:

**أ – الدساتير التي اجازت العمل بالموازنات المستقلة من دون قصرها على جهة محددة** :

يعد مبدأ وحدة الموازنة مبدأ دستوريا في كثير من الدول مثل : الكويت التي نص دستورها النافذ بأن : ( تعد الدولة مشروع الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها ...)([[1]](#footnote-1)) . والبحرين التي جاء في دستورها النافذ بأن : ( تعد الحكومة مشروع قانون الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها ..)([[2]](#footnote-2)).

ففي نظر هذه النصوص لا يوجد الإ مشروع واحد للموازنة العامة للدولة ، لكن الدساتير المتقدمة أجازت الخروج على قاعدة الوحدة واعداد مشروعات موازنات أخرى إلى جانب مشروع الموازنة العامة . ومن أهم مظاهر الخروج الموازنات المستقلة ، فالدستور الكويتي أشار إلى تلك الموازنات بقوله : ( يُبين القانون الميزانيات العامة المستقلة ... وتسري في شأنها الأحكام الخاصة بميزانية الدولة )([[3]](#footnote-3)) . واستنادا إلى هذا النص الدستوري زود المشرع العادي الكويتي البنك المركزي بموازنة مستقلة([[4]](#footnote-4)) خاصة به عندما نص بأن :

( يكون للبنك المركزي ميزانية خاصة ...)([[5]](#footnote-5)) . وفي البحرين أجاز الدستور النافذ العمل بالموازنات المستقلة بقوله: ( يضع القانون الأحكام الخاصة بالميزانيات العامة المستقلة .... وتسري في شانها الأحكام الخاصة بميزانية الدولة ....)([[6]](#footnote-6)) . واستنادا إلى هذا النص الدستوري خص المشرع البحريني العادي البنك المركزي بالموازنة المستقلة([[7]](#footnote-7)) .

**ب – الدساتير التي أجازت العمل بالموازنات المستقلة لجهات محددة ليس من بينها البنك المركزي:**

وهذا هو مسلك الدستورين المصري والعراقي النافذين . وسنقف عليهما في النقطتين التاليتين :

**النقطة الأولى : موقف الدستور المصري من العمل بالموازنات المستقلة**

في البدء لا بد من القول إن دستور جمهورية مصر العربية النافذ لسنة: 2014 تبنى العمل بقاعدة وحدة الموازنة العامة للدولة بقوله : ( تشمل الموازنة العامة للدولة كافة ايراداتها ومصروفاتها دون استثناء ، ويُعرض مشروعها على مجلس النواب ... )([[8]](#footnote-8) ) .فالنص المذكور لا يتكلم سوى عن مشروع واحد هو مشروع الموازنة العامة للدولة ، لكن هذه القاعدة أورد عليها المشرع الدستوري استثناءات من بينها الموازنات المستقلة . واللافت للنظر أن المشرع الدستوري المصري زود عدة جهات بتلك الموازنات مثل : الوحدات

المحلية([[9]](#footnote-9) ) ، والمحكمة الدستورية العليا([[10]](#footnote-10) )، والمجلس الأعلى لتنظيم الإعلام([[11]](#footnote-11)) .أما البنك المركزي الذي يعد هيئة مستقلة كما تقدم البيان فلم ينص المشرع الدستوري المصري صراحة على تزويده بالموازنة المستقلة مثلما فعل مع الجهات المشار إليها في أعلاه ، وعند الرجوع إلى قانون البنك المركزي المصري النافذ الذي صدر عام 2003 (أي قبل صدور دستور 2014) فنلاحظ أنه لم ينص كذلك على أن للبنك المركزي موازنة مستقلة بيد أن تلك الموازنة يمكن استنتاجها من مفهوم المخالفة للمادة ( 20 ) من القانون المذكور التي نصت بأن : ( ... لا تشمل الموازنة العامة للدولة الموارد والاستخدامات الجارية والرأسمالية للبنك ... ) .

