المجلة الدولية للبحوث والدراسات الإنسانية
International Journal of Research and Humanities Studies
www.ijrhs.weebly.com

Vol. 2. Issue 2. December 2016

The Political Economy of the Educational System in Iraq

الاقتصاد السياسي للنظام التربوي في العراق

فلاح خلف الربيعي [1]
علي شديخ الزبيدي [2]

مُلخص

يهتم هذا البحث بتحليل أثر التقلبات في الموازنة العامة في العراق على مؤشرات القطاع التربوي، للكشف عن طبيعة العلاقة بين القطاعين الاقتصادي والتربوي التي تجري عبر قناة الموازنة التربوية. فبعد أن أصبح تمويل القطاع التربوي حكومياً خالصاً، بدأت تنعكس تقلبات الموازنة العامة على نمو القطاع التربوي لتشكل دورة اقتصادية تربوية متطابقة (رواج، ركود). فعندما شهد القطاع الاقتصادي نمواً متسارعاً خلال المدة (1974 – 1982) احتجز القطاع التربوي نسبة عالية من الموازنة العامة، مما أدى الى تحسن مؤشرات الاداء في هذا القطاع. وعندما تراجعت مؤشرات النمو الاقتصادي خلال المدة (1983 – 2003) نتيجة الحروب والعقوبات الدولية، تراجعت الاهمية النسبية للموازنة التربوية نتيجة للتحول في اولويات الانفاق الحكومي لصالح القطاعات العسكرية والامنية، تراجع اداء القطاع التربوي، فسجل مؤشرات سلبية في معدلات الالتحاق، ومعدل الاعادة، فضلا عن الاختلالات الهيكلية في العرض المدرسي وبخاصة ابنية مدرسية والمستلزمات الدراسية. ولم تنجح الاجراءات المالية خلال المدة (2003 – 2013) في تصحيح تلك الاختلالات من خلال زيادة الطاقة الاستيعابية للاستثمار التربوي، واستمر الانخفاض في كفاءة التنفيذ والتباين المكاني في توفير فرص التعليم

 # الكلمات المفتاحية: الاقتصاد السياسي، النظام التربوي، العراق.

[1] أ.م.د فلاح خلف الربيعي، قسم الاقتصاد، كلية الادارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، العراق.
[2] د. علي شديخ الزبيدي، مستشار في وزارة التربية، العراق.

المقدمة

يسهم القطاع التربوي في عملية التنمية، باعتباره استثماراً في رأس المال البشري،وبالتالي فأن حجم المساهمة الإيجابية للتعليم في التنمية ستتوقف على نوعية التعليم ومدى ملائمته لاحتياجات المجتمع في المراحل الإنمائية المختلفة.[i]

أن عدم الاهتمام بتلك الحقيقة في معظم الدول العربية أسهم في تدني إنتاجية رأس المال البشري، مقارنة بمعدلات التحصيلالتعليميالتي شهدت زيادة ملحوظة في تلك الفترة. وهذا ما يفسر سبب ضعفالعلاقةبينالتعليموالنموالاقتصادي، فتدني مستوى الاستثمار في قطاع التربية والتعليم العالي، أدى الى تدني مستوى للتعليم في تلك الدول وضعف مساهمته في زيادة النمو والإنتاجية، واستمرار الحلقة المفرغة.[ii]

وبقدر تعلق الامر بالقطاع التربوي في العراق فأن الاهتمام بهذا القطاع ، ظل مرتهناً بالتقلبات في التمويل الحكومي الذي يخضع بدوره للتقلبات في نسبة مساهمة الإيرادات النفطية في الموازنة العامة ومدى الاستقرارالسياسي. وقد تشكلت تلك الحلقة بعد زيادة حجم القطاع الحكومي بعد منتصف الخمسينيات من القرن المنصرم، بفعل التصاعد التدريجي في مساهمة قطاع النفط في الناتج المحلي الإجمالي ، الذي اسهم في زيادة حجم الإيرادات العامة، وخلق الاساس الموضوعي لزيادة تدخل الحكومة في قطاع التربية من خلال التدخل في الخطط والبرامج والسياسات التعليمية لهذا القطاع. وقد أخذ هذا التدخل الحكومة مسارا تصاعدياً ترافق مع التصاعد التدريجي في نسبة مساهمة إيرادات النفط في الموازنة العامة ، ويمكن تتبع اثار هذا الاتجاه خلال المدة من 1952 –1982 ، وعليه يمكن ربط التحسن الذي طرأ على أداء القطاع التربوي خلال تلك المدة بحالة الوفرة في موارد النفط وزيادة حجم التمويل الحكومي لهذا القطاع ، بالمقابل يمكن تفسير حالة الركود والتراجع بتراجع حجم التمويل الحكومي الذي رافق التغيير في أولويات الانفاق العام لصالح عسكرة الاقتصاد والمجتمع خلال المدة (1983–2003). ومن الطبيعي أن يتعرض النظام التربوي في ظل هذه الظروف الى انتكاسة شديدةبعد التخلي عن معظم الخطط والبرامج الهادفة الى النهوض بقطاع التعليم.

من هذا المنظور تسعى هذه الورقة الى تشخيص ابرز المحطات والمراحل التي مرت بها العلاقة بين النظامين الاقتصادي والسياسي من ناحية والتربوي من ناحية ثانية ، من خلال التركيز على تشخيص انعكاسات التقلبات العنيفة في موارد الريع النفطي على بنية وأداء النظام التربوي.

مشكلة البحث:

أسفر ارتباط القطاع التربوي بالنظام السياسي عن عدد من المشكلات المتداخلة من أبرزها:

1–ضعف كفاءة القطاع التربوي لإخفاقه في تحقيق اهدافه الكمية (نشر التعليم) والنوعية (تحسين مستوى التعليم)،

2–أن تحول القطاع التربوي الى قطاعحكومي، جعله قطاع شديد الحساسية للتقلبات في الإيرادات النفطية.

3–فشل السياسة المالية في ترتيب أولويات الإنفاق الحكومي وبضمنها الانفاق التربوي.

4–الفشل في الاهتداء بمعايير موضوعية تحدد آليات التصرف بالموارد المالية المخصصة للأنفاق على التربية. أن تلك المشكلات أضعفت من قابليةالقطاع التربوي على امتصاص أثر الصدمات السياسية والاقتصادية التي توالت عليه تباعا من حروب، وحصار وعقوبات دولية.

أهمية البحث:

تعود أهمية البحث الى محاولة الكشف عن علاقات الارتباط المتبادل بين النظام التربوي والنظام الاقتصادي–السياسي في العراق، التي ترسخت من خلال قناة التمويل (الإنفاق الحكومي على القطاع التربوي) فقد أسهمت هذه القناة في خلق نوع من تبادل الدور والأثر بين هذين النظامين، فمركزية الإنفاق جعلت الإدارة التربوية شديدة التمركز تقاد من مصدر التمويل، وتتبنى المركزية منهجاً وفكرا وأسلوبا.

فرضية البحث:

" إن تبعية النظام التربويالماليةللنظام السياسي في العراق، قد فرضت عليه تحمل أعباء وتكاليف اقتصادية واجتماعية باهظة –ناجمة عن ظروف عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي التي شهدها العراق خلال المدة (1980–2013) مما أدى الى تدهور مستوى كفاءة مخرجاته، فضلا عن تبنيه منهج المركزية الإدارية".

أهداف البحث: يسعى البحث إلى تحقيق الأهداف الاتية :

أ– تشخيص الارتباط بين النظام التربوي والنظام السياسي في العراق،من خلال قناة الإنفاق الحكومي وتأثير التقلبات في هذا الانفاق على تمويل القطاع التربوي وعلى كفاءة أداء هذا القطاع.

ب–متابعةتطور ظاهرة تبادل الدور والأثر بين القطاع المالي الحكومي والقطاع التربوي.

