

اللامركزية والحكم الإقليمي في ظل الدولة الموحدة

دراسة تحليلية مقارنة

• على عبد الله الحاكم •

مقدمة :

تهدف هذه الدراسة الى اجراء مسح عام وتحليل للطرق التي يتم بموجبها توزيع الاختصاصات العامة للدولة وتنفيذها مع اعطاء اعتبار خاص لفكرتي اللامركزية التفويضية والتحويلية في ظل الدولة الموحدة من حيث هياكل الوكالات اللامركزية ومستوياتها ووظائفها وممارساتها لاعمالها وارتباط ذلك بنوع وشكل النظام السياسي الحاكم وفلسفته • كما ترمى هذه الدراسة الى توضيح الاهداف العامة وراء تطبيق اللامركزية والتي تختلف من دولة الى اخرى من حيث ترتيبها وأهميتها مثال ذلك الوحدة الوطنية ، الديمقراطية ، وحرية ممارسة الاختصاص المحلي والإقليمي الذاتي ، ودقة وكفاءة اداء الخدمات والوظائف العامة ، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية • الخ • ثم تحسب الاهداف التي يرمى السودان الى تحقيقها من اتباعه لهذا النظام •

جرت العادة على أن يتم توزيع السلطات والاختصاصات العامة على أجزاء وأقاليم الدولة المختلفة وفق عمليتين تتميز كل منها عن الأخرى وتختلف تماما من حيث نقطة الانطلاق •

العملية الاولى : وهي عملية الانتقال من مرحلة التباين والتعدد الى مرحلة الوحدة الشاملة فتكون النتيجة عبارة عن توحيد لمجمعات متفرقة ومتباينة او مستقلة عن بعضها تماما • هذا الاتحاد يمكن التوصل اليه أما جبرا أو اختيارا • والاتحاد المفروض فرضا على تلك المجتمعات يسمى بالاتحاد الاستبدادي أو الجبري ، وهو يختلف عن الاتحاد الاختياري ، الذي تسنده عادة العناصر المتشابهة والعادات المشتركة والمواثيق والمصالح المتبادلة • وعملية التوحيد والتمركز في الحاليتين قد تصل الى درجة تكاد تفقد فيها كل من تلك المجتمعات على حدة اية سلطات خاصة مستقلة ، ولو ان هذا لا يحدث عملا •

العملية الثانية : وهي ، على عكس العملية الاولى تماما ، تنتم عن طريق اللامركزية وهي عملية التحرك من مرحلة الوحدة المركزية الى مرحلة التعدد وتفترض اللامركزية وجود سلطة مركزية يجد فيها القادة السياسيون انه من المفيد لهم بل من الضروري تفويض جانب من سلطاتهم وصلاحياتهم

المركزية الى ممثليهم في المواقع الاخرى والوحدات الادنى او المستويات المحلية ، وذلك أما بهدف زيادة كفاءة الاداء لـ استجابة الى أية ضغوط محلية أو اقليمية هذا الاجراء يمكن أن يتم في حدود الدولة وتنجم عنه بالتالى اشكال ودرجات مختلفة للاستقلال أو الحكم الذاتى المحلى كما يمكن أن يتم في حدود الامبراطورية وينجم عنه استبدال الوحدة المفروضة فرضا باتحاد اختياري بين المجتمعات المحلية أو الاقليمية . وفي بعض الظروف فان التوسع في اللامركزية يمكن ان يصل مداه او حتى درجة الانفصال من الدولة الام أو دولة الاتحاد أو الامبراطورية وهذا بالطبع يتوقف في كل حالات على حجم ونوع السلطات المركزية المفوضة للوحدات المحلية أو اقليمية . فاللامركزية تعكس ايمان السلطة المركزية بان التزامها بالوحدة لا يعنى احجامها عن منح بعض أو جانب من الاستقلال المحلى أو الاقليمى في حدود تحددها السلطة المركزية وسواء كان هذا الاجراء يمثل استجابة لضغوط محلية أو يمثل رغبة السلطة في تحقيق قدر اكبر من الكفاءة والمرونة عن طريق توزيع الاختصاصات الادارية ، أو يمثل التزاما أيديولوجيا للسلطة المركزية للتوسع في الديمقراطية أو يمثل خليطا من كل تلك الاسباب والمعايير ، فمن المسلم به أن تفويض السلطة من المركز يكون دائما قابلا للتعديل بل وحتى الالغاء ، اى ان الاتجاه والتوسع نحو اللامركزية يمكن ايقافه أو اعادة النظر فيه حسب مقتضى الحال .

تفويض السلطة : (١)

« عندما تفوض السلطة من المستوى المركزى الى وحدات الحكم الذاتى المحلى أو الاقليمى فان هذا النظام (أى نظام التوزيع الاقليمى للاختصاصات العامة) يسمى نظم الدولة الموحدة ، والدولة الموحدة هي الدولة التى تكون السيادة فيها موحدة مستقرة في يد الحكومة المركزية دون مشاركة أو توزيع ، ومن ثم فهي تتميز بالوحدة السياسية ، أى الوحدة في الدستور والتشريع . ولا يتعارض مع الوحدة السياسية ، اتباع الدولة لنظام اللامركزية الادارية لأن رجال الادارة المحلية في المستويات المختلفة - الأقاليم والمحافظات والمجالس المحلية في النظام اللامركزى - يعتبرون نوابا عن رجال الحكومة المركزية صاحبة لسلطة الأصلية ، التى يمكنها أن تغير لنظام دون حاجة الى الحصول على موافقة الهيئات الادارية المحلية ، أو بمعنى آخر فان الدولة الموحدة هي التى تكون السلطة فيها واحدة في أساسها، واحدة في تركيبها ، وراثة في ممارستها (أى واحدة في نظامها السياسى وفي تقسيماتها الادارية وفي كيفية تسيير أعمالها) . فالدستور - السند الوضعى للسلطة - هو دستور واحد في الدولة الموحدة ولا يتصور أن تتعدد الدساتير

في العولة الموحدة • وأيضا في مجال التشريع فان السحولة الموحدة تعطى البرلمان المركزي السيادة الكاملة التي تمكنه من التشريع في كل مجال حتى في نطاق السلطات الاقليمية وتجعل لتشريعاته قوة تسمو على كل تشريع اقليمي معارض (وذلك حماية للمصالح الحيوية للبلاد ولكفالة التنسيق بين التشريعات وأيضا لكفالة القيادة والمبادرة) خلافا للنظام الفدرالى ، الذى يمنح الاقاليم سلطات أوسع مجالا ويضمن لها الاستقلال التام في ذلك النطاق بحيث لا يكون للبرلمان المركزي أى حق للتشريع في هذا النطاق أو معارضة التشريعات الاقليمية ، كذلك وفي ظل الدولة الموحدة فان السلطة عندما تمارس من خلال القوانين المتعددة تبدو في الاصل ذات وجه واحد له قانون واحد في الموضوع الواحد في مواجهة كل أفراد الدولة • فتشريعات الضرائب واحدة ولا يتصور في الدولة الموحدة أن يكون العبء الضريبي في جزء أو اقليم منها مختلفا عن العبء الضريبي في جزء أو اقليم آخر وما ذلك الا لان السلطة واحدة في سندها وفي ممارستها في مواجهة الافراد جميعاً • ومع ذلك فانه يتصور استثناء وظروف خاصة أن تخرج الدولة الموحدة أحيانا عن قاعدة القانون الواحد للموضوع الواحد بالنسبة لاقليم الدولة كله ، اذ قد يحدث أن يوجد جزء من اقليم السحولة لظروف تاريخية وجغرافية معينة في وضع يختلف حضاريا عن سائر أجزاء اقليم الدولة • عندئذ لا مانع يمنع من أن يعامل ذلك الجزء معاملة تشريعية خاصة ، على أن ذلك يجب أن يكون في اطار الدولة الموحدة اذ الاصل هنا أن السلطة واحدة في أساسها وممارستها أيضا واحدة في الدولة • واذا كان مستقرا أن وظيفة الحاكم في الدولة الموحدة يقوم بها جهاز واحد ، فانه لا مانع يمنع مطلقا أن تتعدد الاجهزة التي تقوم بالوظيفة الادارية وتبقى الدولة مع ذلك دولة موحدة لا ينال من وحدتها لا مركزية الوظيفة وتعدد الاجهزة القاسمة بها • ويلاحظ أن معظم دول العالم قد أخذت بنظام الدولة الموحدة وطبقته على النطاق القومى ، مثل بريطانيا ، فرنسا ، الصين الشيوعية ، اليابان ، بولندا ، اسبانيا ، هولندا ، الديمقراطيات الاسكندنافية ، رومانيا بلغاريا وأغلب دول افريقيا وأمريكا اللاتينية • كما يلاحظ في النظام الفدرالية أن الشكل الموحد في تفويض السلطة يطبق في حدود أقسامها مثل الولايات كما هو متبع في الولايات المتحدة الامريكية والتي طبق فيها النظام الفدرالى على المستوى القومى والنظام الموحد على مستوى كل من ولاياتها الخمسين • وتوضح قائمة النظم الموحدة الموجودة في العالم اليوم أن هذا النظام ليس قاصرا على دولة واحدة أو مجموعة معينة من الدول دون غيرها • اذ تشير الدلائل على أنه متبع في النظم الديمقراطية والديكتاتوريات والاستعمارية والاستراكية على السواء وبفسس التحفظات تقريبا ، التي ترمى الى تأكيد الوحدة ونبذ فكرة التشتت ، فاللامركزية في ظل الدولة الموحدة لا تعنى سوى

توزيع الاختصاصات الادارية بالمدر الذى لا ينجم عنه البتة استقلال محلى حقيقى . ففى ظل هذا النظام ، أى نظام الدولة الموحدة ، فان الحكومة المركزية ، دكتاتورية كانت او ديمقراطية ، هى التى تحدد مدى تفويض سلطاتها وصلاحياتها الى المستويات المحلية أو الاقليمية .

وهناك وسائل واشكال ووكالات مختلفة تمارس بها الاختصاصات المفوضة من المركز على المستويات المحلية والاقليمية يمكن تقسيمها الى اربع مجموعات أساسية تتميز كل منها عن الاخرى من حيث درجة التفويض كما يلى :

أولاً : الحالة التى تكون فيها الوكالات المحلية (٢) - الهيئات والموظفين معينون بواسطة السلطة المركزية لتسيير المهام المحلية أو المكاتب الفرعية لدراسة المشاكل المحلية والعمل على حلها أو رفع تقارير بشأنها للجهات المركزية المختصة وهذا ما كان متبعاً فى ظل النظم والهيكل الامبراطورية أو الاستبدادية والنازية ولو أن ذلك نادراً ما يتم بهذه الصورة المجردة بل غالباً ما يتبعه شكل من أشكال المشورة والمشاركة المحلية .

