# تقييم أولي لمخاطر الاستدامة المالية والنقدية في العراق

الدكتور عامر عبد رسن الموسوي
نائب رئيس الهيأة–مجلس الوزراء
الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

# Preliminary Assessment of Fiscal and Monetary Sustainability Risks in Iraq

Dr. Aamer Abd Resan AL– Musawy
Deputy Chairman of the Commission– Council of Ministers
General Commission for Monitoring Federal Revenue Allocations

**المستخلص:** يتناول هذا البحث مفهوم التسوية المالية في التشريع العراقي، مع التركيز على تطبيقاته ضمن قانون العفو العام رقم (27) لسنة 2016 المعدل، بوصفه أحد أكثر النماذج إثارة للإشكال القانوني في التفاعل بين العدالة الجنائية وحماية المال العام. ويهدف البحث إلى تحليل الطبيعة القانونية للتسوية، من خلال تتبع دلالاتها في القوانين المدنية والمالية والضريبية والإدارية، وبيان تحولها من أداة قانونية لضبط الحسابات واسترداد الحقوق إلى آلية متعددة الوظائف قد تُستخدم، في بعض التطبيقات، لإدارة الاختلالات المالية بدل معالجتها.

ويعتمد البحث المنهج التحليلي الوصفي، مع توظيف المقارنة الداخلية بين مجالات استخدام التسوية، واختبارها في سياق قانون العفو العام، وتحليل علاقتها بقانون التضمين رقم (31) لسنة 2015 وقانون تحصيل الديون الحكومية رقم (56) لسنة 1977. وقد خلص البحث إلى أن إدراج التسوية كشرط لشمول بعض الجرائم بالعفو أدى إلى نشوء طبيعة مزدوجة لها (مالية–جنائية)، الأمر الذي قد يضعف أثر الردع، ويثير إشكاليات تتعلق بالمساواة أمام القانون، ويؤثر سلبًا على كفاءة استرداد المال العام.

كما بيّن البحث أن التوسع في استخدام التسويات غير المنضبطة يسهم في استنزاف الواردات العامة بصورة غير مباشرة، من خلال تقليل كفاءة التحصيل، وتأجيل الاسترداد، وإضعاف

الأدوات القانونية الملزمة. ومن زاوية دستورية، يطرح البحث رؤية مفادها أن عدالة توزيع الواردات الاتحادية، المنصوص عليها في المادة (106) من الدستور، لا يمكن تحقيقها بمعزل عن سلامة تكوين هذه الواردات.

ويخلص البحث إلى أن الإشكالية لا تكمن في مفهوم التسوية ذاته، بل في نمط توظيفه المؤسسي، ويوصي بضرورة إعادة تأطيرها تشريعيا، وربطها بضوابط صارمة تضمن استرداد كامل الضرر، وتعزيز الرقابة القضائية والمالية، ومنع استخدامها كبديل عن أدوات الاسترداد القانونية، بما يعزز حماية المال العام ويعيد التوازن بين العدالة الجنائية والانضباط المالي.

**الكلمات المفتاحية:** التسوية المالية، التشريع العراقي، العفو العام، حماية المال العام.

## Abstract

This study examines the concept of **financial settlement** in Iraqi legislation, with a particular focus on its application under the General Amnesty Law No. (27) of 2016 (as amended), as one of the most controversial mechanisms at the intersection of criminal justice and the protection of public funds. The research aims to analyze the legal nature of settlement by tracing its functions across civil, financial, tax, and administrative laws, and by demonstrating its transformation from a technical tool for correcting accounts and recovering rights into a multifunctional mechanism that may, in certain practices, serve to manage financial irregularities rather than resolve them.

The study adopts a descriptive–analytical approach, supported by a comparative examination of settlement practices across different legal

fields. It further analyzes the application of settlement within the Amnesty Law and its interaction with the Law of Indemnity No. (31) of 2015 and the Law on the Recovery of Government Debts No. (56) of 1977. The findings reveal that incorporating settlement as a condition for granting amnesty has created a dual legal nature (financial–criminal), which may undermine deterrence, raise concerns regarding equality before the law, and negatively affect the efficiency of public fund recovery.

The research also demonstrates that the expansion of loosely regulated settlements contributes to the indirect depletion of public revenues by reducing collection efficiency, delaying recovery processes, and weakening mandatory legal enforcement mechanisms. From a constitutional perspective, the study argues that the fair distribution of federal revenues, as stipulated in Article (106) of the Iraqi Constitution, cannot be achieved without ensuring the integrity of revenue generation itself.

The study concludes that the problem does not lie in the concept of settlement per se, but rather in its institutional application. It recommends a comprehensive legal reform to regulate settlement mechanisms, ensuring full recovery of public funds, strengthening judicial and financial oversight, and preventing the misuse of settlement as a substitute for binding recovery tools. Such reforms are essential to

reinforce fiscal discipline and maintain a balanced relationship between criminal justice and public financial protection.

**Keywords**: Financial settlement, Iraqi legislation, general amnesty, protection of public funds.

**المقدمة:** شهدت التشريعات الحديثة تحولا ملحوظا في تبني آليات بديلة أو مكملة للحسم القضائي التقليدي، ومن أبرزها مفهوم **التسوية**، الذي لم يعد مجرد إجراء فني أو محاسبي محدود الأثر، بل أصبح أداة قانونية متعددة الوظائف تمتد آثارها إلى المجالات المالية والإدارية والجنائية. وفي السياق العراقي، برز هذا المفهوم بوضوح ضمن قانون العفو العام رقم (27) لسنة 2016، الذي نشر في الوقائع العراقية، حيث ربط في بعض حالاته شمول الأفراد بالعفو بتسديد الالتزامات المالية أو إجراء تسوية بشأنها[1].

ويعد العفو العام أداة استثنائية في يد الدولة، تستخدم لمعالجة أوضاع قانونية وسياسية واجتماعية معينة، من خلال إنهاء الملاحقات أو تخفيف آثارها، تحقيقا لمقتضيات المصالحة أو تخفيف العبء عن الجهاز القضائي[2]. غير أن إدخال عنصر التسوية المالية ضمن هذا الإطار أثار إشكالية قانونية دقيقة، تتعلق بطبيعة العلاقة بين العدالة الجنائية وحماية المال العام، ومدى انسجام هذا التوجه مع المبادئ المستقرة في التشريعات المالية.

**أهمية البحث** تأتي أهمية البحث من إشكالية وجود منظومة قانونية متخصصة أصلا بحماية المال العام، تتمثل في قانون التضمين رقم (31) لسنة 2015، الذي يقرر مسؤولية الموظف عن الضرر الواقع على المال العام[3]، وقانون تحصيل الديون الحكومية رقم (56) لسنة

---

[1] جمهورية العراق .(2016) .قانون العفو العام رقم (27) لسنة 2016 المعدل .بغداد: الوقائع العراقية. ص1.

[2] The late Antonio Cassese, (2008). International criminal law (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press. p. 77

[3] جمهورية العراق .(2015) .قانون التضمين رقم (31) لسنة 2015 .بغداد: الوقائع العراقية. ص1

1977، الذي ينظم استرداد حقوق الدولة بوسائل إلزامية[1]. اللذين يقومان على مبدأ الاسترداد الكامل والإلزام القانوني، مقابل الطابع المرن أو التفاوضي الذي قد تتخذه التسوية. ويترتب على ذلك تساؤل أعمق يتعلق بأثر التوسع في التسويات غير المنضبطة على كفاءة تحصيل الواردات العامة، وعلى تحقيق العدالة المالية، ولا سيما في ظل الالتزام الدستوري بضمان عدالة توزيع الواردات الاتحادية وفق المادة (106) من الدستور العراقي.

**مشكلة البحث؛** تتمثل مشكلة البحث في الإشكالية الناشئة عن تداخل الوظيفة القانونية للتسوية المالية مع آثارها الجنائية في إطار قانون العفو العام العراقي رقم (27) لسنة 2016 المعدل، وما يترتب على هذا التداخل من تحول في طبيعة التسوية من أداة قانونية تهدف إلى استرداد الحقوق وضبط المال العام، إلى آلية قد تستخدم، في بعض التطبيقات، لإدارة الاختلالات المالية أو تسويتها بصورة لا تحقق الاسترداد الكامل للضرر. إذ يثير اشتراط التسوية المالية لشمول بعض الجرائم بالعفو تساؤلات جوهرية تتعلق بمدى انسجام هذا التوجه مع مبادئ العدالة الجنائية، ولا سيما مبدأ المساواة أمام القانون، وحدود مشروعية الربط بين إنهاء المسؤولية الجزائية وتسديد الالتزامات المالية.

وعليه، تتمحور مشكلة البحث حول التساؤل الرئيس الآتي: هل تمثل التسوية المالية في قانون العفو العام العراقي أداة قانونية فعالة لاسترداد المال العام وتعزيز العدالة التصالحية، أم أنها تحولت في التطبيق العملي إلى آلية لإدارة الخسارة واستنزاف الواردات تحت غطاء قانوني؟

وينطلق البحث من فرضية مفادها أن الخطر لا يكمن في مفهوم التسوية ذاته، وإنما في **نمط توظيفه المؤسسي؛** فكلما توسّع نطاق التسويات غير المنضبطة، تراجعت كفاءة تحصيل الموارد العامة، وضعف أثر الردع الجنائي، وازدادت قابلية النظام القانوني للتحول من أداة لضبط الدولة إلى آلية لإدارة أزماتها.

[1] جمهورية العراق .(1977) .قانون تحصيل الديون الحكومية رقم (56) لسنة 1977 .بغداد: الوقائع العراقية، المادة 2

**منهجية البحث؛** ولتحقيق أهداف البحث، سيتم اعتماد المنهج التحليلي الوصفي، من خلال تفكيك مفهوم التسوية في التشريع العراقي، ثم اختبار تطبيقاته في قانون العفو العام، رقم (27) لسنة 2016 المعدل، وتحليل علاقته بالقوانين المالية ذات الصلة، وصولا إلى تقييم أثره على حماية المال العام وعدالة توزيع الواردات. ومن خلال بيان دلالاته القانونية وتطبيقاته وأثره على حماية المال العام.

**خطة البحث؛** قد تم تقسيم البحث إلى أربعة مباحث؛ خصص المبحث الأول لبيان الإطار المفاهيمي للتسوية والعفو وتحليل تطبيقات التسوية في التشريعات العراقية المختلفة، فيما تناول المبحث الثاني دراسة التسوية في قانون العفو العام من حيث تنظيمها القانوني وطبيعتها وآثارها. أما المبحث الثالث فقد عالج العلاقة بين التسوية وقوانين التضمين وتحصيل الديون الحكومية، وبيان مدى تأثيرها على أدوات استرداد المال العام. في حين خُصص المبحث الرابع لتحليل أثر التسوية على مكافحة الفساد وعدالة توزيع الواردات، ويختتم البحث بعرض أهم النتائج والتوصيات التي تهدف إلى إعادة تأطير مفهوم التسوية بما يحقق التوازن بين العدالة الجنائية وحماية المال العام.

