2009

التقرير العالمي
لرصد التعليم للجميع

التعليم للجميع

ملخص

أهمية الحوكمة في تحقيق المساواة في التعليم

UNESCO
منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

أهمية الحوكمة في تحقيق المساواة في التعليم

ملخص

منشورات اليونسكو

هذا التقرير مطبوع مستقل تولت اليونسكو إصداره باسم المجتمع الدولي. وهو نتاج عمل تعاوني شارك فيه الفريق المعني بإعداد التقرير وعدد كبير من الأشخاص الآخرين والوكالات والمؤسسات والحكومات.

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

ويتحمل الفريق المعني بإعداد التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع مسؤولية اختيار وطريقة عرض المواد الواردة في هذا المصنف كما يتحمل المسؤولية عن الآراء المذكورة فيه والتي لا تعبر بالضرورة عن وجهات نظر اليونسكو ولا تُلزم المنظمة بشيء.

فريق التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع

المدير
كيفين واتكنز

سامر السامرائي، نيكول بيلا، أرون بينافو، فيليب مارك بوا ليبنيتز، ماريبلا بيونومو، أليسون كلايسون، فاضلة كايو، سينثيا غوتمان، آنا هاس، جوليا هايس، كيث هينكليف، ديديريك دي جونغ، ليلى لوبيز، إيزابيل ميركوفيتش، باتريك مونتجوريديس، كلودين موكيزوا، أولريكا بيبلر باري، باولا رازكين، بولين روز، سهاد فاران.

للمزيد من المعلومات عن التقرير،
يرجى الاتصال بأحد العناوين التالية:
The Director
EFA Global Monitoring Report Team
c/o UNESCO
7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France
عنوان البريد الإلكتروني: efareport@unesco.org
الهاتف: 36 10 68 45 1 33+
الفاكس: 41 56 68 45 1 33+
العنوان على الإنترنت: www.efareport.unesco.org

التقارير العالمية السابقة لرصد التعليم للجميع

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
4/2003. قضايا الجنسين والتعليم للجميع: قفزة نحو المساواة
2002. التعليم للجميع: هل يسير العالم على الطريق الصحيح

صدر في عام 2008
عن منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة
7, Place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France
التصميم الطباعي: سلفين باينز
الإخراج: واكيم خوري
الخرائط: هيلين بوريل
طباعة اليونسكو
الطبعة الأولى 2008
© اليونسكو 2008
طبع في باريس
ED-2008/WS/51

توطئة

عندما التزمت أغلبية بلدان العالم في منعطف القرن الجديد بأن تحقق التعليم للجميع بحلول عام 2015، فإنها كانت واثقة من أن أهداف التعليم للجميع ستثبت مصداقيتها على مر السنين.

ولقد حققت هذه البلدان الكثير، إذ إن العديد من أفقر بلدان العالم أحرزت مكاسب مهمة في سبيل تعميم التعليم الابتدائي وتحقيق التكافؤ بين الجنسين في هذا التعليم. غير أن الطريق إلى تحقيق الأهداف لا يزال طويلاً. فقد كان التقدم بطيئاً وغير متكافئ إلى حد بعيد في الكثير من البلدان. وثمة الآن خطر قائم في أن لا تتحقق بعض الأهداف الرئيسية في أجَلها. وإذا كان من المهم التنبيه إلى هذا الخطر، فذلك ليس فقط لأن التعليم حق أساسي من حقوق الإنسان، بل وأيضاً لأنه أمر أساسي لتحسين صحة الأطفال والأمهات، وتعزيز دخل الأفراد واستدامة البيئة والنمو الاقتصادي، وكذلك لدفع عجلة التقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

إن هذا الإصدار السابع من التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع يأتي بمثابة إنذار للحكومات والجهات المانحة والمجتمع الدولي. فاستناداً إلى الاتجاهات الحالية، لن يتحقق تعميم التعليم الابتدائي بحلول عام 2015. فلا تزال أعداد كبيرة جداً من الأطفال يتلقون تعليماً بلغ من الرداءة بحيث باتوا يتركون التعليم المدرسي دون حيازة المهارات الأساسية للقراءة والكتابة والحساب. وأخيراً فإن أوجه التفاوت الشديدة والراسخة القائمة على اعتبارات الثروة ونوع الجنس والموقع الجغرافي والانتماء الإثني وغير ذلك من مسببات الحرمان، تشكل كلها عائقاً كبيراً أمام التقدم في التعليم. وإذا كانت حكومات العالم جدية في العمل على تحقيق التعليم للجميع، فإنها يجب أن تكون أكثر جدية في معالجة أشكال عدم المساواة.

ويؤكد هذا التقرير بحجج مقنعة أن مسألة الإنصاف يجب أن تكون في صميم عملية التعليم للجميع من أجل التصدي لتزايد أشكال عدم المساواة. كما أن بإمكان التمويل والإصلاحات على صعيد الحوكمة أن تؤدي دوراً مهماً في هذا الصدد. فالبلدان النامية لا تصرف أموالا كافية على التعليم الأساسي كما أن الجهات المانحة لم ترتق إلى مستوى تعهداتها. ومن دواعي القلق الشديد بشأن آفاق التعليم في عدد كبير من البلدان المنخفضة الدخل حالة الركود التي تشهدها المعونات المقدمة للتعليم. ولا بد من تغيير هذا الوضع إذا ما أريد تحقيق أهداف التعليم للجميع. بيد أن زيادة التمويل بدون تأمين الإنصاف لن يعود بالفائدة على الفئات الأشد ضعفاً وحرماناً. وعلى ذلك يتوجب اعتماد سياسات لصالح الفقراء في مجال التعليم حتى تكتسب هذه الأهداف معنى لدى جميع الأطفال غير الملتحقين بالتعليم في العالم وجميع الأميين الكبار البالغ عددهم 775 مليون نسمة.

ويعرض التقرير أيضاً بعض الإصلاحات في مجال السياسات العامة والحوكمة، وهي إصلاحات قادرة على إيقاف دورة الحرمان وزيادة فرص الانتفاع بالتعليم وتحسين نوعيته وتعزيز المشاركة فيه والمساءلة بشأنه.

وفي المناسبة الرفيعة المستوى التي نظمت في الأمم المتحدة في أيلول/سبتمبر 2008 بشأن الأهداف الإنمائية للألفية، شدد قادة العالم وطائفة واسعة من الشركاء على أهمية دور التعليم في تحقيق أهداف مكافحة الفقر، وتعهدوا بتوفير موارد إضافية. ومن الجوهري ألاّ تتنكر الحكومات والجهات المانحة لهذه الالتزامات إذا كان يُراد للتعليم أن يصبح واقعاً يحياه جميع أطفال العالم.

إن هذا التقرير الذي يرصد ما يُحرز سنوياً من تقدم نحو تحقيق أهداف التعليم للجميع يعرض لمحة عامة شاملة عن أوضاع التعليم في عالم اليوم؛ ويزوِّد المعنيين برسم السياسات على الصعيدين القطري والدولي بتحليل لقضايا معقدة، ويُطلعهم على عِبَر مستخلَصة، ويقدم توصيات من أجل إتاحة فرص تعليمية متكافئة للأطفال والشباب والكبار. فلقد تجاوزنا نقطة منتصف الفترة حتى حلول عام 2015. إن التشخيص واضح، وكذلك الاستراتيجيات الأكثر فعالية في التصدي للتحديات الأشد إلحاحاً في مجال التعليم. وإن اليونسكو، بوصفها الوكالة الرائدة في منظومة الأمم المتحدة المكلفة بتنسيق الجهود الرامية إلى تحقيق التعليم للجميع، تنشر هذا التقرير من أجل رفد السياسات والتأثير عليها بغية توجيهها في المسار السليم المؤدي إلى تحقيق أهداف عام 2015.

كويشيرو ماتسورا

أبرز معالم التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع لعام 2009

أهم رسائل التقرير

- لقد أُحرز تقدم مهم نحو تحقيق بعض أهداف التعليم للجميع بعد أن أخذ المجتمع الدولي على نفسه الوفاء بالالتزامات التي تعهد بها في داكار عام 2000. وقد أثبت بعض من أفقر بلدان العالم أن توافر القيادة السياسية والسياسات العملية يمكن أن يغير الأمور. ولكن إذا استمر الحال على ما هو عليه الآن فإن العالم لن يشهد تحقيق أهداف داكار. فما زال هناك الشيء الكثير مما يتوجب عمله من أجل إلحاق الأطفال بالمدارس في مرحلة التعليم الابتدائي وما بعدها. كما ينبغي إيلاء المزيد من الاهتمام لنوعية التعليم ونتائج التحصيل الدراسي.
- إن التقدم نحو تحقيق أهداف التعليم للجميع يعاني من إخفاق الحكومات في معالجة أوجه التفاوت القائمة على اعتبارات الدخل ونوع الجنس والموقع الجغرافي والانتماء الإثني واللغة والعوق وغير ذلك من مسببات الحرمان. وما لم تعمل الحكومات على الحد من أوجه التفاوت عن طريق إصلاحات فعالة على مستوى السياسات، لن يمكن الوفاء بوعود التعليم للجميع.
- إن بإمكان الإدارة السليمة لشؤون التعليم (الحوكمة الجيدة) أن تيسر تعزيز المساءلة، وأن ترفع مستوى المشاركة وتزيل أوجه التفاوت في التعليم. بيد أن النهوج المتّبعة حالياً لإصلاح إدارة شؤون التعليم لا تولي أهمية كافية للإنصاف.

التقدم المحرز في تحقيق أهداف التعليم للجميع الستة

الهدف 1 – الرعاية والتربية في مرحلة الطفولة المبكرة

- يمثل سوء التغذية لدى الأطفال وباءً عالمياً يصيب ثلث الأطفال الذين هم دون سن الخامسة من العمر ويُضعف قدرتهم على التعلّم. وإن بطء التقدم في معالجة سوء التغذية لدى الأطفال وسوء أحوالهم الصحية – ولاسيما في افريقيا جنوب الصحراء الكبرى وفي جنوب آسيا– يعرقل التقدم نحو تعميم التعليم الابتدائي.
- إن ضعف مؤشرات التقدم في تأمين رفاه الأطفال في مرحلة ما قبل التعليم المدرسي أمر يدعو إلى القلق. وإذا ما استمرت الاتجاهات الحالية على ما هي عليه، فإن الأهداف الإنمائية للألفية فيما يتعلق بوفيات الأطفال وتغذيتهم لن يتحقق منها الشيء الكثير.
- لا تزال توجد في العالم فوارق كبيرة في توفير التعليم بين أطفال الأسر الأكثر ثراء والأسر الأشد فقرا. فقد كانت نسب القيد الإجمالية في التعليم قبل الابتدائي في عام 2006 تبلغ في المتوسط 79% في البلدان المتقدمة و36% في البلدان النامية، أما في افريقيا جنوب الصحراء الكبرى فقد انخفض هذا المتوسط إلى 14%.
- إن أوجه التفاوت القائمة على الصعيد العالمي في مجال التعليم تتجسد داخل البلدان في فروق شاسعة تفصل خصوصاً بين أطفال أغنى الفئات وأطفال أفقر الفئات. ففي بعض البلدان، تبلغ احتمالات التحاق الأطفال المنتمين إلى الخمس الأغنى من الأسر ببرامج التعليم قبل المدرسي خمسة أضعاف احتمالات التحاق الأطفال المنتمين إلى الخمس الأفقر من الأسر بهذه البرامج.

الهدف 2 – تعميم التعليم الابتدائي

- ما انفك متوسط نسب القيد الصافية في البلدان النامية يتزايد منذ منتدى داكار. فقد ارتفع هذا المتوسط في افريقيا جنوب الصحراء الكبرى من 54% إلى 70% في الفترة بين عامي 1999 و2006، وكانت الزيادة السنوية تبلغ ستة أضعاف ما كانت عليه خلال العقد السابق لمنتدى داكار. كما كانت الزيادة كبيرة أيضاً في جنوب وغرب آسيا حيث ارتفع المتوسط من 75% إلى 86%.
- كان عدد الأطفال غير الملتحقين بالتعليم في عام 2006 يبلغ زهاء 75 مليون نسمة، وكانت الفتيات يشكلن 55% منهم، وكانت افريقيا جنوب الصحراء الكبرى تضم نصف عدد هؤلاء الأطفال. وإذا ما استمرت الاتجاهات الحالية، سيبقى ملايين الأطفال غير ملتحقين بالمدارس بحلول عام 2015 الذي يمثل الأجل المحدد لتحقيق هدف تعميم التعليم الابتدائي. وتشير التوقعات بالنسبة إلى 134 بلداً تضم قرابة ثلثي مجموع الأطفال غير الملتحقين بالمدارس في عام 2006، إلى أن عدد الأطفال غير الملتحقين بالمدارس في هذه البلدان وحدها سيكون 29 مليون طفل تقريباً في عام 2015.
- يواجه أطفال الأسر الفقيرة والمناطق الريفية والأحياء الفقيرة وغيرهم من الفئات المحرومة عقبات كبيرة أمام انتفاعهم بتعليم جيد. وفي حين يتمتع أطفال أغنى 20% من الأسر بالتعليم الابتدائي فعلاً في معظم البلدان، لا يزال الطريق إلى بلوغ ذلك طويلاً أمام أطفال أفقر 20% من الأسر.

- إن الاتجاهات الملحوظة في مجال التعليم الابتدائي قابلة للتأثر بالسياسات العامة. فتحرز إثيوبيا وجمهورية تنزانيا المتحدة تقدماً كبيراً في زيادة القيد وفي الوصول إلى الفقراء وذلك بفضل سياسات تعنى، على سبيل المثال، بإلغاء الرسوم المدرسية، وبناء المدارس في المناطق التي تفتقر إلى ذلك، وزيادة حشد المعلمين. هذا في حين أن سوء إدارة شؤون التعليم في باكستان ونيجيريا يعيق التقدم في هذا الصدد ويترك ملايين من الأطفال غير ملتحقين بالمدارس.

- كان عدد الطلاب الملتحقين بالتعليم الثانوي في العالم في عام 2006 يبلغ زهاء 513 مليون طالب – أو 58% من السكان في السن المدرسية الملائمة – وهو ما يمثل زيادة بمقدار 76 مليون طالب بالمقارنة مع عام 1999. ولكن، على الرغم من هذا التقدم، لا يزال الانتفاع بهذا التعليم محدوداً بالنسبة إلى معظم الشباب في العالم؛ ففي افريقيا جنوب الصحراء الكبرى، لا ينتفع بهذا التعليم 75% من اليافعين الذين هم في سن الالتحاق بالتعليم الثانوي.

الهدف 3 – تلبية احتياجات التعلّم مدى الحياة لدى الشباب والكبار

- لا تولي الحكومات الأولوية لاحتياجات التعلّم مدى الحياة لدى الشباب والكبار في سياساتها التعليمية. فتلبية هذه الاحتياجات يتطلب توافر التزام سياسي أقوى ومزيداً من التمويل الحكومي. كما أنه سيتطلب وجود تصورات أوضح تحديداً وبيانات أفضل تتيح الرصد الفعال في هذا المجال.

الهدف 4 – محو أمية الكبار

- يقدَّر عدد الكبار الذين يفتقرون إلى المهارات الأساسية للقرائية في العالم بـ 776 مليون نسمة– أي 16% من سكان العالم من الكبار– وتشكل النساء ثلثيهم. ولم تحقق معظم البلدان إلا قدراً ضئيلاً من التقدم في هذا الشأن في السنوات الماضية الأخيرة. وإذا ما استمرت الاتجاهات الحالية على ما هي عليه، سيبلغ عدد الكبار الذين يفتقرون إلى مهارات القرائية في عام 2015 أكثر من 700 مليون نسمة.

- ارتفع معدل القرائية لدى الكبار بين الفترتين 1985–1994 و2000–2006 من 76% إلى 84%. بيد أن معدلات القرائية لدى الكبار في خمسة وأربعين بلداً هي أقل من المتوسط المسجل في البلدان النامية وهو 79%، ويقع معظم هذه البلدان في افريقيا جنوب الصحراء الكبرى وفي جنوب وغرب آسيا. وجميع هذه البلدان تقريباً ليست في سبيلها إلى تحقيق هدف محو أمية الكبار بحلول عام 2015 حيث أن معدلات القرائية لدى الكبار تقل عن 55% في تسعة عشر بلداً من هذه البلدان.

- كثيراً ما تكون أوجه التفاوت الكبيرة في مستويات القرائية داخل البلد الواحد مرتبطة بالفقر وغيره من أشكال الحرمان. ففي سبعة من بلدان افريقيا جنوب الصحراء الكبرى التي تنخفض فيها معدلات القرائية، يبلغ الفرق في هذا المعدل بين أغنى الأسر وأفقر الأسر أكثر من أربعين نقطة مئوية.

الهدف 5 – المسألة الجنسانية

- في عام 2006، حقق التكافؤ بين الجنسين في التعليم الابتدائي والثانوي 59 بلداً من بين البلدان الـ176 التي توافرت عنها بيانات، أي بما يزيد بمقدار 20 بلداً على العدد المسجل في عام 1999. وكان ثلثا مجموع هذه البلدان قد حقق التكافؤ في التعليم الابتدائي. غير أن نصف عدد البلدان الواقعة في افريقيا جنوب الصحراء الكبرى وجنوب وغرب آسيا ومنطقة الدول العربية لم يستطع تحقيق هذا الهدف. وحقق 37% فقط من بلدان العالم التكافؤ بين الجنسين في التعليم الثانوي.

- ثمة اتجاه مؤكد نحو ارتفاع قيد الإناث بالمقارنة مع قيد الذكور في التعليم العالي في العالم، ولا سيما في المناطق المتقدمة وفي منطقتي الكاريبي والمحيط الهادي.

- يؤدي الفقر وغيره من أشكال الحرمان الاجتماعي إلى تفاقم أوجه التفاوت بين الجنسين. ففي مالي، مثلاً، تبلغ احتمالات التحاق الفتيات من الأسر الفقيرة بالتعليم الابتدائي ربع احتمالات التحاق الفتيات من الأسر الغنية به، وتنخفض هذه النسبة إلى الثمن في التعليم الثانوي.

- كثيراً ما تواجه الفتيات بعد التحاقهن بالتعليم صعوبات في التقدم فيه بسبب مواقف المعلمين وطبيعة الكتب المدرسية التي تنطوي على تحيز جنساني يعزز الأفكار النمطية السلبية فيما يتعلق بالجنسين. وتتفاعل هذه العوامل الخاصة بالحياة المدرسية مع عوامل اجتماعية واقتصادية أوسع نطاقاً تؤثر في الأداء المدرسي للتلاميذ حسب جنس كل منهم.

الهدف 6 – النوعية

- تبين التقييمات الدولية بصورة جلية وجود فروق كبيرة في التحصيل الدراسي بين طلبة البلدان الغنية وطلبة البلدان الفقيرة. كما توجد داخل البلد الواحد أشكال من التفاوت فيما بين المناطق، وفيما بين الجماعات المحلية، وفيما بين المدارس، وفيما بين قاعات الدرس. وتترتب على أوجه التفاوت هذه آثار مهمة ليس فقط في مجال التعليم، بل وأيضاً على صعيد توزيع الفرص في المجتمع على نطاق أوسع.

- تعاني البلدان النامية من نسب كبيرة جداً في انخفاض مستوى التحصيل الدراسي. وقد أظهر تقييم أجري مؤخراً في إطار الدراسة الثانية لبلدان تجمّع افريقيا الجنوبية لمراقبة نوعية التعليم (SACMEQ II) أن نسبة تلاميذ الصف السادس الذين يمتلكون المستوى المنشود في القراءة في افريقيا جنوب الصحراء الكبرى هي أقل من 25% في أربعة بلدان و10% فقط في ستة بلدان أخرى.

- يعود التفاوت في مستويات التعلّم داخل البلد الواحد إلى الخلفية التي ينتمي إليها التلميذ، وأسلوب تنظيم النظام التعليمي، والبيئة المدرسية. وثمة عدد من الموارد الأساسية التي يُعتبر توافرها مضموناً في البلدان المتقدمة، تكون شحيحة في البلدان النامية– بما في ذلك البنى التحتية الأساسية، كالطاقة الكهربائية، والمقاعد، والكتب المدرسية.

- يعمل أكثر من 27 مليون معلم في التعليم الابتدائي في العالم، ويوجد 80% منهم في البلدان النامية. وقد ازداد مجموع العاملين في التعليم الابتدائي بنسبة 5% بين عامي 1999 و2006. وفي افريقيا جنوب الصحراء الكبرى وحدها، يتعين استحداث 1.6 مليون وظيفة جديدة وتوظيف معلمين فيها خلال الفترة حتى عام 2015 من أجل التوصل إلى تعميم التعليم الابتدائي؛ ويرتفع هذا العدد إلى 3.8 مليون وظيفة إذا ما روعيت حالات التقاعد والاستقالة والأمراض والوفيات (بسبب فيروس/مرض الإيدز، مثلاً).

- توجد فروق كبيرة بين نسب التلاميذ إلى المعلمين على الصعيدين الوطني والإقليمي، كما توجد حالات نقص في أعداد المعلمين في جنوب وغرب آسيا وفي افريقيا جنوب الصحراء الكبرى. لكن أكبر الفروق تلاحَظ على صعيد البلد الواحد حيث يجري توزيع المعلمين على المناطق بصورة غير متكافئة.

تمويل التعليم

التمويل الوطني

- في أغلب البلدان التي تتوافر بيانات عنها، ازداد الإنفاق الوطني على التعليم خلال الفترة منذ منتدى داكار. واقترن ازدياد الإنفاق في بعض البلدان بإحراز تقدم كبير في العمل نحو تحقيق أهداف التعليم للجميع. غير أن النصيب المكرس للتعليم من الدخل القومي انخفض خلال الفترة بين عامي 1999 و2006 في 40 بلداً من بين 105 بلدان تتوافر عنها بيانات في هذا الصدد.

- لا تزال البلدان ذات الدخل المنخفض تنفق على التعليم أقل بكثير مما تنفقه البلدان الأخرى. ففي البلدان الواحد والعشرين ذات الدخل المنخفض في افريقيا جنوب الصحراء الكبرى، ينفق أحد عشر بلداً منها أقل من 4% من الناتج القومي الإجمالي على التعليم. وفي جنوب آسيا، لا تزال عدة بلدان من البلدان ذات الأعداد الضخمة من السكان تنفق أقل أو أكثر بقليل من 3% من الناتج القومي الإجمالي على التعليم. ويبدو أن هذا الأمر يعبِّر عن ضعف في الالتزام السياسي تجاه التعليم.

- تعبّر أوجه التفاوت في الإنفاق على التعليم عن أوجه التفاوت في الثراء بين البلدان على الصعيد العالمي. فقد سجلت أمريكا الشمالية وأوروبا الغربية في عام 2004 نسبة 55% من مجموع الإنفاق العالمي على التعليم، بينما لا تضم هذه المنطقة سوى 10% من السكان الذين تتراوح أعمارهم بين 5 سنوات و25 سنة. هذا في حين أن افريقيا جنوب الصحراء الكبرى تضم 15% من سكان العالم الذين تتراوح أعمارهم بين 5 سنوات و25 سنة، ولا تسجل سوى 2% من الإنفاق العالمي. أما منطقة جنوب وغرب آسيا، فتضم أكثر من ربع هؤلاء السكان وتسجل 7% فقط من الإنفاق العالمي.

المعونة الدولية

- تشهد الالتزامات لصالح التعليم الأساسي ركوداً. فقد كانت الالتزامات لصالح البلدان النامية في عام 2006 تبلغ 5.1 مليار دولار، أي أقل بقليل مما كانت عليه في عام 2004. وكان نصف مبالغ الالتزامات المقدمة إلى التعليم الأساسي توفره مجموعة صغيرة من الجهات المانحة.

- كان مجموع المعونة المقدمة إلى التعليم الأساسي في البلدان ذات الدخل المنخفض في عام 2006 يبلغ 3.8 مليار دولار. وسيتعين زيادة هذا المبلغ إلى ثلاثة أضعافه من أجل الوصول إلى المبلغ المقدر بـ 11 مليار دولار واللازم سنوياً لتمويل مجموعة من الأهداف التي لم يعد يتوافر وقت طويل لتحقيقها في البلدان ذات الدخل المنخفض.

- تلقى مبادرة المسار السريع صعوبة في تعبئة دعم إضافي لصالح التعليم للجميع من جانب الجهات المانحة الثنائية. وإن الالتزامات الحالية المقدمة إلى الصندوق التحفيزي التابع لهذه المبادرة هي دون المستوى اللازم لتلبية طلبات التمويل التي تنتظر التنفيذ. وبحلول عام 2010، قد تواجه البلدان التي وافقت مبادرة المسار السريع على خططها عجزاً في التمويل قدره 2.2 مليار دولار.

- ثمة جدول أعمال جديد طموح يتعلق بتنظيم المعونة يرمي إلى جعل المعونة أكثر كفاءة وفعالية. بيد أن التقدم المحرز في هذا المجال إلى حد اليوم هو تقدم متباين: فمع أن بعض الجهات المانحة مستعدة لتشجيع الملكية الوطنية، وللعمل من خلال النظم الوطنية والتعاون مع الجهات المانحة الأخرى، ثمة جهات مانحة أقل استعداداً للقيام بذلك.

أبرز التوصيات التوجيهية

تحقيق أهداف التعليم للجميع

الرعاية والتربية في مرحلة الطفولة المبكرة

- **تعزيز الصلات** بين تخطيط التعليم وإتاحة الخدمات الصحية للأطفال، واستخدام برامج التحويلات النقدية، والاضطلاع بأنشطة محددة الأهداف في مجال الصحة، والحرص على توافر مزيد من الإنصاف في الإنفاق الحكومي على قطاعات الصحة.

- **إعطاء الأولوية للرعاية والتربية في مرحلة الطفولة المبكرة** في سياق التخطيط لصالح جميع الأطفال، مع توفير حوافز بغية شمول المستضعفين والمحرومين بهذه الرعاية والتربية.

- **تعزيز الالتزامات الأوسع نطاقاً بمكافحة الفقر** من خلال معالجة سوء التغذية لدى الأطفال وتحسين نظم الصحة العامة، مع الاستعانة ببرامج تجديدية في مجال الرعاية الاجتماعية، واستخدام التحويلات النقدية لصالح الأسر الفقيرة بغية الإسراع في التقدم نحو تعميم التعليم الابتدائي.

تعميم التعليم الابتدائي

- **تحديد أهداف طموحة طويلة الأجل** تستند إلى تخطيط واقعي ومخصصات مالية كافية للأجل المتوسط والطويل من أجل إحراز تقدم على صعيد الانتفاع بالتعليم الابتدائي والمشاركة فيه وإتمامه.

- **دعم الإنصاف** لصالح الفتيات والفئات المحرومة والمناطق التي تفتقر إلى الخدمات الكافية، وذلك بتحديد أهداف واضحة للحد من أوجه التفاوت تستند إلى استراتيجيات عملية ترمي إلى تحقيق نتائج أكثر إنصافاً.

- **تحسين النوعية مع التوسع في إمكانيات الانتفاع بالتعليم**، وذلك بالتركيز على تأمين التقدم السلس في التعليم المدرسي، وعلى تحسين نتائج التعلّم، وتوفير المزيد من الكتب المدرسية وتحسين نوعيتها، وتعزيز تدريب المعلمين ودعمهم، والحرص على أن يكون عدد التلاميذ في قاعات الدرس عاملاً ميسراً للتعلّم.

نوعية التعليم

- **تعزيز الالتزام على صعيد السياسات** بجودة التعليم، وتهيئة بيئات فعالة للتعلّم لجميع التلاميذ، بما في ذلك توفير المرافق الملائمة والمعلمين المدرَّبين والمناهج الدراسية الملائمة، مع تحديد واضح لنتائج التعلّم. وينبغي أن يكون التركيز على المعلمين وعلى التعلّم في صميم هذا الالتزام.
- ضمان تمكين جميع الأطفال الملتحقين بالتعليم الابتدائي لما لا يقل عن أربع إلى خمس سنوات من **اكتساب المهارات الأساسية للقراءة والكتابة والحساب** التي يحتاجون إليها كي تتفتح طاقاتهم الكامنة.
- تنمية القدرات على **قياس ورصد وتقييم نوعية التعليم** في المجالات التي تؤثر في ظروف التعلّم (البنى الأساسية، والكتب المدرسية، وأعداد التلاميذ في قاعات الدرس)، وفي عمليات التعلّم (اللغة، والوقت المخصص للتدريس)، وفي نتائج التعلّم.
- مراجعة السياسات والقواعد التنظيمية الحالية بغية تأمين **وقت كاف للتدريس** وضمان اضطلاع المدارس بتقليص الفارق بين الوقت المزمع للتدريس والوقت الذي يُصرف فعلاً في التدريس.
- المشاركة في عمليات **التقييم المقارن لنتائج التعلّم** التي تُجرى على الصعيدين الإقليمي والدولي، وترجمة الدروس المستخلصة إلى سياسات وطنية، وإجراء تقييمات وطنية تعبّر على أفضل نحو ممكن عن الاحتياجات والأهداف الخاصة بكل بلد.

إزالة التفاوت – دروس مفيدة لإصلاح الحوكمة على الصعيد الوطني

- **الالتزام بالعمل على الحد من أوجه التفاوت** القائمة على اعتبارات الثروة والموقع الجغرافي والانتماء الإثني ونوع الجنس وغير ذلك من المؤشرات المرتبطة بأشكال الحرمان. وينبغي أن تعد الحكومات أهدافاً محددة بشكل جيد للحد من أوجه التفاوت وأن ترصد ما يُحرز من تقدم نحو تحقيق هذه الأهداف.
- **مواصلة توجيه القيادة السياسية** نحو بلوغ الأهداف التعليمية ومعالجة أشكال التفاوت باعتماد أهداف سياسية واضحة وتحسين التنسيق في إطار الحكومة عن طريق المشاركة الفعالة مع المجتمع المدني والقطاع الخاص والفئات المهمّشة.
- **تعزيز السياسات الرامية إلى الحد من وطأة الفقر** ومن أشكال التفاوت الاجتماعي الشديد التي تعيق التقدم نحو تحقيق التعليم للجميع. وينبغي أن تدرج الحكومات تخطيط التعليم في استراتيجيات أوسع نطاقاً تعنى بالحد من وطأة الفقر.
- **رفع مستوى المعايير الخاصة بالنوعية** في مجال التعليم، والعمل على الحد من أوجه التفاوت في التحصيل الدراسي فيما بين المناطق، وفيما بين الجماعات المحلية، وفيما بين المدارس.
- **زيادة الإنفاق الوطني على التعليم**، ولا سيما في البلدان النامية التي تتسم تقليدياً بانخفاض مستوى الاستثمار في التعليم فيها.
- **وضع مسألة الإنصاف في صميم** استراتيجيات التمويل بغية الوصول إلى الأطفال المحرومين؛ وإعداد تقديرات أدق لتكاليف الحد من أوجه التفاوت، واستحداث حوافز من أجل الوصول إلى الفئات المهمّشة أشد التهميش.
- **الحرص على أن تتضمن عمليات اللامركزية** الالتزام بمسألة الإنصاف، وذلك من خلال صيغ للتمويل تربط بين تخصيص الموارد ومستويات الفقر والحرمان من التعليم.
- **الإقرار بأن التنافس بين المدارس، وإمكانيات الاختيار بينها**، وإقامة الشراكات بين القطاعين الخاص والعام، أمور لها حدودها. وإذا كان أداء نظام التعليم العام دون المستوى، يجب أن تعطى الأولوية لمعالجته.
- **تعزيز عمليات حشد وتوزيع المعلمين وحوافزهم** بغية تأمين ما يكفي من المعلمين المؤهلين في كافة المناطق والمدارس، ولا سيما في أوساط الجماعات المقيمة في أماكن نائية تفتقر إلى الخدمات الكافية.