ثانياً : وهى الحالة التى تكون فيها الوكالات والموظفين معينون من قبل السلطة المركزية مع ضرورة أن يعتمد هذا التعيين بشكل من أشكال الاستفتاء يسمى بالانتخابات ، ويلاحظ هنا أنه لا يوجد خیار آخر لان قائمة المرشحين عادة ما تعتمد بواسطة الحزب الحاكم أو الرئيس أو رأس الدولة ، وهذا عادة ما يحدث فى الدول الشيوعية حيث أن كل المستويات المحلية تنتخب من حيث المبدأ لكنها فى الواقع تعين بواسطة الحزب ويتم تأييد ذلك التعيين بإجراء شكلى .

هذه الوحدات المحلية تسمى مجالس السوفيت أو ممثلى العاملين فى الاتحاد السوفييتى ، أو اللجان أو المجالس الشعبية ، كما هو الحال فى اوربا الشرقية ، أو المؤتمرات الشعبية كما هو الحال فى الصين . ولا يعنى هذا التعيين الشكلى أو الانتخابات الشكلية أن هؤلاء الموظفين المحليين أو تلك الوكالات لا يجوز لها أن تستحيب للمطالب أو الضغوط المحلية بالرغم من أنها فى الأساس ما هى الا مجرد قنوات لتحويل أو لتوصيل الاوامر والتعليمات من الحكومة المركزية الى المجموعات المحلية .

ثالثاً : فى كثير من البلدان نجد خليطاً من الموظفين الذين تعينهم الحكومة المركزية للإشراف على وحدات الحكم المحلى أو الاقليمى بجانب وجود المجالس المحلية المنتخبة . ففى هذه الحالة يكون الموظف المركزى مسئولاً لدى السلطة المركزية ، فى حين أن الوحدات المنتخبة محلياً تكون خاضعة لمحاسبة الناخبين المحليين . وهذا ما هو متبع فى فرنسا وفى عدد كبير من الدول الاخرى ، التى تسيير على النهج الفرنسى (٣) اذ ينص الدستور الفرنسى لسنة ١٩٥٨ تحت المادة ٧٢ منه على ما يلى :

تتكون الوحدات المحلية حرة في إدارة شئونها عن طريق مجالسها المنتخبة وفي حدود ما ينص عليه القانون . وهذا بالتأكيد ما يحدث على مستوى الكميونات (COMMUNES) ولكن في المستوى الأعلى ، أى ما دون المستوى القومى (مستوى الاقاليم) ، فان الحاكم المحلى يعين بواسطة باريس ويكون مسئولاً نيابة عنها في رعاية المصالح العامة والمراقبة الادارية والتأكد من احترام الجميع للقانون . بجانب المسئول الاول (حاكم الاقليم) ، الذى تعينه الحكومة المركزية لادارة شئون الاقليم ، يوجد عدد آخر من رؤساء الوحدات المحلية التابعين للحكومة المركزية . وبالرغم من أن الدستور الفرنسى قد كفل للاقاليم قدراً من الاستقلال المحلى فانه في الواقع يضع الموظفين التابعين للحكومة المركزية على قمة الوحدات المحلية المنتخبة ، أى المجالس المحلية أو الاقليمية .

فحاكم الاقليم بالإضافة الى صلاحياته الواسعة في مجال التعيينات المحلية لبعض مستويات العاملين كالكتبة والمعلمين ومحصلى الضرائب ، أيضاً في مجال الرقابة على معظم الخدمات المحلية والقومية ، فانه يمارس صلاحية المراجعة والرقابة على قرارات وأعمال المجالس المحلية فيما يشبه انوصاية أو الحراسة الادارية ، هذا عدداً صلاحياته المتعلقة بالامن . هذه الاجراءات في مجملها تترجم أو تعبر عن ثقة الفرنسيين المفرطة في المهنيين المدربين تدريباً عالياً من الموظفين العموميين .

والجدير بالذكر أن هذا الاجراء الذى يجمع بين ميزات الحكم الذاتى الاقليمى والرقابة المحكمة بواسطة ممثلى الحكومة المركزية يعتبر حالياً سمة مميزة لاغلب الانظمة في أمريكا اللاتينية وفي افريقيا وجميعها بالطبع مستقاة من النظام الفرنسى . فحول افريقيا الفرنسية ، التى التزمت بمبدأ كفالة الاستقلال المحلى للمنطقة والاقاليم ، تركت التفاصيل الاساسية للرقابة المركزية والتوجيه المركزى عن طريق اللقوانين والاورام والقرارات الرئاسية ، كما هو الحال في شاد وساحل العاج وكثير غيرها من الدول ، التى قيدت نفسها بنصوص دستورية تكفل في المقام الاول صيانة مبدأ الدولة الموحدة . ويتضح ذلك من نص المادة ٥٦ من دستور جمهورية شاد والمادة ٦٨ من دستور ساحل العاج أدناه :

تؤسس المجموعات الاقليمية بموجب قانون وتنشأ بموجب أمر القانون يحدد المبادئ الاساسية للادارة الحرة للاقاليم وصلاحياتها ومواردها ، كما تنص المادة ٩٣ من دستور المغرب على أن أقسام السلطات المحلية في المملكة هي الاقاليم والمديريات والمجمعات وتنشأ بموجب قانون . كما تنص المواد (١) ، (٦) ، (٧) و (٨) من دستور جمهورية السودان الديمقراطية لسنة ١٩٧٣ على أن جمهورية السودان جمهورية ديمقراطية اشتراكية موحدة ذات سيادة (م ١) وتدار جمهورية السودان على نظام

اللامركزية وفقا لما يحدده القانون وتنقسم جمهورية السودان الديمقراطية بغرض تحقيق المشاركة الشعبية في الحكم وتطبيق اللامركزية الى وحدات ادارية يحدد القانون عددها وحدودها وأسماءها، وأخيرا فان المادة (٨) من دستور جمهورية السودان الديمقراطية تنص على أنه يقوم نظام للحكم الذاتي الاقليمي في الاقليم الجنوبي على أساس السودان الموحد وفقا لقانون الحكم الذاتي الاقليمي للمديريات الجنوبية لسنة ١٩٧٢ والذي يعتبر قانونا أساسيا لا يجوز تعديله الا وفقا للنصوص الواردة فيه .

رابعا : بعض البلدان الاخرى رفضت أى شكل من اشكال التعيينات المركزية فيما يتعلق بالوحدات المحلية أو الاقليمية ، وحددت قواعدالانتخابات لكل مستويات الحكومة المركزية والمحلية كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية واليابان ، حيث ينص الدستور على وجود وحدات اقليمية تتمتع باستقلالها المحلى ، وعلى أن يتم انتخاب الموظفين محليا عن طريق التصويت المباشر ، بالرغم من أنه قد جرت العادة قبل الحرب العالمية الثانية على تعيينهم من قبل طوكيو ، كما هو الحال بالنسبة لتعيين حكام الاقاليم في فرنسا . ومن ناحية أخرى ينص دستور اليابان في المادة (٩٣) منه على أن السلطات المحلية لها الحق في ادارة شئونها وممتلكاتها كما حدد في نفس المادة أن السلطات المحلية تنشئ مجالسها النيابية والوكالات الممثلة لها . تلك هي أسس عامة وأمثلة موجزة لا تعطى وصفا كاملا لتوزيع السلطات الاقليمية بالتفصيل الذي يمكن أن نجده لدى كل من الدول المائة التي تتبع النظام الموحد في العالم ، والتي قد تختلف فيما بينها وأحيانا من اقليم الى اقليم في حدود نفس الدولة من حيث المرونة ودرجة الاستقلال المحلى الذى تكفله للوحدات المكونة لها .٠ الخ . وعلى أى حال فان النظام الموحد بتركيزه الواضح على ضرورة توحيد القيادة والرقابة والتوجيه المركزى ، والذي لا ينكر في نفس الوقت مبدأ المرونة وتفويض السلطات وضمان بعض الاستقلال الى وحدات محلية واقليمية ، عادة ما يلائم المجتمعات الموحدة أصلا أو التي تسعى جامدة للوحدة . كما أنه يصلح للدول التي تأخذ بنظام

National comprehensive planning

التخطيط القومى الشامل

ولتحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية وفقا لبرامج ثابتة مدروسة لكونه (أى نظام التخطيط الشامل) يهدف الى تحقيق تنمية متناسقة وتطوير متوازن لا تعوقه النظرة المحلية الضيقة . بل ربما تسنده المرونة والمسئولية المحلية في حدود الخطة القومية العامة . ومن الناحية الاخرى ما لم تفوض الصلاحيات المناسبة للوحدات المحلية ، فان النظام الموحد الذى يغالى في المركزية يمكن أن يتثقل كاهل الحكومة المركزية بادخالها في مشاكل كان من الممكن تسويتها بطريقة معقولة ومناسبة في المستوى المحلى . هذه الحقيقة عينها هي التي حملت الكثير من الانظمة الشيوعية الى تجربة

منح الاستقلال المحلى والاقليمى فى أوائل الستينيات وذلك بهدف غرس روح المسئولية المحلية وتحقيق المرونة وخلق نوع من التنافس فى حدود لخطه الاشتراكية بالقدر الذى يوازى أو يعوض مزايا التنافس الذى يهيئه النظام الرأسمالى .

هناك من ناحية أخرى خطر الانفباع بالتوسع أو المغالة فى اللامركزية . إذ قد يؤدى ذلك الى تقسيم المجتمع الى أقطاعات أو مجتمعات محلية مغلقة لا يهتمها سوى مصالحها الذاتية ولو كان ذلك على حساب وحدة البلاد وتقدمها . فقد يحدث فى بعض الحالات أن ينظر الى فكرة منح بعض الاستقلال المحلى لبعض المجتمعات أو المناطق كمجرد خطوة أو ميزة أولى حنقتها القبائل أو الحركات المعنوية ، التى ترمى فى الأساس ليس الى ممارسة الحكم الذاتى المحلى وإنما الى الانفصال . وهذا عادة ما يحدث فى الدول المنشأة حديثا بل وحتى فى ظل النظم الديمقراطية الموحدة كما حدث تشيكوسلوفاكيا قبل الحرب ، حيث بدأت مجموعة المانيية بالضغط والمطالبة بحقوقها كاتلوية وقد تحول ذلك فيما بعد الى طلب نوع من الاستقلال الاقليمى بل الفدرالى وأخيرا فى عام ١٩٣٨ ، وبالتحديد بعد مؤتمر ميونيخ ، تحول ذلك الضغط الى طلب الانفصال النهائى من تشيكوسلوفاكيا والانضمام الى ألمانيا . لهذا كان من أهم ما يسمى اليه القادة فى المستوى القومى للدول الموحدة ، وخاصة فى الوقت الحاضر ، وعلى وجه الخصوص فى الدول النامية هو تحقيق نظام حكم مركزى قوى يسمح بقدر مناسب من المرونة واللامركزية تحقيقا وتأكيدا للوحدة والاستقرار ونهكذا للتشتت والانقسام .

