الفصل 3

# مناقشة المساءلة العامة والحوافز في تقرير "طريقٌ لم يُسلَك بعد..."

تُفيد الفرضية المطروحة في تقرير "طريقٌ لم يُسلَك بعد..." بأن نهج الهندسة الذي تم تبنيه لتطوير منظومات التعليم المدرسي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، والذي ربما كان مناسباً لاحتياجات الدول في وقتٍ ما، لم يعُد ذي جدوى في إنتاج نوع المخرجات التعليمية المطلوبة في وقتنا الراهن. وعوضاً عن ذلك تبرز الحاجة لمنح قدرٍ أكبر من التركيز على ركيزتي الحوافز والمساءلة العامة، لتشجيع التغييرات السلوكية في المدارس كمؤسسات وبين المعلمين ومديري المدارس والإداريين والسلطات التعليمية، وفي الواقع يبدو بأن المنظومات التعليمية الأكثر نجاحاً هي تلك التي تُقدم مزيجاً جيداً من هاتين الركيزتين.

ساعدت أساليب الهندسة في تحسين مستوى الحصول على فرص تعليمية متكافئة وبناء هوية وطنية، إلا أنه ومع مرور الوقت ظهرت محدودية هذا الأسلوب على وجه الخصوص في ضمان توفر التعليم الجيد لكافة الطلبة، بغض النظر عن أحوالهم الاقتصادية الاجتماعية أو جنسهم أو عرقهم أو معتقداتهم. ورغم أن البرامج الإصلاحية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا قد أظهرت نقلات متواضعة من أسلوب الهندسة إلى الحوافز والمساءلة العامة، إلا أن التقرير المذكور يرى بأن هذا التغيير لم يقطع بعد خطواتٍ كافية.

يُفيد المقترح الذي يقدمه تقرير "طريقٌ لم يُسلك بعد..." بأن الإصلاح التعليمي الناجح يتطلب قدراً أفضل من هندسة التعليم والحوافز والمساءلة العامة، كما يُظهر الشكل 5. ولكن ما المقصود بالضبط بمصطلحات "الهندسة" و"الحوافز" و"المساءلة العامة" ضمن هذا السياق؟

## الهندسة

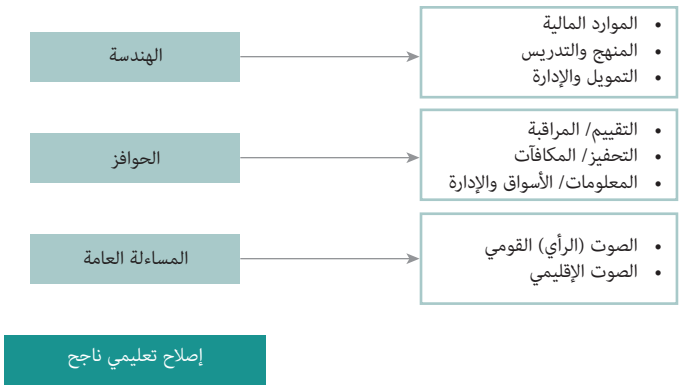
"تكافئ هندسة التعليم النظر إلى توفير التعليم وكأنها وظيفة الإنتاج في أي شركة من الشركات" (البنك الدولي، 2008). وببساطة هناك حاجةٌ لمزيج من المدخلات مثل: الفصول الدراسية والمعلمين والكتب المدرسية وغيرها لإيجاد المخرجات، والتي تمثل هنا طلبة متعلمين. وبهذه النظرة، فإن الكمية والجودة ومزيج من هذه المدخلات هي من تحدد المخرجات. ورغم مزايا هذا النموذج، وضرورة المدخلات في الواقع، إلا أن المدخلات لوحدها غير كافية، فقد لا تُشكل على سبيل المثال حافزاً للفاعلين في تلك المنظومة.

