

تحليل العلاقة بين تقلبات الموازنة العامة ومؤشرات القطاع التربوي في العراق للمدة (1980-2013)

أ.م.د. فلاح خلف الربيعي*

د. علي شديخ الزبيدي**

المستخلص

يهتم هذا البحث بتحليل آثار 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 إلى تحسن مؤشرات الأداء في هذا القطاع. وعندما تراجعت مؤشرات النمو الاقتصادي خلال المدة (1983 - 2003) نتيجة الحروب والعقوبات الدولية، تراجعت الأهمية النسبية للموازنة التربوية نتيجة للتحويل في أولويات الاتفاق الحكومي لصالح القطاعات العسكرية والأمنية، تراجع أداء القطاع التربوي، فسجل مؤشرات سلبية في معدلات الالتحاق، ومعدل الإعادة، فضلاً عن الاختلالات الهيكلية في العرض المدرسي وبخاصة الأبنية المدرسية والمستلزمات الدراسية. ولم تنجح الإجراءات المالية خلال المدة (2003 - 2013) في تصحيح تلك الاختلالات من خلال زيادة الطاقة الاستيعابية للاستثمار التربوي، وذلك لاستمرار الانخفاض في كفاءة التنفيذ والتباين المكاني في توفير فرص التعليم

Abstract

* عضو هيئة تدريس/الجامعة المستنصرية/كلية الإدارة والاقتصاد
** وزارة التربية

المقدمة

يسهم القطاع التربوي في تحسين الأداء التنموي، من خلال رفع مستوى رأس المال البشري. لأن ضعف الاهتمام بهذه الحقيقة في عدد كبير من الدول النامية وبضمنها العراق، أسهم في تدني مستوى إنتاجية رأس المال البشري، مقارنة بمعدلات التحصيل التعليمي التي تشهد زيادة مطردة، الأمر الذي يمكن أن يفسر السبب في ضعف تأثير قطاع التربية والتعليم على اتجاهات التنمية في تلك البلدان.

وبقدر تعلق الأمر بالقطاع التربوي في العراق فإن الاهتمام بهذا القطاع، ظل مرتهاً بظروف التقلبات في الإيرادات العامة التي تخضع بدورها للتقلبات في نسبة مساهمة الإيرادات النفطية في الموازنة العامة من ناحية، وبمدي الاستقرار السياسي والاجتماعي من ناحية ثانية. فقد توثق الارتباط بين القطاعين التربوي والحكومي بعد زيادة دور الحكومة في النشاط الاقتصادي بعد منتصف الخمسينيات من القرن المنصرم، وما ترتب عليه من زيادة في حجم الانفاق الحكومي، نتيجة لزيادة مساهمة قطاع النفط في الناتج المحلي الإجمالي، الذي أسهم في خلق الأساس الموضوعي لزيادة تدخل الحكومة في قطاع التربية عبر التدخل في الخطط والبرامج والسياسات التعليمية لهذا القطاع. وقد أخذ هذا التدخل مساراً تصاعدياً رافق التصاعد التدريجي في نسبة مساهمة الإيرادات النفطية في الموازنة العامة، ويمكن تتبع آثار هذا الاتجاه خلال المدة (1952-1982)، الذي أسهم في تحسن أداء القطاع التربوي نتيجة لزيادة حجم التمويل الحكومي لهذا القطاع لحالة الوفرة التي شهدتها إيرادات النفط خلال تلك المدة، ولنفس السبب يمكن تفسير حالة التراجع التي شهدها قطاع التربية خلال المدة (1983-2003) بتراجع حجم التمويل الحكومي الذي ترتب على تغيير أولويات الانفاق العام، بعد توجيه أموال النفط نحو دعم الحروب ودعم سياسة عسكرة الاقتصاد والمجتمع خلال تلك المدة. ومن الطبيعي أن يتعرض النظام التربوي في ظل تلك الظروف إلى انتكاسة خطيرة بعد تخلي الحكومة عن معظم الخطط والبرامج الهادفة إلى النهوض بقطاع التعليم. وتسعى هذه الدراسة بناءً على تلك الأفكار إلى تحليل آثار التقلبات في الإيرادات النفطية على بنية وأداء النظام التربوي في العراق.

مشكلة البحث:

- 1- ضعف كفاءة القطاع التربوي لإخفاقه في تحقيق أهدافه الكمية (نشر التعليم) والنوعية (تحسين مستوى التعليم)،
- 2- إن تحول القطاع التربوي الى قطاع حكومي، جعله قطاع شديد الحساسية للتقلبات في الإيرادات النفطية.
- 3- فشل السياسة المالية في ترتيب أولويات الإنفاق الحكومي وبضمنها الاتفاق التربوي.
- 4- الفشل في الاهتمام بمعايير موضوعية تحدد آليات التصرف بالموارد المالية المخصصة للاتفاق على التربية.

إن تلك المشكلات أضعفت من قابلية القطاع التربوي على إمتصاص أثر الصدمات السياسية والاقتصادية التي توالت عليه تباعاً من حروب، وحصار وعقوبات دولية.

أهمية البحث: تعود أهمية البحث إلى محاولة الكشف عن علاقات الارتباط المتبادل بين النظام التربوي وتقلبات الموازنة العامة 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 المتغيرين، فمركزية الإنفاق جعلت الإدارة التربوية شديدة التمرکز تقاد من مصدر التمويل، وتتبنى المركزية منهجاً وفكراً وأسلوباً.

فرضية البحث:

" إن تبعية النظام التربوي المالية لتقلبات الموازنة العامة في العراق، قد فرضت عليه تحمل أعباء وتكاليف اقتصادية واجتماعية باهظة - ناجمة عن ظروف عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي التي شهدتها العراق خلال المدة (1980-2013) مما أدى إلى تدهور مستوى كفاءة مخرجاته، فضلاً عن تبنيه منهج المركزية الإدارية".

