# مالية المجلس البلدي في قطر

سلطان فيصل المري

**مقدمة:**

لقد عرف التنظيم الإداري مجموعة من التطورات الهامة بدءا بالمركزية الشديدة التي تتمثل في حصر جميع الصلاحيات والاختصاصات الإدارية في العاصمة في يد هيئة تنفيذية واحدة دون السماح لتوزيع تلك السلطات في الأقاليم[1]. لكن، من المعلوم، أنه في وقتنا الحاضر لا يمكن تطبيق هذا التنظيم وذلك راجع لمجموعة أسباب أهمها: توسع وظائف الدولة واتساع نشاطها وأوجه تدخلها في الشأن العام؛ لذلك اتجهت مختلف الدول إلى توزيع الاختصاصات على موظفين يمارسون مهامهم بالإدارة المركزية وأخرين موزعين على المصالح الخارجية المختلفة في شتى الأقاليم والعمالات وتترك لهم سلطة البت في بعض المسائل مع استمرار إشراف السلطة المركزية في العاصمة عليهم وعلى أعمالهم، ومن الملاحظ أن الدول المعاصرة تتجه إلى تطبيق اللامركزية الإدارية وذلك بترك سلطات البت النهائي إلى هيئات إدارية تتمتع بقدر من الاستقلال تقوم بتسيير شؤونها المحلية التي تقتضي بعض طبيعة الأمور فيها أن يترك شأنها لهيأت تديرها بإمكانياتها الذاتية مع خضوعها لبعض الرقابة تسمى بالوصاية الإدارية[2]، أي رقابة السلطة المركزية وممثليها لكل أنواع الأنشطة التي تقوم بها هذه الهيئات المحلية.

وتهدف اللامركزية إلى تخفيف العبء عن الدولة بأن تتقاسم معها الوظائف والاختصاصات؛ فاللامركزية في نهاية المطاف ما هي إلا نظام من خلاله تدبر الدولة سياساتها العامة[3].

واللامركزية لا تنحصر فقط في توزيع الاختصاصات بين السلطات المركزية والهيئات اللامركزية، بل تنبني، أساسا، على ثقافة القرب وإشراك المواطن في تدبير الشأن المحلي[4]، وهذا تعبير عن التحولات التي بات يعرفها العالم خصوصا في ما يتعلق بأزمة الديمقراطية التمثيلية وضرورة البحث عن بديل لها؛ وهو ما كان في الديمقراطية التشاركية بما هي عملية متواصلة من تفاعل المواطنين مع الأحداث السياسية والاقتصادية سواء في بعدها المركزي أو المحلي.

إن عملية صنع القرار من القرار المركزي إلى اللامركزي ما هي إلا جزءا من التحولات الشاملة العميقة والسريعة التي عرفتها مختلف المجتمعات العالمية وفي مقدمتها المجتمعات المتقدمة، فبروز التغييرات السياسية الجديدة والمطالب الاجتماعية المختلفة والتحولات الاقتصادية في مختلف بلدان العالم بالإضافة إلى الحاجة الملحة لتغيير الأنماط السياسية والسلطوية التقليدية جعل من إعادة صياغة الأنماط الاجتماعية والاقتصادية والسياسية أحد الأولويات الكبرى في مختلف بقاع العالم لاسيما البلدان المتقدمة فإذا كان الفعل العمومي قد ارتكز منذ الحرب العالمية الثانية على فكرة التدخل الضروري للدولة المركزية فإن الأزمة الاقتصادية قد أعادت النظر بشكل شامل في هذه المعتقدات الكبرى التي اقتسمها العالم بأجمعه والتي قامت عليها مرحلة ما من تاريخ الدولة فما كان بالأمس عاملا للتقدم أصبح اليوم سببا للتراجع وهذا ما جعل الأنظمة الحاكمة في العالم بأسره تتجه نحو بيع وخوصصة المنشآت العمومية التي أممتها الدولة في مرحلة سابقة، وتنحوا نحو تبني مشروعية سياسية جديدة قائمة على تعدد واختلاف الفاعلين واعتبار البعد اللامركزي محطة استراتيجية[5] في إعادة هيكلة الفعل والسياسات العمومية.

---

[1] عبد الفتاح بلخال، محمد باسك منار، التنظيم الإداري، دار أبي رقراق، ط2016

[2] نفسه،

[3] جمال خلوق، **التدبير الترابي بالمغرب، واقع الحال و مطلب التنمية**، ط1، 2009، طوب بريس، ص 36.

