



منتدى البعثات العربي للدراسات



WESTMINSTER
FOUNDATION FOR
DEMOCRACY

تقييم سياسات الإنفاق العام على التعليم في مصر

منتدى البعثات العربي للدراسات

(A.F.A)

القاهرة (. .)

:

Website: www.afaegypt.org

Mail: info@afaegypt.org

Telefax: +202-37629937

Twitter: AFAalternatives

Facebook : <https://www.facebook.com/AFAalternatives>



تقييم سياسات الإنفاق العام على التعليم في مصر

منتدى البدائل العربي للدراسات



هذه الأوراق نتاج سيمينار داخلي وتصدر بصفة غير دورية وتعبّر فقط عن رأي كاتبها ولا تعبّر بالضرورة عن رأي
منتدى البدائل العربي للدراسات أو أي مؤسسة شريكة

اتفقت الأدبيات على أهمية الإنفاق العام على التعليم، فالتعليم سلعة عامة ينتج عنها عدد من المخرجات الإيجابية التي تعود بالنفع على المجتمع ككل. فوجود نسبة كبيرة من المتعلمين في المجتمع لا تصب فقط في المصلحة الشخصية لهؤلاء المتعلمين وإنما تعود بالفائدة على الجميع من خلال الزيادة في الناتج القومي الإجمالي وتحسن الصحة وانخفاض معدل زيادة السكان، وانخفاض معدلات الفقر التي تحسن في عدالة توزيع الدخل، وانخفاض الجريمة، وزيادة الديمقراطية، وضمان الحريات المدنية.. إلخ. وكذلك فإن الإنفاق العام على التعليم يضمن تكافؤ الفرص في التعليم للجميع بغض النظر عن خلفياتهم الاقتصادية والاجتماعية.^١ هذا يفسر اهتمام الدول بصفة عامة بتخصيص جزء هام من موازنتها للإنفاق على التعليم، فنجد أن دول مثل دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OECD^١ تخصص في المتوسط ١٣% من مجموع نفقاتها العامة للتعليم بمستويات تتراوح بين ١٠% في إيطاليا واليابان وسلوفاكيا إلى أكثر من ١٩% في التشيك والمكسيك ونيوزيلندا.^٢

وفي دولة نامية مثل مصر، بلغت بها نسبة الأمية ٢٦.١% من السكان في عام ٢٠١١ ووصلت بها نسبة البطالة إلى ١٣.٢% في الربع الأول من العام ٢٠١٣ طبقا للجهاز المركزي للمحاسبات، يجدر بالحكومة المصرية أن تولي الإنفاق العام على التعليم أهمية خاصة. من هنا تهدف هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء على نصيب التعليم من الإنفاق العام في الست السنوات الأخيرة (بدءاً من العام المالي ٢٠٠٧/٢٠٠٨) وتحاول من خلال النظر إلى تجارب بعض الاقتصادات الناشئة التي أحرزت تقدماً في التعليم أن تتوصل إلى بعض التوصيات حول نسبة الإنفاق العام على التعليم وكيفية تخصيصها.

الإنفاق العام على التعليم في مصر (٢٠٠٧/٢٠٠٨ - ٢٠١٣/٢٠١٤):

تُعتبر مصر إحدى البلدان الخمسة في المنطقة التي أنشأت لجنة وطنية للتعليم للجميع، كما أن مصر واحدة من البلدان الإحدى عشر التي تم اختيارها لتجربة استراتيجية اليونسكو لدعم التعليم على المستوى الوطني. (UNESS) وتهدف هذه المبادرة التي أُطلقت في مايو ٢٠٠٦ إلى مساعدة الحكومات على وضع سياسات تعليمية متماسكة بهدف تأمين التعليم للجميع.

ومصر هي أيضاً إحدى الدول الـ ٣٥ التي تطبق مبادرة اليونسكو لمحو الأمية لتعزيز القدرات (LIFE) وهي مبادرة تمتد على مدار ١٠ سنوات وتهدف إلى بلوغ أهداف عقد الأمم المتحدة لمحو الأمية ٢٠٠٣-٢٠١٣.^٣

إذا نظرنا إلى حجم الإنفاق العام على التعليم في مصر في السنوات الست الأخيرة سنجد أنه في خلال هذه السنوات، بالرغم من الزيادة الملحوظة في حجم الإنفاق على التعليم من حيث القيم الاسمية (حجم المبالغ المخصصة للإنفاق)، إلا أن الإنفاق العام على التعليم كنسبة من مجموع النفقات العامة كان يميل إلى الاستقرار في نفس هذه الفترة، وإن كانت قد تخللته بعض فترات انخفاض. فقد بلغ حجم الإنفاق العام على التعليم في موازنة السنة المالية ٢٠٠٧/٢٠٠٨ حوالي ٣٠.٧ مليار جنيه بينما يبلغ حجم هذا الإنفاق في ميزانية العام المالي القادم ٢٠١٣/٢٠١٤ حوالي ٨٢.٥ مليار جنيه بما يمثل زيادة بين هذين العامين الماليين بنسبة ١٤٤.٨%. في حين إذا تم المقارنة بين نصيب التعليم من الإنفاق العام في هذه الفترة نجد أنه يميل إلى الركود والثبات حول نسبة ١٢% من الإنفاق العام في معظم الأحوال. ويوضح الجدول التالي تطور حجم الإنفاق على التعليم في السنوات الست المذكورة:

^١ (دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية: يرجع تاريخ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إلى هيئة التعاون الاقتصادي الأوروبي (OECC) والتي أنشأت عام ١٩٤٧، وبعد ذلك بعدة سنوات، تم تغيير هذا الاسم في عام ١٩٦١ بشكل رسمي إلى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وتهدف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إلى دعم حكومات الأعضاء في تطوير السياسات وتحقيق التعاون الاقتصادي والتنمية وتبادل الخبرات والتجارب الناجحة في المجالات المتعلقة بأنشطة التعليم، والصحة، والزراعة، والتجارة، والحكومة العامة، والنقل، والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.

العام المالي	حجم الإنفاق بالقيمة المطلقة	الإنفاق على التعليم كنسبة من الإنفاق العام
٢٠٠٨/٢٠٠٧	٣٠.٧ مليار	١١.٥%
٢٠٠٩/٢٠٠٨	٣٧.٣ مليار	٩.٩%
٢٠١١/٢٠١٠	٤٨.٤ مليار	١٢.٣%
٢٠١٢/٢٠١١	٥١.٣ مليار	٨.٦%
٢٠١٣/٢٠١٢	٦٤.٥ مليار	١٢%
٢٠١٤/٢٠١٣	٨٢.٥ مليار	١١.٩%

المصدر: موقع وزارة المالية (البيان المالي للموازنة العامة للسنوات المذكورة)^٢

ونلاحظ أن حجم الإنفاق على التعليم في السنوات محل الدراسة يمثل انخفاضا ملحوظا بالنسبة لسنوات سابقة. فقد بلغ نصيب التعليم في عام ٢٠٠٠/١٩٩٩ حوالي ١٧% من جملة الإنفاق العام، ثم تراجعت هذه النسبة إلى ١٦% في ٢٠٠٥/٢٠٠٤ ثم ١٢.٥% عام ٢٠٠٧/٢٠٠٦ إلى أقل من ذلك كما هو موضح في الأرقام التي سبق ذكرها (العربي، ٢٠١٠).

ويرجع ذلك إلى سببين: أولهما قرار الحكومة بتضمين الدعم غير المباشر للمنتجات البترولية في الموازنة العامة للدولة بدءا من العام ٢٠٠٦/٢٠٠٥ مما أدى إلى ارتفاع ملحوظ في مجموع المصروفات العامة، وبالتالي إلى انخفاض في النصيب النسبي لبنود الإنفاق الأخرى. وثانيهما أن الإنفاق على التعليم الأزهرى ما قبل الجامعي كان يعتبر فيما سبق من بنود قطاع التعليم إلا أنه بدءا من العام المالي ٢٠٠٦/٢٠٠٥ تم تحويله لبنود الإنفاق على الشباب والثقافة والشئون الدينية. ويجدر ذكر أنه في العام المالي ٢٠٠٩/٢٠٠٨ بلغ الإنفاق على التعليم الأزهرى قبل الجامعي حوالي ٣.٩ مليار جنيها بما يمثل ١٤% من مجموع الإنفاق على التعليم العام قبل الجامعي. (NazySedaghat, SophieGuillemen&KhalidAmin, 2009) PETS^٤

تقييم الإنفاق العام على التعليم في مصر من حيث الملائمة والعدالة والكفاءة:

وانطلاقا مما نعرفه عن نصيب التعليم في موازنة الدولة والكيفية التي يتم بها تخصيصه، وعلى غرار ما قدمه العربي (٢٠١٠)، يمكننا تقييم الإنفاق العام على التعليم في مصر بالنسبة للدول الأخرى من حيث ثلاثة معايير أساسية ألا وهي الملائمة (adequacy) والعدالة (equity) والكفاءة (efficiency).

