الفصل 2

السياق الأوسع: نمو قطاع التعليم الخاص وإصلاح الحوكمة

تندرج مبادرات الحوكمة التي طرحتها هيئة المعرفة لقطاع التعليم الخاص في دبي ضمن سياق أوسع، وذلك في مرحلةٍ يسود فيها اتجاهان جديدان، هما: (أ) نمو قطاع التعليم الخاص عموماً (ب) وبروز مبادرات لإصلاح الحوكمة في القطاع الحكومي ضمن الأجندة العالمية للسياسات التعليمية.

نمو قطاع التعليم الخاص

شهدت السنوات الأخيرة زيادةً ملحوظة في مدى الاهتمام بخدمات التعليم الخاص لسببين: الأول هو التوسع السريع لقطاع التعليم الخاص في أسواق عديدة، كان أبرزها مناطق الخليج وأفريقيا وجنوب شرق آسيا (Moujaes *et al.*, 2011; IFC, 2010)؛ أما السبب الثاني فهو تحوُّل اهتمام بعض صُنَّاع السياسات الحكومية إلى قطاع التعليم الخاص، لكونه يجمع بين الكفاءة والفعالية التي يعتقد بأنها حاصلة في الواقع، وللمبادئ التي يأملون استغلالها والاستفادة منها في الفضاء الحكومي، والتي يُشار إليها أحياناً "بالإدارة الحكومية الجديدة" (Mattei & Verhoest, 2010)، وتظهر حقيقة ذلك في الحوكمة، حيث يُنظر إلى القطاع الخاص بوصفه حاضناً لآلياتٍ مرغوبة في مجالات المساءلة والاستقلالية والحوافز والمنافسة، والتي يمكن تبنيها وتطبيقها في الميدان الحكومي. ورغم دراسة التغييرات في السياسة التعليمية الحكومية وممارستها، والتي تؤثر في هذا النقل للمعرفة، إلا أن هناك جانباً لم يحظَ سوى بقدرٍ يسيرٍ من البحث، ألا وهو مأسسةُ معايير المساءلة في القطاع الخاص نفسه. وهذا ما يُبرز أهمية حالة هيئة المعرفة في دبي، فهي تبين كيفية قيام السلطات بإيجاد إطارٍ للمساءلة والإشراف الحكومي على منظومة تعليمية يُشكل فيها القطاع الخاص نسبة 90% (وهي حالةٌ فريدة من نوعها بلغت أقصى مداها)، دون أن تقوم هذه السلطات إلى الآن بتقديم معوناتٍ أو تمويلٍ حكومي بشكل مباشر أو غير مباشر.

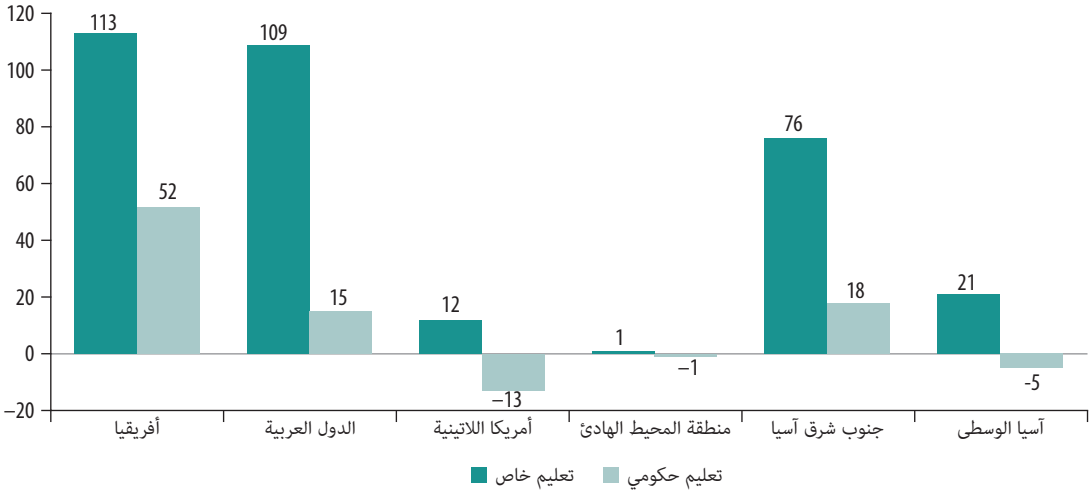
وأشارت دراسات حديثة إلى النمو المتواصل لقطاع التعليم الخاص، حيث أوضح تقرير مؤسسة التمويل الدولية (IFC) لعام 2010 بأن الارتفاع الإجمالي في الثروة الشخصية عموماً سمح للعائلات بالبحث عن بدائل للتعليم الحكومي الذي يعاني من ضعف جودته. وعلاوةً على ذلك، فقد افتقرت الحكومات الوطنية في بعض الحالات إلى امتلاك طاقةٍ استيعابية كافية لمعالجة الطلبات المتزايدة، وبالتالي التفتت إلى القطاع الخاص بحثاً عن المساعدة، وظهر ذلك على وجه الخصوص في الدول التي تعاني من ضعف مواردها. ولهذه الأسباب، فقد فاقت أعداد الطلبة الملتحقين في التعليم الخاص أعداد نظرائهم في التعليم الحكومي في العديد من المناطق حول العالم، ويوضح الشكل 4 ذلك، حيث يعرض تقديرات مؤسسة التمويل الدولية التي تشير إلى أن قيمة سوق قطاع التعليم الخاص تتجاوز 400 مليار دولار أمريكي.

