* التعليم حاجة أساسية

ملخص التقرير العالمي لرصد التعليم

2017/8

المساءلة في مجال التعليم:

الوفاء بتعهداتنا

منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة

أهداف التنمية المستدامة

التقرير العالمي لرصد التعليم

ملخص التقرير العالمي لرصد التعليم

2017/8

المساءلة في مجال التعليم:

الوفاء بتعهداتنا

يبيّن إعلان إنشيون بشأن التعليم بحلول عام 2030 وإطار العمل الخاص بالتعليم حتى عام 2030 الغرض المراد من التقرير العالمي *لرصد التعليم*، إذ يفيد كلاهما بأنه ينبغي *للتقرير العالمي لرصد التعليم* أن يكون آلية لرصد هدف التنمية المستدامة 4 الخاص بالتعليم ورصد ما يخصّ التعليم في سائر أهداف التنمية المستدامة وتقديم تقارير في هذا الصدد، فضلاً عن تقديم معلومات عن تنفيذ الاستراتيجيات الوطنية والدولية الرامية إلى المساعدة على مساءلة جميع الشركاء المعنيين عن الوفاء بتعهداتهم في إطار التدابير العامة لمتابعة واستعراض المساعي الرامية إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ويتولى إعدادَ التقرير العالمي لرصد التعليم فريقٌ مستقل تستضيفه اليونسكو.

ولا تعبّر التسميات المستخدمة في هذا المنشور وطريقة عرض المواد فيه عن أي رأي لليونسكو بشأن الوضع القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، ولا بشأن سلطات هذه الأماكن أو بشأن رسم حدودها أو تخومها.

ويتحمل الفريق المعني *بالتقرير العالمي لرصد التعليم* المسؤولية عن اختيار وعرض المواد الواردة في هذا المنشور، وكذلك المسؤولية عن الآراء المذكورة فيه التي لا تمثل بالضرورة وجهات نظر اليونسكو ولا تلزم المنظمة بأي شيء. ويتحمل مدير الفريق المعني بالتقرير العالمي لرصد التعليم كامل المسؤولية عن وجهات النظر والآراء الواردة في التقرير.

فريق التقرير العالمي لرصد التعليم

مدير الفريق: Manos Antoninis

أفراد الفريق:

Madeleine Barry, Nicole Bella, Nihan Köseleci Blanchy, Anna D'Addio, Priyadarshani Joshi, Katarzyna Kubacka, Leila Loupis, Kassiani Lythrangomitis, Alasdair McWilliam, Anissa Mechtar, Branwen Millar, Claudine Mukizwa, Yuki Murakami, Taya Louise Owens, Judith Randrianatoavina, Kate Redman, Maria Rojnov, Will Smith and Rosa Vidarte.

ينوّه فريق التقرير العالمي لرصد التعليم بالعمل الذي اضطلع به المدير السابق للفريق السيد Aron Benavot، *الذي تولى إدارة عمليات البحث والإعداد الخاصة بهذا التقرير.*

التقرير العالمي لرصد التعليم منشور أو مطبوع سنوي مستقل تقوم بتمويله مجموعة من الحكومات والوكالات المتعددة الأطراف والمؤسسات الخاصة، وتتولى اليونسكو تيسير ودعم المساعي المبذولة لإعداده وإصداره.

هذا المنشور متاح مجاناً بموجب ترخيص نسبة المصنف إلى مؤلفه – الترخيص بالمثل 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (الرابط: http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/). ويوافق المستفيدون، عند استخدام محتوى هذا المنشور، على الالتزام بشروط الاستخدام الواردة في مستودع الانتفاع الحر لليونسكو (http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-en).

العنوان الأصلي باللغة الإنجليزية: Global Education Monitoring Report Summary 2017/8:
Accountability in education: Meeting our commitments

يُرجى من الراغبين في الحصول على المزيد من المعلومات الاتصال بنا على العنوان التالي:

Global Education Monitoring Report team
c/o UNESCO, 7, place de Fontenoy
Paris 07 SP, France 75352
Email: gemreport@unesco.org
Tel.: +33 1 45 68 07 41
www.unesco.org/gemreport
https://gemreportunesco.wordpress.com

سيجري تصويب أي خطأ أو سهو في النسخة المطبوعة من هذا المنشور في نسخته الإلكترونية المتاحة على الإنترنت على العنوان التالي: www.unesco.org/gemreport

© اليونسكو، 2017
جميع الحقوق محفوظة

الطبعة الأولى
صدرت في عام 2017 عن منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)

7, Place de Fontenoy, 75352
Paris 07 SP, France

التنضيد الطباعي: اليونسكو
التصميم الطباعي: FHI 360
الرسوم الكاريكاتورية: Godfrey Mwampembwa (GADO)
الرسوم التوضيحية: Housatonic Design Network
الإخراج: FHI 360

ED-2017/WS/38

السلسلة الجديدة للتقرير العالمي لرصد التعليم

2017/2018: المساءلة في مجال التعليم: الوفاء بتعهداتنا
2016: التعليم من أجل الناس والكوكب: بناء مستقبل مستدام للجميع

سلسلة التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع

2015: *التعليم للجميع 2000 - 2015: الإنجازات والتحديات*
2013/2014: *التعليم والتعلّم: تحقيق الجودة للجميع*
2012: *الشباب والمهارات: تسخير التعليم لمقتضيات العمل*
2011: *الأزمة الخفية: النزاعات المسلحة والتعليم*
2010: *السبيل إلى إنصاف المحرومين*
2009: *أهمية الحوكمة في تحقيق المساواة في التعليم*
2008: *التعليم للجميع بحلول عام 2015: هل سنحقق هذا الهدف؟*
2007: *إرساء أسس متينة من خلال الرعاية والتربية في مرحلة الطفولة المبكرة*
2006: *القرائية من أجل الحياة*
2005: *التعليم للجميع: ضرورة ضمان الجودة*
2003/2004: *قضايا الجنسين والتعليم للجميع: قفزة نحو المساواة*
2002: *التعليم للجميع: هل يسير العالم على الطريق الصحيح؟*

صورة الغلاف: David Tett
وهي صورة التُقطت أثناء مظاهرة احتجاجية لتلاميذ مدرسة ويندل الابتدائية في إنجلترا (المملكة المتحدة).

يمكن تنزيل نسخة من ملخص التقرير العالمي لرصد التعليم ومن كل المواد المرتبطة به عن طريق الرابطين التاليين:
bitly.com/CountOnME و gem-report-2017.unesco.org

توطئة

يوجد في عالمنا اليوم 264 مليون طفل وشاب لا يذهبون إلى المدرسة. وهذا فشل وخلل لا بد لنا من استدراكه ومعالجته معاً، لأن التعليم مسؤولية مشتركة، والتقدم على هذا الطريق لا يصبح مستداماً إلا من خلال تضافر الجهود والعمل المشترك. ولا يمكن خلاف ذلك تلبية طموحات الهدف 4 للتنمية المستدامة بشأن التعليم الذي يشكل جزءاً من خطة التنمية المستدامة لعام 2030. وإن الدور الأساسي المناط بالحكومات والمدراس والمعلمين في هذا الصدد يحتم عليهم الوقوف في الصف الأول في هذه المعركة جنباً إلى جنب مع الطلاب وأولياء أمورهم.

ويتطلب المضي قدماً في هذا الطريق تحديد المسؤوليات تحديداً واضحاً ومعرفة متى وأين يتم الإخلال بها وما هو الإجراء الواجب اتخاذه في هذا الصدد. وهذا هو معنى المساءلة التي تشكل محور هذا *التقرير العالمي لرصد التعليم*. والاستنتاج واضح. فغياب المساءلة يعني تقويض التقدم نحو الهدف المنشود، والسماح للممارسات الضارة بالتوغل والتجذر في صميم النظم التعليمية. ويرتبط غياب خطط تعليمية مصممة بوضوح من جانب الحكومة ارتباطاً وثيقاً بغياب المساءلة. فعدم وضوح الخطط التعليمية يؤدي إلى عدم وضوح الأدوار والمسؤوليات. وعدم وضوح هذه يعني أن المساءلة باتت صعبة إن لم تكن مستحيلة. وكل هذا يعني أن الوعود ستبقى فارغة وأن السياسات لن تُموَّل. وعندما تخفق النظم العامة في توفير تعليم جيد، يأتي القطاع الخاص بمؤسساته الربحية ليملأ الفراغ ولكن بدون تنظيم أو ضابط وعلى حساب الفئات المهمشة. وتتحمل الحكومات المسؤولية الرئيسة في ضمان الحق في التعليم، غير أن هذا الحق غير قابل للمقاضاة عند الإخلال به في نصف البلدان في العالم تقريباً، وبذلك يخسر أصحاب الشكاوى والمظالم إمكانية اتخاذ حتى الخطوة الأولى على طريق إنصافهم واسترجاع حقهم.

ولكل طرف من الأطراف المعنية دور يؤديه في سبيل تحسين التعليم. ويبدأ ذلك بالمواطنين، تدعمهم منظمات المجتمع المدني ومؤسسات البحوث، حيث تُحدَّد الثغرات في التعليم المنصف والعالي النوعية. ونجد في عدد من البلدان أن المنظمات الطلابية كثيراً ما أثَّرت في السياسات في مجال التعليم المنصف والميسور التكلفة، ما يسلط الضوء على مكامن القوة التي نشترك بها جميعاً والتي يجب ممارستها لنمضي قدماً في تحقيق الهدف 4 للتنمية المستدامة. وكانت المنظمات الدولية أيضاً في طليعة الأطراف التي ساهمت في صياغة الأهداف الجديدة وغاياتها بما يتماشى مع التحديات المعقدة التي يشهدها عصرنا هذا.

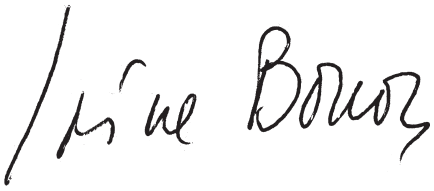
ويبين التقرير أيضاً أن ليس كل نهوج المساءلة تساعدنا في الوقت الحاضر على تحقيق الهدف 4 للتنمية المستدامة. ففي بعض مناطق العالم، أصبح من الشائع أكثر فأكثر على سبيل المثال أن تُعاقب المدارس والمعلمون على نتائج الامتحانات السيئة، بزعم السعي إلى تحسين نوعية التعليم والتعلم. ويخلص التقرير إلى ضرورة مقاربة هذا النهج بحذر شديد لتجنب حدوث عواقب عكسية غير مقصودة.

وهناك أدلة وافرة على أن الامتحانات المصيرية أو الحاسمة القائمة على مقاييس ضيقة للأداء يمكن أن تشجع الجهود الرامية إلى التحايل على النظام والتلاعب به، ما يؤثر سلباً على عملية التعلم ويلحق الحيف بالفئات المهمشة بشكل خاص. ومن المهم جمع البيانات عن نتائج التعلم، بغية تسليط الضوء على العوامل التي تدفع في اتجاه عدم المساواة في التعليم. بيد أن استخلاص استنتاجات دقيقة يتطلب وقتا وموارد ومهارات لا تتوفر سوى لقلة البلدان، ومن السهل في المقابل استخلاص استنتاجات خاطئة.

وتعني المساءلة القدرة على التصرف عندما حدوث خلل ما، من خلال السياسات والتشريعات والجهود الدعوية، ويشمل ذلك العمل عن طريق مكاتب أمناء المظالم لحماية حقوق المواطنين. ونحن بحاجة إلى آليات أكثر فعالية وقوة في كافة المجالات لتكريس وإنفاذ الحق في التعليم ووضع الحكومات أمام مسؤولياتها وإلزامها بالوفاء بالتزاماتها ومساءلتها بموجب ذلك، وتشمل عملية المساءلة هذه الجهات المانحة أيضاً.

وترد مفردة «المساءلة» مرات عديدة في «إطار عمل التعليم لعام 2030»، ما يدل على الأهمية التي توليها اليونسكو والمجتمع الدولي لمهام المتابعة والمراجعة من أجل حفز التقدم ورصده. ويعني هذا أيضاً أن على جميع البلدان أن تعمل على إصدار تقارير وطنية لرصد التعليم تبين فيها ما يُحرز من تقدم بموجب ما قطعته على نفسها من التزامات. ولكن نحو نصفها لا يفعل ذلك، ومن يفعل لا تصدر تقاريره بصورة منتظمة. وتعني المساءلة تفسير الأدلة وتحديد المشاكل والعمل على كيفية حلها. ويجب أن يكون ذلك قوام مجمل جهودنا الرامية إلى تحقيق تعليم منصف وعالي النوعية للجميع.

إيرينا بوكوفا
المديرة العامة لليونسكو



المساءلة في مجال التعليم

يُقيِّم *التقرير العالمي لرصد التعليم* 2017/2018 دور المساءلة في النُظم العالمية للتعليم في إطار تحقيق الهدف 4 للتنمية المستدامة الداعي إلى ضمان التعليم الجيد والمنصف والشامل للجميع وتعزيز فرص التعلم مدى الحياة للجميع.

أدى تزايد عدد السكان الذين يتاح لهم الانتفاع بالتعليم، وتدني مستوى التعليم والتحصيل المدرسي، إلى تركيز الضوء بشدة على أوجه القصور المستمرة في توفير التعليم وجودته. وهذا الأمر، إلى جانب محدودية الميزانيات المخصصة للتعليم والتركيز المتزايد على القيمة مقابل المال في جميع أنحاء العالم، دفع البلدان إلى البحث عن حلول، ومنها زيادة المساءلة، التي غالباً ما تتصدر الحلول.

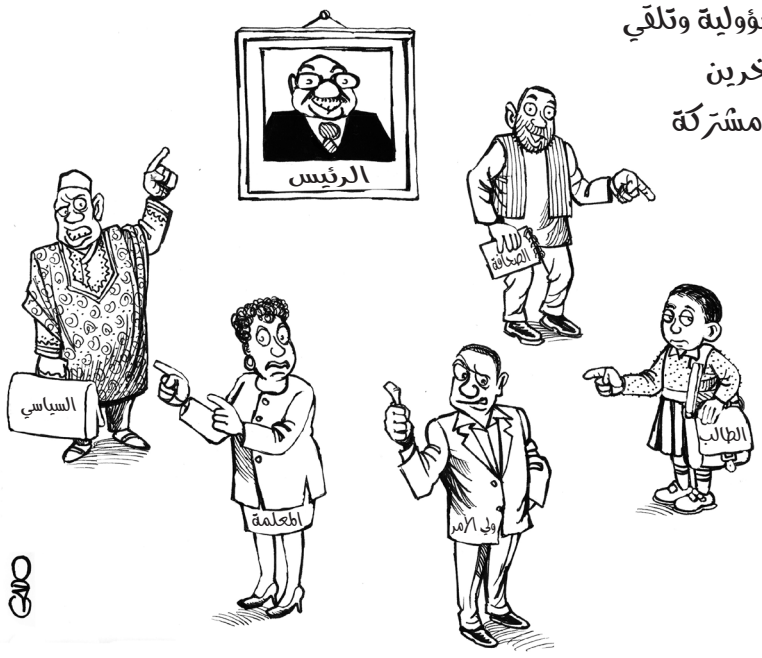
ويمكن أن تُعرَّف المساءلة بوصفها فضيلة معبّرة عن صفة الشخص القابل للمساءلة والموثوق به. أما في هذا التقرير فهي تُعرَّف كنوع من الآليات. والحكومات وغيرها من الأطراف الفاعلة المعنية بالتعليم ملزمة، من الناحية القانونية والسياسية والاجتماعية والأخلاقية، بالإبلاغ عن الوفاء بمسؤولياتها.

> إن ضمان التعليم الجيد والمنصف والشامل للجميع وتعزيز فرص التعلم مدى الحياة للجميع، يتطلب غالباً جهداً جماعياً تشترك فيه الأطراف الفاعلة كلها وتعمل بصورة متضافرة من أجل الوفاء بمسؤولياتها

ولأن مخرجات التعليم الطموحة تعتمد على أطراف فاعلة متعددة تقوم غالباً بأداء مسؤوليات مشتركة، فإن المساءلة لا يمكن حصرها بسهولة في طرف فاعل واحد. فتحقيق الهدف 4 للتنمية المستدامة الرامي إلى ضمان التعليم الجيد والمنصف والشامل للجميع وتعزيز فرص التعلم مدى الحياة للجميع، يتطلب غالباً، كما يبين هذا التقرير، جهداً جماعياً تشترك فيه الأطراف الفاعلة كلها وتعمل بصورة متضافرة من أجل الوفاء بمسؤولياتها (**الشكل 1**). ولكي يحدث ذلك، لا بد من تحقيق المواءمة والاتساق بين المصالح السياسية والاقتصادية. فالسياسات التعليمية والأطراف الفاعلة تشكل جزءاً من صميم الواقع بكل تجلياته ولا تعيش بمعزل عن العالم من حولها.

ولا تقل أهمية عن ذلك حقيقة أن نهج المساءلة لا يمكن أن ينجح إذا كانت الأطراف الفاعلة تفتقر إلى بيئة مواتية أو إذا كانت غير مجهّزة بما يلزم للوفاء بمسؤولياتها. فبدون معلومات واضحة وموارد وقدرات كافية، ستتعثر جهود هذه الأطراف أو تحبط. ومن المرجح أن تؤدي السياسات الرامية إلى تحسين الممارسات التي تركز على البناء بدلاً من اللوم إلى نُظم تعليم عادلة وشاملة للجميع وعالية الجودة.

لا تتنصل من المسؤولية وتلقي باللائمة على الآخرين
التعليم مسؤولية مشتركة



يتطلب تحقيق الأهداف العريضة للتعليم التعاون والتواصل بين الأطراف الفاعلة المعنية. وتتوقف ثقة الجمهور ودعمه على مدى اقتناعه بأن العمليات والأهداف مشروعة وقابلة للتحقيق في ظل محدودية الميزانية. وثقة الجمهور مهمة في المسيرة التعليمية، إذ إن انعدامها يمكن أن يؤدي في نهاية المطاف إلى خيبة أمل المواطن وأولياء الأمور وابتعادهم عن العملية التعليمية وعدم المشاركة فيها. وعادة ما تكون عملية إصلاح التعليم بطيئة وسطحية في نظُم التعليم التي لا تحظى بثقة كبيرة من جانب الأطراف المعنية. ويتطلب بناء الثقة إشراك العديد من الأطراف المعنية في وضع غايات مشتركة والتسليم بضرورة التكافل والتعاضد بين الأطراف الفاعلة من خلال المساءلة المتبادلة.

وقد اشتركت عدة اتجاهات اجتماعية وسياسية في دفع سياسة التعليم نحو المزيد من التركيز على المساءلة. ومن ذلك أن التوسع السريع للتعليم في النصف الثاني من القرن العشرين جعل من الصعب أكثر فأكثر إدارة نُظم التعليم. وكان أحد التدابير التي اعتمدتها السلطات الحكومية في البلدان ذات الدخل العالي لمواجهة هذا التحدي، ليس فقط في قطاع التعليم وإنما أيضاً في القطاعات الأخرى، هو التحول من إدارة المخرجات إلى إدارة النتائج. وقد رافقت زيادة التركيز على النتائج إنشاء مقاييس وأدوات معيارية بغية إجراء مقارنات بين الحكومات المحلية والمدارس.

وكان من بين التطورات ذات الصلة اعتماد اللامركزية من أجل زيادة الرقابة المحلية على مسألة توفير التعليم، في حين احتفظت الحكومة المركزية بمسؤولية التمويل والرصد والتنظيم. هذا، ويلاحظ في بعض البلدان أن عدم الرضا بمستوى ونتائج التعليم الحكومي ساهم في تنويع مصادر التعليم وأدى إلى إنشاء «سوق» التعليم، حيث يمكن لأولياء الأمور اختيار المدارس لأبنائهم على أساس تصنيفات المدارس من حيث الجودة والنتائج والتحصيل المدرسي بهدف حفز المنافسة بين المدارس وتحسين الجودة. علاوة على ذلك، شجع توافر المعلومات المواطنين على المطالبة بمزيد من الشفافية.

واتجهت سياسات المساءلة في بعض البلدان ذات الدخل العالي إلى استخدام درجات الامتحانات المدرسية لقياس وتقييم الأداء. وبات أداء الطلاب يرتبط أكثر فأكثر بنظام العقوبات والمكافآت ويستخدم كأساس لتقييم أداء المعلم وجودة المدرسة.

الشكل 1:

كيفية مساءلة جميع الأطراف الفاعلة المعنية بالتعليم في الوقت الحاضر

المصدر: التقرير العالمي لرصد التعليم

ولكن إذا أُريد للمساءلة أن تساهم في توفير نُظم تعليمية أكثر شمولاً وإنصافاً وذات جودة عالية، فإن من الضروري اعتماد نهوج مرنة قادرة على استخدام المعلومات المتاحة استخداماً موزوناً وحكيماً. وقد تكون آليات المساءلة فعالة في بعض السياقات وفي بعض الجوانب التعليمية، وقد تكون ضارة في سياقات وجوانب أخرى.

وإذ تمثل المساءلة وسيلة في غاية الأهمية لتحسين النُظم التعليمية، فإن هناك بعض الافتراضات التي ينبغي إعادة النظر فيها. فالمساءلة من أجل المساءلة أمر خاطئ. إذ إن المساءلة وسيلة لبلوغ غاية معينة – أي أداة لتحقيق غايات الهدف 4 للتنمية المستدامة – وليست في حد ذاتها هدفاً تسعى إليه النُظم التعليمية.

> إن المساءلة وسيلة لبلوغ غاية معينة – أي أداة لتحقيق غايات الهدف 4 للتنمية المستدامة – وليست في حد ذاتها هدفاً تسعى إليه النُظم التعليمية

ويستعرض التقرير العالمي لرصد التعليم 2017/2018 البيّنات والمعطيات العالمية بشأن الآليات المترابطة غالباً التي تُستخدم في مساءلة الأطراف الفاعلة الرئيسية المعنية بالتعليم، وفعاليتها في تحقيق الهدف 4 للتنمية المستدامة، والبيئات الداعمة اللازمة لتمكين الأطراف الفاعلة من الوفاء بمسؤولياتهم الفردية.

مسؤولية الحكومات

الحكومات هي المسؤولة في نهاية المطاف عن التقدم على طريق تحقيق الأهداف العالمية للتعليم. فالحكومات، في البلدان الفقيرة والغنية على حد سواء، هي التي تتحمل مسؤولية الوفاء بالالتزامات في مجال التعليم وخططه وتنفيذه ومخرجاته.

لدى الحكومات مسؤوليات قانونية حيال التعليم

لقد صدّقت جميع البلدان على اتفاقية دولية واحدة على الأقل ملزمة قانوناً تتعلق بالحق في التعليم. وتقع على عاتق الحكومات مسؤولية احترام هذا الحق وحمايته وإحقاقه. وتتضمن حالياً 82% من الدساتير الوطنية حكماً بشأن الحق في التعليم. ويعتبر هذا الحق في أكثر من نصف البلدان قابلاً لمقاضاة من ينتهكه، ما يعطي المواطنين الإمكانية القانونية لمقاضاة الحكومة في حالة انتهاكها له (**الشكل 2**).

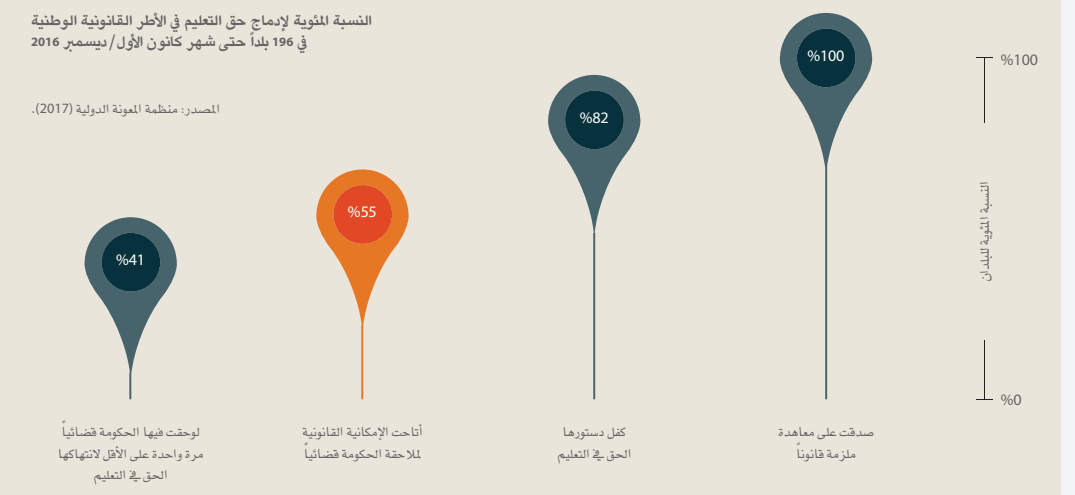
عمليات تقديم التقارير الدولية لها انعكاسات مختلفة على مسؤولية الحكومة

يتعين على البلدان التي صدّقت على أي من اتفاقيات الأمم المتحدة السبع الأساسية في مجال حقوق الإنسان ذات الصلة بالتعليم أن تقدم تقارير دورية بشأن التدابير التي اتخذتها للوفاء بالتزاماتها. ومن بين الاتفاقيات السبع الأساسية اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة التي تدعو إلى نظام تعليمي شامل على جميع المستويات وتعزز نهجاً قائماً على الحقوق في تعليم الأشخاص ذوي الإعاقة، ما يشكل قاعدة صلبة لمساءلة الحكومة، ولا سيّما وأن الاتفاقية تنص على إنشاء آليات دولية ووطنية للتنفيذ والرصد. ويتعين على البلدان جمع البيانات ورفعها إلى لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي العلاقة.

ويُلاحظ أن معظم التقارير القطرية التي قدمت حتى الآن والبالغ عددها 86 تقريراً، تذكر أن الدساتير أو القوانين أو السياسات تشير بوضوح إلى حق الأشخاص ذوي الإعاقة في التعليم، والقلة القليلة فقط تُعرِّف الإعاقة. هذا علماً بأن عدم وجود تعريف دولي واضح للإعاقة يجعل من الصعب وضع برامج والامتثال للمعايير الدولية. ويُلاحظ بالمثل أن الدساتير أو القوانين أو السياسات في 42 بلداً تشير بوضوح إلى التعليم الشامل، ما يوحي بوجود توجه لصالح البرامج الشاملة في المدارس النظامية على حساب المدارس المخصصة لذوي الاحتياجات الخاصة. غير أن السياسة قد لا تتطابق دوما مع الممارسة.

ويمكن للتقارير الموازية التي تقدمها المنظمات غير الحكومية أن تؤثر أيضاً على استنتاجات لجان الأمم المتحدة المعنية باتفاقية حقوق الإنسان. فعلى سبيل المثال، وجدت التقارير الموازية بشأن النقص في تمويل التعليم العام والمدارس الخاصة غير المنظَّمة في الفلبين، طريقها إلى توصيات اللجنة وتجلت فيها.

الشكل 2:
لا بد أن يكون بمقدور المواطنين مقاضاة حكوماتهم في حالة انتهاكها الحق في التعليم



وهناك أيضاً تقارير طوعية ترفعها البلدان بشأن التقدم المحرز في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وقد بلغ عدد البلدان التي رفعت مثل هذه التقارير حتى اليوم 44 بلداً. وسيجري استعراض شامل ومعمق للهدف 4 للتنمية المستدامة في إطار الاستعراض المواضيعي العالمي للأمم المتحدة المزمع إجراؤه في عام 2019 تحت عنوان «تمكين الناس وضمان الشمول». ولايزال يتعين التثبُّت من فعالية النهج الطوعي القطري لتحقيق التغيير؛ وقد يؤدي عدم وجود آليات إنفاذ خارجية إلى تأخير التقدم.

> تشير الدساتير أو القوانين أو السياسات في 42 بلداً من أصل 86 بلداً بوضوح إلى التعليم الشامل

يمكن للمواطنين ممارسة الضغط على الحكومة من خلال العملية السياسية من أجل حملها على الوفاء بوعودها

تحفز العملية السياسة المسؤولين الحكوميين على الاستجابة لمطالب الجمهور. ومن آليات هذه العملية الانتخابات الحرة والنزيهة. وتفيد البيانات أن في الفترة ما بين 1975 و2011 جرت 890 عملية انتخاب لقادة وطنيين في 169 بلداً اعتبرت 469 منها حرة ونزيهة. وانخفضت النسبة من 70% في الفترة 1975-1985 إلى 45% في الفترة 2001-2011، ويعود السبب جزئياً إلى الانتخابات التي جرت في الديمقراطيات الحديثة العهد (**الشكل 3**).

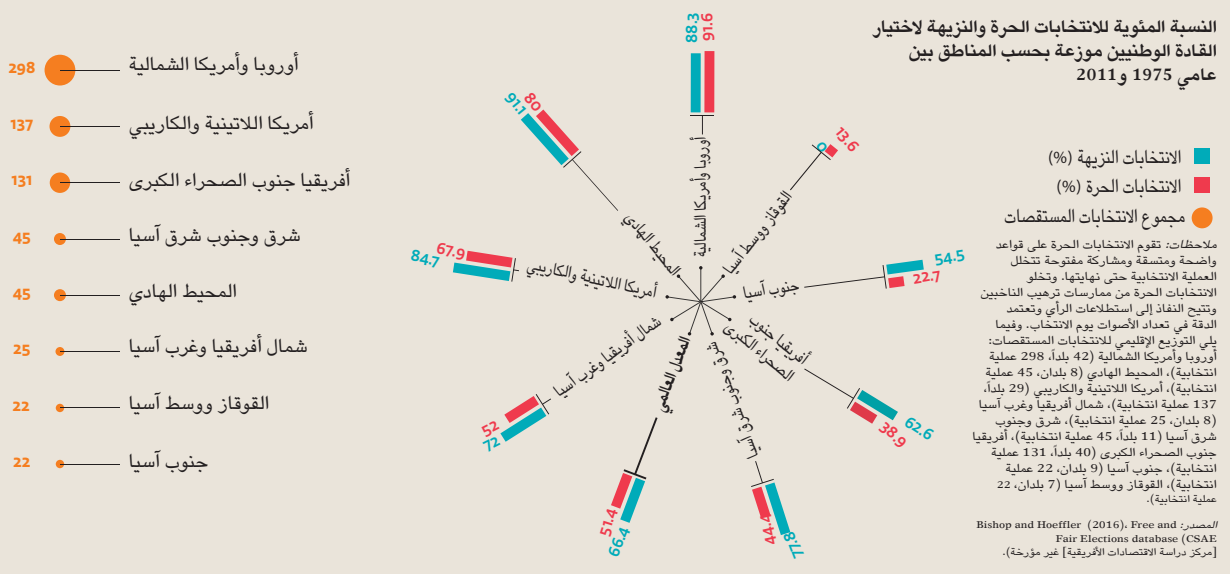
وقد لوحظ أن الإنفاق العام على التعليم يزداد مع التحول نحو الديمقراطية والانفتاح. مع ذلك، يظل من الصعب على الناخبين تحديد ومساءلة الأشخاص المنتخبين بسبب سياسة تعليمية فاشلة أو غير فعّالة. ويمكن للوعود البسيطة التي تُطلق أثناء الحملات الانتخابية أن تحول الانتباه والاستثمار عن قضايا التعليم الأكثر أهمية. وتميل الحكومات إلى التركيز على البنية التحتية المرئية والملموسة للتعليم على حساب مخرجات التعليم الأقل تجلياً على هذا الصعيد، مثل التطوير والتدريب المهني.

ويرى البعض أن المنافسة الانتخابية تحفز العمل المسؤول، ولكن الأدلة بهذا الشأن ليست قاطعة. ففي البرازيل، اختلس رؤساء البلديات الذين يحتمل إعادة انتخابهم بنسبة تقل بمقدار 27% عما اختلسه من موارد رؤساء البلديات الذين لم تعد مناصبهم قابلة للتجديد. ونجد في المقابل أن انتخاب المشرفين على المدارس بالاقتراع المباشر في جمهورية كوريا لم يغير تغييراً ملموساً الإنفاق على التعليم أو معدلات إتمام التحصيل المدرسي أو الالتحاق بالتعليم.

يمكن للمواطنين أيضاً ممارسة الضغط على الحكومة من خلال الحركات الاجتماعية

ليست الانتخابات الآلية السياسية الوحيدة التي يمكن من خلالها مساءلة الحكومة أو إلزامها بالوفاء بتعهداتها. فتحركات المواطنين تمثل آلية أخرى يمكن بفضلها ممارسة الضغط على الحكومة، كما في حالة الحركات الطلابية الناجحة من أجل خفض الرسوم الجامعية في شيلي وجنوب أفريقيا.

