جامعة حلوان
كلية التجارة

إدارة السياسات العامة في العراق

حمزة عدنان هاشم

أ.د/ ماجد رضا بطرس صليب
أستاذ الإدارة العامة

أ.م. د/ أحمد خميس كامل
أستاذ الإدارة العامة المساعد

مقدمة :

لا شك أن السياسات العامة هي الحلقة الرابطة بين الدولة والمجتمع، فهي وفق الدراسات الأولى تمثل تلك الصيرورة المترجمة لتفاعل النظام السياسي مع فواعل بيئته المحلية، كما أن صنع السياسات العامة في الدولة ليست عملية سهلة بأية حال من الأحوال؛ بل هي على درجة من الصعوبة والتعقيد؛ فهي عملية حركية بالغة الحساسية والتشابك، وتشتمل على العديد من المتغيرات والمؤثرات وعوامل الضغط التي يؤدي تداخلها وتفاعلها المستمران لإنتاج سلسلة من الأفعال وردود الأفعال التي تتصرف بدورها لكل جوانب العمل داخل النظام السياسي.

إن عملية رسم السياسة العامة تمر بعدة مراحل تختلف من دولة لأخرى في طبيعتها وتعقيدها وفقاً لعوامل كثيرة أهمها النظام السياسي ونظام الحكم في كل منها؛ فنظام الحكم والسياسة في كل دولة هو الذي يحدد كيفية رسم السياسات العامة ثم يصف دور الأفراد والجماعات غير الرسمية في تحديد المشكلة وطرحها على الحكومة، وفي استخلاص الحلول البديلة والاختيار من بينها، ويعين القنوات التي يمكن عن طريقها للإفراد والجماعات تنفيذ هذه السياسات العامة، والتي قد تحدث تأثيرًا في إجراءات العمل الحكومي ولدى أصحاب سلطه اتخاذ القرار السياسي الرسمي بما يترتب عليه تبني حلولاً جديدة.

كما أن دراسة السياسة العامة هي دراسة لوظائف النظام السياسي وقدراته، وبالتالي هي دراسة لما يفعله النظام السياسي أو مالا يفعله، أو هي التوزيع أو التخصيص السلطوي للقيم، وباعتبار الدول النامية – ومنها العراق – ذات طابع استيرادي لأفكار وأنماط السياسات العامة التي ترى فيها نماذج للتخلص من أعبائها وتأخرها التنموي، إما رغبةً منها أو رغمًا عنها، مقابل توسيع الدول المتقدمة لأيديولوجياتها وقيمها السياسية بقصد إيجاد أسواق خارجية وأقطار تابعة تسودها نفس الأفكار وأنماط التعامل، فأصبح العالم أمام سياسات عامة موحدة أو مشتركة بين عدة دول[1].

ومن الأهمية الوقوف على سير تنفيذ السياسات العامة، حيث تقع في مقدمة أهدافها تحقيق المصلحة العامة التي تنطوي على تحقيق الفوائد المادية، كما تتضمن أيضًا الأفكار والمبادئ والقيم المعنوية، وأن العلاقة بين المصلحة العامة والسياسات العامة علاقة ترابطية متلازمة انطلاقاً من أن مهمة الحكومة مركزية كانت أم محلية يجب أن تكون دائمًا في خدمة وحماية الصالح العام.

وتحاول هذه الدراسة التعرف على ماهية السياسة العامة، والتي تمثل في المقام الأول عملية سياسية تتميز بالصعوبة والتعقيد، وتختلف طبيعة وإجراءات وطرق صنعها من دولة إلى أخرى تبعًا للنظام السياسي ودور الأجهزة الحكومية وغير الحكومية؛ مع أخذ السياسات العامة التعليمية أنموذجًا،

(1) حسين خليل، السياسات العامة في الدول النامية، دار المنهل اللبناني، طبعة اول، بيروت، 2007، ص 11 – 12.

وذلك بهدف خدمة الصـــالح العام وتقديم الخدمات للمواطن، كونه تمثيل للديموقراطية والإدارة اللامركزية، والداعم الرئيس للحكومة المركزية.

أهداف الدراسة :

وتتمثل أهداف هذه الدراسة في:

1- بحث العلاقة بين آليات إصلاح السياسات العامة ودور صانعي السياسة العامة.

2- الكشف عن التحديات والصعوبات التي تواجه المؤسسات الرسمية وغير الرسمية عند رسم وصياغة السياسات العامة، وتقييم سبل وطرق مواجهة مثل هذه التحديات.

3- تقديم رؤية مستقبلية لتفعيل الدور الإيجابي بهدف إصلاح السياسات العامة العراقية عمومًا، والسياسات العامة التعليمية خصوصًا.

4- صياغة جملة من التوصيات تساعد في إصلاح السياسات العامة التعليمية في العراق، وتقييم دورها، وبالتالي محاولة تطويع هذا الدور لخدمة المجتمع العراقي عمومًا، وإصـــلاح العملية التعليمية خصوصًا.

تساؤلات الدراسة :

تتمحور الدراسة حول سؤال رئيس: ما هو الدور الذي يمكن تلعبه إصلاح السياسات العامة في العراق، وكنموذج لذلك السياسات العامة التعليمية في الفترة من 2014 إلى 2021، وينبع من التساؤل الرئيس عدة تساؤلات فرعية وهي:

- كيف يتم صياغة السياسات العامة في العراق؟
- ما هي آليات الرقابة على السياسات العامة في العراق؟
- ما هي وسائل تقويم السياسات العامة وكيفية تنفيذها في العراق؟
- هل تصلح النماذج التعليمية الغربية للتطبيق في العراق؟

منهجية الدراسة :

تسير الدراسة وفق المنهج التحليلي، حيث يتم عادة تحليل المضمون من خلال الإجابة على أسئلة معينة ومحددة يتم صياغتها مسبقاً، بحيث تساعد الإجابة على هذه الأسئلة في وصف وتصنيف محتوى المادة المدروسة بشكل يساعد على إظهار العلاقات والترابطات بين أجزاء ومواضيع النص[1]، وذلك من خلال تقصي مفاهيم ونظرياتها وتأثيرها على مفاهيم إصلاح السياسات العامة، للوصول إلى رصد بنية إصلاح السياسات العامة في العراق.

ولاشك أيضًا أن الباحث سيستفيد من منهج دراسة الحالة، ذلك أن هذا المنهج يقوم على جمع البيانات المتعلقة بوحدة ما بهدف الإحاطة بها، ومعرفة أهم العوامل المؤثرة فيها وتحديد طبيعة العلاقات بين أجزائها والتعمق في دراسة متغيراتها، وهذا ما ينطبق على الموضوع محل البحث، وسيتم

---

(1) د/ ربحي مصطفى عليان، **البحث العلمي: أسسه، مناهجه وأساليبه، إجراءاته**، بيت الأفكار الدولية للطبع والنشر، جامعة البلقاء التطبيقية، الأردن، بدون تاريخ نشر، ص 54.

تطبيق ذلك بأخذ السياسات العامة في العراق – خاصة في الفترة من 2014 إلى 2021 – كحالة للدراسة والتحليل وذلك لغرض الحصول على أهم المعلومات والحقائق المتعلقة بالظروف المحيطة بعمليات صنع وصياغة وتنفيذ وتقييم السياسات العامة العراقية، والتي يمكن الارتكاز عليها لوصف وتفسير عملية إصلاح السياسات العامة التي تنشأ نتيجة التفاعل القائم بين مختلف الفواعل، مع تحديد طبيعة الدور الذي تلعبه في إطار السياسات العامة ومدى تأثيره.

