أدوات تدخل القانون الإداري في تنظيم عقد الاستثمار المحلي

اشراف الأستاذ/ الدكتور عباس نصر الله

اعداد سعد محمد حسين الجميلي

المستخلص

يشكّل عقد الاستثمار المحلي نقطة تقاطع بين السياسات الاقتصادية التحريرية ومتطلبات القانون الإداري الذي يسعى إلى حماية المصلحة العامة وضمان سيادة القانون. ويتدخل القانون الإداري لتنظيم هذه العقود عبر أدوات متعددة، أبرزها الإطار التشريعي والإطار العقيدي. فعلى المستوى التشريعي، يضع المشرّع الإداري القوانين والأنظمة التي تحدد الضمانات والامتيازات الممنوحة للمستثمر، مثل الإعفاءات الضريبية وضمانات عدم المصادرة، إلى جانب الالتزامات الإدارية المتعلقة بالتراخيص وحماية البيئة.

الكلمات المفتاحية :(القانون الإداري – عقد الاستثمار – التشريع – الامتيازات – المصلحة العامة – التنمية المستدامة).

Abstract

The local investment contract represents a crucial intersection between liberal economic policies and the requirements of administrative law, which seeks to protect the public interest and uphold the rule of law. Administrative law intervenes to regulate these contracts through multiple instruments, most notably the legislative and doctrinal frameworks. On the legislative level, the administrative legislator enacts laws and regulations that define the guarantees and privileges granted to investors, such as tax exemptions

Keywords: Administrative Law – Investment Contract – Legislation – Public Authority – Public Interest – Sustainable Development

المقدمة

يشكّل الاستثمار المحلي في الدول الحديثة أحد المرتكزات الجوهرية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، لا بوصفه خيار ثانوي أو مكمّل لعمل الدولة، بل باعتباره أداة بنيوية لإعادة تنظيم العلاقة بين السلطات العامة من جهة، واحتياجات المجتمع المحلي ومصادر التمويل والخبرة من جهة أخرى. فمع اتساع نطاق التزامات الدولة تجاه المواطنين، وتنامي الطلب على خدمات عامة أكثر جودة واستدامة، باتت السلطات العامة—ولا سيّما السلطات المحلية—أمام تحد مزدوج: تزايد الحاجات العامة وتنوّعها، مقابل محدودية الموارد المالية والإدارية والتقنية اللازمة للاستجابة الفاعلة.

أولاً: أهمية البحث

تنبع أهمية هذه الدراسة من كون عقود الاستثمار المحلية أصبحت في لبنان والعراق أداة مركزية لتأمين خدمات ومرافق تمسّ الحياة اليومية للمواطنين، في ظل محدودية الموارد العامة وتزايد الطلب على بنى تحتية وتشغيل مستدام. وعليه، فإن فهم الإطار الذي يحكم هذه العقود لم يعد مسألة نظرية، بل مدخلٌ لتقييم قدرة الإدارة المحلية على تحويل الاستثمار إلى نتائج تنموية فعلية دون الإخلال بمتطلبات الشرعية وحماية المال العام.

ثانياً: إشكالية البحث

تتمحور إشكالية البحث حول كيفية قيام القانون الإداري بتنظيم عقود الاستثمار المحلية بوصفها أداة تنموية تتصل بالمرفق العام والمال العام، في بيئة تتطلب

مرونة تعاقدية لجذب القطاع الخاص من جهة، وضمانات شرعية ورقابية صارمة لمنع التعسف والفساد وحماية الموارد العامة من جهة ثانية.

ثالثاً: منهجية البحث

يعتمد البحث على المنهج الوصفي–التحليلي من خلال عرض الإطار الدستوري والتشريعي والتنظيمي للاستثمار المحلي في لبنان والعراق .ويحلل القواعد والمبادئ التي تضبط مراحل التعاقد مع التركيز على مفاهيم مثل العقد الإداري والمرفق العام وسلطة التعديل .كما يبرز دور الشروط الاستثنائية والتوازن المالي والرقابة في تنظيم العلاقة التعاقدية .ويستخدم المنهج المقارن لمواجهة التجربتين اللبنانية والعراقية على مستوى مصادر القواعد وبنية اللامركزية وتوزيع الاختصاصات . وتُوظف المقارنة لاستخلاص عناصر مشتركة قابلة للاستفادة وإبراز أثر البيئة المؤسساتية على فعالية التنظيم الإداري للعقد.

