ISSN: 2663-5798 || Arab Journal for Scientific Publishing

المجلد التاسع – العدد الثالث والتسعون
تاريخ الإصدار: 2 – تموز – 2026م
www.ajsp.net

"آليات الوقاية الاستباقية داخل دورة التعاقد الإداري"

إعداد الباحثين:

د عباس منصور آبادى استاذ مشارك بجامعة طهران (المولف المسؤول)

behmansour@ut.ac.ir

د. مهدي خاقاني إصفهاني

أستاذمساعد في القانون الجنائي بأكاديمية البحث والتطوير في العلوم الإنسانية (سمت)، طهران، إيران. (مؤلف مراسل)

ستار حبيب ناصر العيد

باحث دكتوراه في القانون الجنائي، مجمّع الفارابي بجامعة طهران، إيران.

Email: khaghani@samt.ac.ir

Received: 15/06/2026 | Revised: 17/06/2026 | Accepted: 30/06/2026 | Published: 02/07/2026

Abstract:

Administrative contracting is one of the most significant legal mechanisms used by public administration to implement public projects and manage public services. However, this type of contracting faces multiple challenges, including administrative corruption, lack of transparency, poor risk assessment, and violations of competition and contractual fairness principles. Therefore, proactive prevention mechanisms within the administrative contracting cycle emerge as essential legal and administrative tools designed to prevent irregularities before they occur. These mechanisms include prior planning, feasibility studies, preventive oversight, and the adoption of integrity and transparency standards throughout all contracting stages, from identifying public needs to tendering, implementation, and monitoring. Such mechanisms contribute to enhancing administrative efficiency, reducing contractual disputes, protecting public funds, and achieving a balance between public interest and contractors' rights. This study analyzes the legal and regulatory frameworks of proactive prevention, highlighting the role of good governance, digitalization, prior auditing, and risk management in improving administrative contracting systems. The study concludes that proactive prevention constitutes a fundamental pillar for ensuring sound contractual procedures and sustainable development, in line with modern trends in public administration.

Keywords: Administrative Contracting, Proactive Prevention, Transparency, Risk Management, Governance.

ملخص البحث

يُعدّ التعاقد الإداري من أهم الوسائل القانونية التي تعتمدها الإدارة العامة لتنفيذ المشروعات العامة وتسيير المرافق العامة، إلا أنّ هذا النوع من التعاقدات يواجه تحديات متعددة تتمثل في احتمالات الفساد الإداري، وضعف الشفافية، وسوء تقدير المخاطر، والإخلال بمبادئ المنافسة والعدالة التعاقدية. ومن هنا تبرز أهمية آليات الوقاية الاستباقية داخل دورة التعاقد الإداري بوصفها أدوات قانونية وإدارية تهدف إلى منع الانحرافات قبل وقوعها، من خلال التخطيط المسبق، ودراسات الجدوى، والرقابة السابقة، واعتماد معايير النزاهة والشفافية في جميع مراحل التعاقد، بدءًا من تحديد الحاجة العامة، مرورًا بالإعلان والتنافس، وصولًا إلى التنفيذ والمتابعة. كما تسهم هذه

المجلد التاسع – العدد الثالث والتسعون
تاريخ الإصدار: 2 – تموز – 2026م
www.ajsp.net

ISSN: 2663-5798 || Arab Journal for Scientific Publishing

الآليات في تعزيز الكفاءة الإدارية، وتقليل النزاعات التعاقدية، وحماية المال العام، وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة وحقوق المتعاقدين. وتتناول هذه الدراسة تحليل الأطر القانونية والتنظيمية للوقاية الاستباقية، وبيان دور الحوكمة الرشيدة، والرقمنة، والتدقيق المسبق، وإدارة المخاطر في تطوير منظومة التعاقد الإداري. وتخلص الدراسة إلى أن الوقاية الاستباقية تمثل ركيزة أساسية لضمان سلامة الإجراءات التعاقدية وتحقيق التنمية المستدامة، بما ينسجم مع الاتجاهات الحديثة في الإدارة العامة.

الكلمات المفتاحية: التعاقد الإداري، الوقاية الاستباقية، الشفافية، إدارة المخاطر، الحوكمة.

How to Cite This Article

منصورآبادي، ع.، وإصفهاني، م. خ.، والعيد، س. ح. ن. (2026). آليات الوقاية الاستباقية داخل دورة التعاقد الإداري. المجلة العربية للنشر العلمي(AJSP) ، 9(93)، (1087 -1104).

AJSP | Vol. 9 | Issue 93 | DOI: https://doi.org/10.36571/ajsp.93 AJSP ORCID: https://orcid.org/0009-0005-8048-2082

المقدمة:

يشكل التعاقد الإداري أداة رئيسة تعتمد عليها الدولة في تنفيذ سياساتها العامة وإدارة مرافقها الحيوية، لما يوفره من إطار قانوني يربط الإدارة بالأفراد أو الشركات لتحقيق أهداف المصلحة العامة. غير أن اتساع نطاق العقود الإدارية وتنوعها أدى إلى ظهور تحديات قانونية وإدارية متزايدة، أبرزها الفساد، وضعف الرقابة، والتلاعب بالإجراءات، وارتفاع نسب المخاطر المالية والفنية، مما يستدعي تطوير منظومة وقائية فعالة تركز على التدخل المبكر ومنع الخلل قبل وقوعه. ومن هذا المنطلق، أصبحت آليات الوقاية الاستباقية داخل دورة التعاقد الإداري من المرتكزات الحديثة التي تسعى إلى حماية المال العام وضمان نزاهة التعاقدات الحكومية. وتشمل هذه الآليات التخطيط الاستراتيجي، وتقييم المخاطر، والشفافية الرقمية، والتدقيق القانوني والإداري المسبق، بما يعزز كفاءة الأداء الحكومي ويحد من المنازعات المستقبلية. وتبرز أهمية هذا الموضوع في ظل التوجهات الدولية المعاصرة نحو الحوكمة الرشيدة وتعزيز النزاهة المؤسسية في إدارة الموارد العامة.

أولاً: بيان المسألة

تتمثل إشكالية البحث في مدى كفاية الآليات القانونية والإدارية المعتمدة داخل دورة التعاقد الإداري في تحقيق الوقاية الاستباقية من الانحرافات والمخاطر التي قد تؤثر على سلامة العملية التعاقدية، ومدى قدرتها على الحد من الفساد وتعزيز الشفافية والكفاءة في إدارة العقود العامة.

ثانياً: ضرورة البحث

تكمن أهمية البحث في الحاجة الملحة إلى تطوير أدوات وقائية فعالة تضمن سلامة الإجراءات التعاقدية وتحمي المال العام من الهدر أو الفساد، لاسيما مع تزايد حجم الإنفاق الحكومي وتعقيد العقود الإدارية. كما أن تعزيز الوقاية الاستباقية يسهم في تقليل النزاعات القضائية والإدارية، وتحقيق الاستقرار القانوني، ورفع مستوى الثقة في الإدارة العامة.

ثالثاً: أهداف البحث

1. بيان مفهوم الوقاية الاستباقية في مجال التعاقد الإداري.
2. تحليل مراحل دورة التعاقد الإداري وتحديد مواضع المخاطر المحتملة.
3. دراسة الآليات القانونية والتنظيمية المستخدمة للوقاية المسبقة.
4. إبراز دور الحوكمة والرقمنة وإدارة المخاطر في تعزيز نزاهة العقود الإدارية.
5. تقديم مقترحات تطويرية لتحسين منظومة الوقاية داخل التعاقد الإداري.

رابعاً: منهجية البحث

يعتمد البحث على المنهج التحليلي من خلال دراسة النصوص القانونية المنظمة للتعاقد الإداري وآليات الرقابة الوقائية، إلى جانب المنهج المقارن من خلال الاستفادة من بعض التجارب التشريعية والإدارية الحديثة في مجال الحوكمة والتعاقد العام، فضلًا عن المنهج الوصفي في عرض المفاهيم الأساسية وتحديد أبرز التحديات والآليات ذات الصلة.