4.1- أهداف البحث: يسعى البحث إلى تحقيق الأهداف الآتية:

- أ- تشخيص الارتباط بين النظام التربوي والنظام السياسي في العراق، من خلال قناة الإنفاق الحكومي وتأثير التقلبات في هذا الاتفاق على تمويل القطاع التربوي وعلى كفاءة أداء هذا القطاع.
- ب- متابعة تطور ظاهرة تبادل الأدوار 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 وإهيار لمؤسسات الدولة بعد عام 2003 ، وما أعقبها من استفحال لظاهرة الإرهاب وعدم الاستقرار الأمني والسياسي والاضطرابات الاجتماعية ، التي وصلت إلى حد التهديد بحدوث الحرب الأهلية ، كادت إن توقف مسيرة النظام التربوي . وبناء على تلك المنهجية سنتناول الدراسة عدد من المحاور وكالاتي:

أولاً. النظام التربوي وتقلبات القطاع الحكومي للمدة (1974- 2003)

أصبح القطاع التربوي والتعليمي في العراق مجانياً بكافة مراحلهِ وإلزامياً في مرحلته الابتدائية (الصفوف الست الأولى) ومنذ العام 1974⁽¹⁾ مع خطط لتوسيع نطاق إلزامية التعليم إلى بقية المراحل. وعلى الرغم من المزايا الإيجابية لهذا القرار، إلا أنه جعل كل تقلبات النظام السياسي تنعكس بشكل مباشر وغير مباشر على النظام التربوي، عبر قنوات التمويل المالي وقنوات الإدارة العامة، وأصبحت التغذية تسير باتجاهين متعاكسين، فمركزية الدولة الشمولية تناسب في إدارة تربوية شديدة المركزية، جعلت النظام التربوي مركزاً لتخريج كوادر تتبنى المركزية منهجاً في التفكير. فضلاً عما سبق فإن إزاحة النشاط الخاص عن القطاع التربوي قد أضعفت 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 أن الإنفاق الحكومي برمته لا يهتم بمعايير الجدوى الاقتصادية للإنفاق، وقد تعاضم ذلك الإهمال مع تعاضم الاتجاه الاستهلاكي وضعف التوجهات الإنتاجية للنظام السياسي ، خلال فترات الوفرة المالية التي ترافق عادة

الارتفاع في إيرادات النفط ، فقد أسهمت تلك الظروف في جعل قناة التمويل الحكومي ، المتمثلة بتخصيصات الموازنة العامة لقطاع التربية هي القناة الأشد تأثيراً في توثيق ارتباط النظام التربوي بالنظام السياسي سواء خلال مراحل الوفرة أم في ظروف التقشف والركود ، التي تظهر مع تدهور إيرادات النفط . إن تلك الأفكار ستشكل منطلقاً لتحليل الآثار المترتبة على تفرد الحكومة في تمويل النظام التربوي.

1- التعليم والإنفاق الحكومي،

أن تدني مستوى الإنفاق الاستثماري في قطاع التربية، سيسهم في تدني مستوى التعليم ويضعف من مساهمته في زيادة النمو والإنتاجية، وسيقود ذلك إلى استمرار الحلقة المفرغة للتخلف. (2) وفي هذا الصدد برهن رواد مدرسة النمو الداخلي وبخاصة، رومير ، ولوكاس ، على وجود ارتباط طردي بين معدلات النمو ومستوى تأهيل الموارد البشرية ، فضمن هذا المجال أكد لوكاس على أن المستوى التعليمي المرتفع للعاملين يعني إنتاجية أعلى لرأس المال البشري ، فالتعليم الأفضل سيحفز على زيادة مستوى الابتكار والاختراع ، الذي سيسهم في رفع مستوى إنتاجية جميع العاملين (3). وبالتالي فإن حجم المساهمة الإيجابية للتعليم في التنمية ستتوقف على نوعية التعليم ومدى ملائمة لاحتياجات المجتمع في المراحل الإنمائية المختلفة. (4)

إن تلك الحقائق تؤكد على أن التعليم قد أصبح مدخلاً لتفعيل دور العنصر البشري في التنمية، وبخاصة بعد التحول نحو الاقتصاد المعرفي والاعتماد التقني التي توظف العلم والمعرفة التي جعلت من التعليم شرطاً ضرورياً لمواصلة عملية الإنتاج (5). وعليه أصبح التعليم الأداة الرئيسية لبناء القدرات البشرية 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 (6).

وقد شهد القطاع التربوي في العراق تطورات مهمة بعد اتفاقية مناصفة الأرباح في العام 1950 وما تلاها من تحسن 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 إلى إن مجموع المتعلمين من الجنسين (في المرحلتين الابتدائية

والثانوية) قد إزداد في العام 1958 بنسبة (30% و17%) عما كان عليه عام 1945، كما تضاعف أعداد الطلبة أربع مرات عام 1968 مقارنة بعام 1958، وإنخفضت الفجوة بين الذكور والإناث فأصبحت 2 الى 1 عام 1976 (7). سمحت تلك التطورات 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 والسبعينيات من القرن المنصرم بفضل الإجراءات المذكورة، إلا 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 بدأ يرجح الولاء للحزب والنظام على حساب الكفاءة والنزاهة والتخصص المهني في عملية اختيار الموظفين للمناصب القيادية، وقد هيا هذا التحول الأجواء المناسبة لدخول العراق في حربه الطويلة مع إيران 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 للإنفاق على قطاع الدفاع والامن على حساب القطاعات الاجتماعية وبخاصة قطاع التربية والتعليم والصحة، ونلاحظ من بيانات الجدول (1) أن نسبة تخصيصات قطاع التعليم بلغت (63%) من تخصيصات الخطة الخمسية 1965-1969 (8)، إلا أن هذه النسبة بدأت بالتراجع تدريجياً إلى أن وصلت خلال مدة الحرب العراقية-الإيرانية (1980-1988)، إلى حوالي (38%) ثم تراجعت خلال المدة (1986-1990) الى حوالي (28%)، وتضاعفت وتيرة التهميش لهذا القطاع خلال فترة العقوبات الاقتصادية فوصلت إلى حوالي (12%) خلال المدة (1991-1995)، وبلغت أدنى مستوى لها خلال المدة (1997-2001) عندما وصلت إلى حوالي (5%). وأنخفض نصيب الفرد من تخصيصات التعليم إلى أقل من دينار واحد خلال المدة (1991-1995) (9).

