



واقع الإدارة المحلية في قطر والإمارات

د. فؤاد سمير فؤاد الديب

أستاذ مساعد

معهد الإدارة العامة

المملكة العربية السعودية

ملخص

هذا البحث هو جزء من دراسة تهدف للتعرف على واقع الإدارة المحلية في دول مجلس التعاون الخليجي، وسنقتصر في هذا البحث على دراسة واقع الإدارة المحلية في كل من دولة قطر ودولة الإمارات العربية المتحدة، وذلك في إطار الدراسة المقارنة للأنظمة والتشريعات المحلية في هاتين الدولتين من خلال الإجابة على التساؤلات التالية:

ما مدى ملاءمة المستويات المحلية لاعتبارات الكفاءة الإدارية؟ ما مدى كفاءة الوحدات المحلية بالنظر لما تتمتع به من صلاحيات واختصاصات؟ ما مدى كفاية موارد المحليات المالية؟ وهل تمكّنها من تحقيق أهدافها التنموية؟

وقد انتهى هذا البحث إلى أن نظام المستوي البلدي الواحد المُطبق في كل من دولة قطر ودولة الإمارات العربية المتحدة يتفق تمامًا مع اعتبارات الكفاءة الإدارية بالنظر لمساحة الدولتين المحدودة نسبيًا، إلا أنه ينبغي زيادة عدد البلديات في دولة قطر أفقيًا وليس رأسيًا حيث إن نظام البلدية الواحدة والمجلس البلدي المركزي لم يعد يناسب التطور الذي وصل إليه المجتمع القطري في مختلف المجالات. كما توصل الباحث إلى أن البلديات في كلتا الدولتين تعاني من ضعف الاختصاصات وقلة الموارد المالية الذاتية. الأمر الذي يقتضي تدخل تشريعي لتفعيل الاختصاصات البلدية، وتحديد وزيادة الموارد المالية، لتنجح البلديات في الاضطلاع بدورها في التنمية.

مقدمة:

تأتي دول مجلس التعاون الخليجي على رأس الدول النامية التي تبذل جهودًا ضخمة من أجل مواكبة التطور الذي طرأ على طبيعة دور الدولة، ورغم حداثة عهد الإدارة العامة في بعض هذه الدول إلا أنها استطاعت الوصول إلى مستوى معقول من التقدم والكفاءة والفعالية، ولا شك أن اللامركزية بصفة عامة واللامركزية الإقليمية - الإدارة المحلية - بصفة خاصة كانت أحد الدعائم الأساسية التي ساعدت في الوصول إلى هذا المستوى.

موضوع البحث والتساؤلات التي يثيرها:

هذا البحث هو الجزء الثاني من دراسة أوسع تهدف للتعرف على التطبيقات العملية لنظرية الإدارة المحلية في دول مجلس التعاون الخليجي، حيث تناول الجزء الأول الإدارة المحلية في كل من البحرين والسعودية، وسنتناول في الجزء الثالث - إن شاء الله - كل من الكويت وسلطنة عمان، ولذلك سنقتصر في هذا البحث على دراسة واقع الإدارة المحلية في كل من قطر والإمارات، وذلك من خلال الإجابة على التساؤلات التالية:

ما مدى ملاءمة المستويات المحلية في كلتا الدولتين لاعتبارات الكفاءة الإدارية؟ ما مدى كفاءة الوحدات المحلية بالنظر لما تتمتع به من صلاحيات واختصاصات؟ ما مدى كفاية موارد المحليات المالية؟ وهل تمكّنها من تحقيق أهدافها التنموية؟

* تم استلام البحث في فبراير 2015، وقبل للنشر في مايو 2015.

أهمية البحث:

تأتي أهمية هذه الدراسة من كونها تناقش واحداً من أكثر الموضوعات إثارة للجدل والاختلاف بين فقهاء القانون والإدارة وكذلك المشرعين والسياسيين. فالإدارة المحلية باتت وسيلة لا غني عنها كأحد أهم وسائل التنظيم الإداري بالنسبة لأغلب دول العالم بصفة عامة، وللدول النامية بصفة خاصة، ولذلك تبدو أهمية دراسة التطبيقات العملية للإدارة المحلية (البلديات) في دول مجلس التعاون الخليجي، فهذه الدول تحاول جاهدة إدراك ركب التطور والتقدم العالمي مستعينة بقدراتها الاقتصادية الجيدة، ولا شك أن النظام المحلي القائم بهذه الدول سيكون من أهم العوامل المساندة والحاسمة في إدراك هذا الركب من عدمه.

وإذا كانت صلة هذا البحث بالإدارة المحلية تُعد مصدرًا لأهميته، فهي كذلك مصدرًا لصعوبته، فالإدارة المحلية من الموضوعات التي تدور في فلك أكثر من علم اجتماعي كالسياسة والقانون والإدارة. الخ إلا أننا سنركز على الشق القانوني دون إهمال الشقين السياسي والإداري.

الدراسات السابقة:

لا شك أن النُظم المحلية تكون وليدة الظروف والبيئة التي تعيش بداخلها بحيث تأثر فيها وتتأثر بها تأثيرًا مباشرًا، تلك هي النتيجة التي أكدتها دراسة (فتح الباب، 1993) للظروف البيئية وحدود المركزية واللامركزية الإدارية في دولة قطر، حيث توصلت الدراسة لوجود علاقة مباشرة وقوية جدًا بين الظروف البيئية وبين الإدارة المحلية بصفة خاصة، وبين هذه الظروف وبين اللامركزية بصفة عامة.

بينما تناولت دراسة (نصير، 1995) تطور الإدارة المحلية القطرية ومدى توافر أركانها من عدمه، وكذلك تناولت علاقة المحليات القطرية بالحكومة المركزية، وخلصت هذه الدراسة إلى أن المحليات القطرية تعاني من عدم استقلالها في تنظيم أعمالها كما إنها تخضع لرقابة متشددة من قبل الجهات الحكومية المختلفة، بالإضافة لضعف مواردها وإمكاناتها المادية.

وتعتبر دراسة (بطيخ، 1988) المرجع الرئيس الذي اعتمد عليه الباحث لفهم النظام البلدي الإماراتي، حيث تناولت هذه الدراسة الأسس والمفومات الرئيسة لنظرية الإدارة المحلية بصفة عامة، ثم تناولت المفاهيم العلمية والأسس النظرية لنظام البلديات بالإمارات بصفة خاصة في إطار المقارنة مع عدد من الدول الفيدرالية وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية.

أما عن الجانب العملي والتطبيقي للنظام المحلي في دولة الإمارات فقد ركزت عليه دراسة (الشامسي 1987)، وانتهت لأن البلديات الإماراتية تعاني من عدد المشكلات كنقص الخبرة وضعف تأهيل العنصر البشري، بالإضافة لمحدودية صلاحيات وموارد المجالس البلدية.

وإذا كانت الدراسات سالفة الذكر قد تناولت البلديات في واحدة فقط من الدول العربية، فقد جاءت دراسة (الطعامنة؛ عبد الوهاب، 2005) كموسوعة متكاملة للحكم المحلي في الوطن العربي بصفة عامة بدء من بلاد الشام ومرورًا بالجزيرة العربية ثم وادي النيل وانتهاء بالمغرب العربي وذلك في إطار التحليل المقارن للأنظمة المحلية بهذه الأقطار المختلفة، وختمت هذه الدراسة بوضع تصور مستقبلي لعدد من الموضوعات الهامة والشائكة كأهمية الشراكة مع القطاع الخاص، والتأكيد على أهمية التقييم المؤسسي للوحدات المحلية.

وبما أن الإدارة المحلية من أحد أكثر الموضوعات تأثيرًا بمدى نضج وتقدم وتطور المجتمعات البشرية، فقد وضعت دراسة (عبد الوهاب، 2009) تصورًا مقترحًا للاتجاهات الإدارية الحديثة كالحكومة المحلية الإلكترونية، وإدارة المعرفة، والمقارنة المرجعية، وذلك في إطار تحليل نُظم الإدارة المحلية في مصر ودول مجلس التعاون الخليجي.

