

الاحكام القانونية للتعاقد الإداري الحديث داخل الدولة المشرف الأستاذ الدكتور عباس نصر الله

اعداد الطالب عاهد كرغولي



المستخلص

يتناول هذا البحث دراسة المبادئ الأساسية التي تحكم العمل الإداري في مجال التعاقد، حيث يركز المبحث الأول على مبدأ المشروعية والمصلحة العامة باعتبارهما الضمانة الحقيقية لشرعية القرارات الإدارية، إذ يبرز تجليات المشروعية في التعاقد الإداري من خلال التزام الإدارة بالقواعد القانونية النافذة، ويبين أن احترام هذه القواعد لا يقتصر على الشكل وإنما يمتد إلى المضمون بما يضمن حماية الحقوق الفردية وتحقيق العدالة. فالمشروعية ليست مجرد التزام شكلي بالنصوص، بل هي انعكاس لسيادة القانون التي تجعل الإدارة خاضعة لمبدأ المساواة أمام القانون، وتمنعها من الانحراف أو استغلال السلطة بما يضر بمصالح الأفراد. كما يوضح دور المصلحة العامة في توجيه إرادة الإدارة نحو خدمة المجتمع وصون مصالحه العليا، فهي تمثل البوصلة التي تحدد أولويات الإدارة وتوجهها نحو تحقيق التنمية والاستقرار، وتؤكد أن الهدف النهائي من التعاقد الإداري ليس تحقيق منفعة خاصة وإنما ضمان تحقيق الخير المشترك.

الكلمات المفتاحية: المشروعية، المصلحة العامة، التعاقد الإداري، الشفافية، المنافسة، المساواة.

Abstract

This study explores the fundamental principles governing administrative action in the field of contracting. The first section focuses on the principles of legality and public interest as the essential guarantees of the legitimacy of administrative decisions. It highlights the manifestations of legality in administrative contracting through the administration's adherence to binding legal rules, emphasizing that compliance extends beyond formal requirements to substantive content, thereby ensuring the protection of individual rights and the realization of justice. Legality is not merely a formal commitment to legal texts; rather, it reflects the supremacy of law, which subjects the administration to the principle of equality before the law and prevents deviation or abuse of authority that could harm individual interests. The study also clarifies the role of public interest in guiding administrative will toward serving society and safeguarding its higher objectives, acting as a compass that determines administrative priorities and directs them toward achieving development and stability. It affirms that the ultimate purpose of administrative contracting is not private gain but the realization of collective welfare.

Keywords: Legality, Public Interest, Administrative Contracting, Transparency, Competition, Equality.

المقدمة:

تشكل موضوعات المشروعات والمصلحة العامة والشفافية والمنافسة والمساواة في التعاقد الإداري ركائز أساسية لضمان نزاهة العمل الإداري وفاعليته، فهي ليست مجرد مبادئ نظرية جامدة، بل أدوات عملية وفاعلة تسهم في ضبط سلوك الإدارة وتوجيهه نحو خدمة المجتمع وتحقيق أهدافه الكبرى. وتزداد أهمية هذه المبادئ في ظل التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تشهدها الدول المعاصرة، حيث أصبح من الضروري ترسيخ مبادئ الحكم الرشيد وتعزيز الثقة بين الإدارة والمجتمع، بما يضمن أن تكون القرارات الإدارية متسقة مع القانون ومحقة للمصالح العام، بعيداً عن المصالح الضيقة أو الانحرافات الفردية. فالمشروعية تمثل الضمانة الأولى لشرعية القرارات الإدارية، إذ تجعل الإدارة خاضعة للقانون وتمنعها من الانحراف أو التعسف في استعمال السلطة، كما تؤكد أن احترام النصوص القانونية ليس مجرد التزام شكلي، بل هو انعكاس لسيادة القانون التي تضمن العدالة والمساواة بين الأفراد. أما المصلحة العامة فهي البوصلة التي تحدد أولويات الإدارة وتوجهها نحو تحقيق التنمية والاستقرار، فهي المعيار الذي يُقاس به مدى انسجام القرارات مع حاجات المجتمع وتطلعاته، وتؤكد أن الهدف النهائي من التعاقد الإداري هو تحقيق هو انعكاس لسيادة القانون التي تضمن العدالة والمساواة بين الأفراد. أما المصلحة العامة فهي البوصلة التي تحدد أولويات الإدارة وتوجهها نحو تحقيق التنمية والاستقرار.

1. أهمية البحث

من كونه يسعى إلى إبراز العلاقة الوثيقة بين احترام القانون وتحقيق المصلحة العامة من جهة، وبين تطبيق مبادئ الشفافية والمنافسة والمساواة من جهة أخرى، بما يضمن عدالة الإجراءات ويعزز شرعية القرارات الإدارية.