رابعاً: هيكلية البحث

يتناول هذا البحث مبحثين يتضمن المبحث الاول شروط المنح والترخيص والحوافز الاستثمارية وينقسم الى مطلبين الأول الشروط الموضوعية لإسناد المشاريع المحلية اما الثاني نظام الحوافز والإعفاءات الاستثمارية ، اما المبحث الثاني السلطات الاستثنائية والشروط الإدارية الخاصة وينقسم الى مطلبين الأول سلطة التوجيه والرقابة في عقود الاستثمار والمطلب الثاني الشروط الجزائية والإعفاءات في العقود الإدارية.

المبحث الأول

شروط المنح والترخيص والحوافز الاستثمارية

تُعدّ شروط المنح والترخيص والحوافز الاستثمارية من أهم الأدوات التنظيمية التي يعتمد عليها المشرّع لضبط العلاقة بين الإدارة والمستثمر، إذ تشكّل الإطار القانوني الذي يحدّد معايير الدخول إلى النشاط الاستثماري وحدود الاستفادة من الامتيازات المقرّرة. ويهدف هذا الإطار إلى تحقيق التوازن بين تشجيع الاستثمار من جهة، وضمان حماية المصلحة العامة وحسن إدارة الموارد من جهة أخرى، من خلال وضع ضوابط موضوعية وإجرائية تحكم منح التراخيص وتحديد الحوافز. كما تسهم هذه الشروط في تعزيز الشفافية والمنافسة المشروعة، بما يرسّخ بيئة استثمارية مستقرة وواضحة المعالم[1] .

وانطلاقاً من ذلك يتعيّن تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين رئيسيين: يتناول المطلب الأول الشروط الموضوعية لإسناد المشاريع المحلية، في حين يخصص الفرع الثاني لبحث نظام الحوافز والإعفاءات الاستثمارية.

---

[1] أمير صابر أحمد أبو سعده، دور حوافز الاستثمار في التنمية المستدامة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، مصر–جامعة المنوفية، العدد 4، المجلد 60، أكتوبر 2024، ص 430.

المطلب الأول

الشروط الموضوعية لإسناد المشاريع المحلية

إنّ إسناد المشاريع الاستثمارية المحلية لا يتم بصورة عشوائية أو ارتجالية، بل يخضع لجملة من الشروط الموضوعية والإجرائية التي تضمن انسجام العملية مع مقتضيات المصلحة العامة، فهذه الشروط تمثل الأداة القانونية التي تحدد أهلية المستثمر ومعايير اختيار المشروع، بما يحقق التوازن بين الكفاءة الاقتصادية والاعتبارات الاجتماعية. كما أنّ ضبط الإجراءات الإدارية المرتبطة بالإسناد يسهم في تكريس مبادئ الشفافية والمنافسة المشروعة، ويحول دون الانحراف بالسلطة أو تقييد فرص الاستثمار، ومن ثمّ، فإن دراسة هذه الشروط تعدّ مدخلاً أساسياً لفهم كيفية تنظيم العلاقة بين الإدارة والمستثمر في إطار القانون الإداري [1].

أولاً: الشروط الموضوعية لإسناد المشاريع الاستثمارية

إنّ الشروط الموضوعية تمثل الركيزة الأساسية التي يقوم عليها النظام القانوني للاستثمار، فهي ليست مجرد متطلبات شكلية وإنما معايير جوهرية تهدف إلى ضمان أن يكون النشاط الاستثماري منسجماً مع المصلحة العامة وقادراً على تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية. فالمشرّع حين يضع هذه الشروط يسعى إلى التأكد من أن المستثمر يتمتع بالملاءة المالية الكافية التي تتيح له

---

[1] ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 1996، ص 55.

تنفيذ المشروع دون تعثر، وأنه يمتلك الخبرة الفنية والإدارية اللازمة لإدارة النشاط الاستثماري بكفاءة. كما أنّ طبيعة المشروع نفسه تخضع لمعايير دقيقة، إذ يجب أن يكون منسجماً مع الخطط التنموية الوطنية، وأن يراعي الاعتبارات البيئية والاجتماعية، بحيث لا يؤدي إلى الإضرار بالموارد الطبيعية أو الإخلال بالنظام العام .