منهج وخطة البحث:

يستند الباحث في هذه الدراسة للمنهج الوصفي مقترناً بالمنهج التحليلي، الأمر الذي يتيح لنا التعرف على أسس ومقومات الإدارة المحلية واختصاصاتها ومواردها عن طريق تحليل الأنظمة والتشريعات التي تحكم المحليات والبلديات في إطار الدراسة المقارنة بين كل من قطر والإمارات كمثاليين لدول مجلس التعاون الخليجي، وبالبناء على ذلك فقد قسمت هذه الدراسة إلى مبحثين كالتالي:

المبحث الأول- الإدارة المحلية (البلديات) في قطر:

لم تشهد قطر قبل مطلع الخمسينيات من القرن الماضي أية ملامح لجهاز إداري أو لتنظيم حكومي بالمعنى المألوف حديثاً، فالإدارة القبلية والعرف العشائري ونظام المشيخة هو الأسلوب التقليدي الذي عرفته قطر طيلة القرن التاسع عشر وحتى منتصف القرن العشرين (الكبيسي، 1981: 45)، ومنذ تولى الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني ولاية العهد عام 1960 لم يدخر جهداً من أجل الإسراع ببناء الدولة الحديثة، ويمكن القول أنه المؤسس الحقيقي لهذه الدولة، والذي نقلها من حياة البادية وحكم الفرد إلى حياة المشروعية والمجتمع الحديث (فتح الباب، 1993). أما نظام الإدارة المحلية (البلديات) القطري فقد جاء نتيجة لتزايد الضغوط وحاجة الناس للخدمات الجبوية في دولة نامية ومتطورة بسرعة فائقة، ويمكن لنا التعرف على أهم ملامح هذا النظام كالتالي:

المطلب الأول- هيكل النظام المحلي القطري

رغم حداثة الإدارة المركزية، وحداثة دولة قطر ذاتها التي أعلنت استقلالها في 3 سبتمبر 1971، وكذلك رغم حاجة السلطة المركزية للسيطرة على كل ما هو ضروري لبناء الدولة، إلا أنها توجهت إلى تجربة الأسلوب اللامركزي سواء في صورته الإقليمية أو المرفقية، حيث تُعد قطر من طليعة دول الخليج التي حاولت الأخذ بأفضل الأساليب في هذا الشأن (فتح الباب، 1993: 3)، ويمكن تقسيم مراحل نمو وتطور تجربة الإدارة المحلية القطرية لأربع مراحل، وذلك كالتالي:

1- المرحلة الأولى: البلدية الواحدة:

وتبدأ هذه المرحلة بصدور القانون رقم (11) لسنة 1963 والخاص بإنشاء وتنظيم بلدية قطر، والذي تم تعديله بموجب القانون رقم (18) لسنة 1972 لتصبح بلدية الدوحة، ويعد هذا القانون وتعديله بمثابة النواة الحقيقية لنظام الإدارة المحلية القطري، وطبقاً لنص المادة رقم (1) من هذا القانون تنشأ بلدية للدوحة تكون لها شخصية معنوية وتعتبر من المؤسسات العامة، وطبقاً للمادتين (2) و(3) يمثل بلدية الدوحة مجلس بلدي يتكون من (19) يتم تعيينهم بمرسوم. ونستنتج مما تقدم أن الفترة من 1963 إلى 1972 تميزت بوجود بلدية واحدة يمثلها مجلس بلدي واحد هو مجلس بلدية قطر - الدوحة لاحقاً - فالمرشع القطري اكتفي ببلدية واحدة في العاصمة باعتبارها واجهة البلاد (نصير، 1995: 388) كما إنه لجأ لأسلوب التعيين رغم أن القوانين السابقة كانت تعترف بحق المواطنين في الانتخاب (الطعامنة؛ عبد الوهاب، 2005).

2- المرحلة الثانية: تعدد البلديات:

تبدأ هذه المرحلة بصدور القانون رقم (19) لسنة 1972 الذي تبني تعدد البلديات، حيث نصت المادة الأولى على إنشاء خمس بلديات: الوكرة، والخور، والذخيرة، وأم صلال، ومدينة الشمال، على أنه يجوز إنشاء بلديات أخرى بقرار من مجلس الوزراء، وبالفعل تم إنشاء بلديات: الريان، والجميلية، والغورية، وجريان الباطنة، والسوق المركزي، والخطية، وأبو سمرة.

إذن فقد تميزت الفترة من 1972 إلى 1992 بتعدد البلديات القطرية، ورغم تعدد البلديات إلا أنها لم تُشكل مستويات متعددة للإدارة المحلية، فهذه البلديات شكلت في مجموعها مستوى محلي واحد بحيث تقف جميعاً على قدم المساواة أفقياً وليس رأسياً، كما إن هذه البلديات تتبع وزارة الشؤون البلدية التي تم إنشائها بموجب القانون رقم (14)

لسنة 1972، ولا شك أن تعدد البلديات في هذه المرحلة يعد خطوة جيدة في سبيل تطوير الإدارة المحلية القطرية من خلال زيادة عدد البلديات بما يستتبع توسيع مساحة المشاركة الشعبية في تقديم الخدمات واتخاذ القرارات.

3- المرحلة الثالثة: العودة للمجلس البلدي الواحد:

تُعد هذه المرحلة بمثابة انتكاسة للإدارة المحلية القطرية، حيث تم العودة للمربع رقم واحد بموجب القانون رقم (1) لسنة 1990 أعني العودة مرة أخرى لنظام البلدية الواحدة، حيث نصت المادة الأولى من هذا القانون على أن ينشأ مجلس بلدي مركزي لمدن وقرى ومناطق دولة قطر، يسمى المجلس البلدي المركزي، ويحل هذا المجلس محل المجالس البلدية المتعددة القائمة.

وطبقاً لنص المادتين (2) و(3) من القانون سالف الذكر يتكون المجلس من واحد وعشرين عضواً قطرياً يمثلون المدن والقرى والمناطق المختلفة، ويتم تعيينهم بمرسوم، بناء على اقتراح وزير الشؤون البلدية والزراعة، ويتولى وزير الشؤون البلدية والزراعة رئاسة المجلس، بما يعني هيمنة السلطة التنفيذية المطلقة على هذا المجلس.

4- المرحلة الرابعة: تطوير المجلس البلدي المركزي:

نظراً للانتقادات التي تعرض لها القانون (1) لسنة 1990 الذي قوض البلديات القطرية، وفي خطوة أكثر إيجابية باتجاه دعم الإدارة المحلية تم إصدار القانون رقم (12) لسنة 1998، وقد شكلت المادة الثالثة من القانون الجديد تطوراً غير مسبوقة في المجتمع القطري تمثلت في رفع عدد أعضاء المجلس البلدي المركزي إلى (29) عضواً بدلاً من (21) عضو فقط في ظل القانون الملغي، هذا بالإضافة لاختيار هؤلاء الأعضاء بطريق الانتخاب المباشر بدلاً عن التعيين.

تحليل مراحل تطور البلديات القطرية:

من العرض السابق للمراحل التي مرت بها الإدارة المحلية في دولة قطر يتضح لنا بجلاء أن البلديات القطرية تُعد بمثابة مرآة حقيقية لهذه الدولة، بحيث يستطيع الناظر إلى هذه المرآة أن يحدد بدقة معالم هذه الدولة وطبيعة بناءها السياسي والاجتماعي والاقتصادي، فهذه البلديات جاءت تعبيراً عن المواطن والبيئة القطرية، تلك البيئة الصحراوية ذات المساحة المحدودة جغرافياً التي تحكمها العادات والتقاليد القبلية العربية والثقافة الإسلامية.