2. مشكلة البحث في وجود فجوة بين النصوص القانونية التي تؤكد على هذه المبادئ وبين التطبيق العملي الذي قد يشهد انحرافات أو قصوراً في الالتزام بها، مما يثير تساؤلات حول مدى قدرة الإدارة على تحقيق التوازن بين مقتضيات القانون ومتطلبات المصلحة العامة، وكذلك حول فعالية آليات الشفافية والمنافسة في الحد من الفساد وضمان تكافؤ الفرص.

3. منهجية البحث فتعتمد على المنهج التحليلي الوصفي، من خلال دراسة النصوص القانونية ذات الصلة بالتعاقد الإداري، وتحليل الممارسات العملية للإدارة، مع الاستعانة بالمقارنة بين التجارب المختلفة لإبراز مواطن القوة والضعف في التطبيق.

4. خطة البحث تم تقسيم هذا البحث الى مبحثين يتناول المبحث الأول مبدأ المشروعية والمصلحة العامة، من خلال بيان تجليات المشروعية في التعاقد الإداري ودور المصلحة العامة في توجيه إرادة الإدارة، بينما يركز المبحث الثاني على مبادئ الشفافية والمنافسة والمساواة، من خلال دراسة أثر الشفافية في الإجراءات التعاقدية وبيان دور المنافسة في تحقيق تكافؤ الفرص بين المتعاقدين.

المبحث الأول

مبدأ المشروعية والمصلحة العامة

يعد مبدأ المشروعية والمصلحة العامة من الركائز الجوهرية التي يقوم عليها النظام القانوني والسياسي في الدولة الحديثة، فهو يحدد المسار الذي ينبغي أن تسلكه السلطات ويضع الحدود التي تمنعها من الانحراف أو التعسف في ممارسة صلاحياتها. فالمشروعية تعني أن كل فعل أو قرار صادر عن السلطة يجب أن يجد أساسه في قاعدة قانونية نافذة، الأمر الذي يرسخ سيادة القانون ويجعل منه الضمانة الحقيقية لحماية الحقوق والحريات. أما المصلحة العامة فهي الغاية التي تتجه إليها التشريعات والسياسات، إذ تمثل المعيار الذي يُقاس به مدى انسجام القرارات مع حاجات المجتمع وتطلعاته، وتؤكد أن الهدف من السلطة ليس خدمة أفراد بعينهم بل تحقيق الخير المشترك. ومن خلال الجمع بين المشروعية والمصلحة العامة يتحقق التوازن بين الفرد والجماعة، وبين الحرية والنظام، مما يعزز الثقة بين المواطن ومؤسسات الدولة ويجعل القانون أداة لتحقيق العدالة والاستقرار والتنمية المستدامة، ويؤكد أن النصوص القانونية ليست غاية في ذاتها بل وسيلة لخدمة الإنسان والمجتمع. بناءً على ما سبق سنقسم هذا المبحث الى مطلبين حيث تناولنا في المطلب الأول تجليات مبدأ المشروعية في التعاقد الإداري وفي المطلب الثاني دور المصلحة العامة في توجيه إرادة الإدارة.

المطلب الأول

تجليات مبدأ المشروعية في التعاقد الإداري

يُعدّ مبدأ المشروعية حجر الزاوية في البناء القانوني للنشاط الإداري برمته، إذ لا يُتصور عمل إداري - سواء كان قراراً أو تصرفاً مادياً أو عقداً - خارج الإطار الذي رسمه الدستور والقانون ويكتسب هذا المبدأ في مجال التعاقد الإداري بعداً مضاعفاً، ذلك أن العقد الإداري لا يمثل مجرد أداة تقنية لإشباع حاجات الإدارة، بل يُعدّ وسيلة قانونية لتنفيذ السياسات العامة وتحقيق الصالح العام داخل الإقليم الوطني، بما يفرض إخضاعه لضوابط المشروعية في جميع مراحلها. وفي هذا السياق، يتجاوز مبدأ المشروعية في التعاقد الإداري المعنى التقليدي المتمثل في مطابقة التصرف للقانون، ليشمل احترام التدرج الهرمي للقواعد القانونية، والالتزام بمبادئ الدستور، وضمان عدم الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها تحت ستار الحرية التعاقدية فالإدارة، وإن تمتعت بامتيازات السلطة العامة، تظل مقيدة بمبدأ المشروعية الذي يشكّل الحد الفاصل بين الإدارة القانونية والإدارة التعسفية⁽¹⁾.

