أداء وزارة التربية العراقية بين المركزية واللامركزية بعد العام 2017

م . د . رفاء طارق قاسم

كلية العلوم السياسية– جامعة بغداد

الكلمات المفتاحية: وزارة التربية العراقية . المركزية . اللامركزية.

الملخص

هذه الدراسة جاءت لتوضح جملة من المفاهيم التي يحصل فيها لبس وتداخل عند عامة الناس ومن جملة هذه المفاهيم هي المركزية واثرها ع الدولة والنظام السياسي وكيفية ادارة المؤسسات الحكومية وفق هذا السياق ونتيجة لاتجاه اغلب الدول الحديثة والمتقدمة في العالم التي تركت المركزية وتحولت الى النظام اللامركزي وادارة الدولة داخليا من قبل الوحدات المحلية .حيث ان النظام المركزي يتمتع بسلطة واسعة وصلاحيات مطلقة يتمتع بها مركز الدولة والعاصمة على حساب الادارات المحلية والمحافظات اذا يتم تفويض جزء بسيط من هذه الصلاحيات الى المحافظات دون اي تصرف من قبل هذه الوحدات الا بعلم الوزارة كما ان الانظمة الحديثة اصبحت تتخوف من النظم السلطوية المركزية كونها تولد دكتاتوريات قد تستأثر بالسلطة على مديات طويلة وتوقع القهر والظلم على ابناء شعبها ومن اشكال تلك الانظمة هي الملكية والدول التي لديها حزب واحد حاكم وما الى ذلك وعادة تنجح هذه الانظمة المطلقة في الدول البسيطة ذات نسق واحد ولون واحد واذا اردنا ان نوضح اللامركزية واثرها في النظم السياسية فهي تعد من الطرق الحديثة والناجحة في ادارة الدولة ,وفي الاغلب تطبق اللامركزية على الدول الكبيرة والمركبة التي تتمتع بجغرافية واسعة وعدد سكان كبير اذ تحظى هذه الطريقة بتخفيف الاعباء عن المركز وتسهم بتوزيع السلطات والصلاحيات على الادارات الفرعية كونها الاقرب للسكان والاعرف باحتياجاتهم في سبيل توفير الخدمات والسرعة في استجابة الامور الاجتماعية التي تخص المناطق المحلية.

المقدمة:

ان هذا البحث يقوم على فرضية ايهما انسب لدوائر الدولة و مثالنا على ذلك هذه الدراسة التي توضح الية عمل وزارة التربية وطريقة ادارة ملفاتها وكوادرها وفق التحول الى

اللامركزية الحديثة التي حصلت بعد التغير في عام 2003 وما تبعها من حيثيات اذ كانت وزارة التربية تعمل وفق النظام المركزي وبعد ان تم التغير انتقلت الى النظام اللامركزي الذي يعد نقلة نوعية ووسيلة حديثة اتبعت في اجراء هذا التحول في سبيل تطبيق اللامركزية الادارية ومن ابرز عيوب هذا التحول انه جاء بصورة مفاجئة وسريعة دون خطط مدروسة واعداد تدريجي مما انعكس بصورة سلبية على اداء هذا النظام وعند العمل بهذا النظام الحديث بدئت الثغرات تظهر في بنية هذا النظام وحدثت فوضى ادارية وتخبط في تداخل للصلاحيات وحدوث المنازعات التي وصلت الى القضاء ما بين المحافظة والمركز,ان عملية فك الارتباط من مركز الوزارة ونقلها الى المحافظات لا ينبغي ان يتم بصورة عشوائية وانما يجب اعداد كوادر مدربة وكفاءات وامكانيات بشرية ومادية ولوجستية في تهيئة هذا النوع من الحرية في العمل الاداري والاستقلالية لذلك لم تكن الاستعدادات بالمستوى المطلوب وبالتي حصل فشل واضح في العمل .

ان وزارة التربية كانت تعرف سابقا بوزارة المعارف وتتبع النظام المركزي حتى تم تغيير النظام تماما وهذا يعني ان الوزارة سائرة على المنهج القديم في ادارة شؤونها ولديها الخبرات والكفاءات وموظفين عاملين في هذا النظام منذ عقود من الزمن وبالتالي نحتاج روح الالفة والانسجام مابين الكوادر العاملين ضمن المؤسسة في سبيل انجاحها وهذا تحقق من خلال العلاقات الجيدة التي تربط المسؤول مع الموظف عكس النظام اللامركزي الذي يمنح حرية اوسع ومجال في الحركة لغرض تقليل الروتين ويطبق في الدول الحديثة المتقدمة لذا من الضروري اعادة الارتباط للمديريات من جديد بالوزارة تلافيا للمشاكل التي حدثت سابقا وكذلك في سبيل لغرض انجاز الامور الادارية والمعاملات بشكل اسرع للمواطن وتجنب تداخل الصلاحيات.

وهنا نبحث في الدراسة هذه ايهما انسب للمديريات فك الارتباط وتتبع المحافظات وفق النظام اللامركزي الجديد ام العودة الى إعادة الارتباط مع وزارة التربية والعودة الى النظام المركزي في العمل حيث تطرق الفصل الأول الى الأنظمة المتبعة في الدول ويتكون من ثلاث مباحث وهي:-

المبحث الأول : المركزية

المبحث الثاني: اللامركزية

المبحث الثالث : وزارة التربية و التأرجح بين المركزية واللامركزية

اما الفصل الثاني تطرق الى وزارة التربية العراقية بين فك الارتباط وإعادة الارتباط

المبحث الاول: فك ارتباط المديريات

المبحث الثاني: إعادة ارتباط المديريات

أهمية الدراسة:

سوف نتطرق في هذا الدراسة جملة من المفاصل المهمة التي تخدم النظام الاداري للدولة العراقية حيث سنوضح الية النظام المركزي ونفك الاشتباك مع غيره من المصطلحات كما سنشرح النظام اللامركزي في الادارة والاسلوب وكيفية تعامل المركز مع الاقاليم والمحافظات وسيتم بيان اهمية التغيير الحاصل في العراق الجديد واهمية العمل بالنظم اللامركزية كما سيتم تطبيق هذا النظام على واقع حال وزارة التربية والمشاكل التي نجمت عن فك الارتباط, وكذلك تبيان مستوى اداءها وفق النظام الجديد مما عجل باعادة الارتباط السريع الذي حدث في بعض المحافظات ومنها محافظة بغداد وذلك قبل إقرار الموازنة للعام 2023 لتكون عودة إدارية ومالية لمديريات بغداد بشكل عاجل وسريع الى الوزارة نتيجة الإخفاقات وتلكؤ العمل في المحافظة, وعلى باقي الوزارات المشمولة بالتغيير والتحول اللامركزي الانتفاع من تجربة وزارة التربية وعدها نموذجا للاقتداء به.

