***Interdisciplinary Legal Research***
***Special Issue on Arabic-Language Articles***
*Sep 2026, 7(4): 463-486*
*Available online on: www.ilrjournal.ir*
*e-ISSN:2717-1795*

ORIGINAL RESEARCH PAPER

# The Role of Anti-Corruption Bodies in Overseeding Government Contracts Related to Environmental Projects

***Abdul-Karim Mahmoud Abboud* [1], *Ali Mashhadi* [2]**

**Abstract**

Corruption bodies in overseeing government contracts connected with environmental projects. It applies Iraqi federal law and uses international standards only as comparative guidance. The central problem is that corruption in an environmental contract may cause two intertwined injuries: loss of public funds and irreversible ecological harm. The study adopts a functional legal approach that distinguishes the investigative and preventive mandate of the Federal Commission of Integrity from procurement management, environmental assessment and licensing, financial audit, and judicial review. Its preliminary conclusion is that effective oversight must cover planning, tender design, award, performance, variation orders, acceptance, and post-completion monitoring. It also requires traceable records, conflict-of-interest disclosure, measurable environmental performance indicators, and protected reporting channels. Since Government Contract Implementation Instructions No. 2 of 2014 were repealed by Instructions No. 1 of 2025, the final analysis must be based on the current instrument rather than the superseded framework.

***Keywords:***
*Anti-Corruption Bodies, Government Contracts, Environmental Projects, Conflicts of Interest, Procurement Integrity, Performance Oversight.*

***1* PhD Candidate in Law, University of Tehran, Aras International Branch, Iran.***
***2 Professor of Public and International Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.***

Please Cite This Article As: Abboud, A.-K & Mashhadi, A (2026). "The Role of Anti-Corruption Bodies in Overseeding Government Contracts Related to Environmental Projects". *Interdisciplinary Legal Research*, 7(4): 463-486.

*This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution (CC BY 4.0)*

**مقاله بحثیه**
(الصفحه ۴۸۶-۴۶۳)

# دور هيئات مكافحة الفساد في الرقابة على العقود الحكومية المتعلقة بالمشروعات البيئية

**عبد الكريم محمود عبود[۱]، علي مشهدي [۲]***

۱. طالب دكتوراه في القانون، جامعة طهران، فرع أرس الدولي، إيران.
۲. أستاذ القانون العام والدولي، كلية الحقوق، جامعة قم، إيران. (نويسنده مسؤول) ايميل: droitenviro@gmail.com

**المخلص**

يبحث هذا العمل في الدور الذي تؤديه هيئات مكافحة الفساد في الرقابة على العقود الحكومية المرتبطة بالمشروعات البيئية، مع تطبيق التحليل على القانون العراقي الاتحادي والاستفادة من المعايير الدولية على سبيل المقارنة. تنبع المشكلة من أن الخطر في هذه العقود لا يقتصر على ضياع المال العام؛ فقد يؤدي تضارب المصالح، أو تفصيل شروط المنافسة لمتعهد بعينه، أو إخفاء الكلفة البيئية، أو ضعف متابعة التنفيذ إلى ضرر يصعب إصلاحه بعد إنفاق المال وبدء المشروع. ويعتمد البحث المنهج التحليلي الوظيفي، فيفصل بين اختصاص هيئة النزاهة الاتحادية في منع الفساد والتحقيق فيه، واختصاص جهة التعاقد في إدارة المنافسة، واختصاص الجهات البيئية في التقييم والترخيص، ودور ديوان الرقابة المالية والقضاء. ويخلص في مرحلته التأسيسية إلى أن الرقابة الفعالة تبدأ قبل الإحالة، وتستمر خلال التنفيذ والتسلم، وتحتاج إلى أثر تدقيقي قابل للتتبع، وإفصاح عن المصالح، ومؤشرات أداء بيئي قابلة للقياس، ومسار واضح للإبلاغ والمراجعة. كما يقرر أن تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤ لم تعد أساسا نافذا بعد إلغائها بتعليمات رقم ١ لسنة ٢٠٢٥، وهو ما يوجب بناء التحليل النهائي على النص الجديد.

**كلمات كليدى:** هيئة النزاهة الاتحادية، العقود الحكومية، المشروعات البيئية، تضارب المصالح، الشفافية، الرقابة على التنفيذ.

**المقدمه**

لا ينشأ الفساد التعاقدي دائما من دفع رشوة ظاهرة. قد يبدأ الخلل عند تعريف الحاجة العامة، حين تختار الإدارة مشروعا مرتفع الكلفة أو محدود الجدوى البيئية، ثم تصاغ المواصفات على نحو يضيق المنافسة، أو تقبل بيانات غير قابلة للتحقق عن معالجة النفايات والانبعاثات. وقد يظهر بعد الإحالة في أوامر تغيير توسع الكلفة أو تخفض المعايير الفنية، أو في تسلم عمل لم يحقق النتائج البيئية المتفق عليها. لذلك لا يكفي أن تفحص الرقابة سلامة التوقيع والمستندات؛ بل يلزمها أن تربط مشروعية المسار بنزاهة الاختيار وصدق البيانات وقياس الأداء. وتؤكد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أهمية نظم الشراء القائمة على الشفافية والمنافسة والمعايير الموضوعية.[١]

ويحدد وصف المشروع بأنه «بيئي» زاوية الرقابة ولا ينشئ بالضرورة فئة عقدية مستقلة. فقد يكون محل العقد إنشاء محطة لمعالجة المياه، أو إدارة نفايات، أو استصلاح أرض، أو توريد أجهزة قياس، أو تنفيذ طاقة متجددة. وقد يكون المشروع إنشائيا عاما لكنه يحمل آثارا بيئية جسيمة. في الحالتين تتضاعف أهمية الوقاية، لأن استرداد المال لاحقا لا يعيد نظاما بيئيا تضرر ولا يمحو تعرض السكان للخطر.

**إشكالية البحث وأسئلته**

تتمثل الإشكالية في تحديد الكيفية التي تستطيع بها هيئات مكافحة الفساد أن تمارس رقابة قانونية فعالة على دورة العقد البيئي من غير أن تحل محل جهة التعاقد أو الجهة البيئية المختصة، وفي بيان الضمانات التي تحول المعلومات الفنية إلى أدلة رقابية قابلة للفحص.

ويتفرع عنها ما يأتي:

١. ما الأساس القانوني لاختصاص هيئة النزاهة الاتحادية في مجال العقود الحكومية؟

٢. أين تنتهي وظيفة الهيئة وتبدأ صلاحية جهة التعاقد والجهة البيئية وديوان الرقابة المالية والقضاء؟

٣. ما مؤشرات الخطر التي يمكن كشفها في مراحل التخطيط والمنافسة والتنفيذ والتسلم؟

٤. كيف تؤثر الطبيعة البيئية للمشروع في معيار الضرر، وفي أولوية التدخل الوقائي؟

٥. ما الضمانات المعلوماتية والإجرائية اللازمة لمنع تضارب المصالح والتواطؤ وتغيير نطاق العقد؟

---

1- United Nations, Convention against Corruption, 2003, Article 9, المادة ٩.

## المنهج والحدود

يعتمد البحث المنهج التحليلي الوظيفي مع مقارنة محدودة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وقانون الأونسيترال النموذجي وتوصيات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. ينصرف التطبيق إلى القانون العراقي الاتحادي، ولا تقدم الأداة المقارنة بوصفها حكما ملزما داخليا. ولا يتناول البحث حكما جزائيا بعينه ما لم ينشر نصه من مصدر قضائي موثوق.

## المبحث الأول: البناء القانوني للرقابة على العقد البيئي

### المطلب الأول: العقد الحكومي ذو الصلة البيئية

المعيار الأضبط ليس اسم العقد، بل صلته بإنفاق عام وقرار إداري ونتيجة بيئية قابلة للقياس. يترتب على ذلك أن ملف الرقابة ينبغي أن يجمع بين وثائق التعاقد ووثائق التقييم البيئي وخطط الإدارة البيئية وبيانات التنفيذ. فإذا انفصل الملف المالي عن الملف الفني أمكن أن يبدو الإنفاق منتظما رغم عدم تحقق الغرض البيئي.

### المطلب الثاني: اختصاص هيئة النزاهة وحدوده

يقرر قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل وظيفة منع الفساد ومكافحته واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم، ويمنح الهيئة أدوات للتحقيق وفق القانون. لكن هذا الاختصاص لا يجعل الهيئة جهة تصميم هندسي أو سلطة ترخيص بيئي. دورها القانوني هو فحص دلائل الفساد وتطوير الوقاية والتنسيق، أما الحكم الفني فيستمد من الجهة المختصة ويظل قابلا للتدقيق من حيث مصدره واستقلاله ومنهجيته. وتظهر الدراسات العراقية بشأن الهيئات المستقلة ضرورة التمييز بين اختصاص هيئة النزاهة واختصاص ديوان الرقابة المالية، مع بناء تنسيق لا يمحو استقلال كل جهة.