ومن ثم، فإن الإطار المفاهيمي لمبدأ المشروعية في التعاقد الإداري يقوم على فكرة التوازن بين السلطة والحرية: سلطة الإدارة في إبرام العقود لتحقيق المصلحة العامة، وحرية المتعاقدين في التزامهم بما يفرضه العقد من حقوق وواجبات هذا التوازن لا يتحقق إلا من خلال احترام المشروعية، التي تضمن أن تكون سلطة

(1) أحمد حافظ عبد الحميد، مبدأ المشروعية في العقود الإدارية القاهرة: دار النهضة العربية،

الإدارة خاضعة للقانون، وأن تكون الحرية التعاقدية مقيدة بضوابط المصلحة العامة وهكذا، يصبح مبدأ المشروعية ليس مجرد قاعدة قانونية جامدة، بل إطاراً مفاهيمياً متكاملًا يحدد طبيعة العقد الإداري، ويضبط العلاقة بين الإدارة والمتعاقدين، ويحول دون الانحراف أو التعسف في استعمال السلطة، بما يرسخ دولة القانون ويعزز الثقة بين المواطن والإدارة.

يتجلى مبدأ المشروعية في التعاقد الإداري أولاً من خلال الأساس الدستوري الذي يعلو على سائر القواعد القانونية فالدستور، بوصفه القاعدة القانونية العليا، يرسم الإطار العام لعمل السلطات العامة، ويُلزمها باحترام القانون عند مباشرتها لوظيفتها التعاقدية.

في العراق، شكّل دستور سنة 2005 نقطة تحول جوهرية في تكريس مبدأ سيادة القانون، إذ نصّ بشكل صريح على أن هذا المبدأ هو أساس الحكم في الدولة هذا الإقرار الدستوري لم يكن مجرد إعلان نظري، بل انعكس بصورة مباشرة على مختلف أنشطة الإدارة، ولا سيما في مجال التعاقد الإداري فالعقد الإداري، بحكم طبيعته، لا يُبرم ولا يُنفذ إلا ضمن الحدود التي رسمها الدستور والقوانين النافذة، الأمر الذي يضع الإدارة أمام التزام صارم باحترام قواعد الشرعية ومن خلال النصوص الدستورية التي تؤكد على حماية المال العام، وعلى المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين، يتضح أن المشرّع أراد أن يجعل من إجراءات التعاقد الإداري أداة لضمان النزاهة والشفافية، بحيث لا تتحول العقود إلى وسيلة للمحاباة أو الإضرار بالمصلحة العامة، بل إلى وسيلة لتحقيق العدالة وتكريس الثقة بين الدولة والمجتمع.

أما في لبنان، ورغم أن الدستور يعود إلى حقبة أقدم نسبياً، فإنه لم يغفل هو الآخر عن تكريس مبدأ خضوع الإدارة للقانون فقد أكد على مبدأ الشرعية وعلى حماية الملكية العامة والخاصة، مما يضع الإدارة في إطار قانوني صارم لا يمكن تجاوزه غير أن ما يميز التجربة اللبنانية هو الدور البارز الذي اضطلع به مجلس شوري الدولة في إعطاء هذا المبدأ بعداً عملياً ملموساً فالمجلس لم يكتفِ بالتأكيد على خضوع العقود الإدارية للقانون، بل مارس رقابة دقيقة على هذه العقود من حيث المشروعية، متتولاً عناصرها الأساسية: الاختصاص، الشكل، السبب، والغاية وبذلك، أصبح القضاء الإداري في لبنان أداة فاعلة لضمان أن الإدارة لا تنحرف عن أهدافها، وأن العقود التي تبرمها تظل في خدمة المصلحة العامة، خاضعة لمعايير العدالة والشفافية⁽¹⁾.

إن المقارنة بين التجريبتين تكشف عن مسار مشترك يتمثل في جعل سيادة القانون إطاراً حاكماً للعقود الإدارية، مع اختلاف في الوسائل والآليات، ففي العراق، جاء الدستور الحديث ليضع قواعد واضحة ومباشرة، بينما في لبنان، لعب القضاء الإداري دوراً محورياً في إضفاء مضمون عملي على النصوص الدستورية وفي الحاليتين، يظهر أن التعاقد الإداري ليس مجرد عملية تقنية، بل هو تجسيد لمبادئ دستورية عليا، تهدف إلى حماية المال العام، ضمان المساواة، وترسيخ الثقة في مؤسسات الدولة.

(1) فادي الياس، مجلس شوري الدولة: تطوره، دوره، ومشروع قانون القضاء الإداري الجديد، بيروت: جامعة القديس يوسف، 2023، 79-80.

