



تقييم البعد الاستراتيجي للقرارات الحكومية: السياسات التربوية نموذجاً

تأليف: د. شادي مكرم حجازي

جميع الحقوق محفوظة ٢٠١٠ د. شادي مكرم حجازي

من منشورات موقع الإداري السوري – دراسات و تقارير

يسمح باعادة نشر و توزيع هذا التقرير وفقاً لترخيص [المشاع المبدع](#) ٢٠١٠

**ASSESSING THE STRATEGIC IMPACT OF GOVERNMENTAL DECISIONS: EDUCATION POLICIES AS AN EXAMPLE**

by Shadi HIJAZI

Copyright © 2010 Shadi HIJAZI. All rights reserved.

Published by: SyriaManager.com – Studies and Reports

This report can be copied and distributed under an [Attribution-Noncommercial-Share Alike](#) license.

## فهرس المحتويات

٢	..... الخلاصة التنفيذية
٢	..... Executive Summary
٣	..... مقدمة
٣	..... الأعراض و جوهر المشكلة
٦	..... البعد الاستراتيجي الأفقي: التفاعل مع بقية الأطراف
٩	..... البعد الاستراتيجي العمودي: الانسجام مع الاستراتيجيات العليا
١٢	..... الخريطة الاستراتيجية
١٤	..... الخاتمة

## قائمة الأشكال

٣	..... الشكل ١: الأبعاد الاستراتيجية للقرارات الحكومية
٥	..... الشكل ٢: رحلة دفعة من الطلاب في النظام التعليمي السوري
١٠	..... الشكل ٣: النسبة المئوية لتوزع المعاهد والمدارس الخاصة على محافظات القطر
١٣	..... الشكل ٤: الخريطة الاستراتيجية لقرار إغلاق المعاهد التعليمية التي تدرس مقررات عدا اللغات الأجنبية

## قائمة الجداول

٧	..... جدول ١: تأثير القرار على أطراف العملية التعليمية
١١	..... جدول ٢: دراسة تناسق القرار مع الاستراتيجيات التنفيذية و التوجيهية الأعلى

## الخلاصة التنفيذية

تسعى هذه الدراسة من خلال دراسة القرار الحكومي بسحب تراخيص المعاهد الخاصة التي تقوم بتدريس مواد المنهاج المعتمدة في المدارس الحكومية إلى وضع إطار لتحليل قرارات السياسات الحكومية بشكل عام من حيث التأثيرات الاستراتيجية المحتملة لها. حيث تتناول التركيز على جوهر المشكلة و ليس على الأعراض أو المشاكل الثانوية، و تأثيرات هذا القرار على جميع الأطراف ذات العلاقة و قدرتهم على التعاون معه أو مقاومته، وضمان اتساق القرارات الأدنى و الأكثر تركيزاً مع السياسات و التوجهات الأعلى. و من خلال ذلك تقترح هذه الدراسة وضع النتائج المترتبة عن التحليل الاستراتيجي لكل قرار في خريطة واحدة تعطي صورة شاملة عن التأثيرات الاستراتيجية لهذا القرار. هذه الخريطة الاستراتيجية هي أداة إدارية يمكن أن تساعد صانع القرار على اتخاذ القرار الاستراتيجي الملائم دون الضياع في التفاصيل الكثيرة، كما يمكن تطويرها من خلال مساهمات صناع القرار و الباحثين و الممارسين.

## EXECUTIVE SUMMARY

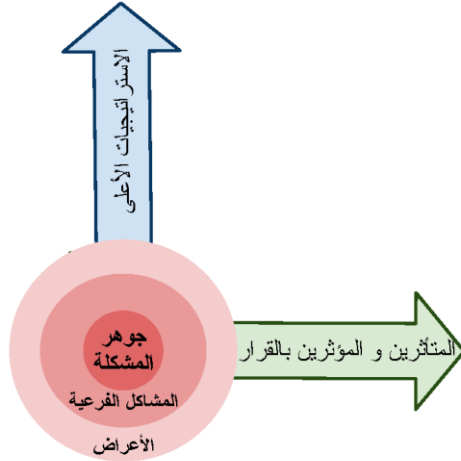
This report analyses the strategic impact of the Syrian government decision of shutting down private institutes that were operating mainly as cram schools. The analysis focuses on three strategic dimensions: analysing core issues rather than symptoms, analysing the effects of the decision on all parties involved and their power to cooperate or to resist it, and studying the degree of harmony of this decision with other strategies and guidelines governing policy making.

In this analysis, the report develops a "strategic map", which is a managerial tool that can be used to study the overall strategic impact of governmental policies, and use it to analyse the decision and give policy recommendations. It also suggests the usage of this map as a decision-maker tool that can be improved further through the inputs of other practitioners and researchers.

## تقييم البعد الاستراتيجي للقرارات الحكومية: السياسات التربوية نموذجاً

### مقدمة

أثار القرار الحكومي بسحب تراخيص المعاهد الخاصة التي تقوم بتدريس مواد المنهاج المعتمدة في المدارس الحكومية ردات فعل قوية حاولت إظهار الأبعاد المختلفة لهذا القرار على الاقتصاد و على المجتمع، بينما ركز رد الفعل الحكومي على أن "قرار الإغلاق لا رجعة عنه" وأن الهدف هو "إعادة الطالب إلى مدرسته" مع الحرص على "عدم الاساءة إلى كرامة وأخلاق مهنة التعليم" و بالتالي: "خدمة النظام التربوي". وهو ما يبدو حواراً على مستويين متفاوتين لا سبيل للتوفيق بينهما. ولكن الوصول بالحوار إلى نتيجة تحدم العملية التربوية أولاً و الاقتصاد الوطني بأكمله قد يكون أكثر سهولة من خلال وضع إطار استراتيجي لتحليل قرارات السياسات الحكومية من حيث التأثيرات المحتملة لها في إطار استراتيجي.



و لتسهيل تعريف مفهوم الاستراتيجية بحيث يمكن تحليل القرارات المختلفة وفقاً له، نجد أنه من الأفضل تقسيم هذا المفهوم إلى ثلاثة أبعاد متكاملة: التركيز على جوهر المشكلة و ليس على الأعراض أو المشاكل الثانوية، البعد الأفقي و هو يتناول تأثيرات هذا القرار على جميع الأطراف ذات العلاقة و قدرتهم على التعاون معه أو مقاومته، و البعد العمودي المتمثل في ضمان اتساق القرارات الأدنى و الأكثر تركيزاً مع السياسات و التوجهات الأعلى (الشكل ١).