إشكالية الدراسة:

لا يخفى على الجميع ان النظام اللامركزي المطبق في العراق في عام 2003 بعد التغيير يحتاج الى ثقافة وكفاءات ادارية في التعامل معه وهناك بعض المشكلات حصلت ما بين وزارة التربية والمحافظات من جهة وتداخل الصلاحيات وغموض بعض النصوص القانونية من جهة أخرى كما ان وزارة التربية عندما طبقت اللامركزية الادارية من خلال فك الارتباط عانت من بعض المشكلات .

فرضية الدراسة:

تفترض هذه الدراسة ان هذه المشكلات الحاصلة في النظام السياسي في العراق يمكن تجاوزها من خلال الالتزام بالدستور وتهيئة كوادر ادارية كفوءة لها الخبرة والدراية في تطبيق النظام اللامركزي وعلى صعيد المحافظات فانها تحتاج الى قوانين واضحة اكثر وموظفين لديهم معلومات قانونية شاملة وإدارية لتلافي المشاكل التي تحدث بسبب تداخل الصلاحيات ما بين المديريات ومركز الوزارة.

الفصل الأول: الأنظمة الادارية المتبعة في الدول

1-المبحث الاول : المركزية الادارية

برز هذا الشكل من التنظيم الاداري في العصر الحديث لكن في حقيقة الامر هناك بعد تأريخي في تطبيق هذا النظام اذ تعود اصوله الى البدايات الاولى لتكوين الدولة الحديثة في اوروبا اذ كانت الدولة في ذاك الوقت تحتاج ان تكون ماسكة لجميع السلطات بيد مركز حكومي واحد حيث ان السلطات كانت موزعة على الاقاليم تحت سيطرة الاقطاع، مما توجب على الملك ان يوحد السلطة في يده بما فيها الجانب الاداري ملغيا اي نشاط للموظفين المنتشرين في عموم الاقاليم التابعة للدولة.(1)

ولا يعد هذا الشكل التنظيمي قاعدة اساسية وهناك من له وجهة نظر في كون المدن المستقلة كانت في واقع الحال خارجة عن نطاق سلطة الاسياد والكنيسة (الكهنوت) في بريطانيا، بالاضافة الى ان هناك بعض من البلدات نالت حرياتها نتيجة تطور الكومنتات ولم يكن الناس خاضعين بشكل مباشر للملك مثل سويسرا انموذجا.(2)

وتعرف المركزية بكونها "تجميع السلطة بيد هيئة رئاسية واحدة في جميع انحاء الدولة بمعنى ان لاتوجد في الدولة الا سلطة واحدة تتولى الوظائف بنفسها".(3)

ووفق هذا المدلول فالمركزية تكون سياسية او اقتصادية او ادارية، والمقصود بالمركزية السياسية هو ان تكون الدولة بكافة اراضيها خاضعة لسلطة سياسية واحدة وتكون لها سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية دون ان ينافسها في ذلك احد. وهي ما تعرف بالدولة البسيطة (4)

ان هذا المصطلح لا يوجد الا في ظل دولة موحدة بسيطة، ونعرفها بانها "هي تلك الدولة التي تكون السيادة فيها موحدة فتظهر الدولة كوحدة واحدة سواء من الناحية الخارجية او من الناحية الداخلية، فالسلطة السياسية فيها واحدة تتولى كافة الوظائف العامة التشريعية او التنفيذية او القضائية ...".(5)

فلمركزية هي نظام اداري يكون فيه الشخص الاداري الوحيد هي السلطة المركزية حيث يركز فيها القانون بشكل تقليدي فتكون دفة التوجيه والقيادة فيها بيد الدولة ممتلكة بذلك الهيمنة على جميع المؤسسات العسكرية والسياسية تحديدا لكونها الجهة المخولة والوحيدة التي تخدم الصالح العام(6).

وتعرف المركزية بكونها "تجميع السلطة بيد هيئة رئاسية واحدة في جميع انحاء الدولة بمعنى ان لا توجد في الدولة الا سلطة واحدة تتولى الوظائف بنفسها".(7)

كما ان النظام المركزي هو حصر اختصاصات وصلاحيات الوظيفة الادارية بيد مجموعة تمثل حكومة المركز التي مركزها العاصمة ويكونون موزعين في المحافظات والاقاليم

التابعة للدولة حيث ان المركزية الادارية هي تعدد الاشخاص المعنوية العامة في الدولة حيث تنتشر الاختصاصات للوظيفة الادارية فيد مختلف الاصعدة والمجالات فيما بينها(8)

ويقصد بالمركزية هو عملية حصر الصلاحيات في اتخاذ القرار سواء كان شخص او عدد من الاشخاص يدير المنظومة وتكمن قوة المركزية عندما تكون خاضعة لادارة او جهة واحدة وهذا يعني ان حرية العاملين ستكون مقيدة بالجهة الاعلى منها وهذا يندرج تحت مسمى التركيز الاداري.(9)

و عرفت المركزية على مستوى المنظمة وهي الأسلوب الاداري الذي يكون فيه جمع السلطات في يد عدد محدود من الاشخاص في هذه المنظمة اما فيما يخص مستوى الادارة للدولة فأنها تعني اسلوب نشاط الدولة تؤدي فيها كافة الامور الادارية لغرض اتخاذ القرارات الادارية مبتعدة بذلك عن السلطة المركزية في الدولة مبتعدة بذلك عن الانشطة الادارية وحسب ما تتطلبه الحكومة المركزية(10)

كما ان هناك مصطلح يعرف بالمركزية الاقتصادية والمقصود منه هو ذلك النظام الذي تعمل به بعض الدول الحديثة وبالخصوص الدول ذات النظام الاشتراكي وفيه تكون جميع السلطات ترتكز في قلب الدولة وتشرف على جميع مفاصل العمل الاقتصادي وتصوره وفق رؤيتها المركزية.(11)

