اللوائح المالية المعتمدة في الجامعات والكليات الأهلية على وفق قانون التعليم العالي الأهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦

The financial regulations approved in private universities and colleges in accordance with the Law of Private Higher Education No. (25) of 2016

خديجة صادق جعفر أ.م.د. عمار فوزي كاظم المياحي
جامعة بغداد - كلية القانون

الكلمات المفتاحية للبحث:
اللائحة المالية financial regulation
الجامعات والكليات الأهلية private universities and colleges

المستخلص

إن تطور التعليم العالي والبحث العلمي على المستوى العالمي والعربي أدى إلى ظهور مؤسسات التعليم الأهلي الجامعي التي جاءت بوصفها نتيجة منطقية للطلب المتزايد على التعليم العالي وضعف قدرة منظومة التعليم الحكومي على تلبية تلك الحاجات، وهذا ما دفع الحكومة العراقية على تشريع قانون جديد للتعليم العالي الأهلي بالرقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦ ليحاكي هذا التطور، إلا أن المشكلة التي باتت تدق أبواب هذا الانجاز، هي بروز اللوائح المالية المطبقة فعليا في الجامعات والكليات الأهلية العراقية وتلك التي تعتمدها قانونياً مع الجهات الرسمية وهذا البون جعلنا نقترح البحث في هذه الإشكالية من خلال دراسة التطبيقات العملية والنصوص القانونية من اجل الوصول الى ذاتية خاصة لطبيعة اللوائح المالية المعتمدة من هذه الجامعات والكليات الأهلية.

Abstract

The development of higher education and scientific research on a global and Arab levels led to the emergence of private university education institutions, which came as a logical result of the increasing demand for higher education, and the weak ability of the public education system to meet those needs, This is what prompted the Iraqi government to legislate a new law for private higher education, No. (25) of 2016 to simulate this development.

Now the problem that is knocking on the doors of this achievement is the emergence of financial regulations that are actually applied in Iraqi private universities and colleges and those approved Legally with official authorities , And this gap made us suggest researching this problem by studying practical applications and legal texts in order to reach a special subjectivity to the nature of the financial regulations approved by these private universities and colleges.

المقدمة (Introduction)

١- موضوع الدراسة: ظهر التعليم الجامعي الأهلي في الدول المتقدمة ليسير جنباً إلى جنب مع التعليم الحكومي لتحقيق الأهداف المنشودة من التعليم الجامعي، وهو صورة من صور التنظيم الاداري الحديث ليستوعب عدداً كبيراً من الطلبة في مختلف الاختصاصات وتديره هيئات إدارية وعلمية متخصصة ويعمل فيه عدد من الأساتذة المعروفين في الاوساط العلمية، فيجب وضع اطار قانوني متكامل ادارياً وماليا مستقر ومرن بنفس الوقت ليسير العمل اليومي ويتسم بالقبول والتأييد من قبل هذه الجامعات والكليات الاهلية العراقية.

٢- هدف الدراسة: هو تنظيم احد الجوانب للتعليم العالي الاهلي الذي يجب أن تهتم به الدول من خلال تحسين مستوى أداء إداراتها وتوفير إطار قانوني ملائم لها لاسيما التنظيم المالي.

٣- مشكلة الدراسة: ان الدافع لهذا البحث اسباب كثيرة تخص معالجة احد المشاكل المهمة التي تواجه التعليم الاهلي وخلو المكاتب من الدراسات في هذه المشكلة ، إذ إن طبيعة المشكلة هي قانونية والتي جاءت من غموض وجمود اللائحة المالية التي يجب اعتمادها، وتلعب هذه اللائحة دوراً مهماً في تنظيم وضبط العلاقات في الجامعات والكليات الاهلية لتمكنهم من ممارسة نشاطهم وتحقيق اهدافهم إذ إن عدم مرونة اللائحة المالية بالشكل الذي يساعد في مواجهة متطلبات العمل الاداري والاسراع في اتخاذ القرارات المناسبة لحل المشاكل ولاسيما الطارئة منها، يشكل عقبة رئيسة تحد من سلطة متخذ القرار وتعيق استعماله الفعال لهذه السلطة في مواجهة المواقف الصعبة التي تعترضه واتخاذ القرارات المناسبة لحلها، وهذا الغموض يؤدي بمتخذ القرار للاجتهاد في ايجاد البدائل التي يراها مناسبة لحل المشكلة المالية التي تواجهه.

٤- المنهجية المتبعة في الدراسة: من اجل التحقق من منهجية الدراسة اعتمدنا على المنهجية الوصفية وعلى نصوص القانون والاستعانة بالواقع العملي.

٥- خطة الدراسة: سيتم دراسة هذا الموضوع في مبحثين، نتناول في المبحث الأول التعريف باللائحة المالية وتمييزها عن علم القانون، ونتناول في

المبحث الثاني الاثار القانونية المترتبة على التمييز بين اللائحة المالية (القانونية) و(الفعلية) المعتمدة في الجامعات والكليات الاهلية العراقية.

المبحث الأول: التعريف باللائحة المالية وتميزها عن علم القانون

تُعدّ (اللائحة المالية) مفهوماً مالياً ذا طبيعة قانونية الأساس العلمي لدراسة الجامعات والكليات الاهلية واسلوب إدارتها المالي، فهي الأداة التي تستعملها الإدارة لتخطيط ورقابة استخدام الموارد المالية.[١] عليه سنقسم هذا المبحث الى مطلبين، نتناول في المطلب الأول تعريف اللائحة المالية، أما المطلب الثاني فيكون تميز اللائحة المالية عن علم القانون.

المطلب الأول: تعريف اللائحة المالية

أن الدراسات القانونية لم تتطرق إلى تعريف مصطلح اللائحة المالية، لذا نتعرف على هذا المصطلح من قبل كلا الدراستين القانونية والمالية، ويجب ان ننوه هنا إلى ان المرادف لمصطلح اللائحة هو القرار التنظيمي.

هذا ويُعدّ القرار الرشيد الهدف الاسمى الذي تسعى اليه السياسات الاقتصادية وتعمل على تحقيقه، وان الاهتمام بالقرارات على مستوى المؤسسة وبدأ تقييمها لمعرفة طبيعة المؤسسات التي تصاحبها وما تحرزه هذه القرارات من نجاح او اخفاق في حل المشكلات وتحقيق اهداف المؤسسة، ويُعدّ موضوع صنع القرار واتخاذه من الموضوعات ذات الاهمية التي حازت اهتمام المشتغلين بصنع القرار في المجالات المختلفة، وصنع القرار عملية خطيرة تمس الحاضر وتمتد اثارها الى المستقبل، لا سيما ان اساليب صنع القرار تتعدد وتتنوع في صعوبة اتخاذها او سهولتها بالنسبة للجهد والتكلفة والوقت والدقة في تقدير النتائج.[٢] وهي من الوظائف الاساسية للمديرين وهي عملية مستمرة ومتغلغلة في الوظائف الاساسية للإدارة من تخطيط وتوجيه وتنظيم وغيرها.[٣]

اذ عندما تضع الإدارة التنظيم الملائم لمهامها المختلفة وانشطتها المتعددة فأنها تتخذ قرارات بشأن الهيكل التنظيمي ونوعه وحجمة واسس تقسيم الادارات والاقسام والافراد الذين تحتاج اليهم للقيام بالأعمال المختلفة ونطاق الاشراف المناسب وخطوط السلطة والمسؤولية والاتصال وهي بذلك ترسم القرار بصورة لائحة (مالية وادارية).[٤]

بعد هذا العرض لمفهوم اللائحة المالية بصورة عامة يمكن لنا تناول عدة تعاريف لمفهوم اللائحة المالية باعتبارها قرار مالي تنظيمي، حيث عرفت بانها

---

(١) انظر د. هاشم علي هاشم ، د. احمد خلف زاير، المحاسبة الادارية لاتخاذ القرارات لدعم الاستراتيجية ، ط١، البصرة - شركة الغدير للطباعة والنشر المحدودة ، سنة ٢٠١٧ ، ص ١٨٢.

(٢) انظر د. طارق عبد الرؤوف عامر _ د. ايهاب عيسى المصري ، صناعة واتخاذ القرار، ط١ ، القاهرة – مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع ، ٢٠١٥ ، ص٥.

(٣)انظر سليم بطرس جلدة،اساليب اتخاذ القرارات الادارية الفعالة،ط١،عمان–دار الراية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩، ص١٣.

(٤) انظر د. نعيم ابراهيم الظاهر، الادارة الحديثة النظريات والمفاهيم ، ط١، أربد ، عالم الكتب الحديث ، ٢٠١١، ص٢٠٠.