الشكل ١: الأبعاد الاستراتيجية للقرارات الحكومية

### الأعراض و جوهر المشكلة

يمكن تشبيه الحالة هنا بعلاج المريض، حيث أن المريض قد يشتهي من ألم حاد في الرأس أو أرق مزمن فيزور الطبيب الذي قد يصف له مسكناً للألم أو حبوباً منومة، لكن الطبيب الماهر لن يتوقف عند هذا الحد، بل سيسعى لمعرفة المرض الحقيقي و التعامل معه مما قد يتطلب تحليلات إضافية و صوراً شعاعية لاكتشاف هذا المرض. وبشكل مماثل، فإن الوصول إلى القضية الجوهرية و الأساسية الكامنة وراء أي مشكلة إدارية هو الخطوة الأولى و لكن الأكثر أهمية كما يقول الاستراتيجي الياباني الشهير كينيثي أومايه في كتابه الكلاسيكي "عقل الاستراتيجي"<sup>1</sup>، و هو يذكر أن الطريقة الأفضل للوصول إلى جوهر أي مشكلة هي صياغة السؤال بطريقة تسهل الوصول إلى حل. و يضرب مثلاً على ذلك بشركة ارتفعت تكاليف العمل الإضافي فيها بدرجة كبيرة مما خفض من أرباحها. فلو كان السؤال الذي تحاول إدارة الشركة الإجابة عليه هو: "كيف يمكن تخفيض العمل الإضافي" فإن هناك العديد من الحلول التي يمكن اقتراحها: دفع الموظفين للعمل بجهد أكبر أثناء الأوقات الرسمية، أو تقصير استراحة الغذاء، أو منع المكالمات الهاتفية الخاصة الطويلة أثناء العمل. و لكنها حلول محدودة الفائدة، لأن السؤال اقتصر على محاولة معالجة الأعراض، و بالتالي

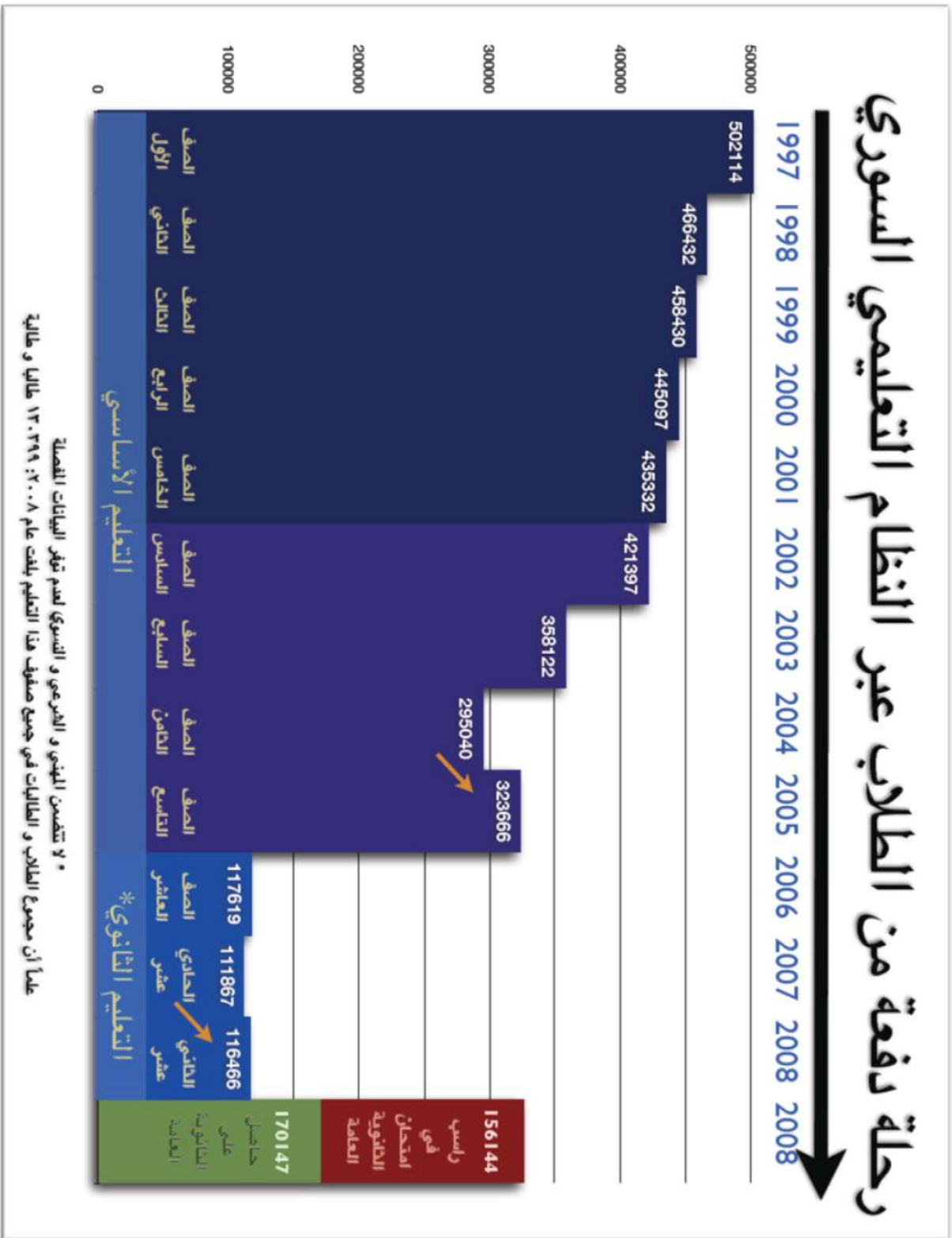
<sup>1</sup> The Mind Of The Strategist: The Art of Japanese Business <http://amzn.to/EduOhmae>

لا بد من صياغة السؤال بشكل يسهل إيجاد حل للمشكلة الأساسية ليصبح: "هل عدد العاملين في الشركة يكفي للقيام بكافة الأعمال المطلوبة منهم". الإجابة عن هذا السؤال هي إما نعم أو لا، والوصول إلى هذه النتيجة المختصرة يتطلب الكثير من التحليلات والمقارنات، ولكن معرفة الإجابة الملائمة تجعل من الوصول إلى حل واقعي وممكن التطبيق أمراً واقعياً، وإلا فإن الجهود المبذولة على معالجة الأعراض بدل جوهر المشكلة ستؤدي للفشل وازدياد الاحباط والتذمر.

وبدراسة الأسباب التي ذكرتها الحكومة لقرار إغلاق المعاهد الخاصة نجد أنها وردت على النحو التالي: المعاهد توسعت على حساب المدارس الخاصة وبدأت بالتدريس "من رياض الاطفال وحتى الثانوية وفي أحيان كثيرة بعض طلبة الجامعات". "و أنها مسؤولة عن التسرب من التعليم الحكومي والتعليم الفني على وجه الخصوص، وأن القرار يهدف "لإعادة الطالب إلى مدرسته" ويحرص على "عدم الاساءة إلى كرامة وأخلاق مهنة التعليم" بعد أن تعرضت العملية التربوية إلى "عملية تدمير" بسبب "غلاء الساعات الخصوصية وعدم إعطاء المعلومات من المدرس بالمدرسة بل في المعاهد الخاصة".