## المبحث الأول: التسوية في التشريع العراقي بين الوظيفة القانونية والأثر المالي

قبل الولوج إلى التطبيقات التشريعية لمفهوم التسوية في القانون العراقي، يقتضي المنهج العلمي الوقوف أولًا على الإطار المفاهيمي الذي يحكم هذا المصطلح، وتحديد حدوده القانونية ودلالاته الوظيفية. ذلك أن تعدد استعمالات "التسوية" في مختلف فروع القانون، وتداخلها في بعض الحالات مع مفاهيم قريبة، وفي مقدمتها "العفو"، يفرض ضرورة ضبط مدلول كل منهما، وبيان أوجه التمايز والالتقاء بينهما. ومن ثم، فإن تحليل الأساس المفاهيمي لهذين المصطلحين يشكّل مدخلًا ضروريًا لفهم تحوّلات التسوية من أداة قانونية لضبط المراكز المالية والقانونية إلى آلية ذات آثار أوسع تمس العدالة الجنائية وحماية المال العام.

## المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للعفو والتسوية في التشريع القانوني

يمثل تحديد المفاهيم القانونية مدخلًا أساسيًا لأي تحليل علمي رصين، ولا سيما في المفاهيم التي تتسم بالتعدد الدلالي والتداخل الوظيفي، كما هو الحال في مصطلحي **العفو** و**التسوية** . فهذان المفهومان لا يقتصران على كونهما أدوات قانونية إجرائية، بل يمتدان ليؤثرا في فلسفة العدالة الجنائية والإدارة المالية للدولة.

### الفرع الأول: الدلالة اللفظية والاصطلاحية للعفو

يُشتق لفظ **العفو** في اللغة العربية من الجذر (عفا)، ويُقصد به المحو والترك والتجاوز، وقد ورد في *لسان العرب* أن العفو يعني الطمس والإزالة والتجاوز عن الذنب[1]. وتُظهر هذه الدلالة ارتباط المفهوم بفكرة إسقاط المؤاخذة، وهو ما يعكس بعدًا أخلاقيًا وقيميًا في بنيته اللغوية.

أما في الاصطلاح القانوني، فقد عرّف الفقه العفو بأنه إسقاط الدولة لحقها في العقاب، كليًا أو جزئيًا، دون إنكار وقوع الجريمة، كما عُرّف بأنه عمل قانوني يصدر عن سلطة سيادية يؤدي إلى محو العقوبة أو وقف تنفيذها مع بقاء الفعل الجرمي قائمًا من الناحية القانونية. وفي الفقه المقارن، يُنظر إلى العفو بوصفه إجراءً تشريعيًا أو تنفيذيًا يهدف إلى إنهاء المسؤولية الجنائية أو آثارها، غالبًا لتحقيق أهداف سياسية أو اجتماعية تتعلق بالمصالحة والاستقرار[2].

ويتضح من هذه التعريفات أن العفو يرتكز على ثلاثة عناصر أساسية:

1. طابعه السيادي،
2. إسقاطه للعقوبة أو آثارها،
3. عدم إنكاره للفعل الجرمي.

---

[1] ابن منظور. (دون تاريخ) .لسان العرب .بيروت: دار صادر، ج15، ص72.

[2] Cassese, A. (2008). **International Criminal Law** (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press, p. 312

وعليه، فإن العفو يمثل خروجا استثنائيا على مبدأ الشرعية الجزائية، قد يكون مبررا في ظروف معينة، لكنه قد يتحول إلى أداة لإضعاف الردع القانوني إذا أسيء استخدامه، ولا سيما في الجرائم المالية.

**الفرع الثاني: الدلالة اللفظية والاصطلاحية للتسوية**

يرجع لفظ **التسوية** إلى الجذر (سوى)، الذي يدل على التعديل والتقويم وتحقيق التوازن، وقد ورد في *المعجم الوسيط* أن التسوية تعني جعل الشيء مستويًا أو متعادلًا بعد اعوجاج أو اختلاف[1]. وتعكس هذه الدلالة فكرة إزالة الاختلال وإعادة التوازن.

أما في الاصطلاح القانوني، فتتعدد تعريفات التسوية بحسب المجال الذي تعمل فيه؛ فهي في المجال المحاسبي تُعرّف بأنها إجراء يهدف إلى تصحيح الأخطاء وإقفال الحسابات وتطابق الأرصدة مع الواقع المالي، وفي المجال الضريبي تعرف بأنها اتفاق بين الإدارة الضريبية والمكلّف لإنهاء نزاع ضريبي مقابل تحديد التزام مالي نهائي، غالبًا مع تخفيف الجزاءات[2]، بينما يعرفها الفقه القانوني بأنها آلية تهدف إلى إنهاء النزاعات أو تعديل المراكز القانونية عبر إعادة ترتيب الحقوق والالتزامات بما يحقق الاستقرار القانوني[3]. وفي المجال الإداري، تفهم بوصفها إجراء تنظيميا لتصحيح الأوضاع الوظيفية أو المالية وفق القواعد القانونية النافذة[4].

ويكشف هذا التعدد أن التسوية تقوم على عناصر رئيسية تتمثل في إعادة التوازن، ومعالجة النزاع أو الخلل، وتحقيق الاستقرار القانوني أو المالي. وبخلاف العفو، فإن التسوية لا تقوم على إسقاط المسؤولية، بل على إعادة تنظيمها أو تحديدها.

---

(1) مجمع اللغة العربية .(2004) .المعجم الوسيط .القاهرة: مكتبة الشروق الدولية. ص497.

(2) OECD. (2015). Tax administration 2015: Comparative information on OECD and other advanced and emerging economies. Paris: OECD Publishing, p. 77

(3) Garner, B. A. (2019). Black's law dictionary (11th ed.). St. Paul, MN: Thomson Reuters. p. 1547

(4) International Monetary Fund (IMF). (2016). Public financial management and its emerging architecture. Washington, DC: IMF. p. 42

غير أن هذا الطابع المرن ذاته يجعل التسوية عرضة لإساءة الاستخدام، إذ قد تتحول من أداة لتصحيح الأوضاع إلى وسيلة لإعادة توصيف المخالفات أو تقليل آثارها دون مساءلة حقيقية، وهو ما يفتح المجال لتداخلها مع مفهوم العفو في بعض التطبيقات، خصوصًا في القضايا ذات البعد المالي.

**الفرع الثالث: التمييز بين العفو والتسوية من حيث الطبيعة القانونية**

يُعدّ التمييز بين مفهومي العفو والتسوية من المسائل الجوهرية في الفقه القانوني، نظرًا لما قد يترتب على الخلط بينهما من آثار تمس طبيعة المسؤولية القانونية وحدود السلطة التقديرية للدولة في مواجهتها. فعلى الرغم من وجود تقاطع وظيفي بين المفهومين في بعض التطبيقات، ولا سيما في إطار قانون العفو العام، إلا أن لكل منهما طبيعة قانونية متميزة تفرض معالجته ضمن إطار مختلف.

فالعفو، من حيث طبيعته القانونية، يُعدّ عملًا سياديًا ذا طابع استثنائي يصدر عن السلطة التشريعية أو التنفيذية، ويترتب عليه إسقاط العقوبة أو وقف تنفيذها، كليًا أو جزئيًا، دون أن ينفي وقوع الجريمة ذاتها. وبذلك، فإن العفو يُعالج الأثر الجزائي للفعل، ولا يمتد في الأصل إلى إعادة تنظيم الالتزامات المالية أو تصحيح المراكز القانونية المرتبطة به، ما لم يُنص على خلاف ذلك[1].

أما التسوية، فتختلف من حيث طبيعتها، إذ تُعدّ آلية قانونية وظيفية ذات طابع تنظيمي أو تعاقدي، تهدف إلى إعادة ترتيب الحقوق والالتزامات أو إنهاء نزاع قائم أو محتمل، من خلال اتفاق أو إجراء قانوني يحقق التوازن بين الأطراف. فهي لا تقوم على إسقاط المسؤولية، وإنما على معالجتها أو تحديد آثارها ضمن إطار قانوني منظم[2].

(1) Cassese, A. (2008). International criminal law (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press. p. 312

(2) Garner, B. A. (2019). Black's law dictionary (11th ed.). St. Paul, MN: Thomson Reuters. .p. 82&p. 1547

ويظهر الفارق الجوهري بين المفهومين في أن العفو يرتبط بإنهاء أو تخفيف الأثر الجنائي، بينما ترتبط التسوية بإعادة تنظيم المركز القانوني أو المالي .غير أن هذا التمييز النظري قد يتداخل في التطبيق العملي، كما في قانون العفو العام العراقي، حيث أُدرجت التسوية كشرط لشمول بعض الجرائم بالعفو، الأمر الذي أوجد حالة مركبة تتداخل فيها الطبيعتان الجنائية والمالية.

ويترتب على هذا التداخل إشكالية قانونية دقيقة، تتمثل في احتمال تحول التسوية من أداة لمعالجة الالتزامات إلى مقابل قانوني لإسقاط العقوبة، وهو ما قد يُفسَّر بوصفه نوعًا من المقايضة بين المال والمسؤولية الجزائية، الأمر الذي يثير تساؤلات تتعلق بمبدأ المساواة أمام القانون وحدود العدالة الجنائية.

وعليه، فإن الحفاظ على التمييز بين العفو والتسوية يظل أمرًا ضروريًا لضمان سلامة البناء القانوني، إذ إن الخلط بينهما قد يؤدي إلى إضعاف وظيفة كل منهما؛ فالعفو يفقد طابعه الاستثنائي، والتسوية تفقد وظيفتها التصحيحية، لتتحول في بعض الحالات إلى أداة لإدارة آثار المخالفات بدل معالجتها وفق القواعد القانونية الأصلية.

**المطلب الثاني: مفهوم التسوية في التشريعات العراقية وتطبيقاته القطاعية**

يعد مفهوم "التسوية" من المفاهيم القانونية متعددة الدلالات في النظام التشريعي العراقي، إذ لا ينحصر في مجال قانوني واحد، بل يتوزع عبر فروع مختلفة تشمل القانون المدني، والتشريعات المالية، والقوانين الضريبية، وقواعد الإدارة العامة والعقود الحكومية. ويكشف تتبع استعمال هذا المصطلح أن معناه لا يثبت على مدلول واحد، بل يتغير تبعًا لطبيعة العلاقة القانونية التي ينظمها، والغاية التي يراد تحقيقها من ورائه. ومن ثمّ، فإن فهم "التسوية" يقتضي دراستها في سياقاتها القطاعية المختلفة، للوقوف على طبيعتها القانونية في كل مجال، وبيان حدود وظيفتها بين كونها أداة لإنهاء النزاع، أو وسيلة لضبط الحسابات، أو آلية لإعادة تنظيم المراكز القانونية.

