نظرة على واقع التعليم الأهلي والأجنبي في ظل نظام رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ وأثره في الاقتصاد العراقي

أ.م.د. ذكرى عباس علي Thlaw6565@gmail.com

م.م. محمد حميد علي الجوراني Mdmd9123@gmail.com

المديرية العامة لتربية ديالى

ISSN 2709-6475 DOI: https://dx.doi.org/10.37940/BEJAR.2023.S.4

تأريخ استلام البحث ٢٠٢٣/٤/١٠ **تأريخ قبول النشر** ٢٠٢٣/٥/١٥ **تأريخ النشر** ٢٠٢٣/٨/١٥

المستخلص

تتمحور واقع التعليم العربي بشكل عام والعراقي بشكل خاص، بكافة قطاعاته، اصلاحاً تتماشى مع التطور الحاصل في هذا القطاع، والتعامل بشكل جدي، دون تدخل الأطراف. وفي ظل الظروف الحالية والمتمثلة في عدم قدرته على تأمين رأس المال البشري والمعرفي المناسب للمجتمع واعداده أفرادا مؤهلين يتمتعون بمهارات عالية اكاديميا ومهنيا وثقافيا وبما يتوائم مع احتياجات المجتمع وسوق العمل. إن إخفاقه في مجالات الابتكار والاختراعات والاكتشافات العلمية والحوكمة يعزى لتدوين برامج البحث العلمي وضعف في مستوى التدريب وادارة الوقت، فضلاً عن تدوين الثقافة العامة والسلوك المهني.

ويتبين أهمية التعليم العالي في مخرجاته، ليس فقط من حيث الكم (عدد حاملي الشهادات)، بل نوعية هذه المخرجات (رأسمال بشري مؤهل)، ما أدى إلى ضرورة الاهتمام بجودة مخرجاته التي تعكس جودة العملية التعليمية.

إن أهمية التعليم والتعليم العالي بشكل خاص ودوره في اكساب الأفراد للمعارف والمهارات والقدرات التي تؤهلهم لدخول سوق الشغل والدور الهام الذي يلعبه عضو هيئة التدريس في تهيئة هؤلاء الطلبة ليصبحوا أفراداً فاعلين في المجتمع.

الكلمات المفتاحية: رأس المال البشري، حاملي الشهادات، احتياجات المجتمع، سوق العمل، المنظومة التعليمية، مستوى التدريب، جودة العملية التعليمية.

مجلة اقتصاديات الأعمال
المجلد (٥) العدد (خاص) ٢٠٢٣
الصفحات: ٥١-٦٣

His view on the reality of private and foreign education under Regulation No. (5) of 2013 and its impact on the Iraqi economy

Assist. Prof. Dr. Thikra Abbas Ali **Assist. Lect. Muhammad Hamid Ali Al-Jurani**

Directorate General of Diyala Education

Abstract

The reality of Arab education in general and Iraqi education in particular, in all its sectors, is focused on reform in line with the development taking place in this sector, and dealing seriously, without the interference of the parties. And in light of the current circumstances represented in its inability to secure the appropriate human and knowledge capital for society and to prepare qualified individuals with high academic, professional and cultural skills, in line with the needs of society and the labor market. His failure in the areas of innovation, inventions, scientific discoveries, and governance is due to the codification of scientific research programs and weakness in the level of training and time management, as well as the codification of general culture and professional behavior.

The importance of higher education is evident in its outputs, not only in terms of quantity (number of degree holders), but rather the quality of these outputs (qualified human capital), which led to the need to pay attention to the quality of its outputs, which reflect the quality of the educational process.

The importance of education and higher education in particular and its role in providing individuals with the knowledge, skills and capabilities that qualify them to enter the labor market and the important role played by a faculty member in preparing these students to become active members of society.

Key words: Human capital, Certificate holders, community needs, Labor market, The educational system, training level, The quality of the educational process.

المقدمة:

عرف التعليم تطوراً عبر الزمن رافق التطور البشري الحاصل وذلك لأهميته التي برزت منذ القدم، إذ كان يقتصر على التعليم الديني و ما تعلق بالكتب السماوية كما كان في الهند، روما وحتى في الحضارة الإسلامية، إلا أنه ومع مرور الوقت أصبح التعليم يهتم بمواضيع أخرى دنيوية جديدة كالعلوم والطب وغيرها.

حرصت المواثيق الدولية على تنظيم العديد من الحقوق التي تعني بحقوق الإنسان وتفرع من هذا الحرص التزاماً يقضي بتضمين تلك الحقوق في الدساتير الوطنية للدول. ويعد حق التعليم واحداً من أهم الحقوق التي عنيت المواثيق الدولية والدساتير الداخلية بتنظيمها وتوفير الضمانات التي تؤمن ديمومة هذا الحق من خلال تحديد مرتكزاته وضماناته وتوضيح بعض الأسس التي تساهم في تأطير هذا الحق بإطار تشريعي على الصعيد الدولي والداخلي، مما يمنحه أبعاداً تنموية تتمثل بتوفير ضمانات لمنح هذا الحق بشكل إلزامي في المراحل الأولى لهذا الحق، مع إضفاء صفة العمومية لهذا الحق دون تمييز ؛ كون ان رقي الأمم وتحضرها لا يمكن أن يتحقق بمنأى عن هذا الحق.

إن التعليم العالي وباعتباره آخر مرحلة في المنظومة التعليمية، يمد سوق العمل برأس المال البشري المكون تكويناً عالياً والمتخصص في مختلف الميادين والمؤهل والقادر على التكيف مع التحولات التكنولوجية والاقتصادية المحلية والعالمية الذي يحقق النمو الاقتصادي المرجو.

