إستمارة المشاركة

جامعة غرداية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

مشروع البحث PRFU

دور تخطيط المدينة في تنمية إقتصاد الجماعات المحلية بالوطن العربي

بالتشارك مع بلدية بونورة ولاية غرداية

الملتقى الوطني الحضوري / عن بعد بعنوان

الجماعات المحلية في الوطن العربي (الرهانات والتحديات)

الإثنين 24 أكتوبر 2023

إسم و لقب الأستاذ	محمد الأمين بن عودة	زينب بن حمو
الرتبة	أستاذ محاضر – أ –	طالبة دكتوراه
المؤسسة الجامعية	جامعة غرداية	جامعة تامنغست

عنوان المداخلة	اللامركزية والحكم المحلي بمنطقة حوض النيل دراسة للحالة السودانية
محور المداخلة	الثاني 02
البريد الإلكتروني	royaamine2@gmail.com

مقدمة:

تعتبر جمهورية السودان أحد أهم الدول العربية و الأفريقية ، و ذلك لما يميزه من خصائص سكانية فريدة من نوعها ، تمازجت فيها لسنين عديدة أغلب القبائل ذات الأصول الإثنية الإفريقية ، بالتواجد العربي الإسلامي الذي يتركز أغلبه بمناطق الشمال منه ، وميزة التنوع هذه لطالما كانت مادة بحثية هامة لمختلف الكتاب و الباحثين ، خاصة فيما يتعلق بمسألة أسباب الحروب و النزاعات الأهلية التي عرفها السودان على مرّ العصور .

وستحاول هذه الورقة البحثية دراسة التجارب السودانية في اللامركزية والحكم المحلي عبر فترات تاريخية متباينة، وذلك بمحاولة الإجابة على الإشكالية الرئيسية المتمثلة في: ماهي أهم مميزات التجربة السودانية في الإحكم والإدارة عبر تطبيق نظام الحكم المحلي؟

أوّلاً: تعريف نظام الحكم المحلي

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

ويعتبر الحكم المحلي عند بعض الدارسين تطورا 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 [1].

و تختلف مبررات الأخذ بنظام الحكم المحلي من دولة إلى أخرى، إلا أن العوامل الأكثر إلحاحا هي تلك المتعلقة بإتساع الرقعة الجغرافية للدولة وتعدد قومياتها، أو أثناء عملية إعادة توحيد الدولة بعد تشتت أقاليمها، أو إستقلالها عن قوة مستعمرة، فاعتماد نظام الحكم المحلي يجعل عملية التوحيد سهلة لأن الكيانات الجديدة تعودت على نوع من الإستقلالية في إدارة شؤونها، وقد ترى في الإنضمام إلى كيان سياسي جديد تهديد لتلك الإستقلالية،

---

[1]- بشير شايب، "الحكم المحلي "، In internet document
www.bchaib.net/mas/index.php?option=com_content&view=article&id=210:-algerie-&catid=10:2010-12-09-22-53-49&Itemid=7:

ولذلك يعتبر نظام الحكم المحلي شكلا يحافظ على الإستقلالية السياسية، مع تحقيق الوحدة في آن واحد، وهو ما طبق أثناء توحيد الولايات المتحدة الأمريكية وكثير من الدول الفدرالية سواء في أوربا أو أفريقيا [2].

وهنالك تعريف آخر يقول " ان الحكم المحلي نوع من الحكومة التي تخدم مساحة صغيرة عن طريق ممارستها لسلطات مفوض بها لها .. وهو تعريف صائب ، حيث ان الحكومة المحلية اياً كانت صورتها او اجهزتها ليست لها صفة السيادة مثل الحكومة القومية في الدول المستقلة، فهي حكومات لا تصدر قوانين بل تطبق القوانين التي تشرعها سلطة اعلى في الدولة التي تبسط سيادتها على مجموع الاراضي الداخلية في حدود الدولة ، فهي لاتمارس السلطات الا في الحدود المفوض بها لها بواسطة الحكومة القومية، و في حدود ما تقرره السلطة التشريعية او دستور الدولة "[3]

يتفق نظام الحكم المحلي مع نظام الديمقراطية ، فكلاهما يرمي الى اشراك الشعب في ادارة شؤونه المشتركة ، ففي الحكومة الديمقراطية يساهم الناخبون في شؤون الحكم العامة ، وفي الحكم المحلي يساهمون في ادارة شؤون انفسهم بأنفسهم ، ولا يقتصر الأمر على مجرد التجانس بين الحكم المحلي والحكومة الديمقراطية بل ان احد هذين النظامين وهو الحكومة الديمقراطية يستتبع تحقق الآخر .

والواقع ان الحكم المحلي يثبت اركان النظام الديمقراطي في البلاد من عدة وجوه، فهو يساعد على تنشئة الناخبين تنشئةً سياسية جيّدة ، وهو الذي يمد البرلمانات بأفضل الاعضاء ، ثم هو في النهاية الذي يزود النظام البرلماني بهيئات نيابية ثانوية الى جانب الهيئة التشريعية في البلاد ، ولا شك ان الديمقراطية المحلية هي من اهم مقومات الديمقراطية القومية الشاملة ، كما ان الحريات المحلية هي فرع مهم من الحريات القومية[4]

واصطلاح الحكم المحلي في واقع الأمر نشأ في بريطانيا، في ظروف تاريخية خاصة جعلت للهيئات الإقليمية اختصاصات أقوى من الاختصاصات التي تتمتع بها الهيئات الإقليمية في فرنسا، وقد كان البعض من الشُرَّاح والباحثين يفرقون بين الإدارة المحلية والحكم المحلي على أساس الفروقات بين الحكم المحلي في بريطانيا والإدارة المحلية في فرنسا. .