(اختيار افضل البدائل المتاحة بعد دراسة النتائج المتوقعة واثرها في تحقيق الاهداف المطلوبة) وكذلك عرفت اللائحة المالية بانها (اختيار بديل من بدائل كثيرة، من اجل الوصول الى اهداف وحل مشكلة وانتهاز فرصة مالية من اجل تحقيق ارباح مالية للمشروع)[١] وان المصطلحات المستخدمة لوصف الموازنات تختلف بين المؤسسات والشركات او الهيئات فعلى سبيل المثال تسمى(القوائم المالية) المعدة طبقاً للموازنة ويطلق عليها احيانا قوائم مخططة او معدة مقدماً، وهناك من يطلق على اعداد الموازنة المستهدف (targeting)، كما انها في احيان اخرى توصف بانها (خطة ربح) اي هو التخطيط المالي للمؤسسة باتخاذه لائحة مكتوبة.[٢]

وعليه يجب ان تتوافر في المستثمرين الحاليين والمرتقبين المقدرة والفهم والاستيعاب المنطقي والملائم للأنشطة التجارية والاقتصادية ، ويرغبون في دراسة وتحليل المعلومات بجودة واجتهاد ومهارة منطقية ملائمة.[٣]

من كل هذا توصلنا لتعريف اللائحة المالية في الجامعات والكليات الاهلية في العراق بانها: ((قرار يتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الافراد وتنعكس اثارها على المؤسسة التعليمية وعلى نشاطها خاصة في الامور المالية)).

ولأهمية هذه اللائحة باعتبارها صلب موضوع بحثنا فسيتم تناول اللائحة المالية وتميزها عن علم القانون في المطلب التالي.

المطلب الثاني: تميز اللائحة المالية عن علم القانون

لتميز اللائحة المالية عن علم القانون نرى من الضرورة بمكان أن نتعرض لمفهوم كل من القانون واللائحة المالية بفرع، واوجه التشابه والاختلاف بينهما في فرع ثاني، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: مفهوم كل من القانون واللائحة المالية

لمعرفة المفهوم القانوني لكل من علم القانون ومصطلح اللائحة المالية للتميز بينهما نرى من الضرورة التطرق لعدة تعاريف لكل منهما ومن اوجه مختلفة، وذلك على النحو الآتي:

أولا : مفهوم القانون :-

للقانون معنيين الأول عام (يقصد به مجموعة القواعد القانونية المتبعة في المجتمع، والتي تنظم العلاقات الاجتماعية فيه، بحيث يلتزم الأفراد باتباعها وإلّا تعرضوا للجزاء المادي، الذي تتولى فرضه السلطة العامة في الدولة).[٤]

---

(١) انظر سيناء احمد جار الله ، تحليل الهيكل المالي ودوره في اتخاذ القرارات المالية ، مجلة نصف سنوية محكمة تصدر عن قسم الدراسات الاقتصادية في بيت الحكمة- بغداد، العدد٤١ كانون الاول ٢٠١٩، ص١٠٣.

(٢) انظر د. احمد نجم الدين عيدروس ، د. اشرف محمود محمد ، الادارة التربوية بين العلمية والمهنية والمستقبلية، ط١، جدة، دار خوارزم العلمية،،٢٠١١ ص١٨٢.

(٣) انظر د. طه الطاهر ابراهيم اسماعيل و د. احمد سباعي قطب، تحليل ونقد القوائم المالية، ط٦، جامعة القاهرة_ كلية التجارة ، ٢٠١٤، ص٨.

(٤) يُنظر ما هو القانون ، موقع سطور الالكتروني ، منشور على الموقع :
https://sotor.com/%D9%85%D8%A7-%D9%87%D9%88-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86/ وقت وتاريخ الزيارة ١:٠٧ ص ، ٢٠٢١/٦/٦.

أما المعنى الخاص للقانون فهو (مجموعة معينة من القواعد تسنها السلطة التشريعية لتنظيم أمر معين في مجال معين فيقال مثلا قانون المحاماة وقانون نزع الملكية وغير ذلك حيث يكون المقصود بالقانون حينئذ التشريع الوضعي الذي يحكم كل مسألة من هذه المسائل). [١]

ثانيا : مفهوم اللائحة المالية :-

لتوضيح مفهوم اللائحة المالية ، سنبين تعريف اللائحة قانوناً ثم مصطلح المالية أو (القرار المالي) بالتحديد:

تعددت الاصطلاحات التي يطلقها الفقه على اللوائح ، فبعضهم يطلق عليها(القرارات الإدارية التنظيمية) أو(الأوامر الإدارية التنظيمية)،[٢] وهي اصطلاحات قد تتسع لتشمل بعض أنواع الأعمال الإدارية التي تختلط باللوائح وتدق التفرقة بينهما، وذلك مثل بعض أنواع الاجراءات التنظيمية الداخلية ، كما يطلق عليه آخرون (التشريعات الحكومية)[٣] أو التشريعات الفرعية،[٤] وهي أيضا اصطلاحات قد تؤدي إلى تضييق معنى اللوائح إذا فهمت على أن المقصود بها هي اللوائح التي لها قوة التشريع البرلماني مثل اللوائح التفويضية مما يؤدي إلى استبعاد اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة من المعنى المقصود،[٥] بينما جانب من الفقه العراقي يطلق عليها مصطلح (النظام).[٦] كما دأب المشرع الدستوري العراقي على استعمال مصطلح (النظام) للدلالة على ما تضعه الإدارة من قواعد قانونية في مجال ممارستها لاختصاصها التشريعي.[٧]

وفقهياً يعرف الفقيه (دوكي) اللائحة بأنها: (قرار بقاعدة عامة تصدر من عضو أو هيئة غير الهيئة التشريعية في البلاد).[٨] كما يعرف الدكتور سليمان الطماوي اللوائح: (هي قرارات إدارية تحتوي قواعد قانونية عامة مجردة وملزمة تنطبق على عدد غير محدد من الأفراد).[٩]

وبالمعنى نفسه ذهب الفقه العراقي، إذ عرّفها د. شاب توما منصور: (تلك التي تتضمن قاعدة عامة مجردة ، أي التي تمس مراكز موضوعية غير شخصية).[١٠]

---

[١] تُنظر مروى بشير إبراهيم القزيري ، المعيار المميز لمجال القانون واللائحة (دراسة قانونية في ضوء التشريع الليبي) ، دراسة مقدمة لنيلشهادة الماجستير في القانون العام ،جامعة بنغازي ،٢٠١٥ ، ص١٣- ١٤.

[٢] يُنظر د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، ط٤ ، ١٩٧٦ ، ص٤٦٦.

[٣] يُنظر د. سامي جمال الدين ، اللوائح الإدارية وضمان الرقابة الإدارية ، جامعة الاسكندرية كلية الحقوق ، الناشر منشأة المعارف ، ١٩٨٢ ، ص١٥.

[٤] يُنظر د. محسن خليل ، القضاء الاداري ورقابته على اعمال الادارة ، ط٢ ، ١٩٦٨ ، ص٢٥.

[٥] يُنظر د. سامي جمال الدين ، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية ، المصدر السابق ، ص١٥.

[٦] يُنظر د. عامر أحمد المختار ، تنظيم سلطة الضبط الاداري في العراق ، ١٩٧٥، ص٧٧.

[٧] تُنظر د. سهير علي أحمد ، سلطة اصدار اللوائح (القرارات التنظيمية) في الجمهورية اليمنية ، اطروحة قدمت الى كلية القانون جامعة بغداد ،١٩٩٩ ، ص٣٥.

[٨] تُنظر مروى بشير إبراهيم القزيري ، المعيار المميز لمجال القانون واللائحة (دراسة قانونية في ضوء التشريع الليبي) ، المصدر السابق ، ص١٤.

[٩] يُنظر د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المصدر السابق ، ص٤٦٦.

[١٠] يُنظر د. شاب توما منصور ، القانون الاداري، ط١ – الكتاب الثاني ، بغداد ، (١٩٧٩-١٩٨٠) ، ص٤٠٠.

وبعد أن عرفنا مفهوم اللائحة (قرارات تنظيمية) قانوناً ، سنتناول بالتعريف مفهوم القرار المالي بالتحديد بوصفه جوهر اللائحة المالية من الناحية القانونية.

أذ يعرف القرار المالي بأنه (كل قرار يوازن بين الحصول على الأموال وامتلاك أصول ، بحيث تهدف القرارات المالية إلى تمويل الاستثمارات مع تحقيق أعلى ربح ، ومن ثم تعظيم قيمة المؤسسة). وهو أيضاً (اختيار أحسن البدائل المتاحة بعد دراسة النتائج المتوقعة من كل بديل في تحقيق الأهداف المطلوبة)، وعليه فأن جوهر عملية اتخاذ القرار المالي هو اختيار أو حسم أحد الحلول الممكنة أو البديلة لتمثيل موضوع معين أو تحقيق غرض ما لمواجهة موقف محدد متعلق بالجانب المالي للمؤسسة وذلك في ضوء مقدمات ومعطيات ومعايير ومعلومات تساعد في حسن الاختيار، ومن ثم اتخاذ القرار الملائم في اطار الخطة الاستراتيجية التي تسير عليها المؤسسة وسياستها في توفير الوسائل المالية لوظائفها التي تحتاج إليها للوصول إلى الأهداف الخاصة لهذه الوظائف والمحقق للهدف العام كله، وهو مضمون اللائحة المالية من الناحية القانونية.[١]

ومن ذلك نستنتج ما يأتي :

١- القرار المالي هو الذي يختار بين التمويل الذاتي والتمويل الخارجي ويتجه لمصلحة إدارة المشروع.
٢- تهدف القرارات المالية إلى تعظيم قيمة المؤسسة الربحية.
٣- اختيار أحسن البدائل لتعظيم الربحية الخاصة.[٢]

وبعد أن انتهينا من التعرض لمفهوم كل من (القانون واللائحة المالية) ومن خلال التعريفات التي تعرضنا لها يتضح لنا أن كلاً منهما يشتمل على قواعد عامة وملزمة ما يقودنا للتعرف إلى أوجه التشابه والاختلاف بين القانون واللائحة في الفرع الآتي.