لقد أوضحنا فيما سبق أن تفويض السلطة فى النظام الموحد يمكن تعديله أو الغاؤه بواسطة السلطة المركزية ، ويمكن أن يتم ذلك بطريقتين : **أولا :** ما يمكن الغاؤه أو تعديله نظريا فى القانون أو الدستور قد لا يمكن من الناحية السياسية ، إذ بالرغم من أن السلطة المركزية للنظام الموحد يمكنها أن تقيد من حركة الحكم الذاتى المحلى ، أن أرادت ، دون أن تتخطى بذلك القانون . بل وربما قد تنزل به الى الصفر فأنها نادرا ما تقدم على ذلك لأنه لا توجد حكومة مركزية فى الواقع بهذا القدر من العمى الذى يحجب لديها الرؤيا أو يجعلها تتجاهل الواقع المحلى وضرورة اشراك المواطنين المحليين فى ادارة شئونهم . أن السلطات المركزية لا تعمل فى الفراغ . فمراكز القوى المحلية ، كما تشير التجارب ، عادة ما تمارس ضغوطها الخارجية مهما كانت الاجراءات الدستورية . ولعل أحسن مثال لذلك النظام الموحد فى المملكة المتحدة . فالبرلمان هناك هو قمة السلطة . ومن الناحية النظرية فإن البرلمان يمكنه غدا استبدال الملك بديمقراطية شعبية ، والغاء وإبطال نظام الحكومة المحلية فى انجلترا بل وتقسيم المملكة

المتحدة الى ايرلندا الشمالية واسكتلندا وويلز واتسقطرا . وأن يغير كل هذا الى كتلة واحدة تحت اشراف لندن مباشرة . ولكن سبرلمان لا يقدم على ذلك ليس بسبب للنصوص الدستورية ولكن بسبب التاريخ والوثائق السياسية وبناء على ذلك فان بقاء الحكم الذاتى بشمال ايرلندا واسكتلندا وويلز مضمون تماما بل انه قد توسع ورسخ . فلايرلندا الشمالية حاليا برلمانها الخاص ووزارؤها كما لديها نظامها الخاص المعدل للشركات المؤممة للنفاز والكهرباء . كما أن اسكتلندا بكنيستها الخاصة ونظامها القانونى الخاص ممثلة فى البرلمان الاب عن طريق نوابها المنتخبين كما تمثل فى الحكومة بوزير دولة لشئونها . واليوم يطالب الاسكتلنديون ببرلمان خاص وحكومة خاصة بهم . كما أن ويلز تمثل فى الحكومة بوزير دولة لشئونها ، والخلاصة أن نظام التوزيع الاقليمى للسلطات العامة فى بريطانيا تعززه ضمانات دستورية قوية متفق عليها ، بدون الحاجة الى دستور مكتوب . ويجد تلك احتراماً وتقديراً كبيراً للدرجة التى حدت ببعض المراقبين والدارسين للممارسات السياسية فى بريطانيا الى الاعتقاد بأن هذا النظام الموحد للحكومة البريطانية هو فى الواقع نظام فدرالى .

ثانياً : بالرغم من أن دساتير كثير من الدول تعلن بأن أنظمتها هى أنظمة موحدة ، فانها فى نفس الوقت تعلن أخذها بمبدأ التقسيم الاقليمى للسلطة بين أجزائها ، وتميل الى سرد الضمانات المتعددة التى توفرها فى هذا الخصوص لاشكال وصلاحيات وحداتها المحلية فى مستوياتها المختلفة . وعادة ما تحدد تلك الوحدات بمجموعات أو مستويات أو تسميات . خاصة فى حالات المجتمعات ذات الخصائص البشرية أو اللغوية المتعددة . فجمهورية الصين ، مثلاً ، دولة موحدة تجمع بين النظام الاقليمى ذى الاستقلال المحلى فى ادارة الشئون المحلية مع نظام الرقابة المركزية كما يتضح ذلك من نص المادة (٣) من الدستور الصينى والتى تقرأ كالاتى :

« جمهورية الصين الشعبية هى دولة موحدة ذات قوميات متعددة . يطبق فيها الحكم الاقليمى حيث تعيش الاقليات القومية فى مجتمع مترابط وجميع تلك المناطق أو الأقاليم هى أجزاء لا تتجزأ من جمهورية الصين الشعبية » . ويوجد حالياً بجمهورية الصين الشعبية خمسة أقاليم رئيسية وبصفة عامة فان هناك حوالى الخمسين منطقة أووحدة محلية موزعة على المستويات المختلفة وذلك كما هو موضح تحت المادة (٥٣) من دستور جمهورية الصين الشعبية والتى تقرأ كما يلى :

١ - ينقسم القطر الى محافظات أى أقاليم ذات شخصية اعتبارية ومدن تلى وتكون مباشرة تحت السلطة المركزية .

٢ - تنقسم الاقسام الى مناطق ومدن صغيرة وعلى نطاق جميع تلك الوحدات تنشأ المؤتمرات الشعبية (المجالس المحلية أو الاقليمية التى

تمارس صلاحيات تشريعية في حدود معينة) .

كما تنشأ مجالس شعبية تنفيذية تمثل السلطة المحلية . وتضيف المادة (٦٧) بأن شكل كل من وحدات الحكم الذاتي المحلي يمكن تحديده بناء على رغبة أغلبية سكان المنطقة المعينة أو الاقليم المعين . وهناك نصوص دستورية أخرى تنص على أن تمارس وحدات الحكم الذاتي الاقليمي أيا كان مستواها (الاقليم - المحافظة - المنطقة ٠٠ الخ) صلاحياتها في الحدود التي رسمها لها الدستور ، كما عليها تدبير مواردها الذاتية وأن تنظم وتدير شؤون قوات أمنها (م ٧٠) وفي ممارستها لتلك المهام فإن لغة التخاطب والمكاتبات الرسمية تكون اللغة السائدة ، والتي يتفق عليها ، في المستوى المحلي (م ٧١) . وينتهي الجزء الخاص بنظام الحكم المحلي بالمادة (٧٢) والتي تقرأ كالتالي :

تكفل الدولة وقياداتها السياسية العليا لوحدات الحكم الذاتي المحلي في الاقاليم والمحافظات وأقسامها ووحداتها المختلفة ممارسة استقلالها المحلي . كما عليها مساعدة الاقليات القومية على التطور السياسي والاقتصادي والثقافي .

وهكذا نلاحظ أن النصوص الدستورية لممارسة الاختصاص أو نظام الحكم في دولة الصين الموحدة كثيرة متعددة ومفصلة بالتحديد زيادة في الضمانات وحرصا على عدم تجاوز الصلاحيات المختلفة لكل مستوى على حدة الامر الذي قد يدعو البعض الى الاعتقاد بأن الدستور الصيني يحتوي على صفات واضحة للنظام الفيدرالي . وبالطبع هذا ما ينفيه ويرفضه المتحدثون الرسميون في الصين . فقد صرح المستر ليو كي مينج رئيس لجنة القوميات - احدى اللجان الرئيسية في البرلمان الصيني في احد تصريحاته ان الصين لم تكن في يوم من الأيام اتحادا فدرالي بين جمهوريات ، وانما هي جمهورية موحدة تتمتع فيها المجموعات المختلفة بحقوق متساوية . وان أية محاولة للفدرالية والتعدد في الصين قد رفضت فعلا وعملا ليس فقط بالتركيز على فكرة الدولة الموحدة ولكن أيضا بالجهود المستمرة لدمج القطر كله وصهره في ظروف أقرب ما تكون بالدكتاتورية أو الشمولية .

هناك نقطة أساسية يجب ملاحظتها وهي أن عدم تنفيذ أو عدم توافق ما ينص عليه الدستور مع واقع التنفيذ ليست فقط صفة مميزة وملازمة لأنظمة بعينها دون الأخرى . فحتى الدولة الديمقراطية قد لا تصل حد التنفيذ الكامل لما نص عليه الدستور . فدستور جمهورية ايطاليا بعد الحرب ، على سبيل المثال نص على تطبيق النظام الاقليمي على نطاق وتفصيل واسعين . فتسميات الاقاليم ، استقلالها المالي ، ومجالسها التشريعية واجهزتها التنفيذية ، كل ذلك مفصل في دستور عام ١٩٤٧ .

وفي جميع الاقاليم فان ممثل السلطة المركزية كان يراقب سير وعمل وحدات الحكم الذاتى المحلى . واطرواف خاصة فقد تهيأت خطوات ايجابية لقيام خمسة اقاليم فقط ويرجع السبب في ذلك الى أن القادة السياسيين انذاك ، والذين يمثلون القوة المسيحية الديمقراطية المسيطرة في مختلف المواقع ، قد ترددوا لمدة اثنين وعشرين عاما في تنفيذ ما ينص عليه الدستور فيما يتعلق بانشاء بقية الاقاليم البالغ قدرها أربعة وعشرين اقليما الى أن أجازت الاقلية البرلمانية مشروعا آخر يتعلق بانشاء الاقاليم واجهزتها في سنة ١٩٦٨ . ولكن ليس هناك ما يؤكد أو يدعو للتأكد أن هذه العملية تسير أسرع من سابقتها بل على العكس من ذلك فقد أثبتت التجربة أن أداء الخمسة اقاليم الموجودة فعلا غير مشجع بل أن الاغلبية الحاكمة افترضت ان تلك الاقاليم يمكن أن تصبح مراكز قوى ومصدر قلق لها لحساب الحزب الشيوعى الذى بمقدوره في حالات معينة أن يحول تلك الاقاليم الى جمهوريات سوفياتية مستقلة . وهذا أيضا كان واحدا من الأسباب التى دعت فرنسا بعد الحرب العالمية الثانية الى الاحجام عن منح الاقاليم استقلالها الحقيقى وذلك لسبب ظهور عدة جمهوريات أو قنوات سوفياتية يديرها الحزب الشيوعى بالمستوى المحلى وتتولى حركة المقاومة للنظام الديجولى .