وهناك أسلوبين من أساليب المركزية الادارية ويمكن توضيحها وفق التالي:

أ. تتجسد الاداة الاولى في تركيز كل المهام الادارية في مركز الحكومة بمعنى ان اتخاذ القرار في اي جانب من جوانب الاداء الاداري او الوظيفي لكل اقاليم الدولة يكون خاضع لحكومة المركز.(12)

ب. الاداة الثانية تكون معنية هنا في جعل منتسبي الدولة خاضعين للسلم الاداري لنظامها حيث ان هذا السلم يكون قائما على امتثال الموظف الادنى في الدرجة الوظيفية للموظف الاعلى منه وفق هذا السلم وصولا الى الوزير الذي يسيطر على الجميع في وزارته في الجانب الاداري وهذا هو جوهر السلطة الرئاسية.(13)

هذا النظام من المركزية الادارية يحتوي في مضمونه على شكلين سنشير لهما تباعا :

أ. المركزية المطلقة: وهي الشكل الذي تتجمع من خلاله مزاولة العمل الاداري في شخص الوزير من قلب العاصمة، اي ان الموظفين في الاقاليم لايملكون صلاحية اتخاذ اي قرار مما يتوجب عليهم العودة الى الوزير في العاصمة للنظر في اي قرار اداري.(14)

ويتبع هذا النظام عندما تكون الدولة في نشأتها الاولى اذ تتبع النظام المركزي في كل شيء من اجل الحفاظ على وحدتها الادارية والسياسية وكلما تنضج الدولة وتتقدم الى الامام وتكون ضامنة لوحدتها فيمكن لها ان تتخلى عن جزء من صلاحياتها، ويلاحظ ان هذا التطبيق يكون فعالا في الدول ذات المساحة الصغيرة والتي تتصف بقلة عدد سكانها.(15)

ب. المركزية النسبية: كلما تتقدم الدول وتزدهر وتتعدد مهامها والتزاماتها تضطر السلطة الحاكمة ان تفوض جزءا من صلاحياتها لموظفيها المنتشرين في اقاليم الدولة تكون لهم الصلاحية في اتخاذ القرار في بعض القضايا دون الحاجة في العودة الى المركز مع بقائهم تحت ادارة العاصمة من الناحية العضوية.(16)

1- المبحث الثاني : اللامركزية الادارية في النظم السياسية

نظرا للتقدم الواضح في مصطلح الدولة والذي تجسد بتغير مفهوم الدولة الحارسة التي كانت واجباتها متمثلة في الحفاظ على الامن في الداخل والخارج ثم تطورت الدولة واصبحت متدخلة نتيجة ارتفاع نسبة السكان واتساع جغرافية الدولة ونشوء المرافق العامة ووفق هذه التطورات كان من المستحيل اتباع نمط الادارة المركزية القديمة وكان الحل يكمن في اتباع نهج اللامركزية الادارية للوقوف على احتياجات السكان خصوصا بعد انتشار القيم الديمقراطية.(17)

وعند الولوج اكثر في النظام اللامركزي اذ عرفها البعض "اسلوب في التنظيم يقوم على اساس توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات اخرى مستقلة قانونا واللامركزية في هذا المعنى قد تكون لامركزية سياسية او لامركزية ادارية".(18)

وهناك تعريف اخر للامركزية الادارية بانها "توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية او مصلحية منتخبة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الادارية تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية".(19)

للامركزية هي مفهوم سياسي يشير إلى تحويل السلطة والقرارات من المركز إلى المجتمع المحلي أو الإقليمي أو الفردي. يتم ذلك عادةً عن طريق نقل السلطات والموارد والمسؤوليات من الحكومة المركزية إلى هيئات أخرى، مثل السلطات المحلية والمجالس المحلية.

كما يمكن أن تساعد في تحسين كفاءة الحكومة وتقليل التكاليف الإدارية وتعزيز الشفافية و المساءلة.(20)

لا يوجد هنالك اتفاق حول تسمية واحدة تنطلق على اللامركزية السياسية، بل توجد عدة تسميات تستخدم للدلالة عليها، بعض الفقهاء استخدم مصطلح (الاتحاد

المركزي) او (الاتحاد الفيدرالي) وبعضهم يستخدم (النظام الاتحادي)، ومن الفقهاء ما يستخدم مفهوم (اللامركزية الدستورية) والحقيقة ان هذه الآراء، وان اختلفت من حيث المفهوم العام، الا انها تتوافق جميعها وبدون استثناء على ان اللامركزية السياسية تعد أسلوب من أساليب التنظيم الدستوري، حيث تقوم على توزيع الوظيفة الحكومية أي الاختصاصات التنفيذية والقضائية والتشريعية بين حكومات الدويلات المكونة لها و حكومة المركز(21) ، ويقصد بها بتعبير اخر (الفيدرالية) التي هي شكل من اشكال الحكم وتتم مشاركة السلطات فيها ما بين الحكومة المركزية وحكومات الاقاليم وتمثل الفيدرالية شكل تعاقدي دستوري وهذا يعني ان سلطة كل مستوى من مستويات الحكم سواء في المركز او الاقليم يكون اساسها الدستور(22)

والفيدرالية هذه في طبيعتها متوافقة مع الديمقراطية واصولها ومتكيفة مع الياتها واحكامها وقواعدها ونتائجها وهذا سينعكس بالايجاب على الدولة ويمكنها من النهوض والبناء والتقدم. (23)

وبتقدم الزمن تقدمت معه الدول واصبحت لها مؤسسات يقع على عاتقها واجبات يجب الالتزام بها ووجدت نفسها امام تحدي على المستوى الداخلي والخارجي اضطرها الى ان تركز جميع السلطات في قلب الدولة على صعيد جميع مفاصل الحياة السياسية والاقتصادية والادارية، ومن اجل تطبيق هذا المنهج الاداري يجب ان يطبق على اقليم واحد، ولمتابعة سير العمل في الدولة لابد لها ان تناط الصلاحيات في اصدار الاوامر الى مفاصل الدولة في جهة ادارية واحدة وعلى هذا الاعتبار ظهرت الدولة المركزية، ومع تفاقم واجباتها ومهامها واتساع رقعتها الجغرافية اصبحت هذه الدولة مضطرة الى تفويض واعطاء بعض من صلاحياتها الى الاقاليم الخاضعة لمركزها ويعمل المركز على انشاء هذه الاقاليم ليخفف عن كاهله الاعباء الادارية وغيرها من الامور، وهنا ظهر التنظيم اللامركزي كغاية في تسيير الدول الحديثة.(24)