وبالانتقال إلى دول مجلس التعاون الخليجي على وجه الخصوص، تُنسَب معدلات النمو الكبيرة التي يتم تسجيلها إلى "مزيج من العوامل الديموغرافية، والرغبة في الحصول على جودة أعلى، والقبول المتزايد بفكرة

The Road Traveled Dubai's Journey 10-30-14 ARA.indd 5 10/30/14 1:56 PM

الشكل 4

نسبة النمو في أعداد الطلبة الملتحقين في المدارس الابتدائية والثانوية بحسب المنطقة (1991–2003)



المصدر: مُقتبَس من تقرير مؤسسة التمويل الدولية، 2010.

الإنفاق على التعليم" (Moujaes *et al.*, 2011). ومن هذا المنطلق، يقدم السوق فرصاً كبيرة للاستثمارات والاندماجات الجديدة للاعبين الجدد والحاليين، نظراً لأن العديد من التحديات يمكن التغلب عليها، فبعض المعوقات مالية بطبيعتها، وبعضها الآخر يتعلق ببيئة تشغيلٍ غير ناضجة تتسم بافتقارها إلى الشفافية والتجانس من حيث اللوائح المطبقة في القطاع، ونقص المعلومات المقدمة لأولياء الأمور حول جودة المدارس" (المرجع السابق)، وأدت هذه العوائق مجتمعةً إلى كبح وتيرة النمو في قطاع المدارس الخاصة حتى الآن. وفي ظل اختلاف القطاع الخاص في دبي بشكل واضح عن أسواق المنطقة الأخرى بفضل تنوعه، فإن الجهود التي بذلتها هيئة المعرفة تمثل دراسة حالةٍ جديرة بالنظر في ضوء هذه المعطيات، لكون هيكلية الحوكمة فيها تعالج الكثير من هذه القضايا التنظيمية.