الجهات المانحة للمعونة – الوفاء بالالتزامات

- **تقديم المزيد من المعونة إلى التعليم الأساسي**، وخصوصاً في البلدان ذات الدخل المنخفض، وذلك بإتاحة 7 مليارات دولار لتسوية الفروق الموجودة حالياً في التمويل في مجالات ذات أولوية في إطار التعليم للجميع.
- **توسيع نطاق مجموعة البلدان المانحة** التي تلتزم بتقديم المعونة إلى التعليم الأساسي، وذلك لتأمين استدامة الدعم المالي لأهداف التعليم للجميع.
- **الالتزام بالإنصاف في تقديم المعونة للتعليم** من خلال إتاحة مزيد من المال للتعليم الأساسي في البلدان ذات الدخل المنخفض. وينبغي لعدة جهات مانحة – بما فيها فرنسا وألمانيا – أن تعيد النظر على نحو عاجل في مخصصات المعونة التي تقدمها حالياً.
- **دعم مبادرة المسار السريع** وتدارك العجز الموجود في تمويل المشروعات المزمعة – والمقدر بمبلغ 2.2 مليار دولار لعام 2010 – لصالح البلدان التي لديها خطط تمت الموافقة عليها.
- **زيادة فعالية المعونة** وخفض تكاليف المعاملات الخاصة بتنفيذها، وذلك على النحو المبين في إعلان باريس، ومن خلال زيادة تسخير المعونة لخدمة الأولويات الوطنية، وتحسين التنسيق، وزيادة الاستعانة بالنظم الوطنية للإدارة المالية، وزيادة إمكانيات التنبؤ بتدفقات المعونة.

الفصل 1:

التعليم للجميع: حق من حقوق الإنسان وعامل حفاز للتنمية

يضطلع التعليم بدور حاسم في التخفيف من وطأة الفقر ومن اللامساواة، ويسهم في تحسين صحة الأطفال والأمهات ويعزز الديمقراطية

تعهّد قادة العالم في عام 2000 بمجموعتين من الالتزامات الإنمائية، تمثلت المجموعة الأولى منها في إطار عمل داكار الذي اعتمدت فيه 164 حكومة ستة أهداف طموحة ترمي إلى تعليم جميع الأطفال والشباب والكبار بحلول عام 2015. وتمثلت المجموعة الثانية من الالتزامات، التي يوافق أجل استحقاقها عام 2015 أيضاً، في الأهداف الإنمائية للألفية، وهي ثمانية التزامات واسعة النطاق تخص مجالات تشمل التعليم، وصحة الأطفال والأمهات، والتغذية، والأمراض، والفقر.

وأهداف التعليم للجميع والأهداف الإنمائية للألفية (الإطار 1) متكافلة فيما بينها. أما التعليم، فإنه ليس فقط حقاً في حد ذاته، وإنما يضطلع أيضاً بدور حاسم في التخفيف من وطأة الفقر ومن اللامساواة، ويسهم في تحسين صحة الأطفال والأمهات ويعزز الديمقراطية. وبالمقابل، فإن التقدم في التعليم يعتمد على المكتسبات التي تتحقق في مجالات أخرى مثل التخفيف من وطأة الفقر وأشكال الحرمان وزيادة المساواة بين الجنسين.

بيد أن الاتجاهات الحالية تدل، كما يبين التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع لعام 2009، على أنه لن يتم الوفاء بالعديد من هذه الالتزامات العالمية بحلول عام 2015. فعلى الرغم من التقدم المحرز في مجال التعليم، فإن هذا التقدم كان بطيئاً وغير متكافئ بالنسبة إلى التزامات داكار الرئيسية المفترض تحقيقها. ويسرى نفس القول على العديد من الأهداف الإنمائية للألفية فيما يخص مجالات مثل وفيات الأطفال والتغذية. ومع أن بإمكان التقدم في مجال التعليم أن يساعد على دفع عجلة التقدم في مجال الأهداف الإنمائية للألفية، فإنه سيتطلب توافر التزام قوي بتحقيق الإنصاف.

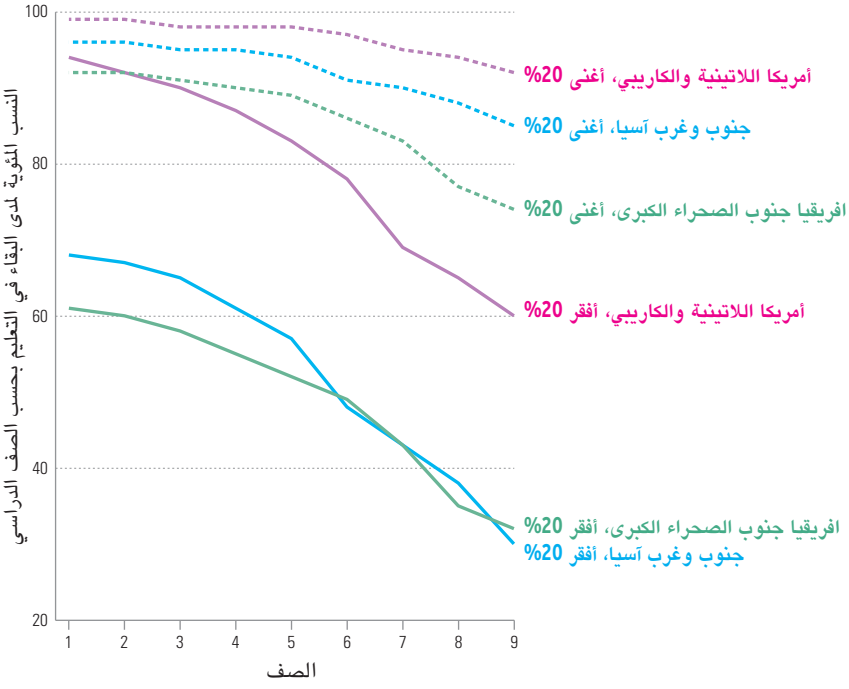
فتقرير عام 2009 يسلط الضوء على المشكلات التي تواجه البلدان النامية في إزالة أوجه التفاوت في التعليم، التي تعرقل التقدم على جبهتي أهداف التعليم للجميع والأهداف الإنمائية للألفية. ويتناول التقرير بالبحث قضايا رئيسية تتعلق بالسياسات التعليمية، وإصلاح التعليم وتمويله وإدارته، والدور الذي يمكن أن تؤديه هذه القضايا في إزالة أوجه التفاوت.

فرص التعليم: اشتداد الاستقطاب

من الجلي على الصعيد الدولي أن الفجوة واسعة بين البلدان الغنية والبلدان الفقيرة، وذلك ليس فقط على صعيد تأمين التعليم المدرسي للأطفال، بل وأيضاً على صعيد ما يتعلمه الأطفال فعلاً. فتكشف مقارنة بين مستويات القيد في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وبلدان افريقيا جنوب الصحراء الكبرى عن الصورة بشكل بليغ. ففي سن السابعة من العمر، يكاد جميع الأطفال في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن يكونوا ملتحقين بالمدارس الابتدائية، بينما لا تبلغ نسبتهم في افريقيا جنوب الصحراء الكبرى إلا 40%. وفيما يخص البالغين سن العشرين، يشكل الملتحقون منهم بالتعليم بعد الثانوي في بلدان المنظمة المذكورة نسبة 30%، في حين تبلغ هذه النسبة 2% في افريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وإن احتمال إتمام العديد من الأطفال في بلدان مثل مالي وموزمبيق للتعليم الابتدائي هو أقل من احتمال بلوغ نظرائهم في فرنسا والمملكة المتحدة مرحلة التعليم العالي.

وكثيراً ما تغطي أوجه التفاوت في التعليم، على الصعيد العالمي، بين البلدان ذات الدخل العالي والبلدان ذات الدخل المنخفض، على أوجه التفاوت الموجودة داخل كل بلد. فبإمكان أوجه التفاوت على الصعيد القطري هذه والقائمة على أساس الدخل، أو الجنس، أو الانتماء الإثني، أو الموقع الجغرافي، أو عوامل أخرى، أن تعيق التحصيل الدراسي للطفل. وعلى سبيل المثال، فإن احتمال نجاح أطفال أفقر 20% من الأسر في جنوب وغرب آسيا وفي افريقيا جنوب الصحراء الكبرى في أن يبلغوا الصف التاسع من التعليم المدرسي هو أقل من نصف احتمال أطفال أغنى 20% من الأسر في هذه المناطق (الشكل 1). فيجب على الحكومات الوطنية والوكالات الإنمائية الدولية أن تعزز التركيز على الإنصاف من أجل تحقيق أهداف التعليم للجميع الأساسية.

الشكل 1: مستويات التحصيل الدراسي لدى النشء والشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 10 و19 سنة في أمريكا اللاتينية والكاريبي، وجنوب وغرب آسيا، وافريقيا جنوب الصحراء الكبرى، 2000-2006[1]



(1) البيانات أعلاه هي أحدث بيانات سنوية متوافرة عن الفترة المعنية.
المصدر: انظر الشكل 2.4 في التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع لعام 2009.

فتح الطريق أمام الانتفاع بمزايا التعليم على النطاق الأوسع

إن إحراز تقدم كبير في مجال التعليم يمكن أن يسهم بشكل كبير في تمهيد الطريق لكي يحقق العالم الأهداف الإنمائية الأوسع نطاقاً للألفية. ويصدق ذلك بشكل خاص في المجالات الثلاثة التالية:

- **معالجة الفقر عن طريق النمو الاقتصادي.** إن تحقيق نمو اقتصادي منصف هو السبيل إلى الحد من الفقر. وثمة دلائل قوية تربط بين التعليم وتحقيق مستويات أعلى في النمو الاقتصادي والإنتاجية. وقد كشفت دراسة عن خمسين بلداً في الفترة بين عامي 1960 و2000 عن أن قضاء سنة إضافية واحدة في التعليم يزيد متوسط النمو السنوي في الناتج المحلي الإجمالي بمقدار 0.37%، وعندما تقترن هذه السنة الإضافية بتوافر مهارات معرفية أرقى، فإن النسبة تصل إلى 1%. وتوصلت دراسة أخرى إلى أن قضاء سنة إضافية في التعليم المدرسي تزيد إيراد الفرد بمقدار 10%. كما أن أوجه التفاوت في التعليم هي تعبير عن أوجه التفاوت في الدخل: فاشتداد ضروب التفاوت في الأجور في اندونيسيا والفلبين وفيتنام والهند يرتبط ارتباطاً وثيقاً باتساع الفجوة بين الحاصلين على تعليم عال وذوي المستويات الأوطأ من ذلك في التحصيل الدراسي. فبإمكان التعليم، حين يتوافر على نطاق واسع وينتفع به عامة الفقراء، أن يؤدي إلى نمو اقتصادي واسع النطاق أيضاً وأن يتيح فوائد جمة في مجال الحد من وطأة الفقر.
- **تحسين صحة الأطفال وخفض معدل الوفيات.** إن الصلات بين التعليم والصحة العامة هي أمر مؤكد. فتعليم الأمهات، سواء في مستوى التعليم الثانوي أو التعليم الابتدائي، يمكن أن يفضي إلى انخفاض معدل وفيات الأطفال. كما أن الأطفال ذوي الآباء المتعلمين يتمتعون في الأغلب بتغذية أفضل. ففي اندونيسيا وبنغلاديش مثلاً، تكشف البيانات المستمدة من الاستقصاءات عن الأسر، عن أن ارتفاع مستويات التحصيل الدراسي لدى الآباء يحد بشكل قوي من احتمالات التأخر في نمو الأطفال. وعند البحث بشأن عوامل أخرى، يظهر في بنغلاديش أن إتمام الأم للتعليم الابتدائي يخفض احتمالات التأخر في نمو الطفل، بنسبة 20%. كما يمكن أن يكون للتعليم الابتدائي والتعليم الثانوي تأثير إيجابي في مجال الوقاية

ثمة دلائل قوية تربط بين التعليم وتحقيق مستويات أعلى في النمو الاقتصادي والإنتاجية

غرس البذور للنجاح: تعليم الأطفال على الأكل الصحي في زمبابوي

© Giacomo Pirozzi/PANOS

الإطار أ: أهداف التعليم للجميع والأهداف الإنمائية للألفية ذات الصلة بالتعليم

أهداف التعليم للجميع

(1) توسيع وتحسين الرعاية والتربية الشاملتين في مرحلة الطفولة المبكرة، وخاصة لصالح أكثر الأطفال تأثرا وأشدهم حرمانا.

(2) العمل على أن يتم بحلول عام 2015 تمكين جميع الأطفال من الحصول على تعليم ابتدائي جيد، مجاني وإلزامي، وإكمال هذا التعليم، مع التركيز بوجه خاص على الفتيات والأطفال الذين يعيشون في ظروف صعبة، وأطفال الأقليات الإثنية.

(3) ضمان تلبية حاجات التعلّم لكافة الصغار والراشدين من خلال الانتفاع المتكافئ ببرامج ملائمة للتعلّم واكتساب المهارات الحياتية.

(4) تحقيق تحسّن بنسبة 50 في المائة في مستويات محو أمية الكبار بحلول عام 2015، ولاسيما لصالح النساء، وتحقيق تكافؤ فرص التعليم الأساسي والتعليم المستمر لجميع الكبار.

(5) إزالة أوجه التفاوت بين الجنسين في مجال التعليم الابتدائي والثانوي بحلول عام 2005، وتحقيق المساواة بين الجنسين في ميدان التعليم بحلول عام 2015، مع التركيز على تأمين فرص كاملة ومتكافئة للفتيات للانتفاع بتعليم أساسي جيد والتحصيل الدراسي فيه.

(6) تحسين كافة الجوانب النوعية للتعليم وضمان الامتياز للجميع بحيث يحقق جميع الدارسين نتائج معترفاً بها وقابلة للقياس، ولا سيما في القراءة والكتابة والحساب والمهارات الحياتية الأساسية.

الأهداف الإنمائية للألفية ذات الصلة بالتعليم

الهدف 2: تحقيق تعميم التعليم الابتدائي.

الغاية 3: كفالة تَمكّن جميع الأطفال، سواء الذكور منهم أو الإناث، من إتمام مرحلة التعليم الابتدائي.

الهدف 3: تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة.

الغاية 4: إزالة التفاوت بين الجنسين في التعليم الابتدائي والثانوي، ويفضّل أن يكون ذلك بحلول عام 2005، وفي جميع مراحل التعليم في مهلة أقصاها 2015.

من فيروس ومرض الإيدز. فثمة في كل هذه المجالات تفاعل متبادل بين التعليم والأهداف الإنمائية الأوسع نطاقاً.

- **تشجيع الديمقراطية والمواطنة.** إن التعليم الذي يسلح الناس بمهارات القرائية وغيرها من المهارات إنما يمكّنهم من المشاركة في حياة المجتمع ومن محاسبة الهيئات الحكومية. فالفقراء والمهمَّشون المتعلمون كثيراً ما يكونون أميل إلى المشاركة في اجتماعات المجالس القروية والهيئات المحلية التي تعنى بإدارة شؤون التعليم والصحة والموارد المائية وما أشبه ذلك. وتدل الشواهد في افريقيا جنوب الصحراء الكبرى على أن التعليم يضطلع بدور هام في بناء الدعم للديمقراطية القائمة على تعدد الأحزاب، وفي مناوأة الأوتوقراطية. وفي تقييم أجري مؤخراً في إطار البرنامج الخاص بالتقييم الدولي للطلاب (PISA) التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ظهر أن تعليم العلوم يزيد وعي الطلاب بأهمية قضايا البيئة ويرسخ في نفوسهم الشعور بالمسؤولية إزاء التنمية المستدامة. ويشكل هذان الأمران بدورهما أداتين يمكن أن يستخدمهما الناس لمحاسبة الحكومات وللمطالبة بالتغيير.

إن هذا التقرير الملخص يعرض لمحة عامة عن أوضاع التعليم وعن الكيفية التي تحقق بها السياسات والإصلاحات تقدماً في معالجة أوجه التفاوت. ويرصد الفصل 2 التقدم المحرز في تحقيق الأهداف الستة للتعليم للجميع، وإجمالي التحصيل في مجال التعليم، ويسلط الضوء على أشكال التفاوت على الصعيد العالمي والإقليمي والقطري. ويستعرض الفصل 3 قضايا الحوكمة في مجال التعليم ويسعى إلى تحديد ما إذا كانت هذه الإصلاحات تعالج فعلاً أشكال التفاوت وكيف تفعل ذلك. ويبحث الفصل 4 الاتجاهات في مجال المعونة الدولية للتعليم، والجهود الرامية إلى تحسين أشكال إدارة هذه المعونة. ويختتم الفصل 5 التقرير بتوصيات بشأن السياسات من أجل تحقيق التعليم للجميع.

ثمة تفاعل متبادل بين التعليم والأهداف الإنمائية الأوسع نطاقاً

الانضمام إلى صفوف محو الأمية في هندوراس

© Neil Cooper/PANOS

الفصل 2:

أهداف داكار: رصد التقدم وأوجه التفاوت

يبحث هذا الفصل التقدم المحرز في تحقيق التعليم للجميع، ويتابع تقييم منتصف المدة الذي عُرض في الإصدار السابق من التقرير. ويبرز الفصل، بالاستناد إلى البيانات الخاصة بعام 2006، التقدم الهائل الذي أحرز في عدة مجالات، ولا سيما في العديد من أفقر البلدان. بيد أن بعض المناطق ليست في المسار السليم بالشكل الذي يؤهلها لتحقيق عدة أهداف رئيسية، بضمنها تعميم التعليم الابتدائي بحلول عام 2015. وثمة جوانب للتفاوت تتعلق بالدخل ونوع الجنس وعناصر أخرى تسبب الحرمان، وتعيق التقدم نحو تحقيق أهداف التعليم للجميع.

تأمين الرعاية والتربية في مرحلة الطفولة المبكرة: لا يزال الطريق إلى تحقيق الهدف طويلاً

الهدف ١: توسيع وتحسين الرعاية والتربية الشاملتين في مرحلة الطفولة المبكرة، وخاصة لصالح أكثر الأطفال تأثراً وأشدهم حرماناً.

إن الطريق إلى تحقيق التعليم للجميع يبدأ قبل الالتحاق بالتعليم الابتدائي بفترة طويلة. فما يحدث للطفل خلال السنوات الأولى من حياته يتسم بأهمية جوهرية لضمان نجاحه لاحقاً في التعليم وفي الحياة عموماً. وإن برامج الرعاية والتربية في مرحلة الطفولة المبكرة مهمة على عدة مستويات، إذ أن بإمكانها أن تعزز الصحة والتغذية وأن تيسّر النمو الذهني للأطفال وأن تزوِّدهم بالأدوات الأساسية التي يحتاجونها للتعلّم وللتغلب على أسباب الحرمان. ومن أكبر الفوائد التي يجنيها المجتمع من هذه البرامج ارتفاع الإنتاجية ومستوى الدخل، والتحسن الصحي، وتزايد تكافؤ الفرص. ومع ذلك، فإن ملايين الأطفال في مختلف أنحاء العالم يشكون من مشكلات في مجالي الصحة والتغذية وتبقى إمكانيات الانتفاع بخدمات التعليم قبل المدرسي محدودة ومتباينة.

صحة الأطفال وتغذيتهم: تقدم بطيء وغير متساو

تشهد أغلب البلدان تحسناً في المؤشرات الخاصة برفاه الطفل. فقد حدث في بعض الحالات تقدم هائل للغاية في معدلات خفض وفيات الأطفال، وذلك عن طريق تعزيز المناعة وحملات التلقيح ضد الأمراض ومعالجة المصابين بفيروس أو مرض الإيدز. وقد تغير الوضع بفضل اعتماد سياسات وطنية ساندتها مبادرات وأنشطة للدعم على الصعيد الدولي. غير أن الجهود الحالية لا تزال أقل إلى حد كبير من المستوى المطلوب. فإن بطء التقدم العام في مكافحة وفيات الأطفال وأمراضهم يهدد ثمار التقدم السريع الجاري في تحسين الانتفاع بالتعليم.

وفيات الأطفال: تقدم بطيء وأشكال من التفاوت الكبير. يموت كل عام قرابة 10 ملايين طفل قبل بلوغهم سن الخامسة من العمر. والأغلبية الساحقة لهذه الوفيات ناجمة عن الفقر. وقد تعهدت الحكومات، في إطار الهدف 4 من الأهداف الإنمائية للألفية، بأن تخفض معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة بمقدار الثلثين بحلول عام 2015، وأحرز بعض التقدم في هذا الصدد – إذ انخفض عدد وفيات الأطفال دون سن الخامسة، في عام 2006، بمقدار 3 ملايين حالة بالمقارنة مع عام 1990، وهو ما يمثل انخفاضاً بمقدار الربع. وحققت بلدان مثل إثيوبيا وبنغلاديش وموزمبيق ونيبال انخفاضاً في وفيات الأطفال دون سن الخامسة بنسبة ما لا يقل عن 40%. ويقدَّر أن التلقيح ضد الحصبة قد أدى إلى انخفاض الوفيات في العالم بنسبة 60%.

غير أن هذا الهدف الإنمائي للألفية لن يتحقق وسيبقى بعيد المنال إذا لم يجر تكثيف الجهود بقدر كبير من أجل تحقيقه. فافريقيا جنوب الصحراء الكبرى، التي يقع فيها نصف عدد وفيات الأطفال دون سن الخامسة، لم تحقق في مجال خفض هذه الوفيات إلا ربع المعدل المطلوب تحقيقه من أجل بلوغ هذا الهدف. وليس أداء منطقة غرب آسيا، التي يقع فيها ثلث عدد وفيات الأطفال دون سن الخامسة، أفضل من ذلك إلا بقليل، إذ إنها حققت تخفيضاً بمعدل يبلغ ثلث المعدل المطلوب. وتجاوز أداء كل من بنغلاديش ونيبال أداء الهند، التي انخفض فيها معدل وفيات الأطفال بمقدار ثلث المعدل المطلوب ، على الرغم من أنها تتمتع بمستوى أعلى في الدخل وفي النمو الاقتصادي. ولو كانت الهند قد تمكنت من خفض معدل الوفيات فيها بما يعادل مستويات الخفض في بنغلاديش، فإن عدد وفيات الأطفال فيها في عام 2006 كان سيقل بمقدار 200 000 حالة وفاة. وتشير دراسات حديثة إلى أن الأطفال الأفقر هم الذين يعانون أكثر من غيرهم أيا كان مستوى التقدم. ومعدلات الوفيات في الأسر الأغنى هي أدنى بكثير من المعدلات في الأسر الأفقر. ولا تنفك هذه الفجوة تتزايد اتساعاً في نيجيريا على الرغم من حدوث تحسن في متوسط الوفيات فيها.

سوء تغذية الأطفال يهدد إمكانات نموهم ويعيق التقدم. إن سوء التغذية في صفوف الأطفال يشكل عائقاً كبيراً أمام تعميم التعليم الابتدائي. فسوء التغذية هذا وباء منتشر في شتى أنحاء العالم، ويعاني منه ثلث عدد الأطفال دون سن الخامسة، ويتسبب في وفاة زهاء 3.5 مليون طفل سنوياً، ويسفر عن آثار طويلة الأمد على صعيد القدرات البدنية والقدرات العقلية والقدرة على التعلّم. وقد كشف بحث أجري في الفلبين عن أن الأداء المدرسي للأطفال الذين يعانون من سوء التغذية يكون ضعيفاً لأنهم أميل إلى التأخر في المبادرة ويكونون أقل قدرة على التعلّم.

وثمة بلدان عديدة تعالج هذه المشكلة بتدابير متكاملة تعنى بصحة الأمهات وصحة الطفل معاً. ومن الأمثلة على ذلك برامج يجري تنفيذها في إثيوبيا وجمهورية تنزانيا المتحدة. لكن التقدم بوجه عام في خفض مستوى سوء التغذية لدى الأطفال محدود، ويشهد الوضع تدهوراً في بلدان عديدة. ففي منطقة افريقيا

إن سوء التغذية في صفوف الأطفال يشكل عائقاً كبيراً أمام تعميم التعليم الابتدائي. ويعاني منه ثلث عدد الأطفال دون سن الخامسة، ويتسبب في وفاة زهاء 3.5 مليون طفل سنوياً

جنوب الصحراء الكبرى وحدها، ازداد عدد الذين يعانون من نقص في التغذية من 169 مليون نسمة إلى 206 ملايين نسمة في الفترة بين عامي 1990 و2003. ومن الممكن أن تؤدي الأزمة الدولية في مجال المواد الغذائية إلى تفاقم الوضع إلى حد كبير نظراً لأن ارتفاع الأسعار يؤثر بشكل خاص على الأسر الفقيرة.

توفير خدمات جيدة للرعاية والتربية في مرحلة الطفولة المبكرة: أساس للإنصاف

في المكسيك وإكوادور، حققت برامج للحماية الاجتماعية تشتمل على مكونات تتعلق بالرعاية في مرحلة الطفولة المبكرة ورعاية الأمهات، نتائج مدهشة

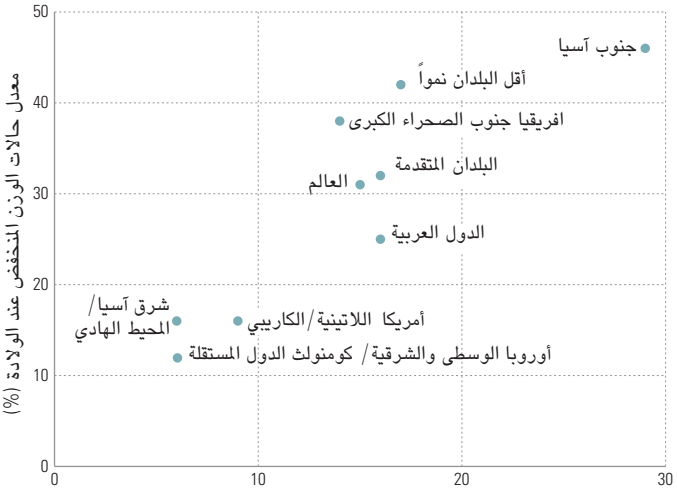
إن الخدمات المتاحة للأطفال دون سن الثالثة، كالزيارات الصحية المنتظمة، وعمليات التلقيح ضد الأمراض، وتقديم المشورة في مجال التغذية، تختلف اختلافاً كبيراً بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية. فقد تكون هذه الخدمات في البلدان النامية محدودة وكثيراً ما تكون سيئة التنسيق، وتقوم الأسر بالدور الرئيسي في توفير الرعاية. ومع ذلك، فإن حكومات بعض البلدان الأفقر من غيرها باتت تستحدث برامج للحماية الاجتماعية تستند إلى قاعدة عريضة وتشتمل على مكونات مهمة تتعلق بالرعاية في مرحلة الطفولة المبكرة ورعاية الأمهات، وهي برامج حققت نتائج مدهشة. فقد استفادت 5 ملايين أسرة في المكسيك من برنامج للتحويلات النقدية المشروطة يدعى Oportunidades ويتمتع بميزانية قدرها 3.7 مليار دولار أمريكي. ويقدم برنامج "قسائم التنمية البشرية" (Bono de Desarrollo Humano) في إكوادور تحويلات نقدية غير مشروطة للنساء اللواتي يعانين ظروفاً صعبة. وتبين تقييمات أجريت مؤخراً أن هذا البرنامج قد أسفر عن تحسينات في قدرات التحكم الحركي الدقيق والذاكرة الطويلة الأمد والرفاه البدني. وأدى تقديم تحويلات بقرابة 15 دولاراً أمريكياً في الشهر إلى زيادة القيد في المدارس من 75% إلى 85% وإلى الحد من عمل الأطفال لدى الأسر المعدمة، بمقدار سبع عشرة نقطة مئوية.

الانتفاع بالخدمات الرسمية للتعليم قبل المدرسي ابتداء من سن الثالثة: توسّع غير متكافئ وأشكال للتفاوت إلى حد كبير

لقد بات الانتفاع بتسهيلات التعليم قبل المدرسي يتزايد في مختلف أنحاء العالم. فقد كان زهاء 139 مليون طفل ملتحقين ببرامج الرعاية والتربية في مرحلة الطفولة المبكرة في عام 2006، بعد أن كان عددهم 112 مليون طفل في عام 1999. إلا أن هناك أشكالاً للتفاوت إلى حد كبير في هذا المجال بين البلدان الغنية والبلدان الفقيرة وكذلك داخل البلد الواحد. فقد كان متوسط نسبة القيد الإجمالية في التعليم قبل المدرسي في عام 2006 يبلغ 79% في البلدان المتقدمة و36% في البلدان النامية. وسجلت افريقيا جنوب الصحراء الكبرى ومنطقة الدول العربية أدنى مستويات التغطية في هذا المجال. ومن بين البلدان الخمسة والثلاثين التي توجد عنها بيانات ملائمة في افريقيا جنوب الصحراء الكبرى، كانت نسبة القيد الإجمالية في سبعة عشر بلداً في عام 2006 تقل عن 10%. ومن بين الدول العربية الثماني عشرة التي تتوافر عنها بيانات ملائمة في هذا الشأن، كانت نسبة القيد الإجمالية في ست منها أقل من 10%، وفي ثلاث منها أقل من 20%.

وتزداد المشاركة في التعليم قبل المدرسي، على الأغلب، مع ارتفاع متوسط الدخل القومي، غير أن ذلك ليس أمراً تلقائياً. فثمة عدة دول عربية مرتفعة الدخل تسجل معدلات للقيد أدنى من معدلات القيد في بلدان أقل ثراء مثل غانا وكينيا ونيبال. فالنتائج تعتمد على ما إذا كانت الحكومة تعتبر الرعاية والتربية في مرحلة الطفولة المبكرة مسألة ذات أولوية. وبالطبع فإن البلدان ذات الدخل المنخفض تعاني من قيود في التمويل، غير أن اعتماد سياسات عامة قوية يمكن أن يؤثر في الوضع في هذه البلدان. وبإمكان المعونة الخارجية أن تؤدي دوراً أكثر فاعلية من ذلك بكثير في دعم الرعاية والتربية في مرحلة الطفولة المبكرة، علماً بأن هذه المعونة تمثل حالياً نسبة 5% فقط من مجموع المعونة التي تقدم إلى التعليم.

الشكل 2: سوء التغذية كما يتجلى في حالات الوزن المنخفض عند الولادة وحالات التقزم الشديد أو المتوسط في مختلف أنحاء العالم[1]. ظاهرة شائعة بقدر أكبر في البلدان النامية، ولا سيما في جنوب آسيا



(1) البيانات أعلاه هي أحدث بيانات سنوية متوافرة عن الفترة المعنية.
المصدر: انظر الشكل 2.4 في التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع لعام 2009.