## الحوافز

من الشائع قيام الأفراد والمؤسسات باستخدام الحوافز للتشجيع على إحداث تغييراتٍ سلوكية وتحفيز موفري الخدمات على تطوير أدائهم. وتكشف الأبحاث المنشورة في هذا المجال عن تجربة أنواعٍ مختلفة من برامج الحوافز ضمن قطاع التعليم مثل: استهداف أداء تعلم الطلبة (Fryer, 2010)، وتسرُّب الطلبة من

**الشكل 5**

**الإطار التحليلي من تقرير "طريقٌ لم يُسلك بعد..."**




المصدر: البنك الدولي، 2008، ص 217.

المدارس (Allen et al., 2011)، ومشاركة العائلات (على شكل تحويلات نقدية مشروطة، Schultz, 2001)، وأداء المعلمين (Lavy, 2007; Springer et al., 2010; Muralidharan et al., 2011)، وحضور المعلمين (Banerjee et al., 2005)، إضافة إلى أداء المدارس (Figlio and Lucas, 2000).

وفي التقرير المذكور للبنك الدولي، تدور مناقشة الحوافز في المقام الأول حول معضلة المدير- الموظف، حيث يهتم المدير (السلطة التعليمية) بمخرجات معينة يريد تحقيقها عن طريق الموظفين (المدرسة) بالاستفادة من سلطته عليهم، لكنه بعيداً عن ذلك تكون سيطرته محدودة على أعمالهم النهائية. وقد لا يكون للموظفين مهامٌ مختلفة موضوعياً وحسب، وإنما لديهم أيضاً ميزة امتلاك معلوماتٍ حول ما يحدث ضمن الفصول الدراسية والمدرسة (إيجار معلومات). ويمكن معالجة هذه المعضلة عبر تصميم عقود ضمنية أو صريحة تتضمن بنوداً للتوفيق بين حوافز الموظفين وحوافز المدير.

## المساءلة

**الشفافية عبر توفير المعلومات هي عنصرٌ أساسي في هذا الشكل من أشكال المساءلة**

حظيت أهمية المساءلة العامة في تقديم مستوى أفضل من الخدمات التعليمية بنصيبٍ وافرٍ من التأصيل في المنشورات التربوية، فقد برزت بهذا الخصوص أبحاثٌ شاملة تعود إلى أكثر من ثلاثين عاماً مضت (Kogan, 1986; Frymier, 1996; Lavy, 2002; Anderson, 2005; Lavy, 2008; Muralidharan et al., 2009; Duflo et al., 2010; Bruns et al. 2011).

تعني المساءلة أساساً بأن مصالح وأولويات الأطراف المعنية وما تفضله ينبغي أن يفرض محتوى المنظومة التعليمية وإنتاجها وتطورها، وبأن أولئك المسؤولون عن هذه المخرجات قد يتحملون العواقب في حال عدم تحقيقها، أو يحظون بالتكريم في حال نجاحها. ويؤكد تقرير "طريقٌ لم يُسلك بعد..." على وجود أساليب مختلفة (يذكر فعالية كل منها) في تحقيق المساءلة، مثل أسلوب الهندسة (الإدارة المركزية) وأسلوب الحوافز (نموذج المدير/ الموظف) علاوةً على أسلوب المساءلة العامة. ومع ذلك، فالمساءلة العامة مصطلحٌ خاص، فمن ناحية يشير إليها التقرير المذكور على أنها شريحة محددة من الأطراف المعنية هي أولياء الأمور والطلبة، يشير إليها من ناحية أخرى على أنها مفهوم الاختيار أو الإشراف الإداري أو الضغط السياسي. ويجب على كل منظومة تعليمية أن تخدم مجموعة متنوعة من الأطراف المعنية ليست متناغمة على الدوام. وهو ما يمثل عادةً الإشكالية الرئيسية في أية منظومة تعليمية.

وتعود إمكانية ممارسة المساءلة العامة في قطاع التعليم بدرجة كبيرة إلى مناخ الحوكمة السائد في الدولة، وهناك إجماعٌ متزايد على أن بناء وتثبيت نظام فعال للحوكمة في قطاع التعليم يرفع من مستوى الجودة، وذلك عبر وضع استراتيجيات لقياس الأداء ومساءلة الأطراف المعنية أفراداً ومؤسسات عن أدائهم، وتحديد الأدوار التي ينبغي أن يلعبها كل من هذه الأطراف ضمن هذا السياق، سواء كانوا طلبة أو معلمين أو إداريين أو أولياء أمور أو غيرهم.