بناء على تلك المعطيات نستنتج أن التعليم في العراق قد تمكن خلال النصف الثاني من القرن العشرين من تحقيق نمو كمي ملحوظ في بعض المؤشرات، فضلاً عن النمو النوعي في بعض الجوانب، إلا أن هذه الوتيرة أخذت بالتراجع تدريجياً، 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 الإنفاق الحكومي للمدة 1965-2006
[بالأسعار الثابتة لعام 1980]

المدة	الإنفاق على التعليم (مليون دينار)	نصيب الفرد (دينار عراقي)	الإنفاق على 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.
الجهز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات للسنوات 2002-2006 .
* تمثل بيانات 15 محافظة عدا محافظات إقليم كردستان ولغاية 2003

ثانياً، التقلبات في التمويل التربوي

بهدف التعرف على أثر التقلبات في التمويل الحكومي على التحولات التي طرأت على النظام التربوي (السياسات، البرامج، الخطط) سنقسم مدة البحث إلى 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 بلغ معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي كمتوسط لتلك المدة (7.6%)⁽¹⁰⁾، ويعزى هذا الارتفاع في معدل النمو الاقتصادي إلى 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 بتبنى سياسة مجانية التعليم، التي أسهمت في زيادة الحصة النسبية لمخصصات التمويل لقطاع التربية بشقيها الجاري والاستثماري، فبلغت 6% من الناتج القومي الإجمالي و18% من إجمالي الإنفاق العام⁽¹¹⁾. وقد ظهرت آثار هذه الزيادة في التخصيصات بشكل تقدم ملحوظ في النظام التربوي ، وكان من أبرز دلائل هذا التقدم ارتفاع المؤشرات

الكمية والنوعية في جداول المقارنات الدولية طبقاً لتصنيفات البنك الدولي واليونسكو والمنظمات الدولية ذات العلاقة ، التي صنفت النظام التربوي في العراق على أنه الأفضل في المشرق العربي، وكانت تلك النتائج محصلة لتسارع معدلات النمو السنوية للمؤشرات الكمية وبشكل متواصل خلال عقد السبعينيات الى منتصف عقد الثمانينيات ، فوصلت معدلات الالتحاق والتسجيل في المرحلة الابتدائية الى 100% وفي بعض الأعوام فاقت تلك النسبة عندما التحق حتى الطلبة فوق سن تلك المرحلة، كما أنخفضت الى حد كبير نسب التسرب والرسوب في المراحل الدراسية كافة ، مما يشير إلى 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 الى القصبات والقرى النائية والمناطق المهمشة والمهملة، كما سجل التعليم خلال هذه المرحلة ارتفاع كبير في كفاءته الداخلية، فسجل أدنى المعدلات في نسب التسرب والرسوب بين الدول العربية ، واستكملت النهضة التربوية بحملة محو الأمية التي حققت نتائج نسبية ملموسة، تمثلت بتراجع كبير في نسب الأمية ضمن الفئة العمرية (15-45) ، إلا أن ما يؤخذ على هذا الزخم التربوي أنه أقتصرت على تعميم التعليم الإلزامي على المرحلة الابتدائية ولم يمتد بنفس القوة إلى بقية المراحل الدراسية.

2-مرحلة تغيير أولويات الانفاق العام

شهدت المدة (1982-1989) تغييراً في أولويات الانفاق العام الذي بدأ يمنح الأولوية لقطاع الأمن والدفاع على حساب قطاعات الإنتاج وقطاع التربية والتعليم والصحة، فقد فرضت ظروف الحرب تبني سياسات عسكرية الاقتصاد، مما أدى إلى تراجع الأهمية النسبية للإنفاق العام على البنية الاجتماعية (الصحة والتعليم)، وبخاصة قطاع التربية والتعليم الذي دفع به إلى مؤخرة الترتيب، فقد أنخفضت حصته النسبية خلال المدة (1984-1989) إلى حوالي (4%) من الناتج القومي الإجمالي كما تدنت حصته من تخصيصات الموازنة العامة إلى حوالي (8%)⁽¹²⁾ ، كما أسهم الارتفاع في معدلات التضخم ، الذي انعكس بشكل تدهور في القوة الشرائية لرواتب المعلمين والمدرسين، دفعتهم إلى 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 بجدوى مهنة التعليم ، وأسهمت تلك الظروف

في أضعاف الحافز على التدريس وإنخفاض 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 تباطؤ وعدم 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 أبنائها على مواصلة التعليم ، فضلاً عن تراجع قناعة الطالب نفسه بإمكانية تحسن دخله في المستقبل إذا واصل التعليم. تضافرت كل تلك العوامل لتخلق مناخا تربويا تشوبه الكثير من نقاط الخلل في النواحي التعليمية والمؤسسية، كان إنخفاض التمويل الحكومي هو المتغير الحاكم الذي أسهم في تعميق آثارها.

3-مرحلة العقوبات الدولية

شهدت المدة (1990-2003) ظروف غزو الكويت ورد الفعل الدولي العسكري والاقتصادي والسياسي على هذا الغزو ، وكانت أبرز 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 إلى أقل من 3% ، كما تدهورت حصة الطالب من الانفاق على التعليم حتى وصلت إلى (47 دولار سنويا) ⁽¹³⁾ ، ويمكن القول بأن هناك عاملين أساسيين 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 إلى (701) دينار عراقي في 1985 ثم إلى (141) دينار عراقي في 1995 ودخول أكثر من نصف السكان ضمن خط الفقر ، وارتفاع نسبة الأسر التي تعيش حالة الحرمان إلى حوالي 31%

من الأسر وحوالي 34% من الأفراد (14) ، وهذا الأمر أضعف من القدرات المالية للقطاع الاسري وقلل من إمكانية مساهمته في تمويل قطاع التربية والتعليم وتخفيف الضغط الناجم عن نقص التمويل الحكومي.

الثاني، عدم تبني الإدارة التربوية للرؤيا والتخطيط الاستراتيجي الكفيل بتقديم مقترحات بديلة لمواجهة التهديدات والمخاطر التي تهدد بإتھيار النظام التربوي برمته، كما أن خضوعها لشروط وإملاءات النظام الشمولي أفقدها المرونة والقدرة على طرح هذا النوع من البدائل، ومن أبرز الدلائل على ذلك عندما قامت الحكومة بتخفيض التخصيصات بشكل حاد ، لم يتحرك النظام التربوي من أجل تبني معايير جديدة أو إجراء ترتيب جديد للأولويات تجعل هذا التخفيض يتناسب مع المراحل الدراسية أو مع التوزيعات الجغرافية (المحافظات والاقضية)، بل ترك الأمور تخضع للاجتهادات الشخصية والإجراءات العشوائية وحسب التنافس بين فقرات الإنفاق. بناء 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 قراراته بظروف التقلب في نسبة مساهمة إيرادات النفط في الموازنة العامة ، وما يمليه هذا التقلب من تدهور في نسب التخصيصات يتبعه تراجع وتخلياً تدريجياً عن الخطط والبرامج والسياسات الطموحة التي تستهدف النهوض بالقطاع التربوي.