وفي رأينا أنه ما دام أن الدستور المصري النافذ لم يزود البنك المركزي بموازنة مستقلة فلا يجوز للبنك المذكور أن يختص بتلك الموازنة مع أننا نقر بأن عدم تزويد البنك المركزي بالموازنة المستقلة ينتقص من استقلاله ويُسهم في زيادة الصغوط الحكومية عليه .

**النقطة الثانية : موقف الدستور العراقي النافذ من العمل بالموازنات المستقلة**

ألمح دستور جمهورية العراق لسنة : 2005 إلى قاعدة وحدة الموازنة عندما تكلمت نصوصه عن مشروع واحد للموازنة العامة للدولة حيث جاء في الدستور المذكور: ( يُقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره )([[12]](#footnote-12)) ، لكن القاعدة المذكورة أرتضى المشرع الدستوري أن يرد عليها استثناء يتعلق بموازنة السلطة القضائية الإتحادية ، فبالإطلاع على الدستور نجد أنه نص بأن : ( يمارس مجلس القضاء الأعلى الصلاحيات الآتية : اقتراح مشروع الموازنة السنوية **للسلطة القضائية الإتحادية** ، وعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها )([[13]](#footnote-13)) . كما جاء في النظام الداخلي لمجلس النواب بأن : ( يمارس المجلس – يقصد مجلس النواب - الاختصاصات التشريعية الاتية : المصادقة على **موازنة مستقلة** ووافية للقضاء )([[14]](#footnote-14)). وتتكون السلطة القضائية الإتحادية من مجلس القضاء الأعلى ، والمحكمة الإتحادية العليا ، ومحكمة التمييز الإتحادية ، وجهاز الإدعاء العام ، وهيئة الإشراف القضائي ، والمحاكم الإتحادية الأخرى التي تنظم وفقا للقانون([[15]](#footnote-15)) . ومعنى ما تقدم أن المشرع الدستوري خول مجلس القضاء الأعلى أن يعد سنويا مشروعا واحدا لموازنة السلطة القضائية الإتحادية يُعرض على مجلس النواب للموافقة عليه من دون أن يخضع المشروع المذكور لمناقشة السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة المالية ومجلس الوزراء وذلك من أجل ابعاد القضاء عن التأثيرات أو الضغوط المالية التي قد تمارس عليه من قبل الجهات الحكومية ، وتزويده باستقلال أوسع في مواجهة تلك الجهات . ولكن لو أطلعنا على قوانين الموازنات العامة الإتحادية لوجدنا أن النص الدستوري تعرض لتشوهات عدة في التطبيق ناجمة عن عدم فهم السلطتين التشريعية والقضائية لمضمونه ، فمنذ سنة: 2005 المالية فضل مجلس القضاء الأعلى أن تدرج اعتماداته المالية ضمن الموازنة العامة للدولة وأن يكون لها باب ضمن أبواب الموازنة ويرمز له برمز خاص به ، لكن تلك الاعتمادات لم تحمل أسم السلطة القضائية الاتحادية كما ينص الدستور وانما ظهرت تحت مسمى مجلس القضاء الأعلى ، ويبدو أن السلطتين التشريعية والتنفيذية فطنتا إلى هذا العيب عامي: 2017 و 2018 عندما حمل الباب رقم : ( 45 ) الوارد في الموازنتين المذكورتين تسمية السلطة القضائية الإتحادية بيد أن المشرع والقضاء عادا القهقرى في موازنة عام : 2019 عندما أعيدت التسمية القديمة وسميت الجهة التي خصصت لها الإعتمادات بمجلس القضاء الأعلى . علما أن المشرع العراقي خالف قاعدة الوحدة في موازنة السلطة القضائية الإتحادية عندما شتت الإعتمادات المالية للسلطة القضائية الإتحادية في موازنة عام : 2019 على ثلاث جهات قضائية هي : مجلس القضاء الأعلى ، والمحكمة الإتحادية العليا ، ومجلس الدولة ، وخصص لكل جهة باب من أبواب الموازنة مما يدل على عدم وجود تفاهم بين تلك الجهات لإعداد مشروع موازنة واحد يحمل تسمية موازنة السلطة القضائية الإتحادية كما تطلب الدستور .