يلتزم التربويون في عملهم بنظامٍ أو أكثر من أنظمة المساءلة، رغم أنهم قد لا يدركون ذلك.[1] ويتطلب النظام الأول الالتزام باللوائح والأنظمة، وترتكز هذه الأنظمة على النموذج الصناعي للتعليم وتعتبر بأن التربويين مساءلون عن الالتزام بالقوانين ومساءلون في النظام البيروقراطي. أما النظام الثاني فيعتمد على الالتزام بالمعايير المهنية، ورغم كونها ليست مفروضة أو مطلوبة، إلا أن توافقاً واسع الانتشار على مبادئ وممارسات محددة يمكن أن يكون له تأثيرٌ كبير على الارتقاء بمهنة التعليم كما ظهر في العديد من الدول، والتي غالباً ما يصبح المعلمون ومديرو المدارس فيها أعضاءً في جمعيات ومجالس تعليمية. ويكون التربويون ضمن هذ النظام مساءلين عن الالتزام بالمعايير ومساءلين أيضاً أمام أقرانهم. وهذا ما يُعرف بالمساءلة المهنية التي يُشير إليها المصطلح الإنجليزي Firestone.[2] ويعتمد النظام الثالث للمساءلة على النتائج، وهي النتائج الخاصة بتعلم الطلبة. ومن أمثلة الأنظمة القائمة على النتائج متطلبات No Child Left Behind في الولايات المتحدة الأمريكية وفريق عمل Australian National Education Performance Monitoring Task Force وتقارير league table الصادرة عن مؤسسة Ofsted في المملكة المتحدة. ويكون التربويون في هذه الأنظمة مساءلين عن تعلم الطلبة علاوةً على كونهم مساءلين أمام عموم الناس. أما النظام الرابع فيقوم على اختيار المدرسة، حيث يكون الطلبة أو أولياء أمورهم بمثابة متعاملين يختارون المدارس ويمكنهم التسوق من المدرسة التي يرونها الأفضل بالنسبة لاحتياجاتهم ورغباتهم وقدرتهم على تحمل رسومها. ويستدعي نظام المنافسة السوقية أو المساءلة السوقية قيام المدارس والتربويين بالتجاوب مع الخيارات التي يُفضِّلها الطلبة وأولياء أمورهم. وتُشكل الشفافية من خلال توفير المعلومات اللازمة عنصراً أساسياً في هذا النوع من المساءلة.

وتتجلى تداعيات ذلك على التعليم المدرسي الحكومي بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في أنه لم يعد بالإمكان حصر مساءلة المدارس (ومديريها ومعلميها) في الوزارة فقط، بل يجب أن تتعزز أيضاً المساءلة المباشرة من الجمهور الذي تخدمه هذه المدارس (من طلبة وعائلاتهم). وبعبارة أخرى، فإن النظر إلى المساءلة

**الجدول 1**

## نوع مساءلة المدارس

| | | البيروقراطية | المهنية | المعتمدة على النتائج | السوقية |
|---|---|---|---|---|---|
| جهات المساءلة | خارجية | السلطات المحلية والإقليمية، والوزارات المركزية، وفرق إعداد المناهج التعليمية، والجهات التشريعية والرقابية | المجالس التعليمية العامة | السلطات المركزية المحلية والإقليمية، والجهات التشريعية والرقابية | أولياء الأمور والمجتمع المدني والطلبة (بوصفهم مستهلكين) |
| | داخلية | مجلس أمناء المدرسة ومديرها (بنية هرمية) | الأقران (مساءلة أفقية) | مجلس أمناء المدرسة ومديرها | مدير المدرسة ومالكها |
| المساءلون | | المعلمون ومدير المدرسة | المعلمون ومدير المدرسة | المعلمون ومدير المدرسة | المعلمون ومدير المدرسة ومجلس الأمناء (مالك المدرسة) |
| المضمون | | التقييمات الوطنية الإجمالية، وتقارير المعلمين | التدريس والتقييم والتخطيط | التقييمات الإجمالية | التقييمات الإجمالية وأهداف التعلم للحصول على وظيفة |
| الآلية | | تقارير الرقابة (جهات إعداد المناهج التعليمية) والتقييم الذاتي ومخرجات التعلم | الالتزام بالأخلاق والقواعد السلوكية | نتائج الاختبارات | تقارير الرقابة ونماذج التقييم ونتائج الاختبارات |