حدود البحث:

من الناحية الزمانية يستعرض البحث مراحل زمنية أساسية تتمثل بالمدة (1974– 1984)و(1984–2003) و(2004 – 2013) ، ومن الناحية المكانية يشمل البحث كافة محافظات العراق (باستثناء إقليم كردستان)

منهجية البحث:

أعتمد البحث المنهج الاستقرائي من خلال تشخيص نقاط الاختلال في بنية النظام التربوي (السياسات الخطط البرامج) لتحديد الفرص الضائعة، عبر فرز مؤشرات كل مرحلة زمنية ، وبخاصة الصدمات التي تعرض لها العراق من حروب وعقوبات دولية واحتلال وانهيار لمؤسسات الدولة بعد عام 2003 ، وما اعقبها من استفحال لظاهرة الإرهاب وعدم استقرار امني وسياسي واضطرابات اجتماعية ،وصلت الى حد التهديد بحدوث

الحرب الأهلية التي كادت إن توقف مسيرة النظام التربوي . وبناءا على تلك المنهجية ستتناول الدراسة عدد من المحاور وكالاتي:

أولا: النظام التربوي وتقلبات القطاع الحكومي للمدة (1974 -2003)

أصبح القطاع التربوي والتعليمي في العراق مجانياً بكافة مراحله ومجانياً وإلزاميا في مرحلته الابتدائية (الصفوف الست الأولى) ومنذ العام 1974 [iii]مع خطط لتوسيع نطاق إلزامية التعليم الى بقية المراحل. وعلى الرغم من المزايا الإيجابية لهذا القرار، الا أنه جعل كل تقلبات النظام السياسي تنعكس بشكل مباشر وغير مباشر على النظام التربوي، عبر قنوات التمويل المالي وقنوات الإدارة العامة، وأصبح التغذية تسير باتجاهين متعاكسين، فمركزية الدولة الشمولية تنساب في إدارة تربوية شديدة المركزية، جعلت النظام التربوي مركزا لتخريج كوادر تتبنى المركزية منهجاً في التفكير. فضلا عما سبق فأن إزاحةالنشاط الخاص عن القطاع التربوي قد اضعفت عنصر المنافسة بين القطاعين ، ولم تفلح التشريعات التربوية في مطلع التسعينيات بإعادة العمل بالمدارس الابتدائية والثانوية الخاصة في بعث روح التنافسية ، التي تدفع باتجاه رفع كفاءة أداء المؤشرات التربوية المعتمدة ، وبخاصة إذا علمنا إن الإنفاق الحكومي برمته لا يهتم بمعايير الجدوى الاقتصادية للإنفاق، وقد تعاظم ذلك الإهمال مع تعاظم الاتجاه الاستهلاكي وضعف التوجهات الإنتاجية للنظام السياسي ، خلال فترات الوفرة الماليةالتي ترافق عادة الارتفاع في ايرادات النفط ، فقد أسهمت تلك الظروف في جعل قناة التمويل الحكومي، المتمثلة بتخصيصات الموازنة العامة لقطاع التربية هي القناة الأشد تأثيرا في توثيقارتباط النظام التربوي بالنظام السياسيسواء خلال مراحل الوفرة أم في ظروف التقشف والركود، التي تظهر مع تدهور ايرادات النفط .أن تلك الأفكار ستشكل منطلقاً لتحليل الآثار المترتبة على تفرد الحكومة في تمويل النظام التربوي.

1- التعليم والإنفاق الحكومي:

برهن رواد مدرسة النمو الداخلي وبخاصة،رومير، ولوكاس ، على وجودارتباططردي بين معدلات النمو ومستوى تأهيل الموارد البشرية ، فضمن هذا المجال أكدلوكاس على أن المستوى التعليمي المرتفع للعامليزيدعنيإنتاجيةأعلى لرأس المال البشري، فالتعليم الأفضلسيحفز على زيادة مستوى الابتكار والاختراع ، التي ستسهم بشكل كبير في رفع مستوىإنتاجية جميع العاملين (iv). لذا أصبح التعليم مدخلا لتفعيل دور العنصر البشري في التنمية، وبخاصة بعد التحول نحو الاقتصاد المعرفي والانماط التقنية التي توظف العلم والمعرفة التي جعلت من التعليم شرطا ضروريا لمواصلة عملية الإنتاج(v). وعليه أصبح التعليم الأداة الرئيسة لبناء القدرات ألبشرية والحصول على وظيفة مجزية واكتساب المعرفة اللازمة للأفراد والمجتمعات لتطوير إمكاناتها، كما يعد التعليم المدخل الملائم لإدماج الفئات الضعيفة والمهمشة وتوسيع مشاركتها في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية (vi).

وقد شهد القطاع التربوي في العراقتطورات مهمة بعد اتفاقية مناصفة الأرباح في العام 1950وما تلاها منتحسن في الوضع المالي للحكومة العراقية، سمح لها بالحصول على إيرادات نفطية تعادل (51%) من عائدات النفط، وقد انعكست تلك التطورات على أداء قطاع التربية فتشير بعض التقديرات الى إن مجموع المتعلمين من الجنسين (في المرحلتين الابتدائية والثانوية) قد ازداد في العام 1958 بنسبة (30% و17%) عما كان عليه عام 1945، كما تضاعف اعداد الطلبة أربع مرات عام 1968 مقارنة بعام 1958، وانخفضت الفجوة بينالذكور والاناثفأصبحت2الى1عام 1976 (vii). سمحت تلكالتطورات بحدوث تطور نسبي في نظام التعليم وبخاصة بعد صدور قرارات مجانية التعليم عام 1974، وقانون محو الأمية عام 1970، والحملة الوطنية الشاملة لمحو الأمية عام 1978(قانون 92 لعام 1978). وعلى الرغم من المكانة المؤثرة التي شغلها قطاع التربية خلال عقدي الستينات والسبعينات من القرن المنصرم بفضل الإجراءات المذكورة، الا أن الاهتمام بهذا القطاع أخذ بالتراجع تدريجياً، مع دخول البلاد في حالة من التدهور الاقتصادي والسياسي بعد العام 1979 ، فقد شهد هذا العام ظروف التأسيس نظام الاستبداد السياسي في العراق، الذي بدأيرجحالولاء للحزبوالنظام على حسابالكفاءة والنزاهة والتخصص المهني في عملية اختيار الموظفين للمناصب القيادية ، وقد هيأ هذا التحول الأجواء المناسبة لدخول العراق في حربه الطويلة مع ايران خلال المدة (1980–1988) وما تلاها من حروب وعقوبات دولية. ومن الطبيعي أن تنعكس تلك التطورات على آليات التصرف بالموارد وعلى أولويات الانفاق العام التي بدأت تمنح الأولوية للأنفاق على قطاع الدفاع والامن على حساب القطاعات الاجتماعية وبخاصةقطاع التربية والتعليم والصحة ، ونلاحظ من بيانات الجدول (1)أن نسبة تخصيصات قطاع التعليم بلغت (63%)من تخصيصات الخطة الخمسية 1965–1969.(viii)، الأ أن هذه النسبة بدأت بالتراجع تدريجيا الى أن وصلت خلال مدة الحرب العراقية–الإيرانية (1980–1988)،الى حوالي (38%) ثم تراجعت خلال المدة (1986–1990) الى حوالي (28%) ، وتصاعدت وتيرة التهميش لهذا القطاع خلال فترة العقوبات الاقتصادية فوصلتإلى حوالي (12%)خلال المدة (1991–1995)، وبلغت ادنى مستوى لها خلال المدة (1997–2001) عندما وصلت الى حوالي (5%). وأنخفض نصيب الفرد من تخصيصات التعليم إلى أقل من دينار واحد خلال المدة (1991–1995)(ix).

بناءا على تلك المعطيات نستنتج إن التعليم في العراق قد تمكن خلال النصف الثاني من القرن العشرين من تحقيق نموكمي ملحوظ في بعض المؤشرات، فضلا عن النمو النوعي في بعض الجوانب، ألا أن هذه الوتيرة أخذت بالتراجع تدريجيا، نتيجة لجملة من العوامل منها ما هو متأصل بظروف تخلف قطاع التربية، ومنها مستجد نجم عن تأثير الحروب والعقوبات الدولية.

جدول (1) يوضح نسبة الإنفاق على التعليم والصحة من الأنفاق الحكومي للمدة 1965-2006 (بالأسعار الثابتة لعام 1980)

المدة	الإنفاقعلى التعليم (مليون دينار)	نصيبالفرد (دينار عراقي)	الإنفاقعلى التعليم (%)
1969-65	240.6	28.1	63.4
1975-70	604.4	58.0	54.2
1980-76	17760.0	1480.0	47.2
1985-81	4337.9	287.7	37.9
1990-86	4116.4	243.8	28.7
1995-91	2134.9	109.7	11.6
*2001-97	2083.7	88.6	4.8
2006-02	14752.5	535.0	4.9

المصدر:النجيفي ، سالم ، **ورقة خلفية لتقرير التنمية البشرية الوطني 2008** للسنوات 1965-2001.

الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات للسنوات 2002-2006 .

* تمثل بيانات 15 محافظة عدا محافظات إقليم كردستان ولغاية 2003

ثانيا: التقلبات في التمويل التربوي

بهدف التعرف على أثر التقلبات في التمويل الحكوميعلى التحولات التي طرأت علىالنظام التربوي (السياسات،البرامج، الخطط) سنقسم مدة البحث الى عدد من المراحل:

1-مرحلة الوفرة المالية

شهدت الموازنة العامة في العراق خلال المدة (1974-1982) حالة من الوفرة المالية نتيجة لارتفاع معدلات النمو الاقتصادي ، فقد بلغمعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي كمتوسطلتلك المدة (7.6%)[x]،ويعزى هذا الارتفاع في معدل النمو الاقتصادي الى الأرتفاع الملحوظ في عوائد تصدير النفط الخام خلال نفس تلك المدة ، ومن الطبيعي أن تنعكس هذه الوفرة على خطط وبرامج وسياسات النظام التربوي ، التي قررت أن تتوسع في التعليم كماً ونوعاً، وقد توج هذا التوجه بتبني سياسة مجانية التعليم، التي أسهمت في زيادة الحصةالنسبية لمخصصات التمويل لقطاع التربية بشقيها الجاري والاستثماري، فبلغت 6% من الناتج القومي الإجمالي و18% من اجمالي الانفاق العام [xi]. وقد ظهرت أثار هذه الزيادة في التخصيصات بشكل تقدملحوظ في النظام التربوي ، وكان من ابرز دلائل هذا التقدم ارتفاع المؤشرات الكمية والنوعية في جداول المقارنات الدوليةطبقاً لتصنيفات