الشكل 3:
من غير الممكن غالباً نزع المسؤولية عن الحكومات عبر التصويت إذا لم تف بوعودها



وتستخدم منظمات المجتمع المدني طائفة من الاستراتيجيات، تشمل الآليات القانونية، والاستقصاءات وغيرها من عمليات البحث والتقصي، والبيانات المفتوحة، وبناء الائتلافات والحملات الإعلامية. وقد أحالت الجمعية المدنية الأرجنتينية للمساواة والعدالة حكومة مدينة بوينس آيرس إلى المحكمة لعدم الاستجابة لطلبات إتاحة المعلومات المتعلقة بالتربية في مرحلة الطفولة المبكرة.

وتجمع عمليات الاستقصاء المعلومات التي يمكن أن تسلط الضوء على أوجه القصور وتدعو إلى التغيير. ففي العديد من البلدان، ومنها كينيا وباكستان والسنغال، كانت عمليات الاستقصاء التي يقوم بها المواطنون لتقييم القدرات الأساسية للأطفال في مجال القراءة والحساب تُستخدم كوسيلة للضغط على الحكومة من أجل تحسين توفير التعليم.

وقد بنت تحالفات منظمات المجتمع المدني، مثل حملة التعليم الشعبي في بنغلادش، زخماً لزيادة الضغط على الحكومة، من أجل زيادة موارد التعليم على سبيل المثال. وقد جرى اعتماد بطاقات أداء المواطن في أماكن أخرى، منها راوندا. وكان أول استخدام لها في بنغالور عام 1994.

> ساهمت منظمات المعوقين في رصد عملية تنفيذ الاتفاقية المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في 50 بلداً من البلدان الستة والثمانين التي قدمت تقاريرها.

وفي بعض البلدان، ومنها الهند وجمهورية تنزانيا المتحدة، قامت منظمات المجتمع المدني بدور هام في التصدي للفساد من خلال تتبع الميزانية وتحليلها بهدف رصد المدفوعات والنفقات الحكومية، ومعرفة ما إذا كانت الموارد تخصص وتنفق وفقاً للميزانيات والخطط.

وبإمكان المنظمات المعنية بالأشخاص المعوقين ممارسة الضغط على الحكومات من أجل التغيير. كما بإمكان المنظمات غير الحكومية والمؤسسات المعنية بحقوق الإنسان توفير المعلومات ورفع مستوى الوعي. وقد ساهمت منظمات المعوقين في رصد عملية تنفيذ الاتفاقية المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في 50 بلداً من البلدان الستة والثمانين التي قدمت تقاريرها ولكنها لم تستطع المشاركة في عملية الاستعراض على المستوى الوطني إلا في 29 بلداً وذلك بسبب الافتقار إلى الإمكانات اللازمة لتوسيع نطاق المشاركة. وقد ساهمت منظمات المعوقين في رصد عملية تنفيذ الاتفاقية المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في 50 بلداً من البلدان الستة والثمانين التي قدمت تقاريرها.

وتشكل نقابات المعلمين جزءاً من المجتمع المدني بمفهومه الواسع مع احتفاظها بصوتها ودورها المتميزين. ويمكن لهذه النقابات أن تساعد في وضع الحكومات أمام مسؤولياتها ومساءلتها في هذا الخصوص من خلال دعم إصلاح التعليم أو مقاومته وتعزيز الحوار بشأن القضايا الحساسة التي قد تتردد الحكومة في معالجتها. ويؤدي الإدماج الرسمي لنقابات المعلمين في عملية صنع القرار إلى تعزيز الشعور بالمسؤولية وزيادة المساءلة وتوفير بيئة مواتية للمعلمين وتمكينهم في أمورهم وتحسين العلاقات بين النقابات والحكومة. ولكن للأسف، لا تُستشار النقابات بانتظام بشأن الإصلاح. فما يزيد على 60% من 70 نقابة في أكثر من 50 بلداً لم تُستشَر قطّ، أو لم تُستشَر إلا نادراً، بشأن تطوير واختيار المواد التعليمية.

> ما يزيد على 60% من 70 نقابة في 50 بلداً لم تُستشَر قطّ، أو لم تُستشَر إلا نادراً، بشأن تطوير واختيار المواد التعليمية.

تقوم وسائل الإعلام بدور رئيسي في إثارة قضايا هامة تخص التعليم

يحتاج المواطنون إلى معلومات صحيحة من أجل مساءلة الحكومة. ويمكن لوسائل الإعلام أن تقوم بدور الرقيب على الحكومة، وتساعد المواطنين على تقييم أدائها. وتقوم وسائل الإعلام مقام قناة تستخدمها منظمات المجتمع المدني لنشر عملها والترويج لأنشطتها وتنوير الرأي العام أو الجمهور بقضايا مثل الإنصاف ليضعها في اعتباره وضمن خططه. وقد نشرت وسائل الإعلام الدولية والوطنية والمحلية نتائج التقييمات التي يقوم بها المواطنون لتبيان التحديات التي تنطوي عليها عملية توفير المهارات الأساسية لجميع الأطفال.

وتنشر وسائل الإعلام أيضاً نتائج البحوث التي تجريها مؤسسات البحوث والجامعات والمؤسسات الحكومية. ثم إن من شأن زيادة المعلومات عبر وسائل الإعلام بشأن كيفية إنفاق المال العام أن يساعد على تمكين المواطنين وزيادة الضغط على المسؤولين في قطاع التعليم كي يمارسوا عملهم بمسؤولية. ففي أوغندا، ازدادت حصة إحدى المدارس من التمويل بمقدار 10 نقاط مئوية تقريباً بعد أن قلّت المسافة إلى مكان بيع الصحف بمقدار 2.2 كيلومتر.

وفي حين لا تزال وسائل الإعلام التقليدية تقوم بدور مهم في تفسير القضايا المعقدة للجمهور، تتيح وسائل التواصل الاجتماعي للمستخدمين تبادل المعلومات على نطاق واسع، بلا تحرير للنصوص، وبدون تقييم وتصنيف الصحفيين بغرض استبعاد غير المرغوب فيهم، أو بدون الرقابة الحكومية أحياناً. ويمكن لوسائل التواصل الاجتماعي أداء مهام مهمة، ولا سيّما في وقت يشهد غالباً تطوراً سريعاً في السياسات التعليمية.

بيد أن وسائل الإعلام ينبغي أن تكون أيضاً مستقلة وخاضعة للمساءلة وقادرة على توفير معلومات ذات مصداقية وأن تعبّر عن مختلف وجهات النظر الاجتماعية. وينبغي للعاملين في مجال الإعلام، الذين يشاركون مشاركة مباشرة في استقصاء الأخبار وتمحيصها وتحليلها وتدوينها ونشرها، أن يتمتعوا بالخبرة التقنية اللازمة لتناول قضايا التعليم وأن يكونوا محل ثقة.

خطط التعليم ذات المصداقية والتسلسل الواضح للمسؤوليات أدوات مهمة في عملية المساءلة

من شأن الوثائق المتعلقة بتخطيط التعليم التي تضعها الحكومة عندما تتسلم مقاليد السلطة أن تُيسِّر عملية المساءلة باعتبارها تثبت الالتزامات الرسمية وتوضح المسؤوليات. وغالباً ما تقوم الحكومات بوضع خطط استراتيجية متعددة الطبقات لقطاع التعليم، غير أن الخطط التشغيلية السنوية تعتبر عادة أساسية للتخطيط والتنسيق.

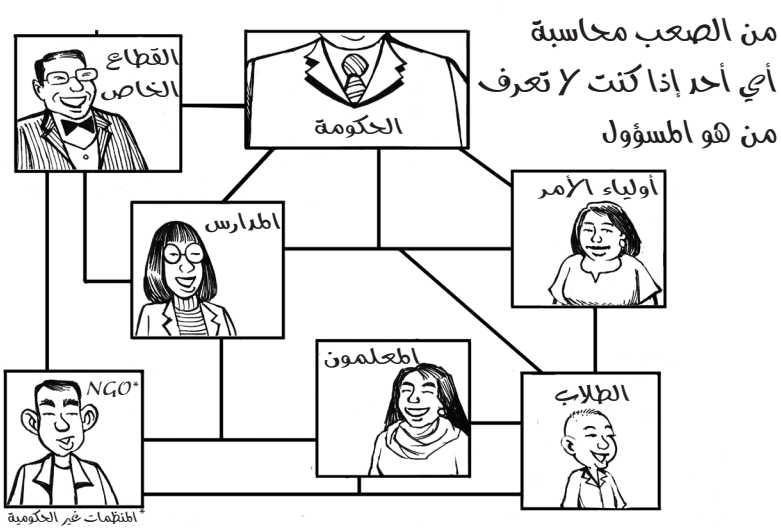
ويمكن أن تتعزز المساءلة إذا منحت الآليات المؤسسية المزيد من السلطات أو المسؤوليات الرسمية لجميع الأطراف المعنية. ومن المستحسن إنشاء لجنة توجيه مشتركة من الأطراف المعنية الحكومية وغير الحكومية تتمتع بسلطة رسمية لتقييم الخطط القطاعية والموافقة عليها. ولكن حيثما يصعب توفر القدرات اللازمة، فإن الأطراف المعنية قد لا تتمكن دائماً من تمثيل جميع المواطنين أو الناخبين.

إن التخطيط التشاركي الحقيقي للتعليم عملية تستهلك الكثير من الوقت، لذلك قد تنحو الحكومات إلى تعيين خبراء واستشاريين لوضع الخطط وتجنب المشاورات المطوّلة. وتقوض هذه الطرق المختصرة الملكية والالتزام المحليين. وينبغي للبلدان المتلقية للمعونة أن تحرص على تجنب احتكار الجهات المانحة لعملية التخطيط.

> الحكومات التي تكلّف خبراء واستشاريين أو أطراف مانحة بوضع الخطط تقوض بسرعة الملكية والالتزام المحليين

تُعتبر المسؤوليات المحددة تحديداً واضحاً مسألة مهمة، ولا سيّما في النُظم اللامركزية حيث غالباً ما تكون المسؤوليات غير محددة ومتداخلة، ما يموّه الحدود الفاصلة بين مراتب المسؤوليات. وغالباً ما تفتقر الإدارات اللامركزية، ولا سيّما في البلدان المنخفضة الدخل والهشة، إلى القدرة على التخطيط الاستراتيجي.

وقد أدى استخدام الإعانات المشروطة القائمة على الأداء لزيادة قدرة الإدارات المحلية وشفافيتها إلى تحسين الإدارة المالية في عدة بلدان من ذوات الدخل المنخفض والمتوسط. في جمهورية تنزانيا المتحدة، ارتفعت نسبة الإدارات التي أوفت بالحد الأدنى المطلوب للحصول على الإعانة من 50% إلى 90% في غضون ثلاث سنوات.



بيد أن فرض مساءلة محلية صارمة بشأن مخرجات محددة مركزياً أمر يمكن أن يؤدي أيضاً إلى عواقب سلبية. فثقافة التدقيق المفرط يمكن أن تحجب المسؤوليات، وتقلل من التعاون، وتقوض الابتكار، وتحمل مقدمي الخدمات إلى التركيز على الغايات بدلاً من التحسينات.

زيادة الإشراف أثناء إعداد الميزانية يمكن أن تضمن تخصيص الموارد للمجالات ذات الأولوية

إن تمكين الأطراف المانحة من المشاركة في إعداد الميزانية واستعراض النفقات المقررة من شانه تحسين الإنصاف في تخصيص الموارد.

ويمثل تدقيق الميزانية المهمة الرئيسية للهيئات التشريعية، وهو أمر يتطلب وقتاً وخبرة. ويمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تساعد هذه الهيئات في تقييم الميزانيات المقترحة وإغناء المداولات، كما هو الحال في إندونيسيا وكينيا. وتساعد الميزانيات المعدّة على أساس البرامج، بدلاً من الميزانيات المعدّة على أساس بنود الإنفاق، المشرعين في تقييم الإنفاق بفعالية أكبر.

المساءلة الأفقية يمكن أن تكون فعالة

اللجان التشريعية ومكاتب أمناء المظالم والمحاكم أمثلة على أدوات المساءلة الأفقية التي تمثل الأصوات العامة وتتحدى سطوة الهيئات التنفيذية. كما تمثل المراجعة الداخلية والخارجية للحسابات أدوات فعالة للمساءلة عن تنفيذ الميزانية وتساعد على الحد من الإهدار وسوء تخصيص الموارد والفساد. وتقتضي هذه العملية توفر القدرات الكافية.

وتؤدي اللجان التشريعية وظيفة مهمة في مجال الرصد، ولكن يمكن أن يحد من قدرتها على دفع عجلة التغيير إلى الأمام افتقارها إلى الاستقلالية أو القدرة أو السلطة. ومن شأن عملية التداول بين المشرعين مشفوعة بخبرة متخصصة في مجال التعليم أن تحسِّن الاقتراحات السياساتية بشأن أقل القضايا خلافية. ولدى الهيئات التشريعية في نيوزيلندا والنرويج وبيرو والولايات المتحدة الأمريكية وزامبيا لجان دائمة معنية بالتعليم تتفحص الإجراءات الحكومية وتستعرض القوانين وتوصي بالتغيير. ويُلاحظ في المملكة المتحدة أن توصيات اللجنة كانت مطابقة أو مماثلة للإجراءات الحكومية في 20 من 86 حالة، ولا سيّما فيما يتعلق بوضع تشريعات لإصلاح نظام التفتيش.

> لدى الهيئات التشريعية في نيوزيلندا والنرويج وبيرو والولايات المتحدة الأمريكية وزامبيا لجان دائمة معنية بالتعليم تتفحص الإجراءات الحكومية وتستعرض القوانين وتوصي بالتغيير

وتستقبل مكاتب أمناء المظالم المواطنين الذين يودون تقديم شكوى ضد الحكومة. وتتجلى أهمية هذه المكاتب عندما يجد المواطنون حرجاً وضيقاً في التعامل مع المسؤولين الحكوميين. وبلغ عدد البلدان التي تضم مثل هذه المكاتب 110 بلدان في عام 2010. وغالباً ما يتعامل المكتب مع قضايا سياسية خلافية، ما يضعه أحياناً في مواجهة الحكومة. في أمريكا اللاتينية، ساعد وجود أمناء المظالم، حتى بدون سلطات عقابية، على تحسين النفاذ إلى التعليم، والانتفاع بالرعاية الصحية والإسكان من 1981 إلى 2011. وفي إندونيسيا، قام مكتب أمناء المظالم بدور رئيسي في الكشف عن التلاعب بأسئلة الامتحانات التي بيعت للطلاب والأجوبة التي تداولها الطلاب عن طريق الهواتف النقالة.

ويمكن لمنظمات المجتمع المدني والمواطنين تعزيز عملية المراجعة الخارجية للحسابات. ففي تشيلي وكوريا، سلطت شكاوى المواطنين واقتراحاتهم الضوء على مجالات تستحق انتباه وعناية مراجع الحسابات الخارجي. وتُمَكِّن استقصاءات تتبع النفقات العامة منظمات المجتمع المدني من إجراء مراجعات اجتماعية للإنفاق الحكومي. غير أن هذه الممارسات غالباً ما تكون مفردة لمرة واحدة بلا عقب بدفع من الجهات المانحة، لذلك نادراً ما تؤدي إلى تغييرات جوهرية مستدامة.

بناء ثقافة النزاهة المؤسسية أمر أساسي لمحاربة الفساد

يمكن أن يطال الفساد كافة الجوانب التي تنطوي عليها عملية توفير التعليم، ابتداء من التمويل ومرافق المشتريات وصولاً إلى الاعتماد المؤسسي للشهادات، وإدارة المعلمين، والامتحانات، والمنح الدراسية، والبحوث، والكتب المدرسية. وبغض النظر عن حجم ونوعية هذا الفساد، أي إذا كان الفساد كبير وفاضح أو إذا كان ممارسات فاسدة ومترسخة ولكن على مستوى منخفض، فإن التداعيات الناجمة عنه أوسع نطاقاً وأثراً من مجرد خسائر محاسبية، إذ إنها تؤثر سلباً على فرص الالتحاق بالتعليم وجودته. فالفساد يعني تحيز القرارات الحكومية بشأن تخصيص الموارد، ويخفض الإنتاجية والإيرادات العامة.

وتشكل الدراسات التي أجراها البنك الدولي بشأن التسرب في التحويلات المالية من الحكومة المركزية إلى الإدارات المحلية ومنها إلى المدارس مصدراً ألهم الكثير من العمل في هذا المجال، غير أن تتبع الأموال حتى وصولها إلى المدارس والعاملين فيها مازال صعباً، ولا سيّما حينما لا توجد قواعد واضحة للتخصيص. ويشكل المعلمون «الأشباح» الذين لا وجود لهم والمدارس «الشبحية» التي لا وجود لها موضوعاً معقداً ومثيراً للجدل. ففي النصف الأول من عام 2012 فقط كان هناك في نيجيريا 8000 ادعاء بشأن المعلمين الأشباح أو المعلمين الذين يتلقون أكثر من رواتبهم الرسمية.

ويُلاحظ أنه حتى بعد الإصلاحات التي جرت في البرازيل لتحسين آلية صندوق المساواة في التعلم، وجد المراقب المالي العام للاتحاد بعد عمليات التفتيش التي شملت 120 بلدية في 4 ولايات أن 49 بلدية شهدت عمليات غير منتظمة لتقديم العطاءات، و28 بلدية شهدت تنفيذ عقود بصورة غير قانونية، وكان في21 بلدية «سحوبات نقدية» من الحساب.

وقد تكون الممارسات الشائنة والسافرة غير ملحوظة بالنسبة للمراقبين الخارجيين ويصعب التحقق من نطاقها، ولا سيّما في الظروف الصعبة مثل أوضاع النزاع. ففي إقليم غور في أفغانستان، بلغت نسبة المدارس التي لم تكن تعمل حوالي 80% من أصل 740 مدرسة، مع هذا كانت دائرة التعليم ماضية في دفع رواتب المعلمين.

وغالباً ما لا يتم الكشف عن بعض أنواع الفساد المترسخ جداً. ففي استقصاء لتتبع الإنفاق العام في بنغلاديش اعترف حوالي 40% من موظفي التعليم الابتدائي في المقاطعات والمناطق الفرعية تقديم «مدفوعات تيسيرية» لموظفي الحسابات لتسديد النفقات. وقد لا تمثل هذه المدفوعات تسرباً فعلياً أو مباشراً للمال من الخزينة العامة، ولكنها تشجع المسؤولين على تعويض التكاليف بطرق أخرى.

إن الكشف عن المخالفات لا يكفي بحد ذاته لعلاج هذه المسألة، إذ لابد للقواعد والهياكل القانونية أن تكون مشفوعة بآليات رصد محسَّنة، تشمل مؤسسات قوية ومستقلة للمراجعة والتدقيق، ونُظم معلومات مفتوحة، وتهيئة بيئة مؤاتية لمراقبة وسائل الإعلام ومشاركة المنظمات غير الحكومية. وتقوم الشرطة والمحاكم بدور حاسم حين يجري الكشف عن قضايا الفساد.

ضرورة رصد التعليم وتقييمه بصورة منهجية

بإمكان الرصد والتقييم تعزيز عملية مساءلة الحكومة. ولكي يكون الرصد مفيداً ويؤدي غرضه ينبغي أن يبلّغ عن النتائج المرجوة وأن تكون البيانات دقيقة وأن تُجمع بانتظام. ولكن غالباً ما تكون نُظم الرصد والتقييم مجزأة. فالوكالات تتباين من حيث المنهج ووتيرة جمع البيانات، وقد لا تُجمع أو تُقارن أو تُتاح بطريقة مركزية.

> من بين 209 بلدان 108 بلدان نشرت تقريراً وطنياً لرصد التعليم مرة واحدة على الأقل منذ عام 2010، ولكن لم يفعل ذلك بشكل منتظم سوى بلد واحد من كل ستة بلدان في العالم

ويمكن توحيد المعلومات في حال قيام الحكومات بإعداد تقارير وطنية لرصد التعليم في إطار الالتزامات حيال الهيئات المحلية مثل الهيئات التشريعية أو المنظمات الدولية، ومساعدة المواطنين على محاسبة الحكومات. ومن بين 209 بلدان 108 بلدان نشرت تقريراً وطنياً لرصد التعليم مرة واحدة على الأقل منذ عام 2010، ولكن لم يفعل ذلك بشكل منتظم سوى بلد واحد من كل ستة بلدان في العالم.

وتفيد البيانات أن التقارير الوطنية لرصد التعليم أكثر شيوعاً في البلدان الغنية، وأن بعض البلدان المتوسطة الدخل، مثل الجمهورية الدومينيكية وجمهورية مولدوفا، وبعض البلدان المنخفضة الدخل، مثل أوغندا، تقوم أيضاً بإعداد مثل هذه التقارير. ويشمل معظم التقارير التعليم الابتدائي والثانوي، وتعنى ثلاثة أرباعها بالرعاية والتربية في مرحلة الطفولة المبكرة، ويتناول ثلثاها التعليم العالي، ولا يتطرق إلى تعليم الكبار سوى ثلث التقارير.

> لا يتطرق إلى تعليم الكبار سوى ثلث ما نُشر حتى الآن من التقارير الوطنية لرصد التعليم

وتختلف التقارير في مجال تركيزها. فنحو 60% منها يركز في المقام الأول على وصف الإجراءات المتخذة، و25% على تقييم الوضع، ويعبر عن شواغل المساءلة المتعلقة بسياقات محلية متنوعة. وقد تركز التقارير أيضاً على حساب النفقات والمحاسبة عليها.

وبعض هذه التقارير، مثل تقرير التعليم الذي تصدره ألمانيا، يقتضيها القانون في إطار إعلام الجمهور وتركز عموماً على المحاسبة على الأفعال أو الإنفاق. ومن ذلك أن وزارة التعليم في بنما تصدر تقريراً سنوياً امتثالاً لقانون الشفافية في الإدارة العامة. وفي الفلبين، يدعو حكم «ختم الشفافية» المنصوص عليه في قانون الميزانية والقاضي «بتعزيز الشفافية وإنفاذ المساءلة»، كافة المواقع الإلكترونية الرسمية للوكالات الحكومية إلى نشر تقارير سنوية على مدى السنوات الثلاث الماضية، وذلك وفقاً للتعليمات الدقيقة الواردة في تعميم الميزانية الوطنية.

وقد تحتاج بعض معلومات الرصد إلى تكليف من الخارج أو تحصيلها من قبل مؤسسة يُحترم عملها وتحظى بقبول واسع بوصفها غير خاضعة لسيطرة الحكومة. وقد أنشئت خلال العقد المنصرم وكالات تقييم مستقلة في بلدان أمريكا اللاتينية بضمنها كولومبيا والإكوادور والمكسيك، وقد تعززت مسؤوليتها بالممارسة أو من خلال أحكام قانونية جديدة. ويعتبر التمويل المستدام عاملاً أساسياً لقدرة هذه الوكالات على القيام بدورها بصورة فعالة.

وصار من الشائع اليوم في البلدان المتلقية للمعونة إجراء استعراضات مشتركة لقطاع التعليم تجمع بين الحكومة والجهات المانحة والأطراف الفاعلة من المجتمع المدني وغيرها من الأطراف المعنية. ولكن تعتري هذا الجمع بعض نقاط الضعف، منها أن المشاركة ليست واسعة بما يكفي، وأن خطط تنفيذ التوصيات منعدمة، وغالبا ما تكون الجهات المانحة القوة المحركة لجداول العمل.

مسؤولية المدارس

تعتبر المدارس وغيرها من مؤسسات التعليم والتدريب مسؤولة رسميا أمام الحكومات ومسؤولة بطريقة غير رسمية أمام أولياء الأمور والطلاب. وتقوم العديد من البلدان بتفويض صلاحية اتخاذ القرار للسلطات المدرسية الإقليمية والمحلية، ما يشجع على المساءلة من القاعدة إلى القمة وبالعكس. ويطرح التركيز على المساءلة عدة تحديات أمام المدارس.

تساعد اللوائح الحكومية في مراقبة جودة المدارس

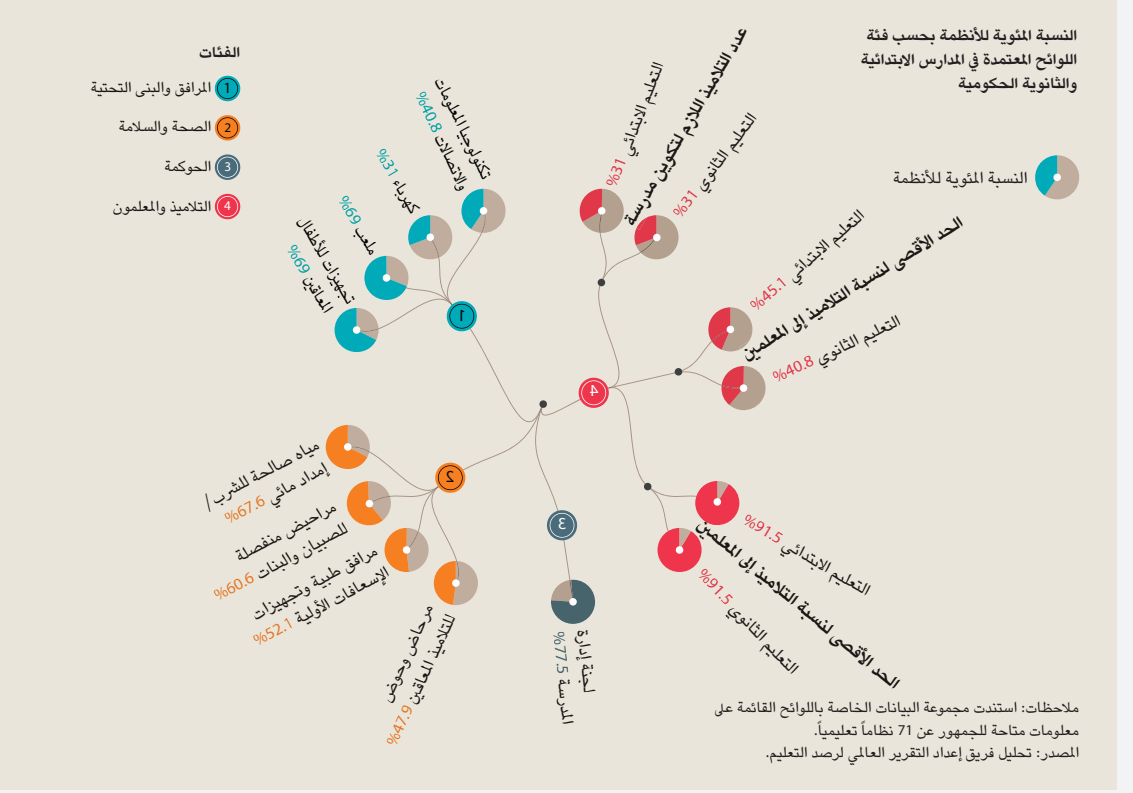
تختلف اللوائح الحكومية بشأن التعليم في جميع أنحاء العالم. على سبيل، تكاد جميع النُظم التعليمية التي جرى استعراضها لأغراض هذا التقرير – والبالغ عددها 71 نظاماً – تنطوي على لوائح بشأن مؤهلات المعلمين، بينما أقل من 40% منها اشتمل على لوائح تخص الحد الأقصى لنسبة التلاميذ إلى المعلمين (**الشكل 4**). ويمكن للوائح أن تحمّل مزودي التعليم المسؤولية وأن تعرضهم للمساءلة ولكنها قد لا تكون فعالة من حيث الممارسة العملية. فهناك العديد من المدارس في البلدان الفقيرة التي لم تمتثل للوائح القائمة لأسباب خارجة عن إرادتها. فنقص التمويل في بلد مثل طاجيكستان يعني أن الكثير من المدارس لا تتمتع بتدفئة كافية أثناء الشتاء بالرغم من اللوائح.

وتتولى عمليات التفتيش المدرسية تقليديا رصد الامتثال للوائح والنُظم، بفعالية تتراوح حسب مهارة المفتشين. وتبين بعض البحوث أن مديري المدارس الذين تعرضوا إلى ضغط قوي ومساءلة شديدة من قبل المفتشين عملوا على تحسين أداءهم.

تفتقر العديد من المدارس الخاصة في البلدان الفقيرة إلى الانتظام والرقابة

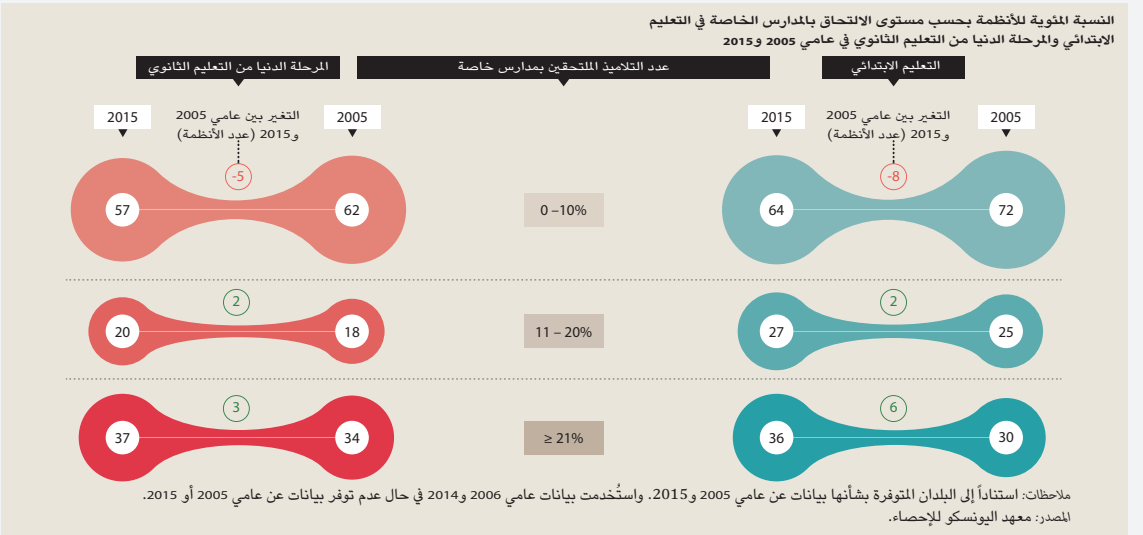
شهد العقد الأخير توسعاً ملحوظاً في المدارس الخاصة. ففي الفترة الممتدة بين عام 2005 وعام 2015 ازداد عدد البلدان التي تشكل فيها نسبة الالتحاق بالمدارس الخاصة أكثر من 20% (**الشكل 5**). وهناك في بعض البلدان في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وفي جنوب آسيا العديد من المدارس الخاصة التي تفتقر إلى الانتظام والانضباط، ولا سيّما المدارس ذات الرسوم المنخفضة التي يلتحق بها فقراء السكان، والتي تكاثرت بما يتجاوز قدرة الحكومة على ضبطها وإخضاعها للمعايير واللوائح المتبعة. ولاتزال بعض المدارس غير مسجلة تجنباً للضوابط الصارمة. ويتطلب تنظيم وضبط المدارس الخاصة لتحسين الإنصاف إجراءات متضافرة ومتسقة.

الشكل 4:
تختلف اللوائح الحكومية بشأن التعليم على النطاق العالمي



ملاحظات: استندت مجموعة البيانات الخاصة باللوائح القائمة على معلومات متاحة للجمهور عن 71 نظاماً تعليمياً.
المصدر: تحليل فريق إعداد التقرير العالمي لرصد التعليم.

الشكل 5:
توسع الالتحاق بالمدارس الخاصة في مجال التعليم الابتدائي والمرحلة الدنيا من التعليم الثانوي



ملاحظات: استناداً إلى البلدان المتوفرة بشأنها بيانات عن عامي 2005 و2015. واستُخدمت بيانات عامي 2006 و2014 في حال عدم توفر بيانات عن عامي 2005 أو 2015.
المصدر: معهد اليونسكو للإحصاء.

تتجلى إشكالية البيئات التنظيمية الضعيفة تجلياً واضحاً عندما تتوسع شبكة المؤسسات التعليمية الخاصة ذات الإمكانيات الضخمة توسعاً سريعاً. ومن ذلك شبكة أكاديميات بريدج (Bridge) الدولية التي تضم أكثر من 500 مدرسة في 5 بلدان. وقد كشفت عمليات التفتيش التي خضعت لها هذه المدارس في كينيا وأوغندا وجود مدرسين غير مؤهلين وبنية تحتية غير مناسبة ومناهج دراسية غير مرخص بها، وأيدت المحاكم خطوات الوزارات المعنية لأغلاق بعض من هذه المدارس.

تركيز التفتيش على جودة التعليم أمر مستحسن ولكن صعب التنفيذ

بات التفتيش المدرسي، ولا سيّما في البلدان الغنية، يتحول أكثر فأكثر عن التركيز على الامتثال للمعايير التنظيمية نحو تقييم جودة التعليم والتعلم في المدارس. بيد أنه من الصعب القيام بهذه المهمة بصورة حسنة ومرضية. ذلك أن نُظم التفتيش في البلدان الفقيرة تعاني من قلة الموارد وضعف القدرات. وفي جنوب أفريقيا، قاوم مديرو المدارس إصلاح التفتيش لأسباب منها استحضار الذاكرة لعمليات التفتيش في فترة الفصل العنصري. وتتطلب عملية إصلاح التفتيش، في العديد من السياقات، الكثير من الوقت. فبحلول عام 2015، كانت نسبة المفتشين الذين تلقوا التدريب في إطار عملية الإصلاح التي بدأت في عام 2010 لا تتجاوز 45% فقط.