**الفرع الأول: التسوية في القانون المدني (الصلح، الإبراء، المقاصة)**

لا يرد مصطلح "التسوية" في القانون المدني العراقي بوصفه مفهوما مستقلا بذاته، إلا أنه يظهر من حيث المضمون ضمن مجموعة من الأدوات القانونية التي تهدف إلى إنهاء النزاعات أو تصفية الالتزامات. ويأتي في مقدمة هذه الأدوات الصلح، الذي عرّفه القانون المدني بأنه عقد يرفع النزاع ويقطع الخصومة بالتراضي، ويقوم على تنازل كل من الطرفين عن جزء من ادعائه[1]. ويُعد الصلح التعبير القانوني الأقرب لمفهوم التسوية، من حيث كونه وسيلة رضائية لإنهاء النزاع وإعادة تحديد الحقوق.

كما تظهر التسوية من خلال الإبراء، الذي يتمثل في تنازل الدائن عن حقه في مواجهة المدين، وهو ما يؤدي إلى انقضاء الالتزام كليًا أو جزئيًا، ويمثل بذلك صورة من صور التسوية الإرادية للديون. كذلك تبرز المقاصة بوصفها وسيلة قانونية لانقضاء دينين متقابلين بمقدار الأقل منهما، دون الحاجة إلى وفاء فعلي، وهو ما يشكل تسوية حسابية تلقائية بين الطرفين.

وعليه، فإن التسوية في القانون المدني تتخذ طابعًا تعاقديًا رضائيًا، وتُمارس من خلال أدوات محددة ذات آثار قانونية واضحة، وهو ما يعكس توجه هذا القانون نحو الدقة في تنظيم العلاقات الخاصة، بدل استخدام مصطلحات عامة أو مرنة.

**الفرع الثاني: التسوية في القوانين المالية (قانون الإدارة المالية الاتحادية)**

تأخذ التسوية في القوانين المالية العراقية طابعا مختلفا جذريا، إذ تتحول من أداة رضائية إلى إجراء محاسبي إلزامي يهدف إلى ضبط المال العام وضمان سلامة الحسابات الحكومية. ويظهر ذلك بوضوح في قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019، الذي نظم عمليات تسوية السلف والأمانات، وإعداد الحسابات الختامية، وإقفال الحسابات السنوية[2].

---

[1] السنهوري، عبد الرزاق. (2000). الوسيط في شرح القانون المدني الجديد (الأجزاء الخاصة بالعراق). بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية. ج5، ص3-5.

[2] جمهورية العراق .(2019) .قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 .بغداد: الوقائع العراقية. العدد4550، 5 آب 2019.

وفي هذا السياق، لا تعد التسوية خيارا إداريا، بل التزاما قانونيا يفرض على الجهات الحكومية تصفية حساباتها، ومعالجة الفروقات المالية، وضمان تطابق القيود المحاسبية مع الواقع المالي. فهي تمثل أداة لضبط الدورة المالية، وتعزيز الشفافية، وتمكين الجهات الرقابية من تقييم الأداء المالي للدولة.

غير أن التطبيق العملي يكشف أن هذه التسويات قد تتحول، في بعض الحالات، إلى وسيلة لتأجيل معالجة الاختلالات أو ترحيلها من فترة مالية إلى أخرى، بدل حسمها بصورة نهائية، وهو ما يضعف من فعاليتها بوصفها أداة للانضباط المالي.

**الفرع الثالث: التسوية في القوانين الضريبية (قانون ضريبة الدخل)**

في المجال الضريبي، تتخذ التسوية طابعًا تفاوضيًا أو تصالحيًا، نظرًا لارتباطها بوجود نزاع بين المكلف والإدارة الضريبية حول مقدار الضريبة أو أساس فرضها. وقد نظم قانون ضريبة الدخل رقم (113) لسنة 1982 المعدل هذا الجانب من خلال آليات التقدير، والاعتراض، والطعن أمام اللجان المختصة[1].

وتتمثل التسوية الضريبية في التوصل إلى اتفاق بين الإدارة الضريبية والمكلف لتحديد التزام مالي نهائي، غالبًا مقابل إنهاء النزاع وتخفيف بعض الجزاءات أو الغرامات. وبذلك، فإنها تمثل أداة عملية لتسريع التحصيل وتقليل المنازعات.

إلا أن هذه المرونة تحمل في طياتها إشكالية مهمة، إذ قد تؤدي التسويات غير المنضبطة إلى تقليل الالتزامات الضريبية بصورة غير مبررة، أو خلق تفاوت في المعاملة بين المكلفين، مما يضعف العدالة الضريبية ويؤثر في كفاءة الإيرادات غير النفطية.

**الفرع الرابع: التسوية في قوانين الإدارة العامة والعقود الحكومية**

[1] جمهورية العراق .(1982) .قانون ضريبة الدخل رقم (113) لسنة 1982 المعدل .بغداد: الوقائع العراقية. العدد2896، 20 كانون الأول 1982.

في مجال الإدارة العامة، تستخدم التسوية بوصفها أداة تنظيمية وتصحيحية تهدف إلى إعادة ترتيب المراكز القانونية للموظفين أو معالجة الأوضاع الإدارية غير المنسجمة مع القواعد القانونية. ويظهر ذلك في قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل، وكذلك في قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014، من خلال تسوية الرواتب، والعناوين الوظيفية، والخدمات التقاعدية[1].

كما تظهر التسوية في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية، حيث تستخدم لتسوية المطالبات التعاقدية والنزاعات مع المقاولين، من خلال آليات تفاوضية أو لجان مختصة، بهدف ضمان استمرارية تنفيذ المشاريع وتفادي تعطيلها[2].

وتتميز التسوية في هذا المجال بأنها ليست وسيلة لإنهاء النزاع فقط، بل أداة لإعادة تنظيم الأوضاع القانونية بما يضمن انتظام المرافق العامة. غير أن استخدامها بصورة غير منضبطة قد يؤدي إلى تضخم الالتزامات المالية أو تمرير فروقات غير مبررة، مما يؤثر سلبا على كفاءة الإنفاق العام.

يتضح من العرض المتقدم أن التسوية في التشريع العراقي ليست مفهوما ثابتا، بل يوظف مفهومها بصورة مرنة ويتغير بحسب المجال الذي يعمل فيه؛ فهي في القانون المدني وسيلة رضائية لإنهاء النزاع، وفي القوانين المالية أداة محاسبية إلزامية لضبط الحسابات، وفي القوانين الضريبية آلية تفاوضية لإنهاء الخصومة، وفي الإدارة العامة وسيلة تنظيمية لتصحيح الأوضاع. وهذا التعدد في الوظائف، رغم ضرورته، يفتح المجال أمام تحولات تطبيقية قد تنقل التسوية من كونها أداة للضبط القانوني إلى وسيلة لإدارة الاختلالات، وهو ما يمهد للإشكاليات التي سيعالجها البحث في المباحث اللاحقة.

---

[1] جمهورية العراق .(1960) .قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل .بغداد: الوقائع العراقية. العدد299، 7 شباط 1960؛ وينظر: جمهورية العراق .(2014) .قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 المعدل .بغداد: الوقائع العراقية. العدد4314، 10 شباط 2014.

[2] جمهورية العراق. (2014). تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014. بغداد: وزارة التخطيط. المادة10 و المادة 15

تعد التسوية من المفاهيم القانونية متعددة الوظائف في التشريع العراقي، إذ لا تقتصر على مجال قانوني واحد، بل تمتد إلى القانون المدني، والتشريعات المالية، والقوانين الضريبية، وقواعد الإدارة العامة.

في **القانون المدني العراقي**، لا تستخدم لفظة التسوية كمصطلح مستقل، لكنها تظهر من خلال مفهوم الصلح، الذي عرفه القانون بأنه عقد يرفع النزاع ويقطع الخصومة بالتراضي[1]. كما تظهر من خلال الإبراء والمقاصة وانقضاء الالتزام، وهي جميعها أدوات قانونية لتحقيق تسوية نهائية للحقوق والالتزامات. وهنا تكون التسوية ذات طبيعة رضائية تعاقدية.

أما في **القوانين المالية**، فتأخذ التسوية طابعا محاسبيا إلزاميا، كما في قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019، حيث ترتبط بإقفال الحسابات وتسوية السلف والأمانات وإعداد الحسابات الختامية[2]. وفي هذا السياق، لا تُعد التسوية خيارًا، بل التزامًا قانونيًا لضمان الانضباط المالي.

وفي **القوانين الضريبية**، تظهر التسوية بوصفها آلية تفاوضية لإنهاء النزاعات بين المكلف والإدارة الضريبية، كما في قانون ضريبة الدخل رقم (113) لسنة 1982 المعدل[3]. وهنا تتخذ التسوية طابعًا مرنًا، قد يسهم في تسهيل التحصيل، لكنه قد يؤدي إلى تآكل الإيرادات إذا أسيء استخدامه.

أما في الإدارة العامة، أما في الإدارة العامة، فتأخذ التسوية طابعًا تنظيميًا تصحيحيًا يهدف إلى إعادة بناء المركز القانوني للموظف وفق القواعد النافذة، ولا سيما في ما يتعلق بتسكين الدرجة

(1) السنهوري، 2000، مصدر سابق، ج5، ص3.
(2) قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019. مصدر سابق، 2019، المادة 27
(3) قانون ضريبة الدخل رقم (113) لسنة 1982 المعدل الوقائع العراقية، العدد 2896، 20 كانون الأول 1982. المادة 33 و المادة 35.

الوظيفية واحتساب الخدمة والحقوق التقاعدية، كما يتجلى ذلك في أحكام قانون الخدمة المدنية وقانون التقاعد الموحد[1]. وهنا تكون التسوية أداة تنظيمية تصحيحية.

ومن ثمّ، فإن التسوية في التشريع العراقي تمثل مفهومًا وظيفيًا مرنًا يتغير بحسب السياق، وهو ما يجعلها أداة فعالة في بعض المجالات، ومصدر خطر في مجالات أخرى.

**المطلب الثالث: الأثر المالي للتسوية وإشكالية استنزاف الواردات**

يعد تحليل الأثر المالي لمفهوم "التسوية" من المسائل الجوهرية في فهم دورها الحقيقي داخل النظام القانوني والمالي للدولة، إذ لا يقتصر أثرها على معالجة أوضاع قانونية أو محاسبية محددة، بل يمتد ليؤثر بصورة مباشرة أو غير مباشرة في كفاءة إدارة الموارد العامة. ورغم أن التسوية صممت في أصلها كأداة لضبط المال العام واسترداد الحقوق، إلا أن الممارسة التطبيقية تكشف عن ازدواجية في وظائفها، حيث يمكن أن تتحول، في ظل ضعف الرقابة أو غموض الضوابط، إلى آلية لإدارة الاختلالات المالية بدل معالجتها جذريًا. ومن ثمّ، فإن تقييم دور التسوية يقتضي الوقوف على هذا التباين بين وظيفتها المعيارية ووظيفتها التطبيقية، من خلال تحليل أبعادها في المجالات المالية والضريبية والإدارية.

