The Issue of Delays in the Execution of Government Investment Projects in Iraq: An Applied Study in Light of The Implementation Instructions for Government Contracts No. 2 Of 2014 With A Comparison to the Jordanian Model

Roua'a Ali Atiyah
Middle Technical University/Administrative Technical College
rouarmy@mtu.edu.iq

Received Date: 3/9/2025. Accepted Date: 5/10/2025. Publication Date: 25/12/2025.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Abstract

The delayed execution of government investment projects is one of the most pressing challenges facing development in Iraq. Despite the existence of the Government Contracts Implementation Instructions No. 2 of 2014, these delays persist and often result in substantial economic losses and missed investment opportunities. This research aims to analyze the legal and administrative reasons behind the repeated delays in the implementation of such projects. It adopts a practical approach by examining selected case studies and official audit reports from Iraqi oversight bodies to identify the main weaknesses in the legal framework, particularly regarding the bidding process, contract awarding, execution phases, penalty mechanisms, and follow-up procedures. The delay in the completion of government investment projects in Iraq is a recurring and ongoing phenomenon that casts negative shadows on the developmental and economic reality. It has become a real barrier to improving the investment environment and attracting capital. The main reason for this delay is attributed to deficiencies in the legal and

regulatory framework governing government contracts, especially the Government Contracts Execution Instructions No. (2) of 2014, which were not designed adequately to address emergencies and changes that occur during execution. The current mechanisms do not ensure speed in allocation, and they suffer from the multiplicity of oversight bodies and overlapping authorities, creating excessive bureaucracy.

Furthermore, the study provides a comparative analysis with the Jordanian model, which has demonstrated relative success in improving the efficiency of public investment projects. By exploring the legal structure and regulatory practices in Jordan—especially the public procurement system and digital oversight tools—the study aims to extract valuable lessons that could inform Iraqi legal reforms.

Keywords: Delay, Investment Projects, Jordanian Model

إشكالية تأخر تنفيذ المشاريع الاستثمارية الحكومية في العراق: دراسة تطبيقية في ضوء تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم 2 لسنة 2014 مع مقارنة بالنموذج الاردني

رؤى علي عطية *
الجامعة التقنية الوسطى / الكلية التقنية الادارية
rouarmy@mtu.edu.iq

تاريخ الاستلام: 2025/9/3. تاريخ القبول: 2025/10/5. تاريخ النشر: 2025/12/25.

المستخلص

يعد تأخر تنفيذ المشاريع الاستثمارية الحكومية من أبرز التحديات التي تواجه التنمية في العراق، رغم وجود تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014. إذ تتكرر حالات التأخر بشكل ينعكس سلبًا على الاقتصاد الوطني ويُفقد الدولة فرصًا استثمارية مهمة. يهدف هذا البحث إلى تحليل الأسباب القانونية والإدارية التي تقف وراء هذا التأخر، مع التركيز على الجوانب التطبيقية من خلال دراسة نماذج واقعية مستندة إلى تقارير رقابية رسمية صادرة عن الجهات المختصة في العراق. كما يتناول البحث الثغرات القائمة في التعليمات، لا سيما في مراحل الإحالة والتعاقد والتنفيذ، وآليات فرض الغرامات، وإجراءات المتابعة والرقابة.

ان تأخر إنجاز المشاريع الاستثمارية الحكومية في العراق ظاهرة متكررة ومستمرة تُلقي بظلالها السلبية على الواقع التنموي والاقتصادي، وقد أصبحت تمثل عائقًا حقيقيًا أمام تحسين بيئة الاستثمار واستقطاب رؤوس الأموال. ويُعزى السبب الرئيسي لهذا التأخر إلى القصور في الإطار القانوني والتنظيمي الحاكم للعقود الحكومية، ولا سيما تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014 و الوثائق القياسية التي لاتنفذ بشكل اساسي،و التي لم تُصمم بما يكفي لمعالجة حالات الطوارئ والتغيرات التي تطرأ أثناء التنفيذ. فالآليات الحالية لا تضمن السرعة في الإحالة، كما أنها تُعاني من تعدد الجهات الرقابية وتضارب الصلاحيات مما يخلق بيروقراطية مفرطة, تتضمن الدراسة مقارنة تحليلية مع التجربة الأردنية، التي حققت تقدمًا ملموسًا في تحسين كفاءة تنفيذ المشاريع العامة. ومن خلال تسليط الضوء على النظام القانوني وآليات الرقابة والحوكمة في الأردن، خصوصًا في مجال المشتريات العامة والرقابة الإلكترونية، يسعى البحث إلى استخلاص دروس قابلة للتطبيق في السياق العراقي.

* أستاذ مساعد

ويُختتم البحث بجملة من المقترحات العملية لتعديل تعليمات تنفيذ العقود الحكومية بما يضمن تسريع التنفيذ وتعزيز الشفافية وتقليل الهدر والفساد. وتسعى هذه الدراسة إلى الإسهام علميًا وعمليًا في تطوير الإطار القانوني للتعاقدات الحكومية في العراق، وتقديم نموذج قابل للاستفادة في دول نامية تواجه تحديات مماثلة.

الكلمات المفتاحية: تأخر , مشاريع استثماريه , نموذج اردني

المقدمة

Introduction

في ظل سعي الدول إلى تعزيز بنيتها التحتية وتحقيق التنمية المستدامة، تُعد المشاريع الاستثمارية الحكومية ركيزة أساسية لتحريك عجلة الاقتصاد الوطني، وتحقيق التوازن بين الموارد والطموحات التنموية ويُفترض أن تلعب العقود الحكومية دورًا فاعلًا في تنظيم هذه المشاريع، من خلال آليات قانونية واضحة تضمن التنفيذ في الأوقات المحددة وضمن الميزانيات المقرّرة , ومع ذلك، يشهد الواقع العراقي تأخرًا ملحوظًا في تنفيذ عدد كبير من المشاريع الاستثمارية الحكومية، رغم وجود تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014، التي وضعت لضبط سير التعاقدات وتحقيق الانضباط المالي والإداري و كذلك لحقتها تطبيق الوثائق القياسية واصبحت الزامية التطبيق حيث يطرح هذا التباين بين النص والتطبيق إشكالية جوهرية تتعلق بفعالية الإطار القانوني الحالي، وقدرته على معالجة التعقيدات الإدارية والفنية التي تواجه تنفيذ المشاريع.

وتزداد هذه الإشكالية تعقيدًا في ظل غياب نظام رقابي متكامل، وتعدد الجهات المنفذة، فضلًا عن ضعف المتابعة والإجراءات التحفيزية والردعية في آنٍ واحد , حيث يسعى هذا البحث إلى تحليل هذه الإشكالية من منظور قانوني وإداري، من خلال دراسة تطبيقية لحالات تأخر المشاريع، مع مقارنة موضوعية بالنموذج الأردني. و نحاول أن يُسهم البحث في اقتراح حلول عملية لتطوير التعليمات النافذة، وبناء بيئة قانونية أكثر كفاءة وشفافية.

المشكلة البحثية: Research Problem

على الرغم من صدور تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014 بهدف تنظيم آليات التعاقد وضمان تنفيذ المشاريع الاستثمارية في العراق بكفاءة، إلا أن الواقع يشير إلى تكرار حالات التأخر في إنجاز هذه المشاريع، مما يؤدي إلى تعطيل التنمية وإهدار المال العام وتُثار هنا تساؤلات مشروعة حول مدى فعالية هذه التعليمات في معالجة التحديات الإدارية والفنية التي تواجه عملية التنفيذ كما يُلاحظ غياب التنسيق بين الجهات المعنية، وضعف آليات المتابعة والرقابة، وهو ما يزيد من تعقيد الوضع. ويُصبح من الضروري فحص هذه الإشكالية بشكل تطبيقي، وتحليل أوجه القصور في النصوص التنظيمية وآليات التنفيذ، مع مقارنة التجربة العراقية بنموذج آخر ناجح نسبيًا، كالنموذج الأردني، بغية الوصول إلى حلول واقعية قابلة للتطبيق.

أهمية البحث: Importance of the Research

تنبع أهمية هذا البحث من معالجته لإحدى القضايا الجوهرية التي تؤثر بشكل مباشر على بيئة الاستثمار والتنمية في العراق، والمتمثلة في تأخر تنفيذ المشاريع الحكومية

الاستثمارية. إذ يُسلط الضوء على الثغرات القانونية والإدارية التي تعيق تنفيذ المشاريع رغم وجود تعليمات تنظيمية واضحة. كما تكمن أهمية البحث في طابعه التطبيقي، من خلال ربط الإطار النظري بحالات واقعية موثقة, ويُسهم كذلك في إثراء الدراسات القانونية والإدارية المتعلقة بالتعاقدات الحكومية، من خلال تقديم مقارنة تحليلية مع تجربة دولة مجاورة (الأردن) نجحت نسبيًا في تطوير منظومة التعاقدات, ويأمل البحث أن يرفد صانعي القرار بمقترحات عملية تساعد في تطوير تعليمات تنفيذ العقود، وتعزيز الشفافية والكفاءة في تنفيذ المشاريع العامة.