ثالثاً، آثار الانخفاض في التمويل الحكومي

دفع انخفاض التمويل الحكومي إلى تركيز 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 تتناسب مع معدلات النمو في اعداد الطلبة وخصوصاً في مراحل التعليم الابتدائي، فضلاً عن كونها لا تفي بمتطلبات رفع مستوى الجودة والكفاءة وتطوير مهارات المعلمين والمدرسين. ومن الطبيعي أن يقود هذا الانخفاض في الاستثمار إلى زيادة 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 تمويل القطاع 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 مقابل النمو المطرد في اعداد الطلبة، فقد تعمقت الفجوة بين الجانبين خلال المدة (1991-2003) حيث كان النمو في عدد الطلبة أكبر بكثير من النمو في عدد المدارس ، إذ بلغ عدد المدارس (10871) مدرسة في عام (1989-1990) تستوعب (3924899) طالبا وطالبة⁽¹⁵⁾ وكان يفترض أن يصل عدد المدارس في العام (2003-2004) إلى (15053) مدرسة تستوعب (5218737) طالبا وطالبة ، إلا أن العدد الفعلي للمدارس بلغ في ذلك العام (10811) بنائية⁽¹⁶⁾، بعجز بلغ (4242) ، الأمر الذي دعا النظام التربوي إلى محاولة التكيف مع هذا النقص ومواجهة مشكلة العجز عن طريق اتباع نظام الازدواج في البناية الواحدة (دوام أكثر 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 البنائيات بأكثر من طاقتها التصميمية، قلص العمر المتوقع لها وزاد من حاجتها الى التأهيل . وتجدر الإشارة إلى تباين المحافظات في حجم الفجوة وكذلك تباينها في توزيع الطلبة حسب الجنس نظراً للقيود الاجتماعية المعروفة⁽¹⁷⁾.

2- أخفق النظام التربوي اثناء تلك المدة في تجسير فجوة الالتحاق حسب الجنس، فقد التحق بالدراسة (1684123) طالبة في العام الدراسي (1989-1990) وبنسبة بلغت (43%) من مجموع الطلبة الملتحقين⁽¹⁸⁾ ولم تتغير هذه النسبة في العام الدراسي (2003-2004) فقد التحقت (2222375) طالبة من مجموع (2518737) ان ثبات هذه النسبة يشير إلى اخفاق للنظام التربوي في تقليل التفاوت لصالح الذكور.

3- تركيب الكادر التدريسي حسب الجنس إلى أن النسبة أخذت تميل لصالح الإناث خلال مدة البحث، فقد تراجعت نسبة إسهام المدرسين من (34%) من اجمالي الهيئة التدريسية البالغ عددهم (180153) مدرساً ومدرسة في العام الدراسي (1989-1990) ، إلى (29%) في العام الدراسي (2003-2004) ويعود هذا الانخفاض الى تدني القوة الشرائية للرواتب بسبب الارتفاع المستمر في معدلات التضخم وبخاصة أثناء مدة العقوبات الدولية (1990-2003) ، كما أن العادات والتقاليد تفضل عمل المرأة في ميدان التعليم وتمنح الرجل خيارات أكثر في سوق العمل.

4- تزامنت هذه الفجوة مع هشاشة بنية عرض الابنية المدرسية، فتؤكد التقارير الفنية لوزارة التربية ان 70% من تلك الأبنية، أما بحاجة إلى ترميم، بدرجات مختلفة، أو تعاني من مشاكل

نقص خدمات الصرف الصحي او نقص مياه الشرب¹⁹. ورغم تفوق الطلب المدرسي على العرض المدرسي ، خلال تلك المدة إلا ان تحليل الاتجاه العام ، وبخاصة خلال المدة (1991 - 2003)، يشير إلى انخفاض مستمر في معدلات الالتحاق إذ بلغ 89% كمتوسط لتلك المدة ، بعد أن وصل إلى 100% (خلال عقد السبعينيات ومنتصف عقد الثمانينات كما أشرنا) 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 الأول الابتدائي أكمل المرحلة الابتدائية منهم (54% ذكور ، 46% اناث) مما يشير إلى ارتفاع مستوى الاعادة خلال تلك المدة إذ بلغت عام (1999 - 2000) (14.5%) وهي الأعلى بين الدول العربية بعد ان كانت نسبتها الأدنى كما أشرنا.

رابعاً، التحديات الموروثة والمستجدة

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

1-العجز في عرض الابنية المدرسية الذي بلغ (4242) بناية مدرسية في العام الدراسي (2003-2004) ، وما ترتب عليه من تزايد في ظاهرة الازدواج المدرسي (ثنائياً كان الازدواج ام ثلاثياً) ، إضافة الى سوء التوزيع الجغرافي طبقاتاً للكثافة السكانية، فنجد أن ظاهرة الازدواج تتركز في المناطق ذات الكثافة السكانية العالية في كل من العاصمة بغداد ومراكز المحافظات ، وبخاصة في المرحلة الابتدائية. ومما زاد من تفاقم الامور هو ضعف وهشاشة الابنية المدرسية، التي جعلت استخدام الازدواج في الدوام المدرسي، صعباً ليس من الناحية التعليمية فحسب بل ومن الناحية الهندسية ايضاً، فالإستخدام 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 ، إذ الفت ظاهرة الارهاب والتوتر والافتتال 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 ، إذ فقدت وزارة التربية أكثر من (343) معلماً ومدرساً و(374) طالباً وطالبة، إلى 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 لمحافظة معينة، يهاجر المعلمون والمدرسون إلى محافظات أخرى، مما أسهم في تفاقم الاختلال بين العرض والطلب على المدرسين، وتجدر الإشارة هنا إلى أن الإدارة التربوية ظلت تحمل الامانة بشرف رغم تلك الازمات، وقد ساعدها في ذلك عاملان أساسيان هما: أ-إصرار العوائل على ارسال ابنائها الى المدارس رغم التحديات الامنية، عبر 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، أصر المعلمون والمدرسون والاداريون على اكمال العام الدراسي وبأداء مهني عالي شهدت به المنظمات الدولية المتخصصة.