**الفرع الأول: التسوية كأداة لضبط المال العام**

في إطارها المعياري، تمثل التسوية أداة قانونية ومحاسبية تهدف إلى تحقيق الانضباط المالي، من خلال إقفال الحسابات، وتسوية السلف والأمانات، ومعالجة الفروقات المالية، بما يضمن دقة البيانات المالية وسلامة التقارير الختامية. وتؤدي هذه الوظيفة دورا أساسيا في تعزيز الشفافية، وتمكين الجهات الرقابية من متابعة حركة الأموال العامة وتقييم كفاءة الإنفاق.

[1] جمهورية العراق .(1960) .قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل .بغداد: الوقائع العراقية. العدد299، تاريخ النشر: 7 شباط 1960، المادة 3؛ وينظر: جمهورية العراق .(2014) .قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 المعدل .بغداد: الوقائع العراقية. الوقائع العراقية: العدد 4314، تاريخ النشر: 10 شباط 2014، المواد 21 و24.

وعليه، فإن التسوية، في هذا السياق، تعد جزءا من منظومة الحوكمة المالية، إذ تسهم في تصحيح الانحرافات وضمان مطابقة الواقع المالي للقيود المحاسبية، بما يعزز الثقة في الإدارة المالية للدولة.

**الفرع الثاني: التسوية كآلية لترحيل المخالفات المالية**

غير أن هذا الدور الإيجابي قد يتآكل في التطبيق العملي، حيث تتحول التسوية، في بعض الحالات، إلى وسيلة لتأجيل معالجة المخالفات المالية أو إعادة توصيفها بدل حسمها. ففي المجال المالي، يؤدي تأخير التسويات أو استخدامها لإخفاء الانحرافات إلى إضعاف فعالية الرقابة المالية واستمرار الاختلالات دون معالجة حقيقية[1].

وفي المجال الضريبي، قد تستخدم التسويات بوصفها أدوات مرنة لتخفيض الالتزامات أو إنهاء النزاعات بصورة لا تعكس القيمة الحقيقية للضرائب المستحقة، مما يؤدي إلى تآكل الإيرادات العامة وإضعاف العدالة الضريبية[2] .أما في الإدارة العامة، فقد تتحول التسويات إلى أداة لمعالجة اختلالات هيكلية من خلال حلول مؤقتة، كالتسويات الوظيفية أو المالية ذات الأثر الرجعي، الأمر الذي يسهم في تضخم الالتزامات المالية وإعادة إنتاج الخلل المؤسسي.

وبذلك، تنتقل التسوية من كونها أداة تصحيحية إلى **آلية لترحيل المخالفات**، تُبقي المشكلة قائمة ولكن بصيغة قانونية مختلفة.

**الفرع الثالث: أثر التسويات غير المنضبطة على كفاءة الواردات العامة**

يؤدي التوسع في استخدام التسويات غير المنضبطة إلى آثار مالية سلبية تتجاوز نطاق الحالات الفردية، لتنعكس على كفاءة الواردات العامة للدولة. إذ إن التسويات التي لا تستند إلى

(1) International Monetary Fund (IMF). (2016). Public financial management and its emerging architecture. Washington, DC: IMF. p. 42

(2) OECD. (2015). Tax administration 2015: Comparative information on OECD and other advanced and emerging economies. Paris: OECD Publishing. p. 77

معايير دقيقة قد تؤدي إلى استرداد جزئي للأموال، أو إلى تأخير استيفائها، وهو ما ينطوي على خسارة في القيمة الاقتصادية للموارد العامة.

كما أن هذه الممارسات تضعف الحافز على الامتثال المسبق للقانون، سواء في المجال الضريبي أو الإداري، إذ يصبح من الممكن معالجة المخالفات لاحقا عبر التسوية، بدل الالتزام بالقواعد من البداية. ويؤدي ذلك إلى تراجع كفاءة التحصيل، واتساع فجوة العدالة المالية بين المكلفين، فضلًا عن إضعاف الثقة في النظام القانوني.

وعليه، يمكن صياغة الفرضية المركزية لهذا البحث على النحو الآتي: **كلما توسّع نطاق التسويات غير المنضبطة، تراجعت كفاءة الواردات العامة وازدادت فجوة العدالة المالية.**

يتضح مما تقدم أن التسوية تحمل **ازدواجية وظيفية واضحة**؛ فهي من جهة أداة قانونية لضبط المال العام وتعزيز الانضباط المالي، ومن جهة أخرى قد تتحول، في التطبيق غير المنضبط، إلى أداة لإعادة إنتاج الخلل المؤسسي واستنزاف الموارد العامة. ومن هنا، فإن الإشكالية لا تكمن في مفهوم التسوية ذاته، بل في كيفية توظيفه ضمن إطار مؤسسي يضمن تحقيق غايته الأصلية دون الانحراف بها نحو إدارة الاختلالات بدل معالجتها.

**المبحث الثاني: التسوية في قانون العفو العام العراقي: الإطار القانوني والتطبيق العملي**

يمثل إدراج مفهوم "التسوية" ضمن قانون العفو العام العراقي رقم (27) لسنة 2016 المعدل تحولا مهمًا في البنية التشريعية التي تحكم العلاقة بين العدالة الجنائية وحماية المال العام. فالتسوية، التي عُرفت تقليديًا كأداة مالية أو إدارية لمعالجة الالتزامات وتصحيح الأوضاع، اكتسبت في هذا السياق بعدًا جديدًا يتصل مباشرة بمصير المسؤولية الجزائية. ومن ثمّ، لم تعد التسوية مجرد إجراء فني، بل أصبحت جزءًا من آلية قانونية مركبة تتداخل فيها الأبعاد الجنائية والمالية، بما يستدعي تحليلًا دقيقًا لتنظيمها القانوني وآليات تطبيقها، والوقوف على حدود هذا التحول وآثاره.

**المطلب الأول: التنظيم القانوني للتسوية في قانون العفو العام**

قبل الوقوف على الآثار القانونية للتسوية في إطار قانون العفو العام، يقتضي المنهج العلمي تحليل الأساس التشريعي الذي تستند إليه، من خلال استقراء النصوص القانونية التي نظمتها، وبيان شروطها وآلياتها. إذ إن فهم موقع التسوية داخل البناء القانوني للعفو العام يمثل مدخلًا ضروريًا لتقييم طبيعتها ووظيفتها، ومدى انسجامها مع المبادئ العامة للعدالة الجنائية وحماية المال العام.

**الفرع الأول: تحليل نصوص القانون ذات الصلة بالتسوية**

تتجلى أهمية مفهوم التسوية في قانون العفو العام العراقي رقم (27) لسنة 2016 المعدل من خلال موقعه كشرط قانوني يرتبط بشمول بعض الجرائم بأحكام العفو، ولا سيما الجرائم ذات الأثر المال

ي. فقد نص القانون على إمكانية شمول بعض المتهمين أو المحكومين بالعفو، شريطة تسديد المبالغ المترتبة عليهم أو إجراء تسوية مالية بشأنها وفق الضوابط القانونية المعتمدة[1].

ويكشف هذا التنظيم التشريعي عن تحول نوعي في وظيفة التسوية داخل النظام القانوني، إذ لم تعد تقتصر على كونها أداة محاسبية أو تنظيمية كما في القوانين المالية، بل أصبحت ذات أثر جنائي مباشر، يؤثر في مصير الدعوى الجزائية أو في تنفيذ العقوبة. وبذلك، تنتقل التسوية من إطارها التقليدي بوصفها وسيلة لتصحيح الأوضاع المالية إلى كونها **شرطا قانونيا يرتبط بإسقاط أو تخفيف المسؤولية الجزائية.**

[1] قانون العفو العام رقم (27) لسنة 2016 المعدل، المصدر السابق نفسه. ص4

ويؤدي هذا التحول إلى نشوء حالة من التداخل بين المفهومين؛ العفو والتسوية، حيث يصبح العفو، في بعض الحالات، معلقا على تحقق التزام مالي، وهو ما يطرح إشكالية قانونية دقيقة تتعلق بطبيعة هذا الارتباط، وحدود مشروعيته في إطار المبادئ العامة للقانون الجنائي.

**الفرع الثاني: شروط التسوية وآلياتها**

لا يمنح قانون العفو العام التسوية بصورة مطلقة، بل يربطها بجملة من الشروط والإجراءات التي تهدف إلى ضمان تحقق الغاية منها، والمتمثلة في استرداد الحقوق المالية المرتبطة بالجريمة. إذ يشترط القانون، في الحالات ذات الأثر المالي، قيام المتهم أو المحكوم بتسديد المبالغ المترتبة عليه أو التوصل إلى تسوية مالية مع الجهة المتضررة، سواء دفعة واحدة أو وفق آلية تقسيط معتمدة[1].

كما تخضع هذه التسوية لإجراءات قانونية محددة، تبدأ بطلب يقدم من قبل المعني، ويعرض على الجهات المختصة، سواء كانت قضائية أو إدارية، للنظر في مدى تحقق شروط التسوية، والتأكد من استيفاء الالتزامات المالية المرتبطة بها. ويفترض أن تتسم هذه الآليات بضوابط تضمن عدم الإخلال بحقوق الدولة، وأن تؤدي إلى استرداد فعلي للضرر المالي.

غير أن التطبيق العملي يثير جملة من التساؤلات حول مدى كفاية هذه الشروط والآليات، ولا سيما فيما يتعلق بمدى تحقق الاسترداد الكامل للأموال، أو إمكانية قبول تسويات جزئية، فضلًا عن مدى خضوع هذه الإجراءات لرقابة فعالة تضمن شفافيتها وعدالتها.

ومن هنا، تبرز إشكالية جوهرية تتمثل في أن ربط العفو بالتسوية المالية قد يؤدي، في بعض الحالات، إلى تحويل التسوية من أداة لاسترداد الحق إلى **مقابل قانوني لإسقاط العقوبة**، وهو ما يثير تساؤلا حول مدى انسجام ذلك مع مبدأ المساواة أمام القانون، وحدود جواز الربط بين المسؤولية الجزائية والقدرة المالية على إنهائها.

[1] قانون العفو العام رقم (27) لسنة 2016 المعدل، المصدر السابق نفسه. ص4

يتضح من التحليل أن التنظيم القانوني للتسوية في قانون العفو العام قد أضفى عليها طبيعة مزدوجة، تجمع بين البعد المالي والبعد الجنائي، وهو ما أدى إلى توسيع نطاقها الوظيفي بصورة غير مسبوقة. غير أن هذا التوسع، رغم ما قد يحققه من مرونة في معالجة بعض القضايا، يثير إشكاليات تتعلق بحدود العدالة الجنائية، واحتمال تحول التسوية إلى أداة لإدارة آثار الجريمة بدل معالجتها وفق القواعد القانونية الأصلية، الأمر الذي يستدعي تقييمًا نقديًا لأثرها في المباحث اللاحقة.

**المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للتسوية (الجنائية–المالية)**

يعد تحديد الطبيعة القانونية للتسوية في إطار قانون العفو العام من المسائل المحورية لفهم موقعها ضمن البناء التشريعي، إذ إن هذا المفهوم لم يعد يندرج ضمن نطاق قانوني محدد، بل أصبح يمثل نموذجا مركبا تتداخل فيه قواعد القانون المالي مع قواعد القانون الجنائي. ومن ثم، فإن تحليل هذا التداخل يقتضي الوقوف على تكييف التسوية، وبيان آثارها على الدعوى الجزائية والعقوبة، في ضوء المبادئ العامة للعدالة الجنائية.

**الفرع الأول: التكييف القانوني للتسوية**

يمكن توصيف التسوية في قانون العفو العام العراقي بأنها ذات طبيعة قانونية مزدوجة، تجمع بين البعدين المالي والجنائي، إذ تقوم من جهة على تسوية الالتزامات المالية الناشئة عن الفعل الجرمي، ومن جهة أخرى ترتبط بأثر قانوني يتمثل في إنهاء أو تخفيف المسؤولية الجزائية. وهذا التداخل يجعلها أقرب إلى ما يعرف في الفقه القانوني بـ"الآليات المختلطة (Hybrid Legal Mechanisms)"، التي لا تخضع بالكامل لمنطق فرع قانوني واحد، بل تنشأ عند تقاطع أكثر من نظام قانوني.

فمن الناحية المالية، تهدف التسوية إلى إعادة التوازن إلى المركز المالي للدولة من خلال استرداد الأموال أو معالجة الذمم المالية، وهو ما ينسجم مع المبادئ العامة للإدارة المالية التي

تقوم على حماية المال العام وضمان استرداده. أما من الناحية الجنائية، فإنها تؤدي وظيفة مختلفة، إذ ترتبط بإسقاط العقوبة أو إنهاء الدعوى، وهو ما يضعها ضمن نطاق الآثار المترتبة على المسؤولية الجزائية.

غير أن هذا التداخل يثير إشكالية في التكييف القانوني، إذ تصبح التسوية أداة لإعادة توصيف العلاقة بين الجريمة والجزاء، بحيث لا تعود العقوبة نتيجة حتمية للفعل الجرمي، بل تصبح مشروطة بإمكانية المعالجة المالية. وقد أشار بعض الفقه إلى أن "إدخال الاعتبارات المالية في تحديد مصير الدعوى الجزائية قد يؤدي إلى إضعاف الطابع الإلزامي للقواعد الجنائية"[1].

وعليه، فإن التسوية، وإن كانت تستند إلى منطق عملي يهدف إلى استرداد الأموال، إلا أنها تطرح تساؤلات عميقة حول حدود هذا التداخل، وما إذا كانت تمثل تطورًا في أدوات العدالة، أم انحرافًا عن قواعدها التقليدية.

**الفرع الثاني: أثر التسوية على الدعوى الجزائية والعقوبة**

يترتب على التسوية في إطار قانون العفو العام أثر مباشر على الدعوى الجزائية والعقوبة، إذ قد تؤدي إلى إنهاء الإجراءات القانونية في مراحلها المختلفة، سواء قبل صدور الحكم أو بعده. ففي حالة تقديم التسوية أثناء التحقيق أو المحاكمة، يمكن أن تؤدي إلى انقضاء الدعوى، أما إذا قُدمت بعد صدور الحكم، فإنها قد تفضي إلى إسقاط العقوبة أو وقف تنفيذها.

غير أن هذا الأثر لا يقتصر على الجانب الإجرائي، بل يمتد إلى جوهر فلسفة العقاب، إذ إن ربط إنهاء الدعوى الجزائية بتسوية مالية يغيّر من العلاقة التقليدية بين الجريمة والعقوبة. فبدل أن تقوم هذه العلاقة على قاعدة "الفعل الجرمي ← الجزاء"، تصبح خاضعة لمعادلة جديدة يمكن صياغتها على النحو الآتي: "الفعل الجرمي ← تسوية مالية ← إنهاء الأثر الجزائي."

[1] مهدي، عبد الرؤوف .(2007) .شرح القواعد العامة للإجراءات الجنائية .القاهرة: دار النهضة العربية، ص412

وقد حذّر الفقه الجنائي من هذا التحول، مؤكدًا أن "العدالة التصالحية، رغم أهميتها، لا ينبغي أن تؤدي إلى تآكل الردع العام أو تحويل العقوبة إلى خيار قابل للاستبدال"[1]. كما أشار إلى أن الآليات التصالحية "تحتاج إلى توازن دقيق بين تحقيق المصلحة العملية وضمان عدم المساس بأسس العدالة الجنائية."[2]

ومن ثمّ، فإن التسوية، في هذا السياق، قد تؤدي إلى إضعاف الأثر الردعي للقانون الجنائي، لا سيما إذا غابت الضوابط التي تضمن تحقيق التناسب بين الفعل والجزاء، وتحول دون اختزال المسؤولية الجنائية في بعدها المالي.

**المطلب الثالث: إشكاليات التطبيق العملي للتسوية**

رغم ما يتيحه نظام التسوية من مرونة في معالجة القضايا ذات الأثر المالي، إلا أن التطبيق العملي يكشف عن جملة من الإشكاليات التي تمس جوهر العدالة القانونية وكفاءة النظام المالي للدولة. وتتمثل هذه الإشكاليات في مظاهر متعددة، تتعلق بمبدأ المساواة، وكفاية الاسترداد المالي، ومدى فعالية الرقابة على إجراءات التسوية.

**الفرع الأول: عدم التكافؤ بين المكلفين**

تثير التسوية إشكالية جوهرية تتعلق بمبدأ المساواة أمام القانون، إذ إن الاستفادة منها ترتبط في كثير من الأحيان بالقدرة المالية للمتهم أو المحكوم. فالشخص الذي يمتلك القدرة على تسديد المبالغ المترتبة عليه يمكنه إنهاء مسؤوليته الجزائية من خلال التسوية، في حين يبقى غير القادر خاضعًا للعقوبة، رغم تماثل الأفعال المرتكبة.

[1] مهدي، عبد الرؤوف، شرح القواعد العامة للإجراءات الجنائية، المصدر السابق نفسه، ص420.
[2] Cassese, A. (2008). International criminal law (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press. p. 313

وهذا التفاوت يؤدي إلى ما يمكن وصفه بـ"التمييز غير المباشر على أساس القدرة المالية"، حيث تصبح العدالة مشروطة بالإمكانات الاقتصادية، وهو ما يتعارض مع المبادئ الدستورية التي تقوم على المساواة وعدم التمييز. وقد أشار الفقه إلى أن "ربط النتائج القانونية بالقدرة المالية يهدد فكرة العدالة المجردة، ويحوّل القانون إلى أداة متفاوتة الأثر بين الأفراد"[1].

وعليه، فإن هذا النمط من التسويات قد يؤدي إلى إضعاف الثقة في النظام القانوني، ويثير تساؤلات حول مدى تحقق العدالة الإجرائية في تطبيق النصوص القانونية.

**الفرع الثاني: التسويات الجزئية**

تتمثل إحدى أبرز الإشكاليات في قبول تسويات لا تؤدي إلى استرداد كامل الضرر المالي، بل تقتصر على إعادة جزء من الأموال أو التوصل إلى اتفاقات مخففة. ويؤدي ذلك إلى تقليص فعالية التسوية بوصفها أداة لحماية المال العام، إذ إن الهدف الأصلي منها يتمثل في استرداد الحقوق المالية كاملة.

كما أن التسويات الجزئية قد تخلق حافزًا سلبيًا، يتمثل في إمكانية الاستفادة من المال العام لفترة زمنية، ثم إعادة جزء منه لاحقًا مقابل إنهاء المسؤولية القانونية. وقد بيّن أن "عدم استرداد كامل الضرر المالي يؤدي إلى إضعاف وظيفة القانون في حماية المال العام، ويشجع على تكرار المخالفات."[2]

إضافة إلى ذلك، فإن هذه التسويات تؤدي إلى تقليل صافي الواردات العامة، سواء بسبب نقص المبالغ المستردة، أو بسبب الخسارة الزمنية للقيمة المالية، وهو ما ينعكس سلبًا على كفاءة الإدارة المالية للدولة.

---

[1] Garner, B. A. (2019). Black's law dictionary (11th ed.). St. Paul, MN: Thomson Reuters. p. 1547

[2] عبد الله، حسن كريم .(2018) .حماية المال العام في التشريع العراقي .بغداد: دار صفاء للنشر والتوزيع. ص165

**الفرع الثالث: ضعف التحقق من استرداد الضرر**

تتعلق الإشكالية الثالثة بمدى كفاءة الآليات المعتمدة للتحقق من أن التسوية قد أدت فعليا إلى استرداد كامل الضرر المالي. ففي ظل غياب قواعد دقيقة لتقدير حجم الضرر، وضعف التنسيق بين الجهات الرقابية، قد تتحول التسوية إلى إجراء شكلي يُنهي الدعوى دون معالجة جوهرية للآثار المالية للجريمة.

كما أن التأخر في تنفيذ التسويات، أو اعتماد آليات تقسيط طويلة الأمد، يؤدي إلى فقدان القيمة الزمنية للمال، وهو ما يعد خسارة مالية غير مباشرة. وقد أشار صندوق النقد الدولي إلى أن "ضعف أنظمة الرقابة والتدقيق المالي يؤدي إلى تقليل فعالية استرداد الأموال العامة، حتى في حال وجود آليات تسوية"[1].

ومن ثمّ، فإن غياب التحقق الفعلي من استرداد الضرر يحول التسوية من أداة لاستعادة الحقوق إلى آلية لإنهاء النزاعات دون ضمان تحقيق العدالة المالية، وهو ما يؤثر في كفاءة الواردات العامة ويضعف من دور الدولة في حماية مواردها.

يتضح لنا أن التسوية في قانون العفو العام تمثل نموذجا قانونيا مركبا يجمع بين المرونة الإجرائية والتعقيد الوظيفي، إلا أن تطبيقها العملي يواجه تحديات جوهرية تمس العدالة الجنائية وكفاءة الإدارة المالية. ومن ثم، فإن تحقيق التوازن بين هذه الأبعاد يظل مرهونا بمدى إحاطة التسوية بضوابط قانونية ورقابية صارمة، تضمن عدم تحولها من أداة لاسترداد الحق إلى وسيلة لإدارة الخلل المؤسسي.

[1] International Monetary Fund (IMF). (2016), p. 42

## المبحث الثالث: التداخل بين التسوية والقوانين الخاصة بحماية المال العام

يعد تنظيم حماية المال العام من المرتكزات الأساسية التي يقوم عليها النظام القانوني والمالي في الدولة، إذ ترتبط به مباشرة كفاءة الإدارة العامة، ومستوى الانضباط المالي، وثقة المجتمع بمؤسسات الدولة. وفي هذا السياق، لم يكتفِ المشرّع العراقي بإقرار قواعد عامة لحماية الأموال العامة، بل عمد إلى سنّ تشريعات خاصة تهدف إلى ضمان استرداد هذه الأموال ومحاسبة المتسببين بالضرر الذي يلحق بها.