في العراق، نصّ قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006 المعدل على أنّ المستثمر، سواء كان عراقياً أو أجنبياً، يجب أن يقدم دراسة جدوى اقتصادية واجتماعية تثبت قدرة المشروع على تحقيق قيمة مضافة للاقتصاد الوطني، وأن يثبت ملاءته المالية وقدرته على تنفيذ المشروع دون تعثر. كما ألزم القانون المستثمرين بتوفير فرص عمل للعراقيين، وهو شرط موضوعي يعكس البعد الاجتماعي للاستثمار ويؤكد أنّ الهدف ليس الربح المادي فحسب، بل المساهمة في معالجة البطالة وتعزيز التنمية المحلية. ومن جهة أخرى، أتاح القانون للمستثمر الأجنبي امتلاك المشروع بنسبة مئة بالمئة، لكنه ربط ذلك بضرورة انسجام المشروع مع الخطط التنموية الوطنية وعدم تعارضه مع النظام العام أو البيئة. وقد شدّد المشرّع العراقي على ضرورة أن تكون المشاريع الاستثمارية متوافقة مع السياسات الاقتصادية العامة للدولة، بحيث لا تؤدي إلى الإضرار بالموارد الطبيعية أو الإخلال بالنظام العام .

أما في لبنان، فقد جاء القانون رقم 360 لسنة 2001 ليضع معايير دقيقة للاستفادة من الحوافز الاستثمارية، حيث اشترط أن يكون المشروع ذا حجم

استثماري معين، وأن يخلق عدداً محدداً من فرص العمل، وأن يندرج ضمن القطاعات الاستراتيجية التي حددها المشرّع مثل الصناعة والزراعة والتكنولوجيا والسياحة، كما ربط القانون بين الحوافز والمناطق الجغرافية، فقسّم لبنان إلى ثلاث مناطق استثمارية تختلف فيها الامتيازات بحسب الحاجة التنموية، بحيث يحصل المستثمر في المناطق الأقل نمواً على حوافز أكبر من تلك التي يحصل عليها في بيروت والمناطق الأكثر تطوراً هذا الشرط الموضوعي يعكس فلسفة المشرّع اللبناني في تحقيق التنمية المتوازنة بين المناطق، ويؤكد أنّ الاستثمار ليس مجرد نشاط اقتصادي بل أداة لإعادة توزيع الفرص وتحقيق العدالة الاجتماعية [1].

إنّ هذه التجارب تؤكد أنّ الشروط الموضوعية ليست مجرد قيود بيروقراطية، بل هي أدوات ضرورية لضمان أن يكون الاستثمار وسيلة لتحقيق التنمية المستدامة وحماية المصلحة العامة. فهي تضمن أن يكون المستثمر جاداً وقادراً على تنفيذ المشروع، وأن يكون المشروع نفسه ذا جدوى اقتصادية واجتماعية، وأن يساهم في تحقيق أهداف الدولة في التنمية والتوازن الاجتماعي. ومن هنا، فإنّ دراسة هذه الشروط تعدّ مدخلاً أساسياً لفهم كيفية تنظيم العلاقة بين الإدارة والمستثمر في إطار القانون الإداري.

---

[1] المادة رقم (2) من قانون تشجيع الاستثمار اللبناني رقم 360 لسنة 2001

المطلب الثاني

نظام الحوافز والإعفاءات الاستثمارية

يُعد نظام الحوافز والإعفاءات أداة أساسية لتوجيه الاستثمارات نحو أولويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية. فهو لا يقتصر على تشجيع الاستثمار، بل يهدف إلى تنويع الإنتاج، خلق فرص عمل، نقل التكنولوجيا، وتحقيق التوازن التنموي بين المناطق.

أولاً: الإطار المفاهيمي والقانوني للحوافز والإعفاءات الاستثمارية

الحوافز الاستثمارية هي مزايا تمنحها الدولة لتشجيع المشروعات عبر تخفيف الأعباء المالية والإدارية، وتشمل الإعفاءات الضريبية والجمركية المؤقتة. ولم تعد التشريعات الحديثة تعتبرها امتيازات مطلقة، بل حقوقًا مشروطة بضوابط محددة. [1]

ثانياً: صور الحوافز والإعفاءات في التشريعات الاستثمارية

تتعدد صور الحوافز والإعفاءات بتعدد الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها، ويمكن رصدها في إطار ثلاث فئات رئيسة، هي الحوافز العامة، والحوافز الخاصة، والحوافز المرتبطة بالأداء.

