الاستيلاء على الدولة في قطر

هيمنة السلطة التنفيذية وتآكل استقلال المؤسسات



دار آل ثاني

ملخص

تتناول هذه الدراسة تحكّم السلطة التنفيذية في مؤسسات الدولة في قطر، وتبحث كيفية تركّز القرار السياسي والإداري والمالي في قمة الحكم، وانعكاس ذلك على استقلال المؤسسات وقدرتها على الرقابة والمساءلة، وتبين الدراسة أن تعدّد الوزارات والهيئات والمجالس لا يكفي لإثبات وجود توازن مؤسسي، ما لم تمتلك هذه الجهات صلاحيات فعلية لمراجعة القرارات والاعتراض عليها ومحاسبة المسؤولين عنها، وفي هذا الإطار، تناقش مفهوم "الاستيلاء على الدولة" بوصفه إخضاعًا للمؤسسات العامة لتوجهات السلطة ومقتضيات استمرار نفوذها، وهو ما يضعف وظيفتها في حماية الحقوق والمصلحة العامة.

ويناقش الفصل الأول مركزية القرار وإخضاع مؤسسات الدولة، من خلال تحليل اتساع الصلاحيات في قمة السلطة، وعلاقة القيادة بالحكومة والإدارة العامة، ودور التعيينات في تشكيل القيادات المؤسسية، كما يبحث تداخل دوائر النفوذ السياسي والإداري والاقتصادي، ومدى قدرة الوزارات والهيئات على أداء مهامها باستقلال، و يكشف الفجوة بين الفصل بين السلطات في النصوص وبين توزيع السلطة الفعلية داخل الدولة.

ويحلل الفصل الثاني حدود الرقابة على السلطة التنفيذية، بالتركيز على مجلس الشورى والقضاء وأجهزة الرقابة المالية، ويتناول قدرة مجلس الشورى على التأثير في التشريع والموازنة ومساءلة الوزراء، وضمانات استقلال القضاء وفعالية الطعن في القرارات الحكومية، إلى جانب شفافية إدارة الثروة العامة والإنفاق والعقود والمشروعات الكبرى، ويبحث الفصل كذلك مدى قدرة أجهزة المساءلة على الوصول إلى أصحاب النفوذ، واتخاذ إجراءات ملموسة لمحاسبة المسؤولين عن المخالفات ومعالجة آثارها ومنع تكرارها.

ويبحث الفصل الثالث كلفة الهيمنة التنفيذية على المجتمع ومستقبل الدولة، من خلال تناول القيود على النقد والرقابة المجتمعية، وحدود مشاركة المواطنين في صنع القرار، وآثار ضعف الإفصاح عن الخيارات الاقتصادية والأمنية والخارجية وتكاليفها، كما يناقش كيف يسمح غياب الرقابة المؤثرة باستمرار الأخطاء وترحيل تبعاتها إلى المجتمع والأجيال القادمة، ويعرض متطلبات الإصلاح المؤسسي القائم على الاستقلال والشفافية وحماية الحقوق.

وتؤكد الدراسة أن متانة البناء المؤسسي تتوقف على قدرة المؤسسات على حماية المجتمع وضبط ممارسة السلطة وتصحيح أخطائها، فحين تصبح المؤسسات عاجزة عن مساءلة القيادة،

تتحول واجهات التنظيم والإدارة إلى غطاء لتركيز النفوذ، ويتحمل المواطنون نتائج قرارات لا يملكون تأثيرًا كافيًا في اتخاذها أو مراجعتها، وبالتالي، فإن معالجة هذا الخلل تقتضي قيودًا فعلية على السلطة التنفيذية، ومؤسسات مستقلة تمتلك المعلومات والصلاحيات اللازمة للمحاسبة.

مقدمة

تستمد مؤسسات الدولة قيمتها من قدرتها على حماية المصلحة العامة، وضبط ممارسة السلطة، وضمان خضوع أصحاب القرار للقانون والمساءلة، فوجود الوزارات والمجالس والمحاكم والهيئات الرقابية لا يكفي وحده لبناء دولة مؤسسات؛ إذ تتوقف فعالية هذه الجهات على استقلالها، وعلى ما تمتلكه من صلاحيات لمراجعة القرارات وكشف التجاوزات ومحاسبة المسؤولين عنها، وحين تنحصر قدرتها في تنفيذ التوجيهات الصادرة من قمة الحكم، تصبح البنية المؤسسية عاجزة عن أداء دورها في منع التعسف وتصحيح الأخطاء.

ومن هذا المنطلق، تثير العلاقة بين السلطة التنفيذية ومؤسسات الدولة في قطر إشكالية تمركز القرار السياسي والإداري والمالي، وضيق مساحة الاستقلال المتاحة للجهات المفترض أن تراقب ممارسة السلطة، وتكمن القضية الأساسية في توزيع الصلاحيات الفعلية داخل المؤسسات، وقدرتها على الاعتراض على القرارات ومراجعتها، ومدى فاعلية آليات المساءلة في الوصول إلى أصحاب النفوذ وإلزامهم بتحمل مسؤولية اختياراتهم وتبعاتها، ويتجسد مفهوم "الاستيلاء على الدولة" في إخضاع المؤسسات العامة

لتوجهات السلطة ومصالحها، بحيث تتراجع قدرتها على تمثيل المجتمع وحماية حقوقه، وقد يحدث هذا الإخضاع عبر القواعد المنظمة للتعيين، أو التحكم في الموارد والمعلومات، أو تضييق صلاحيات الرقابة، أو جعل الاستقرار الوظيفي للمسؤولين مرتبطًا برضا القيادة، وتكمن خطورته في أنه قد يستمر داخل أطر قانونية وإدارية تبدو منتظمة، بينما تفتقر المؤسسات إلى القدرة الفعلية على تقييد السلطة.