[4] الطاهر فرحان، **دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية بالمغرب**، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد الخامس أكدال، 2002/2001، ص6.

[5] عبد المولى المسعيد، **مسار وتحولات سياسية، اللامركزية الترابية بالمغرب نشر وتوزيع سوماديل**، ط1، 2012، ص78.

وغني عن البيان، أن هذه الهيئات المحلية من أجل القيام بدورها على أكمل وجه يجب أن تكتسب استقلال مالي يخولها الاضطلاع بمهامها المنوطة بها، وهو ما يصطلح عليه بالمالية المحلية أو الترابية، حيث تكتسي مالية الجماعات الترابية (البلديات) دورا مهما، إذ تعد مؤشرا حقيقيا للتطورات التي تعرفها المجتمعات الحديثة، فباعتبارها جزءا لا يتجزأ من المالية العمومية ظلت المالية الترابية (المحلية) موضوع عدة إصلاحات وتغيرات منذ سنوات السبعينات وهذه التغيرات لم تهم فقط تحولات البنيات المحلية بل همت كذلك بنيات الدولة والأسواق الاقتصادية والمالية.

ويعد المجال المالي من بين أهم المجالات التي تحضي باهتمام واسع، باعتبار أن العنصر المالي يحتل، وبشكل كبير، مكانة هامة في السياسات العمومية الترابية، فهو الأداة التي تنفذ بها هذه السياسات وتمول بها كل المرافق وتنجز بها المشاريع والبرامج التنموية، وتترجم بها المجالس المنتخبة برامجها السياسية إلى واقع ملموس[6].

والحديث عن تجربة اللامركزية في دولة قطر، حديث تعترضه العديد من الصعوبات؛ أولها تتجلى في حداثة هذه التجربة، فالباحث يجد نفسه أمام نظام محلي غير مكتمل لا توجد كتابات وأبحاث عنها، وخصوصا في مالية هذه الهيئات المحلية، لكن ذلك لا يمنع من أن دولة قطر مارست نوع من اللامركزية المحتشمة في نظامها الإداري؛ وقد تجسد ذلك في أنها ورثت تقاليد لامركزية موروثة عن النظام الإسلامي، وبعده نظام القبيلة حيث كان شيخ القبيلة يمارس نوعا من الإدارة اللامركزية، وكذلك مجالس الشيوخ ولجان الصلح، وكل ذلك كان يمارس بدون الرجوع إلى السلطة المركزية[7].

لكن قطر ستتبنى نظاما جديدا هو نظام البلديات مأخوذ من التجارب المعاصرة والحديثة، حيث في عام 1963 سيكون هو بداية تكوين البلديات بشكلها الحديث نسبيا، خصوصا بصدور القانون رقم (11) الذي يحدد وينظم بلدية قطر[8] حيث تكون هناك بلدية واحدة في العاصمة باعتبارها المركز؛ ولأن التجربة في مهدها، فقد تقسيمها إلى ثلاث مراحل: الأولى، بلدية واحدة تمتد لفترة من 1963 إلى 1972، ثم هناك مرحلة ثانية تتعدد فيها المجالس البلدية، ممتدة خلال الفترة بين 1972 إلى 1990، وأخيرا، مرحلة المجلس البلدي المركزي خلال الفترة الممتدة من 1990 إلى اليوم.

ويعد القانون رقم (11) لعام 1963 الخاص بتنظيم بلدية قطر هو المؤسس الحقيقي لما هو محلي في قطر رغم ما شاب التجربة من ضعف ونقص، لكنها، حقيقة، كانت بداية لعهد جديد ينبني على قيام البلديات بدور وظيفي كبير في الدولة.

وقبل تكوين بلدية قطر كان هناك مجلس بلدي يتكون من رئيس وأعضاء وعاملين للقيام بخدمات محلية للمواطنين، لكنه لم يستمر إلا سنتين وتم حله واستبدل بدائرة خاصة بالخدمات المحلية تمارس اختصاصاتها في جميع أنحاء قطر.