وبصفة عامة، يظهر النمو في القطاع الخاص على الصعيد العالمي ضمن شريحتين مختلفين من السوق، فهو يتكاثر بسرعة في الدول النامية (Tooley and Dixon, 2005; Dixon, 2013)، فخلافاً لكافة التوقعات يتحول الفقراء إلى المدارس الخاصة بسبب عدم توفر الأماكن الكافية والجودة الضعيفة للخدمات التي تقدمها المدارس الحكومية. أما الشريحة الثانية فنشهدها في المدن الكبرى ضمن الدول ذات الدخل المتوسط إلى العالي، مثل كوالالمبور وشنغهاي والدوحة، حيث يعد هذا القطاع مكملاً لخدمات القطاع الحكومي، أو ربما يكون قد بدأ رحلة الحلول مكانه. ولإعطاء مثالين فقط على هذه الظاهرة: أظهرت إحصائيات حديثة لوزارة التنمية الدولية البريطانية (Härmä, 2011) حول سوق التعليم في ولاية لاجوس بنيجيريا، بأن هناك 12,000 مدرسة خاصة (الكثير منها غير مسجل) توفر التعليم لحوالي 60% من إجمالي الطلبة. أما في سنغافورة فعلى النقيض من ذلك، حيث تمت الإشادة بهذه الدولة المدينة على تميز مدارسها الحكومية، ومع ذلك ينشط قطاعها الخاص ويواصل توسعه.[1] ورغم تباين هذه الأسواق، إلا أن لديها هماً مشتركاً يعبر عنه السؤال التالي: كيف ينبغي على الحكومة تقدير الدور الكبير الذي تقوم به المؤسسات الخاصة في توفير التعليم وتوجيه الابتكار والمساءلة والجودة في هذا القطاع؟

وانطلاقاً من هذا التوسع، فقد تحول اهتمام البنك الدولي أيضاً إلى القطاع الخاص، حيث أبرزت استراتيجية قطاع التعليم 2020[2] التي طرحها البنك بعنوان "التعليم للجميع" اهتماماً كبيراً (كما يوحي عنوانها) بتوفير فرص التعليم للجميع، وهو ما يعني أولئك الذين يلتحقون بتعليم مدرسي رسمي أو غير رسمي سواء كانوا في القطاع الحكومي أو الخاص. وقد عبَّر عن ذلك مؤخراً مدير شبكة التعليم في البنك بقوله:

"عندما نتجاهل الطيف الواسع لفرص التعلم الرسمية وغير الرسمية الموجودة في دولة من الدول، والتي يتم توفير وتمويل معظمها من الحكومة، في حين يتم توفير وتمويل الفرص الأخرى من جهات غير حكومية مثل: الشخصيات والمؤسسات الخاصة والمنظمات الأهلية والدينية، نكون بذلك قد تجاهلنا الفصول الدراسية التي تلتحق بها أعداد كبيرة من الأطفال والشباب".[3]

مع تزايد المنظومات التعليمية التي تتجه نحو خدمات التعليم الخاص، يغدو من المهم على البنك الدولي استيعاب الكيفية التي تعمل بها هذه الأسواق، والأهم من ذلك طرق معالجتها لمسألة الحوكمة والتحديات المالية والتنظيمية التي تواجهها مع الحكومة. "إن التنظيم المعقول والتشجيع المناسب لقطاع التعليم الخاص، يُمَّكنه من توفير أساليب تتسم بالفعالية والكفاءة العالية في تحقيق الأهداف التعليمية" (Fielden and LaRoque, 2008).

من المهم في هذا المجال ذكر مبادرة البنك الدولي **SABER** (نهج المنظومات في تحقيق نتائج أفضل في التعليم) لإيجاد معارف وبيانات مقارنة حول السياسات والمؤسسات التعليمية، بهدف مساعدة الدول على تعزيز منظوماتها التعليمية بانتظام، حيث تقوم المبادرة بتقييم جودة السياسات التعليمية بالمقارنة مع معايير عالمية قائمة على الأدلة، وذلك باستخدام أدوات تشخيصية جديدة وبيانات تفصيلية حول السياسات، تم جمعها لخدمة هذه المبادرة.

وتم تطوير نسخة من أداة SABER لإجراء مقارنة معيارية للقطاع الخاص، تُدعى **SABER-EPS** وهي مبادرة لإشراك القطاع الخاص،[4] تقوم على إدراك أن مشاركة القطاع غير الحكومي في تمويل وتجهيز وحوكمة خدمات التعليم الأساسية يمكن أن تأخذ أشكالاً عديدة. وتُوسع SABER-EPS المعرفة بالسياسات الحكومية وبيئات التشغيل والأنواع الراهنة للمشاركة مع القطاع الخاص في بلدان عديدة، كما تستكشف أفضل الممارسات لمشاركة القطاع في تقديم خدمات التعليم. ويقوم هذا النهج على أدلة عالمية لتقديم خدمات تعليمية فعالة (تقرير عن التنمية في العالم 2004 (البنك الدولي، 2003)، Patrinos *et al.*, 2009)، ويُفيد بأنه عند رغبة الدول في تعزيز مشاركة قطاعها الخاص بأساليب تشجع بمنتهى الفعالية مبدأ التعلم للجميع، ينبغي عليها السعي لتحقيق أربعة أهداف رئيسية في أُطُر سياساتها، وهي:

- تشجيع المؤسسات التعليمية على الابتكار، حيث يتم تشجيع المدارس على تفصيل عمليات التعليم واستقطاب الكوادر وغيرها من عمليات اتخاذ القرار بما يلبي احتياجات كافة الطلبة.
- تشجيع التنوع في العرض، فالمدارس الجديدة التي تقدم مجموعةً متنوعة من النماذج قادرةٌ على دخول السوق بحرية.
- دعم كافة أولياء الأمور، بتمكينهم من الحصول على معلوماتٍ دقيقة حول أداء المدارس، وبذلك يغدو بوسعهم الاستفادة من صوتهم ومؤسستهم لطلب خدماتٍ عالية الجودة ومستوى أفضل من المخرجات.
- إخضاع المدارس للمساءلة، حيث يقوم صُنَّاع القرار بمساءلة كافة المدارس عن جودة الخدمات التي تقدمها.

إصلاح الحوكمة: التجربة الدولية

غالباً ما تتحول البرامج الهادفة لجعل القطاع الحكومي أكثر فعاليةً إلى مبادراتٍ مرتبطة بإصلاح الحوكمة، وذلك لأن الحوكمة الجيدة تُعتبر من الشروط الأساسية التي تقف وراء قيام سياساتٍ وبرامج وخدمات وطنية تتسم بالكفاءة والفعالية. وقد كانت الحوكمة منذ أواخر ثمانينيات القرن الماضي جزءاً واضحاً في العديد من أجندات الإصلاح الحكومي، رغم أنه لم تُجرى دراساتٌ وأبحاث صريحة بهذا الخصوص إلا منذ فترة قريبة.

وأصبح تقديم الخدمة أو بالأحرى الفشل في تقديم الخدمة محطَّ الاهتمام، إن لم يكن الأولوية في العديد من أجندات الدول النامية والمتقدمة. والحال في قطاع التعليم هي على نفس المنوال، وبالقدر ذاته في القطاعات الأخرى (تقريرٌ عن التنمية في العالم 2004، البنك الدولي، 2003)، حيث تظهر هذه الإخفاقات بصورة أكثر مباشرة في النتائج الضعيفة لإنجازات الطلبة (بالنسبة للقيمة مقابل النقود)، والإنفاق غير العادل، وتسريبات التمويل، وغياب المعلمين وضياع وقت التعليم (Bruns *et al.*, 2011). وفي الواقع، أدت هذه العيوب في إنتاج الحكومة لسلع وخدمات التعليم إلى بروز الاهتمام بالقطاع الخاص.

وعموماً فقد جاء تقرير *Making Schools Work: New Evidence on Accountability Reforms* (الارتقاء بعمل المدارس: أدلة جديدة على عمليات إصلاح المساءلة) (Bruns *et al.*, 2011) ليفيد بأنه قد تمت الاستفادة من أربع مجموعات من الاستراتيجيات المستقاة من القطاع الخاص على مدى العقدين الماضيين في تطوير مستوى الحوكمة في منظومات التعليم الحكومي. وهذه المجموعات هي بإيجاز:

- **المعلومات التي تخدم المساءلة:** سياساتٌ تستخدم قوة المعلومات لتعزيز قدرة زبائن الخدمات التعليمية (من طلبة وأولياء أمورهم) على مساءلة المؤسسات التعليمية عن النتائج، عبر تمكينهم من فهم المنظومة على نحوٍ أفضل، وتعزيز مشاركتهم وقدرتهم على إسماع صوتهم (انظر الصندوق **"ما وراء الاختيارات والنصائح المدروسة: حالة نيوزيلاندا"**).