وفي الحالة القطرية، يستدعي اتساع نفوذ السلطة التنفيذية فحصًا للعلاقة بين الصلاحيات والمسؤولية، وبين التعيين والاستقلال، وبين إدارة الثروة العامة وحق المجتمع في معرفة كيفية استخدامها، فالمؤسسة التي تتولى الرقابة تحتاج إلى ضمانات تحميها من تأثير الجهة الخاضعة لرقابتها، والقضاء يحتاج إلى استقلال يسمح له بحماية الحقوق حتى عندما تكون الدولة طرفًا في النزاع، كما يحتاج المواطن إلى معلومات وقنوات مشاركة تمكّنه من تقييم السياسات والاعتراض على أضرارها، وكلما اتسعت صلاحيات القيادة، ازدادت مسؤوليتها عن إخضاع قراراتها لرقابة مستقلة، خصوصًا حين ترتب التزامات تمتد لسنوات وعقود، أما احتكار القرار مع إضعاف المساءلة، فيتيح للسلطة فرض خياراتها وترحيل أعبائها إلى المواطنين والأجيال القادمة، الذين يتحملون تكاليفها دون

امتلاك سلطة مؤثرة لإقرارها أو مراجعتها أو محاسبة المسؤولين عنها.

وتتجاوز آثار هذا الخلل حدود الإدارة إلى علاقة المجتمع بالدولة، فعندما تضيق مساحة النقد، وتضعف قدرة المؤسسات على الاعتراض، يصعب كشف الأخطاء في الوقت المناسب، وتصبح معالجة التجاوزات مرهونة بإرادة السلطة نفسها، وفي مثل هذا الوضع، يفقد المواطن ضمانة أساسية تتمثل في ايجاد مؤسسة تستطيع إنصافه ومحاسبة المسؤول عن الضرر دون أن تتوقف قدرتها على التحرك على موافقة أصحاب النفوذ.

الفصل الأول: مركزية القرار وإخضاع مؤسسات الدولة

1. تمركز الصلاحيات في قمة السلطة

يكشف توزيع الصلاحيات في النظام الدستوري القطري عن اختلال واضح في التوازن المؤسسي، إذ يجمع الأمير أدوات واسعة لتشكيل الحكومة وتوجيه السياسات وتنظيم الأجهزة العامة والتأثير في التشريع، فالمادة 62 تسند إليه السلطة التنفيذية بمعاونة مجلس الوزراء، وهو ما يضع الحكومة داخل بنية يقودها الأمير، ويحدّ من إمكان اعتبارها مركزًا سياسيًا مستقلًا يوازن سلطته، وتبرز هنا مشكلة جوهرية وهي اتساع صلاحيات قمة الحكم دون وجود مسؤولية سياسية أمام مجلس الشورى تتناسب مع هذا الاتساع.

وتتضح هذه المركزية في علاقة الأمير بمجلس الوزراء؛ فالمادة 72 تمنحه تعيين رئيس مجلس الوزراء وقبول استقالته وإعفاءه من منصبه، وتقرر المادة 73 تعيين الوزراء بأمر أميري بناءً على ترشيح رئيس مجلس الوزراء، وبذلك، يرتبط تشكيل القيادة الحكومية وبقاؤها في المنصب بقرارات صادرة من قمة السلطة، دون اشتراط حصول الحكومة على ثقة مجلس الشورى عند تشكيلها، ويتيح

هذا التصميم تأثيرًا حاسمًا للأمير في تكوين الجهاز الذي يتولى إدارة شؤون الدولة وتنفيذ سياساتها.

ويتعزز هذا الارتباط بالمادة 123، التي تجعل رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولين أمام الأمير عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة، وتجعل كلًا منهم مسؤولًا أمامه بصورة فردية عن أداء واجباته وممارسة صلاحياته، ويكشف ذلك عن اتجاه أساسي للمساءلة نحو رأس السلطة، فالقيادة التي تشكّل الحكومة هي نفسها التي تتلقى مسؤوليتها الجماعية عن تنفيذ السياسات، ويبرز الخلل هنا في أن هذا الترتيب يضعف التوازن بين سلطة إصدار التوجيهات وسلطة تقييم نتائجها، ويجعل المحاسبة الحكومية محكومة بعلاقة رأسية داخل الجهاز التنفيذي أكثر من ارتباطها بإرادة المجتمع.

ولا يقتصر نفوذ الأمير على اختيار المسؤولين؛ فالمادة 67 تمنحه رسم السياسة العامة للدولة بمعاونة مجلس الوزراء، وإنشاء الوزارات والأجهزة الحكومية وتنظيمها وتحديد اختصاصاتها، إلى جانب إنشاء الأجهزة التي تعينه في توجيه السياسات العليا والإشراف عليها، كما تمنحه دعوة مجلس الوزراء إلى الاجتماع ورئاسة الجلسات التي يحضرها، وصلاحيات تعيين الموظفين

المدنيين والعسكريين وإنهاء خدماتهم، وهكذا تتجمع في قمة الحكم سلطة تحديد الاتجاه العام، وتشكيل المؤسسات المكلفة بتنفيذه، والتأثير في قياداتها، وهذا التركّز يخلق قابلية مؤسسية لإخضاع الإدارة لتوجهات القيادة، ويضعف قدرة الأجهزة العامة على بناء استقلال مستقر في مواجهة إرادتها.

ويمتد هذا الاختلال إلى العلاقة مع المؤسسة التشريعية، فالمادة 77، بصيغتها المعدلة سنة 2024، تقرر تعيين أعضاء مجلس الشورى بأمر أميري، كما تتيح المادة 104 للأمير حل المجلس في أحوال الضرورة ومقتضيات المصلحة العامة، على أن يُعيَّن مجلس جديد خلال ستة أشهر؛ وخلال هذه الفترة يتولى الأمير سلطة التشريع بمعاونة مجلس الوزراء، وبالتالي، فإن الجهة المفترض أن تراقب السلطة التنفيذية تتشكل بقرار من رأس هذه السلطة، ويمكن حلها بقراره ضمن الشروط الدستورية، ويُقوّض تعيين أعضاء المؤسسة الرقابية من قِبل رأس السلطة الخاضعة للمساءلة استقلالَ الرقابة، ويضعف قدرتها على تقييد نفوذه ومحاسبته.