معيير الملائمة:

إذا نظرنا إلى معيار الملائمة الذي يعبر عن كفاية مجموع النفقات المخصصة للتعليم للوفاء بمتطلباتها وإذا تمت مقارنة الإنفاق العام على التعليم في مصر بالدول العربية الأخرى فسنجد أن نسب الإنفاق على التعليم من الإنفاق العام في مصر تقل بشكل واضح مقارنة بنظيراتها في بعض الدول العربية حيث يصل نصيب التعليم إلى ٢٥% من جملة الإنفاق العام في دول مثل تونس والمغرب، كما تبلغ نسبة الإنفاق على التعليم من الناتج المحلي الإجمالي ٧.٤% و ٥.٩% في الدولتين على الترتيب. وكذلك فإن متوسط نصيب الطالب من الإنفاق على التعليم في مصر ما زال منخفضا بصورة ملحوظة مقارنة بالعديد من الدول العربية، فمثلا

^٢ البيان المالي للموازنة العامة لسنة ٢٠١٠/٢٠٠٩ غير متاح ولم يكن ممكنا الاستعانة ببيانات أخرى كيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء نظرا لتضاربها في السنوات الأخرى مع بيانات وزارة المالية

في حين يبلغ متوسط نصيب الطالب من الإنفاق على التعليم العالي ٢٢٣٩ دولارا في سوريا و ٣٤٤٢ دولارا في المغرب و ٤٤٢١ دولارا في الأردن و ٤٥٠٠ دولارا في لبنان و ٤٦٣٤ دولارا في تونس، تبلغ قيمة هذا المتوسط في مصر حوالي ٩٠٢ دولار. هذه المتوسطات تمثل ٥٣% من دخل الفرد في سوريا و ٥٦% من دخل الفرد في تونس و ٨٤% في لبنان و ٩٠% في المغرب وأكثر من ٩٨% في الأردن بينما تمثل ٢٣% من متوسط دخل الفرد في مصر.

من خلال هذه النسب ومقارنة نصيب الإنفاق العام على التعليم في مصر بالدول العربية الأخرى نجد أن مصر تحتل تقييما سيئا من حيث معيار الكفاية أو الملائمة بالنسبة للدول الأخرى. (العربي، ٢٠١٠)

معيار العدالة

يقصد بمعيار العدالة ضمان عدم حرمان أي طالب من الانخراط في العملية التعليمية بسبب عدم القدرة المالية أو النوع أو التوزيع الجغرافي (العربي، ٢٠١٠). ونجد أن الإنفاق العام على التعليم لا يحقق هذا المعيار بشكل كبير لأكثر من سبب، نجلها في النقاط التالية: أولا، التحيز للتعليم العالي على حساب التعليم الأساسي أو الأشكال الأخرى من التعليم. ثانيا، التفاوت الواضح في المستوى بين التعليم الخاص والتعليم الحكومي. وثالثا، من خلال بحث مسألة التوزيع الجغرافي للمؤسسات التعليمية.

التحيز للتعليم الجامعي

إذا نظرنا إلى الإنفاق على التعليم العالي بالنسبة للتعليم قبل الجامعي، سنلاحظ تحيزا واضحا لصالح التعليم العالي على حساب التعليم الأساسي. فمثلا في عام ٢٠٠٧/٢٠٠٨، بلغت نسبة الطلبة المقيدون في مرحلة التعليم قبل الجامعي ٨٨% من جملة الطلبة المقيدون في التعليم وبلغ نصيب هذه المرحلة التعليمية من جملة الإنفاق العام على التعليم ٧٢% فقط في العام ذاته، بينما بلغ الإنفاق العام على التعليم العالي الذي يستحوذ على ١٢% من جملة الطلبة المقيدون في التعليم ٢٨% من جملة الإنفاق العام على التعليم (العربي، ٢٠١٠). وتشير الدراسات (Assaad, 2010 & Assaad and Krafft, 2010 في WB, 2012). إلى أنه هناك ارتباط بين الخلفية الأسرية للفرد، وبالأخص ثروة وتعليم الأب والأم، واحتمالية الالتحاق بالتعليم الجامعي. فنجد أن طلبة الجامعة ينتمون بصفة عامة إلى الشرائح الخمسية^٣ الرابعة (٢٧.١%) والخامسة (٤٦.٥%) للدخول. أما الفقراء فهم ممثلين بشكل أكبر بين طلاب المعاهد ذات العاميين فيشكلون نسبة ١١% من الطلبة بتمثيل عال للمناطق الريفية، ويشكل أبناء الشريحة الخمسية الدنيا ٤.٣% فقط من طلبة التعليم العالي (UNDP, 2010 & WB, 2012)^١. ولذلك يعتبر ارتفاع حصة التعليم العالي من الإنفاق العام على التعليم تحيزا ضمنيا ضد الفقراء لصالح الطبقات الأغنى.

وتشير الدراسات السابقتين أن أبناء الأسر المنتمية إلى الفئة الأوفر حظا (تعيش في المحافظات الحضرية، وتنتمي للشريحة الخمسية العليا بين شرائح الدخل، والآباء حاصلون على شهادة تعليم عالي) يلتحقون دائما تقريبا بالتعليم العالي في حين أن أبناء الأسر المنتمية إلى الفئة الأقل حظا (تعيش في صعيد مصر، تنتمي للشريحة الخمسية الدنيا بين شرائح الدخل، والآباء غير متعلمين أو حاصلون على شهادات تعليمية منخفضة) ليس لديهم تقريبا فرصة للوصول إلى التعليم الجامعي.

