التنظيم القانوني لعقد بناء مشروع الالف مدرسة في العراق على وفق الاتفاقية العراقية الصينية

أ.م.و. سارة خلف جاسم
كلية الحقوق — جامعة النهرين

المستخلص
لايخفى على احد ما تعاني منه واقع الابنية المدرسية في العراق من اهمال وفوضى وتلكؤ وتوقف المشاريع المتعلقة بها اضافة الى قلى الابنية المدرسية اوازدحام اعداد الطلبة مما يؤثر سلبا على واقع التعليم بصورة عامة هذا وان الاتفاقية العراقية الصينية وبالاص مشروع الالف مدرسة الذي تم العمل به من شأنه ان يقلل او يحد من هذه المشاكل وغيرها التي تركت اثرا سابيا على التعليم في العراق وهذا ما قمنا بدراسته في هذا البحث من حيث بيان التنظيم القانوني لهذا العقد وكيفية تنظيمه داخل العراق ومدى انطباق تعليمات تنفيذ العقود الحكومية في العراق

Summary
It is not sercet that the reality of school building in iraq from negiect chaos confusion and the cessationof reiated progects in addition to the frying of school building or overcrowding in the number of students wich negative impact on education in iraq and this iswhat we studeied in this research in terms of clarifying the legal organization of this contract how it is organized inside iraq and the applicability of the instrution for impiementing government contracts in hraq

المقدمة
تعد الاتفاقية العراقية الصينية من الاتفاقيات التي تعالج البنى التحتية في العراق ومن ضمنها مشروع الالف مدرسة ويعتبر هذا المشروع هو المرحلة الاولى لبناء المدارس اذ بموجب هذه الاتفاقية فانه يتم بناء مايقارب سبعة الاف مدرسة اضافة الى تنفيذ المشاريع المتلكئة والمتوقفة في وزارة التربية وبالتعاون مع اللجنة العليا لبناء المدارس والتي تشكلت بموجب قرار مجلس الوزراء المرقم ٣٢٦ في ٢٠١٩ وبموجب هذه الاتفاقية فانه سيتم التشديد على واقع الابنية المدرسية في العراق وما لهذا المشروع عدة محاسن منها ماهو توفير فرص عمل لشباب اضافة الى ما تحققه على صعيد الابنية المدرسية اذ ان العراق يعاني على مجدى زمن طويل من تلكا المشاريع الخاصة بالابنية المدرسية وقلة التخصيصات الملية فيهذا الجانب وبموجب الاتفاقية فان المشروع الجديد

يقوم على مواصفات وجودة عالية وما سنحاول بحثه هنا هو التنظيم القانوني لهذا العقد من الجانب الاداري وذلك بتقسيم البحث الى مبحثين الاول نتناول فيه التعريف بمشروع الالف درسة على وفق الاتفاقية العراقية الصينية وذلك في مطلبين الاول نخصص لتعريف الاتفاقية العراقية الصينية والثاني اما الثاني لمفهوم عقد مشروع الاف مدرسة اما المبحث الثاني فقد تم تخصيه الى الجهات المختصة بتنفيذ عقد مشروع الالف مدرسة وذلك في مطلبين الاول للجنة العليا لبناء المدارس اما المطلب الثاني لمفهوم مشروع الوزارة رقم (١) وختمنا بحثنا بخاتنة تناولت ماتوصلنا اله من استنتاجات واقتراحات

اهمية الموضوع

تتجلى اهمية الدراسة في كون ان هذا العقد او كما يطلق عليها البعض بالاتفاقية العراقية الصينية جاءت لمعالجة مشاكل عديدة يعاني منها الواقع العراقي تتمثل بالبنى التحتية المتهالكة التي يعيشها الواقع العراقي ومن هذه البنى هي مشكلة المدارس التي تعاني من سنين طوال من الاهمال وعدم المسؤولية من قبل الشركات المنفذة ووزارة التربية من جهة اضافة الى توقف المشاريع الخاصة ببناء المدارس او تلكئها بسب الاحداث التي مر بها العراق وما يعاني هذا القطاع من اساسه كما ذكرنا بقلة الابنية المدرسية اضفة الى ازدحام المدارس وواقع الدوام المزدوج او الثلاثي لبعض المناطق كل هذه الامور وغيرها دعت الحاجة الى اتخاذ بعض الاجراءات الجدية في سبيل حل هذه المعضلة وبدت على ارض الواقع الحلول عن طريق العقد العراقي الصيني الذي تكلف ببناء مشروع الالف مدرسة خلال فترات زمنية محددة