إن واقع حال التعليم العربي بشكل عام والعراقي بشكل خاص، بكافة قطاعاته، يتطلب اصطلاحاً شاملاً، ويجب التعامل معه بشكل علمي، ودون محابات أو إغفال للحقيقة. إن واقع التعليم العالي حالياً ومعاناته في عدم قدرته على تأمين رأس المال البشري والمعرفي المناسب للمجتمع وإعداده أفراداً مؤهلين يتمتعون بمهارات عالية أكاديمياً ومهنياً وثقافياً، وبما يتوائم مع احتياجات المجتمع وسوق العمل. إن إخفاقه في مجالات الابتكار والاختراعات والاكتشافات العلمية والحوكمة يعزى لتدوين برامج البحث العلمي وضعف في مستوى التدريب وإدارة الوقت، فضلاً عن تدوين الثقافة العامة والسلوك المهني.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية التعليم العالي في مخرجاته، ليس فقط من حيث الكم (عدد حاملي الشهادات)، بل نوعية هذه المخرجات (رأسمال بشري مؤهل)، ما أدى إلى ضرورة الاهتمام بجودة مخرجاته التي تعكس جودة العملية التعليمية.

لطالما اعتبرت مؤسسات التعليم العالي كعلبة سوداء ما يحدث بداخلها مجهول، إلاَّ أنه ومع مطلع القرن الواحد والعشرين، أصبحت هذه المؤسسات تعمل وفق مبدأ المتاجرة وتبحث عن تحقيق الربح في محيط يتميز بالمنافسة القوية، ما حتم عليها الاهتمام والحرص على جودة خدماتها وبالتالي جودة مخرجاتها.

وجودة التعليم العالي من بين الموضوعات المطروحة عبر العالم، إذ وضعت الدول المتقدمة مخططات و نماذج لتقييمها، لكن البلدان السائرة في طريق النمو لا تزال متأخرة ومتباينة.

إشكالية الدراسة:

تتمحور إشكالية دراستنا لموضوع نظره على واقع التعليم الأهلي والأجنبي في ظل نظام رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ وأثره على الاقتصاد العراقي في الإشكالية الرئيسية: ما مدى قدرة النظام رقم (٥)

لسنة ٢٠١٣ على فرض الرقابة على مؤسسات التعليم الأهلي، على الرغم من العديد من الإشكاليات في هذا القانون؟ وتنبثق عن هذه الإشكالية التساؤلات الآتية:

١. ما التوصيف القانوني لنظام رقم (٥) لسنة ٢٠١٣؟
٢. ما هي نقاط الضعف في نظام رقم (٥) لسنة ٢٠١٣؟
٣. ما هي مفاعيل التعليم التربوي الأهلي على حق التعليم؟
٤. مدى أثر التعليم الأهلي والأجنبي (المدارس والكليات) على الاقتصاد العراقي؟

أسباب اختيار الدراسة:

إن أهمية التعليم والتعليم العالي بشكل خاص ودوره في اكساب الأفراد للمعارف والمهارات والقدرات التي تؤهلهم لدخول سوق الشغل والدور الهام الذي يلعبه عضو هيئة التدريس في تهيئة هؤلاء الطلبة ليصبحوا أفراداً فاعلين في المجتمع، أدى إلى الاهتمام بجودة الخدمة التعليمية وجودة عضو هيئة التدريس باعتباره أحد أهم مدخلات العملية التعليمية؛ عن طريق معرفة وقياس كفاءاته.

أهداف الدراسة:

انطلاقاً من إشكالية البحث وأهميته، يمكن حصر أهداف البحث في:

١. دراسة التوصيف القانوني التوصيف القانوني لنظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.
٢. دراسة نقاط الضعف في نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.
٣. دراسة المؤسسة التربوية الأهلية والمفاعيل المترتبة عنها.

منهج الدراسة:

سيتم الاعتماد في هذه الدراسة على المنهج التحليلي، وسنعزّز بحثنا النظري بالتطبيق العملي، متناولين قدر الإمكان ما جاء في التشريع العراقي، مع الإشارة إلى بعض الآراء الفقهية؛ وذلك للوصول إلى المستوى المطلوب في البحث العلمي، وتحديد المقترحات التي يمكن طرحها لمعالجة الدراسة.

هيكلية الدراسة:

باعتبار أنَّ موضوع نظره على واقع التعليم الأهلي والأجنبي في ظل نظام رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ وأثره على الاقتصاد العراقي من الموضوعات الهامة، إذ قسمناه وفق ما يأتي:

المبحث الأول: التوصيف القانوني لنظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.
المبحث الثاني: المؤسسة التربوية الأهلية والمفاعيل المترتبة عنها.

المبحث الأول: التوصيف القانوني لنظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣:

يعد التعليم العام الأهلي شريكاً أساساً للتعليم الحكومي ورافداً مهما يخفف من الأعباء المالية والبشرية الملقاة على عاتقه، كما أنه يمثل مظهراً من مظاهر التطور الاقتصادي والاجتماعي لما قدمه لكثير من الدول المتقدمة التي ينتشر فيها التعليم الأهلي بشكل واضح، مر التنظيم القانوني لقطاع التعليم الأهلي في العراق بعدة محطات صدرت خلالها عدة تشريعات من مستويات مختلفة في قوتها وتدرجها القانوني. ومنهاالمادة ٣٤ / رابعاً من الدستور العراقي التي نصت: على أن التعليم

الخاص والأهلي مكفول[١]"، وقانون وزارة التربية رقم ٢٢ لسنة ٢٠١١ الذي نظمت المادتان ٣٠-٣١ أحكامه، ويبدو أنه مع قصور التعليمات وعدم تمكنها من معالجة المشكلات التي يوجهها قطاع التعليم الأهلي، ومواجهة المستجدات التي طرأت عليه، فقد أصدرت وزارة التربية تعليمات جديدة بشأن منح إجازة التأسيس للمؤسسات التربوية الأهلية والأجنبية[٢].

