International Journal of Law and Politics Studies
المجلة الدولية لدراسات القانون والسياسة
ISSN: 2709-0914
DOI: 10.32996/ijlps
Journal Homepage: www.al-kindipublisher.com/index.php/ijlps

مسؤولية الإدارة عن تنفيذ العقود الإدارية في ظل الظروف الاقتصادية والسياسية المتقلبة في العراق ومصر - دراسة مقارنة

م.م. جمال شعلان حسب الله الخزرجي، كلية الإمام الكاظم (ع) للعلوم الإسلامية الجامعة/ قسم القانون، العراق

تاريخ استلام البحث: 2025/06/20 **تاريخ نشر البحث: 2023/07/09** **المجلد: 7** **العدد: 4**

الملخص:
هدف البحث إلى تسليط الضوء حول دور مسؤولية الإدارة في تنفيذ العقود الإدارية في بيئة غير مستقرة، واستكشاف مدى تأثر تلك العقود بالمحددات الاقتصادية والسياسية، ومقارنة التجربتين العراقية والمصرية، يعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي المقارن، وتوصل البحث إن العقود الإدارية تمثل وسيلة فعالة لتحقيق المصلحة العامة وتسييرها بصورة منظمة، حيث تمكّن الإدارة من إدارة المرافق العامة وضمان تقديم الخدمات الأساسية للمجتمع بكفاءة واستمرارية. يعتبر القانون العراقي أكثر مرونة في تعديل الالتزامات المتأثرة بالظروف الطارئة، بينما القانون المصري يضع قيودًا إضافية لضمان عدم استغلال هذه النظرية في الإعفاء من المسؤولية دون مبرر قانوني واضح، كما يوصي البحث بضرورة تطوير الأطر القانونية للعقود الإدارية بحيث تتيح للإدارة تعديل العقود وفقًا للمتغيرات الاقتصادية والسياسية، مما يضمن استمرارية تنفيذ المشاريع دون تعطيل.
الكلمات المفتاحية: مسؤولية الإدارة- العقود الإدارية- الظروف الاقتصادية والسياسية المتقلبة.

The Responsibility of the Administration for the Execution of Administrative Contracts Under the Fluctuating Economic and Political Conditions in Iraq and Egypt: A Comparative Study

JAMAL SHAALAN HASABALLAH AL- KHAZRAJI, Imam Al-Kadhim (peace be upon him) College of Islamic Sciences University

Corresponding Author: JAMAL SHAALAN HASABALLAH AL- KHAZRAJI, **E-mail**: jamalalkah820@gmail.com

RECIEVED: 20 June 2025 **PUBLISHED:** 09 July 2025 **DOI:** 10.32996/ijlps.2025.7.4.1

Abstract
The research aims to shed light on the role of management responsibility in implementing administrative contracts in an unstable environment, explore the extent to which these contracts are affected by economic and political determinants, and compare the Iraqi and Egyptian experiences. The research relies on a descriptive, analytical, and comparative approach the study concluded that administrative contracts represent an effective means of achieving the public interest and managing it in an organized manner. They enable the administration to manage public facilities and ensure the efficient and continuous provision of essential services to the community. Iraqi law is more flexible in amending obligations affected by emergency circumstances, while Egyptian law imposes additional restrictions to ensure that this theory is not exploited to exempt from liability without a clear legal justification the study also recommends developing legal frameworks for administrative contracts to enable management to amend contracts in response to economic and political changes, ensuring the continuity of project implementation without disruption.
Keywords: Management responsibility, administrative contracts, volatile economic and political conditions

المقدمة :

مع توسع دور الإدارة وارتفاع الطلبات والاحتياجات، أصبح من الصعب عليها تلبية جميع المتطلبات بسرعة، ما استدعى إبرام عقود مع الأفراد أو الجهات الإدارية لضمان استمرارية تشغيل المرافق العامة بانتظام، حيث تقوم الإدارة بإبرام هذه العقود بصفتها سلطة عامة، مستندة إلى وسائل القانون العام لضمان تحقيق المصلحة العامة، خاصة أن العقد الإداري يرتبط بشكل وثيق بالمرافق العامة. ومن خلال دوره الحيوي، حيث يساعد هذا العقد في تنظيم وتسيير المرافق العامة للدولة، مما يسهم في تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين وضمان استمرار العمل بانتظام. (العطراوي، 2018، ص 2). وفي هذا السياق فإن الإدارة تلعب دورًا أساسيًا في تنفيذ العقود الإدارية، خاصة في ظل الظروف الاقتصادية والسياسية المتقلبة التي تمر بها الدول. مما تؤثر على استقرار العقود وإمكانية تنفيذها بالشكل المطلوب. وبناء على ذلك تبرز مسؤولية الإدارة كعنصر محوري، خاصة في ظل الظروف الاقتصادية والسياسية المتقلبة التي تمر بها العراق ومصر.

أولاً: مشكلة البحث.

تمثل العقود الإدارية أداة قانونية بالغة الأهمية لضمان استمرارية المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة، حيث تعتمد الإدارات الحكومية عليها لتنظيم العلاقات التعاقدية مع الأفراد والمؤسسات. ومع ذلك، فإن تنفيذ هذه العقود يواجه تحديات معقدة، خاصة في الدول التي تمر بظروف اقتصادية وسياسية غير مستقرة، مثل العراق ومصر. حيث إن تقلب الأوضاع الاقتصادية وما يترتب عليه من تغيرات في الموارد المالية يؤثر بشكل مباشر على قدرة الإدارة على الوفاء بالتزاماتها التعاقدية، كما أن التحولات السياسية، سواء كانت تغييرات حكومية أو اضطرابات أمنية، قد تضعف قدرة الإدارة على تنفيذ العقود بفاعلية، ما يثير تساؤلات قانونية حول استمرارية الالتزامات التعاقدية ومدى حماية حقوق الأطراف المتعاقدة. ففي هذا السياق تتمثل مشكلة البحث حول كيفية تأثير الظروف المتقلبة على مسؤولية الإدارة في تنفيذ العقود الإدارية في كل من العراق ومصر.

ثانياً: أسئلة البحث.

1- ما هو مدى تأثير الظروف الاقتصادية والسياسية المتقلبة على قدرة الإدارة على تنفيذ العقود الإدارية في كل من العراق ومصر؟

2- كيف تُنظّم التشريعات والإطار القانوني في العراق ومصر مسؤولية الإدارة عن تنفيذ العقود الإدارية في ظل الظروف الاستثنائية (مثل القوة القاهرة والظروف الطارئة)؟

3- ما هي أبرز الآليات والإجراءات الإدارية والقانونية التي تتبعها كل من الإدارة العراقية والمصرية للتعامل مع التحديات التي تُفرضها الظروف المتقلبة على تنفيذ العقود الإدارية؟

ثالثاً: هدف البحث.

يهدف البحث إلى تسليط الضوء حول دور مسؤولية الإدارة في تنفيذ العقود الإدارية في بيئة غير مستقرة، واستكشاف مدى تأثر تلك العقود بالمحددات الاقتصادية والسياسية، ومقارنة التجربتين العراقية والمصرية، وفي هذا السياق يسعى البحث للتعرف على :

1- التعرف على مدى تأثير الظروف الاقتصادية والسياسية المتقلبة على قدرة الإدارة على تنفيذ العقود الإدارية في كل من العراق ومصر.
2- التعرف على دور التشريعات والإطار القانوني في العراق ومصر حول مسؤولية الإدارة عن تنفيذ العقود الإدارية في ظل الظروف الاستثنائية (مثل القوة القاهرة والظروف الطارئة).
3- التعرف على أبرز الآليات والإجراءات الإدارية والقانونية التي تتبعها كل من الإدارة العراقية والمصرية للتعامل مع التحديات التي تُفرضها الظروف المتقلبة على تنفيذ العقود الإدارية.

رابعاً: أهمية البحث.