مشكلة الدراسة

ان مشكلة دراسة هذا الموضوع تتركز بالشكل الرئيسي في كون ان هذا العقد الذي تم الاشارة اليه وتم تنفيذه بواسطة اللجنة العليا المشكلة برئاسة رئيس الوزراء يمكن ان يكيف بانه احد العقود المنصوص عليها في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية النافذة لذا كان ولابد تسليط الضوء عليه ودراسته من الناحية القانونية وبيان نقاط الضعف والقوة باللجنة المشكلة لتنفيذ هذا العقد ومحاولة التركيز على الجانب التطبيقي ومدى امكانية حل مشكلة الابنية المدرسية عن طريق هذا العقد

منهجية الدراسة

سنتعتمد هنا على المنهج التحليلي الوصفي لبنود الاتفاقية محل الدراسة مع تحليل قرارات مجلس الوزراء بهذا الخصوص وذلك بتقسيم البحث الى فصلين الاول نركز فيه على التعريف بمشروع الالف مدرسة على وفق الاتفاقية العراقية الصينية وذلك في مطلبين الاول نعرف فيه الاتفاقية العراقية الصينية والمطلب الثاني لموضوع مفهوم عقود مشروع الاف مدرسة اما المبحث الثاني نتناول فيه الجهات المختصة بتنفيذ عقد مشروع الالف مدرسة وذلك في مطلبين الاول نخصصه للجنة العليا لبناء المدارس اما المطلب الثاني الادارة المركزية لمشروع الوزارة رقم (١)

المبحث الاول: التعريف بمشروع الالف درسة على وفق الاتفاقية العراقية الصينية

تم عقد الاتفاقية العراقية الصينية لغرض معالجة الكثير من المشاكل التي يعاني منها الواقع العراقي وكان من ضمنها موضوع الابنية المدرسية التي تعاني من واقع ضعيف يحتاج الى وقفة حقيقية لغرض النهوض به وهذة الاتفاقية قد تمت من قبل الجانب العراقي والصيني وتضمنت الكثير من التفاصيا والتي سنحاول الوقوف عليها في هذا المبحث وذلك بتقسيمه الى مطلبين الاول للتعريف بهذه الاتفاقية والمطلب الثاني للتعريف بعقود مشاريع الالف مدرسة وعلى النحو الاتي :

المطلب الاول : تعريف الاتفاقية العراقية الصينية

تعرف المعاهدة بانها كل اتفاق دولي يعقد بين دولتين او اكثر كتابة ويخضع للقانون الدولي سواء تم على وثيقة واحدة او اكثر وايا كانت التسمية التي تطلق عليها .وقد عرف قانون عقد المعاهدات في العراق رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ المعاهدة بانها (توافق ارادات مثبته بصورة تحريرية وان كانت تسميتها بين جمهورية العراق او حكومتها وبين دولة او دول اخرى او حكوماتها او منظمة دولية او اي شخص من اشخاص القانون الدولي تعترف به جمهورية العراق لغرض احداث اثار قانونية تخضع لاحكام القانون الدولي بصرف النظر عن تسمية الوثيقة او عدد الوثائق التي يدون فيها احكام التوافق كالمعاهدة او الاتفاق او الاتفاقية او البروتوكول او الميثاق او العهد او المحضر المشترك او المذكرات او الرسائل او الكتب المتبادلة او غير ذلك من التسميات ويشار اليها في هذا القانون في المعاهدة).

هذا وان السلطة المختصة بعقد المعاهدات في العراق قد حددها الدستور العراقي النافذ وفي المادة (٨٠) منه صلاحيات مجلس الوزراء ومنها تخطيط وتنفيذ السياسة العامة في الدولة والخطط العامة وكذلك التفاوض بشان المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها وقد نص النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠١١ في المادة (٢) منه التي حددت مهام المجلس بالاتي: (رسم السياسة الخارجية والاقتصادية والتجارية والمالية والتفاوض بشان المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها او من يخوله وكذلك الموافقة على قبول المنح والمساعدات والهبات والتبرعات المقدمة من الحكومات الاجنبية للحكومة العراقية والجهات الرسمية وبالعكس على وفق القانون)

ومن اعلاه ان المعني برسم السياسة الخارجية للدولة وعقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية هو مجلس الوزراء وبالنسبة الاجراءات الخاصة بعقد المعاهدة فان مجلس الوزراء هو المعني باداء الراي حول اي مفاوضات وبعد الدراسة من قبل وزارة الخارجية وتدقيق مجلس الدولة وفق النص الاتي (تعرض الجهات المختصة مشروع المعاهدة الثننائية قبل التفاوض في شان عقده بفترة مناسبة على الجهان ذات العلاقة بالمعاهدة وعلى الوزارة الخارجية دراسته وابداء الراي فيهوتعرضه مع اراء الجهات ذات العلاقة على مجلس الدولة لابداء المشورة القانونية في شانه ثم يعرض على مجلس الوزراء للوقوف على رايه)[١]

ومن النص اعلاه ان المعني بالمفاوضات واعداد نص المعاهدة والتوقيع عليها وتحديد الوفد المفاوض من صلاحيات مجلس الوزراء من خلال رئيس مجلس الوزراء او وزير الخارجية او اي موظفي في الدولة يتم تعيينهم من قبل مجلس الوزراء بموجب وثيقة تمثل جمهورية العراق في التفاوض والتي تصدر بتوقيع من رئيس مجلس الوزراء او وزير الخارجية[٢] اي ان حق التفاوض هو اختصاص حصري لمجلس الوزراء دون غيره.