إلاَّ أن تلك الآراء لم تكن علمية للتفريق على أساس الصلاحيات سواء أكانت اختصاصات محددة وتمارسها

---

[2]- بشير شايب، "الحكم المحلي "، In internet document
www.bchaib.net/mas/index.php?option=com_content&view=article&id=210:-algerie-&catid=10:2010-12-09-22-53-49&Itemid=7:

[3]- اكرم سالم، حقائق ومعايير عن الادارة المحلية او الحكم المحلي، ، تاريخ التصفح 17 أكتوبر 2017
www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=132091

[4]- اكرم سالم، حقائق ومعايير عن الادارة المحلية او الحكم المحلي، ، تاريخ التصفح 17 أكتوبر 2017
www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=132091

الهيئات المحلية في بريطانيا أم اختصاصات عامة تمارسها الهيئات المحلية في فرنسا، ومن ثم تم التخلي عن تلك الآراء وظهرت بعض الاتجاهات الفقهية للتفريق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي على أساس أن الحكم المحلي هو نتيجة للامركزية السياسية ولا يطبق إلاّ في إطار الدولة المركبة، وهو عبارة عن جملة الصلاحيات التي تتمتع بها الدول أو الإمارات أو الولايات أو الكونتونات الداخلة في الاتحاد الفيدرالي والمنقولة لها من الحكومة الاتحادية[5].

والمعروف أن اللامركزية السياسية تعد شرطاً من شروط قيام الاتحاد الفيدرالي وليست منحة من البرلمان المركزي، وإنما تنازل من الدول أو الولايات المتحدة عن بعض وظائفها السياسية للحكومة الاتحادية مع احتفاظها بالبعض الآخر منها، يرى بعض الفقهاء أن الحكم المحلي في الدول البسيطة يتحقق عندما يتم نقل بعض صلاحيات التشريع إلى المجالس المحلية، والتي من خلالها يمكنها إصدار قرارات تشريعية تسهم في صنع السياسات المحلية، ولذلك يرى أصحاب هذا الرأي أن الإدارة المحلية تنحصر في نطاق الوظيفة الإدارية [6].

يقوم الحكم المحلي على تقسيم الدولة إلى وحدات جغرافية، يتضمن كل منها تجمّع سكاني واقتصادي يفي بأغراض الحكم المحلي، و تعتبر مسألة تحديد الحجم المناسب للوحدات المحلية، من المسائل الهامة التي تقرر إمكانية نجاح الحكم المحلي من جهة، و إمكانية تحقيق إستقلاله الذاتي من جهةٍ أخرى، و رغم أنّ تحديد حجم الوحدة لأغراض الحكم المحلي لا يوجد له معايير دقيقة[7]، إلا أن هناك إعتبارات هامة تحكم هذا الأمر **أنظر (الجدول رقم 02-01)**

جدول رقم 01 يبيّن أهم الإعتبارات المتحكمة في تحديد حجم وعدد الوحدات المحلية

إعتبارات إقتصادية و سكانية	– ضرورة وجود تناسب في حجم و تكامل الموارد المتوفرة على مستوى إقليم الوحدة المحلية. – وجود توزيع سكاني متوازن بين الوحدات المحلية .
إعتبارات الكفاءة التنظيمية	– ضرورة وجود حد أدنى لحجم أوعية الخدمات المختلفة التي تقوم الأجهزة المحلية .

[5]- حمود التميمي، مفهوم الإدارة المحلية و علاقتها بالمفاهيم المشابهة، www.dralqudaimi.blogspot.com/2012/04/blog-post.html، تاريخ التصفح :17 أكتوبر 2017

[6]- حمود التميمي، مفهوم الإدارة المحلية و علاقتها بالمفاهيم المشابهة، www.dralqudaimi.blogspot.com/2012/04/blog-post.html، تاريخ التصفح :17 أكتوبر 2017

[7]- أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة المقارنة مدخل بيئي مقارن. بيروت: دار النهضة العربية، 1979، ص 483

	– وجود تنسيق عالٍ و رقابة على أداء الخدمات في المناطق الجغرافية المتباعدة للوحدات المحلية .
إعتبارات المشاركة الديمقراطية	– كلما كان حجم الوحدة المحلية صغيراً جغرافياً و سكانياً كلما كانت مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم أكبر.

المصدر: أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة المقارنة مدخل بيئي مقارن ،ص 483

ثانياً: نظام الحكم المحلي بالسودان قبل الإستقلال وفق قانون مارشال لسنة 1951

يعتبر قانون **اللورد مارشال LORD MARSHAL**(مختص في شؤون الحكم المحلي ، وشغل منصب المراقب المالي لمجلس كوفنتري بالمملكة المتحدة) الذي صدر سنة 1951م بغرض إقامة نظام الحكم المحلي في السودان ، بمثابة النواة الأساسية التي ارتكزت عليها أغلب القوانين و التشريعات الإدارية اللاحقة في تاريخ السودان حتى بعد نيله الإستقلال ، فالدستور السودان الأول و الصادر سنة 1956م استند إلى هذا القانون بصفة أساسية في تقديم النمط الإداري لإدارة شؤون الأقاليم السودانية ، لذلك فإن قانون الحكم المحلي لسنة 1951م يبقى على قدرٍ عالٍ من الأهمية حتى وقتنا هذا ، بالرغم من بعض السلبيات التي سجلت عليه ، أو برزت من خلال تطبيقه على أرض الواقع .

