جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

اللامركزية الأدارية في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وتشكيلاتها

بحث مقدم من

الأستاذ المساعد صعب ناجي عبود

و

المدرس المساعد زينة قدرة لطيف

للمشاركة في المؤتمر العلمي المنعقد في كلية الحقوق / جامعة ديالى
المصادف بتاريخ ١/١١/٢٠١٠

بسم الله الرحمن الرحيم

((ياأيها الذين امنوا إن تنصروا الله ينصركم
ويثبت أقدامكم))

صدق الله العظيم

الآية (٧) سورة محمد

المقدمـــــــــــة:

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف المرسلين وعلى اله وصحبه الطيبين الطاهرين .....

وبعد ...

يجري الحديث هذه الايام بين أوساط المثقفين وغير المثقفين ، المتخصصين وغير المتخصصين عن استخدام اللامركزية كبديل عن المركزية التي كانت سائدة قبل سقوط النظام السابق او كبديل عن الفدرالية التي تم تضمينها في مسودة الدستور الجديد [١].

وفي سياق هذا الموضوع ، فان المثال الحي الذي يمكن أن نستشهد به على هذا النظام هو مايجري في المحافظات العراقية من ممارسة لصورة اللامركزية في الحكم [٢].

حيث ان هذه المحافظات كانت قد عاشت وبصورة عامة أسلوب النظام المركزي والقبضة الحديدية منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة عام ١٩٢١م ، وبقيت قبضة المركز سارية على جميع تلك الاجزاء من البلاد وبطريقة الادارة الواحدة والتسلسل الهرمي للأوامر . ومنذ ذلك الحين قد جرت محاولات عديدة للتخلص بطريقة أو بأخرى من هذا الاسلوب لكنها جوبهت بالفشل ، ولعل السبب في ذلك يعزى الى عوامل متعددة داخلية وخارجية . كما بقيت حالة المحافظات الشمالية وتجربتها بعد أحداث غزو النظام السابق للكويت حالة أنفرادية وأستثنائية ، على انها في الوقت نفسه تجربة تستحق الدراسة والتأمل .

وبعد التغير الحاصل في البلاد فأن أسلوب النظام المركزي بدأ بالتهاوي أمـــام النظريـــات والافكـــار المطالبة بالفدرالية وأخرى بلامركزية نشطة وبين هذه المطالب ، والأخرى يبقى الأساس في ذلك كله من حيث الية وأدارة المحافظات غير المنتظمة بأقليم أو الباقية متبعة أسلوب ونظام اللامركزيـــة مـــع حكومة المركز وكيفية الحصول على مجالس فعالة ونشطة توازي بمسؤولياتها وكفاءاتها ومثيلاتها في الدول المطبقة لنفس النظام . هذا اذا كان ماذكرناه هو صورة اللامركزية بالنـــسبة الـــى المحافظـــات فكيف يكون الحال اذا ماتجسد هذا النظام في مؤسسات الدولة الحيوية كوزارة التعليم العالي وغيرهـــا من الوزارات الاخرى ؟

فنظراً لأهمية هذا الموضوع وحيويته في ترسيخ أسس النظام القانوني لـــوزارة التعلـــيم العـــالي وتشكيلاتها في العراق سيتم تسليط الضوء أولاً على مفهوم اللامركزية الادارية بأعتبارها نظامـــاً

أدارياً مناسباً ومن ثم يتم التطرق الى تطبيقات هذا النظام في تشكيلات وزارة التعليم العالي وبـــالله نستعين .

---

(١)لقد نصت المادة الاولى من الدستور الحالي على ان (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ، ذات سيادة كاملة ، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي ،...) .

(٢) فقد نصت المادة (٢) من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١)لسنة ٢٠٠٨م على أنـــه : (اولاً : مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة لهـــا حـــق اصـــدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبـــدأ اللامركزيـــة الاداريـــة بمـــا لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية ، ثانياً : يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابـــة مجلـــس النواب) .

المبحث الأول
مفهوم اللامركزية الادارية

ان الخوض في الكلام عن هذا المفهوم يقتضي أعطاء تحديد دقيق لمعنى اللامركزية ومن ثم الوقـوف على حدود هذا النظام والتطرق أخيراً الى الفرق بينه وبين مايشتبه به من الأنظمة الأخرى وذلك في مطلبين :

المطلب الاول / التعريف باللامركزية الادارية وحدودها .

أما المطلب الثاني / فلتمييز نظام اللامركزية بما يشتبه به من الانظمة الاخرى .

((المطلب الاول))
التعريف باللامركزية الادارية

سنتناول هذا المطلب في فرعين / الاول للتعريف باللامركزية الادارية ، أما الثاني فلبيان حدود هـذا النظام .

الفرع الاول / التعريف باللامركزية الادارية

تعرف اللامركزية بالمعنى الواسع بانها : نقل السلطة ، تشريعية كانـت أوقـضائية أو تنفيذيـة مـن المستويات الحكومية العامة الى المستويات الدنيا [1]. وقد عرفها العلامة الفرنسي (فالين) بأنها :(عبارة عن سحب السلطات من السلطة المركزية لغرض تحويلها الى سلطة ذات أختصاص أقل عمومية سواء ذات أختصاص اقليمي، أقل سعة تسمى (السلطة المحلية) أو اختصاص خاص لموضوع أو مواضيع معينة) [2] .

---

(١) د. أكرم الياسري ، الجذور التاريخية لفكرة اللامركزية في ارتباطها بفكرة الديمقراطية ، مجلة المستقبل العربي ، العدد ٣٥٤ ، السنة الحادية والثلاثون ، اب (٢٠٠٨ م) .

(٢) العلامة الفرنسي فالين ، الموسوعة الادارية ، سنة ١٩٥٤ م ، ص ١١٠ .

نقلاً عن د.منير الوتري ، المركزية واللامركزية ، مطبعة المعارف- بغداد ، ط١، (١٩٧١ م) ،ص١٨ .

ومن خلال هذين التعريفين يمكن القول أن اللامركزية تتكون من مصطلحين :

أولهما :- تفويض الادارة المركزية ، أي ان اللامركزية تعني تحويل السلطات جغرافياً للقيام بمهام معينة عهدت بها اليهم .

أما ثانيهما :- فهو تفويض السلطات المحلية الصلاحيات اللازمة للقيام بوظائف أو مهام معينة أوكلت اليهم ويتضح مما تقدم ان مصطلح اللامركزية يرتبط ارتباطاً مباشراً بالمركزية ، وان كلا المفهومين يوضح درجة التفويض ، ويمكن تصور هذين المصطلحين على انهما نهايتين متعاكستين لمحور التفويض ، أي أن اللامركزية تدل على أقصى تفويض للأنشطة الوظيفية ومن صلاحية اتخاذ القرار للمرؤوسين ، في حين تدل المركزية على عدم وجود التفويض .

وعليه ان أهمية توزيع السلطات في نمط اللامركزية لاتتعلق بنوع السلطة المفوضة التي يتم تفويضها ، وانما على مقدار السلطة تتحدد اللامركزية أي ان تحديدها يتعلق بكمية السلطة فمثال ذلك القرارات الادارية ، اذ كلما كانت القرارات التي تتخذ في المستويات الدنيا على جانب كبير من الأهمية ، أمكن القول ان النظام يتجه نحو اللامركزية ، وكذلك بالنسبة الى تعدد المهام اذ كلما تعددت المهام أو العمليات التي تتأثر بالقرارات التي يتخذها المسؤولون في المستويات الادارية الدنيا ، كان النظام أقرب الى اللامركزية [1] .

وينبغي أن يفهم مما تقدم بأن الاتجاه اللامركزي يمثل صفة ايجابية بالضرورة بحكم طبيعته ، وان الاتجاه المركزي يمثل صفة سلبية لنفس الأعتبار فالواقع العملي قد يعكس توجهاً ايجابياً في الميل المركزي بالنسبة لبعض القرارات في جهاز الدولة الاداري وفي ظل تأثيرات بيئية معينة ، كما قد يعكس الميل اللامركزي توجهاً سلبياً بالنسبة لقرارات معينة في نفس الجهاز الاداري .

فعموماً ان التوجه المركزي ذا الطابع والمردود السلبي في كافة الدول النامية اقترن بالتأكيد على الميل اللامركزي بالتوجيه الأيجابي في الأجهزة الادارية ولكن السير في هذا الأتجاه دون تحفظات قد يؤدي الى نتائج غير مقصودة بالنسبة للمخطط الأداري .

---

(١) راجع بالتفصيل ، د. منير محمود الوتري ، المرجع السابق ، ص١ .

وخلاصة القول أن اللامركزية صورة حية للديمقراطية فهي تتيح مرونة أكثر في وضع القرارات ومواجهة المواقف المتغيرة وبذلك نحصل على الكفاءة التنظيمية في أجهزة الدولة الادارية . وعليه يمكن القول ، بأنه لاتوجد هناك مركزية مطلقة أو لامركزية مطلقة ، بل ان الواقع هو مزيج بينهما بنسب متفاوتة ، ولعل ذلك يرجع الى ارتباطهما بتخويل الصلاحيات الذي يعتبر امراً نسبياً يعبر عن مدى أو درجة التخويل ، أي ان الأدارة العليا أو السلطة المركزية لاتستطيع تخويل جميع صلاحياتها (لامركزية مطلقة) والا كانت النتيجة توقفها عن ممارسة أعمالها ، كذلك فان عدم تخويل الصلاحيات وتركيزها في الأدارة العليا (مركزية مطلقة) لايؤدي فقط الى الغاء دور الأدارة الدنيا أو الأدارة المحلية بل الغاء الهيكل التنظيمي للمنظمة او الدولة بالكامل .