أي أن السؤال الذي يبدو أن القرار اتخذ للإجابة عليه هو: "كيف نعيد الطالب الذي لا يداوم في المدارس الحكومية و في التعليم الفني إلى مدرسته الحكومية أو ندفعه للتسجيل في مدرسة خاصة مرخصة، و كيف ندفع الأستاذ لرفع سوية التعليم في المدارس الحكومية"، و من الواضح تماماً أن هذا القرار يتعامل مع الأعراض والمشاكل الفرعية و ليس مع جوهر المشكلة. فباعتبار أن الطالب وأسرته تدفع مقابل مادياً للتسجيل بهذه الدورات فهذا يعني أنها تقدم خدمة غير متوافرة في المدارس الحكومية، و أنها تقدم عائداً أفضل على الاستثمار من الأقساط المرتفعة للمدارس الخاصة. هذا هو جوهر اقتصاد السوق الذي تحولت سورية إليه. مما يعني أن المشكلة الحقيقية هي: "هل تقوم المدارس الحكومية بتقديم تعليم مناسب و كافي لطلابها؟" و الجواب الواضح هو لا، و هذا الأمر الذي يمكن التأكد منه بالنظر إلى مقدار التسرب الحقيقي خارج المنظومة التعليمية المبين في الشكل رقم ٢.

يتبع هذا الشكل رحلة دفعة من الطلاب الذين دخلوا إلى النظام التعليمي (الصف الأول) عام ١٩٩٧، و نلاحظ فيه هذا الانحدار الكبير في عدد الطلاب سنة بعد أخرى (رغم وجود أعداد من الطلاب من دفعات سابقة بسبب الرسوب)، و هذا الانحدار يعني هدراً كبيراً في العملية التعليمية من خلال التسرب و الرسوب، و تجدر الملاحظة بداية أن دور المعاهد التعليمية في ذلك محدود كميّاً كما أنه يتركز غالباً في إخراج الطالب من المدرسة إذا رسب في أحد الصفوف الانتقالية و تسجيله في دورة خاصة ليتقدم لامتحان الشهادة بصفة "أحرار" حتى "ما تضيع عليه سنة". و هذا النوع من التسرب -الممكن بسبب طبيعة المناهج الحالية في امتحانات الشهادات العامة- هو إيجابي بالقيمة المطلقة لأنه يقلل من الهدر في العملية التعليمية الناجم عن رسوب الطلاب، كما أنه يخفف من تكلفة الفرصة البديلة لاتمام التعليم عند رسوب الطالب و بالتالي يساهم في عدم خروج الطلاب من المنظومة التعليمية بأكملها عند الرسوب.



الشكل ٢: رحلة دفعة من الطلاب في النظام التعليمي السوري

إذا المشكلة الحقيقية هي في جودة التعليم في المدارس الحكومية والقيمة الاقتصادية له، والبحث في أسباب ذلك هو عملية معقدة وطويلة تتطلب جهوداً مكثفة من جهات عديدة<sup>٦</sup>. ومن اللافت أن تقرير التنمية البشرية في سورية للعام ٢٠٠٥ أشار إلى مكاتب الدورات الخاصة على أنها مشكلة "تخل بالعدالة وتمثل عامل إرهاق شديد على ميزانيات العائلة السورية المتوسطة" ولكنه أكد أنها "بديل حقيقي وفعلي عن المدرسة" وأنها ليست جوهر المشكلة بل هي مع الأشكال الأخرى من "الدروس الخصوصية الفردية أو المجموعة... أحد أعراض تدني مستويات التدريس في الفصول" والذي يعتبر بدوره نتيجة للمشكلة الأكبر وهي الامتحانات ونظم التقويم التي تعد وفقاً للتقرير "إحدى أكبر مشاكل النظام التعليمي السوري، من حيث أغراضها ووظائفها ومحتوياتها وأشكالها، التي يختزلها مفهوم "حفظ الدرس" بأبعاده المختلفة"، والتي تؤدي إلى فقدان العائد الاقتصادي المناسب من التعليم بسبب عدم صلته بسوق العمل وبالتالي إلى التسرب الحقيقي.

### البعد الاستراتيجي الأفقي: التفاعل مع بقية الأطراف

هذا البعد يتناول دراسة تأثيرات القرار الحكومي على جميع الأطراف ذات العلاقة وقدرتهم على التعاون معه أو مقاومته، وهو مفهوم الاستراتيجيا المتلائم مع نظرية الألعاب. ويكتسب هذا البعد أهميته من الدور الجديد الذي يتوجب على الحكومة أن تلعبه في ظل اقتصاد السوق الذي تم الانتقال إليه فعلياً في السنوات الفائتة. فالحكومة في ظل الاقتصادات التي تنتهج التخطيط الاقتصادي الشامل مسؤولة عن كل جوانب الاقتصاد. فمن الناحية التربوية تكون هي المسؤولة عن بناء المدارس وتأهيل المدرسين وتوزيع الطلاب إلى الاختصاصات المختلفة حسب الحاجة الاجتماعية والاقتصادية للبلد، ثم توظيف الخريجين واستيعابهم في الشركات الاقتصادية والخدمية والحكومية المختلفة. ولكن دورها في ظل اقتصاد السوق مختلف، إذ أن عليها أن تضع رؤياً شاملة لتطوير التعليم، وأن تصيغ قراراتٍ وخططاً تنفيذية لتحويل هذه الرؤيا إلى واقع، ثم عليها أخيراً أن تقوم بضمان تعاون جميع الأطراف المتعلقة بهذه العملية لتنفيذ هذه الخطط والقرارات، أو ضمان القدرة على التعامل مع ردود الأفعال بما لا يفقد القرار الأساسي قيمته. فتضارب المصالح حتمي وبالتالي فإن تحديد التأثيرات على جميع الأطراف هو أمر ضروري لاتخاذ القرارات المناسبة.

والعملية تبدأ من تحديد الأطراف ذات العلاقة، وهذه المسألة وإن بدت بسيطة فهي تحتاج إلى جهود كبيرة واستطلاع لآراء المختصين والصحفيين وذوي التماس المباشر مع هذا القرار على اختلاف مستوياتهم، كما أن تحديد هذه الأطراف يتفاوت في الصعوبة حسب القرار المدروس، لكن استخدام خارطة السوق بالنسبة للسلع المادية كالقمح والقطن، بحيث يتم تصوير تدفق السلعة من منتجها وحتى نقطة الاستهلاك النهائية، مع تحديد الأطراف المساعدة والمشاركة في هذا التدفق، قد يشكل نقطة بداية جيدة للبدء بقياس تأثيرات القرار. أما بالنسبة للخدمات فقد يكون من الأجدى البدء بتقسيم العملية إلى مدخلات - عملية - مخرجات، بحيث يتم تقييم تأثير القرار على المدخلات التي يصرفها المستفيد من الخدمة وعلى المخرجات التي ينالها، وعلى جميع الأطراف المساهمة في عملية تقديم الخدمة (السياق). وقد تختلف نقطة البدء حسب الحالة المدروسة، لكن في كل الحالات فإن المطلوب هو تحديد المتأثرين ومقدار تأثرهم والبدائل المتاحة أمامهم لمحاولة توقع سلوكهم بعد اتخاذ القرار. ولعل الخيار

<sup>٦</sup> من المقالات والأبحاث المهمة التي تعرضت لهذا الموضوع كتابات المهندس محمود عنبر <http://bit.ly/EduAnbr1> و <http://bit.ly/EduHDR> وتقرير التنمية البشرية في سورية للعام ٢٠٠٥

الأفضل في هذه الحالة هو تحديد تأثير القرار على المدخلات و المخرجات للطالب و أهله، و على السياقات المختلفة التي يقدم المعلم من خلالها خدمة التعليم.