### المطلب الثالث: أثر تغير الإطار التنظيمي للعقود

لا يجوز بناء دراسة راهنة على تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤ بوصفها نافذة، لأن وثيقة وزارة التخطيط تثبت إلغاءها بموجب تعليمات رقم ١ لسنة ٢٠٢٥. يمكن الرجوع إلى تعليمات ٢٠١٤

---

١- جمهورية العراق، قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل بالقانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٩، قاعدة التشريعات العراقية، المواد ٢ و٣ بحسب النص المعدل.

٢- رقابة الهيئات المستقلة على الاختصاصات المالية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم: دراسة مقارنة، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، صفحة المقال والمراجع المنشورة، الملخص والمراجع المنشورة في صفحة المقال.

٣- جمهورية العراق، وزارة التخطيط، تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ١ لسنة ٢٠٢٥ والضوابط الملحقة، مع النص على إلغاء تعليمات رقم ٢ لسنة ٢٠١٤، البند ثانيا من أحكام الإلغاء والنفاذ.

تاريخيا لفهم تطور الاعتراض والتعاقد، لكن معيار المشروعية الحالي يستلزم قراءة نص ٢٠٢٥ وضوابطه. وهذه النقطة ليست شكلية؛ فقد تتغير الجهة المختصة أو المدد أو طرق الإعلان أو التظلم، فيصبح إسقاط النص القديم على واقعة جديدة استنتاجا مضللا.

## المبحث الثاني: رقابة المخاطر عبر دورة العقد

### المطلب الأول: التخطيط وإعداد المواصفات

يبدأ الفحص بسؤال الحاجة: هل وثقت الجهة سبب المشروع والبدائل والكلفة الكلية والأثر المتوقع؟ ثم يفحص استقلال الخبير الذي أعد المواصفات، ومدى استعمال مؤشرات يمكن التحقق منها. الصياغة التي تطلب «حلولا صديقة للبيئة» من غير حد انبعاث أو كفاءة أو طريقة قياس تضعف المساءلة، لأنها تتيح التسلم بناء على وصف إنشائي لا نتيجة قابلة للإثبات. وتفيد توصية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بأن سلامة الشراء لا تنفصل عن تخطيط دورة الشراء وإدارة المخاطر والأداء.[١]

### المطلب الثاني: المنافسة والإحالة

من مؤشرات الخطر قصر مدة التقديم بلا ضرورة، وتجزئة المشروع لتفادي مستوى أعلى من الموافقة، واشتراط علامة أو خبرة لا ترتبط بالحاجة، وتكرار فوز متعهدين مرتبطين، وعدم اتساق التقييم مع الأوزان المنشورة. وتبين دراسة طرق الإعلان أن الغرض من الإعلان هو إيصال المنافسة إلى أكبر عدد ممكن، وأن مخالفة صيغته أو توقيته تضعف هذا الغرض. ولا يثبت أي مؤشر وحده الجريمة؛ إنما يبرر فحصا أعمّق للملف ولعلاقات المصالح ومسار القرار.

### المطلب الثالث: التنفيذ وأوامر التغيير والتسلم

تبلغ المخاطر ذروتها عندما يتحول العقد بعد الإحالة إلى عمل مختلف. لذلك ينبغي ربط كل أمر تغيير بسبب فني موثق، وتحليل أثره في المنافسة والكلفة والنتيجة البيئية. وفي التسلم، لا تكفي شهادة عامة؛ يلزم اختبار مستقل أو قابل للمراجعة، وسلسلة حفظ للعينات والبيانات، وتحديد من أدخل القيم ومن اعتمدها ومتى عدلت. وتستمد الإدارة المتعاقدة سلطة متابعة التنفيذ من مقتضيات سير المرفق العام، لكن استعمالها يجب أن يبقى موثقا وقابلا للمساءلة.[٣]

---

1- OECD, Recommendation of the Council on Public Procurement, 2015,مبادئ التوصية المتعلقة بدورة الشراء والنزاهة

٢- طرق الإعلان عن المناقصة الحكومية والآثار المترتبة على مخالفتها: دراسة مقارنة، مجلة كلية الفقه، صفحة المقال والملخص المنشوران، الملخص المنشور في صفحة المجلة.

٣- سلطة الإدارة في الرقابة على تنفيذ العقد الإداري، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، صفحة المقال والمراجع المنشورة، الملخص المنشور في صفحة المقال.

## المبحث الثالث: تكامل الجهات الرقابية وضمانات الفاعلية

### المطلب الأول: العلاقة بين هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية

لا ينتج التكامل من جمع الاختصاصات في يد واحدة، بل من إحالة المعلومة إلى الجهة التي تملك الأداة القانونية المناسبة. فديوان الرقابة المالية الاتحادي يفحص النفقات والالتزامات والموجودات والمستندات والعقود والقرارات المتصلة بمهامه الرقابية، بينما تتركز وظيفة هيئة النزاهة في منع الفساد ومكافحته والتحقيق ضمن الحدود التي رسمها القانون [1] . والتمييز مهم لأن ملاحظة الديوان قد تثبت ضعف رقابة داخلية أو انحرافا ماليا من غير أن تكفي وحدها لإثبات القصد الجرمي، كما أن التحقيق في رشوة محتملة لا يغني عن حساب الأثر المالي أو قياس إخفاق المشروع البيئي.

ويقتضي المسار السليم أن يرفق الإشعار المتبادل بوصف للواقعة والدليل المتاح وما يحتاج إلى حفظ عاجل، مع بقاء التقييم النهائي لكل جهة في نطاقها. فإذا لاحظ المدقق تكرار أوامر تغيير لمتعهد واحد، أحال نمط الخطر والوثائق ولا يصدر حكما جزائيا. وإذا كشفت هيئة النزاهة اتصالا غير مشروع، تحفظ سرية التحقيق لكنها تستطيع تنبيه جهة التعاقد إلى تدبير وقائي مشروع لا يكشف مجريات الدعوى. وينسجم ذلك مع انضمام العراق إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بقانون رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٧، ومع ما تقرره الاتفاقية من أهمية نظم شراء تقوم على الشفافية والمنافسة والمعايير الموضوعية. [3]

٤٣

### المطلب الثاني: الجهة البيئية بوصفها منتجا للدليل الفني

يحمي قانون حماية وتحسين البيئة الموارد والعناصر البيئية ويقيم تنظيما مؤسسيا للمتابعة . لكن التقرير البيئي لا ينبغي أن يدخل ملف النزاهة باعتباره نتيجة مغلقة. يلزم إثبات هوية من جمع العينة، ومكان الجمع وزمانه، وطريقة التحليل، وحدود عدم اليقين، وسجل التعديل. فإذا كان المتعهد نفسه قد أنتج بيانات الامتثال من دون تحقق مستقل، نشأ خطر معلوماتي ولو لم تثبت مخالفة. وتبين دراسة سلطة الإدارة في حماية البيئة أن

---

١- جمهورية العراق، قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل بالقانون رقم ١٠٤ لسنة ٢٠١٢، وزارة العدل العراقية، الأحكام المتعلقة بنطاق الرقابة على الإنفاق والعقود.

٢- قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل، المواد المتعلقة بأهداف الهيئة ووسائلها.

٣- جمهورية العراق، قانون رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٧ بشأن انضمام جمهورية العراق إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الوقائع العراقية، العدد ٤٠٤٧، قانون الانضمام المنشور في الوقائع العراقية، العدد ٤٠٤٧.

4- United Nations Convention against Corruption, Article 9, المادة ٩

٥- جمهورية العراق، قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩، قاعدة التشريعات العراقية، الأحكام الخاصة بحماية البيئة ومجالسها.

أدوات الإدارة تشمل الترخيص والرقابة والجزاء، وهو ما يجعل الجهة البيئية شريكا في صناعة الدليل لا بديلا من جهة التحقيق.[١]

وينبغي الفصل بين ثلاثة أسئلة: هل نفذ المتعهد الالتزام البيئي؟ هل دفعت الإدارة لقاء عمل غير مطابق؟ وهل ارتبط الخلل بسلوك فساد؟ قد تكون الإجابة إيجابية عن الأولين وسلبية عن الثالث، أو العكس. هذا الفصل يمنع توسيع وصف الفساد ليشمل كل إخفاق فني، ويحمي في الوقت نفسه التحقيق من الاختزال في الحسابات المالية.