تتجسد المشروعية في التعاقد الإداري منذ اللحظة التي تقرر فيها الإدارة اللجوء إلى أسلوب التعاقد لتحقيق مرفق عام أو تنفيذ مشروع ذي نفع عام فقرار التعاقد ذاته يُعدّ قراراً إدارياً مستقلاً يجب أن يصدر عن جهة مختصة، ووفق سبب مشروع، وبهدف تحقيق المصلحة العامة إن مبدأ المشروعية في العقود الإدارية لا يقتصر على لحظة إبرام العقد أو تنفيذه، بل يبدأ منذ اللحظة الأولى التي تفكر فيها الإدارة باللجوء إلى أسلوب التعاقد كوسيلة لتحقيق غاية عامة أو خدمة مرفق عام فقرار التعاقد ذاته يُعدّ قراراً إدارياً قائماً بذاته، يخضع لشروط المشروعية من حيث صدوره عن سلطة مختصة، استناده إلى سبب مشروع، وتوجيهه نحو تحقيق المصلحة العامة هذه المرحلة التمهيدية تحمل في طياتها أهمية بالغة، لأنها تحدد الإطار القانوني الذي سيبنى عليه العقد لاحقاً، وتضمن أن العملية برمتها تسير وفق قواعد الشرعية والشفافية.

المطلب الثاني

دور المصلحة العامة في توجيه إرادة الإدارة

تُعدّ المصلحة العامة الركيزة الجوهرية التي تقوم عليها إرادة الإدارة في مختلف تصرفاتها، وبوجه خاص في مجال التعاقد الإداري فالإدارة، حين تلجأ إلى إبرام العقود، لا تتحرك بدافع تحقيق مصلحة ذاتية أو غاية تجارية، وإنما تسعى إلى إشباع حاجات جماعية وتحقيق أهداف مرتبطة بسير المرافق العامة بانتظام

واضطراد ومن ثمّ، فإن إرادة الإدارة في العقد الإداري لا تُفهم بمعزل عن المصلحة العامة، بل تتحدد وتُوجّه في ضوءها⁽¹⁾.

ولا يُقصد بالمصلحة العامة مفهوماً مجرداً أو شعاراً فضفاضاً، بل هي معيار قانوني موضوعي يُستخلص من الدستور والقوانين والأنظمة، ويتجسد في حماية النظام العام، وضمان استمرارية المرافق العامة، وتحقيق العدالة الاجتماعية، وصيانة المال العام وعلى هذا الأساس، فإن المصلحة العامة لا تُعدّ فقط غاية للتعاقد الإداري، بل تتشكّل قيماً موجهاً لإرادة الإدارة وحدوداً لا يجوز تجاوزها.

ومن خلال هذا المنظور، يظهر أن المصلحة العامة تؤدي دوراً مزدوجاً: فهي من جهة تمثل الدافع الأساسي الذي يحرك الإدارة نحو التعاقد، ومن جهة أخرى تشكل الإطار الذي يضبط حدود هذا التعاقد ويمنع انحرافه عن أهدافه فالعقد الإداري، مهما بدا في مظهره قريباً من العقود المدنية أو التجارية، يظل محكوماً بغايات أسمى تتعلق بخدمة المجتمع وضمان استمرارية المرافق العامة وهذا ما يفسر الطبيعة الخاصة للعقود الإدارية، حيث تتقدم اعتبارات النظام العام على اعتبارات الربح أو المنفعة الفردية، ويُنظر إلى العقد باعتباره وسيلة لتحقيق الصالح العام لا مجرد أداة لتبادل المنافع.

كما أن المصلحة العامة، بوصفها معياراً موضوعياً، تمنح القضاء الإداري أساساً لتقييم مشروعية تصرفات الإدارة في مجال التعاقد، إذ يمكن للقاضي أن يستخلص من النصوص الدستورية والتشريعية ما إذا كانت الإدارة قد التزمت بهذا المعيار

(1) سليمان الطماوي، نظرية المصلحة العامة في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ص

أم تجاوزه وبذلك تصيح المصلحة العامة بمثابة البوصلة التي توجه إرادة الإدارة، وتحدد المسار الذي ينبغي أن تسلكه في جميع مراحل التعاقد، بدءًا من التفاوض وصولًا إلى التنفيذ.

يتأسس دور المصلحة العامة في توجيه إرادة الإدارة التعاقدية على مرتكز دستوري وقانوني واضح في كل من العراق ولبنان ففي العراق، يفهم من النصوص الدستورية التي تقرر سيادة القانون وحماية المال العام وضمان العدالة الاجتماعية، أن الإدارة لا تملك حرية مطلقة في اختيار أسلوب التعاقد أو شروطه، وإنما يتعين عليها أن تخضع إرادتها لمقتضيات المصلحة العامة التي حددها المشرع ويكشف هذا الإطار الدستوري عن رؤية واضحة مفادها أن الإدارة، بوصفها سلطة عامة، تتحرك ضمن حدود مرسومة سلفًا، وأن أي خروج عن هذه الحدود يُعدّ مساسًا بالغاية التي أنشئت لتحقيقها⁽¹⁾.