المدخلات	التأثير	المخرجات	السياق
--	تتوقع الوزارة زيادة جودة التعليم داخل الدوام المدرسي بسبب التفرغ الأفضل للمدرس.	التحصيل الامتحاني	المعلم
--	تتوقع الوزارة زيادة جودة التعليم داخل الدوام المدرسي بسبب التفرغ الأفضل للمدرس.	التربية والسلوك	
--	تتوقع الوزارة زيادة جودة التعليم داخل الدوام المدرسي بسبب التفرغ الأفضل للمدرس.	المهارات المرتبطة بسوق العمل	
--	تتوقع الوزارة زيادة جودة التعليم داخل الدوام المدرسي بسبب التفرغ الأفضل للمدرس.	التربية والسلوك	
---	تتوقع الوزارة زيادة جودة التعليم داخل الدوام المدرسي بسبب التفرغ الأفضل للمدرس.	التحصيل الامتحاني	الطالب
---	تتوقع الوزارة زيادة جودة التعليم داخل الدوام المدرسي بسبب التفرغ الأفضل للمدرس.	التربية والسلوك	
---	تتوقع الوزارة زيادة جودة التعليم داخل الدوام المدرسي بسبب التفرغ الأفضل للمدرس.	المهارات المرتبطة بسوق العمل	
---	تتوقع الوزارة زيادة جودة التعليم داخل الدوام المدرسي بسبب التفرغ الأفضل للمدرس.	التربية والسلوك	
---	تتوقع الوزارة زيادة جودة التعليم داخل الدوام المدرسي بسبب التفرغ الأفضل للمدرس.	التحصيل الامتحاني	المعلم
---	تتوقع الوزارة زيادة جودة التعليم داخل الدوام المدرسي بسبب التفرغ الأفضل للمدرس.	التربية والسلوك	
---	تتوقع الوزارة زيادة جودة التعليم داخل الدوام المدرسي بسبب التفرغ الأفضل للمدرس.	المهارات المرتبطة بسوق العمل	
---	تتوقع الوزارة زيادة جودة التعليم داخل الدوام المدرسي بسبب التفرغ الأفضل للمدرس.	التربية والسلوك	
---	تتوقع الوزارة زيادة جودة التعليم داخل الدوام المدرسي بسبب التفرغ الأفضل للمدرس.	التحصيل الامتحاني	الطالب
---	تتوقع الوزارة زيادة جودة التعليم داخل الدوام المدرسي بسبب التفرغ الأفضل للمدرس.	التربية والسلوك	
---	تتوقع الوزارة زيادة جودة التعليم داخل الدوام المدرسي بسبب التفرغ الأفضل للمدرس.	المهارات المرتبطة بسوق العمل	
---	تتوقع الوزارة زيادة جودة التعليم داخل الدوام المدرسي بسبب التفرغ الأفضل للمدرس.	التربية والسلوك	

### جدول ١: تأثير القرار على أطراف العملية التعليمية

و هذا يبين أن المتأثر الأكبر هو المراكز وإداراتها، إذ ليس أمامها أي فرصة بديلة للمناورة، و عليها أن تحاول تجنب هذا القرار بأقصى ما تستطيعه لأنه يضعها أمام خيارات صعبة: الإغلاق أو ضخ كمية كبيرة من الاستثمارات لم تكن بالحسبان للتحويل إلى مدرسة كاملة أو الاقتصار على دورات اللغة المحدودة و التي تنتفي منها الجدوى الاقتصادية لإنشاءها في غالب الأحيان. و قد قامت المراكز فعلياً في ردود فعلها الأولية بالتشكيك في مشروعية القرار التنفيذي لكونه يخالف منطوق مرسوم تشريعي، إلا أن الحكومة سارعت للرد باستصدار مرسوم تشريعي جديد و بأثر رجعي، و باصدار الشروط الفنية والتنظيمية لترخيص المنشآت التعليمية الخاصة الذي رفع إلى حد كبير من تكلفة انشاء أي مؤسسة تعليمية بسبب تكلفة الأراضي و المباني المطلوبة من أي منها. و رغم أن أصحاب المخابر تقدموا بكتاب إلى وزارة التربية يقدم حلاً توفيقياً يجب عن كافة اعتراضات الوزارة إلا أن رداً إيجابياً لم يصدر حتى الآن، و بالتالي لم يعد أمام المعاهد سوى أن تغلق أبوابها و تسرح موظفيها.

وجه أصحاب المخابر اللغوية كتاباً إلى وزير التربية يقترح:

١- تنظيم عمل المخابر اللغوية كمؤسسة تعليمية خاصة للغات الأجنبية أو المواد التعليمية لشهادتي التعليم الأساسي والثانوي.

٢- يدفع أصحاب المعاهد (رسم تسجيل) عن كل طالب لمصلحة وزارة التربية ولا يعاد في حال انسحاب الطالب من المعهد.

٣- إذا كان المدرس من داخل الملاك يسمح له بتدريس من ست إلى عشر حصص أسبوعية خارج أوقات دوامه، أما إذا كان المدرس من خارج الملاك وهو يمتلك خبرة في التدريس فيتقدم إلى مقابلة مع لجنة مختصة للموافقة عليه وفي حال كان طالب العمل ليس من أصحاب الخبرة تقوم هذه اللجنة بإعداد دورات مناسبة يتزود بها طالب العمل بالخبرة اللازمة.

٤- تتقدم إدارة كل معهد بخطة دراسية في بداية كل عام مبينة عدد الساعات الدراسية لكل مادة على ألا تقل عن عدد الساعات في المدارس العامة، وتبين في حال وجود حصص إضافية لبعض المواد ويسمح لها بذلك مع بيان الخطة الدراسية لكل شهر.

٥- تتقدم إدارة المعهد خلال شهر من بداية العام الدراسي بعدد طلابها في كل سنة على ألا تتجاوز هذه النسبة عدداً معيناً مع بيان واقع كل طالب وبشكل يعكس واقع الطلاب ويحرم كل طالب من التقدم للامتحانات العامة إذا لم يحقق نسب دوام معين ونتائج معينة.

٦- تتقدم إدارة كل معهد بتقديم طلبات الطلاب الخاضعة للامتحانات باسم كل معهد وذلك لمقارنة النتائج النهائية وتحديد نسب النجاح لكل معهد.