فمن حيث الشكل والمضمون ان جوهر اللامركزية الادارية هو ان تتعرف الدولة للأشخاص المعنوية العامة الأدنى منها البلديات و وحدات إدارية ومؤسسات وهيئات عامة بنوع من الاستقلالية في تسيير شؤوننا تحت رقابة الحكومة المركزية. ويجب التأكيد على درجة اللامركزية المطلوب ما بين اللامركزية الوظيفية التي تعني تفويض السلطة للقيام بمهام محددة الى منظمات متخصصة في اداء تلك الوظائف، ولامركزية منطقية التي تهدف الى نقل مسؤولية المهام العامة الى منظمات داخل حدود البلد السياسية، الجغرافية , المحلية (25)

ان الاهداف الرئيسي من تجربة اللامركزية الادارية هو الضمان الاجتماعي للافراد المحليين في المناطق والعيش بأمان واستقرار وتحقيق التطور النمو بشكل متساوي على مختلف مستويات المجتمع العراقي أي ان تكون الشرائح الاجتماعية جميعها في مستوى المنفعة والمصلحة العامة، ولتكون هناك عدالة مجتمعية لجميع الافراد والفئات التي لا يوجد من مثيلها في المحافظات الأخرى من خلال اعطاء صلاحيات والاختصاصات من الحكومة المركزية وجعل هذه المحافظات أكثر فعالية و قوة في تحقيق المطالب الخاصة والمشروعة(26)

وعرفت اللامركزية السياسية بانها تعد كنوع من انواع الاساليب في تنظيم الحكم في الدولة وتنظيمه الدستوري اما اللامركزية الادارية فهي تكون أسلوب يختص بتيسير الوظيفة الادارية في الدولة ويتحقق به الا تحاد المركزي للدولة , او الدولة الفيدرالية (27)

واللامركزية تعني انها تقاسم الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية من جهة والوحدات الادارية المحلية الدولة من جهة ثانية فتقوم بتولي السلطات المركزية مهمة سد الحاجة العامة القومية التي ينتفع منها اغلب ابناء الشعب في مختلف ارجاء البلد في حين يلقى على الهيئات في الادارة المحلية بمهمة سد الحاجة المحلية التي يكون الاستفادة منها على افراد منطقة جغرافية معنية بذاتها(28).

ولا يختلف احد في ان الفيدرالية هي من ابرز الحلول الناجعة للمجتمع الذي يكون فيه التنوع احدى ازماته لما تهيئ من اليات لها القدرة على احتواء الخلافات التي يمكن ان تحدث بين فئات المجتمع المختلفة. (29)

من خلال التعاريف اعلاه يمكن لنا رسم ملامح اللامركزية الادارية وفق شكلين اثنين يندرج الشكل الاول تحت مسمى اللامركزية الادارية الاقليمية واما الشكل الاخر فيندرج تحت مسمى اللامركزية الادارية المرفقية او المصلحية وسنشرح كلا الشكلين وفق التالي:

اولا: اللامركزية الادارية الاقليمية: ويعني بها ذلك الاسلوب الذي من خلاله تتقاسم المهام الادارية مابين المركز والهيئات الادارية المحلية او اقليمية مستقلة مما يمكن لهذه الهيئات ان تزاول وظائفها الادارية تحت رقابة واشراف المركز من غير الخضوع لها بصورة رئيسية .(30)

وتستند اللامركزية الادارية الاقليمية على قاعدة جغرافية حيث يعمل المشرع على تجزئة اقاليم الدولة الى وحدات جغرافية لكي يكون لهذه الوحدات صفة لامركزية تمثلها هيئات محلية مستقلة نسبيا عن المركز تعمل .

على ادارة شؤونها ومصالحها تحت رقابة واشراف السلطة التنفيذية المركزية. (31)

ثانيا: اللامركزية الادارية المرفقية او المصلحية:

وهناك شكلا اخر من المركزية تدعى بالمركزية الادارية وهي صورة من صور التنظيم الاداري اذ تكون السلطة مركزة في شخص واحد وتنحصر مهام المركزية الادارية في وظائف الدولة الادارية ولا تؤثر على سيادة ووحدة البلد .(32)

2- المبحث الثالث : تأرجح وزارة التربية بين المركزية واللامركزية بعد العام 2017-2023

في العام 2017، شهدت وزارة التربية العراقية تأرجحًا بين الاتجاه نحو المركزية والاتجاه نحو اللامركزية في إدارة العملية التعليمية في البلاد، وفي بداية العام 2017، أعلنت الحكومة العراقية عن تفعيل مجلس إدارة محافظات التربية العراقية بشكل كامل، وتم إعطاء المديريات المحلية صلاحيات أكبر في إدارة شؤون التعليم في مناطقهم، ما يعد اتجاهاً نحو اللامركزية، ومع ذلك، لاحقًا في العام، قررت وزارة التربية إعادة بعض الصلاحيات التي كانت محولة إلى المديريات المحلية إلى الوزارة مرة أخرى، مما يعد اتجاهاً نحو المركزية. وقد أثار هذا القرار جدلاً واسعاً وانتقادات من قبل بعض الجهات الحكومية والمجتمع المدني.(33)

وترجع أسباب هذا التأرجح بين الاتجاه نحو المركزية واللامركزية إلى العديد من العوامل، منها الحاجة إلى تحسين جودة التعليم في العراق، وتوفير بيئة تعليمية جيدة للطلاب، وتعزيز دور المديريات المحلية في تحقيق هذه الأهداف، ومن المهم أن يتم البحث عن التوازن المناسب بين الاتجاهين حتى يتم تحقيق النتائج المرجوة في مجال التعليم في العراق، من جانبها، قامت وزارة التربية بتأسيس دوائر تربوية في كل محافظة، وتم تكليف مديرين تربويين بإدارة هذه الدوائر، وقد تم توفير ميزانيات خاصة لكل دائرة تربوية لتنفيذ المشاريع التربوية وتوفير المستلزمات اللازمة للمدارس والطلاب.(34)