أهمية الدراسة :

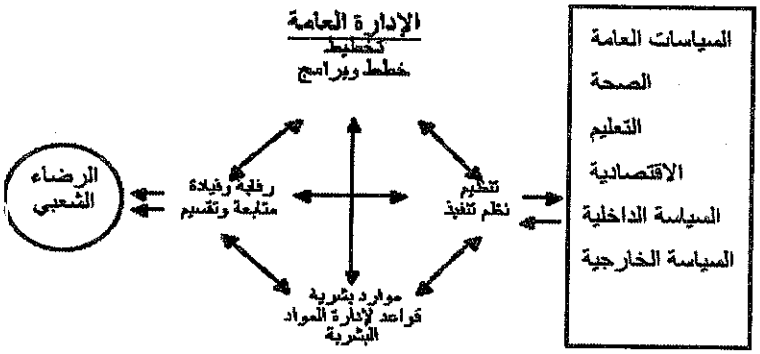
تكمن أهمية الدراسة في التركيز على عملية إصلاح السياسات العامة في العراق، ونموذجًا على ذلك السياسات العامة التعليمية؛ خاصةً في الفترة من 2014 إلى 2021؛ حيث تتعامل الدراسة مع المجتمع العراقي بظروفه المختلفة، وإن كان هناك اختلافات فهي بالقطع ليست جوهرية، وكذا دورها في صنع السياسات العامة، خاصة وأن مشاركتها في ذلك يضمن الحرية ويحقق الديموقراطية، لأن السياسة العامة نتاج للتفاعل بين مختلف تلك الفواعل الرسمية وغير الرسمية، كما وأن أهمية الدراسة تنبع من توسع حجم النشاط والفعل الحكومي، ونطاقه، وتعقد أساليبه وإجراءاته مما يتطلب بالضرورة استخدام الأساليب العلمية في رسم السياسات العامة وتنفيذها، مع الوضع في الاعتبار أن ارتفاع تكلفة العمل الحكومي، وازدياد العبء الاقتصادي لهذه التكلفة على أفراد المجتمع، يستلزم البحث عن أساليب إصلاح تلك السياسات العامة، وتتجلى أهمية البحث فيما يلي:

1- تعد هذه الدراسة مساهمة متواضعة في المكتبة العربية عمومًا والعراقية خصوصًا، وذلك بالتواصل مع الجهود البحثية السابقة للكتاب والباحثين لزيادة الإثراء الفكري والتراكم المعرفي في مجال البحث.

2- محاولة إثارة اهتمام الحكومات المحلية عمومًا، والهيئات التعليمية العراقية خصوصًا بتناول مثل هذه الموضوعات المهمة والتي أصبح البحث فيها قليلاً مقارنة بالموضوعات الأخرى.

3- تعتبر محاولة متواضعة لإصلاح وتحسين أسلوب الحكومات المحلية في العراق عند رسم وصياغة السياسات العامة، والوقوف على المثالب والصعوبات التي تواجه تنفيذها؛ ومن ثم محاولة تسخيرها لخدمة المجتمع المحلي.

4- محاولة تمثيل نقطة التقاء بين موضوعين هامين في مجال العلوم السياسة والإدارة.



شكل يوضح نموذج التفاعل بين النظام السياسي والإدارة العامة

الإطار المفاهيمي للسياسة العامة :

بادئ ذي بدء، فإن كلمة "سياسة policy" على إطلاقها تعبير عام يراد به وصف خطة أو قرار تتبناه منظمة ما لتحقيق هدف معين؛ أما مصطلح "السياسة العامة public policy" فهو تعبير دقيق يشير إلى قرار أو خطة رسمية يتم اتخاذها والعمل على تنفيذها من المؤسسة الرسمية المتمثلة في الحكومة، أي أن السياسة تصبح عامة إذا تضمن تبني الحكومة لمجموعة من القرارات الهدف منها تلبية احتياجات شريحة واسعة من المجتمع، وهذا بحسب رأي المفكر الأمريكي "جان ديوي J. Dewey" الذي عرف "المجال العام Public Realm" بقوله: "أن الأنشطة تصبح عامة؛ حين تتولد عنها نتائج يتعدى تأثيرها نطاق الأفراد والجماعات المرتبطين بها بصورة مباشرة"[1].

وهذا ما يوضح مدى قوة العلاقة بين كثرة مشاكل وقضايا المجتمع وتعقيد عمل مؤسسات الدولة الحكومية، والتأثير المتلازم والمتبادل بينهما نوعيًا وموضوعيًا، لذا فقد تم تقسيم التعريفات المتعددة، لمفهوم السياسة العامة، بحسب المقاربات والنظريات التي تفسر طبيعة السياسات العامة للمؤسسات الحكومية للدولة، والمنطلقات المؤثرة في توجهات علماء ومفكري الإدارة العامة، وذلك على التفصيل التالي:

أ- السياسة العامة من منظور "ممارسة القوة": والمقصود بالقوة هنا تلك المقدرة التي يحظى بها شخص ما للتأثير على محددات المجتمع ومجريات الأمور بشكل مميز عن غيره، نتيجة امتلاكه لواحد أو أكثر من مصادر القوة المعروفة مثل المنصب، الخبرة، الشخصية[2].

وقد توسع في تفسير مفهوم القوة كل من المفكرين "مارك ليندنبيرج M. Lindenberg" و "بنيامين كروسبي B. Crosby" حيث أنهما عرفا السياسة العامة على أنها: "عملية منهجية ذات قدرات ديناميكية متحركة للمبادلة والمساومة والتعبير عمن يحصل على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ أيضًا تعبر عن ماذا أريد؟ ومن يملكه؟ وكيف يمكن أن أحصل عليه؟"[3]، ومنطلق التعريف منطق براجماتي بحت يخضع لعمليات الأخذ والجذب والمساومات.

---

(1) عثمان ياسين الرواف، تطور مفاهيم علم السياسة وتحديد الظاهرة السياسة، مجلة العلوم الإدارية، مجلد 2، عدد 1، الرياض، ص 191.

(2) Leon C. Megginson, Donald C. Mosley, Paul H. Pietri Jr., **Management: Concepts and Applications**, Harper & Row Publisher, New York,1983, p. 253 - 254.

(3) Marc Lindenberg & Benjamin Crosby, **Managing Development: The Political Dimension**, Kurtlarian Press, vol. 2, Issue2, Connecticut, U.S.A., April/June 1982, p.25.

ولا شك أن السياسة العامة من هذا المنظور للقوة تعكس إمكانية النخبة في حصولها على القيم المادية والمعنوية الهامة من خلال التأثير على الأفراد والجماعات داخل المجتمع؛ بل أن السياسة العامة قد تصبح انعكاسًا لوجهة نظر وإرادة أصحاب النفوذ والقوة الذين يسيطرون على المنظومة السياسية ونشاطات مؤسساتها المختلفة[1].

غير أن هذا المنظور تم انتقاده من جانب العديد من المفكرين المعنيين، وذلك على أساس أن القوة بمفردها غير قادرة على تفسير كل القيم والممارسات والعلاقات المتفاعلة ضمن إطار السياسة العامة داخل المجتمع، فضلًا عن تشابك المفاهيم السياسية وغير السياسية للقوة خلال التعامل بالسياسات العامة دون تمايز بينها؛ كما أن القوة لا تعد العامل الوحيد المتحكم في النشاطات والتفاعلات المعبرة عن جوهر وطبيعة السياسة العامة[2].

ب- السياسة العامة من منظور "تحليل النظام": يمثل مفهوم النظام وحدة كلية مؤلفة من مجموعة أجزاء فرعية أو نظم فرعية، تشكل فيما بينها نسقاً من العلاقات المتبادلة، في إطار من تلك الوحدة الكلية[3].