وتوجد أشكال واضحة للتفاوت في توفير التعليم قبل المدرسي داخل البلد الواحد. ولئن كان من المفترض أن يشكل الأطفال المستضعفون المنتمون إلى الأسر الفقيرة والأسر الريفية أكثر الفئات المستفيدة من برامج الرعاية والتربية في مرحلة الطفولة المبكرة، فإن الدلائل على الصعيد الدولي تشير إلى أن الأطفال الأكثر احتياجاً هم الأطفال الذين يسجلون أدنى معدلات الحضور في الانتفاع بهذه البرامج. وتتجلى في هذا المجال جميع أشكال التفاوت المرتبطة بالدخل والموقع الجغرافي والفئة الاجتماعية – الثقافية.

- **الدخل.** إن معدلات الحضور في برامج التعليم قبل المدرسي في أوساط أفقر الأسر هي أقل من المعدلات في أوساط أغنى الأسر. ففي الجمهورية العربية السورية ، تزيد احتمالات حضور الأطفال من فئة الـ 20% الأغنى بين السكان في برامج الرعاية والتربية في مرحلة الطفولة المبكرة بمقدار خمس مرات على احتمالات حضور الأطفال من فئة الـ 20% الأفقر في هذه البرامج. ومن أسباب ذلك نقص المرافق والتسهيلات، ومستوى التكاليف، وفكرة الآباء عن عدم جودة هذه البرامج بالقدر الكافي.
- **الموقع الجغرافي.** توجد في العديد من البلدان فروق ملحوظة في هذا المجال بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية وذلك بالإضافة إلى أشكال أخرى من التفاوت على الصعيد الجغرافي. ففي كوت ديفوار، تتراوح معدلات الحضور في برامج التعليم قبل المدرسي بين 19% في أبيدجان وأقل من 1% في المناطق النائية في الشمال الشرقي من البلد. ويشكل سكان الأحياء الفقيرة في بنغلاديش أكثر الفئات حرماناً من هذه البرامج.
- **الانتماء إلى الفئة الاجتماعية – الثقافية.** ثمة عوامل مثل اللغة والانتماء الإثني والديني، تؤثر كلها في الالتحاق ببرامج الرعاية والتربية في مرحلة الطفولة المبكرة، وفي المشاركة في هذه البرامج.

وليست البلدان النامية وحيدة في الكفاح من أجل تأمين مزيد من الإنصاف في توافر برامج الرعاية والتربية في مرحلة الطفولة المبكرة. فهناك أوجه للتفاوت على نطاق واسع بين بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فيما يتعلق بتوافر التعليم قبل المدرسي. ففي فرنسا وبعض البلدان الاسكندنافية، يكاد جميع الأطفال أن يكونوا ملتحقين بالتعليم قبل المدرسي، بينما يبلغ المعدل في الولايات المتحدة ستة من بين كل عشرة أطفال. وبخلاف الوضع في معظم البلدان الغنية، لا توجد في الولايات المتحدة بنى معيارية أو تنظيمية في مجال الرعاية والتربية في مرحلة الطفولة المبكرة، مما يفضي إلى وجود تنوع كبير في مدى جودة هذه البرامج وفي نطاق انتشارها. وهناك مبادرات على صعيد الاتحاد، مثل مبادرة Head Start، تستهدف الفقراء، إلا أن نتائجها متباينة. وفي الولايات المتحدة كما في بلدان عديدة أخرى، تعاني النهوج الحالية في توفير التعليم قبل المدرسي من الفشل في توفير فرص متساوية للأطفال في بدء مسيرة حياتهم.

التقدم نحو تعميم التعليم الابتدائي: بلدان في مفترق الطريق

الهدف 2:العمل على أن يتم بحلول عام 2015 تمكين جميع الأطفال من الحصول على تعليم ابتدائي جيد، مجاني وإلزامي، وإكمال هذا التعليم، مع التركيز بوجه خاص على الفتيات والأطفال الذين يعيشون في ظروف صعبة، وأطفال الأقليات الإثنية.

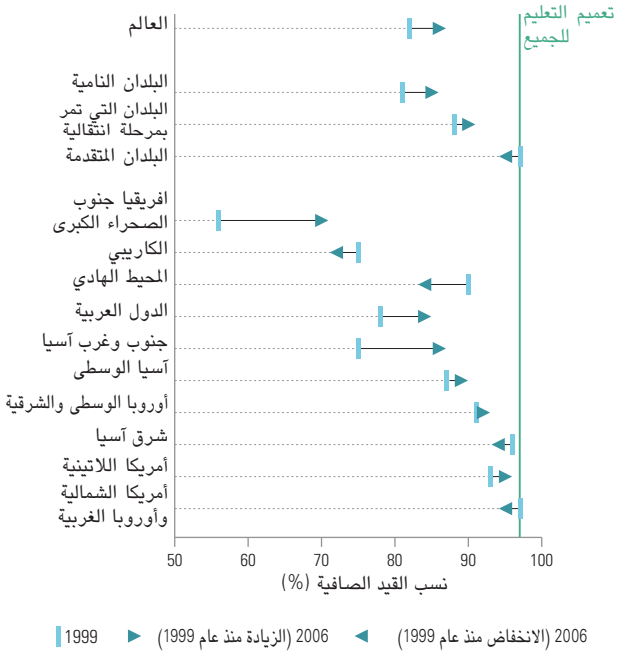
خلال السنوات السبع الباقية فقط لتحقيق هذا الهدف، هل ستفي الحكومات بتعهدها بأن تحقق تعميم التعليم الابتدائي بحلول عام 2015؟ الجواب هو "لا" إذا كانت هذه الحكومات ستبقى على وتيرتها الحالية في العمل. فالتقدم بطيء جداً وغير متساو في كل مكان مما لا ييسر تحقيق الهدف.

ففي عام 2006، كان عدد الملتحقين بالتعليم الابتدائي يزيد بمقدار 40 مليون نسمة على الملتحقين به في عام 1999. وقد حدث الجزء الأعظم من هذه الزيادة العالمية في القيد في افريقيا جنوب الصحراء الكبرى، والدول العربية، وجنوب وغرب آسيا. أما في المناطق الأخرى، فإن مستوى القيد هو أقل من ذلك بقليل والسبب في ذلك جزئياً هو أن عدد السكان في السن المدرسية في هذه المناطق قد انخفض.

وتبين نسبة القيد الصافية في التعليم الابتدائي مدى التحاق الأطفال من الفئة العمرية الرسمية بهذا التعليم. وقد ازداد متوسط نسبة القيد الصافية في البلدان النامية كمجموعة، خلال الفترة منذ عام 1999، إلى ضعف المعدل المسجل في التسعينات، إذ بلغ 85% في عام 2006 (الشكل 3). وكان إيلاء مرتبة عليا من الأولوية للتعليم الابتدائي في العديد من البلدان عاملاً رئيسياً في ذلك. وقد ازداد المتوسط السنوي لنسبة القيد الصافية في افريقيا جنوب الصحراء الكبرى في الفترة بين عامي 1999 و2006 إلى سبعة أضعاف ما كان عليه خلال العقد السابق لانعقاد منتدى داكار، فارتفع إلى 70%. كما ارتفع المعدل ارتفاعاً حاداً في جنوب وغرب آسيا فازداد من 75% إلى 86%.

وثمة نجاحات حدثت مثيرة للدهشة. فقد ضاعفت إثيوبيا نسبة القيد الصافية فيها وأحرزت تقدماً هائلاً في تحسين الالتحاق بالمدارس ومعالجة أوجه التفاوت، وذلك جزئياً عن طريق برنامج طموح لبناء المدارس في المناطق الريفية. وعلى الرغم من ظروف النزاع الأهلي في نيبال، رفع هذا البلد نسبة القيد الصافية فيه من 65% إلى 79% في الفترة بين عامي 1999 و2004 (الإطار 2). ومن بين الدول العربية، أحرزت البلدان الأربعة التي كانت نسبة القيد الصافية فيها تسجل أدنى المستويات – وهي جيبوتي والمغرب وموريتانيا واليمن – تقدماً كبيراً. فلقد أدت السياسات العامة التي اعتمدت لإلغاء الأجور المدرسية، وزيادة الإنفاق الحكومي على المدارس والمعلمين ومواد التدريس، وإتاحة حوافز للحد من أوجه التفاوت، أدت كلها دوراً هاماً في هذا المجال. وكان ذلك شأن المعونة الدولية أيضاً.

الشكل 3: نسب القيد الصافية في التعليم الابتدائي، المتوسطات المرجحة لعامي 1999 و2006، بحسب المناطق



المصدر: انظر الشكل 2.3 في التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع لعام 2009.

لئن كان من المفترض أن يشكل الأطفال المستضعفون المنتمون إلى الأسر الفقيرة والأسر الريفية أكثر الفئات المستفيدة من برامج الرعاية والتربية في مرحلة الطفولة المبكرة، فإنهم يسجلون أدنى معدلات الحضور في الانتفاع بهذه البرامج

الإطار 2: نيبال تتقدم بخطى سريعة نحو تعميم التعليم الابتدائي

ما فتئت نيبال تتقدم منذ عام 2000 باتجاه تعميم التعليم الابتدائي وذلك على الرغم من وجود نزاع أهلي عنيف فيها انتهى في عام 2006. ففي الفترة بين عامي 2001 و2006، ارتفعت نسبة القيد الصافية من 81% إلى 87%. وتحسنت نسب استبقاء التلاميذ في التعليم. فارتفع معدل البقاء إلى الصف الخامس من 58% في عام 1999 إلى 79% في عام 2005. وانخفض عدد الأطفال غير الملتحقين بالمدارس من مليون نسمة في الفترة قبل منتدى داكار إلى 000 700 نسمة في عام 2006. إن تجربة نيبال تدل على قدرة الإصلاحات في مجال السياسات العامة على تحقيق نتائج سريعة. ومن العوامل الرئيسية في ذلك، تعزيز المساءلة على الصعيد المحلي، وتحسين مستوى الإنصاف عن طريق برامج لتقديم منح دراسية للأطفال المحرومين، والتوسع في البنى الأساسية، والتركيز على الجودة، ووجود دعم فعال من جانب الجهات المانحة.

الأطفال غير الملتحقين بالمدارس: لا يزال الطريق إلى الهدف المنشود طويلاً

كان عدد الأطفال غير الملتحقين بالمدارس في عام 2006 يقل عن عددهم في عام 1999 بمقدار 28 مليون نسمة. وبالمقارنة مع التسعينات، فإن التقدم الذي أحرز منذ منتدى داكار هو تقدم هائل. ومع ذلك، فإن 75 مليون طفل في سن التعليم الابتدائي كانوا لا يزالون غير ملتحقين بالتعليم وكانت الفتيات تشكل 55% منهم. ويشتد تركيز السكان غير الملتحقين بالمدارس، بحسب المنطقة والبلد. فتضم منطقة افريقيا جنوب الصحراء الكبرى وحدها زهاء نصف عدد جميع الأطفال غير الملتحقين بالمدارس، وتضم منطقة جنوب وغرب آسيا ربع عدد هؤلاء الأطفال. وثمة ثمانية بلدان[1] يوجد في كل منها أكثر من مليون طفل من الأطفال غير الملتحقين بالمدارس، وذلك بالإضافة إلى بيانات متغايرة عن فترة ما بعد عام 1999.

إن التوقعات عن الأطفال غير الملتحقين بالمدارس تدعو إلى القلق. فإذا ما استمرت الاتجاهات الحالية على ما هي عليه، سيكون عدد الأطفال غير الملتحقين بالمدارس في عام 2015 قريباً جداً من 29 مليون نسمة في البلدان البالغ عددها 134 بلداً والتي أجريت إسقاطات بشأنها[2]. وسيكون أكبر عدد من السكان غير الملتحقين بالمدارس في عام 2015 موجوداً في نيجيريا (7.6 مليون نسمة)، وتتبعها باكستان (7.6 مليون نسمة)، وبوركينا فاسو وإثيوبيا (1.1 مليون نسمة في كل منهما)، ثم النيجر وكينيا (0.9 مليون نسمة في كل منهما). ومن بين البلدان السبعة عشر التي تضم معظم الأطفال غير الملتحقين بالمدارس، تتسم ثلاثة بلدان فقط – البرازيل وبنغلاديش والهند – بكونها ماضية في المسار السليم لكي تتمكن من تسجيل نسبة قيد إجمالية تزيد على 97% بحلول عام 2015 (الشكل 4).

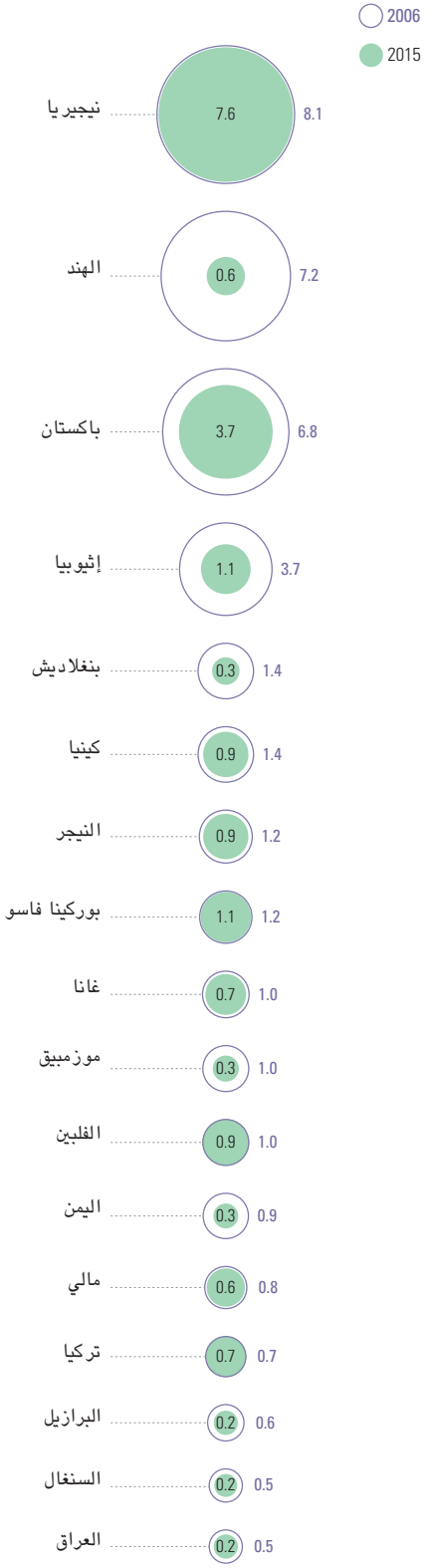
إن هذه الأرقام مستمدة من إسقاطات تستند إلى اتجاهات كانت سارية في الماضي. بيد أن الاتجاهات ليست مصيراً محتماً، وإنما هي قابلة للتأثر بتدابير على صعيد السياسات العامة. فأداء بعض البلدان ذات الدخل المنخفض، بضمنها إثيوبيا وجمهورية تنزانيا المتحدة ونيبال، في مجال إلحاق الأطفال بالمدارس يفوق أداء بلدان أغنى مثل باكستان ونيجيريا. وفي خلال فترة سبعة أعوام، خفضت جمهورية تنزانيا المتحدة عدد السكان غير الملتحقين بالمدارس فيها من أكثر من 3 ملايين نسمة في عام 1999، إلى أقل من 000 150 نسمة في عام 2006، وذلك وفي المقام الأول، بفضل تدابير حكومية اتخذت على صعيد السياسة العامة. هذا في حين أن نيجيريا التي تضم تقريباً ثمن مجموع عدد الأطفال غير الملتحقين بالمدارس، وكذلك باكستان، تعانيان من ضعف في الحوكمة ومن افتقار كبير إلى الإنصاف في مستويات التمويل وإتاحة التعليم.

إذا ما استمرت الاتجاهات الحالية على ما هي عليه، سيكون عدد الأطفال غير الملتحقين بالمدارس في عام 2015 قريباً جداً من 29 مليون نسمة في البلدان البالغ عددها 134 بلداً والتي أجريت إسقاطات بشأنها

(1) إثيوبيا، اندونيسيا، بنغلاديش، بوركينا فاسو، كينيا، النيجر، نيجيريا.

(2) في عام 2006، كانت البلدان الـ 134 التي أجريت إسقاطات بشأنها تضم قرابة ثلثي (48 مليون نسمة) عدد الأطفال غير الملتحقين بالمدارس البالغ 75 مليون نسمة في مختلف أنحاء العالم.

الشكل 4: تقديرات أعداد الأطفال غير الملتحقين بالمدارس في عام 2006 والتوقعات عن أعدادهم في عام 2015 في بلدان مختارة



(1) البلدان المختارة هي البلدان التي كان يوجد فيها أكثر من 000 500 طفل غير ملتحق بالتعليم المدرسي في عام 2006.

المصدر: انظر الشكل 2.5 في التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع لعام 2009.

التقدم في التعليم الابتدائي: التسرب والرسوب وانخفاض معدلات البقاء في التعليم

إن التقدم السلس في التعليم الابتدائي يمثل الاستثناء أكثر مما يمثل القاعدة في العديد من البلدان النامية. فارتفاع معدلات الرسوب أمر منتشر على نطاق واسع. ومن بين البلدان الواحد والثلاثين التي تتوافر بيانات عنها والموجودة في افريقيا جنوب الصحراء الكبرى، تزيد معدلات الرسوب في أحد عشر بلداً منها على 20% في الصف الأول، وسجلت تسعة من بين هذه البلدان نفس هذا المستوى في الصف الثاني أيضاً. وتجاوزت معدلات الرسوب 30% في بوروندي وجزر القمر والكامرون. ويشكل الراسبون عبئاً مهماً من حيث التكاليف بالنسبة إلى الحكومات. ويقدّر أن الرسوب يستهلك 12% من ميزانية التعليم في موزمبيق و16% في بوروندي. وتنفق الحكومات في أمريكا اللاتينية والكاريبي حوالي 12 مليار دولار أمريكي سنوياً بسبب الرسوب. كما أن الرسوب يثقل العبء على كاهل الأسر، ولا سيما الأسر الفقيرة، ويزيد من احتمالات التسرب.

فبغية تحقيق تعميم التعليم الابتدائي يجب أن تزيد البلدان معدلات القيد وإتمام التعليم. فالتحدي المزدوج يتمثل في إلحاق الأطفال بالمدارس وضمان إتمامهم لمرحلة التعليم الابتدائي. وقد حققت بعض البلدان منذ عام 2000 زيادة كبيرة على صعيد القيد، إلا أنها لم تضطلع بالضرورة بتحسين معدلات البقاء في التعليم. فقد أحرزت مدغشقر تقدماً كبيراً في تعميم القيد في المدارس، غير أنها سجلت أيضاً انخفاضاً كبيراً في البقاء إلى الصف الأخير من التعليم الابتدائي. وبالمقابل، فإن نيبال استطاعت أن تزيد بصورة سريعة معدلات القيد وأن تسجل أيضاً زيادة كبيرة في معدلات البقاء في التعليم. ومع ذلك، فإن البقاء إلى الصف الأخير لا يعني تلقائياً إتمام التعليم فيه. وفي السنغال، يُكمل 30% فقط من الأطفال في سن التعليم الابتدائي هذه المرحلة التعليمية بكاملها.

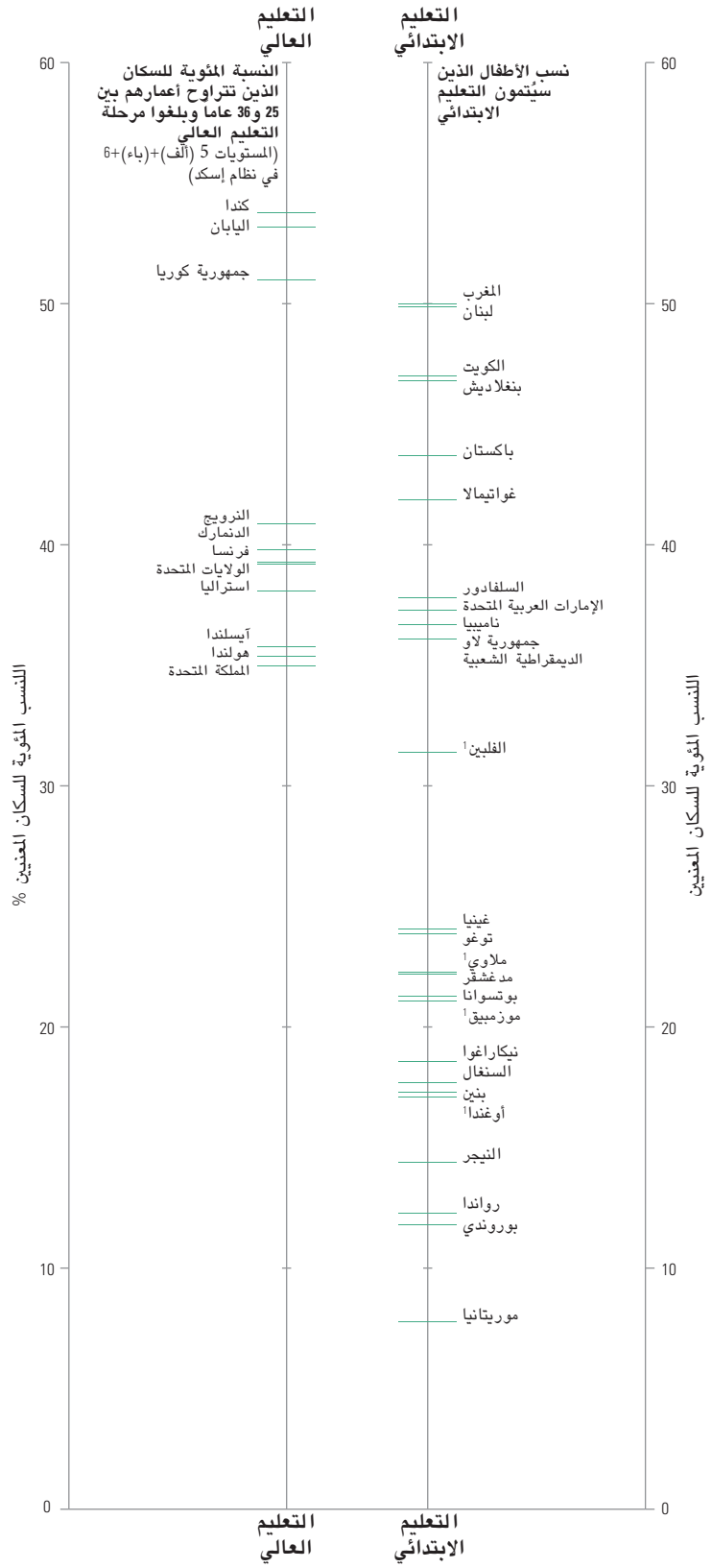
الفروق على صعيد الفرص

توجد فروق كبيرة في الفرص بين البلدان الغنية والبلدان الفقيرة. ففي بلدان غنية مثل كندا واليابان، بلغ أكثر من نصف السكان الذين تتراوح أعمارهم بين 25 و34 سنة مستوى التعليم العالي. وبالمقابل، فإن الأطفال في بلدان فقيرة مثل بنغلاديش وغواتيمالا لن يكملوا حتى مرحلة التعليم الابتدائي. وتبلغ احتمالات وصول الأطفال في فرنسا إلى مرحلة التعليم العالي ضعف احتمالات الأطفال في بنين والنيجر في أن يُتمّوا التعليم الابتدائي.

وبإمكان الفروق الناجمة داخل البلد الواحد عن عوامل مثل الدخل، والموقع الجغرافي، واللغة، ونوع الجنس، والانتماء الإثني، أن تحدد أيضاً طبيعة فرص الانتفاع بالتعليم وأن تعيق التقدم نحو تعميم التعليم الابتدائي:

- **الفروق القائمة على أساس الدخل.** في العديد من أفقر بلدان العالم، مثل اندونيسيا وبيرو والفلبين وفيتنام، تحظى أغنى الأسر بتعليم ابتدائي كامل لجميع أفرادها بينما تبقى أفقر الأسر متأخرة جداً من هذه الناحية. ومن المعالم الملفتة للنظر أن معدلات الحضور في المدارس لأطفال أغنى 20% من الأسر متشابهة بصرف النظر عن متوسط الثروة في البلد أو إجمالي مستوى الحضور في المدرسة. فمعدلات حضور أطفال أغنى 20% من الأسر في نيجيريا

الشكل 5: الفروق على صعيد الفرص: السكان الذين يبلغون مرحلة التعليم العالي في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، واحتمالات إتمام التعليم الابتدائي في البلدان النامية



(1) البيانات الخاصة بالبلدان أعلاه تشير إلى معدل البقاء إلى الصف الأخير في التعليم الابتدائي، وهو معدل يكون دائماً إما مساوياً لمعدل إتمام التعليم الابتدائي وإما أعلى منه.

المصدر: انظر الشكل 2.19 في التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع لعام 2009.

والهند مثلاً متشابهة على الرغم من أن المتوسط القومي في نيجيريا هو أقل منه في الهند. ونظراً لارتفاع نسبة الأطفال غير الملتحقين بالمدارس في أوساط أفقر الأسر، فإن أي محاولة لبلوغ أهداف داكار يجب أن تعنى بهذه الفئة.

- **الفروق بين المناطق الريفية والمناطق الحضرية.** في العديد من البلدان، يكون أطفال المناطق الريفية أقل ميلاً إلى الحضور في المدارس من أطفال المناطق الحضرية وأميل إلى التسرب. فاحتمالات حضور أطفال المناطق الحضرية في المدارس في السنغال هي ضعف احتمالات حضور أطفال المناطق الريفية فيها. ويعزى ذلك في جزء كبير منه إلى الفقر، بما في ذلك آثار هذا الفقر على عمل الأطفال وعلى سوء التغذية.

إن احتمالات حضور أطفال المناطق الحضرية في المدارس في السنغال هي ضعف احتمالات حضور أطفال المناطق الريفية فيها

- **الفروق التي يواجهها سكان الأحياء الفقيرة.** تتسم الأحياء الفقيرة، اعتيادياً، بارتفاع مستويات الفقر فيها وبتدني صحة الأطفال ومحدودية المشاركة في التعليم. وقد كانت معدلات الحضور في المدارس بين سكان الأحياء الفقيرة في بنين ونيجيريا أقل بحوالي عشرين نقطة مئوية عن حضور غيرهم من أطفال المدن. وكانت معدلات حضور الأطفال في المدارس في الأحياء الفقيرة في ستة بلدان، بضمنها بنغلاديش وغواتيمالا، أقل حتى من معدلات الحضور الخاصة بالمناطق الريفية.

- **الفروق القائمة على أساس اللغة.** ثمة فروق كبيرة في الحضور في المدارس وإتمام التعليم بين الجماعات اللغوية المختلفة. وتشير دراسات حديثة إلى أن بإمكان التدريس باللغة الأم أن يسهم في تحسين معدلات الحضور.

ثلاثة حواجز أمام تعميم التعليم الابتدائي: عمل الأطفال، وسوء الحالة الصحية، والعوق

إن كل بلد يواجه تحديات خاصة به في تحقيق تعميم التعليم للجميع، وتتمثل ثلاثة من أكثر التحديات شيوعاً، في ما يلي:

- **عمل الأطفال.** إن التقدم نحو تعميم الالتحاق بالتعليم الابتدائي وإتمام هذا التعليم مرتبط بالقضاء على عمل الأطفال. فقد كان هناك 218 مليون نسمة من الأطفال العاملين[3] في عام 2004، وكانت أعمار 166 مليون نسمة منهم تتراوح بين 5 سنوات و14 سنة. إن هذا الوضع يشكل انتهاكاً للحق في التعليم وللاتفاقيات الدولية بشأن عمل الأطفال. ويرتبط عمل الأطفال بالتأخر في الالتحاق بالمدارس، وبانخفاض الحضور فيها وبالتسرب في مرحلة مبكرة. وأسباب عمل الأطفال معقدة: إذ يمكن أن يؤدي بُعد المسافة إلى المدرسة، والأجور المدرسية، وسوء مستوى التعليم، وفقر الأسر إلى دفع الأطفال إلى العمل. وبغية مكافحة هذه المشكلة، ينبغي اتخاذ تدابير عملية، مثل إلغاء الأجور المدرسية، واعتماد برامج للتغذية في المدارس، وتوفير حوافز مالية. ففي بعض البلدان، مثل جمهورية تنزانيا المتحدة وغانا والكامرون وكينيا، ساعد إلغاء الأجور المدرسية على الحد من عمل الأطفال.

- **الحواجز الصحية أمام تعميم التعليم الابتدائي.** يعاني ملايين الأطفال في شتى أنحاء العالم من آثار الجوع ونقص المغذيات الدقيقة في الغذاء ومن الإصابة بالأمراض، وكل هذه الأمور تنال من قدرتهم على الحضور في المدرسة، وعلى التعلّم، كما تنال من احتمالات إتمامهم للتعليم. فيعاني 60 مليون طفل في سن التعليم المدرسي من نقص اليود، وهو ما يحد من نمو قدراتهم المعرفية. ويشكو 200 مليون نسمة منهم من فقر الدم الذي يؤثر في قدرتهم على التركيز. وبإمكان برامج الصحة العامة التي تستهدف المدارس أن تسهم في تغيير الوضع. فقد نُظمت في كينيا حملة جماهيرية على صعيد المدارس لمكافحة الديدان المعوية أدت إلى انخفاض معدلات الإصابة بها – وإلى خفض معدلات التغيب في المدارس بمقدار الربع. كما أن الحملات الصحية العامة تساعد على الوقاية من فيروس ومرض الإيدز اللذين تمثل الإصابة بهما عائقاً ضخماً لا ينفك يتزايد في أهميته أمام التقدم نحو تعميم التعليم الابتدائي.

- **الدارسون المعاقون.** تُعد اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بحقوق الأشخاص المعوقين، التي دخلت حيز النفاذ في عام 2008، أحدث أداة قانونية تدعم حق الأشخاص المعوقين في التعليم. غير أن الأطفال المعوقين لا يزالون يشكلون إحدى أكثر الفئات تهميشاً وأقل الفئات التحاقاً، في الغالب، بالمدارس. ويتراوح الفرق في معدلات الحضور في المدارس بين الأطفال المعوقين البالغين من العمر ما بين 6 سنوات و11 سنة، والأطفال غير المعوقين من نفس الفئة العمرية، ما بين عشر نقاط مئوية في الهند وستين نقطة مئوية في اندونيسيا. ويمكن أن تشكل المسافة إلى المدرسة، وهيئة وتصميم المرافق المدرسية، ونقص المعلمين المدرَّبين، حواجز تحول دون حضور هؤلاء الأطفال إلى المدرسة. وتشكل المواقف السلبية إزاء المعوقين أيضاً عاملاً جدياً في هذا الصدد. فينبغي أن تتوافر القيادة على صعيد الهيئات الحكومية من أجل أن تيسّر إمكانيات الانتفاع بالمرافق وأن تغيّر المواقف العامة إزاء المعوقين. وتقدم أوغندا مثالاً إيجابياً في هذا الشأن إذ إن الحقوق الإنسانية للأشخاص المعوقين فيها منصوص عليها في الدستور، ويُعترَف فيها بلغة الإشارات كلغة رسمية. ويحضر الأطفال الصم إلى المدارس مجهزين بالوسائل المناسبة التي تمكنهم من التعلّم.

