث في معظم الأحيان. ولم يشارك المجتمع المدني بطريق فعالة في صنع القرار حيث أن السلطة التشريعية والتنفيذية تمنح الدولة اليد العليا على مؤسسات المجتمع المدني والسيطرة التامة على مجالات أنشطته ومصادر تمويله. وبشكل عام فإن المجتمع المدني يعتمد اعتمادا كبيرا على المساعدات الأجنبية في التمويل ومجال بناء القدرات.

وقد أظهرت الدراسة أن الدولة المصرية، التي كانت تنوي تطوير التعليم منذ منتصف عقد الثمانينات، تبنت برامج الإصلاح المقترحة من قبل المجتمع الدولي وتعاونت مع الجهات المانحة في تأسيس وحدات إدارية لتنفيذ ومتابعة الإصلاحات. إلا أن الثقافة المركزية والهرمية للدولة لم تسمح بإشراك الجماهير المعنية بالتعليم والتفاوض معها لأخذ اهتماماتها وهويتها ومصالحها المادية بعين الاعتبار عند تشكيل وتنفيذ السياسة التعليمية. وكذلك فشلت المحاولات الشكلية في التنسيق والتوفيق بين التغيرات الهيكلية والقيمة المصاحبة للإصلاحات والثقافة المؤسسية السائدة.

ولذا فإننا نرى أن فشل محاولات ترويح وتعميق الإصلاحات على المستوى القومي نتج عن عدم استكمال عملية نشر القيم وتعميقها في النسق القيمي وضمها إلى الأعراف السائدة في المؤسسة التعليمية والتي هي المرحلة الثانية المقترحة من نموذج "ريسي وسيكينك" للثبنة الاجتماعية على المستوى الدولي - international socialization. نتج عن فشل عملية التواصل التفاوضي حالة من التغييب بل وأحيانا التشكيك في أهداف الإصلاح واللجوء إلى نظرية التآمر لتفسير النتائج المتواضعة لمشاريع الإصلاح الممولة من الخارج في مجال التعليم. بل تسبب هذا التهميش للجماهير الداخلية والخارجية للمؤسسة التعليمية في تشكيل مقاومة غير معلنة وغير رسمية للتغيير. تعددت الأحاديث الصحفية التي كرر فيها وزير التعليم السابق، حسين كامل بهاء الدين، اتهامه للكوادر الوسطى في الوزارة بمقاومة الإصلاح " نتيجة لتقاقتهم المنغلقة ومن أجل الحفاظ على مصالحهم الشخصية" على حد قوله. كما وجه أصابع الاتهام إلى بعض الدوائر الفكرية وأولياء الأمور المعارضين للإصلاح.

كثيراً ما تعاملت الوزارة والجهات المانحة مع مسألة توسيع دائرة المشاركة بعقد مؤتمرات قومية ودعوة الخبراء والمفكرين وممثلي الجمعيات الأهلية إلا أن ذلك كان لمجرد الإعلام وإخبارهم بأهداف برامج الإصلاح. اتسمت هذه المؤتمرات بجو فوقي وسلطوي وجرى الاتصال من طرف واحد (صناع القرار بالدولة) وظل دور القوى المحلية محدوداً كطرف سلبي ومتلقٍ. فالطبيعة الفوقية للجهاز الحكومي المصري أدت إلى تهميش الجماهير على جميع مستويات صنع القرار وتنفيذه بل إن أهم التقارير الناتجة عن تقييم السياسات لم تخاطب الجماهير بل الجهات المانحة وذلك من أجل تأمين استمرار تدفق المعونات. وقد نتج

عن ذلك كله عدم إمكانية استيعاب واستبطان مضامين الإصلاحات في النسيج المؤسسي والثقافي السائد ولذا سريعا ما تنهار المشاريع وبرامج التنمية فور انسحاب الجهات المانحة.

إن الضمان الوحيد لنجاح واستمرار مجهودات الإصلاح هو إشراك الجماهير المعنية منها والمتفاعلة معها في صنع القرار وتنفيذه بل وأيضاً تقييم مسارات العمل في مراحلها المختلفة. ولا تعني المشاركة مجرد عرض الإصلاح على القوى القومية وإعطائهم الفرصة لإبداء آرائهم بل تعني تأسيس آليات تشريعية وتنظيمية لمشاركة الجماهير المعنية في عملية تشخيص المشكلات ومجالات الإصلاح وتحديد الحلول المثلى ثم تحمل مسؤولية تنفيذها وتقييم عملية التنفيذ ونتائجه وخلق نظام من المساءلة والمحاسبة في جميع تلك المراحل.

المراجع

Checkel, Jaffrey T. (1999, August). "Why Comply? Constructivism, Social Norms and the Study of International Institutions". **ARENA (Advanced Research on the Europeanization of the Nation-State), no.24.**

Risse, Thomas, Ropp, Stephan C., & Sikking, Kathryn (eds.) (1999). **The Power of Human Rights: International Norms and Domestic change.** Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Sayed, Fatma H. (2004). **International Organizations and Domestic Policy Reform: The Case of Basic Education in Egypt in the 1900s.** Florence: European University Institute.