وبالتالي سيزداد الطلب على المدارس الخاصة وعلى الدروس الخصوصية، وبالتالي فإن المتضرر الأساسي هو الطالب الذي يحتاج إلى هذه الدورات بسبب ضخامة المنهاج الدراسي بالنسبة لعدد الساعات المخصصة له، وهي المشكلة التي يفاقم منها الدوام النصف في المدارس والاكتظاظ في الصفوف.

اقترحت الوزارة كحل بديل إقامة دورات داخل المدارس و في أيام العطل الرسمية حصراً، مما تعتقد أنه سيساهم في توفير بديل مقبول للطلاب و الطلاب الأحرار، ومصدر دخل إضافي للمدرسين، و لكن هذا الحل بدوره يفتح الباب أمام أسئلة عديدة عن جدواه وفعاليتها، والأهم عن احتمال ضغط المدرسة بشكل واضح أو مستتر على جميع الطلاب ليسجلوا في دورات التقوية مما يعني تكلفة إضافية الزامية على الأهل قد تدفع إلى ازدياد أرقام التسرب بشكل كبير لعدم جدواه الاقتصادية، إضافة إلى مشاكل اختيار المدرسين و كفاءتهم في هذه الدورات ومدى التأثير النفسي على الطالب إذا كان عليه أن يقضي أيام العطل الأسبوعية و الصيف في مدرسته نفسها و مع نفس الاساتذة. غالب الظن أن الأساتذة البارزين - وهم الركن الاساسي في المعاهد التدريبية- لن يتعاونوا مع هذه الحلول و سيلجأوا إلى الدروس الخصوصية في ظل ضعف الرواتب.

فالعائد الاقتصادي الذي يحصل عليه المعلم من التدريس في المدارس الحكومية محدود ولا يقارن بالفرض البديلة في التعليم الخاص و الدروس الخصوصية و معاهد التدريب. و المشكلة أن محاولة علاج ذلك في إطار قوانين العمل التي تحكم رواتب المعلمين غير ممكنة نظراً للضغوط الكبيرة على موازنة التعليم الناجمة عن النمو الديموغرافي السوري، فعلى سبيل المثال ازداد عدد المسجلين في الصف الأول بمقدار ٣٠٪ في العام ٢٠٠٨ مقارنة مع العام ١٩٩٧ (الفترة التي غطاها الشكل رقم ٢). مما يعني ضغطاً كبيراً على الموارد المتاحة للتعليم، و أن أية زيادات مخصصة لتطوير التعليم ستصرف على البنود الاستثمارية و بناء المدارس الجديدة و

على النفقات الإدارية (البابين الثاني والثالث من موازنة وزارة التعليم) ولن يطال الرواتب والأجور منها (الباب الأول) أي تطوير إلا من الناحية العددية أي توظيف معلمين جدد للتدريس في المدارس الجديدة الضرورية في ضوء النمو السكاني وانتشار الدوام النصفى.

كل هذا يعني أن التركيز على معالجة مشكلة التسرب الفرعية لن يكون فعالاً مادامت المشكلة الأساسية قائمة. حيث ستظهر مشاكل جديدة قد تكون أكثر مراوغة وعصياناً على الحل، كأن تعود الدروس الخصوصية الفردية والمجمعة بشكل أكبر وإن بشكل مستتر، أو يتم اللجوء إلى حلول توفيقية من خلال التعاون مع المدارس الخاصة بصيغة ما أو حتى اللجوء إلى الدروس عن بعد وخارج سورية في بعض الحالات وغير ذلك من الحلول الابداعية التي ستظهر دون ريب. ولكن كل هذه الحلول ستكون أكثر كلفة على الطلاب وأسرهم وبالتالي سيزداد التسرب الحقيقي!

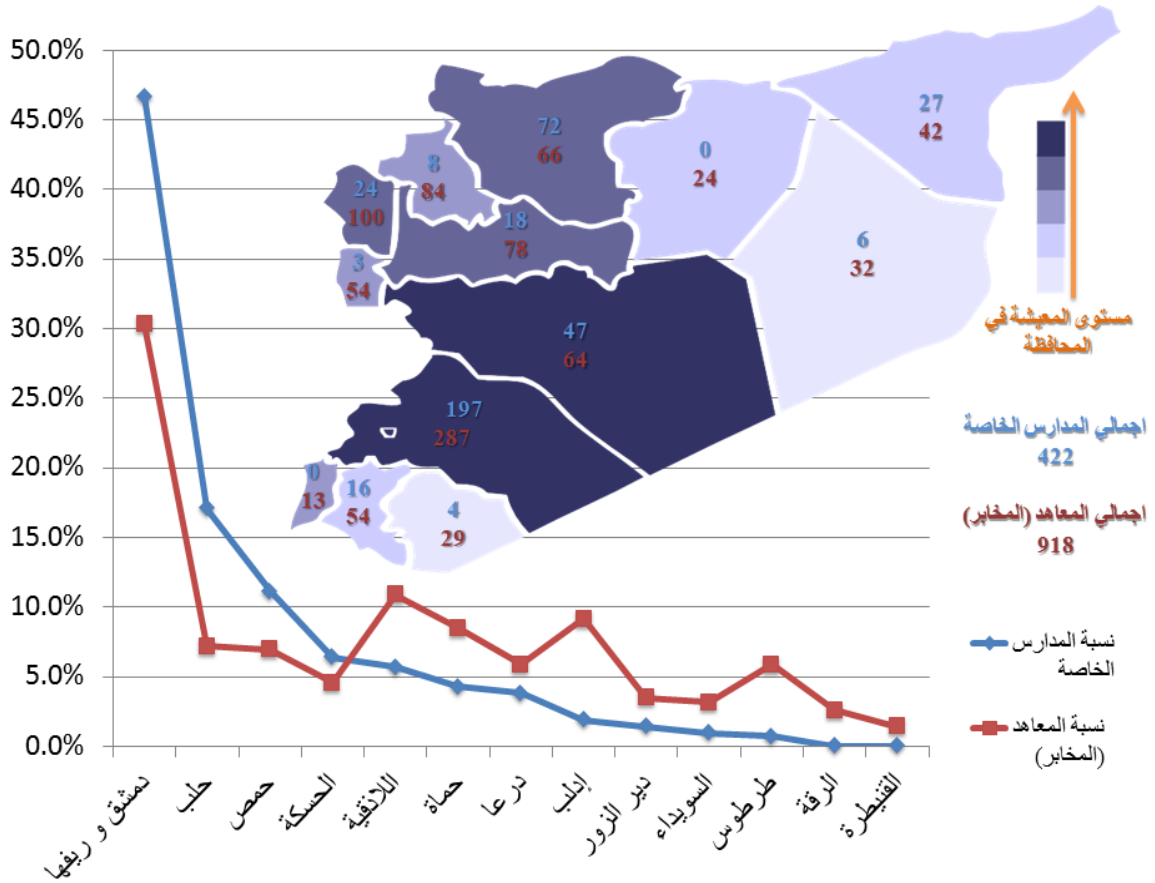
### البعد الاستراتيجي العمودي: الانسجام مع الاستراتيجيات العليا