الفرع الثاني: أوجه التشابه والاختلاف بين القانون واللائحة

إن تحديد أوجه الشبه والاختلاف بين اللائحة وعلم القانون هو الاداة الرئيسة لفهم الذاتية القانونية لكل منهما ، وفي هذا الاطار سنتناول هذا الموضوع على وفق ما يأتي :

أولا : أوجه التشابه : فضلا عن التوسع الكبير في مجال عمل اللائحة ، فأنها تتشابه مع القانون في نواحٍ متعددة، وقد زاد هذا التشابه مع التطور في نظرية اللائحة المعاصرة ووفقاً لما يأتي:-

١. اللائحة تشبه القانون موضوعيا أي من حيث المضمون،[٣] إذ تتضمن كل من اللائحة والقانون المشرع قواعد عامة مجردة ، تطبق على كل من يتحقق فيه شروط تطبيقها،

---

[١] تُنظر ايناس ناصلي ، التمويل الذاتي ودورة في اتخاذ القرارات الاستثمارية في المؤسسة الاقتصادية ، جامعة العربي بن مهيدي – كلية العلوم الاقتصادية – المحاسبة والمالية ، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل ماستر اكاديمي ، ٢٠١٨-٢٠١٩ ، ص١٠. منشور على الموقع: http://bib.univ-oeb.dz:8080/jspui/bitstream/123456789/8515/1/ وقت وتاريخ الزيارة : ١١:٢م – ٢٠٢١/٦/٦.

[٢] تُنظر ايناس ناصلي، التمويل الذاتي ودورة في اتخاذ القرارات الاستثمارية في المؤسسة الاقتصادية، المصدر نفسه، ص١٠.

[٣] يُنظرد.عثمان عبد الملك الصالح، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت والفقه المقارن واحكام القضاء، ط١، ١٩٧٧، ص٦.

وعلى كل الوقائع التي تتحقق فيها صفات وشروط تطبيقها أيضا ولا يشترط لتحقق صفة العمومية أو التجريد انطباق القاعدة القانونية على جميع أفراد المجتمع ، فقد يقتصر تطبيقها على طائفه معينة أو فريق منه تحققت فيه صفات معينة ، بذلك يعترف له بصفة العمومية والتجريد، مثل القانون التجاري الذي يقتصر تطبيقه على العلاقات بين التجار، على عكس القانون المدني الذي يطبق على جميع أفراد المجتمع.

هذا ولا يشترط لتحقيق العمومية انطباق القاعدة القانونية على كل اقاليم الدولة، فقد تطبق القاعدة القانونية على بعض أجزاء أقاليم الدولة ومع ذلك يعترف لها بصفة العمومية والتجريد.[١]

٢- تشترك اللائحة ، مع القانون في التفسير والتطبيق فهي تفسر وتطبق بالطريقة نفسها التي يفسر ويطبق بواسطتها القانون وإذا أخطأ القضاء في تفسيرها وتطبيقها كان حكمه معيبـــا،[٢] بعيب مخالفة القانون (بالمعنى الواسع) أو الخطأ في تطبيقه وتأويله ، ومن ثم كان الحكم قابلا للطعن بالنقض أمام القضاء العادي ، والإلغاء امام القضاء الإداري وفقاً لنوعية الدعوى والقضاء.[٣]

٣- تتفق اللائحة مع القانون في وجوب الخضوع للدستور، فعلى السلطة اللائحية والمشرع العادي اتباع أحكام الدستور بكونها تحتل المرتبة الأعلى في تدرج القواعد القانونية في الدولة.[٤]

٤- وقد يقترب التشابه بين اللائحة والقانون إلى درجة لا يمكن معها التمييز بينهما لا من حيث الشكل ولا المصدر. كما هو الحال فيما يتعلق (بلوائح الضرورة أو اللوائح التفويضية) التي هي عبارة عن تشريع صادر عن السلطة التنفيذية وهذا التشابه بين اللائحة والقانون دفع بعض الفقهاء الى القول إن اللائحة هي القانون من الناحية الموضوعية وإن السلطة اللائحية هي صورة استثنائية من صور التشريع.[٥]

ثانيا: أوجه الاختلاف: على أي كانت أوجه الشبه بين اللائحة والقانون فان أوجه الخلاف بينهما متعددة والفارق جوهري بينهما:

١- إن القانون أعلى مرتبة من اللائحة ومن ثم يوجد بينهما نوع من التدرج، اساسه التدرج القائم بين السلطات التي تصدر التشريع، فالسلطة التشريعية تعد الهيئة النيابية الممثلة للشعب، وبذلك كانت أعمالها أسمى من أعمال السلطة التنفيذية، إذ ان تلك الأعمال ما هي ألا تعبير عن الإرادة العامة للأمة مصدر السلطات ، في حين تهدف السلطة التنفيذية بأعمالها بصفة أساسية إلى تنفيذ القوانين.

---

[١] يُنظر لمفهوم العمومية والتجريد، د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، المصدر السابق، ص٢٧.

[٢] يُنظر عبد الامير محسن مغير ، سلطة الادارة في اصدار القرارات التنظيمية والرقابة عليها، رسالة مقدمة الى كلية القانون والسياسة بجامعة بغداد ، ١٩٨٠، ص٤٦.

[٣] يُنظر د. محمود عاطف البنا، الرقابة القضائية على دستورية اللوائح ، مجلة القانون والاقتصاد- العددان الاول والثاني ، ١٩٧٨ ، ص٤.

[٤] يُنظر د. سهير علي أحمد، سلطة اصدار اللوائح (القرارات التنظيمية) في الجمهورية اليمنية، المصدر السابق، ص٤٣.

[٥] يُنظر د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المصدر السابق ، ص٤٦٧.

٢ – ويترتب على علو القانون على اللائحة في المرتبة والقوة تمتعه بالقدرة على الغاء اللائحة كلياً أو جزئياً أو تعديل بعض أحكامها ، وكذلك تنظيم المسائل التي حجزها لها الدستور في الدول التي تخضع فيها العلاقة بين القانون واللائحة للعلاقة التقليدية. ولا تستطيع اللائحة أن تعدل القانون أو تلغيه ولكن كانت هناك لوائح استثنائية كلوائح الضرورة ، ترقى إلى مرتبة القانون وتكون لها قوته ، فتستطيع تعديله او الغاءه ولكن هذه اللوائح لا تعدو أن تكون استثناءً.[١]

٣– إن مجال القانون اوسع نطاق من مجال اللائحة لأن القانون لا يخضع إلا للقيود الواردة في الدستور، والدستور عادة يقتصر على ايراد المبادئ الرئيسة العامة ، تاركاً التفاصيل للسلطة التشريعية تصوغها وتضعها فيما تسنه من قوانين، أما اللائحة فأنها لا تملك في ظل الدساتير التقليدية عامة نطاقاً مطلقاً في ميدان التشريع.

٤- كذلك تتسم القوانين بالثبات أو الجمود النسبي ، إذ إنها أطول عمراً من اللوائح التي تتميز بالمرونة لسهولة وضعها وتعديلها ، ويقتصر دور القانون غالبا في ميدان التشريع على وضع القواعد العامة من دون النزول إلى التفصيلات أو الجزئيات التي يتركها للائحة، لا سيما الموضوعات الفنية ذات التفاصيل المعقدة، والبعيدة عن المسائل الجوهرية ، وكذلك الموضوعات التي تحتاج إلى تنظيم مستمر يتفق مع حاجات المجتمع وتغيرات العصر وتطوره مثل تنظيم مرفق التعليم الذي يحدد المشرع أسسه العامة في قانون ويترك تنظيمه لمجلس التعليم الاعلى أو الوزير المختص عن طريق اللوائح،[٢] كما في قيام الكليات والجامعات الأهلية في العراق بوضع اللوائح المالية.

