

تعليم الأطفال في البلدان الفقيرة



آري هيلمان
إيفا جينكنز

تعليم الأطفال في البلدان الفقيرة



آري هيلمان
إيفا جينكنز

© صندوق النقد الدولي ٢٠٠٤

رئيس تحرير السلسلة
أسيينا كامينيس
إدارة العلاقات الخارجية بصندوق النقد الدولي

تصميم وتنفيذ الغلاف
مسعود اعتمادى وهوليو بريغو
وقسم خدمات الوسائط المتعددة بالصندوق

رقم النسخة العربية 9-344-1-58906

ISSN 1020-8380

صدر في مارس ٢٠٠٤

للحصول على مطبوعات صندوق النقد الدولي،
يرجى الاتصال بالعنوان التالي:

International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, D.C. 20431, U.S.A.

هاتف: 623-7430 (202) فاكس: 623-7201 (202)

بريد إلكتروني: publications@imf.org

إنترنت: <http://www.imf.org/pubs>

تمهيد

من حق الأطفال أن يحصلوا على مستوى جيد من التعليم الأساسي المجاني. واعترافا بهذا الحق، قرر زعماء العالم أن يكون التوصل إلى تعميم التعليم الابتدائي بحلول عام ٢٠١٥ أحد أهداف التنمية في الألفية الجديدة. وقد أصبحنا في عام ٢٠٠٤ ولا يزال هذا الهدف يبدو بعيد المنال بالنسبة لكثير من البلدان الفقيرة. فالالتحاق بالتعليم أبعد ما يكون عن التعميم المنشود، وخصوصا في حالة البنات، والكثير من الأطفال يتسرب من الدراسة قبل استكمال التعليم الابتدائي، بل إن كثيرا ممن يلتحقون بالمدارس لا يحصلون على مستوى ملائم من التعليم بسبب ضعف تدريب المدرسين وانخفاض الرواتب التي يتقاضونها وازدحام الفصول الدراسية وافتقار المدارس إلى أدوات التعليم الأساسية مثل الكتب المدرسية والسبورات والأقلام والورق.

والمشكلة في كثير من البلدان النامية هي أن الحكومات تفتقر إما إلى الموارد المالية أو الإرادة السياسية اللازمة لتلبية احتياجات مواطنيها التعليمية. وإزاء هذه المشكلة، بادر الآباء الفقراء في بعض البلدان منخفضة الدخل بتنظيم أنفسهم و دفع التكاليف اللازمة لتعليم أبنائهم. صحيح أن الرسوم الدراسية وغيرها من المدفوعات التي يؤديها المستفيدون من خدمات التعليم تمثل عبئا ثقيلًا على كاهل بعض الآباء، ولكنها حل مؤقت وإن لم يكن مثاليا لهذه المشكلة إذا ما قورنت بالبديل - وهو حرمان الأطفال من أي فرصة لتلقي التعليم.

ويناقش العدد ٣٣ من سلسلة قضايا اقتصادية هذه القضية الحرجة. وقد تولى مايكل تريديواي إعداد النص استنادا إلى (ورقة العمل رقم 02/182 الصادرة عن صندوق النقد الدولي في نوفمبر ٢٠٠٢) تحت عنوان "User Payments for Basic Education in Low-Income Countries" والتي أعدها آري هيلمان وإيفا جينكنز ويمكن الحصول عليها مجانا من العنوان التالي على شبكة الإنترنت: www.imf.org/pubs. وتتضمن ورقة العمل إحصاءات عن اتجاهات التعليم المدرسي، والنظرية التي تقوم عليها مشكلة الموازنة بين العدالة والكفاءة، ودراسات الحالة، وقائمة كاملة بالمراجع. وفي الكتاب المرجعي الذي يحمل عنوان *Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government* (Cambridge, U.K., and New York: Cambridge University Press, September 2003). يجري البروفيسور هيلمان دراسة أوسع للتعليم وغيره من الخيارات على مستوى السياسة العامة.

تعليم الأطفال في البلدان الفقيرة

في العالم المثالي، يعمم التعليم الابتدائي ويتم تمويله من الحكومة، ويكون بوسع جميع الأطفال الالتحاق بالمدارس بغض النظر عما إذا كان آباؤهم قادرين على دفع المقابل أو راغبين في دفعه. والسبب بسيط: فالمجتمع بأسره يخسر - ناهيك عن الخسارة التي تلحق بالطفل المعني - إذا لم يتمكن أحد الأطفال من اكتساب المهارات الأساسية التي تصنع منه عضوا منتجاً ومسؤولاً في المجتمع. ذلك أن تكاليف عدم تعليم الأطفال تفوق بكثير تكاليف تعليمهم. فالبالغون الذين يفتقرون إلى المهارات الأساسية يواجهون صعوبة أكبر في العثور على عمل مجز والإفلات من ريقة الفقر. أما تعليم البنات فينطوي على منافع اجتماعية واضحة بشكل خاص؛ فالدخل يرتفع ومعدل الوفيات النفاسية ووفيات الرضع ينخفض في حالة النساء المتعلمات اللاتي يتمتعن أيضاً بقدر أكبر من الحرية الشخصية في اتخاذ القرار.