ومع ذلك، فإن هذا الانتقال من المركزية إلى النظام اللامركزي أدى إلى صعوبات في تنسيق العمل بين وزارة التربية والمحافظات، وأحيانًا كان هناك تداخل في الصلاحيات والمهام بين المركزية واللامركزية، ولكن مع الوقت، تم التوصل إلى تفاهمات وتنسيق أفضل بين الوزارة والمحافظات لتحسين جودة التعليم وتوفير بيئة تعليمية مناسبة للطلاب، ان النظام اللامركزي الناجح يعني تفويض جزء من صلاحيات المدير الاعلى (الوزير) الى المستويات الادارية الادنى (مدراء التربية) وليس نقل ملاكات وتحويل مهام وواجبات مؤسسات وزارة

متخصصة الى جهات لا علاقة لها ، حتى ان بعضها غير قادرة على ادارة نفسها وموظفيها ووفق معطيات النظام الجديد يلاحظ ان افضل نظام يمكن اتباعه هو النظام المركزي لعدم توفر مقومات اللامركزي في جميع دوائر الدولة وليس في وزارة التربية فقط.(35)

الفصل الثاني: وزارة التربية العراقية بين فك الارتباط وإعادة الارتباط

1- المبحث الاول : فك ارتباط وزارة التربية

في عام 2017، قامت وزارة التربية في العراق بإصدار قرار بفك ارتباط المديريات التعليمية التابعة لها عن الوزارة، وتحويلها إلى وزارة الدولة لشؤون الأقاليم الخاضعة للإدارة المحلية ، وذلك لتحسين جودة التعليم في العراق وإدارة المدارس في المناطق العراقية، وتعزيز دور الحكومات المحلية في تطوير المناطق وتحسين جودة التعليم فيها، ويهدف هذا القرار إلى تحسين جودة التعليم في العراق وتحقيق أهداف التنمية المستدامة، ويأتي في إطار جهود الحكومة العراقية لتطوير البنية التحتية للتعليم وتحسين جودة التعليم في البلاد، بعد هذا القرار، تحولت صلاحية الإدارة التعليمية إلى الحكومات المحلية، الكتاب المتضمن نقل الصلاحيات وتم اعتماد النظام اللامركزي لتعيين مدراء التعليم في مدارس العراق بتنسيق مشترك بين وزارة التربية ووزارة الدولة لشؤون الأقاليم الخاضعة للإدارة المحلية. (36)

ويأمل هذا القرار في تحسين جودة التعليم في العراق عن طريق تعزيز دور الحكومات المحلية في تحسين المناطق التعليمية في البلاد، كما يُتوقع أن يساعد في تحسين الشفافية والمساءلة في إدارة التعليم وتحسين الخدمات التعليمية المقدمة للطلاب في العراق، ومع ذلك، فقد واجه هذا القرار بعض التحديات والصعوبات في التنفيذ، حيث كان هناك تباين في الرؤى والسياسات التربوية بين الوزارة ودوائر التربية في المحافظات، مما أدى إلى صعوبة في تحقيق التنسيق والتعاون بين الجهات المعنية، بالإضافة إلى ذلك، فإن عملية فك الارتباط لم تؤثر سلباً أو إيجاباً في مستويات التعليم والمديريات، حيث أن المراجع الدراسية ثابتة والمناهج معدة خلال وقت مسبق، وجميع الأمور تدار بشكل طبيعي وجيد، رغم وجود بعض المصاعب التي يمكن تذليلها، ولا يوجد أي قصور أو تلكؤ في المهام المناطة بالمعلمين وموظفي المديريات، من الجدير بالذكر أن الحكومة العراقية قررت في العام 2021 إعادة الارتباط لوزارة التربية بعد عدة سنوات من الانتقال إلى نظام لامركزي في بعض المحافظات، وذلك بهدف تحسين جودة التعليم وتوحيد السياسات والإجراءات التربوية في البلاد. يمكن أن تكون هذه الخطوة إيجابية وتساعد في تطوير المنظومة التعليمية في العراق، إذا تم تنفيذها بشكل

جيد وبما يضمن الشفافية والمساءلة في إدارة التعليم وتحسين الخدمات التعليمية المقدمة للطلاب في العراق.(37)

علاوة على ذلك، يساعد هذا القرار في الحد من البيروقراطية وتسهيل عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالتعليم في المدارس، ومن المتوقع أن يستغرق الانتقال إلى هذا النظام بعض الوقت والجهود، فإن فك ارتباط المديريات التابعة لوزارة التربية في العراق يمثل خطوة مهمة في تعزيز مبدأ اللامركزية الإدارية، حيث يتم تفويض سلطة أكبر للحكومات المحلية في إدارة التعليم وتحسين جودة الخدمات التعليمية المقدمة، وعلاوة خاصة فيما يتعلق بتحسين البنية التحتية للحكومات المحلية وتوفير الموارد اللازمة لتطوير التعليم في المناطق المحلية، ومع ذلك، يمكن أن يؤدي هذا القرار إلى تحسين كبير في جودة التعليم في العراق، وتحقيق الأهداف المتعلقة بالتنمية المستدامة في مجال التعليم التي تمتلكها الحكومة العراقية، لذلك، يتطلب الأمر تعاوناً وجهوداً مشتركة من قبل الحكومات المحلية ووزارة التربية لضمان نجاح هذا الانتقال الهام في إدارة التعليم في العراق، حيث ينبغي تنفيذ هذا القرار بشكل متوازن وعادل، ويجب توفير الموارد والدعم اللازمين للحكومات المحلية من أجل تحسين جودة التعليم في مناطق العراق المختلفة. ينبغي أن يتم التزام الحكومة العراقية وجميع الأطراف ذات الصلة بضمان تحقيق هذا الهدف بمرونة.(38)

في النهاية، يعد فك الارتباط بين المديريات ووزارة التربية في العراق خطوة مهمة لتحسين جودة التعليم وتحقيق أهداف التنمية المستدامة في البلاد، ولضمان تنفيذ هذا القرار بشكل متوازن وعادل، ينبغي تشجيع المشاركة المجتمعية وتعزيز دور المدارس في تنمية المجتمعات المحلية، وذلك من خلال توفير الموارد اللازمة والتزام الأطراف ذات الصلة يجب تنفيذ هذه الخطوات بمرونة ودون السماح بالاستغلال أو التلاعب.(39)

ونرى هنا ضرورة وجوب ان يكون التخطيط على مدى سنوات والاعداد لمثل هذه الخطوات يجب ان تتم وفق سياقات مدروسة وليس بصورة مفاجئة مسببة ارباك اداري عند اتخاذ قرار بفك الارتباط مسببة فوضى ادارية.لان وزارة التربية ليست هي الوحيدة التي حصل فيها فك الارتباط وانما شملت 8 وزارات أخرى معها منها (وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ,وزارة الشباب والرياضة , وزارة البلديات, وزارة الاعمار والإسكان, وزارة التربية , وزارة الصحة) وغيرها.