وبعد الاتفاق على المعاهدة والتوقيع عليها من قبل السلطة التنفيذية لابد من تنفيذ اجراءات المصادقة عليها حتى تاخذ حيز التنفيذ ورسم الدستور ذلك في صلاحيات رئيس الجمهورية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب وتعد مصادق عليها بعد مضي (١٥) يوم من تاريخ تسليمها[٣] وبعد التوقيع على المعاهدة تقوم الجهة المعنية بارسالها مع وثيقة تخويل بالتفاوض والتوقيع الى الامالنة العامة لمجلس الوزراء لاستحصال موافقتها عليه وارسالها الى مجلس النواب لتنظيم عملية المصادقة عليها واشترط قانون المعاهدات لغرض الموافقة مجلس النواب الاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه باستثناء المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي لها المساس بمصير الدولة حيث لاجل الحصول على الموافقة عليها لابد من توفر اغلبية الثلثين من عدد اعضاء مجلس النواب على عقد المعاهدة من اجل مصادقة رئيس الجمهورية وبعد موافقة مجلس النواب على عقد المعاهدة يصادق عليها بعد مضي (١٥) يوم من تاريخ استلامها يعتبر مصادق عليها وهو اجراء شكلي فالاصل في المصادقة هو مجلس النواب صاحب السلطة الحقيقية بتمرير الاتفاقية.

وبالنسبة للاتفاقية العراقية الصينية والتي تسمى ايضا بـ(النفط مقابل اعادة اعمار العراق) فانه قد تم المصادقة عليها في نهاية ديسمبر عام ٢٠٢٠ وتشمل الاستثمارات الصينية في العراق في مجالات الطاقة واعادة الاعمار والجسور ومشاريع الابنية التحتية هذا وان مشاريع الابنية التحتية تعتبر من الامور المهمة للتعاون بين البلدين اذ ان الشركات الصينية تقوم بانشاء مشاريع للمدارس والكهرباء وامداد المياه والامطار بالاضافة الى محطات الكهرباء.

وقد صادق مجلس الوزراء العراقي على احالة الف درسة لبناءها من قبل الشركات الصينية وقد بدات اولى الخطوات نحو تنفيذ الاتفاقية وهي جزء كبير من المشاكل التي يعاني منها العرق في الاكتظاظ الهائل للطلاب في المدارس بسبب النقص الكبير في الابنية المدرسية الامر الذي يضطر اداراتها الى ان يكون الدوام على فترات متعاقبة تصل الى ثلاث في بعض الاحيان وقد تم عقد الاتفاقية من قبل حكومة عادل عبد المهدي ورئيس مجلس الدولة الصيني وقد قام مجلس النواب وقبل المصادقة عليها باستضافة السفير الصيني في العراق وممثلين عن الحكومة العراقية لايضاح بنود الاتفاقية وبعدها تم توقيع المعاهدة بين الطرفين وقد اعلنت الحكومة العراقية توقيع (١٥) عقدا مع شركات صينية لبناء الف مدرسة في عموم العراق وجاء توقيع هذه

العقود ضمن الاتفاقية اعلاه بحضور رئيس مجلس الوزراء مصطفى الكاظمي في ١٦/ك١/٢٠٢١ ومثل الجانب العراقي في مراسيم التوقيع المدير التنفيذي للجنة العليا لبناء المدارس ومثل الجانب الصيني رؤساء الشركات الصينية المختصة بهذا الموضوع[٤].