وعليه ، اذا كان ماذكرنا هو المقصود باللامركزية ، فما هي حدودها ؟

الفرع الثاني / حدود اللامركزية الأدارية

اذا قمنا بتحديد الادارة اللامركزية محلية كانت أو مصلحية ، فخارج عن هذه الحدود وهو القسم الأكثر في الدول الأقل ديمقراطية هي المركزية الادارية الاقليمية والقومية ، لان اللامركزية الادارية محلية كانت أو مصلحية تتناسب تناسباً طردياً مع الديمقراطية ، أي كلما ازداد (حجم اللامركزية) بتلك الصورتين ازداد حجم الديمقراطية ، والعكس صحيح . ويمكن القول بأن في الدول ذات الأنظمة الديمقراطية تكون اللامركزية محلية كانت أو مصلحية هي القاعدة الأصل والمركزية هي الاستثناء وخلاف الأصل ، وعلى كلٍ فأن جميع الهيئات الادارية المستقلة نعني (اللامركزية الادارية) تخضع الى رقابة الدولة لأن استقلال الهيئات الادارية لم يكن مطلقاً بل ذاتياً وعليه تخضع الى اشراف ورقابة الدولة وهذا ماذهبت اليه أغلب الدول سيما فرنسا ومصر [1] .

---

١) زهدي يكن ، التنظيم الاداري ، بدون دار نشر ، بدون سنة طبع ، ص٢٢ .

وكذلك العراق ، حيث اتجه نظام اللامركزية في هذا الأخير الى الناحية النظرية والتطبيقية معاً أو ممارسة السلطات المحلية فعلياً بتشكيل مجالس المحافظات أولاً تحت سلطة الائتلاف المؤقتة أستناداً الى امر السلطة المؤقتة للائتلاف المرقم (٧١) الذي ألغي في مرحلة التصديق على قانون المحافظات الجديد الصادر بموجب هذا الأمر لسنة (٢٠٠٥) والذي أصبح نافذاً عقب انتخابات مجالس المحافظات في تشرين الاول أكتوبرسنة (٢٠٠٥)، ثم تم انتخاب مجالس المحافظات أثر نتائج الانتخابات التشريعية في (٣١) كانون الثاني سنة (٢٠٠٦) وكذلك صدور قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل الذي اعقبه انتخاب مجالس المحافظات في (٣١) كانون الثاني من نفس العام . حيث كفل الدستور العراقي الجديد النظام الاداري اللامركزي ، كما كفل إدارة المحافظات التي لم تنتظم في أقليم من قبل مجالس تلك المحافظات[١] .

ومماتقدم نستطيع القول انه من الطبيعي ان اللامركزية لاتستطيع ممارسة الحياة الادارية والوقوف على قدميها الا بجوار المركزية ، ولذا يجب تحديد الخط الفاصل بين الميدانين أي تحديد المرافق التي تدار مركزياً والمرافق التي تدار محلياً وبوساطة المؤسسات العامة والتي نسميها (اللامركزية المصلحية) التي تتميز بصفتها التجارية أو الصناعية ، وذلك لأعتبارات اقتصادية ، ومالية واجتماعية مختلفة .

---

(١)د. عدنان الصالحي ، مجالس المحافظات ورداء اللامركزية ، بحث منشور على الموقع الالكتروني:

www.annabaa.org

ومع ذلك فأن معيار التفرقة ، معيار نسبي يختلف بأختلاف الزمان والمكان وذلك نظراً لأستحالة وضع التفرقة بين ماهو عمل اداري مركزي أو لامركزي ، ولايوجد معيار للتفرقة مطلق ، بين المرافق والمصالح القومية التي تدار من قبل المركزية الادارية التي تدار من قبل الدولة والمرافق الاقليمية البلدية والتي تدار من قبل اللامركزية الادارية والهيئات المستقلة استقلالاً ذاتياً [1] .

وفي هذا المقام يقتضي أن نورد بعض الحالات على سبيل المثال وليس الحصر نذكر المرافق البلدية والتي تسديها اللامركزية المحلية الى أشخاص قاطنين في بلدة معينة ، فأن تلك المرافق العامة تظهر في بعض الوجوه ذات أهمية قومية أو اقليمية متميزة والعكس صحيح . نجد مثلاً مرفقاً قومياً له أهمية خاصة بالنسبة لاقليم معين ولبلدة بالذات . فالدفاع الوطني الذي يخص الامة بأكملها بالذات ، يعتبر في مقدمة المرافق القومية ، قد يبدو له أهمية خاصة معينة لجزء من أجزاء الدولة أو لبلدة معينة أو لأقليم معين ، وهذا الحال مثلاً بالنسبة لمركز الالزاس واللورين بين فرنسا والمانيا . ففي هذه الحالة يصبح الدفاع الوطني الى جانب الطابع القومي ، البلدي الاقليمي الخاص . وتكون المرافق اللامركزية نسبية ، نجد مثلاً ، التعليم الالزامي قومياً في فرنسا ، اقليماً في مصر[1] وكذلك العراق ، حيث أتجه نظام اللامركزية في هذا الأخير الى الناحية النظرية والتطبيقية معاً أو ممارسة السلطات بلدياً ، والحال كذلك في انجلترا [2] .

---

(١) د. منير الوتري ، المرجع السابق ، ص٢٣ .

(٢) د. جلال بكير ، أساليب تمويل الحكم المحلي ، بدون دار نشر ، بدون سنة طبع ، ص١٠٠ .

((المطلب الثاني))
تمييز اللامركزية مما يشتبه بها من الانظمة الأخرى

بعد ان وقفنا على معنى اللامركزية الادارية وحدودها ، يقتضي ان نرسم خطاً فاصلاً بينهـا وبـين مايختلط بها من الانظمة الاخرى .

الفرع الاول / تمييز اللامركزية من الانظمة المركزية

ان كل تحويل للسلطة المركزية الى السلطة المحلية أوالخاصة ليس من الضروري ان يكون لامركزياً حقيقاً [١] . حيث تفترض اللامركزية استقلال موظف اللامركزي تجاه السلطة المركزية ، فاذا لم تكن كذلك ، فلا تكون الا(لامركزية منتحلة) . وهذا يعني أن مبدأ المركزية ينص على ان فـي الحقيقـة ، السلطة المركزية لم تتنازل عن اختصاص اصدار القـرارات ، أو لـم تتنـازل الا ظاهريـاً ، وان (المحافظ) مثلاً ، يستعير اسم (الوزير) ، وان (الوزير) هو بدوره يمكنه أن يأمر المحافظ بأن يتخـذ قراراً ما ، فيظهر ان (المحافظ) غير مستقل بأتخاذ أي اجراء دون أن يستلم أمراً مـن الـوزير . ويمكن ان نذكر بعض الامثلة على هاتين الصورتين من الادارة : فقد صدر مرسوم جمهـوري فـي الجمهورية الفرنسية في عهد نابليون الثالث ، وذلك في سنة ١٨٥٢ م . كما صدر مرسوم اخـر فـي سنة ١٨٦١ م ، الاول يتضمن موضوع المركزية الادارية ، والثاني يتضمن (ايداع بعض الـسلطات الوزارية الى المحافظين) وبالطبع فأن تعيين المحافظين يجري من قبل الوزراء . فالمحافظون ، هـم ملزمون على اطاعة الأوامر الصادرة من مصدر تعيينهم أي الوزراء ، وحتى بأسـتطاعة الـوزراء دعوتهم عند الحاجة الملحة والضرورة القصوى كما وبأمكانهم سحب تلك السلطات المودعة اليهم [٢] .

---

(١) زهدي يكن ، المرجع السابق ، ص٩٠ .

(٢) د. سليمان محمد الطماوي ، مبادىء القانون الاداري المصري والمقارن ، بدون دار نشر ، الطبعة الثانية ، (١٩٥٦)م ، ص٣٣ .

وانظر بهذا المعنى :- carre de mal borg coutribution la theorie general de letat – t-i – sivey 1920 p20

وفي الواقع فان تحويل تلك السلطات هي أكثر ظاهرية من الحقيقة ، لان السلطة المركزية هي نفسها فقط عوضاً من أن تمارس من قبل الرؤساء المباشرين ، نعني الوزراء ، تباشر من قبل أشخاص معينين من قبلهم ، ومخولين صلاحية ممارسة بعض السلطات [١] .

ويمكن أن يقال أن الوزراء أي السلطة المركزية هي التي تمارس السلطة بطريقة غير مباشرة [٢] . وعوضاً من أن تمارس بطريقة مباشرة ، انه من الخطأ القانوني اعتبار السلطات المباشرة من قبل المحافظين (سلطة لامركزية) [٣] . ففي الحقيقة لايوجد(توزيع السلطات) كما يقول بذلك. العلامة باروت (هي دائماً المطرقة نفسها التي تطرق الا انها قصرت القبضة) [٤] . اذن يجب أن لانخلط بين التعريفين اللامركزية والمركزية . وان العلامة فالين يقول أن فطاحل القانونيين قد وقعوا في خطأ [٥]. ومن ضمنهم العميد روجير بونارد حيث قال ان اللامركزية أصبحت أعلى نظام اداري لحكومة فيشي ولكن في الحقيقة انها تعني نظام المركزية التي تدارمن قبل بعض المخولين من الحكومة المركزية لااللامركزية .

---

(١)د. حسين الرحال ود. عبد المجيد كمونة ، الادارة المركزية والادارة المحلية في العراق ، بدون دار نشر ، (١٩٥٣)م ، ص٨٠ .

(٢)د. محمد فؤاد مهنا ، الوجيز في القانون الاداري المرافق العامة ، القاهرة ، (١٩٦١) م ، ص١٢٠ .

(٣)د. عثمان خليل عثمان ، اللامركزية ونظام مجالس المديريات / مصر ، سنة (١٩٤٨) م ، ص٥٥ .

(٤) العلامة باروت ، موسوعة القانون الاداري ، بدون دار نشر ، بدون سنة طبع ، ص١٣٠ .

(٥) العلامة فالين ، المرجع السابق ، ص٨٠ .

وأنظر بهذا المعنى :- vedel – g droit admininstratif 1973 p36 .

. Japus – r – leservice public et pussance public – r – d-p44

الفرع الثاني / تمييز اللامركزية عن النظم الأخرى

يجب أن نفرق أولاً بين اللامركزية والاتحاد المركزي من جهة والمركزية من جهة أخرى .