ونتيجة لازدياد عدد السكان وتوسع العمران وتزايد حاجيات الناس لمختلف الخدمات في جميع المجالات، فبات من الضروري خلق مؤسسة تهتم بتلبية شؤون الناس وإشباع حاجياتهم، فجاءت بلدية قطر كنتيجة لتحقيق هذه التطلعات، حيث سعى المشرع إلى خلق بلدية على النمط الحديث تتمتع بشخصية معنوية تمكنها من الاستقلال المالي والإداري[9].

وللإحاطة بهذا الموضوع نقترح الإشكالية التالية؟

كيف يعمل نظام البلديات في قطر؟ وكيف يتم تدبير ماليتها المحلية؟

سنجيب من خلال التصميم التالي:

---

[6] محمد شكور، تقييم التدبير المالي المحلي في أفق الجهوية المتقدمة، مجلة مغرب القانون، مغرب القانون 19 سبتمبر 2018

[7] إبراهيم عبد الرحمان الصابوني، البلديات في دولة قطر، الدوحة، وزارة الشؤون البلدية، د.ت، ص30

[8] دولة قطر، وزارة الشؤون البلدية، بلدية الدوحة، مجموعة النصوص القانونية والتنظيمية لبلدية الدوحة، قانون رقم 11 لسنة 1963 بتنظيم بلدية الدوحة، ص5.

[9] إبراهيم عبد الرحمان الصابوني، ص33.

المحور الأول: تطور نظام البلديات في قطر

المحور الثاني: مالية البلديات في قطر

**المحور الأول: تطور نظام البلديات في قطر**

لاشك أن التنظيم الترابي في دولة قطر لا يمكن مقارنته بتجربة نظيره في المغرب، فهذا الأخير اعتمد، منذ السنوات الأولى للاستقلال، اللامركزية كخيار سياسي و إطار عصري لتدبير الشأن العام الترابي، بينما دولة قطر، نظرا لحجم صغرها، لم تكن اللامركزية مطروحة في أجندة صانع القرار ولا من أولوياته، مما ينعكس على جودة البحث.

وفي هذا الصدد، يعتبر قانون رقم 11[10] النواة الأساسية في التطور الذي شهدته دولة قطر في بناء معالم اللامركزية الإدارية وتكوين نظام الإدارة المحلية في البلاد. وفي هذا الصدد نصت المادة الأولى من هذا القانون، على إنشاء بلدية الدوحة تكون لها شخصية معنوية وتعتبر من المؤسسات العامة، فيما نصت المادة الثانية على كيفية إدارتها من خلال ثلاثة أجهزة: المجلس البلدي، ورئيس البلدية ومدير البلدية، ويتكون من تسعة عشر عضوا يعينون بمرسوم بناء على ترشيح وزير الشؤون البلدية.

واشترطت بعض القوانين الأخرى نظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي حيث يحق للمواطن القطري انتخاب من يناسب تحقيق تطلعاته المحلية، ويجب على من يترشح لعضوية المجلس البلدي، أن يكون قطريا ذكرا سليم العقل لا يقل عمره عن 18 سنة ومقيم بالدائرة المعنية بها، وأن لا يكون محكوم عليه بجريمة مخل بالشرف والأمانة. ويوافق القانون أيضا على حق المتجنسين بالجنسية القطرية قبل 10 سنوات.

أما المادة 13 فقد نصت على اختصاصات المجلس البلدي التي يأتها على رأسها إعداد مشروع ميزانية البلدية للسنة الحالية الجديد ومشروع الحساب الختامي للسنة المالية المنتهية وعرضها على وزير المالية.

وفي عام 1972 سيصدر قانون (24) الذي يعطي بداية إنشاء وزارة الشؤون البلدية، وسينظم اختصاصاتها ويحدد سلطاتها ويعطيها الحق في الإشراف وتتبع جميع الأعمال الإدارية للمجالس البلدية والإشراف على إدارتها التنفيذية وكل ما يتعلق بإنشاء بلديات جديدة أو إلغاءها. وللوزارة حق اختيار رؤساء المجالس وأعضائها ومديري البلديات، ويمكن للوزارة كذلك إيقاف أي مشروع لا يتماشى مع الصالح العام؛ ويمكنها حل المجلس واستبداله بمجلس أخر.

وجاء القانون رقم (19) لسنة 1972 لإنشاء بلديات جديدة وعدم الاكتفاء ببلدية واحدة (بلدية الدوحة)؛ إذ نصت المادة الأولى منه على إنشاء خمس بلديات تتبع وزارة الشؤون البلدية، وتتمثل هذه البلديات في: بلدية الريان، وبلدية الوكرة، وبلدية أم صلال، وبلدية الخور والذخيرة، وبلدية مدينة الشمال. وخولت المادة ذاتها لمجلس الوزراء إلغاء أو إنشاء بلديات أخرى.