اهداف البحث:Research Aims

يهدف هذا البحث إلى تحليل الأسباب القانونية والإدارية لتأخر تنفيذ المشاريع الاستثمارية الحكومية في العراق، رغم وجود تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014, كما يسعى إلى تشخيص الثغرات الموجودة في هذه التعليمات، خاصة في مراحل الإحالة، التعاقد، التنفيذ، والمتابعة, ويهدف أيضًا إلى تقديم دراسة تطبيقية لحالات واقعية من مشاريع متأخرة في العراق, ومن بين أهدافه كذلك إجراء مقارنة تحليلية مع النموذج الأردني في إدارة وتنفيذ العقود الحكومية، بهدف استخلاص الدروس والتجارب الناجحة. ويطمح البحث إلى اقتراح تعديلات عملية على التعليمات النافذة بما يعزز من كفاءة وشفافية تنفيذ المشاريع. وأخيرًا، يسعى إلى دعم جهود الإصلاح الإداري والقانوني في مجال الاستثمار الحكومي.

و كذلك يهدف البحث إلى الاجابة عن الاسئلة التالية:.

1) ما الأسباب القانونية والإدارية التي تؤدي إلى تأخر تنفيذ المشاريع الاستثمارية الحكومية في العراق؟
2) إلى أي مدى تُعد تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014 كافية لمعالجة هذه الإشكالية؟
3) ما أوجه القصور أو الثغرات في مراحل الإحالة والتعاقد والتنفيذ والمتابعة ضمن هذه التعليمات؟
4) كيف تعامل النموذج الأردني مع مشكلة تأخر تنفيذ المشاريع؟
5) ما التوصيات القانونية التي يمكن اقتراحها لتعديل التعليمات العراقية بما يضمن كفاءة تنفيذ المشاريع الحكومية؟

منهجية البحث: Research Methods

المنهج الوصفي هو ما تم اعتماده و كذلك التحليلي في البحث لعرض الإطار النظري لتعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014، وتحليل النصوص القانونية ذات الصلة كما يستخدم المنهج التطبيقي من خلال دراسة حالات واقعية لمشاريع استثمارية

متأخرة في العراق، بالاستناد إلى تقارير رسمية صادرة عن الجهات الرقابية. ويُوظف كذلك المنهج المقارن في تحليل التجربة الأردنية في إدارة وتنفيذ العقود الحكومية، بهدف إبراز أوجه التشابه والاختلاف.

خطة البحث:Research Plan

لغرض الوصول إلى الهدف من بحثنا قسمناها إلى **مبحثين** خصصنا **الأول** بالإطار القانوني والتطبيقي لتأخر تنفيذ المشاريع الاستثمارية في العراق و قسمناه الى مطلبين الاول الأساس القانوني للعقود الحكومية الاستثمارية (تحليل تعليمات تنفيذ العقود رقم 2 لسنة 2014) و الاخر الإطار المفاهيمي والقانوني لحالات التأخر في تنفيذ المشاريع اما المبحث الثاني فهو عن الاسباب القانونية والادارية لتاخر تنفيذ المشاريع في العراق التحديات التقنية والقانونية و نبحث بشكل بسيط عن التجربة الاردنية في معالجة تاخر المشاريع في هذا المجال و اخيرا توصلنا الى خاتمة نبين فيها النتائج و المقترحات لتعديل تعليمات العقود لتشمل نصوصًا رقمية لتسهيل و ضمان سرعة انجاز و شفافية اوامر التوقف و التمديد للمشاريع الاستثمارية.

المبحث الأول

The First Topic

الإطار القانوني و التطبيقي لتأخر تنفيذ المشاريع الاستثمارية في العراق

The Legal and Practical Framework for the Delay in Implementing Investment Projects in Iraq

تعد العقود الاستثمارية احدى الادوات الرئيسية في تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية الحكومية في العراق اذ تعتمد عليها الدولة في جذب رؤوس الاموال و تحقيق الشراكة مع القطاع الخاص و نظرا لطبيعة هذه العقود و طول مدتها وتعدد اطرافها مع الحكومة لذا تتعرض اثناء التنفيذ الى ظروف طارئة او استثنائية قد تؤدي الى توقف المؤقت عن التنفيذ او تستدعي تمديد المدة التعاقدية.([1])

رغم وفرة الخطط الاستثمارية والرؤية الاقتصادية الطموحة التي تبنتها الحكومات العراقية المتعاقبة بعد عام 2003، إلا أن الواقع العملي يكشف عن فجوة متنامية بين التخطيط والتنفيذ، خصوصًا في ميدان المشاريع الاستثمارية, لم يعد التأخر في إنجاز المشاريع ظاهرة طارئة، بل تحوّل إلى سمة هيكلية تتكرر في أغلب القطاعات، مما يُفرغ جهود التنمية من مضمونها و اللافت أن هذا التعثّر لا يرتبط غالبًا بعجز مالي أو غياب فرص استثمارية، بل بتشابك الإطار القانوني وغموض الإجراءات الإدارية وضعف التنسيق بين الجهات المعنية ويزداد الأمر تعقيدًا مع غياب مساءلة حقيقية للمخالفين أو المقصّرين، مما يفتح المجال أمام التراخي والفساد المؤسسي([2]), من هنا،

تأتي أهمية هذا البحث في تسليط الضوء على الجوانب القانونية والتطبيقية التي تحكم هذه الإشكالية، سعيًا إلى تشخيص الثغرات واقتراح حلول تستند إلى معايير الحوكمة والشفافية وسنستند في ذلك إلى تحليل تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014، مع الاستفادة من التقارير الرقابية والملاحظات الرسمية ذات الصلة.
يتناول هذا المبحث الإطار القانوني و التطبيقي لتأخر تنفيذ المشاريع الاستثمارية في العراق في مطلبين اثنين الأول الأساس القانوني للعقود الحكومية الاستثمارية (تحليل تعليمات تنفيذ العقود رقم 2 لسنة 2014) و الثاني الإطار المفاهيمي والقانوني لحالات التأخر في تنفيذ المشاريع

المطلب الأول

First Requirement

الأساس القانوني للعقود الحكومية الاستثمارية (تحليل تعليمات تنفيذ العقود رقم 2 لسنة 2014)

Legal Basis of Government Investment Contracts (Analysis of the Instructions for Implementing Contracts No. 2 of 2014)

اولا: الاساس الدستوري و القانوني للعقود الحكومية في العراق:تشكل العقود الحكومية حجر الزاوية في تنفيذ الخطط التنموية والاستثمارية، وهي تخضع لإطار دستوري وقانوني معقد ومتشعب, حيث نص في امر سلطة الائتلاف رقم 87 لسنة 2004 على العقود العامة تاسيسا للقوانين العراقية و التعليمات الوزارية لغرض تحديثها بما يتلائم مع الوثائق الدولية كما ينص الدستور العراقي([3]) في المادة (112/ثانيًا) على إلزامية وضع سياسات شفافة عند إدارة الثروات وتوزيع الإيرادات، وهو ما ينعكس ضمنيًا على آليات التعاقد والتنفيذ, كما أن المادة (130) من الدستور تقضي باستمرار العمل بالتشريعات النافذة ما لم تُلغَ أو تُعدّل، مما منح ([4]) تعليمات تنفيذ العقود الحكومية المستندة إلى([5]) قانون الموازنة العامة([6]) وقانون الإدارة المالية رقم 6 لسنة 2019 شرعية دستورية واضحة, وفي هذا الإطار، تُعد تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم 1 لسنة 2008 السابقة و الملغية بتعليمات رقم 2 لسنة 2014 المرجع التنظيمي الأهم للعقود الاستثمارية الحكومية، حيث صدرت ايضا الوثائق القياسية الصادرة و المعممة من قبل وزارة التخطيط بالرقم 9128 في 2017/4/30 بموجب الصلاحيات المخولة لوزارة التخطيط، وتمثل الإطار التنفيذي والإجرائي لجميع مراحل التعاقد بدءًا من الإعلان وحتى الإحالة والتنفيذ والمتابعة والمساءلة.