تعتبر العقود الإدارية أداة هامة لتنفيذ المشاريع الحكومية في مختلف القطاعات، مثل البنية التحتية والخدمات العامة، بخلاف دورها في توفير الضمانات القانونية لحقوق الأطراف المتعاقدة، سواء كانت الحكومة أو المقاولين أو المتعهدين، ففي ظل الظروف الاقتصادية والسياسية المتغيرة، مثل الأزمات المالية أو التضخم، والتي قد تؤدي إلى عجز الإدارة عن الوفاء بالتزاماتها التعاقدية، ما يستدعي إعادة النظر في بنود العقد أو اللجوء إلى آليات قانونية لمعالجة هذه التحديات. ومن ناحية أخرى، فإن التحولات السياسية وعدم استقرار الحكومات يمكن أن يؤثر على مدى الالتزام بالعقود، سواء بسبب تغييرات في الأولويات السياسية أو بسبب عدم استقرار المؤسسات التي تشرف على تنفيذها. فلذلك تنبع أهمية البحث من الحاجة الملحة لفهم تأثير الظروف الاقتصادية والسياسية المتقلبة على تنفيذ العقود الإدارية، خاصة في دول مثل العراق ومصر. كما أن الدراسة المقارنة بين العراق ومصر توفر رؤية أوسع حول أوجه التشابه والاختلاف في آليات التعامل مع هذه الظروف، مما يساعد في تقديم توصيات قابلة للتطبيق لمواجهة الأزمات القانونية والاقتصادية التي قد تؤثر على العقود الإدارية.

خامساً: منهج البحث.

يعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي المقارن لتحليل مدى مسؤولية الإدارة عن تنفيذ العقود الإدارية في ظل الظروف الاقتصادية والسياسية المتقلبة في العراق ومصر، وذلك من خلال استعراض الإطار القانوني حول مسؤولية الإدارة عن تنفيذ العقود الإدارية في ظل الظروف الاقتصادية والسياسية المتقلبة في العراق ومصر، بهدف استخلاص نتائج معمقة، ومن ثم تقديم توصيات تساهم في تعزيز تنفيذ العقود الإدارية في ظل الظروف الاقتصادية والسياسية المتقلبة في البلدين.

سادساً: الدراسات السابقة.

دراسة " علي يونس إسماعيل، 2022" بعنوان المستجدات القانونية في مجال أنهاء العقد الإداري بالإدارة المنفردة " دراسة مقارنة في التشريع الفرنسي والعراقي"، هدفت الدراسة إلى التعرف على أثر المستجدات القانونية على أنهاء العقد الإداري بالإدارة المنفردة في كل من التشريع الفرنسي والعراقي، واعتمد البحث على المنهج التحليلي المقارن، وتوصلت الدراسة لوجود تعدد في التشريعات المتعلقة بالعقود الإدارية في العراق، ما بين تشريعات عادية وتعليمات وشروط عامة وضوابط صادرة من وزارة التخطيط، إلا أنها لم تخلق سوي فوضي تشريعية في مجال تلك العقود، ولذلك تقترح الدراسة ضرورة إصدار قانون خاص ينظم كافة أحكام العقود الإدارية في العراق بما يساعد في تعزيز مبادئ نظرية العقد الإداري فيه.

دراسة " صعب ناجي عبود و باقر حسن حسين، 2022" مسئولية الإدارة عن الخطأ في العقد الإداري تجاه الغير في العراق – دراسة مقارنة، هدفت الدراسة لمعرفة مدى المسئولية التي تقع على عاتق الإدارة فيما يتعلق بالخطأ في العقد الإداري تجاه الغير في العراق، واعتمدت الدراسة على استخدام المنهج التحليلي، بهدف تحليل النصوص القانونية والآراء الفقهية المتعلقة بالموضوع بين موقف كل من التشريع والأحكام القضائية، كما اعتمد الباحثين على المنهج المقارن، وتوصلت الدراسة إلى وجود أثر للعقد الإداري على الغير يتمثل في الإجراءات السابقة على التعاقد لكونه يمر بإجراءات متعددة حتي يتم أنعقاده تبدأ من الإعلان وتسلم العطاءات من قبل المتقدمين للمنافسة، كما ترى الدراسة أن القرارات الإدارية القابلة للإنفصال جزء من مراحل تكوين إبرام العقد الإداري، وعندما تكون غير مشروعة يجعل لكل صاحب مصلحة الطعن بها ومنها (الغير)، رغم ذلك لايزال القضاء الإداري في العراق غير واضح بالنسبة للطعن في القرار الإداري القابل للانفصال، ولذلك تقترح الدراسة على المشرع العراقي تعديل قانون مجلس الدولة رقم 71 لسنة 2017 على أن يوسع من اختصاص المحكمة القضاء الإداري لتشمل النظر في كافة المنازعات الإدارية الناشئة عن العقود الإدارية.

من خلال الإطلاع على الدراسات السابقة تبين مدى الاهتمام بموضوع العقود الإدارية وتنفيذها، حيث يرجع ذلك الاهتمام إلى ما تقوم به هذه العقود من دور فعال في تسيير المرافق العامة للدولة، وتقديم الخدمات للمواطنين، فلذلك تبينت الدراسات السابقة المستجدات القانونية المتعلقة بتلك العقود، بخلاف البعض من الدراسات التي اهتمت بتحديد مسئولية الإدارة عن عقودها الإدارية، وخصوصاً تحديد مدى المسئولية فيما يتعلق بالخطأ التي يقع من الإدارة تجاه الغير، وعلى الرغم من ذلك فلم تتضمن الدراسات السابقة موضوع مسؤولية الإدارة عن تنفيذ العقود الإدارية في ظل الظروف الاقتصادية والسياسية المتقلبة في العراق ومصر، ويعد ذلك جانب جدير بالبحث والدراسة، فلذلك تتميز دراستنا بتناولها موضوع لم تتناوله أي من الدراسات السابقة من قبل.

سابعاً: هيكلية البحث.

لغرض دراسة موضوع مسؤولية الإدارة عن تنفيذ العقود الإدارية في ظل الظروف الاقتصادية والسياسية المتقلبة في العراق ومصر، ولذلك فقد تم تقسيم البحث لثلاثة مباحث رئيسية تتمثل في المبحث الأول نستعرض من خلاله الإطار القانوني والمفاهيمي للعقود الإدارية ومسؤولية الإدارة. أما المبحث الثاني نستعرض من خلاله تأثير الظروف الاقتصادية والسياسية المتقلبة على تنفيذ العقود الإدارية. والمبحث الثالث نتناول فيه مسؤولية الإدارة عن تنفيذ العقود الإدارية في ظل الظروف المتقلبة في العراق ومصر. وسنختم البحث بأهم النتائج والمقترحات.

المبحث الأول : الإطار القانوني والمفاهيمي للعقود الإدارية ومسؤولية الإدارة.

العقود تعتبر من أهم الأدوات القانونية التي تُستخدم لتحقيق الخدمات العامة، وهي تنقسم إلى عدة أنواع وفقاً لطبيعة الأطراف المتعاقدة والهدف من العقد.في العقود الإدارية، يكون هناك اتفاق بين الإدارة والمتعاقد، حيث تملك الإدارة سلطات عامة تمكنها من التأثير في تنفيذ العقد. أما في العقود الخاصة، فقد يكون العقد بين الأفراد أو بين العمال وجهة الإدارة، مما يجعله مختلفاً في طبيعته القانونية. أما العقود العامة، فهي تلك التي تكون الدولة طرفاً فيها، وتستخدمها لتحقيق خدمات عامة، وغالباً ما تملك الإدارة سلطات تمكنها من التدخل في تنفيذ هذه العقود. (المصري، 2007، ص 618). ولذلك نستعرض من خلال ذلك المبحث طبيعة الإطار القانوني للعقود الإدارية وطبيعة مسئولية الإدارة.

المطلب الأول: العقود الإدارية وأهميتها في تحقيق المصلحة العامة وتسيير المرافق العامة.

أولاً: مفهوم العقود الإدارية.

يعرف العقد الإداري هو بأنه" اتفاق يبرمه شخص معنوي عام بهدف إدارة أو تسيير مرفق عام، ويتميز باتباع أسلوب القانون العام، الذي يظهر من خلال شروط استثنائية غير مألوفة في العقود الخاصة" (نصار، 2000، ص 204) نقلاً عن (المطيري، 2011، ص 11). وقد عرفته المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه العقد الذي تكون الإدارة طرفًا فيه، ويرتبط بتسيير وتنظيم نشاط مرفق عام لتحقيق المصلحة العامة، مع تبني أسلوب القانون العام، بما يتضمنه من شروط استثنائية تميزه عن العقود الخاصة. (حكم المحكمة الإدارية بمصر لسنة 2001). وفي العراق فان محكمة التمييز حددت مفهوم العقد الإداري العقد فقد جاء في قضائها ما يلي (ولما كان هذا العقد الذي أبرمته الإدارة مع المقاول من اجل إنشاء مرفق عام متوسلة في ذلك بأسلوب القانون العام وبشروط غير مألوفة من إجراء مناقصة عامة واشتراط تأمينات وغرامات التأخير فانه يكون عقدا إداريا متميزا عن العقود المدنية التي يحكمها القانون الخاص بسبب ما تستهدفه هذه العقود من تحقيق مصالح كبرى تعلو على المصالح الخاصة للإفراد. (الجبوري، 1996، ص 224)

فبذلك يتميز العقد الإداري بكون أحد أطرافه شخصًا من أشخاص القانون العام، سواء كان ذلك الدولة أو إحدى الشخصيات المعنوية الإقليمية مثل المحافظات. لهذا السبب، فإن العقود المبرمة بين الأفراد أو الهيئات الخاصة لا تُعتبر عقودًا إدارية. كما يرتبط العقد الإداري بمرفق عام، حيث يكون النشاط ذو نفع عام، تباشره الإدارة بنفسها وتتولى تنظيمه ومباشرته والإشراف عليه لضمان تحقيق المصلحة العامة. بالإضافة إلى ذلك، يتبع العقد الإداري أسلوب القانون العام، مما يعني أن طرفي العقد-المتعاقد والإدارة-يخضعان لأحكام القانون العام، بعيدًا عن أسلوب القانون الخاص.