ولذلك كان منطقياً أن تتلمس البلديات طريقها في هذه البيئة متخذة صورة البلدية الواحدة والمجلس الواحد الذي يمثل جميع مناطق قطر ومقره العاصمة، فالعاصمة بها أكبر الموانئ وبها أغلب المؤسسات التجارية والصناعية ويتركز بها حوالي 90% من مجموع السكان.

وكنتيجة منطقية لاكتشاف البترول بكميات تجارية وما صاحب ذلك من ازدهار اقتصادي واجتماعي، وتحول المدن القطرية إلى مدن جاذبة للسكان والأيدي العاملة، وفي محاولة من البلديات لمواكبة هذه التغيرات البيئية الدراماتيكية كان لازماً الانتقال من نظام البلدية الواحدة إلى تعدد البلديات ومجالسها بموجب القانون رقم (19) لسنة 1972.

وخلافاً للاتجاه نحو التطور الاقتصادي والاجتماعي والإداري الذي كان سائداً ومتصاعداً في المجتمع القطري، تعرضت البلديات لانتكاسة كبيرة بالعودة مرة أخرى لنظام البلدية الواحدة، وهو ما أملت بعض الاعتبارات السياسية البعيدة عن اعتبارات الفعالية والكفاءة الإدارية، وفي محاولة لتصحيح هذا الوضع ودعمًا للمشاركة الشعبية وتماشياً مع مبادئ الديمقراطية تم إقرار حق المواطنين في اختيار أعضاء المجلس البلدي المركزي بالانتخاب للمرة الأولى منذ استقلال قطر بموجب القانون رقم (12) لسنة 1998.

ولا شك أن هذا التطور - الذي يُعد استكمال لمسار رياح التغيير التي هبت على منطقة الخليج العربي في الأعوام الأخيرة - يحتاج إلى وقفة للتأمل والإشادة، فالمشروع القطري بهذا الاتجاه قطع شوطاً كبيراً في سبيل دعم المشاركة الشعبية وترسيخ تداول السلطة وتحمل المسؤولية، وبالتالي دعم الاندماج الشعبي في النظام البلدي، ثم السياسي بالتبعية، غير أن هذه الخطوة لا زالت غير كافية فلا بد من تعدد البلديات لزيادة الفعالية في توفير السلع والخدمات ورفع الكفاءة الإدارية.

المطلب الثاني- الاختصاصات المحلية ومدى فعاليتها

يعتمد تطبيق نظام الإدارة المحلية في دولة معينة على طبيعة النظام السياسي والإداري القائم ومدى فائدة هذا الأسلوب وفعاليتها بالنسبة له ومدى استعداد الحكومة المركزية للتنازل عن بعض صلاحياتها، لذلك نجد تفاوتاً بين الدول في مدى الصلاحيات التي تمنحها للمجالس المحلية، فنجد بعض الدول تمنح صلاحيات واسعة بينما تمنح دول أخرى صلاحيات محدودة (نصير، 1995)، ويمكن أن نقسم الحديث عن اختصاصات البلديات القطر لقسمين:

1- الاختصاصات البلدية وفقاً للقانون (11) لسنة 1963، والقانون (19) لسنة 1972، والقانون (1) لسنة 1990:

القانون رقم (11) لسنة 1963 - كما سبقت الإشارة - هو أول قانون يتعلق بالإدارة المحلية وبموجبه أنشأت بلدية واحدة هي بلدية قطر، وطبقاً للمادة رقم (2) من هذا القانون تمتعت بلدية قطر بالشخصية المعنوية، وقد حددت المادة رقم (13) اختصاصات المجلس البلدي ب (16) ورغم تنوع هذه الاختصاصات من حيث الكم، إلا أنها جميعاً متواضعة وتدرج في فلك الإشراف وإصدار بعض التوصيات فيما يتعلق بالشئون البلدية.

وفي خطوة أكثر تطوراً صدر القانون رقم (19) لسنة 1972 الذي تبين مبدأ تعدد البلديات، إلا أن هذا القانون لم يضيف شيئاً جديداً فيما يتعلق بالاختصاصات المحلية مطلقاً، فطبقاً للمادة رقم (3) من هذا القانون تختص مجالس البلديات الجديدة بذات الاختصاصات التي حددتها المادة رقم (13) من القانون رقم (11) لسنة 1963 سالف الذكر.

ثم صدر القانون رقم (14) لسنة 1972 بإنشاء وزارة الشئون البلدية، والتي اتسعت اختصاصاتها لتشمل الرقابة والإشراف على جميع الأعمال الإدارية والمالية للبلديات وإدارتها التنفيذية واقتراح إنشاء البلديات الجديدة، وكذلك ترشيح أعضاء المجالس البلدية ومديري البلديات، وإيقاف تنفيذ أي قرار من قرارات المجالس البلدية كما تقتصر حل المجالس البلدية، وتدل هذه الاختصاصات على مدى هيمنة وزارة الشئون البلدية على البلديات، وأن المجالس البلدية ما هي إلا وسائل لتحقيق أهداف الوزارة فقط (نصر، 1995: 389) في تلك المرحلة.

وفي خطوة أكثر تراجعاً وتشدداً مع الإدارة المحلية صدر القانون رقم (1) لسنة 1990 الذي قوض الإدارة المحلية القطرية بإلغاء البلديات المتعددة القائمة وإنشاء مجلس بلدي مركزي واحد، وقد حددت المادة (8) من الفصل الثاني من هذا القانون اختصاصات المجلس المركزي بسبع وعشرون اختصاصاً، ورغم كثرة هذه الاختصاصات من حيث الكم مقارنة بالقوانين السابقة، إلا أنها لا تختلف من حيث الفحوى والمضمون والفعالية عن القوانين السابقة في شيء.

2- الاختصاصات البلدية طبقاً للقانون رقم (12) لسنة 1998:

يحظى هذا القانون بأهمية خاصة فهو - وتعديلاته - يمثل قمة التطور التشريعي فيما يتعلق بالإدارة المحلية في قطر حتى الآن، وطبقاً لنص المادة رقم (8) من الفصل الثاني من هذا القانون يهدف المجلس إلى العمل بالوسائل المتاحة على تقدم البلاد في مجال الشئون البلدية، وله في سبيل تحقيق أهدافه أن يُمارس بوجه خاص، مراقبة تنفيذ القوانين والقرارات والأنظمة المتعلقة بصلاحيات واختصاصات الوزارة والمجلس، وغيرها من الأنظمة التي ينص فيها على تخويل المجلس سلطة مراقبة التنفيذ، وبخاصة ما يلي:

- دراسة الرغبات أو المقترحات التي يتقدم بها أعضاء المجلس بشأن أية مسألة.
- النظر وإبداء الرأي في المسائل والموضوعات المتعلقة بالشئون البلدية.
- تقديم التوصيات بشأن إصدار القوانين أو اتخاذ أي إجراءات أو تديبيرات يراها المجلس.
- طلب أي بيانات أو دراسات أو تقارير تتعلق بإدارات الوزارة والبلديات واقتراحاتها لبحثها.
- بحث العرائض والشكاوى المتعلقة بالشئون البلدية والزراعية.
- مراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة الخاصة بالأغذية المعدة للاستهلاك الآدمي.
- اقتراح إنشاء الحدائق العامة ومتابعة صيانتها.
- مراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة الخاصة بتنظيف الشوارع والطرائق وجمع النفايات.

- الإشراف على النقل العام للركاب.
- مراقبة تنفيذ قوانين الرخص التجارية والفنادق وأماكن الترفيه والمتنزهات.
- مراقبة تنفيذ قوانين رخص الإعلانات ومنع الإزعاج العام.
- مراقبة الأنظمة الخاصة بإدارة المدافن وتحديد أماكنها.
- اقتراح الأسماء التي تطلق على المدن والقرى والأحياء والشوارع والميادين والأسواق.
- اقتراح فرض الضرائب والرسوم والعوائد المحلية.
- مراقبة فعالية أعمال مكافحة التسول وإدارة دور العجزة ومساعدة الفقراء.
- مراقبة كفاءة أعمال إغاثة منكوبي الحرائق والكوارث الطبيعية.
- اقتراح الخطوات الكفيلة بمكافحة الحرائق والوقاية منها.
- تقديم مقترحات ميزانية المجلس السنوية.
- مراقبة الأنظمة الخاصة بالأسواق والمحال التجارية وتنظيمها.
- اقتراح السبل الكفيلة بتحسين عمليات تحصيل الإيرادات الخاصة بالوزارة.
- تنظيم القواعد والشروط اللازمة لإيواء الحيوانات في المساكن المأهولة بالسكان.
- توعية المواطنين والرد على الشكاوى المتعلقة بالشئون البلدية والزراعية.
- مراقبة تنفيذ الأنظمة والإجراءات الأخرى المتعلقة بالشئون البلدية والزراعية.
- الموافقة على المشتريات اللازمة لأعمال المجلس.
- إعداد اللائحة الداخلية للمجلس.
- إعداد مشروع موازنة المجلس للسنة المالية الجديدة وكذلك مشروع الحساب الختامي.
- أي صلاحيات أو اختصاصات أو مسؤوليات أخرى يقرها القانون للمجلس.
- عقد الاتفاقيات مع الجهات العربية والإقليمية والدولية المماثلة، بالتنسيق مع الوزارة.

هذا ويجوز للمجلس - طبقاً للمادة (10) في سبيل مباشرته لاختصاصاته، إصدار أوامر محلية في الأمور التي لا تتناولها بالتنظيم تشريعات قائمة، ولا تسري هذه الأوامر إلا بعد اعتمادها من الوزير، ويجوز للوزارة تنفيذها بالطريق المباشر. وبصفة عامة يعتبر هذا القانون رقم (12) لسنة 1998 وتعديلاته من أكثر القوانين اتفاقاً مع مبادئ الديمقراطية سواء من حيث اختيار أعضاء المجلس البلدي بالانتخاب، أو من حيث إلغاء النص الخاص بضرورة اعتماد توصيات وقرارات المجلس المركزي من قبل وزير الشئون البلدية بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011.

ورغم إقرارنا بهذه الإيجابيات، إلا أنه بالنظر إلى الاختصاصات المحلية التي حددها هذا القانون نجدتها محدودة ولا تتعدى مجرد الرقابة والإشراف وإصدار بعض التوصيات، أي أن المجلس البلدي لا يملك - باستثناء نص المادة العاشرة - اتخاذ قرارات بالمعنى الفني لهذا الاصطلاح، فبالبلديات في قطر ليس لها إلا دور استشاري وتنفيذي محدود وهي تابعة وخاضعة لوزارة الشئون البلدية (الطعامنة؛ عبد الوهاب، 2005: 248)، ولا شك أنه من أسس الإدارة المحلية أن تملك البلديات حق إصدار قرارات حقيقية تمكنها من التأثير في المجتمع المحلي بواقعية، وتعيينها على المشاركة في التنمية المستدامة بفعالية، هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى، فقد أبقى هذا القانون على حق الوزير في الاعتراض على قرارات المجلس البلدي التي تخالف القوانين، أو تخرج عن حدود اختصاصات المجلس، أو تخالف سياسة الدولة، ولا تشكل الحالتين الأولى والثانية وجهًا للنقد، بينما ينصب اعتراضنا على الحالة الثالثة فهي من الاتساع والعموم بمكان ومن الصعب حصرها بدقة بما يعني فتح باب الاجتهاد أمام السلطة التنفيذية في التفسير والقياس وربما تسيء استعمال هذا الحق وتوسع فيه بما يقوض استقلال البلديات، ولذلك فمن الأولي الاقتصار على الحالتين الأولى والثانية فقط.

المطلب الثالث- الموارد المالية ومدى كفايتها

يمكن القول إن المجتمع القطري قبل اكتشاف البترول ومعرفة ما تخفيه هذه الطبيعة البائسة من خيرات، كان مجتمعًا بجرًا يعتمد عليه كليًا ولاسيما استخراج وتجارة اللؤلؤ حتى ذهب البعض إلى أن المنازل الحقيقية لهؤلاء القوم هي هذا العدد الذي لا حصر له من القوارب التي تصطف على طول الساحل (المنصور، 1980: 20). وعندما ركبت تجارة اللؤلؤ واجه الاقتصاد صعوبات حتى ظهر الذهب الأسود وتم استخراجه بكميات تجارية عام 1945 وتم تصديره عام 1949، فاستطاعت قطر أن تتحول من مجتمع قبلي فقير في موارده وإمكاناته الاقتصادية والبشرية إلى مجتمع الدولة الحديثة التي لها نظامها السياسي والدستوري والإداري المستقر، وأن تصبح من بين الدول المتقدمة في المنطقة بل وفي العالم العربي من حيث نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (فتح الباب، 1992: 12).

هذا عن الاقتصاد القطري بشكل عام، أما بالنسبة للموارد المالية المحلية فالشيء الغريب واللافت للنظر أن القوانين البلدية المتعاقبة بدء من القانون رقم (11) لسنة 1963 ومرورًا بالقانون رقم (19) لسنة 1972 ثم القانون رقم (1) لسنة 1990 ووصولًا للقانون (12) لسنة 1998 وتعديلاتها، أيًا من هذه القوانين لم يتضمن نصًا واحدًا يحدد أو ينظم الموارد المالية البلدية، حيث تركت هذه المسألة على ما لها من أهمية وخطورة للقرارات الوزارية، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، يلاحظ أن قدرة البلديات القطرية على تدبير الموارد المالية المحلية بما يكفل لها قدرًا مناسبًا من التمويل الذاتي لم يتحقق، فلا يتجاوز حصيلة ما تجمعها البلديات 1% من مجموع مواردها وتعتمد بشكل شبه أساسي وكامل على ما تقدمه الحكومة من إعانات ومنح، حيث تقوم الحكومة المركزية بتمويل كل - تقريبًا - الخدمات الضرورية للمواطن بالمجان، كما إن البلديات القطرية لا يجوز لها فرض الضرائب المحلية على المواطنين.

كما إن موازنة المجلس البلدي المركزي هي جزء من الموازنة العامة للدولة، ولكن يجوز للمجلس إصدار أوامر كلية بفرض رسوم معينة على بعض الخدمات بشرط موافقة وزير الشؤون البلدية واعتماد مجلس الوزراء (الطعامنة؛ عبد الوهاب، 2005: 245).

وبالبناء على كل ما سبق، نستطيع أن نقول إن نظام الإدارة المحلية (البلديات) في قطر يفتقر لأحد أهم المقومات الأساسية لنظام الإدارة المحلية وخاصة ما يتعلق بقلة ما تتمتع به من استقلال مالي، ويكفي للدلالة على ذلك أن أيًا من القوانين البلدية المتعاقبة لم يتضمن نصًا واحدًا ينظم مسألة التمويل المحلي وهذا ما نعلم له تطبيقًا في النظم المقارنة إقليميًا أو عالميًا. أضف إلى ذلك أن الإدارة المحلية القطرية تخضع لرقابة شديدة من قبل الحكومة المركزية تتجاوز الحدود المتعارف عليها، تتمثل في الخضوع لرقابة وإشراف وزارة الشؤون البلدية والزراعية بشكل أساسي، بالإضافة إلى الخضوع لرقابة ووزارة المالية والبترول والديوان الأميري وديوان الخدمة المدنية بشكل فرعي، وهذا فضلًا عن النقص الكمي والنوعي للموارد البشرية.

المبحث الثاني- الإدارة المحلية (البلديات) في الإمارات

البداية الحقيقية لقيام اتحاد دولة الإمارات كانت عندما تولى الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان مقاليد الحكم بإمارة أبوظبي عام 1966، حيث بادر بالدعوة إلى الاتحاد مؤكدًا أن الاتحاد هو طريق القوة والعزة والمنعة والخير المشترك، وأن الفرقة لا ينتج عنها إلا الضعف، وأن الكيانات الهزيلة لا مكان لها، ولذلك تمت دعوة حكام الإمارات للاجتماع لمناقشة قيام اتحاد الإمارات العربية التسع الذي كان مقترحًا أن يُشكل من إمارات أبوظبي وديبي والشارقة ورأس الخيمة وعجمان وأم القيوين والفجيرة بالإضافة لقطر والبحرين (خوري، 2001: 8).

وبالرغم من هذه المساعي الحميدة، أعلنت البحرين وقطر استقلالهما وتأكيد فشل قيام الاتحاد التساعي، واجتمع حكام إمارات الساحل المتصالح بدبي بدعوة من الشيخ زايد بن سلطان الذي كان حريصًا على قيام الاتحاد، والذي أعلن أنه إذا ثبت استحالة قيام اتحاد تساعي فإنه سيؤيد قيام اتحاد بين أبو ظبي وبين ثلاث أو أربع إمارات كنواة لاتحاد أكبر (رأفت، 1970: 4).

وتم في هذا الاجتماع الاتفاق بين حكام الإمارات على إقامة اتحاد يحمل اسم «دولة الإمارات العربية المتحدة» برئاسة الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان (بطيخ، 1992: 97) لمدة خمس سنوات والشيخ راشد بن سعيد آل مكتوم حاكم إمارة دبي نائباً للرئيس للمدة نفسها. وفي 10 فبراير 1972 انضمت إمارة رأس الخيمة إلى الاتحاد ليكتمل بذلك كيان سياسي موحد وقومي (وزارة الإعلام، 1999: 97) يضم إمارات سبع هي أبو ظبي، دبي، رأس الخيمة، الشارقة، أم القوين، عجمان، الفجيرة (سهيل، 1996). وتُعد دولة الإمارات العربية المتحدة أول تجربة فيدرالية في العالم العربي تجمع سبع إمارات في حكومة واحدة ومجلس تشريعي واحد، وهي بذلك من بين ثمانية عشر وحدة سياسية فيدرالية في العالم، ولا شك أن هذه الخاصية أعطتها تميزاً واستفادت جميع الإمارات من الاتحاد، وأضاف التحامها عنصر قوة للدولة ككل، مما أعطى عمقاً استراتيجياً ومكانة للإمارات (هلال، 200: 183).

وبعد هذه النظرة السريعة على دولة الإمارات العربية المتحدة، والتي تعد بمثابة تمهيد ومدخل لا غني عنه لدراسة النظام البلدي في هذه الدولة، وذلك من خلال التعرف على أقسام الوحدات البلدية (المطلب الأول) واختصاصاتها (المطلب الثاني) ومواردها (المطلب الثالث) وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول- هيكل النظام البلدي الإماراتي

غالبًا ما تكون الدولة مجبرة على تقسيم إقليمها الوطني، بحيث تصبح مقولة «فرق تسد» إحدى المأثورات الميكافيلية السياسية، وتصبح مقولة «فرق لتدير» تأكيداً بسيطاً لضرورة عملية تتمثل في التطور الكبير الذي طرأ على دور الدولة (إسماعيل، 2012: 538)، وإذا كان لا يوجد نموذج موحد للهياكل المحلية صالح عالمياً، إلا أنه من الأفضل أن يتم تقليص المستويات المحلية إلى أقل حد ممكن، وبملاحظة الأوضاع في الإمارات نجد أنها من النظم التي تميل إلى وجود مستوى محلي واحد يسمى بالبلدية (عبد الوهاب، 2009، 217).

بمعنى أنه إذا تعددت المجالس البلدية في إمارة واحدة فإنها جميعاً تتبع حاكم الإمارة ولا يخضع أي منها للآخر، أي لا يوجد تسلسل هرمي بينها، وتتكون البلديات في الإمارات من سلطتين رئيسيتين (بطيخ، 1988: 183):

السلطة الأولى: يُطلق عليها المجلس البلدي، ويتولى هذا المجلس وضع السياسات المحلية، وإصدار القرارات واللوائح اللازمة لتنفيذ هذه السياسات، إلا أن ذلك كله يتم بالاشتراك مع حاكم الإمارة بل وتحت إشرافه.

السلطة الثانية: ويطلق عليها الجهاز التنفيذي، ويتكون من رئيس الجهاز وهو نفسه رئيس المجلس البلدي بحكم منصبه، ومن ثم فإنه يشترك من رسم السياسة المحلية بصفته رئيس المجلس البلدي بينما يقوم بتنفيذها باعتباره رئيساً للجهاز التنفيذي، وإلى جوار رئيس المجلس التنفيذي مدير البلدية الذي يُعين بمرسوم من حاكم الإمارة، بالإضافة لباقي أقسام البلدية التي يُصدر رئيس البلدية - بعد أخذ رأى المدير وموافقة المجلس - قرار يحدد أقسامها (بدران، 1986: 99).

ويعود تشكيل المجالس البلدية إلى فترات متفاوتة بعضها سبق قيام الاتحاد، حيث تُعد دبي أول إمارة تكون ما يشبه المجالس البلدية عام 1937، والبعض الآخر تبع قيام الاتحاد في أواخر عام 1971، كما إن إعادة تشكيل هذه المجالس بعد انتهاء مدتها لم يكن منتظماً، فهناك فترات انقطاع لم يكن فيها مجالس بلدية خلال السبعينيات، وشهد عام 1980 إعادة تشكيل كافة المجالس البلدية.

ويتم اختيار جميع أعضاء المجالس البلدية بالتعيين، ويشترط أن يكون العضو مواطناً إماراتياً ومقيماً في الإمارة التي اختير عضواً لمجلسها، كما إن مرسوم إنشاء بلدية دبي قد أضاف شرطاً آخر يتمثل في ضرورة الإلمام بالقراءة والكتابة، ويتفاوت عدد أعضاء كل مجلس بتفاوت عدد السكان في كل إمارة، وإن كان من الملاحظ في الآونة الأخيرة زيادة عدد هؤلاء الأعضاء، حيث يتراوح ما بين (22) إلى (40) عضواً، أما عن مدة العضوية فتتراوح بين سنتين وثلاث سنوات،

إذن ومن العرض السابق يتضح لنا أن النظام البلدي في دولة الإمارات العربية المتحدة يعتبر واحداً من أرشد الأنظمة المحلية العربية من حيث عدم الإفراط في التقسيمات والمستويات البلدية والإدارية الأمر الذي جنبه الوقوع في شيوع المسؤولية وتضارب القرارات، وعلى ذلك يفترض أن توضع البلديات بسلطات وصلاحيات حقيقية تمكنها من المشاركة بفعالية في تنمية وتطوير المجتمع الإماراتي، فهل هذا الأمر تحقق؟؟ هذا ما سنتعرف عليه في المطلب التالي.

المطلب الثاني- الاختصاصات المحلية ومدى فعاليتها

حدد دستور دولة الإمارات العربية المتحدة الصادر عام 1971 الاختصاصات التي ينفرد الاتحاد بمباشرتها في المواد أرقام (120)، (121) ونص في المادة رقم (122) على أن تتولى الإمارات جميع السلطات التي لم يعهد بها هذا الدستور للاتحاد، ومن بين هذه السلطات البلديات. كما نصت المادة رقم (117) من الدستور على أن يستهدف الحاكم في كل إمارة بوجه خاص حفظ الأمن والنظام داخل أراضيها وتوفير المرافق ورفع المستوى الاجتماعي والاقتصادي فيها، ومن ثم تتمتع كل إمارة بحرية واسعة في تنظيم أمورها الداخلية ومن بينها تحديد اختصاصات الوحدات البلدية.

ولتحديد هذه الاختصاصات اتبعت جميع الإمارات الأسلوب الحصري، بمعنى أن المراسيم الصادرة بإنشاء البلديات نصت على الاختصاصات التي يجب عليها مباشرتها، بحيث لا يجوز لها مباشرة سواها إلا بعد صدور مرسوم آخر يسمح لها بذلك (بطيخ، 1988:185)، أما عن سلطات المجلس البلدي فيأتي في مقدمتها الاشتراك مع حاكم الإمارة في وضع السياسة المحلية، واقتراح اللوائح والقرارات التي تُبين كيفية تنفيذ هذه السياسة، وإلى جانب ذلك (الشامسي، 1987:236):

- 1- للمجلس في ممارسته للسلطات البلدية أن يُصدر - بعد موافقة حاكم الإمارة - أنظمة لا تغاير أحكام القانون، وأن يقرر عقوبة لمن يخالفها، وله أن يفرض ما يجب دفعه للبلدية من رسوم وضرائب بما يدخل في سلطات البلدية.
- 2- اقتراح مشروعات القوانين واللوائح والنظم المتعلقة بالصحة العامة.
- 3- تنظيم المباني والطرائق وصيانتها، وتسمية الشوارع والميادين العامة.
- 4- تنظيم المواصلات وإنشاء الحدائق والأسواق والمذابح والمدافن.
- 5- تقدير التعويضات للمناطق المتأثرة بالتخطيط والمنافع العامة.
- 6- اقتراح توزيع المساكن الشعبية على المواطنين، ومنح رخص البناء.

ومن العرض السابق لاختصاصات المجالس البلدية في دولة الإمارات العربية المتحدة اتضح أن هذه الاختصاصات متواضعة، فهي نمطية في تنظيمها ومحدودة في نطاقها، وتقتصر عمومًا على «التوصية» و«الاقتراح» بشأن تنظيم المباني والمرافق والأسواق والتعويضات (خاشقجي، 2002:270). وإذا كانت العوامل البيئية والقبلية وطبيعة المناخ السياسي الذي تتميز به الإمارات قد تبرر ذلك، إلا أن هناك جملة من المشكلات التي تعترض عمل البلديات عمومًا والمجالس البلدية خصوصًا، ويجب العمل على دراستها وإيجاد الحلول المناسبة لها، ومن بين هذه المشكلات ما يلي:

- 1- لا توجد علاقة ثابتة ومستمرة بين أعضاء المجالس البلدية والمواطنين، حيث تكون علاقة المواطنين بالجهاز التنفيذي في البلدية أقوى وخاصة مع مدير البلدية نظرًا لما يتمتع به من صلاحيات تجعله الواجهة الرسمية في اعتقاد المواطنين، كما إن البلديات تستخدم عددًا كبيرًا من الهنود والباكستانيين والفلبينيين وغيرهم فيتعذر التفاهم بينهم وبين المواطنين، كما إن الوافدين من الدول العربية العريقة في نظمها وقوانينها يكونون قد أمضوا في خدمتها المدنية سنوات طويلة فيحاولوا أن يعكسوا ما تعلموه، فيعملون عن قصد على وضع النظم وتبني الإجراءات التي كانت سائدة في مجتمعاتهم والتي كانت وليدة ظروف ليست ربما لها ما يشابهها في الإمارات.
- 2- تفتى ظاهرة احتكار مراكز السلطة والتشبث بها نظرًا لما قد يحققه ذلك من مكاسب شخصية مادية أو أدبية على حساب المواطنين.
- 3- المجالس البلدية ليس لها سلطة رقابية أو إنشائية فسلطاتها استشارية بالأساس، والصلاحيات الممنوحة لها تمارسها من خلال اللجان التي تقوم باتخاذ القرارات ولكنها لا بد أن تخضع لتصديق حاكم الإمارة، مما يؤدي إلى اهتزاز أعضاء المجلس البلدي وعدم الثقة الكاملة بأنفسهم وبما يعملون.

وإذا كانت جميع البلديات في كل الإمارات تتمتع بالشخصية المعنوية بموجب مرسوم يُصدره حاكم الإمارة الذي تعمل البلدية في نطاقها، ومن ثم تتمتع بكافة النتائج التي تترتب على منح هذه الشخصية، فتصبح البلدية شخص قانوني مستقل عن الإمارة، لها ذمة مالية مستقلة، بالإضافة لأهلية التعاقد والتصرف والتقاضي. إلا أن كافة النتائج السابقة وإن كانت متحققة نظرياً فإنها ليست كذلك من الناحية العملية، حيث تظل البلديات في معظم الإمارات - ورغم النص على منحها الشخصية الاعتبارية وبالتالي الاستقلال في مباشرة الأمور المحلية الموكلة إليها - تابعة لحاكم الإمارة، مما يجعل البلدية وثيقة الصلة بإدارة الحاكم (بطيخ، 1988).

المطلب الثالث- الموارد المالية ومدى كفايتها

اعتمد اقتصاد الإمارات قبل اكتشاف النفط على مجموعة من الأنشطة كانت هي مورد الرزق للجماعات البشرية التي عاشت على ضفاف الخليج، ويعد الغوص على اللؤلؤ الحرفة الرئيسة التي زاولها السكان، وإلى جانبه كانت هناك أنشطة اقتصادية أخرى مثل التجارة والزراعة وصناعة السفن التي كانت لها مراكز مهمة في دبي وبقية مدن الخليج (الطبطبائي، 1978: 393) ولكنها تعد أنشطة ثانوية إلى جانب النشاط الأول. واستمر الوضع كذلك حتى تم اكتشاف النفط وتصديره بكميات تجارية، وتمثل القطاعات النفطية العمود الفقري لاقتصاد الدولة، فهي تمثل حوالي (80) بالمائة من إجمالي الصادرات تقريباً (هلال، 2000: 184)، إلا أن نسبة القطاعات النفطية إلى الناتج المحلي الإجمالي تنخفض إلى أقل من (35) بالمائة (المركز الوطني للإحصاء، 2015: 23).

وبتحليل بيانات الجدول السابق يتضح أن مساهمة القطاعات غير النفطية في الناتج المحلي الإجمالي تفوق مساهمة القطاعات النفطية بكثير وذلك خلافاً لما يعتقد البعض. ولعل السبب في ذلك راجعاً للأنشطة الأخرى التي تقوم بها الدولة لتنوع مصادر الدخل حتى لا تتعرض لهزات اقتصادية مفاجئة نتيجة لانخفاض أسعار البترول، وأضف إلى ذلك الاستثمارات الهائلة في البنية التحتية التي ساعدت على إيجاد بنية تحتية متطورة ساهمت في بناء اقتصاد قوى ومتنوع لا يقتصر على صناعة النفط. كما تشير المؤشرات الاقتصادية الكلية لدولة الإمارات لعام 2014 إلى ارتفاع معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة بنحو 4,6% مقارنة بحوالي 4,3% فقط في عام 2013، ولعل ذلك راجع لاستقرار معدلات التضخم، وكذلك الاستقرار الاقتصادي والسياسي الذي تشهده الدولة (المركز الوطني للإحصاء، 2015: 26).

ورغم هذه الأرقام الرائعة، إلا أن هناك تباين واضح بين الإمارات السبع من حيث المساحة وعدد السكان والموارد الاقتصادية ودرجة التطور الحضاري، الأمر الذي ترك أثره الواضح على النظام البلدي، وأوجد نوعين من البلديات «بلديات غنية» وأخرى «فقيرة» وساهم في إبرازها هذا الشكل استقلالية الثروة النفطية والاقتصادية، وغيبة الخطط المحلية الواضحة التي تعمل على تحقيق تكافؤ الفرص وتحقيق التوازن بين البلديات وبعضها.

كما إن الإمارات مرت بمراحل متفاوتة في التنمية وهي ذات أحجام مختلفة، وبالتالي هناك اختلافات في الإمكانيات الاقتصادية والمالية والبشرية، وهذه الاختلافات تجعل عملية التنمية أكثر صعوبة وتعقيداً، وتؤكد على التمايز الفعلي في توزيع الخدمات البلدية بين الإمارات النفطية وغير النفطية. فنقص الموارد في بعض البلديات يُعد أحد المشكلات التي تعترض مسيرتها، خاصة أن البلديات لا توجد لديها مصادر ذاتية للدخل تمكنها من الوفاء بكل التزاماتها في ظل زيادة عدد السكان والمطالبة بخدمات أفضل وأسرع، فكل بلدية لها مصدران للدخل يتمثل المصدر الأول في عوائد إيجار الممتلكات العامة، والمصدر الثاني يتمثل في المساعدات المالية الكبيرة التي كانت تأتي من الحكومة الاتحادية، إلا أن هذا المصدر توقف بعد عام 1983، حيث كان يُعطى في شكل منح، وهذه المنح تكون مخصصة لمشروعات معينة موافق عليها من قبل المجلس الأعلى للاتحاد أو من مجلس الوزراء.

أما فيما يتعلق ببقية الموارد المالية المحلية التي تتمتع بها عادة وحدات الإدارة المحلية، فإنه يلاحظ أن المراسيم الخاصة بإنشاء البلديات إما أغفلتها تماماً كالقروض مثلاً، أو تضمنتها ولكن دون أن يكون لها صدى في الواقع العملي،

ومن ذلك مثلاً الضرائب المنصوص عليها في مرسوم إنشاء بلديتي عجمان وأم القيوين، حيث ظلت النصوص التي تضمنت فرض الضرائب مجرد نصوص نظرية، فهذه البلديات ورغم صراحة النصوص لم تفرض أية ضرائب على المواطنين. وهذا قد يكون راجعاً إلى الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية التي تميزت بها دولة الإمارات العربية المتحدة والتي من أهمها تقديم الخدمات لكافة المواطنين مجاناً (بطيخ، 1988: 187)، وإزاء هذا الوضع فإن البلديات تعتمد بالدرجة الأولى على ما تقدمه لها الحكومات المحلية من مساعدات أو إعانات. وأضف إلى مشكلة نقص الموارد المالية، فإن الوحدات المحلية لا تملك غير ما يخوله لها القانون، وهي مقيدة بمبدأ الاختصاص الذي يحول دون أن تمارس أي اختصاص خارج حدودها، بينما تؤكد الاتجاهات الحديثة على ضرورة تنوع هذه الاختصاصات لتشمل الجوانب الاقتصادية القادرة على تحقيق العائد الذي يدعم الاستقلال المحلي، ويحقق قدرًا من التكامل المحلي أيضًا (الشامسي، 1987: 376).

النتائج والتوصيات

بداية وقبل الحديث عن توصيات هذه الدراسة علينا أن نسلم أولاً بأن دولة الإمارات قدمت تجربة اتحادية ناجحة ورائدة، ونسلم كذلك بأن هذه التجربة لم تكن لتحقيق هذا النجاح إلا بتوافر عدد من الظروف الموضوعية والذاتية التي ساعدتها على الانتقال من الفرقة للاتحاد، ومن الانغلاق للانفتاح، ومن التأخر للنمو والازدهار، كل هذه باتت حقائق ومسلمات لا ينكرها إلا جاحد أو حاقد. وقد تبين من هذه الدراسة أن جذور الإدارة المحلية ضاربة في أعماق دولة الإمارات، بل هي سابقة على قيام الدولة واتحادها، إلا أن النظام الإداري الإماراتي لا يزال في طور الانتقال من المركزية إلى المركزية المخففة إلى اللامركزية. كما تبين من هذه الدراسة أن تجربة قطر مع نظام الإدارة المحلية (البلديات) هي تجربة لها خصوصيتها، فهذه التجربة مرت بمرحلة ضعف لأسباب سياسية واجتماعية إلا أنها بدأت تستعيد عافيتها من جديد بصدر القانون رقم (12) لسنة 2008 وتعديلاته المختلفة. وبالبناء على هذه النتائج السابقة، وإيماناً بأن تطوير وتحديث الإدارة المحلية عملية مستمرة ولا نهائية نظرًا لكونها عنوان للحضارة وشرط أساسي للتنمية المستدامة، فسأقدم بعض التوصيات التي أرجو أن تجد طريقها للتطبيق بالدولتين محل الدراسة:

1- تفعيل المقارنة المرجعية كمدخل لتقييم أداء البلديات:

المتأمل في واقع النظام البلدي الإماراتي يلحظ التفاوت في درجة تقدم وتطور بلديات الإمارات المختلفة، فبلديات إمارات دبي والشارقة وأبو ظبي قطعت شوطاً كبيراً في طريق التقدم والحدثة الأمر الذي مكّنها من خدمة مواطنيها على نحو أقل ما يوصف به أنه جيد، بينما البلديات في باقي الإمارات الأخرى لم تصل بعد إلى هذا المستوى.

وترتب على عدم مساواة البلديات في درجة التقدم والتطور والحدثة عدد كبير من السلبيات العملية والإدارية، فضلاً عن ذلك ترتب على هذا الوضع - وبحكم اللزوم المنطقي - عدم المساواة بين مواطني الاتحاد فيما يتعلق بالخدمات التي تقدمها بلديات الإمارات المختلفة، وذلك يتعارض مع مبدأ المساواة الذي نص عليه الدستور الإماراتي. وسبيل القضاء على هذه الظاهرة هو اعتماد المقارنة المرجعية بشقيها الداخلي والخارجي كمدخل لتقييم أداء البلديات، فالمقارنة المرجعية - بصفة عامة - هي عملية مستمرة لتقييم أداء أحد المنظمات أو جزء من أداءها مقارنة بمنظمة أخرى ناجحة سواء في الداخل أو الخارج للتعرف على أسباب الفجوة داخل المنظمة الأولى والعمل على معالجتها للوصول للأداء الأفضل (عبد الوهاب، 2009). وتطبيق مفهوم المقارنة المرجعية الداخلية على البلديات الإماراتية يجب مقارنة أداء البلديات الأقل تطوراً بأداء بلديات الشارقة وأبو ظبي ودبي، وتطبيق مفهوم المقارنة المرجعية الخارجية يجب مقارنة أداء بلديات الشارقة وأبو ظبي ودبي مع بلديات أحد الدول الناجحة كالولايات المتحدة الأمريكية مثلاً مع الأخذ في الاعتبار الفروق الاجتماعية والسياسية والبيئية بين الدولتين.

2- زيادة عدد البلديات أفقيًا وليس رأسيًا:

يحمد لكل من المشرع الإماراتي والقطري عدم الإفراط في التقسيمات والمستويات المحلية، فنظام المستوي المحلي الواحد يتفق مع مساحة الدولتين المحدودة نسبيًا، إلا أن إصرار المشرع القطري على نظام البلدية الواحدة والمجلس البلدي المركزي الواحد الذي يمثل كل المناطق هو أمر محل نظر ويحتاج للمراجعة، فاعتبارات الكفاءة الإدارية تقتضي زيادة البلديات للوفاء بالخدمات المحلية بسرعة وفعالية، كما إن اعتبارات الديمقراطية تقتضي زيادة المجالس البلدية وزيادة أعضائها بما يعني زيادة فرص المشاركة الشعبية والمجتمعية في اتخاذ القرار وتحمل المسؤولية. ولا نعني بذلك تعدد وتدرج المستويات المحلية رأسيًا بشكل هرمي، ولكن نعني زيادة عدد البلديات أفقيًا بحيث تمثل كل بلدية منطقة معينة على أن تكون جميع هذه البلديات في مستوى واحد وعلى قدم المساواة كما كان عليه الوضع سابقًا في ظل القانون رقم (19) لسنة 1972، وهو ذات النظام المتبع في دولة الإمارات.

3- تفعيل القرارات وزيادة الاختصاصات المحلية:

يلاحظ أن الاختصاصات التي تضطلع بها البلديات في كل من الإمارات وقطر متواضعة للغاية، كما إن المجالس التي تمثلها لا تملك اتخاذ قرارات مؤثرة وحقيقية، بحيث يمكن وصف الإدارة المحلية في الدولتين محل الدراسة بأنها «مركزية صنع القرار، ومحلية تنفيذه» مما ساهم في إيجاد الفجوة بين صانع القرار والسكان المحليين المتأثرين به. ويجب لتفعيل دور المجالس البلدية أن تمنح الاختصاص العام بكل ما يهم سكان الوحدة المحلية التي يمثلها المجلس، مع تحديد الاختصاصات التي ربما يثور الخلاف بشأنها هل هي محلية أم قومية، وكذلك يجب أن تمنح هذه المجالس حق اتخاذ «قرارات» بالمعنى الفني الدقيق لهذا المصطلح وليس مجرد اقتراحات أو توصيات غير ملزمة، على أن تكون هذه القرارات نافذة بذاتها دون حاجة لتصديق جهة أخرى، ولا يحول دون ذلك أن تمنح الحكومة المركزية ممثلة في الوزير المختص بالبلديات حق الاعتراض على القرارات التي تتعارض مع الأنظمة أو اللوائح.

4- زيادة الموارد المالية المحلية:

أعتقد أنه لا مجال للحديث عن زيادة وتفعيل الاختصاصات المحلية دون أن يقابلها زيادة في الموارد المالية، فمما لا شك فيه أنه كلما زادت القدرة المالية الذاتية للوحدات المحلية كلما قل اعتمادها على الحكومة المركزية، ومن ثم تمتعت بدرجة أكبر من الاستقلال في صنع قراراتها، ويضاف إلى ذلك أن الاستقلال المالي المحلي من شأنه تأكيد المسؤولية المالية لدى المواطنين نظرًا للارتباط بين أدايمهم للضرائب والرسوم المحلية وبين حصولهم على السلع والخدمات (عبد الوهاب، 2008: 60)، والملاحظ أن الوحدات المحلية في الدول العربية - سواء أكانت غنية أو فقيرة - تعتمد على الإعانات الحكومية بدرجات متزايدة.

وبالنظر للدولتين محل الدراسة نجد أن البلديات لا يمكن أن تضطلع بدورها في تحقيق التنمية المستدامة وتفعيل الحكم الرشيد في ظل محدودية ونقص الموارد المالية الذاتية الذي تعاني منه، صحيح أنه بفضل الله تمكنت الحكومة المركزية في الدولتين محل الدراسة من تحقيق نقلة نوعية غير مسبوق في مجال خدمة المواطنين والارتقاء بمستوي تقديم السلع والخدمات وتطوير البنية التحتية، ولعل ارتفاع مستوي دخل الفرد والتقدم والتنوع الاقتصادي الممتاز لعب دورًا أساسيًا في هذا المجال خلال المرحلة السابقة. إلا أن تدهور أسعار النفط وزيادة الطلب على السلع والخدمات كمًا ونوعًا وكثرة الاحتكاك بالثقافات والشعوب المختلفة، هذه التحديات وغيرها تحتم على الحكومة المركزية التخلي عن الجانب الأكبر من الاختصاصات المحلية - التي باتت تثقل كاهلها - لصالح البلديات ومجالسها. لاسيما أن البلديات هي الأقرب للاحتياجات المحلية ويفترض أنها الأقدر على ترتيب أولوياتها والأدرى بكيفية الوفاء بها، ولا يمكن للمحليات الاضطلاع بهذا الدور بمعزل عن إيجاد التمويل المحلي المناسب والكافي، الأمر الذي يقتضي إتاحة الفرصة الكاملة للبلديات للتطوير في مصادر التمويل الذاتي وحرية الانفاق والاستثمار، وكذلك تفعيل الحق في فرض الضرائب والرسوم المحلية.

المراجع

- إسماعيل، محمد أحمد. (2012). *مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية: دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية*. الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث.
- الطعامنة، محمد محمود؛ وسمير محمد عبد الوهاب. (2005). *الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات تطويره*. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية.
- الطبطائي، عادل. (1978). *النظام الاتحادي في دولة الإمارات*. القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية.
- وزارة الإعلام والثقافة. (1999). *الكتاب السنوي*، دولة الإمارات العربية المتحدة.
- المنصور، عبد العزيز محمد. (1980). *التطور السياسي لقطر*. الكويت: ذات السلاسل.
- المركز الوطني للإحصاء. (2015). *التقرير الإحصائي السنوي: المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية والزراعية*. أبوظبي: المركز الوطني للإحصاء.
- الشامسي، نورة سالم. (1987). «الواقع التطبيقي للنظام الإداري المحلي في دولة الإمارات العربية المتحدة»، رسالة ماجستير. القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.
- بطيخ، رمضان محمد. (1988). *الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية: دراسة تحليلية مع التطبيق على دولة الإمارات العربية المتحدة*. الشارقة: مؤسسة العين للإعلان والنشر والتوزيع.
- بطيخ، رمضان محمد. (1992). *تطور الفكر السياسي والدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة*. الشارقة: مؤسسة العين للإعلان والنشر والتوزيع.
- بدران، محمد محمد. (1986). *الإدارة المحلية*. القاهرة: دار النهضة العربية.
- خورى، هدى باقر نعمت. (2001). «دور وسائل الإعلام في ترتيب أولويات القضايا العامة لدى الجمهور في دولة الإمارات العربية المتحدة»، رسالة ماجستير. كلية الإعلام، جامعة القاهرة.
- خاشقجي، هاني يوسف. (2002). *الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية: المفاهيم والأسس والتطبيقات*. ط 2. الرياض: دار الخريجي للنشر والتوزيع.
- رأفت، وحيد. (1970). «حول اتحاد إمارات الخليج العربي»، *المجلة المصرية للقانون الدولي*، مجلد 16.
- سهيل، ابتسام. (1996). «المجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة»، ورقة مقدمة إلى: *المؤتمر الرابع للباحثين الشباب* (21: 23 مايو)، القاهرة.
- عبد الوهاب، سمير محمد. (2009). *الحكم المحلي في ضوء التطورات المعاصرة*. القاهرة: وحدة دعم سياسات اللامركزية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.
- عبد الوهاب، سمير محمد. (2008). «الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة»، ورقة عمل مقدمة في: *ملتقى الحكم المحلي*، (أغسطس)، الإسكندرية.
- عبد الحميد، خالد فتحي. (2011). «ماهية اللامركزية الإدارية ومدى تطبيقها في مصر والبحرين والكويت». *مجلة مصر المعاصرة*، القاهرة.
- فتح الباب، ربيع أنور. (1993). *الظروف البيئية وحدود المركزية واللامركزية في دولة قطر*. القاهرة: دار النهضة العربية.
- نصير، نعيم عقله. (1995). «المجالس البلدية كأسلوب للإدارة المحلية في دولة قطر: دراسة تقييمية»، *حولية كلية الإنسانيات والعلوم الاجتماعية*، جامعة قطر.
- هلال، أحمد على. (2000). «الجغرافيا السياسية لدولة الإمارات العربية المتحدة»، رسالة ماجستير، قسم الجغرافيا، كلية الآداب، جامعة القاهرة.

The Local Administration in Qatar and UAE

Dr. Fouad Samir Fouad El-Deeb

Assistant Professor

The Institute of Public Administration

Kingdom of Saudi Arabia

ABSTRACT

This research aimed to study the local administration in Qatar and the United Arab Emirates; we will do that through the comparative study by answering these questions:

- To what extent are the local levels consistent with administrative efficiency considerations?
- To what extent are the local units efficient given the capacities and specialties they have? And do they enable these units to achieve their goals?

The study concluded that: The single level municipal system that applicable in Qatar and Emirates is consistent with their limited space. However, the number of municipalities should be increased in the State of Qatar horizontally not vertically; because the single municipal system and the Central Municipal Council is not consistent with the development reached by the Qatari society in various fields.

Moreover, the researcher found that all municipalities suffer from weak authorities and limited self-financial resources. Therefore, the legislator should activate municipal jurisdictions, determine and increase financial resources.