1. الحوافز العامة

---

[1] سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية (القاهرة: دار الفكر العربي، 1991)، 47–49

تُمنح الحوافز العامة لكافة المشروعات التي تخضع لقانون الاستثمار، دون تمييز بينها من حيث الموقع أو النشاط، وتهدف أساسًا إلى تحسين البيئة الاستثمارية بشكل عام ومن أبرز صورها الإعفاء من رسوم التسجيل والتوثيق، وتخفيض الرسوم الإدارية، وتيسير إجراءات الاستيراد والتصدير المتعلقة بالمستلزمات الإنتاج[1] .

2. الحوافز الخاصة

تُقرّر الحوافز الخاصة للمشروعات التي تُقام في قطاعات أو مناطق ترى الدولة أنها ذات أولوية، مثل المناطق الأقل نموًا أو الأنشطة الصناعية الاستراتيجية وغالبًا ما تأخذ هذه الحوافز شكل إعفاءات ضريبية جزئية أو خصومات من الوعاء الضريبي، أو مزايا تتعلق بتخصيص الأراضي أو أسعار الطاقة.

3. الحوافز المرتبطة بالأداء

يمثل هذا النوع الاتجاه الأحدث في تنظيم الحوافز الاستثمارية، إذ لا تُمنح المزايا فيه بشكل مسبق، وإنما تُربط بتحقيق نتائج فعلية، مثل بلوغ نسب تصدير معينة أو تحقيق معدلات تشغيل محددة ويُعد هذا النموذج أكثر اتساقًا مع مبادئ

---

[1] أحمد زكي بدر، الاستثمار الأجنبي: دراسة قانونية مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص 54–57.

قانون الاستثمار المصري رقم 72 لسنة 2017، المواد 11–15.

الحوكمة الرشيدة، لأنه يقلل من مخاطر إساءة الاستفادة، ويضمن توجيه الموارد العامة نحو مشروعات منتجة فعليًا .

ثالثاً: شروط الاستفادة من الحوافز والإعفاءات

لا تقوم الحوافز والإعفاءات على مجرد توافر الرغبة الاستثمارية، وإنما تستلزم تحقق مجموعة من الشروط التي يمكن تصنيفها إلى شروط موضوعية وأخرى إجرائية.

1. الشروط الموضوعية

تتعلق الشروط الموضوعية بطبيعة المشروع الاستثماري ذاته، وتشمل ضرورة أن يكون النشاط مشروعًا ومطابقًا للسياسات الاقتصادية المعتمدة، وأن يُقام المشروع وفق الأشكال القانونية المعترف بها، وأن يلتزم بالحد الأدنى لرأس المال أو الطاقة الإنتاجية متى نص القانون على ذلك [1].

كما قد يشترط المشرّع أن يحقق المشروع أهدافًا محددة، كتشغيل العمالة الوطنية أو نقل التكنولوجيا أو استخدام مدخلات محلية، ويُعد الإخلال بهذه الشروط سببًا كافيًا لحرمان المشروع من الحوافز أو سحبها بعد منحها.

2. الشروط الإجرائية

---

[1] حسين عبد اللطيف، القانون الإداري الاقتصادي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014، ص 141–144.

تتمثل الشروط الإجرائية في الالتزام بتقديم الطلبات والمستندات اللازمة، واحترام المواعيد القانونية ، وتقديم البيانات الدورية التي تمكّن الجهة المختصة من متابعة تنفيذ المشروع وتكتسب هذه الشروط أهمية خاصة، لأنها تمثل الأساس الذي تقوم عليه آليات الرقابة اللاحقة.

المبحث الثاني

السلطات الاستثنائية والشروط الإدارية الخاصة

يُعدّ منح الإدارة سلطات استثنائية وشروطاً إدارية خاصة في عقود الاستثمار أحد أبرز السمات التي تميّز هذه العقود عن العقود المدنية، إذ يعكس هذا التنظيم الطبيعة المختلطة للعقد الاستثماري بوصفه يجمع بين اعتبارات المصلحة العامة ومتطلبات النشاط الاقتصادي، وتمارس الإدارة هذه السلطات بهدف حماية المرفق العام وضمان استمرارية خدماته، بما في ذلك سلطة تعديل العقد وفرض الجزاءات الإدارية عند الإخلال بالالتزامات. ولا تُعدّ هذه السلطات امتيازات تعسفية، بل أدوات قانونية ضرورية لتحقيق التوازن بين حقوق المستثمر وواجبات الإدارة ، ومن ثمّ، فإنّ دراسة هذه السلطات تمثّل مدخلاً أساسياً لفهم الإطار القانوني الذي يحكم عقود الاستثمار المحلية وطبيعة الدور الذي تضطلع به الإدارة في تنظيمها.