ومن ناحية أخرى تتفق مصر نسبيا أكثر على التعليم العالي من نظيراتها من الدول الأخرى، فبالرغم من أن مجموع الإنفاق العام على التعليم في مصر البالغ حوالي ٤.١% من الناتج المحلي الإجمالي أقل من متوسط دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية البالغ ٤.٧% من الناتج المحلي، إلا أن نسبة الإنفاق على الطالب في التعليم العالي مقارنة بالتعليم قبل الجامعي في مصر البالغة ٣.٢ أكبر بكثير من هذه النسبة في دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية التي تبلغ ١.١. ونستنتج بالتالي أنه بالرغم من أن الهدف من سياسة مجانية التعليم العالي هو ضمان حرية الوصول العادل للجميع من مختلف الطبقات الاجتماعية والخلفيات إلا أنه

^٣ المقصود بالشرائح الخمسية: تقسيم السكان إلى أخماس فيصبح ٢٠% العليا أو الأغنى ثم ٢٠% الوسطى وحتى الـ ٢٠% الدنيا أو الأفقر.

طبقا لبعض الدراسات التي أجريت في هذا المجال، نلاحظ أن هذه السياسة قد فشلت في الوصول لهذا الهدف، بما أن الأطفال من الخلفيات الأكثر حرمانا لا يمكنهم الاستفادة من مجانية التعليم العالي التي تدعمها تلك السياسة. وأخيرا تجدر الإشارة إلى أن معظم الأدبيات أشارت إلى أن العائد الاقتصادي والاجتماعي على التعليم يقل مع ارتفاع مستوى التعليم بمعنى أنه يكون في أعلى مستوياته في التعليم الابتدائي ويصل أدنى مستوياته في التعليم العالي. ولذلك تميل معظم الدول إلى توجيه نسبة أكبر من الإنفاق العام إلى مراحل التعليم الأولى تاركة للإنفاق الخاص مهمة تمويل المراحل العليا (العربي ٢٠١٠). ففي معظم الدول، يتم تكريس حوالي ثلثي مجموع الإنفاق العام على التعليم للتعليم الابتدائي والتعليم الثانوي والتعليم ما بعد الثانوي فوق المتوسط. وهذا يرجع بالأساس إلى معدلات التسجيل شبه الشاملة في هذه المستويات من التعليم. ويميل نصيب التعليم الخاص إلى أن يكون أكبر في التعليم العالي (OECD, 2012).

إلا أنه يجب أخذ في الاعتبار أن الدراسات التطبيقية على مصر وعدد من الدول العربية تظهر نتيجة عكسية حيث يرتفع العائد على التعليم مع ارتفاع المستوى التعليمي مما يمثل مبرر قوي لاستمرار الإنفاق على التعليم العالي (العربي، ٢٠١٠).

التعليم الخاص في مقابل الحكومي:

ومن ناحية أخرى تقدم مؤسسات التعليم الحكومي في مراحل التعليم قبل الجامعي خدمات تعليمية أقل جودة من نظيراتها المقدمة في المؤسسات التعليمية الخاصة مما يؤثر على النتائج التعليمية لطلبة المدارس الحكومية، المنتمين بصفة عامة للشرائح الأفقر من السكان، والذين يحصلون على تعليم أقل جودة ويكتسبون مهارات لا تتناسب عادة مع الاحتياجات الفعلية لسوق العمل التنافسي وبالتالي فهم أكثر عرضة للبطالة والعائد الاقتصادي على التعليم (في شكل أجور وظروف عمل) بالنسبة لهم يكون أقل من نظرائهم في التعليم الخاص (العربي، ٢٠١٠). وبالرغم من أن معظم المتفوقين ينتمون للمدارس الحكومية (٩٠% في امتحان إتمام المرحلة الثانوية)، إلا أن احتمالية أن يكون الطالب من المتفوقين تزيد بشكل مطرد إذا كان من أبناء المدارس الخاصة أو المدارس الحكومية التجريبية. حيث أكثر من ٥٠% من أبناء المدارس الحكومية التجريبية يعتبروا من المتفوقين بالمقارنة بـ ٩% من المنتمين للمدارس الحكومية العادية، ويعتبر ٣٥% من طلبة المدارس الخاصة من المتفوقين. وينتج عن ذلك أن مشاركة الطلبة من الأسر الفقيرة في العملية التعليمية تقل مع التقدم في مراحل التعليم بما أن النجاح في مرحلة ما محدد أساسي للنجاح في المرحلة التالية (UNDP, 2010).