هذا البعد يتناول مدى انسجام واتساق القرارات الأدنى والأكثر تركيزاً على معالجة مشاكل معينة مع السياسات والاستراتيجيات الأعلى للدولة والقرارات الصادرة عن أجهزتها المختلفة. إذ لا ريب أن التحديات التي تواجهها التنمية في سورية معقدة ومتشعبة، ولكن الاستجابة لهذه التحديات كلاً على حدة وبشكل موضعي سيسفر عن عدم فاعليتها وربما عن التناقض فيما بينها وبالتالي عرقلة الاتجاه العام لهذه السياسات، وهذا يتطلب بالضرورة دراسة توافق القرارات التنفيذية والاستراتيجيات الفرعية مع الاستراتيجيات التوجيهية والسياسات المستهدفة على مستويات أعلى. ويمكن تقسيم هذه الاستراتيجيات الأعلى في سورية وفقاً لمستويين: المستوى التوجيهي وهو يتضمن المبادئ الأساسية المحددة في الدستور والمؤتمرات القطرية، والمستوى التنفيذي وهو السياسات والبرامج الحكومية كما تظهر في الخطة الخمسية وتصريحات رئيس الحكومة وبقية الوزراء. وأي قرار يجب أن يكون متناسباً مع هذه المستويات وأن يسهم في تحقيقها.

قياس هذا التوافق يتطلب وضع قائمة شاملة تتضمن العناصر ذات الأولوية على المستويين التوجيهي والتنفيذي لتتم مقارنة كل قرار بها، وهذه مهمة ضرورية تتطلب جهداً جماعياً. ولكن هذا المقال سيقصر على أهم هذه السياسات والتي تتعلق بقرار إغلاق المعاهد التدريبية. فمثلاً لقياس تأثير هذا القرار على تطوير المناطق الفقيرة والأكثر فقراً قمنا هنا باستخدام مؤشر مستوى المعيشة في المحافظة، ثم قياس الدور الذي تلعبه كلا من المدارس الخاصة والمعاهد في دعم العملية التربوية، وذلك من خلال احتساب النسبة المئوية للمدارس الخاصة في كل محافظة، والنسبة المئوية للمعاهد في كل محافظة (الشكل ٣).

وكانت النتيجة أن المدارس الخاصة تتركز في المحافظات مرتفعة مستوى المعيشة (دمشق وريفها، حمص، حلب)، بينما تتركز المعاهد كنسبة مئوية في بقية المحافظات وبالأخص إدلب واللاذقية وطرطوس. أما الحسكة ورغم أنها من المناطق الأكثر فقراً وبالأخص بعد الجفاف وارتفاع أسعار المازوت فإن انتشار المدارس الخاصة فيها هو من نوع مختلف، حيث أنها تابعة للمجتمع المحلي المتنوع من الناحية السكانية وذلك من خلال الأبرشيات والكنائس كالمدراس الأرمنية والسريانية وبالتالي فإنها تختلف من حيث الدافع والأداء، ويمكن التأكد من ذلك من خلال مقارنة أقساط إحدى المدارس الخاصة النموذجية في الحسكة (١٥ ألف ليرة) بأقساط مدرسة مماثلة في حلب (١٢٠ ألف ليرة) في العام ٢٠٠٩. ونخلص من ذلك إلى أن إغلاق المعاهد له تأثير كبير على المناطق الأكثر فقراً من الناحية التربوية ومن ناحية فرص العمل.

و من الممكن طبعاً تحسين التحليل بزيادة جودة البيانات المستخدمة في التحليل، كاستخدام مستوى المعيشة على مستوى المناطق أو النواحي، و تحليل عدد الطلاب و العاملين في المعاهد و المدارس و أقساطها، و تقسيم المدارس الخاصة إلى استثمارية و تابعة للطوائف الدينية و المجتمعات المحلية، و بعض هذه البيانات موجود لدى الوزارة لكنه غير متاح للعموم.



الشكل ٣ النسبة المئوية لتوزيع المعاهد والمدارس الخاصة على محافظات القطر

و بمتابعة التحليل على مجموعة من الاستراتيجيات الأعلى التوجيهية و التنفيذية (جدول ٢) نلاحظ أن هذا القرار يتعارض مع التوجه الاستراتيجي للحكومة بشكل كبير، بل أنه يطال أهم الأركان التي تسعى بقية الوزارات لتحقيقها من خلال استراتيجياتها و قراراتها. و بالأخص التأثيرات السلبية على الاستثمار الخاص المحلي و الأجنبي و التنافسية. كما أنه يتناقض مع أهم مبادئ اقتصاد السوق الذي تم التحول إليه، و الذي يكتسب أهميته في عملية التنمية الاقتصادية من خلال قدرته على توجيه الاستثمارات إلى القطاعات الأكثر ربحية و منع الهدر في الاستثمارات.

المبادئ الأساسية	اقتصاد السوق الاجتماعي	القرار يمثل تدخلا حكوميا قاسياً في وجه القطاع الخاص وأصحاب المشاريع المبادرة المبينة على تقديم خدمات معرفية.	--
	تشجيع الاستثمار الخاص	القرار يمحط من حماسة المستثمرين في القطاع الخاص للمخاطرة نظراً لإمكانية إلغاء استثماراتهم وتكبيدهم خسائر كبيرة بقرارات مفاجئة.	---
	التنمية البشرية	القرار يسعى إلى تطوير التعليم الحكومي، لكنه بنفس الوقت يقضي على دور القطاع الخاص في تقديم مناهج أكثر مرونة وارتباطاً بأسواق العمل	.
	التنمية الاقتصادية	رغم التأثيرات السلبية لاغلاق هذه المعاهد، فإنها لا تشكل تأثيراً مباشراً على الاقتصاد الاجمالي، لكنها تؤثر بشكل غير متوازن على المناطق الأقل تنمية.	.
السياسات و البرامج الحكومية	زيادة تنافسية الاقتصاد	القرار يخرج قطاعاً بأكمله من الاقتصاد مما يعني تخفيف المنافسة عن المدارس الخاصة	---
	دعم المشاريع الصغيرة و المتوسطة	القرار مع القرارات التنظيمية للمؤسسات التعليمية الخاصة تنحاز بوضوح لرؤوس الأموال الكبرى.	---
	تشجيع الاستثمارات الأجنبية	هذا القرار يخفض من مستوى ثقة المستثمرين الاجانب في الاقتصاد السوري و بالاستثمار فيه، طالما أن الحكومة قامت بالغاء مفاجئ لمشاريع كان قد تم ترخيصها وفقاً للقانون.	---
	زيادة الالتحاق و تخفيف التسرب	تعتقد الحكومة أن هذا القرار سيؤدي إلى إعادة الطلاب و الأساتذة إلى المدارس الحكومية.	++
	زيادة التحصيل الضريبي	ستتوقف الضرائب المفروضة على هذه المعاهد و ستتحول الأموال إلى سوق الدروس الخصوصية غير المراقب و غير القابل للتحصيل الضريبي.	-
	تقليص الانفاق الحكومي	لا تأثير ملحوظ.	
	تخفيض البطالة	تأثير سلبي: مباشر من خلال اغلاق المعاهد و بالتالي تسريح العاملين في وظائف مساعدة فيها، و غير مباشر من خلال اغلاق المعاهد التي يمكن أن تساهم في تطوير مهارات الطلاب بشكل أكثر ارتباطاً بسوق العمل.	--
	تطوير الأماكن الفقيرة	هذه المعاهد كانت تشكل رديفاً و بديلاً عن المدارس الخاصة في الأماكن الأكثر فقراً التي يكون فيها الدخل غير كاف لضمان الجدوى الاقتصادية لانشاء مدارس خاصة ضمن الشروط التنظيمية و الفنية و الضريبية.	--

