1

الباب الأول

القسم الاول
إدارة التعليم قبل العالي والجامعي

الفصـــل الاول: الهيكل الوظيفي التعليمي المركزي

الفصـــل الثاني: هيكل مديريات التربية والتعليم

الفصـــل الثالث: هيكل إدارة المدرسة

الفصل الرابـــع: التوجيه والاشراف المدرسي

الفصل الخامس: ادارة الوسائل التعليمية

الفصـل السادس: إدارة الفصل (الصف)

الفصل السابـــع: المضايقات والمشكلات الادارية

الفصل الأول

الهيكل الوظيفي للوزارة

نبذة تاريخية عن إدارة التعليم:

يرجع الأساس التاريخي لوزارة التربية والتعليم في مصر إلى عام 1837 عندما أنشىء أول جهاز إداري تعليمي لتولي إدارة وتنظيم التعليم الحديث في عهد «محمد على»، وأطلق على إدارة التعليم وقتئذ اسم ديوان المدارس. ومع تطوير التنظيم السياسي في مصر تغير اسم ديوان المدارس إلى نظارة المعارف عام 1878 ثم إلى وزارة المعارف العمومية عام 1915 ثم إلى وزارة التربية والتعليم عام 1953.

وقد نظمت إدارة التعليم منذ نشأتها في مصر على أساس المركزية التامة وذلك منذ تولية «محمد علي» حكم مصر حيث ركز كل شؤون الدولة عامة والتعليم خاصة في يديه، وكان هذا الاتجاه يتمشى مع سياسة «محمد علي» في احتكار الدولة لكل مرافق البلاد وتسييرها وفق ما يراه حاكمها. وقد تأثر المبعوثون الذين أرسلهم «محمد علي» إلى فرنسا بنظامها التعليمى فلما عادوا إلى مصر ساعدوه على إقامة نظام مركزي لإدارة التعليم متأثرين في ذلك بالنظام المركزي الذي كانت تسير عليه فرنسا في ذلك الوقت.

ورغم ظهور بعض الاتجاهات نحو اللامركزية في عهد «الخديوي إسماعيل» إلا أن الإدارة التعليمية ظلت مركزية إلى نهاية حكمه. ولما تم للإنجليز احتلال البلاد عام 1882 في عهد «الخديوي توفيق» أبقوا النظام المركزى للتعليم بل غالوا فيه: ومع ثورة عرابي عام 1882 قامت الحكومة البريطانية بإرسال سفيرها في القسطنطينية إلى مصر ليكتب تقريراً عن الخطوات اللازمة لمواجهة الموقف وإخماد الثورة. ونتيجة لتقريره صدر في أول مايو 1883 قانون بإنشاء مجالس المديريات وبمقتضى هذا القانون تمتعت مجالس المديريات بسلطات خاصة في نظام التعليم ولعبت دوراً ملموساً في التعليم في نطاقها، غير أن المديريات لم تبدأ في القيام بدورها في التعليم إلا منذ عام 1909 عندما صدر القانون رقم 22 الذى منح مجالس المديريات سلطة فرض ضرائب محلية بدأت بـ 50% ثم زيدت إلى10% وأجاز إنفاق الضريبة كلها في الخدمات التعليمية، كما تضمن تنبيه المجالس إلى تنفيذ ما تصدره نظارة المعارف من نظم وقرارات.

وقد ترتب على منح مجالس المديريات (وهي خاضعة لوزارة الداخلية) سلطات تعليمية، أن أصبح التعليم من الناحيتين الجغرافية والإدارية منقسما قسمين مستقلين: قسم تشرف عليه المجالس وعددها 14 وتشرف عليه وزارة الداخلية، وقسم تشرف عليه نظارة المعارف. وفي عام 1912 اتفقت

وزارة الداخلية مع نظارة المعارف على أن تتولى مجالس المديريات أمر التعليم الأولي والابتدائي والمهني الزراعي والصناعي ومدارس المعلمين الأولية، ويكون لنظارة المعارف الإشراف على التعليم الذي فوق الابتدائي في المديريات، وإلى جانب هذا تقوم نظارة المعارف بالتفتيش على المدارس التي تقع تحت نفوذ مجالس المديريات.