بناءً على ما سبق سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين رئيسين، في المطلب الأول سيتم تناول سلطة التوجيه والرقابة في عقود الاستثمار، وأما المطلب الثاني خصص لتناول موضوع الشروط الجزائية والإعفاءات.

المطلب الأول

سلطة التوجيه والرقابة في عقود الاستثمار

تمثل سلطات التوجيه والرقابة والتعديل أدوات أساسية للإدارة لضبط تنفيذ عقود الاستثمار وضمان المصلحة العامة. وهي آليات قانونية تحقق التوازن بين الكفاءة الاقتصادية والضوابط الإدارية دون الإخلال بمبدأ العقد شريعة المتعاقدين

أولاً: سلطة التوجيه في عقود الاستثمار: تُعدّ سلطة التوجيه إحدى أهم الصلاحيات التي تتمتع بها الإدارة في عقود الاستثمار، وهي سلطة تُمكّنها من إصدار التعليمات الفنية والإدارية اللازمة لضمان تنفيذ المشروع وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة. وتستند هذه السلطة إلى الطبيعة الخاصة للعقود الإدارية التي تمنح الإدارة مركزاً قانونياً متميزاً يختلف عن مركز المتعاقد معها، وذلك بحكم ارتباط المشروع بمتطلبات المرفق العام وضرورات استمراريته. ويؤكد الفقه الإداري أنّ سلطة التوجيه ليست امتيازاً تعسفياً، بل هي أداة تنظيمية تهدف إلى ضبط جودة التنفيذ وتكييف المشروع مع المتغيرات الاقتصادية أو التقنية التي قد تطرأ أثناء التنفيذ[1] .

في العراق، منح قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006 المعدل الهيئة الوطنية للاستثمار صلاحية متابعة المشاريع وإصدار التعليمات، مع إلزام المستثمر بتقديم تقارير دورية والتدخل عند وجود انحرافات، كما حدث في مشروع سكني ببغداد

---

[1] **سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية: دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة، 1991، ص 233.**

عام 2018 .أما في لبنان، فقد منح القانون رقم 360 لسنة 2001 مؤسسة تشجيع الاستثمارات (IDAL) سلطة إصدار التعليمات الفنية والإدارية، وبرز ذلك في إلزام الشركات الزراعية بتعديل أساليب الري عام 2015 بما يتوافق مع المعايير البيئية .تُمارس سلطة التوجيه في كلا البلدين لحماية المصلحة العامة، لكنها في العراق أكثر مرونة نتيجة تعدد الهيئات وتوزع الصلاحيات، بينما في لبنان تُمارس بشكل مركزي عبر مؤسسة .IDAL وتكشف هذه المقارنة عن اختلاف في طبيعة النظام الإداري بين المرونة العراقية والانتظام اللبناني .ويرى الفقهاء أن سلطة التوجيه امتداد لمبدأ القيادة الإدارية وضرورة في العقود ذات الحساسية الاقتصادية والاجتماعية[1] .

ثانياً: سلطة الرقابة في عقود الاستثمار : تعد سلطة الرقابة من الركائز الجوهرية التي تمارسها الإدارة طوال مراحل تنفيذ المشروع؛ إذ تهدف إلى متابعة التنفيذ وضمان التزام المستثمر بالشروط الفنية والمالية والإدارية المتفق عليها، وتستند هذه السلطة إلى المركز القانوني المتميز الذي تتمتع به الإدارة في العقود الإدارية، بما يتيح لها الإشراف المستمر بما يحمي المصلحة العامة ويمنع الانحراف الذي قد يهدد سير المرفق العام أو يخلّ بالتوازن الاقتصادي للعقد، كما تُفهم الرقابة الإدارية بوصفها امتدادًا لمبدأ المشروعية، لأنها تُلزم الإدارة بمتابعة تنفيذ العقد والتحقق من احترام القواعد القانونية والتنظيمية، فضلًا عن أن بعض القرارات

---

[1] **Paul Craig, Administrative Law, London, Sweet & Maxwell, 8th edition, 2015, P 189.**

المتصلة بالعملية التعاقدية يمكن أن تُثار بشأنها رقابة القضاء الإداري متى عُدّت قرارات قابلة للانفصال عن العقد[1] .