اللامركزية والاتحاد المركزي :

يفترق هذان النظامان عن الاخر ، بأن اللامركزية تعني اللامركزية الادارية ، أي اللامركزية الديمقراطية التي هي عبارة عن وسيلة لتنظيم ادارة الدولة البسيطة ، والاتحاد المركزي الذي يعني (اللامركزية السياسية) التي هي عبارة عن وسيلة تنظيم سياسة الحكم لدولة مركبة . ان الفقهاء الثلاثة هوريو وبيرتلمي وديجي[1] . يفرقون بين النظامين ، واخرون على العكس لايفرقون بينهما ، بل يرجحون نظام اللامركزية ونظام الدولة المتحدة اتحاداً مركزياً الى طبيعة واحدة ، حيث يعتبرون (الاتحاد المركزي) مجرد تطور اللامركزية الادارية . ونحن نخالف ماذهب اليه الاخرون ونتفق مع كل من هوريو وبيرتلمي وذلك لان اللامركزية ماهي الاطريق من طرق الادارة الديمقراطية ، في حين ان الاتحاد المركزي ماهو الا صورة من الحكم لدولة مركبة أي صورة من صور السلطة الكاملة التي تتضمن ثلاثة اختصاصات ، اختصاص تشريعي ، واختصاص تنفيذي ، واختصاص قضائي ، لذا فاذا أعطينا أحد الاقاليم المتمتعة باللامركزية الادارية الحق في المساهمة في الحكم والسلطة التي تكون ارادة الدولة صاحبة السيادة . أصبح هذا الاقليم (دويلة) داخلة ضمن دولة متحدة اتحاداً مركزياً ، أي مركبة ، وفي هذه الحالة تكون اللامركزية الادارية قد تحولت الى مايسمى اللامركزية السياسية وعليه يطلق اسم نظام الدولة المتحدة اتحاداً مركزياً (اللامركزية السياسية) أن اللامركزية كما يقول هوريو ، نظام شعبي مرجعه الامة أو الشعب وغايته الاخذ بيدها ، وذلك لانها ينبغي الرجوع في تعيين عمال الادارة المحلية وادارة المؤسسات العامة الى الامة أو الشعب ، حسب ماقلنا لاالى الحكومة المركزية .

---

(١)أنظر:- العميد هوريو ، موسوعة القانون الدستوري ، بدون دار نشر ، بدون سنة طبع ، ص٣٠٠ (نقلاً عن د. منير الوتري – المرجع السابق ، ص ٢٥).

العميد بيرتلمي ، موسوعة القانون الاداري ، بدون دار نشر ، بدون سنة طبع ، ص١٠٠ (نقلاً عن د. منير الوتري– المرجع السابق ، ص ٢٥) العميد ديجي (نقلاً عن د. منير الوتري – المرجع السابق، ص٢٧) موسوعة القانون الدستوري ، بدون دار نشر ، بدون سنة طبع ، ص٨٥ .

وأنظر:- R- Bornard – drecis de droit administrative l.g.p.j – paris b73 p70

هذه الصفة الجوهرية للاستقلال الاداري أو اللامركزي ، على العكس (نظام الاتحاد المركزي) لايرجع الى اصل شعبي يهدف الى تغليب جانب الامة أو الشعب ، لان الدويلات المتحدة اتحاداً مركزياً (شديدة المركزية) بعيدة بطبيعتها عن الحكم الذاتي المحلي ، أو من المحتمل أن يأخذ نظام الاتحاد المركزي (بالحكم الذاتي المحلي) . فالنظام اللامركزي يبقى على وحدة (الدولة السياسية) أي (وحدة القانون) ، أما الاتحاد المركزي فيقضي على هذه الوحدة ، وعليه فاذا امتد الاستقلال المحلي الى وظيفة التشريع لم يصبح في اطار (اللامركزية الادارية) وانما يصبح (اللامركزية السياسية) وازاء دولة نظامها الاتحاد المركزي . ولذلك قال هوريو ان اللامركزية الادارية هي وحدة التشريع ، في حين ان طابع الاتحاد المركزي هو تعدد شرائعه ، سيما لتعدد الوحدات الثانوية المتمتعة بالسيادة تمتعاً نتجت معه سيادة الدولة العامة في دائرة ضيقة لاتعدوها . ويمكن القول بأن الاتحاد يعتبر فوق النظام اللامركزي ، وهناك بحوث عديدة فيما يخص (الفرق بين النظام المركزي والنظام الفدرالي) والاتحاد الفدرالي يعتبر أحد موضوعات القانون الدستوري ، ففي هذا النظام ، فأن (دول الاعضاء) تشترك في تشكيل السلطة التشريعية للدولة الاتحادية ، حيث ان مجلس الشيوخ الامريكي مثلاً يتألف من ممثلين مبعوثين من جميع دول الاعضاء أي من عدد متساوٍ للدول من غير الالتفاف الى عدد السكان . وعلى نفس الطريقة ، يشكل مجلس الدولة في سويسرا . ان هاتين الطريقتين لاتوجدان في فرنسا ، لأن الاخيرة تعتبر من الدول البسيطة . كما ان (الاتحاد الفدرالي) هو عكس(اللامركزية) حيث ان استقلال دول الاعضاء في الاتحاد هو استقلال ذاتي ، أي أن يكون لها (سلطة تشريعية خاصة) لكل دولة ، وتوجد محاكم خاصة في كل دولة ، وتصدر أحكامها بأسم الدولة التي فيها ، وتطبق قوانينها الخاصة بجانب المحاكم الاتحادية التي تطبق القانون الاتحادي [1] .

---

(١) د. عبد الرزاق الشيخلي ، المجالس المحلية في العراق ، بغداد ، بدون سنة طبع ، ص٥٤ .

وأنظر:- dalau badeve – A – traite – de droit admininstratif – L.G.D.J.T.I , ene edetition – 1973 – p60.

ماهو الفارق الجوهري بين الحكومة المتحدة والحكومة اللامركزية ؟

ان الصلاحيات المحفوظة لحكومة من الحكومات الداخلة في نظام الاتحاد تختلف في جوهرها عن الشؤون المحلية لجماعة تدار بطريقة لامركزية . فهناك اختلاف جوهري في طبيعة النظامين الاتحادي اللامركزي . النظام اللامركزي اداري صرف سواء مصلحي أو محلي أو مرفقي ، بينما الحكومة التي يشملها النظام الاتحادي تتمتع بجميع الصلاحيات للدولة فلها دستورها التي منه تستمد السلطات الثلاثة تشريعية ، وتنفيذية ، وقضائية ، كما انها تعالج أمورها التي لاتدخل في السلطة المركزية الاتحادية من ادارية وقضائية [1] .

هذا وبعد أن اعطينا صورة مبسطة عن الانظمة اللامركزية الادارية ، بقي ان نسلط الضوء على المحور الاساسي الذي ارتأيناه من كتابة هذا البحث الا وهو **أين نجد ملامح هذا النظام في وزارة التعليم العالي وتشكيلاتها ؟**

---

(١)د. عبد الرزاق الشيخلي ، التقسيمات الادارية – بغداد ، بدون سنة طبع ،ص١٠٥ .

المبحث الثاني

تطبيقات الادارة اللامركزية في تشكيلات وزارة التعليم العالي

كما هو معلوم ان اللامركزية قد أصبحت من معالم تحضر الدول المتقدمة بعد ان كان النظام المركزي هو السائد فيها . ولعل ذلك يرجع الى ماتميز به هذا النظام اداريا ً من تخفيف في العبء من الادارات في الحكومة المركزية وسرعة في انجاز المهام وتحقيق الكفاءة في العمل الاداري فضلا ً عن سهولته في التنسيق بين الدولة في الاقليم الواحد وتحفيزه من خلال اتاحة الفرصة لهم بالمشاركة في عمليات اتخاذ القرار . هذا وبعد ان خطى العراق خطوة متقدمة نحو التحضر والديمقراطية من خلال النصوص الصريحة التي تضمنها الدستور الجديد ، فقد أردنا ان نلمس أثر هذا التحضر في وزارة التعليم العالي ماليا ً وعلميا ً واداريا ً وكذلك أثره بالنسبة الى الجامعات . لذلك نقسم هذا البحث الى مطلبين نتعرض في الاول الى اللامركزية الادارية فيما يتعلق بالصلاحيات الادارية والمالية والعلمية والتعاقدية ، ونتعرض في الثانية الى الجامعات على اعتبارها الهيكل الاهم لهذه الوزارة .

((المطلب الاول))

اللامركزية الادارية من النواحي العلمية والمالية والادارية والتعاقدية

سنتناول هذا المطلب في ثلاث فروع نفرد الاول للصلاحيات الادارية و المالية ونكرس الثاني للصلاحيات العلمية أما الثالث فنعرج من خلاله على الصلاحيات التعاقدية .

الفرع الاول / اللامركزية بالنسبة الى الصلاحيات الادارية والمالية

جاء القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨ المعدل، قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي متطرقا ً الى الاختصاصات الادارية والمالية في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ،

فذهب بالنسبة للاختصاصات الادارية الى تحديد معظم هذه الاختصاصات وقد قام بتحديدها على وجه الحصر فقد ذكر اختصاص تعيين موظفي الدوائر الثقافية [١] بالاضافة الى تعيين التدريسيين من حملة شهادة الدكتوراه أو ما يعادلها بما يحقق سد الاحتياجات التعليمية للجامعات وهيئة التعليم التقني وذلك وفقاً للضوابط المعمول بها [٢] .

ذلك اضافة الى اقتراح مشاريع القوانين والقرارات والأنظمة واصدار التعليمات [٣] كذلك عملت على نقل التدريسيين بين الجامعات وهيئة التعليم التقني وفقاً للضوابط المعمول بها [٤] .

ولم يكتفي القانون بعدد الاختصاصات الادارية فقط وانما ذهب أيضاً الى بيان الاختصاصات المالية وقد ذكر منها الاتي :-

اقرار مشاريع الموازنة السنوية والحسابات الختامية [٥] والخطة الأستيرادية لمركز الوزارة كذلك تنفيذ مناهج البعثات والزمالات [٦] .

---

(١) أنظر :- المادة ٤/ ب/ سادساً من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨ .

(٢) انظر :- المادة ٤/ ب/ ثالثاً من القانون أعلاه .

(٣) أنظر :- المادة ٤ / ب/ خامساً من القانون أعلاه .

(٤) أنظر :- المادة ٤ /ب/ رابعاً من القانون أعلاه .