عدالة التوزيع الجغرافي:

أما من ناحية عدالة التوزيع الجغرافي للإنفاق العام على التعليم فإن هذا التوزيع يعتبر عادل نسبيا وذلك لأنه بصفة عامة تتناسب حصة الإنفاق العام على التعليم قبل الجامعي في المحافظات المختلفة مع نصيبها النسبي من جملة الطلبة المقيدين في هذه المرحلة. إلا أنه يبدو أن هناك تحيز لغير صالح محافظات القاهرة والجيزة والإسكندرية ولصالح محافظات أخرى مثل الشرقية والدقهلية والغربية والمنوفية وهو تحيز يبدو مقبولا بالنظر لانخفاض معدلات الاستيعاب وارتفاع معدلات الأمية وكثافات الفصول في المجموعة الثانية من المحافظات مقارنة بالمجموعة الأولى. غير أنه لا زال هناك تحيز غير مبرر ضد محافظات الصعيد، خاصة أسيوط والمنيا وبين سويف والفيوم رغم أن هذه المحافظات هي الأسوأ أداءا بالنسبة لمعدلات الاستيعاب والأمية وكثافات الفصول والفقير بصفة عامة (العربي، ٢٠١٠).

إلا أن السكن في المناطق الريفية أو الحضرية يعتبر من المحددات الأساسية للتفوق الدراسي، فالمتفوقين دراسيا ينتمون بشكل أساسي إلى المناطق الحضرية، وأثر السكن في المناطق الريفية يزيد مع تقدم الطالب في التعليم. فطلبة المناطق الريفية يسجلون أقل ظهور لهم بين المتفوقين في امتحان إتمام المرحلة الثانوية وأعلى ظهور في المرحلة الابتدائية. كما أن ٨٠% من هؤلاء الذين لا

يلتحقون بأي من مراحل التعليم ينتمون إلى المناطق الريفية (UNDP, 2010). ووفقا لوزارة التربية والتعليم، يبلغ إجمالي عدد المناطق المحرومة من التعليم الأساسي ١٠.٣ آلاف منطقة، وهي تمثل ٢٤.٧ في المئة من إجمالي القرى والتابع في البلاد. وقد قدر عدد الفصول المطلوبة لتوصيل الخدمة التعليمية للمناطق المحرومة حتى عام ٢٠١٧ بـ ٤١.٢ ألف فصل بتمويل قدره ٩.١ مليارات جنيه، كما يقدر عدد الفصول المطلوبة لمواجهة الزيادة السكانية حتى نهاية عام ٢٠١٧ بنحو ٣١.٢ ألف فصل بتكلفة إجمالية تبلغ ٦.٩ مليارات جنيه.^٧ وكذلك فإنه تظهر بعض مظاهر غياب عدالة الإنفاق من حيث التعليم الجغرافي في حالة الجامعات فبعض الجامعات على نسبة من الإنفاق الحكومي تقل عن نسبتها من الطلبة المقيدين مثل المنصورة وطنطا وبني سويف في حين يحدث العكس بالنسبة لجامعات أخرى مثل قناة السويس والمنوفية وأسيوط. وتعتبر الحالتان البارزتان هما جامعة القاهرة وجامعة الأزهر حيث تحصل جامعة القاهرة على حوالي ١٩% من الإنفاق العام بينما يمثل عدد طلابها نحو ١٢% فقط من جملة المقيدين في الجامعات الحكومية، وجامعة الأزهر التي تستحوذ على ١٨% من الطلبة تحصل على ١١% من الإنفاق العام (العربي، ٢٠١٠).

معييار الكفاءة:

من أهم المؤشرات المستخدمة للتعبير عن الكفاءة الداخلية للإنفاق العام على التعليم نسبة الإنفاق الجاري لجملة الإنفاق، وقد بلغ الإنفاق الجاري ٩٣% من جملة الإنفاق العام على التعليم عام ٢٠٠٨/١٠/٧ في حين بلغ الإنفاق الاستثماري (والمقصود به تطوير البنية الأساسية لاستيعاب الأعداد المتزايدة من الطلبة والصيانة) أقل من ٧.٥%. أما المؤشر الثاني من مؤشرات الكفاءة الداخلية فهو نصيب بند الأجور وتعويضات العاملين لجملة الإنفاق العام على التعليم، والذي بلغ حوالي ٨٠% في عام ٢٠٠٨/١٠/٧. وترتفع هذه النسبة إلى أكثر من ٨٨% بالنسبة للتعليم قبل الجامعي في حين تتخفض إلى حوالي ٥٩% في مرحلة التعليم الجامعي وتكمن المشكلة الرئيسية في ارتفاع نسبة الأجور لجملة الإنفاق العام على التعليم في أنها لا تعكس ارتفاع أجور المعلمين وأعضاء هيئات التدريس، وإنما تعكس نسبة الإداريين وغير الأكاديميين لجملة العاملين في مجال التعليم في مصر عن الحدود المقبولة عالميا، وهو ما يعكس بالتالي درجة عالية من الهدر وعدم الكفاءة في الإنفاق العام (العربي، ٢٠١٠).