في العراق، تمارس الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات المحافظات رقابة واسعة على المشاريع عبر متابعة الإنجاز والتقارير واتخاذ إجراءات تصحيحية عند الإخلال .أما في لبنان، فتتولى مؤسسة IDAL رقابة مركزية موحدة تشمل الزيارات الميدانية والتقارير، مع إمكانية تعليق الحوافز عند مخالفة الشروط الاجتماعية. ومن الناحية النظرية، يرى بعض الباحثين أنّ الرقابة الإدارية في العقود الاستثمارية تمثل ضمانة أساسية لتحقيق التوازن بين حرية المستثمر ومتطلبات المصلحة العامة، إذ تمنع الانحراف وتضمن جودة التنفيذ ، كما يؤكد آخرون أنّ الرقابة ضرورية في المشاريع ذات الأثر الاقتصادي الكبير، حيث لا يمكن ترك التنفيذ بالكامل لإرادة المستثمر دون إشراف حكومي[2] .

المطلب الثاني

الشروط الجزائية والإعفاءات في العقود الإدارية

تُعد الشروط الجزائية والإعفاءات في العقود الإدارية من الأدوات القانونية التي تمكّن الإدارة من فرض انضباط تعاقدي ينسجم مع الطبيعة المميزة لهذه العقود وارتباطها الوثيق بالمصلحة العامة.

---

[1] علي محمد رضا يونس، القرارات الإدارية القابلة للانفصال في العقود الإدارية، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، الموصل، العدد 49، المجلد 13، 2024، 175–176.

[2] Paul Craig, Administrative Law, London, Sweet & Maxwell, 8th edition, 2015, P 221.

أولاً: الشروط الجزائية في العقود الإدارية وصلتها بمبدأ استمرارية المرفق العام

الشروط الجزائية في العقود الإدارية تُعد أداة ردعية وتنظيمية لضمان استمرارية المرفق العام وعدم تعطيل خدماته. وتعد أداة ردعية وتنظيمية لضمان استمرارية المرفق العام وعدم تعطيل خدماته. وتتميز بخصوصيتها إذتميز بخصوصيتها إذ تمنح الإدارة سل تمنح الإدارة سلطة فرض الجزاءات مباشرة لحماية المصلحة العامة وضبط التزامات المتطة فرض الجزاءات مباشرة لحماية المصلحة العامة وضبط التزامات المتعاقدين.[1] .

الشرط الجزائي في العقود الإدارية يُعد وسيلة لضمان الانضباط التعاقدي وحماية المرفق العام، بوظيفة ردعية وتنظيمية تتجاوز مجرد التعويض .في العراق، تُفرض الغرامات التأخيرية وفق تعليمات العقود الحكومية لعام 2014 بنسبة بين 10% و25% يومياً، وتملك الإدارة سلطة فرضها مباشرة دون حكم قضائي .ويتميز النظام العراقي بالتشدد في تطبيق هذه الشروط، مع استثناءات محدودة تتعلق بالظروف القاهرة أو خطأ الإدارة، وذلك لضمان تنفيذ المشاريع في مواعيدها .أما في لبنان، فيخضع الشرط الجزائي لرقابة مجلس شورى الدولة الذي يملك سلطة تقديرية لتعديله أو تخفيضه إذا كان مبالغاً فيه أو غير متناسب. ويستند المجلس

---

[1] محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 2007، ص 289–292.

إلى مبادئ العدالة والتناسب، حفاظاً على التوازن المالي للعقد وضمان استمرار المشاريع دون تحميل المتعاقد أعباء غير مبررة [1].

ثانياً: الإعفاءات في العقود الإدارية ودورها في حماية التوازن المالي للعقد

تُعدّ الإعفاءات في العقود الإدارية الوجه المقابل للشروط الجزائية، إذ تهدف إلى حماية المتعاقد من الظروف الخارجة عن إرادته التي قد تعيق تنفيذ التزاماته، وفي الوقت نفسه تحافظ على استمرارية المرفق العام ومنع انهيار المشروع مالياً. ويقوم هذا النظام على مبدأ التوازن المالي للعقد الإداري الذي يضمن عدم تحميل المتعاقد أعباء غير متوقعة أو غير معقولة قد تؤدي إلى توقفه عن العمل.