المطلب الثاني : مفهوم عقود مشروع الالف مدرسة

من قراءة نصوص الاتفاقية الصينية ومن خلال دراسة العقود التي تم ابرامها مع الشركتين الصينيتن نلاحظ ان العراق قد اتبع اسلوب الدعوة المباشرة في عقد الاتفاقية اعلاه وبما ان احكام تعليمات تنفيذ العقود الحكومية تسري على العقود التي تبرمها الجهات التعاقدية الرسمية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ومجلس النواب ومجلس القضاء الاعلى والامانة العامة لمجلس الوزراء والوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والاقاليم والمحافظات غير المنظمة في اقليم لتنفيذ المقاولات العامة والمشاريع والعقود الاستشارية وعقود الخدمات المحسوبة على الموازنات الاستثمارية والجارية والتنفيذية (١) لذا فان هذه العقود المبرمة مع الشركتين الصينتين تخضع ايضا وتسري عليها تعليمات تنفيذ العقود الحكومية مع امكانية الاستثناء من هذه التعليمات وتعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية وتعليمات التنفيذ المباشر والتنفيذ امانة اذ ان لرئيس مجلس الوزراء صلاحية مجلس الوزراء لاغراض عمل اللجنة وله على سبيل المثال لا الحصر الاستثناء مما ورد في اعلاه[٥].

ويقصد بالتنفيذ المباشر والتنفيذ امانة في ان كليهما من اساليب تنفذ المشاريع الحكومية الا ان اسلوب التنفيذ المباشر ينفذ وفق تعليمات التنفيذ المباشر رقم ٣ لسنة ٢٠١١ على الموازنة الاستثمارية فقط اما اسلوب التنفيذ امانة فانه وفقا لتعليمات التنفيذ امانة رقم ١ لسنة ٢٠١٤ حددت السقف المالي لهذا الاسلوب لغاية (١٠٠) مليون دينار وقد كن كلا الاسلوبين يطبق عليهما تعليمات تمويل لجان التنفيذ مباشر ولجان التنفيذ امانة رقم ٧ لسنة ١٩٩٦ الصادرة من وزارة المالية والمنشورة في جريدة الوقائع العراقية رقم ٣٦٥٣ في ١٩٩٦/٦/١٩ ولكن من اهم الفروقات بينهما هو ان التنفيذ امانة محدد بسقف مالي ذكر في اعلاه بالتالي فانه مقتصر فقط للمشاريع الصغيرة اما اسلوب التنفيذ المباشر فهو للمشاريع الكبيرة كذلك فان لجنة التنفيذ المباشر تسمى بـ(لجنة تنفيذ العمل امانة) ومن دراسة هذه العقود يتبين لنا انه تم الاخذ باسلوب الدعوة المباشرة .وقد نص على هذا النوع من العقود تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ١٤ لسنة ٢٠١٤ وذلك في الفصل الثالث / خامسا منه اذ نصت على ((يتم تنفيذ هذا الاسلوب بتوجيه الدعوى المباشرة مجانا الى ما لايقل عن ثلاثة من المقاولين او المجهزين او الاستشاريين المعتمدين لرصانتهم وقدرتهم وكفائتهم الفنية والمالية لتنفيذ مشاريع او تعاقدات الجهات الرسمية وعند توفر واحد او اكثر من المبررات الاتية :

أ. اذا تطلب العقد السرية في اجراءات التعاقد والتنفيذ

ب. ان تكون هناك اسباب امنية تستوجب ذلك

ج. حالات الطوارى والكوارث الطبيعية
د. تجهيز الادوية والمستلزمات الطبية التخصصية المنقذه للحياة
ه. عزوف مقدمي العطاءات عن الاشتراك في المناقصات العامة المعلن عنها للمرة الثانية او في حالة تسلم العطاءات غير مستوفية للشروط والمواصفات وللمرة الثانية
و. العقود التخصصية التي تصدر ضوابطها دائرة العقود الحكومية وبالتنسيق مع اللجنة القطاعية المختصة في مجلس الوزراء
ز. المشاريع الستراتيجية والكبيرة التي تطلب خبرات اجنبية والتي تحدد من اللجنة القطاعية المختصة في مجلس الوزراء وبالتنسيق مع وزارة التخطيط والمنفذه من شركات عالمية رصينة ذات خبرة في هذا التخصص مدة لاتقل عن (٥) سنوات واعمال مماثلة لاتقل عن ثلاثة مشاريع في هذ المجال))

ومن علاه يتبين لنا ان الفقرة الاخيرة من المادة الخامسة من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية هي التي تنطبق على وصف العقد المبرم بين الشركتين الصينيتين ومن اجل تنفيذ مشروع الالف مدرسة اذ ان الشركتين اعلاه وحسب ما ذكره تصريح الامانة العامة لمجلس الوزراء هي من الشركات الحكومية المتخصصة في مجالات البنية التحتية وهي من اكبر الشركات المنفذه لمثل هذه المشاريع في العالم من حيث الخبرة والتكنلوجيا ولها اذرع كبيرة في بناء المدارس لمختلف الفئات العمرية في اسيا وافريقيا وامريكا اللاتينية