**المطلب الثالث: الرقابة القضائية وحدود التقدير**

تظهر أهمية القضاء عند الطعن في قرار تعاقدي أو جزاء أو استبعاد أو إدراج في قائمة سوداء. ولا تتحول الرقابة القضائية إلى إدارة للمشروع، لكنها تفحص الاختصاص والإجراء والسبب والمحل والغرض، ومدى احترام الضمانات التي يقررها النص النافذ. وتعرض دراسة التوجهات الحديثة لرقابة القضاء على العقود الحكومية أهمية العقد الإداري في نشاط الإدارة، وإن كانت دراستها قائمة على تعليمات ٢٠١٤ التي أصبحت تاريخية بعد تعليمات ٢٠٢٥. لذلك تؤخذ منها الفكرة التحليلية العامة ولا ينقل منها حكم تنظيمي قديم إلى واقعة حديثة.[٢]

أما الإدراج في القائمة السوداء فيجمع بين حماية المال العام وخطورة الأثر في المركز القانوني للمتعاقد. وقد بينت الدراسة المتخصصة أن الإدراج مقيد بإجراءات ولا يجوز فرضه بحرية مطلقة . ومن ثم يجب أن يبنى اقتراح الهيئة على ملف محدد، وأن يصدر القرار من السلطة المختصة، وأن يذكر سببه ومدته ونطاقه وطريق مراجعته. ولا يجوز استعمال الإدراج عقوبة بديلة عن الإثبات أو وسيلة ضغط على متعهد ينازع الإدارة بحسن نية.[٣]

---

١- سلطة الإدارة في حماية البيئة، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، صفحة المقال والمراجع المنشورة، الملخص والمراجع المنشورة في صفحة المقال.

٢- التوجهات الحديثة لرقابة القضاء على العقود الحكومية وفقا لتعليمات العقود الحكومية لسنة ٢٠١٤، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٣، العدد ٤٨، الجزء الأول، الملخص وبيانات العدد المنشورة.

٣- إجراءات إدراج المتعاقد مع الإدارة بالقائمة السوداء وآثاره، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١١، العدد ٤٣، ص ٤٠٩–٤٤٠، الملخص وبيانات النشر، ص ٤٠٩–٤٤٠.

## المبحث الرابع: أدوات الوقاية والكشف في مراحل العقد

### المطلب الأول: خريطة المصالح والملكية المستفيدة

الإفصاح الفعال لا يقتصر على سؤال عضو اللجنة هل له مصلحة مباشرة. ينبغي أن يغطي الروابط العائلية والمالية والمهنية الحديثة، والعمل السابق مع مقدم العرض، والمستشار الذي شارك في كتابة المواصفة ثم ظهر في فريق أحد المتنافسين. كما ينبغي ربط مقدم العرض بمالكه المستفيد بقدر ما يسمح به القانون، لأن تعدد الأسماء التجارية قد يخفي وحدة السيطرة. ويظل الاشتباه الناتج من الرابطة بداية فحص، لا قرينة قاطعة على الفساد.

وتنشأ أهمية هذه الخريطة من التفاوت المعرفي بين جهة التعاقد والشركات المتخصصة. فقد أوضحت دراسة صفاء متعب فجة أن أحد المتعاقدين قد يملك خبرة ومعلومات تفوق ما لدى الطرف الآخر في مرحلة التكوين.[1] في المشروع البيئي المركب يمكن للشركة أن تصوغ البدائل الفنية بلغة تجعل المقارنة صعبة. العلاج ليس استبعاد الخبرة الخاصة، بل توثيق مساهمتها، وفحص تضارب المصالح، والاستعانة بخبير مستقل، ونشر المعايير التي ستحكم التقييم.

### المطلب الثاني: تحليل تصميم المنافسة

تتنوع طرق إبرام العقود لتلبية حاجات المرفق، وقد انتقدت دراسة طرق الإبرام تعدد المسالك التقليدية وأشارت إلى الحاجة إلى مرونة تناسب التكنولوجيا الحديثة.[2] غير أن المرونة لا تعني غياب التسبيب. كل انتقال من المنافسة المفتوحة إلى مسار أضيق يحتاج إلى ملف يبين الضرورة والبدائل والمدة والقيمة والجهة التي وافقت عليه. وفي العقود البيئية ينبغي سؤال إضافي: هل ضيق الشرط الفني السوق لأنه لازم لسلامة البيئة، أم لأنه نسخ خصائص منتج بعينه؟

وتفحص هيئة النزاهة هنا نمط القرار لا جودة الجهاز الهندسية. فإذا تكرر الشرط الفريد في مشاريع متعددة وفاز مورد مرتبط بكاتب المواصفة، أو إذا حذفت مرحلة الاختبار بعد تقديم العروض، تعزز سبب التدقيق. أما مجرد قلة العارضين فقد تنتج من تخصص السوق ولا تثبت فسادا. ويمنع هذا التمييز تحويل أداة تحليل المخاطر إلى اتهام آلي.

---

١- صفاء متعب فجة، التفاوت المعرفي بين المتعاقدين في مرحلة تكوين العقد: دراسة مقارنة، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٨، العدد ٢٨، ص ٣١٦–٣٤١، ٢٠١٦، الملخص المنشور وبيانات العدد، ص ٣١٦–٣٤١.

٢- طرق إبرام العقود الإدارية في العراق، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٥، العدد ٥٤، الملخص المنشور في صفحة المجلة.

### المطلب الثالث: حوكمة التفاوض والتعديل

تساعد حوكمة العقد على جعل القرارات موزعة بين صلاحيات واضحة وسجلات قابلة للمراجعة. وتربط الدراسة المتخصصة في ماهية حوكمة العقد الإداري الحوكمة بتنظيم عمل مؤسسات القطاعين العام والخاص وتعزيز الرقابة على نشاطهما. ويترجم ذلك عمليا إلى سجل تفاوض، وتوقيع مزدوج على التغيير الجوهري، ومراجعة قانونية وفنية مستقلة، ونشر خلاصة التعديل حين لا يمنع القانون.

ولا يجوز أن يصبح مبدأ قابلية العقد الإداري للتعديل بابا لمحو المنافسة الأصلية. تبين دراسة نطاق سلطان الإرادة أن العقد الإداري يتأثر بحاجات المرفق وبسلطات الإدارة مع بقاء حدود قانونية لعلاقة الطرفين. لذلك يقاس التعديل بحجمه وسببه وتوقعه وقت المنافسة وأثره في السعر والنتيجة البيئية. فإذا كان من شأنه أن يجذب منافسين آخرين أو يغير طبيعة المشروع، ارتفعت الحاجة إلى إعادة المنافسة أو إلى تسبيب استثنائي مشدد وفق النص النافذ.

## المبحث الخامس: نموذج رقابي تطبيقي للعقد البيئي

### المطلب الأول: بطاقة خطر قبل الإحالة

تقترح الدراسة بطاقة من أربعة محاور. الأول قانوني: سند المشروع، الاعتماد المالي، طريقة التعاقد، الموافقات البيئية، وتحديد صاحب الصلاحية. الثاني تنافسي: مدة الإعلان، عدد من حصل على الوثائق، صلة الشروط بالحاجة، وتوثيق الاستفسارات. الثالث نزاهة: إقرارات المصالح والملكية المستفيدة وتوزيع الأدوار. الرابع بيئي: خط الأساس، المؤشر، طريقة القياس، ومن سيتحقق من النتيجة. ولا تمنح البطاقة درجة «فساد»، بل تحدد مستوى المراجعة المطلوبة.

قبل الإحالة ينبغي أن يوقع كل عضو لجنة على إقرار محدث لا نموذج سنوي عام، وأن يحفظ النظام توقيت رفع الوثائق وتعديلها. كما تقارن الأسعار على أساس كلفة دورة الحياة عندما يكون ذلك ممكنا؛ فالخيار الأرخص عند الشراء قد يكون الأعلى كلفة في التشغيل أو التخلص من النفايات. ويقدم قانون الأونسيترال

---

١- ماهية حوكمة العقد الإداري، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٥، العدد ٥٦، الملخص المنشور في صفحة المجلة.

٢- سعيد علي الشبلي وزينب محمد هادي، نطاق مبدأ سلطان الإرادة في العقد الإداري، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١١، العدد ٤١، ص ١١٥–١٣٤، بيانات النشر والمراجع المتاحة، ص ١١٥–١٣٤.

النموذجي معيارا مقارنا في تنظيم الشفافية والمنافسة وإجراءات الشراء، من غير أن يحل محل تعليمات العراق النافذة.[1]

**المطلب الثاني: لوحة متابعة أثناء التنفيذ**

تشمل اللوحة قيمة العقد الأصلية والتعديلات والمدفوعات، ونسب الإنجاز المالي والمادي والبيئي، والاختبارات الفاشلة، والجزاءات، والشكاوى، وتغير فريق المتعهد. ويجب ألا تختزل النتيجة البيئية في نسبة إنجاز إنشائي؛ فقد تكتمل محطة معالجة ماديا ولا تحقق نوعية المياه المتفق عليها. كما ينبغي تثبيت مصدر كل رقم ونسخته، لأن التعديل اللاحق في لوحة رقمية قد يمحو الدليل إذا لم يسجل النظام أثر التغيير.