ثانيًا: تحليل بنود تعليمات تنفيذ العقود الحكومية من النواحي الزمنية والفنية والجزائية

تتضمن تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم 2 لسنة 2014 العديد من الأحكام التي تنظّم الجوانب الزمنية والفنية والجزاءات في حال الإخلال بتنفيذ الالتزامات ففي الجانب الزمني حيث تشير المادة (7) إلى وجوب تحديد مدة الإنجاز في وثائق العقد بشكل دقيق وواضح، كما تنص المادة (10) على مسؤولية الجهة المتعاقدة عن متابعة التنفيذ وفق الجداول الزمنية ومتى يعتبر المناقص ناكلا و مخلاً بالعقد لتقوم بتوجيه انذار خلال مدة زمنية ([7]) إلا أن غياب آلية قانونية فعالة لفرض الالتزام بهذه المدد – سواء من جهة المتعاقد أو الجهة المنفذة – أدى في كثير من الحالات إلى تجاوزات زمنية دون محاسبة فعلية ,اما الجانب الفني فتنظم المواد (2 إلى 5) الجوانب المتعلقة بإعداد وثائق العطاءات والشروط الفنية، لكن غموض بعض المصطلحات الفنية وعدم وضوح مواصفات التنفيذ يفتح المجال أمام التقدير الشخصي، مما يؤثر على سرعة الإنجاز أو يؤدي إلى نزاعات لاحقة.([8])

و اخيرا الجانب الجزائي حيث أشارت المادة (9) إلى فرض غرامات تأخيرية بنسبة لا تقل عن (10%) و لا تزيد عن (25%)من قيمة العقد، وهي جزاءات تُطبّق بشكل تراكمي على حالات التأخير غير أن الواقع العملي يظهر ضعفًا في تفعيل هذه النصوص، إما بسبب ضعف المتابعة الرقابية أو تواطؤ بعض الأطراف.

ثالثًا: مدى وضوح أو غموض النصوص وتأثيرها على تأخر تنفيذ المشاريع:([9])

تفتقر العديد من مواد تعليمات تنفيذ العقود الحكومية إلى التفصيل التشريعي الذي يُمكّن الجهات المتعاقدة من تطبيق الإجراءات بكفاءة فمثلاً، لا تنص التعليمات على آلية فورية لحل النزاع في حال نشوء خلاف أثناء التنفيذ، كما لا تتضمن جدولًا زمنيًا إلزاميًا موحدًا لكل نوع من المشاريع حسب القطاع (الصحة، التعليم، البنية التحتية) هذا الغموض، إضافة إلى ضعف التنسيق بين الجهات الفنية والمالية والقانونية، يؤدي إلى تراكم العقبات التي تطيل عمر المشروع خارج الإطار الزمني المحدد له، مما يفضي إلى تعثره أو فسخه لاحقًا.

ومن الملاحظ أن التعليمات تركز على الجانب الإداري البيروقراطي أكثر من تركيزها على إدارة الجودة والتنفيذ بالزمن المحدد، و أن ضعف التكامل المؤسسي، الرداء الإداري، والفساد، هي أبرز العوامل التي تؤدي لتأخير وتخفيض جودة المشاريع في العراق ([10]) وهو ما يستدعي مراجعة شاملة لبنية التعليمات، وإعادة صياغتها بلغة واضحة تحدد المسؤوليات والجزاءات والمراحل الزمنية بشكل صريح ودقيق كما في الوثائق القياسية و اسهل منها تطبيقاً.

المطلب الثاني

Section Requirement

الإطار المفاهيمي والقانوني لحالات التأخر في تنفيذ المشاريع

The Conceptual and Legal Framework for Cases of Delays in Project Implementation

اولاً: تعريف التأخر في التنفيذ وتمييزه عن الإخلال والنكول يُعدّ التأخر في تنفيذ المشاريع الحكومية والاستثمارية حالة من عدم الالتزام بالمدة الزمنية المحددة في العقد، دون أن يصل ذلك دائمًا إلى حدّ الإخلال الجسيم أو النكول، ما لم يكن مقترنًا بعنصر الخطأ أو التقصير المتعمد من طرف المتعاقد. ويتميز التأخر بأنه قد يكون مبررًا في بعض الحالات كالقوة القاهرة أو الظروف الاستثنائية الطارئة، وقد يكون غير مبرر متى نشأ عن تقصير في الالتزامات التعاقدية أو الإدارية.

ومن المهم التمييز بين ثلاثة مفاهيم متقاربة:

التأخر :(Delay) وهو تجاوز المدة المحددة لتنفيذ العمل دون إنجازه في الوقت المطلوب, حيث التاخير كواقعة لا تعني دائماً اخلالاً بالعقد (متى يكون مبرراً و متى لا يكون) و هناك التاخر المشروع (force majeure) او تعديل لبعقد بقرار اداري و هناك التاخر غير المشروع الذي يؤدي الى تطبيق الجزاءات المنصوص عليها ([11]).

الإخلال:(Breach) و هو عدم قيام المدين بتنفيذ التزامه العقدي سواء بصورة عمدية او اهمالاً او سبب خارجي ([12]) او هو خرق جوهري لشرط أو التزام أساسي في العقد او الخروج الجوهري عن الالتزامات المتفق عليها في العقد، سواء بعدم تنفيذ الالتزام كليًا أو جزئيًا، أو بتنفيذه على نحو مخالف لما تم الاتفاق عليه ويُعد الإخلال سببًا جوهريًا في فسخ العقد أو المطالبة بالتعويض إذا ترتب عليه ضرر للطرف الآخر([13])

النكول :(Default) النكول العقدي هو الإخفاق في أداء واجب تعاقدي محدد في موعده أو بنحو متفق عليه، مما يؤدي إلى انتهاك بنود العقد المقررة، ويُعدّ إساءة تنفيذ تتطلّب استجابة قانونية من الطرف المتضرّر وعلى الرغم من أن النكول يشكّل إخلالًا بالعقد، فإن له آثارًا قانونية خاصة، تشمل القدرة على إرسال إشعار نكول ومن ثم اتخاذ إجراءات مثل فرض غرامات، أو فسخ العقد، او هو امتناع كلي أو جزئي عن التنفيذ دون مبرر مشروع([14]).

هذا التمايز الدقيق يُحتّم أن تُبنى القرارات الإدارية والرقابية في حالات التأخر على تقييم شامل لطبيعة العقد، وأسباب التأخر، ومدى جسامته، وليس على مجرد احتساب الأيام التي تم تجاوزها و أن غياب تعريف قانوني صريح ومفصّل للتأخر في التشريعات العراقية، وعلى رأسها تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم 2 لسنة 201

الاسباب القانونية والادارية للتاخر في تنفيذ المشاريع4، قد ساهم في تعدد التفسيرات وتباين القرارات بشأنه، مما يدعو إلى مراجعة تشريعية لتعزيز الدقة والعدالة في تقييم حالات التأخر.

ثانياً: الأسباب القانونية والإدارية للتأخر في تنفيذ المشاريع:

يُعزى التأخر([15]) في تنفيذ المشاريع الحكومية في العراق إلى طائفة من الأسباب المتشابكة، يمكن تصنيفها إلى أسباب مشروعة وغير مشروعة، وان الفساد و عدم رصانة الشركات التي احيلت لها و المقاولات الثانونية هو ابرز الاسباب للتاخر و عرقلة عجلة التنمية الاقتصادية ([16])حيث تتباين الآثار القانونية تبعًا لذلك التمييز كان يحدث عن طريق دفع رشاوى او العمولة و هو سلوك منحرف عن القيم الاخلاقية للفرد مما يسبب تاخيرا([17]) ومن الأسباب المشروعة:

القوة القاهرة(Force Majeure) ([18]):ان القوة القاهرة هي احدى الحالات التي تعفي من تنفيذ الالتزام وهو الذي يحول بين تنفيذ الالتزام من قبل احد طرفي العقد و تجعله مستحيلاً فيعفى من الضمان كالحروب، الكوارث الطبيعية، الأزمات الصحية الوبائية، وهي حالات نصت عليها العديد من العقود الحكومية كنطاق إعفاء من المسؤولية عن التأخير في بند الاحكام العامة ، رغم غياب تأطير صريح لها في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العراقية الا انها وجدت في القانون المدني العراقي بالمواد كما في المادة / 425 (ينقضي الالتزام اذا ثبت المدين ان الوفاء به اصبح مستحيلا لسبب اجنبي لا يد له فيه) و كذلك المواد / 179 و 211 و 837 و899.([19])

الظروف الاستثنائية أو الطارئة ([20])(Emergency circumstances): هي الظروف التي لم يكن في الوسع توقعها و ترتب على حدوثها ان الالتزام التعاقدي اصبح مرهقاً للمدين حتى لو لم يكن مستحيلاً باعتبارها حوادث استثنائية خارجة عن ارادة المدين و تهدد بخسارة فادحة له, كالتقلبات الاقتصادية الحادة أو تغيّر سعر الصرف، التي قد تُفضي إلى إعادة التوازن المالي للعقد بناءً على مبادئ العدالة([21].)