وتكشف إجراءات إصدار القوانين بدورها عن اتساع قدرة القيادة على التأثير في النتائج التشريعية، فالمادة 106 تتيح للأمير رد مشروع القانون إلى مجلس الشورى، وتُلزمه بالتصديق عليه

وإصداره إذا أقره المجلس مجددًا بأغلبية ثلثي أعضائه؛ لكنها تمنحه، عند الضرورة ، إيقاف العمل بالقانون للمدة التي يقدّر أنها تحقق "المصالح العليا للبلاد"، حتى عندما يتمسك المجلس بموقفه ويستوفي الأغلبية المشددة، يبقى تنفيذ القانون معرضًا للإيقاف وفق تقدير الأمير، وهو ما يضعف قدرة المؤسسة التشريعية على تحويل إرادتها إلى أثر ملزم ومستقر.

إن الخلل في قطر يتجاوز مسألة التنسيق بين مؤسسات الدولة إلى بنية تمنح مركز الحكم نفوذًا واسعًا على تشكيل المؤسسات وتوجيهها، دون أن تقابله قيود رقابية مستقلة، ويتيح هذا التصميم تحميل المستويات التنفيذية مسؤولية الأداء، مع إبقاء مركز التوجيه الأعلى بعيدًا عن أدوات المحاسبة السياسية المتاحة للمجلس، وتصبح الدولة أكثر عرضة لاستمرار الأخطاء حين يمتلك صاحب القرار تأثيرًا حاسمًا في المؤسسات المكلفة بمراجعته؛ لأن الرقابة الفعالة تحتاج إلى استقلال يسمح لها بالاعتراض والإلزام، لا إلى صلاحيات تبقى محاطة بنفوذ الجهة الخاضعة للرقابة.

2. تبعية الإدارة العامة وتقييد القرار المهني

تتجلى مشكلة استقلال الحكومة والإدارة العامة في العلاقة بين التخطيط المركزي والقرار المهني داخل الوزارات والهيئات، فالمؤسسة لا تتمتع باستقلال فعلي لمجرد امتلاكها موظفين وخبراء وخططًا؛ وإنما بقدرتها على تحديد احتياجات القطاع الذي تديره، والمفاضلة بين البدائل، وتقديم اعتراضات مبررة على الخيارات المكلفة أو ضعيفة الجدوى، وعندما تخضع هذه الوظائف لمنظومة شديدة المركزية، يصبح الخطر هو اختزال الإدارة في تنفيذ الأولويات المقررة التي تحددها القيادة السياسية، مع تضييق المساحة المتاحة لمراجعتها.

وتقدم قواعد عمل المجلس الوطني للتخطيط شاهدًا واضحًا على مركزية تحديد الأولويات الحكومية، فالمادة الخامسة من القرار الأميري رقم 13 لسنة 2024 تمنحه رسم السياسات التنموية ومراجعتها، ومعالجة التعارض بين الجهات، وإقرار مشروعات الخطط الاستراتيجية والتنفيذية الحكومية والمبادرات التي تقترحها تلك الجهات، كما أوضحت الأمانة العامة لمجلس الوزراء، في بيان منشور بتاريخ 2 مايو 2024، أن الوزارات والأجهزة والهيئات والمؤسسات العامة ملزمة بتنفيذ سياسات المجلس وقراراته

وتعاميمه، وبذلك، لا ينحصر دوره في التنسيق الفني، بل يمتد إلى اعتماد الخطط وإصدار توجيهات ملزمة للجهات المنفذة.

ويتيح هذا الإطار استنتاجًا مهمًا وهو أن مساحة المبادرة لدى المؤسسات القطاعية محكومة بمركز اعتماد وتوجيه يتولى تحديد اتساقها مع الأولويات الوطنية، والمشكلة ليست في وجود تخطيط مشترك، بل في ضرورة ضمان ألا يتحول إلى وسيلة لفرض خيارات سياسية تتجاوز التقديرات الفنية، فالسلطات القطرية مطالبة بتوضيح كيفية تسوية الخلاف بين رأي الوزارة المختصة والتوجه المركزي، وما إذا كانت التحفظات المهنية تُوثَّق وتؤثر في القرار، ومن دون هذه الضمانات، تتحول الموافقة المركزية إلى بديل عن النقاش المؤسسي، وتصبح الخبرة وسيلة لتكييف التنفيذ مع الخيار المقرر سلفًا.

وتكشف استراتيجية التنمية الوطنية الثالثة 2024–2030 عن جوانب أخرى تستوجب المساءلة؛ إذ تتضمن أهدافًا لتقليل تداخل الاختصاصات، وتوضيح المسؤوليات، وتقوية صنع السياسات، ومعالجة محدودية الوصول إلى المعلومات الحديثة، ويشير إدراج هذه المسائل إلى حاجات إصلاحية تعترف بها الوثيقة الرسمية نفسها، وتدعم توصيات صندوق النقد الدولي[1] في

ضعف الشفافية في مجالات القرار الإداري والإنفاق، فقد أوصى تقرير مشاورات المادة الرابعة المنشور سنة 2024، بتحسين الشفافية في الاستثمار العام والمشتريات، باعتبار ذلك وسيلة لتعزيز الإدارة المالية ودعم جهود مكافحة الفساد، وهذه التوصية تجعل الإفصاح عن المشروعات والعقود ومعايير الاختيار مطلبًا جوهريًا لتقييم الأداء، وتؤكد أن نشر الخطط أو الإعلان عن قيمة الإنفاق لا يوفر وحده المعلومات اللازمة للمساءلة، فالمجتمع يحتاج إلى معرفة أساس الاختيار وكلفته ونتائجه، حتى يستطيع تقييم ما إذا كانت الإدارة تستخدم الموارد وفق المصلحة العامة.