(٥)أنظر :- المادة ٤ / ٢/ب ثالثاً من قانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨ .

(٦)أنظر :- المادة ٤ / ٢/ب ثالثاً من القانون أعلاه .

الفرع الثاني / اللامركزية الادارية بالنسبة الى الصلاحيات العلمية

لقد عمد قانون رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ الى مراعاة الجانب العلمي فقد وضع عين اعتباره أحداث تغييرات كمية ونوعية في الحركة العلمية والتقنية والثقافية وتوجيه المؤسسات التعليمية والبحثية لتكون مترجمة لنظرية العمل البحثية على النحو الذي يتحقق معه التفاعل المستمر بين الفكر والممارسة بأتجاه تحقيق الاصالة والرصانة العلمية والتفاعل مع التجارب والخبرات الانسانية بالشكل الذي يأخذ بنظر الاعتبار خصوصية مجتمعنا وتجربتنا المتميزة وصولاً الى بناء أجيال جديدة متسلحة بالعلم والمعرفة ومتشربة بالمبادىء والقيم السامية ومؤمنة بأهداف الأمة العربية وتاريخها الحضاري ودورها الانساني ، ولتكون قوة فاعلة ومؤثرة في المجتمع وقادرة على الاستمرار بحمل الرسالة ، وتلبية احتياجات خطط التنمية في جميع فروع المعرفة الانسانية ومتطلبات تطوير المجتمع كما تهدف الوزارة الى تطوير العلاقات العلمية والثقافية والفنية مع الاقطار العربية بغية تحقيق الانسجام والتكامل في مجالات العلم والمعرفة وصولاً الى تحقيق الوحدة الثقافية وتوسيع وتوثيق أواصر التعاون في هذه المجالات مع الدول والمؤسسات العلمية المختلفة في جميع أنحاء العالم .

حيث تتولى هذه الوزارة اقرار خطط القبول للدراسات الأولية والعليا ومتابعة تنفيذها ، كما تتولى اقرار الخطط العلمية والتربوية والثقافية للجامعات وهيئة التعليم التقني ، فضلاً عن ذلك تتولى تنظيم التعاون العلمي والفني والتقني مع الدول والمنظمات والمؤسسات العربية والاجنبية من خلال عقد الاتفاقيات واقرار فتح كلية أو معهد والتوصية بفتح جامعة واقرار المناهج الدراسية هذا الى جانب توليها وضع أسس التقويم للشهادات والدرجات العلمية العربية والاجنبية التي تلي مرحلة الدراسة الثانوية والاعتراف بالمؤسسات الجامعية العلمية العربية والاجنبية وتحديد الالقاب والشهادات العلمية والفخرية وشروط منحها واقرار الاجازات الدراسية والبعثات والزمالات والايفادات واعادة الخدمات لأعضاء الهيئة التدريسية وعقد المؤتمرات التعليمية التقويمية [١] .

---

(١)أنظر:- الفقرة (أ) من المادة (٤) من قانون الوزارة .

والجدير بالذكر في هذا المقام ، ان الوزير المختص يقوم بتشكيل مجلس استشاري يتم تحديد أعضائه بقرار منه لتقديم الرأي والمشورة في الأمور التربوية والعلمية ويجتمع عند الضرورة بدعوة منه وتصدر القرارات باسم الوزير شخصياً [1] . وتتمة لكل ماتقدم ذكره ، قد أوكلت الوزارة رعاية هذا الجانب وتنميته الى بعض من أجهزتها التي تقتضي الاشارة لها بشيء من التفصيل .

أولاً :- جهاز الاشراف والتقويم العلمي / اذ يقوم هذا الجهاز بالتأكد من مشروعية تصرفات الجامعات والكليات والمعاهد والاقسام والفروع ومدى انسجامها مع التشريعات النافذة ويرأسه موظف بدرجة خاصة من حملة شهادة الدكتوراه وبدرجة استاذ مساعد في الاقل وله خبرة في الامور العلمية والادارية لاتقل عن عشر سنوات ويعاونه عدد من المشرفين المختصين وتحدد واجباته بنظام .

ثانياً :- دائرة الدراسات والتخطيط والمتابعة / حيث تتولى هذه الدائرة تجميع وتنسيق الخطط المعدة من قبل الجامعات وهيئة التعليم التقني ودوائر مركز الوزارة وتوحيدها في خطة موحدة في ضوء الاهداف العامة لخطة التنمية ومتطلبات تطوير المجتمع ومتابعة تنفيذها بعد اقرارها وتقويم دراسات الجدوى الاقتصادية لمشاريع الوزارة ومتابعة التعريب للتعليم الجامعي والمصطلحات العلمية وتجميع وتبويب وتحليل البيانات والمعلومات الاحصائية ومتابعة تنفيذ القرارات والتوصيات الصادرة عن اللجان المكلفة بوضع المناهج التعليمية ، وتنظيم وتنسيق قبول الطلبة وانتقالهم بين الجامعات وهيئة التعليم التقني وتوزيع الطلبة الوافدين ، وادارة الحاسبة الالكترونية ، وتقديم الدراسات ذات العلاقة بمهام الوزارة ، ويرأس الدائرة موظف بدرجة مدير عام من حملة شهادة الدكتوراه وله خدمة لاتقل عن عشر سنوات .

ثالثاً :- دائرة البعثات والعلاقة الثقافية / وتتولى الاشراف على الطلبة المبعوثين للدراسة في الخارج ومتابعة دراستهم وتقويم الشهادات ومتابعة نشاط الدوائر الثقافية وتنظيم العلاقات الثقافية والعلمية مع الاقطار العربية والدول الاجنبية والمنظمات المتخصصة العربية والاقليمية والدولية ومتابعة تنفيذ الاتفاقيات المبرمة في مجال اختصاصها ، ويرأسها موظف بدرجة مدير عام من حملة شهادة الدكتوراه وله خدمة لاتقل عن عشر سنوات .

---

(١)أنظر :- المادة (٦) من قانون الوزارة .

رابعاً :- **دائرة البحث والتطوير** / وتتولى وضع سياسات البحث العلمي في المؤسسات التعليمية ومتابعة تطبيق نتائجها مع قطاعات العمل المختلفة وسياسة بحوث الدراسات العليا ، وتطوير مناهج الدراسات الاولية والعليا ، ونشاطات مراكز البحوث والجمعيات العلمية .

ويرأسها مدير عام حاصل على شهادة الدكتوراه وبمرتبة استاذ مساعد في الاقل وله خدمة لاتقل عن عشر سنوات [1] .

واخيراً ان نخلص من القول بأن مهمة الوزارة من الناحية العلمية تتجسد في التخطيط والمتابعة للتعليم العالي والبحث العلمي وتنسيق واقرار الخطط بعد وضعها من الجامعات وهيئة التعليم التقني وتوحيدها في خطة واحدة على مستوى الدولة والاشراف على حسن تنفيذها وعقد المؤتمرات العامة وادارة شؤون المبعوثين والعلاقات الثقافية الدولية .

الفرع الثالث / اللامركزية الادارية بالنسبة الى الصلاحيات التعاقدية .

ومن بين الصلاحيات الاخرى التي تجسد صورة اللامركزية في وزارة التعليم العالي ، قيامها بأبرام العقود الحكومية مع جهات أخرى داخل القطر أو خارجه . واذا مأردنا ان نعطي تعريفاً دقيقاً لهذا النوع من العقود فيمكن أن نقول بأنها تلك العقود التي تبرمها الجهات التعاقدية الحكومية (دوائر الدولة والقطاع العام) ممثلة بالوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم مع الجهات الاخرى العراقية وغير العراقية لتنفيذ مقاولات المشاريع العامة للدولة أو العقود الاستشارية أو تجهيز السلع والخدمات المتصلة بها [2] .

وقد اعتمدت الوزارة بدورها أساليب عدة في آلية تنظيم مثل هذه العقود،تتمثل بالمناقصات ، الدعوة المباشرة، العطاء الواحد ، وذلك على التفصيل التالي :

---

(١) أنظر:- المادة (٧) من قانون الوزارة .

(٢) أنظر:- المادة (٢) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم(١) لسنة ٢٠٠٨ .

أولاً :- المناقصات : وهي من أحد الاساليب التي اعتمدتها الوزارة مع جهات التعاقد الاخرى وهي على أنواع :-

١- المناقصات العامة :- ويراد بها اعلان الدعوة العامة الى جميع الراغبين في المشاركة بتنفيذ العقود بمختلف انواعها ممن تتوافر فيهم شروط المشاركة وللمبالغ التي لاتقل عن (٥٠٠٠٠٠٠) خمسين مليون دينار أو أي مبلغ اخر يحدد من الجهات المعنية مع مراعاة أن تتسم الاجراءات بالعمومية والتنافسية والعدالة والشفافية والعلنية ، وتكون هذه المناقصات أما وطنية أو دولية تحدد حسب صلاحية رئيس جهة التعاقد مع الاخذ بنظر الاعتبار عند ذلك طبيعة العقد ومبلغه [١] .

٢- المناقصات المحدودة :- ويراد بها اعلان الدعوة العامة من جهة التعاقد الى جميع الراغبين في المشاركة بتنفيذ العقود بمختلف أنواعها ممن تتوافر فيهم شروط المشاركة وللمبالغ التي لاتقل عن (٥٠٠٠٠٠٠) خمسين مليون دينار أو أي مبلغ اخر يحدد من الجهات المعنية وتكون على مرحلتين :-

أ-المرحلة الاولى : وتتضمن تقديم الوثائق الخاصة بالتأهيل الفني والمالي للمشاركين في المناقصة وحسب التشريعات القانونية النافذة ذات العلاقة بالموضوع وذلك لتقويمها من لجنة متخصصة في الجهات التعاقدية للتوصل الى اختيار المؤهلين للمشاركة في المرحلة الثانية .

ب- المرحلة الثانية : وتتم بتوجيه الدعوة المباشرة (مجاناً) الى المؤهلين للمشاركة في المناقصة لتقديم عطاءاتهم الفنية والتجارية (المالية) والشروط القانونية للمشاركة على ان لاتقل عن (٦) ست دعوات .