وبالتالي فالسياسة العامة نتيجة متحصلة في حياة المجتمع نتاج تفاعلها الصحيح مع البيئة الشاملة التي تشكل فيها المؤسسات والعلاقات والمرتكزات والسلوكيات، أصولاً للظاهرة السياسية التي يتعامل معها النظام السياسي، وعليه يعرف السياسة العامة بأنها: "عملية توزيع القيم المادية والمعنوية في المجتمع بطريقة سلطوية آمرة، من خلال قرارات وممارسات إلزامية موزعة لتلك القيم، وذلك ضمن إطار عملية تفاعلية بين المدخلات، والمخرجات، والتغذية الاسترجاعية (ردود الفعل)"، على أن تمثل[4]:

- **المدخلات:** تمثل مطالب الأفراد أو دعمهم.
- **المخرجات:** تمثل القرارات والأنظمة والأنشطة الملزمة للأفراد.
- **التغذية الاسترجاعية:** تمثل ردود أفعال الأفراد تجاه المخرجات.

---

(1) هاري هولوواي، جون جورج، **الرأي العام: الاحزاب السياسية - القلة المسيطرة وجموع الشعب في الولايات المتحدة الأمريكية**، ترجمة: أمين سلامة، دار غريب للطباعة بالفجالة، 2000، ص 328 - 339.

(2) عثمان ياسين الرواف، **تطور مفاهيم علم السياسة وتحديد الظاهرة السياسة**، مرجع سابق، ص 179 - 183.

(3) Stephen P. Robbins and Mary Coulter, **Management: 14E**, 6th ed., Prentice Hall, Upper Saddle River& Pearson Education, Inc., New York, 2018, p. 19.

(4) David Easton, **A Framework For Political Analysis, Prentice-Hall**, Inc., N.J.,Published by Cambridge University Press: 2014, p. 50 -56 & p.110 – 117.

أما رؤيته للسياسة العامة من الزاوية الفنية الإجرائية فهي: "إعلان نوايا يتم سنه وإقراره بواسطة كلاً من: السلطة التشريعية – التي تخصص الموارد وتحدد الجهات المسئولة عن تنفيذ وتطبيق هذه الأهداف – والسلطة التنفيذية"[1].

ج- السياسة العامة من منظور الحكومة: يمكن النظر إلى السياسة العامة وفقاً لهذا المنظور باعتبار أن الحكومة تمارس حقها في اتخاذ القرارات وصناعة السياسات العامة بغية صيانة بنيتها التنظيمية، والقيام بعملها في حفظ النظام والأمن المجتمعي داخليًا وخارجيًا، تأسيسًا على أن الحكومة هي السلطة التي تمارس السيادة في الدولة حفاظاً على النظام وتنظيمًا لشئون الدولة على الصعيدين الداخلي والخارجي، كما أنها بنية تنظيمية تعتمد على الأجهزة والمؤسسات التي تقوم بسن القواعد القانونية وتنفيذها، إلى جانب كونها الممارس الفعلي لعملية اتخاذ القرارات وصناعة السياسات العامة، من خلال العلاقة التوافقية السلسة بين التشريع والتنفيذ والقضاء[2].

وإذا أخذنا بعين الاعتبار الطبيعة المركبة لهذا المنظور في بعده الشمولي ورؤيته الكلية لمفهوم الحكومة من حيث المواصفات الواجب توافرها فيها وخصائصها المميزة؛ فتعريف "هنري تيون H.Teune" يعد من التعريفات التي تبرز المعالم الفنية لمفهوم السياسة العامة من هذا المنظور؛ حيث عرفها بأنها: "تلك الوسائل المعتمدة من خلال الحكومة، في سبيل إحداث تغييرات معينة، داخل النظام الاجتماعي للدولة"[3].

ويبين هذا التعريف إمكانية قيام الحكومة بتفويض أو تكليف جهات غير حكومية بكل أو بعض صلاحياتها في صنع السياسة العامة أو تنفيذها، وهو ما يشير إلى اتجاه جديد في الإدارة العامة، فقد بدأت الحكومات أواخر ثمانينيات ومطلع تسعينيات القرن الماضي التوجه نحو نهج جديد يتمثل في: "الخصخصة" و"الشراكة" مع مؤسسات القطاع الخاص لتقديم خدمات كانت الحكومة تقدمها للمواطنين مباشرةً وحصريًا في الماضي، على أن المؤسسات المتعاقدة مع الحكومة تكتسب من تعاقدها صفة عامة وتأخذ قوة وشرعية تماثل تلك التي للحكومة، هذا التماثل يأتي من طبيعة التعاقد، حيث تنص أغلب عقود الخصخصة على حق الشركة الخاصة المتعاقدة بالتصرف بالنيابة عن الحكومة في المجال الذي يتم التعاقد عليه[4].

---

(1) جابرييل الموند، بنجام بويل، روبرت مندت، السياسة المقارنة: إطارنظري، ترجمة/ محمد زاهي بشير المغيربي، منشورات جامعة قار يونس، بنغازي - ليبيا، 1996، ص 272 - 273.

(2) د/ نظام بركات، د/ عثمان ياسين الروافه، د/ محمد الحلوة، مبادئ علم السياسة، الطبعة الرابعة، مكتبة العبيكان للنشر والتوزيع، الرياض، 2019، ص 161.

(3) Henry Teune, **Macro Theoretical Approaches To Public Policy Analysis: The Fiscal Crisis of American Cities**, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol. 434, issue 1, November, 1977, Published By: Sage Journals, 2011, p. 175.

(4) Richard P. Barberio,**The Politics of Public Policy**, Pearson Education, Inc.,New Jersey, U.S.A., 2014, p. 46.

ويتضمن التعريف جانبي التصرف الحكومي إما عمل شيء "التقرير"، أو بعدم عمل شيء "الإقرار"، والجدير بالذكر أن التقرير والإقرار متشابهان من حيث دورهما في تنظيم شئون الدولة؛ غير أن الفرق بينهما يكمن في درجة ملاحظة كل منهما؛ فبينما يتلاحظ للمواطنين تصرف الحكومة ممثلاً في اتخاذ قرار أو إصدار بيان رسمي من أحد ممثليها؛ فعلى العكس نادرًا ما يلاحظون دور الحكومة في حال صمتها حيال قضية أو مشكلة ما؛ بل يعتقد البعض صمت الحكومة وإقرارها لأمر ما هو نوع من الضعف أو قلة الحيلة[1].

د- السياسة العمومية من منظور نموذج الجماعة: يعتبر هذا المنظور أحد التطبيقات المذهبية للفلسفة الليبرالية المقترنة بفكرة الحرية الفردية، وتعني الليبرالية بمجموعة الأفكار والقيم التي تدور حول الفرد والسلطة، وترمي إلى تحرير الفرد من كل القيود التي تكبله، وكانت هذه الفكرة مسيطرة على الفكر الأوربي حيث ارتبطت بنشأة النظام الرأسمالي، وهي بذلك تشكل الوجه السياسي للنظم الرأسمالية وفلسفة الحرية الاقتصادية، ولقد وصلت الليبرالية لمرحلة النضج في بريطانيا في القرن التاسع عشر وقامت على الدعوة للتقليص من التدخل الحكومي في الشؤون الخاصة والعامة، وتعتبر التعددية واحدة من تطورات المنهج الليبرالي، خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية، وانعكست آراؤه في الدستور، وأصبح واضحًا بصورة تدريجية أهمية التنظيم لجماعات المواطنين داخل تنظيمات تدافع عن حقوقهم بفاعلية، ولتحقيق تلك الفاعلية يجب الظهور "كقوة سياسية" منظمة داخل جماعات تستطيع أن تحدث أكبر قدر من التأثير السياسي على صناع قرارات السياسات العامة[2].

هـ- السياسة العامة من منظور نموذج النخبة: يقصد بالنخبة السياسية أو الصفوة مجموعة الأفراد التي تمتلك مصادر وأدوات القوة السياسية في المجتمع، بحيث تستطيع التحكم في رسم السياسة العامة وصنع القرارات الرئيسية في المجتمع، ويرى منظور النخبة صنع السياسات العامة كانعكاس لقيم وخيارات النخبة الحاكمة؛ إذ أن النخبة من تقرر للعامة من الناس بناء على ميولها وآرائها المتميزة، وتصبح بذلك مهمة الجماهير هي الالتزام والتنفيذ لما يتم إقراره من سياسات عامة[3].

