

حقائق 10

عن الإنفاق على التعليم

عشر حقائق عن الإنفاق على التعليم في مصر

الطبعة الأولى/نوفمبر 2021

جميع حقوق الطبع والنشر لهذه المطبوعة محفوظة

بموجب رخصة المشاع الإبداعي،

النسبة-بذات الرخصة، الإصدار 4.0

<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

نستخدم الخط الأميري الحر amirifont.org



كتبت هذا التقرير سلمى حسين، الباحثة في ملف العدالة الاقتصادية والاجتماعية، وحررته مي قايل، مديرة وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية بالمبادرة المصرية للحقوق الشخصية، وصممه بصريا محمد جابر.

«التعليم إلزامي حتى نهاية المرحلة الثانوية أو ما يعادلها... وتلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للتعليم، لا تقل عن 4% من الناتج القومي الإجمالي»

مقتطف من المادة 19 من نص الدستور

رغم أن تلك المادة ألزمت الدولة بإنفاق هذه النسبة على التعليم بدءاً من العام 2016 - 2017، لم تلتزم الحكومة في واقع الأمر بزيادة الموارد المخصصة إلى هذا القطاع بما يتوافق ومقصد مواد الدستور، التي تضع أيضاً أولوية للاهتمام بالمعلمين، الذين وصفهم الدستور بأنهم «الركيزة الأساسية في التعليم».

والنتيجة أنه رغم المصروفات الباهظة التي تخصصها الأسر للدروس الخصوصية ومجموعات التقوية، فإن هناك حالة عامة من عدم الرضا في معظم البيوت، بسبب سوء مستوى التعليم.

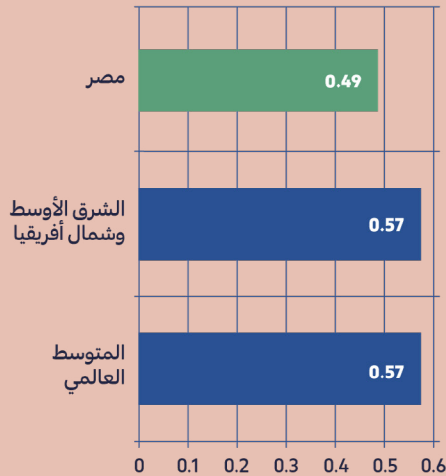
يقدم هذا الملف وصفا لحالة التعليم الحكومي في مصر، ويوضح - استنادا إلى البيانات الرسمية - كيف يعاني قطاع التعليم من نقص التمويل، والإهدار، وسوء توزيع التمويل المتاح، وكيف يمكن رؤية نتائج ذلك في تراجع ترتيب مصر بين دول العالم على مختلف المؤشرات الخاصة بالتعليم ورأس المال البشري.

وبناء على ما في هذا التقرير من حقائق، وافق السيد المستشار نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس محكمة القضاء الإداري على قبول النظر في القضية المرفوعة في هذا الشأن، والتي تطالب الحكومة باستيفاء الحد الأدنى الدستوري للإنفاق على التعليم. بدأ نظر القضية يوم السبت 27 فبراير 2021، وخصصت لها جلسات في 3 أبريل، و26 يونيو، و7 أكتوبر و16 أكتوبر 2021، بالإضافة إلى جلسات للمناقشة أمام المفوضين في الدعوى بتاريخ 5 أغسطس و2 سبتمبر. وقررت المحكمة في جلسة 16 أكتوبر حجزها لإيداع تقرير بالرأي القانوني من هيئة المفوضين.

1. موقع مصر متأخر في التعليم قياسا بالدول العربية والعالم

تقع مصر في موقع متأخر على مؤشر رأس المال البشري الذي يصدره البنك الدولي. وذلك قياسا بباقي الدول العربية، أو بمتوسط منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأيضاً مقارنة بمتوسط العالم. علماً بأنه لم يطرأ أي تحسن على بيانات مصر بين 2018 و2020 بحسب البنك الدولي. ويلاحظ من الشكل المقابل أن مؤشرات مخرجات التعليم هي السبب الرئيسي في تأخر موقع مصر بالنسبة للعالم حسب مؤشر البنك الدولي لرأس المال البشري.