ترتكز الإعفاءات على ثلاث نظريات رئيسية في القانون الإداري :القوة القاهرة، الظروف الطارئة، وفعل الأمير .هذه النظريات تمنح الإدارة صلاحية تعديل العقد أو منح إعفاءات عند حدوث ظروف استثنائية تهدد التوازن المالي، مع اختلاف شروط تطبيقها وآثارها، لكنها تشترك في هدف واحد هو حماية المرفق العام وضمان استمرار الخدمة.

في العراق، يعترف القضاء الإداري بنظرية الظروف الطارئة، لكن تطبيقها محدود. فقد أعفت الإدارة متعاقدين من الغرامات التأخيرية بسبب الظروف الأمنية والاقتصادية، وأكدت محكمة القضاء الإداري أن هذه الظروف تُعدّ طارئة تبرر

---

[1] فادي إلياس، مجلس شورى الدولة: تطوره، دوره، ومشروع قانون القضاء الإداري الجديد، مجلة الدراسات الإدارية والقانونية، بيروت، الجامعة اللبنانية، العدد 2، 2023، ص 279 وما بعدها.

الإعفاء أو تمديد التنفيذ. ومع ذلك، يبقى التطبيق مقيداً بإثبات دقيق للظروف، ولا يمنح القضاء الإعفاء إلا في حالات استثنائية واضحة.

أما في **لبنان**، فإن مجلس شورى الدولة يطبّق نظرية الظروف الطارئة بمرونة أكبر، حيث أصدر قرارات أعادت التوازن المالي للعقود خلال الحرب الأهلية والأزمات الاقتصادية، خاصة في عقود الكهرباء والنقل والاتصالات. ويستند المجلس إلى مبدأ استمرارية المرفق العام، ما يفرض على الإدارة اتخاذ إجراءات تضمن استمرار المتعاقد في تنفيذ التزاماته، حتى لو تطلب الأمر تعديل الأسعار أو منح تعويضات إضافية. وقد اعتبر المجلس أن الظروف الاقتصادية الاستثنائية، مثل التضخم أو انهيار العملة، تُعدّ مبرراً لتعديل العقود وتمديد المهل.

وبذلك، يظهر أن الإعفاءات في العقود الإدارية تمثل أداة قانونية أساسية لتحقيق التوازن بين حماية المرفق العام وضمان استمرار المتعاقد، مع اختلاف في درجة المرونة بين النظام العراقي المتشدد والنظام اللبناني الأكثر انفتاحاً [1] .

---

[1] وليد نور الدين الخطيب، دراسة قانونية حول نشاط المرفق العام في الأحوال والظروف العادية، وفي الأحوال والظروف الاستثنائية وقيادة الجيش اللبناني كمثال، 8–ديسمبر 2023، موقع المستشار في القانون، من الرابط المختصر، https://nlink.at/XzqZk ، 2026/1/8.

الخاتمة

تظهر أهمية هذا البحث بشكل خاص في إطاره المقارن بين النظامين القانونيين العراقي واللبناني. إذ نستنتج أن كلا النظامين يواجهان تحديات مشتركة، مثل عدم الاستقرار السياسي وغياب الضمانات الفعالة لحماية حقوق المستثمرين. إلا أن الفروق في التعليمات والتشريعات القائمة قد تؤثر بشكل كبير على مناخ الاستثمار في كل من البلدين، مما يستدعي ضرورة العمل على تحسين هذه القوانين بما يخدم الاقتصاد الوطني ويحفز المستثمرين.

أولاً: الاستنتاجات

1.استقرار البيئة القانونية: يتطلب تشريع قوانين جديدة تعزز استقرار البيئة القانونية للاستثمار. فوجود إطار قانوني ثابت يساعد في جذب الاستثمارات الأجنبية والمحلية، ويمنح المستثمرين الثقة في مدى أمان استثماراتهم.

2.توافق التشريعات مع المعايير الدولية: ينبغي أن تتفق التشريعات المحلية مع المعايير الدولية لضمان حقوق المستثمرين. هذا التوافق يسهم في رفع مستوى الأمان القانوني ويساعد على الاستفادة من التجارب الدولية الناجحة.

3. حماية حقوق المستثمرين: تواجه كل من العراق ولبنان تحديات حقيقية في حماية حقوق المستثمرين. وقد يتطلب الأمر إنشاء آليات واضحة وفعالة للحماية القضائية لمواجهة أي انتهاكات محتملة. هذا الأمر يعتبر ضروريًا لتعزيز الثقة وجذب الاستثمارات ذات القيمة العالية.