إن إفتقار هياكل كل من نظامي الحكم المباشر و الإدارة الأهلية من الكوادر السودانية المؤهلة ، وكذلك إتساع نطاق الحركات الثورية التي هدفت إلى محاربة تواجد سلطات الحكم الثنائي بالسودان ، كلها كانت أسباب مباشرة و كافية بالنسبة للحكومة المركزية، لكي تفكر في آلية جديدة للإدارة المحلية ، وبضرورة إرساء نظام لايتميز بذلك القدر الكبير من المركزية و التركيز على الحاكم العام ، أو رموز و قيادات قبلية لا تتعدى مهمتهم تنفيذ السياسات و الرؤى المركزية .

و بناءاً على طلب من الحكومة المركزية ، قام اللورد مارشال MARSHAL بتقديم تقرير تناول فيه التطور الإداري في السودان منذ عهوده القديمة إلى أن جاء الحكم التركي عام 1821م ، و حكم الدولة المهدية (1885-1894) وصولاً لمرحلة الحكم الثنائي ، و تناول التقرير تطور اللامركزية في شتى مراحلها ، بدءً بالمجالس الإستشارية و مجالس المدن 1901م وانتهاءاً بفترة نظام الإدارة الأهلية ، و كان مطوباً من اللورد مارشال إبداء الرأي حول نظام محلي قادم ، يختفي فيه جهاز الإدارة الأجنبي المبني على سكريتيرين مركزيين و مديري مديريات و مفتشي مراكز"[8]"

وافقت الجمعية التشريعية لحكومة السودان على توصيات تقرير مارشال MARSHAL ، و إقرارها كبديل لقوانين الحكومة المحلية الصادر سنة 1937م ، و بذلك صدر قانون الحكومة المحلية لسنة 1951م ، ومن أهم ما جاء به مايلي :

[8]- عبد الرحمن عبد الله ،السودان الوحدة أم التمزق، لبنان : رياض الريس للكتب و النشر، 2002، ص 140,139

1- للمجالس المحلية سلطات متعددة الأغراض ذات شخصية إعتبارية ، تباشر سلطات الحكومة المركزية في نطاق منطقتها المحلية، و ذلك بإصدار التشريعات المحلية التي لها قوة القانون . و كذلك تقوم المجالس المحلية بالوكالة عن الحكومة المركزية بأي عمل تكلفها به حتى إن كان خارج إختصاصاتها مقابل غطاء مالي محدد .

2- لوزير الحكومة المحلية سلطة وضع اللوائح في مختلف النواحي لتسير عليها المجالس المحلية ، وفي إصدار التوجيهات العامة ، كما أن له سلطة التصديق على الميزانية السنوية لكل مجلس و الرقابة المالية ، و لايقتصر دور وزير الحكومة المحلية على المراقبة ، بل يتعداه إلى الإرشاد و التوجيه و تقديم العون الفني و المادي للمجالس .

3- مدير المديرية مسؤول عن الإشراف على المجالس المحلية ، والعمل على تطويرها و ترقيتها حتى تؤدي المهام المنوطة بها .

4- يتم إختيار أعضاء المجلس المحلي عن طريق الإنتخاب الحر المباشر ، وعن طريق التعيين ،على أن لا يزيد عدد الأعضاء المعينين عن ثلث عضوية المجلس كلياً.

5- الأخذ بنظام اللجان ذات الصفة الإستشارية داخل المجالس المحلية .

6- الأخذ بنظام التدرج في منح السلطات للمجالس المحلية ، وفقاً للظروف الإقتصادية و الإجتماعية و درجة الوعي بالمنطقة على النحو التالي :

- مجالس محلية كاملة السلطات ذات ميزانيات مستقلة و لها حق إنتخاب رؤسائها .
- مجالس محلية كاملة السلطات و ذات ميزانية ، إلا أن رؤساؤها يعينهم مدير المديرية .
- مناطق تكون سلطة الحكومة فيها مخولة لمفتش المركز و لها مجالس استشارية و لها ميزانيات مستقلة "[9]".

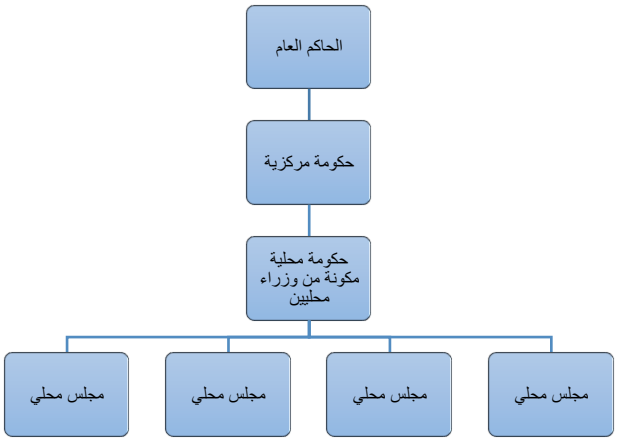
7- مالية المجالس المحلية : تتكون مالية المجالس المحلية من خلال الإيرادات التالية :