المبحث الأول:

تُعد المناقصة من أهم أساليب إبرام العقود الإدارية، ولا سيما في العقود التي يكون محلها المقاولات أو التوريدات أو النقل أو تقديم الخدمات، إذ تلجأ الإدارة إليها عندما تريد اختيار أفضل العروض من حيث الشروط الفنية والمالية، مع ضمان قدر من العلانية والمنافسة بين المتقدمين. وتختلف المناقصة عن غيرها من أساليب التعاقد، كالمزايدة أو التعاقد المباشر، بحسب طبيعة محل العقد والغاية التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها؛ فإذا انصب التعاقد على أموال الدولة أو استغلال المرافق العامة غلبت المزايدة، أما إذا تعلق الأمر بتنفيذ أعمال أو توريد مواد أو تقديم خدمات، فإن المناقصة تكون الأداة الأبرز لضمان التنافس وتحقيق مصلحة المرفق العام.[1] وتكتسب المناقصة أهميتها في نطاق التعاقد الإداري لأنها لا تمثل مجرد إجراء شكلي يسبق إبرام العقد، بل تشكل منظومة قانونية وإدارية متكاملة تهدف إلى حماية المال العام، وتحقيق المساواة بين المتنافسين، ومنع الإدارة من الانحراف في اختيار المتعاقد معها. ولهذا ارتبطت المناقصة في الفقه الإداري بمبادئ العلانية، والمنافسة، والمساواة، وحرية التقدم، وهي مبادئ لا تتحقق إلا من خلال إجراءات واضحة تبدأ بالإعلان، وتمر بتقديم العطاءات وفحصها، وتنتهي بالإحالة وإبرام العقد.[2]

وفي العراق، عالجت التشريعات والتعليمات المنظمة للعقود الحكومية مسألة المناقصة بوصفها الأسلوب الأصلي في كثير من صور التعاقد الإداري، ولا سيما في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (1) لسنة 2008 المعدلة، فضلًا عن قانون العقود العامة رقم 87 لسنة 2004 المعدل، وما ارتبط بهما من تعليمات وضوابط تنفيذية. وقد اهتمت هذه النصوص بتنظيم مراحل المناقصة، من حيث

[1] محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، ط1 (عمّان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010)، 56.

[2] سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية (القاهرة: دار الفكر العربي، 1991)، 238

إعداد الكلفة التخمينية، والإعلان، وتقديم العطاءات، وفتحها وتحليلها، والإحالة، لما لهذه المراحل من أثر مباشر في ضمان سلامة التعاقد ومنع صور الغش أو التواطؤ أو هدر المال العام.[3]

أما في مصر، فقد عُرفت المناقصة بوصفها إحدى الوسائل الرئيسة لتعاقد الجهات العامة، ونظمتها تشريعات المناقصات والمزايدات، ولا سيما قانون المناقصات والمزايدات رقم 89 لسنة 1998 ولائحته التنفيذية، قبل أن يتطور التنظيم لاحقًا في قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم 182 لسنة 2018. وقد أكدت هذه التشريعات أهمية الإعلان والمنافسة وتكافؤ الفرص في العقود العامة، بما يجعل المناقصة وسيلة قانونية لاختيار المتعاقد الأكثر ملاءمة، لا مجرد إجراء إداري قابل للتجاوز.[4]

وتبرز أهمية هذا المبحث في أن المناقصة، رغم كونها أداة لتحقيق الشفافية والمنافسة، قد تتحول في التطبيق إلى مدخل للانحراف إذا أسيء إعداد شروطها أو صيغت مواصفاتها على نحو موجه، أو وضعت كلفتها التخمينية بصورة غير دقيقة، أو جرى التلاعب في فتح العطاءات وتحليلها وترسيتها. ومن هنا فإن البحث في آليات الوقاية الاستباقية داخل دورة المناقصة لا ينفصل عن دراسة جرائم التواطؤ والغش والتلاعب بالمنافسة، لأن هذه الجرائم غالبًا ما تبدأ قبل توقيع العقد، بل قد تبدأ منذ مرحلة التخطيط والإعداد الأولي للمشروع[5].

وعليه، فإن هذا المبحث يتناول الأساس الوقائي للمناقصة في التعاقد الإداري من خلال بيان موقعها بين أساليب إبرام العقد الإداري، وتحليل الضمانات التي تحكم مراحلها في التشريعين العراقي والمصري، مع التركيز على دور هذه الضمانات في منع الانحرافات السابقة على التعاقد، وحماية المال العام، وتحقيق مبدأ المنافسة العادلة بين المتقدمين.

المطلب الاول: الوقاية التنظيمية والإجرائية قبل الإحالة والترسية

تُعد الوقاية التنظيمية والإجرائية السابقة على الإحالة والترسية منظومة ضبط قبلية تهدف إلى إغلاق المنافذ التي قد ينفذ منها التواطؤ أو الغش في عقود المقاولات الإدارية قبل أن تتحول إلى وقائع جزائية مكتملة الأركان. فالمخالفة في هذا المجال لا تتولد غالبًا من قرار منفرد، بل من تتابع إجراءات صغيرة تبدأ من المبالغة في تقدير الحاجة، أو إعداد مواصفات موجهة، أو وضع شروط تأهيل تمييزية، أو تسريب معلومات لأحد المتنافسين، أو التأثير غير المشروع في مسار فحص العطاءات وتقييمها. ومن ثم، فإن الوقاية لا تقوم على الردع اللاحق وحده، بل على بناء حوكمة تعاقدية تحد من السلطة التقديرية غير المنضبطة، وتفرض مسارًا كتابيًا موثقًا يسمح بتتبع القرار ومراجعته. وهذا الاتجاه يتفق مع ما يقرره الفقه الإداري من أن إجراءات المناقصة، ولا سيما الإعلان، والتنافس،

[3] فؤاد العطار، "وسائل تعاقد الإدارة: نظرية المناقصة والممارسة"، مجلة مجلس الدولة، السنة الخامسة والسادسة، 257 وما بعدها.

[4] ينظر: البند أولًا من المادة 4 من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم 1 لسنة 2008 المعدلة؛ والفقرة أ من البند 1 من القسم 1 من قانون العقود العامة رقم 87 لسنة 2004 المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 3984، حزيران 2004.

[5] المادة 2 والمادة 3 من قانون المناقصات والمزايدات المصري رقم 89 لسنة 1998 المعدل؛ أنس جعفر، العقود الإدارية: دراسة مقارنة، ط4 (القاهرة: دار النهضة العربية، 2007)، 113

وفحص العطاءات، تمثل ضمانات أساسية لحماية المال العام ومنع انحراف الإدارة في اختيار المتعاقد معها.[6]كما ينسجم مع المعايير الدولية التي تؤكد أن النزاهة والشفافية والمنافسة في المشتريات العامة تتحقق ابتداءً من مرحلة الإعداد والتخطيط، لا من مرحلة العقاب اللاحق فقط.[7]

الفرع الأول: الوقاية التنظيمية في مرحلة التخطيط وتحديد طريقة التعاقد

تُعد الوقاية التنظيمية السابقة على الإحالة والترسية إحدى أهم صور الضبط القبلي في دورة التعاقد الإداري، لأنها تستهدف منع التواطؤ والغش قبل أن يتحولا إلى وقائع مكتملة يصعب تدارك آثارها. فالعقد الإداري لا يبدأ قانونيًا من لحظة الترسية فقط، بل من مرحلة سابقة تتمثل في تحديد الحاجة العامة، وتقدير الكلفة، وإعداد المواصفات، واختيار أسلوب التعاقد المناسب. ولهذا فإن أي خلل في هذه المرحلة قد يفتح المجال أمام انحراف لاحق في المنافسة أو إهدار المال العام.[8]

وتبرز المناقصة بوصفها إحدى الوسائل الأساسية لإبرام العقد الإداري، ولا سيما إذا كان محل العقد مقاولة أو توريدًا أو نقلًا، في حين تلجأ الإدارة إلى المزايدة عندما يكون التعاقد منصبًا على أموال الدولة أو التزام المرافق العامة، كما قد تتعاقد مباشرة في حالات معينة. ومن ثم فإن اختلاف أسلوب التعاقد يترتب عليه اختلاف في الإجراءات والضمانات، غير أن المناقصة تبقى الأداة الأبرز لتحقيق العلانية والمنافسة في عقود المقاولات والتوريدات.[9]

وتبدأ الوقاية الفعلية من مرحلة تحديد الحاجة والخطة التعاقدية، إذ قد يتخذ التلاعب صورة تضخيم الاحتياج، أو تقسيم المشروع، أو توقيته بطريقة تخدم متعاقدًا معينًا. لذلك يجب أن تكون الحاجة موثقة، وأن تستند إلى دراسة فنية ومالية واضحة، مع ربطها بالموازنة المعتمدة وبالجدوى الاقتصادية للمشروع. وقد أكدت بعض التعليمات العراقية أهمية دراسة الجدوى الفنية والاقتصادية للمشاريع، وضرورة اعتماد بيانات دقيقة في تحديد الكلفة التخمينية، لأن المغالاة في الكلفة أو ضعف تحديثها قد يؤدي إلى إحالة المشروع بأسعار غير واقعية أو إلى تسهيل صور الغش في مرحلة التحليل والترسية.[10]

كما تمثل المواصفات الفنية وشروط العقد مجالًا خطيرًا للانحراف، إذ قد تصاغ المواصفات على نحو موجه لمصلحة شركة أو منتج معين، أو توضع شروط تعجيزية تؤدي إلى إقصاء المنافسين. لذلك فإن الوقاية تقتضي أن تكون المواصفات محايدة، وأن تركز على

---

[6] UNCITRAL, UNCITRAL Model Law on Public Procurement (New York: United Nations, 2011), 1–3; OECD, OECD Guidelines for Fighting Bid Rigging In Public Procurement: 2025 Update (Paris: OECD Publishing, 2025), 10

[7] سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية (القاهرة: دار الفكر العربي، 1991)، 238؛ محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، ط1 (عمّان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010)، 56.