ولكن حدث في عام 1934 أن تحددت مسئوليات مجالس المديريات في التعليم الأولي والإلزامي دون غيره وكان السبب في ذلك أن مجالس المديريات فشلت في مواجهة الأعباء المالية لمشروع تعميم التعليم الإلزامي الذي بدأته وزارة المعارف العمومية عام 1925، وبذلك ضمت وزارة المعارف المدارس الابتدائية وبقي إشراف المجالس على التعليم الأولي والإلزامي حتى عام 1950، وفيما بعد إلغي إشراف المجالس وتحولت سلطاتها إلى وزارة المعارف والسبب في ذلك هو عدم كفاءة التعليم الإلزامي تحت إدارة مجالس المديريات فأدى ذلك إلى ضرورة مركزية الإشراف عليه في يد الوزارة. ويمكن القول أن دور مجالس المديريات في تلك الفترة لم يتعد أكثر من تخفيف العبء المالي عن وزارة المعارف.

وكانت وزارة المعارف تثقل نفسها بأعباء التعليم فكانت مسئولة عن إدارة جميع المدارس في مراحل التعليم العام والتعليم العالي، وتدير مصالح دار الآثار ودار الكتب والمجمع اللغوي بالإضافة إلى مسئوليتها في وضع السياسة العامة للتعليم وخطط الدراسة والمناهج ووضع وتقرير الكتب المدرسية وعقد الامتحانات العامة وتعيين المدرسين ونقلهم وترقيتهم وتأديبهم ووضع الميزانية وعقد اللجان الفنية والإدارية وشراء مستلزمات العملية التعليمية وتجهيزات المباني. وباختصار كانت وزارة المعارف في يدها كل شؤون التعليم في جميع أنحاء البلاد. وظلت إدارة التعليم مركزية حتى بعد أن حصلت مصر على استقلالها وانتهى الإشراف الإنجليزي على التعليم عام 1936.

وقد عبر «أحمد نجيب الهلالي» وزير المعارف عام 1935 عن أثر الإدارة التعليمية المركزية على المدارس بقوله:

«.. أساس العلة في رأينا هو الإدارة التعليمية، هو في طريقة الإشراف على المدارس، هو بعبارة صريحة في وزارة المعارف، وقد حاولت أمم قبلنا أن تتبين أسباب فساد التعليم فوجدت أن مرجع الفساد هو الهيئة المركزية المشرفة على التعليم... وحالة مصر في هذا الشأن شبيهة بما كانت عليه تلك الأمم قبل إصلاح التعليم فيها، فإن وزارة المعارف قد ركزت في يدها كل ما يختص بالتعليم تركيزا ألغى شخصية المدارس إلغاءاً... كما غل هذا التركيز يد النظار والمدرسين، كذلك غل يد الوزارة نفسها عن العناية بالمسائل الفنية عناية كافية مثمرة...».

وذكر «طه حسين» في كتابه «مستقبل الثقافة في مصر» عام 1938 أن وزارة المعارف تفتقر إلى العلاقات الإنسانية السليمة في إدارتها، ونادى بإصلاح هذه الإدارة أولاً إذا أردنا إصلاح حال التعليم.

غير أنه لم يكن من الممكن أن يستمر الحال على هذا الوضع، فقد أدى الإحساس بعجز الجهاز التعليمي المركزي عن إدارة التعليم وتوجيهه الوجهة الصحيحة – إلى التفكير في إنشاء إدارات تعليمية إقليمية تخفف العبء عن كاهل الوزارة وتقوم بتولى شؤون التعليم في الجهات التي تشرف عليها بما يحقق التلاؤم مع ظروف هذه الجهات. ومن ثم صدر في 8 مايو عام 1938 قرار وزاري يقضي بإنشاء مناطق تعليمية في الأقاليم تقوم بتنفيذ السياسة العامة للوزارة وتوجيهها الوجهة التي تتلاءم مع ظروف البيئات المحلية. إلا أن هذه المناطق كانت ترجع في كل صغيرة وكبيرة إلى ديوان الوزارة حيث كانت تلك المناطق التعليمية مغلولة الأيدي لأن الوزارة لم تمنحها من السلطات ما يتناسب مع المسئوليات الملقاة عليها، كما أنها كانت تعاني نقصا في موظفيها ولم تكن لها ميزانيات مستقلة. وبالإضافة إلى هذا فإن نظام المناطق قد نشأ في وقت لم تتهيأ لها الظروف لنجاحه. فلم يكن بها من الموظفين المتمرسين بالاستقلال في الرأى أو القادرين على اتخاذ القرار الحكيم أو من تدربوا على تحمل المسئولية فافتقدت المناطق الشخص الإدارى الكفء والقائد الحازم. ومن ناحية أخرى فقد كان كثير من المشرفين على هذه المناطق غير راغبين في تحمل المسئولية لأنهم اعتادوا العمل في ظل نظام مركزي يتلقون فيه كل التوجيهات والأوامر من الوزارة.