- حصيلة الضرائب المباشرة التي تفرض في المنطقة و التي تنازلت عنها الحكومة المركزية للمجالس المحلية ، كضريبة المنازل و الملاهي .
- حصيلة العوائد المحلية التي يفرضها المجلس على العقارات في المدن و القرى .
- حصيلة الرخص التي يفرضها المجلس على الحرف و الأماكن التي تستوجب المراقبة كالأسواق و أماكن بيع و صنع الطعام و الشراب .
- الرسوم على الخدمات التي يؤديها المجلس للمواطنين كنقل القمامة و وسائل النقل .
- إعانات من الحكومة المركزية . "[10] "

[9]- العجب أحمد الطريفي (محرر)،دراسات في الوحدة في السودان ،الخرطوم : مجلس دراسات الحكم الإقليمي، 1988، ص 81,80

بالرغم من أن توصيات اللورد مارشال، كانت تؤكد على أن لا تقوم المجالس المحلية على أسس قبلية بل جغرافية، إلا أن التقسيم الإداري وفق قانون الحكم المحلي لسنة 1951م الذي قسم السودان إلى 84 منطقة محلية ، كان يراعي مسألة تواجد الولاء القبلي بهدف زيادة تماسك هذه المناطق المحلية .

الشكل رقم 01 يوضح بنية نظام الحكم المحلي لسنة 1951*



ثالثاً: نظام الحكم المحلي السوداني بعد الإستقلال الوطني سنة 1956

الحكم المحلي وفق قانون إدارة المديريات لسنة 1960

قانون إدارة المديريات لسنة 1960 :

كونت حكومة الفريق إبراهيم عبود سنة 1959 لجنة برئاسة محمد أحمد أبو رنات رئيس القضاء في تلك الفترة ، لدراسة تنسيق العلاقات بين الحكومة المركزية و أجهزة الحكم المحلي، تقدمت هذه اللجنة بتقريرها الذي كان من نتاجه قانون إدارة المديريات لعام 1960 ، و الذي أوصى بإلغاء منصبي مدير المديرية و مفتش المركز ، و خلق ثلاثة وحدات على مستوى المديرية و هي : (ممثل الحكومة ، المجلس التنفيذي ، مجلس المديرية) .

ففيما يخص **ممثل الحكومة** و حسب القانون يعينه رأس الدولة ممثلاً في رئيس الجمهورية ، وهو شخص كفء و مناسب ومن قادة الجيش ، مهمته رئاسة مجلس المديرية و مراعاة التنسيق بين الأجهزة المختلفة في نطاق المديرية ، و رفع التقارير عنها للوزارات المختصة و لرئيس الدولة .

---

[10]- علي حسن عبد الله ، مرجع سابق ، ص 119

*الشكل من إعداد الباحث ليوضح بنية نظام الحكم المحلي لسنة **1951**

أما المجلس التنفيذي فيتشكل بأمر تأسيس يصدره مجلس الوزراء ، و تضم عضويته جميع رؤساء الوحدات الحكومية بالمديرية ، و يكون أعضاؤه بحكم مناصبهم أعضاء في مجلس المديرية ، و يقوم المجلس التنفيذي بالأعباء التنفيذية ، وإعداد الميزانية و تقديمها لمجلس المديرية لإيجازتها . "[11]"

أما **مجلس المديرية** فتتم العضوية فيه على أساس إنتخاب نصفه بواسطة مجالس الحكم المحلية في المديرية، و يعين رئيس الجمهورية ربع أعضائه ، و الربع الآخر هم أعضاء المجلس التنفيذي للمديرية بحكم الوظيفة ، و لمجلس المديرية العديد من المهام نذكر أهمها في الآتي :

– إصدار مختلف القرارات المبينة في قائمة إختصاصات مجلس المديرية ، وهذه القرارات واجبة التنفيذ بواسطة المجلس التنفيذي للمديرية ، إلا إذا كان قد إعترض عليها وزير و أيده مجلس الوزراء .

– إعطاء المشورة للحكومة في القوانين و المشروعات خارج إختصاصه إذا طلبت منه .

– التوصية على أي مشروع يعتمد للمديرية ولو كان خارج إختصاصاته .

– الإشراف على المجالس المحلية في المديرية و التصديق على ميزانياتها .