خلاصة ما تقدم أن موازنة السلطة القضائية في العراق مستقلة عن الموازنة العامة الإتحادية من الناحية الموضوعية حيث لا تخضع لمناقشات وزارة المالية وتأثيرات مجلس الوزراء ، لكن من الناحية الشكلية تظهر تلك الموازنة بأنها جزء من الموازنة العامة الإتحادية وغير منفصلة عنها .

**ولكن السؤال الذي يُطرح هنا أيحق لجهات أخرى مثل : الهيئات العامة المستقلة أن تختص بموازنات مستقلة بها ؟**

أثير هذا التساؤل بمناسبة قيام مجلس النواب العراقي بإضافة المادة ( 46 ) إلى مشروع قانون الموازنة العامة الإتحادية للسنة المالية 2016 وبموجبها يقدم ديوان الرقابة المالية الإتحادي والمفوضية العليا المستقلة للإنتخابات موازنتهما السنوية إلى مجلس النواب لإقرارها ، لكن مجلس النواب أضاف المادة المتقدمة دون الرجوع إلى مجلس الوزراء مما حدا بالمجلس الأخير بالطعن على دستورية المادة المذكورة أمام المحكمة الإتحادية العليا التي أصدرت حكمها الذي قالت فيه : ( ... ذهب مجلس النواب عند تشريعه للقانون إضافة المادة ( 46 ) إلى المشروع الحكومي للموازنة والتي نصت على ( يقدم ديوان الرقابة المالية الاتحادي والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات موازنتهم السنوية إلى مجلس النواب لإقرارها ). وبذلك أجازت هذه المادة المُضافة إلى مشروع قانون الموازنة لديوان الرقابة المالية والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات تقديم موازنتهما السنوية إلى مجلس النواب لإقرارها دون المرور بوزارة المالية ومناقشتها في مجلس الوزراء ، وأصبح لهما الحق تقديمها مباشرة إلى مجلس النواب وهذا يتعارض مع مبدأ فصل السلطات المنصوص عليه في المادة ( 47 ) . وأن الدستور في المادة ( 80 / رابعا ) نص على صلاحية مجلس الوزراء بإعداد مشروع الموازنة هو اختصاص حصري لمجلس الوزراء يجب تقديمه إلى مجلس الوزراء ، وأن مجلس الوزراء يقوم بذلك عدا السلطة القضائية الإتحادية حيث أجازت المادة ( 91 / ثالثا ) من الدستور اقتراح مشروع الموازنة للسلطة القضائية الإتحادية وعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها. وبذلك فإن مجلس النواب عند إضافة المادة ( 46 ) من قانون الموازنة قد خالف مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة ( 47 ) من الدستور ...)([[16]](#footnote-16) ) .

نستنتج مما تقدم أن المحكمة الإتحادية العليا أرست مبدأ هاما قوامه أن لا وجود للموازنات المستقلة سوى للسلطة القضائية الإتحادية وما عدا تلك الجهة فلا يجوز لأي جهة أخرى أن تُزود بموازنة مستقلة ؛ لأن ذلك يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات .

وعودة إلى البدء ونزولا عند مقتضيات الحكم المتقدم فلا يجوز دستوريا أن يختص البنك المركزي العراقي بموازنة خاصة به مستقلة ومنفصلة عن الموازنة العامة للدولة ؛ لأن الدستور النافذ خلا من نص صريح بهذا الشأن. أما عن موقف قانون البنك المركزي العراقي النافذ فيلاحظ أنه لم يورد نصا صريحا بهذا الشأن ، وكل ما أورده أن للبنك المركزي أن يُحدد موازنته ، وأن يمولها([[17]](#footnote-17)) ، ويتولى مجلس البنك إعداد مشروع الموازنة السنوي وإقراره( [[18]](#footnote-18) ) ، ثم إحالة الموازنة بعد اقرارها إلى محافظ البنك لتنفيذها([[19]](#footnote-19)) ، عليه فإن مشروع موازنة البنك المركزي لا يُرسل إلى وزير المالية الاتحادية ، ولا يُدمج مع الموازنة العامة الاتحادية السنوية ، ولا يظهر في جداولها ، ولا يُرصد له أي باب من أبوابها ، وهذا مسلك يعد ، مخالفا للدستور النافذ الذي لم يخص البنك المذكور بموازنة مستقلة خاصة به كما فعل مع السلطة القضائية الإتحادية .