مؤشر رأس المال البشري في مصر مقارنة بالدول العربية والعالم



سنوات التعليم
المعدلة



نتائج اختبارات
التعليم القياسية



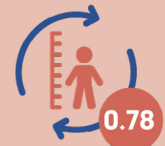
السنوات المتوقعة
للبقاء في التعليم



احتمال البقاء
لما بعد عمر 5 سنوات



احتمال البقاء على قيد الحياة
للبالغين



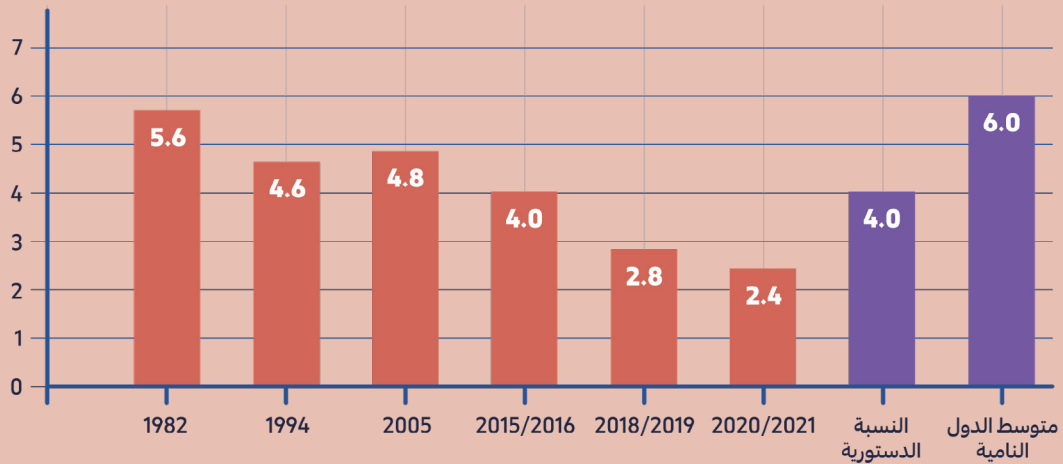
نسبة الأطفال
الخالين من التقدم

المصدر، البنك الدولي [2020]، مؤشر رأس المال البشري.

2. الإنفاق على التعليم في مصر يتراجع عبر الزمن

رغم أن الحكومات المصرية كانت توجه إلى التعليم المدرسي بأنواعه ما يوازي حوالي 5% من الدخل المحلي حتى وقت قريب، فإن مصر صارت تعاني حالياً من نقص كبير في الإنفاق على التعليم. وبحسب قاعدة بيانات البنك الدولي، لم تعد الميزانية المخصصة للتعليم تتجاوز ثلث النسبة التي تخصصها له الدول النامية في المتوسط.

الإنفاق الحكومي كنسبة من الناتج المحلي (%)



المصدر: وزارة المالية، الموازنة - العامة سنوات مختلفة، قاعدة بيانات البنك الدولي.

3. التمويل القليل يوزع بشكل سيء

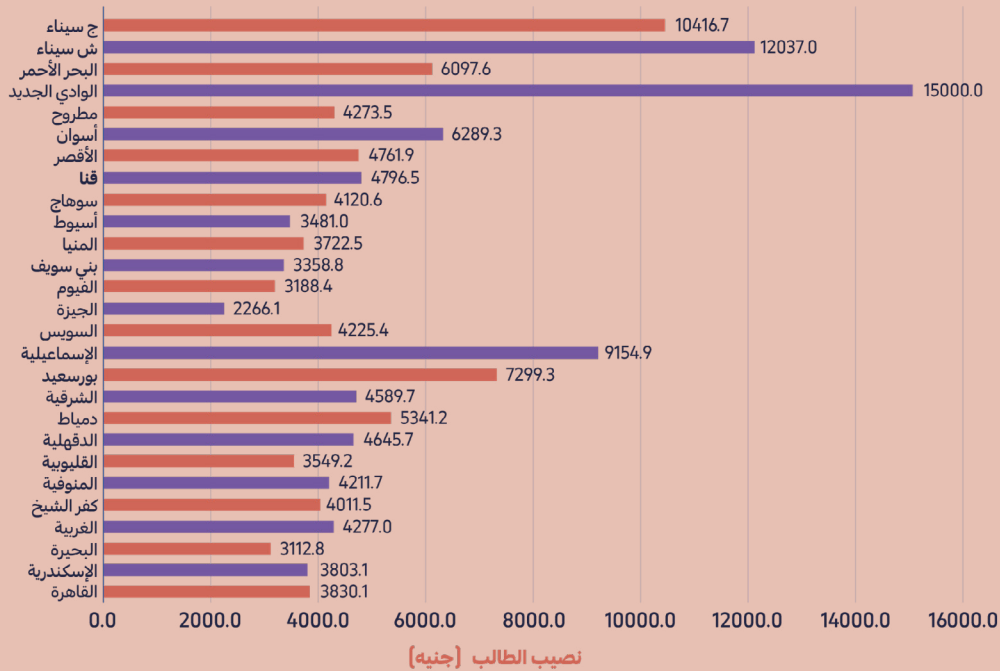
ينخفض نصيب الطلاب -المستهدفين بالعملية التعليمية- من موازنات المدارس (يُشار إليها في الموازنة بالهيئات الخدمية) في محافظات مصر المختلفة، بعد استبعاد موازنات الإدارات المحلية للتعليم والجهاز الإداري (الذي يعاني من التضخم على حساب العجز في أعداد المعلمين).

