# التنظيم الدستوري للمالية العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة

فيصل مبارك الراشدي
طالب بسلك الدكتوراه بجامعة الحسن الثاني
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، عين السبع
المغرب

**مقدمة:**

لقد أدت الأزمة المالية لسنة 1929 إلى تغير جذري في مسار السياسة الاقتصادية لمعظم الدول في العالم، وذلك بسبب تغير النظرة لدور الدولة في الحياة الاقتصادية فلقد كان التحليل الاقتصادي قبل الأزمة يقوم على أساس حياد الدولة في الحياة الاقتصادية وكان يعتمد على مبدأ توازن الموازنة العامة وكرد فعل على هذه الأزمة في أوائل الثلاثينات من القرن الماضي، والذي لم تتمكن فيه السياسة النقدية في إيجاد حل لها؛ ظهر الفكر الكينزي والذي ركز على السياسة الميزانية كقاعدة أساسية لتحقيق الأهداف الاقتصادية المرجوة وإخراج الفكر الاقتصادي الرأسمالي من وقعته.

فيعود الاهتمام بالسياسة الميزانية كأداة ووسيلة لمعالجة الاختلالات الاقتصادية الكلية والتي تكتسي أهمية كبيرة في تحقيق التوازن الاقتصادي لما لها من تأثير كبير على النشاط الاقتصادي ولكن وفي بداية السبعينات ومع ارتفاع نسب البطالة والتضخم واجهت السياسة الميزانية منعرجا حادا خصوصا بعد عدم قدرتها على معالجة هذا الركود التضخمي لذلك توجه الاهتمام بالسياسة النقدية لنجاعتها في حل هذا الركود التضخمي، ومنذ تلك الفترة بقيت الأفكار الاقتصادية تجاه السياسة الميزانية محل جدل بين الاقتصاديين.

ومن أجل أن تصل سياسة الميزانية لتحقيق أهدافها المختلفة فإنه يعتمد على أدواتها لتحقيق مبتغاها وتتكون أدوات سياسة الميزانية من ثلاثة أدوات رئيسية وهي النفقات العامة والإيرادات العامة والموازنة العامة، وتقوم الدولة باستخدام هذه الأدوات من أجل بلوغ أهدافها الرئيسية، ومع تزايد دور الدولة في الحياة الاقتصادية تزايد حجم الإنفاق العام وتنوعت أوجهه، فتعتبر النفقات العامة المرآة العاكسة لسياسة الميزانية ويمكن أن تعبر عن الوضعية المالية لها، أما الأداة الثانية لسياسة الميزانية فتتمثل في الإيرادات العامة والتي تعتبر المحرك الرئيسي للأداة والوسيلة الأولى[1].

وفي هذا السياق، تطورت المالية العامة تبعا لتطور وظائف الدولة في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ونظرا لما للجباية والإنفاق من دور في القيام بوظائفها، كانت الحاجة ملحة لوضع القواعد المنظمة للمجال المالي حتى تستطيع الدولة أداء وظائفها على أحسن ما يرام، فأي نشاط مرفق أو جهاز عمومي يتوقف وجوده أو استمراره على الجانب المالي[2].

تعتبر القوانين المالية الآلية الفعالة والفريدة المعتمدة لترجمة البرنامج الحكومي على أرض الواقع وتنزيل السياسات العمومية وتطبيق الإصلاحات المنشودة من طرف الحكومة. فالقوانين المالية نجدها تمر بمجموعة من المراحل قبل البدء بتنفيذها في فاتح يناير من كل سنة، بدءا بالإعداد والتحضير، مرورا بالمناقشة والتصويت، ووصولا للتنفيذ والمراقبة، فهذه المحطة تعتبر من أهم المحطات في مسار القوانين المالية، لكونها تستأثر بحيز زمني كبير مقارنة بباقي المراحل كما أنها تتدخل فيها مجموعة من الأجهزة الغير منتمية بشكل مباشر للجسم المالي في الدولة، والحديث هنا عن الوزارات الأخرى والأجهزة المنتمية لها من خلال إعدادها للميزانيات القطاعية.