الإطار 3: تعميم التعليم الابتدائي – الدروس المستخلصة من حالات موفقة في الأداء

على الرغم من عدم وجود وصفة لتعجيل التقدم نحو تعميم التعليم الابتدائي، فإن التقرير يحدد خمسة دروس عامة يمكن استخلاصها من الحالات الموفقة في الأداء، وهذه الدروس هي:

- وضع أهداف طموحة يدعمها الالتزام السياسي والتخطيط الفعال.
- الاهتمام بصورة جدية بتأمين الإنصاف والحد من أوجه التفاوت البنيوية التي تؤثر على الأطفال الفقراء وغيرهم من الأطفال المحرومين.
- تحسين النوعية والتوسع في إمكانيات الانتفاع، مع التركيز على التقدم السلس في التعليم وعلى نتائج التعلّم.
- تدعيم الالتزامات بشأن مكافحة الفقر على نطاق أوسع، ومساندة الأسر الفقيرة.
- تعزيز جوانب الحوكمة في كل القطاعات، مع الاهتمام بقضايا الإنصاف.

(3) تعرّف منظمة العمل الدولية عمل الأطفال بأنه العمل الذي يؤديه بوقت كامل أطفال دون الخامسة عشرة من العمر ويحول دون حصولهم على التعليم أو يهدد نموهم البدني أو العقلي.

© Gideon Mendel/Corbis

طفل معوق يشارك في لعبة في المملكة المتحدة

التعليم الثانوي وما بعده:بعض المكاسب

إن القيد في التعليم الثانوي يتزايد بوجه عام. فقد كان عدد الطلاب الملتحقين بالتعليم الثانوي في شتى أنحاء العالم في عام 2006 يبلغ نحو 513 مليون نسمة، مما يمثل زيادة بمقدار 76 مليون نسمة تقريباً منذ عام 1999. وقد ارتفع متوسط نسبة القيد الصافية في التعليم الثانوي في العالم من 52% إلى 58%، وإنْ كان ذلك يحجب وجود فروق هائلة داخل المناطق وداخل البلد الواحد.

وإذا كانت البلدان المتقدمة ومعظم البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، تقترب من تحقيق تعميم الالتحاق بهذا المستوى التعليمي، فإن الوضع أقل وضوحاً من ذلك بكثير في مناطق العالم النامي. فقد كانت نسبة القيد الصافية في هذا التعليم في عام 2006 تبلغ 25% فقط في افريقيا جنوب الصحراء الكبرى، و45% في جنوب وغرب آسيا. وتمثل فترة الانتقال من المرحلة الدنيا إلى المرحلة العليا من هذا التعليم فترة يكثر فيها التسرب، ولا سيما في شرق آسيا، وأمريكا اللاتينية والكاريبي، والدول العربية وافريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وكانت نسبة القيد الإجمالية في المرحلة الدنيا من التعليم الثانوي في العالم في عام 2006 (78%) أعلى بكثير مما كانت عليه في المرحلة الدنيا من هذا التعليم (53%).

وتتسم الفروق في التعليم الثانوي داخل البلد الواحد بأنها أشد مما هي عليه بين البلدان. كما أن أوجه التفاوت في معدلات القيد والبقاء في التعليم الثانوي ترتبط بعوامل مثل الدخل واللغة. ففي معظم البلدان النامية، يغلب بشكل واضح على الطلاب من أفقر الأسر أن لا يُكملوا التعليم الثانوي. بينما يشكل الحاصلون على ما يقل عن سنة واحدة من التعليم الثانوي في موزمبيق، نسبة 43% من الأشخاص البالغين ما بين 16 و49 سنة من العمر والذين يتحدثون البرتغالية، في حين أن هذه النسبة تتراوح بين 6% و16% بين الأشخاص الذين يتحدثون باللغات المحلية فقط.

أما التعليم العالي، فقد اتسع اتساعاً سريعاً منذ منتدى داكار. وكان عدد الملتحقين بالتعليم العالي في العالم في عام 2006 يبلغ 144 مليون نسمة، وهو ما يزيد بزهاء 51 مليون نسمة على العدد في عام 1999. وقد استُحدثت الغالبية العظمى من الأماكن الجديدة للطلاب في مؤسسات التعليم العالي في البلدان النامية، حيث ارتفع عدد طلاب التعليم العالي من 47 مليون نسمة في عام 1999 إلى 85 مليون نسمة في عام 2006. ولكن حتى مع هذا النمو السريع، تبقى الفروق على الصعيد العالمي كبيرة. فتتراوح نسب القيد الإجمالية في التعليم العالي بين 70% في أمريكا الشمالية وأوروبا الغربية، و32% في أمريكا اللاتينية، و22% في الدول العربية، و5% في افريقيا جنوب الصحراء الكبرى. إضافة إلى ذلك، فإن هذه الفروق الشاسعة لا تعبر إلا عن الجانب الكمي للموضوع، إذ إن الفروق النوعية كبيرة أيضاً. وبالقيم المتعادلة للدولار، أنفقت فرنسا على كل طالب جامعي في عام 2004 أكثر مما أنفقته بيرو أو اندونيسيا بست عشرة مرة.

الإطار 4: تلبية احتياجات التعلّم مدى الحياة لدى الشباب والكبار

الهدف 3: ضمان تلبية حاجات التعلّم لكافة الصغار والراشدين من خلال الانتفاع المتكافئ ببرامج ملائمة للتعلّم واكتساب المهارات الحياتية.

الهدف 4: تحقيق تحسّن بنسبة 50 في المائة في مستويات محو أمية الكبار بحلول عام 2015، ولا سيما لصالح النساء، وتحقيق تكافؤ فرص التعليم الأساسي والتعليم المستمر لجميع الكبار.

ثمة احتياج كبير إلى برامج لتعلّم الكبار، وهو احتياج لا يزال غير ملبّى. فثمة ملايين من الشباب غير الملتحقين بالمدارس وأكثر من 776 مليون نسمة من الكبار يفتقرون جميعاً إلى المهارات الأساسية للقرائية ولا تتوافر لهم أي إمكانيات أو سوى القليل من الإمكانيات للتعلّم مدى الحياة أو للانتفاع بتدريب على المهارات. فإن العديد من الحكومات لا تولي أولوية للتعليم النظامي في استراتيجياتها وسياساتها، ولا تضطلع إلا بقليل من التنسيق بين البرامج القائمة في هذا المجال، وتُخصص النزر اليسير من التمويل الحكومي لبرامج تعليم الكبار.

وكثيراً ما تتسم مفاهيم «تعلّم الكبار» و«المهارات الحياتية» و«التعليم غير النظامي» بالغموض وتصبح مادة للتفسيرات. وقد درس التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع لعام 2008 بالتفصيل قرابة ثلاثين نظاماً للتعليم غير النظامي وكشف عن اختلافات كبيرة فيها بين بلد وآخر. فتنظر بعض البلدان، مثل السنغال والمكسيك ونيبال، إلى التعليم غير النظامي بوصفه تعليماً للكبار. وتتناول بلدان أخرى، مثل اندونيسيا وبنغلاديش، الموضوع بنظرة أوسع تشدد على المرونة وتنوع البرامج لإتمام التعليم النظامي. بيد أن اختلاف النهوج يجعل الرصد المنهجي للجهود التي تبذل من أجل تحقيق هذا الهدف، أمراً صعباً للغاية.

إن الضرورة تستدعي بالفعل زيادة إيضاح الغرض من التعلّم مدى الحياة، وتحسين تداول البيانات الخاصة به، وتوفير التزام سياسي أقوى بشأنه. وكخطوة أولى نحو زيادة فعالية جمع البيانات والرصد في هذا الصدد، تقتضي الحاجة أن تتوافر بيانات عن الكيفية التي تحدد بها مختلف الأطراف المعنية احتياجات تعلّم الكبار، والفئات المستهدفة، وأنواع المهارات التي يجري تعليمها، وكيف تنفَّذ البرامج، وهل هي قادرة على الاستدامة مع موارد التمويل الحالية.

محو أمية الكبار: لا يزال مهملاً

الهدف 4: **تحقيق تحسّن بنسبة 50 في المائة في مستويات محو أمية الكبار بحلول عام 2015، ولا سيما لصالح النساء،** وتحقيق تكافؤ فرص التعليم الأساسي والتعليم المستمر لجميع الكبار.

إن معرفة القراءة والكتابة هي أمر أساسي للحياة في عالم اليوم. فهي السبيل إلى التعلّم مدى الحياة، الذي يمهد الطريق للتوصل إلى خفض وفيات الأطفال، والتمتع بصحة أفضل، وزيادة فرص العمالة. بيد أن محو الأمية لا يزال هدفاً مهملاً. ويقدر أن 776 مليون نسمة من الكبار – 16% من مجموع سكان العالم من الكبار – لا يزالون محرومين من الحق في القرائية، وتشكل النساء ثلثي هؤلاء تقريباً. وتعيش الغالبية العظمى من الأميين الكبار في جنوب وغرب آسيا، وشرق آسيا، وافريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

يقدر أن 776 مليون نسمة من الكبار لا يزالون محرومين من الحق في القرائية، وتشكل النساء ثلثيهم تقريباً

فالتقدم في مجال محو الأمية في العالم ليس مشجعاً. فقد انخفض عدد الكبار الذين لا يمتلكون مهارات القرائية، بين فترتي 1985-1994 و2000-2006، بما يقارب 100 مليون نسمة، ويعود السبب في ذلك بشكل كبير إلى انخفاض أعدادهم في الصين. لكن عددهم ازداد في افريقيا جنوب الصحراء الكبرى والدول العربية ومنطقة المحيط الهادي نتيجة لنمو السكان. وقد انخفضت وتيرة التقدم في السنوات الأخيرة الماضية. وعلى أساس الاتجاهات الحالية، سيفتقر أكثر من 700 مليون نسمة من الكبار إلى المهارات الأساسية للقرائية في عام 2015 (الشكل 6).

إذا ما استخدمنا الأعداد المطلقة للأميين الكبار في العالم، فإن 80% منهم يعيشون في عشرين بلداً فقط، ويتواجد نصفهم في بنغلاديش والصين والهند. وفي حين حدثت انخفاضات مهمة في أعدادهم في كل من اندونيسيا وجمهورية إيران الإسلامية وتركيا والجزائر والصين ومصر منذ الفترة 1985-1994، فإن التقدم في باقي الأماكن لم يكن واعداً بنفس القدر.

فقد ارتفع معدل القرائية بين الكبار في العالم من 76% إلى 84% بين الفترتين 1985-1994 و2000-2006. وشهدت البلدان النامية ارتفاعاً ملحوظاً في هذا المعدل – إذ ازداد من 68% إلى 79%، وتحسنت المستويات في جميع المناطق تقريباً. غير أن المعدلات الإقليمية لقرائية الكبار تبقى دون متوسط المعدل المسجل في البلدان النامية، وذلك في افريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وجنوب وغرب آسيا، والدول العربية، ومنطقة الكاريبي.

ومن مجموع 135 بلداً تتوافر بيانات عنها، تقل معدلات القرائية بين الكبار في 45 بلداً – يقع معظمها في افريقيا جنوب الصحراء الكبرى وفي جنوب وغرب آسيا – عن معدل البلدان النامية. وتسجل تسعة عشر بلداً معدلات منخفضة جداً لقرائية الكبار، تقل عن 55%. وتعاني ثلاثة عشر بلداً من هذه البلدان من استفحال ظروف الفقر المدقع، إذ يعيش ما لا يقل عن ثلاثة أرباع السكان فيها بأقل من دولارين من دولارات الولايات المتحدة الأمريكية في اليوم للفرد الواحد. وعلى أساس الاتجاهات الحالية، لن تفلح إلا بضعة بلدان من بين البلدان الخمسة والأربعين المذكورة أعلاه، في تحقيق هدف محو أمية الكبار بحلول عام 2015.

وانخفض عدد الشباب (البالغين ما بين 15 و24 سنة من العمر) الذين تنقصهم مهارات القرائية في العالم من 167 مليون نسمة في الفترة 1985-1994، إلى 130 مليون نسمة في الفترة 2000-2006. وانخفضت الأعداد المطلقة لهؤلاء الشباب في معظم المناطق باستثناء افريقيا جنوب الصحراء الكبرى، التي ازداد فيها عدد الشباب الأميين بمقدار 7 ملايين نسمة نتيجة للازدياد الكبير في عدد السكان واستمرار المعدلات المنخفضة للمشاركة في التعليم وإتمامه. وشهد المعدل العالمي للقرائية لدى الشباب تحسناً خلال هذه الفترة إذ ارتفع من 84% إلى 89%، وكان الارتفاع ملحوظاً في جنوب وغرب آسيا، وفي افريقيا جنوب الصحراء الكبرى، ومنطقة الكاريبي، والدول العربية.

بيد أن الأمية وانخفاض معدلات القرائية لا تنحصر في البلدان الفقيرة. ففي هولندا، يعتبر زهاء 1.5 مليون نسمة من الكبار أميين وظيفياً، ومن بينهم مليون نسمة تقريباً من الأشخاص المولودين في هولندا والذين يتحدثون باللغة الهولندية. ويكاد ربع الأشخاص المولودين في هولندا والذين يتحدثون باللغة الهولندية أن يكونوا أميين تماماً. وفي المدن الفرنسية الكبرى، ووفقاً لتقييم أجري في الفترة 2004-2005، فإن 9% من العمال (البالغين ما بين 18 و65 سنة من العمر) – وعددهم أكثر من 3 ملايين نسمة – كانوا قد التحقوا بالمدارس في فرنسا، إلا أنهم كانوا يعانون مشكلات على صعيد القرائية؛ وكان 59% منهم تقريباً من الرجال. وكانت أعمار أغلب الناس الذين كانوا يشكون من مشكلات في القرائية، تتجاوز 45 سنة وكان نصفهم يعيشون في مناطق ريفية أو في مناطق متناثرة السكان.

إذا ما استخدمنا الأعداد المطلقة للأميين الكبار في العالم، فإن 80% منهم يعيشون في عشرين بلداً فقط، ويتواجد نصفهم في بنغلاديش والصين والهند

الشكل 6: الأعداد المتوقعة للأميين الكبار (البالغين 15 عاماً فما فوق) في عام 2015، بحسب الجنسين والمناطق

المصدر: انظر الشكل 2.11 في التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع لعام 2009.

القرائية ، وعدم المساواة، والاستبعاد

إن المعدلات القطرية للقرائية تغطي على أوجه كبيرة للتفاوت داخل البلد الواحد. ومرة أخرى، فإن نوع الجنس، وظروف الفقر، ومكان الإقامة، والانتماء الإثني واللغوي يمكن أن تزيد من حدة أشكال عدم المساواة على صعيد معدلات القرائية:

- فالفروق بين معدلات قرائية الكبار **على مستوى الجنسين** منتشرة نوعاً ما في كل مكان، ولا سيما في البلدان التي تسجل أدنى مستويات القرائية. وكثيراً ما يتفاعل عامل نوع الجنس مع عامل الفقر. فقد كانت معدلات القرائية في غامبيا تتراوح بين 12% في صفوف النساء اللواتي يعانين الفقر المدقع، و53% في صفوف الرجال غير الفقراء.
- وفي سبعة بلدان تقع في افريقيا جنوب الصحراء الكبرى وتشهد معدلات منخفضة جداً للقرائية، يبلغ الفرق في معدلات القرائية بين **أفقر** الأسر **وأغناها**، أكثر من أربعين نقطة مئوية. وفي الهند، تسجل أفقر الولايات أدنى مستويات القرائية.
- وتكون معدلات القرائية في أوساط المجتمعات والمناطق **الريفية** دائماً أقل تقريباً مما هي عليه في أوساط المجتمعات والمناطق الحضرية. ففي إثيوبيا، تتراوح الفروق في معدلات القرائية على صعيد المناطق بين 83% في منطقة أديس أبابا، و23% في منطقة أمهرة الريفية.
- ويسجل السكان الأصليون، في الأغلب، معدلات للقرائية أدنى من معدلات السكان غير الأصليين.

تقييم أوجه التفاوت وعدم المساواة بين الجنسين في التعليم

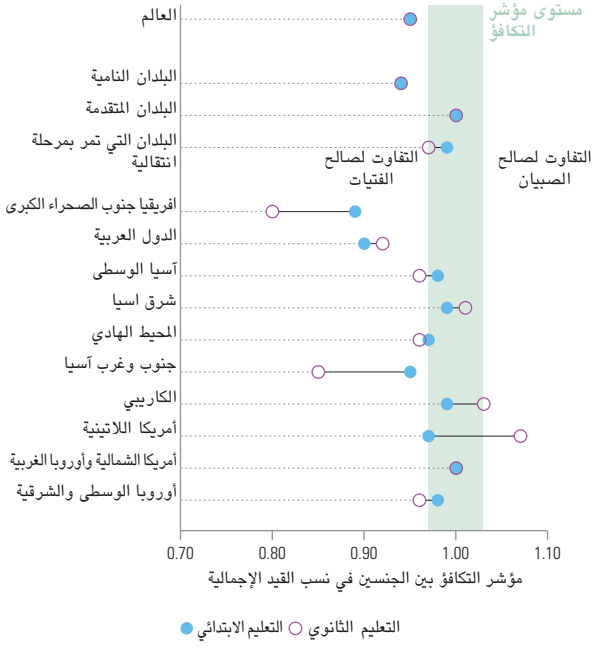
الهدف 5: إزالة أوجه التفاوت بين الجنسين في مجال التعليم الابتدائي والثانوي بحلول عام 2005، وتحقيق المساواة بين الجنسين في ميدان التعليم بحلول عام 2015، مع التركيز على تأمين فرص كاملة ومتكافئة للفتيات للانتفاع بتعليم أساسي جيد والتحصيل الدراسي فيه.

لقد استمر العالم يتقدم نحو تحقيق التكافؤ بين الجنسين، إلا أن الطريق إلى بلوغ هذا الهدف لا يزال طويلاً أمام بلدان عديدة. فمن بين البلدان البالغ عددها 176 بلداً والتي تتوافر عنها بيانات في هذا الصدد، كان 59 بلداً فقط قد حقق التكافؤ[4] بين الجنسين في التعليم الابتدائي والتعليم الثانوي في عام 2006. ومع أن هذا العدد يزيد بمقدار 20 بلداً على العدد الذي كان مسجلاً في عام 1999، يبقى الواقع هو أن نصف البلدان لم تحقق التكافؤ، وهو أمر يدعو إلى القلق.

التعليم الابتدائي: تقدم مهم ولكن البعض لا يزال بعيداً عن تحقيق التكافؤ

من مجموع 187 بلداً تتوافر بيانات عنها، كان ثلثا هذا العدد من البلدان قد حققت التكافؤ بين الجنسين في التعليم الابتدائي بحلول عام 2006، وكان معظم البلدان الباقية وعددها 71 بلداً، قد حققت تقدماً في هذا السبيل منذ عام 1999 (الشكل 7). وأحرزت بلدان عديدة في جنوب وغرب آسيا تقدماً كبيراً في هذا الشأن، حيث ارتفع مؤشر التكافؤ بين الجنسين على صعيد نسبة القيد الإجمالية من 0.84 إلى 0.95 في خلال الفترة بين عامي 1999 و2006 (أي أن عدد الفتيات الملتحقات بالتعليم مقابل التحاق كل 100 صبي، ارتفع من 84 فتاة إلى 95 فتاة). وقد حققت أو تكاد أن تحقق كل من بوتان ونيبال والهند التكافؤ بين الجنسين في التعليم الابتدائي، في حين لا تلتحق بالتعليم الابتدائي في باكستان إلا

الشكل 7: التغيرات في التفاوت بين الجنسين في نسب القيد الإجمالية في التعليم الابتدائي والتعليم الثانوي، بحسب المناطق في عام 2006



المصدر: انظر الشكل 2.33 والملحق في الجدول الإحصائي 5 في التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع لعام 2009.

80 فتاة مقابل التحاق كل 100 صبي. وكان التقدم نحو تحقيق التكافؤ بين الجنسين في افريقيا جنوب الصحراء الكبرى بطيئاً وغير متساو في كل مكان. فقد ارتفع مستوى متوسط مؤشر التكافؤ بين الجنسين على الصعيد الإقليمي من 0.85 في عام 1999 إلى 0.89 في عام 2006. غير أن عدد الفتيات الملتحقات بالتعليم الابتدائي في كل من تشاد وجمهورية افريقيا الوسطى وكوت ديفوار ومالي والنيجر كان أقل من 80 فتاة مقابل التحاق كل 100 صبي. ومن جانب آخر، فإن التكافؤ بين الجنسين في التعليم الابتدائي قد تحقق في بلدان عديدة، بضمنها جمهورية تنزانيا المتحدة وغانا وكينيا. وعلى الرغم من هذا التقدم، كان لا يزال يتعين، في عام 2006، على أكثر من نصف البلدان الواقعة في افريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وجنوب وغرب آسيا، والدول العربية، أن تحقق التكافؤ بين الجنسين، ومن بينها عدة بلدان تندرج في عداد أكثر البلدان تخلفاً في السعي إلى تحقيق الهدف.

ويلاحظ في بلدان عديدة أن الفتيات، بعد أن يلتحقن بالتعليم الابتدائي، يكون أداؤهن أفضل من أداء الصبيان، إذ إنهن، في الأغلب، أقل رسوباً وأكثر مواظبة من أجل الوصول إلى الصف الأخير، وأكثر حرصاً على إتمام التعليم الابتدائي. ففي 146 بلداً تتوافر بشأنها بيانات عن عام 2006، كان عدد حالات رسوب الفتيات، في 114 بلداً، أقل من عدد حالات رسوب الصبيان. وفي أفغانستان التي كان عدد الفتيات الملتحقات بالتعليم فيها في عام 2005 يقل عن 75 فتاة مقابل التحاق كل 100 صبي، كانت النسبة المئوية لحالات الرسوب تبلغ 14% بين الفتيات و18% بين الصبيان. ومن بين 115 بلداً تتوافر بيانات ملائمة عنها، كان عدد الفتيات في 63 بلداً يساوي عدد الصبيان بين الذين وصلوا إلى الصف الأخير في عام 2005. وفي ستة وثلاثين بلداً من البلدان الأخرى الإثنين والخمسين التي كانت لا تزال توجد فيها أوجه للتفاوت بين الجنسين، كان معدل البقاء إلى الصف الأخير لصالح الفتيات.

في عام 2006، كان لا يزال يتعين على أكثر من نصف البلدان الواقعة في افريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وجنوب وغرب آسيا، والدول العربية، أن تحقق التكافؤ بين الجنسين

(4) وفقاً لمؤشر التكافؤ بين الجنسين الذي يسجل نسبة قيد الذكور إلى قيد الإناث. ويعتبر التكافؤ قائماً إذا كانت هناك ما بين 97 فتاة و103 فتيات ملتحقات بالتعليم مقابل التحاق كل 100 صبي (مؤشر التكافؤ بين الجنسين في حالة تسجيل نسبة قيد إجمالية تتراوح بين 0.97 و1.03).

أوجه التفاوت بين الجنسين في التعليم الثانوي والتعليم العالي: مقاييس مختلفة مقابل أنماط مختلفة

مع تزايد القيد في التعليم الثانوي، تقلصت أوجه التفاوت بين الجنسين في جميع المناطق تقريباً باستثناء افريقيا جنوب الصحراء الكبرى. ومع ذلك، فإن 37% فقط من البلدان التي تتوافر بيانات عنها في هذا الصدد كانت قد حققت التكافؤ بين الجنسين في التعليم الثانوي في عام 2006. وعلى صعيد العالم، يكاد عدد البلدان التي تميل فيها أوجه التفاوت لصالح الفتيات، أن يكون مساوياً لعدد البلدان التي تميل فيها أوجه التفاوت لصالح الصبيان.

وبوجه عام، فإن البلدان المتقدمة والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية قد حققت التكافؤ بين الجنسين في التعليم الثانوي، بينما كان مستوى البلدان النامية كمجموعة، وبما كانت تسجله من التحاق 94 فتاة مقابل التحاق كل 100 صبي في عام 2006، يقل عن مستوى المتوسط العالمي. وتجمع الدول العربية، وجنوب وغرب آسيا، وافريقيا جنوب الصحراء الكبرى، بين انخفاض القيد في التعليم الثانوي وانخفاض مؤشر التكافؤ بين الجنسين فيها. وعلى العكس من ذلك، فإن أعداد الفتيات اللواتي يلتحقن بالتعليم الثانوي في العديد من بلدان أمريكا اللاتينية والكاريبي، يفوق أعداد الصبيان، ولا سيما في المرحلة العليا من التعليم الثانوي. ويبدو أن الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية ، والممارسات المهنية، وتأكيد الهوية على أساس نوع الجنس، كلها أمور تسهم في إبعاد الصبيان عن المدرسة في أمريكا اللاتينية.

أما على المستوى القطري، فإن أوجه التفاوت في التعليم الثانوي تقلصت في أكثر من نصف عدد البلدان التي تتوافر بيانات عنها في هذا الشأن والبالغ مجموعها 142 بلداً. وإن التقدم ملفت للنظر في بلدان عديدة. فقد ارتفع مؤشر التكافؤ بين الجنسين بما يزيد على 20% في كل من أوغندا وبنين وتشاد وتوغو وغامبيا وغينيا وكمبوديا ونيبال واليمن. وفي بنغلاديش، أدت السياسات العامة والإصلاحات دوراً مهماً في مساعدة البلد على تحقيق هدف التعليم للجميع فيما يتعلق بالتكافؤ بين الجنسين، وذلك قبل الأجل المحدد (الإطار 5). وفي حين ازدادت مشاركة الفتيات في التعليم الثانوي سوءاً في عدة بلدان، فإن أشكال التفاوت بين الجنسين على حساب الصبيان ازدادت في بعض البلدان الأخرى، مثل الأرجنتين وتونس وجمهورية مولدوفا وجورجيا والسلفادور.

وفيما يخص التعليم العالي، فإن أعداد النساء تتجاوز بصورة متزايدة أعداد الرجال في الالتحاق به في شتى أنحاء العالم. وقد ارتفع مؤشر التكافؤ بين الجنسين في هذا التعليم على صعيد العالم من 0.96 في عام 1999 إلى 1.06 في عام 2006. بيد أن هناك فروقاً كبيرة بين المناطق. فالوضع في المناطق النامية متباين إذ تسجل مشاركة النساء في هذا التعليم أعلى المعدلات في منطقتي الكاريبي (1.69) والمحيط الهادي (1.31)، في حين يقل عدد النساء عن ذلك إلى حد كبير جداً في التعليم العالي في جنوب وغرب آسيا (0.76) وافريقيا جنوب الصحراء الكبرى (0.67). وكان عدد الملتحقات بهذا التعليم في بعض البلدان يقل عن 30 إمرأة مقابل كل 100 رجل.

تبلغ احتمالات فتيات أغنى الأسر في الالتحاق بالتعليم الابتدائي في مالي أربعة أضعاف احتمالات فتيات أفقر الأسر في الالتحاق به

الإطار 5: نصر لبنغلاديش: تحقيق التكافؤ بين الجنسين بحلول عام 2005

إن بنغلاديش هي أحد البلدان القليلة التي حققت التكافؤ بين الجنسين في التعليم الابتدائي والتعليم الثانوي بحلول عام 2006، ولا يشبهها في ذلك في منطقة جنوب وغرب آسيا إلا سري لانكا. وقد أدت الحوكمة السليمة دوراً كبيراً في هذا المجال، وذلك بالإضافة إلى برامج تخصيص المرتبات، التي زادت من مشاركة الفتيات في التعليم. وقد أسفر انتفاع الفتيات بمستويات أفضل في التعليم الثانوي عن آثار إيجابية في مجالات أخرى من حياة المجتمع، فانخفضت وفيات الأطفال، وتحسنت التغذية، وزادت فرص عمل النساء وارتفعت أجورهن.

أوجه التفاوت بين الجنسين داخل البلد الواحد

إن صلة الترابط قوية بين الفقر وأوجه التفاوت بين الجنسين في مرحلة التعليم الابتدائي، وهي حتى أقوى من ذلك في مرحلة التعليم الثانوي. ففي مالي مثلاً، تبلغ احتمالات فتيات أغنى الأسر أربعة أضعاف احتمالات فتيات أفقر الأسر في الالتحاق بالتعليم الابتدائي، وثمانية أضعاف احتمالات التحاقهن بالتعليم الثانوي.

وتتفاعل الفروق في الدخل مع عوامل اجتماعية واقتصادية وثقافية أوسع نطاقاً لتؤثر سلباً على الفتيات. ووفقاً لبحث أجري في عدة بلدان، فإن الإنتماء إلى مجموعة من السكان الأصليين، أو أقلية لغوية، أو شريحة اجتماعية متواضعة، أو منطقة جغرافية معزولة، يمكن أن يضاعف أسباب الحرمان. فاحتمالات التحاق فتيات السكان الأصليين بالتعليم في غواتيمالا هي أقل من احتمالات فتيات الفئات السكانية الأخرى، إذ إن 54% من فتيات السكان الأصليين يلتحقن بالتعليم في سن السابعة، بينما تبلغ هذه النسبة 75% للفتيات من غير السكان الأصليين. إن التغلب على مثل هذه الأشكال من عدم المساواة يتطلب اتخاذ تدابير خاصة لصالح الفتيات يدعمها الالتزام من جانب القيادة السياسية والتشريعات.

المساواة بين الجنسين في التعليم: أمر أصعب تحقيقاً

بالإضافة إلى هدف إزالة أوجه التفاوت بين الجنسين في مجال التعليم الابتدائي والتعليم الثانوي بحلول عام 2005، يدعو الهدف الخاص بالجنسين في مجال التعليم للجميع إلى تحقيق المساواة بين الجنسين في ميدان التعليم بحلول عام 2015، مع التركيز على تأمين فرص كاملة ومتكافئة للانتفاع بتعليم أساسي جيد والتحصيل فيه، ولا سيما بالنسبة للفتيات. وهذا أمر أصعب بكثير من تحقيق الهدف الخاص بالتكافؤ، كما تدل على ذلك الدراسات عن نتائج التعلّم والممارسات المدرسية.

نتائج التعلّم واختيار مجالات الدراسة: الفروق بين الجنسين مستمرة. إن الفتيات والصبيان يحققون نتائج مختلفة جداً في التعليم المدرسي، وذلك ليس فقط على صعيد الأداء العام، بل وأيضاً بحسب المادة الدراسية. وتبين تقييمات الطلاب اختلافات واسعة النطاق بين الجنسين. ففي حين أن أوجه التفاوت متنوعة، ثمة أربعة أنماط متميزة تظهر للعيان. الأول هو أن أداء الفتيات يفوق أداء الصبيان في مهارات القراءة وفنون اللغة وذلك عبر تشكيلة متنوعة من البلدان. والثاني هو أنه على الرغم من أن أداء الصبيان كان تاريخياً يفوق أداء الفتيات في مادة الرياضيات في مرحلتي التعليم الابتدائي والثانوي، فإن تقييمات حديثة تشير إلى أنهن قد تداركن هذا الوضع بل وحتى تجاوزن الصبيان في هذه المادة. والثالث هو أنه على الرغم من أن أداء الصبيان لا يزال أفضل من أداء الفتيات في مادة العلوم، فكثيراً ما يكون الفرق في هذا المجال تافهاً إنْ لم يكن معدوماً من الناحية الإحصائية. وختاماً، فإن حضور الذكور لا يزال يهيمن على بعض المجالات الدراسية في التعليم العالي، وخصوصاً مجالي العلوم والهندسة. وفي نصف البلدان التي تتوافر عنها بيانات في هذا الشأن، تشكل النساء أكثر من ثلثي الطلاب في مجالات تعتبر منذ أمد بعيد مجالات يغلب عليها "العنصر الأنثوي"، مثل التعليم، والصحة، والرعاية الاجتماعية.