وعلى الرغم من التقدم الكبير الذي تحقق خلال العقدين الماضيين، فلا يمكن القول بأي حال أن التعليم قد أصبح معمما في أفقر بلدان العالم. وقد بلغ عدد الأطفال غير المقيدين في المدارس على مستوى العالم ١١٣ مليون طفل في نهاية ٢٠٠٣، طبقاً لإحصاءات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

وينبغي أن تتحمل الدولة تكاليف التعليم الأساسي، وخصوصاً لأطفال الفقراء، نظراً لكونه حقاً معترفاً به، ونظراً للفائدة التي تعود على المجتمع من ورائه. بيد أن الدولة لا تفي بهذا الالتزام في كثير من البلدان الفقيرة. فقد لا تتوافر للحكومة الموارد اللازمة لإتاحة التعليم المجاني للجميع، إما لوجود اقتصاد ظل كبير لا يخضع للضرائب، أو لضيق الوعاء الضريبي، أو لعدم الكفاءة في إدارة الضرائب وتحصيلها. وفي كثير من البلدان (وهي نفس البلدان في الغالب) لا تحسن الدولة توظيف الموارد المتاحة لها. فهناك سوء إدارة للأموال العامة، وقد يتسبب انعدام الكفاءة أو الفساد المطلق في الحيلولة دون وصول الموارد اللازمة إلى المدارس. كذلك قد لا تتوافر الإرادة السياسية لتعميم التعليم في المجتمعات غير الديمقراطية، إذا كانت النخب الحاكمة تخشى تعليم السكان حتى لا يصبحوا مسلحين بأدوات أفضل تساعدهم في تحدى السلطة. وبالرغم من أن تصحيح جوانب القصور هذه يعتبر من الأولويات الواضحة،

فإن تحقيقه سيستغرق وقتا طويلا. فما الذي يمكن عمله حتى ذلك الحين لضمان تعليم أطفال الفقراء في البلدان الفقيرة؟

لقد خلصت دراسة أجراها البنك الدولي مؤخرا إلى شيوع ظاهرة تحمّل الآباء مصروفات التعليم الأساسي لأبنائهم في ٧٧ بلدا من بين البلدان التسعة والسبعين التي شملها المسح. ويمكن أن تأخذ مدفوعات المستفيدين من الخدمات التعليمية أشكالاً متعددة. فالرسوم الدراسية قد تغطي رواتب المدرسين والإداريين، وتكاليف الأدوات المدرسية كالأقلام والكتب، وصيانة المدرسة. وقد يقدم الآباء مساهمات عينية أيضا، مثل الوجبات الغذائية للمدرسين، أو المساعدة في العملية التعليمية داخل الفصول الدراسية، أو المساهمة بالمجهود في بناء المدارس أو صيانتها. ومن الأهمية بمكان دراسة تأثير هذه المدفوعات التي يقدمها المستفيدون مقابل التعليم في البلدان الفقيرة قبل اتخاذ قرار حول ما إذا كان ينبغي استمرارها أو إصلاحها أو حظرها.



التحصيل التعليمي في البلدان الفقيرة

يعيش غالبية فقراء العالم في منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ، وجنوب آسيا، وإفريقيا جنوب الصحراء. ويعتبر الالتحاق بالتعليم في هذه المناطق انعكاسا لأدائها الاقتصادي.

وطبقا لبيانات البنك الدولي، وصل الالتحاق بالمدارس الابتدائية في منطقة شرق آسيا السريعة النمو إلى مستوى يكاد يكون شاملا بحلول عام ١٩٩٧ (٩٩٪)، بعد أن كان معدله ٨٦٪ في ١٩٨٠. (وتمثل هذه المعدلات أرقام القيد الصافية، وتعرّف بأنها النسبة المئوية للأطفال المقيدين في المدارس من المجموعة العمرية المناسبة؛ أما معدلات القيد الإجمالية فهي تشمل الأطفال الأكبر سنا من المعتاد بالنسبة لمستوى الصفوف المقيدين فيها ومن ثم فقد تتجاوز ١٠٠٪). وفي جنوب آسيا، كان التقدم أقل بكثير مما أُحرز في شرق آسيا حيث لم يتجاوز معدل القيد ٧٧٪ في عام ١٩٩٧، وإن كان ذلك يمثل تحسنا هائلا عما كان عليه الوضع في ١٩٨٠ حين كان معدل القيد الصافي لا يتجاوز ٦٤٪. أما إفريقيا جنوب الصحراء فهي أمر مختلف. وبالرغم من عدم توافر البيانات الدالة على معدل القيد الصافي في ١٩٩٧، فنحن نعلم أن معدلات القيد الإجمالية سجلت انخفاضا طفيفا بين عام ١٩٨٠ حين كانت تُقدر بنحو ٥٤٪ وعام ١٩٩٦. وربما أصبح هذا المعدل في حدود ٥٠٪ حاليا.

ويتسرب من التعليم عدد كبير من الأطفال في البلدان النامية قبل استكمال المرحلة الابتدائية. ففي عام ١٩٩٩، كان معدل استكمال الدراسة - أي نسبة الأطفال في السن المناسبة الذين استكملوا تلك المرحلة بالفعل في ذلك العام - ٧٣٪ في البلدان النامية كمجموعة ٨١٪ في شرق آسيا مقابل ٥٠٪ في جنوب آسيا وإفريقيا جنوب الصحراء. وبالرغم من الصورة المخيبة للأمال التي ترسمها هذه الأرقام، فهي بدورها تمثل تحسنا عما سبق، حيث كان معدل استكمال الدراسة أدنى من ذلك في عام ١٩٩٠.

بيد أن استكمال المرحلة الابتدائية لا يضمن اكتساب الأطفال المهارات الأكاديمية الأساسية. فالمسوح التي أجريت في عدد من البلدان منخفضة الدخل تثبت أن كثيرا من البالغين الذين حصلوا على قدر من التعليم (من خمس إلى ست سنوات أو أقل) يجهلون القراءة والكتابة والحساب على المستوى الوظيفي.

ومن الأمور الأخرى المحبطة أيضا أن هناك تفاوتات في مستويات التحصيل التعليمي بين الفئات المختلفة داخل البلدان والمناطق. ومن المحزن، وإن لم يكن من المدهش، أن الأطفال الذين ينتمون إلى أسر فقيرة في معظم البلدان منخفضة الدخل تكون احتمالات انضمامهم إلى المدارس أقل بكثير من احتمالات انضمام أقرانهم الذين ينتمون إلى أسر أكثر إيسارا، اللهم إلا في بلدان مثل أوزبكستان التي تستند إلى تراث قوي من التعليم الشامل. ففي باكستان في أوائل التسعينات، كان ٨٦٪ من أبناء الأسر الثرية بين ٦ سنوات و ١٤ سنة مقيدين في مراحل التعليم المختلفة في أوائل التسعينات مقابل ٣٧٪ من أبناء الأسر الفقيرة، مما خلق فجوة بين الأغنياء والفقراء مقدارها ٤٩ نقطة مئوية. وقد بلغت هذه الفجوة ٥٢ نقطة مئوية في السنغال و ٦٣ نقطة مئوية في المغرب. وهناك فجوة أضيق وإن ظلت كبيرة في بلدان مثل بنغلاديش وغانا واندونيسيا.