٣- المناقصة بمرحلتين :-

أ- طريقة تقديم العطاءات ، اذ يكون لرئيس جهة التعاقد أو من يخوله الالتجاء الى هذا الاسلوب بمرحلتين وذلك للحصول على افضل طريق يلبي احتياجاته التعاقدية ويعتمد هذا الاسلوب في العقود ذات المواصفات الفنية المعقدة أو عند الحاجة الى تطبيق مواصفات لايكون من المجدي فيها صياغة تفاصيل المواصفات الفنية للسلع أو الاشغال أو في حالة الخدمات لتحديد خصائصها أو ميزاتها بشكل دقيق ابتداءاً .

---

(١)أنظر:- المادة (٤) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية .

ب- اجراءات التأهيل حيث تكون هذه المرحلة سابقة للمرحلة الأنفة الذكر . ويقتضي لتنفيذ هذا الاسلوب دعوة مقدمي العطاءات لتقديم عروضهم الفنية على أساس التصميم الاولي ووصف الفعاليات ويكون لرئيس جهة التعاقد تعديل الكلفة التخمينية إن تطلب الأمر ذلك ، وبعد هذه المرحلة يجري دعوة مقدمي العطاءات الذين تم قبول عطاءاتهم الفنية وفق معايير التأهيل في المرحلة الاولى لتقديم عطاءاتهم المالية على أساس وثائق المناقصة المعدلة وفقاً للشروط التي تضعها جهة التعاقد .

ثانياً :-الدعوة المباشرة : هذا وقد يحدث أن تتخلى الجهات المتعاقدة عن أسلوب التفاوض والعطاءات وتلجأ الى توجيه الدعوى المباشرة الى مالايقل عن (٣) ثلاثة من المقاولين أو الشركات أو المؤسسات المعتمدة لقدرتها وكفاءتها الفنية والمالية عند تنفيذ العقود العامة بمختلف أنواعها وذلك عند تحقق واحداً من الحالات الاتية :-

١- اذا كان العقد ذا طابع تخصصي أو يتطلب السرية في كل من اجراءات التعاقد والتنفيذ أو ان تكون هناك أسباب أمنية تستدعي ذلك .
٢- اذا كان الهدف هو تحقيق السرعة والكفاءة في التنفيذ سيما في حالات الطوارىء والكوارث الطبيعية وتجهيز الادوية والمستلزمات المنقذة للحياة .
٣- عزوف مقدمي العطاءات عن المشاركة في المناقصات العامة المعلن عنها للمرة الثانية .

ويلاحظ أن الجهة ذات العلاقة تقوم بتزويد المجهزين والمقاولين والاستشاريين بوثائق العطاءات والمستندات مجاناً ويعفى مقدمو العطاءات الموجه لهم الدعوة المباشرة من تقديم التأمينات الاولية [1] .

ثالثاً :- العرض الوحيد (العطاء الواحد) : بالاضافة الى الاسلوبين الأنفي الذكر ، فان الجهات التعاقدية قد تقوم باللجوء الى اتباع أسلوب العرض الوحيد (العطاء الواحد) وذلك من خلال توجيه الدعوة مجاناً لمناقص واحد وذلك بالنسبة الى العقود ذات الطبيعة الاحتكارية لعقود التجهيزاو تنفيذ الاعمال أو الخدمات الاستشارية أو التصنيع متى مااقتضت الضرورة ووجدت أسباب مبررة تدعو لذلك شريطة ان يتم مراعاة مايلي من اجراءات :-

أ- اعلام لجنة العقود المركزية في الامانة العامة لمجلس الوزراء لغرض تنفيذ العقد بهذا الاسلوب مع بيان المبررات لذلك على ان ترفع من جهات التعاقد المختصة في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

ب- الصلاحيات المالية المعتمدة لجهات التعاقد في تنفيذ العقود العامة ويتم مفاتحة لجنة العقود المركزية في الامانة العامة لمجلس الوزراء لغرض المصادقة على توصيات لجان تحليل العطاءات عندما تكون صلاحية التعاقد خارج صلاحية رئيس جهة التعاقد .

---

(١)أنظر:- البند (٤) من المادة (٤) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية .

ج- في حالة عدم البت من لجنة العقود المركزية في الامانة العامة في طلبات الموافقة المرفوعة من جهات التعاقد خلال مدة لاتتجاوز (١٤) أربعة عشر يوماً أبتداءاً من تاريخ تسجيلها لدى اللجنة الانفة الذكر فتعد الموافقة حاصلة ضمنياً وعلى الجهات التعاقدية السيرفي عملية ترسية العقود وتنفيذها .

د- تعفى الجهة الموجه لها الدعوى بموجب هذا الاسلوب من تقديم التأمينات الاولية .

ومن الجدير بالذكر أن الجهات التعاقدية لغرض تسهيل تنفيذ هذا الاسلوب تلجأ الى تشكيل لجان مختصة تقوم بتجهيز دوائر الدولة بالسلع والخدمات التي يقل مبلغها عن (٥٠٠٠٠٠٠٠) خمسين مليون دينار او أي مبلغ اخر يحدد في الموازنة الجارية مع مراعاة الضوابط التي تصدرها دائرة العقود العامة في وزارة التخطيط والتعاون الانمائي بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة بالموضوع [١] .

---

(١) أنظر:- البند (٦،٥) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية . ويلاحظ في هذا المقام ان اللجان المختصة الانفة الذكر تتكون من صنفين أولهما لجان فتح العطاءات : وتتشكل من ذوي الخبرة والاختصاص برئاسة موظف لاتقل

وظيفته عن مدير أو رئيس مهندسين وعضوية ممثل عن كل من الدوائر القانونية والمالية وتشكيلات العقود فيها وموظف فني مختص ومقرر لايقل عنوان وظيفته عن ملاحظ ، أما ثانيها فهو لجان تحليل وتقويم العطاءات وتتشكل من الجوانب الفنية والمالية والقانونية وتكون برئاسة موظف لايقل عنوان وظيفته عن مدير أو رئيس مهندسين من ذوي الخبرة والاختصاص وعضوية عدد من الفنيين المختصين بما فيهم عضو قانوني وأخر مالي ومقرر للجنة وتمارس مهامها خلال الفترة المحددة في أمر التشكيل ، للجنة الاستعانة بجهات متخصصة ذات خبرة بطبيعة المناقصة وتخضع توصيات هذه اللجان الى مصادقة رئيس جهة التعاقد أو من يخوله حسب الصلاحيات المالية المعتمدة لاغراض التعاقد . وتمارس هذه اللجان المهام الموكلة اليها وفق الاجراءات والضوابط التي تضمنتها تعليمات تنفيذ (أنظر المواد ٧،٦ من هذه التعليمات) .

هذا ويجري أعداد صيغة العقود من تشكيلات التعاقدات في الوزارة أو الجهات الغير مرتبطة بها بالتنسيق مع الدوائر المالية والفنية والجهات المستفيدة وعلى أن تتضمن الفقرات الواردة في شروط المناقصة أو الدعوة مضافاً اليها اية شروط أضافية يتفق عليها الطرفان تضمن سلامة التنفيذ وفق نماذج العقود التي تصدر عن دائرة العقود العامة في وزارة التخطيط والتعاون الانمائي . والجدير بالاشارة ، أن هذه العقود تتضمن رضاً بأستحصال الديون الحكومية بموجب قانون تحصيل الديون الحكومية رقم (٥٦) لسنة ١٩٧٧ .كما تتضمن أسماء وعناوين الطرفين المخولين لتوقيع العقود ووثائق التفويض المعتمدة حسب السياقات المعمول بها على ان تكون نافذة عند التعاقد وصادرة قبل توقيع العقد بمدة لاتزيد على (٣) ثلاثة أشهر .

ويمكن القول أن للمتعاقد أحالة أجزاء من العقد الى مقاولين ثانويين بموافقة جهة التعاقد شريطة أن تبقى ممسؤولية تنفيذ العقد للمتعاقد الاصلي ، ولايجوز التنازل عن المقاولة أو العقد الى متعاقد اخر من الباطن .ولانغفل الاشارة الى ان الجهات التعاقدية في الوزارات والجهات غير المرتبطة بها تكون ملزمة بأعلام وزارة التخطيط والتعاون الانمائي ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية والبنك المركزي العراقي والجهاز المركزي للأحصاء ودائرة تسجيل الشركات والهيئة العامة للضرائب بأسم المتعاقد وعنوانه وجنسيته ومبلغ العقد ومدته حال أكمال اجراءات توقيع العقد . ولعل التساؤل في هذا المقام يثور حول حكم العقد إذا ماكانت بنوده تشتمل على النص بالتسديد بدفعة مقدمة ككلفة أولية للمتعاقد بعد توقيع العقد ؟ في مثل هذه الحالة تلزم الجهة المتعاقدة بمطالبة المتعاقدين معها بتقديم خطاب ضمان لها صادر عن مصرف معتمد في العراق مع الأخذ بعين الاعتبار الآلية المعتمدة بموجب احكام قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم ٣٤ لسنة ٢٠٠٨ [١] .

وخلاصة ماتقدم ذكره تتجلى بأن السياق المتبع في وزارة التعليم العالي يتمتع بنظام لامركزي صرف من خلال توزيع الاختصاصات الموكلة لهذه الوزارة الى عدد من هيئاتها وعدم تركيزها في يد الوزير المختص ، بل جعل دور هذا الاخير دور رقابي يتولى النظر في كل مايتخذ من اجراءات وبعد هذا العرض للامركزية في داخل الوزارة بقي أن نتطرق الى المحور الاساسي الذي يجسد كيانها الا وهو الجامعات .

---

(١) أنظر البند (٦) من المادة (٨) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية.
- وراجع بالتفصيل احكام قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٨ .