وتم العمل بهذه التعليمات الجديدة اعتباراً من العام الدراسي ٢٠١٢-٢٠١٣. ولعل مجرد تعديل التعليمات لم يصلح من الحال المضطرب الذي عليه قطاع التعليم الأهلي، لذا أصدر مجلس الوزراء نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم ٥ لسنة ٢٠١٣، وهو النظام النافذ حالياً[٣].

ومن هذا المنطلق فإنه لم يخلو نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ من العديد من الإشكاليات، سوف نقوم بدراستها وفقاً لما يأتي:

المطلب الأول: إشكالية نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣.

المطلب الثاني: إشكاليات تطبيق نظام رقم ٥ لسنة ٢٠١٣.

المطلب الأول: إشكالية نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣:

إن دراسة التنظيم القانوني لقطاع التعليم الأهلي في العراق تكشف عن مواطن خلل جوهرية في بنية تشريعاته المعمول بها حاليا تتمثل في تعدد التشريعات النافذة المنظمة لها بسبب عدم نص اللاحق منها على إلغاء التشريع السابق عليها، وفي فقدان لوائح تعليماته التنظيمية لقوتها القانونية بسبب عدم نشرها في الجريدة الرسمية. وهذا ما يترتب فقدان هذه التشريعات لكينونتها القانونية، وبالتالي يسلب عنها المفاعيل القانونية المتوخاة منها.

أولاً: المأخذ نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم ٥ لسنة ٢٠١٣:

هنالك عدة مأخذ على نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم ٥ لسنة ٢٠١٣ جديرة بالبحث والدراسة، إذ لم يكن هذا النظام بالمستوى المطلوب لتنظيم موضوع التعليم الأهلي الذي يتطلب قانون ينظم جميع جوانب هذا التعليم بدءاً من الإجراءات الخاصة بمنح الإجازة بفتح هذا النوع من المؤسسات لغاية تصفيتها وانتهاءها.

ثانياً: تعدد التشريعات النافذة المنظمة للتعليم الأهلي والأجنبي:

من المعروف أن المشرع عندما يصدر تشريعاً ما ويدخله العمل ضمن المنظومة القانونية للبلاد إنما يهدف من وراء ذلك - بالدرجة الأساس - تحقيق المصلحة العامة للمجتمع من خلال تنظيم العمل في مجال أو نشاط معينين. والعمل بالتشريع - أي تشريع- يبقى مطلوباً ما دامت الحاجة إليها قائمة في المجال الحياة أو النشاط الذي ينظمه، غير أن سنة الحياة لا تعرف الثبات أو الدوام على حال معين، فالظروف المحيطة بأي مجتمع إنساني دائمة التغيير والتبدل بفعل نشاطه المؤثر والمتأثر بها حتماً. وتغير هذه الظروف في مجال أو نشاط اجتماعي معين يضع التشريع المنظم لأي منهما في وضع لا يلبي الحاجة المتوخاة منه. أو بمعنى أصح لا يحقق المصلحة العامة للمجتمع المستهدف أصلاً من تشريعه. مما يفرض معه ضرورة الغاءه كلا أو جزءاً وإحلال تشريع بديل عنه يتجاوب

(١) مجلس النواب العراقي، الأمانة العامة للمجلس، دستور جمهورية العراق، الدائرة الإعلامية، بغداد، ٢٠١٢.

(٢) التعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١٢ الخاصة بمنح الإجازة لتأسيس المدارس الأهلية والأجنبية. والتعليمات رقم (٢) لسنة ٢٠١٢ الخاصة بمنح الإجازة لتأسيس المعاهد الأهلية والأجنبية. والتعليمات رقم (٣) لسنة ٢٠١٢ الخاصة بمنح الإجازة لتأسيس رياض الأطفال الأهلية.

(٣) محمد حسن جياد، نظام المدارس الابتدائية والثانوية، مطبعة الكتاب، بغداد، رقم الإيداع ٢١٣٣، ٢٠١٠، ص١٣١.

مع التغيير الحال على ما ينظمه من مجال عمل أو نشاط. وسيأخذ التشريع الجديد مكانه في المنظومة القانونية للمجتمع حتى يفقد هو الأخر قدرته على الاستجابة لمتطلبات المصلحة العامة. مما يستدعي الغاءه تعديلاً أو تبديلاً، وهكذا في سلسلة متواصلة من تتابع التشريع لم تتوقف في أي مجتمع.

إذن يفهم مما تقدم أنه اذا كانت الحكمة من التشريع هي تنظيم العمل في مجال أو نشاط معين وبما يحقق المصلحة العام للمجتمع، فإن الحكمة من الغاءه هي ضمان المحافظة على تحقيق المصلحة العامة لذلك المجتمع[١].