تركز عملية ضمان الجودة في تعليم الأطفال في مرحلة الطفولة المبكرة على الجوانب التي تسهل ملاحظتها

على الرغم من أهمية التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة للتنمية الشاملة للأطفال، أظهر نهج البنك الدولي القائم على النُظم لتحسين نتائج التعليم في الفترة بين عامي 2010 و2015 أن 14 بلداً فقط من أصل 34 بلداً من البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط وضعت معايير للتعليم في مرحلة الطفولة المبكرة ونُظم رصد للامتثال.

وفيما يتعلق بضمان الجودة، غالباً ما تفضل البلدان الخصائص التشغيلية القابلة بسهولة للقياس والملاحظة، مثل البنية التحتية ونسبة التلاميذ للمعلمين. ولكن حتى على هذا الصعيد، غالباً ما تجد البلدان صعوبة في رصد الامتثال بصورة منهجية منتظمة، مثلما تبين الشواهد من بيليز وإندونيسيا والنيبال وسوازيلاند.

وتحاول نُظم تعليمية أخرى تقييم جوانب في التعليم أكثر دقة. ففي شيلي، يجري تقييم المعلمين في جميع المدارس البلدية مرة كل أربع سنوات وفقاً لمعايير «إطار التعليم الجيد»، وهي عملية قوامها التقييم الذاتي، والملاحظات الخارجية، وتقييم الأقران، والمحفظة الوظيفية. ويعاد تقييم المعلمين الذين صُنِّف أداؤهم على أنه «غير مرضٍ» في السنة التالية ويعزلون من التدريس إذا لم يحققوا التقدم المطلوب.

> 14 بلداً فقط من أصل 34 بلداً من البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط وضعت معايير للتعليم في مرحلة الطفولة المبكرة ونُظم رصد للامتثال

وهناك بعض الأدوات التي تساعد في تقييم جودة التفاعل بين المعلمين والأطفال، مثل مقياس تقييم الأداء البيئي في مرحلة الطفولة المبكرة الذي جرى وضعه وتطويره واستخدامه على نطاق واسع في الولايات المتحدة ومنها انتقل استخدامه مع التكييف إلى بلدان أخرى عالية الدخل مثل ألمانيا وإيطاليا.

ويمكن للتدابير المباشرة في مجال تنمية الطفولة المبكرة أن تدعم عمليات ضمان الجودة. وترمي الدراسة الطولية المعنونة «النمو في اسكتلندا» إلى ربط التجارب المبكرة بالنتائج اللاحقة لدى 14000 طفل في ثلاثة أفواج، مع استخدام النتائج في إعادة تصميم سياسة الرعاية والتربية في مرحلة الطفولة المبكرة.

وتُعتبر المساهمات المجتمعية، ولا سيّما من قبل أولياء الأمور، في غاية الأهمية لضمان جودة الرعاية في مرحلة الطفولة المبكرة. ومن ذلك مثلاً المؤشر القائم على استطلاعات آراء أولياء الأمور ومدى رضاهم الذي يخرج به بصورة منتظمة الصندوق الوطني لرعاية الأسرة في فرنسا، والمعلومات التي يقدمها الممثلون المنتخبون لأولياء الأمور إلى اللجنة المعنية بالطفولة المبكرة التابعة للمجلس العام.

تعبر آليات ضمان الجودة في التعليم العالي عن أهداف مختلفة

توفر الأطر القانونية للبلدان وكالة وطنية واحدة أو أكثر مسؤولة عن ضمان الجودة في التعليم العالي، غير أن العديد من البلدان المنخفضة الدخل لم تعمل بعد على إنشاء نُظم وطنية لضمان الجودة في هذا المجال. وقد حفزت التدابير الإقليمية، مثل اتفاقية لشبونة، تنمية النُظم الوطنية لضمان الجودة، حيث قامت البلدان بإدراج المعايير الإقليمية في القانون الوطني.

ويشمل تقييم ضمان الجودة وضع المعايير، والتقييم الذاتي المؤسسي، والخبراء الخارجيين واستعراض الأقران، وتقارير التقييم، وعمليات النداءات. وتشمل المعايير، سواء كانت إلزامية أو استشارية، مدخلات التعليم العالي وأنشطته ونواتجه. ويتضمن تقييم جودة معايير التعليم الجامعي في الصين 19 مؤشراً في 8 مجالات رئيسية هي: مهمة الجامعة ورسالتها، وأعضاء هيئة التدريس، والمنهاج الدراسي، والإدارة، والجو العام، ومحاور التعلم، والبرامج التوثيقية.

وتعتبر وكالات ضمان الجودة نفسها مسؤولة وخاضعة للمساءلة من خلال التقارير السنوية وقواعد البيانات وسجلات الوكالات الإقليمية والدولية ومراكز الإعلام الوطنية. وتنشر الشبكة الدولية لوكالات ضمان الجودة في التعليم العالي دليلاً عن أفضل الممارسات لتشجيع المساءلة والشفافية؛ وقد اعتمد 18 بلداً عضواً ابتداءً من كوستاريكا وانتهاء بالإمارات العربية المتحدة المبادئ التوجيهية للشبكة فيما يخص الممارسات الجيدة. ومع ذلك، فإن الكثير من المعلومات الواردة في تقارير المساءلة لا يتم نشرها على نطاق واسع ولا يستفاد منها عموماً سوى خبراء التعليم العالي.

وتركز الأطر التنظيمية التي تغطي التعليم العالي على المستوى الإقليمي والدولي تركيزاً كبيراً على دعم المؤسسات. وكثيرا ما يكون الطلاب الأجانب غير مدركين لحقوقهم وقد يصعب عليهم الوصول إلى المعلومات. لذلك يتعين على الدول أن تدرج في قائمة أولوياتها تحديد المزودين غير النزيهين وتوعية الطلاب بشأنهم وأن تشجع الهيئات الطلابية على نشر المعلومات بشأن المزودين ذوي النوعية الجيدة.

ويلاحظ أن العديد من برامج المنح الدراسية تقدم كشفاً للجهات المانحة بالموارد المنفقة، ولكن تقاريرها ستكون أكثر فائدة لو أنها تزود الطلاب وعوائلهم والجامعات بالمعلومات اللازمة وفي الوقت المناسب. ومن المفيد إجراء دراسات طولية لقياس تأثير البرامج والانتفاع بوجهات نظر الجامعة والطلاب. على سبيل المثال، تقوم لجنة الكومنولث للمنح الدراسية في المملكة المتحدة بمتابعة الفائزين بالمنح واستقصاء أوضاعهم وآرائهم واستخدام النتائج لتحسين تصميم البرامج في المستقبل.

> يشمل تقييم ضمان الجودة وضع المعايير، والتقييم الذاتي المؤسسي، والخبراء الخارجيين واستعراض الأقران، وتقارير التقييم، وعمليات النداءات

ينبغي أن تكون الحكومات مسؤولة عن ضمان الانتفاع بالتعليم العالي بكلفة معقولة

ازداد معدل الالتحاق بالتعليم العالي زيادة مطردة مدفوعاً بتحسن معدلات تقدّم الطلاب في سلّم التحصيل المدرسي وارتفاع عدد الطلاب غير المتفرغين.

وتستخدم الحكومات الأطر التشريعية الوطنية لتعزيز الإنصاف في التعليم العالي والقدرة على تحمل تكاليفه، إلا أن قلة من البلدان تضمن تعميم الانتفاع بالتعليم العالي، منها الإكوادور واليونان وتونس. والكثير من القوانين التي تكفل الانتفاع بالتعليم العالي، ومنها القوانين المعمول بها في البرازيل وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، تحظر التمييز وتشجع انتفاع الأقليات والمجموعات المحرومة بهذا التعليم.

> ينبغي أن تقترن الرسوم الدراسية ببرامج المعونة المالية التي قد تشمل المنح والقروض والمنافع الضريبية

ومع ازدياد الطلب على التعليم العالي، قامت الحكومات بتحميل الأفراد جزء من عبء التكاليف، إما بزيادة الرسوم الدراسية أو بتشجيع الخدمات التعليمية التي يوفرها القطاع الخاص. ولكن حتى في حالة عدم وجود رسوم دراسية، تبقى التكاليف الدراسية غير مقدور عليها بالنسبة لقطاع كبير من الطلبة. وما لم يُقدَّم دعم إضافي، فإن تعميم الانتفاع المجاني بالتعليم العالي سينتهي في نهاية المطاف لصالح الشريحة الغنية من الطلاب. فالفلبين، على سبيل المثال، ألغت رسوم الكليات الحكومية في عام 2016، لكن هذه تجذب أصلاً الطلاب من خلفيات ميسورة.

وينبغي أن تقترن الرسوم الدراسية ببرامج المعونة المالية التي قد تشمل المنح والقروض والمنافع الضريبية. ويمكن زيادة الخيارات ذات التكلفة المعقولة من خلال أمور منها مساعدة الطلاب ذوي الدخل المنخفض على سداد القروض التي بذمتهم. ،يعتبر استهداف السكان ذوي الدخل المنخفض مسألة بالغة الأهمية، ولكن قد يكون من الصعب التحقق من القدرات المالية الأسرية في البلدان التي لا تتوفر فيها مقاييس موثوقة للدخل الأسري، كما هو الحال في العديد من البلدان ذات الدخل المنخفض.

الجهات المزودة للمهارات والمصدقة عليها مسؤولة أمام المتدربين وأرباب العمل

يساعد وجود نظام متين لضمان جودة تنمية المهارات المهنية على تمكين المنتفعين كالعمال وأرباب العمل من مساءلة السلطات والجهات المقدمة للخدمات، وكذلك على إتاحة المساءلة المتبادلة فيما بين السلطات وتلك الجهات.

تحتاج نُظم المؤهلات الخاصة بتنمية المهارات إلى إدارة متسقة ومتماسكة، مشفوعة بإطار مشترك يحدد الأهداف تحديداً واضحاً. ويمكن الربط بين طلب سوق العمل وعرض الجهات المزودة للمهارات من خلال إشراك أرباب العمل والشركاء الاجتماعيين في وضع أطر العمل، وإن كان ذلك لم يكن بالأمر السهل دوماً، على سبيل المثال في بولندا وتونس.

وينبغي أن يخضع العدد المتزايد من الجهات غير الحكومية المزودة للتدريب للمعايير والإجراءات التنظيمية التي يتعين اعتمادها وتشغيلها. وكما هو الحال في التعليم العالي، يُعتبر الاعتماد عملية ضمان الجودة إذ هو بمثابة إقرار من قبل الحكومة الخارجية أو السلطات المهنية بأن مزودي الخدمات قد امتثلوا لمجموعة المعايير المطلوبة.

ويرمي برنامج تنمية المهارات الطموح في الهند إلى تدريب 400 مليون شخص بحلول عام 2022، ولهذا الغرض يتعين عليه أن يكفل الشفافية في عملية منح الشهادات، وأن يحصل المتدربون على الفوائد المرجوة كاملة، وأن يسجل المرشحون باستخدام رقم تعريف واحد، وأن لا يتم التعاقد من الباطن بصورة غير قانونية مع مزودين غير معتمدين. وينبغي للحكومة أن تحمي المتدربين من الوعود الكاذبة التي تمنيهم بالحصول على عمل وطلب رسوم منهم في المقابل. وقد بحثت هيئة مكلفة من قبل مجلس الشيوخ في أستراليا عما إذا كان المرشحون للتدريب، ولا سيّما الذين يعانون من الحرمان، يجري تضليلهم من قبل الجهات الخاصة المزودة للتدريب بشأن قيمة المؤهلات التي ينعين اكتسابها للدخول إلى سوق العمل.

يمكن لعملية الرصد أن تحسن المساءلة في برامج محو أمية الكبار

هناك عدة أمور تُعقِّد المساءلة في برامج تعليم الكبار القراءة والكتابة والحساب، قوامها مجموعة كبيرة من البرامج، ومزودي الخدمات، وموارد التمويل، والأهداف المفترضة. مع ذلك، تقوم البلدان بشكل متزايد بوضع معايير للجودة وتتوخى الحصول على النتائج المنشودة. ويلاحظ أن نُظم الرصد صارت عملية شائعة في برامج محو أمية الكبار: فجميع برامج تعليم الكبار القراءة والكتابة والحساب المدرجة في قاعدة بيانات اليونسكو الخاصة بالممارسات الفعالة في مجال تعليم مهارات القرائية والحساب والتي يبلغ عددها أكثر من 200 برنامج، قامت ببعض الرصد والتقييم، ويكون ذلك عادة في إطار إدارة وتنفيذ البرنامج.

> جميع برامج تعليم الكبار القراءة والكتابة والحساب المدرجة في قاعدة بيانات اليونسكو الخاصة بالممارسات الفعالة في مجال تعليم مهارات القرائية والحساب والتي يبلغ عددها أكثر من 200 برنامج، قامت ببعض الرصد والتقييم

وتساعد عملية جمع البيانات المالية الحكومات على مساءلة مزودي الخدمات غير الحكوميين بشأن الجودة وتخصيص الموارد. وقد تعاقد برنامج محو الأمية في جنوب أفريقيا (المسمّى «دعونا نتعلم») مع شركة خاصة للمحاسبة المالية وإعداد التقارير، ولتحديث قاعدة بيانات المتعلم والمعلم في نظام إدارة المعلومات الخاصة بالبرنامج. وتعتمد المدفوعات للمعلمين على تقديم البيانات بشأن النفقات والحضور. وقد وجدت عملية مراجعة أجريت في عام 2016 أن الأجور التي دُفعت للمتطوعين كما زُعم كانت لعدد من المتعلمين يتجاوز العدد الذي ذكره المتطوعون في بياناتهم.

ويمكن أن يساعد رصد النتائج التي يتمخض عنها برنامج محو الأمية على ضمان المساءلة. وتمثل عمليات التقييم من خلال الزيارات الميدانية احدى الوسائل المستخدمة في عملية الرصد، مثلما هو الحال في باكستان. ومن الوسائل الأخرى استخدام أدوات التقييم البنائي/التكويني والتقييم الختامي/التحصيلي مثل الاختبارات والعروض الشفوية والتقييم الذاتي.

وغالباً ما تقيِّم البلدان العالية الدخل الإنجاز أو التحصيل التعليمي باستخدام أطر وأدوات تقييم وطنية موحدة، ترتبط أحياناً بالتمويل العام، كما هو الحال في الولايات المتحدة. وتجري بعض البلدان المتوسطة الدخل، مثل جمهورية إيران الإسلامية والمكسيك، الامتحانات النهائية مباشرة عن طريق الإنترنت لكل منطقة. وتعتمد بلدان أخرى على الميسرين في قاعات الدرس لإجراء تقييمات بنائية/تكوينية وختامية/تحصيلية ولا تُجمع وتُقارن البيانات بشكل منتظم لتحليلها. وتذهب بعض البرامج إلى أبعد من التقييم الضيق لمهارات القرائية في إطار تقييم حصيلة التعلم. فبرنامج محاربة الأمية في فرنسا يقيم المشاركين وفق معايير الاستقلالية والثقة بالنفس والحوافز والتفاعلات اليومية والتطور المعرفي.

استخدام البيانات المتعلقة بمستوى تعلم الطالب لمساءلة المدارس مسألة مكلفة

باتت الحكومات تهتم أكثر فأكثر بجمع البيانات بشأن نتائج التعلم على مستوى المدرسة والطالب. ومن شأن هذه المعلومات أن تمكن، من حيث المبدأ، قادة التعليم على المستوى الوطني والمحلي والمدرسي من اتخاذ قرارات قائمة على الأدلة، طالما أن المعلومات ذات نوعية جيدة وأن هؤلاء القادة يتمتعون بصلاحية اتخاذ القرارات بمعزل عن المصالح السياسية.

وتستخدم نتائج التقييم الختامي/التحصيلي على المستوى الفردي لاتخاذ قرارات قبول الطلاب وتقدمهم؛ وعلى المستوى المؤسسي لمقارنة المدارس ومعرفة موقعها أو مرتبتها بالنسبة لبعضها البعض من أجل تحديد مواطن التحسين. أما على مستوى نظام التعليم، فإن نتائج التقييم الختامي/التحصيلي يمكن أن تساعد في رصد مدى الامتثال للمعايير المعتمدة.

وتختلف البلدان في كيفية استخدام نتائج التعلم الفردية. فبعض نُظم التعليم، مثل نظام التعليم في اليابان، يركز على الامتحانات الوطنية، التي تحدد التقدم في مراتب ومستويات التعليم خلال سنة دراسية معينة ولكنها لا تساعد على المقارنات في التعلم مع مرور الوقت.

وتحدد نُظم أخرى المعايير للتعلم المنشود وتقوم بعمليات تقييم في هذا الصدد. ويستند نظام إنجلترا المعقد والشامل الخاص بنتائج التعلم إلى المعايير الوطنية وعلى آلية متطورة لتقييم الطالب ونظام تقييم خارجي. وتُستخدم البيانات المجمَّعة لتنوير المفتشين وتهيئتهم قبل الزيارات التفتيشية، وكذلك تنوير أولياء الأمور، ومساعدة قادة المدارس على تحديد الأهداف وتحديد التلاميذ الذين بحاجة إلى دعم إضافي، ودعم السلطات المحلية والوطنية في رصد الأداء لأغراض المساءلة.

وتقيِّم بلدان مختلفة نتائج تعلم مختلفة، والبعض منها يركِّز حصرياً على اللغة والحساب، بينما تقيِّم بلدان أخرى مجموعة أكبر من المواد والموضوعات. كما تتباين البلدان في نوع المعلومات المدرسية والطلابية التي يجمعونها من القيام بمقارنة سياقية. ويُلاحظ في أستراليا أن المعلومات السياقية بشأن المدارس، والتي تشمل التمويل والبنية الديموغرافية والميزات الاجتماعية التعليمية، تتاح من خلال الموقع الشبكي المسمّى «مدرستي». وفي الدنمارك، اعتمدت وكالة التعليم والجودة مؤشراً لرفاهية الطالب.

> إن إدارة المعلومات انطلاقاً من نتائج التعلم ليست بالأمر السهل ويمكن أن تشكل تحدياً للنُظم التعليمية. فحتى البلدان العالية الدخل تجد نفسها ملزمة بأن تعمل بجد من أجل تجنب التفسيرات التبسيطية

غير أن إدارة كل هذه المعلومات ليست بالأمر السهل ويمكن أن تشكل تحدياً للنُظم التعليمية. فحتى البلدان العالية الدخل تجد نفسها ملزمة بأن تعمل بجد من أجل تجنب التفسيرات التبسيطية من خلال مراعاة المعلومات الاجتماعية الاقتصادية الخاصة بالمدرسة والطالب ومعرفة ما إذا كان يطرأ تحسن على المدارس والطلاب بمرور الوقت. وباتت البلدان تعتمد أكثر فأكثر مثل هذه التدابير ذات القيمة المضافة، ولكن هذه قد تعوزها الدقة الكافية ولا ينبغي بالتالي التسليم المطلق بالاستنتاجات المستخلصة منها وإنما إعادة النظر فيها وتكييفها.

وتتفاقم هذه المشاكل في البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض. فالمعلومات عن النتائج التي تسمح بإجراء مقارنات موثوقة عالية التكلفة، والاستثمار اللازم لبناء القدرات قد يكون باهظاً. وغالباً ما تركز هذه البلدان على نتائج الامتحانات بدلاً من عمليات المقارنة على أساس المعايير. فالامتحان الوطني في الأردن، على سبيل المثال، يقيِّم كل صف دراسي كل ثلاث سنوات، لكن النتائج لا يمكن مقارنتها عبر الزمن لأن مواد الامتحان تتغير بانتظام. وتتألف التقارير المنشورة في الغالب من جداول وصفية بدون تحليل يتعلق بالسياسات، ولا يحظى المعلمون بأي دعم لفهم النتائج على الرغم من أن الهدف يتمثل في تقديم المساعدة التربوية.

الأدلة على أن المساءلة القائمة على الأداء توفر تعليماً جيد النوعية ليست حاسمة بل مختلطة

من أصل 101 نظاماً تعليمياً جرى استعراضها، هناك 51 نظاماً يتيح للجمهور الاطلاع على درجات امتحان الطلاب، منها 17 نظاماً يستخدم هذه النتائج لمعاقبة أو مكافأة المدارس والمعلمين. هذا مع إن درجات الامتحان تؤثر فيها بقوة عوامل خارجة عن الإرادة والسيطرة المدرسية.

ولا توجد أدلة واضحة على أن معاقبة المدارس بسبب نتائج الامتحانات تؤدي إلى تحسين التعلم: فالإحصاءات لا تُظهر عادة وجود أي مكاسب إيجابية جراء ذلك وإن وجدت فهي هامشية لا وزن لها. فالقانون المعتمد في الولايات المعنون «حتى لا يفوت الركب أي طفل» الذي يتوعد المدارس ذات الأداء المتدني بالإغلاق لم يحقق سوى نتائج إيجابية هامشية فيما يتعلق بأداء الطالب، وعمّق في المقابل الهوة بين السود والبيض على مستوى التحصيل الدراسي وصار يحصر خيار الطلاب التعليمي، ولا سيّما في المدارس ذات الأداء المتدني، في مناهج دراسية ضيقة إذ أعطت المدارس الأولوية للمواضيع المختبرة.

> قد تتعامل المدارس مع نُظم المساءلة القائمة على معيار الأداء بطرق سلبية، فتعمد إلى المخاتلة والمناورة لتجنب العقوبات وذلك على حساب الإصلاحات الطويلة الأجل

وقد تتعامل المدارس مع نُظم المساءلة القائمة على معيار الأداء بطرق سلبية، فتعمد إلى المخاتلة والمناورة لتجنب العقوبات وذلك على حساب الإصلاحات الطويلة الأجل. ومن ذلك ما تفيد به البيانات من أستراليا وشيلي وجمهورية كوريا وغيرها من البلدان، حيث جرى إعادة تشكيل مجموعة الاختبارات، وتضييق المناهج الدراسية، والتدريس لغرض الامتحان، والغش، ما أثر بشكل غير متناسب على المدارس والطلاب المحرومين.

المنافسة التجارية في مجال التعليم يمكن أن تعمق الانقسام الاجتماعي

تمثل المنافسة إحدى الآليات المحتملة للمساءلة. وخلاصة الأمر هي أنه إذا كان بمقدور أولياء الأمور اختيار المدرسة المناسبة لأبنائهم، فإن هذا الأمر سيحمل المدارس على التنافس وبالتالي تحسين الأداء لجذب الطلاب.

ومن الشروط الأساسية الواجب توفرها لكي يتسنى لأولياء الأمور اختيار المدرسة المناسبة لأبنائهم ولكي يبدأ السوق بالعمل والتنافس، إتاحة المعلومات المدرسية للجمهور وجعلها مفهومة له. ويُلاحظ في العديد من نُظم التعليم في البلدان ذات الدخل المتوسط والعالي، أن نتائج الامتحانات المدرسية تُنشر على الملأ. أما في البلدان الفقيرة، فإنه ليس من السهل بالنسبة للمستخدمين المستهدفين الحصول على المعلومات وفهمها. ففي جمهورية تنزانيا المتحدة على سبيل المثال، من النادر ما يتم الحصول على بطاقات الأداء عن طريق الإنترنت، حيث تنخفض نسبة الانتفاع به. وفي كينيا، 72% من أولياء الأمور يجهلون كيفية استخدام المعلومات بشأن مهارات القرائية والحساب.

وقد اتخذت بعض البلدان ذات الدخل المتوسط والعالي خطوات استباقية لإنشاء سوق للمدارس. وشهدت السنوات الخمس والعشرون الماضية تنامي واتساع السياسات المتعلقة باختيار المدارس بنسبة تتجاوز الثلثين في البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. غير أن الأدلة تشير إلى أن سياسات اختيار المدارس تفيد السكان الأكثر حظاً. وغالباً ما يستند اختيار أولياء الأمور للمدارس إلى عوامل متنوعة مثل التركيبة الديموغرافية، التي يمكن أن تؤدي إلى انخفاض نسبة التنوع وتعزيز الانقسامات الاجتماعية الاقتصادية. ففي فنلندا، كان اختيار المدارس تتولاه في المقام الأسر المتعلمة التي تفوق أطفالها أكاديمياً. وفي سانتياغو، في شيلي، اختار واحد فقط من أربعة أولياء أمور طلاب في الصف الأول المدرسة الأرفع أداء، بينما اقتصر اهتمام ما يُقارب 70% من أولياء الأمور على المدارس من زاوية الانتماء الديني.

ويمكن لبرامج القسائم التعليمية أن توازن الكفة في اختيار المدرسة، إلا أن نتائج تأثيرها على التعليم ملتبسة. فبرنامج كولومبيا الذي يستهدف الأحياء ذات الدخل المنخفض زاد من نسبة الالتحاق بالمدارس الخاصة ومن مستوى التحصيل التعليمي ومعدلات التخرج. غير أن تعميم القسائم والسماح للمدارس برفع رسومها أمر يمكن أن يؤدي إلى عدم المساواة في الالتحاق بالتعليم دون تحسين أداء الطالب. وقد ارتبط تعميم برنامج القسائم في السويد بتزايد التفرقة والعزل في التعليم المدرسي. وفي شيلي التي لديها نظام طبقي للغاية، شجع نظام القسائم على القبول الانتقائي للطلبة من ذوي التحصيل العالي أو من ذوي الدخل العالي. ولم تسفر الإصلاحات الرامية إلى تحسين الاستهداف في عام 2008 إلى نتيجة تذكر على مستوى تحسين الإنصاف والعدالة.

يمكن للمجتمعات المحلية أن تساعد في رسم السياسات والممارسات المدرسية ورصدها

يمكن للمساءلة الاجتماعية من جانب المجتمعات المحلية والجماعات أن تحسّن من استجابة المدارس وكفاءتها. ويركز الرصد المجتمعي في كثير من الأحيان على البنية التحتية وحضور الموظفين والميزنة، ولكن تأثير التدخلات المجتمعية لا يصبح فعالاً ومستداماً إلا إذا جرت هذه بشكل متكرر ومنهجي. في إثيوبيا، كان للشراكة المجتمعية مع الحكومة لجمع البيانات المدرسية وزيادة الحوار المجتمعي نتائج إيجابية. بيد أن الافتقار إلى الموارد يمكن أن يهدد استدامة هذه المشاريع.

> غالباً ما يستند اختيار أولياء الأمور للمدارس إلى عوامل متنوعة مثل التركيبة الديموغرافية، التي يمكن أن تؤدي إلى انخفاض نسبة التنوع وتعزيز الانقسامات الاجتماعية الاقتصادية

وتشارك الأطراف المعنية داخل المجتمع المحلي في الإدارة المدرسية، التي ترى ضرورة انتقال سلطة ومسؤولية اتخاذ القرار للأطراف المحلية الفاعلة. وقد ساهمت الإدارة المدرسية النحلية بشكل ملموس في تحسين التحصيل التعليمي للطالب وحضوره المدرسي في بلدان منها إندونيسيا والمكسيك. غير أن عدم الرغبة في مشاطرة المسؤولية مع أفراد المجتمع المحلي عرقل بعض الجهود التي تبذلها الإدارات المدرسية المحلية كما هو الحال في هونغ كونغ بالصين. ويستبعد التمثيل المجتمعي في بعض الأحيان المجموعات المهمشة. وعانت بعض لجان الإدارة المدرسية المحلية في نيبال من سطوة وهيمنة النخبة أو أرباب النفوذ.

مسؤولية المعلمين

يتحمل المعلمون المسؤولية الرئيسية عن تعليم وتثقيف الطلاب. وهذا ما يجعلهم محط أنظار مختلف الأطراف المعنية الأخرى، ما يفاقم الضغوط المتنامية التي تواجههم في الكثير من البلدان. ثم إن الطابع المعقد والمتنوع لمهامهم يمكن أن يؤدي إلى أن تتنازع وقتهم مطالب متضاربة، الأمر الذي يعقّد الجهود الرامية إلى مساءلتهم.

توفير تعليم عالي الجودة مسؤولية المعلمين الأساسية

تخصص معظم البلدان جل وقت المعلمين للتدريس. وقد اتسع نطاق التعليم الرسمي في بعض البلدان إلى ما هو أبعد من المواضيع الأساسية ليشمل مهارات مشتركة بين المناهج الدراسية وكفاءات اجتماعية وسلوكية وعاطفية. وقد أمضى المعلمون المشاركون في الدراسة الاستقصائية الدولية للتعليم والتعلم نحو ساعتين في الأسبوع في ممارسة أنشطة خارج المنهاج، وذلك كمعدل يتراوح بين ساعة في السويد وثمان ساعات في اليابان. ويتحمل المعلمون أيضاً مسؤوليات لا يتم غالباً الاعتراف بها أو مكافأتها، ما يؤدي إلى إحباطهم والنيل من حوافزهم.

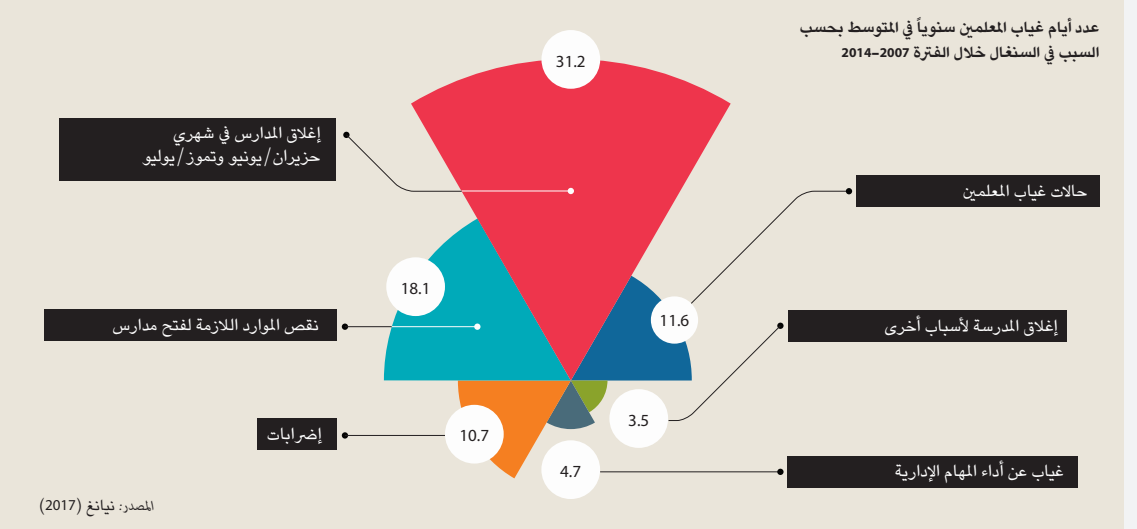
أوأفادت دراسة شملت ستة بلدان منخفضة ومتوسطة الدخل في أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين أن معدل تغيب المعلمين كان 19%. غير أن مدى مسؤولية المعلمين عن التغيب غالباً ما يكون مبالغاً فيه. ففي الفترة بين عامي 2007 و2014، حظي الطلاب في السنغال بـ 108 أيام دراسية من أصل 188 يوماً تمثل الفترة الدراسية السنوية الرسمية، وكانت معظم أسباب الغياب خارج إرادة المعلمين (**الشكل 6**). وبلغت نسبة غياب معلمي المدارس الابتدائية في إندونيسيا 10% في عامي 2013 و2014، وكان نصف هذه الغيابات تقريباً مرخصاً به لأغراض دراسية.

> أمضى المعلمون المشاركون في الدراسة الاستقصائية الدولية للتعليم والتعلم نحو ساعتين في الأسبوع في ممارسة أنشطة خارج المنهاج، وذلك كمعدل

تقييم المعلمين وفقاً لمعيار جودة التعليم يمكن أن يكون صعباً ويتخذ أشكالاً عديدة

تؤثر ثقة الحكومة والجمهور بمهنة التدريس وثقة المعلمين في عملية التقييم، تأثيراً كبيراً في فعالية نهوج المساءلة. في فنلندا، ينشئ المعلمون سياسات مساءلتهم الخاصة بهم، ما يدل على الثقة المتبادلة بين الأطراف المعنية. ويُلاحظ في المقابل أن الثقة بالمعلمين في اليابان تراجعت في

الشكل 6:
خسر الطلاب السنغاليون 50 يوماً دراسياً في السنة بسبب إغلاق المدارس



المصدر: نيانغ (2017)

عمليات التقييم الدولية بسبب ضعف الأداء، وأدت زيادة آليات المساءلة الخارجية إلى تحميل المعلمين مسؤوليات إضافية تتمثل في رفع التقارير مما زاد من عبء العمل الملقى على عاتقهم والذي يبلغ أصلاً 54 ساعة في الأسبوع كمعدل.