ثانياً: أهمية العقود الإدارية في تحقيق وتسيير المصلحة العامة.

في الوقت الحالي أصبح العقد الإداري يشكل ضرورة لا غني عنها بالنسبة للإدارة، ويرجع ذلك لتشعبه في كافة مناحي الحياة العامة وإزدياد الحاجة إليه في خدمة وتحقيق المصلحة العامة، حيث تمثل العقود الإدارية إحدى الأدوات الأساسية التي تعتمد عليها الإدارة لتحقيق الصالح العام وتشغيل المرافق العامة. (عمر، 2022، ص 1360).حيث شهدت تطورًا في أساليبها وأنواعها بالتزامن مع تطور الإدارة، مما ساعدها في تغطية مختلف الأنشطة المرتبطة بالتنمية الشاملة التي تسعى الدول، مثل العراق ومصر، إلى تحقيقها. وبسبب طبيعة هذه العقود ودورها الفعّال في دفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فإنها تختلف عن الأعمال الإدارية، إذ تُسهم بشكل مباشر في تنفيذ المشروعات والخطط التنموية بما يحقق أهداف الإدارة العامة. (الكلوب، 2024، ص 2503)، وبناء على ذلك فقد تم قامت العديد من الدول أن لم يكن أغلبها إيجاد نظام قانوني بهدف توفير الحماية القانونية للمتعاقد مع الإدارة بهدف تخفيف حدتها في مواجهته.(الشورابي، 2003، ص 336)

ويمكن القول بأن الإدارة تسعى لتلبية الحاجات العامة للأفراد من خلال إدارة المرافق العامة وضمان سيرها بانتظام واستمرارية. ولتحقيق هذه الأهداف، أقر القضاء مجموعة من الحقوق والسلطات للإدارة، تفوق تلك التي يتمتع بها المتعاقد معها، ولذلك فقد تم منح الإدارة العديد من السلطات كحق التوجيه والإشراف، حق تعديل العقد، حق فرض الجزاءات على المتعاقد إذا اقتضت الحاجة، إضافة إلى حق إنهاء العقد وفقاً للضوابط القانونية المعمول بها. وبذلك فالعقود الإدارية وسيلة فعالة لتحقيق المصلحة العامة وتسييرها بصورة منظمة، حيث تمكّن الإدارة من تقديم الخدمات الأساسية للمجتمع بكفاءة واستمرارية، إضافة إلى ضمان استدامة الخدمات الحيوية التي يحتاجها المواطنون. علاوة على ذلك، تسهم هذه العقود في تحقيق العدالة والمساواة بين الأطراف المتعاقدة، حيث تفرض قواعد قانونية واضحة لضمان التنفيذ العادل والشفاف للالتزامات المتفق عليها، مما يعزز الثقة في النظام الإداري ويحقق أهداف التنمية المستدامة.

المطلب الثاني: القوانين والتشريعات المنظمة للعقود الإدارية في العراق ومصر .

أولاً: بالنسبة للمشرع العراقي. ففي العراق تخضع العقود الإدارية لمجموعة من القوانين والتشريعات التي تنظم إجراءات التعاقدات الحكومية وضمان تنفيذها وفقًا للمعايير القانونية. من أبرز هذه القوانين:

1- قانون التنظيم القضائي رقم 160 لسنة 1979:

ينظم هذا القانون ولاية القضاء على العقود الإدارية، حيث كانت منازعات العقود الإدارية خاضعة لاختصاص القضاء المدني قبل استحداث القضاء الإداري في العراق، فيما يتعلق بالعقود الإدارية، كان القضاء المدني هو المختص بالنظر في منازعاتها وفقًا للمادة (3) من القانون، التي تنص على ان تسري ولاية القضاء على جميع الأشخاص الطبيعة والمعنوية، العامة والخاصة، الإ ما استثني بقانون خاص". لم تكن منازعات العقود الإدارية مستثناة من ولاية القضاء المدني في العراق حتى عام 1989، عندما تم استحداث القضاء الإداري بموجب قانون التعديل الثاني رقم 106 لسنة 1989، الذي عدّل قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979. وقد كانت التطلعات تتجه نحو إدراج منازعات العقود الإدارية ضمن اختصاصات محكمة القضاء الإداري، إلا أن نص المادة (7/ثانيًا – د) حدّد اختصاص المحكمة بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الصادرة عن الموظفين والهيئات في دوائر الدولة، دون الإشارة إلى العقود الإدارية. ونتيجة لذلك، بقيت ولاية القضاء المدني قائمة على الفصل في منازعات العقود الإدارية، بينما انحصر دور القضاء الإداري في مراجعة القرارات الإدارية ذات الطابع التنظيمي والتنفيذي. (عمران، 2013).

2- أمر سلطة الائتلاف رقم 87 سنة 2004.

فقد أشار إلى تشكيل محكمة إدارية متخصصة للنظر في بعض منازعات العقود الإدارية: وقد بدأ ما يسمى بالنظام الجديد للتعاقد العام بالتشريع الرئيسي المتمثل بأمر سلطة الإئتلاف المؤقتة رقم 87 الذي دخل حيز التنفيذ في عام 2004 وهو يتمتع بقوة القانون، ويوّفر القاعدة القانونية لنظام التعاقد العام لحكومة العراق، ويبيّن الإطار المؤسسي لنظام التعاقد العام، ويضع المبادئ الرئيسية التي يجب أن تتوافق معها كافة أنظمة وإجراءات التعاقد. ويعتبر مرجعاً عاماً يظهر الحقوق ويكرس المبادئ العامة فيعطي قوة معنوية مضافة لقوانين وأنظمة وتطبيقات التعاقد العام، ويليه قوانين وأنظمة وقرارات إدارية وتعاميم ذات تأثير مباشر أو جانبي في التعاقد العام. وبذلك يتبين بأن المشرع العراقي أفرد للعقود الإدارة تشريعات خاصة، مما يدل ذلك على كونها عقود إدارية كل عقود تنفيذ مشاريع التنمية الكبرى، وفقاً للعديد من القوانين.

ثانياً: بالنسبة للمشرع المصري.

فقد إصدار العديد من القوانين التي تعمل على تنظيم الإطار القانوني للعقود الإدارية، فلعل من أهم هذه القوانين قانون تنظيم التعاقدات العامة قانون رقم 182 لسنة 2018: يحدد هذا القانون القواعد والإجراءات الخاصة بالتعاقدات التي تبرمها الجهات العامة، ويشمل تعديلات لاحقة لضمان الشفافية والكفاءة في إدارة العقود الإدارية، ولذلك يعتبر قانون رقم 182 لسنة 2018 ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار وزير المالية رقم 692 لسنة 2019 خطوة محورية نحو تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة في مصر. يهدف هذا الإطار القانوني إلى تعزيز الكفاءة والشفافية في إدارة الموارد العامة، من خلال وضع ضوابط واضحة وشاملة تحكم المشتريات الحكومية والعقود. حيث يحدد القانون الأسس التي تلتزم بها الجهات العامة عند التعاقد، بما في ذلك المناقصات والمزايدات، ويعزز من معايير الرقابة لضمان الاستخدام الأمثل للمال العام. كما توضح اللائحة التنفيذية القواعد التفصيلية لتطبيق أحكام القانون، مع مراعاة توحيد الإجراءات وتحقيق العدالة في المعاملات التعاقدية. وقد نصت مادته الأولي على أنه يعمل بأحكام قانون المرافق العامة بشأن تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة، وتسرى أحكامه على الجهات التي تضمها الموازنة العامة للدولة ووحدات الجهاز الإداري للدولة من وزارات ومصالح وأجهزة لها موازنات خاصة، ووحدات الإدارة المحلية.