وفي بيان[2] ختام بعثة مشاورات المادة الرابعة لعام 2026، عاد الصندوق إلى التأكيد على ضرورة تحسين كفاءة الإنفاق، وتعزيز الشفافية وإدارة المخاطر وتحسين توافر البيانات وجودتها لدعم التحليل والتخطيط، وتكتسب هذه التوصيات أهمية مباشرة لاستمرارية السياسات؛ إذ يصعب بناء خطط قابلة للتقييم والمراجعة حين تظل معلوماتها ناقصة أو لا تظهر مخاطرها بوضوح، كما أن تكرار الدعوة إلى تحسين هذه الجوانب يبقي السلطات أمام مسؤولية إثبات التقدم بنتائج منشورة، بدل الاكتفاء بتجديد التعهدات.

أما التدخل السياسي، فتتمثل خطورته في إخضاع الحكم المهني لاعتبارات رضا القيادة أو ملاءمة صورتها العامة، فإذا لم يُحمَ المسؤول الذي يسجل تحفظًا فنيًا، أو يكشف كلفة غير مبررة، أو يوصي بإيقاف مشروع متعثر، تصبح مسايرة التوجيهات أقل كلفة عليه من الدفاع عن المصلحة العامة.

3. التعيينات وتداخل دوائر النفوذ

يمثل اختيار القيادات الإدارية والمؤسسية اختبارًا حاسمًا لطبيعة الحكم في قطر؛ فالمناصب العامة تمنح أصحابها سلطة على الموارد والفرص والقرارات التي تمس المجتمع، ولذلك، فإن سلامة التعيين تُقاس بوضوح معايير الاختيار، وإمكان التحقق من تطبيقها، ووجود ضمانات تمنع تحويل المسؤولية العامة إلى امتياز محصور في دوائر النفوذ، وتزداد خطورة الخلل عندما تتجمع مناصب متعددة لدى الأشخاص أنفسهم، فتتداخل سلطة رسم السياسات مع إدارة المؤسسات المستفيدة منها أو المتأثرة بها، ويقرر قانون الموارد البشرية في مادته الثامنة، أن التعيين يقوم على الجدارة والإعلان، لكنه يسمح للسلطة المختصة بالتجاوز عن شرط الإعلان بالنسبة إلى الوظائف التي تقتضي طبيعتها ذلك، وهذه الاستثناءات

تستدعي رقابة دقيقة؛ لأن إسقاط الإعلان يقلل فرص المنافسة المفتوحة، ويجعل التحقق من اختيار المرشح الأفضل أكثر صعوبة، كما يفتح الاستثناء باب المحاباة، وهو ما يفرض على السلطات القطرية بيان أسباب استخدامه ومعايير المفاضلة التي اعتمدتها، حتى لا تصبح الجدارة عبارة قانونية يصعب التحقق من تطبيقها.

ويبرز تداخل المناصب السياسية والاقتصادية بوصفه أحد مظاهر تركيز النفوذ؛ فعلى سبيل المثال لا الحصر، يورد الموقع الرسمي لقطر للطاقة [3] بشأن جمع سعد بن شريدة الكعبي بين منصب وزير الدولة لشؤون الطاقة، ونائب رئيس مجلس إدارة الشركة، ورئيسها التنفيذي، ويوضح هذا المثال الإشكال المؤسسي الناشئ عن اجتماع المسؤولية السياسية والإدارة التنفيذية في يد واحدة، وهو ما يضعف الفصل بين تقييم سياسات القطاع والدفاع عن مصالح الشركة ونتائجها، ولا تُغني الخبرة الفنية عن رقابة مستقلة قادرة على مراجعة القرارات ومساءلة أصحابها من خارج دوائر المسؤولية المتداخلة، وتكشف البيانات الرسمية لجهاز قطر للاستثمار عن تداخل مماثل؛ إذ يرأس مجلس إدارته محافظ مصرف قطر المركزي، الشيخ بندر آل ثاني، كما يشغل وزير التجارة والصناعة، الشيخ فيصل آل ثاني، مناصب أخرى تشمل رئاسة مجالس إدارة هيئة المناطق الحرة وهيئة مركز قطر للمال وبورصة

قطر وأوريدو وبنك لشا، وهذه الوقائع توضح أن النفوذ الاقتصادي والمؤسسي يتجمع في عدد محدود من المسؤولين، عبر جهات تختلف وظائفها ومصالحها.

و يخلق تعدد المناصب مخاطر تستوجب الإفصاح والضبط، فحين يجمع المسؤول بين مهام حكومية وأدوار في مؤسسات استثمارية وتجارية، تصبح ضرورة تحديد الصفة التي يتخذ بها القرار، والمصلحة التي يمثلها، والموضوعات التي يمتنع عن المشاركة فيها، أكثر إلحاحًا، والتذرع بالتنسيق أو الخبرة لا يكفي لتبرير هذا التركّز؛ لأن كفاءة المؤسسات تتطلب أيضًا توزيع المسؤوليات، وتوفير الوقت اللازم لكل وظيفة، ومنع استخدام النفوذ المتراكم لمنح جهة أفضلية على حساب أخرى.

الفصل الثاني: تقييد الرقابة والمساءلة

1. مجلس الشورى وحدود الرقابة السياسية

تكمن إشكالية مجلس الشورى في قطر في تكليفه بمراقبة السلطة التنفيذية، بينما يتولى رأس هذه السلطة اختيار أعضائه، فالرقابة الفعالة تتطلب مؤسسة تمتلك استقلالًا يتيح لها الاعتراض على الحكومة، ومراجعة سياساتها، ومحاسبة المسؤولين عن نتائج قراراتهم، أما حين تصبح العضوية قائمة بالكامل على التعيين، فتضعف صلة المجلس بإرادة المواطنين، ويُحرمون من اختيار ممثليهم واستبدالهم وفق أدائهم، ولذلك، فإن تقييم المجلس يجب أن يتناول مصدر تشكيله ومدى قدرته على إلزام الحكومة بتغيير خياراتها، إلى جانب صلاحياته الدستورية.