وكان التدريس التعاقدي في البداية تدبيراً مؤقتاً لمعالجة النقص في المعلمين، ولكن باتت عقود التدريس القصيرة الأجل تستخدم باطراد كآلية للمساءلة في البيئات التي تتدنى فيها الثقة، حيث يمثل تجديد العقد محفزاً لتحسين الأداء. وكثيراً ما يتزامن النقص في المناصب مع زيادة أعباء العمل بالنسبة للموظفين، وانخفاض التمويل العام، وتضاؤل حقوق الموظفين والمنظمة.

> تؤثر ثقة المعلمين في عملية التقييم تأثيراً كبيراً في فعالية نهوج المساءلة

عمليات التقييم الرسمية الآلية الأكثر شيوعاً لمساءلة المعلمين

تقوم معظم البلدان باستخدام نهوج متنوعة في تقييم المعلمين. واستخدمت الملاحظات المستقاة من قاعة الدرس مباشرة في تقييم 96% من المعلمين في البلدان – الغنية في معظمها – التي شاركت في الدراسة الاستقصائية الدولية لعام 2013. ويقوم بإجراء الملاحظات والتقييم عادة مديرو المدارس أو أعضاء الفريق الإداري. ويتنوع استخدام المعلومات المستمدة من قاعة الدرس بحسب مقاصدها. ففي سنغافورة مثلاً، تستخدم المعلومات بشكل أساسي لأغراض تكوينية وتمكينية؛ بينما تستخدم في إسرائيل لأغراض الترقية. وكانت العلامات والتقييمات في الولايات المتحدة غالباً ما تكون ضعيفة في تمييز كفاءة المعلمين. وتتطلب الملاحظات/التقييمات الموثوقة والمفيدة وجهات نظر وآراء سديدة ومدروسة وقابلة للتنفيذ. وأكثر الآراء ووجهات النظر اتساقاً تأتي من مراقبين مدربين من ذوي الخبرة في المواد التعليمية والنهوج التربوية، وبضمنهم الأقران من المراجعين والمستعرضين.

وفي إطار الدراسة الاستقصائية الدولية لعام 2013 أفاد 83% من المعلمين أن استقصاءات الطلاب كانت جزءاً من عمليات التقييم. ويفترض استخدام التقييمات الطلابية أن بمقدور الطلاب التمييز بين التعليم الجيد وما سواه والإفصاح عن ذلك بصدق. وتعتمد موثوقية التقييمات الطلابية اعتماداً كبيراً على الغرض من التقييم وتصميمه ويمكن أن ينال منها أو يقف حجر عثرة في طريقها تحيز الطالب. ففي فرنسا وإيطاليا مثلاً، حاز المعلمون الذين منحوا طلابهم درجات عالية على تقييمات جيدة. وقد يؤثر أيضاً نوع جنس المعلم على موقف الطالب وتصوراته.

> تعتمد موثوقية التقييمات الطلابية اعتماداً كبيراً على الغرض من التقييم وتصميمه ويمكن أن ينال منها أو يقف حجر عثرة في طريقها تحيز الطالب

وكانت نتائج اختبارات الطلاب أكثر المكونات شيوعاً في عمليات تقييم المعلمين التي جرت في إطار الدراسة الاستقصائية الدولية لعام 2013، حيث ذكرها 97% من المعلمين. غير أن نتائج الاختبارات تخضع لتأثير العديد من العوامل، منها المنهاج الدراسي المغطى، وقدرة الطالب، ومشاركة الوالدين، وثقافة المدرسة ومواردها. ولا يمكن لدرجات الطالب ونتائج امتحاناته أن تشكل لوحدها مؤشرات موثوقة وذات مصداقية بشأن فعالية المعلمين وكفاءتهم. فالتقييمات الأكثر دقة هي تلك التي تستخدم مصادر متعددة، الأمر الذي قد يكون صعباً في نُظم التعليم التي تعاني من قلة الموارد.

باتت عمليات تقييم المعلمين تكتسب أهمية متزايدة. ويلاحظ أن أولئك الذين يعتقدون أن هذه المقاربة لعملية المساءلة يمكن أن تخرج بحلول فعالة لمشاكل التعليم يفترضون عادة أن: (أ) جميع الأطراف الفعالة في مجال التعليم متفقة على النتائج المرجوة التي يمكن قياسها بدقة؛ (ب) وأن المسؤوليات محددة تحديداً واضحاً ومعلوماً، وأن الأطراف الفاعلة والمسؤولة لديها القدرة لوحدها على التأثير في النتائج المرجوة؛ (جـ) وأن الحوافز المختارة ستدفع في اتجاه تحقيق النواتج المرجوة.

بيد أن الأجر القائم على الأداء له تأثير مختلط على نتائج التعلم ويمكن أن يضر بالمساواة. كما أنه ينحو أيضاً إلى تعزيز بيئة تنافسية من شأنها أن تحد من حوافز المعلم، خلافا لما هو مقصود. وتفيد بعض الدراسات أن هذا الأمر يؤثر سلباً على المعلمات أكثر من المعلمين.

إن عمليات تقييم المعلمين في إطار النُظم التعليمية المعتمدة على الاختبارات الحاسمة أو المصيرية لا تتمتع سوى بقدرة محدودة على تحسين التدريس. ثم إن الافتقار إلى آراء ووجهات نظر عملية قابلة للتنفيذ والتركيز على الرصد دون التحسين، أمر يمكن أن يحد من رضا المعلم ويحمل الكثيرين على رؤية التقييم كمجرد مهمة إدارية.

نُظم التعليم التي تركز على المساءلة لا تعدّ المعلمين إعداداً كافياً

هناك اتجاه واضح لتحويل المسؤوليات التعليمية والإدارية إلى المدارس. وهذا الأمر، إلى جانب اعتماد نُظم قوية للمساءلة، يزيد من عبء العمل ويتطلب مهارات إضافية من جانب المعلمين وقادة المدارس، ما يمكن أن يؤدي إلى التظلم والشكوى. ففي المملكة المتحدة، أفاد 56% من المعلمين أن جمع البيانات وإدارتها عملية لا لزوم لها.

ويحتاج المعلمون إلى مهارات خاصة لتقييم أداء الطالب وتحليل البيانات واستخدامها لتعزيز وإغناء عملية التعليم والتوجيه. ولكن يرى الكثير من المعلمين أنهم لا يتمتعون بالاستعداد الكافي لجمع البيانات. وقد وجدت دراسة في الولايات المتحدة أن ثلثي المعلمين يفتقرون إلى إمكانية استخدام البيانات لتحسين التعليم ويجدون غالباً أن الكمية مفرطة.

وهناك الكثير من البلدان العالية الدخل التي باتت تدمج على نحو متزايد بيانات محو الأمية في برامج إعداد المعلمين ومديري المدارس وتطويرهم المهني. غير أن هذه البرامج تنحو إلى التركيز على فهم التقارير، والقليل منها فقط يتضمن توجيهات للمعلمين المتدربين بشأن استخدام البيانات لأغراض التدريس. كما أن هذه البرامج تركز في كثير من الأحيان على التكنولوجيا بدلاً من البيانات الخاصة بمهارات القرائية.

ومن شأن التقليل إلى أدنى حد من ازدواجية جمع البيانات أن يخفف من العبء الواقع على عاتق المعلمين ومديري المدارس. غير أن الاتجاه المتزايد لاستخدام البيانات المتعلقة بإدارة التعليم يطرح قضايا أوسع نطاقاً. أولاً، إن الفكرة القائلة بأن عملية تحسين التعلم يمكن برمجتها تتجاهل الجوانب الاجتماعية والثقافية للتعليم. ثانياً، إن التركيز على نتائج التعلم التي يمكن رصدها يفيد في المقام الأول نظام المساءلة، الذي يقوم على مجموعة ضيقة جدا من مخرجات التعلم. لذلك، على الرغم من فائدة البيانات فإن من الضروري تجنب التعامل معها وفقاً لقيمتها الظاهرية. وينبغي أن يكون هناك المزيد من التركيز على استخدام البيانات بصورة تشخيصية وتحليلية.

بمقدور المساءلة المهنية أن تشكل ثقافة التعليم

تُصمَّم المساءلة المهنية بمشاركة المعلمين وتعتمد على خبراتهم ومهنيتهم. وإن نُظم التعليم التي تعتمد المساءلة المهنية تنبثق عموما من ثقة الجمهور في أن مهنة التعليم قادرة على توفير تعليم عالي الجودة.

يُعتبر التعلم من الأقران إحدى الوسائل التي يمكن بفضلها تحسين التعليم. وتوفر مجتمعات التعلم المهني، التي توجد عادة في البلدان المتوسطة والعالية الدخل، بنية للتعلم التعاوني القائم على تشاطر الدروس مع الأقران. ويستخدم نموذج «دراسة الدرس»، المستخدم في أستراليا وهونغ كونغ بالصين واليابان وسنغافورة والسويد والمملكة المتحدة والولايات المتحدة، التخطيط التعاوني والمراقبة والتحليل والتنقيح لتحسين إيصال الدرس وتعلم الطالب. وفي إنجلترا، شجع نموذج «دراسة الدرس» المخاطرة التعليمية وقلل من مشاعر العزلة لدى المعلمين. ويتطلب التعلم الفعال من الأقران استقلالية المعلم والكثير من الوقت وتخصيص الموارد اللازمة.

لدى معظم البلدان مدونات لأخلاقيات مهنة التعليم وضعها المعلمون لتكون مبادئ توجيهية للالتزام والانضباط الذاتي بموجب المعايير المهنية. وأظهر استعراض لمدونات أخلاقيات المهنة في 24 بلداً أن الكثير من المعلمين يجهلون وجودها. ثم إن الافتقار إلى آليات إنفاذ واضحة يمكن أيضاً أن يعوق الكفاءة. كما أن آليات الإبلاغ والعقوبات لا تُحدّد دائماً. وينبغي تدريب أولئك الذين يقيمون سوء السلوك.

يمكن للمواطنين الإسهام في عملية مساءلة المعلمين

يمكن للرصد المجتمعي أن يكون مفيدا بشكل خاص في معالجة ظاهرة تغيب المعلمين. ومن ذلك ما يُلاحظ في أوغندا حيث خفضت بطاقات الأداء التي صممتها المجتمعات المحلية من نسبة غياب المعلمين. مع هذا، لا ينبغي التعويل كثيراً على أولياء الأمور في مساءلة المعلمين، إذ يفتقر تحركهم في هذا المضمار إلى الاستدامة. ففي كينيا، تبخرت مكاسب التعلم التي تحققت بفضل رصد الآباء والأمهات للمعلمين وتقييمهم بعد عام من انتهاء عملية الرصد والتقييم.

وبات استخدام التكنولوجيا لمراقبة المعلمين يتفشى أكثر فأكثر في نُظم التعليم، وذلك على الرغم من المخاوف بشأن الثقة والتدخل. وقد رصدت باكستان حضور أكثر من 210.000 من موظفي التعليم في 26.200 مدرسة عن طريق الإحصاءات الحيوية. وجرى اعتباراً من شباط / فبراير 2017 معاقبة 000 40 معلم غائب و000 6 متهرب. وهناك الآلاف من قاعات الدرس في الصين تبث ما يدور فيها بثاً مباشراً ليتسنى للآباء والجمهور مراقبة ممارسات التدريس وسلوك الطلاب وإبداء الملاحظات بهذا الشأن. وهناك من ينتقد هذا النهج على اعتبار أن الرقابة المستمرة تنتهك حق المعلمين والطلاب في الخصوصية وأنها يمكن أن تؤثر سلبا على التعليم.

> أظهر استعراض لمدونات أخلاقيات المهنة في 24 بلداً أن الكثير من المعلمين يجهلون وجودها

وقد تتأثر عملية رصد المعلمين بالوضع الاجتماعي – الاقتصادي، والقدرات الفردية، ومواقف المعلمين. ومن الملاحظ أن الآباء من الفئات المحرومة والمهمشة غالباً ما يفتقرون إلى المهارات والمعرفة أو الثقة بالنفس للتفاعل مع المعلمين. ويتطلب نجاح عملية الرصد هذه مشاركة أفراد المجتمع المحلي والمعلمين على حد سواء في تحديد المعايير وتصميم آليات المساءلة، وفق أدوار ومسؤوليات محددة بوضوح.

مسؤولية أولياء الأمور والطلاب

تُحمِّل سياسات المساءلة عادة الحكومات والمدارس والمعلمين مسؤولية إنفاذ الحق في الحصول على تعليم عام جيد النوعية. ولكن بما أن التعليم هو مسعى مجتمعي مشترك، فإن أولياء الأمور والطلاب لهم دور مهم يتعين القيام به. فالآباء مسؤولون عن توفير بيئة منزلية وتوفير الدعم لأبنائهم من حيث الحضور المدرسي والجهد من أجل التعلم والتحصيل المعرفي والسلوكية الصحيحة. ويتحمل الطلاب قدراً أكبر من المسؤولية المتعلقة بالجهد والسلوك مع تقدمهم بالعمر.

تنص القوانين الخاصة بالتهرب من المدرسة على فرض عقوبات على أولياء الأمور والطلاب

يُعتبر التهرب من المدرسة – أي الغياب غير المرخص به من المدرسة – مشكلة شائعة على المستوى العالمي. وقد ذكر الاستقصاء العالمي عن الصحة المدرسية الذي شمل 33 بلداً أن واحداً من بين كل ثلاثة مراهقين الذين تتراوح أعمارهم بين 13 و 17 سنة أفاد بأنه تهرب من المدرسة في الثلاثين يوماً الماضية، وتتراوح هذه النسبة بين 20% في البهاما وأوروغواي وإلى أكثر من 40% في الكويت وعُمان وتوكيلو. وللتهرب من المدرسة تداعيات سلبية على المدى القصير والطويل بالنسبة للطلاب؛ إذ ترتبط هذه الظاهرة بالرسوب المدرسي والتسرب والتورط بأنشطة مخالفة للقانون.

وتتجلى ظاهرة التهرب من المدرسة بشكل أوضح لدى الطلاب من الفئات المحرومة والمهمشة. وعلى الرغم من أن هذه الظاهرة متعددة الأبعاد وتتضافر فيها عوامل مختلفة، إلا أن دور أولياء الأمور يُعتبر مهماً في التخفيف من وطأتها وتداعياتها.

ولدى الكثير من البلدان قوانين خاصة بالتهرب تحمِّل أولياء الأمور مسؤولية ضمان الحضور المدرسي لأبنائهم، وتفرض عقوبات في هذا الصدد أكثرها شيوعاً الغرامة المالية، وأقلها شيوعاً العقوبات الجنائية التي تفرضها بضعة بلدان (**الشكل 7**). وأكثر الفئات تضرراً من العقوبات هي الأسر المنخفضة الدخل والنساء اللواتي يترأسن معظم الأسر المعيشية ذات العائل الواحد.

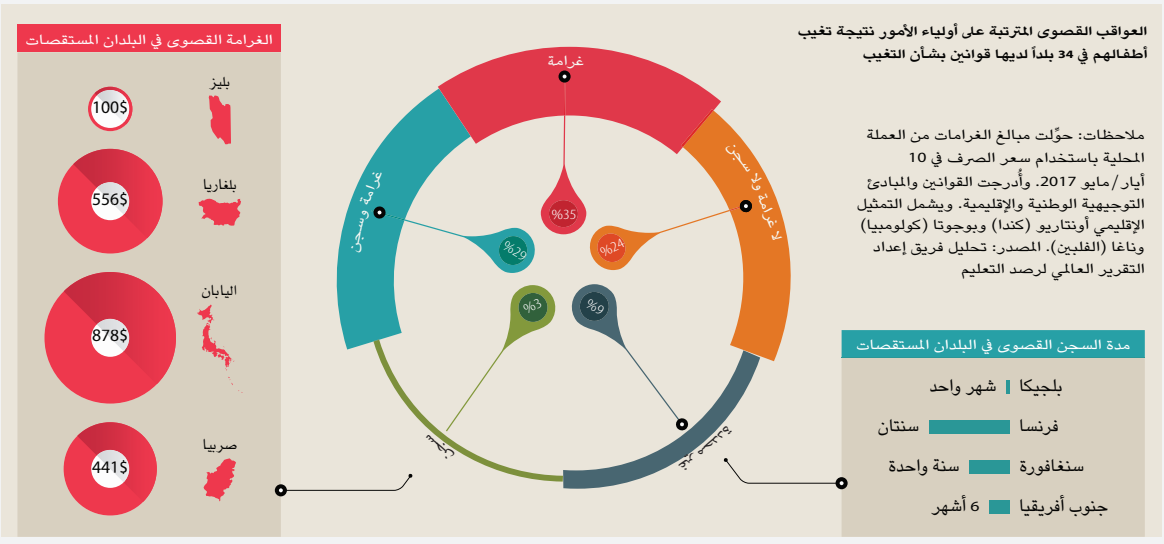
يتضح مما تقدم أن القوانين الخاصة بالتهرب من المدرسة ينبغي أن تكون مشفوعة ببنية تساعد على الوقاية من هذه الظاهرة. ومن ذلك تعزيز مسؤولية أولياء الأمور من خلال فهم وتحسين العلاقة بينهم وبين المدرسة، مثلما تبين الشواهد من أستراليا وفرنسا وإيرلندا.

التحويلات النقدية المشروطة تستهدف الأسر الفقيرة

تزود التحويلات النقدية المشروطة الأسر الفقيرة بإعانات مشروطة بضمان أولياء الأمور حضور أولادهم إلى المدرسة. وكانت بلدان أمريكا اللاتينية الرائدة في اللجوء إلى هذا الإجراء، ومنها البرازيل وكولومبيا والمكسيك، ثم لحقت بها البلدان المتوسطة والمنخفضة الدخل في آسيا

الشكل 7:

الغرامات أكثر عواقب التهرب من المدرسة شيوعاً



وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. أما في أوروبا وأمريكا الشمالية، فإن التحويلات النقدية المشروطة تنهج عموماً إلى فرض حوافز سلبية، تقوم بمقام الغرامات. ففي رومانيا، على سبيل المثال، يُقطع بدل إعالة الأسر الفقيرة بعد عدة حالات غياب غير مبررة.

وقد ساهمت التحويلات النقدية المشروطة في زيادة نسبة الحضور المدرسي، ولا سيّما للفتيات، في بنغلاديش وكمبوديا ونيكاراغوا وغيرها من البلدان. وقد جرى استعراض لبرامج التحويلات النقدية المشروطة في 33 بلداً من البلدان العالية الدخل وخلص إلى نتائج متشابهة، إذ تبين أن فعالية هذه البرامج تعتمد على نوع الفئة المستهدفة، وسهولة الوصول إلى المدرسة، وكمية التحويل النقدي التي ينبغي أن تكون كافية لتغطية تكاليف الحضور.

يقوم أولياء الأمور والطلاب بدور أساسي في تعزيز بيئات آمنة للتعلم

يحتاج الأطفال والمراهقون إلى الشعور بالأمان والدعم في بيئاتهم التعليمية. وللطلاب، بوصفهم شركاء فاعلين في خلق هذه البيئة، مسؤولية التصرف على نحو مسؤول يكفل للآخرين حق التمتع بهذا الأمان والدعم وعدم حرمانهم منه.

> أثبتت مدونات السلوك الرامية إلى تعليم الأطفال استراتيجيات مقبولة للتفاعل فعاليتها في الحدّ من العنف المدرسي

وباتت المدارس تستخدم أكثر فأكثر مدونات سلوك لتعليم الأطفال استراتيجيات مقبولة للتفاعل. وقد أثبتت هذه المدونات فعاليتها في الحدّ من العنف المدرسي. وتستخدم معظم هذه المدونات في أوروبا وأمريكا الشمالية، ثم صار هذا النهج يعتمد أيضاً في بلدان آسيوية، مثل سنغافورة.

بالإضافة إلى قواعد واضحة ومتسقة ومعايير تأديبية للطلاب، تشكل الاجتماعات والدورات التدريبية لأولياء الأمور عنصراً مهما في تخفيض نسبة العنف المدرسي. كما يساهم أولياء الأمور في تنمية علاقات أبنائهم مع أقرانهم بشكل مباشر (مثلاً من خلال مساعدة الأطفال على تنمية مهارات التعامل مع أقرانهم) أو غير مباشر (ومن ذلك عن طريق مواقف أولياء الأمور).

ويُلاحظ في الولايات المتحدة أن البيئات المنزلية التي ينتقد فيها الآباء والأمهات أطفالهم بلا مبرر، ولا يفرضون سوى قواعد قليلة، ويعاملون أطفالهم معاملة سيئة، ويمارسون العنف حيال بعضهم البعض، تؤدي إلى زيادة حالات البلطجة في المدارس. في المقابل تدل الشواهد من مصر والمغرب وتونس أن زيادة تشجيع الوالدين والدعم العاطفي والاتصال بين الوالدين والطفل قد ارتبط بانخفاض احتمال تعرض الطلاب للعنف والترهيب من جانب أقرانهم.

مسؤولية المنظمات الدولية

تقوم المنظمات الوطنية وعبر الوطنية والعابرة للحدود الوطنية بحفز البلدان ودعمها للوفاء بالمعايير الدولية. ولكن مساءلتها ليس بالأمر السهل، ويرجع ذلك جزئياً إلى أن هذه المنظمات مسؤولة أمام عدة أطراف معنية. فعلى سبيل المثال، الأمم المتحدة مسؤولة في آن واحد أمام الدول الأعضاء وأمام شعوبها التي قد تنتهك هذه الدول حقوقها.

> إذا أخذنا مثال خطة التنمية المستدامة، سنجد أن استيعاب المصالح المتنوعة جعل الأهداف ثقيلة وصعبة الإدارة، وترتيب الأولويات يفتقر إلى الوضوح، وعملية الرصد ضعيفة نسبياً

المنظمات الدولية تساعد في تحديد الأهداف المشتركة

ينبغي للمنظمات الدولية أن تساعد البلدان الأعضاء وغيرها من الأطراف المعنية على وضع أهداف مشتركة في مجال التعليم وإنشاء آليات للتنفيذ. وينبغي أن تكون مسؤولة عن ضمان تنوع الأصوات في الخطط والاتفاقات التعليمية. وإذا أخذنا مثال خطة التنمية المستدامة، سنجد أن استيعاب المصالح المتنوعة جعل الأهداف ثقيلة وصعبة الإدارة، وترتيب الأولويات يفتقر إلى الوضوح، وعملية الرصد ضعيفة نسبياً. أما «المساءلة» فهي غائبة بشكل واضح عن الوثيقة الأساسية للتنمية المستدامة.

إن عدم تحديد من هو المسؤول وعن ماذا تحديداً واضحاً ودقيقاً يعني وجود فراغ من حيث المسؤولية والمساءلة، وذلك ليس فقط على مستوى الحكومات التي لا تفي بالتزاماتها وإنما أيضاً على مستوى المنظمات. وقد أظهرت عملية تقييم لآليات تنسيق التعليم للجميع أن أدوار الشركاء

والوكالات كانت غير واضحة وأن آليات المساءلة كانت معدومة. ويؤدي تعدد الأدوار وتداخل أو تنافس الخطط إلى عدم تحديد الأدوار تحديداً واضحاً، ما يجعل من الصعب مساءلة أي طرف من الأطراف الفاعلة. ثم إن مساءلة المنظمات يتطلب أيضاً وجود موارد قد لا تكون متوفرة.

تُعتبر مسؤولية المنظمات الدولية في تحديد الأهداف وتيسير عملية تنفيذها ضعيفة إلى حد كبير على المستوى العالمي، إلا أن الأمر قد يختلف على المستوى الإقليمي. ففي أوروبا، يتناول الإطار الاستراتيجي للتعليم والتدريب لعام 2020 مسألة التعليم بوصفها جزءاً من استراتيجيته الشاملة للنمو. ويستخدم الاتحاد الأوروبي هياكله المؤسسية المتشعبة لتوزيع المهام وتفويضها. وتقوم المفوضية الأوروبية بإعداد تقرير سنوي لتتبع التقدم المحرز في اتجاه الأهداف ومؤشرات القياس وتقديم تقرير كل خمس سنوات، بالتعاون مع المجلس الأوروبي، بشأن الأولويات والتحديات المشتركة التي تعالج على أفضل وجه من خلال التعاون. ولكن بالرغم من القدرات المؤسسية والتنظيمية القوية، فإن المساءلة بشأن الإجراءات المنسقة لاتزال مجزأة.

لابد للمنظمات الدولية أن تكون شفافة عند وضع المعايير

دأبت المنظمات الدولية على وضع معايير لعمليات التعليم النظامي لدعم التنسيق والتوافق والإنصاف. ومن الأمثلة على ذلك وضع إطار لمؤشرات أهداف التنمية المستدامة، وهو مفتوح للتشاور المكثف والواسع النطاق. مثال آخر هو عملية بولونيا التي أنشأت ساحة أوروبية مشتركة في مجال التعليم العالي تضم 48 بلداً يجمعهم إطار واحد مشترك للاعتراف بالشهادات، ونظام لتحويل رصيد الوحدات الدراسية، ومعايير لضمان الجودة، وأدوات تنفيذية لتيسير حراك الطلاب والباحثين. ومن محاسن هذه المنظومة أنها وفرت آلية للمساءلة دون ممارسة الضغط على الهيئات الوطنية أو التدخل القسري في عملية التنفيذ على المستوى الوطني.

وساهمت المنظمات الدولية أيضاً في نشر معايير التعليم المتبلورة خارج عمليات التعليم النظامي، كالمعايير الخاصة بالتعلم. وقد حول برنامج التقييم الدولي للطلاب التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي السياسة التعليمية باتجاه النواتج ولكنه يُنتقد أيضاً لتأثيره على نُظم التعليم في البلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والتي لا يعتبر مسؤولاً أمامها.

ينبغي للجهات المانحة الوفاء بالتزاماتها في مجال تقديم المعونة وأن تُساءل عند الإخلال بذلك

هناك عدد من المنظمات التي تشمل مهامها تحسين نُظم التعليم في البلدان الفقيرة من خلال تقديم معونة مالية وتقنية. والوكالات المانحة مسؤولة في آن واحد أمام مواطني البلد المانح والأطراف المتلقية للمعونة، الأمر الذي ينطوي على إمكانية تعارض المسؤوليات.

> انخفضت القدرة على التنبؤ بالمعونة في الفترة بين عامي 2010 و2015، ولم يتم الوفاء بشروط المساءلة المتبادلة بشأن الشمول

ولا تتوفر آليات للمتابعة تضع الجهات المانحة أمام مسؤولياتها في الوفاء بالتزاماتها بشأن المعونة المقررة. ففي عام 2015، لم تفِ سوى ستة بلدان من أصل 28 بلداً عضواً في لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بالتزاماتها بتخصيص 0.7% من الدخل القومي للمعونة . وتُساءل المنظمات بشأن حجم المعونة من خلال عمليات رسمية، مثل آلية استعراض الأقران التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومن خلال قنوات غير الرسمية، مثل وسائل الإعلام والمنظمات غير الحكومية.

ولا يقتصر موضوع المساءلة على حجم المعونة وإنما يشمل أيضاً فعاليتها التي لا تقل أهمية عن حجمها. والجهة التي تتولى رصد أنشطة الأطراف الشريكة في عملية التنمية هي الشراكة العالمية من أجل التعاون الإنمائي الفعال التي كشف تقرير الرصد الذي أصدرته عام 2016 عن وجود تحسن طفيف في الشفافية على مستوى الإبلاغ عما يجري ويتحقق بخصوص المعونة. وقد انخفضت القدرة على التنبؤ بالمعونة في الفترة بين عامي 2010 و2015، ولم يتم الوفاء بشروط المساءلة المتبادلة بشأن الشمول. كما لم ينجم عن عمليات الرصد القوية أي تحسن في

حجم المعونة أو أي تحسّن في استهداف البلدان الأكثر احتياجاً للمعونة، وإن كان من الصعب تصور ما كان سيكون عليه السجل الجماعي أو الوضع العام لجميع الأطراف المعنية بدون هذه العمليات.

وتبلغ حصة الجهات المانحة المتعددة الأطراف من المعونة المقدمة للتعليم حوالي الثلث. وقد أعربت المنظمات غير الحكومية عن قلقها من أن القرارات السياساتية التي تؤثر على المواطنين تتخذ خارج العمليات الديمقراطية. ويعتبر البنك الدولي أكبر مقرض للتعليم في العالم. ويتوقع في أعقاب استعراض المساهمين في عام 2015 أن تتجاوز حصة البلدان النامية في التصويت 50% وذلك في إطار عملية الإصلاح لزيادة نسبة تمثيلها.

المعونة القائمة على النتائج لا تحقق بالضرورة الفعالية المتوخاة ولا شروط المساءلة اللازمة

كان إعلان باريس بشأن فعالية المعونة محاولة لزيادة مسؤولية الجهة المانحة والبلد الشريك أمام المواطنين والمشرعين. وكان من بين الالتزامات التي خرج بها تعزيز الإدارة المبنية على النتائج. ويعتبر نهج «الدفع بحسب النتائج» جزءاً من هذا المسعى، والذي يفترض أن يعطي الجهات المتلقية للمعونة هامشاً أكبر للحركة والاستقلالية ويعفيها من الخضوع للإجراءات المتبعة عادة. ولكن تبدو الأمور من حيث الممارسة العملية أكثر تعقيداً.

وتسعى البرامج المبنية على النتائج خلف النواتج والتأثير، خلافاً لأشكال الشروط السابقة التي تربط المعونة باعتماد سياسات محددة ذات أشكال عديدة. ويربط التمويل الذي يقدمه برنامج البنك الدولي المبني على النتائج دفع المعونة ربطاً مباشراً بالنتائج. ومن الأمثلة الرئيسية في مجال التعليم برنامج «النتائج الكبيرة الآن في التعليم» في جمهورية تنزانيا المتحدة، مع مؤشرات عن نسبة الطلاب إلى المعلمين، وعن تحسّن مهارات القراءة.

وتتعاقد بعض البرامج مع مقدمي خدمات تعليمية غير حكوميين. وتغطي الجهة المانحة تكاليف التعليم لكل طالب، كما تغطي أحياناً مبالغ متنوعة لأغراض الحوافز. وتدفع صناديق التحدي المنظمات إلى التنافس على مخصصات المعونة، بهدف تعزيز مساءلة مقدمي الخدمات. ويعتبر صندوق التحدي لتعليم الفتيات التابع لإدارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة من أهم الأمثلة في مجال التعليم.

ولم يجر سوى عدد قليل من عمليات التقييم لمثل هذه البرامج. ومنها أداة التمويل المعروفة بـ «البرنامج المبني على النتائج» حيث وجدت عملية التقييم أن النتائج، خلافاً للتوقعات، تحققت في الغالب على المستوى المؤسسي وليس على مستوى النواتج. وعلاوة على ذلك، واجهت عملية تقييم الأثر تحديات تعزى إلى التغييرات الملحوظة في البرامج القائمة على النتائج، ويرجع ذلك جزئيا إلى أن معظم التدخلات تستهدف تحقيق مجموعة من النتائج، مما يعقد الجهود لاستخلاص استنتاجات بشأن أثر نهج الدفع المشروط بالنتائج. وأخيرا، يتطلب الأمر وقتا، وقد يطول نسبياً، حتى تتاح البيانات وتظهر النتائج. وتستثمر الجهات المانحة حاليا لتحسين قاعدة الأدلة.

> يجب مواءمة المؤشرات المستخدمة في التمويل القائم على الأهداف مع الأهداف الطويلة الأجل، وإعطاء الأولوية فيها للإنصاف

وتطرح الأدلة المتوافرة بعض الأسئلة والتساؤلات، منها أن فرض حوافز خارجية يمكن أن يلحق الضرر بالدافع الأساسي لمزودي الخدمات. وبما أن مستوى المعونة غير مؤكد، فأن الجهات المتلقية للمعونة تتحمل هي أيضاً بعض المخاطر، ما يقوض جزءاً من الأساس المنطقي لهذا النهج. ومن المتوقع أن يؤدي منح مزودي الخدمات استقلالية للابتكار من خلال البرامج القائمة على النتائج إلى زيادة الفعالية، ولكن قد يتردد مزودو الخدمات في تغيير أساليب موثوق بها إذا كان عليهم أن يضمنوا النتائج مقابل الدفع.

إن وضع مؤشرات قابة للقياس وفعالة من حيث التكلفة ويمكن التحقق منها، أمر صعب. كما يجب مواءمة المؤشرات مع الأهداف الطويلة الأجل. ويمكن للمؤشرات غير المناسبة التي تتجاهل الإنصاف أن تقدم حوافز غير مباشرة لاستهداف الجهات المتلقية الأكثر سهولة.