يتضح من العرض السابق أن المشرّعين في كل من العراق و مصر قد أقرّوا أطرًا قانونية وتنظيمية متمايزة لضبط وتنظيم العقود الإدارية، كلٌ وفقًا لخصوصيات النظام القانوني والإداري المعمول به. ففي العراق، تبلورت هذه التنظيمات من خلال مزج بين التشريعات المحلية والأوامر التنظيمية الدولية، في حين تبنّت مصر نهجًا تشريعيًا حديثًا ومتكاملًا من خلال قانون التعاقدات العامة رقم 182 لسنة 2018 ولائحته التنفيذية. ويؤكد هذا التباين

على أهمية وجود تشريعات متخصصة وفعّالة تواكب التحولات الاقتصادية والسياسية، وتُعزز من مبدأ الشفافية وحماية المال العام، مع ضمان حقوق المتعاقدين وتحقيق التوازن بين امتيازات الإدارة ومبدأ المسؤولية المتقابلة في تنفيذ الالتزامات التعاقدية. هذا التكامل بين الضوابط القانونية والرقابة الإدارية والقضائية هو ما يشكل الدعامة الأساسية لنجاح النظام التعاقدي العام في كلا البلدين.

المطلب الثالث: مسئولية الإدارة في تنفيذ العقود وفقًا للإطار القانوني لكل دولة.

أولاً: معني مسئولية الإدارة: تُشير "المسؤولية" إلى حالة يكون فيها الفرد مُلزَمًا بالمحاسبة أو المؤاخذة نتيجة ارتكابه فعلًا يستوجب ذلك، كما ورد في تعريف الحسيني (2015، ص 16). وقد عرّفها البعض بأنها أهلية الشخص لتحمل تبعات أفعاله، بحيث يُنسب إليه فعله ويُحاسب عليه (أمام، 1982، ص 428). وبناءً على ذلك، تُعد المسؤولية التزامًا قانونيًا يتحمله المسؤول، يقضي بتعويض المتضرر عن الضرر الذي لحق به نتيجة الإخلال بالقواعد القانونية أو التنظيمية، سواء أكان هذا الضرر ماديًا أم معنويًا، جزئيًا أم كليًا. حيث كانت قاعدة عدم مسؤولية الدولة عن أعمالها لفترة طويلة هي السائدة في معظم الأنظمة القانونية، وذلك انطلاقًا من مبدأ أن مساءلة الدولة ومقاضاتها يتعارض مع سيادتها. غير أن هذا الاتجاه بدأ في التحول نهاية القرن التاسع عشر، عندما ازدادت الأضرار الناجمة عن تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، مما دفع الفقه والقضاء إلى الإقرار بمسؤوليتها عن بعض تصرفاتها (بن أحمد، 2017، ص 8). ولذلك يُعرف مفهوم المسؤولية الإدارية بأنه الحالة التي تُتيح إمكانية مساءلة الدولة أو المؤسسة عن الأضرار التي تلحق بالأفراد جراء أعمالها غير التعاقدية. وتترتب على هذه المسؤولية التزام الدولة بتعويض المضرور عن الضرر الذي لحق به نتيجة تصرف أو سلوك الإدارة، بما يضمن تحقيق العدالة ويحمي الحقوق الفردية في مواجهة السلطة العامة.(الراشدية، 2020، ص3). وبناء على ذلك فالمسؤولية الإدارية تُعدّ إحدى صور المسؤولية القانونية، حيث تنعقد وتُمارس ضمن النظام القانوني الإداري، وتتمثل في مساءلة الدولة والإدارة العامة عن الأضرار التي تنجم عن أعمالها غير المشروعة. وتستند هذه المسؤولية إلى فكرة الخطأ، حيث يتعين إثبات ارتكاب الإدارة لعمل غير قانوني أو تقصير أدى إلى وقوع ضرر يستوجب التعويض، مما يُسهم في تحقيق العدالة وضمان عدم تعسف السلطة الإدارية في ممارسة صلاحياتها.

ثانياً: مسئولية الإدارة في تنفيذ العقود وفقًا للإطار القانوني في العراق ومصر.

إنّ المسؤولية من لوازم الحياة الإنسانية نفسها، فحيثما كان الإنسان، كانت مسؤوليته؛ لأنّه دائماً طرف في علاقته، سواء مع نفسه أو مع غيره أو مع ربّه و هذا يعني أنّه مسؤول في كلّ حالٍ، فلذلك المسؤولية هي العمود الفقري في النظام القانوني كلّه. (زادة، والمجاب، 2009، ص 43- 44). فالإدارة تلجأ عند إبرام العقود الإدارية من أجل تلبية متطلبات الأفراد إلى التعاقد على حسب التشريع أو التنظيم المنظم لها سواء عن طريق طلب العروض الذي يعتبر القاعدة أو عن طريق التراضي كاستثناء، فيتم تقديم العطاءات المقدمة، واختيار الأنسب، فلذلك تنشأ المسئولية التعاقدية للإدارة تجاه المتعاقد معها. (مولود وقديدر، 2020، ص 46).

المبحث الثاني: تأثير الظروف الاقتصادية والسياسية المتقلبة على تنفيذ العقود الإدارية.

تعد العقود الإدارية حجر الزاوية في تسيير الشأن العام وتنفيذ المشروعات الحيوية للدولة، فهي الأداة القانونية التي تربط الإدارة بالمتعاقدين معها لتقديم الخدمات العامة أو إنجاز الأشغال أو توريد المهمات. ويقوم تنفيذ هذه العقود على مبادئ أساسية تضمن استقرار المعاملات وتحقيق المصلحة العامة، لعل أهمها مبدأ القوة الملزمة للعقد ومبدأ توازن الالتزامات. غير أن الواقع العملي يُظهر أن البيئة التي تُبرم وتُنفذ فيها العقود الإدارية ليست بيئة ثابتة أو مستقرة، ففي هذه الحقبة الزمنية نجد تقلب في الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والصحية، تقلباً غير متوقع، فأن هذه التقلبات، التي قد تكون مفاجئة وغير متوقعة، تفرض تحديات جمة على مبدأي القوة الملزمة للعقد وتوازن الالتزامات، مما يستدعي البحث في مدى تأثيرها على مسار تنفيذ العقود الإدارية. (عون، 2022، ص 425)

المطلب الأول: طبيعة الظروف الاقتصادية والسياسية المتقلبة وأثرها على البيئة التعاقدية.

يشير تغيير الظروف إلى " كل ما يحدث من تقلبات أو تغيرات تؤثر على تنفيذ الاتفاقات العقدية التي تجعل هذا التنفيذ مرهقاً أو مستحيلاً "، (عون، 2022، ص 430) فبالنسبة للعقود الإدارية عند إبرام العقد، يكون لدى الطرفين القدرة على اتخاذ الاحتياطات اللازمة لضمان تنفيذه وفقًا للاتفاق المبرم. ومع ذلك، قد تؤدي التغيرات في الظروف بمرور الوقت إلى اختلال التوازن في التزامات كلا الطرفين، مما قد يؤثر على تنفيذ العقد كما كان مخططًا له، وهو ما يستدعي إعادة النظر في بعض الشروط لضمان استمرارية التوازن بين الطرفين. (عون، 2022، ص 428)

-أثر الظروف الاقتصادية والسياسية المتقلبة على البيئة التعاقدية.

تقوم فكرة العقود الإدارية على مبدأ "العقد شريعة المتعاقدين، وهو مبدأ قانوني أساسي يقتضي التزام الأطراف بتنفيذ ما اتفقوا عليه بحسن نية، حيث أن هذا المبدأ غالباً ما يفترض هذا المبدأ نوعًا من الاستقرار في الظروف التي تم فيها إبرام العقد، بما يسمح للأطراف بالتخطيط والتنفيذ بثقة. (رشيد، 2019 ، ص 989) إلا أنه لما كانت البيئة الاقتصادية والسياسية قد يطرأ عليها من الظروف والمتغيرات الاستثنائية ما لم يكن في مقدور المتعاقد مع الإدارة توقعه أثناء التعاقد، وبما قد تحدثه تلك الظروف من إخلال بالتوازن في العقد الإداري، وما يترتب عليه من إخلال أو عصف بالتوقعات المشروعة التي كان المتعاقد مع الإدارة يرجوها من وراء تعاقده مع الإدارة.(عبد الفتاح، 2019، ص 97)

المطلب الثاني: تطبيق نظرية الظروف الطارئة والقوة القاهرة في العراق ومصر.