تعديل العقد بقرار إداري: كما لو اقتضى تعديل المواصفات الفنية أو نطاق العمل تمديدًا في المدة الزمنية؛ وهنا لا يُعدّ تأخرًا موجبًا للمساءلة بل امتدادًا زمنيًا مشروعًا([22]).

أما الأسباب غير المشروعة فتتمثل في التقصير الإداري أو ضعف التنسيق بين الجهات القطاعية او غياب الكفاءة التنفيذية للمقاول أو سوء إدارة الموارد البشرية والمالية كذلك التأخر في إطلاق التخصيصات المالية من قبل الجهة الحكومية، ما يجعل التنفيذ غير ممكن ضمن المدة المحددة([23]).

وقد أشار تقرير هيئة النزاهة الاتحادية العراقية الصادر لعام 2023 إلى أن من أبرز أسباب التلكؤ في المشاريع "التداخل في الصلاحيات وغياب الرقابة الفعالة في المراحل الأولى من التعاقد" وهو ما يعزز الحاجة إلى مراجعة هيكلية للحوكمة التعاقدية.([24])

ثالثاً: الآثار القانونية للتأخر في التنفيذ:

امتد أثر التأخر إلى النظام القانوني للعقد من نواحٍ عدة، منها الجزائي، ومنها ما يخص مستقبل الرابطة التعاقدية ذاتها في حالات التأخر غير المشروع، يترتب على المتعاقد المسؤول فرض غرامات تأخيرية، وهي جزاءات مالية نسبية تُحتسب يوميًا أو أسبوعيًا وفقًا لما تحدده بنود العقد، ويكون الغرض منها تعويض الإدارة العامة عن التأخير , أما إذا بلغ التأخر حدّ الإخلال الجسيم أو اقترن بالنكول الصريح، جاز للجهة المتعاقدة فسخ العقد، دون تعويض للمتعاقد، بل مع الحق في مطالبته بالتعويضات القانونية. وقد نصّت تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم 2 لسنة 2014 في المادة (30/ثالثًا) على ذلك بصورة غير مباشرة و في حالات التأخر المشروع، كالقوة القاهرة، لا يجوز فرض أي جزاء، بل يجب تمديد المدة تلقائيًا بموجب قرار إداري، حفاظًا على مبدأ استقرار العقود([25].)

رابعاً: موقف تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم 2 لسنة 2014 من التأخر:([26]) رغم الأهمية الكبيرة التي تمثلها مسألة التأخر في تنفيذ المشاريع العامة، فإن تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العراقية رقم 2 لسنة 2014 لا تتضمن تعريفًا دقيقًا أو معيارًا موضوعيًا للتأخر، حيث يظهر التحليل الميداني لأسباب التأخّر في المشاريع العامة في العراق، كما تناولته دراسة (Causes of Delay in Public Construction Projects in Iraq)، أن غياب تعريفٍ دقيقٍ ومنظّم لمفهوم التأخر في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014 قد أسهم في خلق تفسيرات إدارية متباينة بين الجهات المعنية. وقد ربطت الدراسة هذا الفراغ التنظيمي بظهور مشكلات مزمنة، منها تفاقم البيروقراطية وتعطّل الدفعات المالية، ما يؤدي إلى إرباك مراحل التنفيذ. كما أوصت الدراسة بضرورة وضع معيار زمني وبيانات مرحلية ملزمة، لسدّ هذه الثغرة وضمان الانضباط الزمني للمشاريع.وهو ما أدى إلى تضارب التفسيرات الإدارية بين الجهات التنفيذية فبينما تتناول التعليمات "حالات النكول" و"الإخلال بالعقد"، فإنها تُغفل الإطار المرحلي الذي يمثله التأخر، مما يخلق فراغًا تنظيميًا بين مجرد التجاوز الزمني والإخلال الفعلي([27]).هذا الغياب يُفضي إلى مشاكل عملية، منها تعدد التقديرات حول ما إذا كان التأخر مبررًا وصعوبة إثبات الضرر عند التنازع القضائي و غياب التدرّج في المساءلة، ما يجعل بعض العقوبات تعسفية أو غير متناسبة.

المبحث الثاني

The Second Topic

المعالجة القانونية والبدائل التطبيقية لمعالجة تأخر تنفيذ المشاريع: دراسة مقارنة بالنموذج الأردني

Legal Treatment and Practical Alternatives for Addressing Delays in Project Implementation: A Comparative Study of the Jordanian Model

يُعد تأخر تنفيذ المشاريع الاستثمارية الحكومية من أبرز المعوّقات التي تواجه برامج التنمية الاقتصادية والإعمار في العراق، وهو ما يستدعي معالجة قانونية شاملة تعيد تنظيم الأدوار والصلاحيات وتحدّد بدائل تطبيقية تقلل من مخاطر التلكؤ وتفكّك حلقاته البيروقراطية, ومع غياب تعريف موضوعي للتأخر في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014، تتعاظم الحاجة إلى دراسة البدائل المتاحة في الأنظمة المقارنة التي نجحت في ضبط مسارات التنفيذ وفق جداول زمنية واضحة وآليات رقابية صارمة. وتكشف التجربة الأردنية عن نموذج متقدّم في هذا السياق، إذ اعتمد المشرّع الأردني حزمة من الضوابط القانونية والإجرائية للحد من التأخر، من خلال تفعيل دور الجهات الرقابية وتحديد الالتزامات التعاقدية بوضوح في مراحل التنفيذ كافة ومن هنا يسعى هذا المبحث إلى تحليل الأدوات القانونية والإجرائية في التشريع العراقي، وبيان أوجه النقص فيها، ثم تقديم البدائل التطبيقية المستفادة من التشريع الأردني وتجارب تنفيذه،([28])

تكشف دراسة أجراها Ghanim Bekr عام 2018 أن أبرز أسباب التلكؤ في المشاريع العامة الأردنية تكمن في ضعف التخطيط المسبق وتغيّر المواصفات أثناء التنفيذ، ما يُظهر ضرورة تحديد معايير واضحة للصلاحيات والمراحل الرقابية في كل عقد, يأتي هذا المبحث لاستكشاف التشريعات والإجراءات الحالية في العراق، ثم تقديم بدائل تطبيقية مستوحاة من الأردن، عبر دراسة الأدوات القانونية والإدارية التي تُعزّز الرقابة المرحلية، وتحدد مسؤوليات الأطراف بشكل واضح ومتسلسل([29]). استنادًا إلى ما أشار إليه([30]) تقرير هيئة النزاهة العراقية (2023) من توصيات إصلاحية تمسّ جوهر الحوكمة التعاقدية وضبط جودة الأداء. إن هذه المعالجة المقارنة تُسهم في بلورة رؤية عملية لإعادة صياغة تعليمات العقود بما يواكب احتياجات الاستثمار ويحقق الانضباط الزمني والمالي للمشاريع العامة.

المطلب الأول

First Requirement

المعالجة القانونية والإجرائية في التشريع العراقي:

:Legal and procedural treatment in Iraqi legislation

إن معالجة تأخر تنفيذ المشاريع الاستثمارية الحكومية في العراق([31]) تقتضي الوقوف بدقة على النصوص القانونية ذات الصلة وكيفية تفعيلها إجرائيًا ضمن مراحل التعاقد والتنفيذ. فقد نصّت تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014 على بعض الأحكام التي تتعلق بحالات النكول والإخلال، إلا أنها لم تتوسع في تنظيم الآليات المرحلية لرصد التأخر قبل تفاقمه، وهو ما يُعد ثغرة تشريعية تتطلب معالجات تكميلية. ولعل أبرز ما يُلاحظ هو غياب جداول زمنية إلزامية ملحقة بالعقود تحدد مددًا معيارية لكل مرحلة من مراحل التنفيذ، ما يفتح الباب أمام التفسيرات الواسعة, تبيّن أن المعالجة القانونية لا تقتصر على النصوص وإنما تشمل آليات التفعيل الإجرائي وتكامل الأدوار المؤسسية.