البنك الدولي واليونسكو والمنظمات الدولية ذات العلاقة ، التيصنفت النظام التربوي في العراق على أنه الافضل في المشرق العربي، وكانتتلك النتائج محصلة لتسارع معدلات النمو السنويةللمؤشرات الكمية وبشكل متواصل خلال عقد السبعينات الى منتصف عقد الثمانينات ، فوصلت معدلات الالتحاق والتسجيل في المرحلة الابتدائية الى 100% وفي بعض الأعوام فاقت تلك النسبة عندما التحق حتى الطلبة فوق سن تلك المرحلة، كما انخفضت الى حد كبير نسب التسرب والرسوب في المراحل الدراسية كافة ، مما يشير الى ان النظام التربوي أصبح يعمل بكامل طاقته الاستيعابية المتاحة، كما شهدت هذه المرحلة بروز نوع من التوازن الإقليمي من خلال تبني سياسات نشر التعليم على كافة جغرافية العراق ، التي تكفلت بإيصال التعليم الىالقصباتوالقرى النائية والمناطق المهمشة والمهملة،كما سجلالتعليمخلالهذه المرحلة ارتفاع كبير في كفاءته الداخلية، فسجل أدنى المعدلات في نسب التسرب والرسوب بين الدول العربية ، واستكملت النهضة التربوية بحملة محو الامية التي حققت نتائج نسبية ملموسة، تمثلت بتراجع كبير في نسب الامية ضمن الفئة العمرية (15–45) ، ألا أن ما يؤخذ على هذا الزخم التربوي أنه أقتصر على تعميم التعليم الإلزامي على المرحلة الابتدائية ولم يمتد بنفس القوة الى بقية المراحل الدراسية.

2–مرحلة تغيير أولويات الانفاق العام

شهدت المدة (1982–1989) تغييراً في أولويات الانفاق العام الذي بدأ يمنح الأولوية لقطاع الامن والدفاع على حساب قطاعات الإنتاج وقطاع التربية والتعليم والصحة،فقد فرضت ظروف الحرب تبني سياسات عسكرة الاقتصاد، مما أدى الى تراجع الاهمية النسبية للأنفاق العام على البنية الاجتماعية (الصحة والتعليم)، وبخاصة قطاع التربية والتعليم الذي دفع به الى مؤخرة الترتيب، فقد انخفضت حصته النسبية خلال المدة (1984–1989) الى حوالي (4%) من الناتج القومي الاجمالي كما تدنت حصته من تخصيصات الموازنة العامة الىحوالي (8%)[xii] كما أسهم الارتفاع في معدلات التضخم ، الذي انعكس بشكل تدهور في القوة الشرائية لرواتب المعلمين والمدرسين، دفعتهم الى البحث عن وظائف في القطاع الهامشي والقطاع غير المنظم لتعويض النقص الذي طرأ على دخولهم نتيجة لهذا التدهور، وبدأت تظهر خلال هذه المرحلة مظاهر التذمر وعدم الرضا الوظيفي وعدم القناعة بجدوىمهنة التعليم ، وأسهمت تلك الظروف في أضعاف الحافز على التدريس وانخفاض مستوى كفاءة التعليم مقارنة بالمرحلة السابقة، كما هيأت تلك التطورات الظروف المناسبة لشيوع بيئة عمل تربوي تتسم بالسلبية، أسهمت في تداعي صورة المعلم في ذهنية المجتمع وفي ذهنية الطالب خاصة،مما سهل من مهمة ارتخاء وشائج العلاقة التربوية بين طرفي المعادلة التربوية، ومما زاد من تفاقم الأمور تباطؤوعدم جدية سياسات تصحيح الاجور، التي أسهمت في تكريس حالة الانفصام بين التحصيل العلمي والمردود الاقتصادي ، وتراجع قناعة الافراد بدور التعليم في تحسين مستوى الدخل، وقد أضعف هذا الامر حافز الاسر على تشجيع أبناءها على مواصلة التعليم ، فضلا عن تراجع قناعة الطالب نفسهبإمكانية تحسن دخله في المستقبل اذا واصل التعليم. تضافرت كل تلك العوامل لتخلقمناخا تربويا تشوبه الكثير من نقاط الخلل في النواحي التعليمية والمؤسسية، كان انخفاضالتمويل الحكومي هو المتغير الحاكم الذي أسهمفي تعميق آثارها.

3-مرحلة العقوبات الدولية

شهدت المدة (1990-2003) ظروف غزو الكويت ورد الفعل الدولي العسكري والاقتصادي والسياسي على هذا الغزو ، وكانت ابرز نتائجه تدمير للبنية التحتية والبنية الإنتاجية ،وفرض الحصار الاقتصادي، وقد أسهمت تلك التطورات في دخول الاقتصاد العراقي حالة من الركود الاقتصادي الطويل الاجل، ومما زاد من تفاقم الأمور، تغير أولويات الانفاق العام لصالح التصنيع العسكري ودعم مؤسسات الدولة الأمنية وإهمال الخدمات الاجتماعية وبخاصة التعليم والصحة،الذي تمثل بالهبوط الحاد في الحصة النسبية لقطاع التربية من الناتج القومي الاجمالي الأقل من 3%، كما تدهورت حصة الطالب من الانفاق على التعليم حتى وصلت الى (47 دولار سنويا)[xiii]، ويمكن القول بأن هناك عاملين أساسين أسهما في التدهور الكبير في حصة الانفاق التربوي :

الأول:الهبوط الحاد في الانفاق العام خلال المرحلتين الثانية والثالثة، خلال المدة (1983-2003) ، كنتيجة لتدهور معدلات النمو في الناتج المحلي الاجمالي في الاقتصاد العراقي، وتدهور نصيب الفرد منه الذي هبط من (1202) دينار عراقي في 1980 الى (701) دينار عراقي في 1985 ثم الى (141) دينار عراقي في 1995 ودخول أكثر من نصف السكان ضمن خط الفقر ، وارتفاع نسبة الاسر التي تعيش حالة الحرمان الى حوالي 31% من الاسر وحوالي 34% من الافراد[xiv] ، وهذا الامر أضعف من القدرات الماليةللقطاع الاسري وقلل من إمكانية مساهمته في تمويل قطاع التربية والتعليم وتخفيف الضغط الناجم عن نقص التمويل الحكومي.

الثاني: عدم تبني الادارة التربوية للرؤياوالتخطيط الاستراتيجي الكفيل بتقديم مقترحات بديلة لمواجهة التهديدات والمخاطر التي تهدد بانهيار النظام التربوي برمته، كما أن خضوعها لشروط وإملاءات النظام الشمولي أفقدها المرونة والقدرة على طرح هذا النوع من البدائل، ومن ابرز الدلائل على ذلك عندما قامت الحكومة بتخفيض التخصيصات بشكل حاد ، لم يتحرك النظام التربوي من أجل تبني معايير جديدة أو أجراء ترتيب جديد للأولويات تجعل هذا التخفيض يتناسب مع المراحل الدراسية او مع التوزيعات الجغرافية (المحافظات والاقضية)، بل ترك الامور تخضع للاجتهادات الشخصية والإجراءات العشوائية وحسب التنافس بين فقرات الانفاق.

بناءا على ما تقدم يمكن أن نلاحظ بوضوح مدى ارتباط القطاع التربوي بظروف وتقلبات التمويل الحكومي ، التي تتأثر بدورها بحالة عدم الاستقرار الاقتصادي والسياسي، وبالتالي يمكن القول أن النظام التربوي تابع وبشكل شبه كامل للقرار الاقتصادي -السياسي ، الذي ترتبط قرارته بظروف التقلب في نسبة مساهمة إيرادات النفط في الموازنة العامة ، وما يميله هذا التقلب من تدهور في نسب التخصيصات يتبعه تراجع وتخلي تدريجي عن الخطط والبرامج والسياسات الطموحة التي تستهدف النهوض بالقطاع التربوي.