تُعد نظريتا الظروف الطارئة والقوة القاهرة من أبرز الوسائل القانونية لتخفيف المسؤولية المدنية والتعاقدية في حال الإخلال بالالتزام. وتشير الظروف الطارئة إلى أحداث غير متوقعة لا يمكن دفعها، تقع بعد إبرام العقد وتُرهق المدين دون أن تُستحيل معها التنفيذ (بن أحمد، 2006). أما القوة القاهرة، فهي حادث مفاجئ لا يمكن توقعه أو دفعه، يؤدي إلى استحالة تنفيذ الالتزام كليًا (عيشية، 2023). وقد تبنّت العديد من التشريعات هاتين النظريتين كاستثناءات من القواعد العامة للوفاء بالالتزامات.

ففي العراق فقد نظم القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 تطبيق نظرية الظروف الطارئة والقوة القاهرة. وفقًا للمادة 168، إذا استحال تنفيذ الالتزام بسبب قوة قاهرة، يُعفى المدين من المسؤولية. أما المادة 146، فتتناول الظروف الطارئة، حيث يمكن للمحكمة تعديل الالتزام إذا أصبح مرهقًا للمدين بسبب أحداث استثنائية غير متوقعة، مما يهدد بخسارة فادحة، كما نصت المادة رقم (211) من القانون نفسه، فيما يتعلق بالمسئولية التقصيرية على أنهط إذ اثبت الشخص ان الضرر نشأ عن سبب أجنبي لا يد له فيه".

أما في مصر، فإن القانون المدني المصري يعترف بهاتين النظريتين أيضًا. القوة القاهرة تعني استحالة تنفيذ الالتزام بسبب حدث خارج عن إرادة المدين، مثل الكوارث الطبيعية أو الحروب، مما يؤدي إلى فسخ العقد تلقائيًا. أما الظروف الطارئة، فتسمح للقاضي بتعديل الالتزام إذا أصبح مرهقًا للمدين، دون أن يكون مستحيلًا تمامًا، وذلك لضمان تحقيق العدالة بين الطرفين، وذلك من خلال ما نصت عليه المادة 147/ 177 من القانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1949 "إن مسئولية المدين لا تترتب إلا إذا وجد تقصير في جانبه، كما نص أن التضمنات المترتبة على عدم الوفاء بكل المتعهد به أو يجز به أو المترتبة على تأخير الوفاء لا يكون مستحقة زيادة على ما رد أخذه المتعهد، إلا اذا كان الوفاء أو التأخير منسوباً لتقصير المتعهد المذكور، كما نصت المادتين 178/ 241 على أنه أذا صار الوفاء غير ممكن بتقصير المدين أو حدث عدم الأمكان بعد تكليفه بالوفاء تكليفاً رسمياً الزم بالتضمينات. (رشيد، 2019، ص 990)

يتبين من عرض النصوص القانونية المتعلقة بنظرية الظروف الطارئة والقوة القاهرة في العراق ومصر أن:

1-في القانون العراقي: ينص القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 في المادة 146 على إمكانية تعديل الالتزام إذا أصبح مرهقًا للمدين بسبب أحداث استثنائية غير متوقعة. كما تعفيه المادة 168 من المسؤولية إذا استحال تنفيذ الالتزام بسبب قوة قاهرة، فيما تشير المادة 211 إلى عدم مسؤوليته عن الضرر إذا ثبت أن السبب أجنبي لا يد له فيه.

2- في القانون المصري: يعترف القانون المدني المصري بنظرية الظروف الطارئة لكنه يضع قيودًا على تطبيقها، حيث تنص المادة 147 على عدم إعفاء المدين من المسؤولية إلا إذا ثبت وجود تقصير في جانبه. كما تحدد المادة 241/178 إلزام المدين بالتعويض إذا أصبح الوفاء مستحيلًا بعد تكليفه رسميًا

المطلب الثالث: تأثير الظروف السياسية و الاقتصادية المتقلبة على تنفيذ العقود الإدارية.

العقد يُعد شريعة المتعاقدين، ولا يجوز لأحد الطرفين التنصل من التزاماته إلا في حالة القوة القاهرة ، التي تجعل تنفيذ العقد مستحيلًا. ومع ذلك، لا يمكن اعتبار هذه القاعدة مطلقة، إذ إن تطبيق نظرية الظروف الطارئة يتطلب وجود حدث غير متوقع، سواء كان عامًا أو استثنائيًا. فيما يتعلق بالعقود الإدارية، لا تُطبق هذه النظرية إلا إذا وقع ظرف طارئ نادر الحدوث، بشرط أن يحدث خلال مرحلة تنفيذ العقد وليس قبل إبرامه أو بعد اكتمال التنفيذ. علاوة على ذلك، يجب أن يكون هذا الظرف خارجًا عن إرادة الأطراف، بحيث يصعب تفاديه أو التغلب عليه، مما يؤدي إلى إرهاق المدين بشكل جسيم، مما يستدعي تدخل القانون لإعادة التوازن إلى الالتزامات المتفق عليها. (نابلسي، 2012،ص 754)

فمن منطلق أن العقود الإدارية أداة هامة لتنفيذ المشاريع والبرامج الحكومية، ولكن يمكن أن تتأثر بتنفيذها الظروف السياسية والاقتصادية المتقلبة. يمكن أن تؤدي هذه التقلبات إلى تحديات كبيرة في تنفيذ العقود الإدارية، مما قد يؤدي إلى تأخيرات أو حتى إلغاء المشاريع، حيث أن الأصل هو إجبار المدين على القيام بتنفيذ التزامه تنفيذاً عينياً، أما أذا كان في هذا التنفيذ إرهاقاً للمدين فله أن يطالب إعفاءه من تنفيذ التزامه، على أن يقوم بدفع تعويض نقدياً، فلذلك تتمثل اثار الظروف السياسية والاقتصادية على تنفيذ العقود الإدارية في التالي: (رشيد، 2019 ، ص 999)

1. تأخيرات في التنفيذ: يمكن أن تؤدي الظروف السياسية والاقتصادية المتقلبة إلى تأخيرات في تنفيذ العقود الإدارية، حيث أن الظروف الطارئة والقوة القاهرة تؤدي إلى إنشاء عوائق أو صعوبات أثناء مرحلة التنفيذ. (عيشة، 2023، ص 519).
2. زيادة التكاليف: يمكن أن تؤدي الظروف السياسية والاقتصادية المتقلبة إلى زيادة التكاليف وتأثيرات على تنفيذ العقود الإدارية.
3. إلغاء المشاريع: يمكن أن تؤدي الظروف السياسية والاقتصادية المتقلبة إلى إلغاء المشاريع وتأثيرات على تنفيذ العقود الإدارية.

المبحث الثالث: مسؤولية الإدارة عن تنفيذ العقود الإدارية في ظل الظروف المتقلبة في العراق ومصر.

نظرًا لارتباط العقود الإدارية بالمرافق العامة، فإن الإدارة تمتلك امتيازات وسلطات واسعة لا نظير لها في عقود القانون الخاص. إذ تتمتع بسلطة تعديل بعض شروط العقد بإرادتها المنفردة ، بالإضافة إلى سلطة التوجيه والرقابة على المتعاقد أثناء التنفيذ، فضلًا عن إمكانية توقيع الجزاءات لضمان حسن سير العمل.

ورغم هذه الصلاحيات، فإن العقد الإداري ليس ملزمًا للمتعاقد وحده دون الإدارة، بل يُلزم الطرفين معًا وفقًا لطبيعة الروابط الإدارية. وفي بعض الحالات، يجوز للإدارة التحرر من بعض التزاماتها التعاقدية لتحقيق المصلحة العامة ، إلا أن ذلك لا يعفيها من واجب تنفيذ العقد وفق مبدأ حسن النية. وإذا أخلت الإدارة بالتزاماتها، فإن المتعاقد معها-سواء كان من أشخاص القانون العام أو الخاص مثل المقاولين أو الموردين—يحق له المطالبة بالتعويض عن الأضرار المادية والأدبية الناتجة عن هذا الإخلال ، سواء كان ذلك بسبب خطأ أو دون خطأ. المسؤولية التعاقدية للإدارة تقوم على الإخلال بالتزام قانوني يتمثل في عدم الإضرار بالغير، وهي تنقسم إلى: (زيد وكربل،2015، ص480 – 481).

1. المسؤولية التعاقدية القائمة على الخطأ العقدي: وتشمل عدم التنفيذ، سوء التنفيذ، أو التقصير في أداء الالتزامات التعاقدية.
2. المسؤولية التعاقدية دون خطأ: وهي مسؤولية أقرها القضاء الإداري، ولا يوجد لها نظير في القانون المدني.