كما أن القوانين العراقية الناظمة للتعاقدات العامة، ولاسيما تلك المتعلقة بالمناقصات والعقود الحكومية، تُظهر بوضوح أن المصلحة العامة هي المعيار الذي يُبرر تدخل الإدارة وامتيازاتها في المجال التعاقدية، سواء من حيث اختيار المتعاقد أو فرض شروط استثنائية أو تعديل العقد أثناء التنفيذ ويعكس هذا التنظيم التشريعي إدراكًا بأن الإدارة، في سياق تعاقداتها، لا تقف على قدم المساواة مع المتعاقد الخاص، بل تمارس صلاحيات تهدف إلى حماية الصالح العام وضمان

(1) عبد الحسين عبد الباسط، النظام القانوني للعقود الإدارية في العراق، دار الثقافة للنشر، بغداد،

حسن سير المرافق العامة، وهو ما يبرر منحها أدوات قانونية استثنائية لا تتوفر في العقود المدنية.

أما في لبنان، فقد اضطلع الدستور، مقروناً باجتهاد مجلس شورى الدولة، بدور حاسم في تكريس المصلحة العامة كضابط لتوجيه إرادة الإدارة إذ استقر القضاء الإداري اللبناني على أن كل تصرف إداري، بما في ذلك التعاقد، يجب أن يكون موجهاً نحو تحقيق المصلحة العامة، وإلا عُدَّ مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة وقد أسهم هذا الاجتهاد في ترسيخ مفهوم دقيق للمصلحة العامة، بحيث لم يعد مجرد مبدأ عام، بل معياراً قضائياً قابلاً للتطبيق، يُحتكم إليه عند تقييم مشروعية القرارات والعقود الإدارية.

وتُظهر المقارنة أن كلا النظامين يلتقيان عند اعتبار المصلحة العامة معياراً حاكماً لإرادة الإدارة، وإن كان القضاء اللبناني قد أسهم بشكل أوضح في بلورة مضمون هذا المعيار من خلال اجتهاداته ففي حين يعتمد العراق بدرجة أكبر على النصوص التشريعية والتنظيمية لتحديد نطاق المصلحة العامة في التعاقد.

المبحث الثاني

مبادئ الشفافية والمنافسة والمساواة

أصبح التعاقد الإداري في الدولة الحديثة مجالاً قانونياً دقيقاً يتطلب التزاماً بمعايير الحوكمة وحماية المال العام، ولم يعد مجرد نشاط يخضع لسلطة الإدارة وتقديرها الواسع وفي هذا السياق برزت مبادئ الشفافية والمنافسة والمساواة كركائز أساسية لضبط السلوك التعاقدية وتوجيهه نحو تحقيق المصلحة العامة.

فالشفافية تمثل أداة لكشف مسار القرار التعاقدى وتمكين الرقابة على سلامة إجراءات الإدارة، بما يحدّ من فرص المحاباة وإهدار الموارد أما المنافسة، فهي الوسيلة العملية لضمان أفضل استغلال للمال العام من خلال فتح المجال أمام أكبر عدد من المتنافسين المؤهلين واختيار العرض الأكثر كفاءة ويتكامل مع ذلك مبدأ المساواة الذي يفرض معاملة جميع المتقدمين وفق قواعد موحدة ومعايير موضوعية، بما يمنع التمييز ويُرسّخ عدالة الفرص. وعليه سنقسم هذا المبحث الى مطلبين يتضمن المطلب الأول مبدأ الشفافية وأثره في الإجراءات التعاقدية اما المطلب الثاني مبدأ المنافسة وتكافؤ الفرص بين المتعاقدين.

المطلب الأول

مبدأ الشفافية

يمثل مبدأ الشفافية ركناً أساسياً في المنظومات القانونية المعاصرة، خصوصاً في المجال التعاقدى الذي يقوم على وضوح المعلومات وتبادلها لضمان سلامة المعاملات وحماية أطرافها فكلما تراجع الغموض واتسعت مساحة الإفصاح، ازدادت قدرة المتعاقدين على اتخاذ قرارات سليمة قائمة على معرفة متكافئة، مما يعزز الثقة ويحدّ من النزاعات.

ولم يعد هذا المبدأ مجرد قيمة أخلاقية، بل أصبح مطلباً تشريعياً يهدف إلى خلق بيئة تعاقدية متوازنة تُصان فيها الإرادة الحقيقية للأطراف ويُحترم فيها حقهم في المعرفة ومن ثمّ، فإن بحث أثر الشفافية في الإجراءات التعاقدية يكشف عن

دورها في تحسين جودة التعاقدات، وترسيخ الثقة في المعاملات، وتحقيق قدر أكبر من العدالة بين المتعاقدين⁽¹⁾.