تتمثل فائدة اللوحة في المقارنة بين مؤشرات لا تظهر عند قراءة كل وثيقة منفردة. فالتقدم المالي السريع مع تأخر الاختبار البيئي وتكرر أوامر التغيير يستدعي تدقيقا، لكنه لا يثبت بذاته جريمة. عند ارتفاع الخطر يحدد فريق مشترك الوثائق التي يجب حفظها، والخبرة المطلوبة، وما إذا كان استمرار الدفع يهدد المال أو البيئة، ثم تتخذ الجهة المختصة قرارها المسبب.

**المطلب الثالث: التسلم والمراجعة اللاحقة**

يجب أن يتضمن التسلم معيار نجاح محددا، ونتيجة اختبار قابلة لإعادة الأداء، وهوية المختبر، وسجل المعايرة، واعتراض المتعهد إن وجد. وإذا كان الأثر لا يظهر فورا، يربط جزء من المقابل أو الضمان بفترة أداء لاحقة ضمن الحدود القانونية والعقدية. وتستمر المراجعة بعد التسلم لفحص الكلفة الفعلية والاستدامة والشكاوى والنتيجة البيئية، لا لمجرد إغلاق السلفة.

ويساعد التدقيق اللاحق في تحسين العقود التالية. فإذا تبين أن مواصفة لم تسمح بقياس الأداء، يصحح النموذج؛ وإذا تكرر تعارض مصالح، تعدل آلية الإفصاح؛ وإذا كانت الشكوى العامة قد كشفت خللا، تقوى قناة الإبلاغ. وهنا تظهر القيمة الوقائية لهيئة النزاهة: تحويل الدروس إلى ضوابط عامة من غير كشف سرية التحقيق أو التشهير بأشخاص لم تثبت مسؤوليتهم.

1- United Nations Commission on International Trade Law, Model Law on Public Procurement, 2011, الأحكام المتعلقة بطرق الاشتراء وسجل الإجراءات.

**نتائج مرحلية وتوصيات**

**المبحث السادس: خصوصية العقود الخضراء ومخاطر القياس**

**المطلب الأول: من الوصف البيئي إلى الالتزام القابل للإنفاذ**

تستعمل وثائق التعاقد أحيانا أوصافا مثل «مستدام» أو «صديق للبيئة» من غير تحديد أثر قانوني. وهذه اللغة تصلح لبيان الغاية لكنها لا تكفي معيارا للتقييم أو التسلم. يتحول الوصف إلى التزام حين يحدد المؤشر ووحدة القياس وخط الأساس والمدة وطريقة الاختبار والجهة التي تعتمد النتيجة. فخفض استهلاك الطاقة بنسبة معينة يختلف عن وعد عام بالكفاءة، ومعالجة المياه إلى حد معلوم تختلف عن القول إن المنشأة حديثة.

ويتعين أن يختبر فريق النزاهة قابلية المؤشر للتلاعب. قد يختار المتعهد فترة قياس ملائمة، أو يستبعد أيام التعطل، أو يغير خط الأساس بعد الإحالة. لذلك تحفظ النسخة التي بني عليها العرض، وتوثق قواعد الاستبعاد والتعديل قبل بدء التنفيذ. وإذا اقتضت الخبرة تغيير المنهج، يصدر قرار مسبب يوضح أثره في السعر والمنافسة والمقارنة بين النتائج.

كما يجب فصل شرط الأهلية عن معيار المفاضلة وعن التزام التنفيذ. شرط الأهلية يحدد الحد الأدنى لدخول المنافسة، ومعيار المفاضلة يمنح وزنا لأداء أفضل، أما التزام التنفيذ فيصبح جزءا من العقد والجزاء. الخلط بينها يسمح بمنح نقاط لوعد بيئي لا يظهر لاحقا في العقد، أو باستبعاد منافس لشرط لم ينشر بوضوح. وتخدم شفافية الإعلان في هذا الموضع اتساع المنافسة وإمكان مراجعة سلامة الشروط.

**المطلب الثاني: الكلفة على مدى دورة الحياة**

السعر الابتدائي لا يعكس دائما الكلفة العامة. قد تكون المعدة الأرخص أكثر استهلاكا للطاقة أو أقصر عمرا أو أعلى كلفة في الصيانة والتخلص. لذلك يساعد حساب دورة الحياة في مقارنة بدائل تحقق الغرض البيئي والمالي معا. لكن الحساب نفسه يحتاج إلى افتراضات منشورة: سعر الطاقة، العمر المتوقع، معدل الاستخدام، كلفة الصيانة، القيمة المتبقية، والتخلص النهائي. إذا بقيت هذه الفرضيات سرية أمكن تعديل النتيجة لخدمة عرض معين.

ولا يجوز تقديم حساب دورة الحياة كرقم علمي محايد تماما؛ فهو نموذج يتأثر بالتوقع. ولهذا تعرض الإدارة سيناريو أساسيا ونطاق حساسية عندما يكون المتغير جوهريا. وتفحص جهة الرقابة هل استعملت الفرضيات

١- طرق الإعلان عن المناقصة الحكومية والآثار المترتبة على مخالفتها، الملخص المنشور في صفحة المجلة.

نفسها لجميع العروض، وهل كان للمنافسين وقت لفهمها، وهل عدلت بعد فتح العروض. وتربط توصية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إدارة الشراء بالتخطيط وإدارة المخاطر والأداء، وهو ما يدعم هذا المنظور المقارن من غير أن يحوله إلى قاعدة عراقية ملزمة.[1]

**المطلب الثالث: شهادات الاستدامة والتحقق من الادعاء**

قد تطلب الإدارة شهادة بيئية أو نظام إدارة معينا. الغرض المشروع هو تقليل خطر الأداء، لكن اشتراط شهادة وحيدة من جهة بعينها قد يضيق المنافسة إذا أمكن إثبات الكفاءة بوسيلة مكافئة. يجب لذلك بيان الصلة بين الشهادة وموضوع العقد وقبول البديل المتكافئ حيث يسمح القانون، مع التحقق من صلاحية الوثيقة ونطاقها. فشهادة صادرة لمصنع لا تثبت بالضرورة أداء المشروع في موقع آخر.

وينبغي أن يميز ملف النزاهة بين التزوير وبين اختلاف التفسير الفني. إذا كانت الشهادة منتهية أو معدلة ماديا فالمسألة تختلف عن نزاع بشأن شمول نشاط فرعي. ويحفظ الأصل الإلكتروني ومسار التحقق وتاريخ الاتصال بالجهة المصدرة. ولا تنشر اتهامات قبل اكتمال الفحص، لأن الضرر بالسمعة قد يكون غير قابل للإصلاح مثل الضرر البيئي.

**المبحث السابع: العلاجات واسترداد المال ومنع الضرر**

**المطلب الأول: التدبير الوقائي أثناء التنفيذ**

عندما يظهر خطر جدي، لا تكون الخيارات محصورة بين استمرار العقد وإلغائه. قد يكون التدبير المتناسب وقف دفعة مرتبطة بعمل محل نزاع، أو زيادة الاختبار، أو استبدال عضو لجنة متعارض المصالح، أو حفظ البيانات، أو منع تعديل جديد حتى المراجعة. ويجب أن تصدر هذه التدابير من صاحب الصلاحية وأن تربط بسبب ومدة وطريق مراجعة، حتى لا تتحول الوقاية إلى عقوبة بلا ضمانات.

وتراعى في الاختيار استمرارية المرفق والضرر البيئي. فوقف محطة معالجة كاملة قد يزيد التلوث، بينما يسمح تشغيل مؤقت تحت رقابة مشددة بحماية الجمهور وحفظ الحق. وعلى العكس قد يكون استمرار نشاط حفر أو تصريف سببا لضرر لا يعالج بالتعويض، فيرجح الوقف. ويدخل التقدير الفني من الجهة البيئية في الملف، لكن القرار القانوني يبين الموازنة ولا يكتفي بالإحالة إلى رأي مجهول.

1- OECD Recommendation on Public Procurement, 2015 .مبادئ دورة الشراء وإدارة المخاطر والأط

### المطلب الثاني: الجزاء التعاقدي والإداري

تملك الإدارة وسائل لضمان التنفيذ بحسب العقد والقانون، وتستمد رقابتها من اتصال العقد بالمرفق العام. غير أن الجزاء يجب أن يناسب المخالفة وأن يحترم الإجراءات. التأخير البسيط يختلف عن إخفاء نتيجة اختبار، والفشل الفني بحسن نية يختلف عن تقديم بيان مزور. كما يجب تجنب جمع جزاءات تؤدي عمليا إلى عقوبة غير متناسبة من دون نص أو تسبيب.