ثالثا: آثار الانخفاض في التمويل الحكومي

دفع انخفاض التمويل الحكومي التركيز القطاع التربوي على تغطية النفقات التشغيلية التي تشمل الأجور ورواتب المعلمين والمدرسين والإنفاق على المستلزمات التعليمية ونفقات الصيانة والنفقات التشغيلية الأخرى. وتخصيص نسب متواضعة للاستثمار، جعلت معدلات النمو في الاستثمار لا تتناسبمع معدلات النمو

في اعداد الطلبة وخصوصا في مراحل التعليم الابتدائي، فضلا عن كونها لا تفي بمتطلبات رفع مستوى الجودة والكفاءة وتطوير مهارات المعلمين والمدرسين. ومن الطبيعي أن يقود هذ الانخفاض في الاستثمارالىزيادة الضغط على الأبنية المدرسية وتراجع صلاحية الكثير من المنشآت والأبنية التعليمية ومحدودية المتاح من المنشآت النموذجية ذات الجاهزية الكاملة في كافة مراحل التعليم واشتداد التنافس عليها. وعليه يمكن القول إن هبوط نسب تمويلالقطاع التربوي،قد عمق الاختلال بين العرض المدرسي المتواضع والفائض في الطلب المدرسي، فضلا ضعف الاهتمام بالنواحي النوعية للتعليم ومستلزمات تحقيق الجودة والكفاءة. ومن أبرز مظاهر هذا الاختلال ما يأتي:

1-ضعف الطاقة الاستيعابية للأبنية المدرسية مقابلالنمو المطرد في اعداد الطلبة، فقد تعمقت الفجوة بين الجانبين خلال المدة (1991-2003) حيث كان النمو في عدد الطلبة اكبر بكثير من النمو في عدد المدارس ، اذ بلغ عدد المدارس(10871) مدرسة في عام(1989-1990) تستوعب (3924899) طالبا وطالبة[xv] وكان يفترض أن يصل عدد المدارس في العام (2003-2004)الى(15053) مدرسة تستوعب(5218737) طالبا وطالبة ، ألا ان العدد الفعلي للمدارس بلغفي ذلك العام (10811)[xvi]بناية ، أي بعجز يبلغ (4242) ، الامر الذي دعا النظام التربوي الى محاولة التكيف مع هذا النقص ومواجهة مشكلة العجز عن طريق اتباع نظام الازدواج في البناية الواحدة (دوام اكثر من مدرسة في البناية الواحدة) مما شكل ضغطاً مستمراً على الأبنية المدرسية قلل من كفاءة العملية التعليمية انعكست بشكل زيادة في معدلات التسرب فضلا عن استغلال تلك البنايات بأكثر من طاقتها التصميمية،قلص العمر المتوقع لهاوزاد من حاجتها الى التأهيل. وتجدر الإشارة الى تباين المحافظات في حجم الفجوة وكذلك تباينها في توزيع الطلبة حسب الجنس نظراً للقيود الاجتماعية المعروفة[xvii] .

2-اخفق النظام التربوي خلال تلك المدة في تجسيرفجوة الالتحاق حسب الجنس إذ التحقت (1684123) طالبةعام 1989- 1990 شكلن(43%) من مجموع الطلبة الملتحقين[xviii] وهذه النسبة لم تتغير في العام الدراسي 2003- 2004 فقد التحقت (2222375) طالبة من مجموع (2518737) ان ثبات هذه النسبة يشير الى اخفاق للنظام التربوي في تقليل التفاوت لصالح الذكور.

3-التركيب المدرسين حسب الجنس يشير الى ارتفاع نسب الاناث، فقد كانت نسبة مساهمة المدرسين (34%) من اجمالي الهيئة التدريسية البالغ عددهم (180153) مدرساً ومدرسة، وتراجعت هذه النسبةالى (29%) في العام الدراسي 2003 -2004 ويعود هذا الانخفاضالى تدني القيمة الشرائية للرواتب، كما أن العادات والتقاليد تمنح الرجل خيارات أكثرفي سوق العمل وهذه هي التي تفسر استمرار.

4-تتزامن هذه الفجوة مع هشاشة بنية عرض الابنية المدرسية، فتؤكد التقارير الفنية لوزارة التربية ان 70% من تلك الأبنية، اما بحاجة الى ترميم، بدرجات مختلفة، او تعاني من مشاكل نقص خدمات الصرف الصحي او نقص مياه الشرب[xix]. ورغم تفوق الطلب المدرسي على العرض المدرسي، خلال تلك المدة الا ان تحليل الاتجاه العام ، وبخاصة خلال المدة (1991 -2003)، يشير الى انخفاض مستمر في معدلات الالتحاق إذبلغ 89%

كمتوسط لتلك المدة ، بعد ان وصل الى 100% (خلال عقد السبعينات ومنتصف عقد الثمانينات كما اشرنا) مع تباين واضح في معدلات الالتحاق حسب الجنس(95% ذكور – 80% اناث) وكذلك تباينها حسب البيئة (حضر – ريف) وخلال السنوات الدراسية العشر(1993– 1994) ولغاية (2002 – 2003) ظهر ان 54% من الطلبة المسجلين في الصف الاول الابتدائي أكمل المرحلة الابتدائية منهم (54% ذكور ، 46% اناث) مما يشير الى ارتفاع مستوى الاعادة خلال تلك المدة حيث بلغت عام (1999– 2000) (14.5%) وهي الاعلى بين الدول العربية بعد ان كانت نسبتها الادنى كما اشرنا.

خامساً: التحديات الموروثة والمستجدة

واجه النظام التربوي بعد عام 2003 مجموعة من التحديات المباشرة وغير المباشرة، التي انعكست تأثيراتها على سير وانتظام العملية التربوية في العراق، من أبرزها:

1–العجز في العرض المدرسي الذي بلغ (4242) بناية مدرسية في العام الدراسي (2003–2004) فضلاً عن تزايد ظاهرة الازدواج المدرسي (ثنائياً كان الازدواج ام ثلاثياً) تعبيراً عن ذلك العجز، اضافة الى سوء التوزيع طبقاً للكثافة السكانية، ويتبين ذلك واضحاً من ملاحظة تركز الازدواج في العاصمة ومراكز المحافظات من حيث التوزيع الجغرافي، وفي احتفاظ المرحلة الابتدائية بالحصة النسبية الاكبر من حيث التوزيع حسب المراحل الدراسية. ومما زاد الامر سوءاً هو ضعف وهشاشة الابنية المدرسية، التي جعلت استخدام الازدواج في الدوام المدرسي، صعباً من الناحية التعليميةومن الناحية الهندسية، فالاستخدام البشري المكثف لهذه الابنية، زاد من حاجتها للترميم وأسهم في تقليص عمرها الانتاجي وقد يعجل في انهيارها.

2–شكل عدم الاستقرار الامني بمختلف مظاهره وتجلياته تحدياً كبيراً لاستقرار وانتظام العملية التربوية ،اذ القت ظاهرة الارهاب والتوتر والاقتتال الطائفي بظلالها على سير النظام التربوي وهددت استقراره الضروري ، مما خلق بيئة معاكسة للتعليم وانتظامه ، ثم ترادف ذلك مع تزايد ظاهرة الاختطاف والقتل على الهوية واستهداف الكفاءات العلمية والتربوية ، اذ فقدت وزارة التربية اكثر من (343) معلماً ومدرساً و(374) طالباً وطالبة، الى جانب التأثيرات النفسية السلبية خاصة للتلاميذ الصغار في مرحلة الدراسة الابتدائية والمتوسطة.

3–أسهم التزايد في ظاهرة التهجير الجماعي القسري للمناطق بعد عام 2006، في ازدياد حالة عدم الاستقرار الدراسي، فقد بلغ عدد المهجرين (22849) مهجراً خلال العام الدراسي 2006–2007 ، ولسوء الحظ لم تتطابق اتجاهات الهجرة الداخلية في أغلب الحالات ، ففي الوقت الذي يهاجر الطلبة لمحافظات معينة ، يهاجر المعلمون والمدرسون الى محافظات اخرى مما أسهم في تفاقم الاختلال بين العرض والطلب المدرسيين ، وتجدر الإشارة هنا الى أن الادارة التربوية ظلتتحمل الامانة بشرف رغمتلك الازمات، وقد ساعدها في ذلك عاملان اساسيان هما:

أ–عبر اصرار العوائل على ارسال ابنائهم الى المدارس رغم التحديات الامنية، عن وجود قرار اجتماعي باستمرارية التعليم وديمومته، وشكل هذا القرار دعماً للقرار الحكومي الذي تبنى نفس هذا الاتجاه.

ب–تصرفت المؤسسة التربوية في العراق خلال ظروف تغيير النظام خلال العام الدراسي 2002–2003، بروح مهنية عالية، فعلى الرغم من توقف جميع مؤسسات الدولة عن العمل، اصر المعلمون والمدرسون والاداريون على اكمال العام الدراسي وبأداء مهني عالي شهدت به المنظمات الدولية المتخصصة.

سادسا: الملامح العامة لحركة التصحيحات التربوية

ازاء تلك التحديات، سعى الإصلاح التربوي في العراق الى تحقيق الموازنة بين نشر التعليم وتحسين نوعيته وفعلاً كانت أبرز مرتكزات هذا الاصلاحبعد عام 2003ما يأتي: –

1–السعي نحو تقليص الفجوة بين العرض المدرسي والطلب المدرسي ، من خلال زيادة الانفاق الحكومي على قطاع التربية ، فقد ارتفعت الموازنة التربوية الجارية من (1198456) مليون دينارعام 2004 الى (1719245) مليون دينار عام 2007 اما الموازنة التربوية الاستثمارية فقد ارتفعت من (27995) مليون دينار عام 2004 الى (366) مليار دينار عام 2007 لنشر التعليم وتحسين النوعية من خلال بناء مدارس جديدة لتقليص العجز في الابنية المدرسة وتأهيل وترميم القائم منها وفق برنامج خاص للأولويات وبالتعاون مع العديد من الجهات المحلية والدولية (حيث تم ترميم اكثر من 4147 مدرسة وبمختلف درجات التأهيل)[xx].