وبذلك لم يتحقق الهدف الذي أنشئت من أجله المناطق التعليمية، وظلت المناطق مجرد فروع من ديوان الوزارة تضيع كل وقتها وجهدها في استئذان الوزارة في كل صغيرة وكبيرة. ولقيت المدارس في ظل هذا النظام صعوبة كبيرة في تسيير أمورها بل وفي تنفيذ التعليمات نظراً لعدم قدرتها على التوفيق بين مطالب ديوان الوزارة من ناحية ومطالب المناطق التعليمية من ناحية أخرى.

وظل العمل بتلك المناطق على هذا النحو حتى قامت ثورة يوليو عام 1952 فوجدت أن المناطق لم تقم على أسس سليمة من اللامركزية وأن مشكلة الإدارة كانت أكثر تعقيداً فأصدرت وزارة التربية والتعليم القرار الوزاري رقم 460 في أغسطس 1955 وأطلق عليه «دستور الوزارة» حيث عمل هذا القرار على أن تقوم المناطق التعليمية بوظائف فنية وإدارية تمثل بصورة مصغرة ما يجري في ديوان الوزارة. وتكون لها سلطات تمكنها من أداء هذه الوظائف، وتم تفويض قدر أكبر من السلطات إلى هذه المناطق بحيث تتمكن من العمل المتصل بالشؤون التربوية وحل المشكلات التعليمية التي تواجهها البيئات المحلية المختلفة.

ثم صـدرت بعـد ذلك عـدة قـرارات وزارية هدفت كلهـا تفـويض مـزيد من السلطات إلى المناطق التعليمية المحلية. وبعد صدور قانون الحكم المحلي عام 1960 قامت الوزارة بتنظيم جهازها من جديد بحيث يتمشى العمل بها مع اتجاه سياسة الدولة نحو اللامركزية فأصدرت عدة قرارات وزارية تؤكد تدعيم مبدأ جديد في الإدارة التعليمية وهو مبدأ مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ واعتبرت هذه الخطوة سيراً في طريق اللامركزية استجابة للقوانين المتتابعة المنظمة للإدارة المحلية والحكم المحلي بدءاً من صدور القانون 124 لسنة 1960 حتى صدور القانون 52 لسنة 1975.

وبمقتضى قانون الحكم المحلي قسمت المحافظات إلى مديريات تعليمية وإدارات تعليمية على مستوى المدينة والقرية ولهذه المديريات – كنص القانون – اختصاصات ومسئوليات في الشؤون التعليمية تتناسب مع السلطات الممنوحة لها.

وبذلك تطورت وزارة التربية والتعليم بعد الثورة فصارت مسئولة عن التعليم العام دون التعليم الجامعي والعالي بعد أن انفصلت الجامعات والمعاهد العليا عنها بإنشاء وزارة التعليم العالي عام 1961 وتحددت مسئولياتها بموجب القرار الجمهوري رقم 1665 لسنة 1961 وفي التشكيل الوزاري الذى تم في مارس 1976 أدمجت وزارتا التربية والتعليم، والتعليم العالي تحت وزارة واحدة وسميت وزارة التعليم الا أنهما من الناحية التنظيمية لايزال كل جهاز يقوم باختصاصاته ومسئولياته منفصلا عن الآخر ولكن يعملان تحت رئاسة وزير واحد.