و- السياسة العامة من منظورالنموذج المؤسسي: إن دراسة السياسة العامة وفقاً لهذا النموذج يعتبر من أقدم المداخل لدراسة السياسات العامة، وتتمحور حول دور المؤسسات الحكومية كالبرلمانات والأجهزة التنفيذية والمحاكم والأحزاب السياسية في صنع السياسات العامة، فهي تحدد بصورة سلطوية من قبل تلك المؤسسات وتنفذ عن طريقها، ويركز النموذج تقليديًا على النواحي الشكلية والقانونية للمؤسسات الحكومية (الشكل الرسمي والسلطات القانونية والإجراءات واللوائح والوظائف والأنشطة

---

(1) د/ وصال نجيب العزاوي، **مبادئ السياسة العامة**، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 2003، ص 39.

(2) أحمد مصطفى الحسين، **مدخل إلى تحليل السياسات العامة**، المركز العلمي للدراسات السياسية، الطبعة الأولى، عمان - الأردن، 2002، ص 107 - 108.

(3) أحمد مصطفى الحسين، **مدخل إلى تحليل السياسات العامة**، مرجع سابق، ص 112.

والعلاقات الرسمية مع المؤسسات الأخرى)، ولا يقدم أي تفسيرات للاختلاف بين سلوكيات هذه المؤسسات في الواقع والشكل القانوني لها، ولا السياسات التي تنتهجها هذه المؤسسات والعلاقة بين الشكل التنظيمي والسياسة العمومية[1]، فالسياسة العامة طبقاً لهذا النموذج تتبناها وتنفذها الحكومة، وتضفي عليها ثلاث صفات أساسية وهي[2]:

- **الشرعية**: بحيث أن صدور السياسات العامة من الحكومة يكسبها الوجود القانوني الشرعي، فما من سياسة عامة تصدرها الحكومة ويصادق عليها البرلمان إلا وتعتبر سياسة عامة مقبولة قانوناً، وهذا يفسر أن المؤسسات الرسمية مطالبة بالعمل في إطار قانوني حددته الدساتير.
- **الشمولية**: أي أن السياسة العمومية تتميز بطابعها العام، بحيث تشمل كل أفراد المجتمع.
- **قوة الإلزام**: تعتبر ميزة أساسية ترتبط بصانع السياسة العامة، لا سيما أثناء مرحلة التنفيذ.

لكل ما سبق فإن تقديم تعريف جامع مانع للسياسة العامة يعد من الأمور الصعبة وغير المقبولة منطقيًا، نظرًا لتعدد مجالات السياسة العامة، ولتباين وجهات النظر في الرؤى والأفكار والمعارف التي يستند إليها كل تعريف، حيث أن طبيعة السياسة العامة تمثل ديناميكية حركية من الفعل والسلوك متضمنة اتخاذ قرارات وأفعال، ويرى "روبرت روس Robert Ross" أن الاهتمام ينبغي أن ينصب على فهم السياسة العامة، من حيث الإجراءات التي تعمل على تعزيز توجهاتها أو إضعافها أو حذفها من الحياة الاجتماعية، بأكثر مما يكون الاهتمام متركزاً على تعريف السياسة العامة[3].

رابعًا: خصائص السياسة العامة :

إن لمفهوم السياسة العامة معطيات عامة لبلورة العلاقات والتفاعلات بين مكونات النظام الاجتماعي والسياسي ككل، بما في ذلك العلاقات والممارسات المجسدة لسلوكيات المؤسسات الرسمية، ما يدفع إلى القول بأن مضمون السياسة العامة يتجلى في خصائصها أو سماتها، التي يمكن وصفها والتعرف على معالمها ومدلولاتها الأساسية وفق الآتي من الخصائص:

1- السياسة العامة منارة صناعة واتخاذ القرارات للمؤسسة الحكومية: أي أن السياسة العامة تمثل خيارات الحكومية والنشاطات الرسمية المستمرة والمتطورة، التي تؤديها المؤسسات؛ فالحكومة هي من تتبنى سياسة عامة معينة إزاء مشكلة أو قضية مجتمعية، وتصدر بشأنها قانوناً أو تعليمات نظامية أو قرارات تحدد المسارات والأنشطة والأهداف،والتي ستكون من مهام المؤسسات الحكومية المعنية

---

(1) أحمد مصطفى الحسين، **مدخل إلى تحليل السياسات العامة**، مرجع سابق، ص 116.

(2) زيدان جمال، **تقويم السياسات العامة بين النظرية والتطبيق: حالة الجزائر 1999 - 2009**، رسالة دكتوراه، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية - جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2013، ص 31 - 32.

(3) Robert S. Ross, **American National Government: Institutions, Policy and Participation**, 3rd ed., The Dushkin Publishing Group, Inc., U.S.A, 2000, p. 393.

بتلك المشكلة أو القضية المجتمعية، كالسياسات العامة التي تتوجه بها الحكومة لمواجهة الفقر، أو البطالة، وغير ذلك[1].

2- السياسة العامة ذات سلطة شرعية: تمثل السياسة العامة بعدًا هامًا من أبعاد الالتزامات القانونية والشرعية، فبمجرد إقرار سياسة عامة معينة من قبل صانعيها، لابد وأن يصدر بشأنها قانون أو مرسوم أو نظام يمنع أو يجرم أو يجيز تصرفاً أو سلوكاً معيناً، أو يدعو إلى إقامة معالجة إزاء قضية ملحة، وترتبط هذه الخصيصة أصلاً بعملية تنفيذ السياسة العامة وتطبيق مقرراتها، كنشاط عملي وممارسة فعلية، ومثال ذلك، إصدار القوانين التي تمنع رمي المخلفات الملوثة في الأنهار أو إصدار بعض الامتيازات والمنح لصالح جهة معينة للقيام بأبحاث متخصصة، ينجم عنها تحقيق مصلحة معينة[2].

3- السياسة العامة نشاط هادف مقصود: تعكس السياسة العامة ما يعبر عن الغايات الواضحة التي تهم البيئة والمجتمع وما يهدف أساسًا إلى تحقيق المصلحة العامة المتفق دستوريًا على تحقيقها وإدامتها، وان هذه السياسة العامة ومن بداية تشكيلها بوصفها تعليمات من صانعيها إلى منفذيها، وحتى تحقيقها كأهداف، فإنها تمثل سلسلة من الترابط المنطقي الدقيق والتزامًا منهجيًا، في ضوء الأداء التخصصي وبحسب المقتضى الدافع لإقامتها، وبذلك تكون السياسة العامة سلوكاً موضوعيًا وعقلانيًا بعيدًا عن العشوائية الآنية والتخبطية المربكة[3].

4- السياسة العامة استجابة واقعية ونتيجة فعلية: حيث أن السياسة العامة، تعبر عن الأمور والمسائل الواقعية التي تشكل مطلبًا ملموسًا، وينبغي لها أن تكون على نتائج ومخرجات يمكن إدراكها ومعايشتها، وليست معبرة عن أمور غائمة أو معتمة، كأن تدعي الحكومة نيتها القيام بعملٍ ما لاحقاً أو بالمستقبل، دونما يشير إلى المباشرة بالعمل الحقيقي والفعلي، ذلك لأن السياسة العامة هي وعود تتبعها جهود وقول يتبعه عمل كونها أيضًا بلورة لإرادة مجتمعية منظمة حيال حاجة أو مشكلة أو قضية قائمة، تستوجب الاتفاق وتوحيد الاتجاهات، لتحقيق ما ينبغي القيام به، وصولاً إلى الهدف المطلوب[4].

5- السياسة العامة شاملة وتمتد لعموم المجتمع: إن الحكومات الحديثة، تمارس أنواعًا متعددة من السياسات العامة في سبيل حماية المصلحة العامة، التي تشكل مضمون المصالح المتفاوتة التي

---

(1) د/ حسن أبشر الطيب، أهداف السياسات العامة ودورها في ترشيد مشروعات التنمية، مرجع سابق، ص 49.