غير أن إدخال مفهوم "التسوية" في بعض التشريعات، ولا سيما في قانون العفو العام، أوجد حالة من التداخل بين هذه الآلية المرنة، وبين الأدوات القانونية ذات الطابع الإلزامي التي تمثلها قوانين حماية المال العام، وفي مقدمتها قانون التضمين وقانون تحصيل الديون الحكومية. ومن ثمّ، فإن تحليل هذا التداخل يقتضي الوقوف على الطبيعة القانونية لهذه القوانين، وبيان آلياتها، ومقارنتها بطبيعة التسوية، تمهيدًا لتقييم أثر هذا التداخل على كفاءة استرداد المال العام.

### المطلب الأول: قانون التضمين وقانون تحصيل الديون الحكومية

قبل بيان أثر التسوية على منظومة حماية المال العام، يقتضي المنهج العلمي تحليل الأدوات القانونية الأصلية التي اعتمدها المشرع لضمان استرداد الأموال العامة، والمتمثلة في قانون التضمين وقانون تحصيل الديون الحكومية. إذ يشكل هذان القانونان الإطار القانوني الملزم الذي يستند إلى مبدأ المسؤولية المالية والاسترداد الكامل، وهو ما يميزهما عن الآليات المرنة التي تقوم على التفاوض أو الاتفاق.

#### الفرع الأول: الطبيعة القانونية لكل منهما

يعد قانون التضمين رقم (31) لسنة 2015 أحد أهم الأدوات القانونية التي تهدف إلى حماية المال العام من خلال تحميل الموظف أو المكلف بخدمة عامة المسؤولية المالية عن الأضرار

التي تلحق بالأموال العامة نتيجة الإهمال أو التقصير أو مخالفة القوانين والأنظمة[1]. وتقوم فلسفة هذا القانون على مبدأ المسؤولية الشخصية عن الخطأ الوظيفي، بحيث لا تتحمل الدولة نتائج الأفعال غير المشروعة التي تصدر عن موظفيها، بل يلزم مرتكب الخطأ بتعويض الضرر الذي تسبب به.

ومن هذا المنطلق، يتميز التضمين بطبيعته القانونية بوصفه إجراء ذا طابع إداري–قضائي ملزم، لا يقوم على التراضي أو الاتفاق، وإنما على تحديد المسؤولية وإلزام المتسبب بالضرر بدفع قيمته. فهو لا يهدف إلى إنهاء النزاع فحسب، بل إلى إعادة الحال إلى ما كان عليه، وضمان عدم تحميل الخزينة العامة أعباء مالية ناتجة عن أخطاء فردية.

أما قانون تحصيل الديون الحكومية رقم (56) لسنة 1977، فيمثل الإطار القانوني الذي ينظم عملية استرداد حقوق الدولة المالية من الأفراد أو الكيانات المختلفة، سواء كانت هذه الحقوق ناشئة عن ضرائب أو رسوم أو غرامات أو التزامات مالية أخرى[2]. ويقوم هذا القانون على مبدأ سيادة الدولة في استيفاء حقوقها المالية، ويمنح الجهات المختصة صلاحيات واسعة لضمان تحصيل هذه الحقوق.

ويتميز هذا القانون بطبيعته بوصفه نظاما قانونيا تنفيذيا ذا طابع إلزامي، إذ لا يترك مجالا للتفاوض أو التنازل، بل يهدف إلى استيفاء الحقوق المالية كاملة، باعتبارها جزءا من الموارد العامة التي لا يجوز التفريط بها. وقد أشار الفقه إلى أن "استرداد الأموال العامة يجب أن يخضع لقاعدة الإلزام الكامل، نظرا لارتباطه بالمصلحة العامة"[3].

[1] جمهورية العراق.(2015) . قانون التضمين رقم (31) لسنة 2015. مصدر سابق، ص4

[2] جمهورية العراق .(1977) .قانون تحصيل الديون الحكومية رقم (56) لسنة 1977، مصدر سابق، ص4.

[3] حرب، طارق.(2017). قانون تحصيل الديون الحكومية: شرح وتحليل. بغداد: منشورات الزوراء القانونية. ص55

وعليه، فإن القاسم المشترك بين القانونين يتمثل في أنهما يقومان على منطق الإلزام والاسترداد الكامل، بخلاف التسوية التي تقوم على المرونة وإمكانية الاتفاق، وهو ما يضعهما في موقع مغاير من حيث الفلسفة القانونية.

**الفرع الثاني: آليات الاسترداد الإلزامي**

تستند آليات الاسترداد في كل من قانون التضمين وقانون تحصيل الديون الحكومية إلى مجموعة من الإجراءات القانونية التي تهدف إلى ضمان استيفاء الأموال العامة بصورة كاملة وفعالة، دون ترك مجال للتقدير التفاوضي أو التنازل عن جزء من الحقوق.

ففي قانون التضمين، تبدأ إجراءات الاسترداد بتحديد المسؤولية المالية على الموظف أو المكلف، من خلال لجان أو جهات تحقيق مختصة، تقوم بتقدير حجم الضرر المالي الذي لحق بالدولة. ثم يصدر قرار إداري بالتضمين يلزم المعني بدفع قيمة الضرر، ويكون هذا القرار قابلا للطعن أمام الجهات القضائية المختصة، إلا أنه يظل قائما على مبدأ الإلزام وليس التراضي. وبذلك، فإن التضمين لا يهدف فقط إلى التعويض، بل إلى تكريس مبدأ المساءلة المالية، ومنع تكرار المخالفات.

أما في قانون تحصيل الديون الحكومية، فتتخذ آليات الاسترداد طابعا أكثر صرامة، إذ تشمل وسائل التنفيذ الجبري التي تمكن الدولة من استيفاء حقوقها دون الحاجة إلى موافقة المدين. وتشمل هذه الآليات الحجز على الأموال المنقولة وغير المنقولة، ومنع التصرف بها، واتخاذ إجراءات تنفيذية مباشرة لضمان استيفاء الدين. وقد أشار صندوق النقد الدولي إلى أن "وجود آليات تنفيذ جبري فعالة يعد من الركائز الأساسية لضمان كفاءة تحصيل الإيرادات العامة"[1].

وتظهر هذه الآليات أن استرداد المال العام، وفق هذه القوانين، يقوم على مبدأ الحتمية القانونية، حيث لا يجوز إسقاط الدين أو تخفيضه إلا ضمن حالات محددة يقرها القانون، وبضوابط صارمة، حفاظا على المال العام ومنع التفريط به.

[1] International Monetary Fund (IMF). (2016). p41.

وعليه، فإن هذه الآليات تعكس فلسفة قانونية تقوم على أن المال العام لا يخضع لمنطق التفاوض، بل لمنطق الإلزام، وهو ما يميزها بوضوح عن نظام التسوية الذي يقوم على المرونة وإمكانية إعادة تحديد الالتزامات المالية.

يتضح من التحليل أن قانون التضمين وقانون تحصيل الديون الحكومية يمثلان أدوات قانونية قائمة على الإلزام والاسترداد الكامل، ويهدفان إلى حماية المال العام من خلال تحميل المسؤولية المالية واستيفاء الحقوق دون تنازل أو مرونة تفاوضية. وهذا ما يضعهما في مقابل التسوية، التي تقوم على منطق مختلف، الأمر الذي يمهد للإشكالية التي سيعالجها البحث في المطلب اللاحق، والمتمثلة في مدى تأثير التسوية على فعالية هذه الأدوات القانونية في استرداد المال العام.

**المطلب الثاني: أثر التسوية على المال العام والواردات**

يعد تقييم أثر التسوية على المال العام من المحاور المركزية لفهم موقعها الحقيقي داخل المنظومة القانونية والمالية للدولة، إذ لا يقتصر تأثيرها على معالجة حالات فردية مرتبطة بالنزاعات أو الجرائم المالية، بل يمتد ليطال بنية الإيرادات العامة وكفاءة تحصيلها. وفي هذا السياق، يبرز التوسع في استخدام التسوية، ولا سيما ضمن قانون العفو العام، بوصفه عاملًا مؤثرًا في إعادة تشكيل العلاقة بين الدولة وحقوقها المالية، من خلال الانتقال التدريجي من منطق الإلزام القانوني إلى منطق المرونة التفاوضية.

وإذا كانت القوانين الخاصة بحماية المال العام، كقانون التضمين وقانون تحصيل الديون الحكومية، تقوم على مبدأ الاسترداد الكامل والملزم، فإن التوسع في اعتماد التسوية قد يؤدي إلى إضعاف هذه القاعدة، وتحويل الاسترداد من التزام قانوني إلى خيار قابل للتفاوض، وهو ما يستدعي تحليل هذا الأثر من زاويتين أساسيتين: زاوية استنزاف الواردات، وزاوية الكلفة الزمنية والمالية للتسويات.

**الفرع الأول: التسوية واستنزاف الواردات**

يؤدي التوسع في استخدام التسوية، خصوصا في إطار قانون العفو العام، إلى آثار مباشرة وغير مباشرة على الواردات العامة للدولة، إذ قد يتم اللجوء إلى التسوية خارج الإطار الصارم الذي تفرضه قوانين الاسترداد الإلزامي، مما يفتح المجال أمام قبول تسويات لا تعكس القيمة الحقيقية للضرر المالي.

ففي العديد من الحالات، قد تبرم تسويات تقوم على إعادة جزء من الأموال بدلا من استردادها بالكامل، أو يتم التنازل عن بعض الالتزامات المالية أو الغرامات المرتبطة بها، وهو ما يشكل إخلالا بمبدأ الاسترداد الكامل الذي تقوم عليه القواعد المالية العامة. وبذلك، تتحول التسوية من أداة لاسترجاع الحقوق إلى وسيلة لإعادة تحديدها على نحو قد يكون أقل من قيمتها الفعلية.

وقد أشار الفقه القانوني إلى أن "تجاوز آليات التضمين والتحصيل الإلزامي يؤدي إلى إضعاف الحماية القانونية للمال العام، ويخلق بيئة مؤسسية تسمح بإعادة إنتاج الفساد"[1]. كما بيّن[2] أن ضعف الالتزام بقواعد الاسترداد الكامل يؤدي إلى تراجع كفاءة الإيرادات العامة وزيادة الفجوة بين الموارد المتوقعة والمتحققة.

ومن ثم، فإن التسوية، في حال استخدامها دون ضوابط دقيقة، قد تسهم في استنزاف غير مباشر للواردات العامة، ليس من خلال إنفاق ظاهر، بل عبر تقليل حجم الأموال المستردة، وإضعاف أدوات التحصيل الإلزامي، وتحويل الحقوق المالية للدولة إلى موضوع تفاوض بدل أن تكون التزاما قانونيا واجب النفاذ.