عندما كفل الدستور هذا النوع من التعليم نص على أن ينظم بقانون، وعلى الرغم من مرور فترة طويلة لم يصدر القانون الخاص بالتعليم الأهلي والأجنبي وأن صدر نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم ٥ لسنة ٢٠١٣ الذي جاء مليء بالنواقص ولا يلبي حاجات التعليم الأهلي الذي يجب أن يضاهي التعليم الرسمي وكما نعلم أن الأنظمة تختلف عن القوانين من حيث مراحل صدورها، فهي تصدر بناءاً على قانون، فضلاً عن جهة صدورها هذا من جهة ومن جهة أخرى أن كثرة الأنظمة والتعليمات ممكن أن تسبب الارباك في العمل على عكس القاعدة القانونية التي تتمتع بالثبات والاستقرار فلا تعدل أو تلغى إلا بقانون.

المطلب الثاني: إشكاليات تطبيق نظام رقم ٥ لسنة ٢٠١٣:

يهدف نظام رقم ٥ لسنة ٢٠١٣ الى تطوير قطاع التربية والتعليم وتعزيز التعاون بين المؤسسات الأهلية والرسمية في جميع مراحل التعليم وأنواعه، فضلاً عن تأمين فرص تعليم نوعي متطور ومتنوع لمختلف شرائح المجتمع بما ينسجم مع حاجات التنمية وتأمين فرص عمل في مجال التربية والتعليم.

أولاً: شروط منح إجازة فتح المدرسة الأهلية:

نصت التعليمات رقم ١ لسنة ٢٠١٤ الصادرة استناد للنظام رقم ٥ لسنة ٢٠١٣ الخاص بالتعليم الأهلي والأجنبي في الشروط الواجب توافرها في العراقي الذي يرغب بتأسيس مدرسة أهلية أن يكون "أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في الأقل ومن ذوي الخبرة والاختصاص ومؤهلاً تربوياً أو أن يكون قد مارس التدريس في المدارس أو الجامعات الحكومية مدة لا تقل عن ٥ سنوات"[٢].

وتعقيباً على النص يمكن طرح سؤال ما هي معايير التأهيل التربوي المقصودة أعلاه هذا من جهة ومن جهة أخرى فبدلاً من يكون النص قد جمع بين الخبرة.

- اعتماد العطل الرسمية المقررة.
- تطبيق تعليمات التسجيل والقبول التي تصدرها وزارة التربية أسوة بالمدارس الحكومية المماثلة لها إذا كانت تدرس المنهاج الرسمي.
- مسك السجلات المطلوبة أسوة بالمدارس الحكومية، فضلاً عن السجلات المنظمة للحالة المالية للمدرسة[٣].

(١) عبدالباقي البكري وزهير البشير، المدخل لدراسة القانون، ط٣، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١١، ص١٢٩.

(٢) المادة الأول / البند أولاً /ب/ الفقرة رقم (٢) من التعليمات رقم ١ لسنة ٢٠١٤ الخاصة بمنح إجازة فتح وتأسيس المدارس الخاصة.

(٣) ينظر المادة التاسعة من نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم ٥ لسنة ٢٠١٣.

فضلاً عن صياغة نص المادة العاشرة من النظام بالطريقة الآتية (أن يكون مدير المدرسة الأهلية والمعاون مسؤولاً أمام المديرية العامة للتربية في المحافظة على تطبيق أحكام نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ والأنظمة والتعليمات التربوية الصادرة عن وزارة التربية)[١].

ثانياً: إشكالية تحديد الأجور:

لم يحدد المشرع العراقي بموجب نظام التعليم الأهلي والأجنبي مقدار المبالغ المستوفاة كأجور مقابل الخدمة التي تقدمها المؤسسة التعليمية الأهلية والمستوفاة من الطلبة ولا مقدار ما يتم دفعه للكوادر التعليمية والإدارية ولم تكن هنالك رقابة لا للهيئات المركزية أو اللامركزية على هذه الأجور والرواتب في نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم ٥ لسنة ٢٠١٣ والتعليمات التي صدرت بموجبه، وإنما أحال ذلك إلى مجلس إدارة المدرسة، إذ نص على أن مهام هذا المجلس (رسم السياسة المالية – تحديد الأجور الدراسية وتحديد رواتب الملاك الإداري والتدريسي والعاملين في المدرسة)[٢].

المبحث الثاني: المؤسسة التربوية الأهلية والمفاعيل المترتبة عنها:

لم يبين قانون وزارة التربية رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠١ الطبيعة القانونية للمدارس الأهلية، وكذلك الحال بالنسبة للتعليمات رقم ٥ لسنة ٢٠١٣ سوى النص على إمكانية إنشاء هذه المدارس من قبل الأشخاص الطبيعية والمعنوية، وبما أنها لا تعد مرافق عامة، إذ لا ينطبق عليها تعريف المرفق العام والمتضمن (كل نشاط تقوم به هيئة عامة الدولة والمحافظة... إلخ) أو تحت رقابتها وإشرافها بهدف تحقيق النفع العام بصرف النظر عن نوع المرفق أو طريقة إدارته)[٣]، فمن خلال التعريف المتقدم نجد أنها ليست نشاط تقوم به هيئة عامة وإنما يقوم به أشخاص القانون الخاص بهدف تحقيق النفع العام، واستناداً لما تقدم هل يمكن عد هذه المؤسسات (مؤسسات خاصة ذات نفع عام)؟

وللإجابة على ذلك لابد من بيان المقصود بالمؤسسات الخاصة (المطلب الأول)، وأثر التعليم الأهلي والأجنبي على الاقتصاد الوطني (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المقصود بالمؤسسات الخاصة:

عرفت المؤسسات الخاصة ذات النفع العام بأنها "كل مؤسسة أو جمعية تهدف إلى تلبية احتياجات المجتمع"[٤]، وبتطبيق التعريف المتقدم على مؤسسات التعليم الخاص ومع غياب النص على التكييف القانوني لها يمكننا القول بأنها مؤسسات خاصة ذات نفع عام وذلك من خلال التوصل إلى نتيجتين هما:

١. إنها مؤسسات لا تنشأها الدولة ولا إحدى الجهات التابعة لها ولا تكون لها الكلمة الأخيرة بتسيير أمورها.
٢. تهدف إلى تحقيق النفع العام من خلال تقديم خدمة عامة.