مُقتبَس من (*Mattei, 2012*)

على أنها الالتزام الوحيد المجهز بلوائح إدارية، لا يؤهلها لتكون السبيل لبلوغ منظومة تعليمية، يمتلك فيها التربويون والإداريون الحوافز اللازمة للتجاوب مع احتياجات وتوقعات الطلبة وعائلاتهم.

ويقترح التقرير الرائد بأن أبرز الجوانب اللازمة لتحقيق قدرٍ أكبر من المساءلة لقطاع التعليم في المنطقة، تتلخص في: (أ) تغيير ممارسات الحوكمة لتضمينها مبادئ اللامركزية، والإدارة القائمة على المدرسة، والمزيد من الاستقلالية. (ب) تعزيز مستوى تقديم الخدمة عبر تطوير معايير مهنية للمدارس والمعلمين والاستخدام الفعال للموارد المالية. (ج) بناء أنظمة للتغذية الراجعة تُبقي السلطات الحكومية والمستخدمين على اطلاع بالنتائج.

**لم يعد بالإمكان حصر مساءلة المدارس في الوزارة فقط، بل يجب أن تتعزز أيضاً المساءلة المباشرة من الجمهور الذي تخدمه المدارس (من طلبة وعائلاتهم)**

## المعلومات كعنصر أساسي في المساءلة

تُشكل المعلومات بحد ذاتها مساهمةً مهمةً في عملية المساءلة، بحسب ما يُفيد تقرير "طريقٌ لم يُسلَك بعد..."، ففي غالب الأحيان تكون الأطراف المعنية ضمن المنظومة التعليمية غير مدركةٍ للحالة الراهنة لتلك المنظومة، حيث تبدو وكأنها في "منطقة مظلمة"، ولكن الترويج لثقافة التقييم التي يتم فيها نشر البيانات المتعلقة بجودة المنظومات التعليمية والمدارس ومخرجات تعلم الطلبة، وتعميمها على جميع الأطراف المعنية، "يفتح لها الأضواء". ويؤدي فهم الأطراف المعنية لموقعها ضمن هذه المنظومة إلى تمكينها من العمل على ضوء هذه المعلومات والانطلاق منها لاتخاذ قرارات أفضل. ولتحقيق ذلك يُبيّن التقرير المذكور بأنه على الدول العربية الانطلاق من إمكانياتها لاستخدام معلومات تقييم الطلبة لأغراض تحسين الجودة وتعزيز تكافؤ الفرص، وذلك لأن تقييم التعلم يقود في النهاية إلى تحسين مستوى التعلم.

## الصوت

من الأفكار المهمة التي وردت أيضاً في التقرير المذكور ضمن سياق المساءلة العامة فرضيةٌ تقول: "إذا كان لدى أغلبية المستفيدين ما تُقنع به صُنّاع السياسة لتحسين السياسات التعليمية، فإن المخرجات التعليمية ستتحسن" (ص 214 بتصرف)، ويُشير ذلك إلى أن توفير معلوماتٍ أفضل حول القضايا التعليمية بحيث تستطيع الأطراف المعنية الوصول إليها بسهولة، سيؤدي إلى تكوينها فهماً أفضل حول هذه القضايا، وهو ما سيؤدي بدوره إلى تشجيعها على التجاوب والعمل بموجب هذه المعلومات. أي أن ذلك سيُشجع على إسماع الصوت بشكل أقوى.