هذا وان الاموال المخصصة لتغطية تكاليف مشروع المدارس هي من عوائد برنامج النفط مقابل الاعمار بحسب الية الاتفاق العراقي الصيني اذ نص اتفاق اطار التعاون على ايداع عوائد ثلاثة ملايين برميل نفط شهريا من بين اجمالي اصدارات بغداد الى بكين لتودع في حساب الاستثمار الخارجي الممسوك من البنك المركزي العراقي لمصلحة حكومة العراق هذا وان الية السداد والدفع لتغطية تكاليف انتاج وحدات الابنية المدرسية تخضع الى اشراف ومتابعة وتدقيق وحدة من كبريات شركات المحاسبة والتدقيق في العالم التي عينتها الحكومة العراقية لهذا الغرض وهذا حسب ماذكره المستشار الاقتصادي لرئيس الوزراء (مظهر محمد صالح)

ولكن ما نلاحظه هنا في هذا الخصوص ان اسلوب الدعوة المباشرة اشترط ان يتم قبول العرض الى ما لايقل عن ثلاث مقاولين او استشاريين او غير ذلك لغرض ابرام العقد الا انه نلاحظ انه وفقا لهذ الاسلوب فقد تم التعاقد مع اقل من هذا العدد مع شركتين صينيتن فقط وقد يرجع سبب ذلك الا انه قد خول رئيس مجلس الوزراء الى عقد هذا الاتفاق استثناءا من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية كما ذكرناها سابقا

وبالنسبة للمشاريع التي تخضع للاتفاقية :

اولا: المشاريع المستمرة: وهي المشاريع التي ذكرتها الفقرة (أ) اولا من المادة الخامسة من القرار والتي يقصد بها المشاريع التي ابرمتها وزارة التربية مع المقاولين لغرض انشاء وترميم المدارس ولكن نرى ان هذه التسمية غير صحيحة اذ ان لوزارة التربية عدد من المشاريع المستمرة اضافة الى المشاريع المتلكئة والمتوقفة فكان الاجدر ايضا تناول هذه المشاريع بالذكر والتنظيم.

ويقصد بالمشاريع المتوقفة تلك التي توقفت بسبب احداث داعش وهنا نرى ان الية تنظيم عمل هذه المشاريع يكون من اختصاص المدير التنفيذي بالتنسيق المباشر مع وزارة التربية ومديرياتها كافة من اجل تحديد المشاريع المستمرة التي تقوم اللجنة بالاشراف عليها ومتابعتها واكمالها ويكون قرار اللجنة ملزم لجميع الاطراف[٦].

ويلاحظ هنا ان عمل هذه اللجنة لا ينحصر فقط على المشاريع الجديدة التي تسمى بمشروع الالف مدرسة وإنما يضم أيضا المشاريع المستمرة والمتلكئة التي عقدتها وزارة التربية مع ملاحظة ان تخصيصات هذه المشاريع وحسب ما ذكره الفقرة المذكورة اعلاه يقع من ضمن تخصيصات وزارة التربية.

وللمدير التنفيذي دراسة العقود السابقة التي ابرمتها وزارة التربية ومعرفة تفاصيل وحيثيات هذه العقود ومحاولة ايجاد الحلول المناسبة لها عن طريق اتخاذ القرارات الملائمة بشانها اصوليا وبالنيابة عن وزارة التربية .

اي ان المدير التنفيذي لهذه اللجنة سيحل اصوليا محل وزارة التربية في ادارة هذه العقود وتمشية امورها ، وهنا يطرح التساؤل هنا عن كيفية والية احلال المدير التنفيذي محل وزارة التربية هل بيكون بابرام عقود جديدة ام لا ؟

ونلاحظ ان القرار المذكور ذكر ان المدير التنفيذي هو من يقوم بابرام ملاحق للعقود وقد تم ذكرها في القرار على سبيل المثال لا الحصر. ويقصد بملحق العقد بأنه وثيقة او ملحق تضاف الى العقد الأصلي باتفاق بين إطراف هذا الأخير وتكون له نفس القوة القانونية للعقد، او هو مجموعة بنود فرعية قد تشمل على بعض او كل من الأعمال الإضافية المطلوبة اتمامها والقيام بها في فترة زمنية محددة

ومن خلال ها التعريف نجد ان ملحق العقد هو أكمال الأمور الإضافية تضاف الى العقد الاصلي ولم يبين القرار الية او تفاصيل اتمام هذا الاجراء خصوصا اذا ما علمنا ان ملحق العقد يجب ان يكون بتوقيع طرفي العقد نفسهم وهنا نلاحظ بالنسبة لعقود المشاريع المستمرة والمتلكئة والمتوقفة يكون احد اعضائه هو وزير التربية وانه عندما يتم توقيع الملحق من المفروض ان يكون ايضا من نفس الاطراف ولكن الوضع هنا يختلف اذ ان المدير التنفيذي هو الذي سيحل محل وزير التربية في توقيع ملحق العقد .