ويبلغ متوسط نصيب الطالب/الطالبة من تلك الموازنة نحو 5405 آلاف جنيه سنوياً، بينما يصل نصيب الطالب من الإنفاق العام في الدول المتقدمة (أعضاء منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية) إلى 11.200 دولار في العام (ما يوازي نحو 175 ألف جنيه). ويعاني قطاع التعليم من خلل في توزيع الميزانية بين الجهاز الإداري (الوزارة وما يتبعها من أجهزة) من ناحية وبين المدارس. فعلى سبيل المثال، كان نصيب ديوان الوزارة من الميزانية في عام 2019/2018: 5.9 مليار جنيه، وهو رقم يساوي مخصصات مدارس القاهرة كلها (تضم 1.4 مليون تلميذ).

ويبين الشكل التوضيحي التالي نصيب الطالب أو الطالبة من الإنفاق بالجنيه في المحافظات المختلفة، وهو يوضح -بالإضافة إلى انخفاض التمويل- الخلل وغياب المنطق في توزيع الموازنة على المحافظات المختلفة. فلا توجه موارد التعليم إلى المحافظات التي ترتفع فيها معدلات الفقر (أسيوط والمنيا وسوهاج وقنا والفيوم)، وبذلك ينغمس أبناء الفقراء في دائرة الفقر المفرغة التي لا خروج منها إلا بتحصيل التعليم الجيد، خاصة وأن المدرسة تلعب دوراً أساسياً في تلك المحافظات لأن الأهالي عادة ما يعانون من نقص التعليم ونقص الموارد اللازمة للإنفاق على تعليم أبنائهم.

في الوقت نفسه تشهد محافظات محدودة السكان نصيباً مرتفعاً جداً للطلاب مقارنة بالمحافظات كثيفة السكان، ومع ذلك فإن زيادة الإنفاق لا تعكس أي ارتفاع في مستوى جودة التعليم الحكومي، وإلا لرأينا أفضل المدارس الحكومية في محافظات الوادي الجديد وسيناء، وهو ما يدعو إلى التساؤل حول كفاءة الإنفاق.

نصيب الطالب أو الطالبة بالجنه في كل محافظة



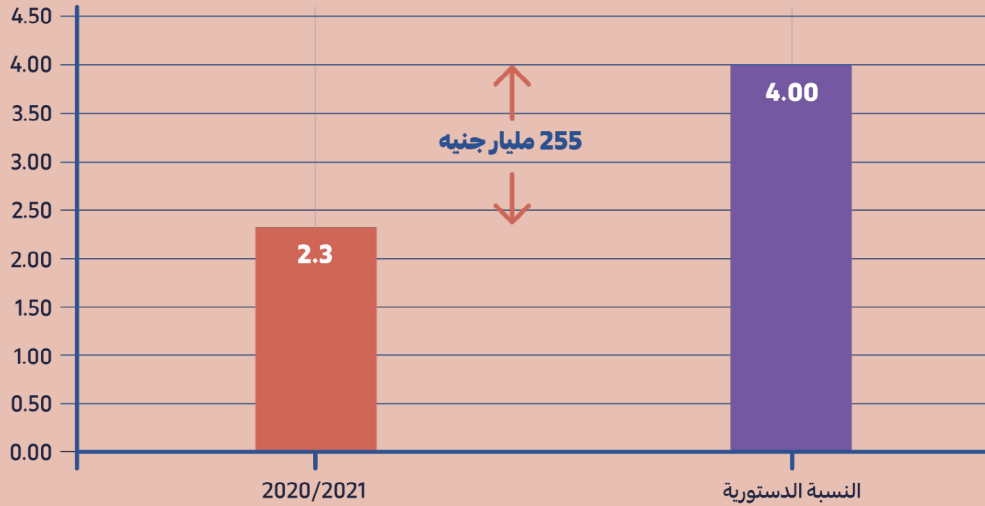
4. الحكومة لا تلتزم بالنسب الدستورية لميزانية التعليم