علاوة على ذلك، يمكن لنهج الدفع بحسب النتائج أن يقوض الملكية القُطرية للعملية (أي ملكية الجهة المتلقية للمعونة)، باعتبار أن النهج نشأ في البلدان المانحة ولا يتوافق دائماً مع نُظم التعليم في البلد المتلقي للمعونة. وغالباً ما تفضل الجهات المانحة مزودي الخدمات التعليمية غير الحكوميين وتهمل الاستثمار في تعزيز قدرات القطاع العام في البلد المتلقي للمعونة. ثم إن ربط مدفوعات المعونة بالنتائج قد ينال من إمكانية التنبؤ بتدفقات الموارد. في الواقع أن هذا النهج قد يعمل على أفضل وجه في أقل البلدان حاجة إليه: أي حيث تتمتع نُظم التعليم برؤية واضحة لمقاصدها وبأهداف متوائمة، وبالقدرة والعزيمة على تحمل المخاطر.

مسؤولية الأطراف الفاعلة من القطاع الخاص الساعية إلى الربح

توفر الأطراف الفاعلة من القطاع الخاص الساعية إلى الربح التعليم الأساسي والخدمات الفرعية أو المساعدة مثل برامج التغذية والمواد التعليمية. وبالنظر لـتأثير هذه الأطراف ودورها في مجال التعليم، فإن محاسبتها يجب أن تكون فعالة.

تتطلب برامج التغذية المدرسية الفعالة إخضاعها للرقابة الحكومية

تعتبر الوجبات المدرسية أكثر أشكال الرعاية الاجتماعية انتشاراً في العالم حيث ينتفع بها واحد من كل خمسة أطفال يومياً. ويُعهد في العديد من البلدان إلى الشركات الخاصة بتوفير هذه الوجبات كليا أو جزئياً. ولكي يكون التعاقد مع هذه الشركات الخاصة مجدياً وفعالاً، لا بد من تحديد مسؤوليات الحكومة والمزودين تحديداً واضحاً مع توفر الشفافية والتمويل الكافي.

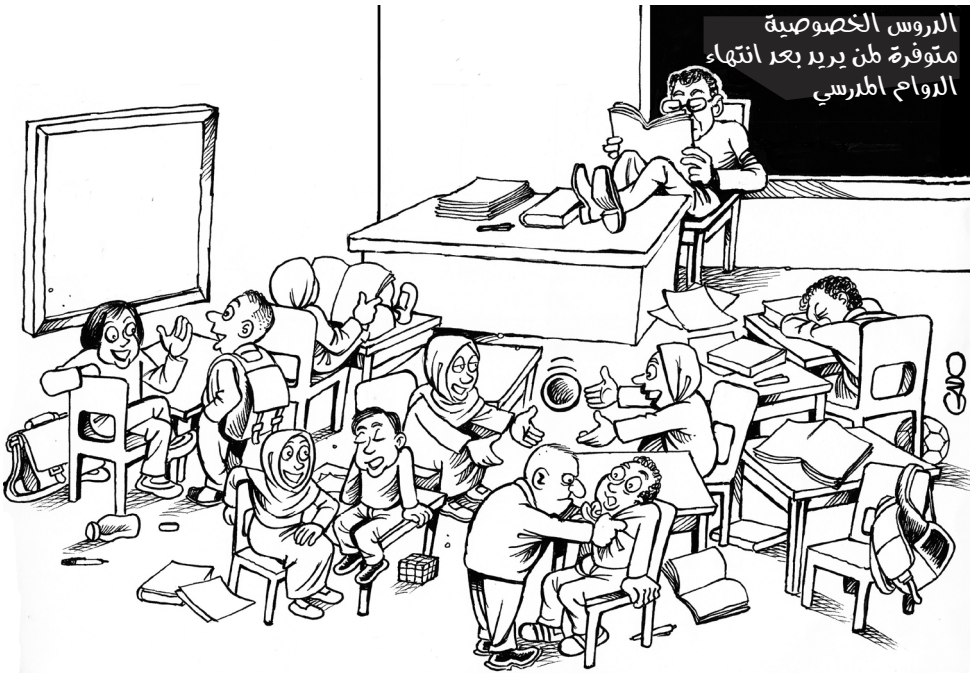
> يُعهد في العديد من البلدان إلى الشركات الخاصة بتوفير الوجبات المدرسية كليا أو جزئياً

ويساعد الرصد الحكومي الفعال على ضمان انتفاع الطلاب المحتاجين والفقراء بالوجبات المدرسية واستهدافهم من قبل مزودي الخدمات الغذائية. وهناك مثلان من شيلي وغانا حيث يتولى القطاع الخاص حصراً تزويد المدارس بالوجبات الغذائية: ففي شيلي، يخضع برنامج التغذية لمراقبة جيدة ويستهدف الطلاب الفقراء، بينما يختلف الحال في غانا حيث لا تنتفع الفئات الفقيرة بالوجبات الغذائية كما يجب بسبب عدم استهدافها بشكل سليم، علاوة على تفشي التدخل السياسي على نطاق واسع وعدم كفاية التمويل الحكومي لعملية الرصد.

الدروس الخصوصية يمكن أن تؤثر سلباً على الإنصاف في التعليم

تمثل الدروس الخصوصية ظاهرة عالمية تشمل على أقل تقدير نصف طلاب المدارس الثانوية المستقصاة في بلدان متنوعة مثل أذربيجان والصين وإسبانيا. في جمهورية كوريا، تُقدّر نسبة التلاميذ في المرحلة الابتدائية الذين تلقوا في عام 2014 دروساً خصوصية 81%، أما نسبة الطلاب في المرحلة الثانوية الذين تلقوا مثل هذه الدروس في نفس الفترة فتقدر بنحو 56% . ومن المتوقع أن يتجاوز السوق العالمي 227 مليار دولار أمريكي بحلول عام 2022. ويمكن للدروس الخصوصية أن تزيد من إجهاد الطلاب وتضغط على ميزانيات الأسر المعيشية.

أما دور الحكومات في هذا الصدد فيقوم أساساً على تشجيع المساءلة من خلال توفير معلومات للمستهلكين، وعقد الشراكات مع المدارس والعمل مع نقابات المعلمين لوضع المعايير. وتشترط هونغ كونغ في الصين على المراكز التعليمية الحصول على تراخيص وتوفير المعلومات للعملاء. كما



> من المتوقع أن يتجاوز السوق العالمي للدروس الخصوصية 227 مليار دولار أمريكي بحلول عام 2022

تعمل على تعزيز الشفافية من خلال نشر قائمة على الإنترنت بأسماء المراكز المسجلة وملاحقة المراكز غير المسجلة وإحالتها إلى القضاء.

إن السماح للمعلمين بإعطاء دروس خصوصية يمكن أن يؤدي إلى تضارب المصالح. في النيبال، لا يغطي المعلمون الدروس كلها في المدرسة من أجل زيادة الطلب على الدروس الخصوصية. وعند النظر في الأمر من زاوية أخرى نجد أن الكثير من المعلمين يقدمون دروساً خصوصية بسبب تدني مستوى رواتبهم وعدم توفر الوقت الكافي للتعليم. وتوجد في بعض البلدان لوائح تنظِّم مشاركة المعلمين في إعطاء الدروس الخصوصية. ومن ذلك مدونة أخلاقيات المعلمين لعام 2010 في جورجيا التي لا تشجع المعلمين على إعطاء دروس خصوصية لطلابهم، وتحظر اليابان على المعلمين المتفرغين إعطاء دروس خاصة. وعلى النقيض من ذلك، يُسمح للمعلمين في أوزبكستان بإعطاء دروس خاصة لطلابهم.

يجب على الحكومات ومنظمات المجتمع المدني مساءلة مزودي المواد التعليمية

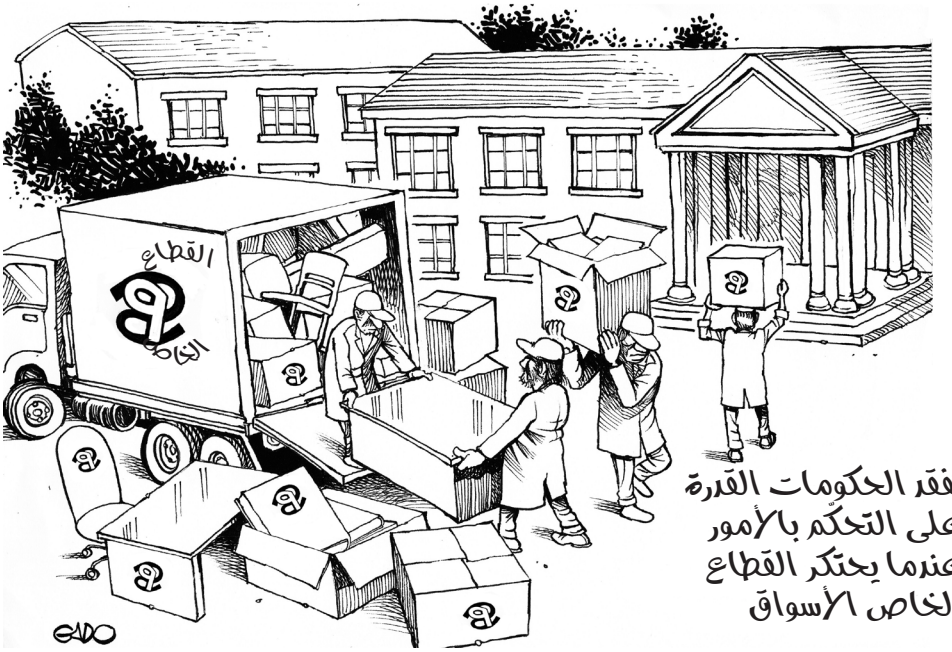
تلجأ العديد من الحكومات إلى القطاع الخاص لتزويد الكتب المدرسية من أجل تقليص تكاليف النشر والتوزيع. وقامت أيضا شراكات بين القطاعين العام في هذا المضمار كان البعض منها فعالاً من حيث التكلفة؛ كما هو الحال في أوغندا مثلاً حيث انخفضت تكاليف الكتب المدرسية بمقدار الثلثين.

> تثير الشركات الخاصة القلق بشأن مسؤوليتها أمام المواطنين فيما يخص إنتاج سلعة عامة كالتعليم باعتبار أن هذه الشركات مسؤولة فقط أمام مساهميها

ويمكن تحسين عملية إنجاز الكتب المدرسية وتطويرها من خلال تحديد المسؤوليات تحديداً واضحاً، وتغطية وسائل الإعلام، والتزام الحكومة، والعمل المجتمعي. في الفلبين، أدى تضافر عمل الحكومة وجهود المجتمع المدني إلى زيادة الشفافية في عملية تقديم العطاءات بشأن الكتب المدرسية، وانخفاض متوسط الأسعار ووقت الإعداد والإنجاز بمقدار النصف في الفترة ما بين عامي 2002 و2005. ويمكن لمنظمات المجتمع الدولي أن تساعد أيضاً في رصد محتوى الكتب المدرسية. في تكساس، دفعت المبادرات الشعبية الناشرين إلى مراجعة الكتب المدرسية التي شوهت تشويهاً كبيراً حقائق تغير المناخ.

وتثير الشركات الخاصة القلق بشأن مسؤوليتها أمام المواطنين فيما يخص إنتاج سلعة عامة كالتعليم باعتبار أن هذه الشركات مسؤولة فقط أمام مساهميها. وقد رُفعت دعاوي قضائية بموجب قانون مكافحة الاحتكار بحق شركة بيرسون – وهي شركة خدمات تعليمية كبيرة – لمنعها من الهيمنة على أسواق التعليم واحتكارها. وأطلقت الشركة في المقابل مبادرة مساءلة داخلية ستُعرف نتائجها عند بدء تقديم التقارير الرسمية في عام 2018.

وقد أقامت الحكومة شراكات مع مزودي الأجهزة اللوحية والحواسيب الشخصية للتغلب على «الفجوة الرقمية» بين الطلاب وكذلك بين المدارس. غير أن العديد من هذه المبادرات أفادت البائعين وليس الطلاب، بسبب سوء إدارة المشتريات وضعف إنفاذ العقود، كما هو الحال في تايلاند. وقد تخلت الهند عن برنامج أكاش في عام 2015 دون تحقيق أهدافه. في غضون ذلك، أصبح المورد «داتا وند» رائداً في الابتكار اللوحي المنخفض التكلفة.



تفقد الحكومات القدرة على التحكم بالأمور عندما يحتكر القطاع الخاص الأسواق

تلميذتان في مدرسة قريبة من ماناوس بولاية أمازوناس في البرازيل

CREDIT: GEM Report/Andres Pascoe

رصد التقدم المحرز نحو الهدف 4 للتنمية المستدامة

واصلت خطة التنمية المستدامة مسيرتها في إطار جديد لرصد للتعليم. إطار يسعى لأن تكون مراميه عالية حقاً حتى ترتقي إلى مستوى طموح الغايات المعلنة، وتتجاوز الحدود التقليدية لنُظم المعلومات الخاصة بإدارة التعليم. مع هذا، وكما سبق القول في التقرير العالمي لرصد التعليم لعام 2016، فإن خطة الرصد المقترحة لا تستقصي عمق المسائل وإنما تخدش بالكاد سطح القضايا المتعلقة بالتعليم الأساسي والتعلم مدى الحياة، ولا سيّما القضايا المرتبطة بالتنمية المستدامة.

مع ذلك، فإن التوجه الجديد لعملية الرصد لديه من الطموح ما يكفي للمطالبة بتعبئة كبيرة للموارد من أجل وضع المعايير وتطوير الأدوات اللازمة لتحقيق الإنصاف والجودة في التعليم والتعلم. ولا بد من التذكير بأن جهود التنسيق التي تنطوي على مشاركة حقيقية للبلدان مسألة مكلفة. وهذه ليست بالأمر السهل في فترة تشهد صعوبات كبيرة في تمويل المنافع العامة على الصعيد العالمي مثل الإحصاءات والبحوث.

وقد تم وضع بعض الأسس المؤسسية، ولا سيّما فريق التعاون التقني المعني بمؤشرات الهدف 4 للتنمية المستدامة الخاص بالتعليم حتى عام 2030، الذي توجد أمانته في معهد اليونسكو للإحصاء. ويرمي هذا الفريق إلى بناء توافق في الآراء بشـأن تعريف المؤشرات والملكية الوطنية للعملية. غير أن المجتمع الدولي بحاجة إلى أن يستثمر أكثر من هذا بكثير لضمان تعريف ورصد جميع المؤشرات بشكل جيد.

التعليم الابتدائي والثانوي

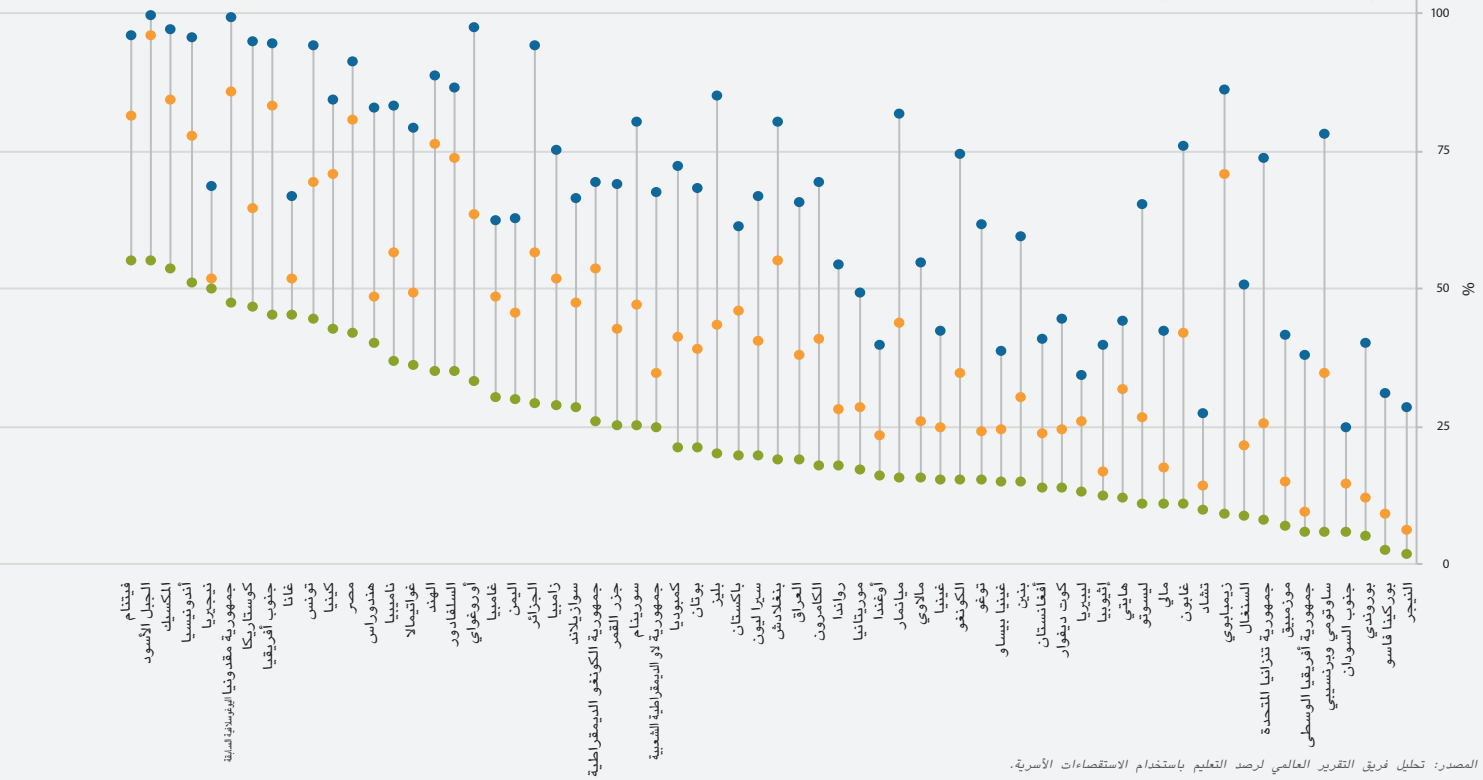
الغاية 4.1

المؤشر العالمي للغاية 4.1 هو مقياس للمهارة في مجال القراءة والرياضيات في المرحلة المبكرة من التعليم وفي نهاية المرحلة الابتدائية وفي نهاية المرحلة الدنيا من التعليم الثانوي. ولا يوجد بعد مؤشر عالمي لقياس الكفاءة، ولكن جرى مؤخراً اتخاذ خطوات في هذا الاتجاه من خلال التحالف العالمي لرصد التعلم الذي يتولى تنسيقه معهد اليونسكو للإحصاء.

وعلى الرغم من أن نصف البلدان في العالم تقريباً تجري تقييما لمهارات القراءة والحساب في نهاية المرحلة الابتدائية وفي نهاية المرحلة الدنيا من التعليم الثانوي، إلا أن نسبة تراوحت بين 25% و38% فقط من البلدان التي شاركت في عمليات تقييم التعلم على المستوى الإقليمي والدولي في عام 2017 قدمت بيانات للمؤشر العالمي. علاوة على ذلك، قُدمت النتائج من حيث مستويات الكفاءة التي يحددها كل استقصاء على حدة، وهي ليست قابلة للمقارنة.

وتعتبر مجموعة البلدان التسعة، وهي منتدى مؤلف من مجموعة من البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط التي التزمت بتحقيق الهدف 4 للتنمية المستدامة والتي يمثل مجموع سكانها أكثر من نصف سكان العالم، مركز الثقل في الإبلاغ عن نتائج التعلم على الصعيد العالمي. ومن بين هذه البلدان تقدم البرازيل ومصر وإندونيسيا والمكسيك بيانات تخص هذا المؤشر عن بعض مستويات التعليم الثلاثة، بينما لا تبلغ بنغلاديش والصين والهند ونيجيريا والباكستان عن هذا المؤشر على أي مستوى تعليمي. لذلك، من المهم جداً أن تقوم جميع هذه البلدان إما بالمشاركة في استقصاء عبر وطني أو تستخدم عمليات التقييم الوطنية للإبلاغ، على أن تكون مستوفية لمعايير الجودة.

الشكل 8:
في نصف البلدان تقريباً، أقل من واحد من كل شابين يتم التعليم الثانوي
نسبة الإتمام، بحسب مستوى التعليم، بلدان مختارة، 2010-2015



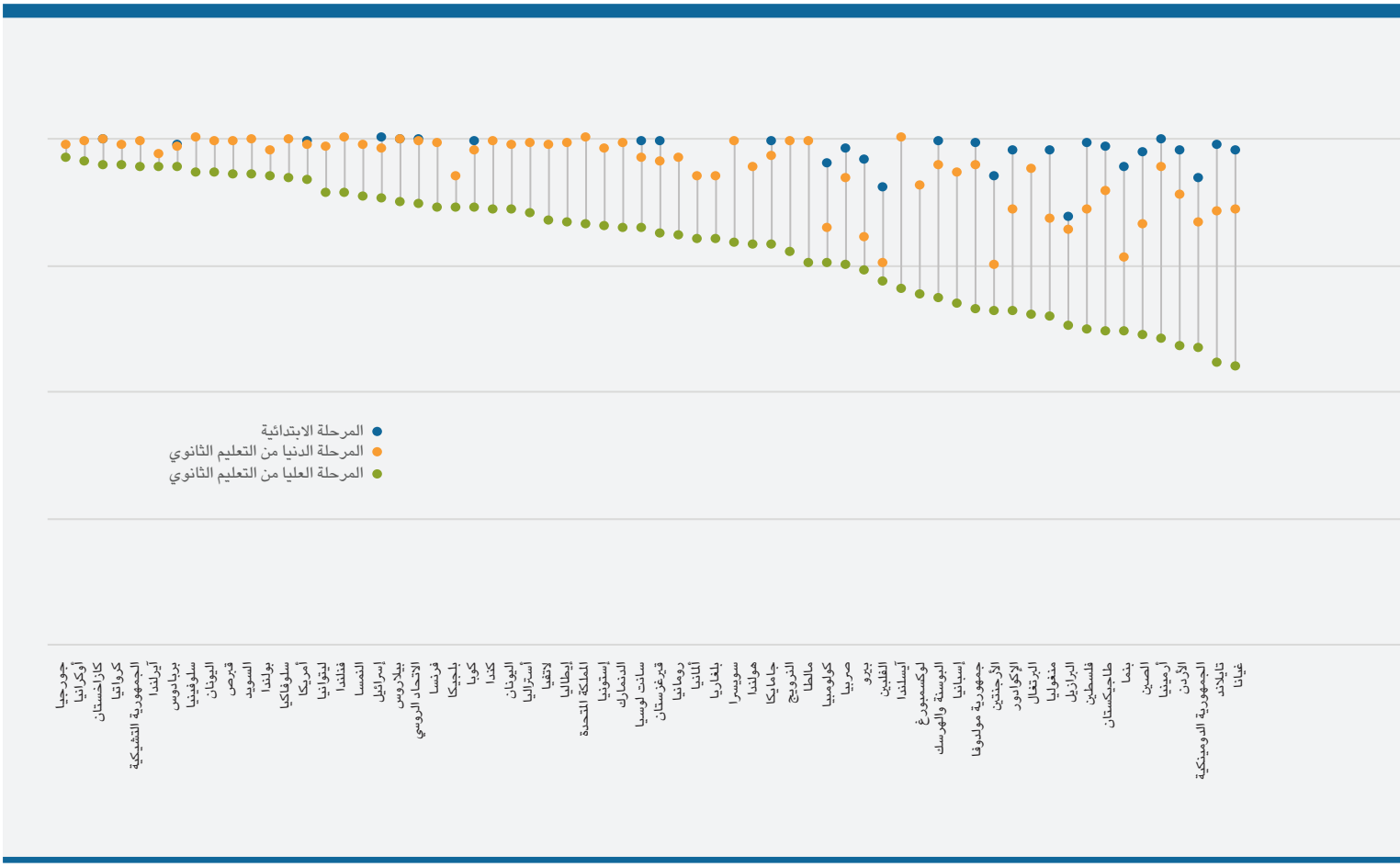
المصدر: تحليل فريق التقرير العالمي لرصد التعليم باستخدام الاستقصاءات الأسرية.

وبصرف النظر عن هذه التحديات، تفيد البيانات المستمدة من العمليات عبر الوطنية لتقييم التعلم أن الكثير من الطلاب في العديد من البلدان، ولا سيّما البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، لا يصلون إلى الحد الأدنى من مستويات الكفاءة. في تشاد والكويت ونيكاراغوا استوفى ثلث الطلاب أو أقل الحد الأدنى من مؤشرات القياس في مادة الرياضيات في نهاية التعليم الابتدائي، واستوفى نفس العدد في الجزائر وإندونيسيا وجمهورية مقدونيا اليوغسلافية السابقة الحد الأدنى من مؤشرات القياس في نهاية المرحلة الدنيا من التعليم الثانوي. أما في القراءة، فإن أقل من نصف الطلاب في الكاميرون والكونغو وتوغو استوفوا الحد الأدنى من مؤشرات القياس في نهاية التعليم الابتدائي، واستوفى نفس العدد من الطلاب في ألبانيا وجورجيا ولبنان الحد الأدنى من مؤشرات القياس في نهاية المرحلة الدنيا من التعليم الثانوي.

وتقيس مؤشرات القياس هذه إنجاز الطلاب الذين وصلوا إلى الصف المعني. وعلى افتراض أن أولئك الذين تسربوا أو لم يلتحقوا أبداً بالمدرسة لا يستوفون مؤشرات القياس، فإن النسبة الحقيقية للذين وصلوا إلى الحد الأدنى من مستوى الكفاءة ينبغي أن تُعدّل بتخفيض النسبة. في عام 2015، كان عدد الأطفال والشبان في سن التعليم الابتدائي والثانوي غير الملتحقين بالمدرسة يبلغ 264 مليون نسمة. وبعد أن انخفضت في أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين معدلات عدم الالتحاق بالمدرسة، شهدت هذه المعدلات ركوداً منذ عام 2008 فيما يخص التعليم الابتدائي، ومنذ عام 2012 فيما يخص المرحلة الدنيا من التعليم الثانوي، ومنذ عام 2013 فيما يخص المرحلة العليا من التعليم الثانوي.

إن وجود الطالب في المدرسة لا يضمن تخرجه. فوفقاً للبيانات المستمدة من استقصاء الأسر المعيشية في الفترة 2010-2015،كان معدل إتمام التعليم على الصعيد العالمي 83% بالنسبة للتعليم الابتدائي، و69% للمرحلة الدنيا من التعليم الثانوي، و45% للمرحلة العليا من التعليم الثانوي. واستنادا إلى بيانات تغطي الفترة من عام 2010 إلى عام 2015 من 128 بلداً تمثل 90% من سكان العالم في سن التعليم الثانوي، كان أقل من واحد من كل أربعة شباب قد أكمل التعليم الثانوي في 40 بلداً وأقل من واحد من كل اثنين قد أكمل هذا التعليم في 60 بلداً. ولم يكن هناك سوى 14 بلداً بلغت فيه نسبة إتمام المرحلة التعليمية 90% على الأقل (**الشكل 8**).

يمثل توفير التعليم المجاني والإلزامي أحد الطرق لمنع التسرب من المدرسة. هناك 70% من البلدان تقريباً، ولكن 40% فقط من بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، لديها تسع سنوات على الأقل من التعليم الإلزامي. وعلى المستوى العالمي، يكفل أقل من بلد واحد من كل خمسة بلدان اثني عشر عاماً من التعليم المجاني والإلزامي. وتتصدر بلدان أمريكا اللاتينية والكاريبي قائمة البلدان التي تُمارس فيها هذه الضمانات (47%) وتليها منطقة القوقاز وآسيا الوسطى (38%)، وليس هناك أي بلد منخفض الدخل يقدم مثل هذه الضمانات.



الطفولة المبكرة

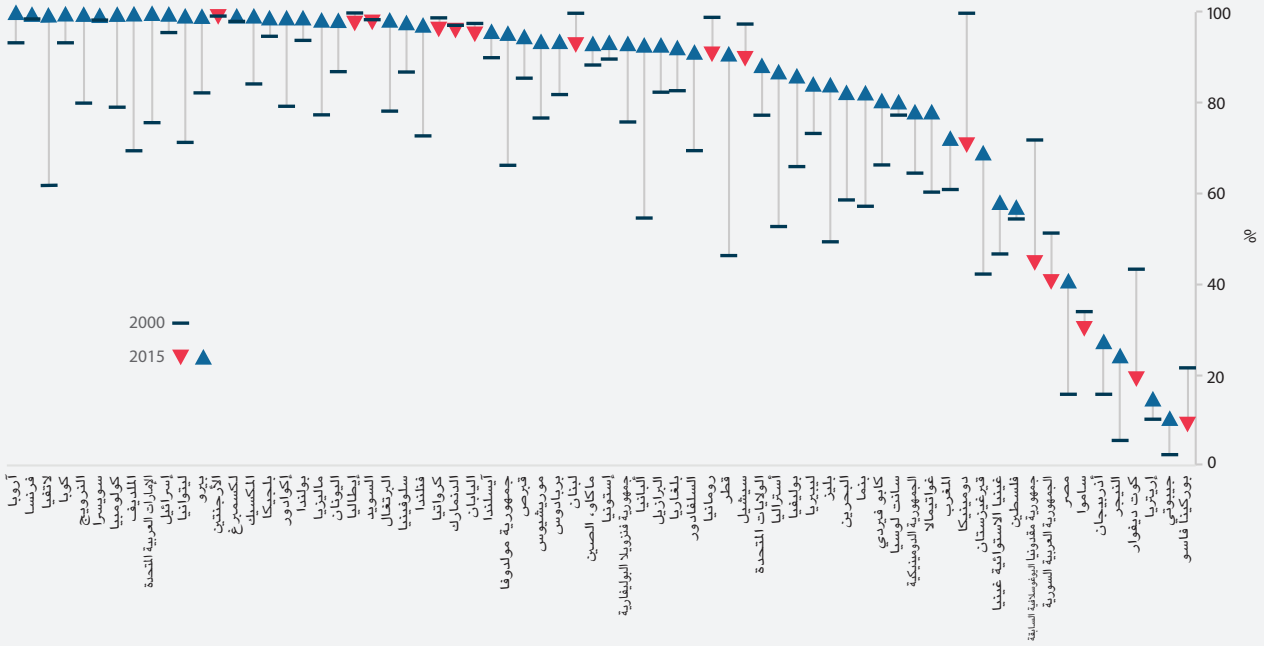
الغاية 4.2

فيما يخص التربية في مرحلة الطفولة المبكرة، فإن ثلث البلدان فقط في العالم ينص قانونها على توفير التربية المجانية في مرحلة الطفولة المبكرة لسنة واحدة على الأقل، و21% من البلدان ينص قانونها على سنة واحدة من التربية الإلزامية، و17% منها يضمن قانونها سنة واحدة من التربية المجانية والإلزامية.

ويُلاحظ مع هذا أن نسبة الأطفال الذين تقل أعمارهم عن سن الدخول إلى المدرسة الابتدائية بسنة واحدة الملتحقين بالتعليم المنظَّم بلغت 69% في عام 2015، وهو أول مؤشر عالمي للغاية 4.2. وتراوحت النسب الإقليمية بين 95% في أوروبا وأمريكا الشمالية وفي أمريكا اللاتينية والكاريبي و42% في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وشهد العديد من البلدان زيادات كبيرة في نسب الالتحاق بالتعليم قبل الابتدائي منذ عام 2000 (**الشكل 9**).

وتتفاوت فرص الالتحاق بالتعليم قبل الابتدائي تفاوتاً كبيراً في معظم أنحاء العالم. فوفقاً للبيانات المستمدة من 52 بلداً من البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل في الفترة بين عامي 2010 و2015 لا ينتفع ببرنامج التعليم المنظَّم سوى ما يزيد قليلاً على طفلين من سن 3 إلى 4 سنوات من الخمس الأفقر من الأسر المعيشية مقابل كل عشرة أطفال من الخمس الأغنى. في صربيا ونيجيريا، بلغ معدل الحضور المدرسي للطلاب الأكثر غنى ما يزيد على 80% مقابل 10% للطلاب الأشد فقراً.

الشكل 9:
ازدادت نسبة المشاركة في التعليم قبل الابتدائي ازدياداً سريعاً في العديد من البلدان
معدل المشاركة في التعلُّم المنظَّم (قبل سنة واحدة من عمر الالتحاق الرسمي بالتعليم الابتدائي)، بلدان مختارة، 2000-2015



المصدر: قاعدة بيانات معهد اليونسكو للإحصاء

وتجاوزت الفجوة في معدل الحضور المدرسي بين المناطق الريفية والحضرية 40 نقطة مئوية في تونس وتركمنستان، بينما كان هناك شبه تكافؤ في بنغلاديش وجامايكا والمكسيك وفلسطين وسانت لوسيا وساوتومي وبرنسيبي وتايلاند، بل كان هناك زيادة طفيفة لصالح أطفال المناطق الريفية.