أولاً: الإطار المفاهيمي لمبدأ الشفافية في التعاقد الإداري

يمثل مبدأ الشفافية في التعاقد الإداري أحد الأعمدة التي أعادت تشكيل فلسفة الإدارة الحديثة في تعاملها مع المال العام وأساليب إبرام العقود فمع تطور مفهوم الحوكمة وازدياد الحاجة إلى ضبط الأداء الإداري، أصبح هذا المبدأ أكثر من مجرد توجه تنظيمي، بل تحول إلى قاعدة قانونية تلزم الإدارة بأن تُجري تعاقداتها في بيئة واضحة ومفتوحة، تسمح بتتبع الإجراءات وتقييمها من قبل الأطراف المعنية والجهات الرقابية.

وتتجلى أهمية الشفافية في كونها أداة تكفل الحد من التعسف والانحراف بالسلطة، إذ تلزم الإدارة بالكشف عن الأسس التي تبني عليها قراراتها التعاقدية، سواء تعلق الأمر بشروط المشاركة، أو معايير التقييم، أو مراحل الإرساء والتنفيذ هذا الوضوح لا يخدم فقط مصلحة المتنافسين، بل يعزز كذلك ثقة الجمهور في نزاهة الإدارة، ويُسهم في حماية المال العام من خلال تقليص فرص المحاباة أو التلاعب.

كما أن الشفافية تُعدّ شرطاً لازماً لتحقيق مبادئ المنافسة والمساواة، لأن أي إخلال بها ينعكس مباشرة على عدالة الفرص بين المتقدمين للعقود العامة فالمنافسة لا تكون حقيقية إلا إذا كانت المعلومات متاحة للجميع على قدم المساواة، والمساواة لا تتحقق إلا إذا كانت الإجراءات مكشوفة وقابلة للفحص ومن هنا يتضح أن

(1) محمود عبد العال، مبدأ الشفافية في العقود الإدارية: دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2015، بيروت، ص 54-57.

الشفافية ليست مجرد قيمة مكمّلة، بل هي إطار مفاهيمي يربط بين المشروعية والانضباط الإداري من جهة، وبين العدالة التعاقدية من جهة أخرى. وبذلك، يغدو مبدأ الشفافية حجر الزاوية في بناء منظومة تعاقدية رشيدة، تُحقّق الكفاءة الاقتصادية، وتضمن سلامة الإجراءات، وتُرسّخ ثقة المتعاملين في الإدارة، بما يعكس تطوراً نوعياً في فهم دور الدولة ومسؤوليتها في إدارة الشأن العام (1).

ثانياً: الأساس الدستوري والقانوني لمبدأ الشفافية في العراق ولبنان

يشكّل مبدأ الشفافية في كلّ من العراق ولبنان امتداداً طبيعياً لفكرة خضوع الإدارة للقانون، غير أن تجسيده العملي يختلف باختلاف البيئة الدستورية والتشريعية والقضائية في كل منهما ففي العراق، ورغم أن الدستور لم يورد نصّاً صريحاً يكرّس الشفافية في التعاقدات العامة، إلا أن مبادئه العامة المتعلقة بسيادة القانون، وصور المال العام، ومحاربة الفساد، تُعدّ أساساً مباشراً للالتزام بالإفصاح والوضوح عند إبرام العقود وقد جاءت التشريعات اللاحقة، ولا سيما القوانين المنظمة للمشتريات الحكومية، لتترجم هذه المبادئ إلى قواعد عملية تُلزم الإدارة بالإعلان المسبق، وتحديد معايير الاختيار، وتوثيق الإجراءات، وإخضاعها لرقابة الأجهزة المختصة، بما يعزز النزاهة ويحدّ من الانحراف بالسلطة.

أما في لبنان، فقد اتخذ الأساس الدستوري لمبدأ الشفافية بعداً أكثر وضوحاً بفضل الدور الفاعل لاجتهاد مجلس شورى الدولة، الذي أسهم في ترسيخ هذا المبدأ

(1) سليمان الطماوي، القانون الإداري - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ج2، ص

بوصفه شرطاً لازماً لمشروعية التعاقد الإداري فقد اعتبر القضاء الإداري اللبناني أن أي غموض في الإجراءات، أو امتناع الإدارة عن تمكين المتنافسين من الاطلاع على المعلومات الجوهرية، يُعدّ مساساً بمبدأ الشفافية، ويؤدي إلى بطلان العملية التعاقدية وهذا التوجه القضائي منح الشفافية قوة إلزامية عملية، تتجاوز النصوص العامة إلى رقابة فعّالة على سلوك الإدارة⁽¹⁾.

وتُظهر المقارنة بين النظامين أن الشفافية تستمد قوتها من مبدأ المشروعية ذاته، إلا أن آليات تفعيلها تختلف ففي حين يعتمد العراق بدرجة أكبر على النصوص التشريعية والتنظيمية لضبط التعاقدات العامة، لعب القضاء اللبناني دوراً محورياً في تحويل الشفافية إلى ضمان رقابية حقيقية، تُسهم في حماية المنافسة ومنع التمييز، وتفرض على الإدارة التزاماً مستمراً بالإفصاح والوضوح في كل مراحل التعاقد.