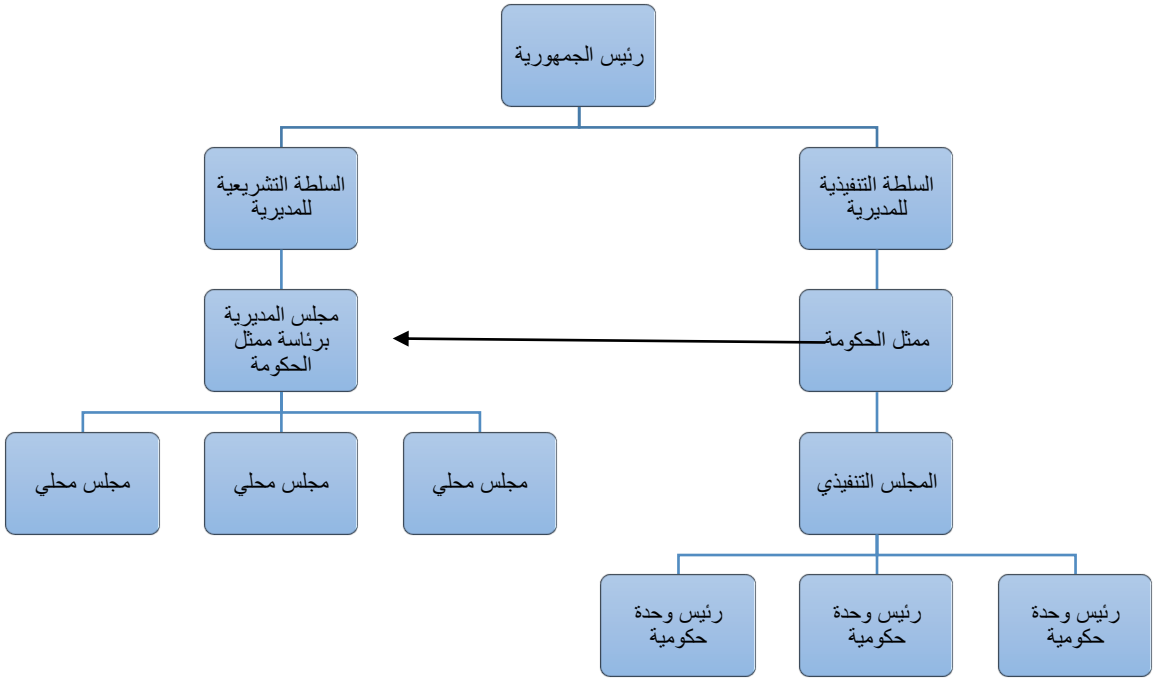
– الإقدام على مباشرة سلطة من سلطات المجلس المحلي في حالة ما عجز هذا الأخير عن أدائها إما كليةً ، أو وفق المستوى الذي يتطلبه مجلس المديرية . "[12]"و الشكل التالي يوضح بنية النظام الإداري السوداني وفق قانون إدارة المديريات لسنة 1960 .

الشكل رقم 02 يوضح بنية النظام الإداري السوداني وفق قانون إدارة المديريات لسنة 1960*

[11]- العجب أحمد الطريفي ، مرجع سابق ، ص 82

[12]- علي حسن عبد الله ، مرجع سابق ، ص 123,122

*الشكل من إعداد الباحث ليوضح بنية النظام الإداري السوداني وفق قانون إدارة المديريات لسنة 1960



نظام الحكم الشعبي المحلي لسنة 1971 Popular Local Government System

من خلال هذا العنصر، سنحاول أن نحدد أهم النقاط التي تميز النظام الإداري الجديد الذي طبقته حكومة الرئيس نميري في بداية فترة الحكم العسكري الثاني ، عن نظام الحكم المحلي وفق قانون 1951 الذي استندت إليه أغلب الحكومات الوطنية بعد الإستقلال مباشرة ، ومن أهم ما جاء به قانون الحكم الشعبي المحلي لسنة 1971 مايلي :

1-رفع عدد وحدات الحكم المحلي من 86 مجلساً محلياً في عهد ماقبل ثورة مايو ، إلى 5600 مجلس وحدة انتشرت على مستوى الأحياء ، القرى الأسواق و المناطق الصناعية ، وهذا إعتقاداً من النظام الحاكم يمثل توسيعاً لقاعدة الديموقراطية و المشاركة في الحكم .

2- إنشاء المجالس المحلية على شكل هرمي ، قمته مجلس شعبي تنفيذي للمديرية ، وتليه مجالس المناطق ، المدن و الأرياف ، و الأحياء و القرى ، الأسواق و المناطق الصناعية ."[13]"

3- منح المجلس الشعبي التنفيذي الشخصية الإعتبارية دون غيره من المجالس الدنيا ، كمجالس المناطق و المدن ، و الأرياف و خلافها.

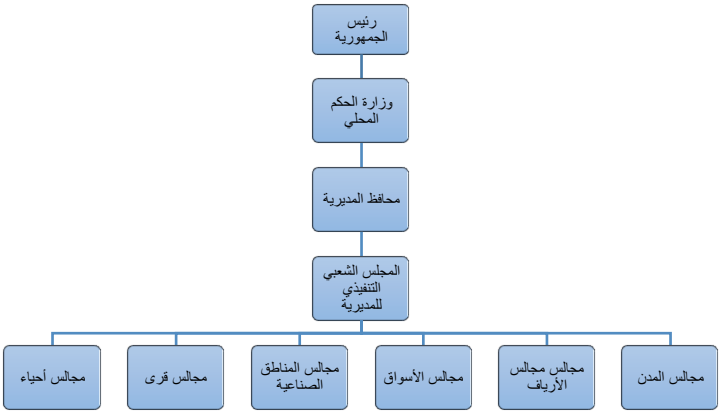
4- تتكون المجالس الشعبية المحلية حسب الطريقة التي تحددها اللوائح الصادرة من وزير الحكم المحلي ، على أن يختار أعضاء المجالس الشعبية المحلية بالإنتخاب من أعضاء المنظمات الممثلة لقوى الشعب ، وأن يكون ربع أعضائها من النساء .