ويؤدي التوثيق الجيد دورا مزدوجا: يثبت حق الإدارة ويحمي المتعهد من قرار تعسفي. يضم الملف الإخطار والمهلة والرد والتقرير الفني وحساب الضرر وقرار الجزاء. وإذا كان الإدراج في القائمة السوداء مطروحا، تطبق ضماناته الخاصة ونطاقه الزمني والموضوعي. ولا يكفي أن يكون المتعهد قد خسر نزاعا فنيا كي يوصّف خطر نزاهة في عقود أخرى.

### المطلب الثالث: استرداد المبالغ وربطها بإصلاح البيئة

إذا دفع المال عن عمل غير منفذ أو ثبتت زيادة غير مشروعة، يكون الاسترداد جزءا من حماية المال العام. لكن العقد البيئي يضيف سؤالا: من يمول إزالة الضرر أو استكمال العمل؟ قد يسترد مبلغ إلى الخزانة بينما يبقى الموقع ملوثا. لذلك ينبغي أن تنسق الجهة المتعاقدة والبيئية والمالية في تحديد الأولوية القانونية بين الاسترداد والتنفيذ البديل والإصلاح، من غير إنشاء ترتيب لا يسنده القانون.

ويحتاج تقدير المبلغ إلى فصل واضح بين قيمة العمل غير المنفذ، وكلفة الإصلاح، والجزاء المتفق عليه، والضرر الآخر. لا تجمع الأرقام من غير أساس ولا تقدم الكلفة التقديرية كدين نهائي قبل الإجراء المختص. وتدقق هيئة النزاهة في مسار القرار وعلاقات المصالح، بينما يحسب الخبراء الماليون والفنيون القيمة ضمن اختصاصهم. بهذه القسمة لا تضيع المسؤولية بين الجهات ولا تتضخم مطالبة غير قابلة للدفاع.

## المبحث الثامن: الشفافية والرقابة البرلمانية والمجتمعية

### المطلب الأول: ما ينشر وما يحمى

يعزز النشر المنافسة ويتيح كشف التعارضات والنتائج، لكنه لا يبرر نشر الأسرار التجارية أو بيانات التحقيق أو تفاصيل قد تهدد سلامة منشأة. الحل ليس السرية الكاملة بل التجزئة: ينشر اسم المشروع والكلفة وطريقة

١- سلطة الإدارة في الرقابة على تنفيذ العقد الإداري، الملخص المنشور في صفحة المقال.

٢- إجراءات إدراج المتعاقد مع الإدارة بالقائمة السوداء وآثاره، الملخص وبيانات النشر، ص ٤٠٩—٤٤٠.

التعاقد ومعايير التقييم ونتيجة الإحالة والتعديلات والأداء البيئي، ويحجب الجزء المحمي مع ذكر سبب الحجب ومدته وإمكان مراجعته. وكلما انتهت علة السرية أعيد النظر فيها.

وينبغي أن تكون البيانات قابلة للبحث والمقارنة، لا ملفات صور متفرقة فقط. يوحد معرف المشروع بين الموازنة والمناقصة والعقد والتعديل والدفع والتقرير البيئي. وعند اختلاف الأرقام يظهر تاريخ النسخة ومن عدلها. هذه البنية لا تمنع الفساد بذاتها، لكنها تقلل كلفة اكتشاف التناقض وتحفظ أثر القرار.

**المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية من خلال النتائج**

تمارس الرقابة البرلمانية على السياسة والإنفاق ولا ينبغي أن تتحول إلى إدارة مناقصة أو ضغط لاختيار متعهد. تتركز الأسئلة في سبب اختيار المشروع، والاعتماد، ونسبة الإنجاز، ونتيجة الأداء البيئي، والتعديلات الجوهرية، وتنفيذ ملاحظات الأجهزة المستقلة. فإذا طلبت اللجنة المختصة معلومات، تقدم الجهة خلاصة لا تضر بتحقيق سري مع إمكان جلسة مغلقة وفق القانون عند الضرورة.

وتفيد التقارير الدورية في كشف التكرار بين الوزارات والمحافظات. فإذا ظهرت المشكلة نفسها في تصميم مؤشرات الأداء أو في عدم الرد على التقارير، يصبح العلاج تنظيميا لا ملفا منفردا. وقد أظهر التقرير السنوي لديوان الرقابة لسنة ٢٠١٤ خطورة تكرار الملاحظات وضعف بعض الردود. ويظل استعماله هنا مؤسسيا وتاريخيا لا إثباتا على عقد حالي.

**المطلب الثالث: المجتمع والخبير المستقل**

قد يكشف السكان أثرا لا يظهر في تقرير المتعهد، مثل رائحة أو انقطاع أو تغير نوعية المياه. لكن الشكوى تحتاج إلى مسار يثبت المكان والوقت ويمنع التلاعب ويحمي البيانات الشخصية. وتجمع الجهة الشكاوى في نمط قابل للتحليل من دون اعتبار كثرتها وحدها دليلا، لأن حملة منظمة قد تضخم الرقم أو لأن الفئة الأضعف قد لا تستطيع الإبلاغ.

ويفيد الخبير المستقل عند نزاع فني جوهري، بشرط الإفصاح عن مصالحه ومنهج اختياره وأتعابه وبياناته. ولا يكون الاستقلال مجرد عدم العمل لدى المتعهد؛ يشمل عدم المشاركة في تصميم المشروع أو تقييم العرض. كما يجب أن يكون تقريره قابلا للنقد، فيعرض العينات والطريقة والحدود، ولا يختزل في خاتمة تؤيد طرفا.

---

١- ديوان الرقابة المالية الاتحادي، التقرير السنوي لسنة ٢٠١٤، تقرير رقابي رسمي منشور، الفصل الأول المتعلق بالملاحظات المتكررة.

## المبحث التاسع: تطبيق مركب على مشروع افتراضي

يفترض المثال مشروعا حكوميا لمعالجة مياه ملوثة، طرحت منافسته على أساس كلفة إنشاء وتشغيل لخمس سنوات. هذا مثال تحليلي لا واقعة عراقية منسوبة إلى جهة أو شخص. تضمنت الوثائق حدا لنوعية المياه ومعدل طاقة، وفاز عرض أقل سعرا. بعد التنفيذ ارتفعت أوامر التغيير وتأخر الاختبار، ثم قدم المتعهد تقريرا يثبت المطابقة بينما اشتكى السكان من استمرار الأثر.

تبدأ الرقابة من التخطيط: هل ثبتت الحاجة وخط الأساس؟ وهل كانت مؤشرات النوعية والطاقة منشورة؟ ثم تفحص المنافسة: هل حسبت كلفة التشغيل بالطريقة نفسها؟ وهل أفصح معد المواصفة عن صلاته؟ بعد ذلك يفحص التنفيذ: سبب كل تغيير، الجهة التي وافقت، أثره في الكلفة والنتيجة، وسجل النسخ. وأخيرا يفحص الاختبار: هوية المختبر، سلسلة العينة، المعايرة، والبيانات الخام.

إذا ظهر أن التقرير عدل بعد رفعه، تحفظ النسخ وسجل الدخول قبل مواجهة الأطراف. وإذا كان الاختلاف ناتجا من طريقة حساب منشورة لكنها غامضة، تعالج الجهة النزاع فنيا ولا تقفز إلى اتهام. أما إذا اقترن التعديل باتصال غير معلن أو منفعة أو دفع عن عمل غير منفذ، يحال الملف في حدود الاختصاص. ويستمر تشغيل المنشأة أو يوقف بقرار متناسب مع خطر التلوث واستمرارية الخدمة.

وتنتهي المراجعة بخمس مخرجات منفصلة: قرار تعاقدي بشأن التنفيذ والدفع؛ تقرير بيئي عن المطابقة والضرر؛ ملاحظة مالية عن القيمة؛ قرار نزاهة بشأن الاشتباه والتحقيق؛ وخطة إصلاح تمنع تكرار الخلل. يمنع هذا الفصل أن يضيع المشروع بين الملفات، ويجعل كل نتيجة قابلة للطعن والمراجعة وفق طريقها القانوني.

## حماية المبلغ وسلامة مسار الإبلاغ

لا تكتمل الرقابة إذا كان كشف الخطر يعرض الموظف أو الخبير للانتقام، أو إذا كانت القناة نفسها خاضعة لمن يشمله البلاغ. ويحتاج المسار إلى تحديد من يستقبل البلاغ، وكيف تفصل هوية المبلغ عن مادة الفحص، ومن يملك الاطلاع، ومتى يحال الأمر إلى جهة أخرى. ولا تعني الحماية قبول كل ادعاء بوصفه صحيحا؛ فهي تحمي حسن النية وسلامة الوصول، مع بقاء حق المشكو منه في الضمانات القانونية.