٥– إن اللائحة وفقا للمعيار الشكلي قرار إداري ومن ثم يخضع لرقابة القضاء فيما يتعلق بالإلغاء والتعويض وهذا ما سار عليه مجلس الدولة في فرنسا ومصر[٣] والعراق.[٤] أما القانون فلا يخضع إلا لرقابة دستورية القوانين في البلاد التي يقر دستورها وتعترف محاكمها لنفسها بهذا الحق وعدم دستورية القانون تؤدي إلى الامتناع عن تطبيقه أو الغائه.[٥]

٦ – والنتيجة الأخيرة لأهمية التفرقة بين القانون واللائحة هو إن القانون الوضعي استقر على تقرير مسؤولية الدولة عما تسببه اللوائح غير المشروعة من أضرار ، في حين أن المبدأ المأخوذ به فيما يتعلق بالقوانين هو مبدأ عدم المسؤولية إلا في حالات استثنائية إذا تحققت شروط معينة من الضرر الناجم من القانون بأن يكون خاصاً واستثنائياً ، تطبيقا لمبدأ مساواة الأفراد أمام الأعباء العامة.[٦]

---

(١) يُنظر د. محمود حافظ ، القرار الاداري، بلا دار نشر، ١٩٩٣، ص١٨٤-١٨٥.

(٢) يُنظر د. سهير علي أحمد ، سلطة اصدار اللوائح (القرارات التنظيمية) في الجمهورية اليمنية ، المصدر السابق ، ص٤٥- ٤٦

(٣) يُنظر د. محسن خليل ، القضاء الاداري ورقابته على اعمال الادارة ، المصدر السابق ، ص٦٤٦.

(٤) يُنظر د. وسام صبار العاني ، القضاء الاداري ، بغداد ، ٢٠١٥. ص٤١ وما بعدها.

(٥) يُنظر عبد الامير محسن مغير ، سلطة الادارة في اصدار القرارات التنظيمية والرقابة عليها ، المصدر السابق ، ص٥٠.

(٦) يُنظر د. رمزي الشاعر ، الوجيز في القضاء الاداري ، القاهرة- دار النهضة العربية ، ١٩٩١ ، ص٣٢ وما بعدها .

ويتبين من أوجه الاختلاف المذكورة سابقاً أن هذه الفروقات بدأت تتلاشى تدريجيا تبعا للتطور الحاصل في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، إذ أن العلاقة بين السلطات في النظم البرلمانية لم تقم على مبدأ التدرج في السلطات بل هي علاقة مبنية على التعاون والتوازن بين السلطات.

وبعد التطرق بصورة عامة الى التعريف باللائحة المالية وتمييز اللائحة عن علم القانون لما يتسم به مصطلح (اللائحة المالية) من غموض وندرة في الدراسات القانونية، وهنا من الضروري ان نشير الى ان اللائحة المالية المقصودة محل الدراسة هي تلك التي تنظم العمل المالي للجامعات والكليات الاهلية العراقية والتي سنتناولها بشيء من التفصيل وبصورة مستقلة في المبحث الثاني من هذا البحث.

المبحث الثاني: الآثار القانونية المترتبة على التمييز بين اللائحة المالية (القانونية) و(الفعلية) المعتمدة في الجامعات والكليات الأهلية العراقية

تُعدّ طبيعة الآثار القانونية للوائح المالية إن كانت اللائحة القانونية أو اللائحة الفعلية المطبقة في الجامعات والكليات الأهلية من مشكلات الإدارة المالية في هذه الجامعات، إذ إن معظم مشكلات وأزمات التعليم في كثير من دول العالم في الوقت الراهن – تلك المشكلات التي تعوق حركة تقدمه نحو التنمية الشاملة – لا ترجع إلى الفقر أو النقص في الموارد البشرية والمادية بقدر ما ترجع إلى ازمة في إدارة التعليم.[1]

وإن الإدارة المالية لها اهمية خاصة، إذ تعد السياسة المالية من أهم السياسات في التأثير في النشاط الاقتصادي في أي دولة، وقد اتضحت اثارها الاقتصادية من خلال التجارب العالمية على الدول ومنها العراق.[2] وينتج عن السياسة المتبعة في إدارة الجامعات وتحديداً فيما يخص إدارة مواردها المالية عن طريق لوائحها إن كان للائحة المالية (القانونية) أو (الفعلية) المعتمدة في هذه الجامعات والكليات الأهلية العراقية آثار قانونية ستجري دراستها في ثلاثة مطالب نتناول في المطلب الأول اللائحة المالية القانونية المعتمدة من الجامعات والكليات الأهلية على وفق أحكام قانون التعليم العالي الأهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦، أما الطلب الثاني فنتناول فيه شكل اللائحة المالية المعتمدة فعليا من الجامعات والكليات الأهلية العراقية، وفي المطلب الثالث نتناول الآثار الواقعية لقيام الجامعات والكليات الأهلية العراقية بمواءمة بين تطبيق اللائحة المالية القانونية واللائحة المالية الفعلية.

---

[1] يُنظر د. بيومي محمد ضحاوي – د. محمد إبراهيم خاطر ، رؤى معاصرة في إدارة المؤسسات التعليمية ، دار الفكر العربي، القاهرة ، ص٢.

[2] يُنظر محمد صالح عطية، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية والعدالة الاجتماعية (دراسة مقارنة وتطبيقية على العراق) ، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، جامعة المنصورة ، ٢٠٢١، ص١.

المطلب الأول: اللائحة المالية القانونية المعتمدة من الجامعات والكليات الأهلية على وفق أحكام قانون التعليم العالي الأهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦

إن اللائحة المالية القانونية يجري اعدادها بآليات مختلفة تبعا للجامعة أو الكلية الأهلية التي أعدتها، فبعض الجامعات أو الكليات الأهلية تعدها بصورة منتظمة واصولية من قبل مجالس الجامعات وبعض الكليات تعدها عن طريق لجان متخصصة فيها، حيث ان لمجالس الجامعات تكوين لجان (دائمة او مؤقتة) من اعضائها او من غيرهم لدراسة ما يكلفها به،[١]وان نتيجة تعدد اليات اعداد اللوائح المالية لا يضر بعمل ورصانة الجامعات الأهلية حيث ان لها الاستقلال المالي والإداري بنص القانون.[٢]وان تدخل وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في اعداد اللوائح المالية للجامعات والكليات الأهلية يعد امراً غير مقبول لأنه يتعارض ونص القانون الذي منحها الاستقلال المالي والإداري. وحيث ان مجالس الجامعات تُعدّ، السلطة المختصة بشؤون الجامعات ورسم سياساتها ووضع اللوائح المنظمة لها.[٣] وللتعرف اكثر على اللائحة المالية القانونية في هذا المطلب، فأننا ارتأينا تناولها في فرعين.

الفرع الأول: اللائحة المالية القانونية المعتمدة من الجامعات والكليات الأهلية على وفق أحكام قانون التعليم العالي الأهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦

تُعرف اللائحة المالية في الجامعات والكليات الأهلية في العراق بأنها:- ((قرار يتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد وتنعكس آثارها على المؤسسة التعليمية وعلى نشاطها خاصة في الأمور المالية)).

وللتعرف اكثر إلى طبيعة هذه اللائحة المالية القانونية فأننا سنتناول هذا الفرع بشيء من التفصيل وكالآتي:

أولاً: شكل اللائحة المالية القانونية المعتمدة من الجامعات والكليات الأهلية على وفق أحكام قانون التعليم العالي الأهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦

أن مدى المشاركة في عملية صناعة القرارات التعليمية تتأثر بنمط الإدارة التعليمية المتبع ، ومن هنا تختلف الدول فيما بينها في عملية صنع القرارات التعليمية تبعا لاختلاف نظم إدارة التعليم بها، كما أن إدارة التعليم في أي مجتمع ترتبط بالنظام السياسي والاقتصادي ونظام الإدارة العامة في هذا المجتمع، ففي الولايات المتحدة الأمريكية يرجع نجاح نظامها التعليمي إلى المدخل الملائم لاتخاذ القرارات التعليمية بصورة لا مركزية، وفي انكلترا نجد أن عملية صنع القرار التعليمي فيها تتم من خلال المشاركة الايجابية الفعالة لأدارتها التعليمية، أما في اليابان فأنها تجمع بين مزايا المركزية واللامركزية في إدارة التعليم الجامعي الأهلي.[٤]

---

(١) يُنظر نظام الجامعات ، الصادر بموجب المرسوم الملكي السعودي، رقم (م/٢٧) لسنة ٢٠٢٠، ط١ ، ص٩.

(٢) تُنظر المادة (٣ / أولاً) من قانون التعليم العالي الاهلي رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٦ النافذ.

(٣) يُنظر نظام الجامعات ، المصدر السابق ، ص٥.

(٤) يُنظر أ. د. نبيل سعد خليل ، صنع القرار التعليمي في جمهورية مصر العربية وبعض الدول المتقدمة ، القاهرة ، دار الفجر للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١٠، ص٦ و ٨.