ويرمي المؤشر العالمي الثاني إلى قياس سير الأطفال على طريق النماء الصحيح، ولكن تتباين وجهات النظر بشأن ما الذي ينبغي قياسه من حيث النمو في مجالات الصحة والرفاه النفسي والتعلم. ووفقا لمؤشر اليونيسيف لتنمية الطفولة المبكرة، الذي يمثل المصدر الرئيسي للبيانات، فإن أقل من ثلثي الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 36 شهراً و59 شهراً يعتبرون على المسار الصحيح من حيث النمو في بلدان منها جمهورية الكونغو الديمقراطية وموريتانيا والنيبال. ويجري بذل جهود كبيرة لتطوير منهجية هذا المقياس المُقَيَّم بطريقة غير مباشرة.

وللبيئة المنزلية تأثير قوي على نمو الطفولة المبكرة. ففي نصف البلدان تقريباً التي تتوفر بيانات بشأنها، فإن ربع الأطفال على الأقل الذين تتراوح أعمارهم بين 36 شهراً و59 شهراً يعيشون في أسر معيشية لم يقم فيها القائمون على رعاية الأطفال بإشراك هؤلاء بأربعة أنشطة أو أكثر لتحفيز مداركهم وتهيئتهم للمدرسة، مثل القراءة أو تصفح كتاب مصور، والغناء، والعد، والرسم. وكانت الأسر المعيشية الفقيرة أقل رجحاناً من الأسر المعيشية الغنية في المشاركة في مثل هذه النشطة.

الغاية 4.3

التعليم التقني والمهني والعالي وتعليم الكبار

يمثل المؤشر العالمي للغاية 4.3 معدل مشاركة الشباب والكبار في التعليم النظامي وغير النظامي والتدريب. وتمثل استقصاءات القوى العاملة مصدراً محتملاً للبيانات. فعلى سبيل المثال، تبين الدراسة الاستقصائية للقوة العاملة في الاتحاد الأوروبي، التي تغطي المشاركة في التعليم النظامي وغير النظامي والتدريب، أن كفة النساء والشباب أرجح من غيرهم للالتحاق بالتعليم. وبغية مقارنة البيانات عبر الوطنية واستكمال عناصر الصورة، ينبغي أن تعمل استقصاءات القوى العاملة في مناطق أخرى من العالم على وضع نموذج مشترك يتناول التعليم النظامي وغير النظامي.

وتفيد البيانات أن أكثر من 60 مليون طالب من طلاب مرحلة التعليم الثانوي في جميع أنحاء العالم كانوا ملتحقين بالتعليم التقني والمهني في عام 2015 – أي حوالي 10% من جميع طلاب المرحلة الثانوية – معظمهم من في المرحلة العليا من التعليم. ولم يطرأ تغير يذكر على هذا المعدل في معظم المناطق منذ عام 2000، وإن ارتفعت النسبة في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى وانخفضت في منطقة المحيط الهادي. وما زال الذكور يشكلون النسبة الأكبر من الملتحقين بالتعليم التقني والمهني، إذ تبلغ نسبة قيد الإناث 43% .

> في عام 2015، كان أكثر من 60 مليون طالب من طلاب مرحلة التعليم الثانوي في جميع أنحاء العالم ملتحقين بالتعليم التقني والمهني، وكان عدد الطلاب الملتحقين بالتعليم العالي 213 مليون طالب

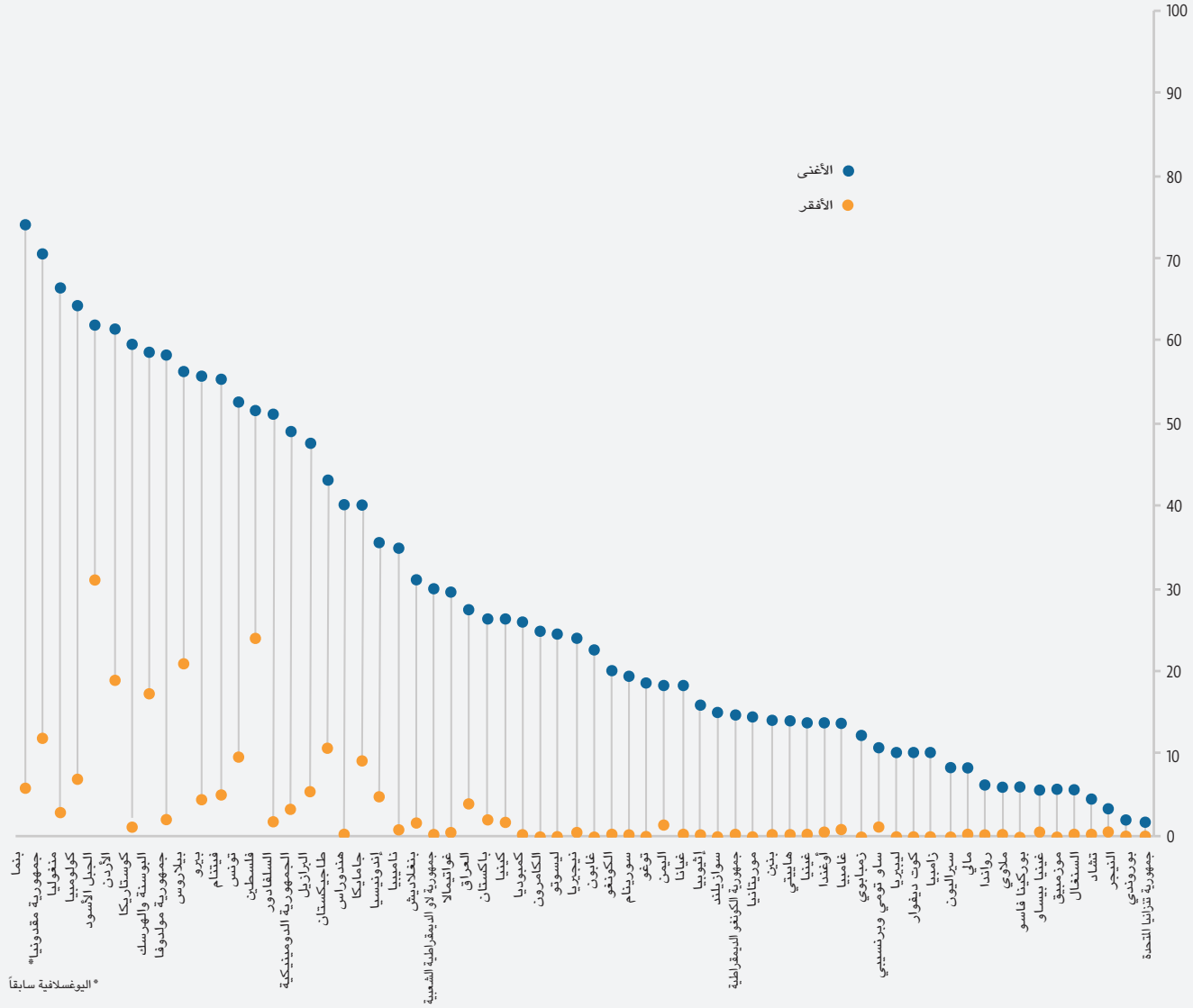
في عام 2015، كان عدد الطلاب الملتحقين بالتعليم العالي 213 مليون طالب. وكانت نسبة القيد الإجمالية في التعليم العالي قد ارتفعت منذ عام 2000 بنحو 30 نقطة مئوية في الشريحة العليا من البلدان المتوسطة الدخل، أي من 17% إلى 46% . غير أن نسبة القيد في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى ومنطقة أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى بقيت تقريباً مستقرة. وأخذت نسبة القيد في مؤسسات القطاع الخاص بالازدياد.

وقد سبقت النساء الرجال في نسبة القيد في التعليم العالي، باستثناء منطقة أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى حيث تقل نسبة التحاق النساء عن نسبة التحاق الرجال في هذا الحقل المعرفي. مع ذلك، لاتزال المرأة متخلفة عن الرجل في استكمال التحصيل العلمي في مجال العلوم والتكنولوجيا والهندسة والرياضيات.

ويمكن استخدام الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية لإظهار أوجه التفاوت في الالتحاق بالتعليم بعد الثانوي وإتمامه. وتشير التقديرات الجديدة التي أُعدت لهذا التقرير أن نسبة حضور الطلاب في سن 18 سنة إلى 22 سنة في ازدياد لدى الخُمس الأغنى من السكان في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل ولكنها بقيت قريبة من الصفر لدى الخُمس الأفقر من السكان. في السلفادور، 51% من الخُمس الأغنى وأقل من 2% من الخمس الأفقر التحقوا بالتعليم بعد الثانوي، أما في منغوليا فكانت النسب المناظرة 67% و3%، ما يدل على وجود حالة ماسة لأن تقوم العديد من البلدان المتوسطة الدخل باعتماد سياسات تجعل من التعليم ما بعد الثانوي متاحاً للجميع (**الشكل 10**).

هناك نسبة كبيرة من السكان البالغين لم تكمل التعليم الابتدائي في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. ومن المستبعد أن يعود هؤلاء إلى المدرسة لإكمال تعليمهم الأساسي. في كينيا، لم يكمل التعليم سوى شخص واحد من بين شخصين بالغين، غير أن نسبة البالغين الملتحقين بالتعليم الابتدائي لا تتجاوز 3% . ولا تتضمن هذه الإحصاءات تفاصيل عن التعليم المتواصل خارج النظام الرسمي.

الشكل 10:
لا تكاد تتوفر للفئات الأشد فقراً أي فرص للتعليم ما بعد الثانوي في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل
معدل المشاركة في التعليم ما بعد الثانوي بحسب الوضع المادي، في بلدان مختارة، 2010-2015



المصدر: حسابات فريق التقرير العالمي لرصد التعليم استنادا إلى الاستقصاءات الأسرية

الغاية 4.4

اكتساب المهارات من أجل العمل

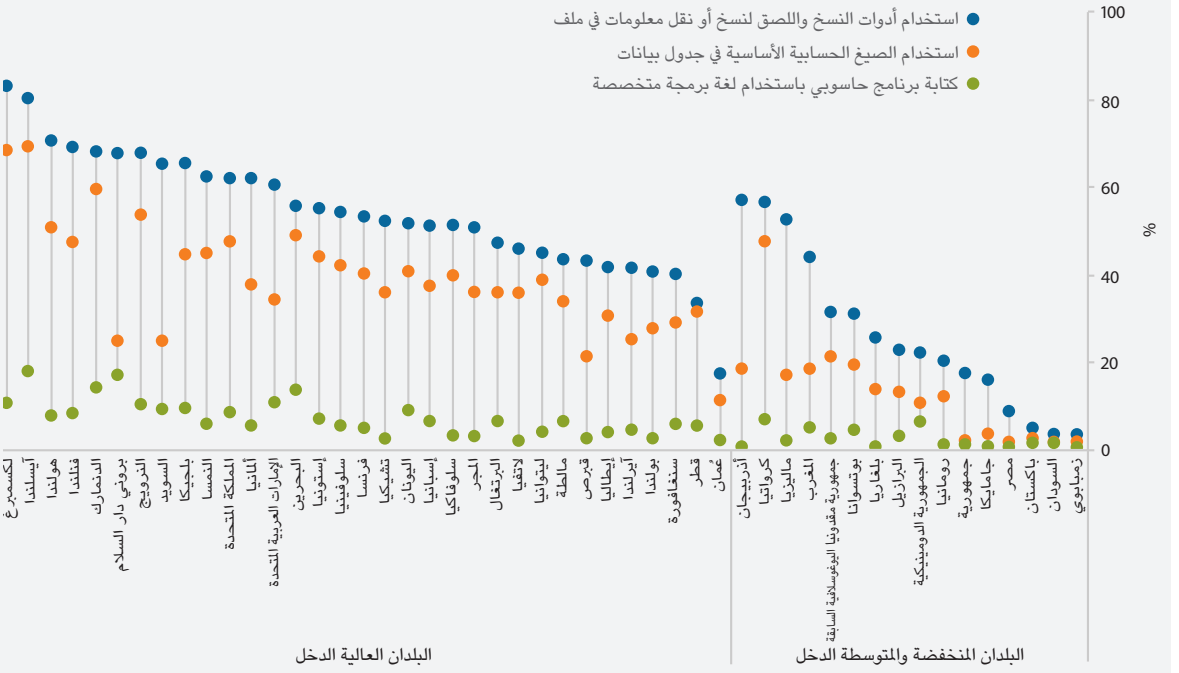
إن تحديد المهارات اللازمة للعمل والمناسبة لجميع السياقات مسألة معقدة للغاية، لذلك يجري التركيز في عملية رصد الغاية 4.4 على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ومهارات الدراية الرقمية. ويمكن أن يؤدي التركيز على النتائج الخاصة بمهارة معينة إلى لفت انتباه واضعي السياسات إلى طرق مختلفة لتحقيقها. وعادة ما تكون هذه خارج نُظم التعليم النظامي.

ويمكن أن تجري عملية تقييم اكتساب المهارات بصورة مباشرة – وهي عملية مستحسنة ولكن مكلفة – أو غير مباشرة، مثلاً عن طريق بيانات استقصاءات الأسر المعيشية. وأظهرت مقارنة بين عمليات التقييم المباشرة وغير المباشرة باستخدام بيانات مكتب الإحصاء للجماعات الأوروبية ونتائج برنامج التقييم الدولي لمهارات البالغين التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، أن هذين النوعين من العمليات كانا مرتبطين ارتباطاً إيجابياً، ولا سيما فيما يتعلق بالمستويات الدنيا من المهارات.

ووفقاً للبيانات المتعلقة بالمؤشر العالمي لهذه الغاية، ليس للكبار دراية حتى بالمهام الأساسية للحاسوب في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. على سبيل المثال، 4% فقط من البالغين في السودان وزمبابوي يمكنهم نسخ ولصق الملفات (**الشكل 11**).

ويوجد تفاوت كبير بين البلدان فيما يتعلق بالمهارات الأكثر تطوراً. في داخل الاتحاد الأوروبي، 1% من البالغين في بلغاريا يستطيع كتابة برامج حاسوبية، مقابل 16% في الدنمارك. وهناك أيضاً تفاوت ملحوظ بين الجنسين في هذا المجال. في الجمهورية التشيكية والمجر، إذ تتمتع 25 امرأة بمهارات البرمجة مقابل كل 100 رجل. ولم يحقق التكافؤ بين الجنسين في هذا المجال، حتى على مستوى المهارات البسيطة، سوى بضعة بلدان: ففي إيطاليا وألمانيا وهولندا، يبلغ عدد النساء اللواتي يستطعن استخدام الصيغ الحسابية الأساسية في جدول بيانات 75 امرأة لكل 100 رجل.

الشكل 11:
نشر المهارات الأساسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات محدود جداً في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل
النسبة المئوية للكبار الذين استخدموا الحاسوب خلال الأشهر الثلاثة الماضية، في بلدان مختارة، 2014-2016



المصدر: قاعدة بيانات الاتحاد الدولي للاتصالات

الإنصاف

الغاية 4.5

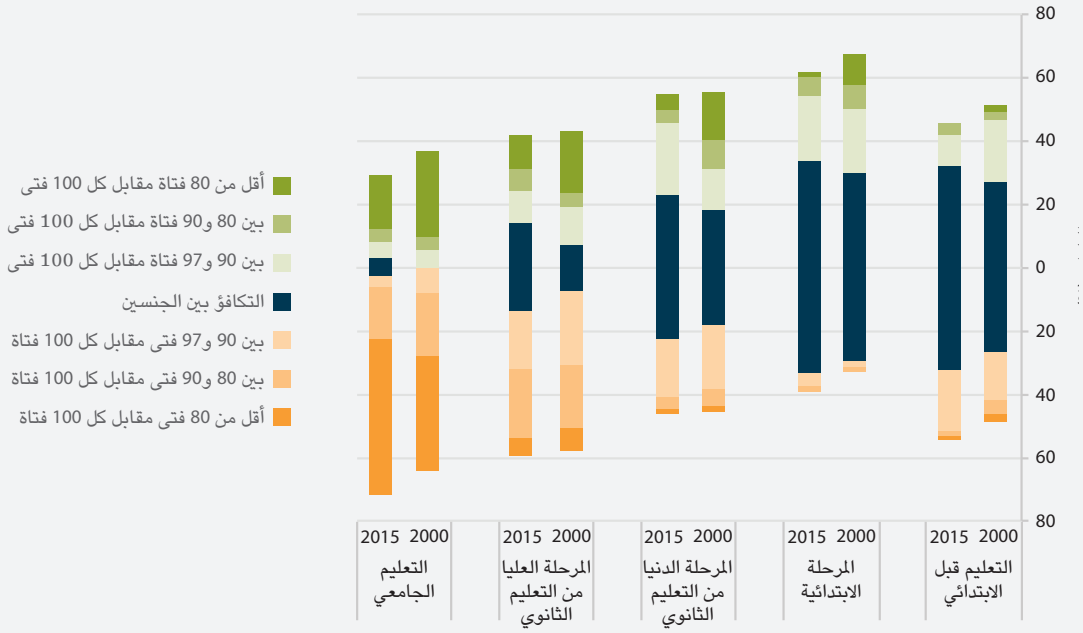
تؤكد خطة التنمية المستدامة على ضرورة رصد الإنصاف في التعليم عبر مجموعة من الخصائص الفردية والمدخلات والنتائج ومستويات التعليم.

في المتوسط، حقق العالم هدف التكافؤ بين الجنسين على جميع المستويات باستثناء التعليم العالي. ولكن هذا لا ينطبق على كل المناطق ومجموعات الدخل في كل بلد أو على المستوى كل بلد على حدة. إذ تبلغ نسبة البلدان التي حققت التكافؤ بين الجنسين في التعليم الابتدائي 66% فقط، و45% في المرحلة الدنيا من التعليم الثانوي، و25% في المرحلة العليا من التعليم الثانوي.

وكثيراً ما يُظهر التفاوت بين الجنسين في نتائج التعلم أنماطاً غير متوقعة عبر المواضيع ومع الوقت. على سبيل المثال، في بعض البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل في أمريكا اللاتينية والكاريبي وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، تعاني الفتيات في نهاية المرحلة الابتدائية من تخلف واضح في الرياضيات. أما على مستوى المرحلة الدنيا من التعليم الثانوي، فالظاهر أن البلدان قد حققت في المتوسط التكافؤ بين الجنسين في نتائج التعلم، ولكن بالنسبة لمجموعة مختلفة من البلدان وتقييمات التعلم.

وما تزال حصة المرأة في المناصب الإدارية للتعليم دون حصة الرجل بنسبة ملحوظة. في اليابان، تبلغ نسبة المعلمات في المرحلة الدنيا من التعليم الثانوي 39%، ولكن تبلغ نسبة المديرات 6% فقط . ونجد حيثما تتوافر البيانات بشأن مختلف المستويات أن حصة النساء من المناصب القيادية تتراجع كلما تقدمت المناصب والأدوار إلى مراتب أعلى: ففي النمسا، 79% من مديري المدارس الابتدائية من النساء وتنخفض هذه النسبة إلى 32% في المرحلة الدنيا من التعليم الثانوي.

الشكل 12:
تحقق البلدان التكافؤ بين الجنسين على نحو متزايد، ولكن التحدي لا يزال قائماً، ولا سيّما على مستوى التعليم العالي بجوانبه المختلفة
النسبة المئوية للبلدان بحسب مستوى مؤشر التكافؤ بين الجنسين في نسبة القيد الإجمالية وبحسب مستوى التعليم، 2000 و2015



المصدر: قاعدة بيانات معهد اليونسكو للإحصاء

ويعتبر الموقع (أي مكان الإقامة) والثروة من الأبعاد الرئيسية التي ينبغي رصدها عن كثب. وتفيد البيانات للفترة 2010-2015، أن نسبة المراهقين في المناطق الريفية للمراهقين في المناطق الحضرية الذين أكملوا المرحلة الدنيا من التعليم الثانوي هي 75 مراهقاً ريفياً لكل 100 مراهق حضري. وتزداد الحصيلة سوءاً بالنسبة للفئات الفقيرة وفقاً لمؤشر التكافؤ. فعلى المستوى العالمي، أكمل 61 فرداً من الخمس الأفقر من السكان المرحلة الدنيا من التعليم الثانوي مقابل كل 100 فرد من الخمس الأغنى من السكان. والأرقام المقابلة بحسب دخل البلد هي 54 فرداً مقابل كل 100 فرد في البلدان ذات الحد الأدنى من الدخل المتوسط و14 فرداً مقابل كل 100 فرد في البلدان المنخفضة الدخل. وحين نتمعن في تفاصيل المعدل العالمي لإتمام المرحلة الدنيا من التعليم الثانوي والبالغ 69%، نجد أن 12% من الذكور الأشد فقراً و8% من الإناث الأشد فقراً أكملوا هذه المرحلة التعليمية.

علاوة على ذلك، لا تشمل الاستقصاءات الأسرية العديد من الفئات الضعيفة والهشة من السكان كالعمال الموسميين والمشردين واللاجئين والسكان في مناطق النزاع. ويُقدر عدد المستبعدين من العمليات الاستقصائية بسبب طريقة تصميمها بنحو 250 مليون نسمة في شتى أنحاء العالم، ويضاف إليهم 100 مليون نسمة من السكان غير الممثلين بما يتناسب وحجمهم، ومنهم سكان الأحياء الفقيرة.

> يُقدر عدد المستبعدين من العمليات الاستقصائية بسبب طريقة تصميمها بنحو 250 مليون نسمة في شتى أنحاء العالم، ويضاف إليهم 100 مليون نسمة من السكان غير الممثلين بما يتناسب وحجمهم

ويعتبر عامل اللغة من الأبعاد الرئيسية التي ينطوي عليها الإنصاف في التعليم، وإن كانت تشوب عملية رصد هذا العامل بعض الصعوبة باعتبار أن مسألة اللغة لا تقبل المقارنة بسهولة عبر البلدان. والمتفق عليه وفقاً للبيانات المتوافرة والمتواترة أن التدريس بلغة الطلاب الأصلية أو لغتهم الأم لمدة ست سنوات على الأقل يحسِّن أداء الطالب. ويتبين من استعراض وثائق سياساتية من 21 بلداً في شرق وجنوب أفريقيا أن معظمها يعتمد سياسة «الخروج المبكر» من التعليم الانتقالي الثنائي اللغة، حيث يجري التعليم بلغة محلية واحدة أو أكثر حتى الصف الرابع أو الخامس ثم يتم الانتقال إلى اللغة الرسمية. غير أن السياسات المعلنة لا تنفذ دائماً بسبب القيود المالية أو بسبب ممانعة بعض الأطراف الفاعلة كالمعلمين وأولياء الأمور.

ويجمع تحليل جديد أعد لهذا التقرير بين إحصاءات السكان والديموغرافيا اللغوية والسياسات المتعلقة باللغة في التعليم لتصنيف 11 بلداً من بلدان شرق وجنوب شرق آسيا بحسب النسبة المئوية للطلاب الذين يتكلمون لغة التدريس في البيت. ويُقدِّر التحليل أن أقل من 25% من الأطفال في بروناي دار السلام وإندونيسيا يتُاح لهم التعلم بلغتهم الأصلية، بينما تبلغ هذه النسبة في فيتنام 90% .

ويمكن أن تساعد عمليات تقييم التعلم على صعيد عدة بلدان في معالجة قضايا اللغة. على سبيل المثال، أظهرت دراسة اتجاهات التحصيل في الرياضيات والعلوم على الصعيد الدولي أن 78% من طلاب الصف الرابع في البلدان المشمولة بالدراسة يتحدثون بصورة دائمة أو شبه دائمة في البيت باللغة المستخدمة في الامتحانات.

أما فيما يتعلق بالإعاقة، يتمثل التحدي المزدوج في تقييم مدى انتشار الإعاقة بين السكان وما يترتب على ذلك من أوجه الحرمان والمعاناة في مجال التعليم. وقد تبين من استقصاءين ديموغرافيين وصحيين أن الفرق في معدل الإعاقة التقديري الذي خرجا به (2.1% في كمبودياً و9.7% في المالديف) تجلى أيضاً في تقديرين منفصلين لتأثير الإعاقة على الحضور المدرسي: في المالديف كانت نسبة الحضور في التعليم الابتدائي 85% بالنسبة للمعوقين و94% لغير المعوقين، وكانت النسب المقابلة في كمبوديا 43% و93% .

تحديد الفئات المحرومة ليس دائماً واضحاً

أكدت الوثيقة التأسيسية لأهداف التنمية المستدامة المعنونة: «تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام 2030» على ضرورة أن يتمتع جميع الناس، بصرف النظر عن نوع الجنس والعمر والعرق والإثنية، والمعاقون والمهاجرون والشعوب الأصلية، بفرص التعلم مدى الحياة. ويتعين على البلدان جمع البيانات لرصد التقدم نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة، ولغرض الامتثال لاتفاقيات حقوق الإنسان التي صدّقت عليها. ولكن لاتزال هناك من الناحية العملية عقبات كبيرة تفرضها البلدان وشواغل عديدة يعرب عنها السكان المهمشون.

ولكن يمكن أن تشكل عملية جمع البيانات عن السكان المهمشين انتهاكاً لخصوصيتهم. فالمعلومات المتعلقة بالانتماء الإثني والديني قد تصنَّف كمعلومات حساسة بموجب قوانين حماية البيانات. بعض البلدان، مثل السويد، لا تجمع البيانات عن الانتماء الإثني وإن لا يوجد ما يمنع ذلك. وتحظر بلدان أخرى جمع البيانات عن الأفراد المعلومين وتسمح بجمع البيانات المجهولة المصدر. وأكثر من ثلث استبيانات التعداد السكاني لا يرد فيها أي شكل من أشكال التصنيف الإثني.

وبما أن البيانات عن الأقليات الإثنية قد أسيء استخدامها بعد أن صارت أداة لعزل فئات وجماعات من السكان، فإن الجماعات المهمشة نفسها باتت تحاذر وتتمنع من تقديم بيانات عن نفسها. ومنهم جماعة الروم في أوروبا الذين لا يثقون في الغالب بعمليات تعداد السكان خشية من التمييز والتعصب حيالهم. ويلحق بهؤلاء ذوو الإعاقة الذين قد لا يحبذون التحدث عن أنفسهم كمعاقين خوفاً من الوصم. هذا بالإضافة إلى أن الحكومات قد تتجنب جمع البيانات تحسُّباً من أن تسلط الضوء على سياساتها وتعبر سلباً عنها أو تؤدي إلى تفاقم التوترات بين السكان.

إن قياس ومقارنة أوجه الحرمان مسألة معقدة بسبب التعاريف المتعددة لهذه الأوجه مثل الإعاقة والإثنية وغيرها. ومعظم البيانات المصنفة لهذه الأوجه، وبضمنها الوجه العرقي والإثني، تتطور بتطور المواقف الاجتماعية والسياسية، ما يجعل من الصعب مقارنة النتائج عبر الوقت. وعلى الرغم من أن التحديد أو التعريف الذاتي لأوجه الحرمان مسألة مفيدة لحل الإشكالات الأخلاقية في عملية جمع البيانات، إلا أن بيانات الأفراد قد لا تكون دقيقة. ثم إن التحديد الخارجي لأوجه الحرمان لا يخلو هو أيضاً من الإشكاليات، لأنه يخضع لتحيز المراقب.

القراءة والكتابة والحساب

الغاية 4.6

ارتفعت نسبة القرائية لدى الكبار في الفترة ما بين 2000 و2015 من 81% إلى 86%، باستثناء أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى حيث بقيت النسبة 64% والبلدان المنخفضة الدخل حيث كانت النسبة أقل بقليل من 60% . وانخفض عدد البالغين الذين لا يمتلكون مهارات القرائية بنسبة 4% فقط ليصبح العدد 753 مليون نسمة.

في المقابل، انخفض عدد الشباب الذين لا يمتلكون مهارات القرائية بنسبة 27% . مع ذلك، ما زال هناك أكثر من 100 مليون من الشباب لا يستطيعون القراءة، منهم واحد ونيف من كل أربعة شبان في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

> هناك أكثر من 100 مليون من الشباب لا يستطيعون القراءة

ومن العوامل التي تساهم بقوة في إبطاء تطور مهارات القرائية في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى مواصلة التحدث بلغتين مختلفتين غير متواصلتين واحدة في البيت وأخرى في المدرسة. ويبين تحليل جديد أعد لهذا التقرير أنه في 36 بلداً في المنطقة، نصف البالغين فقط الذين أمضوا خمس سنوات في التعليم المدرسي يستطيعون قراءة جملة كاملة. وإن 69% من البالغين الذي أمضوا خمس سنوات في التعليم في مدارس تفضل التدريس باللغات المنزلية يستطيعون قراءة جملة، مقابل 41% من البالغين الذين درسوا في مدارس تستخدم نظام اللغة الاستعمارية أو نظاماً لغوياً مختلطاً.

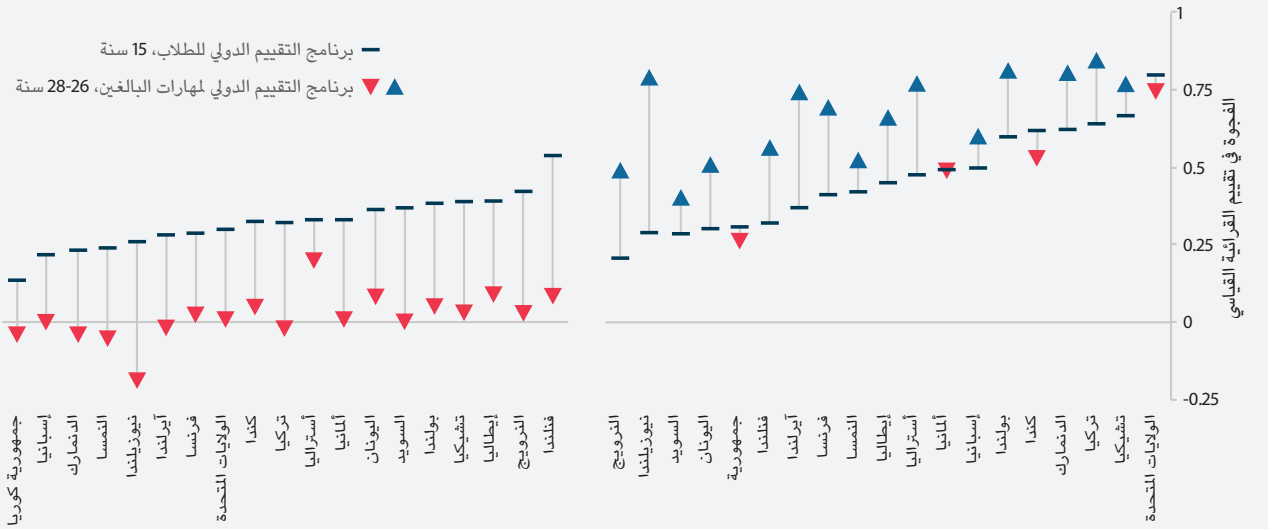
وبالرغم من الجهود الكبيرة التي بذلت لاستبدال النهج التقليدي الثنائي التفرع للقرائية والقائم على التبليغ الذاتي إلى حد كبير، بمفهوم أكثر ملاءمة ودقة لتقييم مستويات الإلمام بالقرائية تقييما مباشراً، إلا أن هذا النهج الجديد الضروري لتغذية المؤشر العالمي للغاية 4.6 بالمعلومات اللازمة لم يُعتمد إلا في بضع دول عالية الدخل. وتُقدَّر نسبة البالغين الذين لم يحققوا الحد الأدنى من الإلمام بمهارات القرائية في البلدان التي شاركت في برنامج التقييم الدولي لمهارات البالغين التابع لمنظمة التنمية والتعاون في الميدان الاقتصادي 19% .

إن عدم المساواة في اكتساب مهارات القراءة والكتابة والحساب بحسب الوضع الاجتماعي والاقتصادي ظاهرة واسعة النطاق. فعلى سبيل المثال، في البلدان التي شاركت في برنامج التقييم الدولي لمهارات البالغين التابع لمنظمة التنمية والتعاون في الميدان الاقتصادي فإن احتمال أن يكون إلمام الشخص البالغ بهذه المهارات دون الحد الأدنى المطلوب كان أعلى بثلاثة أمثال لدى الذين لم يحصل آباؤهم على المرحلة العليا من التعليم الثانوي من أولئك الذين حصل أحد الوالدين على التعليم ما بعد الثانوي (33% مقابل 10%) . وفي الجمهورية التشيكية وسلوفاكيا كان الفرق أعلى بعشرة أمثال (29% مقابل 3%) .

وهناك بعض أوجه التفاوت آخذة بالتطور. فعند مقارنة استقصاءات برنامج التقييم الدولي للطلاب في سن 15 سنة والاستقصاءات التي قام بها بعد 12 عاماً برنامج التقييم الدولي لمهارات البالغين سنجد تغييرات ملحوظة في فئة الشباب في سن البلوغ. ويلاحظ في هذا السياق أن التفاوت وفق المعيار الاجتماعي الاقتصادي قد اتسع نطاقه في 75% من البلدان العشرين التي خضعت للمقارنة وكان يتركز في الطلاب الذين كان أداؤهم ضعيفاً في سن 15 عاماً. في المقابل، كانت الفجوة بين الجنسين تبدو على وشك الاختفاء تماماً. غير أن استقصاء برنامج التقييم الدولي لمهارات البالغين أظهر انخفاض التكافؤ بين الجنسين في سن 16 سنة، ما يشير إلى أن التغيير قد يكون راجعاً إلى الطرق المختلفة التي اعتمدها الاستقصاءان (**الشكل 13**).