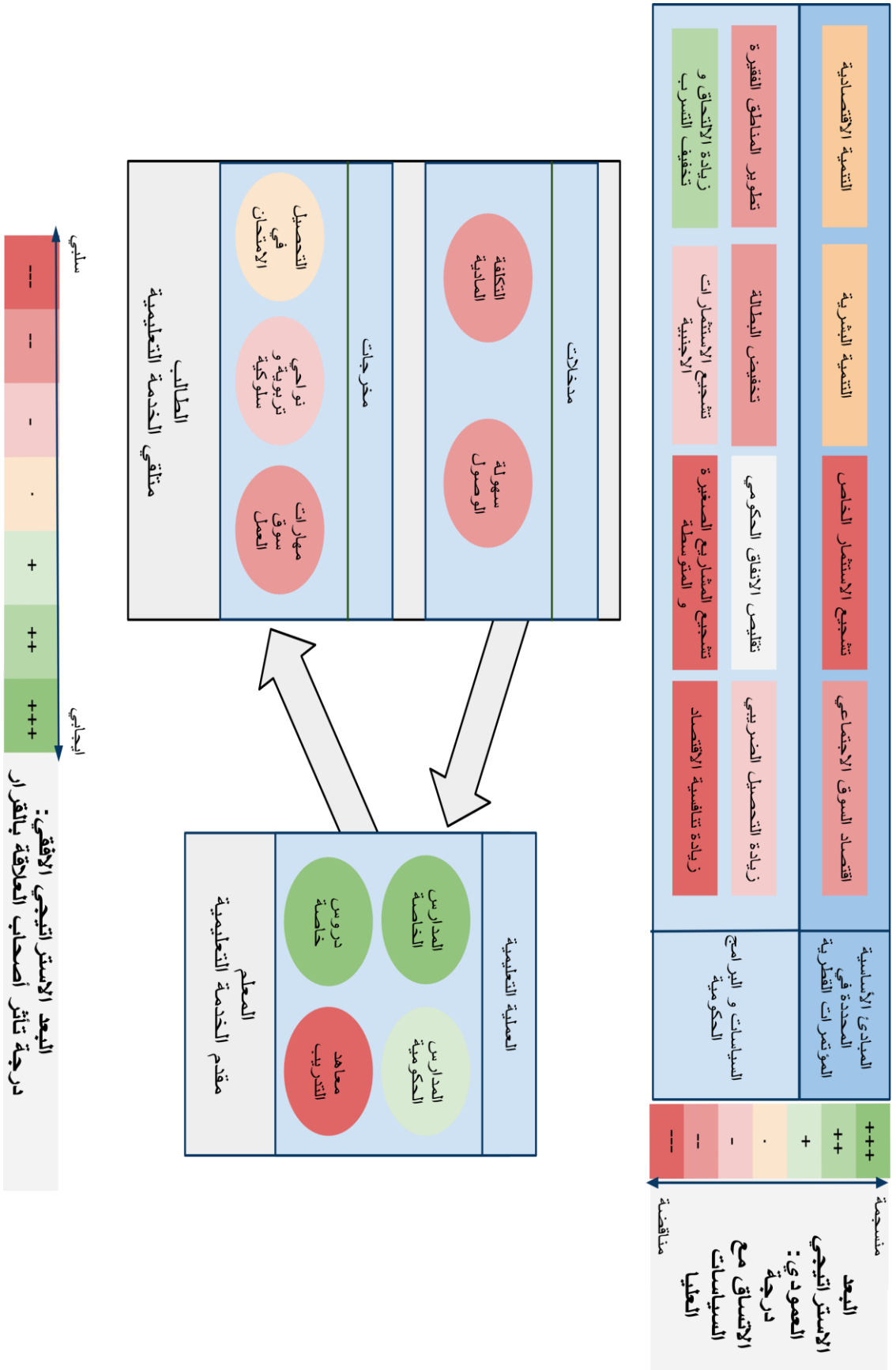
جدول ٢: دراسة تناسق القرار مع الاستراتيجيات التنفيذية و التوجيهية الأعلى

## الخريطة الاستراتيجية

من أهم المشاكل التي تعيق اتخاذ القرار الاستراتيجي الملائم في المستويات العليا هو الضياع في التفاصيل الكثيرة، مما يضيع من وقت صانع القرار ويؤدي إلى غياب الصورة الاجمالية عند اتخاذ القرار. لذلك تقترح هذه الدراسة وضع النتائج المترتبة عن التحليل الاستراتيجي لكل قرار في شكل واحد، بحيث تتوضع التأثيرات الأفقية (خارطة السوق أو نظام تقديم الخدمة) و التأثيرات العمودية (التوافق مع الاستراتيجيات التوجيهية و التنفيذية) في صفحة واحدة تعطي صورة شاملة عن التأثيرات الاستراتيجية لهذا القرار (الشكل ٤).

و نجد من النظر إلى هذا الشكل أن التأثيرات السلبية لهذا القرار تفوق أي تأثير إيجابي محتمل، مما قد يستوجب إعادة النظر في هذا القرار أو الوصول إلى حل بديل من خلال التشاور بشكل أوسع مع أولي العلاقة المتعددين. لا يجادل أحد في أهمية أن نسعى إلى الحصول على مدارس مثالية و فسيحة تحتوي المسابح و المخابر و أماكن وقوف السيارات، لكن الركن الأساسي في العملية التعليمية هو المعلم، و هو ما تدركه الوزارة طبعاً بديل استخدامهما للمدارس المستأجرة و البيوت الطينية و حتى الكرافانات و الخيام كمدارس متنقلة، لذلك نتفق مع دعوة الدكتور سمير صارم أن "يسروا تعليم الناس.. ولو تحت سنديانة"، فهذه ضرورة حتمية في ظل النمو الديموغرافي المستمر، فلو فرضنا أننا استطعنا إلى القضاء تماماً على ظاهرة التسرب من المدارس، و أن نسبتها أصبحت ٠٪ فإن هذا يعني نفقات إضافية هائلة لا تستطيع الموازنة السورية تحملها، و خاصة أن المدارس الحكومية اليوم تعتمد على مساعدات من اليونيسيف و من الاتحاد الأوروبي في أمور أساسية مثل تأمين اللباس المدرسي و المقاعد و تحسين الأبنية، و استمرار هذه المساعدات و حجمها ليس مضموناً و بالأخص مع نمو الاقتصاد السوري إلى درجة ستجعله غير مستحق للمساعدات في وقت قريب. و لن تستطيع المدارس الخاصة سداد الثغرة بسبب ارتفاع أقساطها الناجم عن متطلبات مبالغ فيها في شروط الترخيص، و عن الضرائب المفروضة على عدد الطلاب المسجلين و ليس على الأرباح المحققة، و عن العقلية الرجحية التي تقف وراءها مع تغييب المنافسة من معاهد تدريبية و مدارس خاصة مرتبطة بالمجتمع المحلي.