خامساً، الملامح العامة لحركة التصحيحات التربوية

أزاء تلك التحديات، سعى الإصلاح التربوي في العراق الى تحقيق الموازنة بين نشر التعليم وتحسين نوعيته وفعلاً كانت أبرز مرتكزات هذا الاصلاح بعد عام 2003 ما 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 دينار عام 2004 الى (1719245) مليون دينار عام 2007 أما 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 (إذ تم ترميم اكثر من 4147 مدرسة وبمختلف درجات التأهيل)²⁰.

2-تعزيز نوعية التعليم من خلال خفض حصة المعلم من الطلبة، من خلال المباشرة بحملة واسعة للتعينات وإعادة التعيين وبحدود (120000) معلماً ومدرساً. ولرفع مستوى الرضا الوظيفي للهيئة التعليمية والتدريسية فقد صدرت تشريعات متعددة لتحسين الوضع المعاشي والاجتماعي.

3- إعادة النظر بعلاقة النظام التربوي بالمنظمات الدولية، بعد سياسة الإنكفاء 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 إجراء الامتحانات العامة في بلدان المهجر للحفاظ على الخدمة التربوية للجميع وتمكين الطلبة المتسربين من الالتحاق مرة أخرى إلى التعليم.

على الرغم من أهمية تلك الإصلاحات، ألا أنها لم ترق إلى مستوى الإصلاح الجذري الذي يقلص العجز القائم في الابنية المدرسية ويلبي المستلزمات التربوية الحديثة، إذ يبدو أن تلك المهمة، أكبر من طاقة الإدارة التربوية وأن النجاح في تحقيقها يتطلب تضافر 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.

سادساً، التعليم والاستقرار الأمني،

يُعد التعليم الأساسي والمعلومات العامة التي توفر المعرفة والمهارات الحياتية وتنوع التعليم هي أمور ذات أهمية خاصة بالنسبة للأمن البشري وتحت 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 حقاً إنسانياً، 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 (21). وتستهدف المؤسسات التعليمية نشر الأمن والطمأنينة من خلال توفير المناخ المناسب للعملية التعليمية وتوابعها لتحقيق التقدم والتطوير، وتُعد سلامة المدرسين والطلاب والمؤسسات التعليمية من أهم قضايا الأمن، إذ يفترض أتباع الإجراءات والتعليمات الأمنية ضماناً لتحقيق الهدف من المفهوم الأمني الخاص بالمؤسسات التعليمية. (22).

فالأمن 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 (23).

سابعا، تطوير المناهج

أن الواقع التربوي والتعليمي في العراق يستدعي إعادة النظر في محتوى البرامج والمناهج التربوية السائدة وعند اعداد المناهج الجديدة ينبغي مراعاة حاجات المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المختلفة، ويمكن تصنيف حاجات المجتمع إلى صحية وأمنية ودفاعية وغذائية وسكنية واتصالات وغيرها ، وإشباع تلك الحاجات يتطلب أن يكون أفراد المجتمع قد اكتسبوا قدرًا 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 ، وزيادة وعي 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⁽²⁴⁾. وبشكل عام ينبغي أن تراعي المناهج خصوصيات المجتمعات ومشكلاتها وحاجاتها وعلاقتها الثقافية الإنسانية عموماً، فضلاً عن قضاياها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وتعد هذه المناهج والمقررات الترجمة الفعلية للنمط التعليمي المرتقب الذي يفترض تخطيطه وهندسته معرفياً وتربوياً من أجل تحقيق أمن تربوي تعليمي ينسجم مع ثقافة المجتمع وعاداته وتقاليده.⁽²⁵⁾

وبدأت في العراق بعد عام 2003 حركة واسعة لتغيير المناهج الدراسية لمواكبة التطور العلمي والتربوي نظراً لما عاناه المنهج الدراسي من جمود وترهل وتسييس وعسكرة قبل عام 2003 ، ويمكن القول أن التقلبات في الموازنة التربوية والتعليمية لم تؤثر بشكل كبير على الجهود الهادفة لتغيير المناهج مقارنة بالنشاطات الأخرى.

ثامناً، الاستثمارات التربوية والتباين المكاني،

إن متابعة مسار توزيع تمويل الاستثمارات في مجال التنمية البشرية والبنى التحتية خلال المدة (1968-2003) يظهر ان الحكومة قد ركزت على بعض المحافظات مما أدى إلى تعميق حدة الاختلالات الإقليمية بين المحافظات وتركز ثمار التنمية في محافظات دون أخرى ، الأمر الذي أدى إلى تجذير وبروز ظاهرة التباين المكاني في العراق حيث أولت الحكومة إهتماماً خاصاً بتطوير العاصمة بغداد و محافظتي (البصرة والموصل) بإعتبارهما أكثر المحافظات سكاناً مما ازداد على أثره شدة درجة الحرمان التنموي في المحافظات الأخرى ، ولهذا فقد كشفت الدراسات الحديثة

عمق هذه التفاوتات وبين مسح الأحوال المعيشية (2004) الذي أجرته وزارة التخطيط، إن أكثر المحافظات حرمانا حسب دليل مستوى المعيشة هي (المتن، بابل، القادسية، ذي قار) أما أكثر المحافظات رفاها فهي (أربيل 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 الإجمالي على صعيد المحافظات يعكس وجود فجوات وتفاوت كبير بين المحافظات نتيجة للحرمان وسوء تخصيص الموارد.

ولا يشذ القطاع التربوي عن هذا المسار والمآل بإعتباره جزءا تابعا لمسارات قناة التمويل الحكومي، فقد كشف دليل التعليم في التقرير المذكور، عن شدة التباين فيما بين المحافظات إذ سجلت قيمة الدليل أعلى مستوياتها في كل من (ديالى وبغداد والبصرة) وبلغت (0.84، 0.75، 0.77) في حين سجلت أدنى مستوى لها في محافظة المتن وبلغت (0.59).