أما في إدارة الجامعات والكليات الأهلية العراقية يتم التخطيط لإعداد وصناعة اللائحة المالية القانونية من قبل مجالسها والتي تعتمدها في الأمور القانونية مع الجهات الرسمية. وعليه فأن شكل اللائحة المالية القانونية يتكون من عدة فقرات أو مواد عدة تتناول تنظيم الأمور المالية في الجامعة أو الكلية الأهلية العراقية مثل (رواتب أعضاء الهيئة التدريسية ، وأجور المحاضرات ، وأجور المحاضرين والاستشاريين والمشرفين على المختبرات العلمية (الخارجيين) ، ورواتب وأجور العاملين من غير أعضاء الهيئة التدريسية، والصلاحيات المالية لعميد الكلية، وامور اخرى).

ثانياً: آلية اصدار اللائحة المالية القانونية للجامعات والكليات الأهلية على وفق أحكام قانون التعليم العالي الأهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦

بما أن اللائحة المالية القانونية هي عبارة عن قرار تنظيمي مالي ينظم الجوانب المالية ويسري على عدد غير محدد من الأفراد في الجامعات والكليات الأهلية، فان لآلية اصداره خطوات عملية مهمة تبدأ بالمصادقة عليه من هذه المجالس (مجلس الجامعة أو الكلية الأهلية الذي أعد هذه اللائحة) بجلسة مرقمة ومؤرخة في نهاية كل عام دراسي للعمل بها ابتداءً من بداية العام الذي يليه، ومن ثم ترسل لمجلس التعليم العالي الأهلي للمصادقة عليها لغرض اعتمادها.

ومن هذا يتضح أن الجامعات والكليات الأهلية العراقية تتأثر بآلية اصدارها للوائح المالية من جامعة لأخرى من زوايا متعددة بحسب حجم هيكلها التنظيمي والاجراءات داخل هذا التنظيم وطبيعة علاقة العاملين، وتأثير الأساتذة التدريسيين لما لهم من سلطة واسعة في التنظيم الجامعي.

وتبرز صفة الحركية في هذه العملية من خلال كون هذه العملية تنتقل من مرحلة لأخرى ، وصولا إلى الهدف المنشود محل القرار ، وإنها عملية معقدة وصعبة وتنتج صعوبة هذه العملية من أنها تتضمن نشاطات متعددة وما تتطلبه هذه النشاطات من قدرات ومهارات لإنجازها، فضلاً عن أنها عملية تمتد في الماضي والمستقبل وتنتج هذه الصفة من كون القرار الإداري لا يتخذ بمعزل عن بقية القرارات التي سبق اتخاذها ، وتمتد في المستقبل من حيث كون آثار القرار تمتد الى المستقبل.[١]

وإن الآلية التي تتبع في إصدار اللوائح المالية القانونية في الجامعات والكليات الأهلية تكون بصورة معقدة وصعبة وتتمثل بعدد من النشاطات من الإعداد من قبل (لجان خاصة تعدها على وفق مهارات وقدرات خاصة) ومن ثم مناقشتها والمصادقة عليها من مجلس الجامعة وعميدها، وصولاً لمجلس التعليم العالي الأهلي للمصادقة النهائية لغرض الاعتماد، ويتضح من هذا أن آلية اصدار هذه اللوائح تتميز بالحركية والانتقال من مرحلة الى أخرى وصولاً للمصادقة النهائية التي تمتد آثارها إلى المستقبل، اي الآثار الواقعية التي تنتج عن التطبيق العملي في الجامعات والكليات الأهلية العراقية.

[١] يُنظر أ. د. نبيل سعد خليل ، المصدر السابق ، ص٢٥.

الفرع الثاني: الآثار القانونية المترتبة على قيام الجامعات والكليات الأهلية في العراق بتطبيق اللائحة المالية القانونية.

إن الاثر الذي يترتب على تطبيق هذه اللائحة المالية القانونية هي الآثار القانونية للتعاملات الخارجية للجامعات والكليات الأهلية ، وذلك إما عن طريق تعاملها مع مجلس التعليم العالي الأهلي في وزارة التعليم العالي الذي يقوم بالمصادقات على هذه اللوائح على أساس أن مجلس التعليم العالي الأهلي أعلى هيئة علمية وإدارية تقوم بالأشراف على التعليم الأهلي في العراق[١]. وكذلك تعامله مع ديوان الرقابة المالية بوصفه جهة رقابية على الأمور المالية في الدولة ومن ضمنها الإدارة المالية في الجامعات والكليات الأهلية وذلك على ووفق المادة (٤٤) من قانون التعليم العالي الأهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦. [٢]

فبالموافقة للجامعة أو الكلية الأهلية العراقية على استكمال إجراءات التأسيس رسمياً من قبل الموافقات المستحصلة من مجلس الوزراء فيكون لها تطبيق سياستها على وفق سلطة إدارتها (مالياً وادارياً) المتمثلة بمجلس الجامعة بإعداد وتنفيذ لوائحها بما يخدم مصالحها.

ومن هذا يتضح ما لتطبيق اللوائح القانونية المفروضة بشكلية وضوابط محددة من قبل وزارة التعليم العالي والبحث العلمي من صعوبات وسلبيات تمنع تطبيقها فعليا مما يؤدي بأغلب هذه الجامعات والكليات الأهلية بان تجعل هذه اللائحة المالية القانونية ما هي الا واجهة قانونية تتستر بها عن تطبيقها للوائح مالية فعلية والتي سنتعرف إليها في المطلب الآتي.

المطلب الثاني: شكل اللائحة المالية المعتمدة فعلياً لدى الجامعات والكليات الأهلية العراقية

تُسهم جهات كثيرة في إعداد اللائحة المالية ، بعضها يطفو على السطح فيبدو واضحا للعيان ، وبعضها يضل وراء ستار.[٣] أي إن الصفات المميزة لبعض مواقف اتخاذ القرارات من تعدد الاستراتيجيات أو الحلول البديلة التي يواجهها متخذ القرار. ففي بعض المواقف الاخرى يكون عدد تلك الحلول البديلة محدوداً،[٤] وفي بعضها الآخر يكون متعدداً كما في قيام أكثر من جهة بإعداد اللائحة المالية، كمجلس الجامعة أو الكلية الأهلية التي تعد اللائحة المالية القانونية التي ذكرت في المطلب السابق والتي تطفو على السطح وتبدو واضحة للعيان بوصفها جهةً قانونيةً ، أما وراء الستار فهنالك جهة اخرى تقوم بأعداد اللائحة المالية الفعلية بشكل وصورة مختلفة تماما عن اللائحة

---

[١] تُنظر المادة (١٢/اولا) من قانون التعليم العالي الاهلي رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٦ النافذ

[٢] تُنظر المادة (٤٤) من قانون التعليم العالي الاهلي رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٦ النافذ.

[٣] يُنظر كمال نور الله ، القرار الاداري ، دراسة تحليلية ذات اهداف تطبيقية لخدمة القادة الاداريين ، مركز البحوث الادارية، ١٩٧٥، ص١٧.

[٤] يُنظر د.علي السلمي، اتخاذ القرارات الادارية، المنظمة العربية للعلوم الادارية–مركز البحوث الادارية، ١٩٧٠، ص٢٥.

المالية القانونية. ولأهمية هذا الموضوع محل الدراسة ومدى تعلقه في الواقع العملي في الجامعات والكليات الأهلية في العراق، سنتناوله في فرعين.

الفرع الأول: آلية قيام الجامعات والكليات الاهلية العراقية بأعداد اللائحة المالية الفعلية

تُعدّ آلية إعداد اللائحة المالية امتيازاً للجامعة أو الكلية الأهلية لما تتمتع به من شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري، إذ إن القرار الإداري الجامعي (إن كان قراراً فردياً او تنظيمياً (لائحياً)) يُعدّ أهم مظهر من مظاهر نشاط وامتيازات السلطة التي تتمتع بها الإدارة وتستمدها من القانون العام والقوانين المنظمة للتعليم العالي، إذ بواسطته تستطيع الإدارة بإرادتها المنفردة من إنشاء حقوق وفرض التزامات ويرجع السبب في ذلك إلى أن الإدارة الجامعية تمثل المصلحة العامة والتي يجب تغليبها على المصالح الفردية الخاصة.[١]

كذلك فيما يخص القرارات التي تصدر من الكليات الأهلية فهي تكون متعددة لأن هناك ما يتعلق بالشؤون المالية ومنها يتعلق بالشؤون الإدارية والمتعلقة بقضايا الموظفين والتدريسيين فهي تُعدّ قرارات إدارية صحيحة لأن الجهة التي أصدرتها تُعدّ مؤسسات مستقلة مادياً وادارياً بنص القانون.[٢]

وعليه نجد أن اعداد اللائحة المالية الفعلية المتبعة فعلاً من الجامعات والكليات الأهلية العراقية يجري على وفق هذا السياق ووفق الصلاحيات الممنوحة في قانون التعليم العالي الأهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦، ولكن بإجراءات خفية عن العلن بسبب التدخلات من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي متمثلة (بمجلس التعليم العالي الأهلي) بهذا الخصوص، فضلاً عن الدور الرقابي الذي يقوم به ديوان الرقابة المالية على اللوائح المالية.