((المطلب الثاني))
اللامركزية الادارية بالنسبة الى الجامعات

تعد الجامعات حرم امن ومركز أشعاع حضاري ، فكري وعلمي وتقني في المجتمع يزدهر في رحابها العقل وتعلو فيها قدرة الابداع والابتكار لصياغة الحياة ، وتقع عليها المسؤولية المباشرة في تحقيق الاهداف من انشاءها اذ تقوم بالدراسات والبحوث المستمرة في شتى جوانب المعرفة الانسانية والدراسات المتصلة بالحالة العلمية وواقع الاحتياجات الجديدة التي تضمن المستويات العلمية الرفيعة لتناسب العصر ومتطلباته وبمايؤدي الى تقليص الفجوة العلمية والتقنية الموجودة بيننا وبين الدول المتقدمة مع مراعاة خصوصية مجتمعنا وأستلهام القيم الاصيلة لأمتنا وتجسيد الفكر التربوي الذي تستند اليه هذه النظرية في مناهجها وانشطتها العلمية والتربوية والثقافية المختلفة . ويكون للجامعة او الهيئات المرتبطة بها (كلية أو هيئة أو مركز البحث العلمي) الشخصية المعنوية والاستقلال الاداري والمالي والاهلية القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها ويدير شؤون كل منها مجلس . ويدار هذا الصرح الحضاري من قبل رئيس وامين عام وعمداء ومساعدين وعضوين من قبل الهيئة التدريسية ينتخبان من قبل رئيس وأعضاء مجلس الجامعة وممثل نقابة المعلمين من اعضاء الهيئة التدريسية في الجامعة ترشحه نقابة المعلمين وممثل عن الاتحاد الوطني لطلبة وشباب العراق يرشحه المكتب التنفيذي للاتحاد لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد [1] . وتجسيداً لصورة اللامركزية التي هي محور بحثنا ، فقد نرى بأن وزارة التعليم قد أوكلت لمجلس الجامعة ممارسة أختصاصات عدة على الصعيد المالي والعلمي والاداري لذلك سنبحث هذه الصلاحيات المنوطة للمجلس بشكل عام ومن ثم نبحث صلاحيات رئيس الجامعة وعمداء الكليات بوجه خاص .

---

(١) أنظر :- البند (أولاً) من المادة (١٣) من قانون الوزارة .

الفرع الاول / صلاحيات مجلس الجامعة بوجه عام

أولاً :- الصلاحيات العلمية :

يتولى مجلس الجامعة التوصية بخطط القبول للدراسات الاولية والعليا في الكليات والمعاهد العالية . وأقرار خطط البحث العلمي للكليات والمعاهد العالية ، كما تقوم بأقرار خطة التعريب للعلوم والتأليف والترجمة وأقرار خطة لتوفير مستلزمات التعليم كما انها تعمل على أقرار خطة لفتح الاقسام العلمية والفروع والمراكز العلمية فضلاً عن قيامها بأقرار المواضيع الدراسية وتوزيعها على السنوات الدراسية للكليات والمعاهد العالية . هذا ولانغفل الاشارة الى أن مجلس الجامعة يتولى أقرار خطة لتوفير أعضاء الهيئة التدريسية ومنح مرتبة الاستاذية لاعضاء الهيئة التدريسية وتنفيذ خطة القبول في الدراسات العليا ومتابعة نتائج تقويم عضو الهيئة التدريسية وأقتراح المناهج الدراسية وأحداث التغيير فيها بهدف الترصين المستمر للحالة العلمية وأخيراً لايغفل دورها في الترشيح للجوائز العلمية والثقافية .

ثانياً :- الصلاحيات الادارية :

يتولى مجلس الجامعة الى جانب ماذكرنا أقتراح خطة العلاقات الثقافية الثنائية مع الجامعات والمؤسسات العلمية في الدول الاخرى وتنفيذها بعد أقرارها من قبل الوزارة والتعاقد مع أعضاء الهيئة التدريسية والفنيين من غير العراقيين وتعيين التدريسيين من حملة شهادة الماجستير أو مايعادلها كما أن هذا المجلس يقوم بالتوصية بالايفادات والاعارات والاجازات الدراسية خارج القطر وأقرار وتنفيذ خطة لتأهيل وتدريب الكوادر العلمية والادارية هذا بالاضافة الى أقرار وتنفيذ التدريب الصيفي للطلبة والممارسة الميدانية للتدريسيين والموافقة على منح الاجازات الدراسية داخل القطر بعد أقرارها من الوزارة وأخيراً لانغفل الاشارة الى ان هذا المجلس يقوم بأقرار وتنفيذ الملاك العلمي والاداري للكليات والمعاهد والمراكز .

ثالثاً :- الصلاحيات المالية :

وفوق كل ما تقدم ، يتولى مجلس الجامعة أقرار وتنفيذ خطة الموازنة والمنهاج الاستيرادي والخطة الاستثمارية مباشرة بالتنسيق مع الجهات المختصة وأقرار الحسابات الختامية [1] .

---

(١) أنظر:- المادة (١٦) من قانون الوزارة .

هذا وبعد أن وقفنا على الصلاحيات أو الاختصاصات التي يمارسها مجلس الجامعة بوجه عام ، فما بقي الا ان نتعرض الى الصلاحيات التي يباشرها رؤساء الجامعات والعمداء على نحو خاص على أعتبار هذين العنصرين المرآة العاكسة للواجهة الحضارية للجامعة .

الفرع الثاني :- صلاحيات رؤساء الجامعات والعمداء

أولاً :- صلاحيات رئيس الجامعة :

يقوم رئيس الجامعة برئاسة مجلس الجامعة ودعوته الى الاجتماعات العادية والاستثنائية وتنفيذ قراراته وله تمثيل الجامعة أمام الجهات كافة وأدارة شؤون الجامعة العلمية والادارية والمالية وفق أحكام القانون والنظام وقرارات مجلس الجامعة كما يقوم بأهداء الاموال المنقولة وغير المنقولة وفقاً للقوانين والانظمة والتعليمات النافذة وتوزيع أرباح المكاتب والعيادات الاستشارية وتخصيص (٢٠%) منها للجامعة توضع في صندوق خاص وتصرف في تطوير أنشطتها العلمية والخدمية وكذلك توزيع نسبة (٨٠%) منها على العاملين فيها استثناء من المادة العاشرة من قانون المكاتب الاستشارية الهندسية رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٩ [١] .فضلاً عن تخصيص نصف النسبة المخصصة من ايرادات الجامعة المتحققة وفقاً لحكم البند(اولاً) من المادة (١٦) من قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ الى صندوق التعليم العالي في مركز الوزارة .

ووفقاً للتعديل الذي أجرته الوزارة على هذا القانون ، فقد عهد الى رئيس الجامعة مباشرة صلاحيات أخرى بوسعنا أجمالها على النحو التالي :

١- صلاحياته من الناحية العلمية :

أ-النظر في محاضر أجتماعات مجالس الكليات والمصادقة عليها .

ب- الموافقة على التفرغ العلمي للتدريسيين داخل القطر وخارجه وعلى وفق قانون الخدمة الجامعية .

ج- الموافقة على التمديد الثالث لطلبة الدراسات العليا بأقتراح من رئيس الجامعة .

د- متابعة سير التدريسات والبحوث العلمية في الجامعة .

---

(١)انظر:- البند (أولاً) من المادة (١٨) من قانون الوزارة .

هـ- منح الزمالات (على وفق الاتفاقيات الثنائية المبرمة مع الجامعة) والاجازات الدراسية للمنتسبين لاكمال دراستهم داخل القطر وخارجه .

و- أقتراح فتح الكليات والاقسام العلمية الى مجلس الجامعة وألغائها بعد توصية من مجالس الكليات .

ز- المصادقة على محاضر لجان الترقيات العلمية المركزية ولجان التأليف والتعضيد والترجمة .

ح- توقيع الشهادات الجدارية للطلبة المتخرجين .

ط- أصدار الاوامر الجامعية الخاصة بتخرج طلبة الدراسات الاولية والعليا .

ي- أصدار الاوامر الجامعية الخاصة بالترقيات العلمية للتدريسيين في الجامعات بعد أقرارها من الجهات ذات العلاقة .

ك- عقد الاتفاقيات الثقافية وابرامها مع مختلف الجامعات والمؤسسات العلمية في الدول الاخرى بعد مصادقة مجلس الجامعة والوزارة والجهات الاخرى ذات العلاقة عند الضرورة .

ل- الموافقة على التمديد الثاني لطلبة الدراسات العليا وبتوصية من مجلس الكلية .

٢- **صلاحياته من الناحية الادارية** / وتتمثل بماياتي :

أ- الاشراف على النشاطات الادارية كافة ومتابعتها .

ب- ترؤس اجتماعات مجلس الجامعة الدورية والطارئة والدعوة اليها وتنفيذ قراراتها .

ج- البت في تعيين وتفرغ ونقل التدريسيين في الجامعة وضمن الملاك العلمي والمالي المصدق .

د- مفاتحة دوائر الدولة المختلفة (عدا مكاتب الوزراء) في كل مايتعلق بأمور الجامعة .

هـ- الموافقة على أعارة خدمات التدريسيين داخل القطر وخارجه على وفق قانون الخدمة الجامعية .

و- الموافقة على ايفاد التدريسيين خارج القطر على وفق ضوابط يضعها مجلس الجامعة .

ز- أحالة الموظفين من الفنيين والاداريين على التقاعد عند بلوغهم السن القانوني

على وفق قانون الخدمة المدنية.

ح- أحالة الموضوعات التي تقع خارج صلاحياته الى مجلس الجامعة للبت فيها .

ط- تمثيل الجامعة في الاجتماعات الرسمية داخل وخارج القطر .

ي- تكليف بعض العاملين في الجامعة بالمهام التي يتطلبها عمل الجامعة وعلى وفق قانوني الخدمة الجامعية والخدمة المدنية المعمول بهما .

ك- تعيين رؤساء الاقسام في الجامعة وتشكيلاتها بناء على توصية عميد الكلية أو المعهد وتثبيتهم وأعفاؤهم بأستثناء مديري الاقسام الداخلية (وبالتنسيق مع جهاز الاشراف والتقويم العلمي) .

ل- قبول أستقالة التدريسيين في الجامعة أو رفضها .

م- التوصية الى مجلس الجامعة بتعيين عمداء الكليات والمعاهد التابعة للجامعة .

ن- توجيه كتب الشكر والتقدير لمنتسبي الجامعة لقاء قيامهم بأعمال متميزة .