أما خلال المدة (2004-2014) وعلى صعيد تمويل القطاع التربوي فقد أسقطت الإدارة المالية في هذا الجانب مع الاتجاه الداعي الى اعتماد معايير موضوعية في تحديد حجم التخصيصات المالية وتوزيعها وهما معياراً عدد السكان ودرجة الحرمان التنموي (والتي تتمثل بحجم العجز أو النقص في المعروض التنموي لقطاع ما) وأحيانا تضاف لهذين المعيارين درجة الضرر الأمني الناجم عن العمليات الارهابية والعسكرية التي ضربت البلاد خلال هذه المدة، وصحيح ان الدعوة لهذه المعايير كانت مطروحة بقوة على الصعيد النظري، إلا إنها لم يأخذ مساحة تذكر في حيز التطبيق ذلك لعدم تقديم اليات احتساب دقيقة لدرجة الحرمان مما أصبح 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 وإدارته 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- إنخفاض تخصيصات القطاع التربوي مقارنة بما يعانيه هذا القطاع من اختلالات هيكلية وعجز شديد في عرض الابنية المدرسية، أدى إلى تنامي أعداد المدارس المزدوجة ثنائياً وثلاثياً، وكذلك أعداد المدارس غير الصالحة للتعليم من الناحية التربوية، وإذا أضفنا لذلك شدة الضغط السكاني على القطاع التربوي المتمثل بارتفاع معدلات نمو الفئة العمرية (6-8 سنة) 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 الأهمية النسبية للقطاع التربوي بالتذبذب الشديد خلال سنوات التنفيذ، فبعد أن بلغت (9%) خلال الأعوام الثلاث الأولى، إنخفضت إلى (4%) خلال عام 2010، ثم عادت لترتفع إلى (12%) عام 2011 لتتخفف مرة أخرى إلى (4%) في عام 2013. وقد عرقل هذا التذبذب الفرص الممكنة لتحقيق الاستقرار في الطاقة الإستيعابية للاستثمار في المجال التربوي، فضلاً عن كونه عكس حالة انفصال التمويل عن المعايير الموضوعية وخضوعه لقيود مؤسساتية إدارية ناجمة عن تقلبات الموازنة العامة (بيروقراطية أقرار الموازنة، التعاقدات، آليات السيطرة على التنفيذ).

جدول [2]: المبالغ المخصصة لقطاع التربية من مشروع تنمية الأقاليم والمحافظات للمدة [2006-2013] [مليار دينار عراقي]

السنوات	المبلغ الكلي لتنمية الأقاليم	تخصيصات قطاع التربية	الأهمية 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 الباحث 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، وحلاً بديلاً عن المعايير الموضوعية التي تم الاتفاق عليها لتحديد درجة الحرمان التنموي لكل محافظة (الحرمان ، عدد السكان، .. الخ) وقد انعكس ذلك على نسبة المخصصات الإجمالية لكل محافظة إلى مجموع التخصيصات في جدول (3) فالمراتب الأولى حصلت عليها كل من محافظة الموصل (15%)، الانبار (11%)، البصرة (11%) ثم محافظة كركوك (10%) في

حين جاءت محافظات المثنى (5%)، ميسان (5%)، القادسية (4%)، ديالى (3%) في المراتب الأخيرة.

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

المحافظة	التخصيصات المالية			عدد المدارس		
	الكلي	التربيه	نسبة التخصيص	المخططة	المنجزة	نسبة التنفيذ
نينوى	3417	381.8	11	2950	531	18
صلاح الدين	1771	136.6	8	2982	328	11
كركوك	2556	2536	10	3075	492	16
ديالى	1557	81.5	5	2900	87	3
بغداد	7769	1867	24	2525	101	4
الانبار	1584	286.6	18	2962	385	13
بابل	1798	172.5	10	2967	89	3
كربلاء	1042	138.8	13	2200	66	3
النجف	1326	138.3	10	2900	87	3
القادسية	1219	86	7	2900	87	3
المثنى	805.8	114.5	14	2860	143	5
واسط	1259	149.2	12	3113	249	8
ذي قار	1986	160.6	8	2667	160	6
ميسان	1285	117.6	9	2525	101	4
البصرة	5584	278.6	5	2929	205	7
المجموع	34959	6646	19	42455	3111	7.33

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

2- تباينت الأهمية النسبية لتخصيصات القطاع التربوي في كل محافظة من إجمالي المبالغ المخصصة لهذا المشروع، وكما موضح في الجدول (3)، فقد حصلت محافظة بغداد على الترتيب الأول ونسبة (24%)
تليها محافظة الأنبار على (18%) والمثنى (14%) وكربلاء (13%) وحصلت كل من كركوك وبابل والنجف على (10%) في حين حصلت بقية المحافظات (9% - 5%).
3- عند تحليل كفاءة التنفيذ: أي مدى استغلال تلك الأموال في زيادة عرض الأبنية المدرسية وتوسيع الطاقة الاستيعابية، وذلك بالمقارنة بين نسبة تخصيصات القطاع التربوي لكل محافظة مع نسبة التنفيذ المتمثلة بعدد المدارس التي تم بناؤها، جاءت المحافظات التي نسبتها في مجال التنفيذ وبناء المدارس أعلى من نسبتها من التخصيصات كالأتي محافظة نينوى بنسبة (11%-18%) وكركوك بنسبة (10%-16%) وصلاح الدين بنسبة (8%-11%) وواسط بنسبة (6%-8%) على التوالي وهي، في حين سجلت بقية المحافظات نسب تنفيذ متدنية.
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 :