وقد عمّقت تعديلات سنة 2024 هذا الخلل؛ إذ كانت المادة 77 تنص على انتخاب ثلاثين عضوًا من أصل خمسة وأربعين، وتعيين الأمير الأعضاء الخمسة عشر الآخرين، ثم أصبحت تقرر تشكيل مجلس لا يقل عدد أعضائه عن خمسة وأربعين، يُعيَّنون جميعًا بقرار أميري، وبذلك، أُلغيت الوسيلة الانتخابية التي كانت تتيح للمواطنين اختيار غالبية أعضاء المؤسسة المكلفة بمساءلة الحكومة،

وأصبح تشكيل المجلس خاضعًا بالكامل لإرادة القيادة، بما يسحق الرقابة الشعبية ويركّز السلطة في يد الجهة التي يُفترض أن تخضع للمساءلة، وحتى إذا جرى اختيار أعضاء المجلس على أساس الخبرة، فإن الخبرة وحدها لا تكفي لضمان استقلالهم، ولا تعوّض غياب التفويض الانتخابي؛ فهي تساعد على فهم السياسات، لكنها لا تمنح المواطنين حق اختيار ممثليهم ومحاسبتهم واستبدالهم عبر الانتخاب، وهكذا، أبقت التعديلات على اختصاصات المجلس الواردة في المادة 76، بينما قوّضت أساس استقلاله، وجعلت السلطة صاحبة الكلمة الحاسمة في اختيار من يُفترض أن يراقبها، وهو ما كرّس هيمنتها على المؤسسة الرقابية وجرّد المواطنين من الأداة الأساسية للتأثير والمساءلة.

ويتضح هذا الاختلال في مراجعة الموازنة العامة؛ فالمجلس يملك إقرار مشروعها، لكنه لا يستطيع تعديله دون موافقة الحكومة، وفق المادة 107 وبذلك، تظل قدرته على تغيير أولويات الإنفاق مشروطة بموافقة الجهة التي يفترض أن يراقبها، وتستطيع الحكومة رفض التعديلات التي يقترحها، كما يسمح استمرار العمل بالموازنة السابقة، عند تأخر إقرار الجديدة، بمواصلة الإنفاق خلال الخلاف، مما يحدّ من قدرة المجلس على استخدام مراجعة الموازنة لفرض تصحيح فعلي للسياسات المالية.

أما مساءلة الوزراء، فتخضع لشروط تجعل تفعيلها أكثر صعوبة؛ إذ يتطلب توجيه الاستجواب موافقة ثلث أعضاء المجلس، ويتطلب سحب الثقة من الوزير أغلبية الثلثين بعد استجوابه، فلا يستطيع العضو منفردًا فتح مسار الاستجواب، ولا تكفي أغلبية بسيطة لإلزام الوزير بمغادرة منصبه، وتزداد دلالة هذه القيود في مجلس يقوم تشكيله بالكامل على التعيين، لأن مواجهة الحكومة تستلزم توافقًا واسعًا داخل مؤسسة يفتقر أعضاؤها إلى تفويض انتخابي مستقل.

وتتعزز هيمنة السلطة التنفيذية بصلاحية حل المجلس؛ فالمادة 104 المعدلة تتيح للأمير حله في أحوال الضرورة ومقتضيات المصلحة العامة، على أن يُعيَّن مجلس جديد خلال ستة أشهر، وخلال هذه الفترة، يتولى الأمير سلطة التشريع بمعاونة مجلس الوزراء، وهكذا، يملك رأس السلطة التنفيذية إنهاء عمل المؤسسة الرقابية، بينما تخضع قدرة المجلس على مساءلة الوزراء لشروط مشددة، ويكشف هذا التفاوت عن اختلال في التوازن المؤسسي، إذ تبقى استمرارية المجلس خاضعة لصلاحية السلطة التي يُفترض أن يراقبها، وعليه، فإن الأثر الأخطر لتعديلات 2024 يتمثل في قطع الصلة الانتخابية بين المواطنين ومجلس الشورى، مع الإبقاء على القيود التي تحدّ من تأثيره في السياسات الحكومية، فالمؤسسة

المنتظر منها حماية المجتمع من أخطاء السلطة أصبحت أكثر ارتباطًا بها في تشكيلها، دون توسيع أدواتها الأساسية للمحاسبة، وبالتالي، فإن تقديم المجلس بوصفه ضمانة كافية للمساءلة يحجب الفجوة بين امتلاك حق مناقشة القرار وامتلاك القدرة على تغييره؛ وهي فجوة تمنح القيادة نفوذًا واسعًا، وتترك المواطنين دون وسائل للتأثير في السياسات التي يتحملون تبعاتها.

2. القضاء وضمانات الاستقلال

تُقاس قوة القضاء بقدرته على حماية الفرد عندما تتعارض حقوقه مع إرادة السلطة أو مصالح الجهات النافذة، وفي الحالة القطرية، تبرز الحاجة إلى التمييز بين إعلان استقلال القضاة وبين توفير ضمانات تمنع التأثير في مسارهم الوظيفي وموارد مؤسساتهم وأحكامهم، فالقضاء الذي يُنتظر منه مراجعة تصرفات الدولة يحتاج إلى حماية تتيح له إصدار قرارات مخالفة لها دون خشية على الاستقرار الوظيفي أو القدرة على أداء مهامه، وينص قانون السلطة القضائية رقم 8 لسنة 2023 على استقلال القضاة وعدم قابليتهم للعزل إلا وفق أحكامه، ويحظر المساس باستقلال القضاء والتدخل في شؤون العدالة، لكن هذه الضمانات يجب أن تُقرأ مع قواعد التعيين

والترقية والتقييم؛ فالمادة 36 تجعل تعيين رئيس محكمة التمييز بأمر أميري، وتعيين باقي القضاة بمرسوم بناءً على اقتراح رئيس المجلس الأعلى للقضاء، كما تربط المادتان 33 و34 الترقية بالأقدمية وتقدير الكفاية المستند إلى التفتيش القضائي، وهذه القواعد تستوجب ضمانات واضحة تحول دون استخدام التعيين أو التقييم أو الترقية للتأثير في مضمون الأحكام، فاستقلال القاضي يحتاج إلى معايير مهنية قابلة للمراجعة، تحميه من المحاباة والعقاب المقنّع بإجراءات وظيفية.