ينص الدستور على ضرورة زيادة المبالغ المخصصة من الحكومة للتعليم [والصحة والبحث العلمي أيضا] في كل عام يزيد خلاله الدخل/ الناتج القومي. وترتبط زيادة الناتج بزيادة الموارد التي تحصل عليها الدولة من جمع الضرائب. كما تتناول مواد الدستور من 19 إلى 25 التعليم المدرسي والفني والعالي، وأحوال المعلمين وهيئة التدريس الجامعي.

وقد قررت المادة 19 أن الإنفاق الحكومي على التعليم قبل الجامعي بشكل خاص لا يجب أن يقل عن 4% كما لا يجب أن تقل النسبة المخصصة للتعليم الجامعي عن 2%، على أن تتزايد النسب تدريجيا وصولا إلى النسب العالمية. كما تنص المادة رقم 238 على وجود فترة انتقالية بين العامين الماليين 2014/2015 و2016/2017، كان على الحكومة توفيق أوضاعها خلالها، من أجل مد التعليم الإلزامي إلى المرحلة الثانوية والالتزام بالحد الأدنى الذي قرره الدستور للإنفاق على التعليم والصحة والبحث العلمي.

غير أن البيانات توضح أن الإنفاق العام على التعليم يتخذ الاتجاه المعاكس، حيث تراجع نسبته من الدخل/ الناتج المحلي، على خلاف الدستور. وتتسع كل عام فجوة الإنفاق الذي كان ينبغي أن تخصصه الحكومة إلى التعليم، بحيث بلغت تلك الفجوة في العام المالي الماضي أكثر من 255 مليار جنيهه مليار جنيهه. ويعادل هذا المبلغ نحو 19% من مجموع الإيرادات التي جمعتها الحكومة في نفس العام من جيوب المصريين. ويذكر أن صندوق النقد الدولي ينصح بأن يتم رفع الضرائب على الشرائح الغنية بما يعادل 4% من الناتج المحلي، أي ما يزيد على 275 مليار جنيهه. وهذا المبلغ وحده كفيل باستيفاء استحقاقات التعليم.

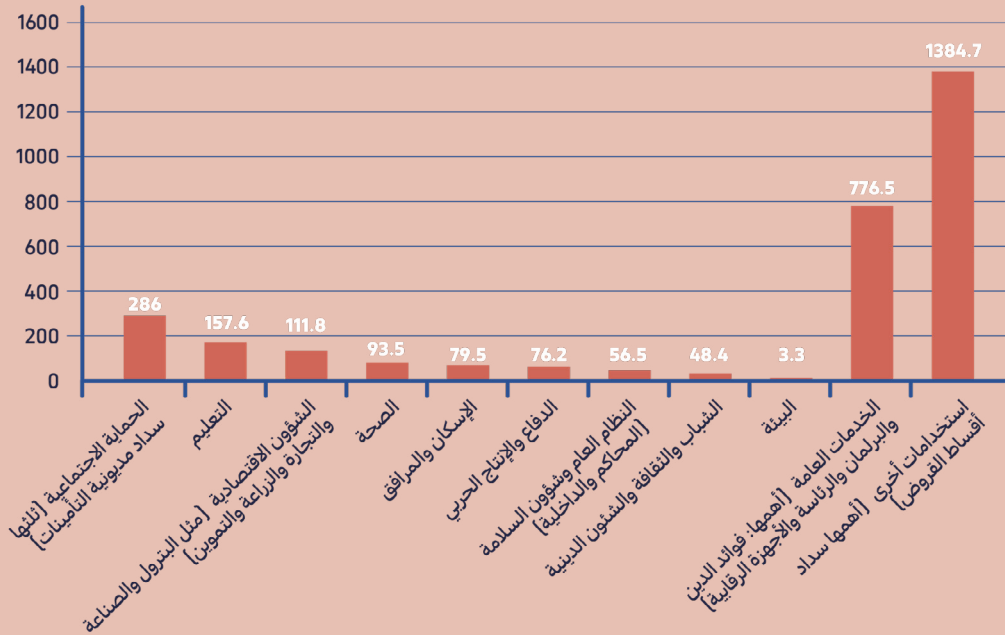
فجوة الإنفاق على التعليم (بالمليار جنيه)