اذ غالباً ما يعمد مؤسس الجامعة أو الكلية الأهلية بالتنسيق مع المحاسب المالي لها وأحياناً حتى مع عميد الجامعة أو الكلية الأهلية، لتسيير إدارة الأمور المالية بطرق عملية وفعالة تخالف اللائحة المالية المقرة من الوزارة، تبين وجهة نظر اداراتها ومؤسسيها، وللتعرف اكثر إلى دور كل من المؤسس والمحاسب المالي في إعداد هذه (اللائحة المالية الفعلية) المتبعة فسنتناولهما تباعاً:

أولاً: دور مؤسس الجامعة أو الكلية الأهلية العراقية في إعداد اللائحة المالية الفعلية

إن الدور الذي يقوم به المؤسس في الجامعات والكليات الأهلية العراقية بإعداد اللائحة المالية هو دور فعال عملياً، وإن كان يخفى على الكثير ظاهرياً. إذ إن المؤسس هو(صاحب رأس المال)، وهو الجهة المسؤولة قانوناً عن استكمال ومتابعة اجراءات التأسيس،[٣] استناداً للفصل الثاني من قانون التعليم العالي الأهلي رقم (٢٥) لسنة

---

[١] يُنظر صالح حسب الله ، القرارات الجامعية في ميزان المحكمة الادارية ، ص٢١.

[٢] يُنظر د.حمدي ياسين عكاشة، القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٧، ص١٥٣.

[٣] تُنظر المادة (٤) من قانون التعليم العالي الاهلي رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٦ النافذ.

٢٠١٦. ويُعدّ ترشيح رئيس الجامعة من الجهة المؤسسة فقرة ذات تأثير كبير في الواقع العملي،[١] وبترشيحه سيمتلك صلاحيات واسعة وفعالة في إدارة الجامعات أو الكليات الأهلية وفق قانون التعليم العالي الأهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦،[٢] وسَيكون له بناءً على هذا الترشيح من جهة وبناءً على كونه صاحب رأس المال من جهة أخرى ادوار عديدة لاسيما في الإدارة المالية وتحديداً دوره الفعال في إعداد (اللائحة المالية) التي تطبق فعلا في عدد كبير من الجامعات والكليات الأهلية في العراق.

هذا ويبرز دور المؤسس في القرارات العملية الخفية التي يفرضها إما بالتفاوض مع رئيس الجامعة الذي عُين عن طريق ترشيحه لتولي هذا المنصب الإداري الفعال عمليا في قيادة الجامعة، وكذلك تأثيره لما يمنحه لهذا الرئيس من امتيازات مالية، فيستطيع هنا أن يبرز دوره عمليا بمثابة رئيس جامعة متخفٍ بستار رئيس الجامعة المعين قانونيا بموافقة الوزير وترشيح المؤسس (المالك).

كذلك يبرز دور المؤسس في أحيان كثيرة عن طريق تعامله المباشر مع المحاسب المالي للجامعة أو الكلية الأهلية الذي يصدر له قرارات أو تعليمات خفية تنفذ بينهما أي المؤسس والمحاسب المالي والتي غالبا ما لا يعلم بها مجلس الكلية ولا تعرض عليه، ومن هذا نرى الآلية الضيقة التي يجري من خلالها إعداد اللائحة المالية الفعلية. ويعتمد هنا اسلوب الحكم الشخصي أي الاعتماد على سرعة البديهة في ادراك العناصر المهمة الرئيسة للمواقف والمشكلات، وهذا الاسلوب يتصف ببعض المزايا، وكذلك تعتريه بعض العيوب.[٣]

ثانياً: دور المحاسب المالي للجامعات والكليات الأهلية العراقية في إعداد اللائحة المالية الفعلية

إن المحاسب المالي هو الموظف المسؤول عن تنفيذ القرارات المالية في الجامعات والكليات التي عين فيها، أي هو الذي ينفذ القرارات المالية التي جاءت بها اللائحة المالية، بصورة ايرادات ونفقات وعلى وفق اصول المحاسبية والسجلات الورقية أو عن طريق الحاسبات الالكترونية الخاصة بالكلية. ولا يجب النظر إلى هذه القوائم المالية على أنها تمثل تنبؤات مالية فقط، وانما يتطلب الأمر الحصول على العديد من المعلومات الاضافية. واستعمال شكل القوائم الاساسية لإعداد التقديرات المالية[٤]على وفق الحاجات الفعلية للجامعة أو الكلية وتنفيذ إرادة المؤسس (المالك) وتطلعاته المالية، إذ باستطاعته أن يمنح امتيازات للمحاسب المالي لتنفيذ سياسته لا سيما الامتيازات المالية سواء كانت امتيازات قانونية من رواتب ومخصصات أو مبالغ نقدية بوصفها مكافئات وهدايا من المؤسس وتكون بصورة خفية غير مصرح بها. ويبرز دور المحاسب المالي في إعداد اللائحة المالية الفعلية عن طريق تنفيذه للقرارات المالية التي

---

(١) تُنظر المادة (١٨ / أولاً) من قانون التعليم العالي الاهلي رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٦ النافذ.
(٢) تُنظر المادة (١٨ / ثالثاً) من قانون التعليم العالي الاهلي رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٦ النافذ
(٣) يُنظر علي خلف حجة ، اتخاذ القرارات الادارية ، عمان ، دار قنديل للنشر والتوزيع، ط١ ،٢٠٠٦ ، ص٤٥.
(٤) يُنظر د. خيري الجزيري ، التمويل الاداري ، جامعة القاهرة _ كلية التجارة _ قسم ادارة الاعمال، ٢٠٠٣، ص٢٧٨.

يرسلها له (مؤسس الجامعة أو الكلية الأهلية بصورة خفية)، فأحيانا كثيرة ما يعمد المحاسب المالي إلى إعداد سجل خاص أو حاسبة الكترونية خاصة بالتنسيق مع مؤسس الجامعة أو الكلية الأهلية وأحيانا تكون هذه داخل العراق كبيت المحاسب أو حتى في شركات أو مكاتب محاسبة خاصة عائدة للمؤسس (المالك) وفي أحيان أخرى تكون خارج العراق لأبعادها عن الرقابة.

وعليه يتطلب من وزارة التعليم العالي والبحث العملي القيام بخطوات عديدة وفعالة لتلافي مثل هذه السلبيات الواقعية في الإدارة المالية العملية للجامعات والكليات الأهلية.

الفرع الثاني: صور اللائحة المالية الفعلية المعتمدة في الجامعات والكليات الأهلية العراقية

تتخذ اللائحة المالية الفعلية التي تنفذ فعلا بالتعاون بين المؤسس (المالك) والمحاسب المالي للجامعة أو الكلية الأهلية بصورة خفية بالتنسيق فيما بينهم صورا مختلفة، ففي بعض الأحيان تكون عبارة عن قرارات شفهية بصورة رسائل أو اتصال أو عن طريق لقاءات بينهم، وأحيانا أخرى يأخذ صور قصاصات ورقية أو حتى دفاتر رمزية وحتى بصورة حاسبات الكترونية أو برامج خاصة، وتكون هذه الصور من اللائحة المالية الفعلية بعيدة عن الرقابة، إذ تكون أحياناً مخفية داخل أو خارج العراق لأن الحسابات القانونية الرسمية المعتمدة في اللوائح المالية القانونية تخضع للرقابة من ديوان الرقابة المالية وكذلك مصادقات مجلس التعليم العالي الأهلي التابع لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي. والملاحظ هنا بون شاسع ما بين صور هذه اللائحة المالية الفعلية التي تنفذ فعلا على الواقع العملي ولكن بصورة خفية، وما بين اللائحة المالية القانونية المعدة بشكلية منتظمة مسبقاً ومصادق عليها من مجلس الجامعات والكليات الأهلية ومن مجلس التعليم العالي الأهلي والتي تكون بمثابة غطاء قانوني للعمل الإداري والمالي في عدد كبير من الجامعات والكليات الأهلية في العراق. والسؤال المهم الذي يطرح نفسه هنا هو: اليس قانون التعليم العالي الأهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦ نصّ وبصريح العبارة على أن هذه الجامعات والكليات الأهلية تتمتع بالشخصية المعنوية ولها الاستقلال الإداري والمالي؟[١] إذن لِما هذه التدخلات في الإدارة المالية غير المبررة والتي تخالف نص القانون صريح العبارة والتي أدت الى آثار عديدة ووخيمة في الواقع العملي .

علية كان التوصل لحلول عملية أكثر هو الخطوة الأولى التي يتلافى بها هذه الآثار العديدة للمواءمة بين تطبيق اللائحة المالية القانونية واللائحة المالية الفعلية من الجامعات والكليات الأهلية العراقية، وهذه الآثار الواقعية هي ما سُتطرق إليها بشيء من التفصيل في المطلب الآتي.

[١] تُنظر المادة (٣ / أولاً) من قانون التعليم العالي الاهلي رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٦ النافذ.