[8] سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية (القاهرة: دار الفكر العربي، 1991)، 238.

[9] محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، ط1 (عمّان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010)، 56.

[10] ينظر: الفقرة أ من البند أولًا من المادة 3 من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم 1 لسنة 2008 المعدلة؛ خليل محمد خليل عطية، دراسة الجدوى الاقتصادية، ط1 (القاهرة: مركز تطوير الدراسات العليا والبحوث، جامعة القاهرة، 2008)، 5.

الأداء المطلوب لا على علامة تجارية أو جهة محددة، وأن تكون قابلة للتحقق والقياس. وهذا المعنى يتفق مع الفقه الإداري الذي يرى أن المناقصة لا تحقق غايتها إلا إذا أُعدت شروطها على أساس موضوعي يضمن المساواة بين المتقدمين.[11]

ومن عناصر الوقاية كذلك اختيار طريقة التعاقد المناسبة. فالتوسع غير المبرر في الاستثناءات، كالاتفاق المباشر أو الدعوة المحدودة، قد يؤدي إلى إضعاف المنافسة وتحويل الاختيار إلى علاقة انتقائية. لذلك فإن الأصل في العقود ذات الطبيعة التنافسية أن تبرم بالمناقصة، وأن تظل الطرق الاستثنائية مقيدة بضوابط وتسبيب واضح. وقد نصت التشريعات المقارنة، ومنها القانون المصري للمناقصات والمزايدات رقم 89 لسنة 1998، على تنظيم طرق التعاقد وضبط حالات اللجوء إليها، بما يعكس أهمية ربط اختيار الأسلوب التعاقدي بمبادئ العلانية والمنافسة.[12]

وعليه، فإن الوقاية التنظيمية في هذه المرحلة تقوم على ثلاثة مرتكزات: توثيق الحاجة، وحياد المواصفات، وضبط طريقة التعاقد. فإذا اختل أحد هذه المرتكزات، انتقلت المخالفة من مجرد خطأ إداري إلى بيئة صالحة لجرائم التواطؤ والغش والتلاعب بالمنافسة.

الفرع الثاني: الوقاية الإجرائية في مرحلة التأهيل والتقييم وما قبل الإحالة

لا تكتمل الوقاية السابقة على الإحالة والترسية بمجرد حسن التخطيط وإعداد المواصفات، بل تمتد إلى تنظيم التأهيل، واستلام العطاءات، وفحصها، وتقييمها، وتوثيق أسباب القبول والاستبعاد. فهذه المرحلة تمثل نقطة التماس المباشر بين الإدارة والمتنافسين، ولذلك تكون أكثر قابلية للتلاعب إذا غابت الشفافية أو ضعفت الرقابة.

ويعد التأهيل المسبق للمتعاقدين وسيلة وقائية مهمة، لأنه يمنع دخول شركات غير مؤهلة أو صورية إلى المنافسة. غير أن هذه الوسيلة قد تنقلب إلى أداة للإقصاء إذا صيغت شروط التأهيل بصورة مبالغ فيها أو غير متناسبة مع طبيعة المشروع. لذلك ينبغي أن تكون معايير التأهيل معلنة، وموضوعية، ومرتبطة بمحل العقد، مع تمكين المتضرر من الاعتراض على قرار الاستبعاد. وقد أشار الفقه إلى أن إجراءات المناقصة يجب أن تضمن المساواة بين المتنافسين، وألا تتحول إلى وسيلة لتمييز بعضهم على حساب البعض الآخر.[13]

وتتطلب الوقاية الإجرائية أيضًا الفصل بين الوظائف داخل الجهة المتعاقدة، بحيث لا تجتمع سلطة إعداد المواصفات، وتحليل العطاءات، والتوصية بالإحالة، والرقابة على التنفيذ في يد شخص واحد أو دائرة واحدة. فتركيز الصلاحيات يسهل التواطؤ ويصعب كشفه، بينما يؤدي توزيع الاختصاصات وتعدد اللجان إلى خلق رقابة متبادلة. ولهذا تبرز أهمية محاضر اللجان، وتسبيب القرارات، وتوثيق الاجتماعات، والإفصاح عن تعارض المصالح، لأن هذه الأدوات تجعل القرار الإداري قابلًا للتتبع والمراجعة.[14]

---

[11] السلال سعيد جمعة الهويدي، أسلوب المناقصة في إبرام العقود الإدارية: دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في الأنظمة الإدارية لدولة الإمارات العربية المتحدة والدول الأجنبية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، 1998، 52؛ طعمة جبر لوج، المناقصة: المفهوم والإجراءات، 2008، 5–6.

[12] المادة 3 من قانون المناقصات والمزايدات المصري رقم 89 لسنة 1998 المعدل؛ أنس جعفر، العقود الإدارية: دراسة مقارنة، ط4 (القاهرة: دار النهضة العربية، 2007)، 113.

[13] فؤاد العطار، "وسائل تعاقد الإدارة: نظرية المناقصة والممارسة"، مجلة مجلس الدولة، السنة الخامسة والسادسة، 257 وما بعدها.

[14] دويب حسين صابر، الوجيز في العقود الإدارية التقليدية والحديثة (القاهرة: دار النهضة العربية، 2010)، 125.

وتعد سرية العطاءات وسلامة المستندات من الضمانات الجوهرية في هذه المرحلة، لأن الغش قد يتم من خلال تعديل العروض بعد تقديمها، أو تسريب الأسعار، أو استبدال الوثائق، أو تمرير عرض غير مستوفٍ. لذلك فإن حفظ العطاءات، وضبط مواعيد الفتح، وتوثيق إجراءات التحليل، يمثل أساسًا مهمًا لحماية المنافسة. وقد عالجت تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العراقية رقم 1 لسنة 2008 المعدلة جوانب متعددة من إجراءات الإعلان، وتقديم العطاءات، وتحليلها، والإحالة، بما يؤكد أن الوقاية لا تنفصل عن الشكل الإجرائي المنظم للمناقصة.[15]

وفي مصر، يمثل قانون المناقصات والمزايدات رقم 89 لسنة 1998 ولائحته التنفيذية إطارًا مهمًا لضبط إجراءات الطرح والتقييم، إذ أكدت نصوصه على الإعلان، وتنظيم تقديم العطاءات، وتحديد قواعد البت فيها. كما أن الاتجاه التشريعي المصري الحديث في قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم 182 لسنة 2018 اتجه إلى مزيد من التفصيل في تنظيم التخطيط والطرح والتقييم، وهو ما يمنح الرقابة القبلية مساحة أوسع لمنع الانحراف قبل الترسية.

وتكتسب الرقابة السابقة أهمية خاصة في كشف الخلل قبل إبرام العقد، ولا سيما من خلال ديوان الرقابة المالية، ومكاتب المفتشين العموميين سابقًا، والجهات المختصة بتدقيق العقود. وقد أظهرت بعض التقارير العراقية حالات تتعلق بالمغالاة في الكلفة التخمينية أو عدم وجود دراسة محدثة للكلفة، وهو ما يكشف أن الخطر لا يقع فقط عند التنفيذ، بل قد يبدأ منذ الإعداد والتحليل.[16]

ومن هنا، فإن الوقاية الإجرائية قبل الإحالة تقوم على بناء أثر كتابي مسبب لكل قرار جوهري، مثل قبول العرض، أو استبعاده، أو ترجيح عرض فني، أو اختيار طريقة التعاقد. فالتسبيب لا يحمي المتنافسين فقط، بل يساعد أيضًا على تمييز الخطأ الإداري عن التواطؤ المتعمد، ويحدد نقطة الانحراف داخل المسار التعاقدي. وبذلك تصبح الوقاية السابقة على الترسية شرطًا لحماية المال العام، كما تصبح مقدمة ضرورية لأي مساءلة إدارية أو جزائية لاحقة.