وقد أثارت الهيئات الأممية مخاوف مباشرة بشأن الاستقرار الوظيفي للقضاة في قطر، ففي ملاحظاتها الختامية لسنة 2018، أعربت لجنة مناهضة[4] التعذيب عن قلقها من تأثير سلطة الأمير في التعيين والعزل على استقلال القضاء، ومن التقارير المتعلقة بتوظيف قضاة أجانب بعقود مؤقتة تُجدَّد سنويًا، وطالبت بضمان استقرار القضاة في مناصبهم وفصل الروابط الإدارية وغيرها مع السلطة التنفيذية، وفي سنة 2022، طالبت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان[5] بضمان الاستقلال والحياد الكاملين للقضاء في القانون والممارسة، وبمواءمة إجراءات عزل القضاة مع المعايير الدولية، كما أبدت أسفها لعدم تلقي معلومات بشأن صلاحية الأمير في عزل القضاة لدواعي المصلحة العامة، وتكشف هذه المطالب عن أهمية

وضوح الضمانات وحدود السلطة على المسار الوظيفي للقاضي؛ فترك هذه المسائل دون تفسير كافٍ يضعف إمكان التحقق من الحماية الفعلية لاستقلاله.

ويتصل الاستقلال الوظيفي بالاستقلال الإداري والمالي، فالمادة الثالثة من قانون 2023 تجعل للمحاكم موازنة ملحقة بالموازنة العامة للدولة، يُعدّ مشروعها المجلس الأعلى للقضاء بالاتفاق مع وزارة المالية، ويمنح ذلك المجلس دورًا في إعداد الموازنة، لكنه يُبقي توفير الموارد مرتبطًا بالتوافق مع جهة تنفيذية، وهو ما يفرض عدم وجود ضمانات تمنع استخدام التمويل لتقييد العمل القضائي، مع مساءلة مالية تحترم استقلال المحاكم، فالاستقلال لا يكتمل إذا عجز القضاء عن توفير القضاة والمساعدين والخبراء والوسائل اللازمة للفصل في المنازعات.

الفصل الثالث: كلفة الهيمنة التنفيذية على المجتمع ومستقبل الدولة

1. تهميش المواطنين وإضعاف الثقة في المؤسسات

أسهم اتساع سلطة اتخاذ القرار لدى السلطات العليا في قطر، مقابل تضييق قدرة المجتمع على المشاركة في صنعه والتأثير في مساره، في إضعاف ثقة المواطنين في المؤسسات إلى حد بعيد، فالثقة تحتاج إلى شعور المواطن بأن لصوته وزنًا في تحديد السياسات، وأن اعتراضه يُدرس بجدية، وأن المؤسسات تستجيب لاحتياجاته وتحمي حقوقه، وحين تنفرد السلطة بقرارات تمس حياته ومستقبله، وتحدّ من قدرته على مراجعتها ومساءلة المسؤولين عنها، تتراجع قناعته بأن المؤسسات تعبّر عنه، ويتعمق شعوره بالتهميش داخل وطنه وبأن الشأن العام يُدار باسمه دون مشاركة فعلية منه، وقد عمّق اعتماد التعيين الكامل لأعضاء مجلس الشورى الفجوة بين المواطنين والمؤسسة التشريعية، بإلغاء قدرتهم على اختيار أعضائها ومحاسبتهم انتخابيًا، ويضعف هذا التحول ارتباط المجلس بإرادة المجتمع، ويجعل المواطنين أقل قدرة على فرض أولوياتهم من خلال ممثلين يستمدون عضويتهم من اختيارهم، وبذلك تراجعت إحدى أهم ركائز الثقة المؤسسية وهي شعور

المواطن بأن من يناقش السياسات ويقر الموازنة مسؤول أمامه عن أدائه.

ويزداد هذا التباعد عندما لا تقترن قنوات الشكاوى والاعتراضات باستجابة واضحة يمكن تتبعها وتقييمها، فاستقبال المطالب دون بيان نتائج معالجتها، أو تفسير رفضها، أو تصحيح الخلل الذي أدى إليها، يحوّل التواصل إلى إجراء يستنزف وقت المواطن دون أن يطمئنه إلى إمكان الإنصاف، ومع تكرار مثل هذه التجربة، تتراجع الرغبة في المشاركة، ويصبح الصمت تعبيرًا عن فقدان الجدوى، لا دليلًا على الرضا، وهذه خطورة سياسية ومؤسسية؛ لأن ضعف الاعتراض الظاهر قد يحجب مظالم مستمرة بدل أن يدل على زوالها، كما تتآكل الثقة حين تبرز المؤسسات الإنجازات الكبرى، بينما لا يجد المواطن تفسيرًا مقنعًا لترتيب الأولويات أو معالجة المشكلات التي يواجهها، فحجم الإنفاق والمشروعات لا يكفي لإثبات الاستجابة لاحتياجات المجتمع؛ إذ يتوقف ذلك على توزيع المنافع، وعدالة الإجراءات، وجودة الخدمات، وقدرة المتضررين على المطالبة بالتغيير، وكلما ضعفت المشاركة وإتاحة المعلومات، صَعُب التحقق من مدى توافق الاختيارات الرسمية مع هذه الاحتياجات.

2. كلفة احتكار القرار على كفاءة الدولة والمال العام

يفرض احتكار القرار في قطر كلفة على كفاءة الدولة وحماية المال العام، إذ يضعف إخضاع السياسات للنقاش المستقل واختبار بدائلها قبل اعتمادها، فعندما تضيق مساحة الاعتراض، تفقد المؤسسات فرصة الاستفادة من الخبرات التي تكشف عيوب المشروعات وتراجع افتراضاتها وتقديرات كلفتها، ويزداد خطر اعتماد خيارات تستند إلى تقديرات غير ممحصة، ثم تخصيص الموارد لتنفيذها دون رقابة كافية على جدواها، وتتفاقم هذه الكلفة عندما يصبح التراجع عن القرار محرجًا للجهة التي اتخذته، فتضعف الحوافز للاعتراف بالخطأ وتصحيحه، ففي ظل محدودية النقد والمراجعة المستقلة، قد يتأخر اكتشاف التعثر، أو يستمر تمويل مشروع رغم تراجع مبرراته، حفاظًا على صورة النجاح، وعندئذ تتراكم النفقات، وتضيع فرص توجيه الأموال إلى احتياجات أكثر إلحاحًا، ويصبح الخلل أشد حين تُقيَّم المؤسسات بقدرتها على تنفيذ التوجيهات، دون مساءلتها بالقدر نفسه عن النتائج والكلفة والمنفعة العامة.