وتتولى هذه المديرية إدارة أبحاث ودراسات التطوير التربوي والتعليمي في العراق، وتضم إدارات متخصصة في البحث والتطوير والتقييم والتحليل والإحصاءات، يجب الإشارة

إلى أن هذه المديريات ليست كافة المديريات الموجودة في وزارة التربية، حيث قد يتم إضافة أو حذف بعض المديريات حسب احتياجات الوزارة وتطورات العمل التربوي في العراق ، كما يجب الإشارة إلى أن وزارة التربية تسعى دائمًا لتحسين جودة التعليم في العراق وتطوير عملية التعليم بما يتناسب مع احتياجات المجتمع ومتطلبات العصر. (40)

2- المبحث الثاني : اعادة ارتباط وزارة التربية (2018-2023)

تم التاكيد على ضرورة إعادة ارتباط (*) وزارة التربية في العراق بعد عام 2020 (**) الذي ادى الى التحول إلى النظام المركزي في بعض المحافظات ، وقد قررت الحكومة العراقية إعادة هذا الارتباط بهدف تحسين جودة التعليم وتحقيق الكفاءة الإدارية والتنظيمية في إدارة التعليم في البلاد كون مديريات التربية حديثة العهد في التعامل مع هذا النظام ومن المتوقع أن تؤدي هذه الخطوة إلى تحسين جودة التعليم وتوفير بيئة تعليمية أفضل للطلاب في العراق اذا ماعدنا للنظام القديم ويتضمن ذلك إعادة توحيد السياسات التربوية والتعليمية والمناهج الدراسية والمراجع العلمية والاختبارات والتقييم والمتابعة في جميع المدارس في العراق تحت إشراف وزارة التربية.(41)

تأتي أسباب عودة الارتباط بين وزارة التربية ومديريات المحافظات في العراق في إطار تحسين جودة التعليم وتعزيز الفاعلية والكفاءة في إدارة التربية والتعليم في البلاد، كما أنها تأتي في إطار جهود الحكومة العراقية لتحقيق اللامركزية وتعزيز دور المؤسسات المحلية في الإدارة والتخطيط، وتعتبر هذه الجهود جزءًا من جهود الحكومة العراقية لتحقيق اللامركزية وتعزيز دور المؤسسات المحلية في الإدارة والتخطيط، وهو ما يعني أن الحكومة تسعى إلى تحسين قدرات المؤسسات المحلية في إدارة شؤون التعليم والتدريب في المناطق المختلفة في العراق، ومن أجل تحقيق هذه الأهداف اذ ان عملية فك الارتباط عمقت اللامركزية ويجري العمل على تعزيز التعاون والتنسيق بين وزارة التربية ومديريات المحافظات، وذلك من خلال تبادل الخبرات والمعرفة والمعلومات، وتنظيم ورش العمل والدورات التدريبية المشتركة، وتطوير البرامج التعليمية وتحديثها وتنفيذها بشكل فعال ومنسق(42).

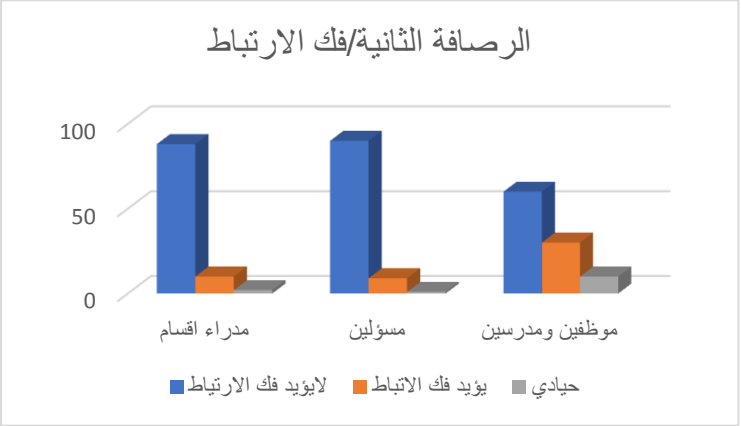
ومن المتوقع أن تساهم هذه الجهود في تحسين جودة التعليم في العراق ورفع مستوى التعليم والتدريب في المناطق المختلفة، وذلك من خلال توفير بيئة تعليمية مناسبة ومجهزة بالموارد والأدوات التعليمية الحديثة، وتوفير فرص التدريب والتطوير المستمر للمعلمين والمدربين مثلا ارسال الكوادر الى دورات تدريبة وايفاد الموظفين الى خارج البلاد لغرض الاطلاع على التطور التعليمي الحاصل هناك وتبادل الخبرات في التعليم. (43)

علاوة على ذلك فإن الارتباط يعزز دور المديريات في تلبية احتياجات الطلاب وتطلعات المجتمع، وتشجيع التعاون والتنسيق بين المؤسسات التربوية على المستوى المحلي والوطني، كما يسهم هذا الارتباط في تعزيز التفاعل والتواصل بين المؤسسات التربوية والمجتمع، وتحقيق التنمية المستدامة والمتوازنة في مختلف المناطق والمحافظات في العراق، ان المشكلة الاساسية التي واجهت وزارة التربية هي اتباعها نظاما حديثا جديدا ولم تحسن دراسة هذا النظام وتبعاته على المستوى الاداري اذ يحتاج هذا النظام على درجة عالية من الوعي بالديمقراطية والايمان بصلاحيات كل فرد في هذه المؤسسة دون التعدي عليها واشاعة روح التعاون وعدم الاستئثار بالسلطة الادارية.(44)