إن المقترحات التي قدمها أصحاب المعاهد تشكل نقطة بداية ممتازة لتطوير رديف محلي مربح لجميع الأطراف، و نعتقد أن على الوزارة التشدد في أمور السلامة الهيكلية للمنشآت التعليمية و في ضمان أن تساهم هذه المعاهد في الإضافة إلى المؤهلين بالقيام بعملية التعليم لا في استنزافهم، و أن تكون هناك مساعي حقيقية لتحسين دخل المعلم في المدارس العامة بكافة السبل فهو الطرف الأهم الذي لا تقوم العملية التعليمية من دونه. و تجدر الإشارة هنا إلى التجربة البريطانية في إصلاح النظام التعليمي، حيث تخضع المدارس هنا إلى عمليات تفتيشية للتأكد من مستواها منذ ما يقارب العشرين سنة، و قد قامت الحكومة العمالية السابقة منذ العام ٢٠٠٠ على عهد توني بليز بتحويل المدارس التي لا تحقق المستوى المطلوب من التعليم (و بالأخص في المناطق الأكثر فقراً) إلى أكاديميات تشرف عليها جهات خارجية (هي عادة جمعيات خيرية) بدل المجالس المحلية، حيث تساهم هذه الجهات بالإدارة التي تحدد آليات القبول في هذه المدارس-الأكاديميات و كيفية التعامل مع السلوك المسيء للطلاب و طبيعة المواد الإضافية من خارج المنهاج الأساسي التي يتم تدريسها. و الحكومة البريطانية الجديدة تسعى إلى زيادة نطاق هذا التحول بحيث يسمح أيضاً للمدارس الممتازة وفقاً للتفتيش الحكومي بسلوك نفس المنهج، و يتوقع أن تسارع المئات من هذه المدارس إلى القبول بهذا التحول الذي يعطيها استقلالية أكبر.



الشكل ٤: الخريطة الاستراتيجية لقرار إغلاق المعاهد التعليمية التي تدرس مقررات عدا اللغات الأجنبية

## الخاتمة

من الممكن تطوير مفهوم الخريطة الاستراتيجية الذي قامت هذه الدراسة بوضعه بما يتلائم مع الواقع المحلي من خلال جهود صناع القرار والاستشاريين والإداريين والاقتصاديين والممارسين في سورية. حيث أن العمل الجماعي لتطوير هذه الأداة الإدارية سيساهم في تحسينها وجعلها أكثر دقة وشمولاً في آن معاً. وقرار إيقاف ترخيص المعاهد التدريبية ليس الوحيد الذي يمكن أن يستفيد من هذه الأداة، فالحكومة تقوم بعملية تطوير مستمرة على أهم التشريعات (تنظيم مهنة المحاسبة و التجارة الالكترونية في وزارة المالية، قانون العمل و تنظيم مكاتب التشغيل في وزارة الشؤون المحلية، قانون الأحوال الشخصية في وزارة الأوقاف، قانون الإعلام الالكتروني في وزارة الإعلام...) و من المهم ضمان انسجامها و عملها معاً لتحقيق الأهداف الاستراتيجية للحكومة و للقيادة السياسية. و من الضروري التخلي عن خيار معاقبة الجميع في قطاع معين بسبب الممارسات السيئة للبعض فيه، إذ لا يعقل أن تتسبب إساءة البعض في عرقلة عملية التنمية و بإملاء القوانين و الإجراءات النازمة لهذا القطاع.

ومن الطبيعي في عملية التطوير الشاملة أن بعض الخيارات ستكون في مصلحة البلد بأكمله على حساب بعض الشرائح، و النجاح في التعامل مع ذلك يستوجب تدفقاً للبيانات و المعلومات في الاتجاهين. حيث يتوجب على صانع القرار محاولة الإحاطة بالتأثيرات المباشرة و غير المباشرة لكل قرار، و هذه مهمة تتطلب الكثير من المعلومات و البيانات و تحليلها. و رغم الدور المهم الذي يلعبه المكتب المركزي للإحصاء في إتاحة البيانات و التقارير الإحصائية في السنوات الأخيرة، فإن جهوده الكبيرة ليست كافية، فآلية العمل السائدة عموماً تحجب المعلومات عن المحليين و تتيحها للجهات الأجنبية التي تقوم بنشرها و يطلع عليها المحليون لاحقاً، و في ذلك هدر لفرصة متاحة لتحسين البيانات المحلية. حيث أن هناك العديد من البيانات الخام الموجودة لدى الجهات العامة و التي يمكن إتاحتها مباشرة على الانترنت من خلال مديريات التخطيط في الوزارات. مما يساهم في تحويل الباحثين و الصحافة الاقتصادية و المدونين الشباب على الانترنت إلى جهة إضافية تساهم في تحليل هذه البيانات و التعليق عليها و تحسينها. و هذه الشرائح، و خصوصاً المدونين الشباب، هي صاحبة المصلحة الحقيقية في إصلاح مستقبل سورية، و تستطيع تقديم معلومات أكثر فائدة لصانع القرار من الأرقام التي قد لا تعكس الواقع على الأرض في بعض الحالات. كما أن هذه الشفافية وسيلة لتنقية الأجواء من المعلومات المضللة التي تنتشر و تشتكي الحكومة مرة بعد أخرى منها و من عدم واقعيته، و هو في النهاية تطبيق فعلي لمبدأ التشاركية الذي أكد عليه جون ستيوارت ميل منذ ١٥٠ عاماً و التي تمارسه الحكومة البريطانية من خلال مبادرات البيانات المفتوحة و الحكومة الأمريكية من خلال مجموعة من البرامج<sup>٢</sup>، و هذا المبدأ شديد الأهمية خصوصاً في المراحل الانتقالية التي لا بد فيها من إجراءات صعبة، فهو الذي يكفل انتشار الشعور بالعدالة و بالتالي مساهمة أكثر فعالية لشرائح المجتمع في الإصلاح، كما أنه يعتبر التطبيق العملي لقول سيادة الرئيس: "إني أؤمن بسورية".

<sup>٢</sup> يمكن الاطلاع على ملخص عنها في موقع الأيهم صالح <http://bit.ly/EduTransp>