مجلة العلوم الإنسانية
SUST Journal of Humanities
Available at:
http://scientific-journal.sustech.edu/

# الحكـــم المحلي في السودان ما بين الماضي والحاضر
## " دراسة تقييمية للتجربة في إطار التغيرات السياسية والإدارية"
## " للفترة من 1937 – 2017م"

**إيدام عبدالرحمن آدم عبدالرحمن و حاج أبا آدم الحاج المقبول**
جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا

**المستخلص**

هذه الدراسة تبحثُ في ماضي وحاضر ومستقبل الحكم المحلي في السودان، الذي يشكل قاعدة مؤسسات ومستويات الحكم الثلاثة . يكتسب الحكم المحلي أهميته من إلتصاقه بالمواطن ، لتوفير إحتياجاته ، وربطه بخطط وبرامج حكومته ، ورعاية مصالحه ، وتقديم الخدمات ذات الصفة المحلية له في موقع سكنه .

يعد السودان من البلدان ذات التجارب الواسعة في مجالات الحكم المحلي ، نظراً لما أصدرته الحكومات المتعاقبة ، من قوانين قومية وولائية للحكم المحلي . لهذا للحكم المحلي تاريخ عريق ، وخبرة متراكمة ، في مجال إدارة وتنظيم حياة المجتمعات المحلية ، والأمن الوقائي ، ودرء وفض النزاعات ، وغيرها من الأعمال الهامة التي حققت الإستقرار.

لكن رغم الإهتمام الذي وجده الحكم المحلي، عندما نص عليه صراحة في الدستور القومي ودساتير الدولايات ، التي وضعته ضمن مستويات الحكم الثلاثة ، ونصت على حمايته ، عندما منعت المستوى الولائي من التغول على إختصاصاته وموارده ونصت على أجهزته التشريعية والتنفيذية ، وموارده المالية الحصرية والمشتركة مع المستوى الولائي ، وتوجد في الواقع المعاش تدهور وتراجع السلطات والإختصاصات التي يمارسها ، إضافة إلى تراجع قدراته وعجز عن إ ثبات وجوده كأحد مستويات الحكم والإدارة ، وممارسة مهامه ، ما استوجب البحث والتدقيق .

إستخدم الباحث المنهج التاريخي لإلقاء الضوء على طرق وقواعد تفسير الأحداث الماضية ، للتنبؤ بإحتمالات المستقبل وتقديم الممارسات الثابتة بما يعين على وضع برامج وأساليب جديدة للمستقبل.

قام الباحث بإجراء المسوحات اللازمة لجمع البيانات والمعلومات من مصادرها الأولية والثانوية ، مركزاً على مشاهداته ومقابلاته وحضوره للمؤتمرات المتخصصة ، والإطلاع على المراجع والدراسات السابقة الخاصة بهذا المجال.

توصلت الدراسة إلى عدة نتائج أهمها هي أن التوسع في وحدات الحكم المحلي لم تكن ضمن إستراتيجية قومية شاملة ، وقوانين الحكم المحلي تجيء عادة منقولة ومتكررة وغير متسقة مع الدستور ، وعجز الحكم المحلي عن أداء دوره التاريخي الخاص بدرء وفض النزاعات بآليات الأمن الوقائي كما كان موجوداً .

قدمت الدراسة بعض التوصيات منها: أن يكون التوسع في مؤسسات واجهزة الحكم المحلي ضمن استراتيجية قومية ،وأن يستفاد من الإهتمام الذي وجده الحكم المحلي في الدستور ، وأن يتم إصدار قانون للحكم المحلي يكون متسقاً مع الدستور، لتفعيل دوره في تحقيق السلام ونشر ثقافته .