---

(١) أصل النص هو (يكون مدير المدرسة الأهلية مسؤولاً عن تطبيق أحكام نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم (٥) لسنة (٢٠١٣) والأنظمة والتعليمات التربوية الصادرة عن وزارة التربية.

(٢) المادة (٢٠) من نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم ٥ لسنة ٢٠١٣.

(٣) علي محمد بدير وآخرون، مبادئ واحكام القانون الإداري مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٩٣، بغداد، ص٢٤٣.

(٤) هيام مروة، القانون الإداري الخاص، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ٢٠٠٢، ص٥٩.

أولاً: المقصود بالمؤسسات في التشريع العراقي:

وبالرجوع إلى القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥٦ (المعدل) المادة (٥٦/ الفقرة الأولى) التي تنص على (المؤسسات التي يقصد بها تحقيق مصلحة عامة يجوز بناءاً على طلبها أن تعد من المنافع العامة بإرادة ملكية تصدر بالموافقة على أنظمتها) وبالرجوع إلى نظام التعليم الأهلي والأجنبي وتعليماته نجد أن من له الحق في تأسيس المؤسسة التربوية الأهلية هي الأشخاص المعنوية كالجمعيات والنقابات العلمية والمؤسسات الخاصة المعترف بها التي يجيز لها قانونها أن تأسس مثل هذه المؤسسات فضلاً عن الأشخاص الطبيعية.

لذلك يمكن القول بأن المؤسسات التربوية الأهلية هي مؤسسات خاصة ذات نفع عام لكن هذا الوصف لا ينطبق على جميعها خاصة المؤسسات التي أنشئت تحديداً من قبل أشخاص معنوية عامة مثل النقابات والجمعيات العلمية ومن ناحية أخرى لا يمكن أن نصف جميع المؤسسات التربوية الخاصة بأنها ذات نفع عام لأن ذلك يتوقف على غرض المؤسسة الذي أنشئت من أجله والذي يجب أن يكون تحقيق المصلحة العامة لكافة أفراد المجتمع لكن في الواقع نجد أن هدف كثير من المؤسسات التربوية الأهلية هو تحقيق الربح[١].

لما تقدم وبما أن المؤسسات التربوية الأهلية ليست مرافق عامة فيمكن تكييف العلاقة بين المعلم الذي يعمل فيها بأنها ليست علاقة تنظيمية كون هذا الوصف ينطبق على الموظف الذي يعمل في المرفق العام،" إذ أن مركز الموظف محكوم وبطريق غير مباشر بقانون المرفق العام الذي يساهم في خدمته، فالقانون عندما ينشئ الوظيفة ينشئ معها مركز من يشغلها بحيث أن الامتيازات والتكاليف المتعلقة بها لا يقصد منها شخص الموظف بل النظام العام وعندما يقرر القانون هذه الامتيازات لا يريد منها مصلحة الموظف نفسه وإنما مصلحة المرفق العام، وقد أكد هذا المبدأ بصورة صريحة النظام القانوني للوظيفة العامة في فرنسا الصادر عام ١٩٥٩، فضلاً عن قانون حقوق وواجبات الموظف الفرنسي في المادة الرابعة منه، إذ أكدت هذه القوانين أن مركز الموظف تنظيمي.

أما في العراق لا يوجد مثل هكذا نص لا في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، وكذلك قواعد الخدمة لموظفي القطاع العام لكن قضاء محكمة التمييز سد النقص الحاصل في التشريع بتأكيد هذا التكييف في حكم لها جعل مركز الموظفين تنظيمي وعلاقة الإدارة بموظفيها تحكمها الأنظمة والقوانين[٢]. هذا فيما يخص العلاقة التنظيمية للموظف وبما أن هذا لا ينطبق على من يعمل في المرفق الخاص كون العلاقة بين المرفق الخاص ومن يعمل فيه علاقة يحكمها العقد، لذا يمكن تكييف علاقة المعلم بالمدرسة الخاصة بأنها علاقة تعاقدية أساسها العقد الذي ينشأ بين الطرفين.

وبالنسبة لمؤسسات التعليم التربوي الأهلي نجد أن هنالك فئتين من العاملين فيها وهم فئة تعمل بموجب عقد وفئة أخرى هم من الموظفين (المعلمين) المعنيين في المدارس الحكومية وسمحت لهم التعليمات الخاصة بالتعليم الأهلي وبموافقة دوائرهم التدريس في هذه المؤسسات، ويرى البعض بأن بالنسبة للفئة المرتبطة بالمؤسسة الأهلية بموجب عقد يمكن أن يطبق عليها القانون رقم ٣٧ لسنة

(١) زياد مجيد الرازقي، التنظيم القانوني للرقابة الإدارية على التعليم التربوي الأهلي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة القادسية، ٢٠٢١، ص١٦.

(٢) جليل حسن بشات، مسؤولية المعلم المدنية (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه في القانون الخاص، كلية القانون، جامعة بغداد ١٩٩٧، ص١٣٥.