التجربة البرازيلية

يعتبر النموذج البرازيلي من النماذج الناجحة والمهمة في تطوير الإنفاق العام على التعليم وخاصة فيما يتعلق بتحقيق عدالة الإنفاق على التعليم. فقد أولت البرازيل منذ منتصف التسعينيات أولوية كبيرة للتعليم انعكست في النقلة النوعية للتمويل الحكومي للتعليم. فبالرغم من أن مجموع الإنفاق العام على التعليم استحوذ على نصيب قليل نسبيا من الناتج المحلي الإجمالي في البرازيل، إلا أن الإنفاق على التعليم شهد الارتفاع الأعلى في حصته من مجموع النفقات العامة للموازنة. فقد ارتفع الإنفاق على التعليم كنسبة لمجموع الإنفاق العام من ١٠.٥% في ٢٠٠٠ إلى ١٧.٤% في ٢٠٠٨ ليمثل ثالث أعلى نسبة بين الدول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ذات البيانات المتاحة، وقد ارتفع الإنفاق على الطالب من التعليم الابتدائي وحتى التعليم الثانوي بـ ١٢١% بين ٢٠٠٠ و ٢٠٠٨، وهي تمثل الزيادة الأعلى في الإنفاق على التعليم بين الـ ٣٠ دولة معروفة البيانات (OECD, 2011).

تقييم الإنفاق العام على التعليم في البرازيل من حيث الملائمة والعدالة والكفاءة (معلومات عن كفاءة الإنفاق):

ولكي تتمكن من مقارنة التجريبتين المصرية والبرازيلية فسوف نلجأ إلى تقييم التجربة البرازيلية في ضوء نفس المعايير التي نظرنا إليها في الحالة المصرية:

معيار الملائمة

بالرغم من ارتفاع الإنفاق على التعليم كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي بـ ١.٨ نقطة مئوية (من ٣.٥% في ٢٠٠٠ إلى ٥.٣% في ٢٠٠٨) وهو الارتفاع الأعلى بين ٣٢ دولة من دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ذات بيانات متاحة إلا أن هذه النسبة تبقى أقل قليلا من متوسط هذه المجموعة البالغ ٥.٩% في ٢٠٠٨ (OECD, 2011). ولكن يجب الأخذ في الاعتبار أن مجموع الإنفاق على التعليم لدول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية يتضمن الإنفاق الحكومي والخاص معا، في حين أن بيانات البرازيل لا تتضمن الإنفاق الخاص على التعليم. وبما أن متوسط الإنفاق العام على التعليم في دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية يبلغ ٤.٨% من الناتج المحلي الإجمالي فهذا يعني أن مستوى الإنفاق العام الحالي للبرازيل أعلى من متوسط دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (WB, 2012)^.

معيار العدالة

حققت البرازيل إنجازا ملحوظا في عدالة الإنفاق على التعليم، فبمقارنة الوضع بين عامي ١٩٩٤ و ٢٠١٠ نجد أنه في عام ١٩٩٤، كان الطفل البرازيلي ذو الست سنوات الذي ينتمي للشرحة الخمسية الدنيا من شرائح الدخل يعيش في الغالب في المنطقة الفقيرة بالريف الشمالي الشرقي للبرازيل وأمه لم تلتحق أبدا بالمدرسة ويتوقع ألا يكمل أكثر من بضعة أعوام في المدرسة الابتدائية، أما في ٢٠١٠ فإن الطفل البرازيلي ذو الستة أعوام المنتمي للشرحة الخمسية الدنيا من توزيع الدخل سوف ينهي أكثر من ضعف سنوات دراسة أبويه، وأينما كانت مدرسته فإن نصيبه من الإنفاق سيبقى محفوظا عند مستوى معين يضمن توفير الموارد والتسهيلات اللازمة (WB, 2012). وكذلك فإن البرازيل شهدت ارتفاعا في معدلات الالتحاق بالتعليم الثانوي، فبين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٧ ارتفع الحد الأدنى من السنوات التي يقضيها البرازيليون في التعليم بسنة وهذا معناه أن ٩٠% من الطلبة في البرازيل يقضون على الأقل ٩ سنوات في التعليم النظامي (OECD, 2011).