- **الإدارة القائمة على المدرسة (*SBM*):** سياساتٌ تزيد من استقلالية المدرسة في اتخاذ القرارات الرئيسية والسيطرة على مواردها، كما تدعم في الغالب أولياء الأمور للقيام بدور أكبر. وقد كشف استخدام هذه الاستراتيجية في الدول ذات الدخل العالي مثل أستراليا والولايات المتحدة والمملكة المتحدة عن تحقيق نتائج إيجابية قوية بعد فترة معينة (Borman *et al.*, 2003).

- **حوافز المعلمين:** سياساتٌ تهدف إلى تعزيز مستوى مساءلة المعلمين عن النتائج، عبر ربط أجورهم أو فترة بقائهم بمستوى أدائهم. وتجري دراسة عشوائية مستمرة في ولاية أندرا براديش الهندية، تُمثل الحالة الأكثر إقناعاً بمثل هذه الحوافز (Muralidharan and Sundararaman, 2009).

- **المنافسة:** سياساتٌ تشجع على قيام سوقٍ أكثر تنافسية للتعليم، ويتم ذلك على سبيل المثال من خلال استخدام قسائم أو شراكات بين القطاعين الحكومي والخاص، تُوفر للأطراف المعنية خياراتٍ أوسع. ويعد استخدام القسائم في هولندا مثالاً ممتازاً.

الصندوق (1)

ما وراء الاختيارات والنصائح المدروسة: حالة نيوزيلاندا

تخضع خدمات القطاعين الحكومي والخاص في نيوزيلاندا للإجراءات ذاتها في ضمان الجودة. ورغم أن المدارس الخاصة عموماً تتلقى تمويلاً حكومياً (تغطي الحكومة حتى 30% من تكاليف الطلبة)، إلا أن المدارس الحكومية تعمل باستقلالية واضحة، مما يسمح لها بالعمل بأساليب تُظهر مزايا مشابهة للمدارس المستقلة في الولايات المتحدة. وفي هذا السياق لا تكتفي الحكومة بتوفير الشفافية التنظيمية، ولكنها تقدم النصح لأولياء الأمور لتشجيعهم على الاختيارات المدروسة. ويوفر مكتب Education Review Office المساعدة للعائلات، عبر مساعدتهم في تحديد المدارس، ومراجعة الاختيارات المتاحة لهم عبر معايير مرتبطة بالوفرة والحاجة، وعبر شرح العوامل التنظيمية وغيرها من التوضيحات اللازمة حول الفروق بين الخدمات. كما يضمن المكتب بقاء تقارير الرقابة منشورة ومتاحة للجميع، مما جعل من موقعه الإلكتروني أحد أكثر المواقع انتشاراً بين أولياء الأمور في نيوزيلاندا (LaRocque, 2004).

الصندوق (2)

أنظمة شهادات لإعطاء إشارات في السوق: حالة سنغافورة

EduTrust هو نظام شهادات سنغافوري لمؤسسات التعليم الخاص يديره مجلس التعليم الخاص، ورغم كونه اختيارياً إلا أنه أحد المتطلبات التي ينبغي على مؤسسات التعليم الخاص التي تسجل طلبةً دوليين الإيفاء بها، حتى تكون مؤهلة لإصدار تصاريح دخول للطلبة (تأشيرات)، بحسب ما هو منصوصٌ عليه لدى إدارة الهجرة وسلطات نقاط التفتيش في هذه الدولة المدينة. ويوفر النظام طريقة للمؤسسات الأفضل للإشارة إلى تحقيقها مستويات عالية في جوانب الإدارة الرئيسية وتوفير الخدمات التعليمية. ويمكن أن تُمنَح المؤسسة إحدى ثلاث شهادات لإظهار مدى إيفائها بمتطلبات EduTrust، فإما أن تحصل على درجة الحد الأدنى أو المقبول أو الممتاز، وتكون صلاحية الشهادة لمدة عام أو أربعة أعوام أو أربعة أعوام على التوالي (المصدر: gs.vog.epc.www).