٢٠١٥ وهو قانون العمل، واستناداً لذلك يمكن تكييف مركزهم القانوني بأنهم (عمال) وتكون محكمة العمل هي المختصة بالفصل في المنازعات التي تنشأ بينها وبين المؤسسة التعليمية الأهلية، أما الفئة الثانية وهم الموظفين الذين يعملون فيها بموافقة دوائرهم فكيف يمكن تكييف مركزهم القانوني في المؤسسة التربوية الأهلية؟ هل يصدق عليهم وصف (العمال)؟ أم أنهم يحتفظون بمراكزهم القانونية التنظيمية بأنهم موظفين على الملاك الدائم وحصلوا على موافقة من دوائرهم للعمل خارج أوقات الدوام الرسمي[١].

في هذه الحالة يطبق قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، فمن واجبات الموظف عدم جواز الجمع بين الوظيفة وعمل آخر، إلا في حالات معينة يجيزها القانوني وهي موافقة الدائرة التي يعمل فيها وهو في هذه الحالة قام بمخالفة واجبات وظيفته بمزاولته عمل آخر دون حصوله على موافقة دائرته[٢]، هذا من جانب ومن جانب آخر في حال حصول الموظف على موافقة دائرته يطبق عليه قانون العمل استناداً لعقد العمل المبرم بين الموظف والمؤسسة التربوية الأهلية.

لكننا نرى بأن هنالك مأخذ على هذا الرأي وذلك بخصوص تطبيق قانون العمل على العاملين بصفة عقد في المؤسسة التربوية ففي حال تطبيق القانون المذكور عليهم من ناحية المركز القانوني والعقوبات التي تفرض عليهم عند ارتكابهم مخالفة، فلماذا لا يطبق قانون العمل من ناحية احتساب الأجور الخاصة بهم في الوقت الذي نجد أنهم يتقاضون أقل من الحد الأدنى للأجر المقرر للعامل ووقوع بعضهم تحت رحمة وتسلط صاحب العمل المتمثل هنا بالمؤسس في الوقت الذي يتصف قانون العمل بطابعه الحمائي للعامل كونه الطرف الأضعف في علاقة العمل هذا من جانب ومن جانب أخر بالنسبة للموظف الحاصل على موافقة دائرته للعمل في المؤسسة التربوية الأهلية، فلماذا تارة يطبق قانون الانضباط الخاص بموظفي الدولة وتارة أخرى يطبق قانون العمل مما يسبب ازدواج المركز القانوني، له وتبعاً لذلك كان الأولى بالمشرع العراقي أن يحذو حذو المشرع الأردني بهذا الخصوص بعدم السماح للمعلم الحكومي أن يعمل في المؤسسة التربوية الأهلية إلا بحصوله على إجازة بدون راتب وذلك لمنعهم من مزاحمة الخريجين الذين لم تتوفر لهم فرصة عمل. فضلاً عن صياغة نصوص تحكم سلوك العامل في المؤسسة التربوية الأهلية سواء كان إدارياً أم يعمل بصفة معلم.

ثانياً: مفاعيل التعليم التربوي الأهلي على حق التعليم:

حق التعليم من الحقوق اللصيقة بوجود الإنسان، تلك الحقوق التي اكتسبها من كونه إنساناً حباه خالقه (جل وعلا) بالتكريم والسيادة على سائر خلائقه الأخرى، لذا فهو ليس منحة من أية سلطة عرفتها البشرية. وسعياً لتوكيد هذا الحق وتأصيله، فقد قننته التشريعات الدولية والإقليمية والوطنية وأرست له أساسا قانونيا ملزما لسائر الدول في عالمنا المعاصر.

أقر المشرع العراقي في دستور عام ٢٠٠٥ النافذ بحق المواطن العراقي في التعليم، وقضى بإلزاميته في المرحلة الابتدائية ومجانيته في جميع مراحل التعليم، ومؤكداً أيضاً كفالة الدولة بمكافحة الأمية، فجاء في المادة /٣٤ منه: "أولاً– التعليم عامل أساس لتقدم المجتمع وحق تكفله الدولة، وهو

(١) استناداً إلى نص المادة السادسة/ أولاً من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
(٢) مازن ليلو راضي، القانون الإداري، مطبوعات جامعة دهوك، دهوك، العراق، ٢٠١٣، ص١٥٤.

إلزامي في المرحلة الابتدائية، وتكفل الدولة مكافحة الأمية. ثانياً– التعليم المجاني حق لكل العراقيين في مختلف مراحله".

وعليه فإن الهدف من اصدار النظام رقم (٥) لسنة ٢٠١٣، نظام التعليم الأهلي والأجنبي المدقق من قبل مجلس شورى الدولة استناداً إلى أحكام المادة (٨٠/ البند ثالثاً) من الدستور والمادة (٤٢/ البند ثانياً) من قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١ تطوير قطاع التربية والتعليم وتعزيز التعاون بين المؤسسات الأهلية والرسمية في جميع مراحل التعليم وأنواعه، فضلاً عن تأمين فرص تعليم نوعي متطور ومتنوع لمختلف شرائح المجتمع بما ينسجم مع حاجات التنمية وتأمين فرص عمل في مجال التربية والتعليم.

المطلب الثاني: أثر التعليم الأهلي والأجنبي على الاقتصاد العراقي:

يعد التعليم من أهم عوامل بناء رأس المال البشري والتنمية ويؤدي التطور فيه إلى دفع عجلة النمو الاقتصادي والاجتماعي وتحسين مستويات المعيشة عن طريق زيادة دخل الفرد والتحفيز على العمل والتحصيل العلمي عالي المستوى.