المطلب الثاني: الوقاية التعاقدية أثناء التنفيذ وإدارة المخاطر

أن الوقاية التعاقدية أثناء التنفيذ لا تقل أهمية عن الوقاية السابقة على الإحالة والترسية، بل قد تكون أكثر خطورة؛ لأن أغلب صور الغش في المقاولات الإدارية تظهر بعد توقيع العقد، حين تبدأ أوامر التغيير والتمديدات والدفعات والاستلامات. لذلك فإن سلامة التعاقد لا تتحقق بمجرد اختيار المتعاقد وفق مناقصة صحيحة، وإنما تتحقق باستمرار الرقابة على التنفيذ حتى نهاية العقد.

كما أن أخطر ثغرة في هذه المرحلة تتمثل في ضعف التوثيق وتداخل الصلاحيات؛ إذ يؤدي اجتماع الإشراف الفني، وإقرار الإنجاز، والموافقة على الصرف في نطاق إداري واحد إلى زيادة فرص التواطؤ وصعوبة كشف المسؤولية. ولهذا يقترح الباحث ضرورة الفصل بين جهات الإشراف، والقياس، والصرف، والاستلام، مع إلزام كل قرار جوهري بتسبيب مكتوب قابل للتدقيق.

ويخلص الباحث إلى أن إدارة المخاطر يجب ألا تُعامل كإجراء فني ثانوي، بل كجزء من السياسة الوقائية لحماية المال العام. فكل أمر تغيير، أو تمديد، أو دفعة، أو استلام، ينبغي أن يخضع لمراجعة مسبقة ولاحقة، لأن العقد الإداري قد يتحول أثناء التنفيذ إلى وسيلة لإهدار المال العام إذا لم تُحكم الرقابة على مراحله التنفيذية.

---

[15] البند أولًا من المادة 4، والفقرتان أ وب من البند ثانيًا من المادة 4، والبند أولًا من المادة 5 من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم 1 لسنة 2008 المعدلة.

[16] تقرير ديوان الرقابة المالية، دائرة تدقيق المنطقة السادسة/الديوانية، رقم 1750/18/15/12 في 2012/2/2، 2، غير منشور؛ وتقرير ديوان الرقابة المالية، دائرة تدقيق المنطقة السادسة/الديوانية، رقم 386/18/15/12 في 2012/1/30، 2، غير منشور.

الفرع الأول: الوقاية التنظيمية والمالية أثناء تنفيذ العقد الإداري

تُعد مرحلة تنفيذ العقد الإداري المجال الأكثر حساسية لظهور جرائم الغش والتواطؤ في المقاولات العامة، لأن كثيرًا من الانحرافات لا تتجسد عند الإحالة أو الترسية، بل تظهر لاحقًا عبر أوامر التغيير، وتضخيم الكميات، وصرف مستحقات غير دقيقة، أو تمديد المدد التعاقدية دون مبرر قانوني أو فني. ومن ثم، فإن الوقاية التعاقدية أثناء التنفيذ تقوم على اعتبار العقد منظومة رقابية مستمرة، لا مجرد أداة قانونية لإثبات الالتزامات، بحيث تخضع جميع مراحل التنفيذ لمتابعة فنية ومالية وإدارية دقيقة تحول دون إعادة تشكيل الالتزامات التعاقدية بصورة تضر بالمصلحة العامة.[17]

وتبدأ الوقاية الفعلية أثناء التنفيذ من إعداد خطة واضحة لإدارة العقد، تتضمن توزيع المسؤوليات، وآليات الإشراف، ومؤشرات الأداء، ونظم التوثيق، وإدارة المخاطر المحتملة. فوجود خطة تنفيذية دقيقة يمنع العشوائية في اتخاذ القرار، ويجعل كل إجراء أو تعديل أو صرف خاضعًا لمسار مكتوب يمكن مراجعته وتدقيقه لاحقًا. كما أن هذه الخطة تُعد أداة أساسية للتمييز بين الخطأ المهني والانحراف المتعمد، بما يسهم في تقوية المساءلة الإدارية والجزائية عند الحاجة.[18]

وتُشكل إدارة المخاطر التعاقدية محورًا جوهريًا في هذه المرحلة، إذ ينبغي تحديد المخاطر المرتبطة بالكلفة، والتأخير، والتوريد، والجودة، وظروف التنفيذ، منذ بداية المشروع، مع وضع آليات واضحة لمعالجتها. فكلما كانت بنود المخاطر والتعويضات والتمديدات أكثر وضوحًا وتحديدًا، قلت مساحة التقدير الشخصي والمساومات غير المشروعة، وتراجعت فرص استغلال الثغرات العقدية للحصول على مكاسب غير مبررة. ولهذا فإن إدارة المخاطر ليست وظيفة تقنية بحتة، بل وسيلة وقائية مباشرة ضد صور الفساد التعاقدي.

وتُعد أوامر التغيير والملاحق التعاقدية من أخطر منافذ الانحراف أثناء التنفيذ، إذ قد تستخدم كوسيلة لإعادة تشكيل العقد خارج نطاق المنافسة الأصلية من خلال زيادة الأسعار أو الكميات أو المدد بصورة تدريجية. لذلك تقتضي الوقاية التنظيمية إخضاع أوامر التغيير لسلسلة موافقات فنية ومالية وقانونية مسبقة، وربطها بمبررات مكتوبة وحدود محددة، مع تدقيق أثرها على الكلفة والزمن وجودة المشروع، منعًا لتحولها إلى أداة لإهدار المال العام أو تمرير منافع خاصة[19]

كما تمثل الرقابة على المدفوعات والفواتير والقياسات إحدى أهم أدوات الوقاية المالية، لأن مرحلة الصرف هي اللحظة التي يتحول فيها الانحراف إلى أثر مالي فعلي. ولهذا يجب أن تُربط المدفوعات بمستندات إنجاز فعلية، وتقارير فنية، وجداول كميات دقيقة، مع الفصل بين سلطة الإشراف الفني وسلطة الصرف المالي، بما يمنع تركز القرار المالي في يد جهة واحدة. وقد كشفت تقارير ديوان الرقابة المالية العراقي عن حالات متعددة من المغالاة في الكلف أو ضعف تحديثها، الأمر الذي يؤكد ضرورة بناء نظام تدقيق مالي متزامن مع التنفيذ[20].

---

[17] سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية (القاهرة: دار الفكر العربي، 1991)، ص338؛ محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، ط1 (عمّان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010)، ص65.

[18] دويب حسين صابر، الوجيز في العقود الإدارية التقليدية والحديثة (القاهرة: دار النهضة العربية، 2010)، ص119–125.

[19] تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العراقية رقم (1) لسنة 2008 المعدلة، المادة 15/أولًا؛ التقرير السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة الداخلية لعام 2010، ص28 وما بعدها.

[20] تقرير ديوان الرقابة المالية، دائرة تدقيق المنطقة السادسة/الديوانية، رقم 1750/18/15/12 في 2012/2/2، ص2؛ تقرير رقم 386/18/15/12 في 2012/1/30، ص2.

الفرع الثاني: الوقاية الفنية والإدارية وضمان الجودة أثناء التنفيذ

لا تقتصر الوقاية أثناء التنفيذ على الجوانب المالية، بل تمتد إلى الرقابة الفنية وضمان الجودة، لأن الغش في المقاولات العامة كثيرًا ما يتخذ صورة تنفيذ شكلي أو استخدام مواد أدنى من المواصفات أو استلام مجامل للأعمال غير المطابقة. ولذلك فإن الوقاية الفعالة تتطلب اعتماد نظم فحص واختبار مرحلية، ومؤشرات جودة واضحة، وربط الاستلام والدفع بنتائج الاختبارات الفنية لا بمجرد التقارير الإدارية أو الشكلية.

طعمة جبر لوج، المناقصة: المفهوم والإجراءات (بغداد، 2008)، ص17–18؛ التقرير السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة الإعمار والإسكان لعام 2012، ص50.