وفي رأينا أن عدم تزويد الدستور العراقي النافذ البنك المركزي بموازنة مستقلة يعد موقفا معيبا ؛ لأن الموازنة المستقلة من شأنها أن تُبعد البنك المذكور عن تدخلات السلطة التنفيذية ، وتجعله بمنجاة أو بمفازة من النزعات والأهواء السياسية . علما ان الدساتير العراقية السابقة خلت هي الأخرى من نص صريح يزود البنك المركزي بموازنة مستقلة به ، وقد انتهز المشرع العادي هذا الموقف فنص في قوانين البنك المركزي السابقة على اخضاع موازنات البنك المركزي للرقابة الوصائية لوزارة المالية([[20]](#footnote-20)).

ولكن إذا كنا نؤيد تزويد البنك المركزي العراقي بموازنة مستقلة ، فلا يعني ذلك عدم عرض الموازنة على مجلس النواب كما هو حاصل اليوم بل على العكس من ذلك ؛ فإننا ندعو إلى وجوب أن تُعرض تلك الموازنات سنويا على المجلس المذكور لسببين **الأول**: إن إقرار موازنة البنك المركزي من قبل مجلس النواب يُضفي مصداقية أكبر على تصرفات البنك المركزي المالية ، ويعزز من شفافيتها ؛ لأنها ستناقش داخل قبة البرلمان من قبل ممثلي الشعب ، و**السبب الثاني** : إن مجلس النواب كما تقدم البيان هو الجهة التي تتولى مساءلة البنك المركزي، والمساءلة كي تبنى على أسس صحيحة ومهنية ، فلابد أن يطلع مجلس النواب مسبقا على البرنامج المالي للبنك المركزي بما يتضمنه من توقعات لصرف النفقات وجباية الايرادات .

أخيرا لا بد من القول إن قانون البنك المركزي العراقي النافذ أغفل تنظيم موضوعات لها أهميتها من الناحية المالية مثل : بدء السنة المالية لموازنة البنك وتأريخ نهايتها، وكذلك مواعيد إقرار الموازنة في حين أن قوانين البنوك المركزية العربية تناولت القضايا المذكورة بالتفصيل . فالقانون المصري على سبيل المثل حدد بدء السنة المالية للبنك المركزي ببداية السنة المالية للدولة على أن تنتهي بنهايتها ، وعلى مجلس إدارة البنك المركزي اعتماد الموازنة قبل بداية السنة المالية بثلاثة أشهر([[21]](#footnote-21)) ، في حين حدد المشرع الاردني بداية سنة البنك المركزي المالية في : ( 1 ) كانون الثاني وتنتهي في : ( 31 ) كانون الأول من كل سنة([[22]](#footnote-22) ) . أما المشرع البحريني فقد نص صراحة بأن : السنة المالية للمصرف المركزي هي السنة المالية ذاتها للموازنة العامة للدولة([[23]](#footnote-23) ) .