(2) Jerold L Waltman, **American Government: Politics and Citizenship**, 2nd ed., By West Publishing Company, New York, 2000, 389.

(3) Robert Nakamura and Frank Smallwood, **The Politics of Policy Implementation**, ST. Martin's Press Inc., New York, 2000, p. 2.

(4) د/ حسن أبشر الطيب، أهداف السياسات العامة ودورها في ترشيد مشروعات التنمية، مرجع سابق، ص 50-51.

تعني فئات المجتمع وشرائحه المختلفة، ويترتب على ذلك أن السياسات العامة ومهما تنوعت أنماطها، فإنها تقع ضمن مجموعتين هامتين هما:

1- مجموعة السياسات العامة ذات الطبية المادية، التي تحتاج للإنفاق عليها من مصادر الأموال العامة والعائدات المدرجة في إطارها، لغرض معالجة المشكلات القائمة والملحة، على أساس من العملية التشريعية المعتمدة في هذا الخصوص.

2- مجموعة السياسات العامة ذات الطبيعة الرمزية، التي تمثل توجهات الحكومة وأعمالها، التي ينجم عنها التزامًا عاطفيًا أو وطنيًا يدعو إلى الاعتبار والفخر الوطني.

وكلتا المجموعتين تتسمان بالشمولية لعموم المجتمع، كما أن جميع الشرائح والفئات الاجتماعية عليها واجب التفاعل والمشاركة في برامج السياسات العامة لكلتا المجموعتين[1].

6- السياسة العامة توازن بين الفئات والجماعات المصلحية: تتأثر السياسة العامة بقوى كثيرة فاعلة تشكل تكتلاً مؤلفاً من مجموعات المصالح والضغط نحو إقامة تحالفات متوازنة للحفاظ على المصالح الانتقائية، وهذا هو ما يمكن وصفه بتحالفات المثلثات الحديدية، بين مجموعات المصالح من جهة وبين اللجان التشريعية للسياسات العامة والوكالات الإدارية المنفذة لها من جهةٍ أخرى، بحيث تعتبر هذه المثلثات نتيجة طبيعية لسياسات أقطاب المصالح، التي تعمل جاهدة في سبيل تطوير حجمها وفعاليتها السياسية[2].

7- السياسة العامة قد تكون غير معلنة وغير مؤطرة بقانون: إن صانعي السياسة العامة بمقدورهم وضع سياسة عامة معينة من خلال عدم فعل أي شيء، وكأنهم يؤدون شيئاً، وهذا ما رآه "توماس داي Thomas R. Dye" حينما عرف السياسة العامة بأنها: "اختيار الحكومات لما تفعله وما لا تفعله ضمن مجال معين"، فما لا تفعله الحكومة يعني بصورة واضحة "سياسة كف الأيادي Hands off" وبما فيه اندراج ضمني في إطار السياسة العامة، لما له من قصدية في الفعل والسلوك، تؤثر في الميدان الاجتماعي والسكاني، وبغض النظر عن كون طبيعة السياسة العامة، وما يمكن أن توصف به، سلبية كانت أم إيجابية، فلها تأثيراتها على المعنيين بها[3].

عملية صنع السياسة العامة :

من المعروف أن عملية صنع السياسات العامة هي مجموعة من الخطوات التي تنتقل فيها السياسة العامة من مرحلة إلى مرحلة أخرى، فتبدأ بتكهنات الحكومة وخططها حول مشكلة أو قضية معينة؛ ثم تنتهي بإقرار أو اعتماد السياسات والبدء في تنفيذها.

---

(1) Robert L. Cord, James A. Medeiros and Walters Jones, **Political Science: An Introduction**, Pearson Education, Inc., New International Edition, New York, 2017, p. 61-62.

(2) ن. جوزيف كابر، لويس ف. ويسلر، **الإدارة العامة: التغير الاجتماعي والإدارة المتكيفة**، الطبعة الرابعة، ترجمة/ محمود الخطيب، دار البشير، عمان - الأردن، 2002، ص 38.

(3) James E. Anderson, **Public Policy Making**, op.cit., p. 5.

فعملية صنع السياسات العامة في نهاية المطاف هي في حقيقتها عملية اتخاذ قرار محدد، مما يعني أنها سلوك عقلاني، فالقرارات الحكومية عقلانية بطبيعتها، ومن غير المتوقع أن تتخذ الحكومة قرارات عشوائية من تحليل أو من غير مقارنة أو من غير تقييم للبدائل المتوفرة لديها، فالحكومة تتعامل بشكل يومي مع مشكلات لا حصر لعددها، ومن خلال ذلك فهي تكتسب خبرة عملية كبيرة في اتخاذ القرارات، وربما يكون اعتيادها على صنع القرارات سببًا في جعل هذه العملية وكأنها أمر روتيني بالنسبة لها؛ ولكن غالبًا ما تكون هناك الكثير من عمليات التمحيص والبحث قبل صدور أي قرار، فلا يجوز أن يكون عمل الحكومة مرتجلاً أو عشوائيًا، وكثيرًا ما سمعنا انتقادًا لحكومة ما عندما تتخذ قرارات غير مدروسة أو مرتجلة، وهذا الاتهام قد يكون صحيحًا وقد يكون خاطئاً لأن القرارات التي تصنعها الحكومة لا تكون دائمًا واضحة نظرًا لتعقيدها وصعوبة المشاكل والقضايا التي تعالجها، ونظرًا لحقيقة عدم توفر الاختصاص والمعرفة الكافية بالسياسات العامة لدى المواطنين العاديين حتى يتمكنوا من فهم قرارات الحكومة.

آليات عمل السياسة العامة (تنفيذها، تقويمها) :

عملية تنفيذ السياسة العامة :

أ- مفهوم تنفيذ السياسة العامة: إن تنفيذ السياسة العامة يمكن تعريفه من خلال عدد من التعاريف والأفكار التي تناولها بعض الكتاب المعنيين بهذا المصطلح أو المفهوم، كما يلي:

- إنها تتمثل بمجموعة النشاطات والإجراءات التنفيذية الهادفة لإخراج السياسة العامة أو قراراتها إلى حيز الواقع العملي، وتقوم على استخدام المصادر والموارد البشرية والمادية والتكنولوجية وغيرها، وفي سبيل تحقيق مقاصد السياسة العامة[1].
- إن تنفيذ السياسة العامة هي عملية لوضع الأفعال والإجراءات وجعلها فاعلة ومؤثرة من قبل أفراد القطاعين العام والخاص، من خلال المشاهد التطبيقية والممارسات العملية التي تدلل على عمليات ضمن البرامج أو المشروعات التي دعت إليها السياسة العامة، بشكل يؤكد قدرة الإدارة العامة على إنجاز لأهدافها[2].
- إن تنفيذ السياسة العامة، هي عملية ذات صفة مرنة باستمرار، ولها القدرة على جعل السياسة العامة حقيقة فعلية، كما تتضمن عملية متحركة باتجاه السياسة، وباتجاه الفعل معًا، بالشكل الذي يجعل منها سياسة لاستمرار الفعل نحو تحقيق الأهداف[3].

---

(1) نائل عبد الحافظ العواملة، **تحليل السياسات العامة: مدخل نظامي**، مركز أحمد ياسين الفني، الأردن، 2007، ص 165-166.

(2) R. K. Sapru, **Public Policy**, op.cit., p. 100.

(3) Christopher Ham and Micheal Hill, **The Policy Process In The Modern Capitalist State**, American Political Science Review, Published by Cambridge University Press, New York, 2014, p. 106.