ولمعالجة هذا الموضوع سوف نتخذ المسار التالي:

**المحور الأول: الإطار العام للمالية العامة في دولة الإمارات**

**المحور الثاني: الأسس الدستورية للمالية العامة**

**المحور الأول: الإطار العام للمالية العامة في دولة الإمارات**

الإمارات العربية المتحدة دولة عربية اتحادية تقع في شرق شبه الجزيرة العربية في جنوب غرب قارة آسيا مطلة على الشاطئ الجنوبي للخليج العربي. لها حدود بحرية مشتركة من الشمال الغربي مع دولة قطر. من الشمال والغرب مع المملكة العربية السعودية ومن الجنوب الشرقي مع سلطنة عُمان. تأتي تسمية الإمارات نسبة إلى الإمارات السبع التي شكلت اتحادا فيما بينها

نظام الحكم في دولة الإمارات العربية المتحدة اتحادي يحكمه دستور تم التوقيع عليه في 2 ديسمبر 1971 من قبل ست إمارات عدا إمارة رأس الخيمة والتي انضمت إليه في 10 فبراير 1972. كان الدستور في ذلك الوقت مؤقتا حتى أعتمد نهائيا مع إضافة بعض التعديلات عام 1996.

يعتبر النمو السكاني في الإمارات العربية المتحدة من بين أعلى المعدلات في العالم، وذلك بسبب الهجرة. وفقاً لبيانات الإحصاءات السكانية، شهدت الإمارات زيادة سكانية 7 مرات في الفترة من 1975 و 2005.وبلغ عدد سكان الإمارات في أول يوليو 2015 نحو 8.264 ملايين نسمة، بينهم 947.9 ألف مواطن، و7.316 ملايين مقيم، وفقاً لبيانات أعلنها المركز الوطني للإحصاء وقد ذكر المركز أن عدد المواطنين الذكور في الدولة بلغ 479.1 ألف مواطن، بينما بلغ عدد المواطنات الإناث 468.8 ألفاً في أول يوليو الماضي، وسجل عدد المواطنين والمواطنات في الدولة زيادة بلغت أكثر من 14.6 ألف نسمة خلال ستة أشهر، إذ بلغ إجمالي عدد المواطنين 933.3 ألف نسمة، من بينهم 471.7 ألفاً من الذكور، و461.6 ألفاً من الإناث في نهاية عام 2009.وتشير التقديرات إلى أن عدد سكان الدولة قد سجل زيادة بلغت 64.6 ألف نسمة، خلال ستة أشهر فقط، من بينها 14.6 ألفاً زيادة في عدد المواطنين والمواطنات، و50 ألفاً زيادة في عدد المقيمين. وبلغ إجمالي عدد الذكور في الدولة في يوليو الماضي 6.1 ملايين، بينما بلغ عدد الإناث 2.07 مليون نسمة، في حين بلغ عدد المقيمين في الدولة في أول يوليو الماضي من غير المواطنين من الذكور 5.682 ملايين نسمة، بينما بلغ عدد غير المواطنين من الإناث 1.6 مليون نسمة، وبذلك يكون عدد غير المواطنين قد زاد أكثر من 50 ألفاً خلال ستة أشهر فقط، إذ بلغ عدد المقيمين في نهاية عام 2009 أكثر من 7.266 ملايين نسمة، من بينهم 5.64 ملايين من الذكور، و1.167 مليون من الإناث.

ينص الدستور الإماراتي في المادة 21 على أن " الملكية الخاصة مصونة ويبين القانون القيود التي ترد عليها ولا ينزع من أحد ملكه إلا في الأحوال التي تستلزمها المنفعة العامة وفقا لأحكام القانون وفي مقابل تعويض عادل.

كما يقر أن للأموال العامة حرمة وحمايتها واجبة على كل مواطن ويبين القانون الأحوال التي يعاقب فيها على مخالفة هذا الواجب[3].

وهو ما أكدت عليه المادة 23 حيث تعتبر الثروات والموارد الطبيعية في كل إمارة مملوكة ملكية عامة لتلك الإمارة ويقوم المجتمع على حفظها وحسن استغلالها لصالح الاقتصاد الوطني.

ومن جهة أخرى، فالاقتصاد الوطني لدولة الإمارات يقوم على العدالة الاجتماعية وقوامه التعاون الصادق بين النشاط العام والنشاط الخاص وهدفه التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاج ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطنين في حدود القانون[4].