اولاً: أحكام التأخر في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم 2 لسنة 2014

نصّت المادة /10 من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014 على حالات النكول وما يترتب عليها من فسخ العقد وفرض الغرامات، غير أنها لم تُورد معيارًا زمنيا واضحا يُحتكم إليه في تقدير التأخر الجزئي، ما ولّد تباينًا في التطبيق العملي و هو ايضا يعكسسلباً على مستوى الاداء الوظيفي الحكومي و بالتالي تلبية متطلبات المشروع ([32]) , ومع ذلك، تُلاحظ فجوة تنظيمية مهمة، إذ لم تخصّص التعليمات نصوصًا صريحة تتناول مرحلة التأخر كحالة زمنية وسيطة بين الالتزام التعاقدي الكامل والنكول النهائي، وهو ما أضعف القدرة على رصد المخالفات قبل تطورها إلى إخلال جسيم وقد لاحظت دراسات أكاديمية في جامعة البصرة أن غياب الجدولة الزمنية الملحقة بالعقد يسهم في تعدّد التفسيرات الإدارية وبالتالي نشوء نزاعات أو تأخر في اتخاذ إجراءات التدخل المبكر ([33]) لذلك، يصبح من الضروري تعديل التعليمات بإضافة بنود تفصيلية تضمن وجود جداول زمنية معيارية وإجراءات رقابية مرحلية تفعّل مسؤولية المقاول خلال كل مرحلة تنفيذية، ما يعزز الرقابة الذاتية للمتعاقد ويحد من تراكم التأخّرات قبل وقوع الإخلال الفعلي

ثانياً: قصور المعالجة في قانون العقود الحكومية رقم (87) لسنة 2004 المعدل

رغم شمولية قانون العقود الحكومية العامة([34]) رقم (87) لسنة 2004 المعدل للأحكام العامة المتعلقة بإبرام العقود وتنفيذها، إلا أنه لم يفصل في المسائل الإجرائية المرتبطة بمرحلة التأخر الزمني و لم يتناول بوضوح مرحلة التأخّر الزمني كحالة مستقلة

فالتركيز في القانون انصبّ على إجراءات المناقصات وفض النزاعات، بينما تُركت مسألة التوقيفات أو التأخيرات الطارئة إلى تعاميم وإجراءات إدارية غير مركزّة، كما يتضح من غياب نصوص إلزامية تُلزم المقاول بالإبلاغ عن التأخر الجزئي أو طلب تمديد ضمن إطار معياري زمني، ما أضعف كفاءة الجهات الرقابية في متابعة مراحل التنفيذ([35]). ثم، يبرز قصور القانون 87 لسنة 2004 في كونه لم يُنشئ قاعدة موضوعية لرصد ومعالجة التأخّر قبل أن يتحول إلى إخلال جوهري، ما يستدعي إعادة صياغة نصوصه أو إصدار تعليمات جديدة تضبط إبلاغ المقاول وتقديم طلبات التمديد والإجراءات الرقابية المرحلية ضمن أطر كمية وزمنية واضحة وهذا النقص التشريعي انعكس سلبيًا على كفاءة الجهات الرقابية، إذ تبنت لجان التعاقد قرارات بتمديد العقود أو التوقف عنها استنادًا إلى تقديرات ادارية ظرفية، غالبًا ما كانت بدون معايير دقيقة، مما أدى إلى نزوع واضح نحو «الغموض في توقف وتمديد العقود

ثالثاً: الأدوات الإجرائية المقترحة لمعالجة الثغرات: ان تعزيز المعالجة الإجرائية يمكن ان يكون عبر إلزام الجهات المتعاقدة بإرفاق جداول زمنية معيارية بالعقود، وربط الدفعات المرحلية بنسبة الإنجاز الفعلي، واعتماد لجان متابعة فنية مستقلة تقدم تقارير شهرية إلى دوائر الرقابة المختصة لضمان سرعة معالجة التأخر قبل بلوغ حد الإخلال,ان تشخيص الفجوات التشريعية والإجرائية، يمكن من تعزيز منظومة تنفيذ العقود الحكومية في العراق من خلال أدوات إجرائية راسخة وملزمة، بما يعزز الرقابة المبكرة ويسهم في ضبط الأداء منها:

1. إلزام الجداول الزمنية الملحقة بالعقد و تُرفق الجداول ببيانات كمية وزمنية دقيقة لكل مرحلة (تحديد الاحتياجات، إعداد العطاء، التنفيذ، التسليم)، كما ورد في دليل تنفيذ العقود الحكومية – الجزء الرابع الصادر عن وزارة التخطيط، والذي يعرض مراحل التعاقد دون أن يربطها بمعايير تنفيذية إلزامية([36])
2. ربط الدفعات المرحلية بنسبة الإنجاز الحقيقي: بوضع نسب دفع مرتبطة بإنجاز مادي موثق، وليس بإخلاء طرف اداري فقط.
3. إنشاء لجان متابعة فنية وتقنية مستقلة داخل كل جهة تُكلّف بمراقبة مرحلية، وتقدّم تقارير شهرية إلى ديوان الرقابة المالية الاتحادي الذي يشير في عدد من تقاريره إلى ضعف الرقابة المرحلية كأحد أسباب التلكؤ.([37])
4. ادخال بند إلزامي للتبليغ بطلبات التمديد أو التعطيلات أثناء التنفيذ تكون موثقة بالأسباب والمستندات، ويرفق بها توصيات فنية وصلاحية زمنية، ما يعزز الشفافية ويحد من الإخلال المفاجئ.

ان تكامل هذه الأدوات يؤدي إلى منظومة عقود أكثر اتساقًا بين الجانب الزمني والتعويضات المالية، ويحول دون تبرير التأخر عبر إجراءات غير رسمية. كما تمكّن الرقابة المختصة من التدخل الاستباقي عند ظهور أي انحراف، بعيدًا عن الانتظار حتى بلوغ حدود الإخلال الكامل. كما ان تطوير الإطار القانوني والإجرائي لمعالجة التأخر لا يكتمل دون الاستفادة من التجارب المقارنة التي تُبرز بدائل عملية أكثر مرونة وانضباطًا، وهو ما سيتناوله المطلب الثاني من خلال دراسة النموذج الأردني وتطبيقاته الميدانية.

المطلب الثاني

Second Requirement

البدائل التطبيقية المستفادة من النموذج الأردني:

Practical Alternatives Derived from the Jordanian Model

لقد أظهرت التجربة الأردنية في إدارة المشاريع الاستثمارية العامة تقدمًا ملحوظًا في تنظيم مراحل التنفيذ وضبط الانحرافات الزمنية عبر أدوات قانونية وإجرائية دقيقة،مقارنةً بالإطار التنظيمي العراقي الحالي,([38]) فقد أقرّت التعليمات التنفيذية لعقود المقاولات الأردنية لعام 1999 وتعديلاتها، بالإضافة إلى نظام الأشغال الحكومية رقم (71) لسنة 1986 وتعديلاته، التزامات واضحة للمقاول بضرورة الالتزام بالبرنامج الزمني للمشروع وفق جداول تفصيلية يُصادق عليها صاحب العمل، ويُعاد تحديثها إذا طرأ تأخير مبرر([39]).هذا الإجراء يقضي على النزاعات الناجمة عن التأخر ويتيح وجود إطار رقابي زمني مرحلي. وعند مقارنة ذلك بالتشريع العراقي الحالي، يُلاحظ غياب مثل هذه البنود الملزمة، مما يسمح بالتمديد دون مبرر أو القفز المبكر إلى مرحلة الفسخ لذا، فإن تبني العراق لبند مماثل يُعزز الشفافية، ويربط الدفعات التقنية والزمنية بتقارير توثيق إنجاز المقاول، ويسمح بالتدخل المبكر لتصحيح الأداء قبل وصول المشروع إلى نقطة تعثر شاملة , وتُلزم هذه الأنظمة المقاول بتقديم طلب تمديد محدد المدة والأسباب، مدعومًا بتقارير فنية هندسية توضح حجم الأعمال المنفذة والمتأخرة، وتُعرض على لجنة مختصة للفصل فيها ضمن فترة زمنية محددة كما ألزمت الجهات الحكومية بربط الدفعات المرحلية بمستوى الإنجاز الفعلي على الأرض، وليس بناءً على تقديرات ورقية، الأمر الذي يعزز الرقابة الميدانية.([40])

أن هذا الإطار الإجرائي ([41])اسهم بشكل مباشر في تقليل النزاعات وحالات الفسخ، عبر منع تراكم التأخر وتحويله إلى إخلال جسيم على الرغم من وجود تحديات تواجهها الاردن في التشريعات و الاجراءات البيروقراطية و المعقد من هنا، يُمكن للعراق الإفادة من هذا النموذج عبر تبنّي تشريعات أو تعليمات مساندة تُدرِج التزامات

المقاول في تقديم برنامج زمني تفصيلي، وآليات مراجعة دورية، مع منح جهات الرقابة صلاحية التدخل في حال ظهور انحرافات زمنية قد تخل بالتعاقد.

