

بسم الله الرحمن الرحيم



مجلة دراسات الإدارة العامة والفدرالية



مجلة نصف سنوية – دورية علمية محكمة

تصدر عن: معهد دراسة الإدارة العامة والحكم الاتحادي

جامعة الخرطوم

الطابعون

مطبعة جامعة الخرطوم

العدد الخامس / مارس ٢٠٢٢م

دورية دراسات الإدارة العامة والحكم الفيدرالي

تقديم الموضوعات للنشر

• تقبل المجلة الدراسات المتعلقة بالإدارة العامة والحكم الفدرالى، وكل القضايا التى تهتم السودان على الصعيد المحلى والاقليمى.

• تتم الموافقة على نشر الدراسات والمقالات بعد اجازتها بواسطة الهيئة الاستشارية.

• المراسلات:

• ترسل الموضوعات باسم السيد رئيس هيئة تحرير مجلة الإدارة العامة والحكم الفدرالى.جامعة الخرطوم. معهد دراسة الإدارة العامة والحكم الاتحادى.

• عنوان المعهد: جامعة الخرطوم - معهد دراسة الإدارة العامة والحكم الاتحادى.

هيئة التحرير

رئيس التحرير

د. لبابة الفضل عبد الحميد الفضل

مديرة المعهد

نائب رئيس التحرير

د. عبد الله محمد احمد كفيل

مدير التحرير

د. حسن محمد صالح الكباشي

سكرتير التحرير

استاذ / حنفى الضو حامد

الهيئة الاستشارية

• أ.د. عطا الحسن البطحاني

• أ.د. عوض السيد السعيد الكرسي

• أ.د. موسى ادم عبد الجليل

• أ.د. ابراهيم احمد اونور

• د. ياسر عوض عبد الله

• د. عبد الله محمد احمد كفيل

• د. ابراهيم ابو عوف محمد

مراجعة النصوص

د. عبد الله محمد احمد كفيل

مقدمة :

القارئ الكريم :

يسرنا في معهد دراسة الإدارة العامة والحكم الفدرالي أن نقدم العدد الخامس من مجلة معهد دراسة الإدارة العامة والحكم الفدرالي - جامعة الخرطوم - وهي مجلة نصف سنوية دورية علمية محكمة .. ونرجو أن تكون إضافة ذات اعتبار لما تقوم به جامعة الخرطوم من معرفة وتنوير وبحث علمي شامل لكل المجالات العلمية والثقافية والاجتماعية والفكرية .

كما نرجو أن يكون هذا العدد ((الخامس)) إضافة نوعية وعلمية لما يقوم به معهد دراسة الإدارة العامة من بحوث ودراسات في هذا المجال في كافة جوانب الإدارة العامة والحكم الفدرالي الذي يمثل أهمية قصوى للمجتمع السوداني وهو يتطلع لنظام حكم إتحادي وفدرالية علمية في الدولة السودانية الحديثة بولاياتها ومحلياتها وحكومتها المركزية .

هذا العدد :

من مجلة دراسة الإدارة العامة يشتمل علي دد من الأوراق والبحوث والدراسات ذات الصلة بالإدارة العامة :

علي رأسها ورقة بعنوان : الشراكة المنتجة وهي تمثل إستراتيجية جديدة في التنمية الإقتصادية والاجتماعية والإدارية ودعم الأداء الحكومي . كما تمت معالجة التدخل الخارجي وأثره علي الديمقراطية والوحدة العربية وهي قراءة مختارة لحالة سوريا وليبيا والسودان . وعالج هذا العدد من المجلة : دور الإدارة العامة في تنمية الموارد البشرية حالة محلية بحري بولاية الخرطوم (٢٠٠٧-٢٠٢١) . ولم تغفل المجلة أثر البنية التحتية علي السياسة العامة للحكم في السودان . وقامت المجلة في العدد رقم (٥) بعرض كتاب تحديات الحوكمة والمؤسسية في الإدارة السودانية .

وفي مقال باللغة الإنجليزية بعنوان : Local Government Experiences in Sudan In the Period (١٩٣٧-١٩٧٩)

شخصية العدد :

البروفيسر عبد الملك محمد عبد الرحمن المدير الأسبق لجامعة الخرطوم .

المحتويات

٣	هيئة التحرير
٤	المقدمة
(١٧-٦)	الشراكة المنتجة- تجارب عملية- د. لبابة الفضل عبد الحميد
(٣٠-١٨)	التدخل الخارجي وأثره على الديمقراطية- الدكتور/ حسن حامد مشيكة
(٤٥-٣١)	أثر البنية التحتية للدولة على السياسة العامة- إبراهيم إبراهيم محمد عيسى
(٦٣-٤٦)	دور الإدارة في تنمية الموارد البشرية- بحث مشترك
(٨١-٦٦)	عرض كتاب تحديات الحوكمة والمؤسسية في الإدارة السودانية
(٨٨-٨٢)	شخصية العدد البروفسير عبد الملك محمد عبد الرحمن
(٩٦-٨٩)	Local Government Experiences in Sudan In the Period (1937-1979)

الشراكة المنتجة

Productive partnership

تجارب عملية

د. لبابة الفضل عبد الحميد

مقدمة:

يشهد العالم ظهور استراتيجيات جديدة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية ودعم الأداء الحكومي، ومن أهم هذه الاستراتيجيات الشراكة المنتجة التي تنشأ بين ثلاثة قطاعات أساسية في المجتمع، وهي القطاع العام وتمثله الحكومة ومؤسساتها، والقطاع الخاص وتمثله الشركات وأصحاب الأعمال أي القطاع الإستثماري، ثم القطاع الثالث ويمثله المجتمع المدني ومكوناته من نقابات واتحادات وأحزاب وفئات وجمعيات ومنظمات أهلية وأفراد، ولكل قطاع سماته وخصائصه التي تميزه ويحتاجها المجتمع في التنمية المستدامة والعادلة.

تتناول هذه الورقة مفاهيم حول الشراكة وأنواعها والمحاور التي تغطيها، إضافة إلى بعض نماذج الشراكة في بعض الدول مع عرض للأساليب التي تتم بها عملية الشراكة.

مفاهيم ومعاني الشراكة

تقدم الأدبيات المتوفرة في هذا المجال بعض المفاهيم مع التركيز على نوعية الشراكة المطلوبة حسب المحور المراد تطبيق الشراكة فيه، فهناك المحور السياسي والمحور الاقتصادي والمحور التربوي وغيرها من المجالات والمحاور الكثيرة للشراكة.

الشراكة في معناها العام هي اتفاق بين عدد من الأطراف لتحقيق هدف أو أهداف مشتركة بواسطة إنجاز عدد من الأعمال المشتركة، مع الأخذ في الاعتبار المصالح الخاصة لكل شريك.

تم الشراكة الجماعية أو الثانية على أساس تعاقد بين الأطراف المتشاركة، بمعنى آخر الشراكة هي التعاون مع أطراف أخرى لتحقيق هدف أو أهداف لا يمكن تحقيقها والوصول إلى نتائج إيجابية ملموسة بالعمل المنفرد. ويعرف البعض الشراكة بأنها تفاهق تعاون بين شركاء متكافئين نسبياً يعملون من أجل مصالحهم الخاصة وفي نفس الوقت يعملون لحل مشكلات مشتركة.

فالشراكة أذاً علاقة تواصلية تعاونية تبادلية منظمة للموارد والاشخاص وللمعلومات والأفكار. بهذا الفهم الواسع تتضمن الشراكة مجموعة مبادئ أهمها مبدأ المصلحة المتبادلة بين الشركاء ومبدأ التكافؤ والاستقلالية والتعاون والتعاقد والتكاتف والفعالية والتطور بين الشركاء.

يمكن اعتبار الشراكة آلية حديثة من آليات التدابير للتبادل والتفاعل المنظم بين المؤسسات

والمنظمات وبين الأفراد والجماعات وتقوم على إرادات في مجالات معينة بقصد تنفيذ أنشطة أو خدمات أو مشروعات.

يؤكد على السلمي أن الشراكة توجه استراتيجي يقوم على حشد طاقات مؤسسات وهيئات المجتمع بأسره وتنسيق جهودها من أجل تحقيق التنمية الوطنية الشاملة والعادلة، وهي أيضاً صيغة تعاونية تجمع كل أصحاب المصلحة في التنمية وتشركهم في فعاليتها من أجل تحقيق مصالحهم الذاتية من خلال العمل الوطني العام.

الشراكة كذلك مدخل لتنظيم مساهمات أفراد المجتمعات المحلية في تطوير مجتمعاتهم وحل مشكلات البيئة وفتح مجالات وفرص العمل والإنتاج وذلك بحشد طاقتهم ومدخراتهم في مشروعات التنمية المحلية، ومن أهدافها أن تحدث نقلة نوعية في بيئة المجتمع والحياة وإتاحة الفرصة للمواطنين للمشاركة بجهودهم ومواردهم المالية وطاقاتهم الفكرية.

يشرح بروفيسر ميرغنى عبدالعال حمور مفهوم الشراكة ويقول إنها إيجاد صيغة مناسبة تمكن الأطراف التي بينها أهداف مشتركة وغايات متشابهة من تحقيق تلك الأهداف، والشراكة هنا هدف يرتجى وغاية يتم العمل المتواصل لتحقيقها فهي ليست آلية أو وسيلة وهي هدف مادي يمكن قياسه وتحديده وهي قيمة سلوكية وثقافية جماعية وتوجهات أساسية وهي تعظيم لقدرات ومساهمات الأطراف في جميع مجالات العمل والعطاء وذلك من خلال تكوين فكر إداري وقاعدة تفاهم مشترك وفعالية وممارسة.

شبكات الشراكة

تعتمد الشراكة على شبكات متعددة يطلق عليها (شبكات الانفتاح والتعاون) ويصنف ميرني Merini هذه الشبكات إلى ثلاثة أصناف:

أ/ الصنف الأول

يدخل في التدخل اللحظي لمهنتين من داخل أو خارج المؤسسة (خبراء في مجال معين) monitors وذلك لتقديم خدمة في مرحلة من مراحل العمل أو البرنامج.

ب/ الصنف الثاني

الإستعانة بمختصين في نشاط معين لتقديم تجربتهم، وهي استعانة محدودة نسبياً.

ج/الصنف الثالث

يشمل توزيع المسؤوليات وتحديد المهام بين الشركاء من خلال قيادة جماعية لفترة طويلة.

مفهوم الشراكة السياسية

يرى الدكتور عطا البطحاني ٢٠٠٤م أن مفهوم الشراكة السياسية يمكن اعتباره علاقة بين مركز السلطة إلى حصص متساوية بين طرفين أو أكثر، إلا أن التقسيم المتساوي يتعذر في الواقع لأنه مثالي ، والشراكة هنا حسب معايير التخصيص والتقسيم للسلطة (معايير الحجم، السكان، فعالية التنظيم، حق الملكية) وفي بعض الأحيان يأخذ أحد طرفي الشراكة أكثر من الشريك الآخر لأن علاقات السلطة لا تقوم على التساوي المطلق.

يعرف بعض الباحثين الشراكة السياسية بأنها إشراك جميع مكونات الشعب السياسية في صنع القرار من أجل المصلحة العامة. ويغطي فهم الشراكة للمصلحة أن تقود المصلحة الخاصة للأطراف إلى فائدة لقاعدة طرفي الشراكة وفي نفس الوقت تحقق مكسب للمصلحة الوطنية بطريق مباشر أو غير مباشر، مثلما حدث في جنوب أفريقيا حيث شكل برنامج حزب المؤتمر الإفريقي برنامجاً وطنياً وجدت فيه العديد من القطاعات الاجتماعية مصلحتها ومصلحة المجتمع وأصبح مكسباً للقوى الاجتماعية الصاعدة باتجاه دفع المجتمع إلى الأمام.

نماذج الشراكة السياسية

نموذج أنقولا

واجهت حكومة لواندا بقيادة مابلا معارضة مسلحة من حركة يونيتا بقيادة جوناس ساقمبي في شكل حرب عصابات، ثم دخل الطرفان مفاوضات عديدة بدون اتفاق نهائي، وبعد انهيار المعسكر الاشتراكي وزوال النظام العنصري في جنوب إفريقيا توفر مناخ سياسي دولي وإقليمي أدى بطرفي النزاع (نظام لواندا الحاكم وحركة يونيتا المعارضة) إلى استغلال الجديد. واستطاع نظام أنقولا أن يسير في استراتيجية قائمة على التخلي عن برنامجها الماركسي وقبول اقتصاد السوق وفتحت الباب أم قوات المعارضة للمشاركة في السلطة، ومن ناحية أخرى عملت على توظيف عائدات الموارد في التسليح العسكري استطاعت أن تقهر قوات يونيتا بموت زعيم الحركة واستدرجت الحركة وفرضت عليها شراكة، يعرف هذا النمط من الشراكة بشراكة (التمدد والاستيعاب) أي أن النظام له قدرة على التمدد وتوظيف الموارد لهزيمة واستيعاب المعارضة المسلحة وبالتالي يتمكن النظام من البقاء في السلطة بالرغم من التنازلات التي يقدمها بالنسبة للتوجه الأيديولوجي.

نموذج جنوب أفريقيا

هذا النموذج يعكس الشراكة باستراتيجية التسوية التاريخية، في هذا النموذج يعجز الطرفان عن إلحاق الهزيمة بالطرف الآخر والعمل من أجل المصلحة الخاصة لأطراف النزاع والمصلحة القومية لعامة المجتمع، فالشراكة هنا قائمة على وجود مكان لكل طرف في النظام السياسي وليس بالضرر موقع في الحكومة أو الجهاز التنفيذي. قبل الطرفان التسوية التي اتسعت وشملت الأطراف الأخرى كحركة أنكاثا، والنقابات ومنظمات المجتمع المدني مما جعل المفاوضات تأخذ الطابع الجماعي رغم وجود (شركيين أساسيين) وتقوم على شراكة متسعة تميزت بتوزيع مناسب للسلطة معززة بمصالح تاريخية.

نموذج موزمبيق

أدت التحولات الدولية والإقليمية في تغيير مراكز القوى العالمية وانتهاء الحرب الباردة إلى تغيير في أنقولا وجنوب إفريقيا وكذلك في موزمبيق. تعتبر شراكة نموذج موزمبيق شراكة مصالح متبادلة للأطراف الثنائية واحتمال حراك القوى الاجتماعية الأخرى.

تمت الشراكة هنا بين حركة بريليمو القابضة على السلطة وحركة دينامو المعارضة المسلحة رغم التباعد الأيديولوجي بينهما، وأبعدت القوى السياسية الأخرى من المشاركة، واحتفظ كل طرف بجزء من أجزاء البلاد حماية لمصلحة الخاصة في إطار شراكة ثنائية تحيط بها الريبة والشك وعدم الثقة. هذا النوع من الشراكة لا تتوفر فيه مساحة للمصلحة العامة ولا توجد به دوافع تجديد قوى وطاقت المجتمع باتجاه نضته، فهي تركز للمصالح الثنائية على حساب المصلحة العامة مما أدى لانعزال فئات كثيرة من المواطنين والقوى السياسية من النظام، فهي لا تشكل قاعدة لأي من الطرفين في مركز السلطة وانعكس ذلك في اللامبالاة السياسية وعزوف المواطنين عن المشاركة في الهم العام كما ظهر ذلك في انتخابات ٢٠٠٠م.

نموذج أثيوبيا

يمكن وصف هذا النموذج بأنه إعادة بناء المركز، وفي هذا المضمار يعالج المركز المتغيرات الخارجية والداخلية بالتردد وعدم الوضوح مع عدم وجود موارد اقتصادية يمكن استثمارها في تقوية أجهزة النظام العسكرية والمدنية، وتتصاعد في هذا النموذج أعمال المعارضة المسلحة التي تجمع قوميات عديدة تحمل غناً تاريخياً، وبعد انهيار المركز تحل محله قوى إثنية منقومية جديدة تشكل النظام ولا توفر فرص مشاركة عادلة في السلطة لكل أطراف القوى السياسية، وبهذا يتم بناء المراكز بمركزية جديدة تبدي استعداداً للأنفتاح والتحول لكن بصورة بطيئة.

نموذج السودان

عاش النظام السوداني مراحل متنوعة حسب تقسيم الدكتور عطا البطحاني، المرحلة الأولى كانت للجهاد والتمكين (١٩٨٩-١٩٩٦م) استطاع فيها النظام أن يضعف مراكز القوى السياسية (أحزاب، نقابات، إتحادات) وحاول السيطرة على الوضع الداخلي وتغييره باتجاه مشروع إسلامي في إطار حضاري لإحياء قيم الدين في المجتمع مع تركيز إعلامي على شعارات المشروع النظرية. وفي مرحلته الثانية حاول النظام التمدد والاستيعاب لبعض القوى وذلك في الفترة ما بين (٩٧ - ٢٠٠٠م) حيث سعى النظام في هذه المرحلة لاستكمال البناء السياسي والدستوري وجذب القوى السياسية المعارضة في إطار من التوالي والوفاق، وكذلك عقد إتفاقات مع أجنحة عسكرية معارضة في الجنوب من خلال اتفاقية الخرطوم للسلام ١٩٩٧م. واتفاقية فشودة ١٩٩٨م واتفاقية جبال النوبة ١٩٩٩م إلا أن النظام تعرض إلى انقسام ومفاصلة في صفوفه الداخلية من القيادة العليا حتى قاعدته الجماهيرية وذلك لعدم قدرته على إدارة متغيرات الصراع الداخلي.

تلت هذه المرحلة اتجاه للتدخل عبر مبادرة إيفاد وتوقيع اتفاق سلام شامل لوقف الحرب عام ٢٠٠٥ في صورة شراكة ثنائية بين حكومة الإنقاذ والحركة الشعبية لتحرير السودان التي تخلت عن أيديولوجيتها وبرنامجه الماركسي وقبلت بتقرير المصير والوحدة الطوعية في إطار سوداني جديد من وجهة نظر الحركة.

هذه الشراكة السودانية يمكن وصفها بالشراكة الثنائية المركبة من خصائص الشراكات المذكورة (انقولا، جنوب أفريقيا، موزمبيق، أثيوبيا) وهو نموذج قابل لكل الاحتمالات في إطار واقع المجتمع السوداني المعقد المتشابك ومن الصعب الإحاطة به.

الشراكة الاقتصادية

ركزت الدول النامية والصناعات وشجعت على مشاركة الاستثمار الخاص في تمويل وإقامة مشروعات الخدمات العامة نسبة لعدم إمكانية الاعتماد على الاتفاق الحكومي وحده في إقامة مشروعات البنية الأساسية. يساهم القطاع الخاص في تنمية وتطوير المرافق والخدمات بكفاءة أكبر وتكلفة أقل والنهوض بالتنمية الاجتماعية والمشروعات القومية بما يساعد على رفع مستوى المعيشة وتحقيق معدلات التنمية المنشودة.

أنواع ومجالات الشراكة الاقتصادية

تأخذ مشاركة القطاع الخاص والشراكة معه أشكالاً مختلفة ودرجات متفاوتة ومجالات متعددة كما يلي:

عقود الخدمة

تتعاهد الحكومة مع القطاع الخاص لتقديم بعض الخدمات مثل قراءة العدادات وتحصيل الفواتير والصيانة، هذه العقود سنة أو سنتين.

عقود الإدارة

تقوم الجهة العامة بنقل مجموعة من الأنشطة في قطاع معين إلى القطاع الخاص وتقوم بتمويل رأس المال والاستثمار، كما تقوم بتحديد سياسة رد التكاليف، مدة هذه العقود تتراوح بين ٣ و ٥ سنوات.

عقود التأجير

تقوم الشركات الخاصة بتأجير المرفق من القطاع العام وتحمل مسؤولية تشغيل المرفق وإدارته وتحصيل الرسوم. يقوم المستأجر بشراء الحق في الإيرادات وبالتالي يتحمل قدراً كبيراً من المخاطر التجارية تتراوح مدة هذه العقود بين ٥ و ١٥ سنة ويمكن تمديدتها.

عقد الإنتفاع طويل الأجل

يستخدم هذا النوع من العقود فى شراء البنية الأساسية الضخمة، ويطلب من الشركة الخاصة تمويل وبناء وتشغيل المرفق لفترة معينة من ٢٠ إلى ٣٠ سنة ينتقل بعدها المرفق للقطاع العام، ويكون هذا العقد بأشكال متعددة يمكن استخدامها فى مشروعات البنية الأساسية.

عقود الإمتياز

تتحمل بموجبها الشركات الخاصة مسؤولية التشغيل والإدارة والاستثمار فى حين تظل الجهة العامة هى المالك لأصول المرفق تقدم هذه الإمتيازات على مستوى الدولة بأكملها أو على مستوى مدينة، وتتراوح مدتها بين ٢٥ و ٣٠ سنة.

نقل الملكية

فى هذه الحالة يصبح القطاع الخاص مالكا ومسؤولا عن المرفق ويخضع لهيئة رقابية.

تسمح كل أشكال الشراكة الخاصة للمستثمر باسترداد التكاليف الرأسمالية للمشروع وتحقيق هامش ربح، كما تتفق معظم هذه الأشكال مع تغيير دور الدولة من دور المقدم المباشر للخدمة أو قيامها بدور المنتج إلى قيامها بدور المراقب والمنظم للنشاط.

الدول التالية يعرض الأساليب الرئيسية لمشاركة القطاع الخاص فى مشروعات البنية الأساسية:

الأسلوب	ملكية الأصل	١ تشغيل والصيانة	رأس المال الاستثمارى	١ المخاطر التجارية	مدة العقد
عقود الخدمة	عامة	عامة/خاصة	عام	عام	١-٢ سنة
عقود الإدارة	عامة	خاصة	عام	عام	٢-٥ سنة
عقود التأجير	عامة	خاصة	عام	مشترك	٨-١٥ سنة
عقود الإمتياز	عامة	خاصة	خاص	خاص	٢٥-٣٠ سنة
عقود الإنتفاع طويل الأجل	عامة وخاصة	خاصة	خاص	خاص	٢٠-٣٠ سنة
نقل الملكية	خاصه عامه وخاص	خاصة	خاص	خاص	غير محددة أو محددة بمدة الترخيص

المصدر: وزارة الاستثمار المصرية

تجارب الشراكة

فى التجربة المصرية فى مجال مشاريع البنية الأساسية كانت الحكومة هى المسؤولة عن تمويل وإقامة وتشغيل المشاريع الأساسية، إلا أن الزيادة السكانية وزيادة الإلتزامات المالية أصبح القطاع
مجلة دراسات الإدارة العامة والفدرالية

الحكومي غير قادر على تحمل إقامة مشاريع البنية الأساسية، مما أدى إلى تدهور هذه المشاريع، وأصبحت الحكومة غير قادرة على مقابلة الأهداف الاجتماعية والاقتصادية للدولة. لذا تمت إقامة مشاريع جديدة في مصر بالمشاركة مع القطاع الخاص في أربعة قطاعات للبنية الأساسية هي الطاقة، الاتصالات، النقل، المياه، الصرف الصحي. بلغت المشاريع ١٦ مشروعاً بأجمالي استثمارات بلغت ٦,٢ مليار دولار، ونال قطاع الاتصالات النصيب الأكبر من هذه الاستثمارات.

الجدول يوضح حجم مشاركة القطاع الخاص خلال الفترة من ١٩٩٠ إلى ٢٠٠٤م:

بيان مصر ماليزيا الفلبين التشيك

٦٨	٧٨	٨١	١٦	عدد المشاريع التي م تنفيذها بالمشاركة مع القطاع الخاص
١٦,٨٢٢	٣١,٥٣٣	٣٧,٨٤٥	٦,٢٠٦	حجم مشاركة القطاع الخاص في المشاريع بالمليار دولار
				المصدر: البنك الدولي ٢٠٠٤

مكاسب الشراكة:

- معالجة القصور الحكومي في التمويل.
- الإسراع في معدل النمو الاجتماعي والإقتصادي.
- رفع كفاءة تشغيل المرافق العامة خاصة مشروعات التنمية الاجتماعية.
- نقل تبعية المخاطر التجارية لى المستثمر الخاص.
- نقل التكنولوجيا.
- توسيع الملكية الخاصة واقتصاد السوق.
- تفعيل بعض سياسات الإصلاح الهيكلي.

المشاكل والصعوبات:

هناك صعوبات تواجه شراكة القطاع الخاص مع القطاع العام، وهى صعوبات تتعلق بالترويج

وجذب الاستثمارات ودعمها، ويمكن حصر الصعوبات فى أربعة محاور:

١. قصور التنظيم التشريعي، بمعنى عدم وجود قواعد وأحكام خاصة باختيار المستثمر واختيار أفضل العروض، وغياب أسس تقييم المشروعات مالياً وفنياً وتشغيلياً، لأن القوانين القديمة لا تصلح لتطبيقها على هذا النوع من الاستثمارات، وتعتبر تشريعات طارئة لها فى مجال المرافق العامة. فى بعض الدول تم تعديل القانون فى بعض القطاعات الخدمية مثل الكهرباء والاتصالات والمطارات مما أدى إلى تعددية وازدواجية فى التشريع وتعارض بين التشريع واللوائح السارية.

٢. التشريعات لا تتعرض إلى كل صور الشراكة مما يقود إلى الغموض حول شكل الشراكات.

٣. هناك صعوبات تتعلق بالإطار المؤسسي، كغياب الرؤية الاستراتيجية الموحدة على مستوى مراكز الحكومات، وكذلك تعدد الجهات المسؤولة عن تنظيم هذه المشاركة وتعدد الموافقات والتراخيص، كما أن عدم وجود الخبرة الفنية والمالية والقانونية لطرح المشاريع على المستثمر وتنظيم المشاركة وضعف التخطيط الاستراتيجي لاحتياجاتها وأولوياتها وجدواها من النواحي الاجتماعية والاقتصادية.

٤. ضعف الوعي العام بأهمية ومزايا المشاركة الخاصة فى التمويل والتشغيل وأثارها الإيجابية اقتصادياً واجتماعياً، وكذلك ضعف الوعي العام بالأشكال المختلفة للمشاركة والاعتقاد السائد لدى العامة بأن الشراكة هى المخصصة فقط.

الشراكة مع القطاع المدني:

يرى الدكتور على السلمي أن أطراف الشراكة المنتجة هى الدولة والتى تضم الحكومة المركزية والمحليات والجمعيات والهيئات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني ومنظمات الأعمال العامة والخاصة والأحزاب السياسية والتشكيلات النقابية والاتحادات والأسر والوحدات غير المنظمة فى القطاع الأهلي والأفراد والجماعات من العاملين فى مختلف المؤسسات والهيئات والمهنيين والحرفيين وتجار الجملة والقطاعي والصناع فى مختلف المجالات. من هذا المفهوم الشامل لأطراف الشراكة نصل لأهمية القطاع المدني المنظم وغير المنظم حيث لا يمكن عزلة أو إهمال من الشراكات لأنه قطاع يمتلك المعرفة وقادر على التوعية والتعبئة والاستقرار وتفعيل الأداء إلا أن نصيبه من واقع الشراكة اليوم يتعثر ولا يكاد يذكر.

اليونسيف والشراكة:

تعمل اليونسيف مع الشركات متعددة الجنسيات والمؤسسات القومية والشركات الصغيرة ومتوسطة الحجم لتحديد وتصميم وتنفيذ تحالفات شراكة تمكن من تسخير قوة قطاع الشركات فى خدمة اطفال العالم؛ وتتضمن مجالات التعاون الشراكات متعددة الأوجه والأعمال الخيرية ذات البعد الاستراتيجي والمبادرات التسويقية المرتبطة بقضايا معينة وبرامج تبرع الموظفين والأحداث الخاصة ومبيعات بطاقات التهنئة ودعم طلبات الأمداد الطارئة ومشاريع تعاون وتنظيم حملات لرفع مجلة دراسات الإدارة العامة والفدرالية

مستوى الوعي وتتسم كافة عمليات الشراكة بجدول أعمال موحد واحترام متبادل ودعم نقاط القوة الخاصة بكل منظمة.

الاستثمارات الخيرية ذات البعد الاستراتيجي في اليونيسيف تلعب دوراً بالغ الأثر نسبة لخبرة اليونيسيف في قضايا الأطفال وتستفيد الشركات الخاصة في دعم صورتها وتبرهن على التزامها الاجتماعي وترفع الروح المعنوية لدى موظفيها وترقي علاقاتها مع المجتمع عوالمها ما تعطي الشركات جهوداً خيرية لدعم اليونيسيف تشمل أقسام التسويق والاتصالات الخاصة بها وكذلك عبر العلامة التجارية.

أقامت اليونيسيف عدداً من الشركات مع بعض الشركات منها الشراكة مع مؤسسة Sanrio وتحمل علامتها الشهيرة Hello kitty وكذلك مع شركة BRUMBEAR (IKEA) لصالح أطفال إفريقيا.

الحكم الصالح وشراكة المجتمع المدني:

يستخدم مفهوم الحكم الصالح من قبل مؤسسات الأمم المتحدة لإعطاء حكم قيمي على ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون المجتمع باتجاه تنموى وتطويرى، بمعنى أن الحكم الصالح هو الحكم الذى تقوم به قيادات سياسية منتخبة، وكوادر إدارية ملتزمة بتطوير موارد المجتمع وتحسين نوعية حياة المواطنين وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم، وبهذا فإن إدارة شؤون المجتمع من خلال الحكم الصالح يتضمن أبعاداً ثلاثة:

- البعد السياسى المتعلق بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها.

- والبعد التقني المتعلق بعمل الإدارة العامة وكفاءتها وفعاليتها.

- والبعد الاقتصادى - الاجتماعى - المتعلق بطبيعة وبنية المجتمع المدنى ومدى حيويته واستغلاله عن الدولة من جهة وطبيعة السياسات العامة فى المجالين الاجتماعى والاقتصادى وتأثيرها على المواطنين من حيث الفقر ونوعية الحياة وعلاقتها مع الأقتصاديات الخارجية والمجتمعات الأخرى.

تؤثر هذه الأبعاد الثلاثة فى بعضها وتترابط فى إنتاج الحكم الصالح، حيث لا يمكن تصور إدارة عامة وفاعلة من دون استقلال الإدارة عن نفوذ السياسيين، ولا يمكن لإدارة السياسة وحدها تحقيق إنجاز فى السياسات العامة بدون وجود إدارة عامة فاعلة، كما أن الهيمنة على المجتمع المدنى وتغييبه يؤدى إلى غياب مكون رئيسى فى التأثير على السياسات العامة ومراقبة السلطة السياسية والإدارية ومحاسبتها، كما لا تستقيم السياسات الاقتصادية والاجتماعية فى غياب المشاركة والمحاسبة وغياب الشفافية، إذا الحكم الصالح هو الذى يستند إلى المشاركة والمساءلة والشفافية.

يتكون المجتمع المدنى من مجموعات منظمة أو غير منظمة ومن أفراد يتفاعلون اجتماعياً وسياسياً واقتصادياً وينضبطون بقواعد وقوانين رسمية وغير رسمية ويشمل الجمعيات النقابية العمالية والمجموعات اللغوية والدينية والمؤسسات الخيرية والنوادر الرياضية والتعاونيات ومنظمات تنمية

المجتمع والجمعيات المهنية والمؤسسات الأكاديمية ومراكز البحوث والدراسات ومنابر الإعلام والأحزاب السياسية. الحكم الصالح يدعو لتمكين المواطنين وتوسيع قدراتهم وخياراتهم وحرية اختيارهم ومشاركتهم الفعالة في القرارات التي تتعلق بحياتهم.

المجتمع المدني والشراكة مع الحكومات:

انعقد اجتماع للأمم المتحدة بتاريخ: ٢٠٠٨/٦/١٦م يتعلق بفيروس نقص المناعة المكتسبة، اشتركت فيه منظمات المجتمع المدني من غياب شراكة حقيقية مع الحكومات، وجاء البيان الصادر عن منظمات المجتمع المدني، وقد وقعت عليه مائة منظمة، أن الأمم المتحدة أقرت أن تعزيز مشاركة المجتمع المدني يشكل استراتيجية حيوية لمكافحة الأيدز ويجب أن تكون مشاركة منظمات المجتمع المدني في البعثات الوطنية الحكومية مشاركة فعالة وليست رمزية فقط، وأضاف البيان أن الشراكة الحقيقية بين المانحين والحكومات ومؤسسات المجتمع المدني ومنظمات الأمم المتحدة والجهات المتضررة تتطلب توازناً في سلطة اتخاذ القرار، وتحقيق شمولية الوقاية والعلاج والرعاية بحدود عام ٢٠١٠م عبر شراكة حقيقية. كما عبر البيان عن الشعور بالإحباط لحضور عدد قليل لهذا الاجتماع وفشل العديد من الحكومات في الكشف عن حقيقة انتشار المرض في التقارير. وأشارت السيدة/ أولا بيدى أكانى من الاتحاد الإفريقي للمجتمع المدني لمواجهة فيروس نقص المناعة المكتسبة الإيدز إلى أن بعض الحكومات لم تقدم أية تقارير، ورفضت بعض الحكومات القيام بذلك. وذكرت غسييل تدولنو المنسق أن المجتمع المدني مطالب بالمزيد من الشراكة مع الحكومات، وكانت تتوقع أن يكون اللقاء لقاء شراكة، ولكن انعدمت الشراكة على المستوى المحلي وبالتالي العالمي، وأكد البيان على أهمية القيادة المشتركة والمسؤولية السياسية على المستويين الوطنى والمحلى.

مجمل القول أن الشراكة أصل ومبدأ حياتي وإنساني يحقق الخير والتكاتف والفعالية، وقد وجدت الشراكة بين القطاع الحكومى والقطاع الخاص مكاناً بارزاً في الحياة العامة الآن القطاع الثالث وهو القطاع المدني لم يحظ بنفس الاهتمام على الرغم من أنه يمتلك المعرفة، المرونة، الحراك، والقدرة على التنفيذ، ونأمل أن يكون محوراً أساسياً في الشراكة والمشاركة وأن يؤطر لذلك في الدستور والقوانين.

الخاتمة:

تعتبر الشراكة من المفاهيم الحديثة في الأداء الإداري الجماعي، ولها القدرة على تعظيم المكاسب وتحقيق الأهداف وتجميع إرادات العمل الجماعي المنظم وتقاسم عائد النجاح.

تناولت الورقة مفاهيم ومعنى الشراكة السياسية والاقتصادية بأنواعها ومجالاتها وعقود الإدارة والخدمة والتأجير وعقود الامتياز ومشروعات البنية الأساسية وقدمت الورقة تجارب للشراكة في بعض الدول مصر وماليزيا والفلبين والتشيك كما تعرضت الورقة لمكاسب الشراكة والمشاكل والصعوبات وبينت الشراكة في القطاع المدني واليونيسيف وبهذا قدمت الورقة معلومات أولية عن مجلة دراسات الإدارة العامة والفدرالية

الشراكة وأنواعها ومجالاتها وفوائدها.

النتائج:

١. غياب المفاهيم والآليات التي تحقق الشراكة كثقافة إدارية يفقد المؤسسات الأداء والعمل الجماعي قيمته في الجودة الشاملة.
٢. اعتبار الشراكة آلية لتحقيق التدابير والتفاعل بين المنظمات والأفراد مدخل لتوليد إرادة تنفيذ الأهداف المشتركة.
٣. الالتزام بقيم التعاون والانفتاح.
٤. تتعدد أنواع الشراكة منها السياسية والاقتصادية والإدارية والثقافية في القطاعين العام والخاص.
٥. الشراكة مكاسب وصعوبات يمكن تعظيم المكسب والإسهام في حل الصعوبات والمشاكل.
٦. عدم الاهتمام بالشراكة والعمل الجماعي في المؤسسات.

التوصيات:

١. نشر وترويج مفاهيم الشراكة في المؤسسات في القطاعين العام والخاص وتقديم نماذج شراكة ناجحة.
٢. إيجاد آلية متابعة من خبراء لحل المشاكل وتذليل الصعاب.
٣. إيجاد هيكل تنظيمي يوضح التنسيق والتشابك في مهام إنجاح أهداف الشراكة.
٤. حصر قيم الشراكة من التعاون والانفتاح وتدريب كوادر المؤسسات على العمل بالجودة الشاملة لتحقيق الشراكة.
٥. إدراج مادة الشراكة لطلاب الدبلوم العالي والماجستير في الإدارة العامة في الجامعات السودانية.

المراجع:

١. د. د. على السلم، الشراكة المنتجة، ف لقاء تفاعلي في الخرطوم، مجلة إدارة العصر، العدد ٤٢، مارس ٢٠٠٣م.
٢. بروفيسر / ميرغنى عبدالعال حمور، الشراكة ترياق مضاد للتنافر والصراع وإستراتيجية فاعلة من أجل التغيير، مجلة إدارة العصر، العدد ٤٣، مارس ٢٠٠٣م.
٣. وزارة الاستثمار المصرية، إستراتيجية الشراكة بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص، ٢٠٠٨/٨/٧م الموقع بالانترنت.

٤. د. عطا البطحاني، ندوة السلام بين الشراكة والمشاركة، ورقة قدمها بعنوان: الشراكة والمشاركة السياسية ٦-٧ مارس ٢٠٠٤م. قاعة الشارقة الخطوط.
٥. بحوث ومناقشات الندوة الفكرية، مركز دراسات الوحدة العربية، كتاب (الفساد والحكم الصالح).
٦. حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، ورقة في نفس المرجع السابق.
٧. تعريف الشراكة السياسية، مركز الإمام الشيرازي، الإنترنت.
٨. المجتمع المدني يطالب بالمزيد من الشراكة مع الحكومة، موقع شبكة الأنباء الإنسانية، مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية أوشا، الإنترنت.
٩. مؤتمر الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الأردن، إريد ٨-١٠/٧/٢٠٠٨م.
١٠. كيف تتم الشراكة مع اليونسيف، الشراكة بين اليونسيف والمؤسسات، موقع بالإنترنت.

التدخل الخارجي وأثره على الديمقراطية والوحدة العربية

قراءة أولية في بلدان مختارة (سوريا ، ليبيا والسودان)

الدكتور/ حسن حامد مشيكة

أستاذ مشارك في الإدارة العامة وتحليل السياسات العامة

جامعة الخرطوم (1)

مقدمة

للتدخل الخارجي في الدول الغربية بالمنطقة العربية تاريخ طويل وأثرين على التركيبة الاجتماعية والمنظومة السياسية والاقتصادية للدول التي استعمرت البلدان العربية في القرن التاسع عشر. إن من أكثر الدول التي استعمرت البلدان العربية بريطانيا وفرنسا وإيطاليا، وقد تفاوتت في مددها الاستعمارية ومنهجها في التعاطي السياسي وأسلوب التعامل مع الشعوب العربية التي استعمرتها في كل من السودان، وسوريا وليبيا وغيرها من البلدان العربية. تمكنت هذه الدول بعد نضال وكفاح مستمر من نيل استقلالها السياسي في أواسط القرن العشرين وتنسبت عقب الحرية التي نالتها بعد كفاح طويل وتضحيات جسام، لكنها لم تنجح كما ينبغي في تحقيق الأهداف الوطنية الكبرى مثل: الوحدة، والتنمية المتوازنة ذلك لأن الإشكالية بين الداخل والخارج ظلت على الدوام قائمة، ولم ينفك الارتباط عن هذه الدولة المستعمرة بشكل نهائي حتى الراهن السياسي.

في إطار البحث عن هدف في تقوية الوحدة العربية والأخذ بالنظام الديمقراطي التعددي ما زال التدخل الخارجي يشكل عائقاً رئيساً في تحقيق مثل هذين الهدفين الرئيسيين لهذه الدول العربية. وفي العقدين الآخرين يلاحظ أن التدخل من جانب الدول المستعمرة في الشأن العربي لم يقتصر على الدول المذكورة فحسب بل إزداد التنافس من جانب لاعبين جدد في الساحة الدولية مثل الولايات المتحدة وروسيا وعلى مستوى الإقليم هنالك قوى أخرى مثل تركيا وإيران وغيرهما، جاء ذلك في إطار ما يسمى بسياسة المحاور في عالم تتعدد فيه الأقطاب رغم الهيمنة الأمريكية الاقتصادية والعسكرية. إن العديد من هذه الدول الكبرى ظلت تبحث عن تحقيق مصالحها الاقتصادية ومنافعها المادية والأمنية القومية ولا تأبه للمساعدة في ترسيخ الديمقراطية، حقوق الإنسان، وتحقيق الاستقرار السياسي كما تتدعي. فلا شك أن هذا التضارب في المصالح والإدعاء بحراسة وتطبيق مبادئ قيم عالمية مثل الديمقراطية يعد خصماً على تمتين وشائج الوحدة العربية ويؤدي إلى هشاشة المواقف تجاهها.

يتناول هذا المقال التدخل الخارجي للدول المذكورة بعالیه ويضاف إليها إسرائيل التي أعلنت التطبيع الدبلوماسي في الراهن السياسي مع دولة الإمارات العربية المتحدة ومملكة البحرين. وتطمح كذلك إسرائيل المحتلة لفلسطين في التطبيع مع دول أخرى من بينها السودان محل الدراسة. يحاول هذا المقال في قراءة أولية لبعض القضايا السياسية معرفة التدخل الخارجي منذ إندلاع ثورات الربيع العربي في سوريا وليبيا وغيرهما. ويتطرق إلى الموجة الثانية للربيع العربي في السودان وأثره على العملية الديمقراطية والاستقرار السياسي المفضي إلى تحقيق أهداف الشعوب، ومن أهمها الحرية وإشاعة الديمقراطية، ومن جهة أخرى معرفة التأثير السياسي على الوحدة العربية بشكل عام.

يطرح المقال سؤال رئيسي تتفرع منه عدة أسئلة يسعى للإجابة عنها من خلال التحليل العلمي واستخدام المنهج التفسيري لمعرفة آثار التدخلات الخارجية في المنطقة العربية. أما السؤال الرئيسي الذي يطرحه المقال: هل للتدخلات الخارجية من جانب الدول الغربية بجانب روسيا ودول أخرى لها تأثيرها السلبي على الديمقراطية في المنطقة العربية؟ هل هذا التأثير يمتد إلى إحداث شرخ في الوحدة العربية، وإعاقه لعملية بناء الدولة الوطنية؟ لماذا لم تتعامل الدول العربية مجتمعة على إعادة اللحمة العربية كما ينبغي وتقوية وشائج العروبة بما يحقق أهدافها الكبرى ويساعد في حل قضاياها السياسية الراهنة؟

أولاً: تغير العلاقات الدولية الراهنة في ظل العولمة:

إن التغيير في العلاقات الدولية الراهنة لا ينصرف فقط إلى القضايا الإقليمية، بل يشمل كل القضايا الدولية في شتى أنحاء المعمورة، ونتيجة لإتساع إنتشار هذا التوجه (التغيير) تتغير بعض معطيات الواقع الدولي، كمنط التحالفات الدولية، وهيكل التعامل الاقتصادي الدولي، وعلاقات القوى الدولية. (2) من أهم السياسات التي تساهم في ترسيخ الوضع القائم إلى حد ما، سياسة الحياد وعدم الانحياز. وهاتان السياستان اعتمدتهما الدول المستقلة عن القطبين المتصارعين أثناء الحرب الباردة. وهما تكسبان الدول دور المستقل النشط، حيث تكتسب الدولة المحايدة وغير المنحازة مصداقية عند الجميع، بالتالي تستطيع أن توظف ذلك في خدمة السلام والاستقرار الدوليين؛ وكان أبرز مثال على هذا التوجه في الماضي سويسرا ومملكة النمسا (3).

أما السياسات التي تسعى إلى تغيير الوضع الراهن في العلاقات الدولية هي سياسة الأحلاف والتكتلات الدولية بحيث يسعى كل حلف إلى احتواء أكبر عدد من الدول لتأييده للسيطرة على المواقع الحيوية، وبذلك يمنع الحلف المضاد من تقوية دفاعاته ومناطق نفوذه، مما يسهل السيطرة عليه وإلغائه. هذا ما حصل بالفعل خلال الحرب الباردة بين حلف الناتو وحلف وارسو، حيث زال الأخير بانتهاء الاتحاد السوفياتي وتفتته إلى عدة دول في العام ١٩٩٠م. وكذلك ما يجري حالياً في الساحة الدولية من استقطابات بين الدول المختلفة لا سيما الدول المتقدمة التي تسعى لتقوية أحلافها ما أمكن

(2). جيلين بالمر، وكليفتون مورجان، نظرية السياسة الخارجية، ترجمة (عبد السلام علي النوير) الرياض، النشر العلمي والمطابع، جامعة الملك سعود، 2011. ص20.

(3). ناصيف يوسف، النظرية في العلاقات الدولية، بيروت، دار الكتاب العربي، 1985، ص174.

ذلك دفاعاً عن أمنها وخدمة لمصالحها الحيوية. يتبدى ذلك بجلاء من خلال سياسة المحاور التي تسعى كل من الولايات المتحدة الأمريكية من جهة وروسيا الاتحادية من جهة أخرى لاستقطاب شركاء جدد، بجانب ظهور الصين بقوتها البشرية الهائلة وإحداثها نقلة نوعية كبيرة في التكنولوجيا والتقدم الاقتصادي إذ صارت تحتل المركز الثاني اقتصادياً على مستوى العالم. فهذه الدول جميعاً تسعى جاهدة لإعادة التوازن العالمي والعمل على استقطاب العديد من الدول في المنطقة العربية ذات الخصائص المتمثلة في الثقل السكاني والموقع الجيوبولتيكي المناسب، وذات الموارد الضخمة غير المستغلة. وقد نجحت هذه الدول في العقد الأخير وفي ظل العولمة من استقطاب دول أخرى بما يحقق مصالحها الخاصة ويقوي جبهاتها المختلفة. فالوضع الحالي يمكن تصنيفه بأنه ينحفي كثيراً تجاه سياسة تعدد الأقطاب في عالم يتصارع فيه الكبار لخلق التوازن الدولي رغم التباين في طرح الديمقراطية كأفضل خيار للحكم.

إذن العلاقات الدولية ما عادت بين الدول ترتكز على المبادئ والقيم واحترام حقوق الإنسان والأخذ بالنظام الديمقراطي كصيغة أفضل للحكم كما تدعو الولايات المتحدة الأمريكية باعتبارها رائدة للديمقراطية في العالم. فالعلاقات الدولية ظل محورها الرئيسي هو الاقتصاد والمصالح الخاصة والمنافع المادية للدول، ويتجسد هذا بشكل أكبر في المنطقة العربية من خلال صراع هذه الدول حول الحصول على الثروات البترولية والغاز الطبيعي الضخم والمنافع الاقتصادية المختلفة في دول الخليج بخاصة، بجانب الإهتمام الأكبر بالدول ذات المواقع الاستراتيجية مثل السودان وليبيا وسوريا.

تتميز المنطقة العربية بموقع استراتيجي فريد وثروات ضخمة في باطن الأرض وعلى سطحها، من بترول وغاز طبيعي وثروة حيوانية وزراعية وغيرها من الموارد الأخرى. كما سبقت الإشارة وتتنوع دولها بين قارتين هما آسيا وأفريقيا. تقع العديد من هذه الدول على شواطئ بحار من أهمها البحر الأحمر، والبحر الأبيض المتوسط، مما يجعلها جاذبة لأطماع الدول الغربية كونها من ناحية أخرى تمثل سوق كبيراً لمنتجات الغرب وبخاصة دول الخليج العربي الغنية بالثروة النفطية والغاز الطبيعي. إن تفاعلات القوى الداخلية في الأقطار العربية لم تقو على تقليل النفوذ والتأثير الخارجي الإقليمي والدولي في سياساتها الداخلية والتدخل في شؤونها بصورة مباشرة أو غير مباشرة، بل جعلها هذا التدخل غير قادرة على تقوية وشائج الوحدة الوطنية، إلى حد بعيد عن إحدى وظائفها الرئيسية التي ميزتها عقب الاستقلال، والمتمثلة بتحديد نسق المصالح القطرية والقومية وسبل تحقيقها، لمصلحة أنساق واردة بشكل رئيسي من المركز المعولم (4). فالإشكالية بين الدول العربية والخارج تكمن في أنها عميقة الجذور في ظل وجود تيارات سياسية مختلفة وأحزاب سياسية ذات رؤى متباينة حول الوحدة العربية ومتطلباتها ومعالجة قضاياها السياسية المختلفة بما يتسق والمصلحة الوطنية لكل دول على حدها ومصلحة المنطقة العربية برمتها. (5)

(4) علاء عبد الحفيظ محمد، مستقبل الدولة الوطنية العربية في ضوء إشكالية العلاقة بين الداخل والخارج، المستقبل العربي، العدد رقم 429، نوفمبر 2014، ص12.

(5) المصدر نفسه، ص7.

ثانياً: المنطقة العربية: مقارنة في الموارد والوضع السياسي

وفي ذات الصدد فإن ضعف الوعي السياسي وأسلوب التفكير الشمولي لدى العديد من الدول العربية وانحسار الفكر الليبرالي الديمقراطي يجعل هنالك العديد من الإشكالات الفكرية والسياسية والقيمية قائمة ومن دون حل شامل. وعلى مدار عدة عقود لم تنجح الدول العربية في كسر طوق التخلف، ووالصعود إقتصادياً للنفاز إلى مصاف الدول الصاعدة أو المتقدمة. " وأهم مظاهر التبعية الاقتصادية الاعتماد على الخارج في قضايا تتعلق بالأمن الاقتصادي القومي للدول العربية، سواء على الصعيد القطري أو الإقليمي" (6). مما يعد هذا خصماً على تضامنها العربي وتحقيق أهدافها العربية المشتركة بما يجعلها أكثر قوة ومنعة لمجابهة التحديات الإقليمية والدولية والحفاظ على أمنها ووحدتها العربية في ظل التكتلات الإقليمية التي باتت واضحة في عدد من مناطق العالم في آسيا وأمريكا الشمالية وغيرها.

ثالثاً: لمحة تاريخية لدور الاستعمار الغربي في ليبيا وسوريا والسودان

تختلف منهجية وفلسفة دول الغرب التي استعمرت الدول العربية أو أنتدبت إليها سواء من بريطانيا أم فرنسا أم غيرها. وقد تخللت فترات الحكم الاستعماري المتفاوتة في مددها للدول العربية جوانب سلبية عديدة، والمآسي المترتبة جراء سياسة الاستعمار أكثر من أن تحصى. فلقد سعى المستعمر في سبيل استغلال ثروات المنطقة العربية إلى تحطيم الأسس الذاتية للسكان عن طريق الاستيطان بالدرجة الأولى. (7) كما عمد إلى فصل دول المغرب العربي الكبير المستعمرة فرنسياً عن نظيراتها المستعمرة من بريطانيا وغيرها رداً من الزمان في محاولة للتباعد بينها وإحكام السيطرة عليها من خلال اتباع سياسة "فرق تسد". رغم هذه السلبيات للمستعمر، يذكر البعض له جوانب إيجابية منها بناء شبكات الطرق المعبدة في بعض المدن وخطوط السكك الحديدية والموانئ وإنشاء نظام خدمة مدينة راسخة في هياكلها التنظيمية.

إذا أعملنا النظر في الدول الثلاث محل الدراسة في هذا المقال فنجد أن سوريا قد تعرضت جراء الانتداب الفرنسي من عصبة الأمم المتحدة في العام ١٩٢٢م إلى التقسيم والتفتيت الاجتماعي، وكان ذلك بعد سقوط الامبراطورية العثمانية. وقد اندلعت ثورات ضد الفرنسيين استقلت على إثرها سوريا في أبريل ١٩٤٦م بعد اكتمال انسحاب الجيش الفرنسي منها، بينما ظهرت دولة أخرى إلى جانبها هي جمهورية لبنان. (8)

(6) تسابيح عنتر أحمد أرباب، الثورات العربية وإشكالية التحول الديمقراطي وانعكاساتها على دول الإقليم، رسالة ماجستير في العلاقات الدولية غير منشورة، جامعة الخرطوم، 2016، ص 64.

(7) عبد الملك خلف التميمي، الاستيطان الأجنبي في الوطن العربي (دراسة تاريخية مقارنة)، عالم المعرفة: العدد 71 (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب 1983)، ص 15.

(8) للمزيد عن معرفة الانتداب الفرنسي على سوريا ولبنان وتشكل الدولة الوطنية في سوريا أنظر الموقع أدناه: (www.mod.gov.sy (last accessed 12 August 2022

في دولة ليبيا كان أن عمل الاستعمار الإيطالي بعد مدة على الاستفادة من النفط الليبي إذ تعمل أكبر الشركات في هذا البلد وتمثل عائداتها من النفط الليبي نحو ١٤٪ من مجمل عائدات المجموعة العاملة. (9) للمزيد عن معرفة الانتداب الفرنسي على سوريا ولبنان وتشكل الدولة الوطنية في سوريا أنظر الموقع أدناه: (www.mod.gov.sy) (last accessed 12 August 2022)

واستمر يستفيد اقتصادياً من خيرات ليبيا حتى بعد استقلالها. ورغم أن الرئيس الليبي السابق معمر القذافي قد ألغى النظام الملكي ومؤسساته التشريعية والتنفيذية فضلاً عن الدستور والأحزاب وناهض الإمبريالية بالرغم أن دولته كانت موالية للغرب، لكن النظام السياسي الجديد الذي إخطته ومثلت فيه المؤسسة العسكرية عنصراً أساسياً إنتهي رغم طول مدته. (10)

أما في دولة السودان التي استعمرها البريطانيون في الفترة (١٨٩٨-١٩٥٥م) فقد تم استغلال ثرواتها بشكل ممنهج ولم تحظى بتنمية متوازنة في أقاليم السودان وبخاصة الطرفية في غربه وجنوبه، بل زرع المستعمر الانجليزي مشكلة جنوب السودان التي أعاققت التنمية وأقعدت البلاد كثيراً عن البناء والنهضة بسبب النزاع الطويل الذي طال أمده وعطل التنمية، وإنتهى في خاتمة المطاف بانفصال الجنوب عن الشمال وتكوين دولته المستقلة في يوليو ٢٠١١. (11) هذا بجانب فشل النخب السياسية في السودان لبناء دولة المواطنة وتحقيق الأهداف الوطنية الأخرى من ضمنها إشاعة الديمقراطية والمساهمة في تقوية الوحدة العربية بفاعلية.

لقد فشلت هذه الدول الثلاثة (ليبيا، سوريا، والسودان) في الانخراط لبناء الدولة وتحسين أداء الاقتصاد وتحقيق متطلبات الزيادة السكانية المتصاعدة على كافة الجوانب. (12) مما أدى، بجانب عوامل أخرى، إلى المزيد من الاحتقان السياسي الداخلي الذي تفاقم فيما بعد نتيجة عجز القادة الحاكمين في إيجاد الحلول المثلى وإنعدام الإرادة السياسية. من جهة أخرى استخدمت الدول الغربية آلياتها المباشرة وغير المباشرة من أهمها بريطانيا وفرنسا والولايات المتحدة مما قاد إلى انسداد الأفق السياسي وصعوبة إيجاد بدائل للحل. لم تكن تلك التدخلات غير المبررة في الشأن الوطني خافية على المراقبين السياسيين لما جرى في المسرح السياسي في الدول المعنية. فالتدخل الفرنسي في كل من ليبيا والجزائر كان حاضراً بقوة في ليبيا ما بعد ثورة الربيع العربي وفي الجزائر أثناء وبعد ثورة الربيع العربي الموجة الثانية. أما في السودان فالدور البريطاني والأمريكي كان هو الأبرز، مقارنة

(9) التدخل العسكري الغربي في ليبيا، (تقدير موقف) المركز العربي للأبحاث ودراسات السياسات، الدوحة، ص2.

(10) خالد حنفي علي، ور المجتمع المدني الليبي في التحول الديمقراطي في ظل النظام الجماهيري، (تحرير)، إبراهيم نصر الدين، أفريقيا بين التحول الديمقراطي والتكيف الهيكلي، معهد البحوث والدراسات الأفريقية، جامعة القاهرة، 2005، ص73.

(11) حسن حامد مشيكة، تحديات الوحدة الوطنية ومشكلات استفتاء جنوب السودان، ورشة كلية القانون، جامعة الخرطوم، 2011، ص11.

(12) سليم حميداني، الميراث الاستعماري في العلاقات الجزائرية- الفرنسية منذ عام 1962م، مجلة المستقبل العربي، العدد رقم 480، فبراير 2019، ص111.

بدول غربية أخرى، في الشأن السوداني أثناء وما بعد ثورة ١١ أبريل السودانية ٢٠١٩، كما يتضح ذلك في سياق تناول الثورات العرب في الدول الثلاث.

رابعاً: الثورات العربية في الدول محل الدراسة

منذ اندلاع الشرارة الأولى في تونس مروراً بالسقوط المروع للرئيس المصري محمد حسني مبارك في مصر شهدت الدول العربية احتجاجات طالبت بالإصلاح والتغيير واستعادة الكرامة والمطالبة بتطبيق الديمقراطية وإشاعة الحريات العامة. (13) وقد نجحت فيما أصطلح على تسميتها بثورات "العربي" في الإطاحة بجانب ما ذكر بمعمر القذافي رئيس ليبيا في فبراير ٢٠١١م، إذ كان يمثل أقدم وأعتى الديكتاتوريات العربية في المنطقة. ورغم حكم القذافي الذي استمر لمدة ٤٢ عاماً لم تحقق ليبيا تنمية تتواءم مع إمكاناتها الضخمة المتمثلة في ثروتها البترولية الهائلة وموقع الدولة وقربها من موانئ التصدير إلى أوروبا وغيرها. بعد اندلاع ثورة الشعب في ليبيا والتي تأثر بالثورة التونسية انتهى نظام القذافي بعد مقتله بطريقة بشعة ومأساوية مع بعض أعوانه وأبنائه، وذلك بعد حكم يمكن وصفه بأنه كان حكم الفرد الذي أضاع ثروات ليبيا وشعبها إذ ما زال هذا الشعب يعاني الانقسام والتشرزم الداخلي. وحتى اليوم لم تشهد ليبيا استقرار سياسي في الحكم ولم يتمكن الوسطاء الإقليميين والدوليين إيجاد تسوية سياسية للمتصارعين على كراسي السلطة من المدنيين والعسكريين.

أما في سوريا فقد اندلعت إنتفاضة شعبية إنطلقت في مارس عام ٢٠١١م ضد القمع والفساد وكبت الحريات. ولكن بسبب التدخلات الخارجية من أهمها الروسية ما زال نظام بشار في سوريا يقاوم حكم الشعب الذي قرر الخروج عليه وإنهاء النظام الذي كان بداية سلسلة توريث الجمهوريات. لعل الحكومة الروسية من أهم الذين حالوا دون سقوط بشار الأسد من سدة الحكم، وكانت الداعم الأقوى له سياسياً ولوجستياً ضد الثورة التي اندلعت ضده. إذ يبرر بعض المراقبين للأحداث في سوريا تدخل الحكومة الروسية بهذا الشكل للحفاظ على مصالحها العسكرية والاقتصادية القوية. لقد أدت تلك التدخلات الخارجية إلى تفاقم الوضع والنزاع الداخل مما شرد ملايين السوريين خارج الوطن، وما بقى منهم في الداخل عانى كثيراً، من ويلات تلك الحرب التي تم تدويلها بسبب دخول لاعبين إقليميين ودوليين. وما زالوا يعانون مما لحق بهم من ضرر مادي ونفسي كبيرين. وقد وصل عدد الذين يعانون من الجوع في سوريا نحو تسعة ملايين شخص بسبب عدم توفر الغذاء. وقد صنف سوريا في العام ٢٠١٩ من أسوأ الدول في العالم في مجال عدم توفر الغذاء لنسبة بلغت نحو ٣٤٪ من جملة السكان فيها.

بينما في السودان وكنتيجة طبيعية لضيق الحالة المعيشية، وكبت الحريات والفساد الإداري والمالي، بدأت شرارة الثورة الثالثة منذ ديسمبر ٢٠١٨م، وقد قادها الشباب السوداني المتوثب والمتطلع إلى الحرية، تأثراً بما حوله في العالم الذي أصبح "قرية" بفضل ثورتي المعارف والاتصالات والتواصل

(13) محمد نور الدين أفاية، حول أداء المثقفين في معمعة الأحداث مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد 415، سبتمبر 2013، ص 113.

الاجتماعي عبر الوسائط الإلكترونية. كان قد رفع الثوار السودانيون في البدء شعارات تطالب بسقوط حكومة البشير تطلعاً إلى تحسين الحالة المعيشية. حدث ذلك بعد أن إستشرى الفساد في جسم الدولة السودانية من رأسها إلى أخمص قدميها، وأصبح هنالك شح في الخبز والمواد البترولية، وعدم توفر للأوراق النقدية في البنوك السودانية. (14). بعد المظاهرات المستمرة والضغط الجماهيري الذي أفضى إلى تدفق المواطنين السودانيين صوب القيادة العامة للجيش السوداني، تمكن الثوار نتيجة لإنحياز اللجنة الأمنية لحكومة البشير من عزل رئيس الجمهورية في الحادي عشر من أبريل ٢٠١٩. وعلى إثر ذلك تسلم المجلس العسكري مقاليد الحكم في البلاد، ومن بعد تكونت حكومة إنتقالية مناصفة في مجلسها السيادي بين المدنيين وبعض القيادات من المؤسسة العسكرية بموجب الوثيقة الدستورية لمدة ثلاثة سنوات وثلاثة أشهر بدءاً من العام ٢٠١٩. (15)

مما سبق يمكن القول إن هذه الدول الثلاث (سوريا، ليبيا، السودان) تشترك في شكل النظام الدكتاتوري الذي ساد فيها، خاصة في العقدين الأخيرين بدرجة أكبر، عانت فيها الأميين من كبت للحريات وفقدان الديمقراطية والمشاركة العادلة في السلطة على كافة مستويات الحكم المركزية والإقليمية والمحلية. ويعود السبب بالأساس للخصائص البنيوية للأنظمة السياسية لهذه الدول والحكم التسلسلي الممتد لفترات طويلة وقهر الحركات السياسية المعارضة للحكومات. (16) يضاف إلى ذلك أن الذي ولد الإحتقان السياسي في هذه البلدان الثلاث إستثار الحاكمين وأقرباءهم ويطانتهم بثروات البلاد مع ترجيح المصلحة الخاصة على المصلحة العامة وعدم الاهتمام الكافي بحل المشكلات والاستماع إلى مطالبات المواطنين المشروعة وتنفيذ السياسات العامة الرشيدة وإشاعة التنمية المتوازنة في بلدانهم. وقد غزت هذه الأنظمة التسلسلية، من أجل البقاء لفترات أطول، التدخلات الخارجية من جانب الدول الكبرى وبعض الدول الإقليمية التي جاء تدخلها لحساب توازنات إقليمية ومن أجل المحافظة على مصالحها الاقتصادية وأمنها الإقليمي من ناحية أخرى كما سبقت الإشارة من قبل. وإن كان في نهاية المطاف ونتيجة لمتغيرات - كما سنرى لاحقاً - إنقلبت هذه الدول على تلك الأنظمة وساعدت كثيراً في الإطاحة بها من خلال التخطيط الاستراتيجي المحكم، ودعم المعارضة بأفكار تكتيكية وتقديم دعم لوجستي ومالي لها.

على كل، فلقد تعثر مسار التحول الديمقراطي في ليبيا المنقسمة داخلياً بين شعبها. ذلك لأن الاستقطاب السياسي الحاد قد أفشل محاولات الوصول إلى إتفاق سياسي بين أطراف النزاع في ليبيا والتأسيس لمرحلة ديمقراطية جديدة بدلاً عن نظام القذافي السلطوي القديم ولمعالجة ما يجري من

(14) حسن حامد مشيكة، الربيع العربي الجديد: دراسة مقارنة للثورتين السودانية والجزائرية، المجلة العربية للعلوم السياسية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد الثاني، السنة 17، ص37.

(15) أنظر نصوص الوثيقة الدستورية الخاصة بالسلام في: عطا الحسن البطحاني، إشكالية الانتقال السياسي في السودان: مدخل تحليلي، المركز القومي لتدريب وتنمية المجتمع المدني، الخرطوم، سبتمبر 2019م، ص98-95.

(16) طارق عثمان، ثورات وثورات مضادة: في تحولات النظام الإقليمي والعربي، مركز الجزيرة للدراسات، <http://studies.aljazeera.net/issues/2014/08/2014826102841262618.htm> (Last accessed 3 September 2020).

نزاع. فقد أربك المشهد السياسي في ليبيا ظهور لاعبين إقليميين مثل الإمارات العربية المتحدة ومصر ودعمهم للواء المتقاعد خليفة حفتر من جهة، وظهور تركيا كداعم قوي لحكومة الوفاق الوطني والمجلس الانتقالي الليبي برئاسة فائز السراج المعترف بها من الأمم المتحدة. زاد هذا المشهد تعقيداً أكثر ظهور فرنسا كداعم أساسي لحفتر أيضاً، وروسيا التي حاولت مؤخراً أن تجد لها موطئ قدم في ظل هذا النزاع المستمر في الدولة الليبية منذ مقتل الرئيس القذافي. وما زال المشهد السياسي في ليبيا معقداً في الراهن السياسي وليس هنالك بوادر حل للإنسداد السياسي في البلاد، فلربما تأتي الحلول والتوافق السياسي بعد مجهودات إضافية يمكن تبذل وأن تقدم رؤى جديدة للفرقاء السياسيين مع تقديمهم تنازلات ما أمكن من أجل الحل واستدامة السلام في ظل نظام ديمقراطي منشود.

في السودان ما زالت هناك عراقيل في المرحلة الانتقالية مستمرة مع ضعف الأداء للاقتصاد الكلي وضيق مستوى المعيشة للشعب السوداني. ورغم توقيع اتفاق سلام مؤخراً مع الحركات المسلحة في جوبا في سبتمبر ٢٠٢٠، يظل عدم التوصل إلى سلام شامل مع فصيلي عبد الواحد نور (حركة تحرير السودان) وعبد العزيز الحلو في جبال النوبة (الحركة الشعبية قطاع الشمال) من منقصات السلام في البلاد، بل التحدي الأكبر في تنفيذ ما اتفق عليه مؤخراً على أرض الواقع. (17) والمشهد ما بعد قرارات ٢٥ أكتوبر ٢٠٢١ ومحاولات نداء السودان الأخيرة ربما يفضي إلى تكوين حكومة إنتقالية تكمل ما تبقى من المرحلة الانتقالية وتخرج السودان من الوضع المأزوم وغير المستقر الذي يعيشه منذ قيام ثورة ديسمبر ٢٠١٩.

خامساً: التدخل الأجنبي في سوريا وليبيا والسودان وآثاره السلبية على الديمقراطية

لقد كان لأحداث الحادي عشر من سبتمبر ٢٠٠١ كبير الأثر على المنطقة العربية ذلك لاتهام عناصر عربية بالوقوف وراء هذه الأحداث، وقد اتهمت دول بعينها بأنها كانت على علاقة بمنفذي تفجيرات برج التجارة العالميين في الولايات المتحدة. وكان نتاج هذه الأحداث زيادة التدخلات الأمريكية في شؤون الدول من أهمها الدول العربية. (18) إن المسبب الرئيسي للنزاع في الشرق الأوسط اليوم كما يقول علي مزروعى " ليس الإسلام ولا الإسلام الشيعي المنبعث، بل الاحتلال الإسرائيلي لفلسطين" (19). فما يجري حالياً له خلفيات لا يمكن إغفالها كما أشرنا، إذ ما زالت آثارها تتفاعل سياسياً مع مجريات الأحداث في المنطقة العربية. والفاعلين الكبار من الدول الغربية (وبخاصة الولايات المتحدة) يقول البعض أن لهم الدور الأكبر في إعادة تشكيل هذه الدول بما يتماشى مع أهدافهم الاستراتيجية التي ترمي إلى تفتيت هذه الدول إلى دويلات صغيرة لإحكام السيطرة عليها

(17) للمزيد من المعلومات حول إتفاقية السلام بمساراتها المختلفة أنظر:

وثيقة إتفاقية السلام الموقعة في مدينة جوبا عاصمة دولة جنوب السودان، أغسطس 2020م بين حكومة السودان والحركات المسلحة.

(18) صلاح صبر الحق، السياسة بعد الحادي عشر من سبتمبر، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الوطنية، الإمارات العربية المتحدة، 2002، ص168.

(19) علي الأمين مزروعى، القوى الثقافية في السياسة العالمية، (ترجمة) أحمد حسن المعيني، منتدى العلاقات العربية والدولية، قطر، 2017، ص377.

وتحقيق مصالحهم الاقتصادية بشكل أفضل في المستقبل البعيد.

إن تأثير السياسة الخارجية من الدول الكبرى على الدول الثلاث، لا سيما من الدول الغربية مثل: فرنسا وإيطاليا وبريطانيا وروسيا، مع عدم إغفال بعض دور بعض دول الإقليم مثل تركيا وإيران ربما عقد من المشهد السياسي المائل. بل في الواقع جعل الحلول تحتاج إلى جهود جبارة من أجل التوصل إلى التحول الديمقراطي المنشود واحترام حقوق الإنسان. فالسياسة الخارجية للدول الكبرى لها تأثيرها على ما يجري داخل هذه البلدان مثلما هو حادث في ليبيا، أحياناً يتم التأثير بشكل مباشر، وفي الغالب يجري التدخل بطرق غير مباشرة من أجل أن تحافظ هذه الدول الكبرى على مصالحها الاقتصادية في هذه البلدان كما سبق الذكر، واستخدام بعض الدول العربية لتلعب دور الدولة الوظيفية للوصول إلى تلك الأهداف المرسومة. وعلى العموم، فإن المصالح الدولية تتركز بشكل أساسي على موارد الطاقة في ليبيا والاستحواذ عليها ومن جهة أخرى إيجاد مناطق نفوذ في أفريقيا أيضاً عبر هذه الدولة.

بالرجوع إلى السودان مرة أخرى، نجد أن العامل الخارجي الأمريكي في سقوط الإنقاذ يأخذ وزناً نسبياً، لعل هذا نابعاً من موقف الحكومة الأمريكية من الأنظمة الإسلامية المتشددة كإيران وأفغانستان والسودان. أما موقف دولة الإمارات العربية المتحدة المعادي للإسلام السياسي، لا يخفى على المراقبين لمجريات الأحداث السياسية في بعض دول المنطقة العربية (مصر كمثال) ومؤخراً في السودان قبيل سقوط حكومة الإنقاذ، إذ قدم دعم مالي سخّي للمساعدة في تثبيت أركان المجلس العسكري أولاً ومجلس السيادة السوداني ثانياً. (20) ونتاجاً لهذه التدخلات الخارجية من أجل تغيير مسار الثورات في الدول الثلاث وإن كان بدرجات متفاوتة قد أثر سلبياً على عملية الانتقال الديمقراطي المتوقع أن يفضي نظام ديمقراطي راسخ، وإن كان الانتقال الديمقراطي في حد ذاته كما يقول (الآن تورين) هو عملية متدرجة تتبلور في سياق علاقة الدولة بالمجتمع بعد صراع قد يطول أمده. (21) وفي هذا الصدد يمكن أن يتم الانتقال إلى النظام الديمقراطي من خلال المساومة والتفاوض بين النخبة الحاكمة في المرحلة الانتقالية والقوى المعارضة لها أو من خلال تدخل عسكري أم تدخل عسكري خارجي كما في حالي سوريا وليبيا (22). فكل السيناريوهات متوقعة في ظل واقع سياسي معقد وتدخل دولي لا تخطئه عين المراقب في الشأن العربي والتأثير على سياسات الدول وربما الديمقراطية في حد ذاتها. بل يضيف برهان الدين غليون أستاذ العلوم السياسية في الجامعات الفرنسية إنه لا يوجد إقتناع بأن الديمقراطية تشكل أولوية بالنسبة للمجتمعات العربية عامة إذ ما وضعت بجانب مسائل خطيرة مثل "مسألة مواجهة حركة الاستيطان الصهيوني في فلسطين التي

(20) جاء تكوين المجلس السيادي السوداني في إطار شراكة بين المكون العسكري والمكون المدني الممثل لقوى الحرية والتغيير بعد عقد واسطة قام بها رئيس الوزراء الأنثوي أبي أحمد والإتحاد الأفريقي أفضت إلى التوقيع على الوثيقة الدستورية في الخرطوم.

(21) عطا الحسن البطحاني، مصدر سبق ذكره، ص20.

(22) عزمي بشارة، في المسألة العربية: مقدمة لبيان ديمقراطي عربي، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، 2007، ص13.

لم ينجح العرب في وضع حد لها“ رغم خوضهم للعديد من الحروب معها. (23)

إن هذا التدخل الدولي والإقليمي المباشر وغير المباشر قد أحدث تأثيراً سلبياً إمتد إلى إحداث شرخ في الوحدة العربية. وجعل في ذات المنحي العديد من دول المنطقة منقسمة على نفسها في محاور بعضها يدعم سياسة الولايات المتحدة وإسرائيل في المنطقة، ومحور آخر بعض أعضائه لا تعجبه هذا السياسة لكنه لم يجاهر بالعداء لها خشية ردة الفعل غير المأمونة من أقوى دولة في العالم. فالدول العربية في المنطقة تتحرك وفقاً لقدراتها الاقتصادية وتراعي عادة تحالفاتها مع الآخر وشاركته على المستوى الإقليمي والعالمي بما لا يضر بمصالحها الخاصة والمحافظة على كيان الدولة.

على كل، هذا الوضع أعاق عملية بناء الدولة في المنطقة العربية وجعلها مهمومة بالتماهي مع سياسة المحاور لخلق توازنات من المأمول أن تساعد في البقاء متحدة ومحافظة على نظام حكمها وأمنها القومي. وفي ذات الوقت تكسب حليف قوى يجنبها شر التهديد من الدول الإقليمية المجاورة والمعادية لها والتي يمكن أن تهدد بقاء سلطتها كما بينا من أي نوع من التهديدات الداخلية أم الخارجية.

سادساً: أثر التدخل الأجنبي على إعادة تشكيل الخارطة الجيوسياسية

قد يتغير الواقع الجيوسياسي للمنطقة العربية مما يفضي إلى تحولات عميقة في بنية النظام الإقليمي، وربما يكون لذلك أثراً بالغاً على مستقبل الدول العربية على المدى البعيد. ومنذ عدة عقود من الزمان سعت الحكومات الغربية إلى إعادة دمج وحدات الدول العربية، في إطار مجموعة تكتلات وكيانات إقليمية إرادت لها أن ترتبط بالنظام الغربي وقواعده. (24) وقد واجه المفكرون العرب معضلات شائكة ومزمنة في مواجهة الرؤية الغربية للدول العربية ومنطقة الشرق الأوسط بشكل عام، وكيفية إعادة بناء الدولة القطرية في العصر الحديث. (25) إن أبرز التأثيرات على بناء شرعية النظم السياسية وإعادة تشكيل الخارطة الجيوسياسية في المنطقة العربية - كما سبق الذكر هي الولايات المتحدة وإسرائيل، إضافة إلى التأثير الإقليمي لدول مثل إيران وتركيا. (26).

من جانب آخر فإن ضعف أداء الدول العربية المقرون بوحدات صنع القرار ورسم السياسات الخارجية الراشدة يعكس عجزاً متزايداً عن مسايرة الأحداث الإقليمية والدولية. مما زاد من هذا الضعف كذلك عدم وجود مراكز بحثية تعنى بالدراسات الاستراتيجية وهذا يعود بالأساس إلى فقر الفكر الاستراتيجي للنخب الحاكمة في العديد من البلدان العربية، الأمر الذي سهل عملية الاختراق من جانب الدول الأجنبية في المنطقة لتنفيذ مشروعات عديدة تخدم مصالحها الاقتصادية. ولقد وضع الغرب هذه المشروعات المحكمة في مراكز أبحاثه العلمية التي وفر لها التمويل الكافي للاستقصاء

(23) برهان غليون، معوقات الديمقراطية في الوطن العربي، موقع الجزيرة نت، 3/10/2004.

(24) صالح يحيى الشاعري، تسوية النزاعات الدولية سلمياً، مكتبة مدبولي 6 ميدان طلعت حرب، القاهرة، 2006، ص153.

(25) المصدر نفسه، ص155.

(26) عمار سعدون سلمان البدري، التخل الخارجي وأثره في بناء الشرعية للنظم العربية، مجلة العلوم السياسية والقانون، المجلد الثالث، المركز الديمقراطي العربي، برلين، 2019، ص12.

والبحث المتعمق، ومن بعد إعدادها وتصميمها بشكل محكم أجازتها حكوماته في برلمانها المنتخبة وتضمنتها في خططها الاستراتيجية. ولعل هدفها الجوهرى تغيير خريطة العالم العربى بناءً على الأوضاع القبلية والطائفية والدينية، وبما يحقق مصالح الدول الغربية الذاتية، بدلاً من إتفاقية سايكس بيكو ١٩٢٢ التى لم تراعى ذلك، ولم تعد تلك الحدود تصلح لتكون بين الدول فى الوقت الحاضر.

إن أثر التدخل الأجنبى فى البلدان العربية يبين أيضاً من مشروع مبادرة الشرق الأوسط التى تدعو فى ظاهرها للإصلاح الديمقراطى، ولكن ما تخفيه هو الهيمنة الأمريكية المدعومة من إسرائيل من خلال التغلب على البنية الثقافية العربية وإعادة هيكلة البنية المعرفية والفكرية والحفاظ على الأمن القومى الأمريكى وبالطبع أمن إسرائيل فى المنطقة العربية. (27) تحاول الولايات المتحدة فى الراهن السياسى من خلال ما يسمى بصفقة القرن تقوية ودمج إسرائيل بشكل سلمى أو قسرى إذا استدعى الأمر فى مسألة الإصلاح والقضاء على حالة الجمود الطاغية على العلاقات الإسرائيلية العربية. فإسرائيل متفوقة عسكرياً على دول المنطقة بما تجده من رعاية خاصة من الولايات المتحدة. وحرى بالذكر "يمتلك اللوبى المناصر لإسرائيل فى واشنطن وزناً كبيراً فى تقرير نوعية الأسلحة المباعة ولن تحديداً بين حكومات الشرق الأوسط(28). وقد بدأت نتائج هذه المحاولات الأمريكية بالتطبيع الدبلوماسى مع دولة الإمارات كثال بلد عربى بعد مصر والأردن، وربما قريباً ينضم السودان ودول عربية أخرى مثل البحرين إلى قائمة المطبوعين من الدول العربية. هذا الذى جرى بجانب فشل التسوية السياسية حتى الآن فى سوريا وليبيا اللتين عانت شعوبهما الأمرين بسبب الاقتتال وعدم الاستقرار السياسى والأمنى، بجانب ما يشهده السودان المتأرجح ما بين الاستمساك بالوثيقة الدستورية والتهديد بتدخل عسكري جديد، والباحث عن مخرج عبر نداء السودان من الوضع المازوم الذى يعيشه سياسياً واقتصادياً، من المرجح أن يؤثر كل هذا على الوحدة العربية وتمسكها من أجل دعم قضاياها السياسية الكبرى كما سنرى فى المحور التالى.

سابعاً: فشل التسوية السلمية وأثرها على الوحدة العربية

إذا كان المفاوضات المباشرة تتم عادة من خلال اللقاء المباشر بين ممثلين للأطراف المتنازعة، فإن المفاوضات غير المباشرة وهى أشبه بالوساطة عبر الطرف الثالث " مثال: مفاوضات موسكو بخصوص أزمة ليبيا" أو مفاوضات السودان بوساطة المبعوث الأمم فولكر أو الاتحاد الأفريقى. أما التسوية العسكرية القسرية فتعنى بالأساس استخدام القوة من قبل المنظمة الدولية أو الإقليمية بهدف فرض السلام - كما جرى فى ليبيا قبل سقوط القذافى - هى من الاستراتيجيات المهمة فى عملية إدارة الصراع خاصة بعد وقوعه واستفحاله. وقد جرت عدة محاولات فى الخارج لإيجاد التسوية العادلة للمشكلة السورية لكنها فشلت فى إيجاد حل يرضى جميع أطراف النزاع رغم التدخل

(27) للمزيد من المعلومات أنظر :

.Samuel P. Huntington, Who Are We, Rockefeller Center, New York, 2004, pp, 21-55

(28) على الأمين مزروعى، مصدر سبق ذكره، ص189.

الخارجي. أما في السودان وإن كان قد تم التوصل إلى إتفاق بين المؤسسة العسكرية وقوى الحرية والتغيير (قحت) بمساعدة الاتحاد الأفريقي ورئيس الوزراء الإثيوبي أبي أحمد، لكن على الصعيد الداخلي مازال الوضع أكثر هشاشة وقتامة في ظل محاولات نداء السودان للتوافق الوطني وهي مبادرة يقودها أحد رجالات الدين في السودان. إن الشد والجذب بين أنصار النظام السابق (الإنقاذ) وبعض القوى السياسية الأخرى التي شاركت في الثورة والصراع حول كيف يحكم السودان ومن يحكم السودان يظل مستعراً في ظل تمسك كل طرف برؤيته للحل من القوى السياسية التي أطاحت بحكومة الإنقاذ ذاتها وبدعم من المجلس العسكري السوداني.

إن هذه الاختلافات السورية أم الليبية أم السودانية ليست نابعة من أسباب داخلية تتمثل في تباين وجهات النظر حول تقديم الحلول السياسية الناجعة وكيفية إدارة الدولة، وإنما هنالك أيضاً عامل خارجي له الأثر الأكبر عما يجري في هذه البلدان. وهذا ما سبق أن أشرنا إليه في إحدى المحاور السابقة، وبيننا كيفية التسابق بغرض المصالح الاقتصادية والعمل بجدية لوضع هذه الدول في المسار الذي ترغبه كل من هذه الدول الكبرى. جدير بالذكر أن أفكار الاستعمار والامبريالية مع الحركة الصهيونية تلاحقت من أجل خلق حلف مشترك يحمل هدفاً أساسياً هو السعي الدؤوب لتفتيت الوجود العربي بشتى الأساليب عن طريق استغلال الانقسامات الطائفية والعرقية وعن طريق إذكاء المصالح القطرية الضيقة سواء كانت سياسية أم اقتصادية تحقيقاً لاستقرار الدولة اليهودية وضمناً لأمنها. هذا ما لا يمكن إغفاله في سياق التحليل لما يجري على الصعيد الداخلي في هذه الدول العربية الثلاث، كونه بعد مرتبط بما يجري في الدول العربية كلها ومن المؤكد الدول الثلاث محل الدراسة في هذا المقال.

مهما يكن من أمر، فلقد فشلت الدول العربية لأسباب داخلية، ولإنعكاس حالة السيولة في النظام الدولي، في التعامل مع بعضها البعض على إعادة اللحمة العربية وتقوية أواصر العروبة المرتكزة على اللغة، والثقافة والدين. لقد جعلها ذلك الفشل بعيدة حتى الآن عن تحقيق أهدافها الكبرى والعمل في تعاون تام لحل قضاياها السياسية الراهنة والنهوض بشعوبها من أجل التقدم والرفاه الاجتماعي وتقوية الوحدة العربية. تظهر ذلك كما تبين من الشرح والتحليل في المقال نتاجاً لسياسة الأحلاف والتكتلات الدولية التي سعت فيها الأحلاف إلى استقطاب واحتواء أكبر عدد من الدول العربية ضمن منظومتها في إطار شراكات مصطنعة، ذلك من أجل السيطرة على المواقع الحيوية من بترول وغاز طبيعي مسال ومواني للإستيراد والتصدير، ومواقع جيواستراتيجية. وبالعوموم فالهدف الجوهري للدول الكبرى في العالم هو دوماً استراتيجي يرمي للحفاظ على الوضع الاقتصادي المميز لها والقوة الأمنية المتقدمة عن الآخرين بما يضمن استخدام القوة الرادعة إذا استدعى الأمر لكل من يخالف سياستها وحفاظاً على النظام المعولم وأبنية هياكله، مع ضمان أمن إسرائيل المتفوقه عسكرياً في المنطقة العربية من جهة أخرى. لكن عادة تلجأ هذه الدول الكبرى وعلى رأسها الولايات المتحدة إلى استخدام القوة الناعمة soft power في تعاملها مع الدول العربية بشكل عام، وإذا استدعى الأمر في بعض الحالات فإنها يمكن أن تلجأ إلى استخدام القوة الصلبة hard power كما حدث من قبل في العراق ٢٠٠٣ الذي لم يشهد استقرار سياسي متواصل.

تناول هذا المقال في قراءة أولية أثر التدخلات الخارجية في البلدان العربية على تطبيق النظام الديمقراطي وتقوية وشائج الوحدة العربية. وقد ركز على ثلاث دول عربية كنماذج مختارة اثنان منها في أفريقيا هما: السودان وليبيا والثالثة في آسيا هي سوريا. من خلال التحليل والتقصي إتضح أن الوحدة العربية جابهتها العديد من المشكلات السياسية خلال فترة ما بعد نيل الدول العربية لاستقلالها السياسي، بجانب جملة من التحديات التي جعلت تقوية وأواصر تلك الوحدة أمراً صعب المنال في ظل واقع سياسي معقد تتحكم فيها الدول الكبرى بما تمتلك من إمكانيات اقتصادية وعسكرية ضخمة. وتبدى ذلك جلياً في الدول الثلاث محل الدراسة. وأن الديمقراطية في ظل هذا الوضع تأثرت لأبعد الحدود وإن أدعت بعض الدول الغربية بأنها راعية للديمقراطية في العالم، فالأنظمة السياسية ذاتها تتنوع في الدول العربية وليست هنالك دولة ديمقراطية راسخة في المنطقة العربية برمتها.

أهم النتائج التي خلص إليها المقال من هذه القراءة الأولية أن التدخلات الخارجية من جانب الدول الغربية بجانب روسيا والولايات المتحدة وفرنسا كان لها تأثيرها السلبي على الديمقراطية في المنطقة العربية والانتقال الديمقراطي، بالتالي ساهمت بقدر في إعاقة بناء الدولة العربية. ذلك لأن هذه الدول كانت على الدوام تبحث عن تحقيق مصالحها الاقتصادية ولا يهمها كثيراً شكل الحكم القائم، ديمقراطياً كان أم سلطوياً. كذلك بعض الدول الإقليمية مثل إيران وتركيا والإمارات لها دور أكبر لعبته في المسرح السياسي، مقارنة بغيرها من الدول الإقليمية الأخرى في المنطقة العربية واثرت هي الأخرى بصورة أو أخرى في شكل بعض الأنظمة في المنطقة العربية. كذلك من النتائج أن الدول العربية محل الدراسة فشلت في تحقيق تسوية سياسية وإقامة نظام حكم مستقر ولم تتعامل بشكل كافٍ ضمن منظومة الدول العربية على إعادة اللحمة العربية بما يحقق المصالح العليا في إطار وحدة عربية قوية.

ختاماً :

فإن إدراك الدول العربية لمخاطر التدخل الخارجي وتجاوز أزماتها الحالية وتقوية مسار العلاقات (العربية - العربية) من المرجح أن يحقق لها مكاسب مجتمعة ويحصن المنطقة العربية من الاختراقات الخارجية ويساعد في بناء الدولة العربية. فالجوار الجغرافي في آسيا وأفريقيا وتوفر مصادر الطاقة الضخمة والأراضي الزراعية الواسعة ورأس المال البشري الشبابي إذا ما استغل بشكل أفضل كفيل بتحقيق آمال الشعوب العربية جميعاً في ظل تقوية الوحدة العربية المرتجاء وإشاعة الديمقراطية مع احترام حقوق الإنسان.

أثر البنية التحتية للدولة على السياسة العامة للحكم المحلي بالسودان

اعداد الباحث: إبراهيم إبراهيم محمد عيسى

المقدمة:

إن مفهوم الحكم المحلي للدولة وتعريفه كمصطلح يشير الى وحدات سياسية أو نقابية، وفي حالة الحكم الفدرالي يشير الى ولايات تنشأ بالقانون ولها صلاحية فرض الضرائب والهيئة الحاكمة المحلية او منتخبة او معينة. ومن المعروف ان فلسفة جوهر الحكم المحلي يقوم على القوانين لنظام الحكم في منطقة جغرافية محدده تكفل حرية مواطنها في ادارة شؤونه، وعلية يمكن تلخيص اربعة ركائز يقوم عليها الحكم المحلي اللامركزي الصوري كما يسميها (الكاتب جيمس فيلر) المحلية شعور المواطن بامكانية إدارة شؤونه واشتراكه في السلطة فعلاً لا قولاً، وهو يمثل وينوب عن منطقتة كولاية أو اقليم او محلية، ويكون انتخابه انتخاباً حراً مباشراً دون تدخل الحكومة المركزية بالترغيب او التهيب، وللسلطة المنتخبة حق التشريع والتخطيط والتمويل في التنفيذ والتقاضى، وأن يكون هناك استقلال مالى وتكون مقتدره لتفى بالتزاماتها بمواردها الذاتية الكافية وتقرير مالى.

بذلك ان الحكم المحلي يقوم على فلسفة المشاركة الشعبية في الحكم والإدارة بقصد إحداث التنمية الاجتماعية والإقتصادية والسياسية وذلك باستغلال وتسخير إمكانيات المواطنين في مستويات الإدارة الوسيطة والدنيا في أمور الحكم فيما يعرف بتقصير الظل الإداري الآن. وتأتي التنمية بمشروعاتها إعداداً وتنفيذاً بإتباع الأصول العلمية، حتى يتسنى للإدارة تحقيق هذه التنمية الشاملة، برؤيا تبعده عن النظرة المحلية والتي قد تقود لتكريس القبلية والجهوية. مما يحتم دواعي هذه الدراسة لطرح موضوع البنية التحتية والمؤسسية والأثر السياسي لها في الحكم المحلي كأحد الحلول للخروج من المأزق الوطني للدولة مركزة على التطور السياسي والإداري والاجتماعي وإرساء دعائم مشروع حضاري من خلال نظام فدرالي يكرس إلى مبدأ سلطات وطنية وبالتالى يستطيع النظام أن يخلق بعض السلطات الولائية الموازية للسلطات الاتحادية

مفهوم الحكم المحلي:

يمكن تعريف الحكومات المحلية "بأنها الهيئات أو الأجهزة الإدارية والتنفيذية أياً كانت صورتها وعلى إختلاف مستوياتها القائمة في إطار الدولة في مستوى الحكومة القومية". ويعرف بأنه "هو الحكم الذي يتميز بصلاحيات واسعة واستقلالية من خلال المهام التي يؤديها في ظل سيادة الدولة، هذه الصلاحيات المكتسبة عن طريق تنازل الحكومة المركزية عنها لفائدة المجالس المحلية" (١).

ويعرفه آخرون على "أنه نظام شامل تتنازل بموجبه الحكومة المركزية عن بعض صلاحياتها

(1) ناجي عبد النور ، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة ، تجربة البلديات الجزائرية، دفاتر السياسة والقانون ، جامعة قاصدي مرباح ، (ورقلة ، العدد الأول، جوان 2009 م) ، ص153.

التشريعية والتنفيذية والقضائية لفائدة جماعات محلية مستقلة، تمارس مهامها على إقليم جغرافي محدد“ (٢).

ويعتبر الحكم المحلي عند بعض الدارسين ”تطوراً للإدارة المحلية (Local Administration) إلى الحكم المحلي (Local Government) والحكم الذاتي (Self Government) وما الاختلاف بين كل هذه المفاهيم إلا بمدي درجة الإستقلالية واللامركزية، ويرسمون مسار التطور من عدم التركيز الإداري إلى الإدارة المحلية ثم الحكم المحلي ثم الإستقلال الذاتي“ (٣).

يعرف الحكم المحلي ”بأنه أسلوباً من أساليب الإدارة على المستوى المحلي لأداء الخدمات ذات الطابع المحلي ويتمتع بسلطات وصلاحيات ذات طابع إستقلالي تمكنها من أداء المهام الموكلة إليها ويتم عن طريق الإنتخاب ويكون مسؤولاً أمام الناخبين ومكماً لأجهزة الدولة. (٤)

تبنت الأمم المتحدة أيضاً هذا التعريف: (حكم محلي يشير إلى وحدات سياسية في الدولة أو في حالة النظام الفدرالي يشير إلى ولايات تنشأ بالقانون ولها صلاحية إدارة الشؤون المحلية بما في ذلك صلاحية فرض الضرائب والهيئة الحاكمة المحلية إما منتخبة أو معينة). (٥)

تم تعريف الحكم المحلي أيضاً بأنه نظام من نظم الحكم والإدارة، لإدارة شؤون المجتمعات المحلية، تخول فيه سلطات محددة، وموارد مالية كافية، مجالس شعبية منتخبة، تتمتع بدرجة من الاستقلالية في ممارسة سلطاتها تعاونها كوادر بشرية متخصصة (ومخولة قانوناً لتقديم خدمات ذات طابع محلي)، تساعد المجلس في ممارسة سلطاته، وتنفيذ قراراته، لتقديم الخدمات وتحقيق التنمية المحلية في رقعة جغرافية محددة (٦).

عناصر الحكم المحلي:

يعتقد على نطاق واسع ان للحكم المحلي ثلاثة عناصر تميزه عن غيره من انواع المؤسسات التنفيذية والتشريعية هي (٧):

أدائرة الاختصاص: يقصد بها عادة ممارسة السلطات السياسية والإدارية المخولة على رقعة جغرافية محددة داخل دولة ما.

(2) أكرم سالم ، حقائق ومعايير عن الادارة المحلية او الحكم المحلي ، الحوار المتمدن – العدد : 2258 - 2008 - 4 - 21.

(3) عبدالرزاق إبراهيم الشخيلي ، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية ، (دراسة مقارنة)، متوفر على الرابط .

(4) عبد الغفار الشخبي ، نظرية الإدارة المحلية ، (المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، 1983) ، ص 1

(5) شيخ الدين يوسف منال الله ، الحكم المحلي في السودان خلال قرن 1898 م - 1998 م ، مرجع سابق ، ص 48

(6) د. صلاح الدين بابكر ، أضواء على تجربة الحكم المحلي في السودان (2019-1991)، مرجع سابق، ص 1

(7) مصطفى الجندي ، المرجع في الادارة المحلية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1971م

ب/ التمثيل المحلي: سواء أكان اختياراً او انتخاباً او مزاجاً بينهما، ولا نعني بالاختيار هنا التعيين، وإنما نقصد أنواع الانتخاب الصفوي الاجتماعي.

ج/ تمتع المؤسسة المحلية بقدر من الاستقلال الذاتي الجوهري:

وخاصة في الجانب المالي وخضوع العاملين عليها . وبعبارة أخرى لما كان الحكم المحلي النموذج الأساسي للامركزية التحويل كان حتماً ان يصبح كياناً محلياً متميزاً ذا ارادة خاصة به (١).

أيضاً هنالك عناصر تتحكم في مفهوم الحكم المحلي، إذ يعتمد فهم الحكم المحلي بصورة سليمة على توفر ثلاثة عناصر يمكن أن نحصرها فيما يلي:

• العنصر السياسي الاجتماعي.

• العنصر القانوني.

• العنصر الإداري المهني أو الفني.

٣/ الحكم المحلي في السودان:

أ/ مفهوم الحكم المحلي بالسودان:

الحكم المحلي في أي بلد هو المستوى اللامركزي القاعدي الذي تكون مسؤولية القرار فيه بيد المواطنين وكذلك تصريف الأمور والشئون المحلية من غير تدخل من أي جهة أخرى.

وعليه فإن الحكم المحلي في السودان يستحق الاهتمام من عدة أوجه، أهمها (٢):

• المجلس المحلي هو الوحدة الإدارية الخدمية والتنموية.

• هو الحكومة المصغرة التي تمثل إرادة المواطنين.

• هو أساس الممارسة الديمقراطية.

• هو المسرح الذي تتبارى فيه الأحزاب والتنظيمات السياسية لمعرفة قوتها وحجم التأييد لها بين المواطنين.

ب/ مقومات الحكم المحلي بالسودان:

يتفق معظم المختصين في مجال الحكم المحلي على أن هناك مجموعة من المقومات الأساسية التي يجب توفرها حتى تحقق المحليات النجاح المطلوب في أداء مهامها، هذه المقومات عبارة عن حزمة متكاملة، بمعنى أن غياب أي منها يؤثر سلباً على نجاح الحكم المحلي ويمكن ذكر بعض تلك

(١) كرم الله العوض ، الخدمة العامة والحكم اللامركزي، في الطريقي، 1989م

(٢) إباء حسن عمر، مرجع سابق، ص 9.

- وجود وزارة للحكم المحلي، تشرف وتعمل على رعايته، وتطوير الأداء في وحداته المختلفة وتوفير له الحماية من تغول مستويات الحكم الأخرى على سلطاته وموارده المالية ويكون الوزير مسائلاً أمام البرلمان.
- الشرعية القانونية وتعني أن تنشأ المحليات بالقانون وليس بقرار إداري وتعني أن ينظم القانون عمل الحكم المحلي.
- أن تنشأ المحليات في رقعة جغرافية محددة.
- الاستقلال المالي للحكم المحلي وهو من أهم مقومات نجاح الحكم المحلي،
- أن يكون للمجلس سلطة مراقبة أداء الجهاز التنفيذي بالمحلية في حدود اختصاصاته القانونية.
- تطبيق مبادئ الحكم الراشد في الحكم المحلي وأهمها المشاركة، سيادة القانون، الشفافية، المساءلة، المحاسبة، الكفاءة والفعالية، العدالة والمساواة، التوفيق والاستجابة، الرؤية الإستراتيجية ومحاربة الفساد.
- وجود قانون للحكم المحلي ينظم إنشاء ودمج وإلغاء المحليات ويحكم قسمة الموارد المالية بين المحليات ومستويات الحكم الأخرى، ويضبط العلاقات بينها وبين مؤسسات الدولة الأخرى، وينظم عمل المجالس والمحليات، ويضمن توفر المقومات الأساسية لنجاح المحليات في أداء مهامها وواجباتها بكفاءة وفعالية (٢).

ج/ نشأة وتطور الحكم المحلي في السودان:

يمثل عام ١٩٢١م نقطة تحول في نظام الإدارة المحلية حيث أنشئت مجالس استشارية في بعض المدن الكبيرة في البلاد ومنح زعماء العشائر وسلطات قضائية وإدارية. كانت هذه السلطات بيد مفتش المركز والذي يعتبر ممثل الحكومة المركزية. لعبت الإدارة الأهلية دوراً كبيراً في الحكم المحلي إذ تتكون مجالس المناطق الريفية من النظار والمشايخ ويقوم زعماء القبائل بأداء أغلب الأعمال الإدارية (٣).

ولما وصل السير جورج ستیورات سايمز إلى الخرطوم عام ١٩٣٣م شرع في تشييد قطر حديث وفي إحداث تغيير جذري تدريجي في السياسة كان جوهر نظراته السياسية والإدارية مخالفاً تماماً لوجهات نظر مفي، وكان يعتقد سايمز أن نظام الإدارة الأهلية يسلب المتعلمين حقهم الطبيعي في المشاركة

(١) د. صلاح الدين بابكر محمد، مصدر سابق، ص 5

(٢) د. صلاح الدين بابكر، مصدر سابق، ص 6

(٣) عمر منصور دوسة، الحكم المحلي في السودان، دبلوم عالي، أكاديمية السودان للعلوم الإدارية، 2006م، ص 29

وهم أكفأ شريحة تستحق الاشتراك في إدارة شئون البلاد. ولذا قرر سايمز اشراكهم في الحكم. وتنفيذاً لذلك فقد تم تعيين بعض المتعلمين السودانيين في وظائف إدارية عليا، إن التحول في نظام الادارة المحلية الي الحكم المحلي أفرز قانون ١٩٣٧م والذي بموجبه تم اصدار ثلاثة قوانين كانت بداية الحكم المحلي في السودان (١).

صدرت في عام ١٩٣٧م القوانين الثلاثة الخاصة بالحكومة المحلية. الأول خاص بالمجالس البلدية في المدن الكبرى التي تسكنها نسبة كبيرة من الأوروبيين والأجانب، مثل الخرطوم وبورتسودان، والثاني خاص بالمدن الصغيرة التي بها نسبة ضئيلة من الأجانب، مثل الأبيض وكسلا. والثالث خاص بالمناطق الريفية. ولكن ليس في أي من تلك القوانين سلطات لحكومة محلية حقة. فما زال الإداريون البريطانيون يتمتعون بسلطات واسعة. وعندما صدر قانون المجلس الاستشاري عام ١٩٤٣م اقترح السكرتير الإداري أن توسع سلطات المجالس المحلية في المدن بمنحها سلطات إدارية ومالية، وفي عام ١٩٤٣م صدر القانون الخاص بإنشاء مجالس المديرية، وهي استشارية بحتة وليس لها ميزانية، لأن الغرض من تكوينها أن تختار أعضاء المجلس الاستشاري.

جرت في عام ١٩٤٦م أول انتخابات رسمية لمجلس بلدي في الأبيض وتكون المجلس بميزانية مستقلة وسلطات محلية واسعة. وبحلول عام ١٩٤٧م كانت كل المدن في شمال السودان بها مجالس محلية بلغت سبعة عشر مجلساً. وكل مجلس له أغلبية منتخبة ويقوم بالإشراف على الأشغال العامة والصحة والمدارس الصغرى، ويأتي دخل المجالس من ضريبة الأملاك والرخص وعوائد الأسواق (٢).

أما في مجالس الأرياف كانت لمديري المديرية سلطة تعيين اغلب الأعضاء لذا نجد أن زعماء العشائر ورجال الإدارة الأهلية (٢) يشكلون النسبة الكبرى من أعضاء هذه المجالس

مما جعلها صورة أخرى للإدارة الأهلية التقليدية تمتاز بالسند القانوني، لذا جمع رجال الإدارة الأهلية بين الصلاحيات التنفيذية والتشريعية بحكم مناصبهم في المجالس المحلية بجانب سلطاتهم القضائية التي فوضت لهم في السابق (٣).

لم تكن المجالس الريفية تختلف كثيراً عن مجالس المدن في نوعية الخدمات التي تقدمها فواجبات تلك المجالس كانت تتلخص في جمع الضرائب والعشور والمحافظة على الثروات الطبيعية الخ وقد كانت المجالس الريفية أكثر اعتماداً على الحكومة المركزية بالمقارنة مع مجالس المدن والبلديات.

استدعت الإدارة البريطانية الخبير الانجليزي الدكتور مارشال أمين خزينة مجلس مدينة كوفنتري بانجلترا عام ١٩٤٨م لبحث ودراسة سياسة واعمال حكومة السودان فيما يختص بالحكومة المحلية ورفع تقريره وتوصيات بذلك، وبالفعل صدر قانون ١٩٥٩م ، والذي جاء شاملا ويتكون

- (1) جعفر محمد علي بخيت، الإدارة البريطانية والحركة الوطنية في السودان، 1939-1919م، الخرطوم، المطبوعات العربية للتأليف والترجمة، الطبعة الثانية، 1987م، ص 166
- (2) محمد سعيد الفدال، تاريخ السودان الحديث، الخرطوم، مركز عبد الكريم ميرغني، الطبعة الثانية، 2002م، ص 391
- (3) مختار الأصم، الحكم المحلي في السودان نشأته وتطوره، وبعض قضاياها، الخرطوم، سودان بوكشوب، ص 26

من اربعة عشر بابا ويحتوي علي ثلاثة وثمانون فصلا اضافة الي جدولين محلقيين بالقانون. وقد اشتمل قانون الحكومة المحلية عام ١٩٥١ علي التعاريف والتفاسير التي تخص انشاء الحكم وأوامر التأسيس والصلاحيات والسلطات واجراءات اختيار المجالس واللجان وايضا مالية المجلس ومستخدمي الحكم المحلي والاوامر المحلية والعقودات والرخص والرقابة على الأراضي أيضاً الإشراف والترقية على الحكم المحلي.

ولكن الأهداف الرئيسية كانت تمكين الأجندة الاستعمارية لاستغلال الموارد وبث الفرقة والاختلاف تحت شعار (فرق تسد) وهذه المقاصد هي السبب وراء قيام مؤسسات الحكم المحلي بموجب قانون ١٩٥١م تلك التي نشأت نتيجة لتوصية د. مارشال الخير البريطاني تعميم لتجربة الحكم المحلي، وقد بررد. مارشال قيام هذه المؤسسات بالأسباب التالية (١):

أ. الحاجة إلى اللامركزية لتقديم الخدمات على المستوى المحلي.

ب. تنمية الشعور بالمسؤولية السياسية والإدارية من خلال الممارسة في أجهزة الحكم المحلي.

ج. ملء الفراغ الناتج من عدم وجود تنظيم منفصل قائم بذاته على المستوى المحلي .

جرى توظيف مؤسسات الحكم الشعبية المحلية لتحريك التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق وحدة الميزانية الشمولية الشعبية التنفيذية بالمديريات، كما أجرى توسيع قاعدة الحكم بإنشاء المجالس القاعدية في الأحياء والفرقان والأسواق بهدف تأهيل قيادات إدارية شعبية (٢).

ونذكر هنا أنه قد أصبح الحكم الشعبي المحلي يتضمن المستويات التالية (٣):

أ. المجالس التنفيذية على مستويات المديريات.

ب. مجالس المناطق وتشمل مجموعة مجالس المدن والأرياف.

ج. مجالس المدن والأرياف وتشمل مجموعة مجالس القرى والفرقان والأحياء والأسواق والمناطق الصناعية.

وقد اشتمل الجدول الاول الملحق بالقانون علي السلطات والواجبات التي تؤكل للمجالس المحلية بواسطة أوامر تأسيسها واشتمل الجدول الثاني علي ضوابط الانتخابات ووفقا لهذا القانون لقد تم تقسيم السودان لعدد اربعة وثمانون وحدة او منطقة وتدار بدرجات متفاوتة وفقا للظروف الاجتماعية ودرجة الوعي بالمنطقة وقد كانت مجالس الارياف تعتمد علي حد كبير في البداية علي مناطق النفوذ القبلي لكل قبيلة ولكن بمرور الزمن اصبحت الظروف الاقتصادية والجغرافية

(1) إباء أمين حسن، تطور الحكم اللامركزي في السودان (1956م- 2005م)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الخرطوم، كلية الدراسات الاقتصادية والاجتماعية، قسم العلوم السياسية، 2012م، ص 8

(2) المرجع السابق، ص 8

هي الأساس في وضع الحدود لكل مجلس (١).

أهم ما أحدثه التنظيم الجديد للهيكل الإداري هو فقدان القيادة الموحدة التي كان يتمتع بها قبل الاستقلال. تم توزيع سلطات الحاكم العام على رئيس مجلس الوزراء ووزراء ورؤساء القضاة ، هذا التقسيم أدى لتداخل اختصاصات بعض الوزارات مثل وزارتي الداخلية والحكومة المحلية، فكانت النتيجة فقدان التنسيق بين الوزارتين، هذا ما كان من أمر الحكم المحلي في فترة الديمقراطية الأولى (١٩٥٦-١٩٥٨).

تلتها فترة الحكم العسكري الأول (١٩٥٨-١٩٦٤م) بقيادة الفريق عبود ، فقد تم حل كافة الأحزاب والمؤسسات السياسية وحظر نشاطها. وبعد عام من استيلاء الفريق عبود على السلطة أعلنت لجنة بتفويض غير مشروط وبرئاسة أبو رنات (رئيس القضاء) ذلك لوضع السبل المضمنة للمشاركة الشعبية في شؤون الحكم المحلي. يساعد ذلك على تهيئة المناخ لقيام بناء دستوري يناسب المجتمع السوداني دون استيراد أو تطبيق لنظريات وافدة. وقد تم تحديد الأسس الواجب على اللجنة إتباعها في النقاط التالية (٢):

١- إجراء مسح مكثف للنظام الإداري السائد (محلي - مركزي).

٢- تقديم التوصيات والإجراءات من قبل اللجنة لإنشاء نظام موحد.

٣- القيام بزيارات ميدانية للمديريات والمراكز والمجالس لاستقاء الحقائق الأصلية، وذلك حتى يتسنى للجنة إصدار توصيات سليمة.

٤- على اللجنة العمل دون التفات لأي قرارات أو توجيهات عامة أو مصلحة، صدرت بشأن إنشاء أو دعم أي من النظامين المحلي والمركزي، وعليها أيضا أن تنظر في أمر توحيد وزارتي الداخلية والحكم المحلي ودمجها في وزارة واحدة.

تقدمت اللجنة بتقريرها الذي كان من نتاجه صدور قانون إدارة المديريات لسنة ١٩٦٠م وكان من أبرز سماته، إلغاء مناصبي مدير المديرية ومفتش المركز، وألغت سلطاتهم القانونية والإدارية في الغالب الأعم إلى مجلس المديرية والمجلس الأعلى على التوالي. كما خلق ذلك القانون ثلاث أجهزة على مستوى كل مديرية هي: مجلس المديرية - ممثل الحكومة - والمجلس التنفيذي (٣).

أ/ مجلس المديرية:

يتكون من أعضاء بحكم مناصبهم وهم رؤساء الوحدات الحكومية بالمديرية وأعضاء تنتخبهم مجالس الحكومة المحلية من بين أعضائها ومعنيون من ذوي الكفاءة يتم اختيارهم بين أبناء المديرية ويقع على أعضاء مجلس المديرية عبء رسم السياسة العامة ووضع التخطيط اللازم كما يقومون

(1) <http://Sudan.goodbd.net/t67-topic>

(2) مسودة قانون الحكم المحلي، 1951م، مكتبة أكاديمية السودان للعلوم الإدارية

بسن التشريعات بأوامر محلية.

المجلس التنفيذي:

يتكون المجلس التنفيذي بأمر تأسيس يصدره مجلس الوزراء، وتضم عضويته جميع رؤساء الوحدات الحكومية بالمديرية، ويرأسه ممثل الحكومة وتقع عليه مسؤولية القيام بالأعباء التنفيذية. ويتولى إعداد مقترحات الميزانية وتقديمها لمجلس المديرية لإجازتها.

فيما يختص بالحكم المحلي فقد اسند قانون إدارة المديريات لعام ١٩٦٠ المجلس المديرية مسؤولية تطوير الحكم المحلي في المديرية، وضمان تقديم الخدمات للمواطنين بالصورة المرضية والمستوى اللائق.

أعطى القانون لمجلس المديرية سلطة إجازة ميزانيات مجالس الحكم المحلي. وفي الحالات النادرة يمكن لمجلس المديرية التدخل لتقديم خدمة طارئة في منطقة المجلس. عندما يفشل المجلس في تقديمها، أما بسبب شح الكوادر البشرية أو شح المال.

ظلت مجالس الحكم المحلي تعمل وفق قانون الحكم المحلي لعام ١٩٥١م بينما تعمل المديريات وفق قانون إدارة المديريات لعام ١٩٦٠م كان لمجلس المديرية صلاحيات وواجبات كثيرة، منها: مسؤوليته عن التعليم دون الثانوي، الثقافة، الرفاهية العامة للمواطنين، الرفاهية الاقتصادية، الزراعة - الصحة العامة - الثروة الحيوانية وغيرها. وهذه السلطات ألحقت بقانون إدارة المديريات، وتمنح لمجلس المديرية، وتمنح لمجلس المديرية حسبما يحدده أمر التأسيس. وبجانب ذلك يحق لمجلس المديرية أن يقرر في السياسات، ويصدر أوامر محلية، ويقوم بإعداد خطط المشاريع الإنمائية، ويرفع بها توصية للوزير المختص في المركز. كما يقدم النصح في السياسات التي تتخذها الحكومة المركزية تجاه المديرية (١).

العجز المالي الذي عانت منه مجالس المديريات والمجالس المحلية كان من أهم العوامل التي أدت لفشل هذه المجالس من أن تلعب الدور المنوط بها في تنمية المجتمع وهو الوضع الذي أدى لتدني مستوى الخدمات في تلك المجالس وفشلها في تنمية مصادر دخلها وتقديم الخدمات الضرورية وحتى عام ١٩٦٥م كانت مجالس مديرية الخرطوم من أكثر المجالس استقراراً مالياً. وبحلول عام ١٩٦٥م بلغ عجز هذه المجالس أوجه. حتى أن مجلس مدينة الخرطوم (أكبر مجلس في السودان) فشل في توفير قطع الغيار اللازمة لعرباته وآلياته.

والسبب في هذا الوضع المالي المتدهور هو سوء تصرف بعض السياسيين وعدم مسؤوليتهم وكذلك الاعتماد على الإدارة الأهلية في تقدير وتحصيل الضرائب وإيضاً صعوبة تطبيق النظام الضريبي في مجتمع يتسم بانخفاض الانتاجية وبالتالي بساطة دخل الفرد.

(2) مختار الأصم، مرجع سابق، ص 89

- شيخ الدين يوسف من اللهن الحكم المحلي خلال قرن، الخرطوم، شركة مطابع السودان للعملة المحدودة، الطبعة الخامسة، 2003م، ص 87

أهم التعديلات التي أجريت علي قانون ادارة المديریات لعام ١٩٦٠م في فترة الديمقراطية الثانية (١٩٦٤-١٩٦٩م) هو قرار مجلس الوزراء الذي سعي علي اعادة النظر في تكوين الحكومات المحلية علي اساس ديمقراطي سليم بعد الفراغ من انتخابات الجمعية التأسيسية وان يلغي مجالس المديریات، ويحول جميع سلطاتها للمجلس التنفيذي علي ان يكون رئيس المجلس التنفيذي ويسمي المحافظ مسئولاً عنا لامن العام للسيد وزير الداخلية وفيما عدا ذلك يكون مسئولاً لدي السيد وزير الحكومة المحلية (١).

عند تطبيق النظام الديمقراطي الليبرالي في الحكم لم تتمكن الأحزاب السياسية الحاكمة من تحقيق الأهداف التي قامت من اجلها ثورة أكتوبر مما أدى إلى وأد الديمقراطية الليبرالية نفسها كشكل للحكم وتم طرد النواب الشيوعيين من البرلمان بشكل غير قانوني وبالتالي فقدت فئات وطنية، خاصة وسط المثقفين في المدن والجيش والعمال والحرفيين وبعض المزارعين، وجود ممثلين لها في الأجهزة البرلمانية في الحكومة. ومن جهة أخرى وصلت سياسة البلاد الاقتصادية إلى طريق مسدود إذ استمرت في نفس الخط الذي سارت عليه الحكومة العسكرية السابقة (٢).

استمر هذا الحال هكذا حتى وقوع الانقلاب العسكري الثاني بقيادة العقيد جعفر محمد نميري في ٢٥ مايو ١٩٦٩م حيث أنشيء قانون ١٩٧١م للحكم الشعبي المحلي (٣).

مثل عام ١٩٧١م نقطة تحول كبرى لنظام الحكم المحلي في السودان البعض يرى أن التحول كان تطوراً نحو الأفضل والبعض الآخر يرى أنه كان بداية لنكسة حلت بالحكم المحلي (٤).

وقد ارتكزت فلسفة قانون الحكم الشعبي المحلي لسنة ١٩٧١م على محورين هما: تحقيق لامركزية الحكم بإشراك المواطنين اشاركاً ديمقراطياً في إدارة شئونهم المحلية وتوظيف مؤسسات الحكم الشعبي المحلي لخدمة أغراض التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

تكونت مستويات الحكم الشعبي المحلي لسنة ١٩٧١م من المجالس التنفيذية وهي على مستوى المديریات، مجالس المناطق وتشتمل على عدد من مجالس المدن والأرياف، مجالس الأرياف والمدن وتشتمل على عدد من مجالس القرى والفرقان والأحياء والمناطق الصناعية والأسواق ومجالس قاعدة وهي مجالس القرى والفرقان والأحياء بالمناطق الصناعية والأسواق.

جاء بعد قانون الحكم الشعبي المحلي لسنة ١٩٧١م قانون الحكم الشعبي المحلي لسنة ١٩٨٠م والذي من أسباب قيامه إتساع مساحة السودان وتعدد مزاياه وسماته الجغرافية مناخياً وبشرياً ، لهذه الأسباب وغيرها كانت فكرة الحكم الإقليمي التي صدرت بقرار جمهوري وموافقة مجلس الشعب القومي الرابع في شهر ديسمبر ١٩٨٠م حيث صدر قانون الحكم الإقليمي لسنة ١٩٨٠م مع مراعاة أحكام المادة

(1) شيخ الدين يوسف، مرجع سابق، ص 98

(2) جعفر محمد علي بخيث، مرجع سابق، ص 9

(3) شيخ الدين يوسف من الله، مرجع سابق، ص 102.

(4) شيخ الدين يوسف من الله، مرجع سابق، ص 104

(٢٨) من الدستور تم إنشاء الأقاليم الآتية في جمهورية السودان الديمقراطية: (١)

١- الإقليم الشمالي: ويضم مديرتي الشمالية والنيل.

٢- الإقليم الشرقي: ويضم مديرتي كسلا والبحر الأحمر.

٣- الإقليم الأوسط: ويضم مديريات النيل الأبيض والنيل الأزرق والجزيرة.

٤- إقليم كردفان: ويضم مديرتي شمال كردفان وجنوب كردفان.

٥- إقليم دارفور: ويضم مديرتي شمال دارفور وجنوب دارفور.

وكان من أبرز سمات قانون الحكم الإقليمي لسنة ١٩٨٠م ولاية حاكم الإقليم على السلطة التنفيذية ومشاركته في السلطة التشريعية كما له الكلمة العليا في الولاية السياسية ويتم اختيار الحاكم بمزاوجة بين الانتخاب والتعيين وهو مسئول أمام رئيس الجمهورية ومجلس الشعب الإقليمي عند قيامه بهذه الوظيفة(٢).

خلال الفترة الانتقالية والديمقراطية الثالثة من ١٩٨٥-١٩٨٩م انتهت حكومة الفترة الانتقالية المنهج الإداري المتمثل في مجالس الحكم الإقليمي والمحلي الذي كانت تنتهجه فترة مايو مما ساعد في عدم الاستقرار السياسي والإداري.

في الفترة من (١٩٨٩-٢٠٠٧) - فترة الانقلاب العسكري الثالث في السودان- حدثت تغييرات كثيرة وكبيرة على مستوى الحكم المحلي والفرديالية، ففي العام ١٩٩١م صدر المرسوم الدستوري الرابع الذي ألغى قوانين الحكم المحلي وتم تطبيق نموذج الحكم الاتحادي وبموجبه قسمت البلاد إلى ستة وستين محافظة حيث قسمت المحافظات إلى ثلاثة أنواع من مجالس الحكم المحلي وهي: مجالس البلديات ومجالس المدن، ومجالس الأرياف. ومنحت جميعها الشخصية الاعتبارية، كذلك في ظل قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩١م تم تطبيق نظام الحكم الاتحادي وتم فيه تغيير اسم الأقاليم إلى ولايات في حدود المديريات التسعة السابقة ذات شخصيات اعتبارية (٣).

ثم صدر المرسوم الدستوري العاشر لسنة ١٩٩٤م الذي أوجد ست وعشرين ولاية بدلاً عن تسع ولايات وبلغت عدد المجالس المحلية من بلديات - مدن - أرياف (٦٢١) محلية(٤).

وتلاه قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩٥م المعدل لقانون ١٩٩١م بموجبه تمت إعادة تسمية المجالس البلدية والمدن والأرياف إلى اسم محلية وأعدت أوامر تأسيس لكل محلية وزاد عدد المحليات تقصيراً للظل الإداري إلى ٦٧٥ محلية، ويعاب على هذا التقسيم العددية الكبيرة للولايات التي يعمل بها

(١) عوض الكريم علي المبارك، الحكم المحلي بين المفهوم والممارسة، أكاديمية السودان للعلوم الإدارية، 2006م، ص ص 47-48.

(٢) عوض الكريم علي المبارك، مرجع سابق، ص 54.

عدداً كبيراً من السياسيين (ولاء وزراء) بالإضافة إلى الترهل الوظيفي بالمحليات مما أصبح عبئاً مالياً على اقتصاد الدولة ككل(١).

ثم صدر قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩٨م والذي أغلّى بموجبه كل القوانين السابقة التي صدرت قبل الدستور. وما يهم في هذا القانون أنواع المحليات وجهازها التنفيذي، تعتبر المحلية وفقاً للقانون الإداري المستوى المحلي للإدارة والحكم، ففي الإنشاء جعل الاختصاص على حكومة الولاية باعتبارها صاحبة السلطة والأمر لا المركز.

وجاء قانون الحكم المحلي لسنة ٢٠٠٣م والذي صدر بمرسوم مؤقت لأحكام دستور جمهورية السودان وألغى بموجبه قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩٨م هذا القانون قلص المحليات وحلت مكان المحافظات السابقة ونالت بموجبه المحليات سلطات سياسية وتنفيذية ومالية(٢).

والملاحظ أن هذا القانون (٢٠٠٣م) طور الجهاز التنفيذي بالمحلية إذ ارتفع من رئيس محلية إلى معتمد، ونظم هذا القانون أيضاً العلاقات بين لجهاز التشريعي والتنفيذي للمحلية إذ جعل للمحلية جهازاً تشريعياً منتخباً انتخاباً كاملاً وحدد علاقاته واختصاصاته مع المحلية والأجهزة الولائية الأخرى لتفادي التضارب في الاختصاصات.

قانون ٢٠٠٣م كان مليئاً بالسلبيات والتناقضات من أبرز هذه السلبيات أن منصب المعتمد هو منصب سياسي بحث دون الالتفات لخبرات أو مؤهلات شاغل ذلك المنصب وسلطة تعيين المدير التنفيذي بيد والي الولاية المعنية دون التقيد بالدرجة الوظيفية الأعلى أو الكفاءة أو المهنية فكل ما كان مطلوباً هو الولاء السياسي للحزب الحاكم.

ثم صدر قانون الحكم المحلي لولاية الخرطوم لسنة ٢٠٠٧م الذي صدر عملاً بأحكام دستور ولاية الخرطوم الانتقالي لسنة ٢٠٠٦م ، أصدره المجلس التشريعي لولاية الخرطوم ووقع عليه والي ولاية الخرطوم(٣).

وكان له أيضاً من السلبيات ما له، وأبرزها أن منصب المعتمد أصبح سياسي تنفيذي مما قلص من دور الضباط الإداريين ومن سلبياته أن المعتمد (المعين سياسياً) يحدد اختصاصات ومهام المدير التنفيذي.

(١) المرجع السابق، ص ٨٩

(٢) معاذ عبد الله بلال، أثر المحليات على تنمية موارد ولاية الخرطوم، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة أم درمان الإسلامية، كلية العلوم الإدارية، ٢٠٠٤م، ص ٧٨.

(٣) راجع قانون الحكم المحلي لولاية الخرطوم لسنة ٢٠٠٧م

النتائج والتوصيات

أولاً: النتائج:

هدفت هذه الدراسة إلى بيان أثر البنية التحتية للدولة (مجلس تشريعي، مجلس وزراء، أحزاب، هيئات تشريعية) على السياسة العامة للحكم المحلي بالسودان، وعليه يستعرض هذا الجزء من الدراسة نتائج الدراسة وتوصياتها كما يلي:

١. أهمية الحكم المحلي في قطر مترامي الأطراف كالسودان حتى تعالج قضاياهم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، إذ لا يتم ذلك إلا من خلال المشاركة المجتمعية في إدارة شؤونه المحلية.
٢. ولتحقيق هذا الهدف لابد من تحقيق بناء اجتماعي متكامل حتى تتحقق التنمية المتوازنة وبالتالي المستدامة.
٣. كما أكدت الدراسة على أهمية التعرف على الدور الذي تلعبه البنيات التحتية للدولة المتمثلة في "البرلمان- مجلس الوزراء- الأحزاب- الهيئات التشريعية" في السياسة العامة للحكم المحلي.
٤. وضح جلياً أن سوء التخطيط وعدم التوظيف الأمثل للكوادر البشرية أهدر كثير من الموارد والإمكانات التي تساهم في عملية الأداء الإداري والمؤسسي في الحكم المحلي.
٥. نجاح وكفاءة الإدارة المحلية أو الحكم المحلي يكمن في مدى النجاح في التنمية لارتباطهما الوثيق والمباشر.

ثانياً: التوصيات:

بناء على نتائج الدراسة فإن الباحث يوصي بالآتي:

١. رفع القدرات والكفاءات الإدارية العاملة في مجال الأداء الإداري والحكم المحلي بالإهتمام بعملية التدريب حتى تتمكن المحلية من الإستغلال الأمثل للموارد وتدريب الكوادر العاملة في الأجهزة بالمحلية تدريباً عالياً.
٢. ضرورة التوظيف الأمثل للكوادر البشرية للاستفادة من عناصر التنمية البشرية.
٣. ضرورة التعامل مع نظام الحكم المحلي بطريقة علمية ذات منهج واضح ومنحه الاستقلالية الحقيقية والشخصية الاعتبارية والسيادة التامة والثقة لقيادة عملية تنمية حقيقية.
٤. ضرورة إنشاء إدارة تعنى بالتخطيط والبحوث لتتولى مهام التخطيط للسياسات العامة للحكم المحلي والأداء الإداري.
٥. تحريك طاقات الشباب بالمحلية وتوجيه قدراته وتنميته تقنياً.
٦. ضرورة إعادة النظر في التشريعات والقوانين الولائية والمحلية.
٧. ضرورة إصلاح الهيكل الإداري والوظيفي وتطويره بما يتوافق والاحتياجات والمهام المطلوبة ووضع معايير دقيقة لاختيار القيادات المحلية على أسس علمية بعيداً عن السياسة والجهوية والقبلية.

المراجع

المراجع العربية:

١. إباء أمين حسن، تطور الحكم اللامركزي في السودان (١٩٥٦م - ٢٠٠٥م)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الخرطوم، كلية الدراسات الاقتصادية والاجتماعية، قسم العلوم السياسية، ٢٠١٢م.
٢. أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة، دار المعارف: القاهرة، ١٩٨٧
٣. أكرم سالم، حقائق ومعايير عن الادارة المحلية او الحكم المحلي، الحوار المتمدن - العدد: ٢٢٥٨ - ٢٠٠٨ - ٤ - ٢١.
٤. جابرييل الموند، بنجهام بويل، السياسة المقارنة إطار نظري، ترجمة: محمد بشير المغازي، منشورات قان يونين: بنغازي: ١٩٩٦
٥. جعفر محمد علي بخيت، الإدارة البريطانية والحركة الوطنية في السودان، ١٩١٩-١٩٣٩م، الخرطوم، المطبوعات العربية للتأليف والترجمة، الطبعة الثانية، ١٩٨٧م.
٦. جيمس اندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة: عامر الكبيسي، ط١، دار المسيرة: الأردن، ١٩٩٩،
٧. درويش عبد الكريم، ليلى مسعود، أصول الإدارة العامة، ط٣، (القاهرة: مكتبة أنجلو المصرية، ٢٠٠٤م)
٨. الشفيع أحمد الشفيع آدم، الإصلاح الإداري في السودان، بالتطبيق على جمهورية السودان، رسالة ماجستير غير منشورة، إدارة عامة، جامعة النيلين، كلية الدراسات العليا، ٢٠٠١م.
٩. شيخ الدين يوسف من اللهن الحكم المحلي خلال قرن، الخرطوم، شركة مطابع السودان للعملة المحدودة، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٣م.
١٠. صديق إسماعيل محمد، إستراتيجيات الحكم المحلي في السودان، بالتطبيق على جمهورية السودان، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا، ٢٠٠٦م.
١١. عامر حسن فياض، محاضرة القيت على طلبة الماجستير جامعة النهرين - كلية العلوم السياسية - قسم النظم السياسية والسياسات العامة للعام ٢٠١٤-٢٠١٥.
١٢. عبد الغفار الشخي، نظرية الإدارة المحلية، (المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ١٩٨٣)،
١٣. عبدالرزاق إبراهيم الشخلي، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية، (دراسة مقارنة)،.
١٤. عمر منصور دوسة، الحكم المحلي في السودان، دبلوم عالي، أكاديمية السودان للعلوم الإدارية، ٢٠٠٦م.

١٥. عوض الكريم علي المبارك، الحكم المحلي بين المفهوم والممارسة، أكاديمية السودان للعلوم الإدارية، ٢٠٠٦م،

١٦. فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع: عمان، ٢٠٠١.

١٧. كرم الله العوض، الخدمة العامة والحكم اللامركزي، في الطريفي، ١٩٨٩م

١٨. كمال المنوفي، السياسة العامة و أداء النظام السياسي، مكتبة النهضة المصرية: القاهرة، ١٩٨٨

١٩. لأري الوتيز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الامريكية، ترجمة جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، الطبعة العربية الاولى، القاهرة، ١٩٩٦،

٢٠. محمد سعيد القدال، تاريخ السودان الحديث، الخرطوم، مركز عبد الكريم ميرغني، الطبعة الثانية، ٢٠٠٢م،

٢١. محمد قاسم القريوتي، مهدي حسين زويلف، المفاهيم الحديثة في الإدارة "النظريات والوظائف"، ط٣، عمان: ١٩٩٣.

٢٢. محمد نصر مهنأ، العلوم السياسية بين الأصالة والمعاصرة، مركز الدلتا للطباعة: الإسكندرية، ٢٠٠٢.

٢٣. مختار الأصم، الحكم المحلي في السودان نشأته وتطوره، وبعض قضاياها، الخرطوم، سودان بوكشوب

٢٤. مصطفى الجندي، المرجع في الادارة المحلية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧١م

٢٥. معاذ عبد الله بلال، أثر المحليات على تنمية موارد ولاية الخرطوم، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة أم درمان الإسلامية، كلية العلوم الإدارية، ٢٠٠٤م،

المراجع باللغة الإنجليزية:

1. David estonn, Analyse de système politique, paris:traduction de P.R. .Armandcolin,.1974,p125

2. George s. blair government at the grass roots(califonia:21 palisades publishers,1977)p.14

3. <http://wwwhrdiscussion.com/hr104650.html>

4. <http://www.kenanaonline.com/users/ahmedkordy/posts>

5. <http://Sudan.goodbd.net/t67.topic>

دور الإدارة في تنمية الموارد البشرية

دراسة حالة محلية بحري بولاية الخرطوم

(٢٠٠٧-٢٠٢١)

أستاذه وداد هشام صلاح الدين أحمد، باحث في الإدارة العامة
د. حسن حامد مشيكة، أستاذ مشارك في الإدارة العامة والسياسات العامة

مقدمة:

لقد اقتضى التقدم العلمي الكبير وما نجم عنه من متغيرات على الساحة الدولية، تغير سريع في شتى مناحي الحياة الاقتصادية والسياسية والإدارية، مما وجب على الدولة التكيف مع المتغيرات الجديدة وذلك ابتداءً بالجانب البشري باعتباره النواة الأساسية في التطوير الإداري والتحديث. هذا التطور خلق تحديات جديدة متعاطمة أمام الأنظمة اللامركزية والإدارة المحلية من أجل التكيف مع هذا الواقع والارتقاء إلى المستوى المطلوب وذلك باعتبارها البوابة والنواة الرئيسية لتكامل وظيفه الأجهزة الإدارية والمجالس المنتخبة لتحقيق تنميته في شتى المجالات وخاصة البشرية ولضمان توسيع نطاق مشاركة المواطنين على المستوى القاعدي .

يبرز إهتمام الإدارة المحلية بالموارد البشرية في أن الجهد البشري لا يمكن أن يصل إلى تحقيق نتائج ذات قيمة لوحدها، بل لا بد من محركات نابعه من قوات الأفراد تدفعهم بصفه اداريه الي إكتشاف وإستغلال تلك الطاقات الكامنة لديهم بالشكل الذي يعود بالمنفعة للمؤسسة والأفراد معاً، لذلك تعمل علي توفير المناخ الملائم الذي من شأنه أن يرفع الروح المعنوية ودعم الجانب المادي الذي يساعد على توفير حياه ملائمه تتوافق مع متطلبات العصر، ولهذا فإن الإهتمام بالموارد البشرية يؤدي الي فعالية تنظيمها ورضا أفرادها وتحقيق الأهداف المرجوة .

اشتمل موضوع الإدارة المحلية علي نظام الحكم الداخلي لكثير من دول العالم نظراً لما تقوم به من دور فعال في تحقيق التنمية علي المستوي المحلي إنتقالاً إلى المستوى الإقليمي ثم المستوي القومي. إن أهم ما يميز الإدارة المحلية كونها إدارة قريبة من المواطن ونابعه من صميمه. وبالتالي فإن قرب الإدارة المحلية من المواطنين يجعلها الأقدر على إدراك احتياجاته المحلية ويهيئ لها فرص النجاح لتنفيذ السياسات لتصبح واقعا ملموساً يلبي تطلعات الجمهور المحلي.

يعد السودان من البلدان ذات التجارب الواسعة في مجالات الحكم المحلي نظراً لما اصدرته الحكومات المتعاقبة من قوانين قومية وولائية ومحلية، لهذا فللحكم المحلي تاريخ عريق وخبرة متراكمة في مجال إدارة وتنظيم حياة المجتمعات المحلية والأمن الوقائي ودرء وفض النزاعات وغيرها من الأعمال المهمة التي ساعدت على تحقيق الاستقرار.

لكل ما سبق تسعى هذه الدراسة الي إبراز أهمية دور الإدارة المحلية في تنمية الموارد البشرية بالتطبيق علي محليه بحري احدى محليات ولاية الخرطوم السبع، ويتم التركيز علي هذا المستوى الثالث من الحكم لأهميته باعتباره قاعدة البناء في نظام الحكم الاداري السودان .

أولاً: مشكلة البحث :

إن المورد البشري هو أساس نجاح جميع المنظمات والمؤسسات الاقتصادية والاجتماعية مهما كان شكلها أو حجمها أو طبيعتها، ومن هذا المنطلق يسعى المديرون وكبارالموظفون جاهدين لتوظيف هذا المورد وإدارته بشكل يحقق المنفعة المتنامية والمتجددة للكائن البشري، ولكي تحقق المؤسسة أهدافها المرجوة يجب أن تتلاءم مع التغيرات الاقتصادية والاجتماعية، وباعتباره العنصر الجوهري لنجاحها واستمراريتها. والمراد تناوله في هذا البحث بالتركيز علي الموارد البشرية هو الإدارة السليمة باعتبارها عملية ضرورية تساعد في الاستجابة لمتطلبات الأفراد داخل محلية بحري التي ربما تعاني من ضعف في الإدارة وذلك من أجل الوصول إلى أعلى مستويات الأداء .

تبرز إشكاليه البحث في عدم وضوح العلاقة بين الإدارة المحلية وتنمية الموارد البشرية في محليه بحري ومدى تأثير الإدارة على تنمية أداء الموارد البشرية بالمحلية، ومعرفة كيفية القيام بعملية تخطيط الموارد البشرية علي مستوى الإدارة المحلية، والإساليب المعتمده من طرف الإدارة المحلية في تنمية الموارد البشرية .

ثانياً: فرضيات البحث:

الفرضية الرئيسية:

هناك علاقة إرتباطيه بين سياسه الإدارة بمحلية بحري بالخرطوم وتنمية الموارد البشرية.

الفرضيات الفرعية :

- (١) يزداد الأثر الايجابي علي أداء الموارد البشرية كلما كانت الإدارة ذات كفاءة وفعالية والعكس صحيح.
- (٢) توجد بمحليه بحري أساليب متبعه في تنمية الموارد البشرية تحتاج الي تحسين وتطوير، من دونها يصعب تنفيذ الإدارة الفاعلية للتنمية .
- (٣) تتم عملية تخطيط الموارد البشرية بانتظام من طرف إداره محلية بحري مما يؤدي إلى ضبط المخطط السنوي لتنمية الموارد البشرية .

ثالثاً: أهمية البحث:

تعتبر الموارد البشرية حجر الأساس الذي تعتمد عليه الإدارة في تحقيق أهدافها لهذا تبرز أهمية الموضوع في توضيح دور نظام الإدارة المحلية الفاعلة والكفؤة في تنمية الموارد البشرية وإيجاد العلاقة بين هذين المتغيرين ومن ثم التعرف على نوعية هذه العلاقة من حيث القوة والضعف.

رابعاً: أهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى تحقيق الآتي:

١. التعرف علي واقع إداره الموارد البشرية بالإدارية المحلية في بحري بولاية الخرطوم.
٢. التأكيد علي أهميه الدور الذي تلعبه الإدارة المحلية كأحد أهم العوامل المؤثرة علي أداء الموارد البشرية.
- ٣: إبراز أهمية الإدارة في محليه بحري وربطها بالتنمية للموارد البشرية خلال الفترة من ٢٠٠٧ الي ٢٠٢١.
٤. توفير بيانات عن محلية بحري للمساعدة في التخطيط المستقبلي لتحسين أداء المحلية في تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين.

خامساً: منهجية البحث

نظراً لطبيعة البحث سيتم استخدام عدد من المناهج والأدوات البحثية المتنوعة كما يلي :

١. المنهج التاريخي: وهنا تعالج الظاهرة التاريخية ويستفاد من الماضي في فهم وتفسير الحاضر للموضوع محل الدراسة من خلال التعرض لنشأة وتطور الإدارة العامة والموارد البشرية والإدارة المحلية بمنطقه الدراسة.
٢. المنهج الوصفي: يستخدم في العديد من محاور الدراسة بغرض التحليل العملي المتعمق من أجل التوصل الي أجوبه لأسئلته وفرضيات البحث ومن ثم إلى نتائج مفيدة وربما تقديم توصيات أيضاً.
- منهج دراسة الحالة: وهنا يتم التركيز بشكل أساسي علي إحدى محليات ولاية الخرطوم لدراسة حالة وهي محليه بحري.

سادساً: الإطار النظري والمفاهيمي للإدارة المحلية والموارد البشرية

لقد تنوعت وتعددت تعريفات الإدارة المحلية وهذا بسبب اختلاف بيئات العلماء ووجهات نظرهم فنجد هنالك عده تعريفات، منها تعريف الأمم المتحدة، إذ يقول عن الإدارة: هي " نظام من نظم الإدارة العامة، وهي وسيلة إداريه لمعاونة الحكومة المركزية علي أداء مهامها بشكل أكثرفعاليه وكفاءة(١) ويذهب هذا التعريف إلي تقسيم الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والجماعات المحلية لتحفيف الأعباء المتزايدة علي المركز.

وهناك تعريف آخر للإدارة المحلية يقول: أنها توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات محليه منتخبه تمثل السكان المحليين تمثيلاً صادقاً ويكون لها سلطة التصرف في الهياكل

(١) محمد الديموني ومحمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على اعمال الادارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، 2008 ص26.

التي تخص مصالح هؤلاء السكان تحت رقابة السلطة المركزية. ومن خلال هذا التعريف يلاحظ من المهم أن تكون هذه الهيئات المحلية حريصة علي تلبية احتياجات المواطنين بتلك المنطقة لأن الغاية الأساسية لها اعتماد نظم الإدارة المحلية بالإضافة الي الإستقلالية التي تضمن السرعة في تلبية احتياجات المواطنين علي مستوي تلك الوحدات المحلية مع ضمان وحده الدولة من خلال عنصر الرقابة الوصائية(١) .

كذلك عرفت الإدارة المحلية أيضاً علي أنها شكل من اشكال التنظيم المحلي، الذي يتم بموجبه توزيع المهام الادارية بين الحكومة المركزية وهيئات محليه منتخبه ومستقله تؤدي وظيفتها تحت اشراف الحكومة المركزية(٢) .

كما عرفها كرام موري بالقول "أنها مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضه للمسؤولية السياسية أمام الناخبين، أي سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكمل لأجزاء الدولة"(٣).

يميل هذا البحث إلى التعريف الثاني لشموليته وأهميته لموضوع الدراسة الذي سيتم تناوله في التحليل المتعمق .

للإدارة المحلية خصائصها ومميزاتها وأهميتها:

إن الإدارة المحلية تجعل المواطنين اكثر وعي بتقريب المواطنين ببيئتهم وتحسين جوانبها السياسية والاجتماعية والاقتصادية بتكيف النظام الاداري عليها ومع متغيراتها خاصة التكنولوجيا، وأهم أهداف الإدارة المحلية أنها تسعى الي تحقيق المصلحة العامة من خلال إشباع الحاجات وإشراك المواطنين في عملية اتخاذ القرار لأنهم أدري بحاجاتهم وطرق تلبيةها. وأنها تعمل علي أن تحقق أكبر قدر من التنمية المحلية في المنطقة بتحفيز المواطنين علي الاعتماد علي خصائص بيئتهم وتعزيز روح الانتماء وتغيير أنماط العلاقات الاجتماعية القائمة علي الجهوية(٤) .

تبرز أهمية الإدارة المحلية في أنها تشكل صوره من صور التضامن الاجتماعي وتمثل قاعده اللامركزية يتمكن من خلالها المنتخبون من المشاركة في صنع القرار مما يجسد فكره الديمقراطية وتخفيف العبء عن كاهل السلطة المركزية بحيث يقوم نظام الإدارة المحلية بتنفيذ السياسة العامة للدولة، وذلك من خلال عمليات مترابطة وفق تسلسل اداري معين ينحو بتدرج فيما يتصل بالاختصاصات والمسؤوليات.

(1) محمد الديموني ومحمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على اعمال الادارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، 2008 ص26.

(2) عباده ناريمان، دور المجالس المحلية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر (دراسة حالة ولاية برج بوعدريج) 2013 _ 2014، مذكره ماستر كليه الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة ص14.

(3) ناجي محمود عبد النور، دور الادارة المحلية في تقديم الخدمات العامة تجربة البلديات الجزائرية، دفاثر السياسة والقانون، العدد 0.1، جامعة قاصدي مرياح، جوان 2009، ص153.

(4) محمد الطعمانه، نظم الادارة المحلية (المفهوم والفلسفة والاهداف)، ورقة بحثية مقدمة في الملتقى العربي الاول بعنوان: نظم الادارة المحلية في الوطن العربي، عمان 18، 20، اوت 2003، ص9.

من جانب آخر تعمل الإدارة المحلية على تحسين ورفع معدل الوعي لدى المواطنين من خلال تحقيق التنمية السياسية وإتاحة فرص لتدريب القيادات وإعدادها لتشغل مناصب سياسية في المجال التشريعي والتنفيذي على المستوى الوطني (١).

أما مقومات ووظائف الإدارة المحلية فتتمثل في الآتي:

ترتكز مقومات الإدارة المحلية علي ثلاثة أسس كما يلي:

١. وجود مصالح محلية متميزة

يقوم النظام الإداري من خلال تقسيم الإدارة إلى عدة وحدات محلية وفقاً لظروفها وتكون مناسبة من حيث المساحة وعدد السكان والتقسيم العادل للموارد المالية والطبيعية (٢).

٢. الشخصية المعنوية

يجب أن تمنح للوحدة المحلية الشخصية المعنوية وأن تتمتع بالاستقلال المالي والأهلية استناداً على القانون على أن تضمن حقها في التقاضي والمواطنة المستقلة، فالشخصية المعنوية هي النتيجة الطبيعية لقيام اللامركزية لحماية مصالحها القانونية (٣).

٣. قيام هيئات محلية منتخبة.

الهيئات المحلية المنتخبة تنوب عن السكان المحليين في إدارة شؤونهم العامة، والمنتخبين الذين هم من أبناء المنطقة يعرفون دون غيرهم مشاكلهم وحاجاتهم الأساسية.

٤. إشراف ورقابة السلطة المركزية

لا يوجد استقلال تام في نظام الإدارة المحلية ذلك لأنه في حالة وجوده سوف يزعزع وحدة الدولة، وربما يؤدي إلى مطالبة بعض الأقاليم بالانفصال وأن الوحدة المحلية لا بد أن تعمل في إطار السياسة العامة للدولة، وتطبق قوانينها التي لا تتعارض مع الدستور للدولة لأنها الأولى جزءاً من النشاط الإداري والتنفيذي للدولة (٣).

أما وظائف الإدارة المحلية فتنبع من اهتمامها بالخدمات الاجتماعية والتعليمية والصحية والوقائية والثقافية والعمرانية والمرافق العامة ولها وظيفتان أساسيتان هما:

(١) موفق حديد محمد، الإدارة العامة هيكلية الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ برامج الحكومة الاردن، دار الشروق للنشر والتوزيع، 2007، ص22، ص23.

(٢) عبد الرازق الشخيلي، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، عمان، دار المسيرة للطباعة والنشر والتوزيع، 2001، ص22

(٣) عبد القادر صخر زهاني، دور الإدارة المحلية في تنمية موارد البشرية دراسة ميدانية: لبلديه المسيله (2018_2019)، مذكرة مقدمة لنيل الماجستير الاكاديمي، ص28.

١. الوظيفة التنموية: وهي التي تهتم بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية من خلال إدارة عمليات التنمية المحلية وتقسّمها إلى:

(أ) وظائف مرتبطة باحتياجات السكان مباشرة.

(ب) وظائف مرتبطة بالتخطيط المستقبلي للتنمية.

٢. الوظيفة السياسية

(أ) هي تنشئ جو ديمقراطي حر عن طريق التمثيل العادل لأفراد المجتمع في المؤسسات السياسية.

(ب) تحفيز سكان الوحدة المحلية للمشاركة الفاعلة في أداء دورهم السياسي المنوط بهم.

(ج) تعمل على تدريب القيادات السياسية داخل الوحدة المحلية على بناء القدرات وغيره (١).

سابعاً: مفهوم المورد البشري وتنمية الموارد البشرية

تعددت تعريفات الموارد البشرية من حيث الصياغة ولكنها تتفق من حيث المضمون حيث إن المورد هو مصدر مادي أو معنوي وإذا تم استخدامه بطريقة فعالة فإنه يحقق منفعة ما مثل المورد المالي (١). وعلى ذلك فإن لفظ الموارد البشرية هي كل العمالة الدائمة والمؤقتة والتي تعمل في المنظمة، والعمالة هي القيادات التنظيمية أي أن العنصر البشري هو البنية الأساسية لأي منظمة والمكون الأساسي لها وغاياتها في النهاية.

تعبر الموارد البشرية عن الثروة الأساسية في أي منظمه انتاجيه أو خدمية، وهي عنصر الانتاج الرئيسي والذي تضاف أهميته على ما سواه من عناصر الانتاج وتضم الموارد البشرية كل العاملين في المنظمة من مختلف النوعيات والجنسيات ومهما اختلفت وتنوعت مستويات المهارة وأنواع الأعمال التي يقومون بها أي أنها تشمل كل من هيئة الإدارة والعاملين في مجال الإنتاج ومجال الخدمات والمهن المساعدة (٢).

يقصد بالموارد البشرية كل العناصر الموجودة في المنظمة والموزعة عبر المصالح والمناصب وهي تعمل من أجل تحقيق أهداف محددة على المدى القصير أو البعيد، وعرف بيتر دراكر (في عام ١٩٥٤ م) في كتابه تطبيقات إدارة الموارد البشرية قائلاً: أن العامل باعتباره مورد بشري كباقي موارد المؤسسة الأخرى وأن هذا المورد يحتوي على خصائص ينبغي على المدير أن يأخذها بعين الاعتبار، فالموارد البشري - برأيه - على خلاف الموارد الأخرى يمتلك القدرة على التنسيق والاندماج وتنفيذ الاحكام (٣).

أسباب الاهتمام بتنمية الموارد البشرية وأهميتها:

هناك عدة أسباب أدت الى الاهتمام بتنمية الموارد البشرية على مستوى كل التخصصات من هذه

(١) عبد الكريم المسعودي، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية: دراسة حالة بلدية ادرار، رسالة ماجستير منشورة، تلمسان، ٢٠١٢_ ٢٠١٣، ص ٣

(٢) عبد القادر صخر زهاني، مرجع سبق ذكره، ص ٢٦.

(٣) عبد القادر صخر زهاني، المرجع السابق ذكره، ص ٢٨

الأسباب تحسين مهارات وقدرات ومعارف الموارد البشرية للحفاظ على مستويات الأداء المخططة وتوجيه الموارد البشرية الجديدة وتعريفهم بوظائفهم، توفير الدافع الذاتي للموارد البشرية وتحسين إنتاجيتهم كماً ونوعاً، تهيئة الأفراد لمواجهة التحديات التي يفرضها المحيط الخارجي على المؤسسات، تهيئة الأفراد لتقلد وظائف مستقبلية ومواجهه كافة التغييرات التكنولوجية والمعلوماتية والتسويقية، وتحسين مهارات وزيادة قدرات الأفراد ورفع مستوى ادائهم بما يطابق معايير الأداء المحددة لهم (١) .

من الأهداف الأساسية لتنمية الموارد البشرية هي مساعدة الأفراد العاملين على مواكبة ومواجهة التحديات التي تفرزها التطورات السريعة والمتسارعة للتكنولوجيا وغيرها من أنواع التطور في بيئة عمل الأفراد والمنظمة ككل ويمكن حصر هذه الاهداف فيما يلي:

١. إثراء الجودة في ميدان العمل من خلال خلق منتدى لتبادل الخبرات واصدار المعلومات التي تساعد برنامج تطوير الموارد البشرية وكذلك التسيير في مختلف المجالات.

٢. صنع وتطوير قنوات الاتصال بين صانعي القرار ومختلف الفاعلين والمهتمين بتنمية الموارد البشرية.

٣. خلق منتدى لتقويم وتسيير المبادلات في ميدان التنمية البشرية وكذلك لتبادل الخبرات والتطبيقات الاخرى (٢) .

سابعاً: ما بين الإدارة المحلية وتنمية الموارد البشرية

اصبح موضوع تنمية الموارد البشرية يشكل أحد أكبر الاهتمامات التي تشغل بال الباحثين والدارسين الذين يرون أن تنمية الموارد البشرية هي أساس تطوير الادارة المحلية. فعمليات التخطيط والتدريب للموارد البشرية هي أساس قيام إدارة فعالة قائمة على أساس علمي وفني ذو جودة عالية وعليه فإن الاهتمام بالعنصر البشري في الإدارة يسهل عملية تطوير وتنمية مهارات العاملين. إضافة إلى تقييم الأداء الخاص بالعاملين من أجل تنمية المورد البشري في الإدارة المحلية، وعليه سنتناول العلاقة بين سياسات الإدارة المحلية وتنمية المورد البشري وذلك من خلال استراتيجيات الموارد البشرية في الإدارة المحلية واستراتيجية التدريب الاداري في تنمية الموارد البشرية.

من جانب آخر تعد استراتيجيات تخطيط الموارد في الإدارة المحلية من أهم العمليات التي عن طريقها يتم تحديد جميع الاحتياجات الخاصة بالمنظمة سواء من الموارد البشرية أو الموارد المالية لذلك سنقوم في هذا البحث بدراسة عملية تخطيط الموارد البشرية في الإدارة المحلية. ولكن قبل التطرق إلى تعريف تخطيط الموارد البشرية وجب التعرف على مفهوم التخطيط لأهميته.

عرف واتسون التخطيط بأنه: مجموعه جهود واعية ومستمرة تبذل من قبل حكومة ما لزيادة معدلات التقدم الاقتصادي والاجتماعي والتغلب علي الاجراءات المؤسسية التي من شأنها أن تقف عائقاً في وجه

(١) بن عبده محمد، مطبوعة محاضرات في قياس ادارة الموارد البشرية في الادارة المحلية، جامعة مصطفى اسطوبولي مسكر ، 2021 ، ص 2.

(2) علي السلمي، ادارة الموارد البشرية، القاهرة، دار غريب للطباعة ، 1997، ص 47.

هذا الهدف (١)،، وايضاً عرفه هنري فايول بأنه: التنبؤ بالمستقبل والاستعداد له فهو بعد النظر الذي يتجلى في القدرة علي التنبؤ بالمستقبل والتحضير له بإعداد الخطة المناسبة (٢). من هذا التعريف إتضح أن التخطيط يقوم على عملية التفكير والتقدير للمستقبل والنظر في البعد الزمني والتنبؤ بالتغيرات ووضوح الخطط لما يخفيه المستقبل والتأقلم مع الظروف غير المستقلة.

ويعد تخطيط الموارد البشرية في إدارة الجماعات المحلية من الموضوعات المهمة في تحديد الاحتياجات من العنصر البشري، كما أنه يعد من أهم الوظائف الادارية فيها، ولقد تعددت التعاريف المقدمة بشأن التخطيط منها يعتبر تخطيط الموارد البشرية تلك العملية التي تتأكد المنظمة من خلالها أن لديها الأعداد والانواع المناسبة من العاملين في الأماكن المناسبة والوقت المناسب والقادرين على القيام بكفاءة وفعالية تلك المهام التي تسمح للمنظمة بإنجاز أهدافها الكلية . وقد عرفه جمال الدين محمد المرس قائلًا: أن تخطيط الموارد البشرية هو عملية تحليل منظم ومستمر لجانب العرض والطلب على الموارد البشرية في المستقبل بما يساعد على مواجهة عنصر المفاجأة وعدم التأكد (٣). ويتضمن تخطيط الموارد البشرية تقدير احتياجات المؤسسة من الموارد البشرية من حيث تحديد أنواع الوظائف المطلوبة وأعداد الأفراد اللازمين من كل نوع ولكل وظيفة خلال فترة زمنية معينة.

ثامناً: معوقات ومشكلات تخطيط الموارد البشرية:

تتمثل أهم معوقات ومشاكل عملية تخطيط الموارد البشرية في الآتي :
وجود قصور في السياسات التعليمية مما أثرت على العمالة وعدم قدرتها على استيعاب كل المتغيرات في المجالات .

عدم توفر المعلومات والبيانات الكاملة عن اتجاهات الطلب والعرض في سوق العمل مما يؤدي الى صعوبة تقدير حجم العمالة المطلوبة خلال فترات إعداد خطط العمالة.

التعدد والتغيير في القوانين والتشريعات الخاصة بالتوظيف وانخفاض كفاءة التخطيط الاستراتيجي على مستوى المنظمة.

التغيير في القيم والاتجاهات والمعتقدات الاجتماعية تجاه قيمة العمل واثار ذلك على قيمة العمل واثار ذلك على قيمة الوظيفة وعلى الاستقرار الوظيفي للفرد (٤).

أهداف التدريب في الإدارة المحلية وتنمية الموارد البشرية:

يمكن حصر أهم أهداف التدريب بشكل عام في الآتي:

١: تنمية المعارف: تركيز على تنمية معارف المتدربين ومعلوماتهم وتكريسها لخدمة أهداف المنظمة

(1) محمد بن دليم القحطاني، إدارة الموارد البشرية نحو نهج استراتيجي متكامل، الرياض السعودي ،ص7
(2) حدادي صلاح، الموارد البشرية للإدارة، مذكرة مكملة لنيل الماجستير في حقوق تخصص القانون الاداري ،2013، ص53.

(3) عبد القادر صخر زهاني، مرجع سابق، ص59.

أي الارتقاء بمعارف العاملين ومعلوماتهم وفقاً للمستجدات التي يجب الإلمام بها لإتقان العمل، وما يتبع ذلك من معرفة للنظم والتعليمات وأساليب واجراءات العمل ومعرفة الاختصاصات والمسئوليات وعلاقات العمل.

٢: تنمية مهارات الأفراد: يقصد بها المهارات والاستعدادات اللازمة لأداء العمل وذلك يجمع كل أنواع المهارات من مهارات فكرية وأخرى عملية ومهارات سلوكية خاصة الجانب الانساني عند التفاعل والتعامل مع الآخرين () .

٣: التدريب من أجل الترقية: يهدف التدريب إلى معالجة التدفقات علي المناصب الشاغرة فإن نجاح عملية الترقية يعتمد على جودة التدريب وبالتالي قد يؤدي الي فشل عملية الترقية () .

إن دور التدريب لا يقتصر على تنمية مهارات ومعارف الموارد البشرية بل يتعداها الى مرحلة استثمار الطاقات التي يدخونها والتي لم تجد طريقها للاستخدام الفعلي بعد، بالإضافة الى تعديل السلوك وتطوير أساليب الاداء الايجابي نحو البيئة وتحسين فاعليته، وهذا من خلال التدريب النظري والعملية. إن تدريب الموارد البشرية على مستوى الإدارات المحلية سيساعد على ممارسة السلوك المرغوب فيه فهو يعتبر المدخل السليم لترشيد سلوك الموارد البشرية في المنظمة وتبصيرهم للمنظمة بالنتائج الجيدة لأعمالهم والذي ينعكس في النهاية على بيئة العمل بالمنظمة وكافة انشطتها (١). وجدير بالإشارة تسمح تنمية الموارد البشرية في الادارة المحلية بتنفيذ مجموعة من البرامج والدورات التدريبية للموارد البشرية في تأهيلهم وتحسين ادائهم. أضافه الي تدريبهم علي كيفية استعمال التكنولوجيا علي الإدارات للحفاظ علي المناخ التنظيمي والتقليل من الصراعات، وعليه تعمل استراتيجية تنمية الموارد البشرية على تنمية الوعي لدى العاملين ولفت اهتمامهم وتنمية الاتجاهات الايجابية نحو المنظمة وبالتالي فهي تعمل على تحقيق تنمية العنصر البشري (٢).

ثامناً: التعريف بولاية الخرطوم في ظل الحكم الفيدرالي و بمحلية بحري

ولاية الخرطوم هي إحدى ولايات دوله جمهوريه السودان وفيها توجد مدينه الخرطوم عاصمه البلاد. تقع الولاية وسط السودان شمال شرق اوساط البلاد في مركز السودان قرب مكان إلتقاء النيلين الابيض والأزرق ليكونا نهر النيل معا .

يحد ولاية الخرطوم من الجهة الشمالية الغربية الولاية الشمالية، ومن الجهة الشرقية والجنوبية الشرقية ولايات كسلا والجزيرة والقضارف والجزيرة ومن الجهة الشمالية الشرقية ولاية نهر النيل. وتاريخياً أطلق اسم الخرطوم علي العاصمة الوطنية للسودان كما يطلق الاسم نفسه علي الولاية كذلك.

-
- (1) عماد مساعديه، دور استراتيجية تنمية الموارد البشرية في تحقيق المسؤولية الاجتماعية في المؤسسات الاقتصادية الجزائرية، دراسة حالة بعض المؤسسات الاقتصادية، رسالة ماجستير منشورة، سطيف، 2013، 93.
- (2) عبد القادر صخر، المرجع السابق، ص61.

وفي الضفة الغربية للنيل توجد مدينه امدرمان التي بناها الامام المهدي المعروف بقائد الثورة المهدية واسماها " البقعة المباركة". وتعرف مدينة الخرطوم بأنها مركز العاصمة وتشمل الولاية المدن الثلاثة وهي: الخرطوم وأمدرمان والخرطوم بحري، أي العاصمة المثلثة.

مدينة الخرطوم :

هي العاصمة الإدارية والسياسية لجمهورية السودان، بنيت في عام ١٦٩١ م، ويصل مستوى ارتفاعها عن سطح البحر حوالي ٢٨٢ م وهي ليست مدينة ساحلية ولا تطل على أي شاطئ بحري او محيط، ولكن يحيط بها شواطئ ملتقى النيلين، وهي تابعة إدارياً لولاية الخرطوم، وفيها العديد من المباني الحكومية والادارية وهي عاصمة ولاية الخرطوم، وولاية الخرطوم من أهم الولايات التي تتكون منها دولة السودان بالتقسيم الإداري فمن المعروف أن السودان ينقسم إدارياً الي ١٨ وولاية الخرطوم هي من الولايات الوسطي في السودان .

جغرافيا المنطقة :

تقع ولاية الخرطوم بين خط طول ٣١,٥ - ٣٤,٤٥ درجة الي الشرق وخط عرض ١٥,٨ - ١٦,٤٥ درجة إلى الشمال، أما مناخ الولاية فهو شبه صحراوي حار وجاف صيفاً حيث تصل درجة الحرارة نحو ٤١م عظمى ونحو ٢٢م صغرى، ويبلغ متوسط هطول الأمطار السنوي حوالي ١٥٠ ملم تقريباً أما المحاصيل الزراعية فيها بشكل رئيسي الخضر والفواكه بأنواعها المختلفة.

تنقسم الولاية من جغرافيا إلى ثلاثة أقسام او كتل وهي على النحو التالي:

١. الكتلة الاولى: وهي تبدأ من المقرن عند ملتقى النيلين وتنحصر بينهما .

٢. الكتلة الثانية: الخرطوم بحري وهي الكتلة الشمالية الواقعة بين النيل الازرق ونهر النيل، وتشمل محلية الخرطوم بحري، وشرق النيل ومحلية الريف الشمالي وتعتبر مدينة الخرطوم بحري هي المحلية الأكبر في هذه الكتلة.

٣. الكتلة الثالثة: هي تلك التي تقع غرب النيل الأبيض ونهر النيل وتشتمل على ثلاثة محليات وهي امدرمان، وأمبده، وكبرى، وتعتبر مدينة امدرمان أكبر مدنها، وقد كانت هي العاصمة التاريخية في السودان، حيث لعبت دوراً أساسياً في البلاد عندما اتخذها الإمام المهدي عاصمة للدولة المهدية ما بين عامي ١٨٨٥-١٨٩٩، وفيها الكثير من المناطق الأثرية والتاريخية والمزارات الدينية والاسواق الشعبية، وتعتبر منطقة غرب ام درمان من اكثر مناطق الصيد الطبيعي تميزاً بالولاية.

النشاط الاقتصادي:

إن معظم سكان ولاية الخرطوم هم من العمال وموظفي دوائر الدولة الحكومية والعاملين في القطاع الخاص وفي البنوك كذلك، وهناك شريحة لا بأس بها من رجال أصحاب الاعمال الذين يعملون بالتجارة والتصدير.

كما توجد شرائح متنوعة أخرى من المهاجرين والنازحين تعمل ببعض الاعمال الهامشية، أما سكان الارياف فيعمل معظمهم بالزراعة ورعي المواشي، وبذلك هم يمدون العاصمة الخرطوم بالخضار والفاكهة وايضاً بالألبان. كما أن هناك بعض السكان المجاورين لضفاف النهر متمرسين بصناعة الفخار والطوب إضافة الي صيد الاسماك، تبلغ مساحة الاراضي الزراعية في الولاية حوالي ١,٨ مليون فدان إلا أن المزروع منها لا يزيد عن ٠,٣٥ مليون فدان .

كما وبلغت المساحات المستغلة للرعي الطبيعي حوالي ٢,٢ مليون فدان ايضاً، أما مصادر المياه المستفادة منها للزراعة فهي النيلين الازرق والأبيض ونهر النيل وايضاً من بعض المياه الجوفية. وبخصوص الثروة الحيوانية فهي تتكون من حوالي مليون وربع رأس من الماشية ويتم التركيز على رعي الأبقار لإنتاج الألبان كما توجد مزارع للأسماك، ودواجن لإنتاج البيض، ولحوم الدجاج، أما إنتاج اللحوم من الماشية فهو معد للتصدير بشكل أساسي بالإضافة لاحتياجات المستهلكين محلياً (١).

تاسعاً: محلية بحري النشأة والتطور

تم تأسيس محلية الخرطوم بحري في عام ٢٠٠٣ وهي تقع في الجزء الشمالي من ولاية الخرطوم بين خطي عرض (١٥٨) و(١٦_٤٥) وخطي طول (٢٤_٢٥) و(٣١_١٦)

ويحدها من الشمال ولاية نهر النيل ومن الجنوب النيل الازرق ومن الشرق محلية شرق النيل ويحدها من الغرب نهر النيل

يسود المحلية مناخ السافانا الفقيرة (حار صيفاً جاف شتاء) حيث يسود الصيف من مارس حتي يوليو، أما فصل الخريف فيبدأ في يوليو ويستمر حتى اكتوبر بينما يستمر فصل الشتاء من نوفمبر حتي فبراير، والمساحة الكلية للرقعة الموصوفة تبلغ ٤٥٥,٩٠٧ كلم مربع.

ويبلغ عدد سكان المحلية (٦٠٨,٨١٧) نسمة حسب التعداد السكاني للعام ٢٠٠٨ ويقدر عددهم في العام ٢٠١٨ بحوالي (١,١٦٤,٥٠٠) حسب الإسقاط السكاني.

محليه الخرطوم بحري:

يقطن ٧٦% من السكان في المناطق الحضرية و٢٤% في المناطق الريفية يعملون في المؤسسات العامة والخاصة الخدمية والصناعية اضافة الى امتهان حرف الزراعة والرعي والتجارة. بالنسبة للنشاط الاقتصادي فتتميز محلية بحري دون غيرها بنشاطات اقتصادية عديدة ومتنوعة بيد أن الزراعة والصناعة هي عماد الأنشطة، حيث نجد المنطقة الصناعية الكبرى للسودان جوار المصفاة وتلك الأراضي الشاسعة التي لم تستغل بعد الصالحة للزراعة وتربية الحيوان معاً.

الهيكل التنظيمي والإداري للمحلية :

تم تقسيم الرقعة الجغرافية لوحداث إدارية ولجان شعبية قاعدية، و تدار المحلية عبر إدارات رئيسة تمت تسميتها وفق قانون الحكم المحلي لعام ٢٠٠٧ كآآتي:

١. الإدارة العامة للشؤون الادارية والخدمة المدنية.
 ٢. الإدارة العامة للشؤون الاستراتيجية والمعلومات.
 ٣. الإدارة العامة للشؤون المالية والتنمية الاقتصادية.
 ٤. الإدارة العامة للشؤون التعليمية.
 ٥. الإدارة العامة للشؤون الصحية والبيئة.
 - ٦: الإدارة العامة للتخطيط العمراني والبنى التحتية.
 - ٧:الإداره العامة للشؤون الزراعية والثروة الحيوانية.
 - ٨: الإدارة العامة للتنمية والشؤون الاجتماعية والثقافية والشباب والرياضة والاعلام.
- أما الادارات الفرعية فهي على النحو التالي:

١. إداره الاعلان والاستثمار

٢. إداره النقل والبترول

٣. إداره النظام العام والمخالفات

٤. إداره الجودة الشاملة والتطوير

٥. إداره الترفيه الحضريّة

٦. هيئة النظافة.

من ناحية إدارية تنقسم المحلية إلى عدة وحدات ادارية، إذ تشمل عدد ٢٤٩ حي وقرية ترتبط المحلية بمحليتي الخرطوم وامدرمان بعدد خمسة كباري، كما ترتبط بولاية نهر النيل بطرق حيوية تشمل طريقي التحدي والطريق الدائري كما تضم المحلية أكبر منطقة صناعية بالسودان إضافة الى أكبر مصفاة لتكرير البترول بالبلاد والمنطقة الحرة في الجزء الشمالي من المحلية.

وتشمل الوحدات الإدارية بحري المدينة ١١ حي ، بحري وسط ٨ احياء، بحري شرق (كوبر "كافوري")، شمبات والصفاية والبراحة ١٢، حلفايه الملوك ١٦ حي، ام ضريوه والسامراب ١٦ حي ، دردوق ٧ احياء ، الدروشاب ١٥ حي ، الكدرو وأم القري ٢٠ حي، السليت جنوب ٢٥ حي ، والسليت شمال ٢٠ حي ، ريف

بحري جنوب الجيلي ٢٨ حي، ريف بحري شمال قري ٤٨ حي (١).

ولا بد من عرض الهيكل التنظيمي داخل محلية بحري ومعرفة عملية اتخاذ القرارات وكيفية تنفيذها داخل هذا الهيكل وكيفية التنسيق للقرارات الإدارية بين الإدارات والوحدات لتنفيذ القرارات الحكومية والبرامج المحلية.

يتكون الهيكل التنظيمي لمحلية بحري من المدير التنفيذي وغالباً ما يكون ضابطاً ادارياً يعاونه مدير مكتب المعتمد والمستشار القانوني بجانب الإدارات التي ذكرت سابقاً. ولتحقيق أهداف المحلية وإعادة مذكر سابقاً لتفصيل أكثر فإن المحلية تم تقسيمها الى إدارات متخصصة وهي الادارة العامة للشئون الادارية والخدمة المدنية وهي ادارة تعتبر نائبه للمدير التنفيذي، وبعدها يوجد إدارة للشئون المالية والتنمية الاقتصادية وتوجد إدارة التخطيط والمرافق العامة وتوجد الإدارة العامة للشئون الصحية (ما عدا المستشفيات التابعة للوزارة) وتوجد إدارة التعليم لمرحلة الاساس (ما عدا التعليم العالي تابع للوزارة)، كما توجد إدارة تخص الاستراتيجية والمعلومات وهي تنقسم الى قسمين قسم الاستراتيجية للتخطيط الاستراتيجي، ونظم المعلومات ويعملان معا ويكملان بعضهما بعضاً لأنهما يوفران المعلومات التي تساعد في اتخاذ القرار، وتوجد إدارة الزراعة والثروة الحيوانية، والادارة العامة للشئون الاجتماعية والثقافية والشباب والرياضة والاعلام، وكل هذه الادارات توجد بها اقسام داخلها تساعدها في أداء مهامها، وهي تعتبر آلية يسير بها المدير التنفيذي عمله للوصول الى الهدف العام. (الهيكل التنظيمي لمحلية بحري وفق قانون الحكم المحلي لعام ٢٠٠٧).

وهذه الإدارات في المحلية يوجد ما يوازيها في الوزارات الحكومية مثل إدارة التنمية في المحلية يوازيها وزارة التنمية وهكذا، والعمل كله ينزل من الوزارات فالقرارات التي تشمل الوزارة توزع على الوزارات. أما تلك التي تخص المحلية فتوجه الى المحلية المعنية للتنفيذ وهنا يظهر التنسيق الخارجي، حيث أن الظل الكبير هي الولاية وتوجد بها وزارات ومحليات، ويكون العمل في عدة مجالات من أهمها التخطيط العمراني ومسألة مصارف المياه في الخريف الداخلية، كما توجد مصارف كبيرة الحجم داخل المحلية تتبع للوزارة وأحياناً تنسق الوزارة مع المحلية في اتمام مهمة مثلاً: نفس المثال السابق مصارف المياه حيث يتم رفع شكاوي من السكان المنطقة وترفعه المحلية للوزارة لأن المصرف في هذه المنطقة خارج تخصصها وبعدها يصدر قرار من أعلى بأن المحلية لابد أن تشارك الوزارة في موضوع هذا المصرف في تلك المنطقة المعنية وهذا شكل من اشكال التنسيق الإداري في تنفيذ القرارات الحكومية داخل المحلية أيضاً.

إن العمل يكون في شكل هرمي متسلسل حيث أن القرار يأتي من الوالي بعدها ينتزل للوزارات ثم ينزل إلى المحليات ويعنى به المدير التنفيذي للمحلية ثم بعدها يقوم المدير التنفيذي بتحويل القرار الى الإدارات داخل المحلية لكي تقوم بتنفيذه وكل إدارة تضطلع باختصاصها، وأحياناً يأتي قرار من الوالي مباشرة إلى المحلية المعنية.

(١) وثائق حكومية تعريفية للمحلية عن الهيكل التنظيمي وعمله وفق قانون المحلية لعام 2007

لكي تنفذ المحلية طلبات السكان بيسر وسهولة عليها يتم ذلك من خلال وحداتها الإدارية داخل المحلية، وهي تأتي بعد الإدارات مباشرة وكل وحدة إدارية تشمل نطاق جغرافي معين تقدم خدمات داخل هذا النطاق وعلى كل وحدة إدارية يوجد ضابط إداري، ويأتي من الهيئة للشؤون الإدارية والخدمة المدنية حيث تعمل على توزيعهم على الوحدات الإدارية ويعاون الضابط الإداري نائب في العمل .

في الراهن عند حدوث مشكلة في نطاق جغرافي معين لا يذهب المواطن الى محلية بحري مباشرة بل يذهب الى لجان الحرية والتغيير للخدمات (اللجان الشعبية سابقا) وتعمل هي الأخيرة على رفعه إلى الوحدة الادارية المعنية وتحاول حل المشكلة احيانا دون الرجوع إلى المحلية، وهذا من باب تخفيف العبء الاداري على المحلية وتسهيل الأمر على المواطن، مثال إذا أراد مواطن استخراج تصديق للبناء من منطقته الجيلي يذهب الى الوحدة الادارية ريفي بحري جنوب الجيلي وفي داخلها توجد الوحدة الادارية للتخطيط العمراني وبها مهندس يدرس الأمر ثم ترفع الى مدير الوحدة ومن ثم يتم التصديق له داخل المحلية دون الحاجة لذلك هذا المواطن الى محلية بحري، وحيانا يتطلب الأمر أن يحول إلى المحلية للإدارة المختصة وبعدها للمدير التنفيذي ثم للوالي (من أسفل الى أعلى) .

أما فيما يختص بالجانب المالي داخل المحلية ولأهميته تقوم المحلية بمهامها على أفضل ما يكون إذا توفر المال بحيث تأتي موارد المحلية من الحصة المكتوبة لها في الميزانية العامة ويسمى دعم محول، ومن الخيرين والمساهمين داخل المحلية ويسمى دعم شعبي، وفي بعض الأحيان يتم عمل تنسيق بين المحلية وأفراد الحي في اتمام عمل اجتماعي داخل الحي فيساهم أفراد الحي بمبلغ مالي ويطلبون من المحلية مساعدتهم ايضا في اتمام هذا العمل.

ولكي نرى كيف يسير العمل داخل المحلية ومن أجل مراقبته وضمان الوصول الى أهدافه وتحقيقا لبرامج المحلية التي تريد تنفيذها يتم مطالبة كل إدارة بكتابة تقارير، هذه التقارير أحدها يكون يومي مثل التقارير المرتبطة بالصحة ومثل الآلية الجديدة تسمى الآلية الاقتصادية وقد تم انشاؤها لمراجعة أمر الدقيق والمخابز فترفع تقرير يومي لأنها مربوطة بمعاش المواطنين، وتوجد تقارير شهرية وهي تشمل كل الإدارات التي يكون لها تقرير شامل بأدائها خلال كل شهر، وتصنف التقارير من أقلها مستوى الى أعلى مستوى وهي تقارير يومية، تقارير شهرية، تقارير ربع سنوية، وأخرى تكون كل ثلاثة اشهر، تقارير نصف سنوية وتكون كل خمسة أشهر وتقارير عامة تكون كل سنة، ويتم مراجعة التقارير للتأكد من أن الإدارات تعمل على تنفيذ الخطط والبرامج التي وضعتها ادارة التخطيط الاستراتيجي والمعلومات.

تعمل المحلية على وضع خطة العمل العامة وتحدد موازاناتها، حيث أن وزارة المالية من شهر يوليو ترسل موجّهات للمحلية بميزانية العام الجديد ولا تخرج المحلية عن هذه الموجّهات، وتحدد المحلية ميزانياتها بموجب خطط وبرامج وعليه يأتي المدير التنفيذي ويجمع مديري الإدارات العامة داخل اجتماع لوضع الميزانية ويطلب من كل إدارة عامة وضع خططها وبرامجها وميزانياتها المالية المقدرة التي تمكنها من تنفيذ هذه البرامج وعادة تكون الميزانية بأرقام تقديرية، وتجمع كل هذه الخطط وتحول الى إدارة التخطيط الاستراتيجي وهناك توضع في شكل خطة عامة للمحلية وتراجع وتصدق، ويأتي العام

الجديد وقد حددت ميزانيته وخططه مسبقاً ويبدأ العمل علي تنفيذها.

والخطط والبرامج المراد تنفيذها يتم تحديد فترة زمنية معينة لها مثلاً ثلاثة اشهر، وفي حالة عدم اكتمال البرنامج في ثلاثة اشهر يرحل للشهور التالية ويسمى برنامج مستمر وذلك مثل مشاريع البناء والتشييد في فصل الخريف حيث يتم ايقافها واستئناف العمل فيها بعد انتهاء الخريف (). تلك هي الطرق التي توضع بها الخطط من الإدارات المختلفة داخل المحلية ومن ثم تنفذ بعد إجازة الموازنة العامة السنوية وفقاً للإيرادات المتوقعة.

عاشراً: دور الادارة في تنمية الموارد البشرية دراسة حالة محلية بحري

تمتلك الإدارة المحلية كغيرها من الإدارات والمؤسسات موارد بشرية للقيام بوظائفها المختلفة، ونظراً لتنوع وظائفها وتغيرها وتطورها فإن نجاحها، مالا شك فيه، يتوقف على مهارات وقدرات الموارد البشرية والتي تعتبر مصدراً للإبداع والابتكار. وعليه يتوجب تفعيل الموارد البشرية من خلال تطوير قدرات الأفراد وصيانتها وتوجيه الأفراد نحو الوظائف حسب قدراتهم (٢) .

بالنظر إلى الهيكل التنظيمي لمحلية بحري الذي يتكون من عدة إدارات تتمثل في الادارة العامة للشئون الادارية والخدمة المدنية وبها شئون العاملين والإدارة الداخلية والإحصاء والمعلومات والتدريب والمكتب العمومي وغيره كما سبق التوضيح فإن مهام هذه الإدارة تتمثل في وضع وتنفيذ خطط وبرامج إدارة الموارد البشرية وتأهيل وتدريب ورفع قدرات العاملين في ظل الموجهات الولائية وحصر القوة العاملة وحصر سجلات العاملين، وفي هذه السجلات يوجد سجل سنوي للعاملين يتغير مع ظهور وظائف جديدة أو ترقية أو معاشات أو إلغاء وظائف، وبعدها يتم مراجعة السجلات السنوية للموظفين وتقوم إدارة المحلية أيضاً بإعداد الهياكل التنظيمية والوصف الوظيفي للمستويات المختلفة في المحلية وفقاً للهيكل التنظيمي.

أما فيما يتعلق بإدارة شؤون العاملين فتكون الإدارة مسؤولة عن المحاسبات والغياب عبر مجلس محاسبة يشكل من خلال المدير التنفيذي يأمر عادة تتولاه إدارة شؤون العاملين وهي بدورها تحدد أعضاء اللجنة للمحاسبة. ويتكون أعضاء هذه اللجنة من عضو من الموارد البشرية وهو يكون بمثابة المقرر وعضو من الإدارة المالية وعضو ثالث من الشئون الادارية أو من ينوب عنه بجانب أحد موظفي قسم الشخص المحاسب وهو يمثل العضو الرابع.

ومن أجل تنمية الموارد البشرية تعمل الإدارة المحلية على ترقية وتحفيز الموظفين وهذه الحوافز تأتي عبر شئون العاملين وبعدها يتم اجازتها حتى ترفع للنظام، وهي كذلك مسؤولة عن العلاوات، وإدارة شئون العاملين أيضاً مسؤولة هي الأخرى من حفظ ملفات الموظفين التي توضع عند إدارة الموارد البشرية وهي ملفات متعلقة بكل ما يخص الموظف، وبها ملفات أخرى تسمى الملفات السرية والسيارة، أما الملف

(1) مقابلة مع: فاطمه ابو عيسي، ادارة التخطيط الاستراتيجي والمعلومات ، الخميس الموافق 2021/7/29

(2) محمد الشيخ عبد القادر مراس ، دور ادارة الموارد البشرية في التأثير على الأداء (مذكره ماجستير ،

جامعه تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية، 2016) ص31.

السيار يكون متوفر عند التنقلات بين الإدارات، بينما الملف السري يوجد فقط عند جهة عمل الموظف. بالنسبة لتعويضات العاملين يوجد ميزانية لكل قسم توفر النثرية والمعينات للعمل من أدوات مكتبية وأدوات عمل وفيما يخص تحسين بيئة العمل تعمل المحلية من خلال ادارة شؤون العاملين على خلق ظروف صالحة للعمل والابتكار لجعلها بيئة محفزة للعمل(١).

وتهتم الإدارة المحلية بموضوع التدريب حيث توجد إدارة التدريب التي تعمل على إقامة دورات تدريبية محلية تقوم بها أي إدارة على حسب اختصاصها لرفع مستوى أداء وكفاءة موظفيها وهذا على مستوى المحلية، لكنها دورات لم تكن كافية لرفع قدرات هؤلاء العاملين إذ أن عددها محدود. ويوجد أيضاً دورات تدريبية على مستوى الولاية وكما أنه يوجد تدريب على المستوى الخارجي. وتهتم الإدارة المحلية أيضاً بجانب التحفيز المادي والمعنوي حيث أنه إذا تميز قسم إدارة ما فإنه يعطي حافز تميز سنوي وشهادات تقدير، وهذا ما يحفز عامل المنافسة بين ادارات المحلية(٢). غير أن التحفيز المالي في كثير من الأحيان غير مجزي بسبب التضخم وقلة قيمة الجنيه السوداني مقابل العملات الأجنبية.

يضطلع المجلس الأعلى للتنمية البشرية لولاية الخرطوم محلية بحري بوضع خطط التدريب لرفع مستوى قدرات الموارد البشرية في المحليات ومن ضمنها المحلية بحري ويهدف هذا البرنامج إلى تنمية وتطوير قدرات العاملين وتأهيلهم وفق الحاجات الإستراتيجية للولاية وتطوير واستدامة ربط المسارات الوظيفية بنظام الجدارات، واعطاء الأولوية للتدريب في مجالات التقنية بالتركيز على تطبيقات الحكومة الالكترونية وفي الخطة الأخيرة للعام ٢٠٢١ استهدفت نحو ١٣٠٠٠ متدرب للبرامج الأساسية، وللبرامج الداخلية نحو ٣٦٥٧٠ متدرب، بينما البرامج المتخصصة كان نصيبها نحو ٢٦٠٠٠ متدرب، والبرامج العامة ١٠٥٧٠ متدرب، بينما البرامج الخارجية استهدفت حوالي ١٠٠٠ متدرب، وكان تدريب المجال القيادي نحو ١٠٠ متدرب، وأخيراً التدريبات المجتمعية مستهدفة ١٥٠٠ متدرب (٢).

أحد عشر: المشاكل التي تواجه الإدارة المحلية والتي تحول دون تحقيق تنمية الموارد البشرية في محلية بحري

يوجد بالمحلية مشاكل مالية حيث تعتبر الموارد المالية العمود الفقري لأي نظام حكم محلي فعال حيث تواجه المحلية عجزاً في تمويل برامجها الخدمية وتنفيذ سياساتها وخططها التنموية من مصادرها الذاتية أو من مصدر التمويل الحكومي والدعم المركزي.

وتعاني محلية بحري من خلل هيكلي يتعلق بالأيدي العاملة من حيث أدائها وتدريبها وتأهيلها وتحفيزها، فنقص الخبرات الفنية وانخفاض مستوى كفاءة موظفي الادارة المحلية، إضافة الى قلة عدد المتخصصين العاملين في المؤسسات المحلية، بالإضافة الى غياب عنصر المشاركة الشعبية وقصور الخدمات المحلية(٣). ونظراً لما تشهده البلاد من هيمنة عسكرية على الطبقة السياسية على مر التاريخ تعاني المحلية من غموض القوانين والتشريعات التي تتعلق بالعلاقة بين المركز والمحلية،

(١) مقابلة مع الاستاذة فاطمة ابو عيسي ، ادارة التخطيط الاستراتيجي والمعلومات، 24.3.2022

(٢) مقابلة مع مديرة التخطيط الاستراتيجي الاستاذة سامية الضابط الاداري بمحلية بحري .

وعدم تمتع المحلية باستقلالية حقيقية في إدارة شئونها هذا فضلاً عن تدخل السلطة في كل الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

وبالإضافة للمشاكل الإدارية وتعقيداتها يشكو الموظفون من الروتين الحكومي الذي يعوق أعمال المحلية وتعدد الإجراءات الحكومية، ولا يوجد تنسيق تام بين أعمال الهيئة المحلية وفروعها وضعف أجهزة المتابعة والرقابة والتدقيق وانتشار المحاباة والمحسوبية في تعيين موظفي الهيئات المحلية، وغياب الشفافية في الرقابة والمساءلة وحكم القانون يضاف إلى ذلك تفشي الغموض في أساليب العمل والتسيب عن أداء الواجبات وعدم وجود تقنيات حديثة ومعرفة أغلب الموظفين بالتعامل معها الى اليوم(١) .

خاتمة:

وهكذا تعتبر الإدارة المحلية وتنمية الموارد البشرية من المواضيع التي شغلت بال الباحثين في كل المجالات والتخصصات خصوصاً في العلوم الإدارية لما لها من تأثيرات على كل المستويات فالمورد البشري هو العنصر الأساسي الذي بفضلله تحقق أهداف المنظمة الغايات لتحقيق الديمومة والاستمرارية كما بينا. كما أن للإدارة المحلية عدة أساليب وسياسات لتنمية العنصر البشري في المنظمة، من بينها التخطيط للموارد البشرية بالإدارة المحلية تقوم على عدة مرتكزات لتؤدي بذلك الى العلاقة التي تربط فيما بين المتغيرين من خلال دراسة النظرية والمقابلات التي أشرنا إليها في متن البحث تم التوصل إلى عدة نتائج أبرزها أن الإدارة المحلية تسعى من خلال سياساتها إلى تنمية الموارد البشرية عبر عدة أطر مثل التدريب والتخطيط للموارد البشرية ببرامج محكمة لكن المال في أغلب الأحيان لا يكون كافياً لإنفاذ البرامج المخطط لها. وتؤكد بالبحث أن المورد البشري في محلية بحري يعد العنصر الحي في الإدارة الذي بفضلله تحقق الأهداف وذلك ارتباطاً بتنميته وتطويره وتحسين مهارته بقدر ما هو ممكن. إن عدم تطبيق جملة من الإصلاحات المالية وأهمها منح المحلية الاستقلال المالي الواسع وحصولها على نصيب معقول من الموارد المالية الوطنية لم يساعد على أن تواكب المحلية متطلبات التنمية وعدم القيام بالنشاطات والبرامج التي عن طريقها تتمكن من دعم وتنمية الموارد البشرية بالمحلية تدريباً وإصلاحاً إدارية على الوجه الأكمل.

وعلى ضوء النتائج المتحصل عليها يمكننا تقديم إقتراحات وتوصيات بهدف المساهمة في تحسين المشكلات وأوجه القصور. من ذلك أهميه القيام بعملية إصلاح هيكلية وإدارية مواكب في المحلية ورشيق، مع وضوح الأهداف بدقة وحل مشكلة تضارب المسؤوليات والاختصاصات، وتوفير التنسيق التام بين كافة الأجهزة وتوفير المعلومات اللازمة للمساعدة على سرعة واتخاذ القرارات والرقابة في محلية بحري، والعمل على تحديث الإدارة والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتغيير أنماط السلوك والثقافة السائدة في الإدارات المحلية بالولاية وليس المحلية فقط. كما أن ضعف الهيئات لمحلية بحري مرتبط إلى حد ما بضعف إمكانياتها المالية،

(1) مقابلة مع سناء عبد القادر الطيب ، نائب الموارد البشرية بمحلية بحري ، 24.3.2022

قائمة المصادر والمراجع

الكتب

١. بن عده محمد، مطبوعة محاضرات في قياس إدارة الموارد البشرية في الادارة المحلية، جامعة مصطفى اسطبولي معسكر، ٢٠٢١.
٢. جمال محمد مرسى، الإدارة الإستراتيجية للموارد البشرية، مدخل لتحقيق الميزة التنافسية لمنظمة القرن الحادي والعشرون، مصر، الدار الجامعية، ٢٠٠٣.
٣. حدادي صلاح، الموارد البشرية للادارة، مذكرة مكملّة لنيل الماجستير في حقوق تخصص القانون الاداري، ٢٠١٣.
٤. حسن حامد مشيكه، إدارة التنمية في الدول الفيدرالية النامية، مطبعة جامعة الخرطوم، ٢٠١٤.
٥. رضوان بن يزيد، أهمية التخطيط في إدارة الموارد البشرية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، ٢٠١٩.
٦. ضريان خديجة، الادارة المحلية ومتطلبات التنمية المحلية في الجزائر خلال فترة ٢٠١٠ _ ٢٠٢٠.
٧. عباده ناريمان، دور المجالس المحلية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر دراسة حالة بولاية برج بوعدريج، ٢٠١٣ _ ٢٠١٤، مذكرة ماجستير كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، ص ١٤.
٨. عبد الرازق الشخلي، الادارة المحلية دراسة مقارنة، عمان، دار المسيرة للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠١.
٩. عبد القادر صخر الزهاني، دور الادارة المحلية في تنمية الموارد البشرية، دراسة ميدانية لبلدية المسيلة ٢٠١٨-٢٠١٩ مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير الاكاديمي.
١٠. عبود ياسر، دور تنمية الموارد البشرية في تحقيق الولاء التنظيمي، جامعة محمد الصديق بن يحيى، ٢٠١٩.
١١. عثمان غنيم، التخطيط أسس ومبادئ علمية، عمان دار الصفاء للنشر والتوزيع، دون سنة نشر.
١٢. علي السلمي، ادارة الموارد البشرية، القاهرة، دار غريب للطباعة، ١٩٩٧.
١٣. عماد مساعديه، دور استراتيجيّة تنمية الموارد البشرية في تحقيق المسؤولية الاجتماعية في المؤسسات الاقتصادية الجزائرية، دراسة حالة بعض المؤسسات الاقتصادية، رسالة ماجستير منشورة، سطيف، ٢٠١٣.
١٤. علاء الدين التجاني حمد الغبشاوي، النظام الفيدرالي في السودان وأثره على الهجرة الداخلية، جامعة الخرطوم ٢٠٠٦.

١٥. محمد الديموني ومحمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على اعمال الادارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، ٢٠٠٨.
١٦. محمد بن دليم القحطاني، إدارة الموارد البشرية نحو نهج استراتيجي متكامل، الرياض السعودية.
١٧. مصطفى محمود ابوبكر، الموارد البشرية: مدخل تحقيق الميزة، الدار الجامعية للنشر الاسكندرية، مصر، ٢٠١٨.
١٨. موفق حديد محمد، الادارة العامة هيكلية الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ برامج الحكومة الاردن، دار الشروق للنشر والتوزيع، ٢٠٠٧.
١٩. موفق حديد محمد، الادارة العامة هيكلية الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ برامج الحكومة الاردن، دار الشروق للنشر والتوزيع، ٢٠٠٧.
٢٠. نجم عبدالله العزاوي، عباس حسين جواد، الوظائف الاستراتيجية في ادارة الموارد البشرية، دار البازوري العلمية للنشر والتوزيع عمان، ٢٠١٠.

المجلات

١. حسن حامد مشيكه، النظام الفيدرالي في السودان الفرص والتحديات، مجلة جامعة بحري للآداب والعلوم الانسانية، العدد الثاني، ديسمبر ٢٠١٢.

الوثائق الحكومية

١. وثائق حكومية تعريفية للمحلية عن الهيكل التنظيمي وعمله وفق قانون المحلية لعام ٢٠٠٧.
٢. المجلس الأعلى للتنمية البشرية والعمل، أمانة بناء القدرات، دليل البرامج التدريبية للعام ٢٠٢٢.

المقابلات

١. مقابلة مع الاستاذة فاطمة أبو عيسى، إدارة التخطيط الاستراتيجي والمعلومات، ٢٠٢٢، ٣، ٢٤.
٢. مقابلة مع مديرة التخطيط الاستراتيجي الأستاذة سامية، الضابط الإداري بمحلية بحري.
٣. مقابلة مع سناء عبد القادر الطيب، نائب مدير الموارد البشرية بمحلية بحري، ٢٠٢٢، ٣، ٢٤.

المواقع الالكترونية

1. الكاتب زاهر طلب، مقال ولاية الخرطوم في السودان . www.read.opensooq.com . 22.1.2020

عرض كتاب :-

تحديات الحوكمة والمؤسسية في الإدارة السودانية:

عرض دكتور حسن محمد صالح الكباشي

عنوان الكتاب : تحديات الحوكمة والمؤسسية في الإدارة السودانية

المؤلف : أحمد محمد الحسن فقيري :

تخرج المؤلف من جامعة الخرطوم كلية الآداب بدرجة الشرف عام ١٩٦٧م .

حصل علي دبلوم إدارة التنمية من جامعة ليدز .

ودرجة بكالوريوس الفلسفة من جامعة ليفربول – المملكة المتحدة .

ودرجة الدكتوراه من نفس الجامعة عام ١٩٧٩ م

عمل بديوان شؤون الخدمة بالسودان ومصلحة المعاشات نائب مدير لها .

عمل مديرا عاما بالإصلاح الإداري بالسودان . وأستاذا مشاركا بمعهد الإدارة العامة السعودي .

ونائب مدير لأكاديمية السودان للعلوم الإدارية .

وأخيرا مديرا للموارد البشرية بالمصرف العربي للتنمية الإقتصادية بإفريقيا .

حاليا : إستشاري في الإدارة . وشارك في إنجاز أكثر من ٥٠ إستشارة إدارية داخل السودان وخارجه كرئيس لفرق عمل وعضوا فيها بالإضافة إلي نشر الكثير من المقالات وأوراق العمل في الندوات وورش العمل .

المحتويات :

يحتوي الكتاب علي :

مقدمة وستة فصول : .

الفصل الأول بعنوان تحديات الحوكمة

الفصل الثاني : بعنوان تحديات المؤسسية .

الفصل الثالث : بعنوان تحسين صنع السياسات وتنفيذها

الفصل الرابع بعنوان مفهوم التنظيم الإداري .

الفصل الخامس بعنوان مراجعات مفاهيمية لقضايا إدارية

الفصل السادس بعنوان خارطة طريق للإصلاح .

وأهدي المؤلف الكتاب إلي السياسيين والمهنيين والأكاديميين وطلابهم عسي أن يفتح الكتاب حوارا معمقا يقود لإصلاح وحوكمة الجهاز التنفيذي للدولة السودانية .

تحديات الحوكمة :

عرف المؤلف الحوكمة بأنها ممارسة السلطة في سياقات مؤسسية متنوعة بهدف إدارة وتنظيم الأنشطة حتي تصب في مصلحة المواطن – فردا كان أو ناخبا أو عاملا . ويتم في هذا الإطار تأكيد وتفعيل مبدأ الشفافية عند إستخدام السلطة في التصرفات ... سياسية كانت أم إقتصادية أم إدارية ... الذي يقود إلي بناء علاقات متميزة بين الحاكم والمحكوم وأيضا بين الرئيس والمرؤوس . وبما أن الحوكمة تمارس في سياقات مؤسسية فهي بالضرورة متلازمة مع الكيانات الإدارية التي تقع عليها العوامل المشار إليها... أعلاه .

يتحقق الحكم الرشيد عندما تمارس تلك العوامل السلوكيات بمهنية وتصبح متشربة في مؤسساته وممثله بما ينتج عنها من تصرفات .المؤسسية والحكم الرشيد تؤمان سياميان لا يمكن الفصل بينهما فالثانية نتاج طبيعي للأولي .

تعريف المؤسسية :

المؤسسية نعني بها العمل في إطار كيان له سياسات ملبية لإحتياجات الجهات والأشخاص وأصحاب المصلحة . وتنظيم فاعل يلتزم تطبيق القوانين المنظمة لنشاطاته . والقوانين العامة الأخرى التي تنظم حركة المجتمع إستنادا علي ذلك يشترط أن تكون الممارسات عقلانية ومشاركة وشفافة وحساسة لإحتياجات أصحاب المصلحة وخاصة للمساءلة والمحاسبة .

هذا التعريف يعتمد أربعة أركان لا بد من إستيفائها وهي :-

أ- بلورة سياسات تلبي إحتياجات أصحاب المصلحة والجهات المختلفة ذات العلاقة .

ب- العمل في إطار تنظيم بكل ما تعنيه هذه الكلمة .

ج- الإلتزام بالقوانين

د - الممارسات باعتبارها مجمل السلوكيات التي تشكل العمليات المختلفة .

الجهاز التنفيذي :

يتطلب تطوير إستراتيجية وطنية لحوكمة الجهاز التنفيذي التعرف علي تنظيماته بالإضافة لأهدافه ومهامه وإختصاصاته ويتكون الجهاز التنفيذي من ثلاث مجموعات رئيسية :

أولا : المستوى المركزي ويتكون من وزارات مركزية تبأشر علي وجه العموم ، إبتدار القوانين المنظمة لأنشطتها .

ب - المستوى المحلي ، ويتولي مهام توفير الخدمات للمواطن في المستوى المحلي وأطلقنا عليه هذا المسمى بالرغم من إنبثاقه من ((الإقليم / الولاية)) .

ج - مستوى التنظيمات شبه الحكومية .

وهذه تشمل الهيئات والمؤسسات والشركات العامة .

تسعي هذه الأنماط إلي تحقيق رسالة محددة في مجال نشاط جوهري يعهد به إليها وتتميز بقدرتها علي تمويل أنشطتها ذاتيا ، والعمل علي أسس تجارية تعتمد حساب الربح والخسارة وبالتالي تتضح أهمية تمتعها بقدر واسع من الإستقلالية الإدارية والمالية علي نقيض الوزارات المركزية .

الجهاز التنفيذي علي الرغم من التباينات المشار إليها أعلاه إلا أنه نظام كلي موحد يعمل بتناغم علي تحقيق أهدافه الإستراتيجية وتنفيذ خططه وبرامجه بصورة تكاملية . ولا يلغي هذا التكامل خصوصية هذه الكيانات وتفرداها بالإضافة إلي إختلافاتها الموضوعية .

تحدث المؤلف عن واقع الجهاز التنفيذي وأوضاعه الراهنة فهو كالآتي :

— يفتقد للإنضباط المؤسسي . وأبعد ما يكون عن إستيفاء شروط الحوكمة ومن ثم الحكم الرشيد .

— والوضع الراهن يؤكد أن دمارا شاملا حل بالخدمة المدنية وأجهزتها الإدارية خلال فترة الإنقاذ .

التحديات :

أورد المؤلف أهم التحديات التي تعطل عملية الحوكمة وبالتالي الحكم الرشيد ، والجهاز التنفيذي للدولة السودانية يعاني من تحديات وإختلالات عميقة تعترض مساره نحو تحقيق الإدارة الرشيدة وهي :

١ - تحديات البيئة الثقافية .

أ - تحديات بيئة الإنقاذ الثقافية تتمثل في ثلاث قضايا أشار إليها المؤلف وهي الولاية علي المال العام ، والأداء المحاسبي وإدارة الموارد البشرية كأمثلة تأثرت ببعض القيم والممارسات الإدارية السلبية التي أصبحت ثقافة راسخة في الإدارة السودانية علي الرغم من عوارها ومجانبتها لأسس الإدارة الثابته والمنطق السليم .

ب - من المعلوم أن وزارة المالية وديوان شؤون الخدمة وهما يشكلان مع مجلس الوزراء مركز الحكومة . وهي وحدات لا شأن لها بتقديم خدمات للأفراد مباشرة بل تنحصر مهامها في إستصدار

القوانين واللوائح في مجالهما لتنظيم أنشطة وزارات ووحدات الجهاز التنفيذي ، بالإضافة إلى متابعة وتنسيق وتقنين أداء تلك الوحدات - عليه ، ومن هذا الموقع المتفرد وبسببه ، جنحت هذه الوحدات إلى الانحراف بمهامها من خلال توليها مسؤوليات مباشرة في إدارة أنشطة من صميم اختصاصات ومهام الوزارات والوحدات التشغيلية في الجهاز التنفيذي .

ج- يعتبر التمادي في ممارسة مسؤوليات تنفيذية مباشرة تجاه وحدات التشغيل إنعكاس لثقافة التمكين التي سادت خلال فترة الإنقاذ .

ويؤكد الكاتب أن إختلالات الجهاز التنفيذي ليست وليدة فترة الإنقاذ ولكن منذ الإستقلال لم تتم مراجعات موضوعية تأخذ في الاعتبار مهام المرحلة الجديدة التي تهدف إلى تقديم الخدمات للمواطن بكفاءة وفاعلية ،

٢- التحديات القانونية :

يواجه تطبيق القوانين الخاصة بالمنظمة لنشاطات الجهاز التنفيذي والقوانين الأخرى التي تنظم حركة المجتمع وتؤثر على الأداء الإداري تحديات عديدة تشير إلى :

-إنفصام روح ومقاصد القوانين التي تنظم نشاطات وحدات الجهاز التنفيذي عن المفاهيم الإدارية وأسسها الراسخة . وقد ضرب المؤلف مثالا لما ذهب إليه بقانون الخدمة المدنية القومية لسنة ٢٠٠٧م

- بناء ترسانة من القوانين واللوائح والإجراءات التي جعلت الرقابة المالية على الجهاز التنفيذي حكرا على وزارة المالية دون سواها وذلك إستخداممخل لمفهوم ولاية وزارة المالية على المال العام . ثم تكريس هذا الإحتكار إستنادا على لائحة الإجراءات المالية والمحاسبية لسنة ٢٠١١م وإلى وثيقة أهداف ومهام الإدارة العامة للهيئات والشركات الحكومية بوزارة المالية .

٣- التحديات السلوكية والمهنية :

تتشرط المؤسسية الممارسة المهنية والعقلانية إعتماد الشفافية والحساسية لرأي جمهور العملاء والخضوع للمساءلة والمحاسبة وتؤكد الحوكمة بنفس القدر ، ضرورة تفعيل مبدأ الشفافية عند إستخدام السلطة في جميع التصرفات ، تعتبر الشفافية في هذا السياق قاطرة تخرج خلفها جميع السلوكيات المهنية الإيجابية من شفافية وحياد ومشاركة ونزاهة وعدالة وكفاءة وفاعلية وشمول . بالإضافة إلى الحساسية لرأي العملاء والخضوع للمساءلة والمحاسبة . ويرى المؤلف أن المساءلة والمحاسبة ترتبط بتحديد المهام المطلوب إنجازها وبتعريف الموظف بالواجبات والمسؤوليات المكلف بها . وينبغي أن يكون الموظف شخصا مؤهلا ومزودا بالجدارات والمهارات اللازمة التي تمكنه من تولي تلك المسؤولية ، كما أنه مطالب بالإلتزام بالقوانين واللوائح وغيرها من الضوابط المؤسسية ، في ضوء ذلك تتم المساءلة والمحاسبة عن التصرفات .

قدم المؤلف في نهاية الفصل نموذج مقترح للحوكمة . كما تناول عناصر الحكم الرشيد الرئيسة

. وأفاد المؤلف بأن مفاهيم وقيم الحوكمة تتقاطع مع مفاهيم وقيم المؤسسية داخل المنظمة لتتفاعل داخلها لإنتاج خدمات ،، سلع أو سياسات في إطار عملية مركبة ومعقدة . ولا بد من الإشارة إلي أن للمنظمة مجالها الحيوي Biosphere الذي تخدمه وتعمل في إطاره . ويتكون المجال الحيوي للجهاز التنفيذي من الإنسان والمجتمع والنبات والحيوان والزراعة والصناعة .

تناول المؤلف مفهوم السلطة وممارسة السلطة التي تعتبر المحور الأهم لعمليات الحوكمة وشرح عمليات التأثير ومفهوم القوة وأنواعها المتمثلة في قوة التحفيز والقوة الشرعية والقوة المرجعية مشيراً لوجود قيم ثقافية في المجتمع تعطي المؤثر القوة ليمارس بعض التأثير علي الآخرين ، فالعمر ، الذكاء ، الطائفة ، الطبقة الاجتماعية والسمات العضوية تمثل جانبا من تلك القيم . تطلق كثير من الألفاظ لوصف الاسلوب الذي يستخدمه القادة لمواجهة مختلف المواقف الإنسانية والتأثير فيه ، ويمكن أن يتم التأثير بانتهاج الأسلوب الديمقراطي ، أو المشارك أو المشاور ، أو الدكتاتوري أو التسلسلي .. الخ .

الفصل الثاني :

تحديات المؤسسية :

في هذا الفصل عمل المؤلف علي تعريف مفهوم المؤسسية وتفكيك عناصرها مفهوم المؤسسية مفهوم متشعب ومتعدد الجوانب ومن ثم تحليل أبعاد المؤسسية . ويثير مفهوم المؤسسية قضايا مركبة وحساسة ويعتمد أربعة أركان رئيسية لابد من إستيفائها :

أولها : تبني سياسات تلي إحتياجات أصحاب المصالح والجهات ذات العلاقة . وثانيها : العمل في إطار هياكل تنظيمية . وثالثها : الإلتزام بالقوانين .

أما المحور الرابع فيعالج قضايا الممارسة والسلوكيات .

يقول المؤلف ((من الواضح أن المعلومات ومن ثم التحليل يغطي فترة الإنقاذ – فهي تاريخ متكامل وحقيبة مكتملة الأركان نستطيع إستخلاص الكثير من الدروس والعبر منها)) .

وتناول المشهد العام للخدمة المدنية وواقعها ووضع إطار عام للتحليل . فمن الناحية الواقعية شهد أداء القطاع العام تدنيا واضحا خلال العقود الثلاثة الأخيرة كما تسارعت معدلات تدهوره في كافة المجالات ، فالمهام الأساسية المنوطة بوحده لم تعد تنجز بالمستوي المطلوب ، والخدمات المسئول عن تقديمها تدهورت إلي مستوي غير مسبوق في حين أضعفت الهياكل المسببة المسئولة عن صنع وتطوير السياسات التي يفترض أن تكون متوازنة وقائدة لمسار التنمية في البلاد .

وعرض الكاتب لأهداف الإنقاذ وثقافتها المؤسسية متناولا التمكين وتمكين أهل الولاء وتمكين المركز وأثار سياسات التمكين . وتمكين الأشخاص المتنفذين . وإضعاف المؤسسية الهيكلية وتضخم سلطة المركز وواقع الجهاز التنفيذي والإحتياجات الوظيفية للحكومة القومية

ووزارة المالية واحتكار مهام الرقابة المالية . وغياب الجهاز التشريعي والدور الغائب عن الرقابة المالية . وتناول المؤلف تفعيل الإنضباط المؤسسي . وأشار المؤلف إلي أن حكومة الإنقاذ قامت بفرض ثقافة التمكين المؤسسي من خلال : - تمكين أهل الولاء ، وفصل أصحاب الخبرات من الخدمة للصالح العام . وتمكين المركز . أدي ذلك إلي تضخيم سلطة المركز علي حساب الولايات . وهذا الواقع يقتضي مراجعة الجهاز التنفيذي الحالي في مستوي الوزارات المركزية القومية إلي مرجعيات رئيسية من حيث الأهداف والإختصاصات والتركيبية الهيكلية . ونوعيات العاملين فيه فهو غارق في المهام التنفيذية ونائيا بنفسه في نفس الوقت عن الإطلاع بنشاط إقتراح وضع السياسات بوصفها مهمة أصلية للجهاز التنفيذي وفي هذا المستوي خاصة في ظل تطبيق اللامركزية بأي شكل من أشكالها . ويصبح في غاية الأهمية في ظل ثورة ديسمبر ٢٠١٩م ، إنشاء وزارات قومية بثقافة مؤسسية جديدة وتركيبية هيكلية ضامرة ونوعيات جديدة من العاملين تكون ممثلة لأقاليم السودان المختلفة ، وقادرة علي الإنجاز وملبية لإحتياجات الإنسان السوداني في إطار من الشفافية والحكم الخاضع للمحاسبة والمساءلة في غاية الأهمية ومن أول واجبات المرحلة الإنتقالية ، ولا تقل أهميتها بحال من الأحوال عن إنشاء وإعادة هيكلة القوات المسلحة . وتناول المؤلف وزارة المالية والرقابة المالية : الواقع الراهن كما تناول غياب الجهاز التشريعي وبالتالي الدور الغائب عن الرقابة المالية .

ملاحظات حول مفهوم الرقابة المالية :

إن مفاهيم الرقابة والمساءلة أكبر بكثير عن قصرها علي مفهوم غامض (ولاية وزارة المالية علي المال العام) يتم إجتراره صباح مساء ليصبح بقرة مقدسة في حرز وزارة المالية وبالتالي لا يجوز المساس بها .

- يلعب الجهاز التنفيذي ممثلا في رؤساء الوحدات Accounting Officer دورا محوريا في تحقيق الرقابة علي الأداء والمساءلة وهو دور غائب حاليا .

- يقود التوسع غير المبرر في الأنشطة التنفيذية إلي تشويه الهياكل الإدارية وإجهاض المؤسسة الهيكلية في جميع المستويات وهذا ما حدث علي وجه التحديد في وزارة المالية وغيرها من الوزارات المركزية .

- تؤدي الإهتمامات المتزايدة بالتنفيذ إلي إهمال مهام محورية كالعرض الإقتصادي مثلا الذي يصدر سنويا في وزارة المالية والذي يعتبر مرجعية مهمة لواضعي السياسات العامة . ويساعد علي الوصول لموقف واضح للموقف الإقتصادي ي البلاد .

- أصبحت العلاقات بين الوزارات لا تخضع للمبادئ الإدارية المعروفة ، الأمر الذي إنعكس سلبا علي بيئاتها الهيكلية . ويقتضي ذلك بالضرورة تقييم الوضع الراهن لهيكله الوزارات الحالية قبل أية محاولة لإعتمادها كأساس لهيكله الوزارات القومية في الفترة الإنتقالية .

الفصل الثالث :

تحسين صنع السياسات وتنفيذها :-

قسم المؤلف هذا الفصل إلى خمسة أجزاء تتمثل في :

المفاهيم الرئيسية . وأبعاد التنظيم الحالي . وتقديم مقترحات محددة حول المراجعة التنظيمية للجهاز التنفيذي . وتوضيح أبعاد التنظيم في مستوى الوحدة . وخاتمة . وبين المؤلف مفاهيم من بينها :

مفهوم إعادة التنظيم . وصنع وتنفيذ السياسات . وتحليل وتقييم الوضع الراهن في إطار الأهداف والمهام والإرتباطات التنظيمية . وعدم التجانس في تجميع النشاطات . وعدم وجود أدلة تنظيمية أو إجرائية . ومشكلات اللامركزية والحكم الإقليمي . وتخصيص نشاطات تنفيذية لوحدة مستقلة . كما تناول إعادة تنظيم الجهاز التنفيذي : المبادئ والأسس وقدم مقترحات بالمراجعة التنظيمية في المركز والوزارات .

يري الكاتب أن مفهوم إعادة التنظيم أوسع من تلك النظرة المحدودة وهو تغيير يقود إلى جوانب رئيسية في هيكلية المنظمة . ويسعى إلى تحديد نشاطاتها وعملياتها التي عانت من التدهور والتخلف كما يرمي إلى تحديد علاقاتها مع نظمها الفرعية ومع نظامها الشامل المحيط بها . عليه لابد أن تتم عملية إعادة التنظيم بوعي ودراية تامة بمراميها ومقاصدها وهي في جوهرها لا تخرج عن كونها جهد تقوم به القيادة لمواءمة المنظمة مع بيئتها المطرية والمتحركة . وعليه تمثل عملية إعادة التنظيم محاولة جادة للتغلب على الترددي الذي يحدث للتنظيم ونعمل على إعادته إلى توازنه الطبيعي .

أما الحديث عن صنع وتنفيذ السياسات يتصل اللفظ بمسألتين الأوليتان تتعلق بالإختيار بين البدائل المتاحة لمتخذ القرار ، والثانية تتصل بكيف أي بالأسلوب الذي يتم به إنجاز البديل المختار . يقود الحديث عن السياسة التعليمية مثلا إلى إستكشاف البدائل المتعددة المتاحة في مجالات النشاطات التعليمية المختلفة ، والتي تبني خيار محدد علي حساب خيار آخر ، هل يكون التركيز علي التعليم الأكاديمي مثلا أم تعطي الأولوية للتعليم الفني المهني ؟ ويصبح بديها عند إختيار بديل منهما التعرف علي الكيفية أو الأسلوب المناسب لتحقيق ذلك البديل . وقدم امؤلف فزلكة تاريخية لتنظيم الجهاز التنفيذي حيث تمتد جذوره إلي فترة الحكم الثنائي عندما كان الحاكم العام يهيمن علي السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية ويعاونه جهاز السكرتاريا المكون من السكرتير الإداري والمالي والقضائي بالإضافة إلي مديري المديريات . وتبدأ الفترة الثانية عند فجر الإستقلال في يناير ١٩٥٦م وتنتهي في مايو ١٩٦٩م ، وبالرغم من وجود إختلافات في فلسفة الحكم والتي بدأت بنظام برلماني ثم عسكري ثم برلماني مرة أخرى إلا أن هيكلية الحكومة خاصة في المستوي المركزي ظلت متقاربة إذ يسيطر عليها التقسيم الذي تم لسلطات الحاكم العام . وتتميز هذه الفترة بالإنتقال التدريجي من وظيفة الدولة التقليدية المتمثلة في حفظ الأمن والنظام إلي دولة تسعى للتطوير الإقتصادي والإجتماعي لمواطنيها ، ولذلك بدأت تتبلور صيغ تنظيمية جديدة متمثلة في المؤسسات والشركات

العامة لتتولي مهام تطويرية تتصل ببناء الإقتصاد الوطني وتنمية المجتمع .

أما الفترة الثالثة فتبدأ في مايو ١٩٦٩م فإنها تتميز بعدم استقرار واضح في تنظيماتها الإدارية فقد جرت خلالها تعديلات متلاحقة لجهاز الدولة ، وتخريب متعمد للعديد من التنظيمات الإدارية . ومن الظاهر الملاحظة صدور العديد من القرارات الجمهورية بإحداث تنظيمات جديدة تعقبها بعد حين قرارات أخرى تلغي تلك التنظيمات قبل وضعها في التنفيذ ، وتميزت فترة مايو بتعديلات متلاحقة في تنظيم الحكومة وبتخطيط لا مثيل له في تاريخ السودان الإداري .

أما الفترة التي تبدأ عند السادس من أبريل عام ١٩٨٥م بانتفاضة الشعب السوداني في ذلك اليوم فإنها تمثل منعطفًا سياسيًا كبيرًا وتمت أول محاولة لإعادة تنظيم جهاز الدولة بقرار المجلس العسكري الإنتقالي (رقم ٣٠) الذي تقرر بموجبه إنشاء الوزارات المركزية وتحديد اختصاصاتها ، ويشكل ذلك القرار والتعديلات التي تمت عليه لاحقًا الإطار القانوني لتنظيم الجهاز الحكومي . ويتوصل المؤلف من خلال هذا التناول للسياسات إلى عدم التجانس في جميع النشاطات مما أحدث مشكلات رئيسية في تنظيم الحكومة والتنسيق ، الأمر الذي يقتضي الوقوف والمراجعة . وتتمركز مشكلات الهيئات والمؤسسات حسب المؤلف حول محاور تنظيمية ثلاثية يتصل الأول بالتعرف على مجال النشاط الذي يكون تحويله لوحدة شبه حكومية . وبالمقابل الذي يجب إبقائه في إطار الجهاز التنفيذي ، ويرتبط بتلك المسألة التعرف على الصيغة التنظيمية الملائمة لذلك النشاط ، هل يكون شركة عامة أم مؤسسة عامة أم هيئة أم مجلس .

إعادة تنظيم الجهاز التنفيذي

من الملاحظ في هذا الخصوص أن تنظيم الجهاز التنفيذي لم يحظ بدراسة متكاملة يمكن الإعتماد عليها وقد أشار المؤلف لبعض الدراسات في إعادة تنظيم جهاز الدولة التي تمت من قبل وبعد فترة مايو . فقد صدر بعد ثورة أكتوبر ١٩٦٤ تقرير تنظيم الخدمة المدنية أغسطس ١٩٦٨م .

والتجربة الثانية هي تجربة اللجنة الفنية لتقويم مسار الخدمة العامة وتطوير أدائها (يناير ١٩٨٦م) . والهدف من المراجعة التنظيمية هو :

أولاً : تحسين نوعية السياسات والقرارات بالعمل من خلال الجهاز التنفيذي ، علي توفير بدائل محددة للوزراء (لكل واحد منهم بإنفراد في وزارته ، وأولهم مجتمعين في مجلس الوزراء) موضحاً فيها تكلفة كل بديل ومدي مساهمته في تلبية الإحتياجات القومية .)

ثانياً : تحسين الإطار العام لصنع السياسات بمواءمة ومطابقة مجالات المسؤولية في الوزارات بمحاور السياسات الرئيسية في الحكومة التي يفترض تجميعها في مجموعات متجانسة .

ثالثاً : التأكد من قدرة جهاز الدولة علي الإستجابة للسياسات المستحدثة والتواءم معها .

وتناول المؤلف أبعاد أزمة التنظيم الحكومي في المستوى الكلي وفي مستوى الحكومة المركزية

ومستوي الحكم الإقليمي ومستوي الوحدات المستقلة . وقدم المؤلف في هذا الخصوص تصورا مقترحا لإعادة تنظيم الجهاز التنفيذي علي أن يبدأ الإصلاح في إتجاهين :

الأول : إنشاء إدارة مختصة في وزارة الخدمة المدنية لتطوير هذه المهمة ورعايتها ومتابعتها وتوفير الكوادر المختصة لها .

الثاني : تكوين لجان دراسة باختصاصات محددة للدراسة .

التنظيم الكلي للجهاز التنفيذي:

وذلك بتحديد وتعريف مجال نشاطات الحكومة المركزية والحكومة المحلية والوحدات المستقلة .

— تنظيم الحكم الإقليمي

— تنظيم المؤسسات المستقلة

— دعم نشاط الخدمات الإدارية بإنشاء وحدة قيادية لها في وزارة الخدمة المدنية وإنشاء وحدات في مستوى الوزارات الأخرى لدراسة إجراءات العمل وتنظيمه في المستوى التشغيلي .

الفصل الرابع :

مفهوم التنظيم الإداري

يحتوي هذا الفصل علي جزئين :

الجزء الأول : مفهوم التنظيم الإداري

الجزء الثاني : الإتجاهات الحديثة في التنظيم .

ويشمل الجزء الأول مفهوم التنظيم الإداري :

— المبادئ والأسس التي تحكم التنظيم الإداري

— مشكلات تنظيم الجهاز التنفيذي في السودان

— أولويات المراجعات التنظيمية في الجهاز التنفيذي .

وتمثل المنظمة أية منظمة تركيبة معقدة . فهي نظام إجتماعي فني يتكون من نظم فرعية متعددة هي :

— النظام الفرعي للأهداف والقيم

— النظام الفرعي التقني .

— النظام الفرعي الهيكلي

— النظام الفرعي الاجتماعي النفسي

— النظام الفرعي الإداري

لذلك يصعب النظر للهيكلية خارج إطار النظم الفرعية الأخرى أو بمعزل عن النظام الشامل الذي تعمل المنظمة في إطاره .

وعرف المؤلف الهيكلية بأنها :

— مجموعة العلاقات المؤسسية المؤطرة بين أجزاء المنظمة المختلفة والمرتبطة بنشاطاتها إرتباطا وثيقا .

— هي مجمل الأساليب التي يتم بها تقسيم العمل إلى أعمال فرعية متميزة ومن ثم تنسيق تلك الأعمال وصولا للأهداف . وهناك مفهومان رئيسان يشكلان المدخل الموضوعي للإحاطة بأبعاد هيكلية المنظمات وهما : التنسيق والتخطيط والرقابة .

وتكمن مشكلات التنظيم الحكومي في السودان في :

المسألة البيروقراطية :

فالتنظيم الحكومي عموما يتصف بالبيروقراطية . ولكن مع تغير طبيعة المهام التي تمارسها الدولة ، لم تعد محصورة في حفظ الأمن والنظام . فقد بدأت الدولة تلعب دورا تنمويا نشطا هذا من جانب . من الجانب الآخر إلتحق بالجهاز التنفيذي في العقود الأخيرة قطاعات كبيرة من المهنيين مما أدى لإعادة تشكيل نوعية العاملين فيه بصورة جذرية .

لا غرابة في ظل هذه المتغيرات بروز أنماط تنظيمية غير تقليدية لإستيعاب النشاطات الجديدة . فمعاهد البحوث والجامعات مثلا يصعب إدارتها في ظل النظام البيروقراطي غير المرن والجامد . كما أن المشروعات والمؤسسات والهيئات والشركات العامة تتطلب أنماطا مستحدثة من التنظيمات الإدارية .

المسألة الهيراركية :

يتسم الهرم الحكومي بالطول المفرط دون مبرر أو مسوغ ، لقد نتج ذلك كمردود غير مباشر للأجور المتدنية إذ أصبحت كل الدرجات الوظيفية ممثلة في هيكل الوزارات . بالإضافة للطبيعة التضخمية لذلك النمط يلاحظ أنه يقود إلى صعوبات كبيرة في تنظيم وتقسيم العمل وفي إتخاذ القرارات . فالكثير من الأشخاص لا يباشرون مسؤوليات محددة وعليه لا غرابة في إرتباط هذا النمط بسؤ الأداء وعدم الكفاءة والفاعلية . وتنعكس أزمة القيادة في جميع مستويات التنظيم الحكومي فهي ذات أبعاد مؤسسية وأخرى تنظيمية هيكلية . مسألة القيادة كما يشير الكاتب ذات إنعكاسات عميقة علي هيكلية المنظمات وتحتاج لوقفه وتأمل خاصة وأن هذه المؤسسة قد إندثرت في السودان بسودنة الخدمة السياسية السودانية حيث أصبحت تلك المؤسسة درجة راقبة في مستوي المجموعات العليا والقطاع الإداري المهني — وهو قطاع يدخله الجميع .

أوليات إعادة تنظيم الجهاز التنفيذي :

يعيش الجهاز التنفيذي أزمة تنظيم مستحكمة في جميع المستويات ، وما لم يتم التعامل مع المشكلة التنظيمية في جميع المستويات ستصبح عمليات الإصلاح محدودة الجدوي مهما يصرف عليها من موارد فالتنظيم الرديء ، كفيل بإهدار جهود الأفراد مهما كانت درجة تميزهم وهو قادر أيضا علي إهدار الموارد وإن كثرت . وأبعاد أزمة التنظيم الحكومي في المستوى الكلي والحكم المحلي والوحدات المستقلة

ويتضح فيما تقدم مدي التشعب والتركيب في بيئة الجهاز الحكومي وعليه فإن إعادة تنظيمه ليست قضية سهلة ، لكنها مسألة تتطلب معرفة مهنية وجهدا . وتحتاج لقيادة سياسية تؤمن بأهميتها وتقوم برعايتها وتعزيزها .

الإتجاهات الحديثة في التنظيم :

يعتبر تنظيم المشروع من الموضوعات المطروحة حديثا في ساحة الفكر الإداري فقد صدر في عام ١٩٧٢ كتيب لجالبرت (Galbraith ١٩٧١) حول تصميم المنظمات المركبة استطاع فيه تجميع الأساسيات الفكرية والمتناثرة دون ربط في إطار علمي محكم وبذلك فتح باب التبادل الفكري والبحث العلمي . وييمثل تنظيم المشروعات نمطا معقدا من أنماط التنظيم يعتمد علي الإتصال والتفاعل مع أعداد كبيرة من الأشخاص والنظيمات والنظم الفرعية . ومن خلال هذه الإتصالات الجانبية ذات الإعتماد العكسي المتبادل تتعدل المواقف ويتم النواؤم ومن ثم يحدث التنسيق والتكامل . ويتم مفهوم التكامل في المنظمة بأساليب متعددة ، واحد منها إجراء التعديلات المتبادلة في المواقف . ثانيا : تشكل الإعتمادات العكسية بوصفها أحد تلك الأساليب ، مدخلا طبيعيا للإحاطة بأبعاد تنظيم المشروعات وإدارتها . ثالثا : أساليب الوصل والربط المتاحة والتي تشمل الإتصال المباشر بين المديرين وأدوار الإتصال والتنسيق ومجموعات العمل والفرق الدائمة . وتوضح أهمية تنظيم المشروع وتبلور أبعادها بوضوح .. عندما تعطي الإدارة إهتماما متزايدا وخاصة لإدارة نشاط غير متكرر يسعى لتحقيق مجموعة محددة من الأهداف . وتناول المؤلف بقدر من التفصيل حلقات جالبرت التي تشكل الأساس الموضوعي لإدارة المشروعات والتي تتمثل في :

الإتصال المباشر بين المديرين ومجموعات العمل والفرق (اللجان الدائمة) .

أدوار التكامل :

تنشأ أدوار التكامل عندما تكون المنظمة في حاجة إلي إجراء تعديلات مختلفة في المواقف . ولا تقوم أدوار التكامل عادة بمسؤوليات التنفيذ بل تتولي عملية تنسيق القرارات ، وهي قرارات كثيرة ومتنوعة تتعلق بجزئية صغيرة ومحددة من نشاط المنظمة مما يستلزم أبعادها عن المدير العام وعدم إرهاقه بها . ولذلك يتم إنشاء دور مدير التكامل ليتولي تنسيق إتخاذ القرارات بين الإدارات ذات الإعتمادات المتبادلة . تكمن صعوبة ممارسة هذا الدور في أن الشخص الذي يتولاه يجب أن يكون

مجلة دراسات الإدارة العامة والفدرالية

قادرا علي التأثير في سلوكيات أفراد لا يعملون مباشرة تحت إشرافه . ولا تستند قدرة دور التكامل في التأثير علي السلطة الهرمية فحسب بل تعتمد أيضا علي القوة التخصصية المدعومة بالمعرفة والمعلومات ، وعليه يتوجب علي مدير التكامل التصرف بطريقة تسهل عليه تجاوز العقبات التي تحول دون الحصول علي المعلومات واستخدام أسلوب المشاركة في حل المشكلات . كما يتوجب عليه أن يكون قادرا علي الوقوف بين الجماعات المتعارضة والمتصارعة في المنظمة والعمل علي الحصول علي ثقتها دون الإنحياز لواحدة منها .

ومن بين المناصب التي تخصصها المنظمة منصب الربط الإداري . ومنظمة المصفوفة التي تعمل علي تنظيم نفسها من خلال زيادة فاعلية أدوار التكامل وإنشاء علاقات إرتباط مزدوجة ينتج عنها في النهاية أن يكون لكل مرؤوس رئيسان ' – وبذلك تضحي المنظمة المصفوفة بمبدأ وحدة القيادة متجاهلة تماما مبدأ توحيد السلطة ، يقول المؤلف ((بالرغم من أن هذا الإتجاه بالنسبة لمؤسسي علم الإدارة يشكل إنعطافا خطيرا عن الأصول والمبادئ فإن له ما يبرره في محتوى المصفوفة . وقدم المؤلف موجزا بالمفاهيم الأساسية لتنظيم المشروعات وخاتمة للفصل .

الفصل الخامس :

مراجعات مفاهيمية لقضايا إدارية :

تحتاج عمليات الإصلاح إلي معالجات تقتضي مراجعة عميقة للمفاهيم التي تأسست عليها وبالتالي مواءمتها مع المغتريات البيئية المستجدة في المستوي الجزئي والكلّي . وقد عالج المؤلف المراجعات المفاهيمية من خلال المحاور التالية :

المنهجية التحليلية للمراجعات المؤسسية

تطبيق المنهجية علي قطاع الغابات في السودان

تحديات إدارة الخدمة المدنية .

مداخلات إستشارية مقدمة للوزراء والمسؤولين عن الخدمة المدنية موضحة خلط المفاهيم في :

– القانون الإطاري للخدمة المدنية لسنة ٢٠١٨م

– قانون إصلاح مفوضية الخدمة المدنية (مقدمة لرئيس اللجنة المكلفة بالمهمة)

– المؤسسات العامة والتحديات المسكوت عنها .

تحديات إدارة الخدمة المدنية :

طرح المؤلف في هذا الجزء أفكارا حول تعريف وتنفيذ دور الأجهزة القيادية المسؤولة عن إدارة الخدمة المدنية ويبرز في هذا الصدد ديوان شئون الخدمة الذي كان ولا يزال حاضرا منذ أكثر من ثمانية

عقود . والسؤال الذي يشور هل يمكن تطوير الديوان ليصبح محورا للإصلاح والتطوير ؟

وينبع الإهتمام دون سواه من المؤسسات القيادية الأخرى للخدمة المدنية لكونه يشكل الأساس الموضوعي الذي تتمحور حوله مسئولية إدارة الخدمة المدنية ، بالإضافة إلى كونه جهازا عريقا يمتد تاريخه إلى عام ١٩٣٧م وتشكل مجموعة العاملين فيه بحكم التخصص والخبرات أكبر تجمع مؤهل في مجال نشاطاته . وبذلك يمثل معينا لا ينضب إذا تم توظيفه في نشاطات التطوير والإصلاح الإداري من جانب آخر هناك قناعة راسخة بأن الديوان طوال تاريخه الضارب في القدم كان دوره محدودا في إصلاح الخدمة المدنية بالرغم من مسئولياته العديدة تجاهها . وقد أضر إخفاق ديوان شؤون الخدمة بمسار الخدمة المدنية كثيرا عندما أخفق في جعل الإصلاح الإداري محورا رئيسيا لنشاطاته . وقد ركز ديوان شؤون الخدمة طوال تاريخه الممتد إهتماماته علي الجوانب الإجرائية والتنفيذية وجعلها المحور الأساسي إن لم يكن الوحيد لنشاطاته . أما إهتماماته بالسياسة والتطوير فإنها تأتي في درجة متأخرة إن لم تكن غير موجودة أصلا . وأورد المؤلف أسباب هذه القضية في وردها إلى :

الجذور التاريخية :

تعود جذور المشكلة إلى أعماق تاريخ العلاقات السياسية والإدارية لدولة الحكم الثنائي حيث وضعت إتفاقية الحكم الثنائي في عام ١٨٩٩م السلطة العسكرية والمدنية في يد الحاكم العام الذي أصبح بموجبها حاكما مطلقا له سلطات إصدار القوانين والأوامر الإدارية دون الرجوع لبريطانيا أو مصر وقد ترك هذا الوضع الشاذ الذي إستمر لعشر سنوات علي الأقل ظلالة خطيرة في مفاهيم الحكم والإدارة في السودان ، فخلافا لما كان سائدا في المستعمرات البريطانية حيث يعين بجانب الحاكم العام وزير أول يتولي كل ما يتصل بالجهاز التنفيذي ، تميزت قمة السلطة التنفيذية في السودان بوجود ثلاثة موظفين (السكتير الإداري والمالي والقضائي) تودع فيهم مجتمعين السلطة التنفيذية ، ولعل تجربة مجلس السيادة ومجلس رأس الدولة ما هي إلا جزءا من ذلك التراث وإمتدادا طبيعيا لتلك الممارسات الضاربة في أعماق التاريخ .

نشاط السياسات :

أصبح نشاط السياسات يتم في إطار مجالس ولجان تشكل دائما من السكتير الإداري والمالي والقضائي ، كنتاج منطقي لمفهوم السلطة التضامنية بين السكتيرين الثلاثة ففي الفترة الممتدة بين ١٩٠٥م - ١٩٧١م تم تكوين ثلاثة لجان ومجالس مختصة في مجال سياسات شؤون الموظفين وهي :

— مجلس الترقيات المركزي ١٩٠٥ - ١٩٣٠ م

— لجنة الكادر ١٩٣٠ - ١٩٣٧ م

— لجنة شؤون الخدمة ١٩٣٨ - ١٩٧١ م

وتعتبر لجنة شؤون الخدمة دون منازع أهم تلك اللجان فقد شكلت عام ١٩٣٧م وأستمرت حتي

عام ١٩٧١م وكانت اللجنة مسئولة في الدرجة الأولى عن رسم سياسات الخدمة المدنية خلال ما قبل الإستقلال ، لكن هذه الوظيفة تضاعلت تدريجيا بعد الإستقلال وأنحصرت إختصاصاتها في الترتيبات لوظائف المجموعات العليا في الحكومة .

مزج نشاط السياسات بالأنشطة التنفيذية الإجرائية ممثلة في وزارة الخدمة العامة والإصلاح الإداري بموجب القرار رقم (١) الصادر في ١٢ / ٦ / ١٩٧١م وحد القرار إختصاصات الوزارة فيما يلي :

ـ تقنين أسس وقواعد الخدمة العامة

ـ تحديد أهداف وإختصاصات الوزارات والمصالح والمؤسسات العامة

ـ الإشراف علي مؤسسات التدريب الإدارية .

ـ الرقابة الإدارية والتفتيش

ـ إدارة القوي العاملة والإستخدام بما في ذلك إدارة الأجور والإستخدام . وحد القرار المشار إيه الوحدات التي تتكون منها الوزارة .

في ديوان شؤون الموظفين ـ إدارة المعاشات ـ معهد الإدارة العامة ـ الجهاز المركزي للرقابة العامة .

وزارة العمل :

صدر تنظيم جديد للوزارة بالقرار الجمهوري رقم (٤) لسنة ١٩٧٣م ، كما عدل ذلك التنظيم عام ١٩٧٥م بالقرار الجمهوري رقم (٨) والذي منح الوزارة إختصاصات موسعة وأصبحت تتكون من عدة وحدات .

أصدر المؤلف عدد من التوصيات حول الوزارات . والخيارات التنظيمية لإدارة الوظيفة العامة وطرح سؤالاً هو ما هي الخيارات التنظيمية المتاحة لإدارة الوظيفة العامة بحيث تشكل أطراً مؤسسية قادرة علي إدارة القوي العاملة في القطاع العام . وتعمل علي تطويرها ورسم سياساتها ؟ يتميز الوضع الراهن بتوزيع هذه الوظيفة بين أكثر من عشر كيانات تعمل كل واحدة منها بإستقلالية عن الأخرى . وهذا واقع مضر وله مردودات سلبية عديدة ومستفيدين من تجارب الدول الأخرى في هذا المجال قدم المؤلف البدائل المتاحة لتنظيم هذا النشاط من وجهة نظره : وتمثل الخيارات في الآتي :

الخيار الأول : وزارة مستقلة لإدارة الوظيفة العامة وهو الأكثر شيوعاً في دول مثل مصر والهند واليابان والولايات المتحدة وفرنسا وإيطاليا وأسبانيا .

الخيار الثاني : وزارة الوظيفة العامة والرقابة عليها في إطار وزارة المالية .

الخيار الثالث : إدارة الوظيفة العامة في إطار وزارة الداخلية .

الخيار الرابع : تمييز نشاطات ذات خصوصية وإنشاء أطر مؤسسية لها لتتقاسم المسؤولية مع الخيارات الثلاثة لرئيسية .

الفصل السادس

خارطة طريق لإصلاح الخدمة المدنية :

وضع المؤلف خارطة طريق لإصلاح الخدمة العامة المدنية ضمن إصلاحات أخرى خلال الفترة الإنتقالية التي تعاني في الوقت الراهن مشكلات عميقة وفشلا متواسلا جعلها غير قادرة أو مهياة للمشاركة في بلورة السياسات أو تقديم الخدمات بكفاءة وفاعلية ، وأيضا غير مؤهلة علي تنبني أو ممارسة نظم إدارية متطورة وخلص المؤلف إلي أن المشهد الراهن للخدمة المدنية يتصف بالآتي :

إنهيار البنية المؤسسية للجهاز التنفيذي

تضخم الأجهزة التنفيذية وتعدد مكوناتها دون مبرر .

ضعف قيادة الخدمة المدنية

تدمير مفهوم حياد الخدمة المدنية

إصدار تشريعات تحتاج لمراجعة لإبتعادها عن المفاهيم الإدارية الراسخة

إنعدام المساءلة والمحاسبة .

عدم الإحساس بمشكلات المواطن

إنعدام الشفافية

الخلل في نظام الروتب والأجور

تفشي المحسوبية في الإختيار والتعيين

تعقيدات إجراءات العمل

ضعف التدريب

ضعف نشاطات صنع السياسات .

ويؤكد واقع الخدمة المدنية الذي تم إيضاحه أن المسألة أبعد ما تكون عن القيام بمعالجات جزئية . إن المطلوب إجراء عملية إصلاح شاملة في كافة مناحي الخدمة المدنية بحيث تعود عند نهاية الفترة الإنتقالية إلي معالجات المشكلات التي تعاني منها لتصبح قادرة علي الإضطلاع بمهام المرحلة الجديدة .

محاوِر الإصلاح :

حدد المؤلف المحاور الرئيسة التي يجب أن تطالها يد التغيير في الآتي :

قيادة الخدمة المدنية ومؤسسات الجهاز التنفيذي ((في مستوى الحكومة المركزية ومستوى الحكم اللامركزي ومستوى الوحدات المستقلة)) تقييم الوظائف وهياكل المرتبات .. التشريعات . الشفافية والمساءلة .

خاتما :

تهدف الدراسة إلي إبتدار عصف ذهني لتحديد إطار عام للإصلاح الإداري في السودان وتجدر الإشارة إلي صعوبة تفعيل عملية الإصلاح الإداري دون التوافق علي تبني عملية إصلاح شامل للجوانب السياسية والتشريعية والاجتماعية لكافة مؤسسات الدولة .

— يكون الهدف من الإصلاح المنشود بلورة برنامج متكامل يقود إلي حوكمة الخدمة المدنية في نهاية المرحلة الإنتقالية لدولة الديمقراطية المستدامة .

— عملية الإصلاح الإداري مسألة مستمرة وليس لها نهاية ، وعليه لا مناص من إنشاء كيان مؤسسي يمثل نقطة إرتكاز Focal Point في هذا الصدد لرعاية هذه الوظيفة الحيوية .



البروفيسر عبد الملك محمد عبد الرحمن :

ثاني الشهادة السودانية وخريج الخرطوم وليفربول : بين العام والخاص

اللامركزية هي الأنسب للسودان ويمكن الإستفادة من التجربة الهندية

ما يحدث الآن ليست فترة إنتقالية والإنتخابات لن تحل المشكلة إذا جرت بهذه الطريقة

حاوره: دكتور حسن محمد صالح

البروفيسر عبد الملك محمد عبد الرحمن المدير الأسبق لجامعة الخرطوم يعتبر واحدا من أيقونات جامعة الخرطوم فيه كل ما يميز العلماء من صفات التواضع والزهد والتفاني في خدمة العلم والمعرفة . يمارس التدريس من غير كلل أو ملل ولذلك تعلق به طلابه الذين يتوافدون عليه من داخل السودان وخارجه .. إهتم بجامعة الخرطوم هذه المؤسسة العملاقة التي ينتمي إليها وأرسي قدرا من العلاقة الفريدة والمميزة بين مدير الجامعة وطلابها (عندما كان هو المدير 1999 – 2004) كان وهو مدير يحرص علي الإستماع للطلاب عندما تكون لهم ((مطالب)) وبعد أن يكملوا حديثهم يرفع يده طالبا الفرصة ليرد ليس بصفتة مديرا ولكن بصفتة أحد الحاضرين وبناءا علي حقه الذي تكفله له الديمقراطية، يأتي تعقيبه علي كل النقاط التي تمت إثارتها وتحقق قدرا من الإقناع لدي الطلاب .

عندما غاب إتحاد طلاب جامعة الخرطوم لسنوات سعي لعودة الإتحاد وحتي تستمر مسيرة الإتحاد عرض من خلال اللجان التي يرأسها تعديل دستور إتحاد طلاب جامعة الخرطوم ((كوسو)) من خلال إستفتاء طلابي عام وتوج جهوده بإصدار كتابه القيم جامعة الخرطوم – الماضي والحاضر والمستقبل .. ولم ينحصر إهتمامه في الجوانب الأكاديمية بالجامعة بل تجاوز ذلك لدور الجامعة نحو المجتمع وترأس منبر السياسات بجامعة الخرطوم ذلك المنبر العلمي الذي يبحث القضايا السياسية والإقتصادية والإجتماعية بالسودان والذي تلعب الجامعة فيه دور المسهل Facilitator للحوار بين الفرقاء السياسيين السودانيين كما حدث في مؤتمر المائدة المستديرة عام 1965م وغيره من المؤتمرات واللقاءات التي تنظمها الجامعة في هذا الخصوص .

وما زال البروفيسر عبد الملك يؤمن بهذا الدور وينشده لجامعة الخرطوم خاصة خلال الفترة الإنتقالية الحالية، والتي تعتبر في رأيه فترة تمهيد لما يأتي بعدها من برلمان منتخب بواسطة الشعب . وهي الفترة التي تحفل بالدراسات العلمية والنقاشات والحوار التي تشكل مخرجا للسودان من عنق الزجاجة وتمهد الطريق لمستقبل البلاد السياسي والإقتصادي والثقافي والإجتماعي وترسم ملامح الحكم المناسب للسودان وهو أشد ما يكون إيمانا بالفدرالية والامركزية وإعجابه في هذا الصدد بتجربة الولايات الهندية وبالولايات المتحدة الأمريكية التي طبقت نظاما لا مركزيا أعطي الولاية مساحة كبيرة للإستقلال المالي والإداري والتشريعي والرقابي وصنع في نهاية المطاف دولة عظمي ومؤثرة في العالم بأجمعه . جاء حوار مع البروفيسر عبد الملك محمد عبد الرحمن من باب العام والخاص وعندما أقدمه للقارئ فإني أقدم ثاني الشهادة السودانية من حنوب عام 1960 وعالم الفيزياء والعلوم في جامعة الخرطوم وعميد كلية العلوم ونائب مدير الجامعة ومديرها . فإلي مضابط الحوار :

أتمني أن تقود جامعة الخرطوم دفعة النقاش حول القضايا الخلافية عبر قاعة الشارقة

الترابي مجدد وعلاقة الدين بالدولة يمكن حسمها من خلال النظام الفدرالي

**لم يتصل بي لتولي رئاسة الوزارة وأتمني أن تعطي الفرصة للدكتور حمدوك من جديد
مديرها الأسبق : أحدهم وضع صورة ((لينين)) في حقيبتي وكان ذلك أثناء إنقلاب هاشم العطا !**

الإسم:

**عبد الملك محمد عبد الرحمن نصر
الميلاد :**

من مواليد ((دنقلا)) العام ١٩٤٠م

والدي كان قاضيا شرعيا ينتقل من مكان إلى مكان . وقد مكنتني ذلك من زيارة معظم مناطق السودان خاصة في الإجازات المدرسية . بدأت حياتي الدراسية ((طالباً)) في المدرسة الأميرية وتعني ((الحكومية)) ثم كسلا الوسطي ودرست من الابتدائي إلى الثانوي بكسلا . إنتقال والدي من مكان إلى آخر بحكم وظيفته أفقدني الاستقرار المطلوب لشخص في سني ولكنني أستفدت لأنني كنت أذهب إليه في أماكنه الجديدة وأتعرف علي المدينة التي تم نقله إليها . كان عمي يعمل أستاذاً في كسلا وهو الذي أخذني معه إلي هناك وبعد نقل عمي من كسلا إلي بورتسودان لم أذهب معه وقررت البقاء في كسلا بالداخلية فكنت طالبا يقيم بالداخلية .

حنتوب الثانوية والمناظرات بين العربية والإنجليزية ؟

مجلة دراسات الإدارة العامة والفدرالية

ثم بعد ذلك إنتقلت إلي حنتوب الثانوية في العام ١٩٥٦م . كنت مهتما بجميع اللغات خاصة ((العربية والإنجليزية)) وكانت منظارات حنتوب بينهما هي أساس تميز المدرسة وتفوقها . وكنت أشارك في المناظرات بقصائد يعطيني لها الأستاذ والشاعر (الفحل) الذي غنت له سيدة الغناء العربي أم كلثوم قصيدته الرائعة ، ، أغدا ألقاك ، ، الأستاذ الهادي آدم عليه رحمة الله . وقد كان أستاذاً الهادي آدم من أساتذة حنتوب المميزين وكان يعطيني قصائده أول بأول لأشارك في المناظرات وأحقق الفوز .

وكنت دائماً أفوز بالجائزة الأولى وقدرها خمس وعشرون قرشا كانت ثروة كبيرة أكبر مما يرسله لي والدي وهو ((٥٠ قرش)) في الشهر وكان كثير من زملائي الطلاب يحرصون علي المشاركة في الجائزة والاستفادة من المبلغ المقدم من خلالها .
الامتحانات الفصلية :

حنتوب كانت فيها ظاهرة أكاديمية جميلة وهي

الامتحانات الفصلية كل أسبوع عقب صلاة المغرب في باب من المواد التي ندرسها نجلس لامتحان في الذي درسناه وعندما يكتمل الفصل الدراسي نكون قد إمتحنا في جميع هذه المواد ويكرر ذلك في الفصل الثاني . وتؤخذ نسبة من نتائج الفصلين تضاف لدرجات الامتحان النهائي في نهاية السنة .

أرى أن الجامعات عندنا يمكن أن تفكر في الاستفادة من هذه التجارب التي كانت مطبقة في المدارس الثانوية في ذلك العهد وقد أثبتت نجاحها علي أرض الواقع .

بروفسر محجوب عبيد طه :
من زملائي في حنتوب محجوب عبيد طه وهو لاحقا بروفيسر محجوب عبيد طه وكان يسبقنا في الدراسة بعامين . وهو من الشخصيات المهمة في حياتي

ادارة حنتوب :
مرعلينا مديرون منهم الأستاذ هاشم ضيف الله الرياضي السوداني المعروف وعدد من أعضاء هيئة التدريس كان جلهم من الأجانب ((من

بريطانيا ومصر والهند)) كانت الدراسة باللغة الإنجليزية، ((السنة الأولى والثانية)) وكان بمدرسة حنتوب الثانوية نظام مميز ، ففي السنة الرابعة يقسم الطلاب حسب تميزهم في الإمتحانات في الصف الثالث والرابع . وكان طلاب الثالثة المتميزين يدرسه هم رؤساء الشعب بالمدرسة نسبة لخبرتهم في التدريس ..من المسائل المهمة كانت هناك مباريات رياضية بين حنتوب وخورطقت ووادي سيدنا . تلك المنافسات تقارن بالأولمبيات العالمية . وكانت تقاليد المدارس البريطانية هي التي تطبق في هذه المدارس السودانية الثلاث .

ثاني الشهادة السودانية :

إمتحت للجامعة في العام ١٩٦٠م . وكنت ثاني الشهادة الثانوية السودانية . والأول كان زميلي من حنتوب هو كمال الهادي عبد الرحمن إختار مواداً ساعدته وهي مواد الثقافة الإسلامية وبالتالي زادت من درجاته . كان زميلي الأول معنا في نفس الدفعة بجامعة الخرطوم في العلوم الرياضية وفي السنة الثانية قرر قسم الفيزياء إرسال طالبين لإكمال البكالوريوس في بريطانيا حسب نتيجة الإنترميديت وكان من حظي أن كنت واحدا منهم والأخر كان صديقا من الدامرو هو دفعتنا .

أكملت البكالوريوس في جامعة نيوكاسل في الشمال الشرقي من بريطانيا . بعد ذلك دراسات عليا لنيل الدكتوراه في ليفربول وبعدها ذهبت لكمبيردج لدراسات بعد الدكتوراه كل ذلك تم لي في ثلاث سنوات .

دكتوراه في ٦ شهور :

دراسة الدكتوراه في كمبريدج أخذت مني ستة أشهر وكانت عودتي للسودان في عام ١٩٦٥ . وبعد ذلك بقيت في السودان نسبة ل وفاة والدي المفاجئة .. وكنت الإبن الأكبر ... وكان بقائي في الخرطوم ((من ١٩٦٥ إلى ١٩٦٦ م)) وعدت لمواصلة الدراسة وفي عام ١٩٧٠ حصلت علي الماجستير والدكتوراة وعدت للسودان في يوليو ١٩٧١م .

صورة لينين في متاعي :

كانت عودتي للخرطوم في يوليو عام ١٩٧١م قبل إنقلاب الرائد هاشم العطا علي حكومة الرئيس جعفر نميري بثلاثة أسابيع . وكان عفشي مشحون في البحر ووصل (العفش) بعد فشل إنقلاب هاشم العطا بفترة قصيرة وكانت الأحداث الأمنية والإعتقالات تتفاعل .. كانت ليفربول تعج بالماركسيين من البريطانيين وغيرهم من الطلاب الوافدين علي الجامعة وبعضهم أصدقائي، وضع أحدهم وهو إنجليزي الأصل صورة ((لينين)) وهي

كبيرة في عفشي القادم بالبحر ، وكان تصرفه علي سبيل الإهداء .. ونتيجة لذلك عندما فشل الإنقلاب خفت من التفتيش وفعلا عندما وصل العفش واحد من موظفي الجمارك بالمطار فتح حقبي ووجد الصورة الكبيرة للنينين بداخلها .. سألتني عنها قلت له إن صاحبي وضعها في العفش وقال لي أنت شيوعي فرددت له أنا دنقلاوي .. فبتسم .. وقال لي أنا ذاتي دنقلاوي .

مؤخرا عرفت نميري ((عليه رحمة الله)) وكلمته بالقصة قال لي كان قبضوك ناس الأمن أو الجمارك وجابوك لينا كان رحت فيها .

الـ A - ٢ - Level - أو المستوي الثاني :

الإهتمام بالتعليم مهم جدا .. الشهادة الثانوية يجب أن لا تدخلك الجامعة .. الشرط للدخول للجامعة بما يعرف بإي ٢ ليفل وتكون دراسة في الآداب ثلاثة سنوات والمواد العلمية تدرس باللغة الإنجليزية في الثانوي .

التعريب :

المواد العلمية تدرس باللغة الإنجليزية واللغة العربية لها مكانة كبيرة في مجالاتها الكثيرة والمهمة . كيف تنظم هذه يمكن دراستها ومناقشتها لإصلاح التعليم في الثانوي والجامعات .

معضلة التصنيف في التعليم :

هناك تقارير تتحدث عن خروج التعليم في السودان بما في ذلك مجلة دراسات الإدارة العامة والفدرالية

المستوي الجامعي عن معايير الجودة حسب تصنيف عدد من الجهات والمراكز العالمية والإقليمية ؟

اجاب بروفييسور عبدالمالك: كثير من الناس غير راضين عن الأنشطة التعليمية في السودان ... ولكن لا معني للقول بأن هذه الجامعة صارت رقم كذا في إفريقيا أو العالم.. هذه مسائل لقيمة لها ويقوم بها أشخاص ، وإن كان لابد من تصنيف وترتيب يجب أن تكون اللجان سودانية وتستعين بمختصين . ولدي آراء كثيرة في هذا الجانب .

أجنبي رئيسا لقسم الفيزياء :

يمضي البروفيسر عبد الملك في سرد رحلته مع التعليم والأعباء الإدارية .. ويقول :

بعد عودتي للسودان إلتحقت بكلية العلوم قسم الفيزياء عام ١٩٧١م . وكان رئيس القسم من جنوب إفريقيا وهو بريطاني الأصل من البيض وكان رئيسا للنادي وأستمر لأربعة أعوام في رئاسة القسم. وجاء عقبه أساتذة سودانيون للقسم . كان الوضع ممتاز في ظل رئاسة بروفييسر من خارج السودان لقسم الفيزياء وكان وجود الأساتذة الأجانب ممتاز . وتغير الوضع بتغير الأحوال .

بعد فترة من البقاء في السودان ورئاسة قسم الفيزياء هاجرت للمملكة العربية السعودية في العام ١٩٧٧م لأعمل في جامعة الملك سعود . بعد مجلة دراسات الإدارة العامة والفدرالية

عودتي من السعودية عملت أمين مكتبة جامعة الخرطوم ثم عميد الكلية العلوم ونائبا لمدير جامعة الخرطوم وكان المدير بروفييسر الزبير بشير طه ثم عملت مديرا للجامعة ١٩٩٩م-٢٠٠٤م .

مفاهيم إدارية :

سواء كان الأمر متعلق بالجامعات أو غيرها، يمكن أن يؤخذ نموذج الجامعات البريطانية في الإدارة والتنظيم، أرى أنها مسألة أساسية وأرى أن جامعة الخرطوم لا تستفيد من التجارب البريطانية سواء بالنسبة للتعينات أو غيرها وهذه أشياء متغيرة ومتطورة وأحب أن تواصل جامعة الخرطوم في نهج الجامعات البريطانية وأسلوبها في الإدارة.

الإدارة في السودان واللامركزية : أنا من دعاة الحكم الفدرالي واللامركزية وهذا يمثل ضرورة من ضرورات الحكم والإدارة في السودان .. الحكم الفدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية والولايات الفدرالية في الهند ((موضوع)) مهم وينبغي أن يكثر النقاش حوله ولا أرى مستقبلا للسودان غير إتباع واحد من هذين النموذجين اللتين ذكرتهما .

المسمى لا يرقى للإسم :

لا أنظر لنظام الولايات الحالي في السودان بجدية وهو إسم والمسمى لا يرقى للإسم ... باعتبار أن الحكم الفدرالي لا يزدهر إلا في ظل حكومة

ديمقراطية وغير ذلك يظل إسم علي غير مسمي . السودان فيه إختلافات وتعدد والإنجليز حكموا السودان بعلاقتهم الجيدة مع الإدارة الأهلية . وكانوا ناجحين في إدارتهم وعلاقتهم مع المواطنين وكانوا جادين في إدارة البلاد والزعامات القبلية تحملت المسؤولية تجاه الوطن في ذلك الزمان وتحقق للسودان الأمن والإستقرار معا . ولكن كما تعلم ((الإدارة الأهلية)) تم حلها بواسطة الرئيس جعفر نميري وأصبحت المسؤولية تقع علي الحكومة المركزية في بلد واسع ومترامي الأطراف .

في غياب الديمقراطية أليس من الممكن تطبيق نظام حكم إتحادي ؟

الدولة تستمر كدولة إداري عنها المواطنون في كل مكان وهناك أسلوب محدد لمعالجة المشاكل بعيدا عن التسلط المباشر وفرض الرؤية المركزية علي الولايات . مثلا في بلد كالولايات المتحدة بعض الولايات لم ترغب في الأخذ برأي الحكومة المركزية ويمكن أن تحقق ما ترغب فيه كولاية لها دستورها ومجلسها التشريعي وهي متمسكة برأيها وإذا وقع خلاف لا تنصاع الولاية للمركز حتي لو عادوا بالموضوع إلي أعلى درجات القضاء وهي المحكمة العليا في أمريكا ففي موضوع كموضوع الإجهاض أقرت

المحكمة بأن يكون شأن ولائي.)) دون أن يعني ذلك أنني في شخصي أؤيد الإجهاض)).

س: هناك من يقول بتقصير الظل الإداري لتوصيل الخدمات للمواطنين ألا يمثل ذلك مكسبا، أم أنك تري أن ينظر للأمر في إطار ديمقراطي أشمل كما ذكرت ؟

ليس بالضرورة في إطار أشمل. وحتى لا نقع في فخ إدارات مترهلة وكثيرة يجب أن يكون هناك وصف وظيفي .. وتلاحظ وجود ترهل في الإدارات وهذا فيه إرهاق للميزانيات والموارد والجهود الإدارية.

البلد في الفترة الإنتقالية يجب أن تعالج فيها المسائل التي أدت إلي الوضع الحالي حتي يتكرر الخطأ.

الوصف الوظيفي : ماذا نعني به ؟

هناك وظائف معينة ذات أهمية في أي مستوي من مستويات الحكم .. والترهل في أي ولاية يعتبر مشكلة في تنفيذ المشروعات ويأتي خصما علي التنمية والولادة هم الذين يقع عليهم العبء الذي ينتج عن الترهل الوظيفي في ولاياتهم وفي النظام الفدرالي رئيس الجمهورية له مسؤوليات محددة وتتقاسم الحكم في الولايات المجالس الولائية والولاية والجهاز القضائي بالولاية .. المركز به ((مجلسان)) أحدهما للنواب والآخر للشيوخ وليس بالضرورة أن يكون عندك مجلس نواب كثير العدد . ومن خلال

المقارنة مع جهات أخرى يمكن التوصل إلي بعض الأشياء المفيدة لنظام الحكم والدولة عندنا .

الفترة الإنتقالية :

هذه ليست فترة إنتقالية ! وفي رأي أن المواضيع الأساسية التي نتحدث عنها مثل الفدرالية لا أتوقع أن ينجم عنها ما يفيد البلاد خلال هذه الفترة.

هل من الممكن بإجراء الانتخابات أن تحل المشاكل في السودان ؟

هناك فريق لا يريد الانتخابات ولا يقدمون ما يبرر تمديد الفترة الإنتقالية إلي كل هذه المدد المتطاولة وفريق آخر يريد الانتخابات ولا يقدمون ما يمكن أن تستهدي به الإدارة الجديدة التي تأتي نتيجة للإنتخابات العامة .

أليس من الممكن أن تلعب جامعة الخرطوم الدور المطلوب لمناقشة قضايا وتحديات الفترة الإنتقالية ؟

كنت أؤمن وأطمح وأن تكون جامعة الخرطوم مسرحا لمناقشة القضايا والتعرض للحلول العميقة وما ينبغي أن يتجه إليه البرلمان القادم . وكما هو معلوم في الديمقراطية.. تنظم إنتخابات ولكن الإنتخابات إذا تمت في مثل المناخ الذي نعيشه الآن تتضاءل فرص الاستفادة من الحكومة والبرلمان المنتخب باعتبار الفترة الإنتقالية في الأساس هي تأكيد للمسائل التي يجب أن تحدث في السودان بواسطة الحكومة المنتخبة . والنتيجة

أن الديمقراطية لا تستطيع أن تفعل شيئا والإنتفاضات عندنا في السودان لا تقدم فيها حلول ومن أهم القضايا التي تستحق البحث والتقصي العلمي قضية الحكم الولائي الذي يجب أن تكون فيه أوراق ورؤي تعين البرلمان السوداني القادم علي وضع التشريعات اللازمة للحكم الفدرالي . والآن لا يوجد نقاش أو بحث لهذه القضية وهذا من أهم الأشياء . يمكن لجامعة الخرطوم أن تستفيد من قاعة الشارقة وتختار متحدثين وأكاديميين علي الأقل يكون في موضوعين مهمين بالتناوب لتقديم إقتراحات تفيد البرلمان القادم .. ويتم بحث النظام الولائي عبر رؤي علمية وأكاديمية جادة وقد يلجأ المتدانون للتصويت لحسم المواضيع وعلي الحكومة أن تهتم بالموضوع و تحضر((النقاش)) وتضعه كتوصيات وأفكار للحكومة والبرلمان القادمين من خلال الإنتخابات .

الدستور :

تستفيد من تجارب الآخرين... الولايات المتحدة والهند ... وتجربة الهند لم يعثرها أي خلل منذ إستقلال الهند من الإستعمار البريطاني. وسر نجاحهم هو العمل بجدية وقبل الإنتخابات قرروا أن يكون نظام الحكم ((ولائيا)) وأستفادوا من مجلة دراسات الإدارة العامة والفدرالية

إنشقاق باكستان عن شبه القارة الهندية ونجحوا في الديمقراطية والحلول الديمقراطية دائما موجودة فقط تحتاج لإعمال الفكر والعصف الذهني عبر مراكز البحث العلمي والجامعات والرأي العام الباحث عن الحقيقة. وما برع فيه الهنود وطوروها هي : علاقة الصحافة بالحكومة. عندهم ففي العلاقة بين الصحافة والحكومة تجربة مقدرة وباع طويل، ولديهم ((مجلس للصحافة)) وقاضي لإصلاح للعلاقة بين المواطنين والصحف.

التمويل :

تمويل الجامعات ومراكز البحث للقيام بدورها في مناقشة قضايا الفترة الإنتقالية؟؟ التمويل هو المشكلة أمام بحث قضايا السودان و يجب أن يكون موجود وتوفره الدولة للجامعات ومراكز البحث العلمي لتقديم الدراسات وإدارة النقاشات والحوارات بشأن القضايا المصيرية ..

كيف تنظر بروفيسر عبد الملك

للأزمة السياسية في السودان ؟

في رأي الأزمة السياسية في السودان ليست ناتجة عن الإصلاح والمصلحة القومية وإنما ناتجة عن المصالح المحدودة . وهناك تخوف من عدم الفوز في الانتخابات ويمكن أن تحل مشكلة التخوف بأن أي جهة يمكن أن مجلة دراسات الإدارة العامة والفدرالية

تستفيد وتقدم رؤي . وهناك شباب ماضون في هذا الطريق ولكنهم غير معروفين للناس فحزب مثل تقدم السودان يعمل بجدية تحسدهم عليها الأحزاب الكبيرة .

هل معني ذلك أن الأزمة في واقعنا السياسي الحزبي؟؟

واقعنا السياسي الحزبي قدمت فيه تجارب كثيرة أقرب إلي الفشل ! والسودان منذ زمن طويل يحكم برزق اليوم باليوم لا توجد خطط واضحة ولا برامج. من تجاربنا أن حكومتنا الديمقراطية المنتخبة ، طردت النواب الشيوعيين من المجلس (البرلمان) وكان الإنقلاب العسكري الثاني مايو ١٩٦٩م.

اعقب إنتفاضة ٦ أبريل ١٩٨٥م فترة إنتقالية والتي قادها المشير عبد الرحمن محمد حسن سوار الذهب . كانت تجربة قصيرة ولم يجد سوار الذهب الدعم المطلوب وكان مهم أن تنتهي الفترة الإنتقالية وتعود الأحزاب . والسودانيون زهجوا من الفترات الإنتقالية . في إحدى المرات بتاع التاكسي كان مبسوط لوقوع تغيير في السودان وقال لي الحمد لله الستلمها الجيش فقط علي هذا الرجل قائد الإنقلاب أن يشد حيله وما يدي الأحزاب فرصة . لأنها الفوضي حسب رأيه ((يضحك)).

هل الشعب السوداني شعب ((قلق)) يا بروفيسر؟

الشعب السوداني قلق ويحتاج

أن نكون أكثر إهتماما بالإنتاج وقضايا الإنتاج في كل الفترات .
الإقتصاد : والأوضاع الإقتصادية بالسودان ؟

تردي كبير وهذا يعود لعجز الحكومات وكان الوضع الإقتصادي في زمن عبود جيد. الوضع الآن متردي للغاية . الدول الأجنبية عندما تري عدم إهتمام الحكومة بالجوانب الإقتصادية وعيش المواطنين لن تساعد . وهذه أوضاع متقلبة لا تساعد علي تطوير العلاقات الخارجية ولا تساعد علي الإستثمار الإقتصادي وجذب المستثمرين .

علاقة الدين بالدولة:

هي مثار جدل وفي النظام الفدرالي كل ولاية لها مطلق الحرية في أن تختار نظامها الدستوري الذي تقوم عليه نظمها وعلاقة الدين بالدولة . وفي الهند توجد ولايات جنوبية علي النموذج الصيني ويؤدون عملهم ... وفي السودان لا يجوز الإصرار علي فرض وجهة نظر معينة وأعتقد أن الدكتور حسن عبد الله الترابي عليه رحمة الله كان إسلاميا مجددا أخذ في الإعتبار متطلبات العصر وما يناسب العصر وقدم كثير من الأفكار والحلول لقضايا معقدة مثل علاقة الدين بالدولة وحقوق المرأة وغيرها . وليتنا وجدنا مرشحين لحكم الولايات المرتقبة والمؤملة باستقلالها عن

المركز لحل هذا الأمر . وعلاقة الدين بالدولة أيضا من القضايا التي يجب أن تتصدي لبحثها جامعة الخرطوم وهو شأن ولائي في ظل فدرالية حقيقية . وقد شغل الناس أنفسهم بالمسائل الشكلية مثل العطلة هل تكون في الجمعة أم غيرها؟ وهذه مسائل تشغل الناس وممكن حلها ولاثيا فإن كانت العطلة يوم الأربعاء في إحدى الولايات ما المانع إذا قرر أهل الولاية ذلك لأن الجمعة ليست إجازة والناس بعد الصلاة ينتشرون في الأرض ويبتغون من فضل الله كما جاء في القرآن الكريم .

التدخل الخارجي في الشأن السوداني ؟

علي السودانيين أن يهتموا ويتصدوا لحل مشاكل بلادهم . وهذه عندما لم تتحقق سيكون هناك تدخلا خارجيا ضارا . ومرت علي السودان فترة العقوبات وكان هناك سودانيون يشجعون الحكومة الأمريكية علي

تشديد العقوبات علي السودان وهذا الوضع يشجع التدخل الخارجي في شئوننا الداخلية . لو أخرج السودانيون خلافاتهم للخارج تزداد وتيرة التدخل الأجنبي . عليهم رفض التدخل الأجنبي في بلادهم . والخطورة تكمن في اللقاءات المتكررة بين ممثلي دول خارجية وسودانيين لا صفة رسمية تخولهم الإجتماع والتواصل مع الأجانب مما يسبب الريبة . والدول تهتم باستقلالها واستقلال قرارها وهذا ما ينبغي أن يحدث عندها . **المخرج من كل هذه الأوضاع والأزمات ؟**

الحوار السوداني السوداني مفيد من كل النواحي وكنت أتمني أن يحدث هذا في الفترة الإنتقالية وإذا جاءت إنتخابات يكون الطريق ممهدا لحل القضايا الخلافية التي تحسم عبر الفترة الإنتقالية . وهذا ما يمكن أن تلعب فيه جامعة الخرطوم دورها الريادي خلال فترة الإنتقال .. وتدعو الأطراف

للحوار خلال الفترة الإنتقالية ومنذ بدايتها كما ذكرت لك .

رئيسا للوزراء :

هل تم الإتصال بك لتتقلد موقع رئيس وزراء الفترة الإنتقالية لأنك أحد أبناء السودان الأذكياء ولك الخبرة الإدارية والمهنية ؟

لم يتصل بي أحد ... وأنا لن أعمل أي عمل خارج جامعة الخرطوم وبعض الناس كويسين جدا ولن أتحدث عنهم وأحيانا الشخص يكون كويس ولا يجد الفرصة المناسبة ولا العون المطلوب من الشعب أو القوي السياسية . وأعتقد أن رئيس الوزراء السابق الدكتور عبد الله حمدوك كان مناسبا وأتمني أن تعطي الفرصة له وإن لم يكن موفق يمكن الإستعانة بشخص آخر غير حمدوك لتثبيت شئ جديد في السودان وحتى الآن أراه أي حمدوك الشخص المناسب .



Local Government Experiences in Sudan In the Period (1937-1979)

Prepared by: **Salah-Adeen Babikir Mohamed (Ph. D)**
U of K, Institute for the Study of Public Administration and Federalism

This paper discusses the evolution and development of local government in Sudan since its early foundation in 1937 (during the colonial period), and before the implementation of the Regional Rule in Sudan in 1980. The paper illustrates the general features of different types of decentralization and local government systems implemented in Sudan throughout the period mentioned above. Special consideration is given for studying the changes introduced in this era, and the intended objectives of each ruling regime. The major purpose here is to examine the impact of the changes that happened to the central government policies, and their impact on local government.

(1) Pre- Independence Local Government Experience:

Throughout its long history, Sudan witnessed implementation of different types of administrative systems. During the Funj Kingdom (1504-1821), the Traditional Indigenous Tribal Administration prevailed. The Sultans of the Kingdom found it impossible and impractical to rule their kingdom from the capital Sinnar. So, the management of tribal affairs was left to the chiefs of the tribes with some degree of autonomy, provided that each tribal leader pays fixed annual taxes to the Sultan. The Turku-Egyptian Rule (1821-1885) implemented a strict centralized type of field administration. The country was divided into a number of provinces with a governor (Modeer) (1) on the top, accountable to the Governor General in Khartoum. During the Mahdi's Regime (1885-1898) a highly centralized system of government was implemented. The country was divided into

Provinces and military provinces governed by military commanders who were directly accountable to the Caliph (Khaleefa) (2) in Omdurman.

The Anglo-Egyptian Rule (1899-1956)

1. The Direct Rule: Sudan was conquered by the Anglo-Egyptian forces in 1898 after the collapse of the Mahdi's State. The colonial forces were confronted by many religious movements and tribal uprisings. (3) To deal with these security challenges they implemented direct rule which was fully exercised at the beginning of the occupation by the British and Egyptian military officers.

(1) Modeer: Is an Arabic Word meaning manager, or, sometimes governor.

(2) The Khaleefa: The name given to the deputy of El Mahdi during the Mahdi's Islamic State in Sudan. He was the Supreme Commander of the Mahdist Armies and the head of the Mahdist State after the death of El Mahdi. It means Caliph.

(3) Most famous among these movements and uprisings are : Al Shukaba Incident 1899 and Wad Haboba Movement 1908 – Sultan Agabna up rise in Nuba Mountains and Dinka and Nueir Up rises in South Sudan).

The intended objectives of that policy were to suppress the tribes and resisting religious groups and to realize security in the state and keeping order and discipline. After subduing the religious and tribal uprisings, the British implemented a strict centralized system. The country was divided into provinces; at the head of each one was a British Military Officer, as Governor. The provinces were divided into districts; at the head of each one was also a British Military Officer as District Commissioner (4) assisted by an Egyptian Military Officer known as Mamoor(5). As explained above, all the personnel were almost all military, composed of British and Egyptian Military Officers.

2. The Indirect Rule: The second step for the colonial power was to build trust and loyalty of Sudanese. So, the British Administration implemented indirect rule through a series of legislations. In 1922, the Powers of Nomads Sheikhs Ordinance was enforced with judicial powers given to Nomads Sheikhs within their tribes.

When the experience of the Nomads Sheikhs was found to be successful, the Village Courts Ordinance was passed in 1924, to extend the experiment to rural areas. After that, in 1925 Powers of the Sheikhs Ordinance was implemented giving more powers to strengthen the tribal chief's authority to act as administrative and executive heads of their communities. In the period immediately following the First World War, two important events happened, and strongly influenced the policies of the British Colonial Authority in Sudan after that:

a. The first was the assassination of the Governor General of Sudan at the time (Sir Lee Stack) in Cairo in 1924.

b. The second was the 1924 White Flag Movement (1), and the sympathy expressed by the Egyptian Troops in Sudan towards the revolutionists. On the other hand, the British were really annoyed by the tendency of most of Sudanese Elites to strengthen their relationships with Egypt. Accordingly, the British started to implement a new policy. The British started to clear off the Egyptian Troops from Sudan, and the Egyptian Officials from the government service. This situation paved the way for implementation of new policies in Sudan, and recruitment of small number of Sudanese in the government service after that.

3. **The Native Administration 1928:**(2)the creation of the Native Administration (NA) in 1924 was an attempt to provide more opportunities for local leaders to man-

(4) District Commissioner: During the era of Direct Rule in Sudan, the District Commissioner was a British Military Officer accountable to the Provincial Governor for maintaining security and public order in the district. In the 1951 Local Government system the District Commissioner was the chief executive officer in the District Council. By virtue of the office, he was also the judge and head of the police in the district.

(5)Mamoor: Arabic word meaning the person who receives orders and instructions from higher ranking official. It is an administrative post introduced by the British in local government structure in Sudan. The Mamours at that time were Egyptian Military Officers working under direct supervision of the British District Commissioners. After the withdrawal of the Egyptian Troops from Sudan this post was manned by Sudanese Local Leaders.

age the affairs of their tribes and the local communities. The NA played an effective role in realizing important objectives (at the time) such as the following:

- a. Preservation of law and order in the local communities.
- b. Resolution of tribal disputes and realization of peaceful co-existence between the tribes.
- c. Collection of taxes and local revenue.
- d. Organization of land use at the local level and protection of the natural resources.

But, despite that success, NA was subject to criticism by Sudanese Elites and members of the National Movement (3) because they argued that:

1st: The Native Administration was based on a tribal system, so, the educated Sudanese were not involved because it was restricted on certain groups (the Tribal Leaders).

2nd: The Sudanese Elites and members of the National Movement opposed the NA experience, because they think that the NA would encourage tribal bonds, while they seek to strengthen the loyalty of Sudanese to their country, not to their tribes.

3rd: They think that the NA has been used by the British as a brake to abort the National Movement and to reduce its role in the administration of the country.

4. The 1937 Local Government Ordinances: As a result of the pressures of the Sudanese Nationalist Elites and, when the British were convinced that the NA did not succeed in aborting the National Movement, or reducing the Egyptian influence among the Sudanese Elites, the British started to adapt NA into local government. Accordingly, three local government ordinances were enacted in 1937, these were:

- a. The 1937 Local Government Ordinance (the Municipalities).
- b. The 1937 Local Government Ordinance (Townships).
- d. The 1937 Local Government Ordinance (Rural Areas).

Accordingly, councils under strong central controls were established for municipalities, townships and rural areas. In 1943, the Province Councils Ordinance was passed, dividing Northern Sudan into six provinces. In each province council (with only advisory powers) was created with all or at least half of the members appointed.

The General Features of the 1937 Local Government Ordinances: The 1937 local government experience (in reality) was field administration, because it was based on delegating power to officials representing the central government. No devolution to representatives of local communities was ever practiced.

The general features of the 1937 local government experience can be summarized as follows:

- a. Powers of local councils were delegated by a warrant from the Governor General.

(1) White Flag Movement: The White Flag Movement is a Sudanese National Military Movement that took place in 1924 in Sudan.

(2) Native Administration: The tribal administration introduced by the British in Sudan in 1928 in attempt to create a cheap local administration; presided by cooperative local leadership to keep law and order, collect revenues, and solve local tribal disputes.

(3) The National Movement: Movement of Sudanese elites against the Anglo-Egyptian Rule. The movement started in the early 20th of the previous century and culminated in the creation of the Graduates' Congress in 1937 and the founding of Sudanese Political Parties after that.

- b. Functions assigned to local councils were poor and marginal.
- d. Women and certain categories in local communities were excluded from nomination in local council elections (the electoral franchise was restricted only to males of 25 years age and to those who had certain financial ability).
- e. Council's Chairmen were appointed in most local authorities.
- f. Councilors in rural areas were completely appointed.
- g. Concentration of power in the hands of the British Provincial Governor.
- h. Dominance of tribal leaders in council's work. As Marshal reported later , "Tribalism plays very effective role in rural areas. In some areas such as Darfur, the local authority was really the Native Authority operating under a warrant".

5. **The 1951 Local Government Ordinance:** After the Second World War, and as a result of increase of political awareness, and the demand for self-determination by Sudanese Elites, the British started to think about providing more opportunities for citizens to participate in local government. So, and as recommended by marshal's report (presented 1949), a new local government system was introduced in 1951.

As described by Adam Azzain , "The 1951 local government system can be considered as the starting point for practical arrangements towards creating local councils which acquire the contentment of local citizens, exercise substantial power, render social services, and preserve discipline and public order".

Describing the colonial local government systems, Alderfer argued that, "As a general rule, colonizing powers upon gaining sovereign rights in foreign places have concentrated upon establishing national and top provincial administrations to carry out their political, economic, and social objectives. They have either neglected the local field, being satisfied to accept local leadership if found to be cooperative, or had half-heartedly tried to remake local institutions in their own image. As a result, these colonial governments, even when ultimately they became independent and manned by native officials and personnel tend to be centralized in the national colonial and provincial capitals".

The Main Features of the 1951 Local Government System: The 1951 local government system was designed on the English Pattern of local government. The main features of the system were the following:

- a. The local government councils were created as corporate bodies.
- b. The structure of local government was non-pyramidal; meaning that no council was accountable to another higher level council. Every council had direct contact with the center.
- c. The local councils in urban areas were constituted by election and in rural areas by nomination, while there was no councils in back warded areas.
- d. The work of councilors was voluntary, as the councilors do not receive any payments for their work in the council.
- e. The local councils were given reasonable independent financial resources matching the limited powers assigned to them.
- f. The legal right to vote was granted for the first time to women.

- g. The local councils were given the legal right to own land and properties as its own, and to make contracts. Most of the Municipalities were given the power to recruit certain categories of officials.
- h. The local councils were empowered to oversee the performance of the executives.

Post-Independence Decentralization Experiences

1960-1971

- 1. The 1960 Province Administration Act:** After General Abbood came to power in November 1958 a commission headed by Abu Rannat was established in 1959 to make recommendations on the best ways of realizing effective popular participation in local development. The commission submitted its report in 1960 suggesting the following:
- a. Continuation of local government councils under the 1951 Local Government Ordinance (LGO), but with fully appointed members.
 - b. The Commissioner should be given sufficient powers to supervise and control the government activities in the province.
 - c. Abolition of the office of the District Commissioner.
 - d. Appointment of a Government Representative at the province level
 - e. Creation of a Province Executive Council and Province Legislative Authority.

Accordingly in 1960 the Province Administration Act (PAA) was issued, including most of the recommendations of the Abu Rannat Commission. Hence, provincial administrations were created composed of Military Governors as government representatives and, Province Executive Councils and, Province Legislative Authorities.

The General Features of the 1960 Provinces Administration Act: The general features of the 1960 PAA can be summarized as follows:

- a. The Province Councils was established by warrant issued by the Council of Ministers.
- b. The membership of the councils included the heads of departments in the province, chairmen of the province's local government units, and appointed members selected for their technical profession and general experience.
- c. A Military Officer appointed by the Supreme Council of the Armed Forces as government representative and, by virtue of post, he is the chairman of the Province Council and head of all government officials in the province.
- d. Powers of the Province Councils included the following:
 - Supervision and control over all governmental units in the province.
 - Approval and control of the annual budget of all provincial and local government authorities.
 - Promotion of local government in the province.
- e. Power to issue local orders and to approve the annual budget was shifted from the local authorities to the Province Executive Council.
- f. Imbalance between the financial resources allocated and the functions assigned to the Province Council.
- g. The Central Government Ministers have the power of inspection, and control over

the Provincial Council activities in matters relating to the work of their ministries. In addition to this, they have the power to suspend the decisions of the Provincial Council, and to inform the Executive Council to refuse execution of such decisions. But, the Minister is required (according to the Act), to submit a report to the Council of Ministers on the issue suspended.

h. Council members were fully appointed, no election was ever conducted.

i. The autocratic powers given to the Military Governor (who was also the Chairman of the Province Council), paid no heed for democratic participation.

j. Central controls practiced over the Province Council and local authorities, were so excessive that, the province and local authorities were merely seen as field agencies to the central government.

The fully appointed councils proved to be a great handicap to real popular participation, and were against the principals of democratic local government. As stated by Adam Azzain , “the remarkable point in this experience that this middle level unit (the Province) became the basis for the subsequent local government systems in Sudan.”

2. The 1971 People’s Local Government Act: In 1969 the regime led by Nimeri assumed power, and accordingly a new era started in Sudan. The People’s Local Government Act (PLGA) was introduced in 1971, starting new local government system, highly influenced by the ideologies of the May Revolutionary Regime. The leaders of May Regime believe that a radical change in local government system was essential for the implementation of the regime’s policies and programs at the local level. So, radical changes were introduced to the form of local government in Sudan. Accordingly, local government was highly politicized and new political roles were assigned to local authorities.

In a speech to a newly recruited Administrative Officers in 1973, the Minister of Local Government, Jafar Mohamed Ali Bakheit (generally regarded as the engineer of the regime), said: “our belief in political commitment cannot be disputed, local government officers should remain committed to the political ideologies, strategy and style of work of the May Revolutionary Regime, and they should exert efforts and energies in communicating them to the people” . Among the political roles assigned to local government units in that era was:

a. Promotion and consolidation of the political objectives of Sudanese Socialist Union (1) (SSU) through the guidance of the activities of its Basic Units. (2)

b. Promotion and consolidation of the political objectives and ideology of May Socialist Regime.

c. Organization and mobilization of the masses and popular organizations in a way that

1- . Malcolm, Norris, in, Maw hood, Philip,” Local Government in developing countries”, McGraw-Hill, New York, 1964, “Sudan Administrative versus Political Priorities”, P. 52.

. Adam AzzainMoohammed, AllaMarkrziaWaGadayahaWaTatbeegatiha fi Assoudan – Min Manzour Al HukmArrashid, (in Arabic), Sudan Currency Printing Press, Khartoum February 2011, opcit, p. 37.

2- . Harold, F., Alderfer,” Local Government in Developing Countries”, Mc Graw-HILL, New York, 1964, P.104.

promote response and support to government strategic objectives.

d. Political education of the masses.

e. Provide support to the basic units of the SSU.

The General Features of the 1971 People's Local Government Act:

a. The structure of local government was hierarchal with the Provincial People's Executive Council at the top of the pyramid, and the Area Councils in the second level. Then: Towns, and Rural Councils. At the bottom of the pyramid were the Villages, the Market Areas, and the Industrial Areas Councils. Each local government unit was accountable and answerable to the higher level unit.

b. Membership of local government units was exclusively devoted to the "Revolutionary Coalitions" (3) and supporters of the regime.

Strict controls were implemented to exclude the influence of traditional tribal and politically undesirable leaders. Moreover, all other persons who are not politically committed to the ideologies of the regime were also excluded. Furthermore, all trade unions of public officials, farmers and workers were almost all occupied by supporters of the regime.

c. For the first time and in an attempt to empower the regime by stimulating women, 25% of local council's seats were reserved to women, (although it was not practiced in so many rural councils).

d. Comprehensive powers were devolved to the province councils to manage many of the services in the province including agriculture, health, education up to secondary schools, roads, animal resources, housing, town planning, community development, and law and order, in addition to initiation and encouragement of self-help schemes and the establishment of cooperative associations.

e. The powers of the area councils were delegated from the Province, and powers to issue local orders were shifted from local councils to the Provincial Councils.

f. The Provincial Council stands as the single budgetary unit in the province. It has overall responsibility not only for the budgets of local councils, but also for all government departments under its authority. Revenues of subordinate departments and local councils should be deposited to the bank account or the treasury of the province council. Expenditures of Area Councils are subject to approval of the Provincial Council. On the other hand, Town and Rural Councils were merely field agencies for the Area Councils.

g. The Provincial Council was subjected to excessive controls from the upper levels of

(1) Sudanese Socialist Union: The single political organization in Sudan during the May Regime 1969-1984.

(2) The Basic Units: The grassroots political units of Sudanese Socialist Union during the May Regime. It was established in villages, wards, market areas, industrial areas, and work places.

(3) Revolutionary Coalitions: Political Organizations created by the May Regime in The Sudan at all levels of government; for women, youth, and students, trade unions of public officials, farmers, and workers. The major role of these organizations was to support, promote, and consolidate the political objectives and strategies of the regime.

government. The Commissioner can suspend each decision, if it is deemed endangering safety, public order, or considered against public interest.

h. The Central Ministers have the power of inspection, investigation and suspension of decisions relating to their ministries' works. But, in the case of suspending any decision they have to submit a detailed report about the case to the Council of Ministers.

As described by Adam Azzain , "the 1971 LGA can be considered as an example of a mix between the field administration (the Province Commissioner) and local government (the Province Popular Council). The 1971 experience was characterized by the dominance of the single party. The Sudanese Socialist Union was playing the same roles played by the Soviet Communist Party in the Soviet Local Government experience. This includes the intervention of the party in the selection of the membership of the local councils and the formulation of local policies and the strict controls exercised over local government performance".

i. The chairmanship of the Commissioner to the administration at the province level.

j. The Province Commissioner was (by virtue of post) the General Secretary of the SSU, the Chairman of the Provincial Peoples Executive Council, the Government Representative, and the leader of the executive organs in the province.

Conclusion: The May Regime local government system was meant to be popular to draw political support. This can be clearly seen in the inflation of the number of local councils during the era of May Regime (from 86 councils in 1969, to 8.368 councils in 1984) .Furthermore, one could say that the May Regime Local Government Experience was based on the Soviet Union pattern of local government. It is mainly characterized by democratic centralism, politicization of local government performance, and dominance of the single party (the Sudanese Socialist Union).

Salah-Adeen Babikir Mohamed (Ph. D)

**U of K, Institute for the Study of Public Administration and Federalism
Khartoum 30/6/2022**