2–تعزيزنوعية التعليم من خلال خفض حصة المعلم من الطلبة،من خلال المباشرة بحملة واسعة للتعينات واعادة التعيين وبحدود (120000) معلما ومدرساً. ولرفع مستوى الرضا الوظيفي للهيئة التعليمية والتدريسية فقد صدرت تشريعات متعددة لتحسين الوضع المعاشي والاجتماعي.

3–اعادة النظر بعلاقة النظام التربوي بالمنظمات الدولية، بعد سياسة الانكفاء والقطيعة مع المجتمع الدولي فقد تم اعتماد سياسة التعاون والشراكة مع تلك المنظمات لتقديم الدعم والمساندة للنظام التربوي في العراق.

4–تم تشريع تسهيلات عديدة لاستيعاب الطلبة المهجرين من خلال اجراء الامتحانات العامة في بلدان المهجر للحفاظ على الخدمة التربوية للجميع وتمكين الطلبة المتسربين من الالتحاق مرة اخرى الى التعليم.

على الرغم من اهمية تلك الاصلاحات، ألا أنها لم ترق الى مستوى الاصلاح الجذري الذي يقلص العجز القائم في الابنية المدرسية ويلبي المستلزمات التربوية الحديثة، إذ يبدو أن تلك المهمة، اكبر من طاقة الادارة التربوية وأنالنجاح في تحقيقهايتطلب تظافر جهود عدد من الوزارات تسبقها خطة واضحة المعالم وفق آجل زمني محدد لإعادة التكافؤ بين النمو في العرض المدرسي والطلب المدرسي ليكون ذلك مقدمة لتخطيط تربوي سليم .

سابعاً: التعليم والاستقرار الأمني:

يُعد التعليم الأساسي والمعلومات العامة التي توفر المعرفة والمهارات الحياتية وتنوع التعليم هي أمور ذات أهمية خاصة بالنسبة للأمن البشري وتحث مفوضية الأمن الإنساني المجتمع الدولي على أن يقدم المساعدة الفاعلة من أجل تحقيق التعليم الأساسي للمجتمع، مع تركيز خاص على تعليم الفتيات. ومن هنا يمكن القول، أن التعليم إلى جانب كونه حقا إنسانيا، فإنه جوهر عملية التنمية البشرية لأنه مصدر التنوع في الفرص التي تتاح للناس، وهو

قاعدة التمكين الضرورية التي يمكن من خلالها توسيع أفق الاستثمار العقلاني لكل جهد، وتحريره من التهميش [xxi]. وتستهدف المؤسسات التعليمية نشر الآمن والطمأنينة من خلال توفير المناخ المناسب للعملية التعليمية وتوابعها لتحقيق التقدم والتطوير، وتُعد سلامة المدرسين والطلاب والمؤسسات التعليمية من أهم قضايا الأمن، أذ يفترض أتباع الإجراءات والتعليمات الأمنية ضماناً لتحقيق الهدف من المفهوم الأمني الخاص بالمؤسسات التعليمية. وبما أن المجتمعات البشرية تسعى إلى بناء مستقبل واعد وآمن، فلا يمكن بناء مجتمع بلا أمن ولا أمن بلا علم، وانهيار أي من هذين الركنين الأساسيين سينعكس مباشرة على الفرد الذي هو لبنة المجتمع الأساسية وقوامها الأول والأخير، وأي بداية أو بناء بغير التعليم والأمن ستكون بداية هشة تطيح بها أدنى رياح المتغيرات او المستجدات التي أصبحت تعصف بنا ومن حولنا !![xxii].

فالأمن الداخلي لا يعني فقط مكافحة الجريمة، وإنما هو قبل أي شيء، بناء الفرد وخلق الاستقرار والتلاحم بين أفراد المجتمع، كما أن الأمن الخارجي لا يعني جيش وقوات مسلحة فقط، بل يتمثل بتقوية الجبهة الداخلية أولاً ، ولكن مع ذلك نجد في السنين الأخيرة أن الإهمال قد طال التعليم في بعض البلدان النامية ولهذا تراجع الأمن والتعليم معاً وأصبح ذلك دافعاً ندركه في كل يوم !! فلا وطن بلا أمن، ولا مستقبل من دون تعليم.

الأمن التعليمي هو أساس كل أمن اجتماعي كان أو اقتصادي أو غيره ، فهو حالة لا يمكن رؤيتها في زاوية معينة ، وإنما هو تكوين فكري يمكن رؤيته في كل أركان الثقافة ، ولعل من أبرز المواقع التي يمكن البدء منها لتحقيق الأمن الفكري هي مؤسسات التعليم ، إذ يعد الحق في المعرفة من حقوق الإنسان الأساسية التي تزداد أهميتها مع التقدم العلمي والتكنولوجي ، وسيما مع ارتباط مختلف مجالات الحياة الفردية والمجتمعية بالمعرفة والعلم والتكنولوجيا خصوصا في ثورة المعلومات والاتصالات التي يعيشها العالم المعاصر ، ولا شك إن وسائل المعرفة تطورت مع تطور الحضارة البشرية وتعددت قنوات الحصول عليها ، حتى بات مفهوم (التعليم مدى الحياة) من المفاهيم المحورية في الأدبيات التنموية [xxiii].

وبناء على ذلك ينبغي الأخذ بالحسبان عند أعداد المناهج دراسة حاجات المجتمع الثقافية والاجتماعية المختلفة لتحقيق الحياة المناسبة لجميع أفراده ويمكن تصنيف حاجات المجتمع إلى صحية وأمنية ودفاعية وغذائية وسكنية واتصالات وغيرها ، وإشباع هذه الحاجات المختلفة تتطلب أن يكون أفراد المجتمع قد اكتسبوا قدراً من المعلومات والاتجاهات والمهارات الأساسية عن طريق نظام تربوي مقصود لا عن طريق تربية غير مقصودة ، وليس ذلك فحسب بل لابد للمناهج من مراعاة عوامل التغيير الثقافي داخل المجتمع ، وتوعية التلاميذ من أجل زيادة معرفتهم وإدراكهم لحقيقة المتغيرات التي تحدث حولهم وأسبابها والنتائج المترتبة عليها وكيفية مواجهتها ، كما ينبغي عند إعداد المناهج دراسة المشكلات الخاصة بالمجتمع وتحديد الخبرات التعليمية التي يفترض أن يدرسها سواء أكانت هذه المشكلات اجتماعية أم سياسية ، وعلى المناهج إن تعرف التلاميذ بهذه المشكلات وأن تساهم في توعيتهم بها واتخاذ اتجاهات معينة نحوها[xxiv].

وبشكل عام ينبغي أن تراعي المناهج خصوصيات المجتمعات ومشكلاتها وحاجاتها وعلاقاتها الثقافية الإنسانية عموما، فضلاً عن قضاياها الاقتصادية والاجتماعية والسياسي، وتعد هذه المناهج والمقررات الترجمة

الفعالية للنمط التعليمي المرتقب الذي يفترض تخطيطه وهندسته معرفياً وتربوياً من أجل تحقيق أمن تربوي تعليمي ينسجم مع ثقافة المجتمع وعاداته وتقاليده.

لقد أثبتت المعطيات الواقعية أن زيادة فاعلية وكفاءة رأس المال البشري لا تقل أهمية في تحقيق التقدم عن وجود الثروة الطبيعية، ونستطيع إن نجد بسهولة أمثلة كثيرة لدول حققت قفزات نوعية في مجال التنمية لكونها تمتلك العناصر البشرية النوعية في فاعليتها، كما أثبت الواقع أيضاً تخلف بلدان أخرى عن ركب التقدم العلمي رغم امتلاكها لكم هائل من الثروات الطبيعية مع الافتقار إلى الثروة البشرية المتمثلة بالملاكات القادرة على التفاعل الايجابي مع متغيرات العصر.

وتأكيداً على ذلك نجد أن الواقع التربوي والتعليمي في البلدان العربية يؤشر أكثر من مشكلة (مشكلة التعريب ، مشكلة الأمية فضلاً عن مشكلة الإمكانات من موارد بشرية ومادية) إلى جانب مشكلة الخريجين وقلة الإدماج والاستقرار الى درجة ان أضحى العلم والتحصيل عالة على صاحبه ، وبالتالي عالة على الدولة التي ينتمي إليها، ويمكن أن نعزو سبب ذلك إلى سوء التخطيط ، الآمر الذي يستدعي وقفة جادة لمناقشة أوضاعنا التربوية لأنها في حاجة إلى تشخيص دقيق مع ضرورة إعادة النظر في محتوى البرامج والمناهج التربوية السائدة ([xxv]) .

أما عن أهم المؤشرات المختارة في مجال التعليم فهي {الأطفال الذين بلغوا الصف الخامس، الأمية (15-24) عاما ، نسبة الالتحاق بالمدرسة الأساسية (الصافية) }عن وصول الأطفال واستمرارهم في نظام التعليم ، وعن العواقب المتوقعة من الافتقار إلى التعليم في سني ما بعد الطفولة ، فتحقيق التعليم الأساسي الشامل هو أحد أهداف الألفية ، وهو لا يعني شمول جميع الأطفال في النظام التعليمي فحسب ، بل يعني التأكيد من أنهم أكملوا جميعا تعليمهم ، وبحسب معطيات اليونسكو (UNESCO) هناك أكثر من (115) مليون طفل في سن التعليم ليسوا ملتحقين بالنظام التعليمي ، منهم (94%) يعيشون في البلدان النامية([xxvi]) .