[13]- العجب أحمد الطريفي ، مرجع سابق ، ص 83

5- يعين رئيس الجمهورية محافظ المديرية ، من ذوي المقدرة الإدارية و الوعي السياسي "الملتزم بأسس ثورة مايو" ، ويكون مسؤولاً لدى رئيس الجمهورية عن طريق وزير الحكومة المحلية عن الإدارة الرشيدة و عن تنفيذ سياسة الحكومة بالمديرية ، و يرأس المحافظ المجلس الشعبي التنفيذي بحكم منصبه .

وفي الشكل التالي توضيح لبنية هذا النظام :

الشكل رقم 03 يوضح بنية نظام الحكم الشعبي المحلي لسنة 1971*



يرى مؤيدو نظام الحكم الشعبي المحلي أن هذا النظام يتميز بتوسع دائرة المشاركة الشعبية في الحكم المحلي ، عكس ما كانت تشهده المجالس المحلية تحت قانون 1951 التي عانت من الصراعات الحزبية أثناء قيامها بمهامها ، إلا أن هناك العديد من الإنتقادات وجهت لهذا النظام منها :

- فيما يتعلق بضرورة أن يكون ربع المجلس الشعبي المحلي من النساء ، هذا يتعارض مع البيئة السودانية ،والعادات و التقاليد المحلية ، التي في كثير منها لا تتوافق مع هذه السياسات اليسارية الجديدة .
- إن كثرة المجالس الشعبية المحلية طرح تحدي كبير على الحكومة المركزية ،و المتمثل في تكاليف الإنفاق المركزي على هذه المجالس .
- لقد خلقت مجالس المناطق الكثير من التضارب في أداء صلاحياتها على مستوى المديريات فقط، بغض النظر عن المستوى الأشمل للهيكل الإداري، هذا ما أدى إلى صعوبة تنفيذ السياسات المركزية ،وفشل تكاملية العمل بين الأجهزة المختلفة .
- لم يهتم قانون الحكم الشعبي المحلي بالجانب المالي ، الذي يعتبر الأساسي في نجاح أو فشل التجربة ، إذ كان من الواجب أن تراجع العلاقة المالية بين المجالس التنفيذية و الحكومة المركزية و المجالس القاعدية ، لأنه لا يمكن تحويل مسؤوليات مالية جديدة للمجالس ، إلا إذا زيد من الوعاء الضريبي ، خاصة و أن حصيلة المجالس من الضرائب وفق القانون الجديد ، بقيت

*الشكل من إعداد الباحث ليوضح بنية نظام الحكم الشعبي المحليلسنة 1971

تعتمد على نفس الضرائب التقليدية السابقة وفق قانون 1951 للحكم المحلي ، ما لا يتوافق مع محاولات التجديد في هيكل نظام الحكم المحلي . "[14] "

اللامركزية والحكم المحلي وفق دستور 1998

السلطة التنفيذية الولائية :

[14]- علي حسن عبد الله ، مرجع سابق ، ص 129,128

- أنيطت السلطة التنفيذية الولائية وفق دستور 1998 ، إلى كل من الوالي و مجلس وزراء الولاية ،ففيما يخص منصب والي الولاية ، يقوم رئيس الجمهورية باختيار ثلاثة مرشحين من أصل ستة (06)، تقدمهم لجنة مكونة من نواب عن المجلس الوطني ممثلين للولاية المعنية ، وأعضاء من مجلس الولاية و رؤساء المحليات بالولاية، ثم يعرض الرئيس المرشحين الثلاثة على هيئة الإنتخابات العامة ، للقرار في أهليتهم للمنصب ، ويكونون هم المرشحين الذين يقدمون للإنتخابات العامة في الولاية لتولي منصب الوالي بها. ولقد حدّ المادة (61) من نفس الدستور اختصاصات الوالي في الآتي :
- تعيين وزراء الولاية بعد التشاور مع رئيس الجمهورية .
- رئاسة مجلس وزراء الولاية .
- الإشراف العام على أمن الولاية ، وتنسيق حسن إدارتها .

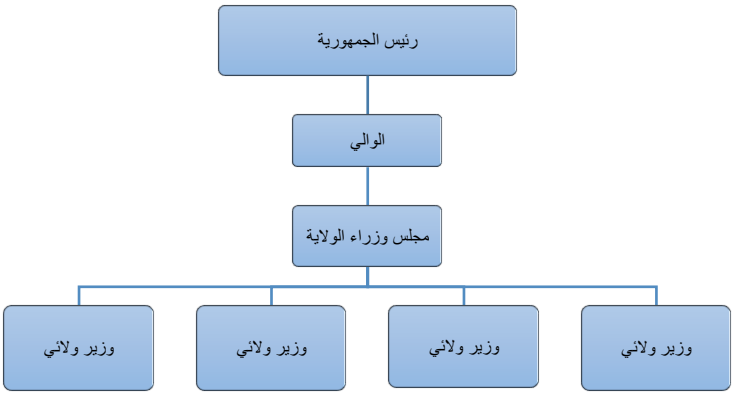
تمثيل الولاية

أما فيما يخص مجلس وزراء الولاية ، فيمثل القطب الثاني للسلطة التنفيذية الولائية في النظام الإتحادي السوداني ، وكما أشرنا فإن وزراء الولاية يتم تعيينهم من طرف والي الولاية بالتشاور مع رئيس الجمهورية .