وفي العقود البيئية قد يحمل البلاغ معلومة فنية عاجلة، مثل تغيير نتيجة اختبار أو دفن نفايات على خلاف الخطة. لذلك ينبغي فرز البلاغ إلى عنصر يحتاج حفظا فوريا، وعنصر يحتاج خبرة، وعنصر يتعلق بسلوك محتمل. ويمنع هذا الفرز ضياع العينة أو السجل قبل اكتمال التحقيق، من دون إعلان اتهام سابق لأوانه. كما

تسجل الهيئة سبب إغلاق البلاغ أو إحالته بالقدر الذي تسمح به السرية، حتى يمكن تدقيق انتظام المعالجة لا مضمون التحقيق السري.

**الرقابة الداخلية والخارجية**

تبدأ الوقاية داخل جهة التعاقد، لكن استقلال المراجعة الخارجية يمنع تحول الرقابة الداخلية إلى تصديق شكلي. وتوضح الدراسة الخاصة بالتزام المدقق الداخلي بتوجيهات ديوان الرقابة أن الرقابة الداخلية والخارجية مترابطتان، وأن قوة الأولى تسمح للثانية بالتركيز على المجالات الأعلى خطرا. ويترتب على ذلك ضرورة إتاحة خطة التدقيق ونتائجه الجوهرية إلى الديوان ضمن القانون، مع حفظ استقلال المدقق عن مدير المشروع الذي يفحص أعماله.

ويضيف منظور معايير الإنتوساي بعد الأداء إلى فحص المشروعية المالية. فقد خلصت الدراسة الخاصة بتأثير تلك المعايير في النظام المحاسبي الحكومي إلى أن الاقتصار على الرقابة الشكلية والقانونية لا يحقق وحده تطوير الإبلاغ المالي والأداء. وفي المشروع البيئي يعني تدقيق الأداء سؤالا عن الاقتصاد والكفاءة والفاعلية: هل اشترت الإدارة المدخل المناسب؟ هل نفذ بأقل كلفة معقولة؟ وهل تحققت النتيجة البيئية؟ ولا يحول هذا التقييم الملاحظة الإدارية تلقائيا إلى جريمة.

**أثر القيود الإجرائية في النزاهة**

تخدم القيود على إجراءات التعاقد المساواة وحماية المال العام حين تكون واضحة ومتناسبة، لكنها قد تتحول إلى سلسلة شكلية تدفع الجهة إلى التحايل أو تعطيل المشروع إذا لم تراجع دوريا. وتعرض الدراسة المتعلقة بقيود التعاقد أثر الإجراءات في إبرام العقد في ظل تعليمات ٢٠١٤. وبما أن ذلك الإطار ألغي، تستعمل الدراسة لتحديد السؤال التاريخي لا لنقل حكمها التنظيمي إلى تعليمات ٢٠٢٥.

ينبغي أن تراقب هيئة النزاهة استعمال الاستثناء من القيد بقدر ما تراقب القيد نفسه. فإذا تكرر وصف الحاجة بأنها عاجلة بعد تأخير التخطيط، وجب فحص سبب الاستعجال ومن استفاد منه. وإذا أدى شرط موافقة

١- مدى التزام المدقق الداخلي بتوجيهات ديوان الرقابة المالية وانعكاسه على أدائه في المؤسسات الحكومية، مجلة مركز دراسات الكوفة، النص الكامل المنشور، النص الكامل المنشور، المبحث المتعلق بتكامل الرقابتين.

٢- تأثير معايير الإنتوساي على النظام المحاسبي الحكومي في العراق: إطار مقترح، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، صفحة المقال والملخص المنشوران، الملخص المنشور في صفحة المجلة.

٣- القيود الواردة على إجراءات التعاقد وأثرها على إبرام العقد الإداري في ظل تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٢، العدد ٤٥، الجزء الأول، عنوان الدراسة وبيانات العدد المنشورة.

متعددة إلى تعطيل معالجة تلوث فوري، وجب تمييز التأخير الإداري عن محاولة تجاوز المنافسة. ويكون المعيار في الحالتين ملفا زمنيا يثبت متى عرفت الجهة بالحاجة، وما الذي فعلته، ومن اتخذ القرار.

**دور المعرفة والتقييم المؤسسي**

لا تنمو الوقاية من تعميمات مجردة، بل من تحليل أنماط القضايا والتقارير والعقود من غير كشف بيانات محمية. وتدعو الدراسة الخاصة بدور البحوث العلمية إلى التنسيق بين هيئة النزاهة وديوان الرقابة والباحثين في معالجة الفساد الإداري والمالي. ويمكن ترجمة ذلك إلى قاعدة معرفة مجهلة تعرض أنماط الخطر والإجراء التصحيحي والنتيجة، بحيث يستفيد معد المواصفة والمدقق والباحث من الدرس نفسه.

ويجب تقييم نجاح الرقابة بمؤشرات لا تشجع سلوكا معاكسا. فعدد الإحالات وحده قد يدفع إلى تضخيم الملفات، وعدد العقوبات لا يقيس الوقاية. الأنسب الجمع بين زمن حفظ الدليل، ونسبة تنفيذ التوصيات، وانخفاض تكرار الخلل، وجودة المنافسة، ونسبة الاختبارات المستقلة، وتحسن النتيجة البيئية. ويظل المؤشر أداة إدارة لا حكما على براءة فرد أو إدانته.

**التعلم من التقارير الرقابية السابقة**

أظهر تقرير ديوان الرقابة المالية لسنة ٢٠١٤ تكرار ملاحظات في إدارات خاضعة للرقابة وعدم جدية بعض الجهات في المعالجة أو الرد. ولا يجوز إسقاط ملاحظة قديمة على عقد حديث، لكن التقرير يكشف خطرا مؤسسيا مستمرا: إنتاج الملاحظة من دون إغلاق دورة المتابعة. ولهذا يجب أن يحمل كل توصية مسؤولا وموعدا ودليلا على التنفيذ وقرارا مسببا عند الرفض.

وفي العقد البيئي لا يكفي أن ترد الجهة بكتاب يقول إن الإجراء اتخذ. ينبغي أن يثبت الرد تغيرا قابلا للفحص: تعديل مواصفة، إعادة اختبار، استرداد مبلغ، إزالة ضرر، أو تحديث نظام. وتراجع هيئة النزاهة مع الديوان نمط عدم التنفيذ عندما يقترن بمصلحة أو إخفاء، بينما يبقى القصور الإداري المحض في مسار المعالجة المختص. بهذه الحدود تتجنب الرقابة ازدواج العمل وتحافظ على جدية الإحالة.

---

١- دور البحوث العلمية وفاعليتها في الحد من ظاهرة الفساد الإداري والمالي، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١١، العدد ٤٢، الجزء الثاني، ص ٢٠٣–٢٢٠، الملخص المنشور، ص ٢٠٣–٢٢٠.

٢- ديوان الرقابة المالية الاتحادي، التقرير السنوي لسنة ٢٠١٤، الفصل الأول المتعلق بالملاحظات المتكررة ومتابعة الردود.

## المبحث العاشر: تنسيق العلاجات وبناء نموذج مؤسسي قابل للتنفيذ

### المطلب الأول: بروتوكول الإحالة ومنع تضارب المسارات

قد تبدأ الواقعة الواحدة بملاحظة فنية، ثم تكشف أثرا ماليا، ثم تثير شبهة نزاهة أو نزاعا تعاقديا. ولا يعني هذا التعدد أن ترسل نسخة كاملة من الملف إلى جميع الجهات من غير تنظيم؛ فالإحالة غير المنضبطة قد تكشف سرا أو تكرر طلب الوثيقة أو تدفع كل جهة إلى انتظار الأخرى. الأنسب بروتوكول يحدد الواقعة المنشئة للإحالة، والحد الأدنى للبيانات، والجهة الحافظة للأصل، ودرجة السرية، ونقطة الاتصال، والمهلة الأولية للرد. ويجب أن يميز البروتوكول بين إخطار للحفظ، وطلب خبرة، وإحالة تدقيق، وإبلاغ عن شبهة تدخل في اختصاص هيئة النزاهة.

ويبدأ التنسيق بخريطة قرار لا بخريطة أسماء. فإذا كان السؤال هو مطابقة العينة، تقود الجهة الفنية الفحص؛ وإذا تعلق بصحة الدفع، يتقدم التدقيق المالي؛ وإذا ظهرت منفعة أو إخفاء متعمد، تعمل جهة النزاهة في حدود قانونها؛ وإذا نازع المتعهد في الجزاء، يسلك طريق المراجعة أو القضاء المختص. ولا يحرم ذلك أي جهة من اختصاصها، بل يمنع أن تتحول نتيجة فنية أولية إلى وصف جزائي أو أن يؤخر تحقيق سري إجراء عاجلا لمنع تلوث مستمر.