**كلمات مفتاحية:** المسؤولية المتشعبة ، فاعلية الأداء، عناصر الوحدة الوطنية ،الإستراتيجية القومية ، السلام.

**Abstract**

This research studies, the local government level and institutions in the Sudan in the past, present and the future. These institutions formed the base of the political administration. Local government in the Sudan, gains its importance from being the grass root mechanism, which bind up local communities with the plans and programs of their national government, to enhance unity and national social interaction. The national and states constitutions, give importance to the local government as one of the three levels of political administration, with its unique functions, authorities, and financial resources. The researcher used the historical, and the applied scientific research method, to analysis the information so as to reach specific findings. To conduct the study the researcher, had done the necessary field surveys, to examine basic documents, reviewed available relevant literature, primary and secondary data, held interviews with concerned persons. The research reached many findings, most prominently, are that , the establishment of local government institutions, provinces, localities, and local government councils, where not being establishment within comprehensive national strategy, but they were only been established as response to some spontaneous pressures. The cumulative outcomes of that policy have been political and administrative instability, high turnover of political and administrative leadership, and absent of peace, and peace Culture. The study thus, call for some intervention as recommended actions, to rectify the situation. First to make use of the heritage of local government, within clear national strategy, provide trained and qualified officials, with needed requirements, to enable local government in situation to function properly.

**Keywords**: Various responsibilities, efficient work, national unity factors, national strategy.

**المقدمة**

لقد تعاظم دور الدولة في العصر الحديث، وتشعبت مهمتها وتعقدت ، وأصبحت تغطي كافة جوانب حياة سكانها تقريباً، حاضراً ومستقبلاً . فهي اليوم، مسئولة عن أرضها وحدودها وسيادتها الوطنية، ومسئولة من توفير الحماية لسكانها، ورعاية مصالحهم ، وفرض النظام العام وسيادة حكم القانون بينهم، وتقوم بتوفير الخدمات الإدارية والأمنية والقضائية، وخدمات البنية التحتية والتنمية، وتنظم الحياة السياسية والإقتصادية والإجتماعية، ومسئولة عن تأمين وحدتها الوطنية، عن طريق التوزيع العادل للسلطة والثروة ، رأسياً بين مستويات الحكم والإدارة، وجغرافياً بين أجزائها، دون إهمال لأي طرف منها، وتقوم بتمكين السكان من العمل والإنتاج، ، والإعتماد على النفس، وزيادة دخل الفرد، والأسرة لتحسين مستوى الحياة، وزيادة الدخل القومي وحصيلة البلاد من العملات الصعبة ، وتسهيل الحياة العامة وتطويرها. (الطريفي،العجب 1985 ص77).

المسئولية المتشعبة للدولة، جعلتها تهتدي لتوزيع إختصاصاتها رأسياً وأفقياً، وفقاً لمعايير المساحة وعدد السكان، وطبيعة الحياة فيها، ونسبة الوعي، ووجود المطالبات الجهوية ، ذلك بغرض الإنجاز والتجويد، وتحقيق فعالية الأداء (Efficiency) وتحديد المسئولية مع تقوية عناصر الوحدة الوطنية. (الطريفي،العجب 1985 ص79).

لهذا لجأت الدولة لإستقطاب وتعيين أكفأ الكوادر وتدريبهم وتحفيزهم، وإحاطتهم بالرعاية، وتمكين كل منهم من إختزان الخبرات والتجارب، والتطور لدرجة الخبير، كل في مجال إختصاصه، لمقابلة مهام الدولة المتشعبة ، وإحتياجات السكان المتنامية.( لجنة تنظيم الخدمة المدنية 1968 ص224 ).

التوزيع الرأسي لإختصاص الدولة، في أفضل صورة، إهتدى لثلاثة مستويات هي القومي والولائي والمحلي، ليكون الحكم المحلي، هو قاعدة مستويات الحكم وأكثرها إلتصاقاً بالسكان، والمختص ضمن الدوائر المحلية الضيقة، في مشاركتهم في التخطيط لمسيرة تنظيم حياتهم وتقديم الخدمات، ذات الصفة المحلية لهم ،التي تقدم للسكان في مواقع سكنهم . إلتصاق الحكم المحلي بالمواطن هو مصدر قوته. (من الله ، شيخ الدين 1998 ص166).