والخلاصة أن الدستور ، أى دستور ، قد يلزم السلطة المركزية بان تنشئ وإن ترعى نظام الحكومة المحلية . والسلطة المركزية بدورها قد توسع أو تضيق من فرص ممارسة الاستقلال المحلى من حيث المبدأ ولكن ليس بمقدورها أن تلغيه نهائيا . وأكثر من ذلك ، فان الدستور أى دستور ، عادة ما يضمن نوعا خاصا من الحماية للمجموعات البشرية أو القبلية أو الاقليمية ولحقوقها . وهذا بالطبع يتوقف على فلسفة الحكم وأهدافه ومدى نجاحه في التوفيق بين اعتبارات الدقة والكفاءة وفي مجالات التخطيط والادارة والامن والاستقرار واعتبارات الديمقراطية في التمثيل والمشاركة .

اللامركزية والحكم الاقليمى فى السودان :

كان السودان فيما قبل عهد مملكة الفونج (١٥٠٥ - ١٨٢٠) عبارة عن عدد كبير من السلطنات والممالك الصغيرة والمتفرقة . وكانت كل من تلك الوحدات تتمتع باستقلال وحكم اقليمى فضفاض فى عهد مملكة الفونج، حيث قام أثناء هذه الفترة اتحاد فيدرالى بين العبدلاب والفونج وانصهرت تحته عدة ممالك أهمها الشايقية والجعليين ورغم ذلك فقد كان المسار الدائم لهذه الممالك نحو الاستقلال المحلى . وفى أواخر مملكة الفونج قوى هذا الاتجاه وظهرت ممالك مستقلة كثيرة خاصة فى أطراف المملكة الشمالية مثال مملكة الرحماب ومملكة المغاربة فى بربر والحداربه فى سواكن وذلك نتيجة لضعف السلطة المركزية وقيام الحروب بين الفونج ووكلائهم العبدلاب وأيضا للثورات المتكررة ضد الفونج والعبدلاب من مشيخات كان النظام يستدعى خضوعها له (٦) .

وإذا كان السودان فى الماضى يتكون من بضعة ممالك أو سلطنات مستقلة الواحدة عن الأخرى ، الا أنه أصبح وحدة سياسية واحدة منذ عام ١٨٢١ (العهد التركى المصرى) وذلك بعد أن تمكن محمد على من جعل السودان ادارة مركزية موحدة وأزال تلك الملكيات والامارات الصغيرة التى كانت الطابع الرئيسى لعهد الفونج وما قبلهم (٧) وسيظل السودان هكذا ملتزما بمبدأ الدولة الموحدة ، الذى يرمى الى تركيز الولاء فى قومية موحدة تشد إليها كل افراد الأمة وتنصر فى بوتقتها التكتلات القبلية والاقليمية والطائفية ، خاصة وان الاتجاه السائد بين الدول اليوم هو التكتل والاتحاد لا التفتت والانقسام وقد التزمت السلطة الحاكمة بهذا المبدأ على مر العهود والحكومات المتعاقبة بعد أن ايقنت بان أى شكل من أشكال النظام الفيدرالى من شأنه أن يؤدى الى توزيع الولاء بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم . كما يؤدى الى تفتت القطر الى عدة دويلات متنافرة مما قد يقرتب عليه ما حدث فى حالة شيزوسلوفاكيا التى أشرنا إليها من قبل وما حدث فى نيجيريا عندما طبقت النظام الفيدرالى ظلنا منها أن فيه حلا لمشاكلها القبلية فانقلب وبالا عليها مما أدى الى اشعال نار الحرب الأهلية بين اقليم بياfra المنشق والدولة الاتحادية . تلك الاعتبارات هى التى أيدت وتؤيد بشدة ضرورة الإبقاء على وحدة السودان كما هو الآن كدولة موحدة سياسيا .

ومن ناحية أخرى لما كان السودان قطرا واسعا مترامى الأطراف فقد
تأكد أن المغالاة في تطبيق النظام المركزي من شأنه أن يعوق تقدم البلاد
ويشل من حركتها . وعلى ذلك فقد ساد الاعتقاد بعد التجربة أن أصلح
نظام ادارى للسودان هو نظام اللامركزية الادارية .

والخلاصة أن واقع السودان يقضى بضرورة اتباعه لنظام يحقق
المركزية السياسية (٨) واللامركزية الادارية في وقت واحد . (٩) وبالفعل
فقد تنبه المستعمر - ومن بعده الحكومات الوطنية المتعاقبة - الى هذه
الحقيقة . فكان الحاكم العام التركى أو البريطانى أو رأس الدولة يمثل
السلطة العليا في البلاد ورمزها وراعى شئونها الداخلية والخارجية ويرأس
ادارتها التنفيذية كما كان ولاية المناطق ومديرو المديريات والمحافظين وكلاء
عن الحكومة المركزية ومسئولين لديها عن الاوارة الحسنة والرشيده وحفظ
الأمن والنظام في مناطقهم . والملاحظ أن الإدارة في السودان بدأت ادارة
مركزية مباشرة ولكن منذ عام ١٩٢١ بدأت الحكومة في تطبيق سياسة
اللامركزية بتحويلها بعض الصلاحيات القضائية لرعاة القبائل
كما أوكلت مهمة تسير بعض الشئون المحلية لبعض القادة المحليين ، كما
أدخلت في نفس الوقت ، ولأول مرة ، نظام المجالس الاستشارية في أربع
مدن كبرى هي الخرطوم وأم درمان وبورسودان والخرطوم بحرى . وفي عام
١٩٣٧ صدرت ثلاثة قوانين للحكومة المحلية تخص ادارة البلديات والمدن
والأرياف وتحدد بموجبها المسائل الواقعة تحت اختصاص المستوى المحلى
كالمباني والتخطيط والنظام العام ومصادر المياه . الخ . كما منحت
تلك القوانين مدير المديرية سلطة الحكومة المحلية مع اعطائه الصلاحية
لتحويل جانب من سلطاته المحلية الى وحدات محلية أو وكالات . وفي عام
١٩٤٣ صدر قانون مجالس المديريات . الا أن الملاحظ أن صلاحيات تلك
المجالس كانت قاصرة على مجرد تقديم المشورة لمدير المديرية . وبعد مرور
عدة سنوات من عمر التجربة وبعد الدراسات المكثفة التى أجراها
الدكتور مارشال صدر قانون الحكومة المحلية لسنة ١٩٥١ والذي بموجبه
أعيد تنظيم المجالس المحلية على نطاق القطر على أسس موحدة وتحت اشراف
وزارة متخصصة هي وزارة الحكومة المحلية ، التى تأسست في ٤ مايو
١٩٥٤ (١٠) ، والتى مارست اختصاصاتها في مجالات الرقابة المركزية
والتخطيط والتنسيق والتدريب والبحوث عن طريق ما تصدره من نشرات
توجيهية دورية وضوابط لترشيد الاداء ورفع مستواه وعن طريق الزيارات
التفتيشية ، التى يقوم بها القادة الاداريون راetimes المراجعة من وقت لآخر
لتأكد من تطبيق نصوص القانون واللوائح ، التى أوضحت
اختصاصات المجلس ولجانه وجهازه التنفيذي في مجالات المالية والصحة
والتعليم والنظام العام والتبئية المحلية . الخ . ومن ناحية أخرى فقد

شهدت السنوات الأولى بعد الاستقلال توسعا ملحوظا في إجراءات اللامركزية بصفة عامة وذلك نتيجة « لدوزيع سلطات الحاكم العام بموجب نصوص قانون التعيينات المتنوعة وما ترقب عليه من تعدد وتنوع في الوكالات الحكومية بأقسامها وفروعها المختلفة مثال ذلك الوزارات والمصالح والأقسام والمؤسسات العامة هذا الى جانب التطور المحوظ في عدد وحدات الحكومة المحلية بدرجاتها وسلطاتها المختلفة ٠٠ (٨٦ وحدة محلية) ، (١١) ٠ كما شهدت الفترة ١٩٥٨ - ١٩٦٨ إلغاء وظائف مديري المديرية ومفتشى المراكز واستبدالها بوظيفة محافظ المديرية ومفتش الحكومة المحلية للمنطقة ، على التوالي ، دعما للامركزية في اطار السودان الموحد - أى أن الأخذ بمبدأ الدولة الموحدة حتم الاحتفاظ بمنصب الإداري العمومي الأول الذى ينوب عن الحكومة المركزية ويمثلها ويكون مسؤولا أمامها عن التنسيق بين الوحدات والوكالات المحلية والمركزية ورعاية المصالح القومية وإقرار السياسة العامة في المستوى المحلى ٠ كما شهدت نفس الفترة صدور قانون إدارة المديرية لسنة ١٩٦٠ ، الذى خول المجالس المديرية سلطات تنفيذية يضطلع بها جهاز تنفيذى متخصص ، (١٢) ٠ واعتبارا من عام ١٩٦٩ الى تاريخه أصبحت اللامركزية سمة مميزة لنظام الإدارة الداخلية في السودان اذ تم في خلال هذه الفترة إيقاف العمل بقانون الحكومة المحلية لسنة ١٩٥١ واستبداله بقانون الحكم الشعبى المحلى لسنة ١٩٧١ ، كما تم بالتالى إلغاء أوامر تأسيس المجالس المحلية السابقة بعد أن تعرضت هذه الأخيرة في أواخر أيامها الى العديد من المشاكل المالية والإدارية ، التى أقعدها عن ممارسة اختصاصاتها المحلية كشخصيات اعتبارية خاصة في مجالات الخدمات والرقابة والمشاركة الديمقراطية ٠ وقد تمثلت تلك الازمات في زيادة تدخل الحكومة المركزية المستمر عن طريق وزارة الحكومة المحلية في شئون تلك المجالس بتقييدها لتصرفاتها المالية والحد من ممارستها لاختصاصاتها بالديمقراطية المرجوة، اذ جعلت منها منابر للتنافس والمناورات الحزبية الضيقة، التى نأت بها عن أداء رسالتها الأساسية كوكالات مختصة بالتحقيق والتنمية وتطوير الخدمات المحلية ٠

وبموجب قانون الحكم الشعبى المحلى لسنة ١٩٧١ تم تقسيم السودان الى أكثر من ٥٢٠٠ وحدة محلية امتدت من مستوى رئاسة المديرية الى مستوى الحى والقرية والفريق ٠ وتفاوتت بالتالى من حيث الصلاحيات المخولة لها لإدارة الشئون المحلية (أنظر الجدول أ المرفق في نهاية هذا البحث) ولعل ابرز ما أدخله هذا القانون من اصلاحات هو تقليص عدد الشخصيات الاعتبارية المنتشرة في مجال الحكومة المحلية على نطاق القطر من

ست وثمانين الى ثمان عشرة وذلك بتركيزه هذه الصفة الاعتبارية على المجالس الشعبية التنفيذية للمديريات بهدف تحقيق التكامل بين المناطق المكونة للمديريات وبهدف تجميع الامكانيات المالية والبشرية وتركيزها في وحدات أو مستويات ملائمة للقيام بمهام التخطيط والتنمية المحلية .

وأيضا بهدف عدالة وتوازن النمو بين المناطق والأجزاء المختلفة في القطر كله ، بالإضافة الى تهيئة المناخ الملائم الذي يمكن المواطنين من المشاركة الفعلية والديمقراطية في ادارة شئونهم المحلية عن طريق توسيع القاعدة التي تمارس من خلالها تلك الاختصاصات وذلك بزيادة عدد وحدات الحكم المحلي وتعميمها على أوسع نطاق لتمكينها من الاتصال المباشر مع المواطنين ومشاكلهم في مواقع اقامتهم العادية .

كما تم خلال نفس المدة تصفية وزارة الحكومة المحلية وحسم قضية الولاء الأزواج بالنسبة لمثلي الوزارات المركزية ، اذ أصبحوا يعاملون كمنتدبين للعمل بمجالس الحكم الشعبي المحلي وتنطبق عليهم لائحة الانتداب فيما يتعلق بالولاء للجهة المنتدبين لها . وأصبح الحكم المحلي بالذات قاعدة عريضة وبوتقة انصهرت فيها كل الولاءات المصلحية .

كما أصبح رئيس الجمهورية قمة السلطة التنفيذية ، راعيا لشئون الحكم الشعبي المحلي . وتلى كل ذلك أيضا صدور القرار الجمهوري رقم (٥٢) الذي تم بموجبه تقليص عدد آخر من الوزارات المركزية وتصفية البعض الآخر وتحويل سلطاتها الى المجالس الشعبية التنفيذية . ثم صدور قانون الحكم الشعبي المحلي تعديل ١٩٧٩ بموجب أمر مؤقت وبصلاحيات اضافية لم يشهدها نظام الحكم المحلي في أي بلد افريقي أو عربي آخر .

أما فيما يتعلق بالحكم الاقليمي فقد دخل السودان في تجربة ناجحة وفريدة عن نوعها اذ منح الاقليم الجنوبي في عام ١٩٧٢ حكما ذاتيا في اطار السودان الموحد ووفقا لنظرية الدولة الموحدة وفي حدود المعايير ، التي تتناسب مع ظروفه المحلية .

ونجاح ذات التجربة شجع القيادة السياسية على تعميمها على بقية أقاليم السودان حيث أعلن السيد رئيس الجمهورية في الاجتماع الثالث للجنة المركزية للاتحاد الاشتراكي السوداني خطة التنظيم السياسي الراهية لتعميم نظام الحكم الاقليمي ووجه باجراء الدراسات والبحوث المكثفة في هذا الصدد وتلى ذلك تكوين مجموعات العمل التي ضمت في عضويتها عدد كبير من المهتمين بقضايا الحكم والادارة بالبلاد .

وإذا كان نظام الحكم الاقليمي هو موضوع الساعة وجب علينا أن نتعرف على عناصره حتى نكون على بينة من علاجه فهما فينا وأههما منا .

فكلمة « الحكم » تعنى ممارسة السلطات العامة للدولة وكلمة « اقليم » يقصد بها اقليم الدولة أو كلا من التقسيمات الداخلية المكونة له .

وعليه ، فإن مفهوم الحكم الاقليمي يعنى ممارسة السلطات العامة للدولة فى حدود يرسمها القانون وعلى نطاق اقاليم تحددها أوامر تأسيس وحدود واضحة . ويهدف هذا النظام الى توزيع الاختصاصات العامة على أجزاء الدولة بالقدر الذى يكفل اشراك المواطنين المحليين فى ادارة شئونهم الداخلية بطريقة منتظمة وعن طريق وكالات يحدد القانون شكلها وكيفية ممارستها لتلك الاختصاصات فى اطار السياسة العامة للدولة بقصد تنمية روح المسئولية والمنافسة فى سبيل تحقيق التنمية المتوازنة لأقاليم الدولة عن طريق التوزيع العادل للفرص والامكانيات المتاحة . فالحكم الاقليمي اذن هو وسيلة لتحقيق تلك الغايات ، وقد تنشأ تلك الوسيلة نتيجة ضغط من القاعدة ، أى الأقاليم نفسها ، أو نتيجة اقتناع من السلطة المركزية به كوسيلة لتحقيق تلك الغايات .

وعادة ما يرتبط الاجراء الأول - مطلب القاعدة - بالاختلافات الحضارية والتاريخية التى تميز اقليم معين من اقاليم الدولة عما عداه وتفرض بالتالى معاملته معاملة خاصة أو متميزة . أما الاجراء الثانى - قرار المركز - فعادة ما يكون وليد الظروف العادية ومتطلبات العصر أو التطور الادارى العادى نحو اللامركزية ولو أن الهدف فى الحالتين يكون واحدا وهو المشاركة والتنمية المتوازنة .

ويختلف نظام الحكم الاقليمي من دولة الى أخرى حسب ظروفها ونظام الحكم فيها ، كما سبق أن أوضحنا من حيث تسميات الوحدات الاقليمية واختصاصاتها ومؤسساتها وممارساتها .

ويقوم نظام الحكم الاقليمي فى ظل الدولة الموحدة على أسس موحدة ترمى فى مجموعها الى سيادة السلطة المركزية ومؤسساتها وممارساتها على سائر الاقاليم المكونة لها . فالحكم الاقليمي تحت نظام الدولة الموحدة اذن لا يعدو أن يكون سوى مرحلة متقدمة لنظام الحكم المحلى ، وبتمثيل الفرق بين النظامين فقط فى أكبر حجم وكالات واختصاصات وامكانيات الحكم الاقليمي نسبيا مع مقارنة مع ما يقابلها فى نظام الحكم المحلى . ولهذا السبب نجد أن العلاقة بين هذين المستويين هى نفس العلاقة تقريبا بين الحكم الاقليمي والحكم المركزى . وقد عرف السودان نظام الحكم الاقليمي منذ قديم الزمان اذ تشير الدلائل الى وجود سلطات وممالك فرضت نفوذها على اقاليم معينة مارست عليها اختصاصات ادارية وقضائية بل وسياسية ايضا كما تختص تلك الوحدات حتى فى كل النظم المركزية بممارسة تلك المحلية « فقد فرق سلاطين الفور بين السلطة المركزية والسلطة الاقليمية وقسموا الوظائف العامة وفق هذا التقريق » (١٣) .

« وكان طابع الحياة الاجتماعية والسياسية منذ أول فجر التاريخ

وحتى الغزو المصرى فى عام ١٨٢٠ التاثر بالغبييات والانكماش فى نطاق اقليمى ضيق . هذا الانكماش الاقليمى كان نتيجة طبيعية لأثر العوامل الجغرافية خاصة فى الأقاليم الوسطى . ولم يكن هذا الانكماش مقصورا على السودان والعالم الخارجى فحسب ، وإنما امتد الى العلاقات بين الوحدات الاقليمية اذ كانت كل وحدة تكون اقليما قائما بذاته له اقتصاده المناسب لبيئته وخصائصه الثقافية وحكومته . لم يكن هناك احساس للشعور القومى بأى معنى من المعانى سواء كان ذلك الاحساس احساسا بوحدة الارض والولاء لها أم وحدة القوم والتعاطف معهم ، وإنما كان كل ما يطمع اليه المرء ولاء اقليمى منبعه ارتباط الأسر بالأقاليم ثم ارتباط المصالح الاقتصادية كذلك ، (١٤) . وإذا كان نظام الحكم الاقليمى وقتها يفتقد الفلسفة الواضحة والأسس الادارية والأهداف المدروسة بالمعنى المتعارف عليه فى الوقت الحاضر الا أن تجربته انذاك وضعت الأسس لكل التجارب اللاحقة . فرغم توحيد تلك الأقاليم تحت سلطة مركزية واحدة ، خاصة فى أوائل القرن التاسع عشر ، الا أن ممارسة الاختصاصات الاقليمية ، التى أصبحت جزءا من حضارة تلك المجتمعات ، فضلا عن العوامل الأخرى مثل اتساع المساحة وتعدد التركيب الاجتماعى النخ ، أجبرت السلطات الحاكمة على الخضوع للواقع المحلى والاستفادة من هذه الحقيقة فى تسير أمور البلاد وذلك باستخدام المؤسسات المحلية فى المراحل الأولى قبل احلال الهياكل والتسميات النظامية مقامها وقبل اجراء التعديلات على التقسيمات الادارية الموجودة أصلا وتنقيحها واجراء الاصلاحات الادارية من وقت لآخر بما يتماشى وأهداف الحكم النظامى القائم .

فقد ورد فى أحد الأوامر الادارية التى أصدرها اسماعيل باشا ما يلى :
 « أنه بالنظر لما هو معلوم من اتساع جهات الاقاليم السودانية وتباعدها بعضها عن بعض بمسافات جسيمة مما يشق على الحكمدارية استدراك استكشافاتها واختبار أحوال سكانها فى زمن مستقرب هذا مع ضرورة الاقتصاد واجراء الأسباب الموصلة لتقدم الأهالى وممارستها وملاحظة ترغيبهم وتشويقهم الى الزراعة واكتشاف منافعها ، التى هى الأساس الأكبر لسعة الثروة والعمارية ونمو التجارة ونحو ذلك فلهذه المناسبات اقتضت ارادتنا نزع محافظات سواكن ومصوع والتاكة وباقى سواحل البحر الاحمر لحد بربر ، التى هى آخر حدود الحكومة واجمالهم ادارة مخصوصة بمحافظة مستقلة تسمى محافظة سواحل

البحر الأحمر وعينا ممتاز باشا محافظا عليها (١٥) » وهذا الجزء هو ما كان يعرف باقليم شرق السودان تمييزا له عن باقى أقاليم الدولة آنذاك وهى اقليم قبلى السودان والذى يشمل مديريات الخرطوم وسنار وفازوغل

والنيل الأبيض وبحرى السودان الذى يشمل مديرتى دنقلة وبربر وأقليم
غرب السودان (مناطق كردفان ودارفور) وجنوب السودان (أعالي النيل
وبحر الغزال) .

« كما اتجهت سياسة الحكومة منذ عام ١٩٠٢ الى معاملة جنوب
السودان كأقليم متميز عن اقليم شمال السودان ويتضح ذلك من منشورات
الحاكم العام والسكرتير الادارى الموجه لخيرى الخيريّات الجنوبية وممارسة مؤلا
المديرين ومعاونيهم بالمناطق خلال الفترة حتى عام ١٩٥٢ ، (١٦) « وأخيرا
فان سياسة الحكومة فى حكم السودان ككل بنيت مؤخرا على التوصيات
التي تضمنها تقرير ملنر فى عام ١٩٢١ والتي تقضى بضرورة ترك ادارة
الشئون المحلية بقدر الامكان للسلطات المحلية أينما وجدت وتحت رقابة
السلطة المركزية ، (١٧) وهكذا . الا أن جميع تلك المحاولات لا تعدو ، فى
تقديرى ، سوى مجرد مراحل « غير مكتملة » نحو التطبيق العلمى والعملى
لفكرة الحكم الاقليمى .

والخلاصة هى أن الحكومات المتعاقبة عملت تدريجيا على تقنين فكرة
الحكم الاقليمى وتطويرها بما يتماشى والواقع المحلى ومتطلبات المراحل
المتتالية اذ بدأت بتطبيق نظام اللامركزية وأخذت فى التوسع فيه بالتركيز
على فكرة اللامركزية التخويلية متمثلة فى نظام الحكم المحلى الى أن أتى الوقت
المناسب لتطبيق نظام الحكم الاقليمى كنظام ادارى وفقا للاسس والمعايير
العالية المتعارف عليها فكانت تجربتنا الرائدة فى اقليم جنوب السودان .
وتثير فكرة الحكم الاقليمى عدة تساؤلات تتعلق بـ :

(أ) أسس تحديد الأقاليم .

(ب) أسس توزيع الاختصاصات بين المركز والاقليم وكيفية ممارسة
تلك الاختصاصات ، أى نوع وشكل وتسميات الوكالات التي
سنتولى القيام بتلك الاختصاصات .

(ج) العلاقات المالية والاقتصادية بين المركز والاقليم .

(د) أسس تعيين وعزل حاكم الاقليم .

(١) أسس تحديد الاقاليم .

للتوصل الى وضع أسس متينة لتحديد الرقعة الجغرافية للاقاليم يجب فى المقام الأول الاستفادة من دراسات علماء الاجتماع والجغرافيا البشرية والطبيعية والاقتصادية والخبراء فى مجالات الادارة والأمن والاحصاء والمساحة . الخ . كما لا بد من الرجوع للتقسيمات السابقة ومعرفة الأسس التى قامت عليها . فمثل هذه المصادر قد تمد الجهات المعنية بمعلومات قيمة تساعد على اتخاذ القرار السليم اذ أن المعلومات المتوقعة من تلك المصادر والتى لا تخرج عن الأسس العامة ستضمن بلا شك :

أولا : التوزيع الطبيعى والبشرى للمناطق والسكان ومدى الترابط والتكامل بين الانسان والبيئة وبين الانسان والانسان وبين البيئة والبيئة فى ويشمل ذلك المسائل المشتركة فى مجالات الروابط الاجتماعية وعلاقات النسب والجوار كما يشمل المسائل المشتركة فى مجالات الرى والزراعة والرعى وحقوق التخطيط والطق . الخ . والسؤال الذى يطرح نفسه هنا هل نحن وراء استراتيجية التكامل بين المجتمعات والمناطق المحلية أم اننا نسعى الى تفتيت العلاقات المؤسسة فى المجال القبلى الضيق بهدف اذكاء روح الوحدة الوطنية بدلا من روح التعنصر والولاء القبلى .

ثانيا : التقسيمات الادارية القائمة حاليا والسابقة لها والتى كانت خلاصة لدراسات مشابهة تناولت بعض العناصر المتداخلة وتلافت بعض الأسباب أو المعوقات ، التى وضحتها التجربة أو التجارب السابقة . وهنا قد يتناول البحث مدى امكانية اعادة تجميع وحدات قائمة واخراجها فى شكلها السابق فقط أو اضافة بعض الأجزاء الأخرى من وحدة أو وحدات قائمة أو وحدات بأكملها . مثال ذلك هل تصبح مديرية النيل الأزرق سابقا (الجزيرة - النيل الأبيض - النيل الأزرق) اقليما قائما بذاته أم تضاف اليها مديرية كسلا الحالية أو مديرية كسلا سابقا (كسلا البحر الاحمر) بأكملها لتكون الاقليم الشرقى وهكذا . ففى هذه الحالة فان معرفة أسباب التقسيم واعادة التقسيم فى المراحل المختلفة تعتبر من الاهمية بمكان وذلك حتى ننفادى مشكلة تكرار الوقوع فى نفس الخطأ أن وجد أو السعى للتلقائى له تحت تأثير العاطفة أو أية دوافع مشابهة أو من ناحية أخرى حتى لا تتعارض أهداف التقسيم المقترح مع أهداف التقسيم القائم حاليا .

(ب) توزيع الاختصاصات بين المراكز والاقاليم وكيفية ممارستها من

حيث نوع وشكل وتسميات الوكالات

المنوط بها القيام بتلك الاختصاصات:

لا توجد قاعدة واحدة للتوصية باتباعها في هذا الشأن . هذه الناحية كما أوضحنا من قبل ١٠ تحكمها الظروف الخاصة بكل دولة كما تتأثر بفلسفة وأهداف النظام الحاكم وبمدى نجاح ذلك النظام في التوفيق بين اعتبارات الدقة والكفاءة من ناحية واعتبارات الديمقراطية والمشاركة من ناحية أخرى . فقط هناك نقطة أساسية تتعلق بنظام الدولة الموحدة وهي أن جميع المؤسسات في إطار الدولة الموحدة هي مؤسسات تابعة للدولة وهي أجزاء لا تتجزأ منها يربطها شكل واحد وتسميات واحدة وممارسات واحدة في كل أجزائها . وبما أن السودان دولة اشتراكية ديمقراطية موحدة بنص الدستور ، فإن ممارسة الاختصاصات العامة على مستوى الاقاليم ستسير في نفس النهج السائد في مستوى المركز بما في ذلك كيفية انتخاب أو تعيين الوكالات الإقليمية . وهذا يعني وجود مؤسسات تشريعية (مجالس شعبية إقليمية) على مستوى الاقاليم تفتخب بنفس الاسس التي تحكم انتخابات مجلس الشعب القومي كما يعني انشاء جهاز تنفيذي (وزارات إقليمية) تضطلع بتنفيذ سياسة الحكومة على مستوى الاقاليم بجانب قنوات التنظيم السياسي ، والتي هي امتدادا لوحدة التنظيم السياسي الحاكم .

أما فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات فإن نفس المبدأ - مبدأ الدولة الموحدة - يحتم احتفاظ الحكومة المركزية بحقها في تسيير مهام بعينها غالبا ما تكون ذات طابع قومي مثال ذلك : أمن الدولة ، العلاقات الخارجية والتمثيل الدبلوماسي ، والقضاء ، المواصلات السلكية واللاسلكية ، سكك حديد السودان ، الموانئ ، الجمارك ، السياسة التعليمية والتوجيه التربوي والانشطة الاقتصادية ذات التأثير على الاقتصاد السوداني . أما فيما سوى ذلك من الصلاحيات ذات الطابع المحلي فيمكن تركها لحكومات الاقاليم مثال ذلك :

أولا : اصدار القرارات التشريعية اللازمة لتطوير الاقليم والنهوض بمرافقه الاجتماعية والثقافية والعمرانية والاقتصادية ذات الطابع المحلي في حدود السياسة العامة للدولة .

ثانيا : التصديق على مقترحات الميزانية السنوية للخدمات وميزانية

التنمية ، التي يعدها المجلس والجهاز التنفيذي بالاقليم وفقا لمقتضيات
واسس اعداد الخطة العامة للدولة .

ثالثا : اتخاذ القرارات التشريعية ، التي تتعلق بتطوير الثقافة .
والخصائص والتقاليد القومية للمواطنين في الاقليم .

رابعا : اقرار الحسابات الختامية بعد مراجعتها بمعرفة ديوان المراجع
العام أو وكلائه .

(ج) العلاقات المالية والاقتصادية بين المركز والاقليم :

ذكرنا فيما سبق أن من ضمن اهداف الحكم الاقليمي ، بالاضافة الى
توسيع قاعدة المشاركة الشعبية ، رفع مستوى الكفاءة الادارية وتحقيق
التنمية المتوازنة بين الاقاليم وبالطبع لا يمكن التوصل الى هذه الاهداف
بدون تدعيم الوعية والادوات الاقليمية باجهزة وادوات مركزية تتوفر فيها
صفات القيادة والتوجيه والدقة والعدالة في آن واحد . نذكر من هذه الاجهزة
والادوات على سبيل المثال :

اولا : قيام مجلس قومي للتخطيط تمثل فيه جميع الاقاليم وتكون من
ضمن مهامه .

(أ) استلام مقترحات خطط التنمية الاقليمية ودراستها ووضع
اسبقياتها والتفكير في خطط تمويلها بالتحديد والمفاضلة بين مصادر التمويل
الداخلي والخارجي .

(ب) دراسة وتوزيع مشروعات التنمية القومية على نطاق الاقاليم
حسب احتياجاتها وتوفر المقومات المحلية اللازمة لانجاحها .

(ج) تزويد مكاتب التخطيط الاقليمية بالخبراء من الاداريين
والاقتصاديين والباحثين الاجتماعيين والاحصائيين وبالنشرات والتوجيهات
اللازمة لتوحيد أسس البحث والدراسة واعداد الميزانيات . ان مثل هذا
الاجراء سيساعد بلاشك في جعل حكومات الاقاليم على صلة وتعاون
مستمرين مع بعضهما البعض وعلى أن تعمل وفق أسس وسياسات موحدة
أو متقاربة على الأقل في مجالات التنمية والاستخدام وتخطيط القوى
العاملة (١٨) .

ثانيا : انشاء مال احتياطي مركزي تساهم فيه الحكومة المركزية
وجميع مجالس الاقاليم بحصص سنوية على أن يستخدم هذا الاحتياطي في
تدعيم مشاريع التنمية في الاقاليم ذات الموارد المالية الفقيرة أو التي تتعرض
لازمات مالية عارضة أو كوارث طبيعية (١٩) .

ثالثا : قيام اتحاد أو جمعية تضم مجالس الاقاليم (على غرار اتحاد

المجالس المحلية) وبميزانية منفصلة تمول عن طريق الاشتراكات الدورية من الاقاليم الاعضاء والمساهمات من المنظمات الماثلة ومساهمة الحكومة المركزية على أن تستثمر تلك الاموال في تمويل الدراسات والمشروعات الرامية لتطوير نظام الحكم الاقليمي وعلى أن تساهم الحكومة المركزية بتزويد هذا المشروع بالعدد اللازم من الخبراء والاختصاصيين وقد تلعب اكااديمية السودان للعلوم الادارية دورا ملموسا في هذا الشأن .

رابعا : قيام جهاز مركزي للتفتيش المالي والحسابي تتفرع منه أجهزة للمراجعة الداخلية على حسابات الاقاليم للتأكد من تطبيق الاسس المالية الموحدة على أن يتبع ذلك الجهاز لديوان الحسابات ويعمل تحت اشرافه .

خامسا : خلق وحدات مراجعة اقليمية تتبع رأسا لديوان المراجع العام وتسير وفق توجيهاته وقانونه ولوائحه .

سادسا : التفكير في مدى امكانية اعتبار ميزانيات الاقاليم اساسا لاعداد الميزانية العامة .

سابعا : يتبع في اعداد وتنظيم ميزانية الاقليم نفس القواعد والاسس التي تتبع في اعداد الميزانية الموحدة للدولة .

ثامنا : تتكون ميزانية الاقليم من الميزانية السنوية العادية ، وميزانية التنمية السنوية للاقليم ، وميزانيات المؤسسات والمصالح الانتاجية ذات الطابع المحلي مثال ذلك ادارات الاسواق الاقليمية ومؤسسات النقل الداخلي .

د - تعيين وعزل حاكم الاقليم :

سبق أن اوضحنا في مقدمة هذا البحث ان هناك وسائل وأشكال ووكالات مختلفة تمارس بها الاختصاصات المفوضة من المركز للمستويات المحلية والاقليمية . وبمراجعتنا لتلك الوسائل والوكالات ومقارنتها مع ظروف السودان المحلية والادارية والامنية ، وأيضا مع أهدافه الرامية الى ترسيخ الوحدة الوطنية بين أجزائه ، والتنسيق والتنمية المتوازنة بين اقاليمه المختلفة ، وجدنا أن انسب نوع من الوكالات هو ذلك الموضح تحت الفقرة الثالثة ص (٣) ، اى وجود خليط من الموظفين الذين تعينهم الحكومة المركزية للاشراف على وحدات الحكم المحلي أو الاقليمي بجانب وجود المجالس المنتخبة على المستوى المحلي والاقليمي . وفي هذه الحالة يكون الموظف المركزى مسئولا لدى السلطة المركزية في حين ان الوحدات المنتخبة محليا تكون خاضعة لمحاسبة الناخبين المحليين . وهذا يعنى ان يكون تعيين وعزل حاكم الاقليم أو رئيس حكومة الاقليم من قبل المركز اى من قبل رئيس

الجمهورية ويكون مسئولاً امامه عن رعاية المصالح العامة والمراقبة الادارية والتأكد من احترام الجميع للقانون . هذا الاجراء بلاشك يجمع بين ميزات الحكم الذاتى الاقليمى والمراقبة المحكمة بواسطة ممثلى هذا النظام على مستوى المديرىات حيث يعين رئيس الجمهورية محافظ المديرية ويكون مسئولاً امامه فى تصريف الشئون المحلية ورئاسة الجهاز التنفيذى على مستوى المديرية بل وحتى عن مراجعة قرارات المجالس المحلية والتوصية بايقاف ما يتعارض منها مع الصالح العام . وهذا الاجراء الاخير قد لا يتناسب مع نظام الحكم الاقليمى ، الذى يفصل بين الاختصاصات التشريعية والتنفيذية وهذا لا يمنع من وجود التنسيق بين السلطات المركزية والاقليمية فى هذا الخصوص عن طريق التشاور وتبادل الاراء عن طريق المشاركة فى اتخاذ قرار التعيين أو العزل .

والخلاصة التى وددت التوصل اليها فى هذا الجزء هى ضرورة التأكيد على كل ما يعزز فكر التمسك بمبدأ الدولة الموحدة ذات الدستور الواحد والنظام السياسى الواحد والممارسة الواحدة والمؤسسات الواحدة والمعاملة القانونية الواحدة للمواطنين فى أقاليم الدولة المختلفة وذلك :

اولا : بتحاشى تضمين الدستور لاية تفاصيل تتعلق بالتنظيم أو توزيع الاختصاصات أو الحدود اى ان يترك تنظيم ذلك للقوانين والقرارات الجمهورية وغيرها من الوسائل المستخدمة فى تنظيم الدولة وذلك تحقيقاً للمرونة وتأكيداً على وحده القيادة المركزية وحققها فى المبادرة والمراقبة ورعاية المصالح القومية . والتفكير ، ثانياً فى انجح الوسائل التى تساعد على ايجاد التنسيق الدائم بين مجلس الشعب القومى ومجالس الشعب الاقليمية وذلك باعطاء مجلس الشعب القومى السيادة الكاملة ، التى تمكنه من التشريع فى كل مجال حتى فى نطاق السلطات الاقليمية وجعل تشريعاته تسمو على كل تشريع اقليمى معارض وذلك حماية للمصالح الحيوية للبلاد ولكفالة التنسيق بين التشريعات الاقليمية وأيضاً لكفالة القيادة والمبادرة ويمكن تحقيق ذلك عن طريق :

(أ) الاجتماعات المشتركة .

(ب) تنسيق مواعيد الجلسات والاجتماعات بحيث تبدأ باجتماعات مجلس الشعب القومى أولاً سواء من حيث بداية الدورة أو تواريخ الاجتماعات الاسبوعية ، على ان تعقد مجالس الاقاليم اجتماعاتها فى التواريخ والايام اللاحقة وبعد تسلمها النسخ أو ملخصات من لجنة وقرارات مجلس الشعب القومى وذلك منعا للتضارب .

(ج) تبادل التقارير الدورية .

(د) توحيد تسميات اللجان واختصاصاتها وتهيئة فرص الاجتماعات

المشتركة بينها لبحث المسائل المشتركة وإصدار توصيات

موحدة في المسائل ذات الصلة العامة والقومية .

(هـ) توحيد برامج تدريب العاملين بالامانات العامة على أن يكون

ذلك تحت إشراف جهاز مركزي متخصص في الدراسات البرلمانية

والدستورية .

(و) خلق جهاز مشترك يضم في عضويته اخصائيين من بين أعضاء

مجلس الشعب القومي ومجالس الشعب الاقليمية مع أى عدد آخر

من الفنيين لتقديم الفتوى أو البت في المسائل المتنازع عليها .

ثالثا : لضمان التنسيق والانسجام في تسلسل القيادة الادارية على

المستويات المركزية والاقليمية والمحلية ، لابد من منح رئيس الجمهورية

صلاحية تعيين وعزل حاكم الاقليم على أن يكون ذلك وفق اجراءات معينة

تكفل لمجلس الشعب الاقليمي جانبا من المشاركة كأن يقوم الاخير بانتخاب

واحد من بين من يرشحهم رئيس الجمهورية ليتولى هذا المنصب (في حالة

التعيين) أو أن يطلب المجلس من رئيس الجمهورية اعفاء حاكم الاقليم من

منصبه بناء على اقتراح مهور بتوقيع عدد - يحدد من الاعضاء وبعد اجراء

الدراسات اللازمة (في حالة الاعفاء) .

رابعا : لتحقيق نفس الهدف المشار اليه في الفقرة (٤) اعلاه لابد من

تفويض حاكم الاقليم صلاحيات رئيس الجمهورية فيما يتعلق بتمثيل

الحكومة المركزية في مستوى الاقليم ، وقيادة الجهاز التنفيذي على مستوى

الاقليم ، ورعاية المصالح القومية وحفظ الامن والنظام عن طريق رئاسته

للجنة أمن الاقليم ومراعاة التنسيق بينهما وبين لجان أمن مديريات الاقليم

ولجان الامن المحلية بالمناطق من جهة وجهاز الامن القومي من جهة أخرى .

خامسا : ضمان ارتباط محافظات الاقليم برئيس المجلس التنفيذي

للاقليم (حاكم الاقليم) بوصفه ممثلا لرئيس الجمهورية (راعى الحكم

الشعبي المحلي) .

سادسا : ضرورة الاستفادة من تجربة واسس تقسيم المجالس

الشعبية ، واسس تقسيم المديريات والاقاليم السابقة للاستفادة منها في

اجراء التقسيمات المقترحة . مثال ذلك تلك التي ترمى الى تجنب وجود

فواصل طبيعية تفصل بين المواطنين في المجلس الواحد أو بينهم وإدارة

المجلس وذلك حرصا على تقوية الروابط الاجتماعية وتأصيلا للشعور بالانتماء

للمجتمع المحلي الواحد ، وأيضا تلك التي تحقق الوحدة الاقتصادية

والاجتماعية . الخ .

سابعا : ضرورة الاستفادة من تجربة الحكم الذاتي الاقليمي في الاقليم

الجنوبي فيما يتعلق باختصاصات مجلس الشعب الاقليمي والمجلس

التنفيذي العالي للاقليم وأيضا اختصاصات رئيس المجلس التنفيذي العالي

للاقليم واختصاصات الوزارات ومخصصات الاعضاء والوزراء الاقليميين .
ثامنا : خلق المؤسسات القومية ، التي تكفل للمركز حق الرقابة والتنسيق بين الاقاليم .

ثاسعا : خلق تنظيم أو اتحاد يضم في عضويته مجالس الاقليم .
عاشرا : خلق جهاز مركزي لدراسات الحكم الاقليمي وتدريب العاملين والقيادات الشعبية .
الخلاصة :

من خلال الدراسات المقارنة ، التي اجريناها في هذا المجال ، وقياسها على ظروف السودان الخاصة والتميزة أكدت نتائج بحثنا ان تلك الاهداف قد تبلورت على مر السنين الى أن اخذت ترتيبها التالي خاصة في عهد الحكم الوطني ببدء أولاً بالوحدة الوطنية ، تليها التنمية الاقتصادية والاجتماعية ثانياً ، ثم كفاءة أداء الخدمات والوظائف العامة ثالثاً ، والديمقراطية وممارسة الاختصاص المحلي رابعاً .

كما اوضحت الدراسة مراحل تطبيق اللامركزية في سبيل تحقيق تلك الاهداف ، اذ شهدت المرحلة الاولى تطبيق سياسة اللامركزية التفويضية ، والتي تمخضت عن خلق خليط من الوكالات الفردية والجماعية التي مارست صلاحياتها بموجب تفويض من سلطة أو سلطات عليا احتفظت لنفسها بحقها الدائم في مراجعة وتعديل تصرفات وقرارات تلك الوكالات المفوضة لها . فكان هناك مديري المديرية ومفتشو المراكز والعمد والمشايع كما كان هناك ممثلي الوزارات المركزية والمكاتب الاقليمية (فروع الوزارات المركزية) وبعض المؤسسات العامة . كما شهدت المرحلة الثانية بداية تطبيق سياسة اللامركزية التخويلية ، والتي تعنى تبسيط العملية ، التي يتم عن طريقها تخويل السلطة خاصة في المجالين الاداري وشبه التشريعي أو التنظيمي من مركز عال في الجهاز الحكومي الى مركز أدنى بحيث يتصرف من في المركز الأدنى وكأنه يقف في أعلى المراكز الفوقية ، (٢٠) فكانت لدينا مجالس الحكومة المحلية ، التي تمتعت بقدر كبير من الكينونة الذاتية والشخصية الاعتبارية ، ومع ذلك فقد شاركتها في الوجود المحلي وتسيير الخدمات ممثلو الوزارات المركزية بتفويضات خاصة وولاء مزدوج . وفي هذه المرحلة مارست السلطات المركزية أيضا حقوق الرقابة والرعاية والتوجيه حتى داخل اختصاص المجالس المحلية . وكانت المجالس المحلية في تلك المرحلة تعاني من نقص الامكانيات المالية والكوادر المدربة في كلا المجالين التنفيذي والشعبي ، كما ان عددها لم يكن كافيا لتغطية مساحات السودان الشاسعة والمتفرقة ، فضلا عن ان حجم كل منها لم يكن كافيا لخلق الوحدات المفتردة والقوية الناضجة واللازمة لتوفير المستوى المناسب للإدارة المحلية الحقة . اذ بالرغم من افتقار الموارد المالية لتلك الوحدات فان حكوماتها المحلية فشلت في توفير

الدعم المالى الاساسى من مواردها الذاتية ، والتي هي اساس لممارسة السلطات المحلية . وعدم كفاءة الموارد وتردى مستوى الخدمات المحلية انعكس فى عدم كفاءة الكوادر وعدم كفاءة مستوى الرقابة الشعبية وزعزعة الامكانيات المالية الضيقة المتاحة .

اتت بعد ذلك المرحلة الثالثة وهى مرحلة تطبيق نظام الحكم الشعبى المحلى للقضاء على نقاط الضعف ، التى كان يعانى منها نظام الحكومة المحلية القديم ، اذ عمل هذا النظام - اى نظام الحكم الشعبى المحلى - على :

(أ) ربط الريف بالحضر من الناحية السياسية والادارية مساهما بذلك فى تحقيق الوحدة الوطنية بقدر كبير وملموس .

(ب) توسيع قاعدة المشاركة الشعبية وتحسين مستوى الرقابة على التنفيذ وذلك بامداده الى مستوى الاحياء والقرى والفرقان .

(ج) القضاء على عوامل التشتت والمنافسة غير الاقتصادية والتي كانت سائدة بين الوحدات المحلية ذات الشخصيات الاعتبارية المتعددة داخل المنطقة أو المديرية الواحدة ، وذلك بجعله المجلس الشعبى التنفيذى وحدة شخصية اعتبارية يتوفر لها الحجم والامكانيات المناسبة لاحتياجات التخطيط والتنمية المحلية .

(د) القضاء على ازدواجية الولاء بين المركز والمستوى المحلى اذ جعل جميع فروع الوزارات المركزية أو معظمها والعاملين بها فى المستوى المحلى تنبغ للمجلس الشعبى التنفيذى وخاضعة لسياساته المحلية فى اطار السياسة العامة للدولة .

وفى هذه المرحلة اصبح نمط اللامركزية التحويلية يمارس من الحكومة المركزية للمجالس الشعبية التنفيذية كما أن نمط اللامركزية التفويضية يمارس على نطاق المجلس الشعبى التنفيذى وصلته بالمجالس الشعبية الادنى وذلك تمشيا مع نصوص المادة ١٨٢ والمادة ١٨٣ من الدستور والمادة ١٥ (١) ، (٢) من قانون الحكم الشعبى المحلى لسنة ١٩٧١ .

وبصدور قرارات دعم لامركزية الحكم والادارة بالغاء وتقليص بعض الوزارات المركزية والتي أصدرها السيد رئيس الجمهورية فى فبراير ١٩٧٩ ، والتي تهدف الى تحقيق اللامركزية المجلسيه ، كما يسميها المرحوم الدكتور جعفر محمد على بخيت ، وأيضا بصدور قرارات للجنة المركزية للاتحاد الاشتراكى السودانى فى اجتماعها الثالث والخاص بتنظيم الحكم الاقليمى بعد نجاح تجربته فى المرحلة الرابعة من مراحل تطبيق اللامركزية سوف يتسنى بلا شك تحويل السلطة المركزية من مركزيتها بالعاصمة الى الاقاليم لتمارس عن طريق مؤسسات الحكم الشعبى المحلى والاقليمى فى

مجالات التنمية والخدمات وتمثيل السلطة المركزية على نطاق القطر كله في اطار السياسة الموحدة لجمهورية السودان الديمقراطية الاشتراكية الموحدة . كما سيتسنى بالتالى اكتمال البنىات الاساسية للتنظيم الادارى بامكانياتها المادية والبشرية اللازمة لتحقيق اهداف تطبيق اللامركزية بمعناها الواسع، اى ممارسة الاختصاصات المحلية عن طريق المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات المتعلقة باستثمار واستغلال الموارد المالية والبشرية والطبيعية المتاحة بهدف تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية المتوازنة في اطار الخطة العامة للدولة ووفق الاسس والمعايير الموحدة التى تكفل تكافؤ الفرص وعدالة التوزيع والرقابة الفعالة على الصرف العام .

أخيرا تطرقت هذه الدراسة الى مشروع تعميم نظام الحكم الاقليمى بمحاولة تعريف الفكرة بصفة عامة وتحسس المعايير المناسبة لوضعها موضع التنفيذ فى مكانها الملائم من قالب التنظيم الادارى للدولة . وخلصت الى اعتبارها مرحلة عادية من مراحل اصلاح الادارى بالتوسع فى اللامركزية دون الخروج عن مفهوم الدولة الموحدة .

ملحق
الجدول (١)
وحدات الحكم الشعبى المحلى بالسودان

عدد الوحدات المحلية	مستوى ونوع المجلس
١٨	مجالس شعبية تنفيذية
٦١	مجالس مناطق شعبية
٨٦	مجالس مدن شعبية
٢٤٥	مجالس ريفية شعبية
٦٩٩	مجالس احياء شعبية
٣٨٤٧	مجالس قرى شعبية
١٠٥	مجالس فرقان شعبية
١٢٩	مجالس اسواق ومناطق شعبية
٥١٩٠	المجموع

هذا بخلاف التقسيمات التى اضيفت مؤخرا خاصة فى المستويات
القاعدية .
المصدر : مكتب شئون الحكم الشعبى المحلى - رئاسة الجمهورية .

- (١) أى تفويض بعض السلطات او الصلاحيات من المركز الى ممثلين محليين او مستويات او وكالات فرعية ، مع الاحتفاظ للجهات المركزية المفوضة بحق الرقابة والحاسب والتوجيه وحتى التوسع او التضيق في حجم السلطات المفوضة .
- هذا الاجراء يمكن ان يتم باجراءات او ادوات • ووسائل مكتبية عسائية فالتلويح والمنشورات ، بعكس تحويل السلطات ، والذي يعنى تحيل سلطات بعينها لتمارسها كيانات محلية على بقاع جغرافية ينظم القانون كيفية ممارستها في اطار السياسية العامة فلسفة الحكم • هذه الكيانات هي ما تعرف بوحدات الحكم الذاتي المحلى او الاقليمى لانها تمارس بعض الاستقلال في ادارة شئونها الذاتية •
- (٢) فروع الوزارات المركزية على المستوى المحلى •

(٢) **IVO D. DUCHACEK : Comparative Federalism : The Territorial Dimension politics., Rinehartan Winston, U.S.A**
1970 pp. 111 - 113

(٤) **DUCHACEK : Op. Cit., pp. 113 - 128**

(٥) مكى شببكة : مختصر تاريخ السودان الحديث (الطبعة الثانية بيروت : دار الثقافة مايو ١٩٦٥) ص ،

(٦) مكى شببكة : نفسه ، ص ٢٢

(٧) المقصود بالمركزية السياسية هو وحدة القيادة السياسية ، وهذا بالطبع لا يتعارض مع مبدأ تفويض بعض الاعياء السياسية لتمارس على المستويات المحلية او الاقليمية عبر القنوات (١) والالوية السياسية المكونة للتنظيم السياسى وهذا الاجراء الاخير يمكن التعبير عنه تجاوزا بالمركزية السياسية •

(٨) ابراهيم محمد حاج موسى : التجربة الديمقراطية وتطور نظم الحكم فى السودان (القاهرة ، الامرام ، ١٩٧٠) ص ، ٦١٤ - ٦١٥

(٩) **SUDAN ALMANAC, "Khartoum, 1963 pp. 75 - 76"**

(١٠) تقرير لجنة تنظيم الخدمة المدنية ، المجلد الاول ، الخرطوم ، مايو ١٩٦٨ ، ص ، ١٤٠ - ١٤١

(١١) **K.D.D. Henderson, Sudan Republic : (London : Ernest Benn Limited, 1965) pp. 140 - 143**

(١٢) جعفر محمد على بخيت : فترات الحكم والادارة فى السودان، فى تقرير لجنة تنظيم الخدمة المدنية ، المجلد الاول - الخرطوم مايو ١٩٦٨ ، ص ٢٧

(١٣) مكى شببكة : السودان عبر القرون ، الطبعة الثانية (بيروت دار الثقافة ، ١٩٦٥) ص ١٥٤ - ١٥٦

(١٤) **Mohamed Omer Beshir, The Southern Sudan : Background to conflict**

(١٥) الثورة الادارية (الخرطوم وزارة الحكومة المحلية مايو ١٩٧١) ص ٦٦

(١٦) **Mohamed Omer Beshir Op. Cit, pp. 37.**

(١٧) **James Rebertson, Transition in Africa, second Impression**

(London Billing & Sons, 1975) pp.192 - 193

(١٨) جدير بالذكر ان هذا الاجراء متبع حاليا حتى في الدول الفدرالية وفي الولايات المتحدة الامريكية على وجه الخصوص) ذكر ذلك برفسور فيليب مديبر المعهد القومي لدراسات الادارة العامة بامريكا في محاضرة) بعنوان « حكومة واشنطن وعلاقتها بالولايات » نظمها مكتب الحكم الشعبي المحلي بالاتحاد الاشتراكي السوداني بالاشتراك مع معهد الدراسات الاشتراكية (١٩) الثورة الادارية - جمهورية السودان الديمقراطية (الخرطوم : وزارة الحكومة المسلمة ، في ١٩٧٩-١٠-٢٤