المطلب الثالث: الآثار الواقعية لقيام الجامعات والكليات الاهلية العراقية بالمواءمة بين تطبيق اللائحة المالية القانونية واللائحة المالية الفعلية

يظهر لنا في الآونة الأخيرة العديد من الآثار الناتجة عن التنفيذ أو التطبيق للائحة المالية القانونية أو تلك اللائحة المالية الفعلية في الجامعات والكليات الأهلية سواء كانت هذه الآثار ايجابية أم آثار سلبية، التي نتجت عن التضارب بين أهداف الوزارة وأهداف المؤسسة.

ومن الضرورة تحقيق التوافق والتكامل بين أهداف الفرد ، وأهداف الجماعة ، وأهداف الجماعة مع أهداف المؤسسة ، وهذا الأمر يتعلق بربط المصالح الفردية مع المصلحة الجماعية، ومصلحة المؤسسة قاطبة تحت شعار العمل الجماعي التعاوني.[١]

ومن هنا تظهر الإدارة المالية والآثار الواقعية في المواءمة بين تطبيق اللائحة المالية القانونية واللائحة المالية الفعلية لدى الجامعات والكليات الأهلية بوصفها مؤسسات ربحية من جانب والتي نصّ القانون على استقلالها الإداري والمالي ، وعدّها مؤسسات تعليمية من جانب آخر والتي تخضع للأشراف والتقويم التربوي من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وبنص القانون كذلك.[٢]

ولكي نتلافى هذه الآثار ونجد الحلول المناسبة لهذا التضارب في المصالح الذي يجري على وفق التعاون التنظيمي في الإدارة بين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والجامعات والكليات الأهلية العراقية، وعليه سنتعرف على هذه الآثار الواقعية في الإدارة القانونية وتطبيق اللائحة المالية إن كانت تلك القانونية أو الفعلية من الجامعات والكليات الأهلية ، فسنقسم هذا المطلب الى فرعين .

الفرع الأول: الآثار الايجابية الواقعية لقيام الجامعات والكليات الاهلية العراقية بالمواءمة بين تطبيق اللائحة المالية القانونية واللائحة المالية الفعلية

بما أن القرار التعليمي يعرف بأنه (اختيار مدرك لبديل واحد من بين بديلين أو أكثر من البدائل المطروحة والممكنة التي يمكن عن طريقها حل مشكلة أو قضية تعليمية)، كما أن ما يميز الإدارة ذات الكفاءة العالية والأخرى ذات الكفاءة المنخفضة هو مدى القدرة والقابلية على التصرف بنجاح حيال المشاكل المطروحة أمامها لاسيما تلك التي تتصف بالتعقيد والتشابك بسبب التغيرات البيئية المختلفة، الأمر الذي يتطلب مجهودات وقدرات أفضل على اتخاذ القرارات الصائبة والسريعة.[٣] وتجدر الإشارة إلى أنه في مواقف معينة يجب الجمع بين الخبرة والتجربة معاً لتحقيق الهدف، مثال ذلك

---

[١] يُنظر عماد امين الحديدي – اشراف الاستاذ الدكتور عليان عبد الله الحولي ، رسالة بعنوان درجة ممارسة القيادة التربوية العليا في وزارة التربية والتعليم العالي الفلسطينية لدورها الاداري في ضوء الفكر الاداري الحديث ، الجامعة الاسلامية ، غزة ، ٢٠٠٩، ص٢٨.

[٢] تُنظر المادة (١٠ / أولاً) من قانون التعليم العالي الاهلي رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٦ النافذ.

[٣] يُنظر أ. د. نبيل سعد خليل ، صنع القرار التعليمي في جمهورية مصر العربية وبعض الدول المتقدمة ، المصدر السابق، ص١٤ و ٢٩.

إن بعض الشركات أو المؤسسات قد تحتاج إلى الاستفادة من خبرتها وخبرة الشركات الأخرى المماثلة.[١]

من هذا تظهر على الواقع العملي العديد من الآثار الايجابية من تطبيق كلتا اللائحتين، فقد يكون الخروج عن اللائحة المالية القانونية وتطبيق اللائحة المالية الفعلية هو أمر واقع لحل مشكلة أو قضية مهمة أو سريعة تتصف بالتعقيد والتشابك في تلك الجامعات والكليات الأهلية التي تتميز باختلاف بيئاتها ونظام العمل بها وفقا لاستقلالها إدارياً ومالياً وطبيعة تطلعات المؤسس لها. إذ إن الجامعات والكليات الأهلية العراقية ، تُعدّ انشطة ربحية، أي إنها تقوم على وفق الاساليب والطرق المعمول بها في المشروعات الاقتصادية (مؤسسات الأعمال) ، لذلك تتمتع باستقلال إداري يميزها عن النظام الإداري في المصالح الحكومية التقليدية ويجعلها أشبه في إدارتها إلى مؤسسات الأعمال وهي تتمتع بشخصية معنوية يضيفها عليها القانون أو قرار تأسيسها وهذه الشخصية تحررها من قيود اللوائح المعمول بها في الادارات الحكومية .[٢]

ومثلاً، إعطاء أعضاء الهيئة التدريسية في بعض الجامعات والكليات الأهلية رواتب ومخصصات أعلى مما يتقاضاه أمثالهم في الحكومي، ما هو إلا تنشيط وتشجيع لأصحاب الكفاءات والشهادات واستقطابهم بدلاً من هجرتهم خارج العراق للبحث عن فرص أفضل.

المطلب الثاني: الآثار السلبية الواقعية لقيام الجامعات والكليات الاهلية العراقية بالمواءمة بين تطبيق اللائحة المالية القانونية واللائحة المالية الفعلية

إن ما يميز المنشأة الناجحة هو وجود تحديد دقيق لرسالة المنشأة التي توضح فلسفة العمل بالمنشأة وأهدافها الأولية أو الأساسية والثانوية . ويجري تطوير ووضع رسالة المنشأة وأهدافها عن طريق مجلس الإدارة ، وتقوم إدارة المنشأة باتباع وتنفيذ رسالة المنشأة وأهدافها على قدر المستطاع وفي ضوء الظروف المحيطة بعملية التنفيذ.[٣]

وعلى الرغم من الآثار الايجابية الواقعية العديدة الناتجة عن المواءمة بين تطبيق اللائحة المالية القانونية واللائحة المالية الفعلية، إلا أنه يوجد كذلك العديد من الآثار السلبية التي ظهرت في الواقع العملي ورتبت العديد من النزاعات لاسيما القضائية منها، فمثلاً يجري تعيين أحد الموظفين في احدى الجامعات والكليات الأهلية براتب شهري قدره مليون دينار على وفق اللائحة المالية القانونية وبراتب قدره مليوني دينار على وفق اللائحة المالية الفعلية المنفذة فعلاً، فاذا جرى طرد الموظف وتحول النزاع على مقدار الراتب أمام القضاء، فأي اللائحتين تعتمد؟

وهذا ما تم التعرف عليه من الواقع العملي للتعليم الجامعي الأهلي المتمثل

---

(١) يُنظر سعد الهذلي ، مهارة القائد الأمني في اتخاذ القرارات في الظروف الطارئة : دراسة مسحية على قيادات الطوارئ الخاصة بالسعودية ، الرياض ، اكاديمية نايف للعلوم الامنية ، ٢٠٠٣ ، ص٤٥.

(٢) يُنظر د. أحمد رشيد، تنظيم وإدارة المؤسسات العامة ، دار المعارف، ط٣، ١٩٨٤، ص٦.

(٣) يُنظر د. خيري الجزيري ، المصدر السابق ، ص٢٧٧.

بالجامعات والكليات الأهلية العراقية من خلال العديد من الزيارات لمجلس التعليم العالي الأهلي في مركز وزارة التعليم وبعض الجامعات والكليات الأهلية والالتقاء بعدد من المحاسبين الماليين لتلك الجامعات والكليات الأهلية ، وكان الأغلب متحفظاً جداً وغير متعاون بسبب الآثار السلبية الناتجة عن أعمالهم.

الخاتمة :-

أولاً : النتائج :

١- تعد اللائحة المالية مفهوماً مالياً ذا طبيعة قانونية يبرز من خلال شكلية معينة في عمل الجامعات والكليات الأهلية وأسلوب إدارتها المالي ، فهي أداة تستعملها الكليات والجامعات الأهلية لتخطيط ورقابة استعمال مواردها المالية.

٢ - من خلال التأصيل لمفهوم اللائحة المالية بصورة عامة ، نعُرف اللائحة المالية في الجامعات والكليات الاهلية العراقية بانها: (قراراً يتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد وتنعكس آثارها على المؤسسة التعليمية وعلى نشاطها ، لاسيما في الامور المالية) إذ يُعدّ تعريف اللائحة المالية مدخلاً رئيساً لفهم علاقتها بعلم القانون.

٣-على الرغم من الإشارة في بنود قانون التعليم العالي الأهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦ إلى كون الجامعات والكليات الأهلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري غير أن الواقع العملي يبين عكس ذلك، لأنه غالبا ما تكون محدودة في سلوكها الإداري والمالي وكثيرا ما تخضع إلى جملة من التساؤلات.