**مشكلة البحث**

في الآونة الأخيرة، ورغم أن الحكم المحلي قد حظي بإهتمام الدولة، والمجتمع بكافة أحزابه وتنظيماته السياسية، التي شاركت في وضع دستور الفترة الإنتقالية، الذي تأسس على إتفاقيات السلام الشامل الموقعة عام 2005م، عندما نصت عليه صراحه، في الدستور القومي، ودساتير الولايات، وهي المرة الأولى التي تعطي فيها الولايات حق إصدار دساتيرها. ووضعته ضمن مستويات الحكم الثلاثة، ونصت على حمايته، عندما منعت المستوى الولائي، بالنص الصريح من التغول على إختصاصاته وموارده، ونصت على أجهزته التنفيذية، والتشريعية، وعلى موارده المالية الحصرية، والمشتركة مع المستوى الولائي (وثيقة الدشتور 2005 المادة 4 ).

ورغم وضوح مانص عليه الدستور، الذي توافقعت عليه أجهزة الدولة، في أعلى مستوياتها، والمجتمع الذي تمثله الأحزاب المشاركة في الحكومة الإنتقالية، ذات المشاركة الأوسع، ولكن في الواقع المعاش تدهور الحكم المحلي، خاصة في الولايات النائية الأقل نمواً،وتراجعت السلطات والإختصاصات التي يمارسها، وإضمحلت قدراته، وعجز عن إثبات وجودة كأحد مستويات الحكم والإدارة ، وعن ممارسة جميع مهامه تقريباً !! خاصة في مجالات الأمن الوقائي، ودرء النزاعات وفضها، وفرض النظام العام، وإزالة شبح الحروبات ، وتحقيق السلام ، وربط السكان مع بعضهم وتطوير قدراتهم، وعجز عن ربطهم بخطط وبرامج الدولة، وعن تقديم الخدمات ذات الصفة المحلية لهم، وإختفت أجهزته الهامة، وتورات عن الأنظار، مثل مجالس الحكم المحلي، التي تحمل إرادة المواطن ،صاحب السلطة، ودافع الضرائب والرسوم المحلية، وتواري عملياً جهاز ضباط الحكومات المحلية، الذي يدير المؤسسات المحلية ويربط المجتمعات المحلية بخطط وبرامج وسياسات دولتهم،ويقدم ما يصدر من حكومته للمواطن بالشكل المقبول له ثقافيا وإجتماعيا، وإختفى جهاز ضباط وملاحظي الصحة الوقائية، الذي يرعى الصحة العامة، وإختفت مكاتب التنظيم، ومهندسي البلديات ، التي تقوم بتنسيق أنشطة إستخدامات الأراضي والمباني والعمران، وكافة الأعمال المنفذة على الأرض في المحليات، وإختفى الجهاز المحلي لتحصيل الإيرادات المالية، وإختفت الإستقلالية النسبية لوحدات الحكم المحلي، التي تراعي خصوصيتها، وتراجعت المحليات لإدارات محلية فقط !! وأصبح وضعها بائساً، وعجز عن درء وفض النزاعات ، وتحقيق السلام المستدام ، وبناء ونشر ثقافته (عبد الرحمن، إيدام 2017 ورقة قدمت لمؤتمر تقويم الحكم الإتحادي).

**أهمية البحث**

تنبع أهمية البحث من عدة عوامل أبرزها الآتي:-

1. إبراز أهمية الحكم المحلي كقاعدة للحكم والإدارة ، يختص في صهر المجتمعات السودانية في بوتقة الوطن .
2. إبراز قدرة الحكم المحلي التاريخية في تنظيم حياة المجتمعات المحلية، ورعاية مصالحها ، وتحقيق السلام بقواعد الأمن الوقائي، والقدرة على درء وفض النزاع.
3. توضيح حجم الإهتمام الذي وجده الحكم المحلي في الدستور القومي عام 2005م ودساتير الولايات .

4. توضيح ما تعرض له الحكم المحلي من تغيرات واسعة أدت إلى إضمحلال قدراته على القيام بواجباته المحلية .

**أهداف البحث**

تعمل الدراسة لتحقيق الأهداف الآتية:-

1. توضيح الإرث الحضاري للحكم المحلي في السودان .
2. توضيح القدرات التاريخية للحكم المحلي في تحقيق السلام والإستقرار والتعايش السلمي بين المجموعات السكانية.
3. توضيح القواعد التاريخية للإدارة والحكم في السودان .
4. توفير معلومات صحيحة لولاة الإمور والباحثين لدرء وفض النزاعات وبناء السلام أو الكتابة العلمية الصحية.