اولاً: الإلزام القانوني بالبرنامج الزمني التفصيلي:

يفرض النظام الأردني على المقاول تقديم برنامج زمني تفصيلي منذ توقيع العقد ومراجعته عند حدوث أي تأخير، وهو شرط يُوثّق قانونيًا ويجعل التمديد منضبطا«يشترط دفتر عقد المقاولة الموحد في الأردن (المادة / 1/14) على المقاول تقديم جدول زمني معتمد خلال (28) يومًا من تاريخ تسلّمه الموقع، مع التزام بتحديثه عند ظهور تأخيرات مبررة.([42])

ثانيًا: ربط الدفعات بالإنجاز الفعلي وتقارير المهندس

أن النظام الأردني (نظام الأشغال الحكومية رقم 71 لسنة 1986) يُلزم المقاول بصرف الدفعات وفق شهادات إنجاز ميدانية معتمدة من المهندس المشرف، ويُوثق ذلك في «دفتر عقد المقاولة الموحد»، و أن الإطار العراقي لم يهمل هذه النقطة كليًا؛ إذ إن تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014، وكذلك الوثيقة القياسية لعقد المقاولة لأعمال الهندسة المدنية الملحقة من وزارة التخطيط، نصّت أيضًا على ربط الدفعات بجداول تقدم العمل ومصادقة المهندس المقيم. ومع ذلك، يُلاحظ أن هذه النصوص لا تُطبَّق بصرامة دائمًا، وغالبًا ما تفتقر إلى آلية رقابية تضمن عدم صرف دفعات ميدانية بناءً على تقارير ورقية دون تدقيق فعلي موقعي، ومن اطار عمل لادارة المخاطر هو مراقبة مراحل التقدم والانحرافات للتاكد من ان العمل ليس خارج عن سيطرة فريق عمل المشروع ([43]) وهو ما أشار إليه ديوان الرقابة المالية الاتحادي في تقريره السنوي لعام 2022، حين بيّن أن من أسباب التلكؤ «ضعف الرقابة على الالتزام بشهادات الإنجاز المرحلية.

ثالثاً: البدائل التطبيقية للنموذج الاردني:

عد النظام الأردني من الأنظمة العربية التي قدّمت نموذجًا تطبيقيًا متقدمًا في إدارة العقود الحكومية من ناحية تنظيم التأخر ومعالجته قبل الوصول إلى الإخلال الجسيم. فنظام الأشغال الحكومية الأردني رقم (71) لسنة 1986 وتعديلاته، ودفتر عقد المقاولة الموحد للأشغال الإنشائية الصادر عن وزارة الأشغال العامة والإسكان الأردنية، يفرضان التزام المقاول بتقديم برنامج زمني تفصيلي عند بدء العقد، ويُلزمانه بتحديثه عند ظهور أسباب تأخير مبررة، على أن يُعرض ذلك على المهندس للاستشارة الفنية ثم تُحسم طلبات التمديد وفق أسس واضحة.([44]) , في المقابل، تُبين تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العراقية رقم (2) لسنة 2014 وكذلك الوثيقة القياسية لعقد المقاولة لأعمال الهندسة المدنية، أن الإطار العراقي ينص على جداول زمنية مرفقة بالعقد، ويربط

الدفعات المرحلية بتقارير المهندس المشرف، إلا أن التطبيق العملي كثيرًا ما يشهد ضعفًا في إلزامية التقارير المرحلية وانعدام التوثيق الموقعي الدقيق.

وقد أشار([45]) ديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي في تقريره السنوي (2022) إلى أن غياب أدوات الرقابة الميدانية وتعدد لجان الإشراف دون صلاحيات واضحة، يعد من أبرز أسباب التلكؤ في المشاريع الاستثمارية

لذا تُبرز المقارنة أن الفجوة في التجربة العراقية ليست في النص فقط بل في الإجراءات الميدانية الداعمة التي اعتمدها الأردن من خلال لجان الإشراف المرحلية وشهادات الإنجاز الفعلي الموثقة ,حيث يتضح من التحليل المقارن أن استفادة العراق من هيكلة النظام الأردني وتكييفها مع متطلبات تعليمات العقود العراقية سيسد فجوة تنظيمية ويقلل من ظاهرة التلكؤ المزمنة التي كشف عنها ديوان الرقابة المالية الاتحادي.

الخـاتمة

Conclusion

في نهاية بحثنا يصبح لزاما علينا ذكر ما توصلنا إليه من استنتاجات وما نوصي به من مقترحات بتسليط الضوء على إشكالية تأخر تنفيذ المشاريع الاستثمارية الحكومية في العراق، موضحين أوجه القصور في التعليمات النافذة، ومبرزين البدائل التطبيقية التي قدّمها النموذج الأردني كمسار إصلاحي لاثراء تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم 2 لسنة 2014 و الضوابط اللاحقة بالتعليمات حيث سيسد فجوة و يقلل من ظاهرة التلكؤ المزمن التي كشف عنها ديوان الرقابة المالي الاتحادي في العراق:

الاستنتاجات Results

1 - تبيّن أن تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014 افتقرت إلى تعريف دقيق ومرحلي للتأخر كحالة وسطى بين الالتزام الكامل والنكول التام.

2 - يُظهر التطبيق العملي ضعف ربط الدفعات المرحلية بشهادات إنجاز ميدانية موثوقة رغم وجود نصوص عامة تُشير إليها، ما يزيد من فرص التلاعب الزمني.

3 - أكّد التحليل أن النموذج الأردني اعتمد نظامًا أكثر صرامةً في إلزام المقاول بالبرنامج الزمني وتقديم طلبات التمديد مدعّمة بتقارير فنية هندسية باعتبارها دولة مستقرة.

4 - برهنت مقارنة النظامين أن جوهر التحدي في العراق ليس فقط في النص، بل في غياب أدوات الرقابة الميدانية وتفعيل اللجان الفنية.

التوصيات: Recommendations

1. تحديث تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014 بنصوص صريحة تُعرّف التأخر كمرحلة منفصلة وتحدد آليات معالجته قبل الوصول إلى مرحلة الإخلال مع ادخال بعض من نصوص الوثائق القياسية فيها باعتبارها ادق تفصيلاً.
2. إلزام الجهات المتعاقدة بإرفاق جداول زمنية معيارية مفصلة بالعقود وربط الدفعات المرحلية بشهادات إنجاز ميدانية معتمدة من لجنة متابعة هندسية مستقلة.
3. استحداث لجان إشراف هندسية دائمة بصلاحيات فعلية، وتدريب كوادرها على رصد التقدم المرحلي وإعداد تقارير دورية قابلة للتدقيق , مع الاستمرار بادخال تلك الكوادر الى تدريب عملي و دوري.
4. الاستفادة من التجربة الأردنية عبر تكييف نظام طلبات التمديد وتقديمه بمدد قانونية ثابتة، مصحوبًا بتقارير فنية ملزمة، لتقليل التلاعب وحماية المال العام ,مع قيام المشرّع العراقي بإضافة نصوص واضحة في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية والعقود النموذجية، تُحدّد شروطًا جزائية رادعة تفعّل تلقائيًا حال ثبوت التأخر، حتى يكون ذلك ضمانة حقيقية لتقويم سلوك المقاولين وتقليل فرص التلكؤ.

الهوامش

Endnotes

1.مروة فاضل عبد الصاحب الجبوري, خليل خير الله,الشروط الشكلية والموضوعية لتمديد و توقف العقود , مجلة العلوم الانسانية والطبيعية , المجلد 6 , العدد 1, السنة 2024 ص426

2.ديوان الرقابة المالية الاتحادي، التقرير السنوي لعام 2022، بغداد، ص 31، يشير إلى أن "نسبة بعض (Placeholder1)المشاريع حققت نسب تنفيذ متدنية تتعلق بالحسابات الختامية من إجمالي المشاريع المخططة، لأسباب تتعلق بضعف الإشراف، وسوء التخطيط، والتداخل الإداري بين الجهات المنفذة."

3. الدستور العراقي لسنة 2005، المادة 112 و130.

4.تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم 2 لسنة 2014، منشورة في جريدة الوقائع العراقية، العدد (4325) بتاريخ 2014/6/16

5.قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية /2015 المادة / 6 منه و المنشور في جريدة الوقائع العراقية رقم 4353 في 2015/2/16

6.قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم 6 لسنة 2019، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (4550)

7. المادو /10/ الفقرة ثانياً /ب من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم 2 لسنة 2014 (يتم توجيه انذار رسمي للمقاول...خلال 15 يوماً من تاريخ تبليغه بالانذار)

Malik Al Jabori, "Iraq Conflicts, Protests and Bad Management: Is There a.8 Way Out for Iraq's Public Procurement Problems? », European Procurement & Public Private Partnership Law Review ,1exxion European2021 ،, vol.16, no.3, p.262

9. Ali Ahmed Rahman, Enhancing the Effectiveness of the Public Procurement System of Iraq Through Reforming the Bid Protest Processes, Maurer School of Law: Indiana University, Indiana University Maurer School of Law, aarahman@indiana.edu,10-2014 ,P.22-31

10.Farid Ghazali, Mundher M. Alsamarraie, Evaluation of organizational procurement performance for public construction projects: systematic review, International Journal of Construction Management Volume 23, 2023 - Issue 14, P.2502

11. Sultan Noori Al-karawi, CHALLENGES FACING CONSTRUCTION CONTRACTS IN IRAQ, Journal of Engineering and Sustainable Development, Al- Mustansiriyah University Vol. 22 No. 4 (2018), p.193