ويُعد الاستلام المرحلي والنهائي من أكثر مراحل التنفيذ تعرضًا للتواطؤ الإداري، لأن التساهل في إجراءات الفحص أو القبول قد يمنح المشروعات غير المطابقة غطاءً قانونيًا يصعب الطعن فيه لاحقًا. ومن ثم، فإن الوقاية تقتضي تشكيل لجان استلام مستقلة نسبيًا، وتوثيق نتائج الفحص، وإشراك خبرات فنية متخصصة عند الحاجة، مع حفظ جميع الوثائق المرتبطة بالجودة ضمن ملف العقد، بما يجعل الاستلام إجراءً رقابيًا حقيقيًا لا مجرد خطوة شكلية.[21]

كما تؤدي الضمانات التعاقدية، مثل الكفالات المصرفية والغرامات التأخيرية وإدراج الشركات المتلكئة، دورًا وقائيًا مهمًا في ردع الإخلال بالعقد. غير أن هذه الأدوات لا تحقق وظيفتها الوقائية إلا إذا طُبقت وفق معايير موضوعية وواضحة، مع ضمان حق التظلم، حتى لا تتحول إلى وسيلة انتقائية أو تفاوضية. فالغرض من الضمانات ليس مجرد التعويض عن الضرر، بل جعل الإخلال أقل جدوى اقتصاديًا من الالتزام السليم.[22]

وتبرز أهمية الرقابة على المقاولين الثانويين وسلسلة التوريد، لأن بعض صور الغش تتم عبر إحالة الأعمال إلى جهات غير مؤهلة أو استخدام مواد مخالفة للمواصفات. ولهذا ينبغي أن يتضمن العقد شروطًا واضحة تنظم الاستعانة بالمقاولين من الباطن، وتُلزم المتعاقد الأصلي بالمسؤولية عن جودة الأعمال والمواد، مع تمكين الإدارة من مراجعة الموردين والمقاولين الفرعيين وضبط عمليات التوريد والتتبع.[23]

وتُعد إدارة الوقت والتأخيرات عنصرًا وقائيًا رئيسًا، لأن التأخير قد يستخدم ذريعة لتمديد العقود أو تعديلها ماليًا. لذلك يجب اعتماد جدول زمني معتمد، وتقارير تقدم دورية، وإجراءات إشعار

المبحث الثاني: آليات الوقاية التعاقدية والرقابية أثناء تنفيذ العقد الإداري في مواجهة التواطؤ والغش

---

[21] تقرير مكتب المفتش العام/وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم 290/عقود/1036 في 2011/3/13، ص13–16.

[22] تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العراقية رقم (1) لسنة 2008 المعدلة؛ قرار مجلس الوزراء العراقي رقم 319 لسنة 2012؛ التقرير السنوي لمكتب المفتش العام لوزارة الداخلية لعام 2011، ص43–49.

[23] صابر جاد نصار، الوجيز في العقود الإدارية (القاهرة: دار النهضة العربية، 2000)، ص49 وما بعدها.

تُمثل مرحلة تنفيذ العقد الإداري الامتحان الحقيقي لفاعلية المنظومة الوقائية في مواجهة جرائم التواطؤ والغش في المقاولات العامة، إذ لا تتوقف مخاطر الفساد عند حدود الإحالة والترسية، بل قد تتسع بصورة أكبر أثناء التنفيذ من خلال التلاعب بالكميات، وأوامر التغيير، والتمديدات غير المبررة، وتخفيض الجودة، والتسويات المالية المخالفة، والاستلامات الشكلية. ومن ثم، فإن السياسة الجنائية الحديثة لم تعد تنظر إلى العقد الإداري بوصفه مجرد وسيلة قانونية لإسناد المشروع، بل باعتباره إطارًا رقابيًا متكاملًا يستمر طوال دورة التنفيذ لضمان حماية المال العام وتحقيق المصلحة العامة.[24]

وتقوم الوقاية التعاقدية أثناء التنفيذ على بناء منظومة ضبطٍ مستمر تتداخل فيها الأدوات القانونية والإدارية والفنية والمالية، بحيث تُقيد السلطة التقديرية، وتُحكم مسارات القرار، وتُخضع التعديلات والصرف والقبول لرقابة قابلة للتتبع. فكلما ازدادت شفافية التنفيذ، ووضوح توزيع المخاطر، واستقلالية الرقابة، وتكامل التوثيق، انخفضت فرص تحول العقد إلى بيئة خصبة للتواطؤ أو إعادة توزيع الموارد العامة بوسائل ملتوية. ولهذا تُعد إدارة العقد، وإدارة المخاطر، وضمان الجودة، وآليات التدقيق، عناصر وقائية لا تقل أهمية عن قواعد المناقصة ذاتها.[25]

وفي هذا السياق، تكشف المقارنة بين التنظيمين العراقي والمصري أن فعالية الوقاية أثناء التنفيذ لا ترتبط فقط بوجود النصوص، بل بمدى قدرتها على ضبط التغييرات، والدفعات، والضمانات، والتأخيرات، وربطها بأنظمة رقابة حقيقية. ففي العراق، أظهرت تعليمات تنفيذ العقود الحكومية وتقارير ديوان الرقابة المالية ومكاتب المفتشين العموميين أهمية الرقابة التنفيذية في كشف الانحرافات المتعلقة بالكلف التخمينية، والملاحق، والاستلام، بينما وفر القانون المصري رقم 182 لسنة 2018 ولائحته التنفيذية إطارًا أكثر تفصيلًا لمراحل التنفيذ، غير أن التحدي في الحالتين يظل مرتبطًا بقدرة المؤسسات على الإنفاذ الفعلي لا بالنصوص وحدها.[26]

وعليه، يسعى هذا المبحث إلى تحليل آليات الوقاية التعاقدية والرقابية أثناء تنفيذ العقد الإداري، من خلال بيان دور إدارة العقد والمخاطر، وضبط أوامر التغيير، والرقابة المالية والفنية، والضمانات، وآليات الاستلام، بوصفها وسائل استباقية لتجفيف منابع الغش والتواطؤ قبل تحولها إلى وقائع جزائية مكتملة، وبما ينسجم مع الاتجاهات الحديثة في حوكمة المشتريات العامة ومكافحة الفساد التعاقدي.

المطلب الأول: الوقاية التعاقدية أثناء التنفيذ من خلال الضبط التنظيمي والرقابة الفنية والمالية

---

[24] سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية (القاهرة: دار الفكر العربي، 1991)، 338؛ محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، ط1 (عمّان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010)، 65.

[25] دويب حسين صابر، الوجيز في العقود الإدارية التقليدية والحديثة (القاهرة: دار النهضة العربية، 2010)، 119–125؛ صابر جاد نصار، الوجيز في العقود الإدارية (القاهرة: دار النهضة العربية، 2000)، 49 وما بعدها.

[26] تقرير ديوان الرقابة المالية العراقي، دائرة تدقيق المنطقة السادسة/الديوانية، رقم 1750/18/15/12 في 2012/2/2، 2؛ جمهورية مصر العربية، قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم 182 لسنة 2018؛ وزارة المالية المصرية، قرار رقم 692 لسنة 2019 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.

ISSN: 2663-5798 || Arab Journal for Scientific Publishing

تُعد مرحلة تنفيذ العقد الإداري المجال العملي الأكثر تعقيدًا في دورة التعاقد العام، إذ تنتقل فيها النصوص القانونية والإجراءات السابقة على الإحالة من إطارها النظري إلى واقع تطبيقي يتصل مباشرةً بإدارة المال العام وتحقيق المصلحة العامة. وفي هذه المرحلة تتجسد غالبية صور الغش والتواطؤ في المقاولات الإدارية، سواء عبر أوامر التغيير غير المبررة، أو التلاعب بالكميات، أو تخفيض الجودة، أو التمديدات غير المستحقة، أو التسويات المالية المخالفة. ومن ثم، فإن الوقاية أثناء التنفيذ لم تعد مجرد رقابة لاحقة على المخالفات، بل أصبحت سياسة تنظيمية وقائية تهدف إلى تجفيف فرص الانحراف من خلال بناء منظومة ضبط مستمر تشمل إدارة العقد، وإدارة المخاطر، وضبط الصرف، والرقابة الفنية، وضمان الجودة.[1]

وتقوم هذه الوقاية على مبدأ جوهري مفاده أن العقد الإداري لا يُستنفد بمجرد إبرامه، بل يظل طوال مدة تنفيذه أداة تنظيمية متجددة تتطلب رقابة مستمرة على كل قرار مالي أو فني أو إداري قد يؤثر في قيمة العقد أو مدته أو نطاقه. ولذلك فإن قوة النظام الوقائي أثناء التنفيذ تُقاس بمدى قدرته على تحويل المخاطر المحتملة إلى ضوابط محددة ومسارات مكتوبة قابلة للتتبع، بما يحد من السلطة التقديرية غير المنضبطة، ويمنع إعادة تشكيل العقد بطرق تضر بالمال العام أو تفرغ المنافسة الأصلية من مضمونها.[27]

وفي ضوء ذلك، ينقسم هذا المطلب إلى فرعين رئيسين: يتناول الأول الوقاية التنظيمية والمالية أثناء التنفيذ، بينما يركز الثاني على الوقاية الفنية والإدارية وضمان الجودة.