إن تلك التعريفات العديدة، تؤكد على أن السياسة العامة، توجه نحو غايات وأهداف معينة، وتقتضي عملية تحقيق هذه الغايات أو الأهداف إيجاد عملية متكاملة لأغراض التنفيذ والتطبيق، لأنها تتعامل مع قضايا وأمور ملموسة ومع إمكانيات وموارد قائمة وموجودة على أرض الواقع، وهي المهمة الأساسية التي تتولاها المنظمات والأجهزة الإدارية؛ فإن عملية تنفيذ السياسة العامة هي العملية اللازمة لتحويلها من حالتها الإعلانية كقرار، إلى حالتها الميدانية كعمل تنفيذي، وعلى هذا الأساس تتضمن تلك العملية المساحة الفاصلة بين إعلان السياسة، وبين تأثيرها الحقيقي، والتعبير الفعلي عما يحصل في الحقيقة، وعما يحصل من جهد وأداء، وما ينجم عنه من رأي وتغذية راجعة، في إطار ومحيط المنظمات والأجهزة الإدارية التنفيذية المعنية بأعمالها ومهامها اللازمة.

ب- مستلزمات تنفيذ السياسة العامة: إن معظم التشريعات الحديثة ذات طبيعة عامة وشاملة لعموم الأفراد في البيئة والمجتمع، وهذه التشريعات لا يمكن تطبيقها بصورة محكمة وفاعلة ما لم يقم المسؤولون الإداريون بوضع لوائح تفصيلية وتوضيحية لتلك التشريعات التي تضمنتها السياسة العامة، ويعتمد ذلك بالأساس على تفسيرات المسؤولين الإداريين وعلى تأويلاتهم لتلك التشريعات، بالشكل الذي يتحقق معه تطبيق سليم للسياسة العامة، فضلاً عن اعتماد ذلك أيضًا على درجة الحماس والنشاط الفاعل للطرق والأساليب والعمليات الإدارية التي تعنى بعملية التطبيق أو التنفيذ[1].

هذا الأمر في كليته للعملية الإدارية بوصفها تعبيرًا عن حركة النظام الإداري وعملياته المنتظمة عبر الزمن، يتطلب ارتباطه بتأثير ونتائج ومضمون السياسة العامة من جهة، وبالتنظيمات الإدارية والسياسية وصنع السياسات ذات الطابع الإداري من جهةٍ أخرى، ومدي الالتزام لها والخضوع لها من قبل المنفذين، بحسب طبيعة الواقع التنظيمي للمنظمة التنفيذية من حيث هيكلها وأساليب عملها ودعمها السياسي الذي تحوز عليه، ومن حيث طبيعة السياسات العامة التي توجه حركتها ونشاطها، ومحاولات التأثير عليها، أو من حيث كونها منظمة قائمة أصلاً وقع عليها تنفيذ السياسة العامة، أو إنها غير قائمة والحال يستدعي إنشاء منظمة جديدة[2].

السياسات التعليمية في العراق :

فلسفة السياسات التعليمية :

قام النظام في العراق بإدراج أهمية التعليم في الدستور العراقي الصادر عام 2005 بوصفه إحدى الحقوق الأساسية للمجتمع، وبذلك أصبحت السياسة التعليمية في العراق تستند للدستور الذي تعده السلطة التشريعية، ويتضمن الحقوق الأساسية في التعليم، ومن ثم فقد قامت المؤسسات المعنية بالسياسة التعليمية بوضع أسس الفلسفة التعليمية العامة وإطارها العام طبقاً للأهداف الموضوعة والمراد تحقيقها؛ إلا أن دراسة السياسة التعليمية في العراق لابد أن تتم في سياق الواقع السياسي العراقي

(1) جابرييل الموند، بنجام بويل، روبرت مندت، السياسة المقارنة: إطارنظري، مرجع سابق، ص 271.
(2) جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، مرجع سابق، ص 130.

وانعكاســـه على عدد من الأبعاد التي تؤثر وتتأثر ببعضـــها البعض من جهةٍ، وتؤثران على نجاح الســياســة التعليمية من جهةٍ أخري، وذلك إذا أخذنا في الاعتبار أن أول عمليات صــياغة الســياســة التعليمية تتمثل في ترجمة الإطار الفكري للنظام الســياســي العراقي، من ثم تأطيرها دســتورياً وقانونياً وفكرياً.

التحديات المستقبلية لصناعة السياسات التعليمية في العراق :

تتمثل مسئولية المؤســسـات والمنظمات التعليمية والاجتماعية والسـياسـية والاقتصـادية في المجتمعات الســليمة بتنمية مجتمع وأفراد قادرين على الإبداع والعمل والعيش بكرامة وحرية؛ والغرض الرئيس للتربية والتعليم هو تعظيم دور الإنســان ليكون فاعلاً في عملية التنمية، وخاصــةً بعد بروز مفهوم التنمية البشرية في تسعينات القرن الماضـي التي أكدت على دور الفرد في عملية التنمية، وعلى إكســاب الناس الخبرات المختلفة وتطوير قدراتهم من خلال التعليم للجميع؛ وبذلك أصــبح التعليم أحد الركائز التي يقوم عليها بناء التنمية البشــرية، وبحيث يكون قابلاً للمقارنة بين دول العالم لمعرفة مدى التطور في النظام التعليمي، كما شــكل تعميم التعليم للبنين والبنات على الســواء الهدف الثاني من أهداف الألفية، والذي كان مقررًا له أن يســتكمل في ســنة 2015، ولم يقتصــر الأمر على الالتحاق بالمدارس؛ بل يشـمل أيضًـا حصـول الدارسـين على تعليم جيد يكتسـبون به المهارات والمعارف التي تتناسب مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية[1].

وفي سبتمبر عام 2015 تبنت 193 دولة معايير عام 2030 للتنمية المستدامة، بتحديد 17 هدفاً يســعى الهدف الرابع منها لتحقيق "التعليم الجيد"، وحدد الهدف الثالث محور بناء الفرد بالتعليم الشامل ذي الجودة العالية، بما يتلاءم مع سوق العمل، والتركيز على المدرسة المدعومة من المجتمع وتعزيز فرص التعليم والتعلم مدى الحياة[2].

إصلاح السياسات التعليمية :

مفهوم إصلاح السياسات التعليمية :

ليس هناك شك في أن الأبعاد الاقتصادية والسياسية والثقافية والاجتماعية للتوازن العالمي لها تأثير عميق على التعليم والمجتمع محليًا وعالميًا؛ وأن إعادة الهيكلة الاقتصــادية الجارية بين الدول القومية والهيمنة التعليمية الحالية التي تشـكل الخطابات المهيمنة فيما يتعلق بكيفية إصـلاح سـياسـة التعليم والمناهج التعليمية؛ وهي استجابة للرصد العالمي الشامل لجودة ومعايير التعليم، والذي يُشكل بعض إفرازات عملية الإصلاح؛ ويمكن استنباط التعريف الإجرائي للإصلاح من التعريفات التالية:

---

(1) مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، **التقرير الاستراتيجي العراقي الثالث 2010. 2011**، 2011، ص 309.

(2) وزارة التخطيط، **رؤية العراق 2030**، بغداد - العراق، 2019، ص 33.

- تعرفه "جوان كوربن Joanne N. Corbin" بأنه: "استراتيجية التغيير والتطوير التي تساعد المدارس على وضع الخطط والبرامج لتحسين أداء جميع أعضاء المجتمع المدرسي، وخاصة التلاميذ، ورفع جودة المخرجات المدرسية"[1].
- وعرفه البعض بأنه: "الإصلاح القائم على احتياجات المدرسة، والجهود الذاتية للعاملين في المدرسة والمؤثرين في عملياتها والمتأثرين بنتائجها: إدارة ومعلمين وتلاميذ وأعضاء مجلس الأمناء وأولياء الأمور وأفراد المجتمع المحلي وغيرهم من المعنيين الآخرين"[2].
- ويضيف آخرون بعدًا جديداً إلى مفهوم إصلاح التعليم بأنه: "ضرورة أن يرتكز إلى المهنية الواعية بخصوصية كل مدرسة، حيث يبادر المعلمون والإداريون والقادة إلى طرح التصورات ووضع الخطط وتنفيذها في إطار امتلاكهم لتجربتهم الخاصة، موجهين بنتائج ما يقومون بإجرائه من بحوث في مدارسهم، ليس باعتبارهم منفذين لخطط فوقية؛ بل بوصفهم فاعلين أساسيين"[3].
- كما تم تعريفه بأنه: " ذلك التغيير الشامل في بنية النظام التعليمي، وتلك التعديلات الشاملة الأساسية في السياسة التعليمية التي تؤدي إلى التغيرات في المستوى والفرص التعليمية والبنية الاجتماعية في نظام التعليم القومي في بلد ما "[4].