ويعين لكل ملف منسق لا يقرر في موضوع اختصاص الآخرين، وإنما يحفظ جدول الإجراءات والنسخ والمواعيد. يسجل المنسق من طلب الوثيقة، ومن تسلمها، وما إذا كانت نسخة أو أصلا، وما الإجراء المؤقت القائم. ويتيح هذا السجل معرفة موضع التأخير ومسؤوليته، ويمنع تضارب الأوامر، مثل أن تطلب جهة استمرار التشغيل للاختبار بينما تأمر جهة أخرى بوقفه من دون تبادل المعلومات.

### المطلب الثاني: تدرج الاستجابة والضمانات

تبنى الاستجابة على درجة الخطر وقابلية الضرر للإصلاح وقوة المؤشر. عند الخطر المنخفض قد تكفي مطالبة الجهة بتفسير أو استكمال وثيقة. وعند خطر متوسط قد يلزم اختبار مستقل أو تدقيق عينة من المدفوعات أو تجميد تعديل محدد. وعند خطر مرتفع، مثل احتمال إتلاف دليل أو استمرار تصريف ضار، تتخذ الجهة المختصة تدبيرا عاجلا في حدود القانون. ولا يبرر ارتفاع الخطر تجاوز الاختصاص أو حرمان الطرف من سماع دفاعه متى كان السماع ممكنا من غير إحباط التدبير.

ويجب الفصل زمنيا ووظيفيا بين حفظ الدليل والحكم فيه. تصوير سجل إلكتروني أو ختم عينة لا يعني ثبوت المخالفة، كما أن تعليق دفعة متنازع عليها ليس حكما نهائيا باستحقاقها. يذكر القرار المؤقت سببه ونطاقه ومدته وشروط رفعه، ويخضع للمراجعة. وإذا تبين أن المؤشر غير صحيح، توثق النتيجة ويصحح الأثر على المتعهد أو الموظف، لأن عدالة الرقابة شرط لاستمرار التعاون والإبلاغ.

وتتدرج الاستجابة كذلك بحسب الأثر البيئي. إذا كان الخلل ورقيا ويمكن تصحيحه قبل التنفيذ، تتقدم الوقاية. وإذا وقع ضرر قابل للاحتواء، تربط الخطة بين وقف المصدر والتنظيف وإعادة الاختبار. وإذا كان الضرر ممتدا، لا يغني استرداد المال عن متابعة الإصلاح. ويظل كل مسار محتاجا إلى سند مستقل: العقد للالتزام والجزاء، والقانون المالي للاسترداد، والقواعد البيئية للإزالة أو المعالجة، وقانون هيئة النزاهة للتحري والتحقيق في نطاقه.

**المطلب الثالث: قابلية التوصية للتنفيذ والمتابعة**

تفشل بعض التقارير لأن توصيتها عامة، مثل الدعوة إلى «اتخاذ اللازم» أو «تشديد الرقابة». التوصية القابلة للتنفيذ تحدد الخلل، والجهة المسؤولة، والعمل المطلوب، والمدة، ودليل الإغلاق. فإذا كان الخلل غموض مؤشر نوعية المياه، يكون العمل تعديل نموذج المواصفة وإلزام اللجنة بإرفاق طريقة القياس، ويكون دليل الإغلاق نموذجا معتمدا وعقدا تاليا طبقه. أما إذا كان الخلل تعارض مصالح، فيكون العلاج إقرارا خاصا بالإجراء ومراجعة دورية لسجل المصالح، لا مجرد تعميم أخلاقي.

ولا تقاس المتابعة بنسبة الكتب المجاب عنها فقط. قد ترسل الجهة ردا سريعا لا يغير شيئا. لذلك يصنف الرد إلى تنفيذ كامل، وتنفيذ جزئي، وبديل مسبب، ورفض، وعدم استجابة. ويطلب لكل فئة دليل مناسب. يسمح البديل المسبب بالمرونة عندما تكون التوصية غير عملية، لكنه يخضع لفحص النتيجة المقصودة. وإذا تكرر الرفض من غير سبب أو بقي الخلل عالي الخطر، تصعد المتابعة إلى المستوى الإداري أو الرقابي المختص.

ويمكن نشر خلاصة دورية عن تنفيذ التوصيات من دون كشف التحقيقات أو البيانات التجارية. تعرض الخلاصة عدد العقود المفحوصة وأنواع الخطر ونسب الإغلاق ومدة المعالجة والنتائج البيئية العامة. ويجب ألا تتحول الأرقام إلى ترتيب دعائي للجهات؛ فقد تكون الجهة الأعلى إحالة أكثر شفافية لا أكثر فسادا. التفسير النوعي ضروري إلى جانب العدد، مع بيان حدود البيانات وتغير منهج الحساب.

١- جمهورية العراق، دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، النص المنشور في موقع مجلس القضاء الأعلى، اختصاصات الهيئة في القانون المعدل.

**المطلب الرابع: الضبط الرقمي وحجية الأثر الإلكتروني**

يساعد النظام الرقمي في ربط الإعلان والعطاء ومحضر التقييم والعقد والتعديل والدفع والاختبار، بشرط ألا يكون مجرد مستودع قابل للاستبدال. يحتاج النظام إلى صلاحيات محددة، وتوثيق زمن الدخول، وحفظ النسخ السابقة، وربط كل تغيير بمستخدم وسبب. كما يجب وجود نسخة احتياطية وخطة استرداد، لأن فقد السجل بسبب عطل قد يضيع حق الإدارة والمتعهد معا.

ولا يكفي ظهور اسم مستخدم لإسناد الفعل إليه؛ تفحص إدارة الحساب والمصادقة وإمكان استعمال الحساب من غير صاحبه. كما تميز جهة الرقابة بين الأصل الرقمي والنسخة المصورة والبيانات المستخرجة. وكلما نقلت البيانات إلى جدول تحليلي حفظت طريقة الاستخراج حتى يمكن إعادة النتيجة. وتفيد هذه الضوابط في سلامة الإثبات من غير افتراض أن التقنية تمنع التلاعب بذاتها.

وتراعى قابلية الوصول والاستمرار. إذا تعطل النظام قرب الموعد النهائي، يجب أن توجد قاعدة معلنة للبديل وتوثيق سبب استعمالها، كي لا يصبح العطل ذريعة لقبول عرض متأخر أو استبعاد منافس. كذلك لا يجوز أن تحتكر شركة مشغلة مفاتيح السجل أو تمنع الجهة من استخراج بياناتها. يوضع شرط تعاقدي لتسليم السجلات بصيغة قابلة للقراءة عند انتهاء الخدمة، مع حماية الأسرار والبيانات الشخصية.

**المطلب الخامس: التقييم الدوري للنموذج الرقابي**

لا يفترض أن يظل نموذج الخطر صالحا من غير اختبار. تراجع الأوزان دوريا بمقارنة الإشارات المبكرة بالنتائج الفعلية: هل كشفت كثرة التعديلات خللا حقيقيا؟ هل أدى التركيز على السعر المنخفض إلى إنذارات كاذبة؟ وهل أغفل النموذج عقودا عالية الضرر لأنها صغيرة القيمة؟ وتشارك في المراجعة خبرات قانونية ومالية وفنية وبيئية حتى لا يطغى معيار واحد.

ويجب اختبار أثر الرقابة في السلوك. فإذا دفعت مؤشرات الأداء الموظفين إلى تجنب العقود المبتكرة أو إلى تقسيم المشروع للبقاء تحت عتبة المراجعة، عدل التصميم. وإذا أدى النشر إلى تحسين المنافسة من دون زيادة شكاوى سرية صحيحة، استمر. الغاية ليست زيادة عدد الملفات بل رفع احتمال اكتشاف الخطر مبكرا وتقليل تكرار الضرر وتحسين جودة القرار.

وينتهي التقييم بتعديل معلن للمنهج، مع حفظ النسخة السابقة وتاريخ النفاذ. ولا تطبق أوزان جديدة بأثر رجعي للحكم على قرار اتخذ وفق نموذج قديم، وإن جاز استعمالها للتعلم. بهذه المراجعة يصبح النظام الرقابي قابلا للتصحيح، ويحافظ على التناسب بين حماية المال العام والبيئة وبين سرعة تنفيذ المرفق وضمانات الأفراد.

**المطلب السادس: مصفوفة المسؤولية ومنع فجوة التنفيذ**

تظهر فجوة التنفيذ عندما يعرف كل جهاز جانبا من الخلل ولا يملك أحد صورة القرار كاملة. ولتقليلها توضع مصفوفة تربط كل مرحلة بصاحب الفعل وصاحب المراجعة وصاحب الاعتماد والجهة التي تتلقى الإخطار. في التخطيط تكون جهة المشروع مسؤولة عن الحاجة، والجهة البيئية عن المتطلبات الفنية، والجهة المالية عن الاعتماد، مع مراجعة قانونية لطريقة التعاقد. وفي الإحالة تفصل وظيفة إعداد المواصفة عن تقييم العرض وعن اعتماد النتيجة بقدر ما تسمح به بنية الجهة، ويثبت سبب الجمع عند الضرورة.