ثانيا : المشاريع الجديدة : ويقصد بها المشاريع التي تبرم بموجب مشروع الالف مدرسة او مشروع القرض الصيني ونلاحظ هنا ان القرار المذكور ذكر بانه تتولى

وزارة التخطيط تغيير الجهة المستفيدة[٧] لتكون الامانة العامة لمجلس الوزراء بدلا من وزارة التربية ولم يذكر الاسباب التي دعته لتغيير الجهة

ونرى من جانبنا بانه وبسبب تلكؤ وزارة التربية وعجزها عن تنفيذ هذه المشاريع والتي قد ترجع بسبب قلة التخصيصات المالية او عدم استطاعتها ادارة هذا المشروع بالشكل الصحيح او قد ترجع الى عدم التزام المتعاقدين بتنفيذ التزاماتهم التعاقدية خلال هذه الفترة المحدودة او عدم قدرة الشركات المتعاقدة معها من انجاز العمل بحيث كانت ردود افعال الشركات لا تنسجم مع حجم العمل ومتطلباته اضافة الى ذلك فاننا نلاحظ ان العقوبات المنصوص عليها في تعليمات تنفيذ الموازنة العامة غير رادعة للمقاولين فمثلا الغرامات التاخيرية لاتزيد عن ١٠ / من قيمة العقد وايضا عدم توافر الاراضي المخصصة للاغراض التربوية اذ انها قد تكون خارج حدود البلديات او في الاراضي الزراعية وغيرها من الاسباب[٨].

ونلاحظ هنا ان العقود الجديدة المبرمة تكون من توقيع المدير التنفيذي للجنة وباسم الامانة العامة لمجلس الوزراء اي ان احد اطراف العقد هو الامانة العامة لمجلس الوزراء وبحسب التعليمات النافذة لإنشاء الأبنية المدرسية وضمن الموازنات المخصصة لانشاءها[٩].

ونلاحظ ان المدير التنفيذي للجنة التفاوض مع الحكومات المحلية في المحافظات حول المدارس المزمع انشائها فيها وهنا نلاحظ ان المدير التنفيذي له حق التنسيق مع الحكومات المحلية في المحافظات لغرض بناء الابنية المدرسية باعتبار ان الحكومات المحلية وعلى رأسها المحافظ حق متابعة وتنفيذ السياسة العامة في المحافظة وللجنة العليا حق اصدار الموافقات الاستثنائية

المبحث الثاني : الجهات المختصة بتنفيذ عقد مشروع الإلف مدرسة

لغرض انجاز ما تضممته الاتفاقية العراقية الصينية وتطبيقها على ارض الواقع اصدر مجلس الوزراء قراره المرقم (٣٢٦) لسنة ٢٠١٩ تضمن تشكيل اللجنة العليا لبناء المدارس والتي تكونت برئاسته اضافة الى العديد من الاعضاء لغرض انجاز المشروع وما سنحاول القيام به هنا هو التركيز على الجهات المختصة بتنفيذ مشروع الالف مدرسة اضفة الى الجهات المختصة اصلا ببناء الابنية المدرسية في العراق وذلك بتقسيم هذا المبحث الى مطلبين الاول للتنظيم القانوني للجنة العليا لبناء المدارس اما المطلب الثاني نخصصه بالدراسة الى الادارة المركزية لمشروع الوزارة رقم (١) وعلى النحو الاتي

المطلب الاول: التنظيم القانوني للجنة العليا لبناء المدارس

بالرجوع الى قرار مجلس الوزراء رقم ٣٢٦ لسنة ٢٠١٩ نجد انه قرر تشكيل لجنة تسمى بـ(اللجنة العليا لبناء المدارس) تتألف من (١٤) عضو ويكون مقرها في الأمانة العامة لمجلس الوزراء وتكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية كل من (وزير التربية، الأمين العام لمجلس الوزراء، المدير التنفيذي للجنة ، رئيس سكرتارية الهيئة

العليا للتنسيق بين المحافظات، وكيل وزير المالية، وكيل وزير التخطيط للشؤون الفنية، وكيل أمانة بغداد، مفتش عام وزارة التربية، رئيس الدائرة القانونية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء ،مدير عام المركز الوطني للاستشارات الهندسية في وزارة الأعمار والإسكان والبلديات والإشغال العامة ، ممثل عن مكتب رئيس الوزراء ممثل عن ديوان الرقابة المالية الاتحادي، ممثل عن هيئة النزاهة دائرة الوقاية)

ونلاحظ هنا ان القرار جعل ارتباط المدير التنفيذي برئيس مجلس الوزراء مباشرة ويخوله الصلاحيات اللازمة لتحقيق اهداف اللجنة ويكلف بمتابعة تنفيذ قراراتها وتسيير شؤونها اليومية باشراف رئيسها[١٠].