في القانون العراقي: نص القانون المدني العراقي على نظرية الظروف الطارئة في المادة 2/146 منه، والتي تتيح للقاضي، إذا طرأت حوادث استثنائية عامة لم يكن في الوسع توقعها وترتب على حدوثها أن تنفيذ الالتزام التعاقدي، وإن لم يصبح مستحيلًا، صار مرهقًا للمدين إرهاقًا جسيمًا يهدده بخسارة فادحة، أن ينقص الالتزام المرهق إلى الحد المعقول.

في القانون المصري: أخذ القضاء الإداري المصري (مجلس الدولة) بنظرية الظروف الطارئة لتكييف العقود الإدارية التي تقتضيها المصلحة العامة، وذلك بموجب المادة 147 من القانون المدني المصري التي تمنح القاضي سلطة تعديل العقد إذا طرأت ظروف استثنائية عامة غير متوقعة.

المطلب الأول:. التزامات الإدارة تجاه تنفيذ العقود الإدارية في العراق ومصر.

عند إبرام العقود الإدارية، تسعى الإدارة إلى تلبية احتياجات الأفراد وفقًا للتشريعات والتنظيمات التي تحكمها، وذلك لضمان تنفيذ العقود بأكثر الطرق فعالية وسلاسة لتحقيق الصالح العام. وفي هذا الإطار، يفرض القانون التزامات متبادلة على طرفي العقد الإداري، حيث تتحمل الإدارة مسؤوليات معينة، كما يلتزم المتعاقد بالوفاء بشروط العقد. ويخضع الطرفان لضوابط قانونية وعقدية تستند إلى مجموعة من المبادئ الأساسية التي تحكم التعاقدات الإدارية، ومنها: مبدأ العلانية لضمان الشفافية في إبرام العقود، مبدأ النزاهة والشفافية لتعزيز الثقة بين الأطراف، مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص لضمان عدم التمييز بين المتنافسين، مبدأ حفظ المال العام لضمان الاستخدام الأمثل للموارد العامة. حيث تهدف هذه المبادئ إلى تحقيق التوازن بين حقوق الإدارة وحقوق المتعاقدين ، مما يضمن استمرارية الخدمات العامة بأفضل جودة وكفاءة. (الكلوب، 2024، ص 2493).

تمثل الالتزامات المفروضة على الإدارة أداة قانونية تهدف إلى الحد من حرية الإدارة المطلقة في التعاقدات الإدارية، وذلك من خلال وضع قيود وضوابط تساعدها على تحقيق الصالح العام دون تجاوز الغاية الأساسية من العقد الإداري. كما أن هذه الالتزامات تمنع الإدارة من استغلال السلطة الاستثنائية الممنوحة لها دون محددات واضحة، إذ إن الحرية والمسؤولية يسيران جنبًا إلى جنب؛ فكلما زادت الحرية، زادت المسؤولية. لذلك، تظهر العقود الإدارية دائمًا متوازنة، بحيث تُقابل الصلاحيات الاستثنائية للإدارة بضوابط تضمن الالتزام بمبادئ العدالة وحسن تنفيذ العقد. (الكلوب، 2024، ص 2506). لضمان تلبية الحاجات العامة للأفراد، تتولى الإدارة مسؤولية إدارة المرافق العامة وتسييرها بانتظام، بما يحقق استمراريتها وكفاءتها. ومن أجل تنفيذ هذه المهام بفعالية، أقر القضاء مجموعة من الحقوق والسلطات التي تتمتع بها الإدارة، والتي تفوق تلك الممنوحة للمتعاقد معها، وذلك لضمان تحقيق المصلحة العامة وحماية استقرار العقود الإدارية. وتشمل هذه الحقوق: (غزاوي، 2018، ص 5)

1. حق التوجيه والإشراف لضمان التنفيذ وفقًا للشروط المحددة.
2. حق تعديل العقد إذا اقتضت الضرورة تحقيق أهداف المرفق العام.
3. حق توقيع الجزاءات على المتعاقد في حال الإخلال بالتزاماته.
4. حق إنهاء العقد إذا كانت هناك أسباب جوهرية تستدعي ذلك.

تهدف هذه السلطات إلى تحقيق التوازن بين المصلحة العامة وحقوق المتعاقدين، مع ضمان استمرارية تقديم الخدمات بأفضل شكل ممكن.

أولاً: حق التوجيه والرقابة. تحتفظ الإدارة بحقها في الرقابة والتوجيه خلال تنفيذ العقد الإداري، حيث تصدر الأوامر والتوجيهات لضمان الأداء الأمثل. ويُعد هذا الحق وسيلة لدفع المسؤولية عنها في حال التقصير بالرقابة. كما تقتصر سلطة الإدارة في التوجيه على إصدار التعليمات المتعلقة بأساليب التنفيذ أو الامتناع عن اتباع طرق معينة. (الشكري، 2015، ص 10)

اعتمد المشرع العراقي، على غرار معظم التشريعات الإدارية الحديثة، مبدأ منح الإدارة سلطة واسعة في توجيه ومراقبة تنفيذ العقود الإدارية، باعتبارها ضرورة لضمان المصلحة العامة واستمرارية المرافق العامة. ورغم خضوع هذه العقود للقانون العام، إلا أن القانون المدني يُعد مرجعًا تكميليًا عند غياب النص الإداري، مثل المادة 2/146 التي تمنح القاضي تعديل العقد عند حدوث ظروف استثنائية تُرهق المدين، وهو ما يُستدل منه على مبدأ الحفاظ على التوازن المالي للعقد. كما تشير المادة 147 إلى القوة القاهرة كسبب لاستحالة التنفيذ، وهو مبدأ يسري كذلك على العقود الإدارية.

كما أقر المشرع المصري بحق السلطة الإدارية في الرقابة والتوجيه والإشراف على العقود الإدارية، حيث نص قانون المناقصات والمزايدات رقم 89 لسنة 1998 على منح الإدارة سلطة الرقابة على المتعاقد في عقود الأشغال العامة، وفقًا للمواد (74، 79، 82). كما نظم قانون التزامات المرافق العامة رقم 29 لسنة 1947 المعدل بالقانون 497 لسنة 1954 سلطة الإدارة في توجيه الملتزم، وذلك في المادة السابعة. (التركاوي، 2025 ، ص 137)

وبذلك يمكن القول بأن الإدارة تتمتع بسلطة الرقابة والتوجيه والأشراف كسلطة عامة مسئولة عن القيام بإدارة المرافق العامة وهو حق ثابت لها حتي لم يتم النص عليه في العقد، وذلك لأنه تتعلق بالنظام العام، وبالرجوع إلى القضاء المصري يتبين بأنه نص في أحكامه على حق سلطة الإدارة في الرقابة والتوجيه.

ثانياً: حق تعديل العقد الإداري.

يُقصد بتعديل العقد تغيير جزئي في الحقوق أو الالتزامات، سواء بالزيادة أو النقصان، وفقًا لطبيعة العنصر المعدّل كالأجر أو مدة التنفيذ أو طبيعة العمل (مراد، ص 2012، ص6). وفي القانون الخاص، يسود مبدأ "العقد شريعة المتعاقدين"، فلا يجوز تعديله إلا باتفاق الطرفين. أما في العقود الإدارية، فلا يُطبّق هذا المبدأ بنفس الصرامة، إذ تملك الإدارة سلطة تعديل بعض البنود بإرادتها المنفردة لضمان حسن سير المرفق العام (الكاسح، 2008، ص 53). ومع ذلك، يقتصر هذا التعديل على الشروط المحددة مسبقًا في العقد، بحيث يتم تدخل الإدارة ضمن نطاق ما هو منصوص عليه.

في العراق، منح القانون الإدارة سلطة تعديل العقود الإدارية عند الضرورة القصوى، بما يحقق مصلحة المرافق العامة، كتفادي التأخير أو تقليل التكاليف أو تسريع الإنجاز، بشرط عدم الإضرار بالمواصفات أو القدرة الإنتاجية (عبد الحميد، 2012، ص 129). وأكدت محكمة التمييز هذا المبدأ، مشيرة إلى أن تعديل الإدارة لتاريخ استلام العمل يُعد تغييرًا في شروط المقاولة يرتّب آثارًا قانونية وفق المادة 875 من القانون المدني العراقي (عبد الحميد، 2012، ص 130).