5. أولويات الإنفاق الحكومي مختلفة.. والديون الأهم

يوضح التقسيم الوظيفي للموازنة العامة الإنفاق الحكومي (الاستخدامات) على كل قطاع من قطاعات الدولة، وتظهر فيه أولويات الإنفاق، أي المخصصات المالية التي توجهها الموازنة العامة كل عام إلى كل قطاع. وقد طرأ على الموازنة العامة خلال العقد الماضي تطور كبير؛ بحيث انخفض الإنفاق على دعم الطاقة إلى أقل من الخمس. كما بدأت الحكومة تسدد بعض مديونياتها لصندوق التأمينات الاجتماعية. لكن التغير الأبرز يمكن تلخيصه في جملة واحدة: كل القطاعات تعاني من نقص التمويل بسبب ارتفاع مدفوعات الفوائد على الدين العام وسداد القروض.

التقسيم الوظيفي للموازنة العامة بالمليار جنيه (2021/2020)



المصدر: بيان المالية [2020]، ص103، وحسابات الباحثة.

6. الحكومة تضيف بنوداً أخرى للتعليم لتبدو ملتزمة بالدستور

بما أن التقسيم الوظيفي يوضح الإنفاق على مختلف القطاعات في جهاز الدولة، ويبين أن الإنفاق على التعليم بلغ 157.6 مليار جنيه في العام الماضي (2.3% من الناتج المحلي المتوقع في نفس العام)، إذن كيف يتوافق كل من البرلمان والحكومة على أن الأخيرة تلتزم بالنسبة الدستورية؟

كلمة السرهى مدفوعات الفوائد على الدين العام، وهذه تمثل أكبر أبواب الموازنة العامة، فهي تلتهم حوالي ثلث الإنفاق العام. لذا يتم تقسيم هذا المبلغ الكبير من نفقات الفوائد على القطاعات المختلفة (ونعني هنا بالذات التعليم والصحة والبحث العلمي)، كل بحسب نصيبه من الإنفاق الكلي. فإذا كان التعليم يمثل 10% من الإنفاق الحكومي، فإنه يتحمل نصيباً من فوائد الديون العامة يبلغ 10% (حتى لو كانت تلك المبالغ لم تنفق على التعليم)، وبالمثل تضيف الحكومة شكلياً إلى الإنفاق على الصحة 5% من فاتورة فوائد الديون. وعليه، ففي العام الأول من بدء الإلزام الدستوري، 2016-2017، أقر البرلمان تحميل 292 ملياراً من فوائد الدين على القطاعات الثلاثة التي حددها الدستور (رغم وجودها بالفعل في آخر الموازنة وهو قطاع الخدمات العامة).

ويوضح الجدول التالي مثالاً للإضافات التي أدخلتها الحكومة شكلياً على الإنفاق على التعليم قبل الجامعي كي يبلغ 4% من الناتج المحلي، كما يبين كيف تمثل الفوائد الإضافية الأكبر والأهم (80% من الإضافات)، بعد إضافة مخصصات الأزهر الشريف (الموجودة أصلاً ضمن موازنة قطاع الشؤون الثقافية). كما لجأت الحكومة إلى

استخدام رقم الناتج المحلي الإجمالي للعام السابق بدلا من نفس العام في حساب النسبة (النسبة الدستورية هي: الإنفاق على التعليم / الناتج المحلي الإجمالي).

جدول: الإنفاق الحكومي على التعليم المدرسي قبل الجامعي:

البيان	جزئي	كلي
الإنفاق على التعليم وفقا للتبويب الوظيفي للموازنة العامة		55106
يضاف إليه:		81336
1 - الأزهر الشريف [قطاع الشؤون الثقافية]	12229	
2 - دعم اشتراكات الطلبة	125	
3 - منح دراسية بوزارة التضامن الاجتماعي	100	
4 - الهيئة القومية لضمان جودة التعليم	24	
5 - نصيب القطاع من فوائد خدمة الدين	42558	
إجمالي الإنفاق الحقيقي على قطاع التعليم قبل الجامعي * $(1+2+3+4+5)$		136442
متوقع الناتج المحلي الإجمالي في 2015/2016		2772110
نسبة الإنفاق للناتج المحلي الإجمالي		4.9%

المصدر: اليوم السابع [2016]، صورة تقرير لجنة الخطة والموازنة بمجلس النواب للعام 2017/2016، ص 48.

