

## سلطة الإدارة وحقوق المتعاقدين والتزاماته في الرقابة الإدارية على العقود الحكومية في القوانين العراقية والسورية والأردنية

الدكتور محسن ملك افزلي اردكاني الأستاذ التام في القانون عضو هيأت الدراسة في جامعة المصطفى

العالمية والمدرس في جامعة قم محافظة قم المقدسة جمهورية إيران الإسلامية

مصطفى كريم طلال طالب الدكتوراه في جامعة قم كلية القانون قسم القانون العام محافظة قم المقدسة

جمهورية إيران الإسلامية

**Dr. Mohsen Malek Afzali Ardakani – Full Professor of Law – Member of the Academic Staff at Al-Mustafa International University and Lecturer at Qom University – Qom Province \_ Islamic Republic of Iran**

**Email: Malekafzali@miu.ac.ir**

**Email: mohsenmalekafzali@yahoo.com**

**Moustafa Kareem Talal – PhD student at Qom University – College of Law – Department of Public Law – Qom Province – Islamic Republic of Iran**

**Email: moustafaKareemtalal@gmail.com**

Abstract □

This research examines the legal nature of public administration contracts and clarifies the rights and obligations of contractors with the administration in light of comparative legislation between Iraq, Syria, and Jordan, as these are among the most prominent Arab countries that adopt the Latin-style administrative system influenced by the French model. The research aims to highlight the distinctiveness that differentiates the administrative contract from the civil contract in terms of parties, content, and implementation mechanisms, and to explain how to achieve a balance between the public interest and the rights of individuals contracting with the administration. The research started from a fundamental premise that the contractual relationship between the administration and the contractor is not based on complete equality, but rather on the principle of contractual balance that ensures the continuity of the public service without prejudice to the legitimate interests of the contractor. The research showed that Iraqi legislation, unlike its Syrian and Jordanian counterparts, lacks explicit provisions that establish the principle of financial balance for the administrative contract, which makes the Iraqi administrative judiciary play a compensatory role in enshrining this principle through judicial interpretation. As for Syrian legislation, Contracts Law No. (51) of 2004 clearly stipulates the exemption of the contractor from fines and compensation in cases of emergency circumstances or force majeure, thus granting them strong legal protection. Meanwhile, the Jordanian system adopts the principle of good faith and the continuity of public services as the basis for balance between the administration and the contractor, with greater flexibility in regulating contractual penalties. The research reached a number of conclusions, most importantly that the principle of financial balance in the administrative contract represents the true guarantee of the fairness of the contractual relationship, and that the administration's protection of the public interest should not come at the expense of the contractor's rights. Thus, the study concluded that achieving a balance between public authority and contractual freedom is the cornerstone of building a modern administrative system that aligns with the principles of justice and transparency, and strengthens trust between the administration and those dealing with it in Arab countries. **Keywords:** Administrative oversight, government contracts, administrative authority, contractor's obligation.

يتناول هذا البحث دراسة الطبيعة القانونية لعقود الإدارة العامة وبيان حقوق والتزامات المتعاقد مع الإدارة في ضوء التشريعات المقارنة بين العراق وسوريا والأردن، بوصفها من أبرز الدول العربية التي تعتمد النظام الإداري ذي الطابع اللاتيني المتأثر بالنموذج الفرنسي، ويهدف البحث إلى إبراز الخصوصية التي تميز العقد الإداري عن العقد المدني من حيث الأطراف، والمضمون، وآليات التنفيذ، وبيان كيفية تحقيق \*\*التوازن بين المصلحة العامة وحقوق الأفراد المتعاقدين مع الإدارة، إذ انطلق البحث من فرضية أساسية مؤداها أن العلاقة التعاقدية بين الإدارة والمتعاقد لا تقوم على المساواة التامة، بل على مبدأ التوازن التعاقدية الذي يضمن استمرار المرفق العام دون المساس بالمصالح المشروعة للمتعاقد، أظهر البحث أن التشريعات العراقية، بخلاف نظيرتها السورية والأردنية، تقتصر على نصوص صريحة تُقر مبدأ التوازن المالي للعقد الإداري، مما يجعل القضاء الإداري العراقي يلعب دوراً تعويضياً في تكريس هذا المبدأ عبر الاجتهاد القضائي. أما التشريع السوري، فقد نصّ بوضوح في قانون العقود رقم (٥١) لسنة ٢٠٠٤ على إعفاء المتعهد من الغرامات والتعويض في حالة الظروف الطارئة أو القوة القاهرة، مما منحه حماية قانونية قوية. بينما يعتمد النظام الأردني مبدأ حسن النية واستمرار سير المرافق العامة\*\* كأساس للتوازن بين الإدارة والمتعاقد، مع مرونة أكبر في تنظيم الجزاءات التعاقدية، وتوصل البحث إلى مجموعة من النتائج أهمها أن مبدأ التوازن المالي للعقد الإداري يمثل الضمانة الحقيقية لعدالة العلاقة التعاقدية، وأن حماية الإدارة للمصلحة العامة لا ينبغي أن تكون على حساب حقوق المتعاقد، وبذلك خلصت الدراسة إلى أن تحقيق التوازن بين السلطة العامة والحرية التعاقدية يُعدّ الركيزة الأساسية في بناء نظام إداري حديث ينسجم مع مبادئ العدالة والشفافية، ويعزز الثقة بين الإدارة والمتعاملين معها في الدول العربية. **الكلمات المفتاحية:** الرقابة الادارية، العقود الحكومية، سلطة الادارة، التزام المتعاقد

## المقدمة

تلجأ الإدارة عند ممارسة نشاطها المتمثل بالتنفيذ على العقود الحكومية تتخذ قرارات إدارية يترتب عليها آثاراً قانونية بالإرادة المنفردة والملزمة للإدارة، وأحياناً بالعقود الإدارية، فترتب هذه الآثار باشتراك إرادة أخرى مع إرادة الإدارة، إذ يعد العقد الحكومي من أهم الوسائل التي تستعملها الإدارة في إطار تحقيق الخدمة العامة، وهو عمل قانوني اتفقي مع الأفراد، يكون أحد طرفيه الإدارة، وذلك من أجل القيام بالأشغال أو الخدمات أو الدراسات وغيرها، ونتيجة لهذا نجد أن العقد الإداري يختلف عن العقد المدني، وذلك لكون الإدارة طرفاً قوياً فيه، إذ تمتلك وسائل قانونية تمكنها من التأثير المباشر على تنفيذ العقود ليس لها مقابل في نطاق القانون الخاص، وهي سلطة فرض الرقابة وسلطة التعديل وسلطة فرض العقوبات وسلطة فسخ العقد بإرادتها المنفردة، كما أن العقد الحكومي يقوم على ثلاثة أركان تتمثل بالرضا والمحل والسبب، وهذه كلها تكون جزءاً من عملية الجهد الرقابي الذي تقوم به الإدارة التي تمثل أهمية كبيرة في العملية الإدارية وتعد من أهم عناصرها، وأن تنظيم عملية الرقابة بشكل جيد يجعل منها أداة فعالة في تطوير عمل الإدارات المختلفة ويتجسد هذا التنظيم من خلال السند القانوني الذي يحكم العمل الرقابي وتستمد منها شرعيتها، ومن أجل الكشف عن سلطة الإدارة وحقوق المتعاقد والتزاماته في الرقابة الإدارية على العقود الحكومية في القوانين العراقية والسورية والأردنية توجب تقسيم البحث على مبحثين رئيسيين، ليهتم المبحث الأول بدراسة التعريف بالرقابة الإدارية والعقود الحكومية، بينما يركز المبحث الثاني على دراسة سلطة الإدارة وحقوق المتعاقد والتزاماته تجاه الإدارة في القوانين العراقية والسورية والأردنية.

## المبحث الأول: التعريف بالرقابة الإدارية والعقود الحكومية

يعد موضوع الرقابة الإدارية على تنفيذ العقود الحكومية من أهم موضوعات القانون الإداري على الإطلاق، إذ تقوم كل جهة إدارية بمباشرة نشاطها في التنفيذ على العقود الحكومية وفقاً للقانون ويكون لها في حدوده سلطة إدارية تقوم بعملية الرقابة على تنفيذ العقود الحكومية، وكل ذلك توجب شرح وإبراز المفاهيم والمصطلحات التي جاءت بها الدراسة، إذ يهتم المبحث بالتعريف بمصطلحات الدراسة ومفاهيمها، فقد قُسم المبحث إلى مطلبين رئيسيين، ليهتم المطلب الأول بدراسة مفهوم الرقابة الإدارية في اللغة والاصطلاح، بينما يهتم المطلب الثاني بالتعريف بالعقود الحكومية في اللغة والاصطلاح.

### المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية

اهتم علماء الإدارة بدراسة العديد من القضايا والمشكلات الإدارية، وذلك بهدف رفع إنتاجية المرافق العمومية على مختلف أنشطتها، فالإدارة ما هي إلا نشاط موجه نحو التعاون المثمر والتنسيق الفعال بين الجهود البشرية المختلفة، من أجل تحقيق هدف معين بدرجة عالية من الكفاءة، لذا اقتضت دراسة هذا المطلب بيان مفهوم الرقابة الإدارية في اللغة والاصطلاح وذلك من خلال تقسيمه إلى فرعين، ليهتم الفرع الأول بتعريف الرقابة الإدارية في اللغة، بينما يركز الفرع الثاني على تعريف الرقابة الإدارية في الاصطلاح، وكالاتي:

**الفرع الأول التعريف بالرقابة لغوياً** تعرف الرقابة الإدارية لغوياً بشكل دقيق، إلا أنها تعرف وفق مصطلحين الرقابة والإدارة، فالرقابة تعني المراقبة والملاحظة والحراسة وهي مشتقة من الفعل راقب، وراقبه يعني حرسه ولاحظه، ويتضح أن كلمة الرقابة وردت في القرآن الكريم في قوله تعالى، ﴿فَأُصْبِحَ فِي الْمَدِينَةِ خَائِفاً يَتَرَقَّبُ﴾ (١)، وفي قوله تعالى، ﴿إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا﴾ (٢)، أي مطلعاً حفيظاً لأعمالكم، ويستدل من معنى الرقابة في هذه الآية هو محاسبة الله سبحانه وتعالى لعباده، وذلك عن طريق مراقبة سبحانه وتعالى لجميع النشاطات والأعمال، ويستتبط البعض أن الرقابة معناها القرآني تعني تفقد وإحصاء الأعمال والأشياء على الناس وأن هذه الرقابة ينبغي أن يرتبط بها ويلازمها وجود تصور ملحوظ للأمر المطلوب الرقابة عليه، من خلال مجموعة من الالتزامات المحددة، والتحقق من الأمر محل الرقابة وذلك من خلال الاتصالات المحكمة (٣). ومصطلح الرقابة في اللغة جاء من الفعل رقب، الرء والقاف والباء، أصل واحد مطرد يدل على انتصاب لمراعاة شيء، ورُقوبا بضم الرء، ورُقوبا بفتح الرء، ورقابة ورقباناً، ورقبة، حرسه، انتظره، حاذره، والنجم رصده، وراقب، حرسه، أرقب الدار، جعلها له رقيباً، والرقيب، جعل له إياها، ترقب اي انتظره، ترقيباً، راقب كل منهما الآخر، وارتقب ترقبه والمكان علا وأشرف عليه (٤)، ورقب الشيء، يرقبه مراقبة ورقاباً، حرسه، والرقيب، الحارس، الحافظ، وترقبه، انتظره ورصده (٥) والرقابة أرجعها مختار الصحاح إلى الرقيب، أي الحافظ والمنتظر، وبابه دخل، ورقبة أيضاً ورقباناً أيضاً بكسر الرء فيهما، وراقب الله تعالى أي خافه، والترقب والارتقاب أي الانتظار، وأرقبه أي داراً أو أرضاً أعطاه إياه، وقيل هي للباقي منا والاسم منه الرقيب، وهي من المراقبة، لأن كل واحد مهما يرقب موت صاحبه، والرقبة مؤخر أصل العُنق وجمعها رقبٌ ورقبات ورقاب، والرقبة أيضاً المملوك (٦). ويقصد بالرقابة لغةً هي حراسة المتاع ونحوه، ورقب الشيء يرقبه وراقبه مراقبة ورقاباً، أي حرسه ولاحظه، ورصد رقابة الله في أمره، أي خافه (٧)، والرقابة تعني القوة أو سلطة التوجيه، كما تعني التفتيش ومراجعة العمل، وتعني أيضاً السهر أو الحراسة، وكذلك الرصد أو الملاحظة (٨).

**الفرع الثاني التعريف بالرقابة الإدارية اصطلاحاً** تمثل الرقابة في الاصطلاح التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة، كما تعرف على أنها متابعة العاملين بالمنظمة تنفيذاً للخطة الموضوعية، وتقوم أعمالها أولاً بأول، وذلك ضماناً لتحقيق الهدف المرسومة للمنظمة على أفضل وجه وفي أقصر وقت، وبأكبر قدر من الدقة وأقل قدر ممكن من الأخطاء (٩)، فالتعريف الأول يؤكد أن كل الأعمال تسير وفقاً للخطة والبرنامج والتعليمات التي تم تحديدها، فهدفها هو محاولة كشف الأخطاء والانحرافات بقصد اقتراح الحلول المناسبة لها، ومنع حدوثها مرة أخرى، بينما نجد التعريف الثاني هو جامع لكل وظائف الرقابة من تقييم الأعمال وتوجيه النشاط بما يتفق مع الخطة الموضوعية، وفي نظر الباحث هو تعريف منطقي تطرق إلى الرقابة من كل جوانبها. وعرفت الرقابة على أنها التأكد من ان تنفيذ الهدف المطلوب تحقيقها في العملية الإدارية تسير سيراً صحيحاً حسب الخطة والتنظيم والتوجيه المرسوم لها، كما انها تعني الإشراف والمراجعة من جانب سلطة أعلى، للتعرف على كيفية سير العمل داخل المشروع، والتأكد من أن الموارد تستخدم وفقاً لما هو مخطط لها (١٠)، والرقابة في مفهومها الضيق تعني تحقيق الإدارة من أن المقاول يقوم بتنفيذ العقد وفقاً للشروط المتفق عليها، فالرقابة هنا تعني الإشراف على التنفيذ، وهو تصرف مألوف ومعروف في عقود القانون الخاص (١١) وتعد الرقابة من مهام كل مدير في جميع المستويات الإدارية ابتداءً بالمدير العام وانتهاءً بمشرف الأعمال في الخط الإداري الأول في التنظيم، وتتمارس على كل شيء في التنظيم ابتداءً بالأفراد والأموال والأجهزة والمعدات والآلات، وعلى كيفية القيام بالعمل، وعلى العمليات والأنشطة الإنتاجية والتسويقية والتمويل والاستثمار وغيرها، ومن هذا المنطلق تعتبر العملية الرقابية شاملة لجميع نشاطات وموجودات المرافق العامة، لذا فقد تعددت تعريفات الرقابة الإدارية منها ما يطلق على أنها وظيفة من الوظائف الإدارية، وتعني قياس وتصحيح أداء المرؤوسين، للتأكد من أن الأهداف والخطط المسطرة، وقد تم تنفيذها بشكل مرضي، كما تعني الإشراف والمراجعة من سلطة أعلى بقصد معرفة كيفية سير الأعمال ومراجعتها وفقاً للخطة الموضوعية، كما يُطلق عليها اسم الرقابة الذاتية التي تمارسها الإدارة العامة على نفسها، وهي وسيلة تستطيع الإدارة التأكد من أن الأهداف قد تحققت في الوقت المحدد لها (١٢). وتعرف الرقابة الإدارية على انها التحقق والتأكد من التزام الإدارة بالقوانين والأنظمة والتعليمات في أدائها لتحقيق الهدف المرسومة وفق الخطة الموضوعية بكفاءة وفعالية، والوقوف على نواحي القصور والخطأ، ومن ثم العمل على علاجها ومنع تكرارها، كما تُعرف على انها الرقابة التي تمارس على أعمال وأشخاص الإدارة من خلال الأجهزة سواء الداخلية أم الخارجية، وسواء السابقة أم اللاحقة، وأيضاً رقابة الإدارة المركزية على أجهزة واعمال الإدارة المحلية (١٣) وتعد الرقابة الإدارية أمراً

ضرورياً في العملية الإدارية، فهي التي تحد من القصور والانحراف الذي يشوب مراحل النشاط الإداري، وتعمل على صياغة الإجراءات المضادة لذلك الانحراف، وتدارك القصور مع عدم السماح بخروج النشاط الإداري عن الحدود المرسومة له، وطرح المعالجة الناجمة للأسباب التي أدت إلى ذلك، وتعتبر من أهم أشكال الرقابة وأكثرها فاعلية إذا ما مورست في إطار من النظام وسيادة القانون، لأنها تمكن الإدارة من مراجعة نفسها بوتيرة أسرع قبل استفحال المشكلات، وبما يحقق السير المنتظم للإدارة، وذلك بتنفيذ ما جاء في القانون، ويقصد بها من الجانب الإداري الرقابة الصادرة من الجهات الإدارية التي تكون الجهاز التنفيذي والإداري للدولة، وينصرف مفهوم الرقابة الإدارية ليشمل المرافق العامة المركزية، وكذلك المرافق العامة اللامركزية، بهدف ضمان احترام القانون وحماية المصلحة العامة (١٤) والرقابة الإدارية هي رقابة ذاتية، إذ أن الإدارة تراقب نفسها بنفسها، فتتولى تصحيح أخطائها، وتتأكد من مدى مطابقتها تصرفاتها للقانون وملامتها للظروف المحيطة بها، فتصحح ما تكشفه من أخطاء في تصرفاتها، أما من تلقاء نفسها أو بناءً على تظلمات الأفراد، وما يترتب على ذلك من سحب أعمال أو إلغائها أو تعديلها (١٥)، ولا سبيل للإدارة عند ممارستها أداء مهامها، إلا أن تضع نصب عينينا ما هو محدد لها من الأهداف، وعدم تجاوزها لحدودها، بما قد يعسر حريات الأفراد، أو يمثل عدواناً على الحريات العامة. كما تُعرف بأنها الرقابة الذاتية التي تتولى الإدارة بموجبها مراقبة نفسها بنفسها، لذلك فهي تساعد الإدارة على تلافي أسباب القصور فيما يعترى أعمالها وأنشطتها سواء في مواجهة موظفيها أو في مواجهة الأفراد الذين يتعاملون معها (١٦)، كما تُعرف على أنها تلك الرقابة التي تمارسها الإدارة ذاتها على أعمالها للتحقق من مدى مشروعيتها أي مدى مطابقتها للقانون، وأحياناً تكون غاية رقابة الإدارة لأعمالها ليس فقط التحقق من مشروعيتها بل أيضاً للتحقق من مدى ملائمتها للمصلحة العامة، وهي رقابة ذاتية، فالإدارة تراقب نفسها بنفسها، ونتيجة هذه الرقابة هي إما تأكيد سلامة العمل وصحته، وإما سحب العمل أو إلغاؤه أو تعديله نظراً لعدم مشروعيته أو عدم ملائمته (١٧)، وبصورة أخرى هي أن تتولى الإدارة بنفسها مراقبة مدى مطابقتها تصرفاتها للقانون أما بناءً على طلب الأفراد أو من تلقاء نفسها (١٨)، وأيضاً هي العملية التي يتم بها معرفة كل نتيجة فعلية والعمل على مقارنة هذه النتائج ضمن معيار أو خطة موضوعة والتعرف على الأسباب التي تؤدي إلى انحراف هذه النتائج التي تم التحقق منها والنتائج المطلوبة والعمل على اتخاذ أفعال تصحيحية (١٩). أن مضمون الرقابة الإدارية تعني الرقابة التي تقوم بها هيئات إدارة يصدر بتشكيلها ويحدد اختصاصاتها وقوانين ولوائح عامة، كما تلتزم فيما تباشره من إجراءات ووسائل بالأحكام التي تنص عليها القوانين واللوائح، لذا هناك ثلاثة اتجاهات فكرية رئيسة تتعلق بمفهوم الرقابة الإدارية، منها النظرية الكلاسيكية التي ينظر أصحابها إلى الرقابة الإدارية على أنها عملية تفتيش وتخويف لأفراد التنظيم، لذا يستخدموا تعبيرات معينة مثل القوة والسلطة، فالمدير التقليدي يستخدم قوته وسلطته الرسمية لإرغام الأفراد على تنفيذ الأوامر ومحاسبتهم عندما يخطئون، لذلك فإن الرقابة في نظرهم هي عملية التركيز على التهديد بالعقوبة والوعد بالمكافئة لمنع حدوث الأخطاء والانحرافات، ومن رواد هذه النظرية هنري فايول الذي عرف الرقابة الإدارية على أنها تتطوي على التحقق إذا كان كل شيء يحدث طبقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة، وأن غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها، وهي تنطبق على كل شيء معدات، أفراد، أفعال (٢٠) أما الاتجاه الثاني يتمثل بالنظرية السلوكية التي ينظر أنصارها إلى أن الرقابة الإدارية من الجانب الإنساني، وذلك بالتركيز على التأثير في سلوك الآخرين بإيجابية، إذ يعرفون الرقابة الإدارية على أنها قدرة الفرد أو مجموعة من الأفراد في التأثير على سلوك فرد آخر أو مجموعة أخرى من الأفراد أو تنظيم معين، بحيث يحقق التأثير النتائج المرجوة، وأهم أنصار هذه النظرية جورج تيري الذي عرف الرقابة الإدارية بأنها قدرة المدير على التأثير في سلوك الأفراد في تنظيم معين بحيث يحقق هذا التأثير النتائج المستهدفة، بينما الاتجاه الثالث يتمثل بالنظرية التطبيقية وأهم أنصارها تيري وجورج اللذين يرون بأن الرقابة الإدارية ترتكز على معايير رئيسية للقيام بوظيفتها، وهي وضع وتحديد المعايير، وقياس الأداء ومقارنته بالمعايير، وتصحيح الفرق بين النتائج الفعلية والخطط الموضوعية، ومن جهة أخرى يرون بأن الرقابة الإدارية تقوم بعدة وظائف متكاملة ومتراصة مع بعضها البعض، وهي الرقابة الإدارية والرقابة التجارية والرقابة المالية والرقابة الأمنية والرقابة السياسية والرقابة القضائية (٢١) تعود فكرة الرقابة الإدارية على العقود الحكومية في العراق أساسها ظهور فكرة المحاسبة في جنوب العراق في عهد السومريين الذين عرفوا هذه الفكرة بشكل أبسط مما هو معروف عليه الآن، إذ أن الذين يقومون بتلك العملية يعرفون بالكتابة، وظيفتهم كانت تدوين كل ما يخرج من القصر أو المعبد، ثم ظهرت فكرة المحاسب الذي يعد من كبار الموظفين في المجتمع السومري (٢٢)، وبعد تأسيس الدولة العراقية الحديثة على أثر تشكيل الحكومة العراقية عام ١٩٢٠ وجدت جهتان للرقابة، تدعى الأولى بـ(دائرة مفتش الحسابات العمومية)، وتكون تابعة إلى دائرة المحاسبة العمومية، أما الثانية تسمى بـ(دائرة مدير مراجعة الحسابات العامة)، والتي أخذت على عاتقها وظيفة الرقابة اللاحقة لحسابات الحكومة (٢٣)، كما سُرع قانون تدقيق الحسابات العامة رقم (١٧) لعام ١٩٢٧، وبموجبه انشأ جهاز رقابي مستقل أطلق عليه اسم (دائرة تدقيق الحسابات العامة)، ثم جرى عليه تعديلات كثيرة حتى صدر القانون رقم (٤٢) لعام ١٩٦٨ الخاص بإنشاء (ديوان الرقابة المالية)، وبقي الأمر

على ما هو عليه حتى صدر القانون الجديد رقم (٦) لعام ١٩٩٠ الخاص بتنظيم ديوان الرقابة المالية (٢٤)، وبعد عام ٢٠٠٣ تم اجراء تعديل على هذا القانون من قبل سلطة الائتلاف المؤقت، وذلك بصدر امر سلطة الائتلاف رقم (٧٧) لعام ٢٠٠٤ الذي تم بموجبه تحويل ارتباط ديوان المحاسبة من رئيس الجمهورية إلى السلطة التشريعية، وذلك بعد تغيير النظام السياسي في العراق وتحوله من من النظام الرئاسي إلى النظام البرلماني (٢٥). بينما في سوريا فإن الدستور السوري لعام ١٩٣٠ الذي وضع على أثر ثورة عام ١٩٢٥ تعرض إلى إنشاء ديوان المحاسبات، عندما نصت مادته (١٠٣) على أنه، "يوضع قانون خاص لإنشاء ديوان المحاسبة للنظر في جميع المداخل والمصاريف ويكون هذا الديوان مستقلاً ولا يعزل أعضائه إلا في الأحوال المنصوص عليها في القانون وبعد موافقة مجلس النواب" (٢٦)، ثم صدر قانون ديوان المحاسبات السوري رقم (٣٨) في عام ١٩٣٨، والذي نصت مادته الأولى على أن، "يؤلف ديوان المحاسبات المنصوص عليه في الدستور السوري وفقاً لأحكام هذا القانون" (٢٧). وبعد استقلال سوريا في عام ١٩٥٢، صدر المرسوم التشريعي رقم (٢٠٧) المتضمن إنشاء ديوان المحاسبات ألغى القانون رقم (٣٨) مع كافة تعديلاته، وفي عهد الوحدة بين سوريا ومصر (١٩٥٨-١٩٦١) أعيد النظر بقانون الديوان ليطبق على القطرين معاً، إذ صدر القانون رقم (٢٣٠) لعام ١٩٦٠ المتضمن إنشاء قانون ديوان المحاسبات، وإلغاء المرسوم (٢٠٧) والذي أكدت مادته الأولى على أن ديوان المحاسبات هيئة عليا مستقلة يقوم بعمله نيابة عن مجلس النواب ويرتبط به، وبذلك أعطى القانون رقم (٢٣٠) الديوان صفة هيئة رقابية عليا وصفة الاستقلالية وحدد عمله نيابة عن مجلس النواب، إلا أن بعد انفصال سوريا عن مصر في عام ١٩٦١ أعيد ارتباط ديوان المحاسبات بمجلس النواب بدلاً من مجلس الأمة، وفي عام ١٩٦٧، صدر المرسوم التشريعي رقم (٩٣) المتضمن استحداث الجهاز المركزي للرقابة المالية، واسند إليه حق الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة مرتبطة بذات الجهة التي وضعت أسس هذه الموازنة وتقديراتها الأولية لوزارة المالية، وفي عام ٢٠٠٣ صدر المرسوم التشريعي رقم (٦٤) المتضمن قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية (٢٨) وتعد الرقابة الإدارية ضماناً من ضمانات الدولة لحماية المال العام من الهدر والعبث، لذلك حرصت التشريعات الوطنية في الأردن على إيلاء هذا الموضوع أهمية كبيرة في مختلف التشريعات وضمنتها في صلب الدستور، وعلى اساس ذلك نصت المادة (١١٩) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢، على أنه، "يشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها" (٢٩)، وعلى أساس ذلك حرص المشرع الأردني ومنذ تأسيس المملكة الأردنية الهاشمية على الاهتمام بالرقابة الإدارية بشكل عام، وعلى العقود الإدارية بشكل خاص لارتباطها بالمال العام، إذ حرص المشرع الأردني على منح هذه الأجهزة الرقابية صلاحيات واختصاصات عديدة تخولها التحري والبحث عن أوجه القصور في الأداء الحكومي، ومتابعة تنفيذ الدوائر والمؤسسات الحكومية للقوانين والتعليمات والأنظمة، فضلاً عن الكشف عن المخالفات الإدارية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجباتهم الوظيفية أو بسببها (٣٠). مما تقدم نستنتج أن الرقابة الإدارية هي الأداء التي بها نتحقق من التزام الإدارة بالقوانين والأنظمة، والكشف عن الانحرافات وتصحيحها وتحليل معوقاتنا، والسعي إلى علاجها بما يمنع حدوثها وتجاوزها مستقبلاً، لذلك فإن الرقابة الإدارية هي ذلك النشاط الذي تمارسه الإدارة بنفسها، وبما تملكه من سلطة بواسطة أجهزتها الرقابية تجاه أوجه النشاط الإداري الأخرى، وكما مورست لها السياسة العامة للدولة لتحقيق أهدافها وبلوغ مراميها وضمان سير الإدارة بانتظام واطراد، وخالصة القول أن الرقابة الإدارية رقابة تقوم بها الإدارة من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب من الأفراد.

### **المطلب الثاني مفهوم العقود الحكومية**

تستعمل الإدارة لتحقيق نشاطاتها المختلفة وسائل قانونية وبشرية ومادية، لذا فإن العقد الحكومي يعتبر عقد إداري وأحد هذه الوسائل الذي تتحقق بتقابل إراديتين تستعمل فيه الإدارة امتيازات السلطة العامة، فبرز أهمية العقود الإدارية في الدول المعاصرة كونها تشكل الوسيلة الرضائية الوحيدة لتعامل الإدارة مع الأفراد والشركات والدول الأجنبية إذا أرادت الالتزام بمبادئ الاقتصاد الحر والتجارة الحرة وتشجيع الاستثمار الوطني والأجنبي في مشروعيتها، ومن اجل الكشف عن كل ذلك توجب التعريف بالعقد الحكومي، فُسم المطلب إلى فرعين رئيسيين، يهتم الفرع الأول بتعريف العقد الحكومي من حيث اللغة، بينما يهتم الفرع الثاني بدراسة تعريف العقد الحكومي من حيث الاصطلاح، وكالاتي:

**الفرع الأول التعريف بالعقد الحكومي لغةً** لم يرد العقد الحكومي في اللغة بشكل دقيق لحداثة المصطلح القانوني، وإنما يمكن إرجاعه إلى اللغة من خلال الفعل عَقَدَ، ع ق د، ويقصد به الحبل والبيع والعهد فانعقد، وعَقَدَ الرُبُّ وغيره غلظ، فهو عقيد، وبأبهما ضرب، وأعقده غيره، وعقده تعقيداً، والعقدة بضم العين موضع العقد، وهو ما عقد عليه، والعقدة الضيعة، والعقدُ بالكسر القلادة، وكلامٌ مُعَقَّدٌ بالتشديد أي مغمض، واعتقد كذا بقلبه، وليس به معقودٌ أي عقْدٌ رأي، والمُعاقدة المعاهدة، وتعاقد القوم فيما بينهم، والمعاقد مواضع العقد، والعقيد أي المُعاقِد، والمُعقود واحد عناقيد العنب، والاعتقاد بالكسر لغةً فيه (٣١) والعقد لغةً (العين والقاف والذال) اصل واحد يد على شدة ووثوق، وإليه ترجع فروع الباب كلها (٣٢)، وعاقدت فلان أي عاهدته وألزمته، والعقد نقيض الحل، عقده يعقده وتعاقداً، وعقده، ويطلق أيضاً على الجمع بين أطراف الشيء، ويقال، عقد الحبل، إذا

جمع أحد طرفيه على الآخر، وربط بينهما والعقد، العهد، والجمع عقود، وهي تؤكد العهود، ويقال، عهدت إلى فلان في كذا وكذا وتأويله ألزمته ذلك (٣٣). والعقد في اللغة هو الربط والتوثيق مادياً كان أم معنوياً (٣٤). ويطلق مصطلح العقد على كل ما فيه ربط بين أطراف الشيء، كما يرد به الضمان أو العهد، فالأصل في هذه الكلمة هو الربط الحسي بين أطراف الشيء إلا أن العرب استعملوها للربط المعنوي للكلام، سواء اكان ربطاً وتوثيقاً وتقوية لكلام صدر عن شخص أم كان ربطاً بين كلامين لشخصين، فيقال عقد البيع أو عقد الإجارة وغيرها (٣٥)، والعقد هو نقيض الحل ثم استعمل في أنواع العقود من البيوعات وغيرها (٣٦).

**الفرع الثاني التعريف بالعقد الحكومي اصطلاحاً** العقد لفظاً يعني هو كل ما فيه ربط بين أطراف الشيء، كما يرد به الضمان أو العهد، وقد استعملها العرب للربط المعنوي للكلام سواء كان توثيقاً وتقوية للكلام صادر من جهة واحدة أم كان ربط بين كلامين لشخصين ومنها عقد البيع والزواج والإجارة وغيرها، كما وأن لفظ العقد يرد على معان عدة منها الشدة والربط والضمان والعهد والجمع والعزم والتأكد والاحكام والتوثيق (٣٧)، ويعد العقد من أهم الاختراعات التي عرفتها البشرية على الإطلاق، وهو الوسيلة الرئيسية للتبادل الاقتصادي واحد وسائل النظم الاجتماعية، والعقد هو الفكرة الجوهرية المسيطرة على العلاقات بين الأفراد (٣٨) وفي الاصطلاح القانوني عرفت المادة (٧٣) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لعام ١٩٥١ المعدل العقد بأنه، "ارتباط الإيجاب الصادر من أحد المتعاقدين بقبول الآخر على وجه يثبت أثره في المعقود عليه" (٣٩)، بينما العقد في التشريع السوري نصت عليه المادة (٩٢) من القانون المدني السوري رقم (٨٤) لعام ١٩٤١، على أنه، "ارتباط إيجاب بقبول على وجه مشروع يثبت أثره في محله، أو هو توافق إرادتين على إنشاء التزام أو نقله" (٤٠)، أما العقد في القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لعام ١٩٧٦ عرفته المادة (٨٧) بأنه، "ارتباط الإيجاب الصادر من احد المتعاقدين بقبول الآخر وتوافقهما على وجه يثبت أثره في المعقود عليه، ويترتب عليه التزام كل منهما بما وجب عليه للآخر" (٤١) والعقد يكون حكومياً إذا كانت الإدارة أحد أطرافه والتي تتعاقد باعتبارها شخصاً معنوياً عاماً، لذا فالعقد الحكومي هو عقد إداري، وقد عُرف العقد الإداري اصطلاحاً على أنه العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه، وتظهر فيه نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام، وأن يتضمن شروطاً استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص، أو يخول المتعاقدين مع الإدارة الاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام (٤٢)، ويعرف العقد الحكومي بأنه العقد الإداري المبرم بين شخصين من أشخاص القانون العام، أو بين أشخاص القانون العام وآخر من أشخاص القانون الخاص بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه (٤٣) ويُعرف العقد الحكومي بأن تكون الإدارة أحد اطرافه، وأن يتصل بنشاط مرفق عام من حيث تنظيمه وتسييره بغية خدمة أغراضه وتحقيق احتياجاته مراعاةً لوجه المصلحة العام وما تقتضيه من تغليبها على مصلحة الفرد الخاصة، وأن يأخذ العقد أسلوب القانون العام وما ينطوي عليه من شروط استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص، سواء تضمن العقد هذه الشروط أو كانت مقررّة بمقتضى القانون واللوائح، ففي التشريع العراقي لم يتطرق أمر سلطة الائتلاف المنحلة رقم (٨٧) لعام ٢٠٠٤ إلى تعريف العقود الحكومية، والتي يتم فيها الرجوع إلى قواعد القانون المدني (٤٤)، وفيما يتعلق بتسمية العقود الحكومية في التشريع العراقي فهي بالحقيقة عقوداً إدارياً تتعاقد فيها الإدارة مع شخص من أشخاص القانون الخاص بهدف تسيير مرافقها العامة مستندة في ذلك إلى القواعد الواردة في القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لعام ١٩٥١ المعدل، والذي عرف العقد في المادة (٧٢) منه، على انه، "ارتباط الإيجاب الصادر من أحد المتعاقدين بقبول الآخر على وجه يثبت أثره في المعقود عليه" (٤٥)، ونصت محكمة القضاء الإداري في العراق بحكمها الصادر في ٤ حزيران عام ١٩٦١ على أن العقد الإداري هو، "اتفاق يبرمه شخص من أشخاص القانون العام مع أحد الأشخاص أو الهيئات بقصد تسيير مرفق عام، أو تنظيمه، وتظهر نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام، وأية ذلك أن يتضمن العقد شروطاً استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص" (٤٦)، أما تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العراقي رقم (٢) لعام ٢٠١٤، عرفته على أنه العقود التي تبرمها الجهات التعاقدية الرسمية ممثلة برئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء ومجلس النواب ومجلس القضاء الأعلى والأمانة العامة لمجلس الوزراء والوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مع الجهات العراقية وغير العراقية لتنفيذ المقاولات العامة والمشاريع والعقود الاستشارية وعقود الخدمات غير الاستشارية وعقود تجهيز السلع والخدمات المحسوبة على الموازنات الاستثمارية والجارية والتشغيلية، والشركات العامة عند تنفيذها لمشاريعها المدرجة في المنهاج الاستثماري أو الجاري الممول من الموازنة العامة (٤٧) إزاء ذلك وضع المشرع العراقي النظام القانوني الجديد في دليل تنفيذ العقود الحكومية في العراق لعام ٢٠١٤ للتعاقد الحكومي على أسس من التجارب الدولية والممارسات الجيدة، وقد أثرت بيئة التشريع على مضمونه، فكانت الأوضاع السياسية والأمنية والاقتصادية والعمرانية وكافة المستجدات الحاصلة حاضرة وظاهرة في القوانين والأنظمة، ونتيجة لهذه العوامل بدأ ملحاً وضع قواعد جديدة تضمن الشفافية والعلنية والتنافس، وتكون محل ثقة تجاه المواطنين والخارج، وتحقق غاية التعاقد الحكومي بفعالية واقتصادية، وبذلك تحددت للقانون أهداف تتمثل في وضع إجراءات التعاقد التي تقدم إرشادات واضحة ومفصلة لكل مرحلة من مراحل

عملية التعاقد، وتوحيد إجراءات التعاقد لدى كافة الجهات المنفذة، وتحديد طرق وأساليب ترسية المناقصات المتبعة، وتحديد الجهات المسؤولة داخل الإدارة عن كافة العمليات والنشاطات، وتشجيع الكفاءة والاقتصاد وتحقيق القيمة الموزونة للمال المنفق، وتشجيع الشفافية والمساءلة في عملية التعاقد العام، ومتابعة النشاطات ورفع التقارير حولها، وتحديد جهات وصلاحيات الرقابة والمحاسبة (٤٨). ويذهب المشرع الأردني إلى أن العقود الحكومية هي عقود إدارية تبرمها الإدارة عادةً وهي على نوعين، الأول يسمى بالعقود الإدارية وتخضع للقانون العام، أما النوع الثاني فهي العقود الخاصة التي تخضع لأحكام القانون الخاص، وتخضع بعض العقود الإدارية في الأردن إلى أحكام نظام الأشغال الحكومية رقم (٧١) لعام ١٩٨٦ والمعدل بنظام رقم (٧٤) لعام ٢٠٠٢ (٤٩)، بينما اختلف المشرع السوري بعض الشيء في تعريف العقود الحكومية، إذ أكدت المادة (١٣) من قانون العقود الحكومية السوري رقم (٥١) لعام ٢٠٠٤، على أنه، "العقود التي تبرمها المرافق الاقتصادية المتعلقة بتنظيمها وتسييرها وهي تكون إدارية باحتوائها على بعض الشروط غير المألوفة في القانون الخاص، فهذه العقود هي عقود إدارية تحكمها روابط القانون العام" (٥٠). وبالنظر للتعريفات السابقة فإنها تكاد تكون متطابقة إلى حد كبير لا يرى فيها اختلاف، والتي عبرت فيه عن كون الإدارة طرفاً رئيسياً في العقد، ويبرز ذلك من خلال تنظيمها وتسييرها للمرفق العام مستعينة في ذلك بما لها من سلطات استثنائية غير مألوف في القانون الخاص، وبناءً على ما تقدم يمكن لنا أن نعرف العقد الحكومي بأنه العقد الذي تبرمه الإدارة مع شخص من أشخاص القانون الخاص، مستعينة بما لها من سلطات استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص بغية تسيير المرفق العام وخدمة أغراضه.

### **المبحث الثالث سلطة الإدارة وحقوق التعاقد والتزاماته تجاه الإدارة في القوانين العراقية والسورية والأردنية**

تتمثل سلطة الإدارة في التعاقد في العقود الحكومية في التعاقد مع الأفراد المراد التعاقد معهم، فهي لها الحق في اختيار الأفراد الذين يتمتعون في علاقاتهم الخاصة بالحرية الكاملة في التعاقد دون أي قيود تفرض عليهم طالما كان ذلك التعاقد في حدود النظام العام والآداب، وذلك وفق ما أعطاه القانون من تلك الصلاحيات لا يبرادتها وحدها، لذلك فالإدارة العامة ليست لها الحرية في اختيار المتعاقد معها من تلقاء نفسها، ونتيجة لذلك فإن المشرع قد فرض على الإدارة قيود أكثر من المفروضة على الأفراد، وفي الوقت نفسه أعطاه صلاحيات حددتها القوانين الوضعية في كل من العراق وسوريا والأردن، وعلى أساسي ذلك تم تقسيم المبحث إلى ثلاثة مطالب رئيسية، ليهتم المطلب الأول بدراسة سلطة الإدارة في مواجهة المتعاقد معها، بينما يهتم المطلب الثاني بدراسة حقوق التعاقد مع الإدارة، أما المطلب الثالث ركز على دراسة التزامات المتعاقد مع الإدارة.

#### **المطلب الأول سلطة الإدارة في مواجهة المتعاقد معها**

عندما تتعاقد الإدارة في العقد الحكومي يترتب على عملية التعاقد آثار تتعلق بالالتزامات والحقوق التي تظهر للإدارة في مواجهة المتعاقد معها، وإزاء ذلك تمتلك الإدارة سلطة واسعة في تنفيذ العقد الحكومي أكثر ما يمنح للمتعاقد معها، وتلك السلطة تستمد من العقد المبرم بإحدى أساليب التعاقد ولاسيما أسلوب التعاقد المباشر من خلال القواعد العامة التي تسري على أسلوب العرض المباشر في الغلب، وكذلك على العقود الحكومية، كسلطة الإدارة في الرقابة والتوجيه، وتعديل بعض شروط العقد ونصوصه، وتوقيع الجزاءات على المتعاقد معها، لذا توجد تقسيم المطلب على ثلاثة فروع، ليهتم الفرع الأول بدراسة سلطة الإدارة في الإشراف والتوجيه، بينما يركز الفرع الثاني على دراسة سلطة الإدارة في تعديل العقد، ويهتم الفرع الثالث بدراسة سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات بنفسها كالجزاءات المالية والضاغطة والفاسخة والجناحية، وكالاتي الفرع الأول سلطة الإدارة في الإشراف والتوجيه تضطلع الإدارة بمتابعة عملية التنفيذ على العقود الحكومية بواسطة سلطاتها في الرقابة والتوجيه من خلال الوقوف على حالات الإهمال والتلكؤ من قبل المتعاقد، فضلاً عن متابعة حسن تنفيذ العقد الحكومي، وبذلك فإن للإدارة الحق في الرقابة والتوجيه على تنفيذ العقد الحكومي، إذ تمتلك الحق في إصدار التوجيهات والتعليمات للمتعاقد مثل الالتزام باتباع طريقة تحددها له الإدارة تتعلق بتنفيذ العمل أو تأمره بالامتناع عن استخدام طريقة معينة بشرط أن يكون باعتبار الإدارة الخاصة للعقد الحكومي المبرم من خلال مساهمته في تسيير المرفق العام (٥١)، وللإدارة حق في التوجيه يختلف من عقد لآخر، ففي عقود التوريد فإنه يكون محدود في حين أنه يكون في عقود الأشغال العامة أكثر اتساعاً، لذا يحق للإدارة فيه أن تعين مهندساً ليشراف على متابعة تنفيذ عقد المقاول، وله أن يعطي التوجيهات والأوامر لغرض تنفيذ العقد الحكومي في الموعد المحدد، ويجب على المقاول أن ينفذ هذه الأوامر ولا يخالفها كي يبتعد عن إيقاع الجزاءات عليه من قبل الإدارة (٥٢). وترتكز سلطة الإدارة في الإشراف على حق الإدارة في مراقبة تنفيذ العقد، ويتم وفقاً لما تضمنه من شروط، فتتم الرقابة غالباً بصورة أعمال مادية مثل دخول أماكن استغلال المرفق والمخازن والمصانع، أو استلام بعض الوثائق للاطلاع عليها وفحصها، أو لغرض إجراء التحريات أو لتلقي شكاوى المنتهين والبت فيها، أو تتم الرقابة في صورة أعمال قانونية تتخذ شكل تعليمات وأوامر تنفيذية أو إنذارات توجهها الإدارة للمتعاقد معها، وتتم الرقابة في ذلك اثناء تنفيذ العقد وهي حق مقرر للإدارة حتى لو لم ينص عليها في العقد الحكومي (٥٣) وتتخذ الرقابة الإدارية في العراق شكل أعمال مادية، والتي تتمثل

بدخول بعض المهندسين الذين تتدبهم الإدارة لمواقع العمل على المشروع وأماكن استغلال المرفق والمخازن من خلال أعمال التفتيش على العمل، ولها أن تطلب البيانات أو أن تفحص المواد المراد استخدامها في العمل للوقوف على سير العمل على وفق ما تم تحديده من قواعد حددت في وقت سابق، كما وأنه يتوجب على المتعاقد أن يقدم للإدارة كافة المعلومات التي تطلبها، والتي تتعلق بالمقاولين الثانويين وعمالهم والاختصاصات الموكلة بهم، ليتم بعدها تدقيق هذه المعلومات والبيانات من المهندس المقيم (٥٤)، كما جاءت المادة (٤٠) من الشروط العامة لمقاولات أعمال الهندسة المدنية العراقية لتعطي الحق للمهندس بإصدار الأوامر للمقاول واجبة التنفيذ، إذ نصت على أنه، "يكون للمهندس حق إصدار الأمر إلى المقاول لرفع الأعمال وبإيقاف العمل إذا ظهر له إن العمل يجري تنفيذه بطريقة خاطئة، أو بمواد غير صالحة أو بعمال غير ماهرين، وإذا لم يمثل المقاول لأوامر العمل فعندئذ يكون للإدارة صاحبة العمل الحق في تنفيذ ذلك الأمر على نفقته مع المصروفات الإدارية" (٥٥) أما المشرع السوري فقد اختلف بعض الشيء عندما أعطى الإدارة سلطة مزدوجة وفق مبدأ قد يرد النص على سلطة الإدارة في الرقابة على تنفيذ العقد في العقد الإداري نفسه أو في دفاتر الشروط العامة أو الخاصة، وقد يرد النص عليها في بعض النصوص القانونية المنظمة لطائفة من العقود الإدارية، إلا أن النص على هذا الحق في العقد يكون كاشفاً ومنظماً لا منشأ له، إذ إن عدم نص العقد على حق الرقابة لا يحرم الإدارة من سلطتها في مراقبة تنفيذ العقود فهذا الحق الأصل للإدارة تستمد من المبادئ العامة للقانون الإداري وليس من نصوص العقد، فمن المتفق عليه أن هذا الحق من النظام العام، لذا فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا السورية عام ١٩٦٨ إلى أن سلطة الرقابة لها أساس قانوني مزدوج يتكون من فكرة تحقيق المصلحة العامة وما تقتضيه من تحقيق مقتضيات المرافق العامة، ومن فكرة امتيازات السلطة العامة، كون سلطة الرقابة أحد تطبيقاتها (٥٦). بينما المشرع الأردني أعطى مهمة الأشراف والتوجيه للإدارة محدداً، وهو ما نصت عليه المادة (٨٤) من نظام المشتريات الحكومية الأردني رقم (٨) لعام ٢٠٢٢، على أنه، "تختص المحاكم الأردنية بالنظر في النزاعات الناشئة عن تنفيذ العقود المبرمة بموجب أحكام هذا النظام وتكون التشريعات الأردنية واجبة التطبيق ما لم تنص وثائق العقد على خلاف ذلك وفق عملية التحكيم" (٥٧) الفرع الثاني سلطة الإدارة في تعديل العقود تعديل العقد الحكومي من السلطات التي منحت للإدارة، والتي تمارسها وفق إرادتها المنفردة، والتي تعد إحدى ميزات العقد الإداري عن عقود القانون الخاص، والتي تستند على قاعدة العقد شريعة المتعاقدين، والتي لا يمكن لأي طرف فيها أن يتحلل عن التزاماته التعاقدية وفقاً لإرادته المنفردة كأن يعدل من شروط العقد أو يقوم بنقض هذه الشروط بخلاف سلطة الإدارة في العقد الإداري، لذا بإمكان الإدارة أن تعدل بالتزامات المتعاقد معها وفق ما تقتضيه المصلحة العامة (٥٨)، ويمكن عد هذه السلطة من أهم خصائص العقد الإداري، والتي تستطيع فيها أن تعدل التزامات المتعاقد معها بإرادتها المنفردة واثاء تنفيذ العقد، إذ تزيد من الأعباء التي تُلقى على عاتق المتعاقد أو تنقصها دون الحاجة إلى موافقته في ذلك (٥٩). إزاء ذلك أجاز المشرع العراقي للإدارة المتعاقدة بأن تزيد كمية السلع والخدمات الاستشارية التي تم التعاقد عليها، إذ حددت نسبة الزيادة على أن لا تزيد عن مبلغ الاحتياط المنصوص عليه الوارد في تعليمات تنفيذ الموازنة السنوية، واشترط توافر التخصيص المالي وبذات الشروط المتعاقد عليها، وأجاز للإدارة إنقاص كميات السلع والخدمات غير الاستشارية على أن لا تزيد نسبة الانقاص على (١٥٪) من مبلغ العقد الحكومي (٦٠) الفرع الثالث سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات بنفسها يتوجب عند تنفيذ العقود الحكومية توفر مبدأ حسن النية، لكون التزامات المتعاقد مع الإدارة تتصل بالصالح العام، وبالتالي فإن أي إخلال بالتنفيذ على العقود الحكومية لا ينحصر بكونه إخلالاً بالتزام عقدي فقط، وإنما ينطوي على المساس بالمرفق العام موضوع العقد (٦١)، كما إن سلطة الإدارة بفرض الجزاءات على المتعاقد معها تخضع لنظام قانوني خاص، والذي يتمثل بنظام القانون العام في القوانين الإدارية والذي يقتضي فيه الحرص على سير المرافق العامة بانتظام وإطراد مما يستلزم الشدة في التعامل مع التعاقد لإجباره على تنفيذ العقد بدقة، وبالرجوع إلى الإجراءات المتبعة في القانون الخاص والمتمثلة بالفسخ والتنفيذ العيني مع التعويض، إذ أنها لا تكون حائلاً دون إخلال المتعاقد مما يستوجب أن تتمتع الإدارة بهذا الحق تحقيقاً للصالح العام (٦٢) وتتعدد الجزاءات التي تمتلك الإدارة توقيعها على المتعاقد، فمنها ذات طبيعة مالية أو جزاءات ضاغطة تستهدف إجبار المتعاقد المقصر للإيفاء بالتزاماته، أو تكون فاسخة للعقد، أو يتمثل بجزاءات جنائية وإن إخلال المتعاقد في تنفيذ التزامه التعاقدية يستوجب الجزاء عليه من الإدارة من أجل ردعه وحمله على تنفيذ التزاماته التي بذمته، وهذه الجزاءات تتمثل بالآتي: أولاً، الجزاءات المالية: ويقصد بها مبالغ مالية تحدد سلفاً، ويلزم بها المتعاقد المُخل بالتزاماته مع الإدارة، فالجزاءات المالية تختلف عن الشرط الجزائي أو التعويض الاتفاقي الوارد في القانون الخاص، بكون الإدارة توقعه على المتعاقد معها دون تدخل القضاء، ودون الحاجة إلى إثبات ما لحقها من ضرر نتيجة الإخلال بالعقد (٦٣)، وتتمثل الجزاءات المالية بالتعويض والغرامات التأخيرية، ومصادرة التأمينات الأولية، والتي يمكن إيجازها بالآتي: ١. التعويض: ويتمثل بمبلغ مالي يدفعه الطرف المُخل بالتزامه التعاقدية متى ما ترتب على ذلك الإخلال ضرر للمتعاقد الآخر، ويتضمن المبالغ التي يمكن للإدارة فرضها على المتعاقد أو التي يحكم بها للإدارة بسبب إخلال المتعاقد معها بالتزامه

التعاقدية، ويرجع في تقدير التعويض إلى القواعد العامة الواردة في القانون المدني، والتي تشترط لاستحقاق الإدارة للتعويض أن يكون هناك ضرر لحق بها جراء تقصير أو إهمال أو لعدم وفاء المتعاقد بالتزاماته مع الإدارة (٦٤)، ففي التشريع العراقي إن الإدارة لا تتمكن من تحديد التعويض الذي تستحقه من قبل المتعاقد من تلقاء نفسها، وإنما لابد أن تستند إلى ما ورد في قواعد القانون المدني المتعلقة بالتعويض التي تستلزم لاقضاء الإدارة التعويض أن يكون هناك ضرر أصابها نتيجة لتقصير المتعاقد بالتزاماته التعاقدية معها، وتختص المحكمة بتحديد مقدار التعويض (٦٥).

**٢. الغرامات التأخيرية:** ويقصد بها المبالغ المالية التي ينص عليها مقدماً في العقد الحكومي، وتعد جزاء توقعه الإدارة بنفسها على المتعاقد معها إذا أخل بالتزاماته التعاقدية، ودون الحاجة للجوء الإدارة إلى القضاء أو إثبات الضرر الذي أصابها وهو يشمل جميع العقود الإدارية، ويمكن الاتفاق على توقيعه في حال ارتكاب المتعاقد لأي مخالفة عند تنفيذ العقد الحكومي، إلا أن لجوء الإدارة إليه أكثر ما يكون جزاءً للتأخير، إلا أن سلطة الإدارة في توقيع الغرامات التأخيرية قبالة المتعاقد معها لا يمكن توقيعها إلا إذا نص عليها في العقد، فالغرامات التأخيرية تمتاز بكونها اتفاقية يتم تقديرها عن كل يوم تأخير ضمن المدة المحددة للتنفيذ (٦٦) إزاء ذلك حددت تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العراقي رقم (٢) لعام ٢٠١٤ نسبة الغرامات التأخيرية في الفقرة الرابعة من المادة (٩) بأنه، "أ. تحدد الغرامات التأخيرية من جهة التعاقد بنسبة لا تقل عن (١٠٪) ولا تزيد عن (٢٥٪) من مبلغ العقد، وعلى جهة التعاقد تثبيت النسبة في الشروط التعاقدية في وثائق المناقصة والتعليمات إلى مقدمي العطاءات" (٦٧)، كما أشار القضاء العراقي إلى أن مقدار التعويض الواجب لجهة الإدارة يستلزم أن يحدد بواسطة خبراء، فيقع على عاتقهم معرفة مقدار التعويض الواجب للإدارة، ومن ذلك قرار محكمة التمييز العراقية، والذي جاء فيه، "لدى التدقيق والمداولة تبين إن حصول الضرر للدولة عن تأخير الأعمال ذات المصلحة العامة أمر مفروض به، إلا إن التحقيق عن مدة التأخير وما يعود منه للمقاول ومقدار التعويض العادل الذي يقتضي إلزام المقاول به يجب أن يقدر بمعرفة خبراء بعد طرح وتحديد كافة نقاط النزاع وأقوال الطرفين حولها" (٦٨) بينما لا يوجد في التشريع السوري أية نصوص تشريعية تجيز للإدارة استعمال هذا الأسلوب بالتقدير الانفرادي لمبلغ التعويض وتحصيله بأسلوب التنفيذ الجبري، ولكن على الإدارة إذا ما تضررت من تصرفات المتعاقد أن تطالب بالتعويض أمام القاضي الإداري (٦٩)، إلا أن المشرع السوري قنن أحكام غرامات التأخير في نظام العقود الموحد، إذ أعطت المادة (١٥) من القانون السوري رقم (٥١) لعام ٢٠٠٤ الخاص بنظام العقود للجهات العامة حق فرض غرامة تأخيرية بشرط ألا تقل الغرامة اليومية عن (١٠,٠٠١) واحد بالألف من القيمة الإجمالية، وألا يزيد مجموع الغرامات على (٢٠٪) من القيمة الإجمالية للتعهد، فضلاً عن إعطاء الإدارة جواز تجزئة الغرامات التأخيرية، إذ يتم حسابها على أساس قيمة الجزء المتأخر في تسليمه، وذلك إذا نص دفتر الشروط الخاصة أو الإعلان على ذلك، وبشرط أن يكون الجزء المسلم قد سلم خلال مدة التسليم، وأن يكون الجزء المسلم قابل للاستعمال العادي بمعزل عن الجزء غير المسلم، أي المتأخر في تسليمه (٧٠) وفي التشريع الأردني نصت المادة (٦٨) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات رقم (١) لعام ٢٠٠٨ على أنه، "إذا تأخر المتعهد في تنفيذ ما التزم به في الموعد المحدد بالعقد تفرض عليه غرامة مالية بنسبة لا تقل عن (٥٪) من قيمة اللوازم التي تأخر المتعهد في توريدها عن كل أسبوع أو جزء من الأسبوع بصرف النظر عن الضرر الناشئ عن التأخير في التنفيذ" (٧١).

**٣. مصادرة التأمينات النهائية:** ويقصد بها مبلغ مالي يودع لدى الجهة الإدارية المتعاقدة تتوقى بها آثار الأخطاء التي يرتكبها المتعاقد أثناء تنفيذ العقد الحكومي، ويضمن لها قدرته على مواجهة المسؤوليات الناتجة عن تقصيره، وهي أيضاً تأمين ابتدائي يدفعه المتناقص عند القيام بالعطاء، وذلك ضماناً لجدية المناقص المتقدم بالعطاء، وتأمين نهائي يدفعه صاحب العطاء المقبول هدفه في ذلك ضمان قيام المتعاقد على تنفيذ التزاماته التعاقدية وفقاً لما نصت عليه شروط العقد (٧٢)، وإزاء ذلك أكد المشرع العراقي في المادة (٩) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العراقي رقم (٢) لعام ٢٠١٤، على أنه يلتزم المتعاقد بتقديم التأمينات النهائية على شكل خطاب ضمان، لضمان حسن تنفيذ العقد بنسبة (٥٪) من مبلغ العقد بعد التبليغ بكتاب الإحالة وقبل توقيع العقد، ويبقى خطاب الضمان نافذاً ولا يطلق إلا بعد إصدار شهادة التسليم النهائي وإيفاء المقاول بجميع التزاماته (٧٣) وذهب المشرع الأردني إلى مصادرة التأمينات في الفقرتين (ب، ج) من المادة (٩) من تعليمات العطاءات الأردني رقم (١) لعام ٢٠٠٨، على أنه، "إذا استتكتف المناقص عن الالتزام بعرضه أو لم يقيم بإتمام المتطلبات اللازمة للتعاقد وتوقيع أمر الشراء أو لم يقيم بتقديم تأمين حسن التنفيذ خلال عشرة أيام من تبليغه إشعار الإحالة تصدر لجنة العطاءات قيمة تأمين الدخول أو أي جزء منه إيراداً للخزينة بما يتناسب وقيمة المادة أو المواد التي استتكتف عنها بما لا يقل عن (٣٪) من قيمة هذه اللوازم" (٧٤) بينما اختلف المشرع السوري في تحديد التأمينات عن التشريعين العراقي والأردني، إذ جاء المشرع السوري بالتأمينات المؤقتة إلى جانب التأمينات النهائية، وهو ما جاءت به المادة على أنه تحدد التأمينات المؤقتة بنسبة (٥٪) من القيمة التقديرية للتعهد، أو بمبلغ مقطوع عند عدم وجود كشف تقديري، أما التأمينات النهائية بنسبة (١٠٪) من قيمة العقد، ويجوز لأمر الصرف إنقاص التأمينات المؤقتة والنهائية شريطة أن يذكر ذلك في دفتر الشروط الخاصة والإعلان (٧٥)، بينما نصت

المادة (٤٧) منه، "على المتعهد المرشح تقديم التأمينات النهائية خلال مدة تحدد في دفتر الشروط الخاصة على ألا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه خطياً إحالة التعهد عليه وقبل توقيع العقد ويمكن اعتبار التأمينات المؤقتة المقدمة تأمينات نهائية إذا قام المتعهد خلال المدة الأنفة الذكر بتسديد الفرق بين التأمينين فيما إذا كانت التأمينات المؤقتة أقل من التأمينات النهائية، وإذا كانت التأمينات المؤقتة قد قدمت بكفالة مصرفية فيجب استبدالها بكفالة جديدة تعادل قيمة التأمينات النهائية وتحفظ الجهة العامة بالتأمينات النهائية ضماناً لحسن تنفيذ التعهد واقتطاع غرامات التأخير وجميع التعويضات الناشئة عن العطل والضرر الذي يصيبها من جراء إخلال المتعهد بالتزامه" (٧٦) ثانياً، **الجزاءات الضاغطة:** تتمثل الجزاءات الضاغطة بكونها ذات طبيعة مؤقتة، إذ أن الإدارة تمتلك عند توقيعها على المتعاقد أَمْلاً لامتيازها في التنفيذ المباشر بإجبار المتعاقد معها على تنفيذ التزاماته على النحو المرضي ويبرز بحلول الإدارة محل المتعاقد معها في تنفيذ التزاماته أو تكلف الغير بدلاً عنها، وأن التنفيذ على حساب المتعاقد المقصر يعد تطبيقاً لقاعدة التنفيذ العيني للالتزام، وتقوم الإدارة به عقد امتناع المتعاقد معها على التنفيذ أو إخلاله بتعهده ضماناً لحسن سير المرفق العام بانتظام وإطراد ولتحقيق المصلحة العامة، فتتخذ الجزاءات الضاغطة ثلاثة صور رئيسة تتمثل في وضع المشروع تحت الحراسة، وحلول الإدارة محل المتعاقد، والشراء على حساب المتعاقد (٧٧) إزاء ذلك نجد في التشريع العراقي قد تناولت الشروط العامة لمقاولات أعمال الهندسة المدنية العراقية لعام ١٩٨٨ ذلك في المادة (٦٥)، والتي أكدت على ضرورة توجيه إنذار تحريري إلى المقاول في حالة سحب العمل قبل (١٤) يوماً من سحب العمل منه أو وضع اليد على الموقع، وهو ذاته ذهب إليه محكمة التمييز العراقية بقولها، "الشروط العامة والشروط الخاصة للمقاوله يكمل بعضها بعضاً وكلها ملزمة للطرفين، فالنص الوارد في الشروط العامة يلزم توجيه رب العمل إنذاراً إلى المقاول في حالة إخلاله لم يبلغ بما ورد في الشروط الخاصة من جواز قيام رب العمل بالعمل على حساب المقاول ما دام النص الخاص لم يعف رب العمل من توجيه إنذار" (٧٨) بينما ذهب التشريع الأردني إلى ما نصت عليه الفقرة (أ) من المادة (١٦) من تعليمات عطاءات الأشغال الحكومية الأردني رقم (٧١) لعام ١٩٨٦، والتي أعطت للإدارة الحق في حالة اعتبار المتعاقد مستكفراً عن تنفيذ التزاماته التعاقدية باتخاذ الإجراءات القانونية المنصوص عليها في وثائق العطاءات بحق المتعاقد بما فيها مصادرة كفالة المناقصة وتنفيذ الأشغال على حسابه بالطريقة التي تراها الدائرة المختصة مناسبة، وبناءً على ذلك فإن الإدارة تمتلك توقيع ثلاثة أنواع من الجزاءات الضاغطة، والتي تتمثل في الجزاءات المنصوص عليها في العقد، ومصادرة الكفالة، وتنفيذ الأشغال على حساب المتعاقد عن طريق الإدارة مباشرة أو عن طريق شخص آخر (٧٩).

**ثالثاً، الجزاءات الفاسخة:** هي الجزاءات التي يكون من خلالها فسخ العقود الحكومية، فإذا تبين للإدارة إن المتعاقد معها لم يعد قادراً على أداء التزاماتها التعاقدية على أتم وجه أو إذا ارتكب خطأ جسيماً أو تقصيراً أو إخلالاً خطيراً بالتزاماته، فهنا يحق للإدارة أن تنتهي العقد دون انتظار حكم قضائي بذلك، ولها أن تبرم عقداً جديداً مع غيره لتكفل سير المرفق العام بانتظام وإطراد ويكون ذلك على مسؤولية المتعاقد الأول، والذي سيتحمل كافة مخاطر توقيع العقد الجديد، ويلتزم المتعاقد بتعويض الإدارة عن كافة الأضرار التي لحقت بها بسبب خطئه الجسيم والذي جعل الإدارة تتحمل نفقات مالية كبيرة لقاء تعاقدها مع الغير (٨٠)، وبناءً على ذلك فإن الجزاءات الفاسخة تتمثل بحق الإدارة في إسقاط الالتزام التعاقدية، وغايتها في ذلك هي عدم وجود جدوى من إيقاع الجزاءات الأخرى، كما وإنها ترغب في إنهاء العقد المبزم بعد أن تستنفذ الإدارة جميع الوسائل في التعامل مع المتعاقد، وبذلك تتعدم الجدوى من استمرار العلاقة التعاقدية وإعادته إلى الطريق الصحيح، ويهدف الفسخ إلى إنهاء العقد بصورة نهائية، ذلك إن المتعاقد قد أضر الإدارة ضرراً جسيماً لا يستقيم معه الاستمرار في التعاقد، وتلجأ الإدارة إلى هذا الأسلوب بعد انعدام الفائدة من الاستمرار في التعاقد (٨١) وفي التشريع العراقي فإن القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لعام ١٩٥١ المعدل في مادته (٨٦٨) أجازت لصاحب العمل أن يفسخ العقد في حال تأخر المتعاقد عن الابتداء بالعمل أو لكونه تأخر عن انجاز العقد، وكذلك أجازت المادة (٨٦٩) منه لصاحب العمل بأن يفسخ العقد متى ما تبين إن المقاول ينفذ العقد بصورة معيبة بعد إنذاره بالعدول إلى الطريق الصحيح، وذلك بأجل مناسب يحدد له (٨٢)، إلا أن المشرع السوري لم يأخذ بالفسخ كجزاء عقدي تملكه الإدارة، مع أن القضاء الإداري السوري قد أخذ به وسلم بحق الإدارة في فرضه عن طريق قرار إداري دون الحاجة للجوء للقضاء مع اشتراط وقوع المتعاقد بخطأ جسيم، مع حق المتعاقد بالتعويض إذا وقع الفسخ بشكل تعسفي، ورقابة القاضي هنا اشمل نواحي المشروعية والملائمة معاً على قرار الفسخ الذي تتخذه الإدارة فيستطيع القاضي إلغاء قرار الإدارة غير السليم بالفسخ والتعويض على المتعاقد، بينما يكتفي القاضي الإداري بالحكم بالتعويض دون إلغاء قرار الإدارة إذا لم يكن سليماً (٨٣)، ويتفق المشرع الأردني في ذلك مع المشرع السوري، إذ يعد هذا الجزاء أنه يستهدف الرابطة التعاقدية من أخطر الجزاءات التي يمكن للإدارة توقيعها على المتعاقد معاً، ولذا يستلزم القضاء الأردني أن يقترن توقيع بخطأ جسيم يرتكبه المتعاقد في تنفيذ التزاماته، فيختلف بذلك عن حق الإدارة في إنهاء العقد بإرادتها المنفردة لاعتبارات تتعلق بالصالح العام وبدون خطأ من جانب المتعاقد، والإدارة هي التي تقدر ابتداء خطورة المخالفة التي ارتكبتها المتعاقد، وتخضع في

تقديرها لرقابة قاضي العقد اللاحقة، كما أن النص في العقد على بعض حالات الفسخ لا يعني عدم وجوبه بالنسبة لحالات الخطأ الأخرى، وإنما تخضع هذه الحالات غير المنصوص عليها لشروط وقوع خطأ جسيم من المتعاقد بدرجة كافية (٨٤) رابعاً: **الجزاءات الجنائية**: ويقصد بها الجزاءات التي تُفرض عندما لا يمكن للإدارة أن توقع عقوبات جنائية على المتعاقد معها مهما بلغت درجة جسامته المخالفات التي يرتكبها المتعاقد مع التسليم للإدارة بأن تضع في عقودها الإدارية شروطاً استثنائية غير مألوفة، إلا إن هذه الشروط لا تصل للإدارة بأن توقع عقوبات جنائية على المتعاقد، وذلك لأن وضع الإدارة لجزاءات جنائية يعد باطلاً لمخالفته النظام العام (٨٥)، ويجب على المتعاقد مع الإدارة أن يحترم القوانين واللوائح التي تتعلق بتنفيذ العقد، ولكن ليس بصفته متعاقداً، وإنما بصفته مواطناً ملزماً باحترام القوانين واللوائح (٨٦) إزاء ذلك جاء التشريع العراقي فيما أوردته المادة (٢٧) من الشروط العامة لمقاولات أعمال الهندسة المدنية لعام ١٩٨٨، أنه، "على المقاول أن يمثل من جميع الوجوه لأحكام القوانين والأنظمة أو المراسيم أو الأوامر، وكذلك التعليمات والبيانات أو القرارات الصادرة عن الإدارات المحلية أو الجهات الخرى المخولة قانوناً، ويضمن المقاول جميع المسؤوليات مهما كان نوعها الناجمة عن خرق أي من تلك القوانين والأنظمة والمراسيم والأوامر وغيرها" (٨٧)، كما أن تعليمات تصنيف الشركات والمقاولين العراقية أعطت الحق لوزير التخطيط والتعاون الإنمائي بناءً على طلب الوزير أو الجهة غير المرتبطة بوزارة بإدراج شركات المقاولات أو المقاول في القائمة السوداء لمدة لا تزيد عن ثلاثة سنوات (٨٨)، بشرط توفر الآتي (٨٩):

١. سحب العمل بسبب التلكؤ بتنفيذ المقولة أو إخلاله بالتزاماته التعاقدية بالتعامل مع الشركات الأجنبية المقاطعة.
٢. الامتناع عن توقيع العقد بعد التبليغ بقرار الإحالة.
٣. ثبوت عدم الالتزام بأداب مهنة باتباع أساليب المنافسة غير المشروعة.
٤. ثبوت مخالفة شروط المقولة أو المواصفات الفنية المتعاقد عليها بقصد الإضرار بالمصلحة العامة.
٥. ثبوت تقديم معلومات أو أمور مغايرة للحقيقة فيما يتعلق بالعمل المحال عليه بقصد الإضرار بالمصلحة العامة.
٦. ثبوت القيام بتزوير العطاءات أو أية وثيقة من مستندات المقولة.
٧. ثبوت رشوة أحد منتسبي الحكومة.

٨. التعاون مع الشركات الأجنبية المقاطعة. أما المشرع السوري لم يجعل الاعذار وجوبياً في جميع الحالات على خلاف القواعد العامة في القانون المدني التي تلزم اعدار المدين قبل توقيع الجزاء (٩٠)، بينما توافق المشرع الأردني مع المشرع الأردني عندما أجاز القانون الإداري للإدارة فسخ العقد كجزاء في حالات متعددة، وهو ما نصت عليه المادة (٦٧) من تعليمات تنظيم العطاءات الأردنية لعام ١٩٨٦ التي أجازت للإدارة فسخ العقد إذا ما تنازل المتعهد لشخص آخر عن كل أو جزء من العقد دون حصول موافقة أو إذن خطي من لجنة العطاءات (٩١)، إذ أعطى المشرع الأردني للإدارة حق فسخ العقد نتيجة لإخلال المتعاقد، وإن كان حقاً تقرره القوانين والنصوص التعاقدية، إلا أن للإدارة اللجوء إلى هذا الحق حتى وإن لم ينص عليه في العقد ودون الحاجة للجوء إلى القضاء ما لم يتضمن العقد نصاً يقضي بغير ذلك، وعند ذلك يكون النص واجب الجزاءات، فهي مقيدة بقيود يجب مراعاتها، وأول هذه القيود وجوب ارتكاب المتعاقد مع الإدارة خطأ جسيماً يبرر فسخ العقد كجزاء نهائي للرابطة التعاقدية، فمن صور الخطأ الجسيم عدم تنفيذ الأوامر المصلحية الموجهة للمتعاقد، وترك موقع العمل، وإيقاف العمل، وعدم مراعاة مواعيد تسليم العمل والمواد الموردة، والإهمال وعدم الاهتمام، والتنازل عن العقد، وعجز المقاول، والغش ومحاوله الرشوة، وتوريد أصناف رديئة، والإفلاس، والتصنيف القضائي لذمته المالية (٩٢).

### **المطلب الثاني حقوق المتعاقد مع الإدارة**

للمتعاقد حقوق عند إبرامه العقد مع الإدارة يسعى من خلالها لتحقيق العائد المالي والربح، وتحقيق المنفعة المالية التي تعد إحدى الحقوق الأساسية التي يتمتع بها المتعاقد تجاه الإدارة، إذ أن المقابل المادي يعد حقاً تعاقدياً للمتعاقد مع الإدارة، لذا فقد تبرز أهمية المحافظة على الحقوق الخاصة بالمتعاقد، والمتمثلة في ضرورة المحافظة على سير المرفق العام بإطراد وانتظام ضماناً للصالح العام، كما أن للمتعاقد مع الإدارة حقوق تلتزم بها جهة الإدارة، لذا توجب تقسيم المطلب على ثلاثة فروع، ليهتم الفرع الأول بدراسة حق المتعاقد في الحصول على المقابل النقدي، بينما يركز الفرع الثاني على دراسة حق المتعاقد في الحصول على التعويض المالي، بينما يهتم الفرع الثالث بدراسة حق المتعاقد في الحصول على التوازن المالي، وكالاتي، **الفرع الأول حق المتعاقد في الحصول على المقابل النقدي** يستهدف المتعاقد عادةً للحصول على المقابل النقدي الذي يعد فيه غايته التعاقدية مع الإدارة تحقيق المصالح المادية له، والمتمثلة بالمقابل النقدي للسلع أو الخدمات التي يقدمها للإدارة وفقاً لالتزاماته التعاقدية، إذ أن طبيعة هذا المقابل تختلف باختلاف العقود الإدارية، ففي عقد الامتياز يتمثل المقابل المالي بما يحصل عليه المتعاقد من رسوم تفرض على جمهور

المنتفعين من خدمات المرفق العام، بينما في عقود التوريد والشغال العامة يكون بصورة الثمن الذي تدفعه الإدارة لقاء السلع التي يتم توريدها أو الأشغال التي يتم تنفيذها (٩٣)، ويعد المقابل النقدي من البنود التعاقدية في العقد الإداري، وعليه لا يمكن للإدارة تعديل الاتفاق مع المتعاقد، وإلا جاز للمتعاقد أن يلجأ للقضاء ويطلب بفسخ العقد، وبالرغم من ذلك يوجد استثناء يعطي فيه الحق للإدارة بإجراء التعديل على العقد، كما هو الحال في الرسوم بعقد الامتياز أو في حال تضمن العقد بنداً يعطي فيه الحق للإدارة في إعادة النظر في مقدار المقابل النقدي المتفق عليه في العقد (٩٤) أن الأهمية المرجاة من العقد الإداري لما ينتج عنه من التزامات تعاقدية على كلا المتعاقدين، سواء أكان من الإدارة أو المتعاقد معها، وإن كانت القاعدة السائدة بأن تستند الإدارة حقوقها وامتيازاتها من فكرة تحقيق المنفعة العامة وتأمين سير المرفق العام بانتظام وإطراد تحقيقاً للمصلحة العامة، إلا إن المتعاقد يستمد حقه من العقد المبرم نفسه، ويترتب على ذلك إن على الإدارة أن تفي بالتزاماتها التعاقدية في تعويض المتعاقد في حال إخلالها بهذه الالتزامات وعليه فإنه يحق للمتعاقد أن يطالب الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به بسبب إخلال الإدارة في التزاماتها التعاقدية تجاهه (٩٥) ويتمثل المقابل النقدي بما يؤديه المتعاقد من أعمال بموجب عقود الأشغال العامة أو توريد البضائع أو المواد بعقود التوريد، ففي عقود الأشغال العامة يتخذ الثمن شكل مبلغ عن الأعمال المنجزة التي تم الاتفاق عليها على وفق ما منصوص عليه في جدول الأسعار والقوائم الخاصة بالمشروع، أما عقد التوريد فإن الدفع يتم وفق الكميات التي تورد وتستلم من الإدارة (٩٦) إزاء ذلك لم يرد المشرع العراقي في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لعام ٢٠١٤ ما يشير إلى المقابل النقدي الذي يستحق للإدارة، ويمكن عده مسكلاً حسناً، ذلك إن المشرع لا يحتاج للنص عليه في العقد لكونه أمراً مقررًا ومفروضاً منه بموجب العلاقة التعاقدية التي تربط المتعاقد مع الإدارة، والتي يكون مبنائها حصول المتعاقد على المقابل النقدي نظيراً للأعمال المؤداة للإدارة (٩٧)، بينما المشرع السوري اعتبر المقابل النقدي الربح الذي يجب أن تحترمه الإدارة في إبرامها للعقد، فيجب ألا تقوم بأي عمل يتعارض مع صفتها كمتعاقدة أو يعرض المتعاقد معها لأعباء ومناعب في تنفيذه لالتزاماته العقدية (٩٨)، بينما اعتبرها المشرع الأردني تدخل في باب الجزاءات المالية التي عدها بأنها عبارة عن المبالغ التي يحق للمتعاقد مع الإدارة أن يطالبها بالمقابل النقدي وحتى أن أخلت الإدارة بالتزاماتها التعاقدية فيدخل في باب التعويض (٩٩) **الفرع الثاني حق المتعاقد في الحصول على التوازن المالي من أجل إبراز حق المتعاقد في الحصول على التوازن المالي الاعتراف بسلطة الإدارة في تعديل شروط العقد الحكومي أو زيادة تلك الشروط لالتزامات المتعاقد أو انقاصها، بالرغم من انعقاد العقد بإرادتها المنفردة، ومقابل ذلك حق المتعاقد بالحصول على الامتيازات المالية بالقدر الذي يساوي الزيادة الحاصلة في التزاماته، كما إن العدالة تستوجب أن ينطوي على طبيعة العقود الإدارية أن يتحقق فيها التوازن المالي من خلال التوفيق بين العبء الواقعة على المتعاقد وبين المزايا التي يتمتع بها (١٠٠)، لذا تبرز أهمية التوازن المالي بكون الملتزم يضع في حسابه توظيف أمواله بعقد امتياز المرفق العام مستهدفاً تحقيق ربح معقول خلال مدة سريان العقد، ويتحتم على الإدارة فيه أن تحترم تلك المدة، إذ أن المتعاقد رتب عملياته عليها معتمداً في ذلك على استرداد نفقات المشروع من خلال الربح المتحصل له عند استمرار العقد نافذاً طول مدة العقد، فإذا انتهت المدة اختل أساس التوازن الذي بُني عليه تقدير الملتزم وحرَم من حقه بالحصول على أرباح من مشروعه (١٠١) وهناك نظرية الظروف الطارئة للحصول على التوازن المالي، وتتخلص هذه النظرية في أنه إذا طرأت ظروف استثنائية خارجية خلال تنفيذ العقد الحكومي، ولم يكن باستطاعة المتعاقد توقعها عند إبرام العقد، ويترتب على حدوثها حصول اختلال في التوازن المالي للعقد، ونتج عنه إخلال خطير إلى درجة أن أصبح تنفيذ الالتزام أشد إرهاقاً وأكثر كلفة على وجه يرتفع عن القدر الذي حدده المتعاقدان ويتجاوزاه، وهنا يمكن للمتعاقد أن يطالب الإدارة بأن تسهم بجزء من الأعباء المالية الجديدة، وذلك عن طريق تعويضه بصورة جزئية ومؤقتة عن الخسارة التي لحقت به (١٠٢)، وبناءً على ذلك فإن الطرف الطارئ يمكن أن يحصل بعد إبرام العقد أو خلال تنفيذه نتيجة ظروف استثنائية، ويسري حكم تطبيق هذه النظرية على طرفي العقد سواء كانت الإدارة أو المتعاقد معها، إلا أن الواقع يشير إلى أن الضرر الواقع جراء نظرية الظروف الطارئة يكون على المتعاقد مع الإدارة، إذ أن معظم العقود الإدارية الملتزم بتقديم الخدمة أو السلعة (١٠٣) إزاء ذلك، أقر المشرع العراقي نظرية الظروف الطارئة في الفقرة الثانية من المادة (١٤٥) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لعام ١٩٥١ المعدل، والتي نصت على أنه، "إذا طرأت حوادث استثنائية عامة لم يكن في الوسع توقعها وترتب على حدوثها إن تنفيذ الالتزام التعاقدية، وإن لم يصبح مستحيلًا صار مرهقاً للمدين، بحيث يهدده بخسارة فادحة جاز للمحكمة بعد الموازنة بين مصلحة الطرفين أن تنقض الالتزام المرهق إلى الحد المعقول، إن اقتضت العدالة ذلك، ويقع باطلاً كل اتفاق على خلاف ذلك" (١٠٤) كما قضت محكمة القضاء الإداري العراقي في ٣٠ حزيران ١٩٥٧ بأن الفقه والقضاء الإداري قد خلق نظرية الظروف الطارئة ونظرية التوازن المالي للعقد الحكومي وغيرها من النظريات والقواعد التي تحقق بقدر الإمكان توازناً بين الأعباء التي يتحملها المتعاقد مع الإدارة وبين المزايا التي ينتفع بها، إذ أن من حق المتعاقد المضار من حالة الظروف الطارئة أن يطلب من الطرف الآخر مشاركته في هذه الخسائر التي تحملها فتعوضه عنها تعويضاً جزئياً، ثم يستمر هذا الحكم ليقرر**

مبدأ استقلال نظرية التوازن المالي للعقد عن النظريات الأخرى، وهنا تختلف نظرية الظروف الطارئة عن نظرية التوازن المالي للعقد من ناحية أن نظرية التوازن المالي تقوم على مقابلة الحق المعترف به لجهة الإدارة في تعديل العقد الحكومي للمصلحة العامة بإصلاح ما يحدث للعقد الذي هو طرف فيه، أما في نظرية الظروف الطارئة فإنه على الرغم من أن الضرر الذي يقع يرجع إلى سبب غريب عن جهة الإدارة، فإن العقد الحكومي يظل قائماً وموجوداً كما هو، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن التعويض تأسيساً على نظرية التوازن المالي للعقد الحكومي يكون تعويضاً كاملاً عن جميع الأضرار التي تصيب المتعاقد، أما في حالة الظروف الطارئة فإنه يكون مقصوراً على معاونة ومساهمة في مقدار الضرر، وعلى أساس ذلك فإن فكرة التوازن المالي تتعلق بالإخلال المالي للعقود الحكومية بفعل الإدارة، وهي فكرة ملازمة للتعديل في العقود الحكومية ولا يمكن الاعتماد عليها أساساً فيما يتعلق بالنظريات الأخرى التي تحدد الالتزامات التعاقدية كنظرية عمل الأمير ونظرية الظروف الطارئة ونظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة (١٠٥). بينما المشرع السوري كان ليناً في ذلك، إذ أكدت المادة (٥٣) من القانون السوري رقم (٥١) لعام ٢٠٠٤ الخاص بنظام العقود للجهات العامة على أن لا يكون المتعهد مسؤولاً عن التأخير الواقع بسبب من الجهة العامة، ويعفى المتعهد من غرامات التأخير إذا ضحية خالصة لقوة القاهرة لا يد له فيها وذلك عن المدة التي تأخر فيها بسبب تلك القوة، ويعفى المتعهد من تنفيذ التعهد إذا أضحي أمام استحالة مطلقة تحول دون قيامه بتنفيذ أحكام التعهد، وكان ذلك غير ناجم عن تقصيره وراجعاً إلى ظروف خارجة تماماً عن إرادته، وإذا طرأت ظروف أو حوادث استثنائية عامة لم يكن في الوسع توقيعها وترتب على حدوثها أن تنفيذ التعهد وإن لم يصبح مستحيلًا صار مرهقاً بحيث يهدد بخسارة فادحة كان للمتعهد الحق بطلب تعويض عادل (١٠٦)، أما المشرع الأردني فقد أرجع ذلك للمبدأ العام في تنفيذ العقود حسن النية بما يلقي على المتعاقدين واجباً مشتركاً بعد الإخلال بالالتزامات التعاقدية، فإنه يضاف إلى هذا المبدأ مبدأ آخر خاص بالقانون الإداري يتعلق بضرورة الحفاظ على سير المرفق العام، وذلك فإن الإخلال بالالتزامات التعاقدية الناجمة عن عقد إداري يترتب عليه جزاءات شديدة، فنظام الجزاءات في العقود الإدارية لا يستهدف فقط إعادة التوازن بين التزامات الطرفين كما لا يتسم بطابع العقوبات كجزاء رادع وإنما الهدف الأساسي منه هو الوصول إلى تنفيذ الالتزام الضروري لسير المرفق العام، فان نظام سير المرفق العام يتطلب تنفيذ العقود الإدارية المتصلة به بدقة (١٠٧).

### **المطلب الثالث التزامات المتعاقد مع الإدارة**

أن التزامات المتعاقد مع الإدارة تبرز بموجب العقد المبرم، إذ أن تلك الالتزامات يرتبط المتعاقد فيها مع الإدارة بشروط تعاقدية تمثل التزامات بذمة المتعاقد، إذ أن العقود الحكومية المبرمة عادةً ما تستهدف تنفيذ العقود بصورة مستعجلة وذات أهمية قصوى، لكونها تستدعي أن يتم إبرام العقد وفقاً للمدة المحددة في العقد، وأن يقوم المتعاقد بتنفيذ العقد بصورة شخصية، نظراً لما تستلزمه من السرية في التنفيذ لاعتبارات تتعلق بالأمن القومي للبلد، وعلى أساس ذلك تم تقسيم المطلب إلى فرعين رئيسيين، ليهتم الفرع الأول بدراسة التزامات المتعاقد بتنفيذ العقد في المدة المحددة للعقد، بينما يهتم الفرع الثاني بدراسة التزامات المتعاقد بتنفيذ العقد بشخصه، وكالاتي: **الفرع الأول التزامات المتعاقد بتنفيذ العقد في المدة المحددة للمقدم** أهم شروط التزامات المتعاقد بتنفيذ العقد في المدة المحددة التي اتفق عليها مع الإدارة، إذ لا يمكن له الامتناع عن تنفيذ العقد، ولا يحق له حتى تأخير تنفيذ العقد، إذ يدخل ضمن العقد جميع المستلزمات التي تتطلبها ظروف العمل ما دامت ليست منقطعة الصلة عن العقد الحكومي، ولا تنطوي على إساءة إلى حقوقه، وإن امتنع المتعاقد عن توفير تلك المستلزمات فإنه يعد مخطئاً بعد إداؤه لها (١٠٨)، ويجب على المتعاقد احترام دفاتر الشروط كونها جزءاً من العقد الحكومي، فضلاً عن ضرورة التزام المتعاقد بتوجيهات الإدارة بما تصدره من تعليمات بشأن العقد الحكومي ضمن الحدود المقررة لها وفقاً لقواعد القانون العام، إلى جانب التزام المتعاقد بتنفيذ واحترام مدة التنفيذ الذي لا يعفيه من المسؤولية الملقى على عاتقه، إلا إذا تبين إن استحالة أداء الالتزام تعود لسبب أجنبي لا يد للمتعاقد فيه، كالقوة القاهرة أو خطأ الدائن، وهو بذلك تطبيق لقواعد العدالة التي تقر عدم مسائلة المتعاقد إذا بذل أقصى جهده في تنفيذ التزامات العقد، ولم يقف عائقاً بينه وبين تحقيق نتائجه إلا وقائع معينة ليس له يد فيها (١٠٩) كما أن المهلة المعطاة لتنفيذ العقد الحكومي تتم بالتوافق عليها من قبل أطراف العقد، فالإدارة لا يمكن لها أن تفرض مدة لم يتم التوافق عليها في العقد (١١٠)، كما يعد العقد منتهياً بتنفيذه من المتعاقد الذي يستحق عنه المتعاقد إطلاقاً تأمينات حسن التنفيذ، إذ جاء بقرار لمحكمة التمييز الاتحادية في العراق قرار يقضي بأن العقد المبرم بين الطرفين قد تم تنفيذه وحصل الاستلام، وبذلك يكون العقد منتهياً وفق البند الخامس من العقد، ويكون المدعى عليه قد أوفى بالتزاماته التعاقدية (١١١)، بينما نجد أن المشرع السوري قد ألزم المتعاقد بتنفيذ ما عليه من التزامات ويجوز هنا للإدارة الترخيص لإقامة منشآت مماثلة بالتعاقد مع أشخاص آخرين إذا لم يلتزم المتعاقد بذلك (١١٢) **الفرع الثاني التزامات المتعاقد بتنفيذ العقد بشخصه** عند اختيار المتعاقد مع الإدارة يتوجب ضرورة مراعاة الإدارة عند اختيارها المتعاقد معها مدى قدرته الفنية والمالية، فضلاً عن

الاعتبارات الأخرى التي تتعلق بالسلوك الشخصي للمتعاقد، فهذه الاعتبارات هي التي تجعل موقف الإدارة في رفض أو اعتماد المزايدة أو المناقصة فيها استناداً إلى السلطة التقديرية الممنوحة لها، إذ أنها لا تجبر على التعاقد مع شخص لا ترغبه (١١٣)، وبذلك تكون شخصية المتعاقد مع الإدارة محل اعتبار مما تحتم على المتعاقد أن ينفذ العقد بنفسه بما له من خبرات وقدرات مالية وفنية أسهمت في إنابة تنفيذ العقد إليه وفق ما نص عليه العقد أساسه في ذلك حسن النية في تنفيذ العقد، وبذلك لا يحق له التنازل عنه إلى الغير أو بتنفيذ العقد بواسطة مقاولين من الباطن، إلا أن تصدر موافقة صريحة وكتابية من جانب الإدارة، وينطوي هذا الأمر على أن يكون المتعاقد مسؤولاً بصورة شخصية عن تنفيذ العقد (١١٤)، وبذلك فإن المتعاقد من الباطن لا يعد طرفاً في العقد الإداري المبرم بين الإدارة والمتعاقد الأصلي، إذ أنه يرتبط بعقد ينشأ بينه وبين المتعاقد الأصلي الذي يعد في حقيقته عقداً مدنياً خالصاً يخضع فيه لاختصاص القضاء المدني، وبناءً على ذلك لا يحق له مطالبة الإدارة بالوفاء بالمقابل النقدي عن الأعمال التي أداها لجهة الإدارة إذا لم يوفِّ له المتعاقد الأصلي بالمقابل النقدي، إلا أنه بإمكان المتعاقد مطالبة الإدارة بالتعويض عما تكبده من نفقات لتنفيذ العقد الإداري بالرغم من عدم وجود رابطة تعاقدية بينهما مستنداً في ذلك إلى أساس نظرية الإثراء بلا الأسباب الواردة في القانون المدني (١١٥). إزاء ذلك أكدت المادة (٤) من الشروط العامة لمقاولات أعمال الهندسة المدنية العراقية لعام ١٩٨٨ على عدم جواز التنازل عن المقاوله بشكل كلي، كما لا يحق للمتعاقد أن يتعاقد من الباطن بأي جزء من المقاوله دون الحصول على إذن وموافقة من المهندس، ويتوجب على المهندس أن يسبب قراره في حال تم رفض التعاقد من الباطن، وفي حال أعطيت الموافقة للمقاول فإنها لا تعفيه من أية مسؤولية يمكن أن تنشأ بموجب العقد المبرم، وبذلك فإن المشرع العراقي يجيز التعاقد من الباطن بجزء من المقاوله ليشمل هذا المر جميع العقود المبرمة وبأساليب التعاقدية كافة، بمعنى إن المشرع لم يورد أي خصوصية للعقود الاستثنائية، والتي تبرمها الإدارة لمبررات معينة ومحددة بموجب القانون، ومن بينها أسلوب العرض المباشر حدد له المشرع العراقي مجموعة من المبررات التي تتيح التعاقد به والتي من بينها العقود التي تتطلب السرية في إجراءات التعاقد والتنفيذ، أو لتوافر أسباب أمنية تستدعي التعاقد به، وبذلك فإن الحال هنا لا يأتلف معه هذه العقود في أن يتم التعاقد من الباطن على جزء منها مما يستلزم أن يأخذ المشرع بخصوصية هذه العقود طالما إنها تمس بأمن الدولة، وأن يقلص من السماح بالتعاقد من الباطن إلا في أحوال معينة استثنائية يكون من الصعب القيام على التعاقد فيها تنفيذ العقد دون الاستعانة بمقاول آخر (١١٦).

## التائج:

من خلال بحثنا في موضوع سلطة الإدارة وحقوق المتعاقد والتزاماته في الرقابة الإدارية على العقود الحكومية في القوانين العراقية والسورية والأردنية، نخلص إلى استنتاجات وتوصيات تتمثل بالآتي:

## الاستنتاجات

: تتلخص بما يأتي:

١. توحد الأنظمة القانونية في العراق وسوريا والأردن في تأكيدها على أن العلاقة بين الإدارة والمتعاقد لا تقوم على المساواة التامة، وإنما على مبدأ التوازن التعاقدية الذي يضمن حماية المصلحة العامة دون الإضرار بالحقوق المالية للمتعاقد.
٢. رغم أن المشرع العراقي لم ينص صراحة في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ على حق المتعاقد في المقابل النقدي أو التوازن المالي، إلا أن القضاء الإداري العراقي استند إلى مبادئ العدالة والإنصاف والقواعد العامة في القانون المدني (المادة ١٤٥) لإقرار هذا الحق في الحالات التي تتأثر فيها العقود بالظروف الطارئة أو الإجراءات الحكومية.
٣. أظهر القانون السوري للعقود رقم (٥١) لسنة ٢٠٠٤ تقدماً تشريعياً من خلال النص صراحة على إعفاء المتعهد من الغرامات في حالة القوة القاهرة والظروف الطارئة، مما وفر حماية تشريعية واضحة للتوازن المالي للعقد.
٤. أما في التشريع الأردني، فقد تجلّت مرونة النظام القانوني في ربطه بين تنفيذ الالتزامات واستمرار المرفق العام، مع اعتماد مبدأ حسن النية في تنفيذ العقود، وهو ما يعكس توازناً بين مقتضيات المصلحة العامة وحقوق المتعاقدين.
٥. يتضح أن التنفيذ في المدة المحددة يمثل التزاماً جوهرياً لا يجوز الإخلال به إلا لسبب قاهر، وأن الأنظمة الثلاثة تتفق على فرض الجزاءات القانونية في حالة الإخلال بهذا الالتزام، مع اختلاف في درجة التشدد الإجرائي بين هذه الدول.
٦. يبرز في الأنظمة الثلاثة اعتبار شخصية المتعاقد عنصراً جوهرياً في العقد الإداري، فلا يجوز التنازل عن العقد أو تنفيذه من الباطن إلا بإذن مسبق من الإدارة، حفاظاً على الاعتبار الشخصي والكفاءة الفنية التي تم التعاقد على أساسها.

٧. تقتصر التشريعات العراقية مقارنة بالسورية والأردنية إلى نصوص صريحة تفصيلية تحدد آليات تعويض المتعاقد عند الإخلال بمبدأ التوازن المالي، مما يجعل القضاء الإداري المرجح الأساسي في تفسير وتطبيق هذا المبدأ.

## التوصيات

: يخلص الباحث من خلال البحث إلى المقترحات والتوصيات الآتية:

١. تحديث التشريعات العراقية الخاصة بالعقود الحكومية لتتضمن نصوصاً صريحة تُقر مبدأ التوازن المالي للعقد، وتُحدّد ضوابط تعويض المتعاقد في حال تدخل الإدارة بإرادتها المنفردة أو حدوث ظروف طارئة.
٢. تضمين تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ نصاً يوضح حقوق المتعاقد في المقابل النقدي الكامل عند التنفيذ الصحيح، ويمنع تعديل الأسعار أو المدد إلا وفق مبررات موضوعية.
٣. تعزيز مبدأ حسن النية في العقود الإدارية العراقية، على غرار ما هو مطبق في الأردن، باعتباره أحد أهم الوسائل لتحقيق التوازن بين حقوق الإدارة والتزامات المتعاقد.
٤. إقرار آلية واضحة لفضّ المنازعات التعاقدية بين الإدارة والمتعاقد من خلال التحكيم الإداري أو اللجان القانونية المتخصصة، لتسريع الفصل في النزاعات وتخفيف العبء عن القضاء.

## هوامش البحث

- (١) سورة القصص، الآية (١٨).
- (٢) سورة النساء، الآية (١).
- (٣) الجوهرى، محمد حسين، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام الرقابة البرلمانية، رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات - رقابة الأجهزة التنفيذية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٥٧.
- (٤) موترد، يونس، المنجد في اللغة والأعلام، دار المشرق، بيروت، ١٩٨٦، ج ١، ص ٣٩٩.
- (٥) ابن منظور، جمال الدين محمد بن مكرم، لسان العرب، ج ١، دار المعارف، مصر، د.ت، ص ٤٣٤.
- (٦) الرازي، محمد بن أبي بكر عبد القادر، مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، بيروت، ١٩٨١، ص ٢٥٢.
- (٧) ابن منظور، جمال الدين محمد بن مكرم، لسان العرب، ج ٥، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ١٩٨٨، ص ٢٢٤.
- (٨) أنس، إبراهيم وآخرونو المعجم الوسيط، ج ١، مجمع اللغة العربية، القاهرة، ١٩٧٢، ص ٣٦٣.
- (٩) نجم، أحمد حافظ، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، ١٩٩٧، ص ٢٦٧.
- (١٠) الجوهرى، محمد حسن، مصدر سبق ذكره، ص ٤٧.
- (١١) عبد الله، عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر، منشأة المعارف، مصر، ١٩٩١، ص ٥٤٢.
- (١٢) المجدوب، طارق، الإدارة العامة، العمليات الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٥٢٩.
- (١٣) عبد العال، محمد الديداموني، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٧١.
- (١٤) القباني، بكر، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٢.
- (١٥) الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، د.ت، ٢٠٠٠، ص ٥٨؛ الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٢٣.
- (١٦) العاني، وسام صبار، القضاء الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ٧٦.
- (١٧) علد الوهاب، محمد رفعت، القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٧٨.
- (١٨) الطماوي، سليمان محمد، مصدر سبق ذكره، ص ١٣.
- (١٩) علاونة، محمد، الأصول العلمية والعملية في الرقابة الإدارية، دار البداية للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٤، ص ١٢٤.
- (٢٠) القبيلات، حمدي سليمان، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية تطبيقية، دار الثقافة، ٢٠١٠، ص ١٣.

- (٢١) بلوم، السعيد، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بالسوناكوم، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، ٢٠٠٧، ص ٣٢.
- (٢٢) الجميلي، عبد الستار حمد انجاد، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية التربية، جامعة كركوك، ٢٠٠٤، ص ٧.
- (٢٣) سرحان، سناء محمد، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في العراق، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة النهريين، ٢٠٠٠، ص ٩١.
- (٢٤) الجميلي، عبد الستار حمد انجاد، مصدر سبق ذكره، ص ٩-١٢.
- (٢٥) أمر سلطة الائتلاف رقم (٧٧) لعام ٢٠٠٤، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨٣، ٢٥ نيسان ٢٠٠٤.
- (٢٦) المادة (١٣٠) من الدستور السوري لعام ١٩٣٠.
- (٢٧) قانون ديوان المحاسبات السوري رقم (٣٨) في عام ١٩٣٨.
- (٢٨) الجمهورية العربية السورية، الجهاز المركزي للرقابة المالية، نشأة والتطور التاريخي لجهاز الرقابة المالية، تقرير منشور على موقع الجهاز المركزي للرقابة المالية السوري، متاح على الرابط التالي، <http://cofc.gov.sy/index.php?> (تاريخ الزيارة، ١٧ آب ٢٠٢٣).
- (٢٩) المادة (١١٩) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.
- (٣٠) الجنابي، علي غني عباس، الرقابة على الموازنة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، عمان، ٢٠١٥، ص ٩.
- (٣١) الرازي، محمد بن أبي بكر عبد القادر، مصدر سبق ذكره، ص ٤٤٤-٤٤٥.
- (٣٢) الرازي، أحمد بن فارس بن زكريا القزويني، معجم مقاييس اللغة، ج ٤، تحقيق، عبد السلام محمد هارون، دار الفكر للنشر، بيروت، ١٩٧٩، ص ٨٦.
- (٣٣) ابن منظور، جمال الدين محمد بن مكرم، مصدر سبق ذكره، ج ٣، ص ٢٦٩.
- (٣٤) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، مجلد ٣، ج ٦، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ٥.
- (٣٥) مذکور، محمد سلام، الفقه الإسلامي، المدخل والأموال والحقوق والعقود، مكتبة عبد الله وعبه، القاهرة، ١٩٥٤، ص ٢٤٥.
- (٣٦) الفيروز آبادي، مصدر سبق ذكره، ص ٣١٦.
- (٣٧) قطب، سعد، الفقه الفردي التقليدي لمبدأ سلطات الإدارة في العقود ومدى اعتناق الفقه الإسلامي له، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد ١، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٩، ص ١٣٨.
- (٣٨) مذکور، محمد سلام، الفقه الإسلامي المدخل والأموال والحقوق والعقود، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، ١٩٤٥، ص ٢٤٥.
- (٣٩) المادة (٧٣) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لعام ١٩٥١ المعدل.
- (٤٠) المادة (٩٢) من القانون المدني السوري رقم (٨٤) لعام ١٩٤١.
- (٤١) المادة (٨٧) من القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لعام ١٩٧٦.
- (٤٢) الطماوي، سليمان محمد، الأسس العامة للعقد الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤، ص ١٥.
- (٤٣) حلمي، محمود، العقد الإداري، ط ٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٣.
- (٤٤) غيلان، عثمان سلمان، النظرية العامة للعقود الحكومية دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، ٢٠٢٠، ص ١٦.
- (٤٥) المادة (٧٢) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لعام ١٩٥١.
- (٤٦) حكم محكمة القضاء الإداري العراقية في الدعوى رقم (١٠٥) السنة ١١ ق، جلسة ٤ ف ٤ حزيران ١٩٦١.
- (٤٧) المادة (١) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ والضوابط الملحقه، دائرة العقود الحكومية العامة، وزارة الخارجية، الجمهورية العراقية، ٢٠١٧، ص ١.
- (٤٨) دليل تنفيذ العقود الحكومية في العراق رقم (١) لسنة ٢٠١٤، ج ١، الإطار القانوني للتعاقد في القطاع العام، دائرة العقود الحكومية العامة، وزارة الخارجية، الجمهورية العراقية، ٢٠١٤، ص ٧.

- <sup>٤٩</sup> ( ) خشمان, مخلد توفيق والحسين, محمد يوسف, العقود الإدارية وجزائها في فقه القضاء الإداري والقضاء المقارن, مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون, مجلد ٤٣, ملحق ٣, كلية الحقوق, الجامعة الأردنية, ٢٠١٦, ص ١٣٤٥.
- <sup>٥٠</sup> ( ) المادة (١٣) من قانون العقود الحكومية السوري رقم (٥١) لعام ٢٠٠٤.
- <sup>٥١</sup> ( ) عمر, حمدي علي, المسؤولية التعاقدية للإدارة دراسة مقارنة, منشأة المعارف, الإسكندرية, ٢٠١٨, ص ٦٥.
- <sup>٥٢</sup> ( ) بيسوني, عبد الغني, القانون الإداري, مصدر سبق ذكره, ص ٥٥٥.
- <sup>٥٣</sup> ( ) السناري, محمد عبد العال, مبادئ وأحكام العقود الإدارية في مجال النظرية والتطبيق, دار النهضة العربية, القاهرة, د.ت, ص ١٦٥.
- <sup>٥٤</sup> ( ) ينظر, الفقرة الرابعة من المادة (٣٥) من الشروط العامة لمقاولات أعمال الهندسة المدنية العراقية لعام ١٩٨٨.
- <sup>٥٥</sup> ( ) ينظر, المادة (٤٠) من الشروط العامة لمقاولات أعمال الهندسة المدنية العراقية لعام ١٩٨٨.
- <sup>٥٦</sup> ( ) العموري, محمد, مصدر سبق ذكره, ص ٨٠.
- <sup>٥٧</sup> ( ) المادة (٨٤) من نظام المشتريات الحكومية الأردني رقم (٨) لعام ٢٠٢٢.
- <sup>٥٨</sup> ( ) الباجلان, سامال إسكندر محمد, سلطات الإدارة والقيود الواردة عليها في العقود الإدارية, دار الفكر العربي, بيروت, ٢٠١٧, ص ١٥٤.
- <sup>٥٩</sup> ( ) الجرف, طعيمة, القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة, مكتبة القاهرة الحديثة, القاهرة, ١٩٧٠, ص ٤٤٨.
- <sup>٦٠</sup> ( ) البند (٣) من الضوابط رقم (١) المتعلقة بتعليمات مقدمي العطاءات في وثائق المناقصة الصادرة عن وزارة التخطيط.
- <sup>٦١</sup> ( ) الجرف, طعيمة, مصدر سبق ذكره, ص ٤٤٤.
- <sup>٦٢</sup> ( ) سهل, يحيى قاسم علي, السهل في القانون الإداري, مكتبة ومركز الصادق للطباعة والنشر, صنعاء, ٢٠٢٠, ص ٢٣٢.
- <sup>٦٣</sup> ( ) الحلو, ماجد راغب, القانون الإداري, مصدر سبق ذكره, ص ٥٩١.
- <sup>٦٤</sup> ( ) غيلان, عثمان سلمان, النظرية العامة للعقود الإدارية, مصدر سبق ذكره, ص ٢٢٠.
- <sup>٦٥</sup> ( ) بلاوي, بلاوي ياسين, الجزاءات الضاغطة في العقد الإداري, دار الكتب القانونية, القاهرة, ٢٠١١, ص ٤٦.
- <sup>٦٦</sup> ( ) بلاوي, بلاوي ياسين, مصدر سبق ذكره, ص ٤٧.
- <sup>٦٧</sup> ( ) المادة (٩) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العراقية رقم (٢) لعام ٢٠١٤.
- <sup>٦٨</sup> ( ) قرار محكمة التمييز العراقية, الاضبارة ١١١ / مدنية ثانية / ١٩٧٥, مجموعة الأحكام العدلية, الاعلام القانوني في وزارة العدل, العدد ٢. نقلاً عن, المشهداني, محمد صبار محمد, سلطة الإدارة في فرض الجزاءات غير المالية في العقد الإداري دراسة مقارنة, رسالة ماجستير غير منشورة, كلية الحقوق, جامعة الأسراء, ٢٠١٤, ص ٢١.
- <sup>٦٩</sup> ( ) العموري, محمد, مصدر سبق ذكره, ص ٩٦.
- <sup>٧٠</sup> ( ) المادة (١٥) من القانون السوري رقم (٥١) لعام ٢٠٠٤ الخاص بنظام العقود للجهات العامة.
- <sup>٧١</sup> ( ) المادة (٦٨) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات الأردني رقم (١) لعام ٢٠٠٨.
- <sup>٧٢</sup> ( ) راضي, مازن ليلو, القانون الإداري في القانون الليبي والمقارن, منشأة المعارف, الإسكندرية, ٢٠٠٣, ص ٣٣٤.
- <sup>٧٣</sup> ( ) المادة (٩) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العراقية رقم (٢) لعام ٢٠١٤.
- <sup>٧٤</sup> ( ) المادة (٩) من تعليمات العطاءات الأردني رقم (١) لعام ٢٠٠٨.
- <sup>٧٥</sup> ( ) ينظر, المادة (٤٦) من القانون السوري رقم (٥١) لعام ٢٠٠٤ الخاص بنظام العقود للجهات العامة.
- <sup>٧٦</sup> ( ) المادة (٤٧) من القانون نفسه.
- <sup>٧٧</sup> ( ) خليفة, عبد العزيز عبد المنعم, الأسس العامة للعقود الإدارية, دار الفكر الجامعي, القاهرة, ٢٠٠٧, ص ٢٩٧.
- <sup>٧٨</sup> ( ) قرار محكمة التمييز العراقية, الاضبارة ٤٣ / هيئة عامة / ١٩٧١, جلسة ٢٦ حزيران ١٩٧١. نقلاً عن, بلاوي, بلاوي ياسين, مصدر سبق ذكره, ص ١١٨.
- <sup>٧٩</sup> ( ) المادة (١٦) من تعليمات عطاءات الأشغال الحكومية الأردني رقم (٧١) لعام ١٩٨٦.
- <sup>٨٠</sup> ( ) جمال الدين, سامي, أصول القانون الإداري, د.م, القاهرة, ١٩٩٣, ص ٣٥٨.

- (٨١) جحا، محمد عبد الله خليل، السلطة الجزائية للإدارة في العقود الإدارية دراسة تحليلية مقارنة بين التشريع الفلسطيني والشريعة الإسلامية، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية، غزة، ٢٠٢١، ص ٩٧.
- (٨٢) ينظر، المادتين (٨٦٨) و(٨٦٩) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لعام ١٩٥١ المعدل.
- (٨٣) العموري، محمد، مصدر سبق ذكره، ص ٩٩.
- (٨٤) خشمان، مخلد توفيق والحسين، محمد يوسف، مصدر سبق ذكره، ص ١٣٤٩.
- (٨٥) الطماوي، سليمان، مصدر سبق ذكره، ص ٥٥٩.
- (٨٦) حلمي، محمود، مصدر سبق ذكره، ص ٨٠.
- (٨٧) المادة (٢٧) من التعليمات العامة لمقاولات أعمال الهندسة المدنية لعام ١٩٨٨.
- (٨٨) ينظر، المادتين (١٥) و(١٩) من تعليمات تسجيل وتصنيف شركات المقاولات والمقاولين العراقي رقم (٣) لعام ٢٠٠٩ النافذ.
- (٨٩) الجابري، أسراء طارق جواد، الحماية القانونية لمناقصات العقود الحكومية العامة دراسة مقارنة، ٢٠٢١، ص ٣٠٤-٣٠٥.
- (٩٠) الطماوي، سليمان محمد، الأسس العامة للعقود الإدارية، مصدر سبق ذكره، ص ٥٣٢.
- (٩١) ينظر، المادة (٦٧) من تعليمات تنظيم العطاءات الأردنية لعام ١٩٨٦.
- (٩٢) الطماوي، سليمان محمد، الأسس العامة للعقود الإدارية، مصدر سبق ذكره، ص ٥٣٠-٥٣١.
- (٩٣) راضي، مازن ليلو، العقود الإدارية، منظمة طبع ونشر الثقافة القانونية، أربيل، ٢٠١٠، ص ١٢٢.
- (٩٤) رحيم، إبراهيم صباح، معوقات تنفيذ العقود الإدارية وآثارها في تنفيذ العقد، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٠، ص ١٢٨.
- (٩٥) رحيم، إبراهيم صباح، مصدر سبق ذكره، ص ١٣٨.
- (٩٦) الطماوي، سليمان، مصدر سبق ذكره، ص ٥٩٦.
- (٩٧) غيلان، عثمان سلمان، الأحكام التفصيلية، مصدر سبق ذكره، ص ٧٤٠.
- (٩٨) العموري، محمد، مصدر سبق ذكره، ص ١٠٨.
- (٩٩) خشمان، محمد توفيق والحسين، محمد يوسف، مصدر سبق ذكره، ص ١٣٤٦.
- (١٠٠) راضي، مازن ليلو، القانون الإداري، مصدر سبق ذكره، ص ٣٤٩.
- (١٠١) قبع، لمياء هاشم سالم، اختلال التوازن المالي في العقد الإداري، دار الكتب القانونية، بغداد، ٢٠١٣، ص ٣٣.
- (١٠٢) الجرف، طعيمة، مصدر سبق ذكره، ص ٤٥٥.
- (١٠٣) حلمي، محمود، العقد الإداري، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٣.
- (١٠٤) المادة (١٤٥) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لعام ١٩٥١ المعدل.
- (١٠٥) ينظر، حكم محكمة القضاء الإداري العراقي في ٣٠ حزيران ١٩٥٧، القضية (١)، ١٩٨٣ السنة ٧ ق، ص ٦٠٣.
- (١٠٦) ينظر، المادة (٥٣) من القانون السوري رقم (٥١) لعام ٢٠٠٤ الخاص بنظام العقود للجهات العامة.
- (١٠٧) خشمان، مخلد توفيق والحسين، محمد يوسف، مصدر سبق ذكره، ص ١٣٥٠.
- (١٠٨) الجبوري، محمود خلف، القضاء الإداري في العراق، دار المرتضى، بغداد، ٢٠١٤، ص ١٧٣.
- (١٠٩) الشريف، عزيزة، دراسات في نظرية العقد الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، د.ت، ص ١٢٩.
- (١١٠) نابلسي، نصري منصور، العقود الإدارية دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، عمان، ٢٠١٠، ص ٤٨.
- (١١١) قرار محكمة التمييز العراقية المرقم ١٢٣٩/ الهيئة الاستئنافية منقول/ ٢٠٢١ بتاريخ ٤ أيار ٢٠٢١، ٢٠٢٢، ص ١٤٨.
- (١١٢) العموري، محمد، مصدر سبق ذكره، ص ١٠٨.
- (١١٣) الشريف، عزيزة، مصدر سبق ذكره، ص ١٩٢.
- (١١٤) الباجلان، سامال إسكندر محمد، مصدر سبق ذكره، ص ١٩٤.
- (١١٥) غيلان، عثمان سلمان، النظرية العامة للعقود الإدارية، مصدر سبق ذكره، ص ١٩٤.
- (١١٦) ينظر، المادة (٤) من الشروط العامة لمقاولات أعمال الهندسة المدنية العراقية لعام ١٩٨٨.