ثامنا:الاستثمارات التربوية والتباين المكاني:

ان متابعة مسار توزيع تمويل الاستثمارات في مجال التنمية البشرية والبنى التحتية خلال المدة (1968-2003) يظهران الحكومة قد ركزتعلى بعض المحافظات مما ادى الى تعميق حدة الاختلالات الاقليمية بين المحافظات وتركز ثمار التنمية في محافظات دون أخرى ، الأمر الذي ادى الى تجذير وبروز ظاهرة التباين المكاني في العراق حيث اولت الحكومة اهتماما خاصا بتطوير العاصمة بغداد و محافظتي(البصرة والموصل) باعتبارهما اكثر المحافظات سكانا مما ازداد على اثره شدة درجة الحرمان التنموي في المحافظات الاخرى ، ولهذا فقد كشفت الدراسات الحديثة عمق هذه التفاوتات وبين مسح الاحوال المعيشية (2004) الذي اجرته وزارة التخطيط، ان اكثر المحافظات حرمانا حسب دليل مستوى المعيشة هي (المثنى ،بابل ،القادسية ، ذي قار) اما اكثر المحافظات رفاها فهي (اربيل تليها بغداد) وقد عزز هذه النتائج التقرير الوطني للتنمية البشرية (2008) المعد من قبل وزارة التخطيط ، عندما كشف ان دليل التنمية البشرية والذي تم احتسابه على المستوى

الاجمالي على صعيد المحافظات يعكس وجود فجوات وتفاوت كبير بين المحافظاتنتيجة للحرمان وسوء تخصيص الموارد.

ولا يشذ القطاع التربوي عن هذا المسار والمآل باعتباره جزءا تابعا لمسارات قناة التمويل الحكومي، فقد كشف دليل التعليم في التقرير المذكور، عن شدة التباين فيما بين المحافظات اذ سجلت قيمة الدليل اعلى مستوياتهافي كل من (ديالى وبغداد والبصرة) وبلغت(0.84 ،0.75،0.77) في حين سجلت ادنى مستوى لها في محافظة المثنى وبلغت(0.59).

اما خلال المدة (2004–2014) وعلى صعيد تمويل القطاع التربوي فقد اتسقت الادارة المالية في هذا الجانب مع الاتجاه الداعي الى اعتماد معايير موضوعية في تحديد حجم التخصيصات المالية وتوزيعها وهما معياري عدد السكان ودرجة الحرمان التنموي(والتي تتمثل بحجم العجز او النقص في المعروض التنموي لقطاع ما) واحيانا تضاف لهذين المعيارين درجة الضرر الامني الناجم عن العمليات الارهابية والعسكرية التي ضربت البلاد خلال هذه المدة، وصحيح ان الدعوة لهذه المعاييركانت مطروحةبقوة على الصعيد النظري ، الا انها لم يأخذ مساحة تذكر في حيز التطبيق ذلك لعدم تقديم اليات احتساب دقيقة لدرجة الحرمان مما اصبح التعويل على عدد السكان هو المرجح . ولأجل تصحيح اختلالات البنى التحتية وتباينها مكانيا أقر في العام (2006) مشروع تنمية الاقاليم وتطوير المحافظات، ويقصد به تخصيص تمويل لمشاريع المحافظات يرصد في موازنة المحافظة ليتولى مجلس المحافظة توزيعه وادارته بين الاستخدامات المختلفة (الخدمية، التربوية، الصحية، البيئة والمياه... الخ) وبشكل منفصل عن تخصيصات الموازنة الاستثمارية للوزارات المركزية المعنية.ومن بيانات الجدول (2)نلاحظ ما يأتي:

1–انخفاض تخصيصات القطاع التربوي مقارنة بما يعانيه هذا القطاع من اختلالات هيكلية وعجز شديد في عرض الابنية المدرسية، أدى الى تنامي اعداد المدارس المزدوجة ثنائياً وثلاثياً، وكذلك اعداد المدارس غير الصالحة للتعليم من الناحية التربوية، واذا اضفنا لذلك شدة الضغط السكاني على القطاع التربوي المتمثل بارتفاع معدلات نمو الفئة العمرية (6 –8سنة) التي تعكس حجم الارتفاع المتوقع في الطلب المدرسي، فلم تتجاوز تلك التخصيصات(8%) كمتوسط للمدة(2006– 2013) .

2–خضعت آلية توزيع تمويل الاستثمارات المشمولة بهذا المشروع للتقلبات في سقف التمويل،ولهذا تميزت الاهمية النسبية للقطاع التربويبالتذبذب الشديد خلال سنوات التنفيذ، فبعد أن بلغت (9%) خلال الاعوام الثلاث الأولى، انخفضت الى(4%) خلال عام2010، ثم عادت لترتفع الى (12%) عام 2011 لتنخفض مرة اخرى الى(4%) فيعام2013.وقد عرقل هذا التذبذب الفرص الممكنةلتحقيق الاستقرار في الطاقة الاستيعابية للاستثمار في المجال التربوي، فضلا عن كونه عكس حالة انفصال التمويل عن المعايير الموضوعية وخضوعه لقيود مؤسساتية ادارية ناجمة عن تقلبات الموازنة العامة (بيروقراطية اقرار الموازنة، التعاقدات، اليات السيطرة على التنفيذ).

جدول (2): المبالغ المخصصة لقطاع التربية من مشروع تنمية الاقاليم والمحافظات للمدة (2006 – 2013) (مليار دينار عراقي)

السنوات	المبلغ الكلي لتنمية الأقاليم	تخصيصات قطاع التربية	الاهمية النسبية قطاع التربية %
2006	2804	245	9
2007	2604	218	9
2008	3998	350	9
2009	2568	90	4
2010	3213	292	9
2011	4000	478	12
2012	8111	723	9
2013	7660	287	4
المجموع	34958	2683	8

المصدر :اعداد الباحثين من بيانات المديرية العامة للتخطيط التربوي– وزارة التربية ، بغداد

ومن بيانات الجدول (3) نلاحظ ما يأتي:

1–شهد توزيع التخصيصات بين مختلف الاستخدامات القطاعية (التربية، الصحة،المياه،الطرق،....الخ) حالة من التنافس الشديد ، وقد فرض هذا التنافس نفسه كآلية للتوزيع بين تلك الاستخدامات، وحل بديلا عن المعايير الموضوعية التي تم الاتفاق عليها لتحديد درجة الحرمان التنمويلكل محافظة (الحرمان ، عدد السكان، .. الخ) وقد أنعكس ذلك على نسبة المخصصات الاجمالية لكل محافظة الى مجموع التخصيصات في جدول (1) فالمراتبالاولىحصلت عليها كل من محافظةالموصل (15%)، الانبار (11%) ، البصرة (11%) ثم محافظة كركوك (10%) في حين جاءت محافظات المثنى (5%) ، ميسان (5%) ، القادسية (4%) ، ديالى (3%) في المراتب الاخيرة.

جدول (3) : المبالغ المخصصة لمشاريع تنمية الاقاليم للمدة 2006-2013حسب المحافظات(مليار دينار عراقي)

المحافظة	المجموع الكلي			النسبة	بناء المدارس (عدد المدارس المنجزة)	نسبة التنفيذ
	المبلغ الكلي	مبلغ التربية	النسبة			
نينوى	3417	381.8	11	15	531	18
صلاح الدين	1771	136.6	8	5	328	11
كركوك	2556	2536	10	10	492	16
ديالى	1557	81.5	5	3	87	3
بغداد	7769	1867	2	7	101	4
الانبار	1584	286.6	18	11	385	13
بابل	1798	172.5	10	7	89	3
كربلاء	1042	138.8	13	6	66	3
النجف	1326	138.3	10	6	87	3
القادسية	1219	86	7	4	87	3
المثنى	805.8	114.5	14	5	143	5
واسط	1259	149.2	12	6	249	8
ذي قار	1986	160.6	8	6	160	6
ميسان	1285	117.6	9	5	101	4
البصرة	5584	278.6	5	11	205	7
المجموع	34958	2683	8	-	3105	

المصدر: بيانات المديرية العامة للتخطيط التربوي – وزارة التربية –بغداد.

2-تباينت الاهمية النسبية لتخصيصاتالقطاعالتربويفيكلمحافظةمناجمالي المبالغالمخصصةلهذاالمشروع، وكما موضح في الجدول (2)،فقد حصلت محافظة الانبار على (18%) والمثنى (14%) وكربلاء (13%) في حين حصلت كل من بغداد، البصرة وديالى على نسب تراوحت بين(2% -5%).

3-عند تحليل **كفاءة التنفيذ** ، أي مدى استغلال تلك الاموال في زيادة العرض المدرسي وتوسيع الطاقة الاستيعابية ، بالمقارنة بين نسبة تخصيصات القطاع التربوي لكل محافظة مع نسبة التنفيذ المتمثلة بعدد المدارس التي تم بناؤها ، جاءت محافظة نينوى بنسبة (15%-18%) وكركوك بنسبة(10%-16%) والانبار بنسبة(11%-13%)وصلاحالدينبنسبة (5%-11%) وواسط بنسبة (6%-8%) على التوالي وهي المحافظات التي نسبتها في مجال التنفيذ وبناء المدارس اعلى من نسبتها من التخصيصات،في حين سجلت كل من محافظات بغداد ،بابل ،كربلاء ،النجف الاشرف، القادسية، ميسان، البصرة نسب تنفيذ اقل.