*حسب التسمية الواردة في التقرير

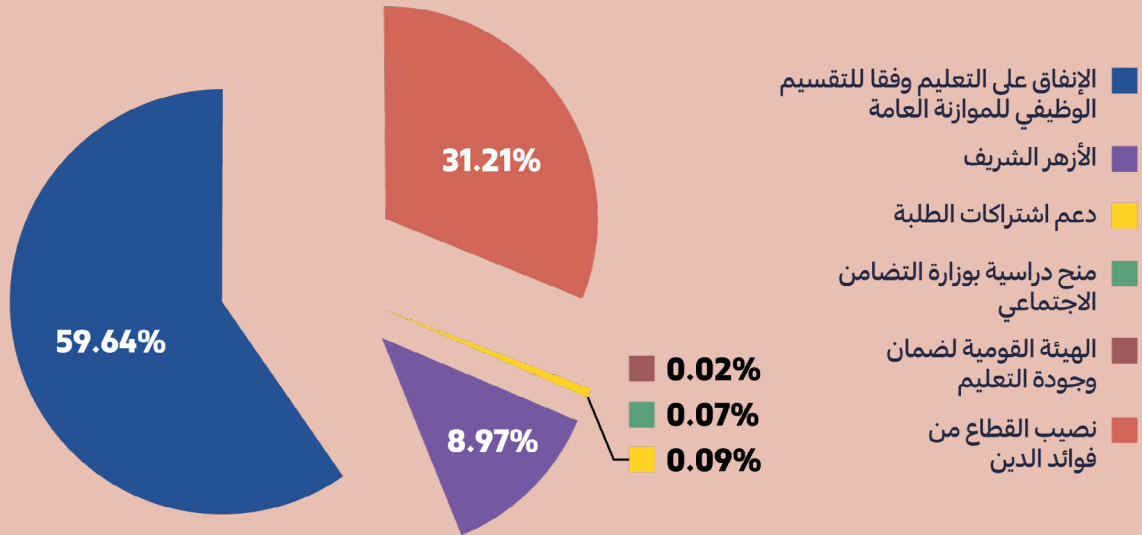
7. ثلث الأموال المضافة شكليا لميزانية التعليم فوائد ديون

يمكن تلخيص الجدول السابق في الشكل المقابل. ويتضح منه أن كل البنود «المنطقية» التي أضيفت إلى الإنفاق الفعلي على التعليم لا تتجاوز 9% من الاستحقاق الدستوري، وبالتالي، لم تكف لاستيفاء النسبة الدستورية. وأن 31.2% مما يسمى إجمالي الإنفاق على التعليم، بحسب الخطاب الحكومي، هي نصيب القطاع من مدفوعات الفوائد على الدين العام.

وفي واقع الأمر، فإن مدفوعات الفوائد على الدين الحكومي هي مدفوعات تخرج من الخزنة العامة وتدخل في جيوب الجهات الدائنة (محليا وخارجيا)، ولا تدخل بأي شكل من الأشكال إلى خزائن التعليم. بل على العكس، يمكن القول إن مدفوعات الفوائد هي خصم من كل أشكال الإنفاق الاجتماعي.

فكل 1% خفض في معدلات الفائدة على الدين الحكومي يوفر للموازنة العامة حوالي 20 مليار جنيه. ورغم أننا نستند هنا إلى بيانات عام 2016-2017، فإن الحكومة تستمر في ضم مدفوعات الفوائد على اعتبار أنها ضمن الإنفاق على التعليم، في الأعوام المالية اللاحقة، بما فيها ميزانية العام الجاري.

الالتزام الشكلي بالدستور



8. ضعف الإنفاق الحكومي على التعليم تتحمله الأسر المصرية من جيوبها الخاصة

تتآكل دخول الأسرة المصرية فعلياً بسبب حرص المصريين على تعليم أبنائهم.

ففي المتوسط تنفق الأسرة المصرية 5184 جنيها سنويا على التعليم، وتوجه أكثر من ثلث هذه النفقات إلى الدروس الخصوصية. وعادة ما يمثل إنفاق الأسرة على هذا البند أكثر من 9% من دخلها، علماً بأن هذه النسبة تزيد في المحافظات الحضرية، وتنخفض في المحافظات التي ترتفع بها معدلات الفقر.