وتزداد فداحة الموقف بالنظر إلى شدة التفاوت بين الجنسين. فنسبة البنات غير المنتظمات في المدارس أعلى بكثير من نسبة البنين في جميع البلدان منخفضة الدخل. ونجد التحيز ضد البنات ملموسا في جنوب آسيا وفي إفريقيا بشكل خاص، بينما يكاد عدد البنين والبنات يتساوى في كثير من البلدان الأخرى، بل إننا نجد نسبة البنات أرجح في بعض البلدان.

والأطفال المعاقون أقل حظا بصفة خاصة. فالتقديرات تشير إلى أن ٥٪ فقط من الأطفال الأفارقة أصحاب الإعاقات التعليمية والاحتياجات التعليمية الخاصة يذهبون إلى المدارس، وأن ٧٠٪ منهم يمكنهم الذهاب إلى المدارس إذا توافرت التسهيلات المناسبة. ومع ذلك، فحتى إذا توافرت التسهيلات اللازمة، قد يدفع الآباء بأطفالهم المعاقين إلى التسول بدلا من إلحاقهم بالتعليم.



جوانب القصور في العرض والطلب

فلماذا تحرم من التعليم الأساسي أعداد غفيرة من الأطفال في أعداد غفيرة من البلدان بالرغم من هذه المنافع الواضحة التي ينطوي عليها؟ تقول النظرية الاقتصادية إن النقص في سلعة أو خدمة تحظى بإقبال واضح إنما ينشأ عن قصور في الطلب عليها أو في عرضها، أي أن هناك معوقات على جانب الطلب وأخرى على جانب العرض.

والتكلفة هي أحد الأسباب الواضحة لاحتمال **الطلب** المنخفض على التعليم، لأن الأسر الفقيرة يجب أن تفي باحتياجاتها الأساسية أولاً - من قبيل المأكل والمأوى. وبالإضافة إلى الرسوم الدراسية وتكلفة الكتب والمستلزمات المدرسية، قد تكون هناك نفقات أخرى مثل تكاليف الانتقال والزي المدرسي. وقد يكون بوسع بعض الآباء سداد تكلفة التعليم لأبنائهم إذا كانت موزعة على عدة سنوات، ولكن كثيراً من الفقراء في البلدان منخفضة الدخل لا يمكنهم الحصول على تسهيلات ائتمانية.

وقد يكون ضعف الطلب على التعليم ناشئاً عن تكلفة الفرصة البديلة؛ فقد يفضل الآباء أن يعمل أبنائهم لاستكمال دخل الأسرة، أو أن يقوموا بالأعمال المنزلية، أو أن يتولوا رعاية المرضى من أفراد الأسرة. ففي البلدان الإفريقية المصابة بمتلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) قد لا يلتحق الأبناء بالتعليم لرعاية آبائهم المرضى أو إخوانهم اليتامى. ومن هذا المنطلق نجد أن تكلفة الفرصة البديلة قد تجعل بعض الأسر غير قادرة على الاستفادة حتى من التعليم المجاني.

وتعتبر قيمة التعليم المتصورة عاملاً من العوامل الأخرى المؤثرة في مستوى الطلب عليه. فقد لا تكون لدى الآباء معلومات كافية تمكنهم من وضع تقدير دقيق لعائد الاستثمار في تعليم أبنائهم، أو أنهم قد يرون هذا العائد ضئيلاً للغاية بما لا يبرر التكلفة - وهو رأي صائب في بعض الأحيان - ربما بسبب ضعف مستوى التعليم المتوافر لهم. وقد يعتقد الآباء أن العمل في الاقتصاد المحلي لا يتطلب مهارات أكاديمية أو أن العثور على عمل يعتمد على الاتصالات الشخصية أكثر مما يعتمد على المهارة الفعلية. وقد يشعرون أن أسواق العمل الحضرية الأكثر اعتماداً على المنافسة إنما هي شديدة البعد عن مجتمعاتهم وأسره بحيث لا يمكنهم التفكير في الاستفادة منها. أو أنهم ببساطة قد لا يكونون على علم بالفرص المتاحة، وخصوصاً إذا كانوا هم أيضاً من غير المتعلمين. وإذا كانوا يعيشون في مجتمع محلي لا يقيم وزناً للتعليم أو لا يتقبل تعليم البنات، فقد يفضلون عدم انتهاك الأعراف الاجتماعية السائدة.

وعلى سبيل المثال، أدى برنامج التعليم والصحة والتغذية (Progres) في المكسيك، إلى تخفيض تكاليف التعليم بأكثر من النصف، ولكن معدل القيد في المدارس ارتفع بمعدل لم يتجاوز ١٠٪. وينص هذا البرنامج على أن تقوم الحكومة المركزية بدفع مبالغ إلى المسؤولين

في القرى لتوزيعها على النساء اللاتي تعلن أسرهن - بشرط إرسال أبنائهن إلى المدارس وأخذهم إلى المستوصفات لتلقي الرعاية الصحية الوقائية. وهذه الدخول المحوَّلة هي بمثابة مدفوعات سلبية من المستفيدين. ففي بلدان مثل المكسيك، حيث لا تمثل التكاليف سببا لضعف الطلب على التعليم، لن تتحسن نسبة الالتحاق بالمدارس إلا بزوال الحواجز والتحيزات الثقافية وإيجاد حل لتكاليف الفرصة البديلة التي تزيد في حالة البنات عنها في حالة البنين.