© Giacomo Pirozzi/PANOS

معلمة في التعليم الابتدائي في جيبوتي تساند وتشجع تلميذتين

لماذا يختلف أداء الفتيات في اختبارات التحصيل الدراسي؟ إن أسباب الفروق بين نتائج تعلّم الصبيان ونتائج تعلّم الفتيات هي أسباب معقدة. ويكمن جزء من تفسير هذه الفروق في طريقة تنظيم النظام التعليمي، وفي ما يجري في قاعة الدرس. فالاختلاف في معاملة المعلمين للفتيات وللصبيان يمكن أن يؤثر على نموهم وأن يعزز تكوين الأفكار النمطية عن كل من الجنسين. كما أن بإمكان الكتب المدرسية أن تفعل ذلك أيضاً. فلا تزال هذه الكتب تتضمن في العديد من البلدان أشكالاً من التحيز الجنساني، ويكون تمثيل الفتيات والنساء فيها أقل مما ينبغي، وتعرض الأشخاص من الجنسين في أدوار تطغى عليها الأفكار النمطية بشكل بالغ. فالتقدم في هذا المجال بطيء، ولئن كانت أكثر الأمثلة وضوحاً في الدلالة على التحيز الجنساني قد اختفت إلى حد كبير، فإن مواد التعلّم التي تنطوي على التحيز الجنساني لا تزال باقية.

ضمان الإنصاف والجودة في التعلّم

الهدف 6: تحسين كافة الجوانب النوعية للتعليم وضمان الامتياز للجميع بحيث يحقق جميع الدارسين نتائج معترفاً بها وقابلة للقياس، ولا سيما في القراءة والكتابة والحساب والمهارات الحياتية الأساسية.

إن الهدف النهائي للتعليم للجميع هو أن يمتلك الأطفال المهارات الأساسية التي يحتاجون إليها من أجل أن تكون حياتهم أكثر ثراء وفرصهم أوسع نطاقاً ومشاركتهم أكبر في حياة المجتمع. وإن الطريق إلى ذلك يكمن في نوعية التعليم الذي يتلقونه.

الفوارق في نتائج التعلّم، على الصعيد الدولي

تُبيِّن تقييمات التعلّم التي أجريت مؤخراً على الصعيد الدولي والإقليمي والقطري، أن الأطفال الذين يكملون التعليم المدرسي لا يملكون، في بلدان عديدة، إلا أهم المهارات الأساسية. فإن مستويات التعلّم منخفضة جداً في البلدان النامية. ففي استقصاء أجري في الهند في عام 2007، كان أقل من نصف عدد طلاب الصف الثالث يستطيعون قراءة نص بسيط، وكان 58% منهم فقط يحسنون عملية الطرح أو القسمة. وتبين نتائج الدراسة الثانية لتجمع افريقيا الجنوبية لمراقبة نوعية التعليم[5] SACMEQ II أن أقل من 25% من أطفال الصف السادس كانوا قد بلغوا المستوى "المرغوب" في القراءة، في كل من بوتسوانا وجنوب افريقيا وسوازيلاند وكينيا، وأقل من 10% في أوغندا وزامبيا ومالي وموزمبيق وناميبيا. وثمة تقييمات أخرى لا تقل عن هذا التقييم إنذاراً وتتعلق بمجموعات من مهارات أعقد. ووفقاً "للدراسة الإقليمية المقارنة والإيضاحية الثانية" (SERCE) في أمريكا اللاتينية، فقد سجل ما لا يقل عن نصف عدد طلاب الصف الثالث في كل من إكوادور والجمهورية الدومينيكية وغواتيمالا، أدنى المستويات في اختبار القراءة.

إن الفرق في هذا المجال بين البلدان النامية والبلدان المتقدمة ملفت للنظر. فقد بينت نتائج برنامج التقييم الدولي للطلاب (PISA) لعام 2006 بشأن التحصيل في مادة العلوم أن 60% من الطلاب في كل من اندونيسيا والبرازيل وتونس سجلوا أدنى مستوى ممكن، بينما كانت نسبة الطلاب الذين سجلوا أدنى مستوى في فنلندا وكندا تقل عن 10%. ووفقاً للدراسة الدولية عن التقدم في تعلّم القراءة (PIRLS) لعام 2006، فإن طلاب الصف الرابع في البلدان ذات الدخل المتوسط وذات الدخل المنخفض الواقعة خارج أوروبا، سجلوا مستويات في القراءة تقل كثيراً عن مستوى المتوسط الدولي. ولا تشمل تقييمات التعلّم هذه إلا الأطفال الملتحقين بالمدارس – إذ إن بحث الموضوع بما يشمل نتائج الأطفال غير الملتحقين بالمدارس من شأنه أن يكشف عن أوجه للتفاوت أكثر حدة.

في بلدان عديدة، لا يملك الأطفال الذين يكملون التعليم المدرسي إلا أهم المهارات الأساسية

ما بعد المتوسطات القطرية: فروق هائلة في التحصيل

إن الفروق بين نتائج التحصيل هي أكثر وضوحاً داخل البلدان وكثيراً ما ترتبط بالفقر وبأشكال أخرى من الحرمان. فالفروق موجودة على كل المستويات: سواء بين المناطق، أو بين المجتمعات المحلية، أو بين المدارس أو بين قاعات الدرس. وفي الدراسة الدولية عن التقدم في تعلّم القراءة (PIRLS) لعام 2006، كانت نتائج الـ 5% الحاصلين على أعلى النتائج في القراءة بين طلاب الصف الرابع في جنوب افريقيا تزيد بمقدار خمس مرات على نتائج الـ 5% الحاصلين على أدنى النتائج. ويمكن تفسير الفروق في التحصيل الدراسي للطلاب في بلد ما، بالرجوع إلى الخلفية التي ينتمي إليها الطالب، والنظام التعليمي، والسياق المدرسي:

- **الخلفية التي ينتمي إليها الطالب.** إن تحصيل الطالب، بصرف النظر عن قدراته الذاتية، هو نتاج ظروف اجتماعية واقتصادية وثقافية، مثل نوع جنسه، واللغة التي يتحدث بها في المنزل، ومهنة الوالدين ومستوى تعليمهم، وحجم الأسرة، ووضعها من حيث الهجرة. فلهذه العوامل تأثير كبير على مدى ما يتعلمه الطلاب.
- **النظام التعليمي.** إن أسلوب تنظيم النظام التعليمي يؤثر تأثيراً كبيراً على نتائج التحصيل الدراسي. ومن العوامل ذات الصلة في هذا الصدد السياسات المتبعة في مجال انتقال الطالب من صف إلى الصف الذي يليه، وما إذا كان الطلاب موزعين في مجموعات بحسب قدراتهم، والتدريس في صفوف دراسية متعددة المستويات، وامتحانات نهاية المرحلة التعليمية. وعلى سبيل المثال، فإن بإمكان السياسات الرامية إلى التوسع في تقديم خدمات الرعاية والتربية في مرحلة الطفولة المبكرة، وإلى

(5) يعرض الفصل 2 تفاصيل في هذا الصدد ويورد التسميات الكاملة لمختلف تقييمات التعلّم الدولية.

زيادة استقلالية المدارس، أن تزيد من مستوى توافر الإنصاف، بينما يمكن لممارسات أخرى، مثل اعتماد أسلوب المسارات الأكاديمية الانتقائية، أن تزيد من أشكال التفاوت.

- **السياق المدرسي.** إن تحقيق تحصيل تعليمي فعال يعتمد على توافر البنى التحتية الأساسية، والقيادة المهنية، والمعلمين المتفانين في عملهم، والقدر الكافي من الوقت المخصص للتدريس ومن الموارد، ورصد التحسن في الأداء، وتقييم الأداء، والتمويل الكافي. وثمة موارد عديدة تعتبر أموراً مضمونة في البلدان المتقدمة، مثل الطاقة الكهربائية، ومقاعد الطلاب ومناضدهم، والكتب المدرسية، بينما يكون توافرها محدوداً جداً في البلدان النامية. ففي ستة بلدان في افريقيا جنوب الصحراء الكبرى، يتعلم نصف طلاب الصف السادس في قاعات درس لا يوجد فيها أي كتاب. وفي بلدان نامية عديدة، يجري توزيع الموارد المدرسية المهمة بصورة غير متساوية بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية. وفي أمريكا اللاتينية وأماكن أخرى، يرتاد الأطفال الفقراء، في الأغلب، مدارس غير مجهزة بشكل كاف، وهو ما يزيد من حدة أوجه التفاوت.

توفير المعلمين، والجودة

سيتعين على الحكومات أن تحشد وأن تدرب معلمين بشكل واسع النطاق من أجل تحقيق أهداف التعليم للجميع

يحتل المعلمون موقع الصدارة في توفير تعليم جيد. ومن أجل أن يكون أداء الطلاب جيداً، ينبغي أن يتاح قدر كاف من المعلمين المدرَّبين تدريباً جيداً والمتفانين في عملهم، وأن تكون نسب التلاميذ إلى المعلمين معقولة.

وقد كان عدد المعلمين العاملين في التعليم الابتدائي في العالم في عام 2006 يزيد على 27 مليون نسمة، ويوجد نحو 80% منهم في البلدان النامية. وقد ازدادت أعدادهم بنسبة 5% بين عامي 1999 و2006، وحدثت أكبر الزيادات في منطقة افريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وشهدت أعداد المعلمين زيادات أيضاً في أمريكا اللاتينية والكاريبي. أما عدد المعلمين العاملين في التعليم الثانوي في العالم، فقد ازداد خلال الفترة منذ عام 1999، بمقدار 5 ملايين نسمة ليبلغ 29 مليون نسمة في عام 2006.

وسيتعين على الحكومات أن تحشد وأن تدرب معلمين بشكل واسع النطاق من أجل تحقيق أهداف التعليم للجميع. ويقدر عدد المعلمين الإضافيين الذين سيحتاج إليهم العالم في التعليم الابتدائي خلال الفترة حتى عام 2015 بمقدار 18 مليون معلّم، وستكون افريقيا جنوب الصحراء الكبرى أشد المناطق احتياجاً (1.6 مليون معلّم إضافي). وإذا أخذنا في الحسبان حالات تقاعد المعلمين في هذه الفترة، فإن العدد سيصل في هذه المنطقة إلى 3.8 مليون معلّم. وإذا أخذنا حالات التقاعد وعوامل أخرى في الحسبان أيضاً، فإن شرق آسيا والمحيط الهادي تحتاجان إلى 4 ملايين معلّم، وتحتاج منطقة جنوب وغرب آسيا إلى 3.6 مليون معلّم.

وثمة توافق في الآراء على نطاق واسع بأن وجود بيئة جيدة للتعلّم يقتضي ألا يكون هناك أكثر من أربعين تلميذ لكل معلّم (نسبة التلاميذ إلى المعلمين 1:40). ولم يُحرز إلا تقدم قليل في خفض الفروق الكبيرة بين نسب التلاميذ إلى المعلمين على الصعيدين القطري والإقليمي، ولا سيما في جنوب وغرب آسيا وفي افريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وشهدت بعض البلدان، مثل أفغانستان وجمهورية تنزانيا المتحدة ورواندا وكينيا، زيادات كبيرة بشكل خاص في نسب التلاميذ إلى المعلمين. وتجاوزت هذه النسب في التعليم الابتدائي، على الصعيد القطري،1:60 في كل من أفغانستان وتشاد ورواندا وموزمبيق. وبالمقابل، فإن نسب التلاميذ إلى المعلمين في التعليم الابتدائي انخفضت في أمريكا اللاتينية والكاريبي وأمريكا الشمالية وأوروبا الغربية نتيجة انخفاضات في القيد و/أو ازدياد أعداد المعلمين. أما في التعليم الثانوي، فإن أعلى نسب الطلاب إلى المعلمين تُلاحظ ، في هذه الحالة أيضاً، في افريقيا جنوب الصحراء الكبرى وفي جنوب وغرب آسيا.

وتعاني بلدان عديدة من نقص في توفير المعلمين المدرَّبين. وكانت القيم الوسطى لأعداد المعلمين المدرَّبين العاملين في ملاك التدريس في عام 2006 تتراوح بين 68% في جنوب وغرب آسيا، و100% في الدول العربية. ومن بين البلدان الأربعين التي تتوافر عنها بيانات في هذا الصدد، حقق نصفها تقريباً، بين عامي 1999 و2006، زيادات في نسبة المعلمين المدرَّبين. وشهدت البهاما ورواندا وميانمار وناميبيا زيادات في عدد المعلمين المدرَّبين تجاوزت نسبة 50%. غير أن النسبة المئوية للمعلمين المدرَّبين انخفضت في أكثر من ثلث البلدان، ومن بين هذه البلدان بنغلاديش ونيبال والنيجر.

وكثيراً ما تغطي نسبة التلاميذ إلى المعلمين المسجلة على الصعيد القطري، على وجود فروق كبيرة في هذا المجال داخل البلد، وهي فروق ترتبط في هذه الحالة أيضاً، بعوامل الموقع الجغرافي والدخل ونوع المدرسة. فقد كانت نسبة التلاميذ إلى المعلمين في ولاية بايلسا في نيجيريا تزيد بمقدار خمسة أضعاف على النسبة في لاغوس. وكثيراً ما يرتاد أطفال الفئات الأغنى مدارس تكون فيها نسب التلاميذ إلى المعلمين أفضل ويوجد فيها عدد أكبر من المعلمين المدرَّبين. وتتباين نسب التلاميذ إلى المعلمين أيضاً بحسب ما إذا كانت المدرسة ممولة من الحكومة. فعلى سبيل المثال، كانت هذه النسب في المدارس الحكومية في بنغلاديش تبلغ 1:64 بينما كانت تبلغ 1:40 في المدارس غير الحكومية.

وهناك عوامل أخرى تؤثر في نوعية التدريس والتعلّم، ومنها تغيب المعلمين وانخفاض معنوياتهم (من حيث صلتها بتدني المرتبات وسوء ظروف العمل)، وتأثير فيروس ومرض الإيدز على معدلات الوفيات بين المعلمين.

التعليم للجميع: قياس حصيلة ذات طابع مركّب

على الرغم من أهمية كل هدف من أهداف التعليم للجميع، فإن المهم في نهاية المطاف هو التقدم المحرز على جميع الجبهات. ويساعد مؤشر تنمية التعليم للجميع على الوقوف على مجمل التقدم المحرز في مجال التعليم للجميع. ويركز هذا المؤشر على الأهداف الأربعة الأيسر خضوعاً للقياس الكمي، وهي: تعميم التعليم الابتدائي، ومحو أمية الكبار، وتحقيق التكافؤ والمساواة بين الجنسين، وتحسين نوعية التعليم. وقد أمكن في التقرير الأخير، حساب مؤشر تنمية التعليم للجميع فيما يتعلق بهذه الأهداف الأربعة كلها بالنسبة إلى السنة الدراسية المنتهية في عام 2006، وذلك في 129 بلداً تتوافر عنها بيانات في هذا الصدد. ومن بين البلدان العديدة التي لم يشملها حساب المؤشر، توجد غالبية مما يدعى بـ "الدول الضعيفة"، وبضمنها بلدان تشهد أوضاع نزاع أو ما بعد النزاع.

ومن بين البلدان البالغ عددها 129 بلداً، يلاحظ ما يلي:

- أن ستةً وخمسين بلداً – أي بما يزيد بمقدار خمسة بلدان على العدد المسجل في عام 2005 – قد حققت أو تكاد أن تحقق الأهداف الأربعة، إذ تبلغ متوسطات قيم مؤشر تنمية التعليم للجميع فيها ما لا يقل عن 0.95. ويقع معظم هذه البلدان العالية الأداء في مناطق إقليمية متقدمة أكثر من غيرها.
- وأن أربعة وأربعين بلداً – يقع معظمها في أمريكا اللاتينية والكاريبي (ثمانية عشر بلداً)، والدول العربية (تسعة بلدان)، وافريقيا جنوب الصحراء الكبرى (تسعة بلدان)، وشرق آسيا والمحيط الهادي (خمسة بلدان) – بلغت منتصف الطريق في تحقيق التعليم للجميع، إذ تتراوح قيم مؤشر تنمية التعليم للجميع فيها

بين 0.80 و0.94. وعلى الرغم من أن مستوى المشاركة في التعليم الابتدائي قد يكون عالياً في هذه البلدان، فإن جوانب للقصور في مجالات أخرى، مثل محو أمية الكبار وتحسين نوعية التعليم، تخفض المستوى العام لإنجازها.

- وثمة تسعة وعشرون بلداً متأخراً في تحقيق هذه الأهداف – أي أكثر من خُمس عدد البلدان المشمولة بالعينة – إذ تقل قيم مؤشر تنمية التعليم للجميع فيها عن 0.80. وتحظى افريقيا جنوب الصحراء الكبرى بتمثيل كبير في هذه المجموعة، إذ أن قيم مؤشر تنمية التعليم للجميع تقل عن 0.60 في إثيوبيا وبوركينا فاسو وتشاد ومالي والنيجر. وتضم هذه المجموعة بلداناً في مناطق أخرى، بضمنها أربعة بلدان في منطقة الدول العربية، وخمسة من ستة بلدان في جنوب آسيا. ويسجل معظم هذه البلدان مستويات منخفضة في القياسات الخاصة بكل هدف من الأهداف الأربعة.

ويمكن تحليل التغيرات التي طرأت بين عامي 1999 و2006 على مؤشر تنمية التعليم للجميع بالنسبة إلى خمسة وأربعين بلداً فقط. فقد سجل واحد وثلاثون بلداً من هذه البلدان زيادات مهمة في حالات عديدة. وعلى الرغم من أن القيم المطلقة لمؤشر تنمية التعليم للجميع ظلت منخفضة في إثيوبيا وموزمبيق ونيبال، فإن هذه القيم ازدادت بأكثر من 20%. وانخفضت قيم مؤشر تنمية التعليم للجميع في أربعة عشر بلداً، وشهدت تشاد أكبر انخفاض في هذا الصدد واحتلت المرتبة الأخيرة في قيم المؤشر لعام 2006، متخلفة في ذلك جداً عن البلدان الأخرى.

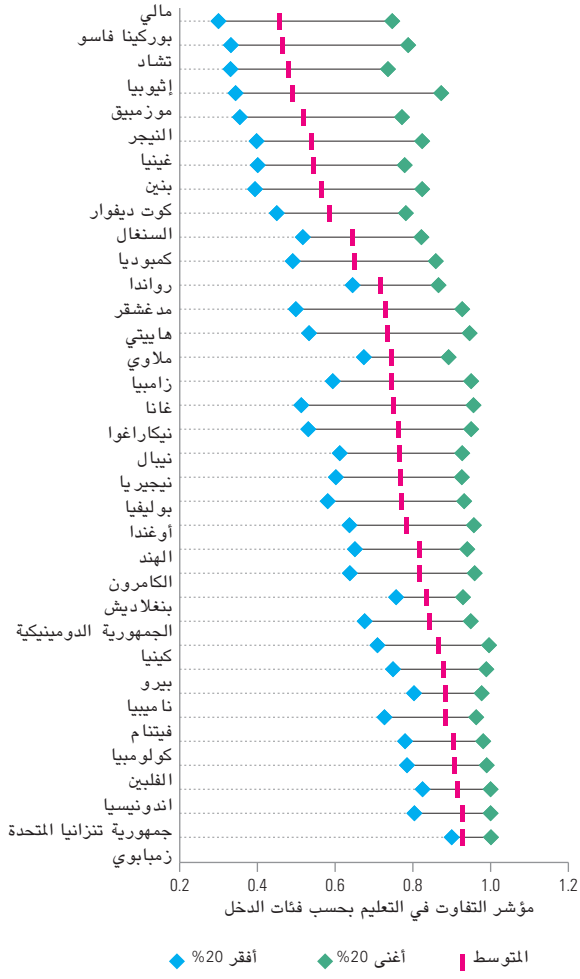
لقد كان ازدياد المشاركة في التعليم الابتدائي هو المحرك الأول في تحسين مستوى مؤشر تنمية التعليم للجميع. فقد تحققت عبر البلدان الخمسة والأربعين زيادة في نسبة القيد الصافية الكلية في التعليم الابتدائي[6] بلغت في المتوسط 7.3%. وفي معظم البلدان الأربعة عشر التي انخفضت فيها قيمة مؤشر تنمية التعليم للجميع، كان سوء نوعية التعليم عاملاً مهماً في ذلك.

الحصيلة العامة في مجال تحقيق التعليم للجميع: أشكال التفاوت داخل البلد الواحد لا تزال هي القاعدة

إن المؤشر المعياري لتنمية التعليم للجميع، المشروح أعلاه، يوفر لمحة سريعة عن المتوسطات القطرية. بيد أنه لا يعرض صورة عن الفروق الموجودة داخل البلد الواحد. ولتدارك هذا النقص، تم استحداث مؤشر ابتكاري جديد للتعليم هو مؤشر التفاوت في التعليم بحسب فئات الدخل وذلك بالنسبة إلى خمسة وثلاثين بلداً من البلدان النامية، وهو مؤشر يُحسب على أساس بيانات الاستقصاءات عن الأسر (الشكل 8). ويدرس هذا المؤشر توزيع حصيلة التعليم للجميع داخل كل بلد بالاستناد إلى عاملي الثروة والموقع الجغرافي من حيث الريف والحضر. وقد كشف هذا المؤشر عما يلي:

- إن هناك فروقاً كبيرة في إجمالي حصيلة التعليم للجميع بالنسبة إلى فئات الدخل في ما يقارب جميع البلدان الخمسة والثلاثين التي شملها حساب هذا المؤشر. وتكاد شدة أشكال التفاوت في هذا الصدد داخل البلد الواحد أن تماثل شدة أشكال التفاوت بين البلدان. وتزداد أشكال التفاوت هذه بشكل خاص في كل من إثيوبيا وبنين وبوركينا فاسو وتشاد ومالي وموزمبيق والنيجر، إذ تزيد قيمة مؤشر التفاوت في التعليم بين فئات الدخل في هذه البلدان بالنسبة إلى الفئة الأغنى بين السكان، على ضعف قيمة المؤشر بالنسبة إلى الفئة الأفقر.
- إن البلدان التي يعمل فيها النظام التعليمي بصورة أفضل، لا تسجل فقط مستوى أعلى في الحصيلة العامة لتحقيق التعليم للجميع، وإنما تكون أوجه التفاوت فيها أيضاً أقل مما في غيرها من البلدان.
- إن التقدم المحرز على صعيد الحصيلة العامة لتحقيق التعليم للجميع قد عاد، في معظم البلدان، بالنفع على أفقر الفئات. وقد انخفض الفرق في هذا المجال بين الخُمسين الأغنى والأفقر بين السكان في ثلاثة أرباع البلدان الخمسة والثلاثين. فقد انخفض الفرق بين الفئتين الأغنى والأفقر بين السكان في كل من إثيوبيا وبنين ونيبال والهند، بما لا يقل عن 15%.
- وتكون الحصيلة العامة لتحقيق التعليم للجميع في المناطق الحضرية أكبر مما هي عليه في المناطق الريفية أيا كانت فئة الدخل. ففي إثيوبيا وبوركينا فاسو وتشاد ومالي، تبلغ قيمة مؤشر التفاوت بين فئات الدخل في المناطق الحضرية ما لايقل عن ضعف قيمة هذا المؤشر في المناطق الريفية.

الشكل 8: قيم مؤشر التفاوت في التعليم للجميع بحسب خُمس السكان من حيث الثروة في بلدان مختارة، وفي أحدث السنوات الماضية



المصدر: انظر الشكل 2.44 في التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع لعام 2009.

إن هناك فروقاً كبيرة في إجمالي حصيلة التعليم للجميع بالنسبة إلى فئات الدخل في ما يقارب جميع البلدان الخمسة والثلاثين التي شملها حساب المؤشر

(6) تدل هذه النسبة على عدد الأطفال في سن الالتحاق بالتعليم الابتدائي من بين الملتحقين بالتعليم الابتدائي أو الثانوي.

الفصل 3:

الارتقاء بالنوعية وتعزيز الإنصاف: أهمية الحوكمة

ليست الحوكمة الجيدة في مجال التعليم مفهوماً مجرداً. فهي تعني أن يُكفل للأطفال الالتحاق بمدارس تحظى بتمويل جيد وتستجيب للاحتياجات المحلية ويعمل فيها معلمون مدربون ومتحمسون. كما تتعلق الحوكمة بتوزيع سلطة اتخاذ القرار على كافة مستويات النظام التعليمي، بدءاً من الوزارة ووصولاً إلى المدرسة والمجتمع المحلي.

ويركز الفصل الثالث على كيفية تنفيذ الحكومات لسياسات وإصلاحات الحوكمة في أربعة مجالات أساسية هي: تمويل التعليم؛ والاختيار والمنافسة ومراعاة احتياجات وآراء المنتفعين في مجال التعليم المدرسي؛ والمعلمون وأنشطة الرصد والإشراف؛ وتخطيط التعليم واستراتيجيات الحد من الفقر. وهو يسعى إلى معرفة ما إذا كانت الحوكمة في مجال التعليم قد نجحت في الارتقاء بالجودة وتقليل أوجه التفاوت وكيف تم لها ذلك.

كلٌ سائر في طريقه: تلميذات المدارس وأطفال الشوارع في نيودلهي

© Gurinder Osan/AP/SIPA

حوكمة التعليم: إطار عمل داكار وما وراءه

تعد حوكمة التعليم بنداً هاماً في جدول أعمال التعليم للجميع. وقد وضع إطار عمل داكار بعض المبادئ العامة منها إيجاد نظم تعليمية تلبي الاحتياجات وتكون قابلة للمساءلة وذات نهج تشاركي. ولئن كان إطار عمل داكار لا ينادي بتطبيق نموذج وحيد للحوكمة الجيدة ينسجم مع كل الظروف، فهو يروج للامركزية ويشجع على المشاركة في اتخاذ القرار من القمة وحتى القاعدة توخياً للمزيد من الإنصاف في النظم التعليمية.

لقد خاضت البلدان تجارب عديدة ومتنوعة في مجال إصلاح الحوكمة أفضت إلى نتائج متباينة. وثمة مشكلتان عامتان تبرزان في هذا الصدد، هما الاتجاه إلى تطبيق «نماذج جاهزة» لا تنسجم مع الظروف المحلية؛ وعدم إيلاء عناية كافية لمسألة الإنصاف. كما أنها كثيراً ما أخفقت إلى حد كبير في وضع استراتيجيات الحد من الفقر واللامساواة في قلب عملية الإصلاح. ولكي تنجح البلدان في تسريع عجلة التقدم نحو تحقيق أهداف التعليم للجميع ينبغي أن تفسح مكانة أكبر لمسألة الإنصاف في عملية إصلاح الحوكمة.

وبعد النظر في أربعة من جوانب إصلاح الحوكمة ودراسة كيفية معالجتها لمشكلة اللامساواة، خلص التقرير إلى أربع نتائج رئيسية:

- **تمويل التعليم:** بالرغم من أهمية اللامركزية، ينبغي أن تحتفظ الحكومة المركزية بدور قوي لضمان المساواة في توزيع التمويل العام.
- **الإدارة المدرسية:** إن نقل المسؤولية إلى المجتمعات المحلية وإلى الآباء ومزودي الخدمات التعليمية من القطاع الخاص ليس بديلاً عن إقامة نظم عامة راسخة للتعليم الأساسي.
- **المعلمون وأنشطة الرصد والإشراف:** يجب على الحكومات أن تعزز حشد المعلمين وحوافزهم؛ وأن تخلق حوافز للتشجيع على تحسين المساءلة والإنصاف والتعلّم؛ وتضع سياسات للإشراف تكون مصحوبة بدعم للمدارس.
- **التخطيط والحد من الفقر:** ينبغي إدماج التعليم في إطار الاستراتيجيات الأوسع الخاصة بمكافحة الفقر وأبلغ أشكال اللامساواة.

تمويل التعليم توخياً للإنصاف

لا بد من زيادة التمويل إذا أراد العالم أن يحقق أهداف داكار. ولكن زيادة التمويل هي جزء من مجموعة واسعة من التحديات المطروحة على صعيد السياسات التعليمية. فينبغي للبلدان أن تحسن الفعالية وتزيد الموارد المالية إذا ما أرادت بلوغ أهداف التعليم للجميع. كما ينبغي لها أن تضع استراتيجيات للتصدي لأوجه التفاوت في تمويل التعليم.

الإنفاق الحكومي على التعليم

إن الحصة المخصصة للتعليم من الدخل القومي تختلف اختلافا كبيرا فيما بين المناطق وفئات الدخل (الجدول 1). ففي افريقيا جنوب الصحراء الكبرى وفي جنوب وغرب آسيا، حيث يعيش نحو 80% من الأطفال غير الملتحقين بالمدارس، تتجه البلدان المنخفضة الدخل إلى استثمار أقل نسبة من ناتجها القومي الإجمالي في التعليم. وفي افريقيا جنوب الصحراء الكبرى، ينفق أحد عشر بلداً من أصل البلدان الواحد والعشرين التي تتوافر عنها بيانات أقل من 4% من الناتج القومي الإجمالي على التعليم. وفي جنوب آسيا، تخصص بنغلاديش 2.6% فقط من دخلها الوطني للتعليم، وتخصص الهند 3.3% وباكستان 2.7%. وتوجد اختلافات شاسعة فيما بين البلدان المنخفضة الدخل: فجمهورية وسط افريقيا تخصص 1.4% من ناتجها القومي الإجمالي للتعليم في حين تخصص إثيوبيا 6%.

زاد الإنفاق الحكومي منذ منتدى داكار في معظم البلدان التي تتوافر عنها بيانات. ويلاحظ في بعض البلدان أن الزيادات الهامة في الإنفاق على التعليم يصاحبها تقدم ملحوظ صوب تحقيق أهداف التعليم للجميع. وقد زاد كل من إثيوبيا والسنغال وكينيا وموزمبيق الحصة المستثمرة في التعليم من ناتجها القومي الإجمالي زيادة حادة وسجل كل من هذه البلدان انخفاضاً ملحوظاً في عدد الأطفال غير الملتحقين بالمدارس.

بيد أن الحصة المخصصة للتعليم من الناتج القومي الإجمالي انخفضت بين عام 1999 وعام 2006 في 40 بلداً من أصل البلدان الـ 105 التي تتوافر عنها بيانات. وانخفضت في اثني عشر بلدا بما يزيد على نقطة مئوية واحدة. ويوجد ضمن هذه المجموعة الأخيرة عدد من البلدان التي تضم أعداداً كبيرة نسبياً من الأطفال غير الملتحقين بالمدارس، مثل الكونغو والهند. وشهد الإنفاق حالة ركود في بلدان أخرى تقع في جنوب وغرب آسيا وافريقيا جنوب الصحراء. وبالنظر إلى ما تعاني منه هذه البلدان حالياً من انخفاض في مستويات الاستثمار، فإنها تحتاج إلى زيادة حجم الإنفاق العام على التعليم وكفاءته وإنصافه.