الشكل 13:
يتسع نطاق أوجه التفاوت في القرائية وفقاً للوضع الاجتماعي الاقتصادي في سن 15 سنة في الأعوام الاثني عشر المقبلة، وتختفي الفجوات بين الجنسين

الفجوات القياسية في مهارات القرائية في سن 15 سنة وفقاً لبرنامج التقييم الدولي للطلاب وفي سن 26 سنة إلى 28 سنة وفقاً لبرنامج التقييم الدولي لمهارات البالغين، 2000-2003 إلى 2011-2014



المصدر: Borgonovi et al. (2017).

التنمية المستدامة والمواطنة العالمية

الغاية 4.7

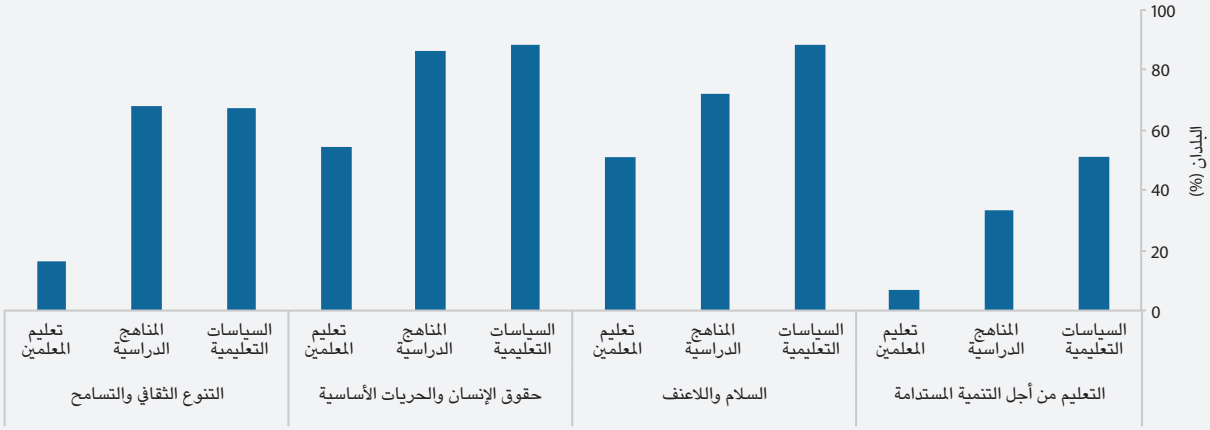
اقتُرح استخدام آلية رفع التقارير المعتمدة في «التوصية الخاصة بالتربية من أجل التفاهم والتعاون والسلام على الصعيد الدولي والتربية في مجال حقوق الإنسان وحرياته الأساسية» كأداة لرصد التقدم في إطار المؤشر العالمي للغاية 4.7. غير أن التقييم الذاتي لتنفيذ السياسات قد لا يكون موضوعياً أو موثوقاً به أو دقيقاً بما فيه الكفاية للأغراض السياساتية، وقد يكون غير كاف لتحديد ما إذا كانت السياسات تنفذ. وتدرك اليونسكو ضرورة مواصلة تحسين المبادئ التوجيهية لإعداد التقارير الوطنية كي تلبي على نحو أفضل متطلبات عملية رصد المؤشر العالمي.

خلال فترة المشاورة الخامسة بشأن توصية عام 1974، أفاد أكثر من 85% من البلدان بأنها أدرجت حقوق الإنسان والحريات الأساسية في السياسة التعليمة والمناهج الدراسية، ولكن 51% من البلدان فقط أدرجت التعليم من أجل التنمية المستدامة في السياسة التعليمية و33% منها في المناهج الدراسية. وأدرجت نصف البلدان تقريباً قضايا السلام واللاعنف وحقوق الإنسان والحريات الأساسية في برامج تعليم المعلمين، و16% منها تناولت موضوع التنوع الثقافي والتسامح، و7% منها فقط أدرجت التعليم من أجل التنمية المستدامة في هذا البرامج (**الشكل 14**).

لم يُعدّ المعلمون في العديد من البلدان إعداداً جيداً لتدريس المواضيع المتعلقة بالغاية 4.7. وقد بدأت برامج تدريب المعلمين تتكيف لاستيعاب هذه المواضيع، ولكن ماتزال الجهود المبذولة في هذا الصدد متفاوتة وغير متسقة. وقد أحرزت آيرلندا وجامايكا تقدماً في هذا المضمار حيث أدرجت مواضيع التنمية المستدامة والمواطنة العالمية في صلب برامج تدريب المعلمين. ويبقى التطوير المهني المتواصل الوسيلة المعتمدة عادة في دعم وتنمية قدرات المعلمين، ولكن حتى هذه الوسيلة نادراً ما تتوفر بشكل منتظم ومنهجي.

أدت برامج التربية الجنسية الشاملة المعتمدة في المناهج المدرسة والتي تعالج علاقات التجاذب بين الجنسين إلى مضاعفة خماسية لاحتمال خفض معدلات الأمراض المنقولة عن طريق الاتصال الجنسي والحمل غير المقصود. وقد وجد استعراض شمل 48 بلداً في عام 2015 أن

الشكل 14:
7% فقط من البلدان أدرجت التعليم من أجل التنمية المستدامة في برامج تعليم المعلمين
نسبة الدول المساهمة في المشاورة الخامسة لتوصية عام 1974 التي أدرجت مصطلحات مختارة في السياسة التعليمية والمناهج الدراسية ومنهاج تعليم المعلمين، 2012



المصدر: McEvoy (2017).

80% من البلدان المستعرضة لديها سياسات تدعم التربية الجنسية الشاملة، وإن كانت لا تُنفَّذ بصورة دائمة. ووجدت دراسات في غانا وكينيا أن معلومات غير كاملة وأحيانا غير دقيقة كانت تُدرّس في مدارس البلدين.

وما زال لا يوجد توافق في الآراء بشأن ماهي النتائج التي ينبغي أن يحققها التعليم من أجل التنمية المستدامة وتعليم المواطنة العالمية. ويعتبر قياس المعرفة العلمية بشأن تغير المناخ والأرض خياراً واضحاً ومباشراً لرصد التعليم من أجل التنمية المستدامة. وقد أظهرت دراسة لبرنامج التقييم الدولي للطلاب في عام 2015 أن أداء 21.5% من الطلاب في سن 15 سنة في بلدان منظمة التنمية والتعاون في الميدان الاقتصادي كان دون الحد الأدنى من مستوى الدراية في موضوع «الأرض والفضاء». وبينت دراسة اتجاهات التحصيل في الرياضيات والعلوم على الصعيد الدولي أن المعرفة بعلوم الأرض لدى التلاميذ في المرحلة الابتدائية تحسنت في الفترة ما بين عامي 2011 و2015 في 15 بلداً، وتراجعت في 9 بلدان ولم يحدث تغيير يذكر في 16 بلداً.

لا تقيِّم الأدوات الموجودة مستويات المعرفة لدى الطالب إلا في مجال التعليم الأساسي. وقيَّم البرنامج الرائد المسمى مهارات القراءة والكتابة المتعلقة بالاستدامة في الفترة 2014-2016 المعرفة في مجال التنمية المستدامة لدى الطلاب والبالغين في التعليم العالي. وأجاب المشاركون إجابة صحيحة على 54% من الأسئلة الأساسية في صيغة الامتحان و60% في صيغة التعلم (في البيت بدون رقابة). وكان أداؤهم أفضل بكثير فيما يخص الأسئلة المتعلقة بحقوق الإنسان والاقتصاد من الأسئلة المتعلقة بالقضايا البيئية.

الكتب المدرسية عامل حاسم في الإلمام بأبعاد التنوع والتسامح والسلام

الكتب المدرسية وسيلة ليس فقط لنقل المعرفة وإنما أيضاً القيم الاجتماعية والهويات السياسية والتاريخ وفهم العالم. مع هذا نلاحظ في العديد من البلدان أن هذه الكتب لا تعالج معالجة كافية ومناسبة المفاهيم الخطيرة التي يمثلها وينطوي عليها التماسك الاجتماعي والاستقرار السياسي ومستقبل الكوكب.

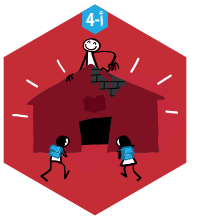
> في الفترة 2000-2008، ذكر 25% من الكتب المدرسية في جميع أنحاء العالم المواطنة العالمية، مقارنة بـ 13% في ثمانينات القرن الماضي.

والغرض من تعليم المواطنة العالمية هو غرس مجموعة من المبادئ في عقول ونفوس الطلاب مثل حقوق الإنسان والديمقراطية والعدالة الاجتماعية. في الفترة 2000-2008، ذكر 25% من الكتب المدرسية في جميع أنحاء العالم المواطنة العالمية، مقارنة بـ 13% في ثمانينات القرن الماضي. وبغية المساهمة في بناء مجتمعات سلمية، ينبغي أن تتناول الكتب الدراسية موضوعات درء النزاعات، وحل الأزمات والمصالحة. ولا تتضمن سوى 10% من الكتب الدراسية بيانات صريحة عن هذه المواضيع. وماتزال الكثير من الكتب الدراسية تمجد النزعة العسكرية والحروب.

ولا تزال تغطية موضوع التنوع مسألة نادرة في الكتب المدرسية. ففي الفترة 2000-2011، لا يرد ذكر الأقليات الإثنية والثقافية والدينية واللغوية سوى في كتاب مدرسي واحد من أربعة كتب مدرسية مخصصة للمدارس الثانوية في مجال الدراسات الاجتماعية. وازدادت تغطية موضوع حقوق المهاجرين واللاجئين، ولكن بعض الكتب الدراسية لا تزال تتضمن بعض الصور النمطية عن الهجرة والمهاجرين.

وفي الفترة 2000-2011، ذكر 37% من الكتب المدرسية حقوق المرأة، مقابل 15% في الفترة 1946-1969. وارتفعت نسبة تناول التمييز ضد المرأة من 16% إلى 38% . ولكن لايزال الكثير من الكتب المدرسية ينقل رسائل ضمنية تديم حالة عدم المساواة بين الجنسين. والعديد منها إما يتجاهل دور النساء أو يصورهن في أدوار تقليدية وهن خاضعات خانعات.

وقد ساهمت الأطراف الفاعلة الدولية والإقليمية في دعم الإصلاحات. وقامت اليونسكو على وجه الخصوص بوضع القواعد والمعايير ودعمت البلدان في إحداث التغيير. وفي البلدان التي تعيش مرحلة ما بعد النزاع، يمكن لمبادرات العدالة الانتقالية أن تعزز التغيير، كما حدث في بيرو حيث شجعت «لجنة الحقيقة» الكتب المدرسية على الترويج لاحترام التنوع وحقوق الإنسان. كما يمكن للأطراف الفاعلة في المجتمع المدني أن تمهد السبيل للمشاريع المدعومة من الحكومة، ولكن يبقى دور الأطراف الفاعلة السياسية حاسماً في إحداث التغيير.



المرافق التعليمية وبيئات التعلم

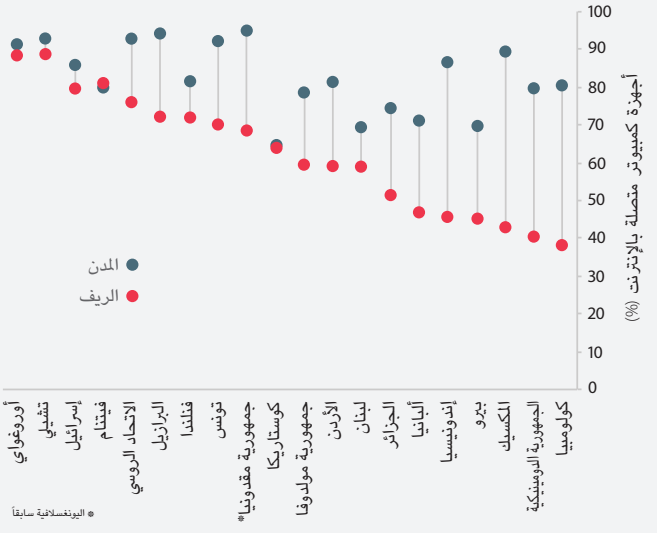
الغاية 4-أ

ليس من السهل تقييم البنية التحتية للمدرسة بسبب وجود وتداخل عوامل وأبعاد عديدة. ولكن مما لا شك فيه، مثلما تبين المسوح والاستقصاءات المدرسية، أن حالة البنية التحتية المادية للمدرسة غالباً ما تعيق التعليم في البلدان من جميع مستويات الدخل، لا سيما في المدارس التي تعاني من النقص والحرمان على المستوى الاجتماعي الاقتصادي. وقد بينت الدراسة الإقليمية المقارنة والتوضيحية الثالثة لعام 2013 في أمريكا اللاتينية أن ما يزيد على أربعة أخماس طلاب الصف الثالث الأكثر غنى يلتحقون بمدارس مجهزة بمرافق مناسبة من حيث المياه والصرف الصحي، بينما لا يلتحق بهذه سوى ثلث الطلاب الأكثر فقراً.

وتفتقر المدارس في العديد من البلدان الفقيرة إلى الطاقة الكهربائية. في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، لا يتوفر الكهرباء إلا في 22% من المدارس الابتدائية. ويوجد تفاوت أيضاً في الانتفاع بالتكنولوجيا والإنترنت بين البلدان وداخلها، لا سيما بين المدارس الريفية والحضرية (**الشكل 15**).

وكانت نسبة انتفاع المدارس الابتدائية بمياه الشرب أقل من 75% في 72 بلداً من أصل 148 بلداً. وكان الانتفاع بمرافق الصرف الصحي أقل من 50% في 24 بلداً من أصل 137 بلداً، بضمنها 17 بلداً في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

الشكل 15:
المدارس الريفية أقل حظاً من المدارس الحضرية في الانتفاع بالإنترنت
النسبة المئوية للمدارس المجهزة بحواسيب متصلة بالإنترنت، بحسب الموقع، في بلدان مختارة، 2015



المصدر: منظمة التنمية والتعاون في الميدان الاقتصادي (2016)

ولايزال المتعلمون ذوو الإعاقة يواجهون عقبات ومصاعب، مثل عدم توفر معدات التنقل، وتصاميم معمارية لا تأخذ بعين الاعتبار احتياجات المعاقين، وغياب الوسائل التعليمية، والمناهج الدراسية غير الملائمة. وفي بلدان مثل صربيا وجنوب أفريقيا وتركيا تبلغ نسبة المدارس التي تعاني من نقص الموارد أكثر 35% .

وحدث ارتفاع حاد في نسبة الهجمات التي تعرضت لها المدارس منذ عام 2004، والتي وقع ثقلها في جنوب آسيا وشمال أفريقيا وغرب آسيا. وفي الفترة بين عامي 2005 و2015، استخدمت الجيوش والمجموعات المسلحة المؤسسات التعليمية لأغراض عسكرية في 26 بلداً على الأقل.

مكافحة العنف الجنساني في المدارس مسألة في غاية الأهمية

تتطلب مكافحة العنف الجنساني في المدارس وجود قوانين وسياسات فعالة، ومناهج دراسية ومواد تعليمية موائمة، وتوفير التدريب والدعم للمربين، وإقامة شراكات بين قطاع التعليم والأطراف الفاعلة الأخرى، والقيام بعمليات رصد وتقييم.

> في الفترة بين عامي 2005 و2015، استخدمت الجيوش والمجموعات المسلحة المؤسسات التعليمية لأغراض عسكرية في 26 بلداً على الأقل

وتحتاج البلدان إلى اعتماد أطر تشريعية توفر حماية صريحة وفعلية للطلاب من العنف الذي يمارسه الكبار ضد الأطفال ومن العنف بين القران وتعمل على تعزيز المساءلة. وقد اعتمدت عدة بلدان تشريعات تتناول تحديداً مسألة العنف في المدارس، منها شيلي وفيجي وبيرو والسويد. وينبغي أن تُدرج في مدونات السلوك الخاصة بالمعلمين نصوص صريحة بشأن العنف وسوء المعاملة وأن تنص بوضوح على عقوبات في هذا الصدد تتفق مع الأطر القانونية.

غير أن القوانين والسياسات لا تترجم دوماً إلى ممارسات. فالعديد من البلدان تخفق في تنفيذ السياسات وتخصيص الموارد الكافية أو ضمان الحصول على دعم من الأطراف الفاعلة الرئيسة، مثل الشرطة. وغالباً ما يعوز الأطراف الفاعلة المحلية الوعي بالحقوق والواجبات.

وينبغي أن تتسم آليات الإبلاغ بالمصداقية والأمانة لكي يُنظر إليها كمصدر موثوق للمعلومات وأن تضمن سرية الضحايا وخصوصياتهم. وينبغي تدريب المربين على الإصغاء للطلبة المبلغين ودعمهم ومساعدتهم. في ملاوي، ارتفعت نسبة الوعي بالتحرش الجنسي المدرسي لدى المعلمين بعد التدريب من 30% إلى 80% فيما يخص الضحايا من الفتيات ومن 26% إلى 64 فيما يخص الصبيان. مع هذا يبقى الاتجاه الغالب هو افتقار موظفي المدرسة إلى القدرات اللازمة للتعامل الفوري والبنّاء مع حالات العنف والتحرش الجنسي في المدرسة. ففي الولايات المتحدة، أقل من ثلث الطلاب أفادوا بأن موظفي المدرسة تعاملوا بفعالية مع التجاوزات بحق المثليات والمثليين والمنجذبين للجنسين والمتحولين جنسياً وثنائيي الجنس.

ويمكن للتثقيف الجنسي الذي يتناول التنوع الجنسي والهوية الجنسانية أو أشكال التعبير الجنساني أن يحسِّن المناخ المدرسي، كما هو الحال في هولندا. وكثيراً ما تقتصر برامج التربية الجنسية على الصحة الجنسية والإنجابية وتخفق في تجاوز هذا الإطار للتعامل مع مجمل الديناميات الجنسانية.

وقد أسفرت البرامج التعليمية التي تعزز التفكير النقدي لدى الصبيان والشباب بشأن السلوكيات والقواعد الجنسانية، ومن ذلك في الهند، عن نتائج واعدة في تحسين التفاهم والمواقف والحد من حوادث العنف. ويمكن للأنشطة اللاصفية، مثل النوادي المدرسية والرياضية، أن تردف التعليم الصفي وتعزز الدراية بقضايا الجنسين والجنسانية.

الغاية 4-ب

المنح الدراسية

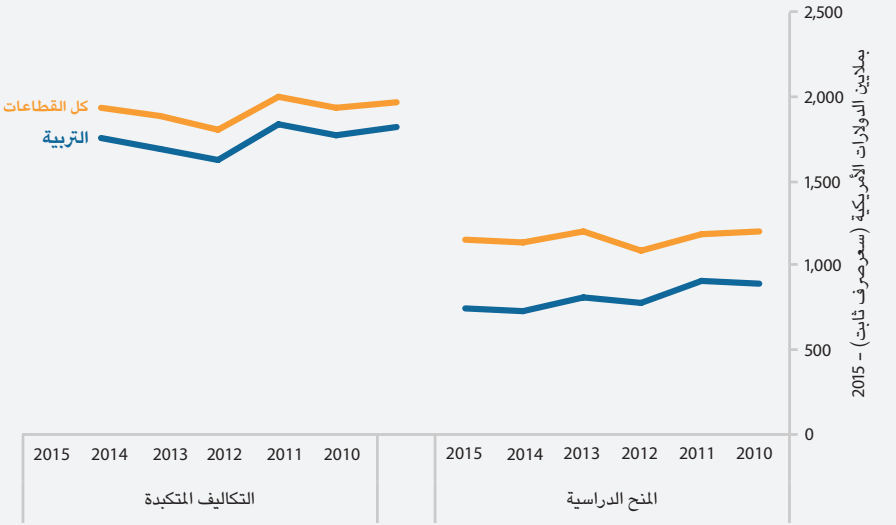
من برامج المعونة التي تقدمها الجهات المانحة لا تتضمن المنح الدراسية. أما تلك التي تتضمن المنح الدراسية، فقد انخفض الإنفاق من 1.2 مليار دولار أمريكي في عام 2010 إلى 1.15 مليار دولار أمريكي في عام 2015، أي بمقدار 4%، على غرار الانخفاض العام في حجم المساعدة المخصصة للتعليم (**الشكل 16**). ويشكل مجموع المساعدات التي تقدمها أستراليا (23%) وفرنسا (14%) ومؤسسات الاتحاد الأوروبي (15%) أكثر من نصف إجمالي المساعدة المقدمة للمنح الدراسية. بالإضافة إلى ذلك، تحسب الجهات المانحة «التكاليف المنسوبة إلى الطلاب» (وهي التكاليف التي تتكبدها المؤسسات التعليمية في البلدان المانحة عند استضافة الطلاب من البلدان المتلقية للمعونة) والتي بلغت 1.76 مليار دولار أمريكي في عام 2015.

هناك حوالي 423 مليون دولار أمريكي من المنح الدراسية (37%) لا يمكن تخصيصها للطلاب من بلد معين. ومما تبقى، حصل الطلاب من أقل البلدان نمواً على 151 مليون دولار أمريكي.

> يقتضي وضع مقياس عالمي لعدد المنح الدراسية تضافر الجهود على المستوى العالمي لبناء القدرات وتيسير التعاون

وقد ذكر التقرير العالمي لرصد التعليم لعام 2016 أن نظم رصد البيانات المتعلقة بالمنح الدراسية والإبلاغ عنها غير موجودة أو يصعب الوصول إليها، أو لم تجمع المعلومات اللازمة للغاية 4-ب. وقد أجرت دراسة رائدة شملت خمسة بلدان أعدت لهذا التقرير تقييما لكيفية جمع البيانات في أستراليا وكندا وفرنسا وألمانيا والمملكة المتحدة من قبل ثلاث وكالات لإدارة المنح الدراسية وثلاثة برامج للمنح الدراسية ومنظمة تمويل واحدة. والظاهر أن البيانات كانت متوفرة حتى وإن لم يتم الإبلاغ عنها بطريقة تساعد في رصد الغاية 4-ب. ويقتضي وضع مقياس عالمي لعدد المنح الدراسية تضافر الجهود على المستوى العالمي لتوحيد نقاط البيانات وبناء القدرات وتيسير التعاون بين الأطراف المعنية بإدارة البيانات.

الشكل 16:
بقيت المعونة المخصصة للمنح الدراسية في نفس المستويات تقريباً منذ عام 2010
مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية المتعلقة بالمنح الدراسية والتكاليف المنسوبة إلى الطلاب، 2010-2015



المصدر: تحليل فريق التقرير العالمي لرصد التعليم استناداً البيانات الخاصة بنظام إبلاغ الدائنين التابع للجنة المساعدة الإنمائية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

الغاية 4-جـ

المعلمون

تقتصر البيانات على عدد المعلمين الذين تلقوا الحد الأدنى من التدريب التربوي المنصوص عليه في المعايير الوطنية. وتشير البيانات المتاحة إلى وجود أعداد كبيرة من المعلمين في عدة مناطق لم يتلقوا تدريباً كافياً. وتبلغ نسبة تدريب معلمي المدارس الابتدائية على الصعيد العالمي 86%؛ والنسبة أقل في جنوب آسيا (77%) والكاريبي (70%) وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (62%).

> وتبلغ نسبة تدريب معلمي المدارس الابتدائية على الصعيد العالمي 86%؛

واللافت للنظر أنه كان هناك اتجاه إيجابي يتعلق بعدد المعلمين المدربين ينمو ويتطور مع الوقت في العديد من بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، مع هذا نرى أن نسبة المعلمين المتدربين تراجعت منذ عام 2000 في بلدان مثل أريتريا وغانا والنيجر (**الشكل 17**).

يشير نص الغاية 4-جـ من الهدف 4 للتنمية المستدامة إلى المعلمين «المؤهلين»، في حين يشير المؤشر العالمي لهذه الغاية (4- جـ - 1) المعلمين «المدربين»، الأمر الذي يثير بعض الإرباك والالتباس. فالمعلمون المؤهلون هم أولئك الذين يتمتعون بالحد الأدنى اللازم من المؤهلات الأكاديمية، أما المعلمون المدربون فهم أولئك الذين خضعوا لتدريب مهني. وهناك تناقض أو تعارض بين الاثنين في بعض البلدان بسبب اختلاف متطلبات إعداد المعلمين، ولا سيما في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان ذات الحد الأدنى من الدخل المتوسط. ففي جامايكا مثلاً، تبلغ نسبة المعلمين المؤهلين في المدارس الثانوية 15%، بينما تبلغ نسبة المعلمين المدربين 85% .

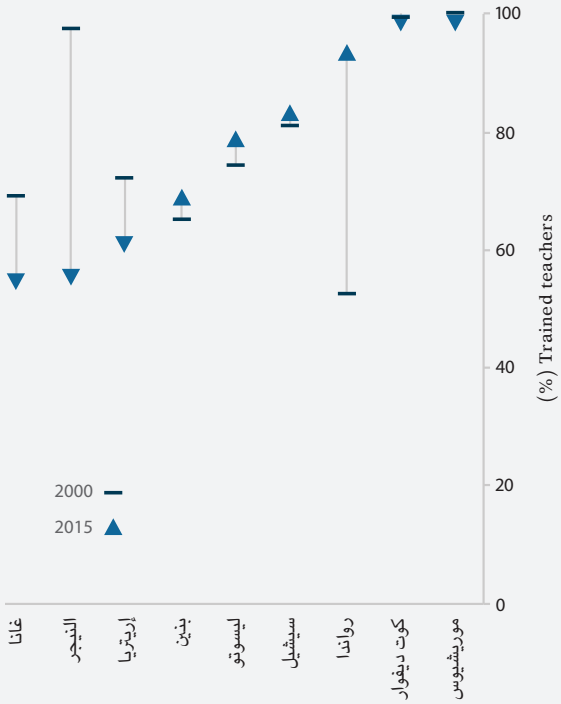
إن وضع تعريف قابل للمقارنة للمعلمين «المدربين» احتمال ضعيف وصعب التحقيق، ومن غير المرجح لسنوات عديدة التوصل إلى تصنيف عالمي لتدريب المعلمين. والبديل الممكن هو الاستقصاءات التي تشمل عدة بلدان، باعتبارها تتضمن معلومات عن خصائص وسمات المعلمين. على سبيل المثال، بينت دراسة اتجاهات التحصيل في الرياضيات والعلوم على الصعيد الدولي أن نسبة طلاب الصف الرابع الذين يدرسهم معلمون مؤهلون ومدربون في مادة الرياضيات قد انخفضت في الفترة بين عامي 2007 و2015 من 89% إلى 54% في كازاخستان ولكنها ارتفعت في الدنمارك من 18% إلى 38% .

وتفيد البيانات أن نسبة التلاميذ إلى المعلمين على الصعيد العالمي أعلى في البلدان الفقيرة، ولكن عدد التلاميذ في المرحلة الابتدائية لكل معلم شهد انخفاضاً منذ عام 2000.

أما فيما يتعلق بأجور المعلمين وتطورهم المهني ومعدل تناقص أعدادهم فإن المعلومات المتوافرة في هذا الخصوص شحيحة ونادرة. ومنها أن أجور المعلمين في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تميل لأن تكون دون أجور العاملين الآخرين ذوي المؤهلات المماثلة. وأفادت الدراسة الاستقصائية الدولية للتعليم والتعلم أن 88% من معلمي المرحلة الدنيا والعليا من التعليم الثانوي الذين شملتهم الدراسة خضعوا للتطوير المهني في عام 2013.

الشكل 17:
انخفضت نسبة المعلمين المدربين في بعض بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى

نسبة المعلمين المدربين في المدارس الابتدائية، بلدان مختارة من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، 2000-2015



المصدر: قاعدة بيانات معهد اليونسكو للإحصاء

التعليم والأهداف الأخرى للتنمية المستدامة

التعليم عامل أساسي لتحقيق النتائج في العديد من أهداف التنمية المستدامة، ومنها الأهداف المتعلقة بالصحة والمياه والصرف الصحي والأمن الغذائي.

يمكن للتعليم أن يساعد في الوقاية من الأمراض غير المعدية

تفيد البيانات أنه اعتباراً من عام 2012 شكلت الأمراض غير المعدية، وبضمنها السرطان والسكري وأمراض الجهاز التنفسي المزمنة وأمراض القلب والأوعية الدموية، 68% من جميع الوفيات في مختلف أنحاء العالم، وثلاثة أرباع ثقلها تقريباً يقع في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. ويمكن بفضل التعليم تغيير السلوكيات للوقاية من هذه الأمراض والحد من وقوعها.

وقد تسبب تعاطي التبغ في حدوث 6.4 مليون حالة وفاة في عام 2015. وتفيد البيانات أن الأشخاص الذي يتمتعون بقدر أوفر من التعليم أقل عرضة لتعاطي التدخين في البلدان الفقيرة والغنية على حد سواء. وفي البلدان ذات الحد الأدنى من الدخل المتوسط، كان الرجال الذين لم يحصلوا على تعليم نظامي أكثر عرضة بمقدار يتراوح بين 1.75 و6.5 مرة للوقوع في براثن التدخين من الذين حصلوا على التعليم الثانوي على الأقل. وفي الولايات المتحدة، كان احتمال تعاطي المتسربين من المدرسة الثانوية للتدخين أرجح بثلاث أضعاف من احتمال تعاطيه من قبل خريجي هذه المرحلة التعليمية.

وإلى جانب التعليم النظامي، يمكن لحملات الإعلام الجماهيري أن تقوم بدور فعال في إقناع المدخنين وغيرهم بمضار التدخين وتحملهم على ترك هذه الممارسة و/أو عدم الإقبال عليها. غير أنها غالباً ما تكون أكثر فعالية بالنسبة للسكان ذوي الوضع الاقتصادي والاجتماعي الجيد، ما يزيد من حالة عدم المساواة فيما يتعلق بتعاطي التدخين وانتشاره. لذلك ينبغي تصميم هذه الحملات على نحو أفضل من أجل استهداف الفئات الضعيفة من السكان.

ومن العلل أو الظواهر المضرة التي يمكن أن يساهم التعليم في الحد منها ظاهرة السمنة التي تضاعف حجمها على الصعيد العالمي خلال الفترة ما بين عامي 1980 و2014. وتعتمد العلاقة بين التحصيل العلمي والسمنة على مستوى التنمية الاقتصادية للبلدان ومدى انتشار السمنة فيها. ففي البلدان المنخفضة الدخل والتي تنخفض فيها نسبة انتشار البدانة، يلاحظ أن النساء الأكثر تعليما هن أكثر عرضة للسمنة من غيرهن، بينما نجد في البلدان العالية الدخل أن التعليم العالي يقلل من احتمال التعرض للسمنة.

ويؤثر المستوى التعليمي للوالدين تأثيراً كبيراً على احتمال تعرض أولادهم للسمنة في مرحلة الطفولة، وتعتمد التأثيرات مرة أخرى على مستوى التنمية الاقتصادية للبلد. فالأطفال من الآباء المتعلمين معرضين أكثر من غيرهم لزيادة الوزن في كينيا، والحال على الضد من ذلك في البرازيل.

ومن شأن تعزيز التغذية السليمة في المدارس أن يساعد على تعلم العادات الجيدة مدى الحياة. وقد نجح برنامج لدمج الصحة في سياسات التعليم في سيناجوكي بفنلندا في خفض نسبة البدانة لدى الأطفال في سن الخامسة من 17% إلى 10% في الفترة ما بين عامي 2009 و2015.

يساعد التعليم على بناء القدرات اللازمة لتنفيذ استراتيجيات التنمية المستدامة

يتطلب تحقيق غايات الهدف 3 للتنمية المستدامة الخاص بتحسين الصحة توافر عدد كاف من المهنيين المهرة. وكانت منظمة الصحة العالمية قد قدرت أن النقص في عدد العاملين في مجال الرعاية الصحية على الصعيد العالمي يبلغ 17.4 مليون فرد في عام 2013 وتوقعت أن يستمر هذا النقص حتى عام 2030 وأن يبلغ حينذاك 14.5 مليون فرد، علماً بأن أسوأ تداعياته ستقع في أفقر بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. فالحراك الكبير للأطباء والطبيبات والممرضين والممرضات من أفريقيا وآسيا ومنطقة الكاريبي يعني أن البلدان المنخفضة الدخل تفقد خزينها من المهنيين وتواجه عبئاً مالياً كبيراً. وينبغي للبلدان الأكثر ثراءً أن تتحمل تكاليف تدريب الأطباء والطبيبات الذين يخدمون سكانها، بغض النظر عن مكان تدريبهم.