وقد يكون هناك قصور على جانب العرض نتيجة للأسباب سابقة الذكر. فقد تفتقر الحكومة إلى الموارد الكافية لتوفير الخدمات التعليمية أو إلى القدرات الإدارية اللازمة لتوجيه الموارد إلى المدارس المحتاجة إليها. وقد توجد مدارس تمولها الحكومة في المناطق الحضرية دون المناطق الريفية، أو يوجد تباين كبير بين مستوى التعليم في كليهما. وإضافة إلى ذلك، قد تُعطى المدارس الممولة من الحكومة درجة أقل في ترتيب الأولويات إذا كانت النخب الاقتصادية والسياسية تُلحق أبناءها بالمدارس الخاصة. وقد يتم تحويل الموارد العامة من التعليم الابتدائي إلى مؤسسات التعليم العالي التي تخدم مصالح النخبة الحاكمة أو تحويلها إلى خارج قطاع التعليم برمته ونحو مشروعات أخرى تفضلها النخبة الحاكمة لحماية مصالحها - مثل بناء القدرات العسكرية.

والفساد من الأسباب الأخرى التي قد تحول بين الأطفال الفقراء في البلدان الفقيرة وبين الالتحاق بمدارس حكومية عالية الجودة؛ فقد يضمن المسؤولون الحكوميون الإنفاق على المدارس مؤثرين الإنفاق على المشروعات الكبيرة كالدفاع وإنشاء الطرق، لأنه من الأسهل تحويل التمويل الموجه إليها نحو أغراض أخرى، كما أن احتمالات الحصول على عمولات خفية من ورائها أكثر ترجيحاً.

كذلك يبدو أن الجهات المانحة الأجنبية تفضل تمويل النفقات الرأسمالية على المصروفات المدرسية المتكررة كالرواتب والكتب الدراسية - علماً بأن المعونة غالباً ما تسهم بنسبة كبيرة من ميزانيات البلدان الفقيرة.



مدفوعات المستفيدين: ما لها وما عليها

من الأهمية بمكان التمييز بين العوامل التي تؤثر في الطلب والعرض في مجال التعليم. فالمدفوعات التي يقدمها المستفيدون من الخدمات التعليمية لا يرجح أن تساعد في زيادة

الالتحاق بالمدارس عندما يكون انخفاض معدل القيد ناشئاً عن قصور الطلب وليس العرض. وبالتالي، عندما يكون قصور العرض هو المشكلة نظراً لافتقار الحكومة إلى الإمكانيات أو الإرادة اللازمة لبناء المدارس لأبناء الأسر الفقيرة أو تزويدها بهيئة التدريس المناسبة، تصبح مدفوعات المستفيدين وسيلة تتيح للآباء توفير التعليم لأبنائهم. وبطبيعة الحال، تتسبب المؤثرات المتعلقة بجانب الطلب في تجريد هذه المدفوعات من جدواها. فإذا كان الآباء مُعرضين عن إلحاق أبنائهم بالمدارس أو غير قادرين على إلحاقهم بها في ظل مجانية التعليم، فلن يفعلوا ذلك إذا كانوا ملزمين بدفع التكاليف المطلوبة من أموالهم الخاصة.

غير أن هناك تحفظاً واحداً على ما سبق؛ فالمدفوعات التي يقدمها المستفيدون قد تساعد في تحسين مستوى التعليم، مما يخلق حافزاً للآباء الذين لم يكن لديهم استعداد للمساهمة في تكاليف العملية التعليمية. وقد أكدت الدراسات أن مدفوعات المستفيدين تزيد من الطلب على

تشاد

مدفوعات المستفيدين في الواقع العملي

تشاد، التي تقع في وسط إفريقيا ويُقدر نصيب الفرد فيها من إجمالي الناتج القومي بنحو ٢١٥ دولاراً فقط، هي مثال كلاسيكي لبلد منخفض الدخل ضعيف القدرة على توليد الإيرادات العامة (حيث لا يتجاوز مجموع الإيرادات ٨٪ من إجمالي الناتج المحلي) ويعاني من قصور حاد في معدل القيد الصافي في المدارس (نحو ٥٠٪) وانخفاض في معدل استكمال الدراسة الابتدائية (٢٠٪) وانتشار الأمية (أكثر من ٦٠٪). ويقدر سوء هذه المتوسطات، فإن التفاوت الشديد بين المناطق وبين الجنسين يشير إلى وضع أسوأ بالنسبة لكثير من الأطفال الريفيين وبالنسبة للبنات على وجه الخصوص.

غير أن تشاد تستند إلى تاريخ طويل من مشاركة الآباء في تمويل التعليم الأساسي وإدارته. فقد كانت المدارس التي تديرها المجتمعات المحلية موجودة بالفعل أثناء فترة الاستعمار. وبعد الاستقلال، وإزاء حالة عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي التي ألمت بالبلاد وعجز الحكومة حتى عن توفير أبسط صور التعليم الأساسي لكثير من أبناء الريف، أخذت رابطات أولياء الأمور على عاتقها مهمة إدارة المدارس الريفية. ولم تكتف هذه الرابطات بتولي زمام الأمور في المدارس التي تخلت عنها الحكومة، بل قامت أيضاً بإنشاء مدارس جديدة وتولت إدارتها. ويمثل تلاميذ المدارس التي تديرها المجتمعات المحلية في تشاد ٢٠٪ من مجموع تلاميذ المدارس الابتدائية في البلاد.

كذلك يساهم الآباء في تكاليف المدارس التي تديرها الحكومة. ولا يزيد متوسط المساهمة النقدية السنوية على دولارين، ولكن الآباء يتحملون أيضاً تكاليف الكتب والمستلزمات

التعليم إذا تمخضت عن تحسينات أكاديمية وغير أكاديمية. فعلى سبيل المثال، انخفضت نسبة الالتحاق بالمدارس في المناطق الريفية في مالي مع زيادة الرسوم الدراسية، ولكن هذا الانخفاض وازنّه وزاد عليه ارتفاع معدل الالتحاق بعد إنشاء مدارس جديدة أكثر قرباً من المجتمعات الريفية المحلية وبعد أن لمس الآباء تحسن مستوى التعليم في المدارس.

فإذا كان السبب في قصور الطلب على التعليم هو أن الآباء ليست لديهم فكرة صحيحة عن القيمة الحقيقية لتعليم أبنائهم، فقد تتولد عن مدفوعات المستفيدين "آثار المحاكاة": أي أن هذه المدفوعات عندما تسهم في زيادة عدد الأطفال الذين يتاح لهم الالتحاق بالمدارس واكتساب المهارات اللازمة ثم الحصول على عمل في نهاية المطاف، قد يقتنع أولياء أمور الأطفال الآخرين بأن التعليم مسألة جديرة بالاهتمام.

المدرسية الأخرى، كما يساهمون بوقتهم كمتطوعين. ومع أن الحضور مسألة اختيارية، فإن آليات التأمين غير الرسمية تحول دون حرمان الأطفال من التعليم حتى وإن لم يستطع آباؤهم سداد هذه الرسوم المتواضعة.

وتقوم الرابطة المشتركة بين أولياء الأمور والمعلمين بتعيين أكثر من نصف عدد معلمي المدارس الابتدائية الذين يُدرّسون في قراهم بعد الحصول على حد أدنى من التدريب (فالمعلمون الذين يتم تدريبهم مركزياً نادراً ما يقبلون العمل في المناطق النائية)، ثم تتولى الإشراف عليهم. وتحمل الحكومة ٨٠٪ من رواتبهم بمساعدة البنك الدولي (وهي نسبة نحو ثلث ما يتقاضاه المعلمون المعيّنين من الحكومة)، بينما يتحمل المجتمع المحلي الجزء الباقي.

وتدل حالة تشاد على القيمة التي قد يعلقها الآباء، حتى الفقراء المعتمدين منهم، على تعليم أبنائهم. ولكن على الرغم من تضحياتهم وتعاونهم، نجد أن العملية التعليمية تتمخض عن نتائج ضعيفة؛ فأقل من نصف عدد البالغين الذين تلقوا تعليماً مدرسياً لست سنوات أو أكثر يستطيعون القراءة بطلاقة. وهذا هو كل المستطاع مع شح الموارد وافتقار المعلمين للتدريب الجيد. وقد وعدت الحكومة بزيادة الإنفاق على التعليم من الموارد التي ستحصل عليها بموجب مبادرة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي الخاصة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون ومن الإيرادات النفطية المتوقعة في المستقبل. وإلى أن يتحقق ذلك، ستظل مدفوعات المستفيدين هي السبيل الواقعي الوحيد لتغطية مصروفات التعليم. فلولا هذه المدفوعات لكان حال الأطفال في تشاد أسوأ من ذلك بكثير.

وعلاوة على ذلك، عندما يكون الآباء مطالبين بالدفع مقابل تعليم أبنائهم، فمن المرجح أن يحرصوا على متابعة أداء المعلمين للتأكد من حصول أبنائهم على مستوى من التعليم يوازي القيمة المالية المدفوعة، وهو ما ينشئ عملية دائرية مستمرة. وقد تبين من دراسة أجريت في الفلبين أن مردودية التكلفة كانت أعلى في معظم المدارس الابتدائية التي تعتمد اعتمادا كبيرا على التمويل المحلي (سواء من حكومات البلديات ومن مدفوعات المستفيدين إلى رابطات أولياء الأمور والمعلمين). فمن خلال نقل تكاليف التعليم إلى المستوى المحلي، يمكن أن تساعد مدفوعات المستفيدين في تحسين إدارة المدارس، لأن المدارس التي تخضع لمساءلة المجتمع المحلي - وخصوصا مساءلة أولياء الأمور - يكون لديها حافز أقوى لتقديم خدمة تعليمية عالية الجودة، حتى وإن كان الفساد موجودا على المستوى المحلي وكذلك على المستوى القومي. ويتعبير بسيط، من الأسهل على الآباء مراقبة المسؤولين المحليين واتخاذ إجراءات جماعية ضدهم إذا تطلب الأمر. وفي نهاية المطاف، إذا كانت المدفوعات اختيارية ولم يكن أداء المدارس مرضيا، يستطيع الآباء إخراج أبنائهم من المدرسة، فيخسر مديرو المدارس بعض التمويل الذي يستخدم في دفع رواتبهم.

ملاوي وأوغندا

ما بعد مدفوعات المستفيدين

في أواسط تسعينات القرن العشرين، استحدثت ملاوي نظام التعليم الابتدائي المجاني ليحل محل النظام القائم على مدفوعات المستفيدين من الخدمات التعليمية. وبالرغم من الارتفاع الحاد في الإنفاق الحكومي على التعليم الابتدائي، تراجعت جودة التعليم بعد أن ارتفع عدد المقيدون في المدارس بمعدل ٦٠٪ (مليون تلميذ جديد)، مما أدى إلى ازدحام الفصول ونقص المعلمين. وأدى تأخر التمويل من المانحين إلى عجز ملاوي عن القيام بالاستعدادات الكافية لمواجهة الزيادة في عدد المقيدون. ويبدو أن أداء المعلمين تدهور أيضا لأن الآباء بدأوا يشعرون بعدم اضطرارهم لمراقبة أداء المعلمين بعد إزاحة الأعباء المالية عن كاهلهم. ومن ناحية أخرى، ظل المتوقع من الآباء أن يسهموا بالجهد وبالمواد اللازمة لبناء المدارس وأن يشتروا المستلزمات والأزياء المدرسية؛ وقد أوصلت هذه التكاليف مجموع التكلفة إلى مستوى مرتفع بالنسبة لبعض الآباء، لا سيما مع إضافة تكلفة الفرصة البديلة لعمل الأطفال. وكانت النتيجة ارتفاع معدلات التسرب من التعليم. وبحلول عام ١٩٩٩، كان معدل استكمال التعليم الابتدائي لا يتجاوز ٥٠٪، بينما استمر التحيز لصالح البنين.

وقد قطعت أوغندا معظم الطريق المؤدي إلى تعميم التعليم الابتدائي المجاني في عام ١٩٩٧ عندما قررت إعفاء كل أسرة من رسوم الدراسة لأربعة أطفال. وبقيت الأسر مسؤولة

وتعتبر مدفوعات المستفيدين من الخدمات التعليمية وسيلة للتغلب على التحيز السياسي لصالح النخبة المقيمة في المناطق الحضرية على حساب فقراء الريف. فهي تمكن الآباء الفقراء من دفع تكاليف تعليم أبنائهم مباشرة بدلا من دعم تعليم أبناء الأغنياء من خلال الضرائب. ورغم أن الوضع المثالي هو أن يدعم الأغنياء تعليم الفقراء من خلال الضرائب التصاعدية، فغالبا ما يحدث العكس على أرض الواقع؛ ومدفوعات المستفيدين يمكن أن تمنح الوصول إلى هذه النتيجة المحجفة.

وقد يؤدي إصلاح التعليم القائم على مدفوعات المستفيدين إلى خلق عملية دائرية إيجابية على الصعيد السياسي. فكلما ازداد عدد الحاصلين على تعليم أفضل، بدأوا يسعون إلى مزيد من المشاركة الديمقراطية لأنفسهم ومزيد من المساءلة لحكوماتهم. وليس من المستغرب في بعض البلدان أن يكون هذا هو السبب الفعلي وراء معارضة النظام الحاكم لإصلاح التعليم الذي من شأنه توفير تعليم عالي الجودة - أو حتى أي نوع من التعليم - لجميع الأطفال.

وفي البلدان التي لا يتوافر لها التمويل العام للمدارس بسبب التهرب الضريبي، قد تساعد مدفوعات المستفيدين في استعادة الرابطة بين الأموال المدفوعة والخدمات المتلقاة، أي أن

عن توفير المستلزمات المدرسية والمساهمة في بناء المدارس، مثلما هو الحال في ملاوي، كما كان عليها شراء الزي المدرسي وسداد رسوم الامتحان النهائي. غير أن أوغندا كانت أكثر نجاحا من ملاوي في التحضير لمواجهة الأعداد الغفيرة من التلاميذ الجدد. فقد ضاعفت الحكومة المخصصات المالية التي ترصدها للمصروفات المتكررة على التعليم الابتدائي واستخدمت المعونة الخارجية في تدريب المعلمين الجدد وبناء الفصول الجديدة وشراء مواد التدريس. وعلى الرغم من ذلك، تراجعت جودة التعليم مع ارتفاع نسبة التلاميذ إلى المعلمين ونسبة التلاميذ إلى الفصول والافتقار إلى مواد التدريس الكافية، وانخفض معدل القيد الصافي من ٨٥٪ في سنة ١٩٩٧ إلى ٧٧٪ في سنة ٢٠٠٠. ولا تزال التقارير تشير إلى وجود تحيز لصالح البنين، مثلما هو الحال في ملاوي.

وتوضح تجربة هذين البلدين أن تعميم التعليم الحكومي لا يمكن أن يتحقق بمجرد إلغاء الرسوم الدراسية وفتح أبواب الفصول أمام التلاميذ. فهناك عقبات تنشأ على جانبي العرض والطلب. وقد يظل التعليم مكلفا للفقراء، مما لا يشجع الالتحاق بالمدارس، وخصوصا عندما تكون المحافظة على جودة التعليم مشكلة. كذلك فإن المحافظة على جودة التعليم لا تتحقق بمجرد زيادة الإنفاق؛ فمن الضروري أيضا مراعاة سلامة التخطيط والتنفيذ والمتابعة. وسوف يتطلب تحقيق هدف التعليم المدرسي الشامل في كلا البلدين اتخاذ تدابير لإغفاء الآباء الفقراء من جميع التكاليف المتصلة بالتعليم، وربما يكون ذلك من خلال نظام لتحويلات الدخل.

المواطنين قد يكونوا على استعداد لدفع الأموال للمدارس لأنهم يعرفون ما سيحصلون عليه في المقابل، في الوقت الذي قد يتهربون فيه من سداد الضرائب لأنهم يتصورون - وهم محقون في ذلك - أن الضرائب التي يسدونها سوف يتولى توزيعها موظفون فاسدون ولن تصل إلى المدارس المستهدفة.

ونستخلص مما سبق أن مدفوعات المستفيدين ليست دواء سحريا لكل الأدواء. فالتعليم الممول من الموارد العامة والذي يتاح مجانا للمستفيدين يكون أكثر عدلا وشمولا من التعليم الذي يدفع الآباء ثمنه له. وإذا كان الالتحاق بالتعليم إلزاميا، تكون المدفوعات الإلزامية من المستفيدين بمثابة ضريبة تنازلية - أي أن عبء سداد الضريبة يبلغ أعلى مستوياته في حالة الأسر الأدنى دخلا. وتعرف مدفوعات المستفيدين في أبسط أشكالها بأنها مبلغ ثابت عن كل طفل. ويمثل هذا المبلغ بالنسبة لدخل الأسرة الفقيرة حصة أكبر مما يمثله في دخل الأسرة الغنية؛ بل إن العبء يكون أثقل من ذلك على الفقراء إذا ما نظرنا إلى نسبة هذا المبلغ من الدخل المتاح للتصرف.

وبالرغم من أن مدفوعات المستفيدين تسمح للآباء بتمويل تعليم أبنائهم عندما لا يتوافر التعليم الجيد بتمويل من الدولة، فإن الالتحاق الطوعي بالمدارس (أي الالتحاق المشروط بالدفع) قد يؤدي إلى إحجام بعض الآباء عن إلحاق أبنائهم بالتعليم. وعلى وجه العموم، كلما ارتفعت رسوم الدراسة ازدادت أرجحية إحجام الأسر عن تعليم أبنائهم أو اضطرارها إلى تعليم بعضهم دون الآخرين. وبالتالي، قد يحرم بعض الأبناء من الحصول على أي قسط من التعليم، وهو أمر مجحف. غير أن البديل قد يكون أسوأ؛ فبغير مدفوعات المستفيدين في البلدان التي لا تستطيع حكوماتها توفير التعليم بالمجان أو لا ترغب في توفيره على هذا النحو، قد يُحرم جميع الأطفال الفقراء من فرصة التعليم.