**المحور الثاني: الأسس الدستورية للمالية العامة**

يتولى مجلس الوزراء، بوصفه الهيئة التنفيذية للاتحاد وتحت الرقابة العليا لرئيس الاتحاد وللمجلس الأعلى، تصريف جميع الشئون الداخلية والخارجية التي يختص بها لاتحاد بموجب هذا الدستور والقوانين الاتحادية.

ويمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات التالية[5]:

– متابعة تنفيذ السياسة العامة لحكومة الاتحاد في الداخل والخارج .

–اقتراح مشروعات القوانين الاتحادية وإحالتها إلى المجلس الوطني الاتحادي قبل رفعها إلى رئيس الاتحاد لعرضها على المجلس الأعلى للتصديق عليها .

–إعداد مشروع الميزانية السنوية العامة للاتحاد، والحساب الختامي .

–إعداد مشروعات المراسيم والقرارات المختلفة .

–وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها، وكذلك لوائح الضبط، واللوائح الخاصة بترتيب الإدارات والمصالح العامة، في حدود أحكام هذا الدستور والقوانين الاتحادية ويجوز بنص خاص في القانون، أو لمجلس الوزراء، تكليف الوزير الاتحادي المختص أو أية جهة إدارية أخرى في إصدار بعض هذه اللوائح .

– الإشراف على تنفيذ القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات الاتحادية بواسطة كافة الجهات المعنية في الاتحاد أو الإمارات .

–الإشراف على تنفيذ أحكام المحاكم الاتحادية، والمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يبرمها الاتحاد .

–تعيين وعزل الموظفين الاتحاديين وفقاً لأحكام القانون، ممن لا يتطلب تعيينهم أو عزلهم إصدار مراسيم بذلك .

–مراقبة سير الإدارات والمصالح العامة الاتحادية، ومسلك وانضباط موظفي الاتحاد عموما.

– أية اختصاصات أخرى يخوله إياها القانون، أو المجلس الأعلى في حدود هذا الدستور.

ويقدم مجلس الوزراء إلى رئيس الاتحاد لعرضه على المجلس الأعلى، في بداية كل سنة مالية تقريراً مفصلاً عن الأعمال التي أنجزت في الداخل، وعن علاقات الاتحاد بالدول الأخرى والمنظمات الدولية، مقروناً بتوصيات الوزارة عن أفضل الوسائل الكفيلة بتوطيد أركان الاتحاد وتعزيز أمنه واستقراره، وتحقيق أهدافه وتقدمه في كافة الميادين.

ينظر المجلس في دورته العادية في مشروع قانون الميزانية العامة السنوية للاتحاد وفي مشروع قانون الحساب الختامي. حيث يعرض مشروع الميزانية السنوية للاتحاد متضمنا تقديرات الإيرادات والمصروفات، قبل بدء السنة المالية بشهرين على الأقل على المجلس الوطني الاتحادي لمناقشتها وإبداء ملاحظاته عليها وذلك قبل رفع مشروع الميزانية إلى المجلس الأعلى للاتحاد مصحوبة بهذه الملاحظات لإقرارها[6].

تصدر الميزانية العامة السنوية بقانون.

وفي جميع الأحوال التي لا يصدر فيها قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية، يجوز بمرسوم اتحادي إقرار اعتمادات شهرية مؤقتة، على أساس جزء من أثنى عشر من اعتمادات السنة المالية السابقة، وتجبى الإيرادات وتنفق المصروفات وفقا للقوانين النافذة في نهاية السنة المالية السابقة[7].

كل مصروف غير وارد بالميزانية، أو زائد عن التقديرات الواردة بها، وكل نقل لأي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية، يجب أن يكون بقانون.

ومع ذلك يجوز، في حالة الضرورة الملحة، تقرير هذا الصرف أو النقل بمرسوم بقانون وفقا لأحكام المادة 113 من هذا الدستور.

يخصص الاتحاد في ميزانيته السنوية مبالغ من إيراداته للأنفاق على مشروعات الإنشاء والتعمير والأمن الداخلي والشؤون الاجتماعية حسب الحاجة الماسة لبعض الإمارات ويتم تنفيذ هذه المشروعات والأنفاق عليها من اعتمادات هذه المبالغ بواسطة أجهزة الاتحاد المختصة وتحت إشرافها بالاتفاق مع سلطات الإمارة المعنية.

ويجوز للاتحاد إنشاء صندوق خاص لهذه الأغراض.