**إمكانية المساءلة في القطاع الخاص أكبر بكثير، وعلى وجه التحديد بسبب حساسية بعض المدارس الخاصة للمنافسة السوقية والتجاوب مع الأصوات المسموعة**

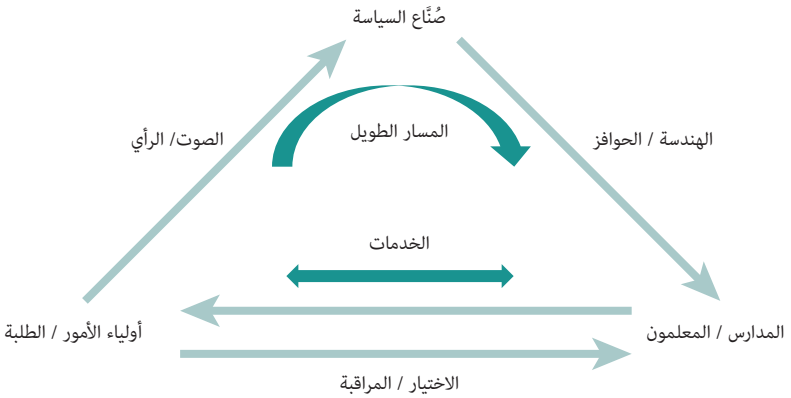
وهذا يفترض مسبقاً بأن الأطراف المعنية (1) تتفهم في الواقع المعلومات المقدمة لها، (2) وبأنها في موقعٍ يتيح لها العمل بموجبها، (3) ومن المتوقع بأن تقود إجراءاتها فعلياً إلى إحداث بعض التغيير، (4) كما ستُسهم بأعداد كافية لإحداث تأثير.

غالباً ما تتم الإشارة في هذا النقاش إلى ثلاثة فاعلين وثلاث علاقات، كما يوضح الشكل (6). وما يُسمى في هذا المخطط أحياناً بمساري المساءلة "القصير" و"الطويل" يمكن تحديدهما (تقرير عن التنمية في العالم 2004، البنك الدولي، 2003)، ففي المسار الأول يتقدم المستفيدون وأولياء الأمور والطلبة بأصواتهم مباشرة إلى المؤسسة التعليمية التي يتعاملون معها عن قُرب، وتتمثل في هذه الحالة بمعلمٍ أو مدير مدرسة أو ربما مجلس أمناء المدرسة (في حال وجوده)، متوقعين بأن يجدوا في المقابل شكلاً من أشكال التجاوب. ويُمثّل الصوت عند هذا المستوى المحلي مسار المساءلة القصير. أما في المسار الثاني فقد يتوجه المستفيدون إلى جهة أعلى، قد تكون على سبيل المثال مجلساً إقليمياً للمدارس أو وزارة التربية والتعليم (صُنّاع السياسة) لإسماع صوتهم، متوقعين بأن يتحول هذا الصوت على المستوى الوطني بدوره إلى تغييراتٍ يلمسونها في النهاية ضمن مستواهم، وهذا ما يُمثل مسار المساءلة الطويل.

ويبرز تساؤلٌ مثيرٌ للاهتمام حقاً، يتلخص في مدى تأثير الصوت على المستوى المحلي أو الوطني في القطاع الحكومي، ويُعزز هذا التساؤل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مستوى النجاحات والإخفاقات التي

**الشكل 6**

**المساران الطويل والقصير للمساءلة**




المصدر: البنك الدولي، 2008، ص 216.

أسفرت عنها الأحداث الأخيرة. ومع ذلك فلطالما كانت إمكانية المساءلة في القطاع الخاص أكبر بكثير، وعلى وجه التحديد بسبب حساسية بعض المدارس الخاصة للمنافسة السوقية والتجاوب مع الأصوات المسموعة.

## الحواشي

1. Anderson، 2005: انظر http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001409/140986e.pdf
2. إصدار الإنترنت من الموسوعة التربوية Macmillan Reference Encyclopedia of Education . تمت زيارتها في 27 أغسطس 2013.