- توصل البحث إلى مجموعة من الاستنتاجات التي تؤكد على تبعية النظام التربوي للتقلبات في ظروف الموازنة العامة في العراق ، وتبرهن على صحة الفرضية ومن أهمها :-
- 1- أن تراجع مستوى التمويل الحكومي فضلاً عن تراجع مستوى التنفيذ دون الحد الأدنى اللازم لتصحيح الاختلالات الحاصلة لسد العجز في الأبنية المدرسية والمستلزمات التربوية-من الناحية المالية والتنفيذية والمؤسسية- فضلاً عن عدم مواكبته للزيادة في الطلب الناجمة عن النمو السكاني، أدى إلى ارتفاع مستوى العجز في الأبنية المدرسية وتزايد عدد المدارس غير الصالحة التي تحتاج إلى ترميم.
 - 2- أشارت بيانات الدراسة إلى ارتفاع حجم العجز في اعداد المدارس وارتفاع نسب المدارس ذات الدوام الثنائي والثلاثي فضلاً عن وجود المدارس الطينية التي لا تصلح للعملية التعليمية وارتفاع معدل الحرمان التعليمي للأسر العراقية التي وصل الى حوالي 29% .
 - 3- أن التقلبات في التمويل الحكومي جعلت القطاع التربوي قطاع شديد الحساسية للتغيرات في الموازنة العامة التي تتأثر بدورها بتقلبات الإيرادات النفطية، الأمر الذي أضعف من قدرة القطاع التربوي على امتصاص أثر الصدمات التي توالى على البلد من حروب وحصار وعقوبات دولية واضطرابات أمنية، وأصبح هنالك تطابق بين الدورة الاقتصادية (ركوداً و رواج) مع الدورة التربوية.
 - 4- تأثر القطاع التربوي بعملية تغيير أولويات الانفاق الحكومي الذي أدى إلى تراجع موقع وحجم الموازنة التربوية في سلم أولويات التصرف بالموارد العامة عبر قناة التمويل الحكومي، وأحتل الانفاق على قطاع الدفاع والامن المراتب الأولى في القطاعات الاجتماعية على حساب قطاع التربية والتعليم والصحة، التي احتجزت حوالي (38%) من الإيرادات خلال 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 والناجى القومي اتساع في حجم الاختلال بين الطلب التربوي والعرض التربوي، ومما زاد الأمر سوءاً هو شدة ارتفاع الطلب على المدارس نتيجة ارتفاع نسبة النمو السكاني مع توقف أو تراجع نمو العرض المدرسي، ولم يستطع النظام التربوي

- تجسير فجوة الالتحاق حسب الجنس، إذ لم تشكل عدد الإناث الملتحقات في المدارس إلا نسبة 43% من مجموع الطلبة خلال المدة 1990 – 2003.
- 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 المدرسي، مع استمرار تأثر القطاع التربوي وارتباطه الشديد ببنية النظام الاقتصادي في ظروف الركود والرواج.
- 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 وأصبح هذا التنافس آلية للتوزيع ولم يؤخذ بالحرمان التربوي أو اعداد السكان في سن التمدن معياراً للتخصيص، اضافة لذلك شهد سقف التمويل هذا تذبذباً في حصة القطاع التربوي خلال المدة (2006 – 2013) وتبايناً 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

شكل الإعلان عن الاستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم العالي في العراق خطوة متقدمة وإيجابية لمعالجة الاختلالات التي يشهدها النظام التربوي والتعليمي الموروثة منها ام المستحدثة بعد عام 2003، ومما يحسب للاستراتيجية أنها أفردت محورا للإنفاق والتمويل المالي للنظام التربوي والتعليمي وعززت ذلك باحتساب الكلف المقدرة للمشاريع والنشاطات التي ضمنتها الاستراتيجية، ومن أجل تفعيل العمل بتلك الاستراتيجية ، لابد من العمل على تهيئة المقدمات اللازمة لإنجاحها ومن أبرز تلك المقدمات:

1- ضرورة العمل على تصحيح الاختلال القائم بين العرض المدرسي والطلب المدرسي وإعادة النظر بتوزيع العرض المدرسي (من أبنية ومستلزمات تربوية وتعليمية) على عدة أبعاد منها البعد البيئي (حضر، ريف) ومراكز المحافظات (أفضية ونواحي) وعلى صعيد الجندر (الفجوة بين التحاق الاناث والذكور)، وعلى صعيد المراحل الدراسية لتحقيق انسيابية تضمن استمرارية المكوث في السلم التعليمي (رياض الأطفال، ابتدائية، متوسط، ثانوي).

، فمن العبث وضياع الجهد والمال الانشغال بالاستجابة للمؤشرات الدولية والاستيعاب التام للمشمولين بالتعليم دون معالجة لتلك الفجوات وعليه بات من الضروري ان تبني الاستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم العالي في العراق على جدول من الأولويات والأسبقيات التنفيذية، يراعي مبدأ التغذية السابقة والراجعة لكل خطوة من خطواتها، فأثار ونتائج الفعل التنموي لا يمكن ان تسير باتجاه واحد، فهناك ارتباط قوي وتغذية راجعة بين مقدار الزيادة في العرض المدرسي ومعدلات الضغط على سوق العمل الناجمة عن ارتفاع معدلات التسرب المدرسي وخصوصا في المرحلة المتوسطة والثانوية.

2- أن تقليص تبعية النظام التربوي للتقلبات في الموازنة العامة يستلزم تفعيل أفكار ونظريات اقتصاديات التعليم وإدخال أساليب التخطيط التمويلي للتعليم وتشجيع دراسات احتساب الكلف المعيارية للطلاب والمدرسة والمرحلة وغيرها، لتحديد الحد الأدنى لتمويل العملية التربوية، وهو حد الانطلاق لمخططي اقتصاديات التعليم في العراق، وهذا الحد يتطلب احتساباً علمياً دقيقاً لضمان استقرارية التعليم، ويؤكد الحاجة إلى إعداد آلية تمويلية تسهم في امتصاص آثار الصدمات التمويلية (انخفاضا مفاجئا أم ارتفاعا) على أداء النظام التربوي، كما يؤكد على ضرورة اعتماد الأساليب العلمية في أعداد الموازنة العامة التربوية بشقيها الجاري والاستثماري من خلال العمل على أعداد الموازنات التربوية التخطيطية في آمام معينة (لخمس سنوات أو ثلاث مستقبلية) بما يسهم في تبيان الإمكانيات الممكنة للنظام التربوي والتخفيف من شدة الصدمة التمويلية.

3- إن التفكير بأعداد نظام تربوي تتوفر فيه شروط المنافسة بين القطاعين الخاص والعام، يستلزم تشجيع القطاع الخاص على الاشتراك في الاستثمار في قطاع التربية شريطة ان يكون بإشراف الجهات المختصة، ويستلزم تحقيق هذا الهدف التحلي برؤية متأنية تتبنى مدى زمنياً يراعي التراكمات السلبية للنظرة الاجتماعية عن التعليم الاهلي، والحاجة إلى التدرج الزمني

اللازم لتهيئة شروط التنافس السليم الذي يحقق الكفاءة الداخلية للنظام التربوي ويخفف من تبعية النظام التربوي للإنفاق الحكومي.