وقد لجأت البرازيل لمجموعة من السياسات لضمان عدالة الإنفاق على التعليم أهمها:

أولاً، إصلاح نظام الإنفاق على المراحل التعليمية المختلفة في الولايات والبلديات، فحتى عام ١٩٩٦ كان النظام السائد يفوض مسؤولية تمويل المراحل التعليمية المختلفة للبلديات والولايات وذلك من خلال عائداتها من الضرائب، دون الأخذ في الاعتبار التفاوت الكبير في العائدات سواء بين البلديات والولايات في نفس المنطقة أو بين البلديات وبعضها والولايات وبعضها في المناطق المختلفة، وبالتالي كان الإنفاق على الطالب قد يصل في بعض الولايات الأغنى من الجنوب الشرقي إلى ١٥ ضعف الإنفاق في البلديات الفقيرة بالشمال الشرقي للبرازيل، فكان ينتج عن ذلك فوارق كبيرة في الإنفاق على الطالب بين المناطق المختلفة للبرازيل. ولذلك تم إنشاء ما يعرف بصندوق مساواة التعليم الأساسي (FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental في عام ١٩٩٦ الذي واجه هذه الفوارق من خلال ثلاث سياسات أساسية:

أولاً، يضمن هذا الصندوق حد أدنى للإنفاق (مبلغ محدد سلفاً) على الطالب في مرحلة التعليم الابتدائي على مستوى الدولة، وقد أدى ذلك إلى ارتفاع واضح في موارد المدارس الابتدائية في المناطق الفقيرة والمهمشة. وقد شجع وجود حد أدنى للإنفاق لكل طالب على حدا أن تسعى المدارس لزيادة معدلات التسجيل بها، وأدخلت المدارس في البلديات نظم حافلات لنقل الطلاب، وحملت تسجيل بالمدارس ووجبات ومحفزات أخرى لتشجيع التحاق الأطفال بالمدرسة. وقد أدى ذلك إلى زيادة واضحة في معدلات الالتحاق بالمدارس الابتدائية التي بلغت ٩٤% في عام ٢٠٠٨. ثانياً، أصبح لزاماً على الولايات أن تعيد إعادة توزيع مواردها على البلديات التابعة لها بحيث تستطيع كل مدرسة بالبلديات المختلفة بلوغ حجم الحد الأدنى للإنفاق المخصص لكل طالب، وأن يعيد الصندوق توزيع الموارد المالية للولايات التي لم تستطع بلوغ هذا الحد من خلال عائداتهم الخاصة. ثالثاً، تم تخصيص ٦٠% من نصيب

الطالب من الحد الأدنى للإنفاق لصرفه على المدرس و ٤٠% تصرف على التكاليف التشغيلية الأخرى مما أدى إلى ارتفاع بنسبة ٧٠% في أجور المدرسين في البلديات الأفقر في الشمال الشرقي للبرازيل.

وقد تم تمديد عمل الFUNDEF من خلال صندوق آخر يوسع نظام المساواة في النفقات ليشمل مرحلة ما قبل المدرسة والمرحلة الثانوية FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). وقد أدى دور كلا الصندوقين إلى زيادة واضحة في مجموع الإنفاق على التعليم في البرازيل منذ ١٩٩٨ سواء بالأرقام المطلقة أو كنصيب من الناتج المحلي الإجمالي. فقد ازداد الإنفاق على التعليم الأساسي من حوالي ٢% من الناتج المحلي الإجمالي في ١٩٩٥ إلى ٤% في ٢٠٠٨ وذلك من خلال تحسين عدالة الإنفاق على المناطق والولايات المختلفة.

وإلى جانب صندوق مساواة التعليم الأساسي قد طورت حكومات البرازيل برنامج لدعم الأسر الفقيرة نقدياً لضمان توفير الدعم اللازم لأبنائهم للتفوق دراسياً بغض النظر عن الظروف الاجتماعية والاقتصادية، فقد تم إنشاء برنامج Bolsaescola: بدأ في أوائل التسعينيات و نما بصورة هائلة خلال العامين ٢٠٠١ و ٢٠٠٢، وهو معنى بمنح أسر الشريحة الأكثر فقراً تحويلات شهرية إذا كان لديهم أبناء مسجلين بالمدارس تتراوح أعمارهم ما بين ٦ و ١٥ سنوات. وكان للبرنامج أثراً واضحاً على من سجلوا به نذكر هنا أن: زيادة نسبة الالتحاق بالمدارس في البرازيل بنحو ٥.٥% في الصفوف من الأول للرابع ونحو ٦.٥% في الصفوف من الخامس للثامن. خفض البرنامج معدلات التسرب بنحو ٠.٥% ورفع للأطفال في الصفوف من الأول للرابع، وخفض معدلات التسرب بنحو ٠.٤% للأطفال في الصفوف من الخامس للثامن.^٩