مما تقدم نستنتج ان غياب التخطيط السليم وعدم الالتزام بالمعايير الموضوعية للتخصيص وضعف كفاءة التنفيذ كانت من أبرز العوامل التي تسببت في ضياع فرصة تصحيح الاختلالات التربوية وسوء توزيع الاستثمارات فيما بين المحافظات.

الاستنتاجات:

1- رغم الاهمية التي حظي بها قطاع التربية والتعليم في العراق، الا ان البيانات تشير إلى وجود عجز كبير في اعداد المدارس وارتفاع نسب المدارس ذات الدوام الثنائي والثلاثي فضلا عن وجود المدارس الطينية التي لا تصلح للعملية التعليمة وارتفاع معدل الحرمان التعليمي للأسر العراقية التي قاربت على الـ29% . كل ذلك وغيره انعكس في تدهور نوعية مخرجات التعليم وعدم ملاءمتها لمتطلبات سوق العمل.

2- لم يصل التمويل الحكومي والمستوى التنفيذي إلى الحد اللازم من الناحية المالية والتنفيذية والمؤسسية لتصحيح الاختلالات الحاصلة لسد العجز في الأبنية المدرسية والمستلزمات التربوية فضلاً عن عدم مواكبتهللزيادة في الطلب نتيجة النمو السكاني، إذ نجم عن ذلك ازدياد العجز في الأبنية المدرسية وتزايد عدد المدارس غير الصالحة التي تحتاج إلى ترميم.

3- أن التمويل الحكوميللقطاع التربوي،جعل هذا القطاع شديد الحساسية للتغييرات في الموازنة العامة التي تتأثر بدورها بتقلبات الايرادات النفطية، الأمر الذي أضعف من قدرة القطاع التربوي على امتصاص أثر الصدمات التي توالت على البلد من حروب وحصار وعقوبات دولية واضطرابات أمنية،وأصبح هنالك تطابقاً بين الدورة الاقتصادية (ركوداً و رواج) مع الدورة التربوية.

4- تأثر القطاع التربوي بعملية تغيير اولويات الانفاق الحكومي الذي أدى الى تراجع موقع وحجم الموازنة التربوية في سلم اولويات التصرف بالموارد العامة عبر قناة التمويل الحكومي، واحتل الانفاق على قطاع الدفاع والامن المراتب الاولى في القطاعات الاجتماعية على حساب قطاع التربية والتعليم والصحة،التي احتجزت حوالي (38%)من الايراداتخلال المدة (1980- 1988) ثم تراجعت الى (28%)في المدة(1986 -1990) واستمر التدهور حتى بلغت (5%) خلال المدة (1997 -2001).

5- نجم عن ارتباط القطاع التربوي بالدورة الاقتصادية وانخفاض حصته النسبية من الموازنة العامة والناتج القومي اتساع في حجم الاختلال بين الطلب التربوي والعرض التربوي، ومما زاد بالأمر سوءاً هو شدة

ارتفاع الطلب على المدارس نتيجة ارتفاع نسبة النمو السكاني مع توقف او تراجع نمو العرض المدرسي ، ولم يستطيع النظام التربوي تجسير فجوة الالتحاق حسب الجنس، اذ لم تشكل عدد الأناثالملتحقات في المدارس الا نسبة 43% من مجموع الطلبة خلال المدة 1990 – 2003 وكذلك ارتفاع معدل الاعادة في المرحلة الواحدة فخلال السنوات العشر 1993 – 2003 ظهر ان 54% من الطلبة المسجلين في الصف الاول الابتدائي اكمل المرحلة الابتدائية منهم 54% ذكوراً و46% منهم أناث .

6- استمر الاختلال بين العرض المدرسي والطلب المدرسي خلال المدة 2003 – 2013 رغم زيادة حصة الانفاق الحكومي التربوي التي ارتفعت موازنته التربوية الجارية والاستثمارية ليشكلا 10% من مجموع الموازنة العامة للعراق الا ان هذا الارتفاع لم ينجح في تصحيح الاختلالات الهيكلية بين الطلب والعرض المدرسيين ، مع استمرار تأثر القطاع التربوي وارتباطه الشديد ببنية النظام الاقتصادي في ركوده ورواجه .

7- لم يتمكن مشروع تنمية الاقاليم وتطوير المحافظات الذي تم اقراره في 2006 من تصحيح التباين بين المحافظات في مجال الخدمات (الصحية ، التربوية ، البلدية ... الخ) وذلك لانخفاض نسبة ما يخصص منه للقطاع التربوي (8% فقط) إذ ظل توزيع التخصيصات مبنياً على التدافع بين القطاعات المختلفة واصبح هذا التنافس آلية للتوزيع ولم يؤخذ بالحرمان التربوي او اعداد السكان في سن التمدرس معيارا للتخصيص، اضافة لذلك شهد سقف التمويل هذا تذبذباً في حصة القطاع التربوي خلال المدة (2006– 2013) وتباينا فيما بين المحافظات في حصة ما يخصص للقطاع التربوي في كل محافظة وكذلك في كفاءة التنفيذ مقارنة بين المنجز المادي (بناء المدارس) والتخصيصات المخصصة للقطاع التربوي ، وقد عرقل هذا التذبذب الفرص الممكنة لتحقيق الاستقرار للطاقة الاستيعابية للاستثمار في المجال التربوي وتقليص الفجوة بين العرض المدرسي والطلب المدرسي .

التوصيات

ان أي استراتيجية تهدف الى إصلاح وتطوير النظام التربوي في العراق بما يحقق اهداف ومعايير التنمية البشرية السليمة ويتيح فرص متكافئة للجميع للتمكين من التعليم والتأهيل المهني، لابد من أن تعمل على تهيئة المقدمات الضرورية اللازمة لإعدادها وانجاحها ومن تلك المقدمات وأبرزها:

1. ضرورة العمل على تصحيح الاختلالات الهيكلية بين العرض المدرسي والطلب المدرسي واعادة النظر بتوزيع العرض المدرسي (من ابنية ومستلزمات تربوية وتعليمية) على عدة ابعاد منها البعد المناطقي(حضر، ريف) ومراكز المحافظات (اقضية ونواحي) وعلى صعيد الجندر (الفجوة بين التحاق البنين والتحاق البنات)، وعلى صعيد المراحل الدراسية لتحقيق انسيابية تضمن استمرارية المكوث في السلم التعليمي (رياض الاطفال ، ابتدائية ، متوسط ثانوي).ان تحقيق تلك الخطوات يعدمقدمة لازمة،فمن العبث وضياع الجهد والمال التفكير بتحقيق المؤشرات الدولية والاستيعاب التام للمشمولين بالتعليم دون ان تسبقها معالجة لتلك الفجوات ، لهذا بات من الضروري ان تبنى الاستراتيجية على جدول من الاولويات

والأسبقيات التنفيذية،يأخذ بنظر الاعتبار التغذية السابقة والراجعة لكلخطوة من خطواتها ، فكما هو معروف لكل المهتمين باقتصاديات التنمية ، فان اثار ونتائج الفعل التنموي لايمكن ان تسير باتجاه واحد ، فالحد من فرص التسرب من سوق التعليم يستلزم زيادة في العرض المدرسي وهكذا.

2. أن التفكير بفك تبعية النظام التربوي، للتمويل الحكومي يستلزم تفعيلالفكر اقتصاديات التعليم وإدخالأساليب التخطيط التمويلي للتعليم وتشجيع دراسات احتساب الكلف المالية للطالبوالمدرسة والمرحلة وغيرها ، وفي هذا الصدد لا بد من التعامل مع هذا الموضوع كمبدأ اساسي لتحديد حداً ادنى لتمويل العملية التربوية يمثل الحد المطلق من دالة الانفاق الحكومي التربوي في العراق وهو الحد الذي لايمكن النزول دونه لأي ظرف من الظروف وهو حد الانطلاق لمخططي اقتصاديات التعليم في العراق منه، وهذا في تقديري يتطلب احتساباً علمياً دقيقاً يضمن قدراً من استقراريهالتعليم
3. هناك ضرورة لإعداد آلية تمويلية تساهم في امتصاص آثار الصدمات التمويلية (انخفاضا مفاجئا أم ارتفاعا) على أداء النظام التربوي او على الأقل توزيع آثارها على مكونات النظام التربوي وفق المساهمة وتخفيفا للآثار. اضافة الى اعتماد الأساليب العلمية في اعداد الموازنة العامة التربوية بشقيها الجاري والاستثماري.
4. العمل على اعداد الموازنات التربوية التخطيطية في آماد معينة (لخمس سنوات او ثلاث مستقبلية) بما يساهم في تبيان الإمكانات الممكنة للنظام التربوي والتخفيف من شدة الصدمة التمويلية.
5. تشجيع القطاع الخاص وزجه في الاستثمار في قطاع التربية شريطة ان يكون بإشراف الجهات المختصة
6. أن التفكير بأعداد نظام تربوي في العراق يتنافس فيه القطاعان (الحكومي والخاص) لابد من الاعداد لذلك برؤية متأنية ومديات زمنية تأخذ بنظر الاعتبار التراكمات التاريخية للنظرة الاجتماعية السلبية عن التعليم الاهلي من جهة ومن جهة ثانية التدرجية الزمنية اللازمة لتهيئة شروط التنافس السليم الذي يحقق الكفاءة الداخلية للنظام التربوي وبما يخفف من تبعية النظام التربوي للإنفاق الحكومي.
7. ضرورة اعادة هيكلة وبناء التعليم وبكل جوانبه وكالاتي:

أ–اعادة تأهيل البنى التحتية لقطاع التربية والتعليم، وتوسيعه بما يكفي لحجم الطلب على التعليم، وتزويده بالمعدات المساعدة للتدريس وبما ينسجم مع معطيات العصر الراهن.