يفترض بالعملية التعليمية أن تساهم في تذليل مشكلة البطالة لا في تفاقمها. غير أن ما يحصل في العراق هو العكس تماماً، إذ تعطي العديد من الدلائل على تردي نوعية التعليم في العراق وتأكد بأن ناتج التعليم في العراق تغلب عليه ثلاث سمات هي: تدني التحصيل المعرفي، وضعف القدرات التحليلية والابتكارية، واطراد التدهور فيها. واسهم الخلل الحادث بين سوق العمل ومستوى التنمية من جهة ومخرجات النظام التعليمي من جهة أخرى في ضعف إنتاجية العمالة واختلال هيكل الأجور وتفشي البطالة وتدهور الاجور الحقيقية للغالبية العظمى من العاملين مما يعني ضعف العائد الاقتصادي للتعليم.

وفي الوقت الذي تحظى فيه العلوم الانسانية بالأولوية من حيث الدعم المادي والمعنوي فإن مخرجات هذه العلوم لا تنسجم مع متطلبات سوق العمل في العراق، في حين أن التعليم التقني والمهني والعلوم التطبيقية والتي تكون لمخرجاتها التعليمية فرصاً سانحة للتوظف لا تحظى إلا بالقليل من العناية والرعاية[١].

وتكمن أهم التحديات التي تواجه التعليم الأهلي الجامعي في الالتزام بالجودة والمعايير العالمية، والمنافسة مع الجامعات الحكومية في ظل المزيد من الاستقلالية والمرونة المعطاة لها، والتمويل وتقليص الدعم، واستقطاب أعضاء هيئة تدريس مميزين، واستقطاب طلاب مميزين ينتجون مخرجات مميزة، وضعف استيعاب سوق العمل، إذ أن التعليم هو المحرك للتنمية وعالم الأعمال، وأن أهميته تسبق أهمية الثروات الطبيعية والخيارات الاقتصادية والصناعية، وأن الاستثمار في رأس المال البشري يعد مشروعاً حضارياً طويل المدى، وهو حجر الزاوية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فمتى صلحت مخرجات التعليم صلحت القوة البشرية وتكاملت المعارف والمهارات وزادت الإنتاجية.

إن هذا المضمون يتأكد حين نشاهد اليوم التوسع في التعليم بوجه عام، والتعليم الأهلي الجامعي بوجه خاص لمواكبة الطلب، لذلك فإن الحاجة تبدو ماسة وكبيرة لمثل هذه البحوث التي تمثل وقفة من وقفات التأمل والمراجعة والدراسة التقويمية في خريطة الطريق بهدف إحداث تطوير

(١) نبيل جعفر عبد الرضا، دور التعليم في تفاقم مشكلة البطالة في العراق، الحوار المتمدن، العدد٣٧١١، ٢٠١٢/٤/٢٨، ص٣.

نوعي في التعليم يكون واسع المدى ممتداً إلى العمق، والتحدي الكبير أمام كل جامعاتنا الحكومية والأهلية لتحقيق رؤية تتمثل بقدرة هذه الجامعات على إعداد طالب عالمي لديه المعرفة والمهارات التي تمكنه من مجاراة معارف ومهارات أقرانه على الصعيد العالمي أو تجاوزها، إذ أننا في مرحلة تتطلب عدم التكاثر بـ"الكم" في أعداد المؤسسات وأعداد الخريجين، وأن يتجه التطاول والاستشراف إلى "الكيف" و"النوع" اللذين يحققان تطلعات بلادنا ومجتمعنا.

إذن لابد من المواءمة بين مخرجات التعليم ومتطلبات سوق العمل، كخطة لتطوير الاقتصاد وعلاج المشكلات الاقتصادية، وعلى رأسها مشكلة البطالة، إذ كلما كان هناك ترابط وتواصل وتنسيق بين الجهات التعليمية ممثلة بالجامعات وبين سوق العمل سواء كان القطاع الحكومي أو القطاع الخاص، فإن هذا التنسيق يساهم بشكل كبير في استيعاب المخرجات التعليمية كافة في تلك القطاعات[١].

الخاتمة:

منذ بداية تسعينيات القرن الماضي والعملية التعليمية في العراق تشهد انحداراً متواصلاً في مستوياتها وتدني مستمر في مخرجاتها، وذلك على الرغم من المبالغ الطائلة التي صرفت على قطاع التعليم خصوصاً خلال السنوات الخمس عشرة الماضية.

النتائج:

١. لقد صدرت العديد من التشريعات المنظمة لقطاع التعليم الأهلي (الخاص) في العراق منذ قيام الحكم الوطني إلى يومنا هذا. كان آخرها النظام رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ.
٢. ثمة خلل جوهري ينتاب التنظيم القانوني لهذا القطاع الحيوي. فهو يعاني فوضى تشريعية مستحكمة فيه منذ أربعة عشر عاماً تقريباً، وجهها الأول تتعدد التشريعات النافذة المنظمة له بسبب عدم نص اللاحق منها على إلغاء التشريع السابق عليه، ووجهها الثاني افتقاد لوائح تعليماته التنظيمية الصادرة عن الجهة القطاعية المسؤولة (وزارة التربية) لقوتها القانونية بسبب عدم نشرها في الجريدة الرسمية كما تضيئ بذلك النصوص الدستورية والقانونية النافذة.
٣. يعاني القطاع التعليمي من قصور تشريعي يتمثل بغياب القانون المنظم له وفقا لما قضت به الفقرة – رابعاً من المادة /٣٤ من الدستور النافذ.
٤. إن حق التعليم من الحقوق الأساسية للإنسان التي أقرتها المواثيق والمعاهدات الدولية، وألزمت به كافة الدول.
٥. يتيح حق التعليم لكل انسان أن يتلقى القدر الذي يريد من العلم على قدم المساواة مع غيره من الأفراد دون تمييز لأي سبب من الأسباب، وأن يكون له الحق في تعليم غيره.
٦. يستدعي حق التعليم تحقق سماته الأربعة وهي: توافر البنية التحتية اللازمة لممارسة العملية التعليمية، وضمان أمكانية ويسر التحاق المستهدفين بالتعليم في المؤسسات التعليمية، وأن يكون التعليم بمناهجه وأساليب تدريسه ملائماً ثقافياً ووجدانياً للمستهدفين به وملبياً لرغباتهم الشخصية ولحاجاتهم الاجتماعية، وأخيراً أن يكون على قدر كبير من المرونة اللازمة للاستجابة الآنية والمستمرة للاحتياجات المتجددة للمتلقين.

(١) محمد وجيه بدوي، تنمية المشروعات الصغيرة "لشباب الخريجين"، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٤، ص٢.

التوصيات:

١. وتصحيحاً لما يعاني منه واقع التنظيم القانوني لقطاع التعليم الأهلي من عيوب جوهرية، وتداركاً لما ترتب عليها من مفاعيل مخالفة للقانون، نوصي المشرع العراقي بالإسراع إلى سن القانون الخاص بالتعليم الأهلي وفقا لما قضت بذلك الفقرة - رابعاً من المادة/٣٤ من الدستور النافذ.

٢. ضرورة معالجة الآثار القانونية الناجمة عن تعددت التشريعات النافذة المنظمة لهذا القطاع، وعدم نشر المعمول به منها في الجريدة الرسمية.

ونقترح بأن يصار إلى النص في ذلك القانون على ما يأتي:

١. إلغاء كافة التشريعات المنظمة لقطاع التعليم الأهلي السابقة عليه، وكل النصوص التي تتعارض مع أحكامه.

٢. تكليف وزارة العدل بإصدار ملحق بأعداد الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) تنشر فيها التشريعات الخاصة بالتعليم الأهلي وكل حسب تاريخه.

٣. ضماناً لتعليم جيد يوفي بمعايير حق التعليم كحق أنساني أساسي نصت عليه عديد من المواثيق الدولية لحقوق الغنسان، وأقره الدستور النافذ وألزم الدولة بكفالته ورعايته، يوصي الباحث بأن يؤسس مجلس أعلى للتعليم في العراق برئاسة رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصين وطائفة من الأكاديميين والباحثين والمختصين من داخل الجهاز الحكومي ومن خارجه. وأن تسند لهذا المجلس صلاحيات واسعة وتناط به مهام وضع السياسات التعليمية العامة، والمصادقة على خططها وبرامجها التفصيلية. وتوكل اليه أيضا مهمة الرقابة على أداء الجهات المعنية بتنفيذها، ومتابعة أنشطتها، وبما يضمن حصول كافة المواطنين على حقهم في التعليم الجيد، ويعزز من تحقيق أفضل النتائج لمخرجات العملية التعليمية ، وتوجيهها لخدمة التنمية المستدامة في البلاد.

٤. نوصي بمساهمة الجامعات بصورة أكثر فعالية في تلبية متطلبات التنمية الخاصة، كما أن تنمية العلاقة بين الجامعات ومؤسسات القطاع الخاص سوف يؤدي إلى توفير المناخ الصحي للتطور الاقتصادي العراقي.

المصادر والمراجع:

١. التعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١٢ الخاصة بمنح الإجازة لتأسيس المدارس الأهلية والأجنبية.

٢. التعليمات رقم (٢) لسنة ٢٠١٢ الخاصة بمنح الإجازة لتأسيس المعاهد الأهلية والأجنبية.

٣. التعليمات رقم (٣) لسنة ٢٠١٢ الخاصة بمنح الإجازة لتأسيس رياض الأطفال الأهلية.

٤. جليل حسن بشات، مسؤولية المعلم المدنية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه في القانون الخاص، كلية القانون، جامعة بغداد ١٩٩٧.

٥. زياد مجيد الرازقي، التنظيم القانوني للرقابة الإدارية على التعليم التربوي الأهلي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة القادسية، ٢٠٢١.

٦. عبدالباقي البكري وزهير البشير، المدخل لدراسة القانون، ط٣، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١١.

٧. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣.

٨. قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

٩. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، مطبوعات جامعة دهوك، دهوك، العراق، ٢٠١٣.

١٠. مجلس النواب العراقي، الأمانة العامة للمجلس، دستور جمهورية العراق، الدائرة الإعلامية، بغداد، ٢٠١٢.

١١. محمد حسن جياد، نظام المدارس الابتدائية والثانوية، مطبعة الكتاب، بغداد، رقم الإيداع ٢١٣٣، ٢٠١٠.

١٢. محمد وجيه بدوي، تنمية المشروعات الصغيرة "لشباب الخريجين"، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٤.

١٣. نبيل جعفر عبد الرضا، دور التعليم في تفاقم مشكلة البطالة في العراق، الحوار المتمدن، العدد٣٧١١، ٢٠١٢/٤/٢٨.
١٤. نظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم ٥ لسنة ٢٠١٣.
١٥. هيام مروة، القانون الإداري الخاص، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ٢٠٠٢.