الحساب الختامي للإدارة المالية للاتحاد عن السنة المالية المنقضية يقدم إلى المجلس الوطني الاتحادي خلال الأربعة أشهر التالية لانتهاء السنة المذكورة لإبداء ملاحظاته عليه، قبل رفعه إلى المجلس الأعلى لإقراره، على ضوء تقرير المراجع.

**خاتمة:**

يقصد بالمالية العامة في الإمارات العربية المتحدة الإيرادات والنفقات العامة المجمعة للحكومات المالية، إضافة لإيرادات ونفقات الحكومة الاتحادية. ويتكون الهيكل المالي للدولة من ميزانيات الحكومات المالية الخاصة بكل إمارة، بالإضافة إلى الحساب الموحد والذي يتضمن الموازنة العامة للحكومة الاتحادية وحكومات كل من ابوظبي، دبي، الشارقة ورأس الخيمة. السياسة المالية تلعب السياسة المالية دورا بارزا في الاقتصاد الوطني للإمارات العربية، وذلك من خلال دورها في التأثير على مستوى النشاط الاقتصادي ومن خلال توجيه الموارد نحو قطاعات اقتصادية معينة، كما تبرز اهميتها بسبب سمات اقتصاد الامارات المتمثلة في محدودية مصادر الدخل، بل واعتماده على مصدر واحد للدخل وهو النفط، اضافة الى عدم فاعلية القطاع الخاص وافتقاره الى المعرفة التقنية والخبرة الصناعية وعدم توفر المهارات الفنية. وكنتيجة طبيعية لوضع كهذا فان الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية كانت مطالبة بالقيام بدور رئيسي وفعال في عمليات التنمية خلال السنوات الثمانية والعشرين الماضية، وبذلك فان النشاطات الاقتصادية تعتمد اعتمادا كليا وبصورة مباشرة على الانفاق الحكومي الذي يعتبر المحرك الأساسي لجميع النشاطات الاقتصادية خلال تلك الفترة، وبهذا فإننا نلاحظ ان العوائد النفطية الحكومية هي المصدر الرئيسي للحكومة، وبالتالي فان القطاع الحكومي (الاتحادي والمحلي) يتحمل عبء التنمية بشقيها الاقتصادي والاجتماعي. ومن هنا تأتي أهمية السياسة المالية

يتناول العرض الذي قمت به على المالية العامة في دستور الامارات حيث يخصص الاتحاد في ميزانيته السنوية مبالغ من إيراداته للأنفاق على مشروعات الإنشاء والتعمير والأمن الداخلي والشؤون الاجتماعية حسب الحاجة الماسة لبعض الإمارات ويتم تنفيذ هذه المشروعات والأنفاق عليها من اعتمادات هذه المبالغ بواسطة أجهزة الاتحاد المختصة وتحت إشرافها بالاتفاق مع سلطات الإمارة المعنية.

ينص الدستور الإماراتي في المادة 21 على أن " الملكية الخاصة مصونة ويبين القانون القيود التي ترد عليها ولا ينزع من أحد ملكه إلا في الأحوال التي تستلزمها المنفعة العامة وفقا لأحكام القانون وفي مقابل تعويض عادل.

كما يقر أن للأموال العامة حرمة وحمايتها واجبة على كل مواطن ويبين القانون الأحوال التي يعاقب فيها على مخالفة هذا الواجب.

وهو ما أكدت عليه المادة 23 حيث تعتبر الثروات والموارد الطبيعية في كل إمارة مملوكة ملكية عامة لتلك الإمارة ويقوم المجتمع على حفظها وحسن استغلالها لصالح الاقتصاد الوطني.

ومن جهة أخرى، فالاقتصاد الوطني لدولة الإمارات يقوم على العدالة الاجتماعية وقوامه التعاون الصادق بين النشاط العام والنشاط الخاص وهدفه التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاج ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطنين في حدود القانون.

**الهوامش:**

[1] دردوري لحسن، لقليطي الأخضر، أساسيات المالية العامة، دار حميثرا للنشر والترجمة، 2018، ص7

[2] محمد سلمان سلامة، الإدارة المالية العامة، دار المعتز للنشر والتوزيع، 2015، ص17

[3] المادة 22 من الدستور الإماراتي، مرجع سابق

[4] المادة 25، مرجع سابق

[5] المادة 60، مرجع سابق

[6] المادة 129 مرجع سابق.

[7] المادة 130 مرجع سابق.