وعليه فالإصلاح التربوي هو جملة التغييرات الإيجابية التي تحصل في النظام التربوي سواء من حيث أهدافه وسياساته وأساليبه وبرامجه وتقويمه، على أن يشمل هذا التغيير جميع عناصر العملية التربوية في ضوء امكانات وقدرات المتعلمين من جهة وحاجات المجتمع ومتطلبات سوق العمل من جهة أخرى، وأن الإصلاح التربوي الذي نطمح إليه لابد أن يكون محسوبًا وشاملاً وعميقًا ودقيقًا وواقعيًا يتسم بالاستمرارية والموضوعية وبالأطر الزمانية والمكانية، وهذا يعني أن الإصلاح المطلوب يجب أن يتم بنسق تطويري متكامل ينحرك حركة دائرية ابتداءً من التخطيط ومرورًا بالتقويم وانتهاءً بالتطوير آخذين بعين الاعتبار تجارب العالم المتقدم في هذا المجال[5].

ويرى معظم الباحثين أن مفهوم الاصلاح التربوي هو عبارة عن اجراءات وخطوات عدة تتم في ميدان التربية والتعليم بقصد معالجة أي قصور يواجه النظام بما يحقق له الاستمرارية والتوازن في أداء وظيفته بشكل منتظم يتفق مع وضع المجتمع الراهن والمتغيرات المحلية والعالمية بهدف التغيير

---

(1) Joanne N. Corbin, **Increasing Opportunities for School Social Work Practice Resulting from Comprehensive School Reform**, Children & Schools Journal, Vol. 27, Issue 4, Smith College, U.S.A., October 2005, p. 242.

(2) سعيد أحمد سليمان وصفاء محمود عبد العزيز، **دليل جودة المدارس المصرية في ضوء المعايير القومية للتعليم**، برنامج جوائز الامتياز المدرسي للتعليم، وزارة التربية والتعليم، مصر، ٢٠٠٦، ص 120.

(3) محمد مدبولي، **الاتجاهات الحديثة في تحسين المدرسة وتفعيلها وعلاقتها بالنمو المهني للمعلمين - دراسة تحليلية**، كلية التربية – جامعة حلوان، القاهرة، ٢٠٠٧، ص 22.

(4) حمدي علي أحمد، **مقدمة في علم الاجتماع**، دار المعرفة الجامعية، الطبعة الثانية، مصر، 2000، ص 245.

(5) محسن عبد علي، **نحو إصلاح النظام التربوي في العراق**، مرجع سابق، ص 129.

والمراجعة والتحسين وقد يأخذ هذا الاصلاح طابع التغيير التدريجي أو الجزئي أو التغيير الجذري[1]، وعليه يمكن تعريف إصلاح السياسة التعليمية إجرائيًا بأنه: "تحسين السياسة التعليمية من خلال إصلاحات جزئية أو كلية في نظام التعليم، سواء أكانت هذه التحسينات في هيكل التعليم أو في الخدمات المقدمة للعملية التعليمية أو الإجراءات، وذلك بناءً على عملية تحليل وتقيم شاملة".

محددات إصلاح السياسات التعليمية :

تجدر الإشارة إلى أن الإصلاح التربوي ينمو ويتصاعد إذا تبنته المؤسسة التربوية؛ على المستوى القاعدي للإدارة، ويذبل إن أتي بقرار من السلطة المركزية؛ فأي قرار للإصلاح يتخذ على المستوى المركزي يفقد جانبًا من قوته كلما هبط درجة على السلم الإداري؛ إلى أن يصل إلى المدرسة فيكون قد فقد كل قواه، ويستقبله المعلمون كذلك بنفس الفتور؛ لأنهم لم يشاركوا في صنعه، ومهما كان المدخل إلى الإصلاح كليًا أم على المستوى القاعدي؛ فإن الإصلاح التربوي من العمليات المجتمعية بطيئة الانتشار؛ لكونها تحتاج إلى وقت حتى يعتاد الناس عليها وتتقبلها المجتمعات، والتعليم هو أحد العناصر التي يسعى الإصلاح التربوي إلى تطويرها وإحداث تغييرات مرغوبة فيها؛ ويرجع ذلك إلى أن التعليم يعد من الأنظمة الحيوية التي تؤثر بفاعلية في مؤسسات المجتمع الأخرى، كما أنه يتأثر بهذه المؤسسات أيضًا؛ وحيث أن العملية التربوية والتعليمية ظاهرة اجتماعية، فهي تحاط بالعديد من المتغيرات، بحيث يحتاج الأمر إلى العديد من التعديلات والتطوير في استراتيجيات التربية لتتعايش مع هذه المتغيرات ولا تصطدم بها، وذلك من خلال علاقات تكاملية بين مؤسسات التربية والمؤسسات المختلفة في المجتمع، بحيث تتصف تربية المتعلم بأنها شاملة ومتكاملة ومتوازنة، وتتفق مع ثوابت المجتمع وآماله، وأن تقدم مؤسسات المجتمع المختلفة الدعم المادي والفكري والمعنوي للمؤسسات التعليمية من أجل مصلحة الوطن[2].

الخاتمة :

إن عملية الإصلاح التربوي لا يمكن أن تتم بعفوية ولكنها تتطلب جهدًا كبيرًا يفسح المجال للفرد للوصول بقدراته إلى أقصى طاقاتها وذلك من خلال نظام يسمح بالمرونة في إعداد وتخطيط البرامج التعليمية وتنفيذها بما يتوافق والطيف المجتمعي للعراق وحاجاته؛ فالإصلاح التربوي للمجتمع العراقي الجديد لا ينبغي أن يكون عشوائيًا؛ بل يجب أن يسير وفق القيم التي يرسمها الدستور للمجتمع.

---

(1) د/ فاروق جعفر عبد الحكيم مرزوق، **الاتجاهات الحديثة في الإصلاح التربوي**، مجلة العلوم التربوية، مجلد 23، العدد 3، جزء 2، كلية التربية - جامعة عين شمس، مصر، يوليو 2015، ص 5.

(2) ياسين العطواني، النظام التربوي والتعليمي في العراق - ثنائية التبعيث والعسكرة، دار الكتاب العربي، الطبعة الأولى، بغداد، 2013، ص 84.

إن التغيرات التي حصلت في العراق تضع النظام التربوي أمام مرحلة دقيقة لابد من مواجهتها وهذه المواجهة تتطلب عملاً جادًا واستجابة واعية بعيدًا عن التنظير والتخيلات النظرية، ليس لعدم أهميتها، ولكن لأن النظام التربوي أشبع تحليلاً وتنظيرًا وأية عودة إلى التنظير والتحليل لن تكون إلا كلامًا معادًا؛ فقضية الإصلاح التربوي في العراق لم تعد قضية درس ومناقشة واستعانة بخبراء أجانب بقدر ما هي قضية إرادة، ومتى توافرت الإرادة، والصدق مع النفس ، فإن طريق الإصلاح سيكون معبدًا، وخير المداخل الإجرائية إلى الإصلاح هو البدء بتقويم الواقع كميًا ونوعيًا وفقاً لمعايير موضوعية، علمية ورصد المتحقق وغير المتحقق، أي البدء من خارطة طريق للإصلاح التربوي في العراق؛ إذ توجد هناك معايير أساسية ينبغي مراعاتها عند النظر في هذه الإصلاحات وأهم هذه المعايير، وضوح أهداف الإصلاح وإمكانية تطبيقها وكفايتها وقلة كلفتها، وأن يكون الإصلاح جزءاً من إصلاح شمولي مجتمعي، وأن يكون مقبولاً على مستوى المنفذين والشعب ويحقق العدالة الاجتماعية.