12. نص المادة / 258 من القانون المدني العراقي ؤقم 40 لسنة 1951 المعدل

13.حسب القاموس القانوني Wex في معهد المعلومات القانونية بجامعة كورنيل:

"A breach of contract occurs whenever a party who entered a contract fails to perform their promised obligationhttps://www.law.cornell.edu/wex/breach_of_contract?utm_source=chatgpt.com

((كما نصت عليها المادة / 10 من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية و من هو بالناكل , والمادة 551/ من القانون المدني العراقيرقم 40 لسنة 1951 المعدل , انظر كذلك د. علاء كاظم حسين

المرشدي ,الاثر المترتب على نكول البائع بتسجيل العقار وفق القانون المدني و قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل ,مجلة كلية القانون ,,2 سبتمبر 2023.و كذلك انظر القاموس القانوني للمصطلحات FindLaw Dictionary of Legal Terms: "a delay in performing under a contract that is recognized by the other party https://legal-dictionary.thefreedictionary.com/default?utm_source=chatgpt.com

14. وزارة التخطيط ,فريق التحرير تصريح متحدث باسم وزارة اتلتخطيط في شبكة الساعة ,كم خسر العراق بسبب الاف المشاريع المتلكئة و الوهمية , 5/يوليو /2025 https://alssaa.com/post/show/23309-%D9%83%D9%85-%D8%AE%D8%B3%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A7%D9%82-%D8%A8%D8%B3%D8%A8%D8%A8-%D8%A2%D9%84%D8%A7%D9%81-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B4%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%B9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AA%D9%84%D9%83%D8%A6%D8%A9-%D9%88%D8%A7%D9%84%D9%88%D9%87%D9%85%D9%8A%D8%A9

15. محمود عبد الفضيل ,مفهوم الفساد و معاييرخ , مجلة المستقبل العربي , العدد 309 السنة 2004 ,بيروت , مركز دراسات الوحدة العربية ,ص34

16.نزار عبد الامير تركي الغانمي , حمد جاسم محمد الخزرجي , الفساد المالي و الاداري و دوره في تحجيم الاقتصاد العراقي بعد الاحتلال الامريكي للعراق عام 2003, بحث منشور في المؤتمر العلمي السنوي الثالث عشر لكلية القانون / جامعة كربلاء ,2017 ,ص8

17خالد علي سليمان بني احمد , الفرق بين القوة القاهرة و الظروف الطارئة , دراسة مقارنة بين الفقه الاسلامي و القانون الوضعي , المجلة الاردنية في الدراسات الاسلامية العدد 2 السنة 2006 , ص 4-6

18. انظر صخر احمد نصيف , القوة القاهرة و نظرية الظروف الطارئة عند تفشي الاوبئة والكوارث ,جامعة ديالى , كلية القانون والعلوم السياسية , https://law.uodiyala.edu.iq/%D8%A7%D9%84%D9%82%D9%88%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%A7%D9%87%D8%B1%D8%A9-%D9%88%D9%86%D8%B8%D8%B1%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B8%D8%B1%D9%88%D9%81-%D8%A7%D9%84%D8%B7%D8%A7%D8%B1%D8%A6%D8%A9-%D8%B9

19. سنقرة عيشة ,فيصل التفرقة مابين نظرية الظروف الطارئة , القوة القاهرة و الحادث الفجائي و تطبيقاتهم , مجلة الحقوق والعلوم الانسانية ,جامعة الجلفة الجزائر , المجلد 16 العدد 1 السنة 2023 ,ص512 و 513

20 سحر جبار يعقوب , فسخ العقد لاستحالة التنفيذ بسبب الظروف الطارئة , بحث مقدم الى جامعة الكوفة / كلية القانون مجلة مركز دراسات الكوفة , السنة 2008, العدد 7 ,ص45

21. Wurood R. Zain-alabdeen, Sawsan M. Rasheed, Comparison of time extension provisions between the Joint Contracts Tribunal and Iraqi Standard

Bidding Document, Journal of the Mechanical Behavior of Materials 2022;p.583
22. Ahmed Kamil Al Kulabi* and Huda M. Jawad Atiea, Time overruns in the construction projects in Iraq: Case study on investigating and analyzing the root causes, Open Engineering 2022; 12(1) ,p.704
23. هيئة النزاهة الاتحادية العراقية، التقرير السنوي لعام 2023، بغداد، ص. 47 , كذلك انظر جنان الاسدي ,جريدة الصباح, الثانية والثالثة ,منشور في 2024/3/11
24. عبد الحفيظ مانع ,م محمد هاملي ,أثر نظرية الظروف الطارئة على تنفيذ العقد ,دراسة مقارنة ,مجلة الدراسات والبحوث القانونية, المجلد 7.العدد1, 2022.,ص 134
25. Ghanim A. Bekr, Causes of Delay in Public Construction Projects in Iraq, Jordan Journal of Civil Engineering, Volume 9, No. 2, 2015, P.150
26. اشار اليها اليه الفصل التاسع / الاثار القانونية الناجمة عن الاخلال بالعقد / تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم 2 لسنة 2014 و الضوابط الملحقه بها
27. Omar Saleh Alhawatmeh, Salman Riazi Mehdi Riazi, Mohd Wira Mohd Shafiei, Mohd Nasrun Mohd Nawi, Yasir H. Ahmed, The Use of Supply Chain Management to Reduce Delays in
Jordan's Infrastructure Projects, International
Journal of Academic Research in Accounting Finance and Management Sciences, 12(3),2022, P.287-291
28. Ghanim A. Bekr, Study and Assessment of Causes and Effects of Delay in Large Public Construction Projects in Jordan, International Journal of Applied Engineering Research ISSN 0973-4562 Volume 13, Number 8 (2018),6204-6205
29. هيئة النزاهة الاتحادية العراقية، التقرير السنوي لعام 2023، بغداد.
30. حسن شبيري زنجاني ,عارف عبد الجليل, التزامات المقاول في القانون العراقي, مجلة العلوم الانسانية و الطبيعية ,العدد السابع,المجلد السادس, يوليو 2025,ص
31. مريفان مصطفى رشيد, أزهار عبدالله حسن, تجربة نقل الصلاحيات في العراق (الإيجابيات والسلبيات), مجلة كلية القلم الجامعة (عدد خاص),2020/6/5, ص 332
32 شغاف غازي عيدان الهاشمي ,تحديد عوامل تاخر انجاز المشروعات دراسة حالة مديرية طرق و جسور البصرة , دراسة لنيل شهادة الدبلوم العالي مقدمة الى مجلس كلية الادارة والاقتصاد ,جامعة البصرة,ص65
33.كان النظام القانوني المتبع في الدولة العراقية يعتمد بتنظيمه للشؤون التعاقدية الحكومية على مجموعة من التعليمات و الانظمة باستثناء ما يتعلق ببيع وايجار اموال الدولة التي نظمت بقانون خاص وكذلك العديد من قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل الى ان صدر امر سلطة الائتلاف المنحلة رقم 87 لسنة 2004 قانون العقود العامة والذي نظم القواعد والمبادئ العامة للمناقصات و المشتريات والمزايدات و غيرها.
34. معتز فيصل العباسي , الوقاية من الفساد في العقود الحكومية , مركز البيان للدراسات و التخطيط , ابريل السنة 2024 , ص16
35. دليل تنفيذ العقود الحكومية في العراق / الجزء الرابع / عملية التعاقد للسلع https://uomosul.edu.iq/contract/wp-content/uploads/sites/40

36.ورشة في وزارة التخطيط عن الية عمل ديوان الرقابة المالية و دوره في معالجة المشاريع المتلكئة ,موقع وزارة التخطيط في سبتمبر /2024
https://mop.gov.iq/archives/25606?utm_source=chatg...
37. وزارة الاشغال العامة و الاسكان /دائرة العطاءات الحكومية / عقد المقاولة الموحد للمشاريع الانشائية /2010 /ط2 المعدلة 2013 ,ص 14
38. نص الجزء الثالث / الشروط الخاصة لعقد المقاولة الموحد من الفصل التاسع المادو 10/ 1 و كذلك نصت المادة / 22 عن الاجراءات عند تغير او تعديل شكل من اشكال الاشغال من نظام الاشغال الاردنية رقم 71 لسنة 1986 و تعديلاته (يتعين على المقاول في سياق تنفيذه للعقد ان يقدم للمهندس برنامج عمل زمني مفصل خلال 28 يوما من تاريخ تسلم موقع العمل)
39. دفتر عقد المقاولة الموحد للمشاريع الانشائية 2010/ وزارة الاشغال العامة والاسكان / دائرة العكاءات الحكومية / طبعة 2013 المعدلة.
40.احمد زكريا صيام ,أليات جذب الاستثمارات الخارجية الى الدول العربية في ظل العزملمة الاردن كنموذج , جامعة البلقاء التطبيقية , الاردن ,مجلة اقتصاديات شمال افريقيا ,العدد3 ص82 و ص91
41. وزارة الأشغال العامة والإسكان الأردنية، دفتر عقد المقاولة الموحد للأشغال الإنشائية، عمّان، الطبعة المعدلة 2022.
42. دينا حنا عبد الملك حنا , مها محمد امام الحلبي ,دعاء عبد\ الرحمن ,عوامل الخطر في المشاريع التصميم الداخلي , المجلة العربية الدولية للفن والتصميم الرقمي , المجلد الثالث , العدد الثاني , ابريل 2024 ,ص27
43.ماجدة ابو طير ,توقعات بتسريع التعاون بين الاردن والعراق ,منشور في مجلة العالم العربي , عمان الاردن ,2023/1/23
44. تقرير ديوان الرقابة المالية العراقي السنوي (2022)رابط الموقع.fbsa.gov.iq