وفي هذا السياق أكد المشرع المصري على حق الإدارة في تعديل العقد الإداري بإرادتها المنفردة، حتى دون نص صريح يجيز ذلك، باعتباره سمة مميزة للعقود الإدارية. وقد أقرّت محكمة القضاء الإداري في حكمها بتاريخ 30 يونيو 1957 أن تعديل العقد أو طريقة تنفيذه يُعد جوهريًا، انطلاقًا من دور الإدارة كسلطة عامة تهدف إلى تحقيق الصالح العام وضمان سير المرافق العامة. (أبو ضيف، 2019، ص 273- 274)، حيث تعتمد الإدارة على مبدأ التوازن المالي للعقد، حيث يحق للمتعاقد المطالبة بتعويض إذا اختل التوازن بسبب ظروف اقتصادية متقلبة.

كما تمنح المادة 78 من قانون المناقصات والمزايدات رقم 89 لسنة 1998 الإدارة حق تعديل العقود بإرادتها المنفردة، مما يثير جدلًا حول تأثير ذلك على حقوق المتعاقدين. فقد نصت المادة على إمكانية تعديل كميات أو حجم العقد بنسبة لا تتجاوز 25% لكل بند، مع الالتزام بذات الشروط والأسعار، دون منح المتعاقد حق المطالبة بالتعويض. ومع ذلك، يرى البعض أن هذه السلطة قد تخل بمبدأ التوازن المالي للعقد، حيث تُجيز للإدارة تعديل الكميات ضمن نسب محددة دون مراعاة تغير الظروف الاقتصادية أو تقلبات الأسعار، مما قد يُحمّل المتعاقد أعباء مالية غير متوقعة تؤثر على العدالة التعاقدية. (قانون رقم (89) لسنة 1998، ص 78).

المطلب الثاني: آليات مواجهة الظروف المتقلبة في العقود الإدارية في العراق ومصر.

تخضع العقود الإدارية لنظام قانوني متميز، يُبقي الإدارة في موقع السلطة العامة عند التعاقد، دون أن تتخلى عن مسؤولياتها في تنظيم المرافق العامة وتحقيق الصالح العام. ورغم ما تتمتع به من صلاحيات واسعة، سعى القضاء الإداري لضبط هذه الامتيازات بهدف تحقيق التوازن بين المرفق العام وحقوق المتعاقدين، ما يرسّخ مبدأ العدالة التعاقدية. وقد واجهت العقود الإدارية في العراق ومصر تحديات فرضتها الأوضاع الاقتصادية والسياسية، ما تطلّب من التشريعات استحداث آليات قانونية متنوعة لضمان استمرارية المرافق العامة وحماية حقوق الأطراف. ومن أبرز هذه الآليات تعديل العقد، أو إنهاؤه في حالات استثنائية، بالاستناد إلى نظريات قانونية كالظروف الطارئة والقوة القاهرة .

أولاً: في القانون العراقي:

1. نظرية الظروف الطارئة: وفق المادة 146 من القانون المدني العراقي، يمكن تعديل الالتزام إذا أصبح مرهقًا للمدين نتيجة ظروف استثنائية غير متوقعة تهدد بخسارة فادحة.
2. القوة القاهرة: المادة 168 تعفي المدين من المسؤولية إذا استحال تنفيذ الالتزام بسبب حادث لا يمكن دفعه.
3. التحكيم وتسوية المنازعات: أتاح الأمر التشريعي رقم 87 لسنة 2004 آليات متعددة لتسوية منازعات العقود، منها تشكيل محكمة إدارية متخصصة، وتقديم الشكاوى، واللجوء إلى التسوية البديلة

ثانياً: في القانون المصري.

1. مبدأ التوازن المالي للعقد: يلتزم القضاء الإداري المصري بإعادة التوازن المالي للعقد إذا اختل بسبب ظروف طارئة.
2. قانون التعويضات رقم 84 لسنة 2017: أقر المشرّع المصري تعويض المتعاقدين عن الأضرار الناتجة عن تحرير سعر الصرف، باعتباره ظرفًا طارئًا يستوجب إعادة التوازن.
3. سلطة الإدارة في تعديل العقد: المادة 78 من قانون المناقصات والمزايدات رقم 89 لسنة 1998 تمنح الإدارة حق تعديل كميات العقد بنسبة 25% دون تعويض، ما يُعد آلية مرنة لمواجهة التغيرات المفاجئة.
4. الرقابة القضائية: يضمن القضاء الإداري حماية المتعاقد من تعسف الإدارة، ويمنحه الحق في المطالبة بالتعويض عند الإخلال بالتوازن المالي للعقد، حيث تظهر الرقابة القضائية على العقود الإدارية أكثر في دور قاضي المسائل الاجتماعية، تقوم السلطات القضائية بتطبيق القانون وذلك للفصل في النزاعات التي قد تنشأ بين الأفراد فيما بينهم أو بين أشخاص القانون العام، حيث يتشابه دور كل من القاضي ورجل الإدارة في الالتزام بتنفيذ القانون، حيث أن عمل السلطة القضائية يشبه إلى حد كبير عمل السلطة التنفيذية، كلاهما طبيعة عملهما قد تكون واحداه من حيث القيام ممارسة الاختصاصات المقيدة. (الطماوي، 1991، ص 45)

المطلب الثالث: المقارنة بين مسؤولية الإدارة في العراق ومصر في ظل الظروف المتقلبة.

تعد مسؤولية الإدارة عن تنفيذ العقود الإدارية في ظل الظروف الاقتصادية والسياسية المتقلبة من أبرز التحديات التي تواجه النظم القانونية في كل من العراق و مصر ، حيث تسعى كل دولة إلى تحقيق التوازن بين حماية المصلحة العامة وضمان حقوق المتعاقدين. إليك دراسة مقارنة لأبرز ملامح هذه المسؤولية.

أولاً: في العراق: استند القانون العراقي إلى نظرية الظروف الطارئة (المادة 146 من القانون المدني) ونظرية القوة القاهرة (المادة 168)، مما يسمح بتعديل الالتزامات أو الإعفاء منها إذا أصبحت مرهقة أو مستحيلة التنفيذ. بخلاف أن الإدارة في القانون العراقي تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في تعديل العقود أو إنهائها، لكن ذلك يخضع لرقابة القضاء المدني، نظرًا لغياب قضاء إداري متخصص في العقود الإدارية حتى وقت قريب، وقد أصدر المشرّع تعليمات تنفيذ العقود الحكومية (رقم 1 لسنة 2008) التي تنظم آليات فض المنازعات وتعديل العقود في حالات الطوارئ.

ثانيًا: في مصر**:** تعتمد مصر على مبدأ التوازن المالي للعقد، حيث يحق للمتعاقد المطالبة بالتعويض إذا اختل التوازن بسبب ظروف اقتصادية أو سياسية مفاجئة. أما سلطة الإدارة في التعديل: المادة 78 من قانون المناقصات والمزايدات رقم 89 لسنة 1998 تمنح الإدارة حق تعديل كميات العقد بنسبة 25% دون تعويض، ما يثير جدلًا حول مدى حماية حقوق المتعاقدين. كما أن القضاء الإداري المصري يتمتع بدور فاعل في حماية المتعاقدين من تعسف الإدارة، ويقر بمسؤوليتها التعاقدية سواء على أساس الخطأ أو بدون خطأ، وبالنسبة للتعويضات فقد أقر المشرّع قانون التعويضات رقم 84 لسنة 2017 لتعويض المتعاقدين عن آثار تحرير سعر الصرف، مما يعكس مرونة في مواجهة الظروف الاقتصادية الطارئة.

النتائج والتوصيات:

أولاً: النتائج.

1. العقود الإدارية تمثل وسيلة فعالة لتحقيق المصلحة العامة وتسييرها بصورة منظمة، حيث تمكّن الإدارة من إدارة المرافق العامة وضمان تقديم الخدمات الأساسية للمجتمع بكفاءة واستمرارية، فهي حجر الزاوية في تسيير الشأن العام وتنفيذ المشروعات الحيوية للدولة، فهي الأداة القانونية التي تربط الإدارة بالمتعاقدين معها لتقديم الخدمات العامة أو إنجاز الأشغال.
2. تعد نظرية الظروف الطارئة والقوة القاهرة من أهم الوسائل والآليات التي يمكن من خلالها القيام بتخفيف المسئولية المدنية والمسئولية التعاقدية وغيرها من المسئوليات التي يمكن من خلالها حدوث إخلال بالالتزام القانوني
3. ينص القانون المدني العراقي على إمكانية تعديل الالتزام إذا أصبح مرهقًا للمدين بسبب أحداث استثنائية غير متوقعة، وفقًا للمادة 146. كما أن المادة 168 تعفي المدين من المسؤولية إذا استحال تنفيذ الالتزام بسبب قوة قاهرة، وتشير المادة 211 أن المدين غير مسؤول عن الضرر إذا ثبت أن السبب أجنبي لا يد له فيه.