المطلب الثاني

مبدأ المنافسة وتكافؤ الفرص بين المتعاقدين

يشكل مبدأ المنافسة وتكافؤ الفرص بين المتعاقدين أحد الركائز الجوهرية التي يقوم عليها النظام القانوني للعقود الإدارية، إذ يهدف إلى ضمان بيئة تعاقدية شفافة تُتيح لجميع المتقدمين فرصاً متساوية للمشاركة دون تمييز أو تفضيل ويُعد هذا المبدأ انعكاساً لفكرة العدالة في إدارة المال العام، حيث تُلزم الجهة الإدارية بأن تُجري إجراءاتها التعاقدية وفق معايير موضوعية تُحقق النزاهة وتحول دون احتكار المنافع أو التأثير غير المشروع في مسار المنافسة ومن خلال هذا

(1) إدمون رباط، الوسيط في القانون الإداري اللبناني، منشورات عويدات، بيروت، ص 120-

الإطار، تتعزز الثقة في الإجراءات الحكومية، ويُصان مبدأ المشروعية، وتُفتح السبل أمام اختيار أفضل العروض بما يحقق المصلحة العامة بأعلى درجات الكفاءة والشفافية.

أولاً: الإطار المفاهيمي لمبدأ المنافسة وتكافؤ الفرص في التعاقد الإداري

يُعدّ مبدأ المنافسة من الدعائم الأساسية التي يقوم عليها نظام التعاقد الإداري في الدولة الحديثة، إذ يشكل الأداة القانونية التي تضمن توجيه التعاقدات العامة نحو تحقيق أفضل النتائج الفنية والمالية، وبما يخدم المصلحة العامة ويحمي المال العام ولا ينفصل مبدأ المنافسة عن مبدأ تكافؤ الفرص، بل يتكامل معه ليشكلا معاً ضماناً جوهرياً لنزاهة الإجراءات التعاقدية وعدالتها.

وتقوم المنافسة في التعاقد الإداري على إتاحة الفرصة أمام جميع الأشخاص المؤهلين قانوناً وفنياً للتقدم بعروضهم على قدم المساواة، دون تمييز أو إقصاء غير مبرر أما تكافؤ الفرص، فيعني إخضاع جميع المتنافسين لقواعد موحدة ومعايير موضوعية، سواء في مرحلة الإعلان أو تقديم العروض أو تقييمها، بما يمنع تفضيل أحدهم استناداً إلى اعتبارات لا صلة لها بموضوع العقد.

ويُلاحظ أن هذين المبدأين لا يهدفان فقط إلى حماية المتعاقدين المحتملين، بل يتجاوزان ذلك إلى حماية الإدارة ذاتها من سوء الاختيار، وإلى تعزيز الثقة العامة في التعاقدات الإدارية بوصفها أداة لتحقيق الصالح العام لا مجالاً للمحاباة أو الاحتكار⁽¹⁾.

ثانياً: الأساس الدستوري والقانوني لمبدأ المنافسة وتكافؤ الفرص مقارنة بين

العراق ولبنان

(1) سليمان الطماوي، القانون الإداري - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ج2، ص

يستمد مبدأ المنافسة وتكافؤ الفرص في التعاقد الإداري أساسه من القواعد الدستورية التي تقرّر سيادة القانون والمساواة أمامه، ومن النصوص القانونية التي تنظم التعاقدات العامة وتقرض احترام قواعد النزاهة والعدالة ففي العراق، يُستفاد من النصوص الدستورية المتعلقة بالمساواة وحماية المال العام، أن الإدارة ملزمة بضمان تكافؤ الفرص عند إبرام العقود العامة، وعدم تقييد المنافسة إلا في الحدود التي تبررها المصلحة العامة.

وقد عزز المشرع العراقي هذا التوجه من خلال إخضاع التعاقدات الحكومية لنظام قانوني يقوم، كأصل عام، على المنافسة المفتوحة، مع قصر الاستثناءات على حالات محددة يبررها الطابع الاستثنائي أو الضروري للعقد ويُعدّ هذا التنظيم تعبيراً واضحاً عن دور المنافسة في توجيه إرادة الإدارة ومنعها من الانفراد بالاختيار دون ضوابط.

أما في لبنان، فإن مبدأ المنافسة وتكافؤ الفرص يستند إلى الدستور، وإلى اجتهادات مجلس شوري الدولة التي أكدت مراراً أن أي إجراء إداري يؤدي إلى تقييد المنافسة أو الإخلال بالمساواة بين المتنافسين يُعدّ مخالفاً للمشروعية وقد اضطلع القضاء الإداري اللبناني بدور فاعل في تحويل هذا المبدأ إلى أداة رقابية تُمارَس على مختلف مراحل التعاقد.