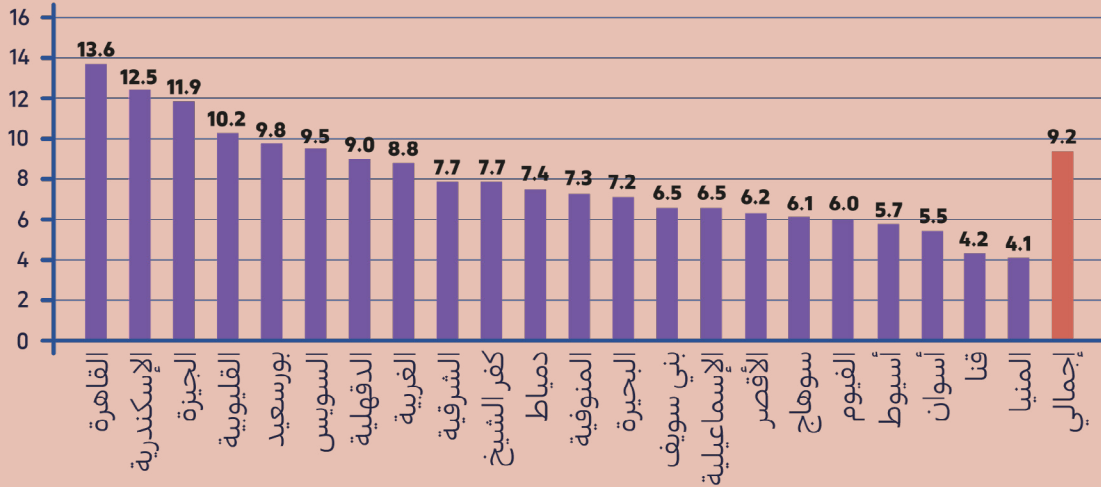
لكن ما يخفيه هذا هو أن الشريحة التي تمثل أغنى 10% من المصريين تنفق على الأقل ضعف الشريحة الأفقر، وهو ما يتنافى مع التزامات مصر الدولية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، ومنها الهدف الرابع: «الهدف 4:

ضمان التعليم الجيد المنصف والشامل للجميع وتعزيز فرص التعلم مدى الحياة للجميع». وإجمالاً، يمكن

القول إن المصريين يدفعون من جيوبهم حوالي نصف الإنفاق الإجمالي على التعليم، وهو الإنفاق الذي يتعين

على الحكومة أن تقوم به تنفيذاً للاستحقاق الدستوري، ولتحقيق العدالة في التعليم. وهكذا إذا التزمت الحكومة بالدستور، فكأنها أتاحت للمصريين دخلاً إضافياً فعلياً، فضلاً عن الرضا الشعبي.

إنفاق الأسر على التعليم في المحافظات



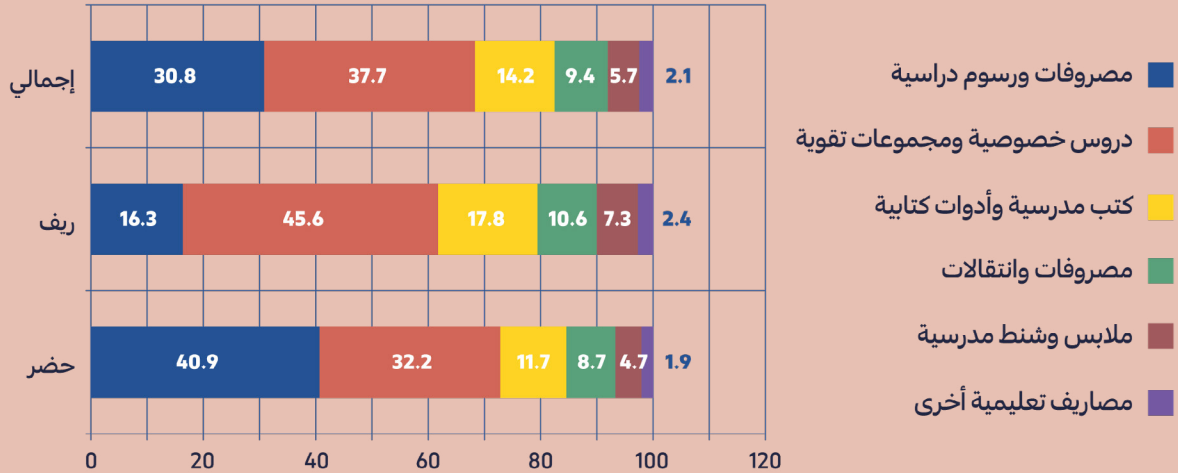
المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، كتيب الدخل والإنفاق والاستهلاك عام 2015.