أما المادة الثانية من هذا القانون، فبينت طريقة تعيين مجالس البلديات، حيث يعين بمرسوم لكل بلدية رئيس وأعضاء لا يتجاوزون الأربعة يختارون من بينهم نائب الرئيس.

لكن في 1990 سيتم العودة لنظام المجلس البلدي المركزي حيث بموجب القانون رقم (1) أنشئ مجلس بلدي مركزي مقره الدوحة ( تعتبر أكبر مدن قطر وبها أكبر تجمع سكاني، وتتجمع فيها الموانئ الكبرى والمرافق الكبرى وأغلب المؤسسات التجارية والصناعية)، يحل محل كل المجالس البلدية القائمة ويباشر جميع أعمالها تحت إشراف وزارة الشؤون البلدية وتحت مراقبتها[11].

[10] دولة قطر، وزارة الشؤون البلدية، بلدية الدوحة، مجموعة النصوص القانونية والتنظيمية لبلدية الدوحة، قانون رقم 11 لسنة 1963 بتنظيم بلدية الدوحة، ص5.

[11] دولة قطر، الديوان الأميري، قانون رقم (1)، لسنة 1990، بإنشاء مجلس بلدي مركزي، مادة 1.

ومهما يكن من أمر، فإن دولة قطر تسير وفق منهج ثابت الخطى يعتمد على التدرج وعدم التسرع، حتى تبني معالم لامركزية قوية تتقاسم مع الدولة المركزية نفس المهام وترفع عنها أغلب الأعباء.

**المحور الثاني: مالية البلديات في قطر**

تقوم اللامركزية على تمتع الوحدات الترابية باستقلال إداري ومالي من أجل قيامها بصلاحياتها وسلطاتها كما ينبغي، ويأتي في مقدمة الأولويات التي يجب أن تتمتع بها الوحدات المحلية (البلديات)، هو الاستقلال المالي بالقدر الذي يسمح لها بتنفيذ برامجها وسياساتها، لذلك غالبا ما يمنحها المشرع شخصية معنوية، ما استقلال نسبي عن السلطة المركزية.

تنص المادة الثالثة من القرار الوزاري رقم 16 لسنة 1991 على أن تتولى البلدية في الشؤون المالية الاختصاصات التالية:

1- اقتراح ميزانية البلدية السنوية وتقديم الواردات والنفقات وفقا للنماذج والمهل والتعليمات الموضوعة.

2- تحدد إدارة الشؤون الإدارية والمالية في بداية السنة المالية وبعد صدور الميزانية العامة للوزارة لكل بند من بنود أبواب الميزانية. كما تحدد حصة كل بلدية من الاعتمادات المخصصة لها في كل بند من بنود أبواب الميزانية وكمية الموارد والتجهيزات والمشتريات التي تتم عن طريق المناقصات وتواريخ تنفيذها وتسليمها إلى البلدية.

3- يقترح مدير البلدية نقل أو زيادة الاعتمادات المخصصة له بالنسبة لكل بند من أبواب ميزانية البلدية، على إدارة الشؤون الإدارية والمالية التي تبلغه مدى إمكانية تحقيق هذا الاقتراح على ضوء الميزانية.

4- يفتح مدير البلدية في أحد المصارف الفرعية الموجودة في مقر البلدية أو في أقرب مكان منها حسابا عاما للخزينة يحول إلى الحساب الرئيسي لدى البنك الذي تحدده إدارة الشؤون الإدارية والمالية. تودع في هذا الحساب يوميا حصيلة الموارد والرسوم التي تجبيها البلدية وترسل نسخا من إيداعاتها إلى إدارة الشؤون الإدارية والمالية.

5- تقوم البلدية بصرف الاعتمادات المخصصة لها وفقا للإحتياجات وترسل طلبات الصرف والمستندات التابعة لها

وخلاصة القول، فإن دولة قطر تسير وفق منهج ثابت الخطى يعتمد على التدرج وعدم التسرع، حتى تبني معالم لامركزية قوية تتقاسم مع الدولة المركزية نفس المهام وترفع عنها أغلب الأعباء.