وخلاصة القول أنه في ظل النظام اللامركزي يزداد التخصص كلما ابتعدنا عن المركز ويزداد العموم كلما اقتربنا منه حيث يترك ما هو عام كالتخطيط ورسم السياسة التعليمية والتوجيه والرقابة والإشراف إلى ديوان الوزارة وما هو خاص بالتنفيذ تقوم به المديريات التعليمية وما هو أخص يترك للمدارس.

ومعنى ذلك أن هناك ثلاث مستويات للإدارة التعليمية لكل منهما اختصاصاتها وهذه المستويات الثلاث هى:

1- إدارة التعليم على المستوى القومي (ديوان الوزارة).

2- إدارة التعليم على المستوى الإقليمي (المديريات التعليمية).

3- إدارة التعليم على المستوى الاجرائي (الوحدة المدرسية).

وسوف نتناول كل واحدة منها بشيء من التفصيل:

1- الإدارة التعليمية على المستوى القومي

ديوان وزارة التربية والتعليم

يوجد ديوان وزارة التربية والتعليم في القاهرة عاصمة الجمهورية وهي تمثل المستوى المركزي لإدارة التعليم، وقد عرفت مصر فكرة المسئولية الوزارية لأول مرة منذ عام 1878 حينما اجتمع اول مجلس للنظارة (الوزراء) تشكل في تلك السنة من ثمان نظارات من بينها نظارة للمعارف. وقد تميزت تلك الفترة بعدم الاستقرار السياسي، وتأثر ديوان الوزارة بالتقلبات السياسية والحزبية، وأصبحت السمة المميزة لوزارة المعارف كغيرها من الوزارات هو كثرة تعاقب الوزراء. فقد تولى وزارة المعارف في الفترة من 1919- 1938 أكثر من31 وزيراً ولم يكن الوزير يمكث في مزاولة مهام عمله أكثر من عام واحد بل اقتصرت فترة كثيرين منهم على شهر واحد أو بضعة شهور. ومن الطريف أن أحد وزراء المعارف خلال تلك الفترة تولى وزارة المعارف لمدة يوم واحد من 6 أغسطس 1923 إلى 7 أغسطس 1923 وهو الوزير «محمد محب» وكانت هذه السياسة سببا في وضع الكثير من القرارات والقوانين التعليمية ثم تغييرها قبل البدء في تنفيذها، حيث كان كل وزير يلغى قرارات الوزير الذي سبقه ويتخذ قرارات أخرى. ويدل ذلك أنه قبل قيام حكومة الثورة لم يكن هناك نظام إداري ثابت لوزارة المعارف بل كانت هناك جملة قواعد متنافرة لسياسات متباينة وغايات موقوتة وتيارات متعارضة، كانت تلك القواعد تنفذ أو تهمل تبعا لرغبة الوزير القائم بالحكم دون أن يراعى حتى تعديل نصوصها بما يتفق وطريقة التنفيذ. ومعنى ذلك أنه لم يكن هناك نظام سياسة مرسومة للتنظيم الإداري ولم تتحدد اختصاصات الاشراف على التعليم، وحتى التشكيل الإداري لديوان الوزارة لم يكن له نظام ثابت يؤدي إلى الاستقرار في العمل، بل أن بعض الإدارات داخل الديوان تلغى ثم يعاد انشاؤها في فترة تالية. وكانت الاختصاصات والمسئوليات تمنح للمناطق التعليمية ثم تسلب منها دون أن تكون هناك سياسة مرسومة بطريقة علمية سليمة. وقد وصف «طه حسين» أثر ذلك على التعليم بقوله« إن وزارة المعارف قد صارت مرآة ناصعة للحياة السياسية في مصر بأفكارها التي تتغير يوميا حسبما يريده الوزير وما تمليه المطالب الحزبية». ولكن نظرا للاستقرار السياسي الذي عرفته مصر في الخمسة وعشرين عاما الأخيرة تغير هذا الوضع وأصبحت الصورة الآن تغاير ما كان عليه ديوان الوزارة في الفترات السابقة، وهذا يعني أن سياسة ديوان الوزارة أصبحت مغايرة لأصولها ونشأتها الأولى «فقد تطلب المجتمع الجديد بعد قيام ثورة يوليو 1952- إقامة إدارة جديدة حيث صحب التغيير في التعليم وسياسته تغير في إدارته. فقد بذلت عدة محاولات لإعادة تنظيم الهيكل الإداري بوزارة التربية والتعليم وإعادة النظر في خريطة المسئوليات والاختصاصات بل وفي درجات السلم التعليمي، ومراجعة القرارات والقوانين التعليمية، والأخذ بمبدأ المشاركة الشعبية والطلابية في شؤون التعليم وتفويض قدر أكبر من السلطات والمسئوليات إلى الإدارات التعليمية اللامركزية، واتخذ ديوان الوزارة التخطيط العلمي منهجا للعمل وأساساً لاتخاذ القرارات التعليمية.

وبمقتضى القرارات الجمهورية والوزارية التي صدرت منذ عام 1955 حتى اليوم بإعادة تنظيم الجهاز الفني والإدارة لديوان الوزارة والمديريات التعليمية- تم تقسيم ديوان الوزارة إلى خمسة قطاعات رئيسية أو وكالات للوزارة وهي:

1- قطاع التعليم الابتدائي ودور المعلمين.

2- قطاع التعليم الأعدادي والثانوي العام.

3- قطاع التعليم الثانوي الفني (صناعي- زراعي- تجاري).

4- قطاع الخدمات المركزية والعلاقات الخارجية.

5- قطاع الشؤون المالية والإدارية.

هذا إلى جانب جهاز شؤون التخطيط والمتابعة، واخيرا أنشىء قطاع التنمية الإدارية (وهو يضم الإدارة العامة للتنظيم، والإدارة العامة للتدريب وإدارة شؤون الأفراد)، وذلك بعد موافقة اللجنة العليا للثورة الإدارية في9 مارس 1978. كما هو مبين بالشكل رقم (1). وترتبط هذه القطاعات جميعها بواسطة مجلس وكلاء الوزارة الذي يرأسه وزير التربية والتعليم، وهو من المجالس التنفيذية إلى جانب المجالس الأخرى التنفيذية والاستشارية التي يرأسها الوزير مثل مجلس مديري التربية والتعليم، ومجلس مستشاري المواد الدراسية، والمجلس المركزي للتعليم العام، والمجلس المركزي للتعليم الفني، والمجلس الأعلى لتعليم الكبار ومحو الأمية. وتعتبر القطاعات التعليمية التي يتكون منها ديوان الوزارة تابعة لرئاسة وزير التعليم ويعاونه في رسم السياسة التعليمية والتخطيط لها عدد من القيادات العليا بديوان الوزارة مثل نائب وزير التربية والتعليم ووكلاء الوزارة ومديرو عموم الإدارات العامة ومستشارو المواد الدراسية والموجهون العامون التابعون لجهاز الإشراف الفني وغيرهم من المديرين المسئولين عن الاشراف الإداري.

اختصاصات ومسئوليات أجهزة الديوان العام بالوزارة

تختص أجهزة الديوان العام بالوزارة بالمسئوليات الآتية:

1- وضع السياسة العامة للتعليم وبصفة خاصة: السلم التعليمي والهيكل التعليمي- الخطط الدراسية والمناهج، تخطيط القبول في مراحل التعليم- اضافة و حذف بعض المواد الدراسية- سياسة المباني المدرسية.

2- اعداد مشروعات الخطط التربوية الطويلة والمتوسطة والقصيرة، بالتعاون مع الإدارات العامة للمراحل والنوعيات التعليمية بالديوان، ومديريات التربية والتعليم بالمحافظات.

3- تنسيق مشروعات الخطط التربوية الطويلة والمتوسطة والقصيرة، في ضوء احتياجات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية. بهدف توفير الخدمات التعليمية الأساسية، وذلك من حيث النواحي الآتية بصفة أساسية:

- موقف القبول في مختلف مراحل التعليم.
- المشروعات التعليمية والمشروعات العامة، ومشروعات المباني اللازمة لمواجهة التوسع في الخدمات التعليمية، أو تحسين نوعيتها.
- حصر التكلفة المالية لاستثمارات المشروعات الجديدة.
- توزيع الخدمة التعليمية على انحاء الجمهورية في ضوء سياسة الوزارة وخطتها.

4- حساب المؤشرات التربوية عن طريق الربط بين الاحصاءات العامة وخاصة بيانات السكان وبين الاحصاءآت التعليمية.