وفي بعض الدول، تم استقدام هذه الاستراتيجيات إلى القطاع الحكومي من القطاع الخاص، انطلاقاً من القناعة بأنها أثبتت جدواها. وعند تبني استخدام هذه الاستراتيجيات، تُوصي أفضل الممارسات بتقييم مدى تأثيرها لاختبار فاعليتها، نظراً لأن المراقبة والتقييم الصارمين هما فقط ما يتيح للباحثين تحديد الأثر الدقيق لهذه التدخلات، والتي تقود على سبيل المثال إلى بناء قاعدة من الأدلة تتنامى باستمرار. (Bruns *et al.*, 2011). وينبغي ألا يغيب عن البال بأن الحوكمة في القطاع الخاص ذاته تبقى الجانب الأقل استيعاباً، ربما لكونها ظاهرة جديدة نسبياً. وهذه هي حالة دبي، فقد تمت الاستفادة من ممارسات الحوكمة في الفضاء الحكومي كما ذكرنا للتو، إلا أنه بمجرد أخذها من القطاع الخاص، تمت إعادتها إليه لتطبيقها بعد إضافة لمساتٍ جديدة.

وانطلاقاً من كون التعليم العام حقٌّ من الحقوق والتزامٌ ينص الدستور على توفره في القطاعين الحكومي والخاص على حدٍّ سواء، فمن واجب الدولة الإشراف عليه من خلال اللوائح والتشريعات. ويستدعي ذلك في حالة القطاع الحكومي التأكد من أن المدارس تتمتع بالسلامة والأمن، وأن يكون التدريس فيها بجودة مقبولة، وأن تتوفر فيها المرافق والمواد اللازمة، إلى ما هنالك. وهذه هي أيضاً حالة القطاع الخاص، ولكن مع فارق واحد مهم هو أنه مع طلب الحكومة من هذا القطاع تقديم هذه الخدمات، ينبغي عليها في الوقت نفسه ألا تُثني عزيمة مشغلي المؤسسات التعليمية عن الاستثمار في هذا القطاع، وعليه ينبغي إيجاد توازن دقيق. والسؤال المطروح في لُب هذه المسألة هو "ما هي الصيغة المعقولة للتشريعات التي ينبغي على الحكومات تبنيها؟" (Fielden and LaRoque, 2008). وتفيد أفضل الممارسات التي تم استقاؤها من التجربة الدولية بأنه ينبغي على التشريعات القيام بما يلي:

1. توفير إطار سياساتٍ قوي لعمل القطاع.
2. طرح معايير وعمليات واضحة وموضوعية ومبسَّطة لإنشاء وتنظيم مؤسسات التعليم الخاص.
3. السماح بعمل المدارس الربحية.
4. السماح للمدارس الخاصة بوضع رسومها.
5. تقديم الحوافز والدعم للمدارس الخاصة.
6. توفير المعلومات لأولياء الأمور والطلبة لمساعدتهم في اختيار مؤسسات تعليمية خاصة تتسم بجودة أدائها.
7. بناء إطار لضمان الجودة.
8. تطوير قدرة الحكومة على تطبيق السياسات وإدارة مؤسسات التعليم الخاص.

وكما سنرى، فقد قامت هيئة المعرفة بتلبية كافة هذه المتطلبات تقريباً، وبطرقٍ عديدة ومثيرة للاهتمام في الغالب، وذلك عبر تطوير نموذج فريد من الحوكمة العامة لقطاع التعليم الخاص في دبي.

الحواشي

1. انظر على سبيل المثال: http://www.cpe.gov.sg/cpe/slot/u100/News%20and%20Events/Press%20Releases,%20Factsheet%20and%20Media%20Releases/2013/PE%20Conference%202013%20-%20Slides%20(9%20April%202013).pdf
2. انظر: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/0,,contentMDK:22474207~menuPK:282402~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:282386,00.html
3. إليزابيث كينغ، متحدثة رئيسية في الملتقى الدولي للتعليم، لندن، المملكة المتحدة، 21 يناير 2014
4. انظر http://saber.worldbank.org/index.cfm?indx=8&tb=12
5. من البديهي بأن هناك الكثير من المدارس حول العالم لا يتم فيها تطبيق أيٍّ من هذه الاستراتيجيات.
6. انظر http://www.cfbt-sites.com/epsetoolkit/case_studies/case_studies_n-z/netherlands_market_contracted.aspx