وعندما لا يستطيع الأطفال الذهاب إلى المدارس لأن آباءهم لا يملكون رسوم التعليم المطلوبة، لا يعتبر هذا الوضع مجحفا وظالما فحسب من الناحية الاجتماعية، بل إنه يتسم بانعدام الكفاءة من الناحية الاقتصادية أيضا. فكثير من التكاليف المدرسية ثابت - مثل تكاليف مرافق البنية التحتية المادية ورواتب المعلمين - ولن يتسبب في زيادتها السماح لطفل إضافي بالحضور. ويصدق ذلك على المناطق الريفية في البلدان منخفضة الدخل بصفة خاصة، حيث تكثر المدارس التي تتألف من فصل واحد وسبورة واحدة ومعلم واحد. وبالتالي، فإن إضافة طفل آخر إلى تلاميذ هذه المدرسة لن يكلف الكثير بل إنه قد لا يكلف شيئا. وبطبيعة الحال، سوف تتراجع جودة التعليم بعد مدة معينة، لأن انتباه المعلم سيكون موزعا بين عدد أكبر من التلاميذ.

ومن حيث المبدأ، تستطيع الحكومة مراقبة تمويل المدارس عن طريق مدفوعات المستفيدين من الخدمات التعليمية وجعل هذه المدفوعات تصاعديّة عن طريق إعفاء الأسر الفقيرة أو تحديد المدفوعات على أساس الدخل. غير أن ذلك يعني إسناد دور للبيروقراطية الحكومية في النظام المدرسي - وهي البيروقراطية التي اضطرت نقائسها كثيرا من الآباء إلى تولي مسؤولية تعليم أبنائهم في البداية. وعادة ما يستطيع المجتمع المحلي الصغير مراقبة شؤونه بشكل أفضل. فأفراد هذا المجتمع الصغير يعرفون الظروف الاقتصادية لكل جيرانهم، والمعلومات التي يعرفونها عن بعضهم البعض يمكن أن تساعد في الحفاظ على نظام نزيه لمدفوعات المستفيدين يتم تصميمه حسب ظروف مستخدميه، كما أنها تخلق رادعا لكل من يحاول الحصول على معاملة خاصة دون مبرر. وهكذا يمكن أن تؤدي الروابط بين أفراد المجتمع المحلي إلى دعم نظام تأميني مبسط، بحيث تتمكن الأسر التي تمر بمتاعب اقتصادية - كأن يصاب أحد معيّلها بالإعاقة - من الاستمرار في إرسال أبنائها إلى المدارس بمساعدة الجيران، فلا يحرم بعض أفرادها من التعليم بسبب نظام المدفوعات الاختيارية التي يقدمها المستفيدون.

ولأن الأطفال يحق لهم الحصول على مستوى جيد من التعليم الأساسي المجاني، بغض النظر عن مدى استعداد آبائهم لدفع المقابل أو قدرتهم على الدفع، فإن التمويل الذي يقدمه المستفيدون من الخدمات التعليمية إلى المدارس تعتبر حلا مؤقتا إلى أن تتمكن الحكومة من تحمل مسؤوليتها. ولا ينبغي للحكومة أن تفسر نجاح نظام المدفوعات الاختيارية على أنه إشارة إلى إعفائها من هذه المسؤولية.



استنتاجات ختامية

إن المدفوعات التي يقدمها المستفيدون إلى مدارس التعليم الأساسي ينبغي ألا تعتبر أكثر من حل مؤقت؛ فتعميم الخدمة التعليمية بتمويل من الحكومة عن طريق الإيرادات العامة يظل هو الترتيب المثالي والهدف المناسب لسياسة التعليم. أما مدفوعات المستفيدين فهي ترتيب غير محبذ لأنها تعتبر ضريبة تنازلية إذا كان الالتحاق بالمدارس إلزاميا. ولا يحيد اللجوء إلى هذه المدفوعات لأنها تحرم الأطفال من التعليم إذا كان أبواهم غير قادرين على سداد الرسوم الدراسية أو كانوا لا يرغبون في تحملها.

وتوضح الإحصاءات انخفاض معدلات القيد واستكمال التعليم في المرحلة الابتدائية في كثير من البلدان منخفضة الدخل حيث يمكن أن يحرم الأطفال من التعليم لفقر آبائهم بسبب عدم كفاية التمويل المتاح للميزانيات العامة، وضعف القدرات الإدارية في الجهاز البيروقراطي الحكومي، وعدم توافر الإرادة السياسية - بل وجود معارضة سياسية للتوسع في إتاحة فرص التعليم. وفي مثل هذه الظروف الحرجة، قد يكون لمدفوعات المستفيدين دور حيوي. وتعتمد فعالية هذه المدفوعات على ما إذا كانت أسباب عدم التحاق الأطفال بالمدارس ترتبط بالطلب أو بالعرض. فإذا كان الأطفال لا يذهبون إلى المدارس نظرا لضعف الطلب على التعليم بسبب فقر الآباء أو بسبب مشكلات تتعلق بالمعلومات أو وجود تحيز اجتماعي ضد تعليم البنات، لا يمكن أن نتوقع زيادة القيد في المدارس نتيجة لفرض مدفوعات على المستفيد من الخدمات التعليمية - ما لم تؤد الإيرادات المتولدة عن هذه المدفوعات إلى تحسين جودة التعليم بما يكفي للتغلب على المعوقات الناشئة عن الطلب. ومن ناحية أخرى، إذا كانت المشكلة مرتبطة بالعرض - أي أنها ترجع إلى عدم قدرة الحكومة على إتاحة التعليم الممول من الإيرادات العامة أو عدم رغبتها في ذلك، تصبح مدفوعات المستفيدين وسيلة لمواجهة الطلب غير الملبي على التعليم. وفي الواقع، يمكن أن تكون مدفوعات المستفيدين في مثل هذه الحالات الوسيلة الوحيدة أمام الآباء في البلدان منخفضة الدخل لكي يتمكنوا من توفير التعليم لأبنائهم إلى أن تصبح الحكومة على استعداد لتحمل مسؤوليتها في توفير التعليم المجاني الجيد لجميع الأطفال بتمويل من الإيرادات العامة، وهو حق يجب أن تكفله لهم.