4.دور المؤسسات الحكومية: يجب تحسين دور المؤسسات الحكومية في تسهيل إجراءات الاستثمار وتوفير التسهيلات اللازمة للمستثمرين. إن توفر بيئة فعالة وشفافة من خلال تسريع الإجراءات وتبسيطها سيكون له تأثير ملحوظ في رفع مستوى جذب الاستثمار. فتلك الإجراءات يمكن أن تساهم في تحسين التنافسية في السوقين العراقي واللبناني.

ثانياً: التوصيات

1. تعديل القوانين الحالية: ينبغي على السلطات التشريعية في لبنان والعراق مراجعة وتعديل القوانين الحالية المتعلقة بعقود الاستثمار لضمان توافقها مع المعايير الدولية. يعدّ ذلك خطوة أساسية لجذب المستثمرين وتوفير بيئة قانونية مستقرة. تشجع التعديلات الفعالة على تدفق رؤوس الأموال وتساهم في النمو الاقتصادي المستدام.

2. إنشاء هيئات تحكيم مستقلة: يُنصح بتأسيس هيئات تحكيم مستقلة وفعّالة لحل المنازعات المتعلقة بالعقود الاستثمارية. سيساهم ذلك في تعزيز ثقة المستثمرين والمضي قدمًا في توفير عدالة سريعة وفعالة دون الحاجة للجوء إلى المحاكم التقليدية. ستسهل هذه الآلية الإنجاز السريع للقضايا وتعزز الأمان القانوني.

3. تطوير الشفافية الحكومية: يتوجب على الحكومات اللبنانية والعراقية العمل على تعزيز الشفافية في الإجراءات الإدارية والقانونية المرتبطة بالاستثمار. ينبغي نشر المعلومات المتعلقة بالعمليات الحكومية وأي تعديلات قانونية محتملة

بانتظام. فزيادة الشفافية تعمل على تعزيز ثقة المستثمرين في الأطر القانونية وتحثهم على الالتزام بالمعايير المرعية.

4. تعزيز التوعية القانونية: ينبغي على الحكومات تنظيم حملات توعية تشمل جميع فئات المجتمع حول أهمية الاستثمار والقوانين المنظمة له. رفع مستوى الوعي بالقوانين يمكن أن يسهم في تقليل النزاعات وزيادة الالتزام القانوني. هذه الحصص التعليمية تكون لها تأثيرات إيجابية على كيفية تصرف المستثمرين المحليين والأجانب.

المصادر والمراجع

أولاً: المراجع العربية

1. أحمد زكي بدر، الاستثمار الأجنبي، دراسة قانونية مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2010.

2. أمير صابر أحمد أبو سعده، دور حوافز الاستثمار في التنمية المستدامة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية جامعة المنوفية ، مصر، العدد 4، المجلد 60 أكتوبر 2024.

3. حسين عبد اللطيف، القانون الإداري الاقتصادي، القاهرة، دار النهضة العربية، 2014.

4. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، القاهرة، دار الفكر العربي، 1991.

5. علي محمد رضا يونس، القرارات الإدارية القابلة للانفصال في العقود الإدارية، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية الموصل، العدد 49، المجلد 13 ،2024.

6. فادي إلياس، مجلس شورى الدولة، تطوره، دوره، ومشروع قانون القضاء الإداري الجديد، مجلة الدراسات الإدارية والقانونية الجامعة اللبنانية ، بيروت، العدد 2 ،2023.

7. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 1996.

8. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، الطبعة الثانية، القاهرة، دار النهضة العربية، 2007.

9. وليد نور الدين الخطيب، دراسة قانونية حول نشاط المرفق العام في الأحوال والظروف العادية، وفي الأحوال والظروف الاستثنائية وقيادة الجيش اللبناني كمثال، موقع المستشار في القانون، 8 ديسمبر 2023، تم الوصول في 8 يناير 2026. الرابط المختصر : https://nlink.at/XzqZk.

ثانياً: الدساتير والقوانين

10. الجمهورية اللبنانية، قانون تشجيع الاستثمار رقم 360 لسنة 2001، المادة 2.

11. الجمهورية العراقية، قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006 المعدل، المادة 9.

12. جمهورية مصر العربية، قانون الاستثمار رقم 72 لسنة 2017، المواد 11-15.

ثالثاً": المراجع الأجنبية

13 Craig, Paul. Administrative Law.. الطبعة الثامنة. London: Sweet & Maxwell, 2015.

14 . Craig, Paul. Administrative Law. 8th edition. London: Sweet & Maxwell, 2015.