ويتضح مما تقدم، أن السياسة العامة التعليمية في العراق قد أصابها نوع من الإرباك حالها حال القطاعات العامة الأخرى، بسبب اضطراب الأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية وغيرها بسبب الحروب والحصار والاحتلال والهجرة والنزوح كل تلك الأسباب كانت دافعًا لتراجع مستوى التربية والتعليم في العراق منذ زمن النظام السابق وحتى يومنا، وبالتالي أصبحت مدخلات التعليم لا تتناسب مع مخرجاته وهذا ما ولد جيشًا من العاطلين عن العمل؛ مما أثر بشكل كبير على الرغبة لدى الشاب والشابة العراقية في إكمال الدراسة الجامعية؛ بل وحتى الدراسة الابتدائية بسبب غياب الرؤية التعليمية الواضحة؛ فكان سببًا في تهالك مخرجات التعليم التي تعتمد بشكل أساس على قاعدة تعليمية واضحة وبنية تحتية متمكنة من أداء الدور المناط بها.

لقد حاول العراق تجاوز أخطاء الماضي من خلال اتباع سياسات تعليمية واضحة إلا أن المعوقات الداخلية والخارجية حدت من فاعليتها في تحقيق اهدافها، وعليه فان العراق بحاجة إلى نخبة تعليمية قادرة على النهوض بالسياسة العامة التعليمية فيه وقادرة أيضًا على متابعة التنفيذ بالتقييم والتقويم من أجل تلافي مواطن الخلل والضعف في شتى مراحل صنع السياسة العامة التعليمية.

المراجـــــــع

أولاً : المراجع العربية :

1- أحمد مصطفى الحسين، **مدخل إلى تحليل السياسات العامة**، المركز العلمي للدراسات السياسية، الطبعة الأولى، عمان – الأردن، 2002.

2- جابرييل الموند، بنجام بويل، روبرت مندت، **السياسة المقارنة: إطار نظري**، ترجمة/ محمد زاهي بشير المغيربي، منشورات جامعة قار يونس، بنغازي – ليبيا، 1996.

3- حسين خليل، **السياسات العامة في الدول النامية**، دار المنهل اللبناني، طبعة أولى، بيروت، 2007.

4- حمدي علي أحمد، **مقدمة في علم الاجتماع**، دار المعرفة الجامعية، الطبعة الثانية، مصر، 2000.

5- د/ ربحي مصطفى عليان، **البحث العلمي: أسسه، مناهجه وأساليبه، إجراءاته**، بيت الأفكار الدولية للطبع والنشر، جامعة البلقاء التطبيقية، الأردن، بدون تاريخ نشر.

6- زيدان جمال، **تقويم السياسات العامة بين النظرية والتطبيق: حالة الجزائر 1999 – 2009**، رسالة دكتوراه، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية – جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2013.

7- سعيد أحمد سليمان وصفاء محمود عبد العزيز، **دليل جودة المدارس المصرية في ضوء المعايير القومية للتعليم**، برنامج جوائز الامتياز المدرسي للتعليم، وزارة التربية والتعليم، مصر، ٢٠٠٦.

8- عثمان ياسين الرواف، **تطور مفاهيم علم السياسة وتحديد الظاهرة السياسة**، مجلة العلوم الإدارية، مجلد 2، عدد 1، الرياض.

9- د/ فاروق جعفر عبد الحكيم مرزوق، **الاتجاهات الحديثة في الإصلاح التربوي**، مجلة العلوم التربوية، مجلد 23، العدد 3، جزء 2، كلية التربية – جامعة عين شمس، مصر، يوليو 2015.

10- محمد مدبولي، **الاتجاهات الحديثة في تحسين المدرسة وتفعيلها وعلاقتها بالنمو المعني للمعلمين – دراسة تحليلية**، كلية التربية – جامعة حلوان، القاهرة، ٢٠٠٧.

11- مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، **التقرير الاستراتيجي العراقي الثالث 2010 . 2011**، 2011.

12- د/ نظام بركات، د/ عثمان ياسين الرواف، د/ محمد الحلوة، **مبادئ علم السياسة**، الطبعة الرابعة، مكتبة العبيكان للنشر والتوزيع، الرياض، 2019.

13- ن. جوزيف كاير، لويس ف. ويسلر، **الإدارة العامة: التغير الاجتماعي والإدارة المتكيفة**، الطبعة الرابعة، ترجمة/ محمود الخطيب، دار البشير، عمان – الأردن، 2002، ص 38.

14- نائل عبد الحافظ العواملة، **تحليل السياسات العامة: مدخل نظامي**، مركز أحمد ياسين الفني، الأردن، 2007.

15- هاري هولوواي، جون جورج، **الرأي العام: الاحزاب السياسية – القلة المسيطرة وجموع الشعب في الولايات المتحدة الأمريكية**، ترجمة: أمين سلامة، دار غريب للطباعة بالفجالة، 2000.

16- وزارة التخطيط، رؤية العراق **2030**، بغداد – العراق، 2019.
17- د/ وصال نجيب العزاوي، **مبادئ السياسة العامة**، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان – الأردن، 2003، ص 39.
18- ياسين العطواني، النظام التربوي والتعليمي في العراق – ثنائية التبعيث والعسكرة، دار الكتاب العربي، الطبعة الأولى، بغداد، 2013.

ثانياً : المراجع الأجنبية :

1- Christopher Ham and Micheal Hill, **The Policy Process In The Modern Capitalist State**, American Political Science Review, Published by Cambridge University Press, New York, 2014.
2- David Easton, **A Framework For Political Analysis, Prentice-Hall**, Inc., N.J.,Published by Cambridge University Press: 2014.
3- Henry Teune, **Macro Theoretical Approaches To Public Policy Analysis: The Fiscal Crisis of American Cities**, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol. 434, issue 1, November, 1977, Published By: Sage Journals, 2011.
4- Jerold L. Waltman, **American Government: Politics and Citizenship**, 2nd ed., By West Publishing Company, New York, 2000.
5- Joanne N. Corbin, **Increasing Opportunities for School Social Work Practice Resulting from Comprehensive School Reform**, Children & Schools Journal, Vol. 27, Issue 4, Smith College, U.S.A., October 2005.
6- Leon C. Megginson, Donald C. Mosley, Paul H. Pietri Jr., **Management: Concepts and Applications**, Harper & Row Publisher, New York,1983.
7- Marc Lindenberg & Benjamin Crosby, **Managing Development: The Political Dimension**, Kurtlarian Press, vol. 2, Issue2, Connecticut, U.S.A., April/June 1982.
8- Richard P. Barberio,**The Politics of Public Policy**, Pearson Education, Inc.,New Jersey, U.S.A., 2014.
9- Robert L. Cord, James A. Medeiros and Walters Jones, **Political Science: An Introduction**, Pearson Education, Inc., New International Edition, New York, 2017.
10- Robert Nakamura and Frank Smallwood, **The Politics of Policy Implementation**, ST. Martin's Press Inc., New York, 2000.
11- Robert S. Ross, **American National Government: Institutions, Policy and Participation**, 3rd ed., The Dushkin Publishing Group, Inc., U.S.A, 2000.
12- Stephen P. Robbins and Mary Coulter, **Management: 14E**, 6th ed., Prentice Hall, Upper Saddle River& Pearson Education, Inc., New York, 2018.