سلسلة قضايا اقتصادية

1. *Growth in East Asia: What We Can and What We Cannot Infer.* Michael Sarel. 1996.
2. *Does the Exchange Rate Regime Matter for Inflation and Growth?* Atish R. Ghosh, Anne-Marie Gulde, Jonathan D. Ostry, and Holger Wolf. 1996.
3. *Confronting Budget Deficits.* 1996.
4. *Fiscal Reforms That Work.* C. John McDermott and Robert F. Wescott. 1996.
5. *Transformations to Open Market Operations: Developing Economies and Emerging Markets.* Stephen H. Axilrod. 1996.
6. *Why Worry About Corruption?* Paolo Mauro. 1997.
7. *Sterilizing Capital Inflows.* Jang-Yung Lee. 1997.
8. *Why Is China Growing So Fast?* Zulu Hu and Mohsin S. Khan. 1997.
9. *Protecting Bank Deposits.* Gillian G. Garcia. 1997.
10. *Deindustrialization—Its Causes and Implications.* Robert Rowthorn and Ramana Ramaswamy. 1997.
11. *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?* Matthew J. Slaughter and Phillip Swagel. 1997.
12. *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth.* Vito Tanzi and Hamid Davoodi. 1998.
13. *Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s.* Francesco Caramazza and Jahangir Aziz. 1998.
14. *Lessons from Systemic Bank Restructuring.* Claudia Dziobek and Ceyla Pazarbaşıoğlu. 1998.
15. *Inflation Targeting as a Framework for Monetary Policy.* Guy Debelle, Paul Masson, Miguel Savastano, and Sunil Sharma. 1998.
16. *Should Equity Be a Goal of Economic Policy?* IMF Fiscal Affairs Department. 1998.
17. *Liberalizing Capital Movements: Some Analytical Issues.* Barry Eichengreen, Michael Mussa, Giovanni Dell'Ariccia, Enrica Detragiache, Gian Maria Milesi-Ferretti, and Andrew Tweedie. 1999.
18. *Privatization in Transition Countries: Lessons of the First Decade.* Oleh Havrylyshyn and Donal McGettigan. 1999.
19. *Hedge Funds: What Do We Really Know?* Barry Eichengreen and Donald Mathieson. 1999.

20. *Job Creation: Why Some Countries Do Better*. Pietro Garibaldi and Paolo Mauro. 2000.
21. *Improving Governance and Fighting Corruption in the Baltic and CIS Countries: The Role of the IMF*. Thomas Wolf and Emine Gürgen. 2000.
22. *The Challenge of Predicting Economic Crises*. Andrew Berg and Catherine Pattillo. 2000.
23. *Promoting Growth in Sub-Saharan Africa: Learning What Works*. Anupam Basu, Evangelos A. Calamitsis, and Dhaneshwar Ghura. 2000.
24. *Full Dollarization: The Pros and Cons*. Andrew Berg and Eduardo Borensztein. 2000.
25. *Controlling Pollution Using Taxes and Tradable Permits*. John Norregaard and Valérie Reppelin-Hill. 2000.
26. *Rural Poverty in Developing Countries: Implications for Public Policy*. Mahmood Hasan Khan. 2001.
27. *Tax Policy for Developing Countries*. Vito Tanzi and Howell Zee. 2001.
28. *Moral Hazard: Does IMF Financing Encourage Imprudence by Borrowers and Lenders?* Timothy Lane and Steven Phillips. 2002.
29. *The Pension Puzzle: Prerequisites and Policy Choices in Pension Design*. Nicholas Barr. 2002.
30. *Hiding in the Shadows: The Growth of the Underground Economy*. Friedrich Schneider with Dominik Enste. 2002.
31. *Corporate Sector Restructuring: The Role of Government in Times of Crisis*. Mark R. Stone. 2002.
32. *Should Financial Sector Regulators Be Independent?* Marc Quintyn and Michael W. Taylor. 2004.
33. *Educating Children in Poor Countries*. Arye L. Hillman and Eva Jenkner. 2004.



اشتغلت **إيفا جينكنر** على القضايا المتعلقة بسياسة الإنفاق وإصلاح قطاع المالية العامة في صندوق النقد الدولي حيث تعمل خبيرة اقتصادية في إدارة نصف الكرة الغربي، كما أسهمت بفصول عن سياسة المالية العامة في تقارير أصدرها الصندوق عن هنغاريا والمكسيك والشرق الأوسط. وهي حاصلة على درجة البكالوريوس من جامعة كيمبريدج ودرجة الماجستير في الشؤون العامة من كلية وودرو ويلسون للشؤون العامة والدولية التابعة لجامعة برينستون.



يشغل **أري هيلمان** كرسي ويليام جيتس بجامعة بار-إيلان في إسرائيل، حيث يعمل أستاذا للاقتصاد. وفي عام ١٩٩٥، تقاسم جائزة ماكس بلانك في الاقتصاد لمساهماته في مجال الاقتصاد السياسي. وهو يركز في بحوثه على دور الحكومات والأسواق في تشجيع تحسين الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية. وآخر مؤلفاته حول هذا الموضوع هو الكتاب الذي

يحمل عنوان ***Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government (Cambridge University Press, 2003).*** وهو عضو في مجلس تحرير جريدة ***European Journal of Political Economy*** وحاصل على درجة الدكتوراه في الاقتصاد من جامعة بنسلفانيا.