ثانياً : التوصيات :

١- نوصي بتعديل الضريبة المستوفاة من الجامعات والكليات الأهلية وجعلها من الربح الصافي وليس على الايراد العام ، إذ يُعدّ هذا الاجراء أكثر عدلاً وقبولاً لطرف الجامعات والكليات الأهلية ودفعها للنزاهة في تقديم حساباتها المالية.

٢- تعديل قانون التعليم العالي الاهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦ ، بما يحقق الاستقلالية المنضبطة للجامعات على وفق السياسة العامة التي تقرها الدولة ، إذ سيعزز ذلك من قيمة الجامعة التنافسية، كما سيمكنها ذلك من بناء لوائحها على وفق السياسات العامة التي يقرها مجلس الجامعة أو الكلية الأهلية فيها.

٣- تفعيل استقلال الجامعات والكليات الأهلية مالياً وادارياً في الواقع العملي يجب أن لا يتعارض مع خضوعها لأشراف ومتابعة وزارة التعليم العالي فيما يخص الأمور العلمية والتربوية وذلك للمحافظة على نظام الجودة في الجامعات والرقي بالمستوى العلمي.

٤- يفترض اعطاء مكنة وبعض الصلاحيات لمؤسسي هذه الجامعات والكليات الأهلية، وذلك بأن توضع مجموعة من الضوابط بالتعاون والتنسيق بين كل من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وبين مؤسسي هذه الجامعات والكليات الأهلية العراقية، مما يؤدي إلى قبولها من قبل مؤسسي هذه الجامعات والكليات

الأهلية والذي ينتج عنه الالتزام في تنفيذها بعيداً عن التلاعبات في الحسابات واتباع لوائح أخرى.

المصادر (Sources)

اولاً: الكتب:

١- د. أحمد رشيد، تنظيم وإدارة المؤسسات العامة ، ط٣، دار المعارف ، ١٩٨٤، ص٦.
٢- د. أحمد نجم الدين عيدروس ، د. اشرف محمود محمد ، الادارة التربوية بين العلمية والمهنية والمستقبلية، جدة ، ط١، دار خوارزم العلمية ، ٢٠١١.
٣- بيومي محمد ضحاوي – د. محمد إبراهيم خاطر ، رؤى معاصرة في إدارة المؤسسات التعليمية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ٢٠١٤.
٤- د. حمدي ياسين عكاشة ، القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٨٧.
٥- د. خيري الجزيري ، التمويل الاداري ، جامعة القاهرة _ كلية التجارة _ قسم ادارة الاعمال، ٢٠٠٣.
٦- د. رمزي الشاعر ، الوجيز في القضاء الاداري ، القاهرة- دار النهضة العربية ، ١٩٩١.
٧- سامي جمال الدين ، اللوائح الإدارية وضمان الرقابة الإدارية ، جامعة الاسكندرية كلية الحقوق ، الناشر منشأة المعارف ، ١٩٨٢.
٨- د. سامي جمال الدين ، د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، ط٤ ، ١٩٧٦.
٩- سعد الهذلي ، مهارة القائد الأمني في اتخاذ القرارات في الظروف الطارئة : دراسة مسحية على قيادات الطوارئ الخاصة بالسعودية ، الرياض ، اكاديمية نايف للعلوم الامنية ، ٢٠٠٣.
١٠- سليم بطرس جلدة ، اساليب اتخاذ القرارات الادارية الفعالة ، ط١ ، عمان – دار الراية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩.
١١- د. شاب توما منصور ، القانون الاداري، ط١ – الكتاب الثاني ، بغداد ، (١٩٧٩-١٩٨٠).
١٢- صالح حسب الله ، القرارات الجامعية في ميزان المحكمة الادارية.
١٣- د. طارق عبد الرؤوف عامر _ د. ايهاب عيسى المصري ، صناعة واتخاذ القرار ، القاهرة ، ط١ – مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع ، ٢٠١٥.
١٤- د. طه الطاهر ابراهيم اسماعيل و د. احمد سباعي قطب، تحليل ونقد القوائم المالية ، ط٦، جامعة القاهرة_ كلية التجارة ، ٢٠١٤.
١٥- د. عامر أحمد المختار ، تنظيم سلطة الضبط الاداري في العراق ، ١٩٧٥.
١٦- د. عثمان عبد الملك الصالح ، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت والفقه المقارن واحكام القضاء، ط١ ، ١٩٧٧.
١٧- د. علي السلمي ، اتخاذ القرارات الادارية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية – مركز البحوث الادارية ، ١٩٧٠.
١٨- -علي خلف حجة ، اتخاذ القرارات الادارية ، ط١ ، عمان ، دار قنديل للنشر والتوزيع ،٢٠٠٦.
١٩- -كمال نور الله ، القرار الاداري ، دراسة تحليلية ذات اهداف تطبيقية لخدمة القادة الاداريين ، مركز البحوث الادارية، ١٩٧٥.
٢٠- د. محسن خليل ، القضاء الاداري ورقابته على اعمال الادارة ، ط٢ ، ١٩٦٨.
٢١- د. محمود حافظ ، القرار الاداري، بلا دار نشر، ١٩٩٣.
٢٢- د. نبيل سعد خليل ، صنع القرار التعليمي في جمهورية مصر العربية وبعض الدول المتقدمة ، ط١ ، القاهرة ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، ٢٠١٠.
٢٣- د. نعيم ابراهيم الظاهر، الادارة الحديثة النظريات والمفاهيم ، ط١ ، أربد ، عالم الكتب الحديث ، ٢٠١١.
٢٤- د. هاشم علي هاشم ، د. احمد خلف زاير، المحاسبة الادارية لاتخاذ القرارات لدعم الاستراتيجية ، ط١، البصرة - شركة الغدير للطباعة والنشر المحدودة ، سنة ٢٠١٧.
٢٥- د. وسام صبار العاني ، القضاء الاداري ، بغداد ، ٢٠١٥.

ثانياً: الرسائل والأطاريح:

١- ايناس ناصلي ، التمويل الذاتي ودورة في اتخاذ القرارات الاستثمارية في المؤسسة الاقتصادية ، جامعة العربي بن مهيدي – كلية العلوم الاقتصادية – المحاسبة والمالية ، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل ماستر

اكاديمي ، ٢٠١٨-٢٠١٩ ، منشور على الموقع: http://bib.univ-oeb.dz:8080/jspui/bitstream/123456789/8515/1/ .
٢- سهير علي أحمد ، سلطة اصدار اللوائح (القرارات التنظيمية) في الجمهورية اليمنية ، اطروحة قدمت الى كلية القانون جامعة بغداد، ١٩٩٩.
٣- عبد الامير محسن مغير ، سلطة الادارة في اصدار القرارات التنظيمية والرقابة عليها، رسالة مقدمة الى كلية القانون والسياسة بجامعة بغداد ، ١٩٨٠.
٤- عماد امين الحديدي ، رسالة بعنوان درجة ممارسة القيادة التربوية العليا في وزارة التربية والتعليم العالي الفلسطينية لدورها الاداري في ضوء الفكر الاداري الحديث ، الجامعة الاسلامية ، غزة ، ٢٠٠٩.
٥- عماد امين الحديدي ، رسالة بعنوان درجة ممارسة القيادة التربوية العليا في وزارة التربية والتعليم العالي الفلسطينية لدورها الاداري في ضوء الفكر الاداري الحديث ، الجامعة الاسلامية ، غزة ، ٢٠٠٩.
٦- محمد صالح عطية ، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية والعدالة الاجتماعية (دراسة مقارنة وتطبيقية على العراق) ، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، جامعة المنصورة ، ٢٠٢١.
٧- مروى بشير إبراهيم القزيري ، المعيار المميز لمجال القانون واللائحة (دراسة قانونية في ضوء التشريع الليبي) ، دراسة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، جامعة بنغازي، ٢٠١٥.

ثالثاً: البحوث والمجلات والمقالات:

١- سيناء احمد جار الله ، تحليل الهيكل المالي ودوره في اتخاذ القرارات المالية ، مجلة نصف سنوية محكمة تصدر عن قسم الدراسات الاقتصادية في بيت الحكمة- بغداد، العدد٤١ كانون الاول ٢٠١٩.
٢- د. محمد محمود عاطف البنا، الرقابة القضائية على دستورية اللوائح ، مجلة القانون والاقتصاد- العددان الاول والثاني ، ١٩٧٨.

رابعاً: التشريعات:

١- قانون التعليم العالي الاهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦ النافذ.
٢. نظام الجامعات ، الصادر بموجب المرسوم الملكي السعودي، رقم (م/٢٧) ، ط١، لسنة ٢٠٢٠.

خامساً: المواقع الالكترونية:

١- ما هو القانون ، موقع سطور الالكتروني ، منشور على الموقع : https://sotor.com/%D9%85%D8%A7-%D9%87%D9%88-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86