4- ضرورة إعادة هيكلة وبناء التعليم وبكل جوانبه وكالاتي:

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

ب- تأمين عدد أكبر من التدريسيين المؤهلين، وإعادة 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.

5- ضرورة وجود تنسيق عالي جدا بين سياسات وزارة التربية من جهة وبين سياسة وزارة التعليم العالي والتخطيط من جهة اخرى بهدف ضمان توجيه الافراد نحو التعليم والتأهيل في الاختصاصات النادرة 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 بأكمله.

6- ضرورة العمل على تقليل التفاوت في نسب الالتحاق بين الاناث والذكور عن طريق الحد من ظاهرة تسرب الإناث من خلال رفع مستوى الوعي المجتمعي، وبخاصة في المناطق الريفية، من خلال التنبيه الى أهمية دور المرأة في التنمية وفي صناعة الجيل القادم التي تستلزم تعليمها ومشاركتها في النشاط الاقتصادي بكل اشكاله.

7- إن تفعيل المشاركة المجتمعية في دعم التعليم سواء في ميدان الاستثمار أو التمويل ، تستلزم إعادة النظر بسياسات الأجور لرفع مستوى دخول حاملي الشهادات وبخاصة من المعلمين والمدرسين، إن هذا الاجراء يمكن أن يسهم في تعزيز قناعة المجتمع بجدوى استمرار الأبناء في التعليم ، فقد برهنت تجربة العقوبات الاقتصادية على أن أي تراجع في مستويات الأجور والرواتب للمعلمين والمدرسين سيكون السبب في ارتفاع مستوى الأمية وتدني مستوى الالتحاق بالتعليم وتراجع معدلات الامام بالقراءة والكتابة ، وهذا مؤشر يدعو إلى القلق والخوف على الجيل المقبل إذا لم تتخذ الإجراءات الكفيلة بتصحيح الوضع القائم.

المصادر والهوامش

- ¹ - جريدة الوقائع العراقية قانون مجانية التعليم في العراق ، الجريدة الرسمية لجمهورية العراق 1974م
- ² - البنك الدولي (2007) "الطريق غير المسلوک ، إصلاح التعليم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"
http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/EDU_Summary_ARB.pdf
- ³ 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.
- ⁴ 1 -Barro & Lee (2000) International Data on Education Attainment ، pp1-3 ،
http://www.economics.harvard.edu/faculty/barro/files/p_jwha.pdf
- ⁵ احمد حسين الهيبي 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 2009، ص20، ص38.
- ⁶ دخيل ، نجاه ؛ محددات الدمج الاجتماعي، ورشة عمل حول تعريف وتحليل وقياس الفقر، دمشق ، 2007 ، ص5.
- ⁷ انظر ديرها كوبيان ، موسىس ؛ حالة العراق الصحية في نصف قرن، (بغداد : دار الرشيد، 1981) ص81،
- ⁸ الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات ، التقرير الوطني لحال التنمية البشرية ، بغداد ، 2008 ، ص199.
- ⁹ المصدر نفسه، ص 129-130.
- ¹⁰ (عزيز وآخرون، ليلى كاظم ، دورة شبكة الحماية الاجتماعية في التخفيف من الفقر في العراق ، بحث مقدم كفصل ضمن مشروع استراتيجي التخفيف من الفقر / وزارة التخطيط باشتراك مع البنك الدولي
- ¹¹ الزبيدي، علي ، تطور الأنفاق التربوي الحكومي في العراق 1974م – 1989م بحث مقدم الى مركز البحوث التربوية ووزارة التربية بغداد 1990م
- ¹² الزبيدي ، علي ، نحو تخطيط الموازنة التربوية العامة ، ورقة مقدمة ل**اعمال البنك الدولي** ، ورشة تدريبية 2007م
- ¹³ (وزارة التربية، ورقة استراتيجية لقطاع التربية والتعليم، بغداد 2004
- ¹⁴ (وزارة التخطيط الجهاز المركزي للإحصاء و تكنولوجيا المعلومات، المسح الاقتصادي والاجتماعي للأسرة العراقية لسنة 2004 ومستويات المعيشة و خارطة الحرمان ، بغداد . 2004.
- ¹⁵ (وزارة التربية ، المديرية العامة للتخطيط التربوي ، مديرية الاحصاء التربوي ، الخلاصة الاجمالية للمراح الدراسية كافة (عدا محافظات افليم كوردستان)
- ¹⁶ (وزارة التربية ، المديرية العامة للتخطيط التربوي، مديرية الاحصاء التربوي ،تقرير الاحصائي التربوي السنوي للعام 2003م-2004م
- ¹⁷ (الزبيدي ، علي ، اكتساب المعرفة من اجل تمكين ، بحث مقدم ضمن تقرير التنمية البشرية في العراق لعام 2007م
- ¹⁸ (وزارة التربية ، المديرية العامة للتخطيط التربوي / مديرية الاحصاء التربوي / الخلاصة ... المصدر نفسه .
- ¹⁹ (وزارة التربية ، المديرية العامة للتخطيط التربوي / مديرية الاحصاء التربوي / تقارير الاحصائية السنوية التربوية للسنوات 2003-2004-2005 .
- ²⁰ (الزبيدي ، علي ، التعليم والفقر في العراق ، تبادل الاثر والدور التنموي ، بحث مقدم كفصل ضمن مشروع استراتيجي التخفيف من الفقر في العراق ، وزارت التخطيط بالاشتراك مع البنك الدولي .

- ²¹ خارطة الحرمان، مصدر سابق، ص35 .
- ²² بن صالح ، عثمان ؛ دور المؤسسات التعليمية في تحقيق الأمن الخلقى والمجتمعي في عصر العولمة ، مصدر سابق ، ص 10.
- ²³ خارطة الحرمان ومستويات المعيشة في العراق ، مصدر سابق ، 2006، ص24 .
- ²⁴ الرشيدان ، عبد الله ؛ المفصل الى التربية والتعليم ، ط2 ، (دار الشروق ، 1999) ، فلسطين ، ص302 .
- ²⁵ النقيب ، خلدون ؛ حول التعليم العالي والتنمية في البلدان النامية ، (مجلة الباحث) بيروت: ، العدد، الرابع عشر، نوفمبر، ديسمبر، 1980 ، ص12 – 13.