بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة عين شمس
كلية التربية
قسم التربية المقارنة والإدارة التعليمية

السياسة التعليمية واتخاذ القرار . دراسة مقارنة فى الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتى وانجلترا وفرنسا مع التطبيق على جمهورية مصر العربية

رسالة
مقدمة للحصول على درجة
دكتوراه الفلسفة فى التربية
تخصص إدارة تعليمية

إعداد
رمضان أحمد عيد

إشراف
أ.د. محمد قدرى لطفى
الأستاذ المتفرغ بقسم
التربية المقارنة والإدارة التعليمية

أ.د. عبد الغنى عبود
أستاذ ورئيس قسم
التربية المقارنة والإدارة التعليم

١٩٩٢

أعوذ بالله من الشيطان الرجيم

بسم الله الرحمن الرحيم

سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا

إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ

الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ

٥٨-٧٧

صدق الله العظيم

شـــكر وتـقـديـر

" بسـم اللـه الرحمـن الرحيـم " ... فاتحـة كل خير وتمـام كل نعمـة

يشرفنى ويسعدنى أن اتـقدم إلى اسـتـانى الجليـل ، الأسـتـاذ الدكتور **محمـد قـدرى لطفى** الاستـاذ بقسـم التربيـة المقارنـة والادارة التعليميـة ، والعميـد الاسـبق لكليـة التربيـة جامعـة عـين شمـس ، تحيـة تـقـدير وامتنـان .. كلمـة شـكر وعرفـان لكل مـا قـدمـه لى مـن عـون ومسـاعدة .. لتوجيهاتـه العلميـة ونصائحـه الأبويـة ، أطـال اللـه فى عمـره ، ومنحـه مـوفـور الصحـة والسـعادة .

كما يشرفنى أن اتـقدم إلى اسـتـانى الفاضـل ، الأسـتـاذ الدكتور **عبـد الغنى عبـود** أستـاذ ورئيـس قسـم التربيـة المقارنـة والإدارة التعليميـة بكليـة التربيـة ـ جامعـة عـين شمـس ، تحيـة صادقـة .. كلمـة عـرفـان وتـقدير إلى مـن كان لـه الفضـل فى أن وصـل هـذا العمـل العلمـى إلى الصـورة التى هى عليـه الآن .. إليـه كل حـب يسـتطيـع أن يقـدمـه طالـب لاستـاذه ، وأبن لابيـه .. أطال اللـه فى عمـره ، وحقـق على يـديـه كل الخـير للقسـم ولطلابـه .. ومنحـه الصحـة والسـعادة .

ولا يفوتنى أن اتـقدم إلى الاسـتـاذ الدكتـور نبيـل **أحمـد عامـر صبيـح** بتحيـة صادقـة ، وشـكر جزيـل عرفـانـا بتوجيهاتـه ، وعونـه ومسـاعدتـه لى أثنـاء فترة اشرافـه على هـذا العمـل ، فله مـنى كل تـقدير وامتنـان .

كما يسعدنى أن اتـقدم بخالص تـقديرى وشـكرى الى الدكتـور **رضـا أحمـد ابراهيـم** بالقسم ، والدكتورحسـام اسـماعيـل هيبـه بقسـم الصحـة النفسـية ، والدكتورة سـوزان محمـد المهـدى بكليـة البنـات ، على كل مساعداتهم العلميـة القيمـة ، ومسـاندتهـم لى ، وتشجيعهم الذى كان لـه أكـبر الأثـر فى اتمـام هـذه الرسـالة .

ولاسـرتى العلميـة ، أسـرة **التربيـة المقارنـة والادارة التعليميـة** والـتى أشـرف بالانتمـاء اليهـا كل تـقدير وأعـزاز ووفـاء .

وعرفانا وامتنـانا ، كل حـبى وتـقديرى لوالدى الغالى ، وأمـى الحبيبـة ، وزوجتى وولداى **شريف وعمـرو** لمـا تحملوه مـن أجـل اتمـام هذه الرسـالة .

وحمـدا للـه أولا وآخـرا

محتويات الرسالة

الفصل الاول : الاطار العام للبحث ١ - ٥٧

- مقدمة ١
- مشكلة البحث ٨
- حدود البحث ٢٤
- أهمية البحث ٢٥
- أهداف البحث ٢٥
- منهج البحث ٢٦
- مصادر البحث ٣٠
- الدراسات السابقة ٣٠
- مصطلحات البحث ٥٣
- فصول البحث ٥٦

الفصل الثانى : السياسة التعليمية واتخاذ القرار - أطار نظرى ٥٨ - ٨٨

- تمهيد ٥٨
- أولا : السياسة التعليمية والاطار المجتمعى لها ٥٩ - ٦٧

١ - طبيعة السياسة التعليمية ٥٩

٢ - الاطار المجتمعى لعملية السياسة التعليمية ٦٣

- ثانيا : عملية اتخاذ القرار ومكانتها في التنظيم الإدارى للتعليم ٦٧

ثالثا : طبيعة العلاقة بين السياسة التعليمية واتخاذ القرار

١ - صياغة السياسة التعليمية والقرار التربوى ٨٢

٢ - تبنى السياسة التعليمية والقرار التربوى ٨٤

٣ - تنفيذ السياسة التعليمية والقرار التربوى ٨٥

الفصل الثالث : واقع تطبيقات السياسة التعليمية واتخاذ القرار
فى دول المقارنة ٨٩ - ١٥٧

- تمهيد ٨٩

أولا : صياغة السياسة التعليمية والقرار التربوى
فى دول المقارنة ٩٠ - ١١٧

(أ) مجموعات السياسيين فى الولايات المتحدة
الامريكية ٩٠

(ب) مجموعات السياسيين فى انجلترا ٩٧

(جـ) مجموعات السياسيين فى فرنسا ١٠٤

(د) مجموعات السياسيين فى الاتحاد السوفيتى ١٠٩

ثانيا : تبنى السياسة التعليمية و القرار التربوى
فى دول المقارنة ١١٨ - ١٣٧

(أ) مجموعات الاداريين فى الولايات المتحدة
الامريكية ١١٨

(ب) مجموعات الاداريين فى انجلترا ١١٢

(جـ) مجموعات الاداريين فى فرنسا ١٢٦

(د) مجموعات الاداريين فى الاتحاد السوفيتى ١٣٠

ثالثا : تنفيذ السياسة التعليمية والقرار التربوى
فى دول المقارنة ١٣٨

(أ) مجموعات المنفذين فى الولايات المتحدة
الامريكية ١٣٨

(ب) مجموعات المنفذين فى انجلترا ١٤٣

(جـ) مجموعات المنفذين فى فرنسا ١٤٧

(د) مجموعات المنفذين فى الاتحاد السوفيتى ١٥١

الفصل الرابع : واقع تطبيقات السياسة التعليمية واتخاذ القرار فى مصر ١٥٨ ـ ٢٠٩

تمهيد ١٥٨

ـ أولا : صياغة السياسة التعليمية والقرار التربوى ١٥٩

ـ ثانيا : تبنى السياسة التعليمية والقرار التربوى ١٧٧

ـ ثالثا : تنفيذ السياسة التعليمية والقرار التربوى ١٩٦

الفصل الخامس : تصور مقترح لتطوير السياسة التعليمية واتخاذ القرار فى مصر ٢١٠ ـ ٢٢٩

ـ تمهيد ٢١٠

ـ أولا : نتائج الدراسة ٢١١ ـ ٢١٦

٢١١

١ ـ نتائج عامة ٢١١

٢ ـ نتائج تطبيقات السياسة التعليمية واتخاذ القرار فى مصر ٢١٣

ـ ثانيا : التوصيات ٢١٧ ـ ٢٢٠

١ ـ توصيات خاصة بصياغة السياسة التعليمية وصنع القرار التربوى ٢١٧

٢ ـ توصيات خاصة بتبنى السياسة التعليمية وتنفيذ القرار التربوى ٢١٨

٣ ـ توصيات خاصة بتنفيذ السياسة التعليمية وتنفيذ القرار التربوى ٢١٩

ثالثا : تصور مقترح لتطوير العلاقة بين السياسة التعليمية واتخاذ القرار فى مصر ٠ ٢٢٠ ـ ٢٢٩

١ ـ صياغة السياسة التعليمية وصنع القرار التربوى ٢٢٢

٢ ـ تبنى السياسة التعليمية واتخاذ القرار التربوى ٢٢٥

٣ ـ تنفيذ السياسة التعليمية وتنفيذ القرار التربوى ٠ ٢٢٦

المراجع : ٢٣٠ ـ ٢٤٣

أولا : المراجع العربية ٢٣٠

ثانيا : المراجع الاجنبية ٢٣٨

الفصل الأول

الفصـــل الأول

الاطـار العـام للبحـــث

مقدمـــه

يعتبر التعليـم استثمارا بشريا من ضمن غاياته تزويد المجتمع بأفضل المخرجات التعليمية التى تسهم فى تنميتـه وتطـوره ، غـير أن هذه المخرجـات تتوقـف ـ كما ونوعـا ـ علـــى السياسـة التعليميـة التى يسـير عليها التعليم ، وكذلك مـدى ارتبـاط هذه السياســـة بأهداف السياسـة العامـة للمجتمـع مـن ناحية ، والظروف والامكانات المتاحـة مـــن ناحيـة أخـرى ٠

وتعد السياسـة التعليميـة ـ بصفـة عامـة ـ مبادئ واتجاهات عامـة ، توجه عمـــل المؤسـسـات التعليميـة على كافة المسـتويـات والتنظيمـات المسئولة عن تنفيـذ هـــذه السياسـة ، وهـو مـا يعنى أن وضـع أى سياسـة يستلزم ـ بدايـة ـ " أن نميز بـــين فئتـين مـن الأطراف : فئـة الأطراف المفوضـون Authorizing Agents ، وأولئك هـم فى الحقيقة واضعو السياسة ، وفئة أطراف التنفيذ أو التبنى ، Implementing Agents ، وهؤلاء هم منفـذو السياسـة ومطبقـو مبادئهـا " (١) .

ويعنى مـا سـبق أن السـياسـة التعليميـة تتضمـن مرحلـتين أسـاسـيتين همـــا : مرحـلة وضع السـياسـة التعليميـة أو رسـم الاطار العـام للعمـل ، ومرحـلة تنفيـذ هـــذه السـياســـة ٠

وتتـطلب **المرحـلة الأولى** ، تحديد الأهداف العامـة للتعليـم تحديدا دقيقـا واعيـا ، وكذلك تحديد التغـيرات الاجتماعيـة والاقتصاديـة المصاحبـة لهذه السـياسـة ، وتـأثيراتها على تـشكيل أو صياغـة هذه الأهداف ، " فالنظام التعليمى ليـس فى جوهره سـوى أحـــد

---

(١) عبد الفتـاح حجاج ، السـياسـة التعليميـة ـ طبيعتها ـ مبرارتها ـ خصائصها ، مركز البحـوث التربويـة (٥٣) ، جامعـة قطر ، ١٩٨٣ ، ص ٧ ٠

التنظيمات الفرعية المنبثقة عن الاطار القومى أو السياسة العامة للدولة " [١] .

وتتطلب **المرحلة الثانية** (مرحلة تنفيذ السياسة) ، ترجمة الأهداف العامة إلى استراتيجيات عمل وبرامج محددة ، ترتبط بالمؤسسات التعليمية المسئولة عن هذا التنفيذ .

ويتم على اساس استراتيجيات العمل وبرامج التنفيذ اتخاذ القرار الذى يحقق الأهداف المرجوه من السياسة التعليمية ، الأمر الذى يترتب عليه أن تغدو عملية اتخاذ القرار " منظومة تجمع بين الأخصائيين الذين لهم صلة بموضوع القرار، ومجموعة من الأفراد المعاونين والأجهزة والاجراءات والعمليات " [٢] .

وبذلك يكون القرار هو عملية اختيار واع ومدرك بين عدة بدائل متاحة فى موقف معين ، وتمر بعدة مراحل تبدأ بتشخيص المشكلة محل القرار وتحليلها ، وايجاد البدائل الصالحة لحلها ، وتقييم البدائل المتاحة ، ثم اختيار الحل المناسب وأخيرا متابعة التنفيذ [٣] .

ويتبين مما سبق ، أن طبيعة العلاقة بين السياسة التعليمية واتخاذ القرار تحتم أن ترتبط بالسياسة العامة للمجتمع وأهدافه ، وكذلك ظروفه وامكاناته الاقتصادية والبشرية ، الامر الذى يترتب عليه أن تواكب تغيرات السياسة التعليمية واتخاذ القرار لتنفيذ هذه السياسة التغيرات المجتمعية المختلفة .

---

(١) أحمد حسن عبيد ، فلسفة النظام التعليمى وبنية السياسة التربوية ـ دراسة مقارنة ، مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة ، ١٩٧٩ ، ص ٥١ .

(٢) المجالس القومية المتخصصة ، تقرير المجلس القومى للتعليم والبحث العلمى والتكنولوجيا ، الدورة الثانية عشرة ، الأمانة الفنية للمجالس القومية المتخصصة القاهرة ، ١٩٨٥ ، ص ١٣٨ .

(٣) السيد عليوه ، صنع القرار السياسى فى منظمات الادارة العامة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، ١٩٨٧ ، ص ١٥٤ .

ويمكن التعبير عن هذه العلاقة ، بين السياسة التعليمية واتخاذ القرار من ناحية وبينهما معا والتغيرات المجتمعية من ناحية أخرى بأنها " عملية دائرية تبدأ بوضع السياسة وتفضى الى التخطيط والتنفيذ والإدارة ، وهى بدورها تفضى إلى تغذية راجعة فى عملية وضع السياسة واتخاذ القرار " (١) .

ولعل الأمر يتضح اكثر إذا عرض بعض الامثلة لتطبيق هذه العلاقة فى نماذج تمثل اختلافات فى توجهاتها السياسية والايديولوجية ، فقد اتجهت السياسة التعليمية فى الولايات المتحدة الامريكية مثلا منذ البداية إلى استحداث مبدأ " التعليم مسئولية الولاية " مما اتاح الفرصة لربط عملية اتخاذ القرار بصدد تنفيذ السياسة التعليمية بظروف وامكانات كل ولاية على حدة ، ففى الوقت الذى كانت فيه الولايات الشمالية والمتطورة صناعيا تأخذ بسياسة تعليمية ترمى إلى مد الالزام حتى سن الثانية عشرة ، كانت الولايات الجنوبية الفقيرة غير قادرة على ذلك (٢) .

وهو ما يعنى ارتباط عملية اتخاذ القرار لتنفيذ السياسة التعليمية بظروف وامكانات كل ولاية على حدة ، باعتبارأن لكل ولاية سلطتها التعليمية المحلية ، وكذلك اهتمت السياسة التعليمية فى الولايات المتحدة الامريكية بتحقيق ديمقراطية التعليم وتكافؤ الفرص التعليمية ، فأخذت بنظام المدرسة الثانوية الشاملة التى ينتظم بها الطلاب من مختلف الطبقات حيث " يعتبرونها من الوجهة التربوية اكثر فاعلية من المدارس الثانوية المنفصلة ، ويرون أن هذه المدارس ضرورية ولازمة لتنمية الشعور بالوحدة والتماسك الاجتماعى " (٣) .

ويتضح من العرض السابق للسياسة التعليمية فى الولايات المتحدة الامريكية ، أن هذه السياسة على الرغم من اتاحتها الفرصة كاملة للسلطات التعليمية المحلية

---

(١) عبد الفتاح احمد حجاج ، مرجع سابق ، ص ١٩ .

(2) J.R. Hough; (Editor), Educatioal Policy : An International Survey, Croom Helm,London, 1984, p. 218 .

(٣) وهيب سمعان ، دراسات فى التربية المقارنة ، الطبعة الثالثة ، مجتبة الانجلو المصرية ، القاهرة ، ١٩٧٤ ، ص ٣٩٩ .

فى وضع سياستها التعليمية الخاصة بها ، إلا أنها لم تفقد النظرة القومية للتعليم باعتباره منظومة فرعية من المجتمع ، فعملت على تحقيق ذلك من خلال تبنى سياسة تعليمية تستهدف ديمقراطية التعليم بين مختلف طبقات الشعب وطوائفه وتعميم نمط التعليم الشامل باعتباره أحد الوسائل نحو تحقيق هذه النظرة القومية للتعليم .

وفى الاتحاد السوفيتى (سابقا) - على الرغم من نمطه المركزى لإدارة التعليم - لم يكن من المقبول واقعيا أن تتحقق السياسة التعليمية بصدور قرار من هذه الإدارة المركزية ، حيث كانت السياسة التعليمية تضع توجيهاتها العامة ،أما عن عملية اتخاذ القرار بصدد تنفيذ هذه السياسة فقد كانت تتوقف باستمرار على الظروف والامكانات المتاحة .

ففى عام ١٩٥٨ قرر الاتحاد السوفيتى زيادة سنوات التعليم الالزامى سنة واحدة غير أن ذلك لم يتحقق فعليا الا فى عام ١٩٦٢ بعد تعميم المدرسة ذات الصفوف الثمانية بقسميها الابتدائى والمتوسط ، كما لم يكن ممكنا تعميم سياسة توفير تعليم ثانوى كامل يتم استيعاب كل الناشئين فيه - وعلى الرغم من التوجهات السياسية المعلنة فى عام ١٩٧٠ - إلا فى عام ١٩٧٥ (١) .

وتجدر الاشارة هنا إلى أن جهود الاتحاد السوفيتى فى صنع سياسة تعليمية واتخاذ القرار لتنفيذ هذه السياسة تأثرت بشكل واضح بالمتغيرات المجتمعية حيث أن مد الالزام والتوسع فى التعليم الثانوى كان نتيجة لتغيرات فى البيئة الاقتصادية بسبب " الحاجة فى الصناعة الحديثة إلى عمال ينبغى أن يكونوا على مستوى تربوى عال ، وهذا بدوره يرجع إلى التقدم السريع للعلم والتكنولوجيا ، وإلى انتشار الميكنة وآلية العمليات الانتاجية " (٢) .

ومما هو معروف أن انجلترا تتبنى نمطا إداريا يجمع بين المركزية التى تعنى اشراف السلطة المركزية على السياسة التعليمية العامة وصياغتها ، واللامركزية

---

(١) احمد حسن عبيد ، مرجع سابق ، ص ٦٥ .
(٢) المرجع السابق ، ص ٦٦ .

ممثلة فى السياسة التعليمية المحلية والتى لها حق اتخاذ القرار وتنفيذه وفق ظروفها الخاصة ، ولعل خير مثال على ذلك يتضح من صياغة السياسة التعليمية فى انجلترا الاطار العام لتحويل صيغ التعليم الثانوى المختلفة إلى نمط التعليم الشامل ، وترك عملية اتخاذ القرار وتنفيذه بشأن ذلك إلى السلطات التعليمية المحلية وذلك لاعتماد اجراءاتها التنفيذية الخاصه بها وفق ظروفها وامكاناتها .

ومما يدل على ذلك أنه من بين " مائة وخمس من السلطات التعليمية المحلية بانجلترا ، قبلت خمس وأربعون منها تحويل نظامها التعليمى الثانوى كليةً إلى نمط التعليم الشامل فى البداية ، بينما ظلت السلطات التعليمية المحلية الأخرى تحتاج إلى وقت واجراءات أكثر لاتخاذ قرارها " (١) .

وتجدر الاشارة هنا إلى أن قانون بتلر عام ١٩٤٤ ينص على تحقيق سياسة تعليمية تستهدف رفع سن الإلزام سنة أخرى ، وقد تم بالفعل اتخاذ القرار وتنفيذه فى شأن السنة الأولى فور صدور هذا القانون بحيث أصبح سن الالزام يبدأ من سن الخامسة وحتى الخامسة عشرة (٢) ، ولم يكن ممكنا اتخاذ القرار بصدد السنة الأخرى إلا فى عام ١٩٧٢ ، وأجبر الأباء - بقوة القانون - على توفير تعليم كاف لكل الوقت " Sufficient Full- Time Education فى المدرسة أو فى أى مكان آخر من سن الخامسة إلى السادسة عشرة (٣) .

وتتجه فرنسا منذ منتصف السبعينات إلى محاولة تحقيق سياسة تعليمية جديدة لتطوير التعليم الثانوى حيث وحدت الحلقة الأولى من هذا التعليم فى مدرسة شاملة تتيح للتلاميذ الاختيار بين مقررات نظرية وأخرى مهنية .

---

(1) Edmund J. King Other Schools and Ours - Comparative Studies For Today, Fifth Edition, Billing and Sons Limited, London, 1979, p. 209 .

(2) H.C. Dent, The Educational System of England and Wales, University of london Press Ltd., London, 1969, p . 31 .

(3) Edmund J. King, Op. Cit. p. 206 .

ومع التقدم التكنولوجى والمعرفى الذى يمثل سمة الحياة التى نعيشها فى الوقت المعاصر ، تتجه السياسة التعليمية حاليا فى فرنسا - مواكبة لهذا التغير - إلى الامتداد بنمط التعليم الشامل للحلقة الثانية من التعليم الثانوى بصفة خاصة وذلك للارتقاء بمستوى التعليم بفضل مد الاختيارات التعليمية لهذه الحلقة من التعليم الثانوى سواء للاعداد العام أو الفنى تحقيقا لربط هذا التعليم بآليات التغير فى السوق وحاجة الانتاج " (١) .

ومما هو معروف ، أن فرنسا تأخذ بالنمط المركزى للتنظيم الإدارى للتعليم بها ، مما يعنى أهمية الاشارة إلى مشاركة السلطات المحلية فى عملية اتخاذ القرار التربوى وذلك على الرغم من هذا النمط المركزى للتعليم الذى يعنى فى فرنسا أنه " يرتبط بترجمة الوحدة الوطنية ، وتحقيق العدالة من خلال تطبيقها على الجميع ، وتعميم القانون والضوابط من أجل ذلك " (٢) .

من العرض السابق للنماذج التى تمثل اختلافات فى نمط التنظيم الإدارى للتعليم ، يمكن القول ، أن العلاقة بين السياسة التعليمية واتخاذ القرار بمواكبتها للمتغيرات المجتمعية المختلفة إنما تعنى أن السياسة التعليمية ترتبط أساسا بالنمط الإدارى السائد فى المجتمع ، وأن من أهم وظائف هذا النمط الإدارى عملية اتخاذ القرار ، بل أن الكثيرين يعرفون الإدارة بصفة عامة بأنها عملية اتخاذ القرار (٣) .

---

(1) Minister de L' Education National, 4o Session de La Conferenc International de L' Education, Rapport de La France , Geneve, 1986, p.2.

(٢) لويس لوغران ، السياسات التربوية ، ترجمة تمام الساحلى ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٩٠ ، ص ٨١ .

(٣) جامعة الدول العربية ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، دليل المصطلحات العربية الموحدة فى العلوم الإدرية ، دار الجيل للطباعة ، القاهرة ، بدون تاريخ ، ص ١٩ .