في ٢٠٠٩ كان برنامج Bolsa-Familia وهو نفس برنامج Bolsa-Escola ولكن بعد تغيير اسمه في ٢٠٠٣ يغطي ١٢ مليون أسرة فقيرة في البرازيل بما يعادل ٩٧.٣% من القطاع المستهدف. وقد أدى كل ذلك إلى تطور واضح في عدالة الحصول على التعليم على المستوى الجغرافي. فقد أصبح الالتحاق بالتعليم الأساسي متساوي بصورة عادلة بين كل المناطق، وبالنسبة للطلبة الذين ينهون تعليمهم الأساسي فإن معدلات الانتقال إلى المرحلة الثانوية والمكوث بها حتى إنهائها متقاربة إلى حد كبير عبر المناطق المختلفة. وكذلك فإن معدلات الانتقال للتعليم العالي متقاربة بصورة ملحوظة. وكذلك أدت الزيادة في معدلات الالتحاق بالتعليم الثانوي بالبرازيل إلى نقلة نوعية بين الأجيال في عدالة الحصول على التعليم. فقد كان تعليم الأهل محدد أساساً للإنجاز الدراسي للأبناء وفي ١٩٩٣ كان التعليم الثانوي متاح بصورة أكبر فقط لأبناء الأسر التي وصل فيها الأهل لهذا المستوى من التعليم، بينما الطفل الذي لم يلتحق والداه بالمدرسة متوقع أن يكمل أربع سنوات فقط في التعليم الأساسي في المتوسط. هذا تغير تماماً بما أن متوسط سنوات استكمال الدراسة للطلاب من البرازيل وصلت إلى ١٠ أو ١١، بغض النظر عن المستوى الدراسي لأبائهم. وساعدت البرامج مثل Bolsa-Familia في تضييق الفارق في الإنجاز الدراسي بين الأطفال المنتمين لشرائح الدخل العليا والدنيا في خلال الخمسة عشر سنة الماضية. كما أن نتائج التعليم قد تحسنت للشرائح الأكثر فقراً بشكل ملحوظ مع ارتفاع مجموع نقاط الشريحتين الدنيا في امتحان PISA^٤ بشكل مذهل (WB, 2012).

^٩) The Program for International Student Assessment

التوصيات:

من خلال تعرضنا للحالة المصرية والتجربة البرازيلية يمكننا أن نستخلص مجموعة من التوصيات الهامة فيما يخص الإنفاق العام على التعليم ومنها:

الاستراتيجية الأولى: الزيادة التدريجية لنصيب التعليم من النفقات العامة، فيتضح من خلال دراسة الإنفاق بالنسبة لمعيار الملائمة أن التعليم لا يحظى بالقدر الكافي من النفقات بالنسبة للدول الأخرى، وطبقا لدستور ٢٠١٤ فإنه تم تخصيص نسبة محددة لا يقل عنها الإنفاق على التعليم من الناتج القومي الإجمالي بشكل عام (٤%) والتعليم الجامعي بوجه خاص (٢%)، وعلى هذا فنواب البرلمان من شأنهم مراقبة تنفيذ الحكومة هذه النسبة وتقديم طلب بزيادتها طبقا للدستور أثناء العمل على إقرار الموازنة.

الاستراتيجية الثانية: عن طريق الاستفادة من التجربة البرازيلية، يمكن لنواب البرلمان التقدم بمشروع قانون عمل برامج دعم للأسر الفقيرة حتى تشجعها على إلحاق أبنائها بالتعليم وتوفير لها إعانات شهرية تضمن عدالة التوزيع الجغرافي في الإنفاق في جميع المحافظات.

¹ Tilak (2004)

² (OECD, 2012)

³ <http://www.unesco.org/new/ar/education/worldwide/education-regions/arab-states/egypt/>

⁴ Sedaghat, N., Guillemen, S. & Amin, K. (2009). *Education Public Expenditure Tracking Survey (PETS)*. EC Multiple Framework Contract Beneficiaries Lot No. 11, Beneficiary Country: Egypt.

العربي، أ. (٢٠١٠). تقييم سياسات الإنفاق العام على التعليم في مصر في ضوء معايير الكفاية والعدالة والكفاءة، المؤتمر الدولي الخاص بتحليل أولويات الإنفاق العام بالموازنة العامة في مصر والدول العربية. شركاء التنمية.

^٦ UNDP, (2010). *The Egypt Human Development Report*. Cairo: United Nations Development Program and the Institute of National Planning

^٧ <http://arabi.assafir.com/article.asp?aid=1247&refsite=arabi&reftype=leftmenu&refzone=selectedarticle>

^٨ World Bank, (2012). Arab Republic of Egypt: Inequality of opportunity in educational achievement. (Report no. 70300-EG). Washington D.C.: World Bank.

^٩ Paul Glewwe, Ana Lucia Kassouf: The Impact of the Bolsa Escola/Familia Conditional Cash Transfer Program on Enrollment, Drop Out Rates and Grade Promotion in Brazil, August, 2010:

<http://faculty.apec.umn.edu/pglewwe/documents/BrBolsa6.pdf>