كما يرفع تركّز السلطة وضعف المساءلة مخاطر تضارب المصالح وتغليب الولاء على الكفاءة، فحين لا تكون معايير التعيين وإسناد

المسؤوليات والعقود واضحة وقابلة للفحص، يصعب على المجتمع التحقق من أن الاختيارات تستند إلى الخبرة والاستحقاق، وإذا أصبحت موافقة المسؤول أهم من جودة الرأي، تُستبعد الكفاءات الناقدة، وتُحجب المعلومات التي لا تنسجم مع التوجه الرسمي، وهذه مخاطر مؤسسية يفاقمها غياب الشفافية.

وفي المحصلة ، يتحمل المجتمع تبعات قرارات لا يملك وسائل كافية لمراجعتها؛ من خلال استنزاف الموارد، وتراجع فرص تحسين الخدمات، أو امتداد الالتزامات المالية إلى المستقبل، ويختل ميزان المسؤولية عندما تحتكر السلطة الاختيار، بينما توزع كلفة إخفاقه على المواطنين والأجيال القادمة.

3. ترحيل المخاطر إلى مستقبل الدولة والأجيال القادمة

تكمن خطورة الخيارات الراهنة للسلطات القطرية في أن تبعاتها قد تستمر طويلًا بعد انتهاء مسؤولية من اتخذوها، فالديون والعقود الممتدة والالتزامات الاقتصادية والخارجية تصبح أعباء مرتبطة بالدولة، تنتقل من جيل إلى آخر، وتقتطع من موارد المستقبل قبل أن يملك أبناؤه حق تقرير كيفية استخدامها، وحين تنفرد السلطات

بهذه الخيارات دون مشاركة مؤثرة ورقابة كافية، فإنها تقرر باسم أجيال لم تولد بعد، وتلزمها بتحمل مخاطر لم توافق عليها.

ولا تمنح وفرة الموارد الحالية السلطات حق استهلاك قدرة الدولة على مواجهة الغد، فكل التزام طويل الأجل يحتاج إلى تقدير واضح لما قد يفرضه عند انخفاض الإيرادات، أو تغير الظروف الاقتصادية، أو تصاعد الأزمات الإقليمية، ويصبح التعويل المستمر على الثروة لتغطية تبعات القرارات مقامرة بمصالح الأجيال القادمة، إذا لم تصاحبه ضمانات تحمي نصيبها من الموارد وتحد من الأعباء الملقاة عليها، فالأموال التي تُحجز لخدمة التزامات سابقة تضيق معها فرص تمويل تعليم الأبناء وصحتهم وسكنهم وبناء اقتصاد يضمن استقلالهم.

وتتجاوز المخاطر الجانب المالي إلى أمن الدولة وعلاقاتها الخارجية، فالخيارات التي تنشئ التزامات ممتدة أو تعرض البلاد لتداعيات صراعات قد تترك آثارًا يصعب احتواؤها بعد تغير الظروف والمسؤولين، ومن الإجحاف أن تتمتع السلطة بحرية اتخاذ القرار اليوم، ثم يُترك للمواطنين وأبنائهم واجب التكيف مع نتائجه غدًا، ولهذا، يجب أن تُحاسَب السلطات القطرية على ما تتركه خياراتها للمستقبل، بقدر ما تُحاسَب على نتائجها الحالية، فالمعيار هو مقدار

الثروة والقدرة والأمان الذي سيبقى للأبناء بعد الوفاء بالالتزامات، ومدى احتفاظهم بحرية رسم خياراتهم، وتصبح السياسة مجحفة حين تمنح الحاضر مكاسبها، ثم ترحّل إلى المستقبل فاتورتها ومخاطرها.

توصيات

1. **إنهاء احتكار القرار وتوسيع المشاركة السياسية :**إقرار انتخاب أعضاء مجلس الشورى، وتعزيز صلاحياته التشريعية والرقابية، وإتاحة مشاركة المواطنين في مناقشة السياسات الكبرى قبل اعتمادها، مع إلزام الجهات المختصة بنشر ردود معللة على المقترحات والاعتراضات.
2. **ضمان استقلال القضاء والأجهزة الرقابية :** توفير ضمانات قانونية ومؤسسية تحمي القضاة والمسؤولين الرقابيين من التدخل والضغط، وتعزيز قدرة الأفراد على الطعن في القرارات الحكومية والحصول على إنصاف فعلي، وإخضاع السلطات العامة للمساءلة دون حصانة تعطل المحاسبة.
3. **إقرار شفافية شاملة للثروة والإنفاق العام :**إلزام الجهات الحكومية والشركات العامة والصناديق السيادية بنشر بيانات مالية دورية ومترابطة، تشمل الأصول والديون والضمانات والعقود الكبرى ونتائج المشروعات، ونشر نتائج التدقيق والإجراءات المتخذة لمعالجة المخالفات ومحاسبة المسؤولين عنها.
4. **حماية النقد السلمي والرقابة المجتمعية :**مراجعة التشريعات التي تجرّم التعبير السلمي أو تقيّد الصحافة والعمل الجمعوي، وضمان

استقلال الجمعيات، وحماية الصحفيين ومصادرهم والمبلغين عن التجاوزات من الانتقام، بما يمكّن المجتمع من كشف الخلل والمطالبة بتصحيحه.

5. **حماية مستقبل الدولة وحقوق الأجيال القادمة** :إخضاع القرارات المالية والاقتصادية والخارجية ذات الآثار الممتدة لتقييم مستقل ومراجعة مؤسسية قبل اعتمادها، ونشر تقديرات كلفتها ومخاطرها، ووضع حدود واضحة للالتزامات طويلة الأجل تحول دون استنزاف موارد المستقبل وتحميل الأجيال القادمة أعباء غير مبررة.

خاتمة

يتجاوز الخلل في النموذج السياسي القطري حدود أداء مؤسسة بعينها، ليطال توزيع السلطة والعلاقة بين الدولة والمجتمع، فتركّز القرار لدى السلطات العليا، وضعف استقلال الرقابة، وتضييق مساحة النقد والمشاركة، عوامل تحدّ من قدرة المواطنين على التأثير في السياسات ومحاسبة المسؤولين عن نتائجها، ولا تكفي وفرة الموارد أو ضخامة المشروعات لتجاوز هذا الخلل؛ إذ تظل جودة الحكم مرتبطة بحماية الحقوق، وشفافية إدارة الثروة، وإمكان الاعتراض وتصحيح الأخطاء، ويبرز التناقض حين يُطلب من المؤسسات مراقبة قرارات لا تملك استقلالًا كافيًا تجاه أصحابها، ومن المواطنين الثقة بسياسات لا تتاح لهم المعلومات اللازمة لتقييمها، فالثقة لا تُفرض، ولا يصنعها تكرار الحديث عن الإنجازات؛ ولكنها تنمو حين يرى المواطن أن القانون يحميه، وأن صوته يؤثر، وأن شكواه تؤدي إلى إنصافه ومراجعة القرار الذي أضر به، أما إضعاف التمثيل وتقييد النقد، فيوسعان المسافة بين المجتمع والمؤسسات، ويحجبان عن الدولة التنبيهات التي تحتاج إليها لحماية نفسها من تراكم الأخطاء.

ويفرض هذا الاختلال علي السلطات القطرية مسؤولية إصلاحه، فامتلاك صلاحية القرار يفرض واجب تفسيره، والكشف عن كلفته، وقبول مراجعته، وتحمل تبعاته، وكلما اتسعت السلطة، ازدادت الحاجة إلى ضمانات تمنع التعسف وتضارب المصالح وهدر الموارد، ويقتضي هذا الإصلاح إعادة الاعتبار لإرادة المواطنين، وضمان استقلال القضاء والرقابة، وحماية الصحافة والعمل الجمعوي، وإخضاع إدارة المال العام لمساءلة تستطيع الوصول إلى النتائج وفرض التصحيح.

وتزداد خطورة استمرار هذا النهج لأن آثاره لا تنتهي عند الحاضر فالالتزامات المالية والاقتصادية والخارجية قد تقيد موارد الدولة وخياراتها لسنوات طويلة، وتحمّل أجيالًا كلفة الوفاء بها، ولذلك يجب أن يشمل تقييم السياسات ما تتركه بعد انقضاء مكاسبها المباشرة وهي مقدار الثروة المتبقية، وقدرة المؤسسات على مواجهة الأزمات، والمساحة المتاحة للأبناء كي يختاروا مستقبلهم بحرية.

مراجع

1. تقرير صندوق النقد الدولي رقم 43/24 ، المنشور سنة 2024.

https://www.imf.org/-/media/files/publications/cr/2024/english/1qatea2024001.pdf

2. بيان ختام بعثة صندوق النقد الدولي لمشاورات 2026

https://www.imf.org/en/news/articles/2026/02/11/pr26041-qatar-imf-staff-completes-2026-article-iv-mission

3. قطر للطاقة

https://www.qatarenergy.qa/en/WhoWeAre/Governance/Pages/default.aspx

4. وثيقة لجنة مناهضة التعذيب حول القضاء القطري

https://docs.un.org/en/CAT/C/QAT/CO/3

5. ملاحظات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان

https://docs.un.org/en/CCPR/C/QAT/CO/1

6. تقرير هيومن رايتس ووتش العالمي لعام 2026

https://www.hrw.org/world-report/2026/country-chapters/qatar

7. تقرير منظمة العفو الدولية عن قطر لعام 2025

https://www.amnesty.org/en/location/middle-east-and-north-africa/qatar/report-qatar

الاستيلاء على الدولة في قطر

هيمنة السلطة التنفيذية وتآكل استقلال المؤسسات

تقوم مؤسسات الدولة لحماية المصلحة العامة، وصون سيادة القانون، وضمان مساءلة أصحاب السلطة. يتناول هذا الكتاب تمركز القرار السياسي والإداري والمالي في قمة السلطة في قطر، وما ترتب عليه من إخضاع مؤسسات الدولة وتأكل استقلالها.

تحلل الدراسة دور السلطة التنفيذية في تشكيل الحكومة والوزارات والأجهزة والهيئات الاستشارية، واستخدام التعيينات لضمان الولاء، وتداخل دوائر النفوذ السياسي والإداري والاقتصادي. كما تبحث حدود رقابة مجلس الشورى والقضاء وأجهزة الرقابة المالية، ومدى امتلاكها الصلاحيات والاستقلال لمراجعة القرارات والتصدي للتجاوزات ومحاسبة المسؤولين عنها.

ويستعرض الكتاب تداعيات الهيمنة التنفيذية على المجتمع، من تقييد النقد والرقابة الشعبية وتهميش مشاركة المواطنين، إلى مخاطر ضعف الشفافية في القرارات الكبرى والسياسات المالية، وترحيل كلفة الأخطاء إلى الأجيال القادمة. ويختتم بتوصيات عملية لتعزيز استقلال المؤسسات والشفافية والمساءلة في قطر.

المحاور الرئيسية

تمركز السلطة
تركيز الصلاحيات وإخضاع مؤسسات الدولة

محدودية الرقابة
القيود على مجلس الشورى والقضاء وأجهزة الرقابة المالية

تداخل دوائر النفوذ
التعيينات وتضارب المصالح وتداخل السلطة السياسية والإدارية والاقتصادية.

الكلفة المجتمعية
تقييد النقد وإضعاف الثقة العامة والتأثير في كفاءة الدولة والمال العام.

مسار الإصلاح
توصيات لاستعادة استقلال المؤسسات والشفافية والمساءلة.