وفيما يخص اختصاصات مجلس وزراء الولاية ، فإنه تنطبق عليه كافة إختصاصات مجلس الوزراء الإتحادي و التي أشرنا إليها سابقاً ، ماعدا المبادرة بمشروعات المعاهدات و الإتفاقات الدولية التي تبقى شأناً إتحادياً ، ومع مراعاة أنه يتولى شؤون الولاية فقط، وتعرض مشروعاته على مجلس الولاية .[15]

وكذلك فإن اختصاصات الوزير الولائي هي ذات اختصاصات الوزير الإتحادي ، المنصوص عليها في المادة (50) من نفس الدستور ، مع مراعاة أن الوالي يقوم مقام رئيس الجمهورية في الولاية ، وفي الشكل التالي توضيح لبنية السلطة التنفيذية الولائية وفق دستور 1998

الشكل رقم 04 يوضح بنية السلطة التنفيذية الولائية وفق دستور 1998*



[15] - - دستور جمهورية السودان لسنة 1998، المادة 64 :internet document http://www.esudany.com/constitution.html

*الشكل من إعداد الباحث يوضح فيه بنية السلطة التنفيذية الولائية وفق دستور 1998

أ– السلطة التشريعية الولائية :

يقوم في كل ولاية مجلس للولاية منتخب من طرف سكان الولاية ، يتولى سلطة التشريع و أية سلطات أخرى بحكم الدستور .ولا يكون أهلاً للترشيح لمجلس الولاية من هو عضو بالمجلس الوطني ، أو في مجلس ولاية أخرى ، وفيما يخص اختصاصات مجلس الولاية التشريعي ، فإنها تسري عليه كافة الأحكام الخاصة بتحديد اختصاصات المجلس الوطني ، ماعدا مايتعلق بالتشريع في مشروعات التعديل الدستوري و التصديق على المعاهدات و الإتفاقات الدولية .ومن بين اختصاصاته أنه يقوم بتقديم مشروعات القوانين، استجواب الوزير الولائي، تقديم مشروعات قوانين المالية الخاصة بالولاية .[16]

أما فيما يخص إقتسام السلطة بين الأجهزة الإتحادية و الولائية ، فإن دستور 1998 قد حدّد مختلف السلطات لكافة أجهزة الحكم الإتحادي في السودان، ووزعها مابين سلطات اتحادية حصرية ، و سلطات ولائية و أخرى مشتركة ، وهذا طبعاً تفادياً للوقوع في أي تضارب أو تداخل في أداء الصلاحيات ، وتنفيذ الخطط و البرامج سواء الإتحادية أو الولائية .

ولا تختلف هذه السلطات في توزيعها و تحديد معالمها عن اقتسام السلطة بين الحكومة المركزية و باقي الأقاليم في القوانين و الأطر الدستورية السابقة لتولي حكومة الإنقاذ الحكم في السودان ، فقد كان الإقتسام معمولاً به سابقاً في عهد الرئيس نميري عند تطبيق قانون الحكم الإقليمي 1980 ، وكذلك فإن طبيعة الصلاحيات لا تختلف عنها كثيراً . فوفق الدستور تمارس الأجهزة الإتحادية السلطة تخطيطاً و تشريعاً و تنفيذاً في الشؤون التالية :

- الدفاع و القوات المسلحة و الشرطة والأمن و القوات الشعبية النظامية .
- الحدود الدولية للسودان و الفصل في النزاعات الحدودية بين الولايات .
- الجنسية و الجوازات و الهجرة وشؤون الأجانب .
- العملة و السياسات المالية و النقدية والإئتمانية .
- الأراضي و الموارد الطبيعية الإتحادية و الثروة المعدنية وثروات باطن الأرض .
- النقل الإتحادي الجوي و الطرق البرية و البحرية و النهرية العابرة ، و الواصلات و الإتصالات .[17]

أما فيما يخص السلطات الولائية ، فإن الدستور المادة (111) أقرّ بأن الأجهزة الولائية تمارس سلطاتها في حدود الولاية ، تخطيطاً تشريعاً و تنفيذاً في الشؤون التالية :

---

[16]- - دستور جمهورية السودان لسنة 1998، المادة 98 :internet document http://www.esudany.com/constitution.html

[17]- دستور جمهورية السودان لسنة 1998، المادة 110 :internet document http://www.esudany.com/constitution.html

- حكم الولاية و حسن إدارتها ورعاية مصالحها و أمنها و نظامها العام .
- إدارة الموارد المالية الولائية ، والأراضي و الموارد الطبيعية الولائية ، و الثروة الحيوانية و البرية .
- الطرق و وسائل النقل و المواصلات و الإتصالات الولائية .
- المسائل الموافقة للقوانين الإتحادية في الشؤون ذات الخصوصية بالولاية بما في ذلك العرف و تجميعه وتقنينه .

أما الشق الثالث من السلطات ، فهي المتعلقة بالسلطات المشتركة بين الأجهزة الإتحادية و الولائية ، فهذه الأجهزة لها السلطة المشتركة في شؤون عديدة تتوزع على (الخدمة العامة ، الحكم المحلي ، التعليم و البحث العلمي، الصحة و الرعاية الإجتماعية، التخطيط العمراني و الإسكان ، الأرصاد الجوية) .

واعتبر الدستور أي سلطة غير مذكورة سواء ضمن السلطات الإتحادية أو الولائية أو المشتركة ، فهي سلطات مشتركة .