1. ( 1 ) تنظر: المادة ( 140 ) من دستور الكويت النافذ لسنة 1962 . [↑](#footnote-ref-1)
2. ( 2 ) تنظر: الفقرة ( ب ) من المادة ( 109 ) من دستور البحرين النافذ لسنة 2002 . [↑](#footnote-ref-2)
3. ( 3 ) تنظر : المادة ( 148 ) من الدستور الكويتي النافذ . [↑](#footnote-ref-3)
4. ( 4 ) د . زين العابدين ناصر ، البترول ومعالم النظام المالي في الكويت ، الطبعة الثالثة ، مجلة الحقوق والشريعة ، العدد الثاني ، كلية الحقوق والشريعة ، جامعة الكويت ، 2006 ، ص 130 . [↑](#footnote-ref-4)
5. ( 1 ) تنظر: المادة ( 14 ) من قانون النقد وبنك الكويت المركزي لسنة: 1968. علما أن تسمية ( الميزانية الخاصة ) غير دقيقة ؛ لأن البنك المركزي هيئة عامة ، فموازنته تبعا لذلك تعد موازنة عامة ، وليست خاصة كما ذهب المشرع الكويتي . [↑](#footnote-ref-5)
6. ( 2 ) تنظر : المادة ( 114 ) من الدستور البحريني النافذ . [↑](#footnote-ref-6)
7. ( 3 ) نص قانون المصرف المركزي البحريني النافذ لسنة: 2006 صراحة في مادته: ( 34 ) بأن : ( يكون للمصرف المركزي ميزانية مستقلة ) . [↑](#footnote-ref-7)
8. ( 4 ) تنظر: المادة ( 124 ) من الدستور المصري النافذ . [↑](#footnote-ref-8)
9. ( 5 ) نصت المادة ( 178 ) من الدستور المصري النافذ بأن : ( يكون للوحدات المحلية موازنات مالية مستقلة ... ) . [↑](#footnote-ref-9)
10. ( 1 ) نصت المادة ( 191 ) من الدستور المصري النافذ بأن : ( المحكمة الدستورية العليا جهة قضائية مستقلة ... ويكون لها موازنة مستقلة ... ) . [↑](#footnote-ref-10)
11. ( 2 ) نصت المادة ( 211 ) من الدستور المصري النافذ بأن : ( المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والمالي والإداري ، وموازنتها مستقلة ... ) . [↑](#footnote-ref-11)
12. ( 3 ) تنظر : الفقرة ( أولا ) من المادة ( 62 ) من الدستور العراقي النافذ . [↑](#footnote-ref-12)
13. ( 4 ) تنظر : الفقرة ( ثالثا ) من المادة ( 91 ) من الدستور العراقي النافذ . [↑](#footnote-ref-13)
14. ( 1 ) تنظر : الفقرة ( رابعا ) من المادة ( 31 ) من النظام الداخلي لمجلس النواب . [↑](#footnote-ref-14)
15. ( 2 ) تنظر : المادة ( 89 ) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 . [↑](#footnote-ref-15)
16. ( 1 ) حكم المحكمة الإتحادية العليا العدد : 24 / اتحادية / 2016 في 7 / 8 / 2016 . [↑](#footnote-ref-16)
17. ( 1 ) ينظر : البند ( ج ) من الفقرة ( 1 ) من المادة ( 2 ) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ . [↑](#footnote-ref-17)
18. ( 2 ) نصت الفقرة ( ف ) من المادة ( 16 ) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ بأن : ( يلتزم المجلس... بما يلي : تحديد الميزانية السنوية للبنك .... ) . [↑](#footnote-ref-18)
19. ( 3 ) نصت الفقرة ( 1 ) من المادة ( 20 ) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ بأن : ( يكون المحافظ بصفته المسؤول التنفيذي الرئيسي للبنك المركزي العراقي مسؤولا عن تنفيذ قرارات المجلس ... ) . [↑](#footnote-ref-19)
20. ( 1 ) ينظر : على سبيل المثل : المادة ( 10 ) من قانون المصرف الوطني العراقي الملغى رقم ( 43 ) لسنة 1947 التي نصت بأن : ( يصادق المجلس على ميزان الحساب السنوي ويعرض على وزير المالية للمصادقة ....) . كما نصت المادة ( 13 ) من قانون البنك المركزي الملغى رقم ( 72 ) لسنة 1956 بأن : ( يُصادق مجلس الإدارة على موازنة الحساب السنوي وتعرض على وزير المالية للمصادقة عليها ) . [↑](#footnote-ref-20)
21. ( 2 ) تنظر : المادة ( 17 ) والمادة ( 20 ) من قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد المصري النافذ . [↑](#footnote-ref-21)
22. ( 3 ) تنظر : المادة ( 59 ) من قانون البنك المركزي الاردني النافذ. [↑](#footnote-ref-22)
23. ( 1 ) تنظر : المادة ( 33 ) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية النافذ . [↑](#footnote-ref-23)