يعد الارتباط بين وزارة التربية ومديريات المحافظات في العراق من الجوانب الأساسية التي تؤثر على جودة التعليم في البلاد، ولذلك فإن تعزيز هذا الارتباط يساهم في تحسين جودة التعليم وتعزيز الفاعلية والكفاءة في إدارة التربية والتعليم في البلاد، ومن أهم فوائد هذا الارتباط هو تعزيز دور المديريات في تلبية احتياجات الطلاب وتطلعات المجتمع، كتاب اعادة الارتباط ، وذلك من خلال تشجيع التعاون والتنسيق بين المؤسسات التربوية على المستوى المحلي والوطني. كما يساهم هذا الارتباط في تحقيق التنمية المستدامة والمتوازنة في مختلف المناطق والمحافظات في العراق، وذلك من خلال تعزيز التفاعل والتواصل بين المؤسسات التربوية والمجتمع، ولكن، تواجه وزارة التربية في العراق مشكلة كبيرة وهي اتباعها نظاماً حديثاً جديداً دون دراسة ما يتعلق به من تبعات على المستوى الإداري. فهذا النظام يحتاج إلى درجة عالية من الوعي بالديمقراطية والإيمان بصلاحيات كل فرد في هذه المؤسسة دون التعدي عليها، ويتطلب أيضًا روح التعاون وعدم الاستئثار بالسلطة الإدارية، لذلك، من المهم أن يتم التركيز على تحسين الإدارة والتنظيم والتخطيط في الوزارة والمديريات، وتعزيز القدرات والمهارات للمسؤولين في هذه المؤسسات من خلال التدريب والتأهيل المناسبين، كما يجب تعزيز ثقافة الديمقراطية والتعاون بين جميع العاملين في هذه المؤسسات، تقوم الحكومة العراقية بتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة التربية والتعليم، وتشجيع الحوار والمشاركة المجتمعية في صنع القرارات المتعلقة بالتعليم، وتطوير الأداء وتحسين جودة التعليم والتدريب للمعلمين والمدربين، وتقديم الدعم والموارد اللازمة لتحقيق الأهداف المنشودة، ومن المهم أيضاً أن يعمل الارتباط الجديد بين وزارة التربية ومديريات المحافظات على تحسين بيئة التعليم وتوفير الفرص العادلة للجميع للتعليم، بما في ذلك الفئات الأكثر

تضرراً والمحرومة من التعليم، مثل الأطفال الذين يعيشون في المناطق النائية والفقيرة والمهمشة، وذوي الاحتياجات الخاصة(45).

ومن خلال سلسلة من اللقاءات اجريت مع الموظفين واعداد مجموعة اسئلة لاستطلاع الراي حول المواضيع المتعلقة بالجانب الاداري لمجموع 100 موظف في وزارة التربية العراقية في مديرية تربية الرصافة الثانية.فكانت النتائج موضحة وفق المخطط البياني ادناه:



الشكل رقم (1): مخطط لاراء كادر الرصافة الثانية / بغداد

ان النسب المئوية تتراوح ما بين 60- 90 بالمئة موظف لا يؤيد فك الارتباط مع الوزارة، ومن 9-30 بالمئة يؤيدون عملية فك الارتباط مع الوزارة ومن 1-10 موظفين كانوا حيادين بين بقاء فك الارتباط من عدمه.

الهوامش:

(1) د. ماهر صالح، مبادئ القانون الاداري، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 1996، ص 35.

(2) موريس ديفورجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ت : د.جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط1، 1992، ص 28.

(3) د. محمد فؤاد، القانون الاداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، المجلد الاول، دار المعارف، القاهرة، 1964، ص 455.

(4) د.محمد محمد بدران، الادارة المحلية، دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986، ص 14.

(5) د. ابراهيم عبد العزيز، النظام السياسي والقانون الدستوري، منشأة المعارف بالاسكندرية، مصر، ب، ت، ص 56.

(6) أ.م.د فرح ضياء حسين مبارك, اللامركزية المتوازية مجلة آداب الفراهيدي, العدد 53, 2018

(7) د. محمد فؤاد، القانون الاداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، المجلد الاول، دار المعارف، القاهرة، 1964، ص 455.

(8) ا.م.د. فوزي حسين سلمان كلية القانون/جامعة كركوك والمشاور القانوني. فريد كريم علي مجلس النواب العراقي , اللامركزية الإدارية في العراق مالها وما عليها -دراسة مقارنة- , مجلة الرافدين للحقوق ، المجلد 15 ، العدد55 ، السنة 2017

(9) Batool Hussein Alwan, Ahmed Adnan Aziz,University In Baghdad pluralism and tolerance and their impact on strengthening community building, Journal of Humanities and Social Sciences Studies, University of Jordan, Volume 46, Issue 2, Appendix 2, 2019.

(10) م.م عدنان حبيب عروج , دور اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية في العراق, كلية الادارة والاقتصاد جامعة البصرة, مجلة الادارة والاقتصاد آذار 2022 المجلد 11 العدد41

(11) د. احمد كمال ابو المجد، دراسات في الادارة، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1968، ص25.

(12) د. ماهر صالح، الوسيط القانوني الاداري، دار ابن الاثير، جامعة الموصل، 2009، ص80.

(13) د. علي محمد واخرون، مبادئ واحكام القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة،1993، ص 111.

(14) Adel abdulhamz, israa iqbal kadhum, University In Baghdad، COVID-19 Pandemic from the Perspective of Realist Theory and Constructivist Theory in International Relations ,resmilitaris , issue (1),2023 p780.

(15) د. رفعت عيد، مبادئ القانون الاداري، دار النهضة العربية، مصر، 2003، ص 150.

(16) Hameed, Muntasser Majeed. 2022.University In Baghdad . "Political structure and the administration of political system in Iraq (post-ISIS)." Cuestiones Políticas 37, no. 65: 346-361.

(17) د.خالد سماره، تشكيل المجالس المحلية واثرها على كفايتها في نظم الادارة المحلية، ط3، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، 1993، ص22.

(18) د.سليمان الطماوي، مبادئ القانون الاداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 2009، ص83.