ولا شك في أن أوجه القصور المؤسسية والتعليمية تخلق تحديات في مجال الإنصاف. ففي عام 2008 في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، كان هناك 26 بلداً لا توجد في كل منها سوى مدرسية طبية واحدة أو لا توجد. كما يوجد في داخل البلدان تحيز قوي لصالح المناطق الحضرية على حساب المناطق الريفية، ما جعل سكانها يعانون من تردي ونقص الخدمات. وينبغي من أجل تحسين القدرات وتعزيزها، ربط تخطيط الموارد البشرية للنظم الصحية على نحو أفضل بمؤسسات التعليم التقني والمهني بغية تيسير الانتقال من المدرسة إلى العمل، وتوفير التدريب المهني للشباب، والتطوير المهني المستمر، أي توسيع آفاق ومجالات التدريب والتطوير وعدم حصر التركيز على التدريب في المستشفيات والجامعات.

> تتوقع منظمة الصحة العالمية أن يبلغ النقص في عدد العاملين في مجال الرعاية الصحية على الصعيد العالمي 14.5 مليون فرد في عام 2030

ويتطلب تحقيق الهدف 6 للتنمية المستدامة زيادة الخبرة لتحسين خدمات المياه والصرف الصحي. ولا تؤخذ بعين الاعتبار قضايا القدرات البشرية في القطاع إلا بمقدار محدود جدا. فمن بين 94 بلداً شملها الاستقصاء، استعرض أقل من 15% منها استراتيجياتها مرة كل سنتين على الأقلّ. وتشترك عوامل عدة منها نقص التمويل والافتقار إلى الخريجين الماهرين وعدم إقبال العمال المهرة على العمل في المناطق الريفية إلى إعاقة وإبطاء عملية تنمية القدرات.

ويعتبر التعليم وبناء القدرات من العوامل الأساسية لتحقيق الهدف 2 للتنمية المستدامة. فالمزارع المتعلم أكثر إنتاجية من غير المتعلم، ويتخذ المزيد من التدابير للتخفيف من مخاطر تغير المناخ واعتماد المزيد من التكنولوجيا الجديدة. فالمزارعون المتعلمون في باكستان كانوا أكثر استعدادا وحرصاً من أقرنهم غير المتعلمين على ري التربة بمضخات محسَّنة واستخدام مصادر الطاقة المتجددة لأنهم كانوا قادرين على استخراج المعلومات والاستفادة منها.

وينبغي أن تشدد قطاعات الصحة والزراعة والمياه والصرف الصحي على التعليم على إتمام التعليم باعتباره استراتيجية أساسية لتحقيق أهدافها. ثم إن التقدم نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة يتطلب أيضاً إجراءات مستهدفة تعطي الأولوية لشواغل الإنصاف في مجال بناء القدرات وتوزيع العمال المهرة وحملات توعية الجمهور.

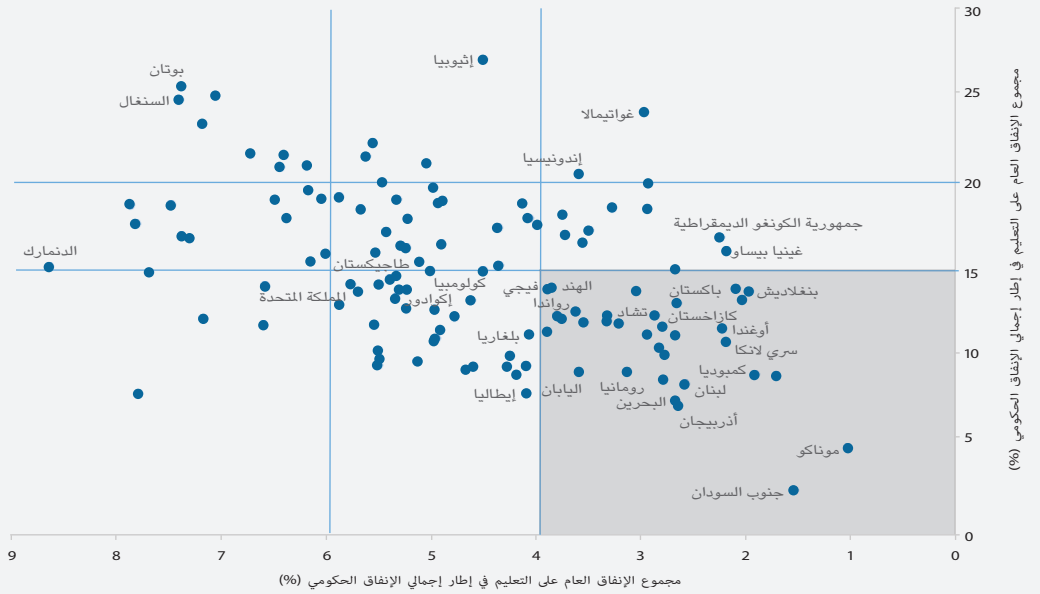
المالية

المساهمون الرئيسيون في تمويل التعليم هم الحكومات والجهات المانحة والأسر المعيشية. ولا شك في أن مستويات التمويل الحالية للتعليم غير كافية، ولكن تختلف وجهات النظر بشأن من ينبغي أن يدفع أكثر من غيره.

الشكل 18:

لا يفي 33 بلداً على الأقل بأي من المؤشرين القياسيين لتمويل التعليم

الإنفاق العام على التعليم كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي وكنسبة من مجموع الإنفاق العام، 2015 أو السنة الأخيرة



المصدر: قاعدة بيانات معهد اليونسكو للإحصاء

الإنفاق العام

في عام 2015، بلغ متوسط الإنفاق العام على التعليم على الصعيد العالمي 4.9% من الناتج المحلي الإجمالي، أي ضمن الحدود التي اقترحها إطار العمل الخاص بالتعليم حتى عام 2030 والتي تتراوح بين 4% و6% من الناتج المحلي الإجمالي. وتراوح الإنفاق بين 3.7% في البلدان المنخفضة الدخل و5.1% في البلدان العالية الدخل. غير أن الإنفاق العام عل التعليم شكّل 14.1% من إجمالي الإنفاق العام في عام 2014، أي دون النسبة التي اقترحها إطار العمل الخاص بالتعليم والتي تتراوح بين 15% و20% . ولا يفي 33 بلداً على الأقل – من البلدان الفقيرة والغنية على حد سواء – بأي من هذين المؤشرين القياسيين لتمويل التعليم (**الشكل 18**).

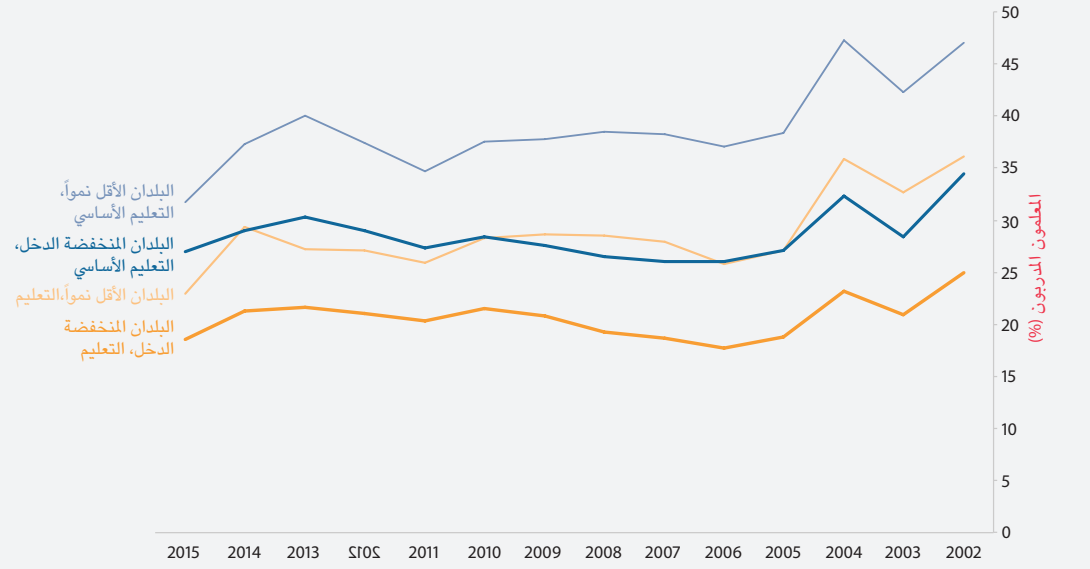
نفقات المعونة

يتطلب تحقيق الهدف 4 للتنمية المستدامة أن تكون المعونة المقدمة للتعليم في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان ذات الحد الأدنى من الدخل المتوسط ست مرات أعلى من مستويات عام 2012. ولكن نرى بدلاً من ذلك أن مجموع المساعدات المقدمة للتعليم كان في عام 2015 أقل بنسبة 4% من مستوى المساعدات في عام 2010، مع أن مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية ارتفع بنسبة 24% خلال هذه الفترة، ما يدل في الواقع على أن الجهات المانحة تنقل أولوياتها بعيداً عن التعليم. فحصته من مجموع المعونة (باستثناء تخفيف عبء الديون) انخفضت خلال ست سنوات متتالية من 10% في عام 2009 إلى 6.9% في عام 2015.

ولا بد من تحسين الاستهداف من أجل معالجة ثغرات التمويل لدى البلدان المتلقية معالجة أفضل. وقد تلقت البلدان المنخفضة الدخل 19% من إجمالي المعونة المقدمة للتعليم و23% من المعونة للتعليم الأساسي في عام 2015، بعد أن كانت النسب 21% و29% على التوالي في عام 2014 (**الشكل 19**). وعلى الصعيد الإقليمي، تلقت بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، التي تضم أكثر من نصف الأطفال غير الملتحقين بالمدارس، 26% من المعونة المقدمة للتعليم الأساسي، أي أقل من مستوى عام 2002 بمقدار النصف.

زادت المساعدات الإنسانية للتعليم بأكثر من 50% في عام 2016 لتصبح 303 مليون دولار أمريكي، ولكن لا يزال تمويل التعليم في حالات الطوارئ غير كاف بنسبة 2.7% من إجمالي المساعدة.

الشكل 19:
انخفضت نسبة المعونة المقدمة للتعليم الأساسي في البلدان المنخفضة الدخل انخفاضاً حاداً في عام 2015
حصة البلدان المنخفضة الدخل وأقل البلدان نمواً من إجمالي المعونة المقدمة للتعليم والتعليم الأساسي، المدفوعات، 2002–2015



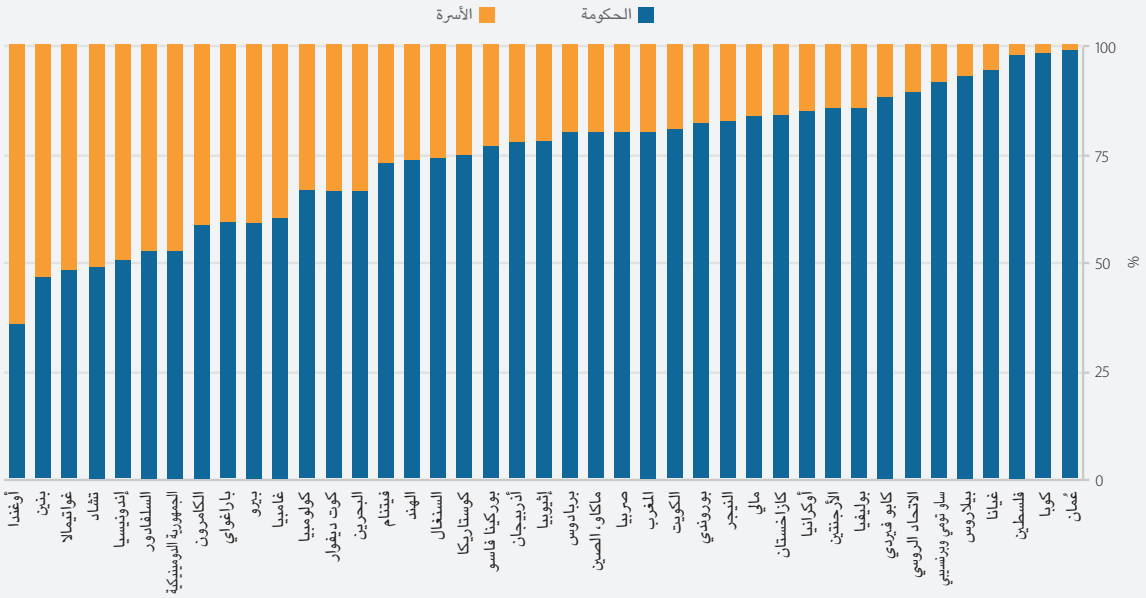
المصدر: تحليل فريق التقرير العالمي لرصد التعليم استناداً البيانات الخاصة بنظام إبلاغ الدائنين التابع للجنة المساعدة الإنمائية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

ونظراً للوضع الراهن لمستويات المعونة المقدمة للتعليم، التي تقل كثيراً عما هو مطلوب لتحقيق الغايات الرئيسة لهدف التنمية المستدامة 4، لا بد من إيلاء اهتمام جدي للبرامج القائمة والناشئة التي تنطوي على إمكانات لمعالجة أزمة التمويل التي يعاني منها التعليم. ومن هذه البرامج برنامج الشراكة العالمية من أجل التعليم الذي يتوقع أن يستكمل حملة تجديد موارده بحلول أوائل عام 2018 والتي ستؤدي – إن نجحت – إلى رفع مستويات المدفوعات السنوية للتعليم بمقدار أربعة أضعاف.

وقد تعززت مكانة المرفق الدولي لتمويل التعليم، الذي دعت إلى إنشائه في الأصل اللجنة الدولية المعنية بتمويل الفرص التعليمية على الصعيد العالمي، عندما وردت إشارة إليه في إعلان قادة مجموعة العشرين في قمة شهر تموز/يوليو 2017 في هامبورغ. ويرمي المرفق إلى توسيع قدرة المصارف الإنمائية على إقراض البلدان المنخفضة الدخل.

أما صندوق «التعليم ليس بوسعه (لا يمكنه!) الانتظار»، الذي تستضيفه اليونيسيف، فهو يرمي إلى إحداث نقلة نوعية في توفير التعليم في حالات الطوارئ، ليس فقط من خلال تسخير وتقديم الأموال بسرعة في مستهل الأزمة، وإنما أيضاً من خلال الإسهام في تجسير الفجوة بين المساعدة الإنسانية والإنمائية. وينبغي للجهات المانحة أن تعمل بطريقة متسقة ومنسقة تكفل التكامل والتكافل بين هذه المبادرات الثلاث وعدم إضافة تكاليف إدارية لا لزوم لها أو تجنب ازدواجية الجهود.

الشكل 20:
في ثلث مجموعة من البلدان، تساهم الأسر المعيشية في الثلث على الأقل من مجموع تكاليف على التعليم
توزيع مجموع الإنفاق على التعليم بحسب التمويل، بلدان مختارة، 2005-2015



ملاحظة: يغطي الشكل كافة البلدان التي تتوافر عنها بيانات خلال الفترة المعنية، باستثناء بلدان الاتحاد الأوروبي ومنظمة التنمية والتعاون في الميدان الاقتصادي
المصدر: قاعدة بيانات معهد اليونسكو للإحصاء

الإنفاق الأسري على التعليم

تعتبر تكلفة التعليم من العوائق الرئيسة التي تحول بين التعليم وبين أبناء الأسر المعيشية في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. مع ذلك، لا تحظى تكلفة التعليم بالاهتمام الكافي والذي يتناسب مع حجم التحديات التي تطرحها هذه التكلفة على مستويات عدة. ولا تزال العديد من الوزارات لا ترى أن الإنفاق العام والخاص يشكلان كلاً متكاملاً. كما أن عدم توحيد الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية يعني أن التقديرات لمجمل نفقات الأسر المعيشية قد تتباين تباينا كبيراً في الزيادة والنقصان. وقد قامت اليونسكو ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومكتب الإحصاء للجماعات الأوروبية بوضع معيار في هذا الصدد ولكنه لم يؤثر بعد تأثيراً كافياً على تصميم عمليات الاستقصاء.

> ينبغي أن تتمثل الخطوات التالية في تشكيل فريق عمل دولي خاص من الأطراف الفاعلة في مجال جمع البيانات المتعلقة بالإنفاق على التعليم وإنشاء منبر يتيح للبلدان تبادل المعارف والمعلومات بشأن التحديات

ومن شأن إدراج الإنفاق الأسري في الإطار العام للإنفاق على التعليم أن يغير فهم استثمارات البلدان في التعليم. على سبيل المثال، تنفق حكومة السلفادور على التعليم نقطتين مئويتين من الناتج المحلي الإجمالي أقل من فرنسا، ولكن السلفادور ككل تنفق أكثر على التعليم لأن الأسر المعيشية تخصص ثلاث نقاط من الناتج المحلي الإجمالي للتعليم. ويلاحظ على العموم أن الحصة التي تتحملها الأسر المعيشية من إجمالي نفقات التعليم أكبر في البلدان المنخفضة الدخل منها في البلدان العالية الدخل.

وتتراوح حصة الأسر المعيشية من مجموع الإنفاق على التعليم في البلدان التي تتوافر عنها بيانات من 15% في البلدان العالية الدخل إلى 25 في البلدان المتوسطة الدخل و32% في البلدان المنخفضة الدخل. وباستثناء الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، كانت حصة الأسر المعيشية في أكثر من واحد من كل ثلاثة بلدان 30% على الأقل من مجموع الإنفاق على التعليم. في كمبوديا كانت الحصة 69% في عام 2011 (**الشكل 20**).

استخلاص الدروس من القطاع الصحي فيما يتعلق بحسابات التعليم الوطني

يمثل إطار حسابات التعليم الوطني، الذي تدعمه الشراكة العالمية من أجل التعليم، ومعهد اليونسكو للإحصاء، ومعهد اليونسكو الدولي لتخطيط التربية، أداة لمقارنة الإنفاق على التعليم من المصادر العامة والأسرية عبر البلدان. ويرمي إلى تغطية جميع مستويات التعليم، من مرحلة ما قبل التعليم الابتدائي إلى التعليم العالي، كما يشمل التدريب المهني، وجميع مزودي الخدمات التعليمية ومصادر التمويل.

وينبغي الاستفادة من الدروس المستخلص من تجربة سلفه، أي نظام الحسابات الصحية الوطنية. وكان قد تم الاتفاق على نظام الحسابات الصحية الوطنية في عام 2000 وجرت مراجعته وتنقيحه في عام 2011، وأصدر 112 بلداً حسابات تستند إلى ذلك الإطار. ومع ذلك، لم يعتمد النظام ما يكفي من البلدان، وانتقد باعتباره مشروعاً تحركه وتتحكم به الجهات المانحة. ويعني نقص القدرات أن الحسابات تعتمد أحياناً على استشاريين دوليين وتركز على مجالات معينة من القطاع، ولذلك فإن الملكية الوطنية للعملية لا تتحقق دائماً. أما بالنسبة لحسابات التعليم، فيجب أن تكون البيانات مفيدة لصانعي السياسات الوطنية، لا سيما لأغراض الميزنة، وينبغي إتاحة الموارد للإبلاغ عن فائدتها.

وتتجلى في مشروع حسابات التعليم الوطنية الرائد الذي انتهى في عام 2016 إمكانية تقييم آليات التمويل وإعادة تشكيلها وتعزيز القدرة على المقارنة الدولية. وينبغي أن تتمثل الخطوات التالية في تشكيل فريق عمل دولي خاص من الأطراف الفاعلة في مجال جمع البيانات المتعلقة بالإنفاق على التعليم وإنشاء منبر يتيح للبلدان تبادل المعارف والمعلومات بشأن التحديات.

التوصيات

ينبغي وضع آليات واضحة للمساءلة من أجل الوفاء بالالتزامات العالمية المشتركة بالتعليم الشامل والمنصف والعالي الجودة والتعلم مدى الحياة للجميع. وقد أظهر هذا التقرير مجموعة واسعة ومتنوعة من النهوج والمقاربات لموضوع المساءلة، بدءاً من البلدان التي تغيب فيها المساءلة وينتهك فيها الحق في التعليم بلا رادع أو رقيب، وانتهاءً ببلدان تعتبر فيها المساءلة غاية في حد ذاتها وليست وسيلة لتحسين التعليم.

وتبدأ المساءلة في مجال التعليم مع الحكومات في المقام الأول باعتبارها الجهة الضامنة للحق في التعليم وعلى عاتقها تقع المسؤولية الأساسية في إحقاق هذا الحق وإتاحته للجميع. فما من دولة في العالم اليوم إلا وقد صدقت على اتفاقية دولية واحدة على الأقل تلزمها بضمان الحق في التعليم. ومع ذلك نجد أن 55% فقط من الدول تعتبر الحق في التعليم قضية قابلة للتقاضي، أي أن هناك قوانين تسمح للمواطنين بمقاضاة الجهات المسؤولة عن الإخفاقات وأوجه القصور في نظام التعليم. وينبغي لمنظمات المجتمع المدني والمجتمع الدولي ممارسة الضغط من أجل إنفاذ الحق في التعليم واحترامه، ويشمل ذلك الحق في المقاضاة ضمن الأطر القانونية الوطنية.

ولكن سن القوانين لا يكفي لوحده لضمان الحق في التعليم وإتاحته وكفالة جودته. فالقوانين لا تصبح فعالة ومجدية ما لم تنفذ. لذلك تتطلب المساءلة الفعالة أن تقوم الحكومات ببناء نظم قوية لإنفاذ القوانين. ومن هذا المنطلق يقدم التقرير التوصيات التالية لمساعدة الحكومات – وكذلك الأطراف الفاعلة الأخرى المعنية بالتعليم – على تصميم وتنفيذ نظم متينة وسليمة للمساءلة.

تصميم نظام قوي وسليم للمساءلة

1 – **ينبغي للحكومات أن تهيئ حيزاً من أجل مشاركة هادفة وتمثيلية لجميع الأطراف المعنية في سبيل بناء وترسيخ الثقة والفهم المشترك لمسؤوليات كل منها بمشاركة جميع الأطراف الفاعلة في مجال التعليم** – ويشمل ذلك جميع المستويات والإدارات الحكومية، والسلطات التشريعية والقضائية، والمؤسسات المستقلة، والمدارس، والمعلمين، وأولياء الأمور، والطلاب، والمجتمع المدني، ونقابات المعلمين، والقطاع الخاص، والمنظمات الدولية. وتشمل الخطوات في هذا الاتجاه ما يلي:

أ – توفير حيز رسمي لإجراء حوار هادف بين الأطراف المعنية المتعددة، لا سيما الأطراف غير الحكومية.

ب – تعزيز دور لجان التعليم التابعة للهيئات التشريعية من خلال إجراء عمليات مراجعة منتظمة وبناء قدرات أعضائها.

جـ – نشر تقرير سنوي لرصد التعليم يتضمن الإجراءات المتخذة والنتائج التي ساهمت في تحقيقها، عبر جميع مستويات التعليم، وذلك لمنفعة الجمهور.

2 – **ينبغي أن تقوم الحكومات بوضع خطط معقولة وذات مصداقية لقطاع التعليم وإعداد ميزانيات شفافة تُحدد فيها المسؤوليات تحديداً واضحاً وآليات مستقلة للمراجعة.** فمن حيث الأساس، لا يمكن مساءلة الأطراف الفاعلة الحكومية إذا لم تكن مسؤولياتها محددة تحديداً واضحاً، فعدم وضوح المسؤولية يجعل المساءلة بلا جدوى. ويمكن لوثيقة الميزانية أن تساعد في توضيح أين ومتى يتم إطلاق التمويل، وتوفير المعلومات الضرورية للمراجعة النقدية، ولا سيما في إطار الهيئة التشريعية.

3 – **ينبغي للحكومات أن تضع لوائح وآليات للرصد تتسم بالمصداقية والكفاءة والفعالية وأن تلتزم بإجراءات المتابعة والجزاءات عندما لا تستوفى المعايير.** وينبغي أن يشمل ذلك مزودي الخدمات التعليمية والخدمات المساعدة في القطاعين العام والخاص. وينبغي أن تكون العمليات، مثل التسجيل والاعتمادات والعطاءات والتعاقد، واضحة وشفافة. وينبغي أن تتناول اللوائح أيضاً جوانب الإنصاف والجودة في التعليم.

4 – **ينبغي للحكومات أن تصمم آليات للمساءلة على مستوى المدرسة والمعلمين تكون داعمة وتربوية وتتجنب الآليات العقابية، لا سيما الآليات التي تستند إلى مقاييس الأداء الضيقة.** فاستخدام درجات اختبار الطلاب لفرض عقوبات على المدارس أو لتقييم المعلمين يمكن أن يؤدي إلى تعزيز بيئة غير صحية قائمة على المنافسة، ومنهاج دراسي ضيق، وتشجيع التعليم لغرض الاختبار، ولجم اندفاع وحماس المعلمين، وزيادة الطلاب الضعفاء ضعفاً، وكل ذلك يقوض جودة التعليم إجمالاً وعملية تعلم الطالب.

5 - **ينبغي للحكومات أن تعزز حرية التعبير في إطار ديمقراطي يسمح بتعدد الآراء ووجهات النظر، وأن تحمي حرية وسائل الإعلام في تفحص أحوال التعليم والتدقيق فيها، وأن تنشئ مؤسسات مستقلة تتيح للمواطنين التعبير عن شكاواهم من خلالها.** ومن ذلك الانتخابات الحرة والنزيهة التي تزيد ثقة المواطن بالحكومة، كما يمكن للمنافسة الانتخابية أن تدفع أصحاب المناصب من موظفي الدولة إلى أن يكونوا أكثر استجابة لمطالب المواطنين. ويمكن لوسائل الإعلام أن توفر مصدراً قيماً للمعلومات التي يسهل فهمها، لا سيما بالنسبة للمجموعات السكانية التي لا تتوفر لها إمكانية الوصول إلى المعلومات إلا في حدود ضيقة. ويمكن لمكتب أمين المظالم أن يوفر قناة هامة لاستيعاب وتمرير شكاوى المواطنين، شريطة أن تتماشى الحوافز السياسية مع الحاجة إلى الاستجابة لمظالمهم.

تنفيذ نظام قوي وسليم للمساءلة

بغض النظر عن طبيعة تصميم نظام المسائلة ومدى جودته وفعاليته، إذا كانت الحكومات وغيرها من الأطراف المعنية الأساسية يفتقرون إلى الالتزام الحقيقي والمعلومات المناسبة والموارد والقدرات، فإن من الصعب تطبيق نظم المساءلة.

1 - **المعلومات: ينبغي أن تتاح لصانعي القرار بيانات شفافة وموائمة وفي الوقت المناسب.**

أ - من الضروري أن تستثمر الحكومات في المعلومات التي تعمق الفهم والإدراك لمكامن الضعف والقوة في النظام التعليمي، وتساعد على بناء نظام فعال للمساءلة.

ب - وينبغي في الوقت نفسه توخي الحكمة عند التعامل مع هذه البيانات واستخدامها بحصافة. وينبغي أن تكون المعلومات مُعدّة على نحو يلائم الغرض الذي أعدت له، وينبغي أن تتناسب تكلفة جمع البيانات مع قدرة البلد على التعامل معها ومعالجتها.

جـ- ولا ينبغي أن تكون مهام إعداد التقارير بالنسبة للمعلمين مجرد عملية إجرائية، وإنما ينبغي ربطها بتحسين التدريس.

2 - **الموارد: ينبغي توفير موارد كافية لتمويل نظام التعليم.**

أ- ينبغي للحكومات أن تفي بالتزاماتها بإنفاق 4% على الأقل من الناتج المحلي الإجمالي على التعليم أو تخصيص 15% من إجمالي الإنفاق الحكومي للتعليم.

ب- ينبغي للبلدان المانحة أن تفي بتعهدها بتوفير 0.7% من الدخل القومي للمعونة. على أن يخصص منها 10% للتعليم الأساسي والتعليم الثانوي. وينبغي أن يحاذروا من ربط المعونة بالنهج القائم على النتائج وبالتالي إتاحة الأموال من خلال آليات هذا النهج الذي يحول المخاطر إلى أقل البلدان استعداداً لتحملها.

3 - **القدرات: ينبغي للأطراف الفاعلة أن تكون مجهزة بالمهارات والتدريب اللازم للوفاء بمسؤولياتها.**

أ- ينبغي للحكومات أن تكفل وجود مؤسسات قوية، ومنها المؤسسات التي تتولى مهام الشرطة والقضاء ومراجعة الحسابات، تتمتع بالقدرة على الإسهام في ردع الفساد في التعليم وكشفه والتحقيق فيه.

ب- وينبغي للحكومات أن تعامل المعلمين كمهنيين. وينبغي أن تساعد في بناء قدراتهم المهنية من خلال الاستثمار في البرامج التعليمية الأولية وأثناء الخدمة وتوفير الاستقلالية لهم. في المقابل، ينبغي لنقابات المعلمين، الرامية إلى تعزيز المهنية من خلال مدونات أخلاقيات المهنة، أن ترفع من مستوى وعي الأعضاء وأن تبني مهارات أولئك الذين يعهد إليهم بمتابعة آليات المساءلة الداخلية.

جـ- ويتعين على الحكومات أن تحرص على أن يتمتع مقيمو المعلمين بالتدريب الملائم حتى يتمكنوا من تركيز عملهم على دعم المعلمين وتمكينهم من تقديم تعليم منصف وعالي الجودة وشامل للجميع.

د- وينبغي للحكومات أن تزيد من قدرة ممثليها على المشاركة الفاعلة ورصد أعمال المنظمات الدولية. وينبغي للمنظمات الدولية بدورها أن تكون شاملة وشفافة ومسؤولة أمام أعضائها.

ملاحظات

ملاحظات

ملاحظات

ملاحظات

ملاحظات

ملاحظات

المساءلة في مجال التعليم:

الوفاء بتعهداتنا

يقدم الإصدار الثاني للتقرير العالمي لرصد التعليم أحدث الأدلة على التقدم العالمي نحو غايات أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة.

عندما نجد مئات الملايين من الناس ما زالوا غير ملتحقين بالمدارس، وأن الكثير ممن التحقوا بها لم يحققوا الحد الأدنى من المهارات الواجب اكتسابها عن طريق التعليم، يبدو من الواضح أن نظم التعليم لا تسير على المسار الصحيح نحو تحقيق الأهداف العالمية. وتنوء الفئات المهمشة اليوم بحمل القسط الأوفر من العواقب والتداعيات السلبية الناجمة عن واقع التعليم اليوم، ولكن يمكن لهذه الفئات أن تكون المستفيد الأول من التعليم لو أن واضعي السياسات التفتوا إليها وأولوا احتياجاتها ما تستحقه من اهتمام. وفي مواجهة هذه التحديات، إلى جانب الميزانيات المحدودة والتركيز المتزايد على التمويل المشروط بتحقيق النتائج، تسعى البلدان إلى إيجاد الحلول المناسبة للخروج من هذا الوضع والنهوض بالتعليم ووضعه على المسار الصحيح لتحقيق الأهداف المرجوة. وغالبا ما تأتي زيادة المساءلة لتتصدر هذه الحلول وتأتي على رأس قائمتها.

ويعرض هذا الملخص للتقرير العالمي لرصد التعليم لعام 2017/2018 مجموعة واسعة ومتنوعة من النهوج والمقاربات لموضوع المساءلة، بدءاً من البلدان التي تغيب فيها المساءلة وينتهك فيها الحق في التعليم بلا رادع أو رقيب، وانتهاءً ببلدان تعتبر فيها المساءلة غاية في حد ذاتها وليست وسيلة لتحقيق التعليم الشامل والمنصف والعالي الجودة والتعلم مدى الحياة.

ويشدد التقرير على أن التعليم مسؤولية مشتركة، تتحملها جميع الأطراف الفاعلة، إذ يقوم كل منها بدور في تحسين نظم التعليم. وتأتي الحكومات في الطليعة باعتبارها تتحمل المسؤولية الرئيسة في ضمان الحق في التعليم وجودته، وتلحقها الأطراف الفاعلة الأخرى، أي المدارس، والمعلمون، وأولياء الأمور، والطلاب، والمنظمات الدولية، والجهات المزودة للخدمات التعليمية في القطاع الخاص، والمجتمع المدني، ووسائل الإعلام. كما يشدد التقرير على أهمية الشفافية وتوافر المعلومات ولكنه يحث على توخي الحذر في كيفية استخدام البيانات. ويدعو أيضاً إلى تجنب نظم المساءلة التي تبالغ في التركيز على النتائج المعرفة تعريفاً ضيقاً وعلى الإجراءات العقابية. وفي عصر تتعدد فيه أدوات المساءلة، يقدم التقرير أدلة واضحة على تلك التي تعمل وتلك التي لا تعمل.

التقرير العالمي لرصد التعليم

منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة

أهداف التنمية المستدامة

التعليم الجيد ٤

أهداف التنمية المستدامة

www.unesco.org/publishing • www.unesco.org/gemreport