الفرع الأول: الوقاية التنظيمية والمالية أثناء تنفيذ العقد الإداري

تبدأ الوقاية التنظيمية أثناء تنفيذ العقد من وجود خطة واضحة لإدارة المشروع والعقد، تتضمن تحديد المسؤوليات، ومسارات الموافقات، وآليات المتابعة، ومؤشرات الأداء، ونظم التوثيق، وإدارة المخاطر. فغياب هذه الخطة يؤدي إلى تفكك المسؤوليات، ويفتح المجال لاتخاذ قرارات فردية غير منضبطة قد تستغل لإحداث انحرافات مالية أو فنية. لذلك فإن التخطيط التنفيذي يمثل امتدادًا لمرحلة التخطيط التعاقدي السابقة على الإحالة، ويضمن أن تكون جميع مراحل التنفيذ خاضعة لرقابة مسبقة ومستمرة.[28]

وتتجسد إدارة المخاطر في هذه المرحلة من خلال تحديد المخاطر المتعلقة بالكلفة، والوقت، والجودة، والتوريد، وتوزيعها بوضوح داخل بنود العقد. فكلما كانت مسؤوليات الأطراف محددة، وآليات المطالبة والتعويض والتمديد مقيدة بشروط واضحة، تراجعت فرص استغلال الثغرات التعاقدية لتحقيق منافع غير مشروعة. لذلك فإن وضوح توزيع المخاطر لا يحمي فقط من النزاعات، بل يؤدي وظيفة وقائية مباشرة ضد الغش والتلاعب.[29]

وتُعد أوامر التغيير والملاحق التعاقدية من أخطر المنافذ التي قد يُعاد عبرها تشكيل العقد خارج المنافسة الأصلية. فالتوسع غير المنضبط في أوامر التغيير يسمح بزيادة الكلفة أو تمديد المدة أو تعديل المواصفات بما قد يحول المشروع إلى أداة لإهدار المال العام.

---

[27] صابر جاد نصار، الوجيز في العقود الإدارية (القاهرة: دار النهضة العربية، 2000)، ص49 وما بعدها.

[28] دويب حسين صابر، الوجيز في العقود الإدارية التقليدية والحديثة (القاهرة: دار النهضة العربية، 2010)، ص119–125.

[29] فاروق أحمد خماس ومحمد عبد الله الدليمي، الوجيز في النظرية العامة للعقود الإدارية (الموصل: دار الكتب للطباعة والنشر، 1992)، ص73–74.

ولهذا فإن الوقاية التنظيمية تقتضي تقييد التغيير بسلسلة موافقات فنية ومالية وقانونية، وربطه بتسبيب مكتوب ودراسة أثره المالي والزمني.[30]

أما الرقابة المالية، فتُعد من أهم أدوات الوقاية أثناء التنفيذ، إذ يجب أن يرتبط كل صرف أو دفعة بتحقق فعلي من الإنجاز، ومطابقة الأعمال للمواصفات، وتدقيق الكميات والأسعار، مع الفصل بين سلطة الإشراف الفني وسلطة الإجازة المالية. وقد أظهرت تقارير ديوان الرقابة المالية العراقي أن ضعف تحديث الكلف التخمينية أو المغالاة فيها يؤدي إلى انحرافات مالية خطيرة، ما يجعل التدقيق المالي المتزامن مع التنفيذ ضرورة وقائية أساسية.[31]

كما تؤدي الضمانات والكفالات والغرامات التأخيرية دورًا وقائيًا مباشرًا، لأنها تجعل الإخلال بالعقد أقل جدوى اقتصاديًا من الالتزام به. غير أن فاعلية هذه الأدوات تتوقف على موضوعية تطبيقها، وقابلية قراراتها للطعن، حتى لا تتحول إلى أدوات انتقائية أو تفاوضية.[32]

الفرع الثاني: الوقاية الفنية والإدارية وضمان الجودة أثناء التنفيذ

تُشكل الرقابة الفنية وضمان الجودة حجر الزاوية في الوقاية من الغش أثناء تنفيذ العقد الإداري، لأن كثيرًا من صور الانحراف لا تتمثل في اختلاس مالي مباشر، بل في تنفيذ أعمال بمواصفات أدنى، أو استخدام مواد غير مطابقة، أو استلام شكلي لمشاريع ناقصة الجودة. ومن ثم، فإن الوقاية الفعالة تتطلب اعتماد نظم فحص واختبار مرحلية، وخطط جودة، ومعايير قبول دقيقة، وربط الدفع بنتائج الفحص الفعلي لا بالتقارير الشكلية.[33]

ويمثل الاستلام المرحلي والنهائي أخطر حلقات التنفيذ من الناحية الجنائية، لأن التواطؤ الإداري قد يؤدي إلى منح مشروعات غير مطابقة غطاءً قانونيًا يصعب الطعن فيه لاحقًا. لذلك يجب أن تُشكل لجان الاستلام بصورة مستقلة نسبيًا، وأن تُوثق جميع نتائج الفحص والاختبارات، مع إشراك خبرات فنية متخصصة عند الحاجة، لضمان أن يكون الاستلام إجراءً رقابيًا حقيقيًا لا شكليًا.[34]

كما تبرز أهمية الرقابة على المقاولين من الباطن وسلسلة التوريد، لأن بعض صور الغش تتحقق عبر نقل الأعمال إلى جهات غير مؤهلة أو استخدام مواد مخالفة. ولهذا يجب أن يتضمن العقد شروطًا واضحة لتنظيم الاستعانة بالمقاولين الثانويين، مع بقاء المتعاقد الأصلي مسؤولًا عن جودة التنفيذ.[35]

---

[30] تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العراقية رقم (1) لسنة 2008 المعدلة، المادة 15/أولًا.

[31] تقرير ديوان الرقابة المالية/دائرة تدقيق المنطقة السادسة/الديوانية، رقم 1750/18/15/12 في 2012/2/2، ص2.

[32] التقرير السنوي لمكتب المفتش العام لوزارة الداخلية لعام 2011، ص43–49.

[33] طعمة جبر لوج، المناقصة: المفهوم والإجراءات (بغداد، 2008)، ص17–18.

[34] تقرير مكتب المفتش العام/وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم 290/عقود/1036 في 2011/3/13، ص13–16.

[35] صابر جاد نصار، الوجيز في العقود الإدارية (القاهرة: دار النهضة العربية، 2000)، ص49 وما بعدها.

وتُعد إدارة الوقت والتأخيرات عنصرًا وقائيًا مهمًا، لأن التأخير قد يتحول إلى وسيلة لتمديد العقود أو المطالبة بمبالغ إضافية بصورة غير مشروعة. لذا ينبغي اعتماد جدول زمني دقيق، وتقارير تقدم دورية، وإشعارات مبكرة، وربط أي تمديد بأسباب موثقة وقابلة للتحقق.[36]

وأخيرًا، تقوم الوقاية الفنية والإدارية على مبدأ "الأثر الكتابي المسبب"، أي توثيق جميع القرارات التنفيذية الجوهرية، مثل أوامر التغيير، والاستلام، والدفعات، والتمديدات، والجزاءات، بحيث يصبح ملف العقد أداة رقابية وقانونية تسمح بتحديد المسؤولية وكشف الانحراف. فكلما كان التوثيق أكثر اكتمالًا، أصبحت مساءلة المسؤولين أكثر فاعلية، وانخفضت فرص ذوبان المسؤولية داخل البنية الجماعية للإدارة.[37]

المطلب الثاني: الوقاية الرقابية والمؤسسية اللاحقة أثناء تنفيذ العقد الإداري وتعزيز المساءلة

تُشكل الوقاية الرقابية والمؤسسية أثناء تنفيذ العقد الإداري الامتداد العملي للوقاية التنظيمية والتعاقدية، إذ إن فعالية الضوابط الفنية والمالية لا تتحقق بصورة كاملة ما لم تُدعَم بأجهزة رقابية قادرة على المتابعة، والكشف، والتدخل، وتفعيل المساءلة عند ظهور الانحرافات. فالعقد الإداري، مهما بلغت دقة شروطه، قد يتحول أثناء التنفيذ إلى بيئة خصبة للتواطؤ والغش إذا غابت الرقابة المؤسسية الفاعلة، أو ضعفت استقلالية الجهات التدقيقية، أو اقتصرت المتابعة على الامتثال الشكلي دون فحص جوهري للمخاطر والنتائج. ومن ثم، فإن السياسة الجنائية الحديثة في مجال حماية المال العام تتجه إلى اعتبار التدقيق، والشفافية، والتظلمات، والإبلاغ، والتحليل الرقابي، جزءًا من منظومة الوقاية المستمرة، لا مجرد وسائل لاحقة لاكتشاف الجريمة بعد اكتمالها.[38]

وتتجسد هذه الوقاية من خلال بناء شبكة رقابية متعددة المستويات تشمل التدقيق الداخلي، والرقابة المالية، وأجهزة النزاهة، وآليات التظلم، وأنظمة الإنذار المبكر، وحماية المبلّغين، بما يؤدي إلى تقليص فرص إخفاء الانحراف، ويُعزز قدرة الإدارة على التدخل قبل تحول المخالفة إلى خسارة عامة يصعب استدراكها. ولهذا فإن فعالية الوقاية المؤسسية لا تُقاس بكثرة الأجهزة الرقابية وحدها، بل بقدرتها على الوصول إلى البيانات، واستقلالها، وسرعة استجابتها، وموضوعية قراراتها.[39]

الفرع الأول: التدقيق الداخلي والخارجي وآليات الرقابة المؤسسية أثناء التنفيذ

يُعد التدقيق الداخلي أحد أهم أدوات الوقاية المؤسسية أثناء تنفيذ العقد الإداري، لأنه يمثل الرقابة المستمرة داخل الجهة المتعاقدة على مدى الالتزام بالشروط القانونية والفنية والمالية للعقد. فوجود وحدات تدقيق داخلي فعالة يسمح بالكشف المبكر عن الانحرافات المتعلقة

[36] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2004)، ص94.

[37] محمد أحمد عبد النعيم، مرحلة المفاوضات في العقود الإدارية: دراسة مقارنة (القاهرة: دار النهضة العربية، 2000)، ص23؛ سعاد الشرقاوي، العقود الإدارية (القاهرة: دار النهضة العربية، 1999)، ص220.

[38] دويب حسين صابر، الوجيز في العقود الإدارية التقليدية والحديثة (القاهرة: دار النهضة العربية، 2010)، ص119–125.

[39] محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، ط1 (عمّان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010)، 65.

بالكلف، والدفعات، وأوامر التغيير، والتأخيرات، وجودة التنفيذ، قبل أن تتفاقم إلى وقائع فساد مالي أو إداري جسيم. كما أن التدقيق الداخلي يؤدي وظيفة وقائية من خلال فرض مسارات مراجعة دورية، وتوثيق الانحرافات، ورفع التوصيات اللازمة لمعالجتها.[40]

أما الرقابة الخارجية، ممثلة بديوان الرقابة المالية وأجهزة النزاهة، فتُعد خط الدفاع المؤسسي الأعلى لحماية المال العام، لأنها تملك صلاحية فحص العقود، والكلف التخمينية، والتقارير المالية، والاستلامات، والتحقيق في المخالفات الكبرى. وقد أظهرت تقارير ديوان الرقابة المالية العراقي أن التدقيق الخارجي كشف حالات مغالاة في تقدير الكلف، أو غياب دراسات جدوى محدثة، أو قصور في إعداد وثائق المشاريع، ما يؤكد أن الرقابة الخارجية لا تمثل مجرد مراجعة حسابية، بل وسيلة وقائية مباشرة ضد التواطؤ والغش.[41]

كما لعبت مكاتب المفتشين العموميين في العراق (قبل إلغائها) دورًا مهمًا في تدقيق مسودات العقود، وتحليل المناقصات، ومراجعة إجراءات التنفيذ، وكشف العديد من المخالفات المتعلقة بالكلف، وأوامر التغيير، والتوريد، وجودة الإنجاز. وقد بيّنت التقارير السنوية لهذه المكاتب أن الوقاية المؤسسية الفعالة تتطلب رقابة متخصصة مرافقة للعقد لا تقتصر على المراجعة النهائية.[42]

غير أن تعدد الأجهزة الرقابية لا يكفي بذاته لتحقيق الوقاية، ما لم توجد آليات تنسيق فعالة بينها، وتبادل للمعلومات، وسلطة للوصول إلى البيانات، وإلزام بتنفيذ التوصيات. فغياب التنسيق قد يؤدي إلى تضارب الاختصاصات أو تكرار الإجراءات أو ضياع المسؤولية، وهو ما قد يخلق فجوات تستغلها شبكات الفساد بدل سدها.[43]

الفرع الثاني: الشفافية، التظلمات، والإبلاغ كآليات وقائية لتعزيز النزاهة أثناء التنفيذ

تُعد الشفافية الإدارية أثناء تنفيذ العقد الإداري من أهم أدوات الوقاية الحديثة، لأنها تضمن قابلية تتبع القرارات، وتمكن الجهات الرقابية والمتعاقدين وأصحاب المصلحة من مراجعة مراحل التنفيذ واكتشاف الانحرافات مبكرًا. غير أن الشفافية الوقائية لا تعني الكشف المطلق عن جميع البيانات، بل تقوم على نشر المعلومات الضرورية للمساءلة، مثل قرارات الإحالة، وأوامر التغيير الجوهرية، ونتائج التنفيذ، مع الحفاظ على سرية البيانات التي قد يؤدي كشفها إلى الإضرار بالمنافسة أو تسهيل التواطؤ.[44]

ويمثل نظام التظلمات والشكاوى أثناء التنفيذ وسيلة وقائية مهمة، لأنه يمنح المتعاقدين أو الجهات المتضررة قناة رسمية للاعتراض على الانحرافات قبل اكتمالها. فكلما كان نظام التظلم سريعًا ومستقلًا وفعّالًا، ارتفعت احتمالات كشف التواطؤ أو إساءة استعمال

---

[40] علي غني عباس الجنابي، الرقابة على الموازنة العامة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، 2012، ص106 وما بعدها.

[41] تقرير ديوان الرقابة المالية/ دائرة تدقيق المنطقة السادسة/ الديوانية، رقم 1750/18/15/12 في 2012/2/2، ص2.

[42] التقرير السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي لعام 2011، ص108–118.

[43] محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية (عمّان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010)، ص66.

[44] طعمة جبر لوج، المناقصة: المفهوم والإجراءات (بغداد، 2008)، ص18.

السلطة، وانخفضت كلفة الانحراف بالنسبة إلى الإدارة أو المتعاقد. ومن ثم، فإن التظلم لا يُعد تعطيلًا للإدارة، بل أداة رقابية داخلية تعزز نزاهة التنفيذ.[45]

كما تُعد حماية المبلّغين والإبلاغ الداخلي من أهم الوسائل الوقائية في جرائم التواطؤ والغش، لأن كثيرًا من صور الفساد لا تُكتشف عبر التدقيق التقليدي، بل من خلال معلومات داخلية يمتلكها موظفون أو متعاملون مع المشروع. لذلك يجب أن تتوافر نظم واضحة للإبلاغ تضمن السرية، وحظر الانتقام، والتحقيق الأولي المحايد، وتحويل البلاغات الجدية إلى الجهات المختصة. فالإبلاغ المؤسسي يقلل فجوة الإثبات، ويزيد من احتمالات اكتشاف التواطؤ في مراحله المبكرة.[46]

وتُسهم الرقمنة والتحليل البياني في تطوير الوقاية الرقابية أثناء التنفيذ، من خلال رصد الأنماط غير الطبيعية، مثل تكرار أوامر التغيير، أو تفاوت الأسعار، أو تضخم المدفوعات، أو تمديدات غير معتادة. فهذه الأدوات لا تُشكل دليلًا نهائيًا على الفساد، لكنها توفر "مؤشرات إنذار مبكر" تسمح بتوجيه التدقيق نحو المناطق الأكثر خطورة.[47]

وعليه، فإن الوقاية الرقابية والمؤسسية أثناء تنفيذ العقد الإداري تقوم على منظومة مترابطة تشمل التدقيق، والشفافية، والتظلمات، والإبلاغ، والتحليل الرقابي، بهدف منع تحول الانحرافات الإدارية أو الفنية إلى جرائم مكتملة الأركان. وكلما زادت قدرة هذه المنظومة على التدخل المبكر، وتحليل المخاطر، وضبط المسؤولية، أصبحت الإدارة العامة أكثر قدرة على حماية المال العام ومنع استغلال العقود كوسيلة للغش أو التواطؤ.[48]

الخاتمة

تكشف الدراسة أن جرائم التواطؤ والغش في المقاولات الإدارية لا تنشأ غالبًا من فعل جزائي مفاجئ أو قرار منفرد، بل تتكون تدريجيًا عبر سلسلة من الثغرات التنظيمية والإجرائية والرقابية الممتدة على طول دورة التعاقد الإداري، بدءًا من التخطيط وتحديد الحاجة، مرورًا بالمناقصة والإحالة، وانتهاءً بمرحلة التنفيذ والاستلام والتصفية. ومن ثم، فإن المواجهة الفعالة لهذه الجرائم لا يمكن أن تعتمد فقط على العقوبات الجزائية اللاحقة، بل تستلزم بناء منظومة وقاية استباقية متعددة الطبقات، تتداخل فيها الأدوات القانونية والتنظيمية والمالية والفنية والرقابية.

وقد أظهرت المقارنة بين العراق ومصر أن فعالية الوقاية لا ترتبط فقط بوجود النصوص القانونية أو كثافتها، بل بمدى قدرتها على تقييد السلطة التقديرية، وضبط نقاط القرار الحساسة، وتفعيل الرقابة المؤسسية، وضمان التوثيق، وحماية النزاهة والمنافسة. ففي حين

---

[45] قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة المصري رقم 182 لسنة 2018، ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار وزير المالية رقم 692 لسنة 2019.

[46] التقرير السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة الداخلية لعام 2011، ص43–49.

[47] تقرير وزارة التعليم العالي والبحث العلمي/ مكتب المفتش العام/ شعبة العقود والمقاولات رقم 1480/ عقود/1046 في 2010/12/1، ص2.

[48] سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية (القاهرة: دار الفكر العربي، 1991)، ص338.

يوفر التنظيم المصري إطارًا تشريعيًا أكثر تفصيلًا، تتميز التجربة العراقية بمرونة تعليماتها التنظيمية، إلا أن التحدي المشترك في الحالتين يظل متمثلًا في جودة التطبيق، واستقلال الأجهزة الرقابية، وبناء القدرات المؤسسية.

وعليه، تؤكد الدراسة أن الوقاية في مجال التعاقد الإداري يجب أن تُفهم بوصفها سياسة جنائية وإدارية متكاملة، تهدف إلى تجفيف فرص الانحراف قبل تحوله إلى خسارة عامة أو جريمة مكتملة الأركان، وذلك من خلال التخطيط السليم، والشفافية الذكية، والرقابة المستمرة، وإدارة المخاطر، والتوثيق، والمساءلة الفعالة.

النتائج

أظهرت الدراسة أن مرحلة ما قبل الطرح والتخطيط التعاقدي تمثل أخطر نقطة في دورة التعاقد الإداري، إذ يمكن فيها توجيه الحاجة أو المواصفات أو الكلفة التخمينية بما يخدم متعاقدًا بعينه.

تبين أن المناقصة العامة تمثل أكثر أساليب التعاقد تحقيقًا للشفافية والمنافسة، في حين أن التوسع في الاستثناءات (الاتفاق المباشر أو الدعوات المحدودة) يزيد من فرص التواطؤ والغش.

كشفت الدراسة أن أوامر التغيير والملاحق أثناء التنفيذ تُعد من أخطر منافذ إعادة تشكيل العقد خارج المنافسة الأصلية.

أثبتت الرقابة المالية والفنية والتدقيق الداخلي والخارجي أهميتها الجوهرية في كشف الانحرافات مبكرًا، خاصة في ما يتعلق بالكلف التخمينية، والدفعات، والاستلام.

أوضحت المقارنة أن كثافة النصوص القانونية وحدها لا تكفي لمنع الفساد التعاقدي، ما لم تُدعَم بقدرة مؤسسية حقيقية على الإنفاذ.

بيّنت الدراسة أن حماية المبلّغين، وأنظمة التظلم، والتحليل البياني، تمثل أدوات حديثة وفعالة لتعزيز الوقاية المؤسسية.

خلصت الدراسة إلى أن الوقاية التعاقدية والرقابية أكثر كفاءة اقتصاديًا وإداريًا من الاعتماد الحصري على الردع الجزائي اللاحق.

التوصيات

ضرورة تطوير إطار تشريعي موحد ومستقر للمشتريات العامة في العراق، يحد من تعدد التعليمات والتعاميم، ويوفر وضوحًا أكبر في مراحل التعاقد والتنفيذ.

تعزيز إلزامية دراسات الجدوى والتخطيط التعاقدي المسبق، وربطها برقابة فنية ومالية مستقلة.

تقييد استخدام الاتفاق المباشر والاستثناءات التعاقدية، وربطها بضوابط صارمة وتسبيب مكتوب.

إنشاء نظم إلكترونية موحدة لإدارة العقود الحكومية، تتضمن التوثيق الرقمي الكامل لجميع مراحل العقد.

تعزيز استقلالية لجان التقييم والاستلام، ومنع تركز الصلاحيات في جهة واحدة.

تفعيل أنظمة الإنذار المبكر والتحليل الرقمي لرصد مؤشرات التواطؤ والغش.

دعم حماية المبلّغين وتطوير آليات التظلم والشكاوى التعاقدية.

تطوير قدرات أجهزة الرقابة والتدقيق، وضمان التنسيق المؤسسي بينها.

تعزيز التدريب المتخصص لأعضاء لجان العقود والمشتريات في مجالات النزاهة، والمنافسة، وإدارة المخاطر.

توسيع استخدام المعايير الدولية الحديثة، مثل مبادئ الأونسيترال وإرشادات مكافحة التلاعب بالعطاءات.

المصادر

أولًا: الكتب العربية

الجبوري، محمود خلف. العقود الإدارية. ط1. عمّان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010.

الطماوي، سليمان محمد. الأسس العامة للعقود الإدارية. القاهرة: دار الفكر العربي، 1991.

صابر، دويب حسين. الوجيز في العقود الإدارية التقليدية والحديثة. القاهرة: دار النهضة العربية، 2010.

نصار، صابر جاد. الوجيز في العقود الإدارية. القاهرة: دار النهضة العربية، 2000.

خماس، فاروق أحمد، والدليمي، محمد عبد الله. الوجيز في النظرية العامة للعقود الإدارية. الموصل: دار الكتب للطباعة والنشر، 1992.

لوج، طعمة جبر. المناقصة: المفهوم والإجراءات. بغداد، 2008.

الشرقاوي، سعاد. العقود الإدارية. القاهرة: دار النهضة العربية، 1999.

عبد النعيم، محمد أحمد. مرحلة المفاوضات في العقود الإدارية: دراسة مقارنة. القاهرة: دار النهضة العربية، 2000.

ثانيًا: الرسائل والأطاريح

الهويدي، السلال سعيد جمعة. أسلوب المناقصة في إبرام العقود الإدارية: دراسة مقارنة. أطروحة دكتوراه، جامعة طنطا، 1998.

الجنابي، علي غني عباس. الرقابة على الموازنة العامة. أطروحة دكتوراه، جامعة تكريت، 2012.

ثالثًا: التشريعات والقوانين

قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل.

قانون العقود العامة العراقي رقم 87 لسنة 2004 المعدل.

تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العراقية رقم 1 لسنة 2008 المعدلة.

تعليمات تنفيذ العقود العامة العراقية رقم 1 لسنة 2025.

قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة المصري رقم 182 لسنة 2018.

اللائحة التنفيذية لقانون التعاقدات المصري، قرار وزير المالية رقم 692 لسنة 2019.

رابعًا: التقارير والوثائق الرقابية

تقارير ديوان الرقابة المالية العراقي (2010–2013).

التقارير السنوية لمكاتب المفتشين العموميين في العراق.

تقارير وزارة التعليم العالي والبحث العلمي/شعبة العقود والمقاولات.

خامسًا: المصادر الدولية

UNCITRAL Model Law on Public Procurement (2011).

OECD Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement (2025 update).

World Bank Procurement Framework and Contract Management Guidance.

FIDIC Conditions of Contract for Construction.

حقوق الطبع والنشر © 2026 محفوظة لـ: المجلة العربية للنشر العلمي(AJSP)