[1] الموسوي، سليم جبار .(2020) .آليات مكافحة الفساد المالي في التشريع العراقي .بغداد: دار اليمامة، ص134.
[2] International Monetary Fund (IMF). P.44.

**الفرع الثاني: الكلفة الزمنية والمالية للتسويات**

لا يقتصر أثر التسوية على تقليل حجم الأموال المستردة، بل يمتد ليشمل الكلفة الزمنية والمالية المرتبطة بها، إذ إن العديد من التسويات تتم بعد فترات طويلة من وقوع الضرر، أو يتم تنفيذها عبر آليات تقسيط تمتد لسنوات، وهو ما يؤدي إلى فقدان القيمة الزمنية للمال.

فالقيمة الاقتصادية للأموال لا تقاس فقط بمقدارها الاسمي، بل بقدرتها على توليد العوائد خلال الزمن، ومن ثم فإن تأخير استردادها يمثل خسارة مالية غير مباشرة تتحملها الخزينة العامة. وقد أشار[1] إلى أن "تأخير تحصيل الإيرادات العامة يقلل من كفاءتها الاقتصادية، ويؤثر في قدرة الدولة على تمويل نفقاتها."

كما أن اعتماد التسويات المؤجلة أو المجزأة قد يؤدي إلى زيادة المخاطر المرتبطة بعدم التنفيذ الكامل، أو تعثر السداد، وهو ما يضاعف من الخسارة المالية، ويضعف من فعالية هذه الآلية بوصفها وسيلة لاسترداد الحقوق.

ويضاف إلى ذلك أن التسوية، في بعض الحالات، قد تستخدم كبديل عن الإجراءات القانونية الصارمة، مما يؤدي إلى إضعاف الردع المالي، وتشجيع سلوكيات قائمة على تأجيل الالتزام أو التحايل عليه، اعتمادا على إمكانية تسويته لاحقا بشروط مخففة.

وعليه، فإن الكلفة الحقيقية للتسوية لا تقتصر على المبالغ التي لا يتم استردادها، بل تشمل أيضا الخسارة الزمنية للقيمة المالية، وتراجع كفاءة التحصيل، وزيادة مخاطر التعثر، وهو ما ينعكس سلبا على استدامة الموارد العامة.

إذن فالتوسع في استخدام التسوية، إذا لم يضبط بضوابط قانونية ورقابية صارمة، يؤدي إلى إضعاف آليات الاسترداد الإلزامي، وتقليل كفاءة الواردات العامة، سواء من حيث حجم الأموال

[1] OECD. (2015). Tax administration 2015: P.40.

المستردة أو توقيت استردادها. ومن ثم، فإن التسوية قد تتحول من أداة لحماية المال العام إلى آلية أقل صرامة تفتح المجال للتفريط الجزئي بالموارد، الأمر الذي يستدعي إعادة تأطيرها ضمن منظومة قانونية تضمن تحقيق الاسترداد الكامل، وتحافظ على كفاءة الإدارة المالية للدولة.

**المبحث الرابع: أثر التسوية على مكافحة الفساد وعدالة توزيع الواردات**

يمثل الربط بين التسوية من جهة، ومكافحة الفساد وعدالة توزيع الواردات من جهة أخرى، أحد أهم المحاور التحليلية التي تكشف الأبعاد العميقة لهذا المفهوم داخل النظام القانوني والمالي للدولة. فالتسوية، بوصفها أداة قانونية مرنة، لا يقتصر أثرها على معالجة حالات فردية، بل يمتد ليؤثر في منظومة الردع الجنائي، وفي مستوى الثقة العامة بالقانون، وفي كفاءة توزيع الموارد العامة.

وفي دولة ذات اقتصاد ريعي كالعراق، تكتسب هذه المسألة أهمية مضاعفة، إذ لا تنفصل كفاءة توزيع الواردات عن سلامة تكوينها وتحقيق العدالة في تحصيلها. ومن ثم، فإن تحليل أثر التسوية يقتضي النظر إليها ليس فقط كأداة إجرائية، بل كعنصر مؤثر في بنية النظام المالي والسيادي للدولة.

**المطلب الأول: أثر التسوية على الردع الجنائي والثقة العامة بالقانون**

يعد الردع الجنائي أحد الركائز الأساسية التي يقوم عليها النظام القانوني في مكافحة الفساد، إذ يهدف إلى منع ارتكاب الأفعال غير المشروعة من خلال فرض جزاءات واضحة وحتمية. غير أن التوسع في استخدام التسوية، ولا سيما بصيغ غير منضبطة، قد يؤدي إلى إضعاف هذا الهدف، من خلال إعادة تشكيل العلاقة بين الجريمة والعقوبة على نحو يحد من أثر الردع العام.

**الفرع الأول: أثر التسوية على الردع الجنائي**

إن إدخال التسوية كآلية لإنهاء المسؤولية الجزائية، أو تخفيف آثارها، يغير من البنية التقليدية للنظام الجنائي، التي تقوم على حتمية العقوبة كنتيجة للفعل الجرمي. فحين يصبح بالإمكان معالجة الجريمة عبر تسوية مالية، فإن ذلك قد يخلق تصورا ضمنيا مفاده أن المسؤولية الجنائية قابلة للاستبدال أو التخفيف مقابل مقابل مالي.

ويؤدي هذا التصور إلى تقليص الأثر الردعي للقانون، إذ قد يميل بعض الأفراد إلى ارتكاب المخالفات وهم مدركون لإمكانية تسويتها لاحقا. وقد أكدت الأدبيات القانونية أن "ضعف الردع يمثل أحد العوامل الجوهرية في انتشار الفساد، خصوصا في البيئات التي تسمح بإعادة تسوية المخالفات دون تحمل تبعاتها الكاملة"[1].

كما يشير[2] في تحليله الاقتصادي للجريمة إلى أن الأفراد يقيمون سلوكهم بناء على كلفة المخالفة مقابل العائد المتوقع منها، فإذا انخفضت كلفة العقوبة نتيجة إمكانية التسوية، فإن ذلك يؤدي إلى زيادة احتمالية ارتكاب المخالفات.

وعليه، فإن التسوية، إذا لم تقيد بضوابط صارمة، قد تتحول من أداة لمعالجة الآثار إلى عامل يضعف من فعالية النظام الجنائي في تحقيق الردع.

**الفرع الثاني: أثر التسوية على الثقة العامة بالقانون**

لا يقتصر أثر التسوية على الجانب الجنائي، بل يمتد ليشمل الثقة العامة بالقانون، والتي تعد أحد أهم عناصر الشرعية القانونية للمؤسسات. فحين يشعر الأفراد بأن تطبيق القانون يختلف

[1] عبد الغني، محمد جاسم،(2019) ، أثر الفساد المالي على الثقة العامة بالقانون بغداد: دار الزمان للنشر. ص88

[2] Becker, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. Journal of Political Economy, 76(2), 169–217.

تبعا للقدرة المالية، أو أن بعض المخالفات يمكن إنهاؤها عبر تسويات، فإن ذلك يؤدي إلى تآكل الثقة في عدالة النظام القانوني.

وتظهر هذه الإشكالية بوضوح في الحالات التي يتم فيها قبول تسويات مالية في قضايا ذات أثر عام، دون شفافية كافية أو دون استرداد كامل للضرر، مما يخلق انطباعا بأن القانون لا يطبق بصورة متساوية. وقد أشار[1] إلى أن "التصور العام لعدالة الإجراءات يمثل عاملا حاسما في مدى التزام الأفراد بالقانون وثقتهم بالمؤسسات."

ومن ثم، فإن التوسع في التسويات غير المنضبطة قد يؤدي إلى إضعاف الشرعية القانونية، وتحويل القانون من أداة لتحقيق العدالة إلى أداة ينظر إليها بوصفها قابلة للتكييف أو التفاوض، وهو ما ينعكس سلبا على فعالية النظام القانوني ككل.

**المطلب الثاني: التسوية والمادة (106) من الدستور: من عدالة التوزيع إلى سلامة التكوين**

تنص المادة (106) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على إنشاء هيئة تهدف إلى ضمان التوزيع العادل للواردات الاتحادية، بما يعكس التزام الدولة بتحقيق العدالة المالية بين الأقاليم والمحافظات[2]. غير أن تحقيق هذه العدالة لا يقتصر على آليات التوزيع، بل يفترض مسبقا سلامة تكوين الواردات نفسها، وكفاءة تحصيلها.

ومن هذا المنطلق، فإن دراسة أثر التسوية في ضوء المادة (106) تقتضي تحليل العلاقة بين تكوين الإيرادات وتوزيعها، وبيان مدى تأثير التسويات غير المنضبطة على العدالة المالية.

**الفرع الأول: العدالة في توزيع الواردات**

تقوم فلسفة المادة (106) على مبدأ تحقيق العدالة في توزيع الواردات العامة، من خلال اعتماد معايير موضوعية تأخذ بنظر الاعتبار التفاوت في الموارد والحاجات بين الوحدات الإدارية.

---

(1) Tyler, T. R. (2006). Why people obey the law. Princeton, NJ: Princeton University Press. p. 163

(2) دستور جمهورية العراق لسنة 2005. الوقائع العراقية، العدد4012، 28 كانون الأول 2005 .بغداد. المادة 106

ويعد هذا المبدأ أحد الركائز الأساسية للنظام المالي في الدولة الاتحادية، إذ يهدف إلى تحقيق التوازن التنموي وتعزيز الاستقرار الاجتماعي.

غير أن هذه العدالة التوزيعية تفترض وجود قاعدة مالية سليمة، تقوم على تحصيل كامل للإيرادات المستحقة، دون نقصان أو تسرب. وقد أشار إلى أن "تحقيق العدالة في توزيع الموارد العامة يرتبط ارتباطا وثيقا بكفاءة تحصيلها وسلامة إدارتها."

وعليه، فإن أي خلل في مرحلة تحصيل الإيرادات ينعكس مباشرة على عدالة توزيعها، مهما كانت آليات التوزيع عادلة من حيث الشكل.

**الفرع الثاني: العلاقة بين تكوين الإيرادات وتوزيعها**

لا يمكن الفصل بين مرحلتي تكوين الإيرادات وتوزيعها، إذ إنهما يمثلان حلقات متكاملة ضمن النظام المالي للدولة. فالتوزيع العادل يفترض أن تكون الإيرادات قد جمعت بصورة كاملة وفعالة، في حين أن ضعف التحصيل يؤدي إلى تقليص الموارد المتاحة للتوزيع.

وفي هذا السياق، فإن التسويات التي تؤدي إلى استرداد جزئي للأموال، أو إلى تأخير تحصيلها، تؤثر سلبا على سلامة تكوين الإيرادات، ومن ثم على قدرتها على تحقيق العدالة التوزيعية. وقد أشار[1] إلى أن "ضعف كفاءة التحصيل يمثل أحد أهم أسباب الاختلالات في الأنظمة المالية العامة."