5- اعداد خطة البعثات الداخلية والخارجية والمنح الدراسية، بالتنسيق مع قطاعات الوزارة وأجهزتها والإدارة العامة للبعثات ووزارة الخارجية وتنفيذ اجراءاتها.

6- العمل على تطوير الخطة والمناهج الدراسية بما يحقق أهدافها وأهداف المرحلة والمجتمع والعصر، وذلك من خلال مركز البحوث التربوية والتنمية (شعبة بحوث المناهج ومركز تطوير المنهج).

7- اعداد المواصفات والضمانات التي تكفل سلامة تأليف الكتاب المدرسي وفحصه ومراجعته واخراجه.

8- تخطيط أساليب التقويم الخاصة بكل من التلميذ وهيئات التدريس والتوجيه الفنى والعملية التعليمية في المادة وما يتصل بها، وذلك بالاشتراك مع المختصين بالمراحل والإدارات التعليمية المعنية.

9- وضع سياسة محو الأمية وتعليم الكبار (لها جهاز مستقل الآن).

التسلسل الهرمي للوظائف القيادية بديوان الوزارة

الوزير:

يعين وزير التربية والتعليم كغيره من الوزراء في منصبه أو يعفي منه بقرار من رئيس الجمهورية، ويشترط قانونيا فيمن يعين وزيرا كما ينص الدستور أن يكون مصريا بالغا من العمر خمسا وثلاثون عاما ميلاديا على الأقل، وأن يكون متمتعا بكافة حقوقه المدنية والسياسية.

ووزير التربية والتعليم مسئول مسئولية مباشرة أمام رئيس الجمهورية، كما أنه مسئول أيضاً أمام مجلس الشعب باعتباره الرقيب على السلطة التنفيذية. وتنص المادة «128» من الدستور على مايلى:«... وإذا قرر مجلس الشعب سحب الثقة من أحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه».

وللوزير سلطات واسعة على وزارته وأجهزته والعاملين فيها. فهو الذي يعين أو يقترح تعيين كبار العاملين في الوزارة، وهو الذى يعتمد ترقياتهم، ومن حقه اقتراح القوانين واللوائح والتشريعات التي تتعلق بمسائل التعليم أو تنظيمه، وأي تغيير في المناهج الدراسية وكذلك شراء حقوق تأليف الكتب الدراسية المقررة، وتنظيم الامتحانات العامة وتحديد مواعيدها وهي كلها أمور من سلطاته النهائية.

وعلى الرغم من كل هذا فهناك ضوابط لكل هذه السلطات، ففي العادة لايتخذ الوزير قرارا في أي من الأمور السابقة أو غيرها الا بعد دراسة الموضوع دراسة مستفيضة وافية من جانب الأجهزة المسئولة في الوزارة، أو بواسطة لجان خاصة قد تضم متخصصين في التربية من خارج وزارة التربية والتعليم.

ووزير التربية والتعليم بصفته عضو السلطة التنفيذية للدولة يعتبر عضوا بحكم وظيفته في أجهزة مختلفة من أهمها: المجالس المتخصصة، المجلس المركزي للتعليم، المجالس الاستشارية للتعليم، وغيرها.

ويرأس الوزير المجالس العليا في ديوان الوزارة مثل مجلس وكلاء الوزارة، ومجلس مديري التربية والتعليم، ومجلس مستشاري المواد الدراسية، والمجلس المركزى للتعليم العام والمجلس المركزي للتعليم الفني، والمجلس الأعلى لتعليم الكبار ومحو الأمية (غير موجود الآن).

وبالإضافة إلى ذلك يتبع الوزير الإدارات الاتية:

1- المكتب الفني ويشمل: ادارة التعليم العام- إدارة الخدمات التربوية- إدارة الخدمات المركزية- إدارة التعليم الفني- إدارة الخطة والشؤون المالية والإدارية- ادارة شؤون الأفراد والالتماسات.

2- السكرتارية الخاصة للوزير: السكرتارية الإدارية

3- مكتب الاتصال بمجلس الشعب والتنظيمات السياسية- سكرتارية الشؤون الإدارية للقيد والحفظ والنسخ.