9. هذه هي بنود التعليم التي يجب أن تستفيد إذا تم الالتزام بالنسب الدستورية

بالطبع يتطلب الأمر حواراً بين جميع أصحاب المصلحة (المعلمين، الحكومة، الطلبة، الأهالي). ولكن استناداً إلى الأدبيات المتوافرة وبيانات مسح الدخل والإنفاق لعام 2018/2017، هناك عدد من الأولويات:

1. زيادة أعداد المعلمين والمعلمات ورفع أجورهم، فالأسر تتحمل نتيجة تدني أجور المعلمين والمعلمات في شكل مدفوعات الدروس الخصوصية (37% من إنفاق الأسر على التعليم).
2. توفير شبكة مواصلات مجانية للطلبة والطالبات بين المدارس والقرى (تشكل المواصلات 10% من إنفاق الأسر على التعليم).
3. أدوات مدرسية (14% من إنفاق الأسر على التعليم).
4. إعادة النظر في كود بناء المدارس، لتخفيض تكلفة البناء، ومن ثم زيادة عدد الفصول بتكلفة أقل.

مصاريف الأسرة على التعليم



10. بإمكان الدولة سد العجز في أعداد المعلمين بدون «إرهاق» الموازنة

يعتبر العجز في أعداد المعلمين من العقبات الأساسية التي يواجهها نظام التعليم الحكومي، ويساهم في تدهور تلك الخدمة.

لذلك يتطلب علاج العجز تعيين أعداد كافية من المعلمين لتقديم خدمات التعليم للمواطنين، وعدم إخضاع الأمر لاعتبارات التقشف الحكومي، خاصة وأن تكلفة سد العجز محدودة سواء كنسبة من إجمالي المصروفات الحكومية، وبالمقارنة بما يتم تخصيصه لقطاعات أخرى أخرى أثرها محدود جدا على التنمية بمعناها الشامل، وعائدها ضئيل بالنسبة لدافعي الضرائب مقارنة بالأثر الواسع للإنفاق على التعليم.

ويبلغ حجم العجز نحو 320 ألف معلم حسب [تصريحات](#) وزير التعليم طارق شوقي . فإذا تم التعاقد مع هذا العدد على أساس الحد الأدنى للأجر الذي حددته الدولة بـ2400 جنيه شهريا، فإن تكلفة تغطية عجز المعلمين ستكون في حدود 9.2 مليار جنيه سنويا. ويمثل هذا المبلغ نحو 0.5% فقط من إجمالي المصروفات الحكومية للعام الجاري، كما لا يتجاوز 0.9% من حصيللة الضرائب، التي يساهم المواطنون بالجانب الأكبر منها، فضلا عن أن الالتزام بالنسبة الدستورية للإنفاق على التعليم كفيلا بحل المشكلة.

تكلفة تغطية عجز المعلمين إذا تم التعاقد مع هذا
العدد على أساس الحد الأدنى للأجر الذي حددته الدولة
ستكون في حدود 9.2 مليار جنيه سنويا



ويبلغ حجم العجز
في أعداد المعلمين
نحو 320 ألف معلم



ويمثل هذا المبلغ نحو 0.5 % فقط من إجمالي المصروفات الحكومية للعام الجاري،
كما لا يتجاوز 0.9 % من حصيلة الضرائب، التي يساهم المواطنون بالجانب الأكبر منها،
فضلا عن أن الالتزام بالنسبة الدستورية للإنفاق على التعليم كفيل بحل المشكلة.



ومن جهة أخرى فإن تعيين هذا العدد من المعلمين يعتبر تنشيطا للاقتصاد والنمو الاحتوائي، لأنه:
أولا، يقدم وظائف لائقة تشجع الشباب وخاصة النساء على دخول سوق العمل.
ثانيا، هذه الأجور سيتم إنفاقها على شراء السلع والخدمات، وبالتالي تنشيط الاستهلاك المحلي.
ثالثا، يساهم هؤلاء المعينون الجدد في صندوق التأمينات الاجتماعية [المعاشات] وهذا بمثابة ضخ سيولة
لعلاج العجز في الصندوق.
وأخيرا، يعاني قطاع التعليم من تضخم في عدد الإداريين المعينين، ومن ثم يمكن نقلهم [بعد عمل اختبارات
القبول، والتدريبات اللازمة] إلى مهنة التدريس.