ب–تأمين عدد اكبر من التدريسيين المؤهلين، واعادة تأهيل الملاك التربوي على ضوء ما يستجد من معطيات العلوم التربوية والنفسية الراهنة.

ج–الشروع بعملية اصلاح للمناهج الدراسية وتطوير المهارات ذات الصلة بهدف تحقيق تعليم منافس على الصعيد الوطني والاقليمي والعالمي.

8. ضرورة وجود تنسيق عالي جدا بين سياسات التعليم من جهة وبين سياسة وزارة التعليم العالي والتخطيط من جهة اخرى تهدف إلى ضمان توجيه الافراد نحو التعليم والتأهيل في الاختصاصات التي يفتقر اليها

بلدنا وبما يلبي الحاجة الحقيقية للتنمية من رأس المال البشري دون اعتبار التعليم هدفا بحد ذاته بل اعتباره وسيلة للارتقاء على مستوى الفرد الواحد وعلى مستوى المجتمع باكمله .

9. العمل على مساواة نسب الالتحاق حسب الجنس والحد من تسرب البنات وضرورة توعية المجتمع، ولا سيما في الريف، إلى دور المرأة في التنمية وفي صناعة الجيل القادم ومن ثم ضرورة تعليمها ومشاركتها في النشاط الاقتصادي بكل اشكاله.

10. ان البحث عن المشاركة المجتمعية ، سواء في ميدان الاستثمار في التعليم او التمويل الاسري له، يستلزم بالضرورة اعادة القناعة المجتمعية لمستقبل التعليم والتحصيل العلمي المادي وذلك من خلال اعادة النظر السليمة من الناحية الاقتصادية بسياسة الاجور بما يعطي للشهادة الدراسية مكانة متميزة في تكوين الدخل الفردي ، وبعكس ذلك لايمكن الركون لقوى الجذب المدرسي لوحدها مالم نوفر الحد الضروري من القناعة بجدوى الاستمرار الدراسي وهذا وحده (أي هبوط القناعة) يعد عاملاً مفسراً ذو معنوية عالية في تفسير تقلص الطاقة الاستيعابية للنظام التربوي عندما تقاس بمؤشرات الالمام بالقراءة والكتابة التي تظهر المسوحات الاحصائية تدنيها في الاجيال الاحدث ومن هم في سن التعليم في الوقت الحاضر مقارنة بالأجيال الاسبق وهذا مؤشر يدعو الى القلق والخوف على مستقبل اجيالنا ،لا الثقافي فحسب بل التعليمي كذلك .

الهوامش:

1 –Barro & Lee (2000) ،**International Data on Education Attainment)** ، pp1–3 , http://www.economics.harvard.edu/faculty/barro/files/p_jwha.pdf[i]

[ii]–البنك الدولي(2007) "**الطريق غير المسلوك ،إصلاح التعليم في منطقةالشرق الأوسط وشمال أفريقيا**"

http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/EDU_Summary_ARB.pdf

[iii]– جريدة الوقائع العراقية **قانون مجانية التعليم في العراق** ، الجريدة الرسمية لجمهورية العراق 1974م

[iv] علاء الدين جعفر محمد علي، **النمو الاقتصادي بين النظرية الاقتصادية والقرآن الكريم ، دراسة مقارنة لدور العوامل المنظورة في تحقيق النمو الاقتصادي** ، مرتضى للكتاب العراقي ، بغداد ، 2011،ص30– ص31.

[v] احمد حسين الهيتي وآخرون ،العلاقة **بين الأنفاق على الصحة والتعليم والنمو الاقتصادي ، دراسة تحليلية في كل من الاقتصاد الأردني والسعودي للمدة 1981 – 2006** ، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية ، السنة السابعة ، العدد 20،2009،ص38.

[vi]) دخيل ، نجاة ؛ **محددات الدمج الاجتماعي**، ورشة عمل حول تعريف وتحليل وقياس الفقر، دمشق ، 2007 ، ص5.

[vii]) انظر ديرها كوبيان ، موسيس ؛ **حالة العراق الصحية في نصف قرن**،(بغداد: دار الرشيد،1981) ص81،

[viii]) الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات ، **التقرير الوطني لحال التنمية البشرية** ، بغداد ، 2008 ، ص199.

[ix])المصدر نفسه، ص 129–130.

[x]) عزيز وآخرون، ليلى كاظم ، **دورة شبكة الحماية الاجتماعية في التخفيف من الفقر في العراق** ، بحث مقدم كفصل ضمن مشروع استراتيجية التخفيف من الفقر / وزارة التخطيط باشتراك مع البنك الدولي

[xi]) الزبيدي، علي ، **تطور الانفاق التربوي الحكومي في العراق 1974م – 1989م** بحث مقدم الى مركز البحوث التربوية وزارة التربية بغداد 1990م

[xii]) الزبيدي ، علي ، نحو **تخطيط الموازنة التربوية العامة ، ورقة مقدمة لاعمال البنك الدولي** ، ورشة تدريبية 2007م

[xiii]) وزارة التربية، **ورقة استراتيجية لقطاع التربية والتعليم**، بغداد 2004

[xiv]) وزارة التخطـيط الجهـاز المركـزي للإحصـاء و تكنلوجيـا المعلومـات، **المسـح الاقتصـادي والاجتمـاعي للأسرة العراقية لسنة 2004 ومستويات المعيشة وخارطة الحرمان** ، بغداد .2004

[xv]) وزارة التربيـة ، المديريـة العامـة للتخطـيط التربـوي ، مديريـة الاحصـاء التربـوي ، **الخلاصـة الاجماليـة للمراح الدراسية كافة** (عدا محافظات افليم كوردستان)

[xvi]) وزارة التربيـة ، المديريـة العامـة للتخطـيط التربـوي، مديريـة الاحصـاء التربـوي ،**تقريـر الاحصـائي التربوي السنوي للعام 2003م-2004م**

[xvii]) الزبيـدي ، علـي ، **اكتسـاب المعرفـة مـن اجـل تمكـين** ، بحـث مقـدم ضـمن تقريـر التنميـة البشـرية فـي العراق لعام 2007م

[xviii]) وزارة التربيـة ، المديريـة العامـة للتخطـيط التربـوي / مديريـة الاحصـاء التربـوي / الخلاصـة ... المصدر نفسه .

[xix]) وزارة التربيـة ، المديريـة العامـة للتخطـيط التربـوي / مديريـة الاحصـاء التربـوي / **تقـارير الاحصـائية السنوية التربوية للسنوات 2003-2004-2005** .

[xx]) الزبيـدي ، علـي ، **التعلـيم والفقـر فـي العـراق ، تبـادل الاثـر والـدور التنمـوي** ، بحـث مقـدم كفصـل ضمن مشروع ستراتيجية التخفيف من الفقر في العراق ، وزارت التخطيط بالاشتراك مع البنك الدولي .

[xxi])خارطة الحرمان، مصدر سابق، ص35 .

[xxii]) بـن صـالح ،عثمـان ؛ **دور المؤسسـات التعليميـة فـي تحقيـق الأمـن الخلقـي والمجتمعـي فـي عصـر العولمة**، مصدر سابق ، ص 10.

[xxiii])**خارطة الحرمان ومستويات المعيشة في العراق** ، مصدر سابق ، 2006، ص24 .

[xxiv]) الرشـدان ، عبـد الله ؛ **المفصـل الـى التربيـة والتعلـيم** ، ط2 ، (دار الشـروق ، 1999) ، فلسـطين ، ص302 .

[xxv]) النقيـب ، خلـدون ؛ **حـول التعلـيم العـالي والتنميـة فـي البلـدان الناميـة**، ، (مجلـة الباحـث) بيـروت: ، العدد، الرابع عشر، نوفمبر، ديسمبر، 1980، ص12 – 13.

[xxvi])الراصد الاجتماعي، **الخوف والعوز عقبتان في وجه الأمن الإنساني** ،: منظمة المواطنين الدولية، بيروت، 2004، ص80 .

" الاقتصاد السياسي للنظام التربوي في العراق"

FIRST EDITION

International Journal of Research and Humanities Studies
Vol 2, Issue 2, December 2016

WWW.IJRHS.WEEBLY.COM