المصادر

References

i. Ahmed Zakaria Siyam, Mechanisms for Attracting Foreign Investments to Arab Countries in the Context of Globalization: Jordan as a Model, Al-Balqa Applied University, Jordan, North African Economics Journal, Issue 3, pp. 82 and 91, Annual Report of the Iraqi Board of Supreme Audit (2022)
ii. Janan Al-Asadi, Al-Sabah Newspaper, second and third pages, published on 11/3/20
iii. Hassan Shabiri Zanjani, Aref Abdul Jalil, Contractor Obligations in Iraqi Law, Journal of Human and Natural Sciences, Issue Seven, Volume Six, July 2025,
iv. Al-Hafidh Mani', Muhammad Hamli, The Impact of the Theory of Exceptional Circumstances on Contract Implementation, A Comparative Study, Journal of Legal Studies and Research, Volume 7, Issue 1, 2022.
v. Khaled Ali Suleiman Bani Ahmed, The Difference Between Force Majeure and Exceptional Circumstances, A Comparative Study Between Islamic Jurisprudence and Positive Law, The Jordanian Journal of Islamic Studies, Issue 2, Year 2006.
vi. Dina Hanna Abdel Malik Hanna, Maha Mohamed Imam Al-Halabi, Doaa Abdel Rahman, Risk factors in interior design projects, Arab International Journal of Art and Digital Design, Volume 3, Issue 2, April 2024
vii. Sahar Jabbar Yaqub, Contract Termination due to Impossibility of Performance due to Extraordinary Circumstances, A Research Submitted to the University of Kufa / College of Law, Journal of the Center for Kufa Studies, Year 2008, Issue 7

viii. Singara Aisha, Faisal: Distinguishing Between the Theory of Exceptional Circumstances, Force Majeure, and Sudden Accident and Their Applications, Journal of Law and Human Sciences, University of Djelfa, Algeria, Volume 16, Issue 1, Year 2023

ix. Ghazi Edan Al-Hashimi Shaghaf, Identifying the Factors of Project Delays: A Case Study of the Directorate of Roads and Bridges in Basra, A Study Submitted for the Award of a Higher Diploma to the Council of the College of Administration and Economics, University of Basra, 2022

x. Sakhr Ahmed Naseef, Force Majeure and the Doctrine of Exceptional Circumstances During the Outbreak of Epidemics and Disasters, University of Diyala, College of Law and Political Sciences.

xi. Abdel Hafeez Mani, Mohamed Hamli, The Impact of Exceptional Circumstances on Contract Execution, A Comparative Study, Journal of Legal Studies and Research, Volume 7, Issue 1, Year 2022.

xii. Alaa Kazem Hussein Al-Murshidi, The Effect Resulting from the Seller's Refusal to Register the Property According to Civil Law and the Decisions of the Dissolved Revolutionary Command Council, Journal of the Faculty of Law, September 2, 20232)

xiii. Majda Abu Tayr, Expectations for Accelerated Cooperation Between Jordan and Iraq, Published in Al-Alam Al-Arabi Magazine, Amman, Jordan, January 23, 2023

xiv. Alaa Kazem Hussein Al-Murshidi, The Effect Resulting from the Seller's Refusal to Register the Property According to Civil Law and the Decisions of the Dissolved Revolutionary Command Council, Journal of the Faculty of Law, September 2, 20232)

xv. Majda Abu Tayr, Expectations for Accelerated Cooperation Between Jordan and Iraq, Published in Al-Alam Al-Arabi Magazine, Amman, Jordan, January 23, 2023

xvi. Marivan Mustafa Rashid, Azhar Abdullah Hassan, 'The Experience of Power Transfer in Iraq (Positives and Negatives),' Journal of Al-Qalam University College (Special Issue), 5/6/20202)

xvii. Moataz Faisal Al-Abbasi, 'Prevention of Corruption in Government Contracts,' Al-Bayan Center for Studies and Planning, April 2024

xviii. Nizar Abdul Amir Turki Al-Ghanimi, Hamad Jassim Mohammed Al-Khazraji, Financial and Administrative Corruption and Its Role in Limiting the Iraqi Economy After the American Occupation of Iraq in 2003,

xix. a paper published in the 13th Annual Scientific Conference of the College of Law / University of Karbala, 2017.2) A workshop at the Ministry of Planning on the Mechanism of Work of the Board of Supreme Audit and Its Role in Addressing Stalled Projects, Ministry of Planning Website, September 2024.

xx. Ministry of Public Works and Housing / Government Tenders Department / Unified Contract for Construction Projects / 2010 / 2nd Edition amended 2013

xxi. Ministry of Planning, Editorial Team, Statement by a Spokesperson of the Ministry of Planning on Al-Saa'a Network, How much Iraq lost due to numerous stalled and fictitious projects, July 5, 2025

xxii. Al Kulabi, A. K., & Atiea, H. M. J. (2022). Time overruns in the construction projects in Iraq: Case study on investigating and analyzing the root causes. Open Engineering, 12(1), 702. https://doi.org/10.1515/eng-2022-035

xxiii. Bekr, G. A. (2015). Causes of delay in public construction projects in Iraq. Jordan Journal of Civil Engineering, 9(2), 149–162.

xxiv. Bekr, G. A. (2018). Study and assessment of causes and effects of delay in large public construction projects in Jordan. International Journal of Applied Engineering Research, 13(8), 6204–6210.

xxv. Alhawatmeh, O. S., Riazi, S. R. M., Shafiei, M. W. M., Nawi, M. N. M., & Ahmed, Y. H. (2022). The use of supply chain management to reduce delays in Jordan's infrastructure projects. International Journal of Academic Research in Accounting, Finance and Management Sciences, 12(3), 287–291.

xxvi. Al-Karawi, S. N. (2018). Challenges facing construction contracts in Iraq. Journal of Engineering and Sustainable Development, Al-Mustansiriyah University, 22(4), xx–yy

xxvii. Zain-alabdeen, W. R., & Rasheed, S. M. (2022). Comparison of time extension provisions between the Joint Contracts Tribunal and Iraqi Standard Bidding Document. Journal of the Mechanical Behavior of Materials

Laws:

i. Iraqi Civil Law No. 40 of 1951

ii. Instructions for the Implementation of Government Contracts No. 1 of 2008

iii. Instructions for the Implementation of Government Contracts No. 2 of 2014

iv. Regulations annexed to the above instructions

v. Unified Contract Book for Construction Projects 2010 / Ministry of Public Works and Housing / Government Contracts Department / 2013 amended edition

vi. Guide to Implementing Government Contracts in Iraq / Part Four / Goods Contracting Process
vii. Jordanian Labor System No. 71 of 1986 and its amendments
viii. Iraqi Federal Integrity Commission, Annual Report for 2023, Baghdad.
ix. Federal Board of Financial Supervision, Annual Reports for 2022 and 2023

Web Site:

i. https://alssaa.com/post/show/23309-%D9%83%D9%85-%D8%AE%D8%B3%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A7%D9%82-%D8%A8%D8%B3%D8%A8%D8%A8-%D8%A2%D9%84%D8%A7%D9%81-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B4%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%B9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AA%D9%84%D9%83%D8%A6%D8%A9-%D9%88%D8%A7%D9%84%D9%88%D9%87%D9%85%D9%8A%D8%A9
ii. https://law.uodiyala.edu.iq/%D8%A7%D9%84%D9%82%D9%88%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%A7%D9%87%D8%B1%D8%A9-%D9%88%D9%86%D8%B8%D8%B1%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B8%D8%B1%D9%88%D9%81-%D8%A7%D9%84%D8%B7%D8%A7%D8%B1%D8%A6%D8%A9-%D8%B9
iii. https://mop.gov.iq/archives/25606?utm_source=chatg.
iv. https://uomosul.edu.iq/contract/wp-content/uploads/sites/40
v. fbsa.gov.iq