ونلاحظ عادة وانه في تشكيل اللجان عامة انه لا تمييز بين الاعضاء فيما يخص بمدى ارتباطهم برئيس اللجنه من عدمهم وغالبا ما يكون الوصف لكل عضو حسب شهادته الجامعية مثلا او ان تتطلب بعض اللجان وجود عضو قانوني مثلا او عضو مالي ا والى اخره ولمكننا نلاح زان قرار مجلس الوزراء هنا جعل العبء الاكبر هو على المدير التنفيذي للجنة باعتباره العضو المنفذ الفعلي للمشروع[١١].

من ناحية أخرى نجد ان الأمر اعلاه لم يبين صفات او شروط المدير التنفيذي او الشهادة الحاصل عليها او جهة ارتباطه وما الى ذلك .

وكذلك نجد ان القرار المذكور قد خول اللجنة العليا صلاحيات مجلس الوزراء لإغراض عمل اللجنة وقد ذكر هذه الصلاحيات على سبيل المثال لا الحصر ومنها (صلاحية الاستثناء من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية وتعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية وتعليمات التنفيذ المباشر وتعليمات التنفيذ أمانة) واذ قمنا بتفصيل تلك المادة تفصيلا كاملا سنلاحظ الاتي: ان صلاحيات مجلس الوزراء منصوص عليها في الدستور منه (١١- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والا شراف على عمل الوزارات والجهات غير مرتبطة بوزارة ٢- اقتراح مشروعات القوانين ٣- اصدار الانظمة والقرارات بهدف تنفيذ القانون ....الخ)[١٢].

اما بالنسبة لصلاحية الاستثناء التي نصت عليها المادة اعلاه منها الاستثناء من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية والتي تنص على (تسري التعليمات على العقود التي تبرمها الجهات التعاقدية الرسمية ممثلة برئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء ومجلس النواب ومجلس القضاء الاعلى والامانة العامة لمجلس الوزراء والوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ..)[١٣].

وكذا الحال بالنسبة للاستثناءات الاخرى التي ذكرت في المادة على الرغم من ان طرق التعاقد المذكورة اعلاه هي الطرق الدارجة والمتبعة في تنفيذ المشاريع الحكومية ولم يبين القرار آلية التعاقد التي تتم الاستثناء من هذه التعليمات .

المطلب الثاني :الادراة المركزية لمشروع الوزارة رقم (١)

تم تشكيل الادارة المركزية لمشروع الوزارة موجب كتاب مجلس الوزراء / لجنة الشؤون الاقتصادية المرقم (س.ل/ ١١٤٩) في ٢٠١٧/١١/١ وكتاب وزارة التخطيط /

دائرة العقود الحكومية المرقم ١٤٧٧٣/٣/٤ في ٢٠١٧/٧/١٨ واستنادا الى الكتب المشار اليها في اعلاه فقد تم اصدار الامر الوزاري الخاص من وزارة التربية بالعدد ٦٧٤ في ٢٠١٨/١/٩ لتشكيل الادارة المركزية لمشروع الوزارة رقم (١) اضافة الى دوائر المهندس المقيم في بغداد والمحافظات.

ونلاحظ ان هذه الدارة مرتبطة بوزارة التربية (مكتب وكيل الوزارة للشؤون الفنية) اضافة الى ان مدير المشروع يمنح صلاحيات الوزير الادارية فيما يتعلق بعمل المشروع فقط دون غيره وكما ذكرنا فانه يرتبط بوكيل الوزير للشؤون الفنية والذي له صلاحية الوزير (المالية) فيما يتعلق بمشروع وزارة التربية حصرا اي ان الصلاحيات الممنوحة لكل من وكيل الوزارة للشؤون الفنية ومدير المشروع هو لغرض تسهيل عمل كل ما يتعلق بالمشروع حصرا دون غيره.

وبالنسبة لقرار مجلس الوزراء المرقم ٢٣٦ لسنة ٢٠١٩ وفيما يخص المشاريع المستمرة وطبقا للفقرة ٥/اولا منه فقد اخضع هذه المشاريع لاشراف ومتابعة المدير التنفيذي على ان تلتزم وزارة التربية بتنفيذ التوصيات التي تصدر عنه ومن ضمن تخصيصات وزارة التربية بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر مشروع الوزارة رقم ١ ويمنح المدير التنفيذي صلاحية دراسة العقود السابقة واخذ القرارات الملائمة بشانها اصوليا بالنيابة عن وزارة التربية ويشمل ذلك على سبيل المثال لا الحصر ابرام ملاحق العقود .