وتُظهر المقارنة أن كلا النظامين يعترف بالمنافسة وتكافؤ الفرص كمبدأ حاكم للتعاقد الإداري، غير أن القضاء اللبناني كان أكثر جرأة في بسط رقابته على القرارات التي تمسّ هذا المبدأ.

ثالثاً: أثر مبدأ المنافسة وتكافؤ الفرص في مرحلة اختيار أسلوب التعاقد

يُعدّ مبدأ المنافسة وتكافؤ الفرص حجر الأساس في مرحلة اختيار الإدارة لأسلوب التعاقد، إذ تمثل هذه المرحلة نقطة الانطلاق التي تُبنى عليها بقية الإجراءات

التعاقدية فاختيار الأسلوب الملائم لا يُعدّ مجرد خطوة تنظيمية، بل هو قرار ذو أثر مباشر في مدى انفتاح العملية التعاقدية على جميع المتنافسين، وفي قدرة الإدارة على تحقيق أفضل النتائج الممكنة من حيث الجودة والكلفة والشفافية. ومن هذا المنطلق، يُنظر إلى المناقصة العامة باعتبارها الإطار الأكثر قدرة على تجسيد روح المنافسة، لأنها تتيح المجال أمام أكبر عدد من العارضين، وتُقلّص من احتمالات التحيز أو التفضيل غير المشروع⁽¹⁾.

الخاتمة

يمكن القول إن التعاقد الإداري ليس مجرد علاقة قانونية شكلية، بل هو أداة استراتيجية لتحقيق التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية، إذ يجمع بين احترام القانون وخدمة المصلحة العامة من جهة، وتكريس مبادئ الشفافية والمنافسة والمساواة من جهة أخرى، مما يعزز مكانة الإدارة كفاعل رئيسي في خدمة المجتمع ويجعلها أكثر قدرة على مواجهة التحديات المعاصرة. وبذلك فإن الالتزام بهذه المبادئ يشكل ضماناً حقيقية لترسيخ الحكم الرشيد، ويؤكد أن الإدارة الرشيدة لا تتفصل عن القانون ولا عن المجتمع، بل تعمل في إطار منظومة متكاملة تحقق التوازن بين الحقوق الفردية ومتطلبات الجماعة، وتفتح المجال أمام بناء دولة القانون والمؤسسات على أسس من العدالة والثقة والاستدامة.

النتائج:

- 1- إن المشروعية تشكل الضمانة الأساسية لشرعية القرارات الإدارية وتمنع الانحراف في استعمال السلطة.
- 2- إن المصلحة العامة توجه إرادة الإدارة نحو تحقيق أهداف المجتمع وتوازن بين الحقوق الفردية ومتطلبات الجماعة.
- 3- إن الشفافية في الإجراءات التعاقدية تعزز الثقة وتحد من فرص الفساد والانحراف.
- 4- إن المنافسة وتكافؤ الفرص بين المتعاقدين يضمنان العدالة في الاختيار ويعززان الابتكار ويحدان من الاحتكار.

التوصيات:

- 1- ضرورة تعزيز الرقابة القانونية والإدارية لضمان التزام السلطات بمبدأ المشروعية في جميع مراحل التعاقد.
- 2- العمل على تطوير آليات عملية لتفعيل مبدأ الشفافية من خلال نشر المعلومات وإتاحتها لجميع الأطراف بشكل متكافئ.
- 3- تكريس مبدأ المساواة والمنافسة العادلة عبر وضع ضوابط واضحة تمنع التمييز وتضمن تكافؤ الفرص بين المتعاقدين.
- 4- الجمع بين هذه المبادئ بشكل إطاراً متيناً لإدارة التعاقدات العامة، ويجعلها أداة لتحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة، ويعزز مكانة الإدارة كفاعل رئيسي في خدمة المجتمع وصون مصالحه العليا.



المصادر والمراجع

المراجع العربية

1. إدمون رباط، الوسيط في القانون الإداري اللبناني، بيروت، منشورات عويدات.
2. أحمد حافظ عبد الحميد، مبدأ المشروعية في العقود الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية، 2008.
3. سليمان الطماوي، نظرية المصلحة العامة في القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي.
4. سليمان الطماوي، القانون الإداري ، دراسة مقارنة، المجلد 2. القاهرة، دار الفكر العربي.
5. عبد الحسين عبد الباسط، النظام القانوني للعقود الإدارية في العراق، بغداد، دار الثقافة للنشر، 2018.
6. فادي الياس، مجلس شورى الدولة، تطوره، دوره، ومشروع قانون القضاء الإداري الجديد، بيروت، جامعة القديس يوسف، 2023.
7. محمود عبد العال، مبدأ الشفافية في العقود الإدارية، دراسة مقارنة، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2015.
8. محمد فواز، الصفقات العمومية في القانون اللبناني، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2015.