- يعترف القانون المدني المصري بنظرية الظروف الطارئة، لكنه يضع قيودًا على تطبيقها. وفقًا للمادة 147، لا يُعفى المدين من المسؤولية إلا إذا ثبت وجود تقصير في جانبه.

4. يعتبر القانون العراقي أكثر مرونة في تعديل الالتزامات المتأثرة بالظروف الطارئة، بينما القانون المصري يضع قيودًا إضافية لضمان عدم استغلال هذه النظرية في الإعفاء من المسؤولية دون مبرر قانوني واضح.

5. يعتمد العراق على نظرية الظروف الطارئة (المادة 146) و القوة القاهرة (المادة 168) في القانون المدني، مما يسمح بتعديل الالتزامات إذا أصبحت مرهقة أو مستحيلة التنفيذ، أما في مصر، يرتكز النظام القانوني على مبدأ التوازن المالي للعقد، حيث يحق للمتعاقد طلب التعويض في حال حدوث تغييرات جوهرية تؤثر على تكلفة التنفيذ. كما تخضع سلطة التعديل لموافقة المتعاقد في أغلب الحالات، باستثناء ما يتعلق بالمصلحة العامة التي تتيح للإدارة بعض الصلاحيات. أما في مصر، تمنح المادة 78 من قانون المناقصات والمزايدات الإدارة حق تعديل كميات العقد بنسبة 25% دون تعويض، وهو ما يُثار حوله جدل قانوني بخصوص تأثيره على مبدأ التوازن المالي للعقد.

ثانياً: توصيات البحث.

-1 ينبغي تطوير الأطر القانونية للعقود الإدارية بحيث تتيح للإدارة تعديل العقود وفقًا للمتغيرات الاقتصادية والسياسية، مما يضمن استمرارية تنفيذ المشاريع دون تعطيل.

-2 يجب تعزيز دور الجهات الرقابية لضمان تنفيذ العقود وفقًا للمعايير القانونية، مع فرض عقوبات واضحة على الإخلال بالالتزامات التعاقدية.

-3 ينبغي أن تتبنى الإدارة نهجًا استباقيًا في التعامل مع المخاطر الاقتصادية والسياسية، من خلال وضع خطط بديلة تضمن استمرارية تنفيذ العقود دون تأثر كبير بالتغيرات المفاجئة.

قائمة المصادر.

1- المطيري، ثامر مبارك، (2011)، تعسف الإدارة في استعمال صلاحيتها في تعديل العقد الإداري (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق.

2- أبو ضيف، محمد مصطفي، جعفر، محمد أنس، (2019)، سلطة تعديل العقد الإداري، مجلة كلية الحقوق، جامعة المنيا، المجلد الثاني، العدد الثاني .

3- أمام، محمد كمال الدين، (1982)، أساس المسئولية الجنائية في القانون الوصفي والشريعة الإسلامية.

4- بن أحمد، خالد علي سليمان،(2006)، الفرق بين القوة القاهرة- دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، المجلة الأردنية في المؤسسات الإسلامية.

5- بن أحمد، محمد، (2017)، المسئولية الإدارية، حوليات كلية الحقوق، المجلد 8، العدد الثاني.

6- التركاوي، عمار، (2025)، سلطة الإدارة في الرقابة والتوجيه في نطاق تنفيذ العقود الإدارية، مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية.

7- الحسيني، عبدالله فاضل عبدالله أبو خمرة، أبو الهيجاء، محمد إبراهيم عرسان، (2015)، المسئولية المدنية للموظف العام، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، عمان.

8- حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر، الطعن رقم 853 لسنة 45 ق، جلسة 2001/2/20 .

9- الراشدية، غادة بنت خليفة بن حرقوص، (2020)، المسئولية الإدارية بين الشريعة والقانون، المجلة الإلكترونية الشاملة متعددة التخصصات، العدد 27.

10- رشيد، مصطفي، (2019)، نظريتي القوة القاهرة والظروف الطارئة في القانون العراقي والشريعة الإسلامية، مؤتمر القضايا القانونية الدولية.

11- زادة، محمّد جعفر حبيب، المجاب، السيّد دريد الموسوي، (2009)، دورُ الإرادة في المسؤولية الجنائية بالنّظر إلى النظام التشريعي الإيراني، مجلة العلوم الإنسانية الدولية، ع16، مج 4.

12- زيد، خضير عبد الحسين عبد، كربل، رفاة كريم رزوقي، (2015)، المسؤولية التعاقدية للإدارة على أساس الخطأ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، ع 3، س7.

13- الشكري، علي يوسف عبد النبي، عبد لكاظم محمد سالم، (2015)، سلطة الإدارة في القيام بتنفيذ العقد الإداري، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، مجلد الثامن، العدد الثاني.

14- الشورابي ، عبد الحميد، (2003)، العقود الإدارية، دار النشر، منشأة المعارف، الإسكندرية.

15- صعب ناجي عبود و باقر حسن حسين، 2022" مسئولية الإدارة عن الخطأ في العقد الإداري تجاه الغير في العراق – دراسة مقارنة، مجلة المعهد، ع12.
16- الطماوي، سليمان محمد، (1991)،النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، عين شمس ، بيروت، الطبعة السادسة.
17- عبد الحميد، أحمد طلال، قاعدة (العقد شريعة المتعاقدين في مجال العقود الإدارية) دراسة قانونية مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النهرين، كلية الحقوق.
18- عبد الفتاح، يوسف عبد المحسن، (2019) الظروف الاقتصادية الطارئة وإعادة التوازن المالي للعقد الإداري في ضوء التوقع المشروع، المجلة القانونية، ع9.
19- عزوزي، فؤاد، (2018)، دور القضاء الإداري في حماية أطراف العقد الإداري، المكتبة القانونية العربية. بحث منشور على الموقع الإليكتروني file:///C:/Users/AHMEDSHI
20– العطراوي، كمال، (2018)، دور القاضي الإداري في حماية المتعاقد مع الإدارة، رسالة دكتوراة غير منشورة، جامعة محمد خيضر بسكرة- كلية الحقوق والعلوم السياسية.
21- علي يونس إسماعيل، 2022، المستجدات القانونية في مجال أنهاء العقد الإداري بالإدارة المنفردة "، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، مج 19، ع3.
22- عمر، اشرف عبد الحليم عبد الفتاح، (2022)، سلطة الإدارة في أنهاء العقد الإداري للمصلحة العامة، مجلة حقوق دمياط للدراسات القانونية والاقتصادية، ع6.
23– عمران، علي سعد، (2013)، التنظيم القانوني لتسوية منازعات العقود الإدارية في العراق، مركز الفرات، **https://fcdrs.com/law/35.**
24- عون، كمال محمد السعيد عبد القوي، (2022)، أثر تغير الظروف الاقتصادية على المعاملات التعاقدية – دراسة مقارنة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، مج56، ع4.
25- عيشة، سنفرة، (2023)، فيصل التفرقة ما بين نظرية الظروف الطارئة، القوة القاهرة والحادث المفاجئ وتطبيقاتهم، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، مج 16، ع1.
26- الكاسح، نصر الدين مصطفي محمد، أحواس، خليفة صالح، (2008)، سلطة الإدارة في تعديل وأنهاء العقد الإداري، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة التحدي، سرت.
27- الكلوب، مجد إبراهيم محمد الوهبة، (2024)، التزامات الإدارة في تنفيذ العقد الإداري في النظام السعودي، مجلة البحوث الفقهية والقانونية، ع46.
28- ماهر صالح علاوي الجبوري ، (2009)، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة ، دار الكتب للطباعة، بغداد.
29- مراد، عمار محمد، (2012)، مدى سلطة رب العمل في تعديل عقد العمل: دراسة مقارنة، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد الرابع عشر.
30- المصري، زكريا، (2007)، أسس الإدارة العامة، التنظيم الإداري – النشاط الإداري، دار الكتب القانونية، جمهورية مصر العربية.
31- مولود، محودي، (2020)، مسئولية الإدارة عن المساس بالامتيازات المالية للمتعاقد، مجلة القانون، مج 9، ع2.
32- نابلسي، نصر محمود، (2012)، العقود الإدارية، منشورات زين الحقوقية.
33- نصار، جابر جاد، (2000)، الوجيز في العقود الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية.