أثر البنية التحتية للدولة على السياسة العامة للحكم المحلي بالسودان

اعداد الباحث: إبراهيم إبراهيم محمد عيسي

المقدمة:

إن مفهوم الحكم المحلى للدولة وتعريفه كمصطلح يشير الى وحدات سياسية أو نقابية، وفى حالة الحكم الفدرالى يشير الى ولايات تنشأ بالقانون ولها صلاحية فرض الضرائب والهيئة الحاكمة المحلية اومنتخبة او معينة. ومن المعروف ان فلسفة جوهر الحكم المحلى يقوم على القوانين لنظام الحكم فى منطقة جغرافية محدده تكفل حرية مواطنها فى ادارة شئونه، وعلية يمكن تلخيص اربعة ركائز يقوم عليها الحكم المحلى اللامركزى الصورى كما يسميها (الكاتب جيمس فيلر) المحلية شعور المواطن بامكانية إدارة شئونه واشتراكه في السلطة فعلاً لا قولاً، وهو يمثل وينوب عن منطقته كولاية أو اقليم او محلية، ويكون انتخابه انتخاباً حراً مباشراً دون تدخل الحكومة المركزية بالترغيب او الترهيب، وللسلطة المنتخبة حق التشريع والتخطيط والتمويل فى 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 الإجتماعية والإقتصادية والسياسية وذلك بإستغلال وتسخير إمكانيات المواطنين في مستويات الإدارة الوسيطة والدنيا في أمور الحكم فيما يعرف بتقصير الظل الإداري الآن. وتأتي التنمية بمشروعاتها إعداداً وتنفيذا 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 وبالتالي 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 وإستقلالية من خلال المهام التي يؤديها في ظل سيادة الدولة، هذه الصلاحيات المكتسبة عن طريق تنازل الحكومة المركزية عنها لفائدة المجالس المحلية"[1].

ويعرفه آخرون على "أنه نظام شامل تتنازل بموجبه الحكومة المركزية عن بعض صلاحياتها التشريعية والتنفيدية والقضائية لفائدة جماعات محلية مستقلة، تمارس مهامها على إقليم جغرافي محدد"[2].

ويعتبر الحكم المحلي عند بعض الدارسين "تطوراً للإدارة المحلية (Local Administration) إلى الحكم المحلي (Local Government) والحكم الذاتي (Self Government) وما الإختلاف 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"[3].

يعرف الحكم المحلي "بأنه إسلوباً من أساليب الإدارة على المستوى المحلي لأداء الخدمات ذات الطابع المحلي ويتمتع بسلطات وصلاحيات ذات طابع إستقلالي تمكنها من

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.

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

3- عبدالرزاق إبراهيم الشيخلي ، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية ، (دراسة مقارنة)،متوفرعلى الرابط .

أداء المهام الموكلة إليها ويتم عن طريق الإنتخاب ويكون مسئولاً أمام الناخبين ومكملاً لأجهزة الدولة.[1]

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 الشئون المحلية بما في ذلك صلاحية فرض الضرائب والهيئة الحاكمة المحلية إما منتخبة أو معينة).[2]

تم تعريف الحكم المحلي أيضاً بأنه نظام من نظم الحكم والإدارة، لإدارة شؤون المجتمعات المحلية، تخول فيه سلطات محددة، وموارد مالية كافية، لمجالس 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[3].

عناصر الحكم المحلي:

يعتقد على نطاق واسع ان للحكم المحلي ثلاثة عناصر تميزه عن غيره من انواع المؤسسات التنفيذية والتشريعية هي[4]:

أ/ دائرةالاختصاص: يقصد بها عادة ممارسة السلطات السياسية والادارية المخولة على رقعة جغرافية محددة داخل دولة ما.

ب/ التمثيل المحلي: سواء أكان اختيارًا اوانتخابًا اومزاوجة بينهما، ولا نعني بالاختيار هنا التعيين، وإنما نقصد أنواع الانتخاب الصفوي الاجتماعي.

ج/ تمتع المؤسسة المحلية بقدر من الاستقلال الذاتي الجوهري:

1- عبد الغفار الشيخي ، نظرية الإدارة المحلية ، (المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، 1983) ، ص 1

2- شيخ الدين يوسف منالله ، الحكم المحلي في السودان خلال قرن 1898 م . 1998 م، مرجع سابق ، ص48 .

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

4-مصطفى الجندي ، المرجع في الادارة المحلية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1971م

وخاصة في الجانب المالي وخضوع العاملين عليها . وبعبارة اخرى لما كان الحكم المحلي النموذج الاساسي للامركزية التخويل كان حتمًا ان يصبح كيانًا محليًا متميزًا ذا ارادة خاصة به[1].

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.

3/ الحكم المحلي في السودان:

أ/ مفهوم الحكم المحلي بالسودان:

الحكم المحلي في أي بلد هو المستوى اللامركزي القاعدي الذي تكون مسئولية 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[2]:

- 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:

1–كرم الله العوض ، الخدمة العامة والحكم اللامركزي، في الطريفي، 1989م

2– إباء حسن عمر، مرجع سابق، ص 9.

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 المقومات [1]:

- وجود وزارة للحكم المحلي، تشرف وتعمل على رعايته، وتطوير الأداء في وحداته المختلفة وتوفر 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[2].

1- د. صلاح الدين بابكر محمد، مصدر سابق، ص 5

2- د. صلاح الدين بابكر، مصدر سابق، ص 6

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 وادارية. كانت هذه السلطات بيد مفتش المركز والذي يعتبر ممثل الحكومة المركزية .لعبت الادارة الأهلية دوراًكبيرا في الحكم المحلي اذ تتكون مجالس المناطق الريفية من النظار والمشايخ ويقوم زعماء القبائلباداء اغلب الأعمال الإدارية[1].

و لما وصل السير جورج ستيورات 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 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[2].

صدرت في عام ١٩٣٧م القوانين الثلاثة الخاصة بالحكومة المحلية. الأول خاص بالمجالس البلدية في المدن الكبرى التي تسكنها نسبة كبيرة من الأوربيين والأجانب، مثل الخرطوم وبورتسودان، والثاني خاص بالمدن الصغيرة التي بها نسبة ضئيلة من الأجانب، مثل الابيض وكسلا. والثالث خاص بالمناطق الريفية. ولكن ليس في أي من تلك القوانين سلطات لحكومة محلية حقة. فما زال الإداريون البريطانيون يتمتعون بسلطات واسعة.

1- عمر منصور دوسة، الحكم المحلي في السودان، دبلوم عالي، أكاديمية السودان للعلوم الإدارية، 2006م، ص 29

2- جعفر محمد علي بخيت، الإدارة البريطانية والحركة الوطنية في السودان، 1919-1939م، الخرطوم، المطبوعات العربية للتأليف والترجمة، الطبعة الثانية، 1987م، ص 166

وعندما صدر قانون المجلس الاستشاري عام ١٩٤٣م اقترح السكرتير الإداري أن توسع سلطات المجالس المحلية في المدن بمنحها سلطات إدارية ومالية، وفي عام 1943م صدر القانون الخاص بإنشاء مجالس المديريات، 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 الابيض 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[1].

أما في مجالس الأرياف كانت لمديري المديريات سلطة تعيين اغلب الأعضاء لذا نجد أن زعماء العشائر ورجال الإدارة الأهلية) (٢يشكلون 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[2].

لم تكن المجالس الريفية تختلف كثيراً عن مجالس المدن في نوعية الخدمات التيتقدمها فواجبات تلك المجالس كانت تتلخص في جمع الضرائب والعشور والمحافظة علىالثروات الطبيعية الخ وقد كانت المجالس الريفية أكثر اعتماداً على الحكومة المركزيةبالمقارنة مع مجالس المدن والبلديات.

1– محمد سعيد القدال، تاريخ السودان الحديث، الخرطوم، مركز عبد الكريم ميرغني، الطبعة الثانية، 2002م،ص 391

2– مختار الأصم، الحكم المحلي في السودان نشأته وتطوره، وبعض قضاياه، الخرطوم، سودان بوكشوب، ص 26

استدعت الإدارة البريطانية الخبير الانجليزي الدكتور مارشال أمين خزينة مجلسمدينة كوفنتري بانجلترا عام ١٩٤٨م لبحث ودراسة سياسة واعمال حكومة السودان فيمايختص بالحكومة المحلية ورفع تقريره وتوصيات بذلك، وبالفعل صدر قانون ١٩٥٩م ، والذى جاء شاملا ويتكون من اربعة عشر بابا ويحتوي علي ثلاثة وثمانون فصلا اضافة اليجدولين محلقين بالقانون. وقد اشتمل قانون الحكومة المحلية عام ١٩٥١علي التعاريفوالتفاسير التي تخص انشاء الحكم وأوامر التأسيس والصلاحيات والسلطات واجراءات اختيارالمجالس 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 1951م تلك التي نشأت نتيجة لتوصية د. مارشال الخبير البريطاني تعميم لتجربة الحكم المحلي، وقد برر د. مارشال قيام هذه المؤسسات بالأسباب التالية[1]:

أ. الحاجة إلى اللامركزية لتقديم الخدمات على المستوى المحلي.

ب. تنمية الشعور بالمسئولية 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 اجرى

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

توسيع قاعدة الحكم بإنشاء المجالس القاعدية في الأحياء والفرقان والأسواق بهدف تأهيل قيادات إدارية شعبية[1].

ونذكر هنا أنه قد أصبح الحكم الشعبي المحلي يتضمن المستويات التالية[2]:

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 اشتملالجدول الاول الملحق بالقانون علي السلطات والواجبات التي تؤكل للمجالس المحلية بواسطة أوامر تأسيسها واشتمل الجدول الثاني علي ضوابط الانتخابات ووفقا لهذا القانون لقد تم تقسيمالسودان لعدد اربعة وثمانون وحدة او منطقة وتدار بدرجات متفاوتة وفقا للظروف الاجتماعيةودرجة الوعي بالمنطقة وقد كانت مجالس الارياف تعتمد علي حد كبير في البداية علي مناطقالنفوذ القبلي لكل قبيلة ولكن بمرور الزمن اصبحت الظروف الاقتصادية والجغرافية هي الأساس في وضع الحدود لكل مجلس[3].

اهم ما احدثه التنظيم الجديد للهيكل الاداري هو فقدان القيادة الموحدة التي كان يتمتعبه قبل الاستقلال. تم توزيع سلطات الحاكم العام علي رئيس مجلس الوزراء والوزراء ورئيسالقضاء ، هذا التقسيم ادي لتداخل اختصاصات بعض الوزارات مثل وزارتي الداخليةوالحكومة المحلية، فكانت النتيجة فقدان التنسيق بين الوزارتين، هذا ما كان من أمر الحكم المحلي في فترة الديمقراطية الأولى (1956–1958).

1– المرجع السابق، ص 8

2 –http://Sudan.goodbd.net/t67-topic.

3– مسودة قانون الحكم المحلي، 1951م، مكتبة أكاديمية السودان للعلوم الإدارية

تلتها فترة الحكم العسكري الأول (1958–1964م) بقيادة الفريق عبود ، فقد تم حل كافة الأحزابوالمؤسسات السياسية وحظر نشاطها. وبعد عام من استيلاء الفريق عبود على السلطة أعلنتكوين لجنة بتفويض غير مشروط وبرئاسة أبو رنات (رئيس القضاء) ذلك لوضع السبللضمان المشاركة الشعبية في شئون الحكم المحلي. يساعد ذلك على تهيئة المناخ لقيام بناءدستوري يناسب المجتمع السوداني دون استيراد أو تطبيق لنظريات وافدة. وقد تم تحديد الأسس الواجب على اللجنة إتباعها في النقاط التالية[1]:

1– إجراء مسح مكثف للنظام الإداري السائد (محلي – مركزي).

2– تقديم التوصيات والإجراءات من قبل اللجنة لإنشاء نظام موحد.

3– القيام بزيارات ميدانية للمديريات والمراكز والمجالس لاستفاء الحقائق الأصلية، وذلكحتى يتسنى للجنة إصدار توصيات سليمة.

4– على اللجنة العمل دون التفات لأي قرارات أو توجيهات عامة أو مصلحية، صدرتبشأن إنشاء أو دعم أي من النظامين المحلي والمركزي، وعليها أيضا أن تنظر في أمر توحيد وزارتي الداخلية والحكم المحلي ودمجهما في وزارة واحدة.

تقدمت اللجنة بتقريرها الذي كان من نتاجه صدور قانون إدارة المديريات لسنة ١٩٦٠م وكان من ابرز سماته، إلغاء منصبي مدير المديرية ومفتش المركز، وأيلولةسلطاتهم القانونية والإدارية في الغالب الأعم إلى مجلس المديرية والمجلس الأعلى علىالتوالي. كما خلق ذلك القانون ثلاث أجهزة على مستوى كل مديرية هي: مجلس المديرية –ممثل الحكومة – والمجلس التنفيذي[2].

أ/ مجلس المديرية:

1– شيخ الدين يوسف من اللهن الحكم المحلي خلال قرن، الخرطوم، شركة مطابع السودان للعملة المحدودة، الطبعة الخامسة، 2003م، ص87

2– شيخ الدين يوسف، مرجع سابق، ص 98

يتكون من أعضاء بحكم مناصبهم وهم رؤساء الوحدات الحكومية بالمديرية وأعضاءتنتخبهم مجالس الحكومة المحلية من بين أعضائها ومعنيون من ذوي الكفاءة يتم اختيارهم بينأبناء المديرية ويقع على أعضاء مجلس المديرية عبء رسم السياسة العامة ووضع التخطيطاللازم كما يقومون بسن التشريعات بأوامر محلية.

المجلس التنفيذي:

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

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

أعطى القانون لمجلس المديرية سلطة إجازة ميزانيات مجالس الحكم المحلي. وفيالحالات الندرة يمكن لمجلس المديرية التدخل لتقديم خدمة طارئة في منطقة المجلس. عندمايفشل المجلس في تقديمها، أما بسبب شح الكوادر البشرية أو شح المال.

ظلت مجالس الحكم المحلي تعمل وفق قانون الحكم المحلي لعام ١٩٥١م بينما تعملالمديريات وفق قانون إدارة المديريات لعام ١٩٦٠مكان لمجلس المديرية صلاحيات وواجبات كثيرة، منها: مسؤوليته عن التعليم دونالثانوي، الثقافة، الرفاهية العامة للمواطنين، الرفاهية الاقتصادية، الزراعة – الصحة العامة– الثروة الحيوانية وغيرها. وهذه السلطات ألحقت بقانون إدارة المديريات، وتمنح لمجلسالمديرية، وتمنح لمجلس المديرية حسبما يحدده أمر التأسيس. وبجانب ذلك يحق لمجلسالمديرية 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[1].

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

والسبب في هذا الوضع المالي المتدهور هو سوء تصرف بعض السياسيين وعدممسئوليتهم وكذلك الاعتماد علي الادارة الاهلية في تقدير وتحصيل الضرائب وايضا صعوبةتطبيق النظام الضريبي في مجتمع يتسم بانخفاض الانتاجية وبالتالي بساطة دخل الفرد.

اهم التعديلات التي أجريت علي قانون ادارة المديريات لعام ١٩٦٠م في فترة الديمقراطية الثانية (1964–1969م) هو قرار مجلسالوزراء الذي سعي علي اعادة النظر في تكوين الحكومات المحلية علي اساس ديمقراطي سليمبعد الفراغ من انتخابات الجمعية التأسيسية وان يلغي مجالس المديريات، ويحول جميعسلطاتها للمجلس التنفيذي علي ان يكون رئيس المجلس التنفيذي ويسمي المحافظ مسئولا عنالامن العام للسيد وزير الداخلية وفيما عدا ذلك يكون مسئولا لدي السيد وزير الحكومةالمحلية[2].

عند تطبيق النظام الديمقراطي الليبرالي في الحكم لم تتمكن الأحزاب السياسية الحاكمة منتحقيق الأهداف التي قامت من اجلها ثورة أكتوبر مما أدى إلى وأد الديمقراطية

1- المرجع السابق، ص 101

2- مختار الأصم، مرجع سابق، ص 89

الليبرالية نفسهاكشكل للحكم وتم طرد النواب الشيوعيين من البرلمان بشكل غير قانوني وبالتالي فقدت فئاتوطنية، خاصة وسط المثقفين في المدن والجيش والعمال والحرفيين وبعض المزارعين، فقد، وجود ممثلين لها في الأجهزة البرلمانية في الحكومة. ومن جهة أخرى وصلت سياسة البلادالاقتصادية إلى طريق مسدود إذ استمرت في نفس الخط الذي سارت عليه الحكومة العسكريةالسابقة[1].

استمر هذا الحال هكذا حتى وقوع الانقلاب العسكري الثاني بقيادة العقيد جعفر محمد نميري في 25 مايو 1969م حيث أنشيء قانون 1971م للحكم الشعبي المحلي[2].

مثل عام 1971م 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[3].

وقد ارتكزت فلسفة قانون الحكم الشعبي المحلي لسنة 1971م على محورين هما: تحقيق لا مركزية الحكم بإشراك المواطنين اشراكاً ديمقراطياً في إدارة شئونهم المحلية وتوظيف مؤسسات الحكم الشعبي المحلي لخدمة أغراض التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

تكونت مستويات الحكم الشعبي المحلي لسنة 1971م من المجالس التنفيذية وهي على مستوى المديريات، 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.

1- جعفر محمد علي بخيث، مرجع سابق، ص 9

2- شيخ الدين يوسف من الله، مرجع سابق، ص 102.

3- شيخ الدين يوسف من الله، مرجع سابق، ص 104

جاء بعد قانون الحكم الشعبي المحلي لسنة 1971م قانون الحكم الشعبي المحلي لسنة 1980م 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 1980م حيث صدر قانون الحكم الإقليمي لسنة 1980م مع مراعاة أحكام المادة (28) من الدستور تم إنشاء الأقاليم الآتية في جمهورية السودان الديمقراطية:[1]

1- الإقليم الشمالي: ويضم مديريتي الشمالية والنيل.
2- الإقليم الشرقي: ويضم مديريتي كسلا والبحر الأحمر.
3- الإقليم الأوسط: ويضم مديريات النيل الأبيض والنيل الأزرق والجزيرة.
4- إقليم كردفان: ويضم مديريتي شمال كردفان وجنوب كردفان.
5- إقليم دارفور: ويضم مديريتي شمال دارفور وجنوب دارفور.

وكان من أبرز سمات قانون الحكم الإقليمي لسنة 1980م 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[2].

خلال الفترة الانتقالية والديمقراطية الثالثة من 1985- 1989م انتهجت 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 (1989- 2007) - فترة الانقلاب العسكري الثالث في السودان- حدثت تغييرات كثيرة وكبيرة على مستوى الحكم المحلي والفدرالية، ففي العام 1991م

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

2- المرجع السابق، ص 48

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 1991م تم تطبيق نظام الحكم الاتحادي وتم فيه تغيير اسم الأقاليم إلى ولايات في حدود المديريات التسعة السابقة ذات شخصيات اعتبارية[1].

ثم صدر المرسوم الدستوري العاشر لسنة 1994م الذي أوجد ست وعشرين ولاية بدلاً عن تسع ولايات وبلغت عدد المجالس المحلية من بلديات – مدن – أرياف (621) محلية[2].

وتلاه قانون الحكم المحلي لسنة 1995م المعدل لقانون 1991م بموجبه تمت إعادة تسمية المجالس البدلية والمدن والأرياف إلى اسم محلية وأعدت أوامر تأسيس لكل محلية وزاد عدد المحليات تقصيراً للظل الإداري إلى 675 محلية، ويعاب على هذا التقسيم العددية الكبيرة للولايات التي يعمل بها عدداً كبيراً من السياسيين (ولاء– وزراء) بالإضافة إلى الترهل الوظيفي بالمحليات مما أصبح عبئاً مالياً على اقتصاد الدولة ككل[3].

ثم صدر قانون الحكم المحلي لسنة 1998م والذي أغلى 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 2003م والذي صدر بمرسوم مؤقت لأحكام دستور جمهورية السودان وألغى بموجبه قانون الحكم المحلي لسنة 1998م هذا القانون قلص

1– عوض الكريم علي المبارك، مرجع سابق، ص 54.

2– المرجع السابق، ص 60

3– المرجع السابق، ص 89

المحليات وحلت مكان المحافظات السابقة ونالت بموجبه المحليات سلطات سياسية وتنفيذية ومالية[1].

والملاحظ أن هذا القانون (2003م) 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 2003م كان مليئاً بالسلبيات والتناقضات من أبرز هذه السلبيات أن منصب المعتمد هو منص سياسي بحت 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 ماكان مطلوباً هو الولاء السياسي للحزب الحاكم.

ثم صدر قانون الحكم المحلي لولاية الخرطوم لسنة 2007م الذي صدر عملاً بأحكام دستور ولاية الخرطوم الانتقالي لسنة 2006م ، أصدره المجلس التشريعي لولاية الخرطوم ووقع عليه والي ولاية الخرطوم[2].

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.

1- معاذ عبد الله بلال، أثر المحليات على تنمية موارد ولاية الخرطوم، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة أم درمان الإسلامية، كلية العلوم الإدارية، 2004م، ص 78.

2- راجع قانون الحكم المحلي لولاية الخرطوم لسنة 2007م

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:

1. أهمية الحكم المحلي في قُطر مترامي الأطراف كالسودان حتى تعالج قضاياهم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ، إذ لا يتم ذلك إلا من خلال المشاركة المجتمعية في إدارة شئونه المحلية.
2. ولتحقيق هذا الهدف لابد من تحقيق بناء اجتماعي متكامل حتى تتحقق التنمية المتوازنة وبالتالي المستدامة.
3. 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 .
4. 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.
5. 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:

1. 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.
2. ضرورة التوظيف الأمثل للكوادر البشرية للاستفادة من عناصر التنمية البشرية .
3. ضرورة التعامل مع نظام الحكم المحلي بطريقة علمية ذات منهج واضح ومنحه الاستقلالية الحقيقية والشخصية الاعتبارية والسيادة التامة والثقة لقيادة عملية تنمية حقيقية.
4. ضرورة إنشاء إدارة تعنى بالتخطيط والبحوث لتتولى مهام التخطيط للسياسات العامة للحكم المحلي والأداء الإداري.
5. تحريك طاقات الشباب بالمحلية وتوجيه قدراته وتنميته تقنياً.
6. ضرورة إعادة النظر في التشريعات والقوانين الولائية والمحلية.
7. 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:

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،
2. أحمد رشيد، **نظرية الإدارة العامة** ، دار المعارف: القاهرة، 1987
3. أكرم سالم ، حقائق ومعايير عن الادارة المحلية او الحكم المحلي ، الحوار المتمدن – العدد : 2258 – 2008 . 4 . 21.
4. جابرييل الموند، بنجهام بويل، **السياسة المقارنة إطار نظري** ، ترجمة: محمد بشير المغازي، منشورات قان يونين: بنغازي: 1996
5. جعفر محمد علي بخيت، الإدارة البريطانية والحركة الوطنية في السودان، 1919-1939م، الخرطوم، المطبوعات العربية للتأليف والترجمة، الطبعة الثانية، 1987م،
6. جيمس اندرسون، **صنع السياسات العامة** ،ترجمة: عامر الكبيسي،ط1، دار المسيرة: الأردن،1999،
7. درويش عبد الكريم، ليلى مسعود، **أصول الإدارة العامة، ط3،** (القاهرة: مكتبة أنجلو المصرية، 2004م)
8. الشفيع أحمد الشفيع آدم، الإصلاح الإداري في السودان، بالتطبيق على جمهورية السودان، رسالة ماجستير غير منشورة، إدارة عامة، جامعة النيلين، كلية الدراسات العليا، 2001م.
9. شيخ الدين يوسف من اللهن الحكم المحلي خلال قرن، الخرطوم، شركة مطابع السودان للعملة المحدودة، الطبعة الخامسة، 2003م،

10. صديق إسماعيل محمد، إستراتيجيات الحكم المحلي في السودان، بالتطبيق على جمهورية السودان، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا، 2006م.
11. عامر حسن فياض , محاضرة القيت على طلبة الماجستير جامعة النهرين – كلية العلوم السياسية –قسم النظم السياسية والسياسات العامة للعام 2014–2015.
12. عبد الغفار الشيخي ، نظرية الإدارة المحلية ، (المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، 1983) ،
13. عبدالرزاق إبراهيم الشيخلي ، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية ، (دراسة مقارنة)،.
14. عمر منصور دوسة، الحكم المحلي في السودان، دبلوم عالي، أكاديمية السودان للعلوم الإدارية، 2006م،
15. عوض الكريم علي المبارك، الحكم المحلي بين المفهوم والممارسة، أكاديمية السودان للعلوم الإدارية، 2006م،
16. فهمي خليفة الفهداوي، **السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل**،ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع: عمان،2001.
17. كرم الله العوض ، الخدمة العامة والحكم اللامركزي، في الطريفي، 1989م
18. كمال المنوفي، **السياسة العامة و أداء النظام السياسي**، مكتبة النهضة المصرية: القاهرة،1988
19. لأري الوتيز , نظام الحكم في الولايات المتحدة الامريكية , ترجمة جابر سعيد عوض , الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية , الطبعة العربية الاولى, القاهرة , 1996,

20. محمد سعيد القدال، تاريخ السودان الحديث، الخرطوم، مركز عبد الكريم ميرغني، الطبعة الثانية، 2002م،
21. محمد قاسم القريوتي،مهدي حسين زويلف، **المفاهيم الحديثة في الإدارة"النظرياتوالوظائف"**،ط3،عمان:1993.
22. محمد نصر مهنا، **العلوم السياسية بين الأصالة والمعاصرة**، مركز الدلتا للطباعة: الإسكندرية،2002.
23. مختار الأصم، الحكم المحلي في السودان نشأته وتطوره، وبعض قضاياه، الخرطوم، سودان بوكشوب
24. مصطفى الجندي ، المرجع في الادارة المحلية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1971م
25. معاذ عبد الله بلال، أثر المحليات على تنمية موارد ولاية الخرطوم، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة أم درمان الإسلامية، كلية العلوم الإدارية، 2004م،

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.