**منهج البحث وأدواته**

نسبة لطبيعة هذا البحث وأهميته ، أستعمل الباحث أكثر من منهج لجمع المعلومات والبيانات الأولية والثانوية ، وتحليلها حسب ما تقتضية الضرورة ، خاصة المنهج التاريخي الوصفي الحليلي ، اللذان يعملان لتصوير وتحليل وتقديم خصائص منطقة البحث لدراسة الحقائق الراهنة ، المتعلقة بطبيعة المشكلة قيد البحث ، أو الأحداث المرتبطة بالظواهر الإنسانية ، حيث قام بتحديد المشكلة ، ووصف طبيعتها ، ونوعية العلاقات الموجودة بين المتغيرات ، وهو شكل من اشكال طرق التحليل العلمي ، والتفسير العلمي المنظم، من أجل الوصول إلى نتائج محددة ، وإستخدم المنهج التاريخي لإلقاء الضوء على طرق وقواعد تفسير الوقائع والأحداث الماضية ، بقصد بيان أثر عوامل معينة على العمليات الفنية والإدارية التي تمت في الفترة الماضية ، بغرض وضع أساليب وبرامج جديدة للمستقبل ، لحل المشكلات المعاصرة على ضوء خبرات الماضي ، ويتيح الفرصة لإعادة تقييم البيانات المتعلقة بالفروض البحثية .

يرى الباحث أن موضوع البحث يفرض أسلوباً محدداً في التحليل ، لهذا وجد الباحث أن المنهج الذي إتبعه في هذه الدراسة ، هو منهج وصفي تطبيقي في إطار تاريخي ، الذي يعيد الأشياء إلى أصولها.

من جانب آخر، إعتمد الباحث على الوسائل الأكثر ملاءمة لجمع البيانات والمعلومات وتحليليها ، وسيكون التركيز على الوسائل الملائمة لطبيعة البحث ، من المقابلات ومصادر المعلومات الثانوية ، وحدوده المكانية المحددة في عامة السودان والزمانية للفترة 1937- 2017م.

**حدود البحث**

أ. حدود مكانية: جمهورية السودان.

ب.حدود زمانية : في الفترة من 1937م – 2017م . تم إختيار هذه الفترة نسبة للتغيرات الواسعة التي تمت فيها لقوانين الحكم المحلي .

**الحكم المحلي في السودان**

يعد السودان من البلدان ذات التجارب الواسعة في مجال الحكم المحلي، نظراً لما أصدرته الحكومات المتعاقبة من قوانين قومية وولائية للحكم المحلي، التي صدرت تباعاً في أعوام ( 37 -51 – 61- 71- 81 -91 -95-1998م – 2003م ـــ2017 م) .

عشرة قوانين قومية ، صدرت خلال ثمانية عقود، حوالي (80 سنة) ،بمتوسط قانون لكل حوالى سبع سنوات .

من جانب آخر إصدار القوانين أو تعديلها في فترات متقاربة، يعكس إضطراباً في السياسات وعدم إستقرارها، وهذا صحيح في حالة السودان الذي شهد عدم إستقرار سياسي لفترة طويلة ( سعيد، بشير 1986 ص 87).

إصدار هذا العدد الكبير من القوانين وتطبيقها، بالضرورة أثري التجارب السودانية في مجال الحكومات المحلية، ونوع خبراتها ، لأن تلك القوانين أخذت من الثقافات والتراث الغربي والشرقي والإسلامي.

قوانين (37 – 51 – 1961م) ، التي طبقت في عهد الإدارة البريطانية ، وبعدها بقليل ، كانت متأثرة بالثقافة الغربية، أما قانونا (71 –1981م) التي طبقت في عهد الرئيس نميري، الذي أبدى ميولاً، وطبق سياسات ذات صلة بالثقافة الإشتراكية فكانت متأثرة بالثقافة والتراث الشرقي (عثمان ، محمد حسن 2017م ص 14).

أما بقية القوانين الأربعة الأخيرة، التي طبقت في عهد حكومة الإنقاذ، التي أعلنت المشروع الحضاري لإحياء التراث والثقافة الإسلامية، فهي متأثرة بها.