ومن اعلاه يتبين لنا ان المشاريع المستمرة والتي سبقت الاشارة اليها في اعلاه هي من اختصاص الادارة المركزية لمشروع الوزارة رقم (١)

ومن الملاحظ ان دائرة المركزية لمشروع الوزارة رقم (١) له عدة اقسام تابعة له ومن ضمنها دائرة المهندس المقيم ويكون ارتباطها اداريا وفنيا بدائرة المركزية لمشروع الوزارة رقم (١) وبما ان دائرة المهندس المقيم تكون تابعة لمشروع الوزارة رقم (١) فهي ايضا تكون تابعة للمدير التنفيذي للجنة العليا لبناء المدارس وذلك استناد الى قرار مجلس الوزراء المذكور في اعلاه بموجب الفقرة ثانيا/٧ منه

ومن الصلاحيات التي تضمنتها واشارت اليها الادارة هو اجراء التعاقد الخاص بالأبنية المدرسية والذي يهمنا هو اختصاصها بتنفيذ مشروع الالف مدرسة (المدارس النموذجية) في المحافظات كافة فضلا عن مشروع وزارة التربية رقم ١ لبناء المدارس وهنا لابد من الاشارة الى ان تنفيذ مشروع الاف مدرسة يتم بالتنسيق مع الادارة المركزية لمشروع الوزارة واللجنة العليا التي تشكلت لهذ الغرض

الخاتمة

بعد انتهينا من بحثنا الموسوم (التنظيم القانوني لعقد بناء مشروع الالف مدرسة في العراق على وفق الاتفاقية العراقية الصينية) كان لابد لنا من الوقوف على جملة من الاستنتاجات والتوصيات وكالاتي :

اولا : الاستنتاجات

١- جاء العقد العراقي الصيني او ما يسمى بالاتفاقية العراقية الصينية على جملة من المواضيع التي تخص البنى التحتية في العراقر ومن ضمنها مشروع الاف مدرسة .

٢- ان مشروع بناء الالف مدرسة يعتبر مشروع اولي اذ ان الاتفاقية تضمنت بناء (٧٠٠٠) سبعة الالف مدرسة وان المرحلة الاولى هو بناء الف مدرسة .

٣- المشاريع التي تضمنتها الاتفاقية تضم اضافة الى المشاريع الجديدة المشاريع المتلكئة والمتوقفة ايضا من ضمن الية عمل الشركات الصينية المنفذة في العراق .

٤- وقع الاختيار على شركتين صينيتين لغرض انجاز المشاريع وللشركتين خبرة طويلة في مجال بناء المدارس على الصعيد العالمي

٥- ان العقد المبرم جاء باسلوب الدعوة المباشرة لانطباق ذات الوصف الذي تضمته تعليمات تنفيذ العقود الحكومية .

ثانيا : التوصيات :

١- نوصي بضرورة وضع نظام قانوني متميز يبين الاحكام القانونية والتعليمات التي يجب ان يتضمنه العقد .

٢- تفعيل دور مشروع الوزارة رقم (١) لغرض اكمال ما تبقى من المشاريع التي كانت بعهدته .

٣- تفعيل دور الرقابة على انجاز هذه المشاريع اذ انه وكما معلوم فان دائرة المهندس المقيم لوزارة الاعمار والاسكان هي التي اشرفت على تنفيذ هذه الاتفاقية والرقابة عليها .

٤- متابعة الجهات ذات العلاقة التي اثرت سلبا على عمل الابنية المدرسية كون ان الفساد والتلكؤ قد يحصل من جانب القاولين او من جانب وزارة التربية على حد سواء.

الهوامش

[١] المادة ٤ / اولا من قانون المعاهدات رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥

[٢] المادة ٦/١) من قانون المعاهدات رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥

[٣] (م٢/٧٣) من قانون المعاهدات رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥

[٤] المادة الاولى /أ من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم٢ لسنة ٢٠١٤

[٥] الفقرة ٣ من قرار مجلس الوزراء رقم ٣٢٦ لسنة٢٠١٩

[٦] الفقرة (أ/١)من المادة الخامسة من قرار مجلس الوزراء

[٧] الفقرة ٢/ م ٥ /أ من القرار المذكور

[٨] سوسن شاكر مجيد ، واقع تشييد الابنية المدرسية في العراق والمعالجات ، بحث منشور على شبكة الانترنت وعلى الموقع الالكتروني HTTPS://M.AHEWAR.ORJ تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٥/١٧

[٩] الفقرة ب/أ/٥ من القرار المذكور

[١٠] المادة (٣) من قرار مجلس الوزراء رقم ٣٢٦ لسنة ٢٠١٩

[١١] (٤) من القرار مجلس الوزراء المذكور سابقا

[١٢] المادة (٨٠) من دستور ٢٠٠٥ النافذ

[١٣] المادة الاولى من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