وبذلك، فإن التسوية، حين تستخدم بصورة غير منضبطة، لا تؤثر فقط في العلاقة بين الدولة والمكلفين، بل تمتد آثارها إلى مستوى توزيع الموارد بين الوحدات الإدارية.

[1] International Monetary Fund (IMF). P.44.

**الفرع الثالث: أثر التسويات على العدالة المالية**

تؤدي التسويات غير المنضبطة إلى خلق ما يمكن وصفه بـ"العدالة المالية الشكلية"، حيث يتم توزيع الموارد وفق معايير تبدو عادلة، في حين أن حجم هذه الموارد قد يكون قد تأثر سلبا نتيجة ضعف التحصيل أو التسويات الجزئية.

فإذا كانت الإيرادات قد تعرضت للاستنزاف أو النقصان نتيجة تسويات لا تحقق الاسترداد الكامل، فإن توزيعها، مهما كان منظما، لن يحقق العدالة الحقيقية، بل سيعيد توزيع نقص الموارد بدل توزيعها بصورة عادلة. إذ أن "العدالة المالية لا تتحقق فقط من خلال آليات التوزيع، بل من خلال ضمان عدالة وكفاءة النظام الذي يولد هذه الموارد."[1]

ومن ثم، فإن التسوية غير المنضبطة تمثل خطرا مزدوجا، إذ تؤثر في حجم الإيرادات من جهة، وفي عدالتها التوزيعية من جهة أخرى، وهو ما يضعها في صلب الإشكالية المالية التي تواجه الدولة.

نلاحظ أن أثر التسوية يتجاوز نطاقها الإجرائي ليطال جوهر النظام القانوني والمالي للدولة، إذ تؤثر في فعالية الردع الجنائي، وفي مستوى الثقة العامة بالقانون، وفي كفاءة توزيع الموارد العامة. ومن ثم، فإن ضبط استخدام التسوية لا يعد مسألة قانونية فحسب، بل ضرورة مالية وسيادية لضمان تحقيق العدالة وحماية المال العام.

**الخاتمة**

يكشف هذا البحث أن "التسوية" في التشريع العراقي لم تعد مجرد أداة قانونية تقنية لمعالجة الالتزامات أو إنهاء النزاعات، بل تحولت إلى مفهوم مركب تتداخل فيه الأبعاد المالية والجنائية والإدارية، بما يعكس طبيعة النظام القانوني في تعامله مع الاختلالات بدل الوقاية منها. ورغم أن التسوية في أصلها تمثل وسيلة ضرورية لتحقيق الانضباط المالي وتسريع حسم المنازعات،

[1] Stiglitz, J. E. (2012). The price of inequality. New York: W. W. Norton & Company. p. 24

إلا أن توظيفها العملي، ولا سيما في إطار قانون العفو العام، أظهر انزياحا واضحا في وظيفتها من أداة لاسترداد الحق إلى آلية لإدارة الخسارة.

وتبلغ هذه الإشكالية ذروتها حين تربط التسوية مباشرة بمصير المسؤولية الجزائية، بحيث تتحول من إجراء مالي إلى شرط لإسقاط العقوبة أو تخفيفها، الأمر الذي يعيد صياغة العلاقة بين الجريمة والجزاء على أسس غير تقليدية. وفي هذا السياق، لا يعود السؤال مقتصرًا على مشروعية التسوية، بل يمتد إلى حدود استخدامها، ومدى انسجامها مع مبادئ العدالة الجنائية، ولا سيما مبدأ الردع والمساواة وحماية المال العام.

إن الخلل الحقيقي لا يكمن في وجود التسوية كمفهوم قانوني، بل في غياب الضوابط المؤسسية التي تحكم استخدامها، حيث تتحول في بيئة رقابية ضعيفة إلى أداة مرنة قابلة لإعادة التكييف، تستخدم أحيانا لاحتواء الاختلالات بدل معالجتها جذريا. ومن ثم، فإن إعادة الاعتبار للتسوية بوصفها أداة إصلاحية يقتضي إعادة تصميمها تشريعيا وربطها بمنظومة صارمة من الرقابة والمساءلة.

**الاستنتاجات**

1. إن التسوية في قانون العفو العام تمثل آلية قانونية ذات طبيعة مزدوجة (مالية–جنائية)، وهو ما يجعلها عرضة لإعادة التكييف بما قد يضعف من أثر الردع الجنائي إذا لم تضبط بضوابط صارمة.

2. إن التوسع غير المنضبط في استخدام التسوية يؤدي إلى تراجع دور القوانين الأصلية لحماية المال العام، ولا سيما قانون التضمين وقانون تحصيل الديون الحكومية، من خلال إحلال منطق التفاوض محل الإلزام القانوني.

3. إن التسويات التي لا تحقق الاسترداد الكامل أو تتم في إطار زمني متأخر تسهم في استنزاف الواردات العامة بصورة غير مباشرة، سواء من حيث القيمة أو الكفاءة.

4.

5. إن غياب آليات تحقق دقيقة من مقدار الضرر المسترد، وضعف الشفافية في إجراءات التسوية، يؤديان إلى تآكل الثقة العامة بالقانون، ويضعفان الشرعية المؤسسية.

6. إن ربط التسوية بالعفو دون ضمانات كافية قد يؤدي إلى خلق تصور ضمني بإمكانية "معالجة" المسؤولية الجنائية ماليا، وهو ما يعيد إنتاج بيئة محفزة على المخالفة بدل ردعها.

**المقترحات**

1. إعادة تأطير التسوية تشريعيا بحيث تربط صراحة بشرط الاسترداد الكامل للضرر المالي، مع احتساب القيمة الزمنية للأموال (الفائدة أو التعويض عن التأخير)، لضمان عدم تحقيق أي منفعة من الاحتفاظ غير المشروع بالمال العام.

2. إقرار نظام تدقيق إلزامي مزدوج (قضائي–مالي) لجميع التسويات، يتضمن مراجعة:

أ. مقدار الضرر الفعلي

ب. نسبة الأموال المستردة

ت. مدى تطابق التسوية مع المعايير القانونية وذلك من خلال جهة مستقلة أو لجنة مشتركة تضم القضاء والجهات الرقابية.

3. إلزام المشمولين بالتسوية بضمانات جدية للتسديد، مثل:

أ. تقديم كفالات مصرفية أو ضمانات عينية

ب. وضع قيود قانونية على التصرف بالأموال لحين إكمال السداد

ت. إدراجهم ضمن نظام متابعة مالي مركزي

4. اعتماد نظام العقوبات التصاعدية في حال الإخلال أو التكرار، بحيث:

أ. يلغى أثر التسوية تلقائيا عند عدم الالتزام بالسداد

ب. تعاد الإجراءات الجزائية بكاملها

ت. تشدد العقوبة في حال تكرار الاستفادة من التسوية

5. حظر اللجوء إلى التسوية في الحالات الجسيمة أو المنظمة، ولا سيما في جرائم الفساد الكبرى، إلا ضمن شروط استثنائية تضمن استردادا كاملا ومضاعفا للضرر.

6. تعزيز الشفافية المؤسسية من خلال:

أ. نشر بيانات دورية عن التسويات (عددها، قيمتها، نسب الاسترداد)

ب. إخضاعها لرقابة برلمانية ومجتمعية

ت. ربطها بمؤشرات الأداء المالي للدولة

7. إعادة التوازن بين التسوية وآليات الاسترداد الإلزامي، بحيث لا تستخدم التسوية كبديل عن قانون التضمين أو تحصيل الديون، بل كأداة استثنائية مكمّلة ضمن إطار محدد.

إن التحدي الحقيقي لا يتمثل في تنظيم التسوية كنص قانوني، بل في ضبط فلسفتها التطبيقية؛ فإما أن تبقى أداة لاسترداد الحق وتعزيز الانضباط، أو تتحول إلى آلية لإدارة الخسارة وإعادة

إنتاج الاختلالات. وبين هذين المسارين، تتحدد كفاءة الدولة في حماية مواردها، وقدرتها على تحقيق العدالة المالية في معناها الحقيقي.

**قائمة المراجع**

**أولًا: القوانين والتشريعات العراقية**


جمهورية العراق .(1951) .القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 .بغداد: الوقائع العراقية.

جمهورية العراق .(1960) .قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل .بغداد: الوقائع العراقية.

جمهورية العراق .(1977) .قانون تحصيل الديون الحكومية رقم (56) لسنة 1977 .بغداد: الوقائع العراقية.

جمهورية العراق .(1982) .قانون ضريبة الدخل رقم (113) لسنة 1982 المعدل .بغداد: الوقائع العراقية.

جمهورية العراق .(2005) .دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .بغداد.

جمهورية العراق .(2014) .قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 المعدل .بغداد: الوقائع العراقية.

جمهورية العراق .(2014) .تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014 .بغداد: وزارة التخطيط.

جمهورية العراق .(2015) .قانون التضمين رقم (31) لسنة 2015 .بغداد: الوقائع العراقية.

جمهورية العراق .(2016) .قانون العفو العام رقم (27) لسنة 2016 المعدل .بغداد: الوقائع العراقية.

جمهورية العراق .(2019) .قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 .بغداد: الوقائع العراقية.


**ثانيا: الكتب والمصادر العربية**


ابن منظور. (دون تاريخ) .لسان العرب .بيروت: دار صادر.

حرب، طارق .(2017) .قانون تحصيل الديون الحكومية: شرح وتحليل .بغداد: منشورات الزوراء القانونية.

عبد الله، حسن كريم .(2018) .حماية المال العام في التشريع العراقي .بغداد: دار صفاء للنشر والتوزيع.

عبد الغني، محمد جاسم .(2019) .أثر الفساد المالي على الثقة العامة بالقانون .بغداد: دار الزمان للنشر.

مهدي، عبد الرؤوف .(2007) .شرح القواعد العامة للإجراءات الجنائية .القاهرة: دار النهضة العربية.

الموسوي، سليم جبار .(2020) .آليات مكافحة الفساد المالي في التشريع العراقي .بغداد: دار اليمامة.

مجمع اللغة العربية .(2004) .المعجم الوسيط .القاهرة: مكتبة الشروق الدولية.

**ثالثا: المصادر الأجنبية والدولية**

Becker, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. Journal of Political Economy, 76(2), 169–217.

Cassese, A. (2008). International criminal law (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.

Garner, B. A. (2019). Black's law dictionary (11th ed.). St. Paul, MN: Thomson Reuters.

International Monetary Fund (IMF). (2016). Public financial management and its emerging architecture. Washington, DC: IMF.

OECD. (2015). Tax administration 2015: Comparative information on OECD and other advanced and emerging economies. Paris: OECD Publishing.

Stiglitz, J. E. (2012). The price of inequality. New York: W. W. Norton & Company.

Tyler, T. R. (2006). Why people obey the law. Princeton, NJ: Princeton University Press.