لكي تتمكن البلدان من التقدم بسرعة نحو تحقيق أهداف التعليم للجميع ينبغي إيلاء اهتمام أكبر لمسألة الإنصاف في عملية إصلاح الحوكمة

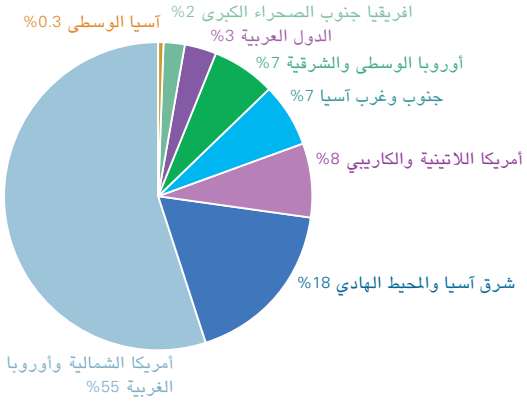
الجدول 1: إجمالي الإنفاق العام على التعليم كنسبة مئوية من الناتج القومي الإجمالي وكنسبة مئوية من مجمل الإنفاق الحكومي بحسب المناطق، 2006

افريقيا جنوب الصحراء الكبرى	الدول العربية	آسيا الوسطى	شرق آسيا والمحيط الهادي	جنوب وغرب آسيا	أمريكا اللاتينية والكاريبي	أمريكا الشمالية وأوروبا الغربية	أوروبا الوسطى والشرقية
إجمالي الإنفاق الحكومي على التعليم كنسبة مئوية من الناتج القومي الإجمالي							
4.4	4.6	3.4	...	3.3	4.1	5.5	5.3
إجمالي الإنفاق الحكومي على التعليم كنسبة مئوية من مجمل الإنفاق الحكومي							
18	21	...	...	15	15	12	13

المصدر: انظر الشكل 3.2 في التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع لعام 2009.

والفوارق في الإنفاق على التعليم تنعكس في الفوارق في الدخل على الصعيد العالمي. ففي عام 2006 تراوح الإنفاق على التلميذ الواحد في التعليم الابتدائي بين أقل من 300 دولار في كثير من بلدان افريقيا جنوب الصحراء إلى أكثر من 5.000 دولار في البلدان الأكثر تقدما (بالسعر الثابت للدولار لعام 2005). وفي حين تمثل منطقة افريقيا جنوب الصحراء الكبرى 15% من سكان العالم الذين تتراوح أعمارهم بين 5 سنوات و25 سنة فإنها لا تنفق سوى 2% من إجمالي الإنفاق العام على التعليم. وتضم منطقة جنوب وغرب آسيا أكثر من ربع هذه الفئة العمرية وتنفق 7% (الشكل 9).

الشكل 9: توزيع إجمالي الإنفاق العام على التعليم بحسب المناطق، 2004



المصدر: انظر الشكل 3.4 في التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع لعام 2009.

تحسين الفعالية وخفض مستويات الفساد

إن زيادة مستويات التمويل لا بد أن تقترن بتحسين الكفاءة المالية وتعزيز الحوكمة على صعيد التمويل. وعلى الرغم من صعوبة قياس كفاءة الإنفاق على التعليم عبر البلدان، فإن من المفيد في هذا الصدد إجراء مقارنات بين ما ينفق من أموال على التعليم وما يحصّل من نتائج في مجالات معينة مثل القيد وإكمال التعليم والتحصيل التعليمي. وعلى سبيل المثال، فإن نسبة القيد في التعليم الابتدائي كانت متماثلة في السنغال وإثيوبيا في عام 2006 (71%) ولكن السنغال أنفقت أكثر من ضعف ما أنفقته إثيوبيا على التلميذ الواحد. ويوحي ذلك بأن النظام التعليمي في إثيوبيا كان أكفأ في تحويل الموارد إلى أماكن دراسة ولكنه لا يوضح ما إذا كان هناك فارق نوعي في أماكن الدراسة بين البلدين.

وللفساد نتائج وخيمة جداً على التعليم. فإن سوء استخدام الأموال على شتى المستويات في بلدان كثيرة يعني أن نسبة كبيرة من التمويل المخصص للتعليم لا تصل إلى المدارس. وفي استقصاء أجري عام 2003 في المكسيك تبين أن الأسر دفعت رشاوى بما يقدر بزهاء 10 ملايين دولار – أي 30 دولارا للأسرة الواحدة في المتوسط – لتأمين التحاق أبنائها بالتعليم العام وهو تعليم مجاني بمقتضى القانون. وكثيراً ما يكون المحرومون هم الأشد معاناة من الفساد لأنهم أكثر اعتماداً على النظام التعليمي العام، وأقل التجاء إلى الحماية القانونية، وأقل قدرة على الدفع غير النظامي. ومن أمثلة المبادرات الوطنية لمكافحة الفساد تجدر الإشارة إلى برنامج اندونيسيا للإعانات المالية من أجل تحسين المدارس الذي أدمج بنى مؤسسية معنية بتعزيز الحوكمة وبمكافحة الفساد.

استراتيجيات لتحقيق المزيد من الإنصاف في التمويل. إن الإنفاق العام على التعليم قادر على معالجة أوجه التفاوت ولكنه قادر أيضاً على تعميقها. فالمناطق الأكثر ثراء والجماعات المحظية كثيراً ما تجتذب التمويل بمستويات أعلى من المناطق الفقيرة والجماعات المحرومة. وفي بعض الحالات يكون التفاوت في التمويل قائماً على أساس إثني. ففي جمورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، مثلاً، تقل الأموال التي تتلقاها المدارس التي يرتادها التلاميذ ذوي الأصول الألبانية بنسبة 20% تقريباً للتلميذ الواحد عما تتلقاه المدارس التي يرتادها التلاميذ ذوي الأصول المقدونية، ويصل هذا الفارق إلى 37% في المناطق الريفية.

وطورت الحكومات أساليب متنوعة لتعزيز الإنصاف. وقد أصبح الإنفاق أكثر إنصافاً في عدد من بلدان افريقيا جنوب الصحراء الكبرى بسبب إلغاء الرسوم المدرسية الذي مكّن المزيد من الأطفال الفقراء من دخول المدرسة. وعلى سبيل المثال، فإن القرار الذي اتخذه القادة السياسيون في أوغندا وجمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا والسنغال والقاضي بإلغاء الرسوم المدرسية في التعليم وزيادة الإنفاق على التعليم الابتدائي قد عزز الإنصاف في الإنفاق العام وكانت له آثار إيجابية هامة على القيد.

وثمة أسلوب آخر يتمثل في تقديم منح دراسية يتم بواسطتها تحويل الأموال من السلطات المركزية إلى المجتمعات المحلية والمدارس. كما تستطيع الحكومات التقليل من أوجه التفاوت عن طريق توفير موارد إضافية للتلاميذ المحرومين والضعفاء. وفي غانا أدى تنفيذ برنامج للمنح المدرسية إلى ارتفاع هام في نسب القيد. وقد ارتفعت بشكل خاص نسب قيد الأطفال في المناطق المحرومة.

اللامركزية: يمكن أن تقود إلى اللامساواة

ينقل عدد متزايد من البلدان المسؤولية المالية والإدارية إلى المستويات الأدنى من الإدارة الحكومية وإلى المجتمعات المحلية ومزودي الخدمات المدرسية. ويُعتقد أن هذا النهج اللامركزي الذي يقرّب أصحاب القرار إلى المجتمعات المحلية يجعل النظم التعليمية أكثر استجابة للاحتياجات المحلية ويزيد من قدرة الفقراء على إسماع أصواتهم.

ولكن لامركزية التمويل لها تبعات غير مضمونة على صعيد الإنصاف. وتوحي الشواهد المستمدة من بلدان كثيرة – منها اندونيسيا والصين والفلبين – بأن نقل المسؤوليات المالية يمكن أن يعمّق أشكال التفاوت بالنظر إلى أن المناطق الثرية أكثر قدرة على تعبئة الموارد. وفي نيجيريا حصلت الولايات والأقاليم الأكثر ثراء والتي تسجل أعلى مشاركة في التعليم على حصة الأسد من الموارد الاتحادية التي بلغت أحياناً خمسة أضعاف ما حصلت عليه المناطق الأفقر. وتفاقم الوضع بسبب ضعف مستوى جمع الموارد محلياً في المناطق الفقيرة. فقد زاد النظام في تعميق الفوارق في تمويل التعليم.

وتجنباً لمثل هذه النتائج ينبغي أن تضطلع الحكومة المركزية بدور قوي في إعادة توزيع الموارد على المناطق الفقيرة والجماعات

أدى إلغاء الرسوم المدرسية في عدد من بلدان افريقيا جنوب الصحراء إلى تمكين أعداد أكبر من الأطفال الفقراء من دخول المدرسة

المحرومة. وهذا ما حدث مثلا بدرجات متفاوتة في كل من إثيوبيا والبرازيل وجنوب افريقيا وفيتنام. وليس للامركزية في حد ذاتها تأثير إيجابي أو سلبي على الإنصاف، والسؤال الحقيقي ليس بالضرورة هل ينبغي تحقيق اللامركزية وإنما كيف تُحقق وفي أي مجال. ومن استراتيجيات اللامركزية المنصفة ما يلي:

- وضع مبادئ توجيهية واضحة لتعبئة الموارد بشكل لامركزي، كأن تمنع الإدارات الحكومية دون الوطنية من تقاضي رسوم على التعليم الأساسي.
- تطوير صيغ تمويلية منصفة يتم بموجبها تحديد حجم التحويلات المالية من الحكومة المركزية إلى المستويات المحلية بما يتناسب مع المؤشرات الخاصة بالفقر والتعليم والصحة وبما يعكس التكاليف المقدّرة لتحقيق أهداف التعليم للجميع على المستوى الوطني.
- تحديد أهداف سياسية واضحة تنم عن التزام قوي بتحقيق الأهداف الوطنية للحد من الفقر وبإطار عمل داكار.

الاختيار والمنافسة ومراعاة آراء واحتياجات المنتفعين: إصلاح الإدارة المدرسية ومبادرة التعليم للجميع

ما هي الأدوار التي تضطلع بها الحكومات والآباء والمجتمعات المحلية والجهات الخاصة في إدارة وتمويل المدارس؟ يتناول النقاش فيما يلي ثلاثة توجهات في إصلاح الحوكمة المدرسية، هي: نقل السلطة إلى المدارس والمجتمعات المحلية؛ والتوسع في الخيارات وتعزيز المنافسة على المستوى المدرسي؛ ونمو المدارس الخاصة المنخفضة الرسوم. ويحاول معرفة ما إذا كانت هذه الإصلاحات تزيد من قدرة الفقراء على «إسماع أصواتهم» وتزيد من الخيارات المطروحة أمامهم.

الإدارة على مستوى المدارس: طائفة واسعة من النهوج والنتائج

يقترح نهج «الإدارة على مستوى المدارس» مجموعة من الإصلاحات التي تمنح المعلمين والآباء والمجتمعات المحلية المزيد من الاستقلالية على مستوى اتخاذ القرار في المدارس. ويعتقد أنصار هذا النهج أن الإدارة على مستوى المدارس تعزز استجابة المدارس للاحتياجات المحلية، وتمنح الآباء صوتاً حقيقياً، وتعزز مشاركة المعلمين وحوافزهم ومساءلتهم.

وفي بعض الحالات، نجحت الإدارة على مستوى المدارس في تحسين التحصيل التعليمي وتعزيز الإنصاف. وعلى سبيل المثال، يحصل تلاميذ المدارس المشاركة في برنامج EDUCO في السلفادور على درجات أعلى في الرياضيات واللغة من تلاميذ المدارس غير المشاركة في هذا البرنامج. بيد أن الاختبارات التي أجريت في المدارس المشاركة في برامج مماثلة في هندوراس لم يسجل فيها التلاميذ درجات مختلفة كثيراً عن المدارس التقليدية. كما لم تلاحظ اختلافات تذكر في الممارسات التعليمية في أمريكا اللاتينية ومناطق أخرى.

وليس من الواضح مدى تأثير هذا النهج على مراعاة آراء واحتياجات المنتفعين. فاتخاذ القرار على المستوى المحلي ربما يقرّب السلطة إلى الآباء والمجتمعات المحلية من خلال إنشاء بعض البنى الرسمية مثل رابطات الآباء والمعلمين، وهيئات الإدارة المدرسية، ولكن ذلك لا يؤدي تلقائياً إلى تذليل بعض العقبات الأوسع نطاقاً. فلجان الإدارة المدرسية في نيبال مثلا يتولى إدارتها في الغالب رجال من الطبقات الاجتماعية العليا؛ وتمثيل الجماعات المنتمية إلى الأقليات ضعيف في مجالس المدارس في أستراليا ونيوزيلندا. والفوارق الاجتماعية والظروف السائدة، كالفقر مثلا، تقوض كل محاولة لتعزيز الإنصاف عن طريق المشاركة.

هل يؤدي توسيع مجال الاختيار أمام الآباء إلى تحسين نتائج التعلّم وتحقيق مزيد من الإنصاف؟ لا تسمح الشواهد بالفصل في هذا الأمر

الاختيار والمنافسة في توفير التعليم

في جميع البلدان تقريباً تكون الدولة هي المسؤولة في نهاية المطاف عن النظم المدرسية. وقد يتراوح دورها بين توفير التعليم مباشرة وحتى إدارة وتنظيم الجهات الخاصة التي تقدم التعليم. ويسود الاعتقاد بأن توسيع مجال اختيار الآباء لمدارس أبنائهم أمر أساسي للارتقاء بنوعية التعليم. وفي بعض البلدان تكون الشراكات التي تعقد بين الجهات العامة والخاصة، وتقدم الحكومة بموجبها الدعم المالي للجهات الخاصة، الوسيلة الرئيسية لتوسيع مجال اختيار المدرسة وتعزيز التنافس.

ويقع موضوع اختيار المدرسة والتنافس بين المدارس في صميم النقاشات الحامية أحياناً بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية. فهل يؤدي توسيع مجال الاختيار أمام الآباء إلى تحسين نتائج التعلّم وتحقيق مزيد من الإنصاف؟ لا تسمح الشواهد بالفصل في هذا الأمر. والدراسات التقييمية التي أجراها البرنامج الخاص بالتحصيل الدراسي للطلاب على الصعيد الدولي (PISA)، لا تشير إلى أن التنافس بين المدارس قد أحدث تأثيراً قوياً على نتائج التعلّم. وفي الولايات المتحدة الأمريكية، لم يؤد انتشار المدارس العامة وبرامج قسائم التعليم إلى تحسن أكيد في مستوى التحصيل الأكاديمي أو في معالجة أوجه التفاوت. ويصدق ذلك أيضاً على شيلي التي كثيراً ما يشار إليها كمثال يحتذى من حيث الإصلاحات في مجال الاختيار والمنافسة ولكن النتائج التي حققتها كانت مخيبة للآمال. والمدارس الخاصة التي تتلقى إعانات مالية من الدولة لا تحقق نتائج أفضل من المدارس البلدية بعد إجراء التسويات اللازمة لمراعاة الوضع الاجتماعي الاقتصادي.

ولم تقدم التجربتان الأمريكية والشيلية دليلاً قاطعاً لصالح الاختيار والمنافسة وقدرتهما على تحسين التعليم على صعيد الجودة والإنصاف. أما تجربة السويد فكانت نتائجها أكثر إيجابية. فمنذ أوائل التسعينات سمح هذا البلد للآباء بأن يختاروا مدارس خاصة وينقلوا معهم التمويل الحكومي إليها. ويحظى هذا النظام بتأييد واسع في السويد، ولكن يشك في إمكانية نقله إلى بلاد أخرى. فقد اعتمد مبدأ التنافس في بلد لديه نظام تعليمي عام يوفر لجميع الأطفال تعليماً جيداً وتقل فيه أوجه التفاوت في التعليم. كما تملك الحكومة قدرة قوية على تنظيم شؤون الجهات الخاصة الموفرة للتعليم والإشراف عليها. وهي شروط لا تتوافر في العديد من البلدان المتقدمة ناهيك عن البلدان النامية.

وإذا وسعت الحكومات مجال اختيار المدرسة دون إجراءات وقائية لحماية المحرومين، فإن من شأن النظام المدرسي عندئذ أن يولّد اللامساواة. وتتمثل الأولوية الأولى، لا سيما في البلدان الأشد فقراً، في العمل على أن يتاح للجميع نظام عام يحظى بالتمويل المناسب.

المدارس الخاصة ذات الرسوم المنخفضة:

من علامات فشل الدولة

شهدت المدارس الابتدائية الخاصة المنخفضة الرسوم انتشاراً سريعاً في السنوات الأخيرة في بعض البلدان مثل باكستان وغانا وكينيا ونيجيريا والهند. وقد كان من العوامل الهامة التي أدت إلى هذا النمو ضعف نوعية التعليم الحكومي ونقص المدارس الحكومية. ويتفاوت مدى انتشار المدارس الخاصة المنخفضة الرسوم، ولكن يبدو أنها تنتشر بشكل خاص في المناطق التي تخدم بعض فئات السكان الأكثر حرماناً، بمن فيهم أطفال مدن الأكواخ.

ويرى البعض في المدارس الخاصة المنخفضة الرسوم بديلاً فعالاً للتعليم الحكومي. وهم يعتقدون أن اختيار الآباء دفع رسوم لوضع أطفالهم في هذه المدارس هو دليل على أنها تلبي حاجة حقيقية وأنها معقولة التكاليف وتعطي الآباء إمكانية حقيقية للاختيار.

في مجال التعليم الأساسي، فإن الأموال والمدارس الخاصة ليست بديلاً عن النظم التعليمية الحكومية ذات النوعية الجيدة

بيد أن الكثير من هذه الادعاءات لا تصمد أمام الواقع. فلا يستطيع الآباء الأشد فقراً في كثير من الأحيان دفع الرسوم المدرسية إلا على حساب تضحيات كبرى في مجالات أخرى. كما يمكن أن تكون نوعية التعليم في هذه المدارس متدنية. وفي بعض الحالات يرجع الإقبال على هذه المدارس إلى عدم وجود مدارس حكومية. وعلى سبيل المثال لا يستطيع سكان بعض مدن الأكواخ في العاصمة الكينية نيروبي أن يختاروا إرسال أطفالهم إلى المدارس الحكومية لسبب بسيط هو أنه لا توجد مثل هذه المدارس.

وقد أجريت بعض المحاولات لتجريب إدماج المدارس الخاصة المنخفضة الرسوم في إطار شراكات بين القطاع العام والخاص. وكانت أبرز هذه المحاولات تلك التي جرت في باكستان حيث تم، في سياق التدني العام في نسبة القيد ووجود فوارق شاسعة بين الجنسين، تطبيق برنامج للقسائم التعليمية والإعانات المدرسية شبيه بما طبق في السويد والولايات المتحدة لدعم المدارس الخاصة المنخفضة الرسوم، وأحرز هذا البرنامج بعض النتائج الإيجابية. ولكن ضعف القدرات الحكومية والاعتماد على التمويل الخارجي يطرح تساؤلات فيما يتعلق بإمكانية استدامة البرنامج. والأهم من ذلك أن معظم الأسر الفقيرة لا تزال تعتمد على التعليم الذي توفره الدولة.

وربما كان النمو السريع للمدارس الخاصة المنخفضة الرسوم يستجيب لطلب حقيقي، غير أنه لا توجد دلائل تشير إلى أن هذه المدارس تقدم خياراً تعليمياً حقيقياً قليل التكلفة وسهل المنال وعالي الجودة. وصحيح أن الأموال والمدارس الخاصة لها دور تضطلع به، ولكن ينبغي للحكومات أن تكفل إدماجها في استراتيجيات وطنية تتم إدارتها بشكل سليم. ولكن عندما يتعلق الأمر بالتعليم الأساسي، ولا سيما في البلدان الأشد فقراً، فإن الأموال والمدارس الخاصة ليست بديلاً عن النظم الحكومية التي تتيح لكل فرد فرصة الحصول على تعليم جيد النوعية.

تعزيز إدارة شؤون المعلمين والإشراف عليهم

إن الكثير من النظم المدرسية تفشل في تقديم تعليم يفي حتى بأبسط المعايير الأساسية على صعيد الجودة والإنصاف. وهذا ما يترك ملايين الأطفال محرومين من المهارات الأساسية في القراءة والكتابة والحساب حتى بعد التحاقهم بالمدرسة. ونناقش فيما يلي جانبين يتسمان بأهمية حاسمة لتحسين نوعية التعليم والمحافظة عليها، ويتعلق هذان الجانبان بالمعلمين وعمليات الرصد والإشراف.

حشد المعلمين وتوزيعهم وحوافزهم

إن التأكد من توافر عدد كاف من المعلمين المؤهلين حيثما تشتد الحاجة إليهم يعد من التحديات الكبرى على صعيد السياسات التعليمية. ويفحص التقرير أربعة موضوعات خاصة بالحوكمة ذات الصلة بالمعلمين هي: الأجور ومستويات المعيشة، والحشد، والتوزيع، والحوافز.

الأجور ومستويات المعيشة. تواجه الحكومات لدى تحديد أجور المعلمين معضلة تتمثل في خلق الحوافز والدوافع المشجعة على الانخراط في مهنة التعليم والمحافظة في نفس الوقت على التوازن بين الإنفاق على المعلمين والإنفاق على مجالات التعليم الأخرى.

وقد بيّنت الاستقصاءات الحديثة الخاصة بحوافز المعلمين أن الأجور في بعض البلدان لا تكفي لتغطية التكاليف الأساسية لمعيشة الأسرة. ففي الكثير من بلدان افريقيا جنوب الصحراء وجنوب آسيا تكون مستويات أجور المعلمين قريبة بشكل خطير، بل ربما أدنى، من حد الفقر. فمع تدني الأجور والتأخر في الدفع يصبح من الصعب جداً حشد معلمين مؤهلين تأهيلاً جيداً، كما أن ذلك يوهن معنويات المعلمين ويضطرهم إلى استكمال أجورهم عن طريق القيام بأعمال أخرى، وكل ذلك يسيء إلى نوعية التدريس. ولجوء المعلمين إلى الدروس الخصوصية لتكملة دخلهم أمر منتشر إلى حد كبير في معظم بلدان آسيا الوسطى.

المعلمون المتعاقدون: تعيين أعداد أكبر من المعلمين على

في ريف مالي: معلّمة تفتح عقول الصغار على ما يجلبه التعليم من إثارة وفوائد

© Crispin Hughes/PANOS

حساب النوعية والإنصاف؟ تصدت بعض البلدان لمشكلة النقص في المعلمين عن طريق حشد معلمين جدد على أساس تعاقدي متجاوزة في ذلك القواعد المعمول بها في الخدمة المدنية. وقد أدى التعاقد مع المعلمين إلى زيادة أعداد المعلمين في بلدان كثيرة ولا سيما في منطقة غرب افريقيا حيث يشكل المعلمون المتعاقدون أكثر من ثلث المعلمين في توغو وغينيا والنيجر.

وثمة دلائل على أن اللجوء إلى التعليم التعاقدي يمكن أن تكون له تبعات سيئة. ففي توغو حيث بات 55% من معلمي المدارس الابتدائية الحكومية يُستخدمون عن طريق التعاقد، تبين أن أداء تلاميذ الصفوف التي يدرسها معلمون متعاقدون لم يكن بمستوى أداء تلاميذ معلمي الخدمة المدنية. وفي الهند استُخدم المعلمون المتعاقدون لزيادة عدد المعلمين في مدارس المناطق الريفية النائية. ولما كان هؤلاء في الغالب أقل تأهيلاً وخبرة من معلمي الخدمة المدنية، فإن هذا الوضع يثير تساؤلات بشأن التكافؤ في نوعية التعليم بين كافة المناطق.

وفي منظور التعليم للجميع، تعتبر زيادة أعداد المعلمين مع تخفيض المعايير النوعية تدبيراً اقتصادياً خاطئاً. ولكن مجال تحرك الحكومات محدود بسبب القيود المالية. وقد يحتاج الأمر إلى زيادة المعونة المقدمة للبلدان الأشد فقراً إلى جانب تعزيز الجهود الوطنية من أجل تلبية الاحتياجات في مجال حشد المعلمين.

معالجة عدم الإنصاف في توزيع المعلمين. كثيراً ما لا يتوافر عدد كاف من المعلمين المؤهلين في المناطق النائية والفقيرة التي يعيش فيها أطفال مهمشون. وعندما يكون الخيار بيد المعلمين فإنهم قد لا يرغبون في العمل في أماكن نائية تكون فيها ظروف العيش صعبة نسبياً. ويعد انخفاض نسبة المعلمين المؤهلين وذوي الخبرة العاملين في المدارس الريفية من العوامل الهامة المؤدية إلى اللامساواة. وفي ناميبيا يشكل المعلمون المؤهلون 40% من المعلمين العاملين في المدارس الريفية في شمال البلاد في مقابل 92% من معلمي العاصمة.

ومن السياسات الكفيلة بحمل المعلمين على العمل في مثل هذه المناطق إعطاؤهم حوافز مالية والتشجيع على حشد المعلمين محلياً مع تحديد حصص في بعض الحالات للجماعات المثلة دون المستوى المطلوب في برامج تدريب المعلمين. ومن الفوائد التي تجنى من حشد المعلمين محلياً زيادة عدد المعلمين في المناطق التي لا توجد فيها خدمات كافية، وتحسين حوافز المعلمين، ومراقبة عملهم عن كثب من قبل الآباء. ولكن قد يكون من الصعب عملياً حشد المعلمين من الفئات المثلة دون المستوى المنشود في المهنة. وقد نجحت الحكومة في كل من كمبوديا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية في اجتذاب المزيد من المعلمين المنتمين إلى أقليات إثنية إلى دورات تدريبية لإعداد المعلمين ولكنهما وجدتا صعوبات في ضمان عودة المعلمين المدربين إلى التدريس في مناطقهم الأصلية. وفي البرازيل لجأت الحكومة المركزية إلى إعادة توزيع الموارد المالية من أجل دعم حشد المعلمين وتدريبهم في المناطق الفقيرة.

وتواجه الدول الضعيفة المتضررة من النزاعات صعوبات حادة في تخصيص المعلمين كما يكشف ذلك مثال أفغانستان (الإطار 6).

الإطار 6: توزيع المعلمين في دولة ضعيفة: تجربة أفغانستان

نظراً للزيادات الهائلة في القيد التي تشهدها أفغانستان وارتفاع عدد الأطفال غير الملتحقين بالمدارس فيها، كان من الضرورة القصوى التعجيل في تدريب المعلمين وحشدهم وتوزيعهم بشكل مدروس. ولمواجهة هذه الحاجة أنشأت الحكومة شبكة من ثماني وستين كلية لإعداد المعلمين، بيد أن توزيعهم ظل متركزاً في المناطق الحضرية حيث يوجد في العاصمة كابل أكثر من 20% من طلبة دور المعلمين وزهاء 40% من طالباتها.

وفي محاولة لتقويم هذا الاختلال، وضعت وزارة التربية سياسة لدمج المدارس الأهلية في النظام الحكومي. وبذل جهد كبير لإدراج المعلمين الذين كانوا يتقاضون أجورهم في السابق من المجتمعات المحلية، وبشكل غير منتظم في كثير من الأحيان، على جداول المرتبات الحكومية. وقد كان الجهد الجماعي الذي بذلته وزارة التربية وأربع منظمات غير حكومية عاملاً حاسماً في هذا الصدد.

حدود المكافأة المرتبطة بالأداء. إن أحد النهوج المتبعة لمعالجة مشكلة ضعف حوافز المعلمين وضعف مساءلتهم يتمثل في مكافأة المعلمين استناداً إلى أداء التلاميذ. وهو نهج كثيراً ما يواجه صعوبات على مستوى السياسات، وتتضارب الآراء بشأنه إلى حد بعيد. ويحتج معارضو هذا النهج بأن تقديم الحوافز استناداً إلى تحسّن النتائج المحصلة في اختبارات التقييم يمكن أن تكون له آثار سلبية، مثل الحد من موضوعات التدريس واستبعاد الأطفال الذين تقل احتمالات نجاحهم.

طبق عدد قليل فقط من البلدان إصلاحات تربط المكافأة بالأداء في النظم التعليمية تطبيقاً واسع النطاق وأسفر ذلك عن نتائج جلية في البلدان المتقدمة والبلدان النامية على حد سواء. ففي الولايات المتحدة الأمريكية بينت الدراسات أنه لا توجد علاقة سببية واضحة بين أداء المعلم ونظام المكافأة المرتبطة بأداء تلاميذه. كما أن التدريس الموجه لأغراض الاختبار يمكن أن تكون له نتائج سلبية على صعيد الإنصاف. ويوجد في شيلي مثلا برنامج لمكافأة المدارس ذات الأداء الجيد بدلا من المدارس التي يتحسن أداؤها ولكنها تحتاج إلى مزيد من التحسين. وتبين من تجارب صغيرة النطاق أجريت في كينيا والهند أن التحسن الملاحظ في نتائج الاختبارات ناجم عن اتجاه المعلم إلى تهيئة التلاميذ من أجل الاختبار مع إهمال جوانب أخرى من البرنامج في كثير من الأحيان، وإلى التركيز على أفضل التلاميذ. وتبيّن في حالة كينيا أن تحسن إنجازات التعلّم لا يدوم طويلاً.

إن مكافأة المعلمين عن طريق زيادة أجورهم تبعاً لنتائج التعلّم عملية معقدة نظراً لأن أداء التلميذ هو نتيجة لتضافر عوامل

من منظور التعليم للجميع، تعتبر زيادة أعداد المعلمين مع تخفيض المعايير النوعية تدبيراً اقتصادياً خاطئاً

عدة. كما أن رضاء المعلم عن عمله والروح السائدة في القطاع العام وظروف العمل فيه، كلها عوامل يمكن أن تؤثر على حوافز المعلمين أكثر بكثير من الحوافز المالية.

رصد أداء النظم التعليمية من أجل الارتقاء بالنوعية وتحسين الإنصاف

اعتمدت استراتيجيتان عامتان لتحسين رصد الأداء في مجال التعليم: إجراء المزيد من عمليات تقييم التعلّم الواسعة النطاق وإصلاح مرافق الإشراف والتفتيش المدرسي.

عمليات تقييم التعلّم: تغطيتها أوسع ولكن صلاتها ضعيفة بالتخطيط. إن النمو الذي شهده مؤخراً عدد تقييمات التعلّم الواسعة النطاق هو مؤشر على زيادة التركيز على نتائج التعلّم. ففيما بين عام 2000 وعام 2006 أجرى نحو نصف بلدان العالم، بما في ذلك عدد متزايد من البلدان النامية، تقييماً وطنياً واحداً على الأقل لنتائج التعلّم.

واستهدفت أحدث عمليات تقييم التعلّم قياس أداء النظم التعليمية ككل. واستهدفت أنواع أخرى من التقييم معرفة أداء التلاميذ والمعلمين، واتخذت غالبا شكل امتحانات نهاية التعليم المدرسي. ويتضح من نتائج هذه التقييمات أن أداء تلاميذ المدارس الثانوية في البلدان التي تطبق نظاماً موحداً لامتحانات التخرج من التعليم الثانوي أفضل من أداء تلاميذ البلدان الأخرى.

ولكن إذا كان الشغل الشاغل للمدرسة هو تحقيق أعلى المعدلات في التحصيل، فإن الضعفاء من التلاميذ يمكن أن يشكلوا عائقاً محتملاً. وكشفت دراسة في كينيا أن من أسباب انخفاض نسبة المنتقلين من الصف السادس إلى الصف السابع أن التلاميذ الأضعف أداء لم يُشجَّعوا على دخول الامتحانات النهائية للمرحلة الابتدائية. فالمدارس لم تكن تريد أن ينخفض معدلها العام – الذي يعلن في جداول رسمية – بسبب التلاميذ ضعيفي الأداء.