(19) "Decentralization: A Critical Review"، مقالة أكاديمية من تأليف بيتر بلير (Peter Blahuta)، مجلة Journal of Urban Affairs، 2009.

(18) أ.م.د. مصدق عادل طالب كلية القانون جامعة بغداد و م.د. مروج هادي الجزائري كلية القانون جامعة بغداد, اللامركزية السياسية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 دراسة تحليلية, مجلة العلوم القانونية/ كلية القانون- جامعة بغداد / العدد الاول147 لسنة 2020

(19) د. ابتسام محمد عبد، الفيدرالية واشكالية العلاقة بين المركز والاقاليم في العراق، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد 51، 2019، ص 150\د

(20) د. خميس البدري، البنى السياسية والدستورية في العراق بعد عام 2003 رؤية سياسية تحليلة، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، عدد 58، 2019، ص18

(21) د. علي خطار، الاساس القانوني للنظام اللامركزية الاقليمية، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية الحقوق، الكويت، العدد 2، 1989، ص 121.

(22) ا.د. عبد الجبار احمد عبدالله و ا. م. د. كاظم علي مهدي , الثقافة السياسية كاداة لتحليل تجربة اللامركزية الادارية في العراق , مجلة العلوم السياسية العدد 65 لسنة 2018

(23) أ.م.د حازم صباح احميد و سهيل علي عبد المجمعي, الآفاق المستقبلية لتجربة اللامركزية الإدارية في العراق , مجلة تكريت للعلوم السياسية العدد 11 لسنة 2017

(24) م.د. كمال حسني أدهم , اللامركزية في القوانين العراقية , جامعة تكريت/ كلية العلوم السياسية , مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية/المجلد 11 العدد 24 العام 2022

(25) .د. اقبال ناجي سعيد كلية القانون كلية الاسراء الجامعة, اللامركزية الادارية في دستور جمهورية العراق, مجلة العلوم القانونية/ كلية القانون -جامعة بغداد / العدد الاول240لسنة 2020

(26) د. هشام حكمت عبد الستار، د.همسة قحطان خلف، د.خميس دهام حميد، العدالة الانتقالية في العراق، بعد العام 2003، المجلة السياسية والدولية ، جامعة بغداد، العدد28، 2015، ص 382

(27) د.طعيمه الجرف، القانون االاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص 11.

(28) د. مصطفى عفيفي، الوسيط لمبادئ القانون الاداري، ج1، القاهرة، 1986، ص196.

(29) د. خالد خليل، القانون الاداري، دار المسيطرة للنشر والتوزيع، الاردن، 1998، ص 1.

(30) عبد بيوض حبيل، المدير العام لتربية بغداد الرصافة الثانية، مقابلة اجراها الباحث بتاريخ 16-4-2023.

(31) د. حاتم محسن البديري، مشرف تربوي اقدم اول، في وزارة التربية / الرصافة الثانية، مقابلة اجراها الباحث بتاريخ 18-4-2023.

(32) د. حاتم محسن البديري، مشرف تربوي اقدم، مقابلة اجراها الباحث بتاريخ 2023/1/8.

(33) Muntasser, M. H. 2022. "University In Baghdad. State-building and Ethnic Pluralism in Iraq after 2003." Журнал политической философии и социологии политики «Полития. Анализ. Хроника. Прогноз» 104. No.1: p.110-130.

(34) صحيفة صوت العراق الالكترونية، التربية تقرر فك ارتباط مديرياتها في العراق ونقل صلاحياتها للحكومة المحلية، مقال منشور على موقع الصحيفة الالكترونية ، 17-3-2016، متوفر على شبكة المعلومات الالكترونية : https://www.sotaliraq.com/newsitem.php?id=322985 ، تريخ الزيارة 28-4-2023.

(35) د. حاتم محسن البديري، مصدر سابق.

(36) علاء خميس علوان، مصدر سابق، ص1137.

(37) (*) اعادة الارتباط هي العودة إلى النظام المركزي لإدارة التعليم في العراق، حيث تتولى الوزارة المسؤولية الكاملة عن تطوير وتنظيم التعليم في جميع أنحاء البلاد، دون الحاجة لوجود دوائر تربوية تابعة للمحافظات.

(38) (**) محافظة بغداد تعيد ارتباط مديريات التربية بالوزارة الاتحادية حسب توجيه وزير التربية ع/باسم علي حسين ، بالكتاب المرقم 2059 بتاريخ 2020/2/6.

(39) حاتم محسن البديري، مصدر سابق.

(40) نظير الموسوي، مصدر سابق.

(41) عليه كاظم صالح، مدير حسابات اقدم ، مسؤول شعبة التدقيق، مقابلة اجراها الباحث بتاريخ 23-4-2023.

(42) عليه كاظم صالح، المصدر نفسه.

(43) Hameed, Muntasser Majeed. 2022.University In Baghdad . "Political structure and the administration of political system in Iraq (post-ISIS)." Cuestiones Políticas 37, no. 65: 346-361.

The performance of the Iraqi Ministry of Education between centralization and decentralization after 2017

Dr. Rafa Tariq Qasim
College of Political Science
University of Baghdad
Rafaa.T081copolicy.uobaghdad.edu.iq

Keywords: Iraqi Ministry of Education. Central. decentralization.

Summary:

This study aims to clarify several concepts that often create confusion and overlap among the general public. One of these concepts is centralization and its impact on the state, political system, and the management of government institutions. In light of the prevailing trend in modern and advanced countries, centralization has been replaced by decentralized systems, where the internal administration of the state is carried out by local units. The central system holds extensive power and absolute authority, which is concentrated in the state center and capital, at the expense of local administrations and provinces. Occasionally, a small portion of these powers is delegated to the provinces without any initiative from these subordinate units, such as the ministry.Modern systems now fear centralized authoritarian regimes as they tend to generate dictatorships that can monopolize power for long periods, resulting in oppression and injustice towards their own people. Examples of such systems include monarchies and single-party ruling countries. These absolute systems typically succeed in simpler countries with a single structure, color, and tone. On the other hand, decentralization and its impact on political systems have emerged as modern and successful methods of state governance. Decentralization is primarily applied to large and complex countries with vast geographical areas and large populations. This method helps alleviate the burdens on the center, distribute authorities and powers to subordinate administrations, which are closer to the people and more aware of their needs, in order to provide services and respond promptly to local social matters.