س- معاقبة المقصرين بأحدى العقوبات المناسبة للموظفين والفنيين بعد ثبوت مايستوجب تلك العقوبة قانوناً بأستثناء عقوبتي الفصل والعزل .

ع- ابطال العقوبات المفروضة على الموظفين بعد استنفاذ أغراضها على وفق القانون .

ف- التوصية الى مجلس الجامعة بشأن أبطال العقوبات المفروضة على التدريسيين بعد استنفاذ أغراضها من منح منتسبي الجامعة وتشكيلاتها اجازة اعتيادية لمدة ثلاثة أشهر وبراتب تام على وفق أحكام القانون .

ص- تخويل بعض صلاحياته لمساعديه أو لعمداء الكليات أو لمن يراه مناسباً .

٣- اما صلاحياته من الناحية المالية / فتتمثل بما يأتي :-

أ- الموافقة على الصرف على جميع فقرات الموازنة الخاصة بالجامعة وتشكيلاتها وعلى وفق تعليمات تنفيذ الموازنة.

ب- الموافقة على الصرف ضمن مشاريع الخطة الاستثمارية وحسب ماتنص عليه العقود الموقعة مع الجامعة.

(على ان تتم مراجعة حدود هذه الصلاحية بصورة دورية) .

ج- منح المكافات التشجيعية النقدية والعينية وبمالايتجاوز (٥٠٠٠٠٠) خمسمائة الف دينار عن كل حالة شريطة أن لايكرر الصرف لنفس الشخص لشهرين متتاليين [١].

د- أقتراح موازنة الجامعة ورفعها الى الوزارة بعد مصادقة مجلس الجامعة عليها .

هـ- الموافقة على احالة التعهدات والمقاولات المختلفة الخاصة بأنشطة الجامعة ومشاريعها .

و- منح المكافأت النقدية لغير منتسبي الجامعة لقاء مايقدمونه من خدمات منهم في انجاز العمل وتحقيق أهداف الجامعة وبمالايزيد على (٥٠٠٠٠) خمسين الف دينار عن كل حالة .

ز- أهداء المواد العينية وبمالايزيد على (٥٠٠٠٠) خمسين الف دينار عن كل حالة وعند الضرورة الواجبة .

ح- الموافقة على شطب موجودات الجامعة وبحدود (١) مليون دينار عن كل حالة .

ط- توزيع أرباح المكاتب والعيادات الاستشارية في الجامعة وحسب أحكام قانون المكاتب الاستشارية الجامعية النافذ .

ثانياً / صلاحيات عمداء الكليات أو (المعاهد) :

لقد خول القانون عمداء الكليات بالاضافة الى الصلاحيات التي خولها لرؤساء الجامعات مباشرة اختصاصات مستقلة بهم تخضع اولاً وأخيراً لرقابة مجلس الجامعة وتتمثل هذه الاختصاصات (الصلاحيات) بمايلي:-

١- صلاحياته من الناحية العلمية :

يباشر عمداء الكليات متابعة سير الدراسات الاولية والعليا لتحقيق الاهداف الواردة في هذا القانون والترصين المستمر للحالة الفكرية والتربوية والعلمية ويقوم بالمصادقة على توصيات مجالس الاقسام والفروع كما يتولى الموافقة على توزيع المواد الدراسية والوحدات الفصلية على اعضاء هيئة التدريس والمحاضرين وتشكيل لجان مناقشة الرسائل وتحديد مواعيدها هذا فضلاً عن انه يقوم بتطبيق جميع

التعليمات والانظمة الصادرة بشأن تنظيم الشؤون العلمية والتربوية والقرارات الصادرة من مجلس الكلية [٢] .

---

(١) أنظر البند (أ) من مادة (٥) من تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٠ .

(٢) أنظر:- البند (أولاً) من المادة (٢٢) من قانون الوزارة .

وقد عملت الوزارة ضمن تعديلاتها للقانون على أضافة صلاحيات اخرى يمكن ان نجملها بالاتي :

أ- تنفيذ قرارات مجلس الجامعة فيمايتعلق بالكلية .

ب- ادارة الكلية من الناحية العلمية والادارية والتربوية والثقافية والمالية .

ج- ترؤس مجلس الكلية والهيئات العلمية فيها ورفع محاضرها الى رئيس الجامعة للمصادقة .

د- أعداد التقارير العلمية الفصلية والسنوية عن نشاطات الكلية .

هـ- الاشراف العلمي والاداري على نشاطات الاقسام العلمية والمكتب الاستشاري .

و- التوصية بتعيين رؤساء الاقسام العلمية ومعاوني العميد .

ز- دعوة مجلس الكلية للانعقاد في جلسات استثنائية .

ح- تشكيل اللجان الرئيسة في الكلية وأصدار الاوامر الادارية الخاصة بها .

ط- تشكيل اللجان الامتحانية للكلية ولجان طبع الاسئلة الامتحانية .

ي- تقويم الأداء السنوي لاعضاء الهيئة التدريسية بالتشاور مع رئيس القسم أو الفرع العلمي .

ك- تمثيل الكلية في الاجتماعات والندوات .

٢- صلاحياته من الناحيتين الادارية والمالية :

يتولى عمداء الكليات تطبيق التعليمات والانظمة والقوانين المتعلقة بجميع الشؤون الادارية والمالية والموافقة على توصيات اللجان المشكلة في الكلية كما يتولى الموافقة على تسجيل الطلبة للدراسات والموافقة على شراء واستيراد الوسائل المختبرية والمستلزمات الاخرى والمجلات والكتب حسب التشريعات المعمول بها واخيراً يتولى الموافقة على صرف مكافأت لمن هم من خارج الجامعة عن التدريب والتدريس داخل الكلية والاشراف على الرسائل والاشتراك في لجان الامتحان الشامل ولجان المناقشة حسب التشريعات النافذة [١] .

---

(١) انظر:- البند (ثانياً) من المادة (٢٢) من قانون الوزارة .

أما بالنسبة الى الصلاحيات الاخرى المخولة للعمداء بموجب تعديل القانون ، فيمكن ان نتناولها علـــى النحو التالي :-

أولاً -الصلاحيات الادارية : وتتمثل بالامور الاتية :-

أ.ترفيع اعضاء الهيئة التدريسية والموظفين والفنيين والاداريين ومنح العلاوات السنوية لهم على وفق أحكام القوانين والقرارات والتعليمات المرعية .

ب.توقيع عقود أستخدام التدريسيين والخبراء والفنيين العرب والاجانب ووضع شروط استخدامهم وكذلك انهاء خدماتهم وفق شروط العقد والقرارات والتعليمات النافذة .

ج. ايفاد منتسبي الكلية كافة من التدريسيين والموظفين الاداريين والعمال داخل القطر لمدة ستين يوماً لاغراض علمية أو لاغراض تدريب الطلبة أو لاغراض اخرى تقتضيها مصلحة الكلية ومهامها الاساسية ومنحم مخصصات الايفاد المقررة والتوصية بأيفادهم الى خارج القطر للاغراض المذكورة حسب التعليمات النافذة .

د. التوصية بنقل حملة الشهادات العليا (الماجستير والدكتوراه) وما بمستواها.

هـ. مفاتحة دوائر الدولة ومؤسساتها كافة (عدا الجهات العليا ومكاتب السادة الوزراء) في كل مايتعلق بأمور الكلية من النواحي العلمية والتربوية ضمن أختصاص الكلية عدا مايتعلق فيها بسياسة الجامعة .

و. الموافقة على الاستعانة بخدمات التدريسيين من قبل دوائر الدولة وعلى وفق قانون الخدمة الجامعية.

ز. قبول أستقالة الموظفين الفنيين والاداريين على وفق احكام المواد المختصة في قانون الخدمة المدنية النافذ بعد التأكد من ايفائهم بالتزاماتهم تجاه الدولة ان وجدت وكذلك من براءة ذممهم حسب الاصول عدا التدريسيين (م ق ن ١١٧ لسنة ١٩٨٨) .

ح. الموافقة على تفرغ التدريسيين بعد أقرار التوصية بتفرغهم من قبل القسم أو

الفرع المختص ومجلس الكلية ومنحهم المخصصات المقررة لقاء ذلك .

ط. الموافقة على سفر التدريسيين والموظفين الاخرين كافة الى خارج العراق خلال السنة الدراسية (في الحالات الضرورية غير المخلة بالعملية التدريسية) للتمتع بالاجازات الاعتيادية حسب أحكام القانون وكذلك الموافقة على سفر المذكورين خلال العطل الدراسية (الربيعية والصيفية) بشرط مراعاة المواعيد المثبتة بالتقويم الجامعي بالنسبة للانفكاك والمباشرة .

ي. صرف رواتب الاجازات الاعتيادية للتدريسيين من المحالين على التقاعد عن خدمتهم الجامعية وغير الجامعية المتراكمة لحد (١٨٠) يوماً على وفق أحكام الفقرة (ه) من المادة (٩) من قانون الخدمة الجامعية ذي الرقم (١٤٢) لسنة ١٩٧٦ المعدل وتعليمات الخدمة الجامعية بعددها (٣) لسنة ١٩٧٩ وكذلك صرف رواتب الاجازات الاعتيادية للموظفين الفنيين والاداريين المحالين على التقاعد والضمان الاجتماعي والتعليمات المرعية .

ك. النظر في قبول التقارير الطبية الصادرة من خارج العراق بحق التدريسيين والموظفين الفنيين والاداريين أو رفضها على وفق أحكام نظام الاجازات المرضية ذي الرقم (٧٦) لسنة (١٩٥٩) المعدل بالنظام ذي الرقم (٣٣) لسنة (١٩٦٩) ومنح الاجازات المرضية المبينة فيها مع مراعاة أحكام المادة (٤٦) من قانون الخدمة المدنية ذي الرقم (٢٤) لسنة١٩٦٠ المعدل والتعليمات الصادرة بهذا الشان .

ل. أخطار المتغيبين عن الدوام الرسمي بدون عذر مشروع من التدريسيين والموظفين الفنيين والاداريين وأصدار الاوامر وعدهم مستقيلين من وظائفهم بعد انتهاء مدة الاخطار حسب أحكام القوانين المرعية والتعليمات الصادرة بموجبها مع مراعاة أشعار مديرية القسم القانوني في مركز الجامعة بالنسبة لمن لديهم التزامات مع الدولة لاتخاذ الاجراءات بشأن تسوية تلك الالتزامات حسب تعهداتهم وعقودهم الموقعة مع الجامعة أو الدوائر الاخرى .

م. تغيير عناوين الموظفين الفنيين والاداريين في الحالات التي تستوجب ذلك حسب تقدير العمادة على وفق الدرجات المصدقة في ملاك الكلية بشرط مراعاة

الضوابط المبلغة من قبل الجامعة بشان تغيير العناوين .

ن. احالة الموظفين الفنيين والاداريين على التقاعد عند بلوغهم السنة الثالثة والستين من العمر بالشرط المذكور طبقاً لاحكام قانون التقاعد الموحد ذي الرقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل .

س. تحديد أوقات الدوام الرسمي ضمن الساعات المقررة رسمياً حسب مقتضى الحاجة وطبيعة العمل في الكلية .

ع. منح اجازة المصاحبة الزوجية للتدريسيين والموظفين الفنيين والاداريين على وفق أحكام القوانين والقرارات والتعليمات المرعية .

ف. منح المكافات النقدية والعينية للعاملين لديهم في الحالات والمناسبات التي تقتضي التكريم أو التحفيز والتشجيع بما لايتجاوز مبلغ (٥٠٠٠٠) خمسين الف دينار عن كل حالة على ان تراعى احكام القوانين والانظمة والتعليمات المرعية وشروط توفر التخصيصات المالية .

ص. أجراء نقل الموظفين في ضوء الحاجة ومصلحة الكلية وذلك بعد التنسيق بين الكليتين على ان تزود الجامعة / شعبة التخطيط والمتابعة / الملاك بنسخة من الامر الاداري القاضي بالنقل لغرض توثيق ذلك في سجلات الملاك حسب الاصول .

ق. منح الاجازات لمنتسبي الكلية خلال العطلة الربيعية .

ر. تعيين الطلبة العشرة الاوائل على الكلية وتزويد الجامعة بنسخ من اوامر تعيينهم لغرض التأشير وبعد توفر الملاك المصدق .

ش. الموافقة على تسجيل الطلبة للدراسات .

ت. الموافقة على توصيات اللجان المشكلة في الكلية .

ثانياً – الصلاحيات المالية : وتتمثل بالامور الاتية :-

أ. منح المخصصات بكافة انواعها وعلى وفق القوانين والقرارات والتعليمات والضوابط الصادرة بها من قبل السلطة المختصة ووفق احكام قانون الخدمة الجامعية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

ب. الموافقة على شراء واستيراد الوسائل المختبرية والمستلزمات الاخرى والمجلات والكتب حسب التشريعات المعمول بها .

ج. الموافقة على صرف مكافأت لمن هم من خارج الجامعة عن التدريب والتدريس داخل الكلية والاشراف على الرسائل والاشتراك في لجان الامتحان الشامل ولجان المناقشة حسب التشريعات النافذة .

د. الموافقة على الالتزام واحالة التعهدات والمقاولات المختلفة الخاصة بتسيير انشطة الكلية التعليمية وبحدود الصلاحيات الواردة في الفقرة (٤) اعلاه.

هـ. منح المدد وأقرار الكشوف الاضافية الخاصة بجميع الاعمال او التعهدات الواردة في الفقرتين (٤و٥) اعلاه .

و. أقرار التصاميم والخرائط والدراسات التي تجريها الشعب الهندسية أو المكاتب الاستشارية المختصة بالتوسعات او الاضافات في أبنية ومنشات الكلية أو توابعها .

ز. مكافأة منتسبي الكلية العاملين فيها وغير العاملين لقاء جهود أو أعمال أو الأنشطة المكلفين بها .

ح. الموافقة على شطب أموال الدولة التالفة والهالكة لاسباب غير الاهمال المتعمد.

وبعد ان فرغنا من كتابة هذا البحث لايسعنى الا ونحن نطوي هذه الصفحات ان نورد ماتسنى لنا تسجيله من الاستنتاجات ومانأمل الأخذ به من مقترحات .

أولاً / الاستنتاجات:

تعد اللامركزية نظام مرن يجسد صورة حية للديمقراطية والتطور الحضاري فهي تعني عدم حصر السلطة في يد جهة واحدة بل توزيع هذه السلطات على جهات متعددة وتحت رقابة جهة أساسية واحدة . على ان من الملاحظ على هذه الميزة الاساسية أنها تؤدي الى أضعاف السلطة المركزية الامرالذي سيؤدي الى أضعاف التنسيق بين مركز الوزارة والمؤسسات التابعة لها والتي هي من مسؤولية الادارة المركزية . كما أنها تؤدي الى تجاوز السلطات المخولة للهيأت المرتبطة بالوزارة أو غير المرتبطة بها على الخطط الموضوعة في مركز الوزارة مما ينعكس بالتالي على اضعاف تنفيذ السياسة العامة للوزارة هذا فضلاً عن ما يؤدي اليه اتباع هذا النظام من حاجة الى تشديد الرقابة على انشطة

المؤسسات التعليمية المرتبطة بها فضلاً عن ذلك أتباع هذا النظام سيؤدي الى زيادة في الاعباء المالية والادارية بسبب تكرار بعض التشكيلات الادارية في المؤسسات التعليمية نفسها وبما يماثل تلك التشكيلات في مركز الوزارة .

ثانياً / المقترحات :

ومن اجل كل ماتقدم أيراده من ملاحظات ، فأننا من خلال بحثنا هذا نوصي بالاخذ بمايلي من مقترحات :-

١- وضع اليات دقيقة للتعاون بين مركز الوزارة وتشكيلاتها وذلك من خلال عقد لقاءات وأجتماعات متواصلة لمناقشة المشاكل التي من شأنها ان تعرقل ممارسة مهامها .

٢- وضع صلاحيات ومهام محددة للعاملين في التشكيلات التابعة لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي على ان تجرى مراجعة دورية لهذه الصلاحيات والمهام من أجل زيادة فعالياتها وجعلها متماشية مع مايطرأ من مستجدات .

٣- تشكيل لجان دائمية أو شبه دائمية تتولى مراقبة حسن تنفيذ رؤساء تشكيلات وزارة التعليم العالي للمهام والصلاحيات المالية والادارية والعلمية الموكلة إليهم .

٤- القيام بزيارات دورية من قبل مسؤلي الوزارة إلى التشكيلات التابعة للوزارة من اجل الأطلاع على حسن إداءهم لمهام عملهم بموجب المهام والصلاحيات الممنوحة لهم .

٥- وضع تقسيمات لاداء رؤساء التشكيلات التابعة لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي بناءاً على ماتم ملاحظته خلال الزيارات الدورية .

قائمة المصادر والمراجع

أولاً / المصادر باللغة العربية

١/ المراجع القانونية الحديثة

أ- د. جلال بكير ، أساليب تمويل الحكم المحلي ، بدون دار نشر ، بدون سنة طبع .

ب- زهدي يكن ، التنظيم الاداري ، تنظيم الادارة المركزية والمحلية ، بدون دار نشر ، بدون سنة طبع .

ج- د. حسين الرحال ود.عبد المجيد مونة ، الادارة المركزية والادارة المحلية في العراق ، بدون دار نشر ،(١٩٥٣م) .

د- د. سليمان محمد الطماوي ، مبادىء القانون الاداري المصري والمقارن ، بدون دار نشر ، (١٩٥٦ م) .

هـ - د. منير الوتري ، المركزية واللامركزية ، مطبعة المعارف – بغداد ، الطبعة الاولى ،(١٩٧٦ م) .

و- د. محمد فؤاد مهنا ، الوجيز في القانون الاداري ، المرافق العامة ، بدون دار نشر ، (١٩٦١ م) .

ز- د. عثمان خليل عثمان ، اللامركزية ونظام مجالس المديريات في مصر ، بدون دار نشر ،(١٩٤٨ م) .

ح- د. عبد الرزاق الشيخلي ، مجالس المحلية في العراق ، بغداد ، بدون سنة طبع .

٢ / القوانين والانظمة والتعليمات

أ- قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ .

ب- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .

ج- دليل الصلاحيات الصادر بموجب الكتاب رقم م و٢٧/ ٢٠٥٤ في ٢٨ /١١/ ٢٠٠٥ .

د-قانون الموازنة التكميلية العامة الاتحادية رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٨ .

هـ- تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ .
و- تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٠.

٣ / البحوث
أ- د. اكرم الياسري ، الجذور التأريخية لفكرة اللامركزية وارتباطها بفكرة الديمقراطية ، مجلة المستقبل العربي ، العدد ٣٥٤ ، السنة الحادية والثلاثون لسنة ٢٠٠٨م .
ب- د. عدنان الصالحي ، مجالس المحافظات ورداء اللامركزية ، بحث منشور على الموقع الالكتروني :
www.annabaa.org.

ثانياً / المراجع باللغة الفرنسية

1-Carre de mal borg coutribution la theorie general de letat –t-i-sivey 1920 p20 .
2-Veddal-gdroit admininstratif 1973 p30 .
3-Japus-r leservic public et puissance publique-r-d-p44 .
4-R-bornard – precis de droit administrative tif-1-g-j-paris-b73-p70.
5-Dalaubdeve-a traite- de droit administrative-1-g-d-j-t-1-ene edetition-1973 p60.

Abstract

Non – centralization system is one of the features of democracy that is marked by the continous development that is occurred to the requirements and the needs of every country . sometimes , this development can be simple or can make basic changes in other times because of new circumstances.

This happens in the developing countries which seek to get rid of old administrative traditions that the strict centralization attempt to benift from the finiantial and human resources to accomplish the utmost development via making much amountof non –centralization in local administration (provinces ,administration , districts administration .....etc)

There are many elements related to country establishments and foundations , some related to lawful shape that is represented in the local (governments and their admistration in the political system of the state domain . it's worthy to say that centralization means accumulating the authority of making decision in the hand of one individual or one administration or main centre. While the non – centralization means that the authority of taking decisions to be in more than one hand or administration or city . thus it ought to represent non – centralization to achaive the picture of free democracy without leaving the different important factors that may be neglected in the light of the centralization system .