الرصد كأداة لتحسين عملية اتخاذ القرار. إن نتائج عمليات تقييم التعلّم الواسعة النطاق يمكن أن تلعب دوراً هاماً في توجيه عملية رسم السياسات. وتبين الأمثلة التالية بعض المجالات الرئيسية في هذا المضمار:

- **وضع مؤشرات مرجعية لمعايير التعلّم الدنيا:** في سري لانكا وليسوتو، استخدمت التقييمات الوطنية للتعلّم في وضع معايير دنيا للتعلّم يجري بناء عليها رصد التحصيل التعليمي للتلاميذ في كل إقليم.
- **إرشاد عملية إصلاح المناهج:** في رومانيا كانت النتائج الضعيفة التي أسفر عنها التقييم المجرى في إطار «اتجاهات الدراسة الدولية الخاصة بالرياضيات والعلوم» (TIMSS) بمثابة صفارة إنذار. فعمدت الحكومة نتيجة لذلك إلى تغيير مناهج الرياضيات والعلوم ووضع أدلة جديدة للمعلمين واستحداث مواد تعليمية جديدة.
- **مراجعة السياسات:** في السنغال، استخدمت التقييمات التي أجريت بين عام 1995 وعام 2000 لتسليط الأضواء على التأثير السلبي للرسوب على نتائج التعلّم في المرحلة الابتدائية. ونتيجة لذلك منعت الحكومة الرسوب في بعض صفوف التعليم الابتدائي.
- **الإسهام في تخطيط وإصلاح التعليم:** إن نتائج تقييمات التعلّم التي أجراها تجمع افريقيا الجنوبية لمراقبة نوعية التعليم(SAQMEQ) في افريقيا جنوب الصحراء الكبرى استخدمت في كل من زامبيا وزنجبار وزمبابوي وناميبيا وموريشيوس لصياغة الإصلاحات على مستوى قطاع التعليم وقطاعاته الفرعية.

ينبغي أن تطور الحكومات نظماً فعالة ترصد لها أموالاً كافية لرصد التقدم المحرز في مجال النوعية والإنصاف، وأن تستفيد من نتائج عمليات التقييم في رسم السياسات وتنفيذها

ينبغي أن تطور الحكومات نظماً فعالة ترصد لها أموالاً كافية لرصد التقدم المحرز في مجال النوعية والإنصاف، وأن تستفيد من نتائج عمليات التقييم في رسم السياسات وتنفيذها.

الجمع بين التقييم على المستوى الوطني والرصد على مستوى المدارس

لما كان الإشراف المدرسي يشكل الصلة المؤسسية المباشرة الوحيدة بين قاعات الدراسة ووزارات التربية والتعليم، فإنه يتسم بأهمية قصوى بالنسبة لإدارة النظم التعليمية. فعن طريق زيارات المدارس، يمكن للمشرفين أن ينقلوا حقائق المدرسة إلى أصحاب القرار لدى قيامهم بدعم السياسات الرسمية ورصد تنفيذها في المدارس. وبالرغم من عدم إجراء الكثير من البحوث عن نظم الإشراف المدرسي في البلدان النامية فإن بعض الدلائل الجزئية تشير إلى أن هذه النظم تعمل تحت ضغط شديد. ويعطي بعض البلدان الأولوية للمدارس الأكثر هشاشة. وفي شيلي، بدلاً من الإشراف على مجموعة كبيرة من المؤسسات، بات يشمل عمل المشرفين ودعمهم عدداً أقل بكثير من المدارس. وتعزيزاً للجانب المتعلق بالدعم في عمل المشرفين، اشتملت هذه المبادرة على وضع توصيفات وظيفية جديدة وتوفير التدريب واستحداث أدوات عمل جديدة.

نهج متكامل إزاء التعليم والحد من الفقر: الحلقة المفقودة

عندما التقت الحكومات في داكار، طالبت بإقامة صلات أوضح بين سياسات التعليم للجميع والاستراتيجيات الشاملة المتعلقة بالقضاء على الفقر والتنمية. فإلى أي مدى أدمج التعليم في الاستراتيجيات الأوسع الرامية إلى مكافحة الفقر واللامساواة لا سيما من خلال دراسات استراتيجية الحد من الفقر؟

تعزّز تخطيط التعليم ولكن ليس بالقدر الكافي

تحدد الحكومات أهدافها وأولوياتها واستراتيجياتها، وما تلتزم بتوفيره من أموال لتحقيقها، في إطار خططها الوطنية. وقد تعزز التخطيط التربوي في كثير من البلدان منذ عام 2000 بحيث صار يتضمن صياغة أوضح للنتائج القابلة للقياس وللأولويات الاستراتيجية، ونهوجاً قطاعية شاملة أكثر متانة، ومزيداً من الخطط المتوسطة والطويلة الأجل.

وعلى الرغم مما تحقق من إنجازات، لا تزال توجد بعض مشكلات التخطيط على مستوى النظام التعليمي في أربعة مجالات على الأقل. أولاً، ضعف الصلة في كثير من الأحيان بين الاستراتيجيات والميزانيات وعدم دعم الخطط بمخصصات حقيقية من الميزانية. ثانياً، غالباً ما لا يراعي السياق الاجتماعي أو السياسي في وثائق التخطيط. ثالثاً، يغفل الكثير من الخطط المجالات الأساسية المتعلقة بالرعاية والتربية في مرحلة الطفولة المبكرة، ومحو الأمية، والتعليم غير النظامي. رابعاً، لا تقيم الخطط روابط كافية مع قطاعات أخرى تؤثر على التعليم، مثل الصحة العامة وتغذية الطفل. وإن أوجه القصور هذه تجعل من غير المحتمل أن يحقق تخطيط التعليم أهدافه فيما يتعلق بتوفير التعليم الجيد للجميع.

استراتيجيات الحد من الفقر: جيل جديد ومشكلات قديمة

تحدد دراسات استراتيجية الحد من الفقر الأولويات الإنمائية العامة للحكومات وتوفر جزئياً الإطار اللازم للمعونة الدولية. وبات لدى أربعة وخمسين بلداً استراتيجيات للحد من الفقر. ومعظمها بلدان منخفضة الدخل يقع أكثر من نصفها في منطقة افريقيا جنوب الصحراء الكبرى. ويقدم التقرير تحليلا للبلدان الثمانية عشر التي أعد كل منها استراتيجية أولى وثانية للحد من الفقر. وباستثناء عدد قليل من الإنجازات الناجحة، فإن الكثير من هذه الاستراتيجيات تضمن محاولات فاترة فيما يتعلق بتوفير التعليم للجماعات الأكثر حرماناً. وبعبارات عملية أكثر، يمكن القول أن هذه الاستراتيجيات مقصرة في مجال التعليم فيما يتعلق بأربعة جوانب أساسية هي: إقامة الصلة مع جدول أعمال التعليم للجميع، وتحديد الأهداف، والإصلاحات الحكومية الشاملة، والتكامل عبر القطاعات.

ضعف الصلة مع جدول أعمال التعليم للجميع. إن معظم دراسات استراتيجية الحد من الفقر تعطي الهدف الكمي لتعميم التعليم الابتدائي وزناً أكبر بكثير من سائر أهداف التعليم للجميع. أما أهداف التعليم للجميع الأوسع نطاقاً فإما يقلل من شأنها أو تقطع صلتها بجدول أعمال الحد من الفقر الأشمل. وعلى الرغم من أن كلا الهدفين المتعلقين بالرعاية والتربية في مرحلة الطفولة المبكرة وبمحو الأمية يتطلبان تنسيقاً متعدد القطاعات لكي يكتب لهما النجاح، فمن المستغرب ألا تقيم دراسات استراتيجية الحد من الفقر صلات على هذا المستوى. ويعتبر برنامج التعليم غير الرسمي في مدغشقر من النهوج الناجحة إذ يقيم تعاوناً وثيقاً بين الوكالات الحكومية ووكالات الأمم المتحدة مع تضمين الاستراتيجيات الوطنية للحد من الفقر عنصراً متيناً خاصاً بمحو الأمية. ولكن التجارب في مجال إقامة مثل هذه الروابط نادرة جداً.

صعوبات في تحديد الأهداف. إن تحديد أهداف غير واقعية ومتعارضة أمر شائع في دراسات استراتيجية الحد من الفقر، وكثيراً ما لا يكون هناك تساوق بين الأهداف والاستراتيجيات والالتزامات المالية. ففي كمبوديا، مثلا، يوجد تضارب واضح بين النوايا التخطيطية المعلنة والموارد المتاحة. وبالإضافة إلى ذلك فإن عدداً محدوداً فقط من البلدان يضع غايات محددة لضمان رصد الإنصاف في التعليم. وتحديد الأهداف في مجال قضايا الجنسين عملية قوية وراسخة ولكنها ليس كذلك في مجالات أخرى تسود فيها أشكال التفاوت ذات الصلة مثلا بالانتماء الإثني أو الفقر.

الفصل بين استراتيجيات التعليم وإصلاح الحوكمة. كثيراً ما تتضمن استراتيجيات الحد من الفقر التزامات وطنية بإجراء إصلاحات واسعة النطاق في مجال الحوكمة. بيد أن الآثار المترتبة على الإصلاحات فيما يخص الإنصاف في التعليم نادرا ما تدرس بدرجة من التفصيل حتى عندما يتعلق الأمر بالإصلاحات التي يحتمل أن تؤتي نتائج ذات شأن. وتعد اللامركزية مثالا بارزا في هذا الصدد. وبصفة أعم، فإن دراسات استراتيجية الحد من الفقر قلما تضع استراتيجيات عملية للتأكد من أن إصلاحات الحوكمة تعزز فعلا الربط بين تخطيط التعليم وجهود الحد من الفقر الأوسع نطاقاً.

غياب التعليم من النهوج المشتركة بين القطاعات. إن التصدي للفوارق الشاسعة والمستمرة في مجال التعليم والمرتبطة بعوامل مثل الفقر ونوع الجنس والموقع الجغرافي والتهميش الثقافي، يتطلب سياسات عملية تتجاوز نطاق قطاع التعليم. ويتضح من دراسات استراتيجية الحد من الفقر أن الروابط ضعيفة أو منعدمة في المجالات التي تتسم فيها المبادرات المتخذة خارج نطاق التعليم بأهمية حاسمة لإحراز تقدم نحو تحقيق أهداف التعليم للجميع، أي في المجالات المتعلقة بالجنسين، وسوء تغذية الأطفال، وفيروس ومرض الإيدز، والإعاقات، والتهميش، والنزاعات.

إن التصدي لأوجه التفاوت المستمرة في مجال التعليم يتطلب سياسات عملية تتجاوز نطاق قطاع التعليم

الحماية الاجتماعية المتكاملة للفقراء والضعفاء

على الرغم من فشل دراسات استراتيجية الحد من الفقر عموماً في توفير إطار متكامل، فإن ثمة تجارب إيجابية يمكن الاستفادة منها. فبرامج الحماية الاجتماعية تسهم إسهاما هاماً في معالجة بعض المشكلات في مجال الصحة والتغذية وعمالة الأطفال. كما أن برامج التحويلات النقدية الموجهة التي اعتمدتها بلدان أمريكا اللاتينية والكاريبي، مثل إكوادور والبرازيل وشيلي والمكسيك، قد حققت نجاحا باهراً. وعلى سبيل المثال استفاد من برنامج Bolsa Familia نحو 11 مليون أسرة، منها الكثير من أشد الأسر فقراً في المجتمع. ويقدم هذا البرنامج للأسر الفقيرة تحويلات نقدية يصل كل منها إلى 35 دولارا في الشهر شريطة إبقاء أطفالها في المدرسة واصطحابهم بانتظام لإجراء كشوف طبية. كما بينت دراسة حديثة أجريت في جنوب افريقيا أن الأطفال الذين التحقوا ببرامج دعم الأطفال في الشطر الأكبر من طفولتهم قد تحسنت أحوالهم على صعيد التغذية. كما كان للبرنامج تأثير كبير على القيد بالمدارس.

وقد حققت مثل هذه البرامج من النجاح ما حدا بالولايات المتحدة الأمريكية إلى اعتماد أحدها على أساس تجريبي (الإطار7). وثمة حجج قوية لصالح النظر في زيادة الاستثمارات والمعونات الحكومية لمثل هذا النوع من البرامج المشتركة بين القطاعات في سياقات أخرى.

تعزيز التخطيط التشاركي لصالح الجماعات الأشد حرماناً

بتشجيع من إطار عمل داكار وكجزء من عملية دراسات استراتيجية الحد من الفقر، باتت منظمات المجتمع المدني وتحالفاتها الوطنية تؤثر تأثيراً متزايداً في وضع خطط التعليم الوطنية. كما أنها تنشط في تعبئة الدعم لصالح الفقراء والمحرومين وإن كانت مراعاتها المباشرة لاحتياجات وآراء الفقراء تظل محدودة. وقد بدأ في بلدان عديدة إجراء عمليات

أتاحت العمليات التشاركية لتقييم الفقر التعمق في فهم الأسباب الكامنة وراء الفقر ورقة الحال

الإطار 7: نيويورك تتعلّم من برنامج Oportunidades المكسيكي

يجري في مدينة نيويورك تجريب نموذج يعتمد على برنامج Oportunidades المكسيكي. فبرنامج Opportunity NYC برنامج رائد يشمل أكثر بقليل من 5000 أسرة تعيش في أحياء ترتفع فيها مستويات الفقر والبطالة إلى حد بالغ. ويستغرق البرنامج فترة عامين وتموله مؤسسة روكفلر وبعض الجهات المانحة الخاصة الأخرى بمبلغ 53 مليون دولار. وتتلقى الأسر في إطاره مبلغاً يتراوح بين 4000 و6000 دولار في السنة طالما أوفت بالشروط المطلوبة في مجال الصحة والإعداد المهني والتعليم. ومن ضمن الشروط الخاصة بالتعليم المواظبة على المدرسة وحضور الآباء اجتماعات الآباء/المعلمين والحصول على بطاقة لدخول المكتبات. ويتمثل النهج العام لهذا البرنامج في تقديم تحويلات مالية للأسر ليس فقط للتخفيف الفوري من الشدة التي تعاني منها وإنما لخلق الحوافز الكفيلة بتغيير السلوك.

تشاركية لتقييم الفقر ترمي إلى اجتذاب المحرومين للمشاركة بصورة مباشرة أكثر في عمليات التشاور الخاصة بدراسات استراتيجية الحد من الفقر. وأتاحت هذه التقييمات التعمق في فهم الأسباب الكامنة وراء الفقر ورقة الحال. وفي أوغندا أثرت المعلومات المجتمعة في إطار هذه العملية تأثيراً مباشراً على تحديد الأولويات الوطنية في مجال الحد من الفقر. وبذلت الجهود أيضاً من أجل إتاحة الوثائق الخاصة بدراسات استراتيجية الحد من الفقر على نطاق أوسع (عن طريق نشرها باللغات الوطنية كما حصل مثلاً في نيبال).

وإن كانت عملية التشاور هذه جديرة بالثناء ولكن لها حدودها. فثمة صعوبات جمة في العمل مع الفقراء والمهمشين لأسباب كثيرة منها مشكلة الأمية وضعف القدرة التنظيمية. وإن أي عملية تشاور حقيقية تراعي احتياجات الفقراء وتترجمها إلى إصلاحات حكومية ترتهن بوجود إرادة سياسية ثابتة مقترنة بالتبنّي الوطني والإنصاف.

برنامج Oportunidades في المكسيك يصل إلى الأسر الفقيرة والسكان الأصليين

© Keith Dannemiller/CORBIS

الفصل 4:
زيادة المعونة وتحسين الحوكمة

عندما حدد العالم أهدافه في مجال التعليم في عام 2000، تعهدت البلدان النامية بتعزيز خططها الوطنية في مجال التعليم ومعالجة قضايا اللامساواة وزيادة المساءلة تجاه مواطنيها. وتعهدت البلدان الثرية بأن تكفل ألا يكون نقص التمويل سبباً في فشل أي خطة وطنية ذات مصداقية. وتعد زيادة حجم المعونة وفعاليتها عاملاً حاسماً من أجل تحقيق أهداف التعليم للجميع. فهل تفي الجهات المانحة بوعودها؟

يستعرض التقرير آخر البيانات الخاصة بالمعونة المخصصة للتعليم والتعليم الأساسي كما ينظر في المبادرات التي اتخذتها الجهات والبلدان المانحة لتحسين طريقة تقديم المعونة.

المعونة المقدمة للتعليم

إجمالي تدفقات المعونة: لا يفي المانحون بالتزاماتهم

تؤدي المعونة الدولية دوراً حاسماً في دعم السياسات الكفيلة بتوسيع نطاق الانتفاع بالتعليم وزيادة الإنصاف فيه وتحسين نوعيته. واستخدمت المعونة في جمهورية تنزانيا المتحدة لدعم استراتيجية لقطاع التربية أدت إلى خفض عدد الأطفال غير الملتحقين بالمدارس بمقدار 3 ملايين طفل منذ عام 1999. وفي إثيوبيا زادت الحصة المخصصة للتعليم من الميزانية من 3.6% في عام 1999 إلى 6% في عام 2006 بفضل المعونة الخارجية، وانخفض في الفترة ذاتها عدد الأطفال غير الملتحقين بالمدارس من 7 ملايين إلى 3.7 مليون طفل. ولولا المعونة لكان عدد أكبر بكثير من الأطفال إما غير ملتحقين بالمدارس أو محشورين في صفوف أكثر اكتظاظاً أيضاً مما هي عليه حالياً دون أن تتوفر لهم لا الكتب ولا الطاولات.

وعلى الرغم مما تتسم به المعونة من أهمية حيوية في بلدان كثيرة كعامل مساعد على تحقيق أهداف التعليم للجميع والأهداف الإنمائية للألفية الأوسع، فإن الاتجاهات التي تتخذها على الصعيد العالمي تبعث على القلق الشديد. فمعظم الجهات المانحة مقصرة في الوفاء بالتزاماتها بزيادة المعونة الإنمائية الرسمية وسوف يتعين عليها زيادة هذه المعونة بشكل غير مسبوق لكي تحقق الأهداف التي حددتها لنفسها لعام 2010.

ففي عام 2005، عندما كانت المعونة تشهد اتجاهاً صاعداً، تعهدت الجهات المانحة بزيادتها من 80 مليار دولار في عام 2004 إلى 130 مليار دولار في عام 2010 (بأسعار عام 2004). وقد ازدادت المعونة الإنمائية الرسمية بنسبة 8% بين عام 1999 و2005 حيث بلغت 111 مليار دولار. ولكنها انخفضت بعد ذلك خلال عامين متتاليين إلى أقل من 97 مليار دولار. وتفيد عملية تقدير خطط الإنفاق المقبلة التي أجرتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بأن نمو المساعدات الإنمائية الرسمية أقل بكثير من المستوى المطلوب للوفاء بالوعود المقطوعة لعام 2010، وسوف يحتاج ذلك إلى مبلغ إضافي مقداره 30 مليار دولار (بأسعار عام 2004).

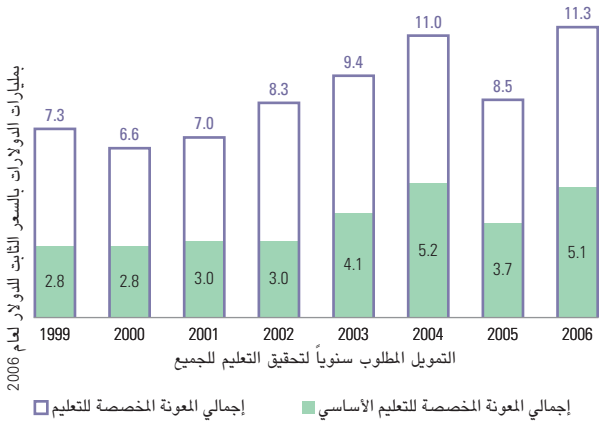
ركود في المعونة المخصصة للتعليم

عندما وقعت الدول المتقدمة على إطار عمل داكار في عام 2000، تعهدت بأن تزود البلدان بالدعم المالي الإضافي اللازم لمساعدتها على بلوغ أهداف التعليم للجميع. وقد تكررت هذه الوعود مراراً منذ ذلك الحين. بيد أن أحدث البيانات تشير إلى تباطؤ المعونة المخصصة للتعليم، وهذا التباطؤ أشد أيضاً فيما يخص التعليم الأساسي.

واتخذت التعهدات بتقديم المعونة لقطاع التعليم ككل مساراً مماثلاً عموماً للتوجهات العامة للمعونة. فقد زادت التعهدات الخاصة بالتعليم زيادة ملحوظة بين عام 1999 وعام 2004 (من 7.3 مليار دولار إلى 11 مليار دولار) ولكنها انخفضت بعد ذلك بنسبة 23% في عام 2005. وحذت التعهدات الخاصة بالتعليم الأساسي الحذو ذاته فزادت إلى 5.2 مليار دولار في عام 2004 ثم انخفضت إلى 3.7 مليار في عام 2005. ورغم أن التعهدات عادت إلى الزيادة في عام 2006 إلا أنها بقيت دون مستوى التعهدات في عام 2004 (الشكل 10). وقد قدر تقرير عام 2007 أنه سيكون من الضروري توفير معونات بمقدار 11 مليار دولار سنوياً للمساعدة على تحقيق ثلاثة أهداف فقط من أهداف التعليم للجميع هي الأهداف الخاصة بتعميم التعليم الابتدائي، ومحو

تشير أحدث البيانات إلى تباطؤ في تقديم المعونة المخصصة للتعليم، وهذا التباطؤ أشد أيضاً فيما يخص المعونة المقدمة للتعليم الأساسي

الشكل 10: إجمالي التعهدات بالمعونة لصالح التعليم والتعليم الأساسي، 1999-2006



المصدر: انظر الشكل 4.3 في التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع لعام 2009.

© Ami Vitale/PANOS

تمكين المجتمعات المحلية: نساء الطبقة الدنيا يلتقين لتبادل المعلومات والتعبير عن شواغلهن، في أوتار براديش بالهند

أمية الكبار، والرعاية والتربية في مرحلة الطفولة المبكرة. بيد أن مبلغ التعهدات أقل بكثير من ذلك وينبغي مضاعفته ثلاث مرات للوصول إلى المبلغ المطلوب.

إن مدفوعات المعونة، أي مبالغ المعونة المتاحة فعلاً للبلدان في سنة معينة، تمثل الارتباطات المتعهد بها في السنوات السابقة. وقد بلغت مدفوعات المعونة المخصصة للتعليم 9.0 مليار دولار في عام 2006 بينما كانت 5.5 مليار دولار في عام 2002. وزادت مدفوعات المعونة المخصصة للتعليم الأساسي بنفس النسبة إذ بلغت 3.5 مليار دولار في عام 2006 بعد أن كانت 2.1 مليار دولار في عام 2002. ولكن يخشى في هذا الصدد أن تباطؤ نمو حجم التعهدات منذ عام 2004 سرعان ما سينعكس في تباطؤ، بل ربما ركود، في نمو حجم المدفوعات.

تخصيص المعونات لمن هم في أشد الحاجة إليها: هل هناك تحسن على صعيد الإنصاف؟

هل تصل المعونة إلى البلدان التي هي بأشد الحاجة إليها من أجل بلوغ أهداف التعليم للجميع؟ في عام 2006 تلقت مجموعة البلدان الثمانية والستين المنخفضة الدخل معونة للتعليم بمقدار 6.4 مليار دولار و75% من إجمالي المعونات المقدمة للتعليم الأساسي، وهي أعلى نسب مسجلة منذ عام 2000 (باستثناء عام 2004). وعلى الرغم من هذا الاتجاه الإيجابي، فإن البلدان النامية ذات الدخل المتوسط تلقت أكثر من خمسي المعونة المخصصة للتعليم وربع المعونة المخصصة للتعليم الأساسي. ولم يسجل نصيب البلدان الخمسين الأشد فقراً من إجمالي المعونة المقدمة للتعليم الأساسي زيادة تذكر (من 45% إلى 46%) بين 2000-2002 و2003-2005.

أما البلدان الخمسة والثلاثون المسماة الدول الضعيفة والتي هي بأمس الحاجة إلى المعونة في مجال التعليم فقد تلقت في عام

2006 معونة للتعليم بمقدار 1.6 مليار دولار خصص منها 0.9 مليار دولار للتعليم الأساسي. وإن مقدار ما تلقته من معونة للتعليم مقارنة بعدد سكانها يكاد لا يختلف عما تلقته أي من البلدان المنخفضة الدخل الأخرى.

وهل تتلقى البلدان الأكثر كفاءة في استخدام المعونة حجما أكبر من المعونات؟ بعض الدلائل تشير بالفعل إلى أن المعونة تتركز بشكل متزايد على البلدان الأشد حاجة إليها والبلدان التي تستخدمها بأكبر قدر من الفعالية، إلا أن هذه العلاقة تظل ضعيفة. وثمة حجج قوية تدعو فيما يبدو إلى زيادة المعونة المقدمة للبلدان الأشد احتياجاً وللبلدان التي تحرز تقدماً في هذا المجال.

أداء الجهات المانحة: نتائج متباينة

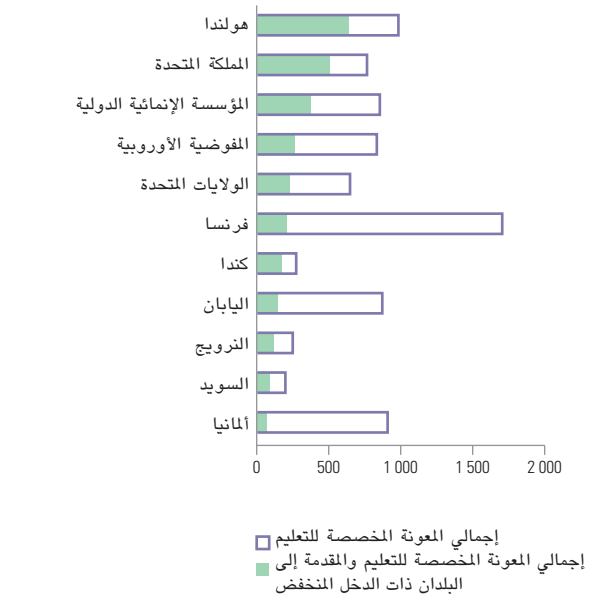
لا يمنح عدد كاف من الجهات المانحة أولوية عالية لمساندة أهداف التعليم للجميع، سواء من خلال برامجها الخاصة أو عن طريق تقديم مساهمات في الصندوق التحفيزي الخاص بمبادرة المسار السريع. وعلى الرغم من أن المعونة المقدمة للتعليم الأساسي زادت بين العامين 2005 و2006، فقد كان ذلك بفعل قلة قليلة من الجهات المانحة وليس نتيجة لجهد واسع النطاق من جانب المجتمع الدولي.

وفي عام 2006 كانت مجموعة صغيرة من الجهات المانحة تهيمن بشكل أساسي على تمويل التعليم في مجمله، وهي فرنسا (1.9 مليار دولار) وألمانيا (1.4 مليار دولار) وهولندا (1.4 مليار دولار) والمملكة المتحدة (1.2 مليار دولار) والمؤسسة الإنمائية الدولية التابعة للبنك الدولي (1.0 مليار دولار). وفيما يخص التعليم الأساسي فإن نصف التعهدات بالمعونة جاءت من ثلاث جهات مانحة فقط هي هولندا والمملكة المتحدة والمؤسسة الإنمائية الدولية. وتأتي هولندا في مقدمة المانحين من حيث حجم المعونة المقدمة للتعليم الأساسي حيث بلغت معونتها 1.1 مليار دولار، أي زهاء ربع إجمالي المعونة. كما أن هذه الجهات الثلاث قدمت معاً 60% من مجمل المعونة المقدمة للتعليم الأساسي في البلدان ذات الدخل المنخفض. وعلى النقيض من ذلك، تخصص فرنسا للتعليم الأساسي 17% فقط من إجمالي معونتها للتعليم وألمانيا 11% فقط؛ ويوجه هذان البلدان الحجم الأكبر من المعونة التي يقدمانها لطلاب التعليم العالي. وثمة إهمال خطير من جانبهما وكذلك من اليابان للتعليم الأساسي في البلدان ذات الدخل المنخفض التي هي بأشد الحاجة إلى المعونة في هذا المجال (يقدم الشكل 11 المتوسط السنوي للفترة 2005-2006)

وعلى الرغم من أن غالبية الجهات المانحة الثنائية زادت إجمالي معونتها للتعليم في عام 2006 إلا أن سبعاً منها فقط من أصل إحدى وعشرين زادت معونتها للتعليم الأساسي زيادة ملموسة في عام 2006. ولم تكن الزيادات الهامة في المعونة المقدمة من عدد قليل من الجهات المانحة كافية لإيقاف الانخفاض الكبير الذي حدث في عام 2005. فتركيز المعونة المقدمة للتعليم الأساسي في يد عدد قليل فقط من الجهات المانحة يطرح تساؤلات هامة فيما يتعلق بالتزام المانحين كمجموعة بالوفاء بالتعهدات المتخذة في داكار.

وهناك جهات مانحة ثنائية غير أعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تقدم أيضاً الدعم للتعليم في البلدان النامية. فتقدم بعض

الشكل 11: درجة الأولوية التي تمنحها الجهات المانحة للبلدان ذات الدخل المنخفض وللتعليم الأساسي، التعهدات بالمعونة، المتوسط السنوي في 2005-2006



المصدر: بيانات مستمدة من الشكل 4.13 في التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع لعام 2009.

إن تركيز المعونة المقدمة للتعليم الأساسي في يد عدد قليل فقط من الجهات المانحة يطرح تساؤلات هامة فيما يتعلق بالتزام المانحين كمجموعة بالوفاء بالتعهدات المتخذة في داكار

المؤسسات الخاصة الدعم للتعليم الأساسي، مثل الإعانات المالية التي تقدمها مؤسسة هيوليت وغيتس بمبلغ 60 مليون دولار لتحسين نوعية التعليم الابتدائي. كما جمعت "مؤسسة دبي للرعاية" مليار دولار لتعليم الأطفال بالتشارك مع منظمات مثل اليونيسيف ومؤسسة "أنقذوا الأطفال".

مبادرة المسار السريع: لم تحقق الآمال المعقودة عليها

بات الصندوق التحفيزي لمبادرة المسار السريع يعتبر مصدراً هاماً للتمويل قائماً بذاته بالنسبة للعديد من البلدان المنخفضة الدخل. ولكنه لم يستطع تعبئة أموال كافية كما أنه يواجه صعوبات كبرى. فقد تعهدت سبع عشرة جهة مانحة بتقديم مساهمات في الصندوق بمبلغ 1.3 مليار دولار في الفترة 2004-2011، ولكن معظم هذه التعهدات قدمتها هولندا والمملكة المتحدة والمفوضية الأوروبية وإسبانيا. ومن أصل المبلغ الإجمالي المتعهد بتقديمه، لم تبرم اتفاقات سوى بمبلغ إجمالي قدره 329 مليون دولار ولم تتلق البلدان حتى نهاية شباط/فبراير 2008 سوى 270 مليون دولار. وتلقت خمسة بلدان فقط[7] الحجم الأكبر من الإعانات المالية في حين تلقى ثلاثة عشر بلداً آخر مبالغ لا تتجاوز 10 ملايين دولار.