لقد مثّل دستور 1998 في صياغته للنظام الإتحادي بالسودان، نقلة نوعية في الأطر الدستورية الوطنية من حيث تحديد طبيعة شكل نظام الحكم والإدارة في السودان ، ويعتبر من بين أهم انجازات نظام الإنقاذ عند توليه الحكم .

فبالرغم من النقائص التي سجلت على النظام الإتحادي وفق هذا الدستور ، إلا أنه قد حدّد معالم النظام الإتحادي من حيث تقسيم السلطات وتوزيع الصلاحيات بين الحكومة المركزية و الأجهزة الولائية و المحلية ، ما أتاح للمجهودات الدستورية اللاحقة فرصة التعديل و التحسين ، من خلال هذه النقائص وتحسين أداء كافة الأجهزة باختلافها .

ويمكن تحديد أهم النقاط السلبية للنظام الإتحادي في هذه الفترة في مايلي :

- استمرار قبضة المركز بصورة مباشرة على الآداء التنفيذي رغم وجود أجهزة تنفيذية ولائية .
- غياب صيغة المجلسين التشريعيين كنموذج لتحقيق المشاركة الفاعلة للولايات .
- استمرار القوانين الواحدة التي كانت سارية ، دون أن يمسها التغيير الجوهري ، وفقاً لخصائص و طبيعة كل ولاية .
- ضعف الآداء الولائي الناتج عن سيطرة الوظائف السياسية على الوظائف التنفيذية .
- اعتماد المعيار الجغرافي الموروث عن النظام البريطاني السابق أساساً لتوزيع الولايات .
- التوسع غير المقنع في انشاء المحليات استجابةً لتوازنات قبلية أو جهوية .
- المعيار التشريعي الواحد المعتمد على الشريعة الإسلامية ، رغم التعدد الديني للمجتمع السوداني .[18]

خاتمة

[18]-بركات موسى الحواتي ، " النظام الاتحادي بين التماسك القومي والتفكيك الإقليمي الأطر النظرية وواقع الممارسة 1993-2009م " internet document , http//tanweer.sd/Arabic/modules/smartsection/item.php.101

بالدراسة والتحليل لمضمون الورقة حول اللامركزية والحكم المحلي ابلتجربة السودانية يمكن إستخلاص مجموعة من العناصر هي كالتالي:

- الخصوصية السودانية في التجربة اللامركزية والحكم المحلي مقارنة بدول المنطقة العربية والخصوصية متعلقة بالأساس بالطبيعة البسيطة غير المركبة للمجتمع السوداني، والتي فرضت نوعاً من الإدارة سواً في فترة الإستعمار أو بعد الإستقلال الوطني سنة 1956.
- تعدد الأنماط المطبقة من الحكم المحلي واللامركزية خاصة في الفترة التي تلت إستقلال البلاد ويرجع ذلك بالأساس للإختلاقات الصريحة في طبيعة أنظمة الحكم وأيديولوجيتها السياسية.
- الصراع الأهلي مابين الشمال والجنوب أنتج تمايزاً في التطبيقات المركزية بين الإقليمين وكذا نتيجة للتفاهمات الثنيائية بين الطرفين بدايةً من سنة 1972.

قائمة المراجع

1. محمد الهماوندي، الحكم الذاتي و النظم اللامركزية الإدارية و السياسي دراسة نظرية مقارنة، بيروت : دار المستقبل العربي، 1990.
2. عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام. عمّان: مكتبة دار الثقافة و التوزيع، 1997.
3. علي صادق أبو هنيف، القانون الدولي العام. الإسكندرية: منشأة المعارف، ب ت ن.
4. ماجد رضا بطرس ،"بيئة الحكم المحلي في المملكة المتحدة". **مجلة النهضة** ، القاهرة : كلية الإقتصاد و العلوم السياسية ، العدد السادس عشر ، جويلية 2003
5. بشير شايب، "الحكم المحلي "، In internet document www.bchaib.net/mas/index.php?option=com_content&view=article&id=210:-algerie-&catid=10:2010-12-09-22-53-49&Itemid=7:
6. اكرم سالم، حقائق ومعايير عن الادارة المحلية او الحكم المحلي، ، تاريخ التصفح 17 أكتوبر 2017 www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=132091
7. حمود التميمي، مفهوم الإدارة المحلية و علاقتها بالمفاهيم المشابهة،
8. www.dralqudaimi.blogspot.com/2012/04/blog-post.html، تاريخ التصفح :17 أكتوبر 2017 .
9. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة المقارنة مدخل بيئي مقارن. بيروت: دار النهضة العربية، 1979.
10. عبد الرحمن عبد الله ،السودان الوحدة أم التمزق، لبنان : رياض الريس للكتب و النشر، 2002.
11. العجب أحمد الطريفي (محرر)،دراسات في الوحدة في السودان ،الخرطوم : مجلس دراسات الحكم الإقليمي، 1988، ص 81,80
12. دستور جمهورية السودان لسنة 1998، المادة 110 http://www.esudany.com/constitution.htmlinternet document:
13. بركات موسى الحواتي ، " النظام الاتحادي بين التماسك القومي والتفكيك الإقليمي الأطر النظرية وواقع الممارسة 1993-2009م " , internet document http//tanweer.sd/Arabic/modules/smartsection/item.php.101