وأثناء التنفيذ تتغير المسؤوليات؛ فمدير العقد يوثق الإنجاز، والمختبر يثبت النتيجة، والرقابة الداخلية تفحص المطابقة، ولا يعتمد الدفع الشخص نفسه الذي أجرى القياس منفردا. وإذا وقع تعديل، يوضح النموذج من اقترحه ومن حلل أثره الفني والمالي والبيئي ومن اعتمده. هذه المصفوفة لا تلغي المسؤولية الشخصية ولا تستبدل قواعد الاختصاص، لكنها تكشف الحلقة المفقودة وتمنع العبارة الشائعة بأن «اللجنة» قررت من غير معرفة دور كل عضو.

كما تسجل حالات الامتناع والتأخير، لأن الخطر قد ينشأ من عدم اتخاذ قرار. إذا بلغ المختبر عن فشل ولم يوقف صاحب الصلاحية دفعة أو لم يطلب إعادة الاختبار، يوثق سبب عدم الفعل. وقد يكون السبب مشروعا، مثل عدم كفاية العينة أو ضرورة استمرار مرفق حيوي، لكن التسبيب اللاحق لا يعوض غياب سجل معاصر للواقعة. ويتيح توثيق الامتناع التمييز بين اختلاف مهني وبين تعطيل متعمد أو إهمال مؤسسي.

وعند نهاية العقد توقع الجهات المختصة محضر إغلاق متعدد الجوانب: إغلاق مالي، وقبول فني، ووضع بيئي، ومنازعات معلقة، وتوصيات رقابية غير منفذة. لا يعني التوقيع أن جميع الجهات تصادق على عمل الأخرى، بل يثبت ما تسلمته وما تحفظت عليه. وإذا بقي ضرر أو ضمان أو مطالبة، لا توصف الحالة بأنها مغلقة نهائيا، بل تنتقل إلى سجل متابعة يحمل موعدا ومسؤولا.

وتدعم المصفوفة المساءلة من غير أن تنتج بيروقراطية زائدة إذا اقتصرت على القرارات الجوهرية واعتمدت بيانات النظام القائم. أما تكرار إدخال المعلومة في نماذج منفصلة فيزيد الخطأ ويشجع التصديق الشكلي. لذلك يكون

الأصل سجلا واحدا يستخرج منه كل جهاز الجزء الذي يحتاجه، مع صلاحيات وصول وسجل تغييرات. وبهذا تلتقي الوقاية والكشف والعلاج في مسار قابل للتتبع، ولا تبقى التوصية الرقابية منفصلة عن الموظف والموعد والدليل الذي يثبت تنفيذها.

١. لا يشكل وصف المشروع بأنه بيئي نظاما عقديا مستقلا، لكنه يفرض دمج ملف التعاقد بملف الأثر والأداء البيئي.

٢. يتوزع الاختصاص بين جهة التعاقد والجهة البيئية وديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة والقضاء؛ والتكامل لا يبرر حلول جهة محل أخرى.

٣. أصبحت تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ١ لسنة ٢٠٢٥ أساس التحليل الراهن، وتبقى تعليمات ٢٠١٤ مصدرا تاريخيا فقط.[١]

٤. مؤشر الخطر أداة لبدء الفحص وليس دليلا قاطعا على الجريمة أو الإخلال.

٥. يجب أن تربط المواصفات بالمؤشرات وطرق القياس، وأن تحفظ سلسلة منشأ البيانات البيئية.

٦. يوصى بإقرار إقرار مصالح خاص بكل إجراء، وسجل رقمي غير قابل للمحو لتعديلات وثائق المنافسة والتنفيذ.

٧. يوصى ببروتوكول إحالة بين الجهات يحدد الحد الأدنى للوثائق، ودرجة السرية، ومسؤولية حفظ الأصل، والمدة المتوقعة للرد.

٨. ينبغي أن يكون الإدراج في القائمة السوداء قرارا مسببا ومحددا وقابلا للمراجعة، لا بديلا عن الإثبات.

**خاتمة**

تؤكد الدراسة أن فاعلية هيئات مكافحة الفساد في العقود البيئية لا تقاس بالتدخل بعد صرف الأموال فحسب، بل بقدرتها القانونية والمؤسسية على منع تشكل الخطر وحفظ الدليل وربط المال بالنتيجة البيئية. وتتحقق هذه الفاعلية عندما يبقى لكل جهة اختصاصها، وتنتقل المعلومات بينها في مسار موثق، وتتحول المواصفة والتعديل والاختبار والتسلم إلى قرارات قابلة للتتبع. أما توسيع وصف الفساد ليشمل كل إخفاق، أو الاكتفاء في المقابل

١- تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ١ لسنة ٢٠٢٥، نص الإلغاء والنفاذ.

بسلامة الأوراق من دون فحص الأداء، فيضعفان الرقابة معا. والنهج الأجدى هو رقابة قائمة على المخاطر تحترم قرينة البراءة والاختصاص، وتختار التدخل المتناسب قبل أن يصبح الضرر المالي والبيئي غير قابل للإصلاح.

## المصادر والمراجع

تاريخ الاطلاع على المصادر الإلكترونية: ١٠ تشرين الأول ٢٠٢٦. أرقام المواد والفقرات تحيل إلى النص القانوني، وأرقام صفحات الدراسات والتقارير إلى ترقيمها المطبوع.

### أولا المصادر القانونية العراقية


1. جمهورية العراق، دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، النص المنشور في موقع مجلس القضاء الأعلى
2. جمهورية العراق، قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل بالقانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٩، قاعدة التشريعات العراقية
3. جمهورية العراق، وزارة التخطيط، تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ١ لسنة ٢٠٢٥ والضوابط الملحقة، مع النص على إلغاء تعليمات رقم ٢ لسنة ٢٠١٤
4. جمهورية العراق، قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩، قاعدة التشريعات العراقية
5. جمهورية العراق، قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل بالقانون رقم ١٠٤ لسنة ٢٠١٢، وزارة العدل العراقية
6. جمهورية العراق، قانون رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٧ بشأن انضمام جمهورية العراق إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الوقائع العراقية، العدد ٤٠٤٧


### ثانيا الدراسات العربية


7. طرق الإعلان عن المناقصة الحكومية والآثار المترتبة على مخالفتها: دراسة مقارنة، مجلة كلية الفقه، صفحة المقال والملخص المنشوران
8. سلطة الإدارة في الرقابة على تنفيذ العقد الإداري، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، صفحة المقال والمراجع المنشورة
9. رقابة الهيئات المستقلة على الاختصاصات المالية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم: دراسة مقارنة، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، صفحة المقال والمراجع المنشورة
10. التوجهات الحديثة لرقابة القضاء على العقود الحكومية وفقا لتعليمات العقود الحكومية لسنة ٢٠١٤، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٣، العدد ٤٨، الجزء الأول
11. إجراءات إدراج المتعاقد مع الإدارة بالقائمة السوداء وآثاره، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١١، العدد ٤٣، ص ٤٠٩–٤٤٠
12. طرق إبرام العقود الإدارية في العراق، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٥، العدد ٥٤

13. ماهية حوكمة العقد الإداري، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٥، العدد ٥٦

14. سعيد علي الشبلي وزينب محمد هادي، نطاق مبدأ سلطان الإرادة في العقد الإداري، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١١، العدد ٤١، ص ١١٥–١٣٤

15. صفاء متعب فجة، التفاوت المعرفي بين المتعاقدين في مرحلة تكوين العقد: دراسة مقارنة، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٨، العدد ٢٨، ص ٣١٦–٣٤١، ٢٠١٦

16. القيود الواردة على إجراءات التعاقد وأثرها على إبرام العقد الإداري في ظل تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٢، العدد ٤٥، الجزء الأول

17. دور البحوث العلمية وفاعليتها في الحد من ظاهرة الفساد الإداري والمالي، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١١، العدد ٤٢، الجزء الثاني، ص ٢٠٣–٢٢٠

18. مدى التزام المدقق الداخلي بتوجيهات ديوان الرقابة المالية وانعكاسه على أدائه في المؤسسات الحكومية، مجلة مركز دراسات الكوفة، النص الكامل المنشور

19. تأثير معايير الإنتوساي على النظام المحاسبي الحكومي في العراق: إطار مقترح، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، صفحة المقال والملخص المنشوران

20. سلطة الإدارة في حماية البيئة، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، صفحة المقال والمراجع المنشورة

**ثالثا التقارير والوثائق العربية**

21. ديوان الرقابة المالية الاتحادي، التقرير السنوي لسنة ٢٠١٤، تقرير رقابي رسمي منشور

**رابعا الوثائق والمعايير الأجنبية**

22. United Nations, Convention against Corruption, 2003, Article 9.

23. United Nations Commission on International Trade Law, Model Law on Public Procurement, 2011.

24. OECD, Recommendation of the Council on Public Procurement, 2015.