وإذا استمر الاتجاه الحالي فسوف يستحيل ببساطة الوفاء بالاحتياجات المتوقعة. وإذا أخذنا في الاعتبار البلدان الثمانية التي ستلتحق بالبلدان الخمسة والثلاثين المشمولة حالياً بمبادرة المسار السريع، فمن المتوقع أن يواجه الصندوق نقصاً بمقدار 1 مليار دولار في التمويل المخصص للبلدان التي تمت الموافقة على خططها الوطنية. وبحلول عام 2010، عندما سيلتحق ثلاثة عشر بلداً آخر بمبادرة المسار السريع، قد يصل هذا الرقم إلى 2.2

(7) غانا وكينيا ومدغشقر ونيكاراغوا واليمن.

مليار دولار. وعلى افتراض أن الصندوق التحفيزي سيغطي من 40% إلى50% من النقص في التمويل، فمن المتوقع وجود عجز بنحو 1 مليار دولار. وإذا تجسدت توقعات العجز هذه فإن بعض البلدان التي تتلقى حالياً دعماً من الصندوق التحفيزي ستنقطع عنها الأموال، وبعض البلدان الأخرى قد لا تحصل على تمويل بتاتاً.

الحوكمة وفعالية المعونة

إن كيفية تقديم المعونة لا تقل أهمية عن حجم المعونة المقدمة. وقد عانت البلدان المتلقية والجهات المانحة باستمرار من عدم القدرة على التنبؤ بالمعونة، ومن تكاثر الجهات المانحة، وضعف التنسيق. وإقراراً من الجهات المانحة بأنها جزء من المشكلة، اعتمدت مع البلدان المتلقية رؤية جديدة بشأن حوكمة المعونة في إعلان باريس عن فعالية المعونة الصادر عام 2005. وفي إطار هذه الرؤية التي تتمثل مبادئها الرئيسية في الملكية الوطنية والمواءمة والتنسيق، اتفق أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، على تحديد غايات معينة يقصد بها تحسين إمكانية التنبؤ بالمعونة، واستخدام المؤسسات والنظم المالية الوطنية، وتخفيض تكاليف المعاملات من خلال التنسيق بين الجهات المانحة.

ولم يكن التقدم متجانساً في جميع المجالات. وفي استقصاء حديث أجرته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي يتبين بوضوح أن العلاقات في مجال المعونة لا تزال تواجه مشكلات جدية.

إن مواءمة المعونة لخطط قطاع التعليم وللنظم الإدارية الوطنية يمكن أن تؤتي نتائج إيجابية

أربعة حلول لتحسين الحوكمة في مجال المعونة

يتناول التقرير أربعة مجالات لإصلاح حوكمة المعونة وتأثيرها على المعونة المقدمة للتعليم.

الانتقال من المشروعات الفردية إلى البرامج المنفذة على مستوى النظام . يعتقد أن تضافر جهود الجهات المانحة من أجل تقديم المعونة لبرامج قطاعية كبيرة أمر يعزز الملكية الوطنية ويعطي نتائج جيدة على أرض الواقع. وكان الهدف المحدد في إعلان باريس أن تُرفع إلى الثلثين نسبة المعونات المقدمة كتمويل موحَّد لدعم الميزانية وفي إطار نهوج قطاعية شاملة بحلول عام 2010. وفي مجال التعليم زاد هذا الدعم على مستوى البرامج من 33% في 1999-2000 إلى 54% في 2005-2006، وأكثر ما لوحظ هذا التحول في البلدان المنخفضة الدخل الأكثر اعتماداً على المعونة بينما كان أقل انتشاراً في فئات البلدان الأخرى: إذ فضلت البلدان المتوسطة الدخل التفاوض على انفراد مع الجهات المانحة، أما الدول الضعيفة فغالباً ما تفتقر حكوماتها إلى القدرات اللازمة لقيادة العملية.

وقد تحققت إنجازات كثيرة اقترنت بالنهوج القطاعية الشاملة في مجال التعليم، منها تحقيق زيادات هامة في القيد في عدة بلدان اعتمدت هذا النموذج هي إثيوبيا وأوغندا وبوركينا فاسو وجمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا ونيبال والهند. ولكن التحديات المطروحة لا تزال كبيرة ولا يزال النهج معقداً إلى حد بعيد. ولكي تنجح النهوج القطاعية الشاملة ينبغي أن تعتمد على قيادة سياسية قوية وإدارات حكومية تملك القدرات اللازمة.

الملكية الوطنية. تكون الملكية الوطنية متينة عندما تعتمد على عملية تشارك في اتجاهين بين الحكومات والجهات المانحة. فيفترض، نظرياً، أن تتولى الحكومات الدور القيادي في وضع وتنفيذ الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية وأن تحترم الجهات المانحة هذا الدور القيادي للبلد المعني وتعزز قدراته في هذا المجال. ولكن من الناحية العملية، تختلف الظروف فيما يتعلق بالدور القيادي للحكومة كما يتضح من التباين الموجود بين تجربتي الهند وموزمبيق. فالهند التي ينخفض مستوى اعتمادها على المعونة وتملك قدرات حكومية عالية ومؤسسات وطنية ذات إمكانيات راسخة في مجال تنمية القدرات كانت قادرة تماماً على وضع أولوياتها وتنفيذ برامجها الوطنية الرامية إلى تحقيق تعميم التعليم الابتدائي. أما موزمبيق الخارجة من حرب أهلية فكانت إدارتها ضعيفة ولم تكن قادرة على قيادة العملية. وقد استغرق تحضير النهج القطاعي الشامل الجاري تنفيذه فيها ثلاث سنوات كانت بمثابة اختبار لقدرة الحكومة والجهات المانحة على التوصل إلى اتفاق. وعلى الرغم من أشكال الإحباط التي مر بها الطرفان، فقد نجح النهج القطاعي الشامل على مر الزمن في تعزيز قدرة حكومة موزمبيق على تولي زمام برنامج التعليم الوطني.

مواءمة المعونة مع الأولويات الوطنية واستخدام النظم الحكومية. في إطار برنامج المساعدة الجديد، دعي المانحون إلى التكيف مع الأولويات والنظم الوطنية وليس العكس. وعلى الرغم من صعوبة العمليات، فإن مواءمة المعونة لخطط قطاع التعليم والنظم الإدارية الوطنية يمكن أن تؤتي نتائج إيجابية، منها اتساق أكبر على مستوى القطاع، وإشراف أفضل على أنشطة المانحين، وزيادة المرونة المالية، بالإضافة إلى أن المعونة تغطي تكاليف التطوير وتكاليف التشغيل على السواء. وفي كمبوديا، سجل استهلال الخطة الاستراتيجية للتعليم في عام 2001 بداية قيام تعاون أوثق بين الحكومة والجهات المانحة. فعملت الخطة كوسيلة لتحقيق اتساق القطاع، وعززت معرفة وزارة التعليم بأنشطة المانحين وتأثيرها عليها.

وفي بوركينا فاسو أدى تقديم المعونة عن طريق البنى الإدارية الحكومية إلى تحسين فعالية الميزنة والتقارير المالية التي تعدها وزارة التعليم الأساسي، وتحسين التنبؤ بالتدفقات المالية، كما أدى مع مرور الوقت إلى زيادة عدد المانحين الذين يقبلون العمل بموجب ترتيبات التمويل المشترك. ويرغب بعض المانحين، ومنهم كندا وهولندا والمملكة المتحدة، في تقديم المعونة عبر النظم الوطنية على الرغم من اعترافهم بعيوبها، ويفضل آخرون، ومنهم أستراليا والبرتغال والولايات المتحدة، الانتظار ريثما تحسن النظم الوطنية سير عملها.

ولكي تتمكن البلدان من إدارة المعونة بصورة فعالة ينبغي لها أن تعرف مقدار ما سيردها من مبالغ ومتى ستتلقاها. ولم يحرز تقدم كبير في مجال إمكانية التنبؤ بالمعونة. وفي حين أن احتمالات التنبؤ في المدى القصير عالية، فإن الانتقال إلى نهج دعم الميزانيات القطاعية لم يؤد إلى تحسين التنبؤ بالمعونة في المدين المتوسط والطويل. وهذا يرجع في جانب منه إلى ضعف الممارسات الإدارية في البلدان النامية، وفي جانب آخر إلى ممارسات الجهات المانحة. وتعمل بعض المبادرات الحديثة، مثل مبادرة المفوضية الأوروبية الخاصة بعقود الأهداف الإنمائية

للألفية ومؤسسة تحديات الألفية في الولايات المتحدة الأمريكية، على معالجة هذه المشكلة عن طريق تقديم تعهدات بالمعونة تشمل عدة سنوات.

تحسين التنسيق بين الجهات المانحة. أقر إعلان باريس عددا من التدابير الهامة لتحسين التنسيق بين الجهات المانحة تستهدف زيادة الفعالية والتقليل من تكاليف المعاملات:

- **زيادة عدد البعثات المشتركة.** إن تجميع البعثات التي تقوم بها الجهات المانحة إلى بلد معين يخفض تكاليف المعاملات ويتيح للحكومات استخدام كبار الموظفين بصورة أكثر فعالية. ففي عام 2007 لم تنفذ بصفة مشتركة سوى نسبة 20% من جميع بعثات الجهات المانحة وهو ما يقل بكثير عن النسبة المنشودة البالغة 40%. ومع ذلك يبدو أن قطاع التعليم قد أحرز أكبر قدر من التقدم في هذا المجال. وفي هندوراس مثلاً مثلت البعثات المشتركة نسبة 73% من مجمل بعثات الجهات المانحة في مجال التعليم عام 2007.

- **إنشاء مجموعات من الجهات المانحة.** جرى في العديد من البلدان إنشاء مجموعات من الجهات المانحة مع تعيين بعضها للقيام بدور قيادي في قطاع التعليم. وباستثناء بلد واحد أنشأت جميع البلدان التي تتلقى الأموال من الصندوق التحفيزي لمبادرة المسار السريع مثل هذه المجموعات. ولكن الجهات المانحة غير متجانسة ولا تعمل جميعها بنفس الإيقاع. وعلى سبيل المثال فإن هولندا والمملكة المتحدة وبعض البلدان الاسكندنافية هي في مقدمة البلدان التي تسعى إلى تنسيق ممارساتها، في حين تفضل بلدان أخرى، مثل الولايات المتحدة واليابان، مواصلة العمل في إطار بنى موازية.

- **ترشيد عملية تقديم المعونة.** إن تقديم عدد كبير من الجهات المانحة معونات صغيرة الحجم يؤدي إلى ارتفاع تكاليف المعاملات وهو ببساطة أسلوب عديم الكفاءة. بيد أن الجهود التي بذلتها الجهات المانحة من أجل تركيز مبالغ أكبر من المعونة في عدد أقل من البلدان كانت حتى الآن محدودة. وفي عامي 2005 و2006 تعين على ثمانية عشر بلدا أن يتعامل كل منها مع اثنتي عشرة جهة مانحة على الأقل فيما يتعلق بالتعليم الأساسي. وفيما بين عام 2002 و2006، زاد معظم المانحين عدد البلدان المستفيدة من مساعداتهم وزادوا في نفس الوقت مبالغ المعونة المقدمة للتعليم الأساسي. كما أن عدة جهات مانحة، منها اسبانيا وآيرلندا والنمسا واليابان واليونان، زادت عدد البلدان المتلقية بإيقاع أسرع من زيادتها لمستويات المعونة مما أسفر في الواقع عن تخفيض مبلغ المعونة المقدمة لكل بلد. وعلى النقيض من ذلك، زادت هولندا والمملكة المتحدة مدفوعاتهما المخصصة للتعليم الأساسي بأكثر من الضعفين في حين خفضتا عدد البلدان المتلقية للمعونة.

تعزيز الحوكمة الجيدة من خلال المعونة

تستقطب «الحوكمة الجيدة» المزيد من الاستثمارات من جانب الجهات المانحة. وينم حجم الأموال التي تجتذبها برامج المعونة عن تنامي الأهمية المولاة لقضايا الحوكمة في هذه البرامج. ففي عام 2006 خصصت الجهات المانحة نسبة 9% من مجموع المعونة القطاعية لمسألة «الحوكمة والمجتمع المدني» – وهي نسبة أعلى من أي قطاع آخر.

وفي عامي 2006 و2007، اعتمدت عدة جهات مانحة رئيسية استراتيجيات جديدة في مجال الحوكمة. وينشط البنك الدولي والمفوضية الأوروبية بشكل خاص في العمل على تعزيز الحوكمة من خلال برامج المعونة الخاصة بهما. ومن القضايا التي تركزت عليها جهودهما الإدارة المالية العامة، وتحقيق اللامركزية، والشفافية، والمساءلة، والتوظيف في القطاع العام. ويحاول المانحون أيضاً تقييم حالة ترتيبات الحوكمة القطرية لا سيما من خلال برنامج «تحليل الحوكمة القطرية» الذي طورته إدارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة.

فهل كان لتزايد اهتمام البلدان المانحة بالحوكمة تأثير على سياسات وبرامج قطاع التعليم في البلدان المتلقية؟ لقد كشف استعراض لأحدث مشروعات وبرامج البنك الدولي الخاصة بقطاع التعليم، ولا سيما بالتعليم الأساسي، عن تنامي الاهتمام بالحوكمة والتعمق في المجالات التي تغطيها. وتجسد الاهتمام بقضايا الحوكمة في تشجيع المجتمع المحلي على زيادة مشاركته في نشاط المدارس في هندوراس، وفي حشد المعلمين وتوزيعهم وتوجيههم في اندونيسيا، وفي أسلوب الإدارة على مستوى المدارس في الفلبين، وغير ذلك من الأمور. كما أن النهوج القطاعية الشاملة تدفع قضية الحوكمة في اتجاهات أكثر طموحاً أيضاً في باكستان وبنغلاديش وكينيا. والبعض يركز في هذا المجال على المعلمين، وزيادة مشاركة المجتمع المحلي، وعلى مشاركة القطاع الخاص.

يخشى أن يسعى المانحون إلى أن يحددوا بأنفسهم مقومات الحوكمة الجيدة في مجال التعليم ويرتبوا أولوياتها استناداً إلى الممارسات الجارية في البلد المانح

يخشى أن يسعى المانحون إلى أن يحددوا بأنفسهم مقومات الحوكمة الجيدة في مجال التعليم ويرتبوا أولوياتها استناداً إلى الممارسات الجارية في البلد المانح وليس على أساس أفضل الممارسات وأكثرها ملاءمة للبلدان الفقيرة. وصحيح أن الحوكمة الجيدة في التعليم يجب أن تكون من الأولويات ولكن ليس للجهات المانحة أن تفرض رأيها في ما تعنيه الحوكمة الجيدة.

وبوجه عام، فإن العجز في التمويل اللازم لتحقيق أهداف التعليم للجميع ليس في سبيله إلى التقلص ولا يحتمل أن يتقلص في ظل الركود الذي تشهده مستويات المعونة المخصصة للتعليم وللتعليم الأساسي. وقد تكون الجهات والبلدان المانحة قد وحدت الوسائل الكفيلة بتحسين الحوكمة، ولكن التقدم بطيء في هذا الصدد. ولن يتسنى تسريع عجلة التقدم نحو تحقيق أهداف التعليم للجميع بدون تعزيز الالتزام الدولي بزيادة حجم المعونة وتحسين فعاليتها.

الفصل 5:
الاستنتاجات والتوصيات التوجيهية

إن تحقيق الأهداف المحددة في إطار عمل داكار سوف يتطلب وجود قيادة سياسية جريئة وإحداث تغييرات على مستويات عديدة. فينبغي للحكومات أن تعمل في مجالات كثيرة منها، على سبيل المثال لا الحصر، توسيع فرص الانتفاع بالخدمات قبل المدرسية، وجلب عشرات الملايين من الأطفال إلى المدارس واستبقائهم فيها، والارتقاء بمعايير التعلّم، وزيادة فرص التعلّم المتاحة للشباب والكبار. ويعتبر إصلاح الحوكمة عاملاً حاسماً لإحراز التقدم في هذا الصدد.

ويستعرض التقرير بعض الدروس التي تتمخض عن رصد التقدم على طريق تحقيق أهداف التعليم للجميع وعن تطبيق شتى طرائق إصلاح الحوكمة. ويستخلص في فصله الأخير مجموعة من الاستنتاجات العامة والتوصيات التوجيهية.

التقدم المحرز صوب تحقيق أهداف التعليم للجميع

تكشف لنا عملية رصد التقدم صوب تحقيق أهداف التعليم للجميع صورة متباينة. فقد سجل بعض من البلدان الأشد فقراً في العالم إنجازات رائعة إذ وسعت هذه البلدان نطاق الانتفاع بالتعليم، وتقدمت بخطى حثيثة صوب تعميم التعليم الابتدائي والحد من أوجه التفاوت بين الجنسين. بيد أن التقدم يظل إجمالاً بطيئاً جداً وشديد التفاوت من حيث الوفاء بالتزامات داكار.

وإن أوجه التفاوت الشاسعة تقف عائقاً أمام التقدم صوب تحقيق أهداف التعليم والأهداف الإنمائية الأوسع نطاقاً. وإذا كانت الحكومات جادة في سعيها إلى تحقيق أهداف التعليم للجميع، فلا بد لها من تعزيز التزامها بالإنصاف والتعليم الاستيعابي. ويسلط التقرير الأضواء على بعض الأولويات الرئيسية.

الرعاية والتربية في مرحلة الطفولة المبكرة

كان التقدم في مجال الرعاية والتربية في مرحلة الطفولة المبكرة مخيباً للآمال وغير متكافئ إلى حد بعيد، سواء عبر البلدان أو في كل بلد، الأمر الذي يعوق التقدم في مجال التعليم. ويحث التقرير الحكومات والجهات المانحة على ما يلي:

- **توثيق الروابط** بين تخطيط التعليم والرعاية الصحية للطفل، وذلك عن طريق برامج التحويلات النقدية، والتدخلات الصحية المحددة الهدف، وتوخي المزيد من الإنصاف في الإنفاق العام في قطاعات الصحة.

طريق طلب العلم طريق طويل: الذهاب إلى المدرسة مشياً عبر الصحراء

© Abbie Trayler-Smith/PANOS

- **منح الأولوية لتوفير الرعاية والتربية في مرحلة الطفولة المبكرة** لجميع الأطفال في عملية التخطيط، مع تقديم الحوافز اللازمة لكي تشمل هذه الخدمات الأطفال الضعفاء والمهمشين.

- **تعزيز وتوسيع نطاق الالتزامات بمكافحة الفقر** عن طريق التصدي لسوء التغذية الذي يعاني منه الأطفال وتحسين نظم الصحة العامة، باستخدام برامج مبتكرة للرعاية الاجتماعية تستهدف الأسر الفقيرة.

تعميم التعليم الابتدائي

تعد القيادة السياسية عاملاً رئيسياً في تسريع عجلة التقدم نحو تعميم التعليم الابتدائي. ويستخلص التقرير ثلاثة دروس عامة مستمدة من الإنجازات الناجحة:

- **تحديد أهداف طموحة طويلة الأجل** ودعمها بتخطيط واقعي ومخصصات مالية كافية على المديين المتوسط والطويل لضمان إحراز تقدم في مجال الالتحاق بالتعليم الابتدائي والمشاركة فيه وإكماله.

- **دعم الإنصاف في التعليم** لصالح الفتيات والجماعات المحرومة والمناطق التي لا توفر لها خدمات تعليمية كافية، وذلك عن طريق وضع أهداف واضحة للتقليل من أوجه التفاوت مصحوبة باستراتيجيات عملية قادرة على دعم التعليم بطريقة منصفة. ومن هذه الاستراتيجيات العملية إلغاء الرسوم المفروضة على المنتفعين وزيادة الإنفاق العام في أشد المجالات احتياجاً إليه.

- **تحسين نوعية التعليم مع العمل على زيادة فرص الانتفاع به** وذلك من خلال تركيز الجهود على ضمان التقدم السلس عبر الصفوف وتحسين نتائج التعلّم، وتوفير المزيد من الكتب المدرسية وتحسين نوعيتها، وتعزيز تدريب المعلمين والدعم المقدم لهم، والعمل على أن يكون حجم الصفوف مساعداً على اكتساب التعلّم.

جودة التعليم

يجب أن تعمل السلطات الوطنية والمسؤولون في المجتمع المحلي وقادة المدارس المحلية يداً بيد من أجل التغلب على أوجه القصور في مجال التعلّم وكفالة اكتساب جميع الأطفال لدى خروجهم من المدرسة، أياً كانت خلفياتهم ومقار إقامتهم، ما يحتاجونه من مهارات وتحصيل دراسي لتحقيق ذواتهم وتفتح طاقاتهم. ويحدد التقرير خمسة مجالات للعمل بالغة الأهمية:

- **تعزيز الالتزامات على صعيد السياسات** بتحقيق جودة التعليم وإيجاد بيئات تعلّم فعالة لصالح جميع الطلبة، بما يشمل المرافق الملائمة والمعلمين المدربين تدريباً جيداً والمناهج التعليمية المناسبة بالإضافة إلى تحديد واضح لنتائج التعلّم. ويجب أن يكون التركيز على المعلمين والتعلّم في صلب هذه الالتزامات.

- العمل على أن يضمن لجميع الأطفال الذين يرتادون المدرسة الابتدائية لمدة أربع أو خمس سنوات على الأقل **اكتساب المهارات الأساسية في مجال القراءة والكتابة والحساب** التي يحتاجونها لتنمية قدراتهم.

- تنمية القدرة على **قياس ورصد وتقييم نوعية التعليم**، بما في ذلك الشروط اللازمة للتعلّم (البنى الأساسية والكتب الدراسية وحجم الصفوف)، وعملياته (اللغة، والوقت المخصص للتدريس)، ونتائجه، وأوجه التفاوت بين المناطق والمجتمعات المحلية والمدارس.

- مراجعة السياسات والنظم المعمول بها لضمان تخصيص **وقت كاف لتدريس** الأطفال وحمل جميع المدارس على تقليص الفارق بين الوقت المقرر تخصيصه للتدريس والوقت المخصص له فعلاً.

- المشاركة في **عمليات تقييم التعلّم** المقارنة على الصعيدين الإقليمي والدولي وترجمة الدروس المستخلصة منها إلى سياسات وطنية؛ وتطوير عمليات تقييم وطنية تعبر على أفضل وجه عن الاحتياجات والأهداف الخاصة بكل بلد.

مكافحة اللامساواة : بعض الدروس المفيدة لعمليات إصلاح الحوكمة الوطنية

إن الحوكمة الجيدة عامل أساسي لبلوغ أهداف التعليم للجميع وتحسين التحصيل الدراسي للطلبة وتحقيق المساواة في الفرص. ولكن إصلاحات الحوكمة يشوبها في بلدان عديدة خللان كبيران هما: نقص الاهتمام بمسألة اللامساواة والاتجاه صوب تطبيق نماذج غير ملائمة، مثل الالتجاء إلى القطاع الخاص لحل مشكلات القطاع العام. فلا بد من تطبيق نهوج جديدة في حوكمة التعليم. ويشير التقرير إلى المجالات التي تحتاج إلى اتخاذ إجراءات على الصعيد الحكومي:

الحوكمة الجيدة عامل أساسي لبلوغ أهداف التعليم للجميع وتحسين التحصيل الدراسي للطلبة وتحقيق المساواة في الفرص

- **الالتزام بالتقليل من أوجه اللامساواة** القائمة على الصحة ومكان الإقامة والانتماء الإثني ونوع الجنس وغير ذلك من علامات الحرمان. وينبغي أن تضع الحكومات أهدافاً محددة بدقة لتقليص الفوارق، ورصد التقدم نحو تحقيق هذه الأهداف.

- **توجيه دفة القيادة السياسية** بثبات صوب تحقيق غايات محددة في مجال التعليم ومعالجة أوجه التفاوت من خلال وضع أهداف سياسية واضحة وتحسين التنسيق في الإطار الحكومي وخارج هذا الإطار (المجتمع المدني والقطاع الخاص والجماعات المهمشة).

- **تعزيز السياسات الرامية إلى الحد من الفقر** وتقليص الفوارق الاجتماعية الحادة التي تعوق التقدم نحو تحقيق أهداف التعليم للجميع. وينبغي أن تعمل الحكومات على دمج تخطيط التعليم في إطار استراتيجيات أوسع ترمي إلى الحد من الفقر.

- **رفع معايير الجودة في التعليم** وضمان تقليص الفوارق في التحصيل التعليمي بين المناطق والمجتمعات المحلية والمدارس.

- **زيادة الإنفاق الوطني على التعليم**، لا سيما في البلدان النامية التي تعاني من نقص مزمن في الاستثمار في التعليم.

- **وضع قضية الإنصاف في قلب استراتيجيات التمويل** بهدف الوصول إلى الأطفال المحرومين عن طريق تقدير أدق لتكاليف تقليص الفوارق وتنمية الحوافز تشجيعاً للوصول إلى الجماعات الأشد تهميشاً.

- **الحرص على** أن يكون الالتزام بالإنصاف عنصراً ملازماً **لتحقيق اللامركزية**، عن طريق تطبيق صيغ في التمويل تربط حجم الموارد المخصصة بمستويات الفقر والحرمان في مجال التعليم.

- **الإقرار بأن التنافس بين المدارس واختيار المدرسة** والشراكات بين القطاعين العام والخاص أمور لها حدودها. وإذا كان النظام التعليمي العام ضعيف الأداء فينبغي العمل أولاً على إصلاحه.

- **تعزيز حشد المعلمين وتحسين توزيعهم وزيادة حوافزهم** لضمان توافر عدد كاف من المعلمين المؤهلين في جميع المناطق وكافة المدارس، لا سيما في المناطق النائية ولدى الجماعات التي لا تحظى بخدمات تعليمية كافية.

الجهات المانحة للمعونة: الوفاء بالالتزامات

تقع على عاتق حكومات البلدان النامية المسؤولية الأولى في تحقيق أهداف التعليم للجميع. وتستطيع البلدان المتقدمة مساعدتها في ذلك بزيادة التعهدات المالية وتحسين الممارسات في مجال تقديم المعونة، وضمان استخدام المعونة لدعم الأولويات الوطنية. ويقترح التقرير العمل في عدة مجالات رئيسية:

يجب أن تزيد البلدان المانحة معونتها للتعليم الأساسي، لا سيما في البلدان المنخفضة الدخل

- **زيادة المعونة المقدمة للتعليم الأساسي**، لا سيما للبلدان ذات الدخل المنخفض، بتوفير مبلغ يناهز 7 مليارات دولار لسد العجز في التمويل في المجالات ذات الأولوية لتحقيق التعليم للجميع.

- **توسيع مجموعة البلدان المانحة** التي تتعهد بتقديم المعونة للتعليم الأساسي، لضمان استدامة الدعم المالي المقدم لتحقيق أهداف التعليم للجميع.

- **الالتزام بالإنصاف في تقديم المعونة للتعليم** عن طريق توفير المزيد من الأموال للتعليم الأساسي في البلدان ذات الدخل المنخفض. ويتعين على عدد من البلدان المانحة، ومنها فرنسا وألمانيا، المسارعة إلى مراجعة كيفية تخصيص المعونات التي تقدمها.

- **دعم مبادرة المسار السريع** وسد النقص المتوقع في التمويل – والمقدر بمبلغ 2.2 مليار دولار سنويا بحلول عام 2010 فيما يخص البلدان ذات الخطط المعتمدة.

- **تحسين فعالية المعونة** وتخفيض تكاليف المعاملات، وفقا لما جاء في إعلان باريس، من خلال مواءمة المعونة بشكل أفضل مع الأولويات الوطنية، وتحسين التنسيق، وزيادة استخدام نظم الإدارة المالية الوطنية، وزيادة القدرة على التنبؤ بتدفقات المعونة.

الجهات الفاعلة غير الحكومية: دور حاسم

لئن كان التقرير يؤكد على الأهمية المحورية للقيادة الحكومية والسياسات العامة في مجال التعليم، فإن ذلك لا يقلل من شأن دور الجهات الفاعلة غير الحكومية. فتحقيق أهداف التعليم للجميع يحتاج إلى إقامة الشراكات على مستويات كثيرة – بين المدارس والآباء، وبين منظمات المجتمع المدني والأطراف الحكومية، وبين مزودي التعليم التابعين للدولة وغير التابعين لها. فينبغي لمنظمات وتحالفات المجتمع المدني القيام بما يلي:

- **مواصلة تمثيل الذين لا صوت لهم** في الجهود الرامية إلى إيصال التعليم للجميع، أي تمثيل المهمشين، وسكان مدن الأكواخ، والأطفال العاملين، والطبقات الاجتماعية الدنيا والسكان الأصليين.

- **مساءلة الحكومات**، ودعم توفير التعليم، وبناء القدرات.

من الممكن ومن الواجب أن تحتل الحوكمة الجيدة مكانة محورية في كل السياسات العامة من أجل إزالة كل أشكال اللامساواة. فالحوكمة الجيدة ذات أهمية حيوية لكي يتسنى تطوير نظم تعليمية أكثر قدرة على الاستيعاب والاستجابة وتلبي احتياجات جميع الأطفال، ولا سيما الأشد حرماناً. فإن بناء نظم تعليمية تعزز الإنصاف سيكون عنصراً حاسماً إذا ما أريد للعالم أن يحقق أهداف التعليم للجميع بحلول عام 2015.

أهمية الحوكمة في تحقيق المساواة في التعليم

لئن كان التعليم حقا من حقوق الإنسان الأساسية، فإنه يعاني في شتى أنحاء العالم من أوجه كبيرة للتفاوت القائم على اعتبارات الثروة ونوع الجنس والموقع الجغرافي واللغة وغير ذلك من مسببات الحرمان. وتُشكل أوجه التفاوت هذه خطرا يهدد الجهود الرامية إلى تحقيق أهداف التعليم للجميع الستة التي وافقت عليها أكثر من 160 حكومة في عام 2000. وإن أي فشل في إدراج الاستراتيجيات الكفيلة بتحقيق مزيد من الإنصاف، في صميم جدول أعمال التعليم للجميع، سيحرم ملايين الأطفال والشباب والكبار من فرص التعليم والتعلّم التي يحتاجون إليها كي تتفتح طاقاتهم الكامنة ويفلتوا من براثن الفقر ويشاركوا في حياة المجتمع على أتم وجه.

هذا هو ملخص الإصدار السابع من التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع الذي يعنى بتوثيق التقدم المحرز نحو تحقيق أهداف التعليم للجميع، فيركّز على الأهداف التي تشهد تأخرا في العمل من أجل تحقيقها، ويستكشف النهوج المتبعة حاليا لإصلاح الحوكمة في مجال التعليم، ويقيِّم ما إذا كانت هذه النهوج تساعد على تحسين الانتفاع والنوعية والمشاركة والمساءلة. كما يبحث التقرير مسألة إدارة شؤون المعونة التي تقدَّم إلى التعليم. فلقد تعهدت البلدان الغنية بأن لا تدع أي استراتيجية وطنية للتعليم تفشل بسبب نقص في التمويل. لكن هذا الوعد لا يلقى الاهتمام بالوفاء به.

ويمكن الاطلاع على النص الكامل للتقرير وعلى بيانات شاملة بإحصاءات ومؤشرات التعليم وكذلك على طبعات التقرير الصادرة بلغات أخرى، بالاتصال الإلكتروني المباشر على الإنترنت في العنوان التالي: www.efareport.unesco.org

منشورات اليونسكو

منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة

EFA GMR EDUCATION FOR ALL GLOBAL MONITORING REPORT

صورة الغلاف:
صبي صغير يتعلم القراءة والكتابة في المدرسة في إندونيسيا، على خلاف أقرانه من أولاد الفقراء
© BODY PHILIPPE/HOA-QUI