ورغم أهمية الحكم المحلي، وعظم مسئوليته، لكن قدرة ،جعله هو الوحيد بين مستويات الحكم والإدارة ، الذي لا يفصل القانون الذي يحكمه بل يضعه ويفصله له المستويان الآخران ! اللذان ثبت من خلال التجارب ، أنهما يقومان بفرض رعايتهما ووصايتهما على المستوى المحلي، بحج مختلفة منها ، أنهما مسئولان عن ترقية وتطوير الحكم المحلي ومؤسساته، وتأهيله بالسلطات والإختصاصات والكوادر ، وتوفير الإمكانيات ومقومات العمل (عبد الرحمن، إيدام 2017 ص 23).

ومهما يكن، فإن للحكم المحلي تاريخ عريق في السودان، وله خبرة متراكمة وواسعة في مجال إدارة وتنظيم حياة المجتمعات المحلية، الحضرية والريفية، وإكتسب حبرات واسعة في مجالات الأمن الوقائي، ودرء وفض النزاعات، وفرض النظام العام، وسيادة حكم القانون، وتحقيق العدل بين السكان ، وربطهم مع بعضهم ، حتى يتجاوزوا العصبيات العرقية والجهوية ، وربطهم بخطط وبرامج الدولة، لتكون موجودة وحاضرة في كل رفعة من أرض الوطن.

في ذلك الوقت، عندما كانت مساحة السودان تبلغ حوالى(2.5) مليون كيلو متر مربع ،كانت البلاد مقسمة لتسع مديريات و(86) مركزاً (Districts) ومجلساً محلياً، تمكنت من إرساء قواعد النعايش السلمى ، وتقديم الخدمات الأساسية، وخدمات الرعاية الصحة الأولية ، والخدمات الإجتماعية ، ومع ذلك تمكنت العديد من المراكز الإدارية من تحقيق فائض في الإيرادات ، ترفد به الخزينة العامة سنوياً( عثمان ، محمد حسن 2017 ص 65).

ورغم أن تلك الفترة، أعقبت غزو البلاد بواسطة دولتى الإستعمار ،ومعركة كرري الشهيرة، التي إستخدمت فيها القوات البريطانية الغازية، القوة المفرطة، غير المبررة ! سقط فيها الكثير من الوطنين السودانيين ، شهداء فى سبيل الدفاع عن وطنهم وحريتهم ، لإستعمار بلادهم، ولكنها وضعت ووضحت قواعد الثوابت التاريخية، والتوازن الموروث، وإستقرت البلاد، وساد فيها الأمن وحكم القانون، وحققت المحاكم الأهلية العدل بين السكان، وإستقرت الخدمات ( حسن ، يوسف فضل 2010 ص43).

**أسباب تدهور أداء الحكم المحلي**

هنالك أسباب عملية وموضوعية اليوم ، أدت لتدهور أداء مؤسسات الحكومات المحلية، أهمها هي الآتية:

1. غياب الوزير الخبير المختص في الوزارة القومية المعنية بالحكم المحلي، مثل جميع الذين شغلوا منصب السكرتير الإداري، وعلى حسن عبدالله، الذي شغل منصب الوكيل الدائم لوزارة الحكومات المحلية المركزية لـ (17) سنة متصلة ، ود.جعفرمحمدعلى بخيت، والشيخ بشير الشيخ، وأحمد شيخ إدريس مناع، وكامل عبدالماجد، وغيرهم من الخبراء الذين شغلوا منصب وزير أو وكيل الحكومات المحلية. الخبير الذي يساعد في إعداد المسودات الأنسب

لقوانين الحكم المحلي في كل مرحلة، المتوافقة مع الدستور، والتي تؤمن لمؤسسات الحكومات المحلية إستقلاليتها، وكوادرها، ومواردها ومقومات أعمالها.

غياب الوزير الخبير المختص، جعل مؤسسات الحكم المحلي، تفتقد القوانين المتوافقة مع الدستور، وتفقد التأسيس السليم، وفرص تعديل إنحرافات الممارسة العملية في الولايات ، وغابت المساعدات الفنية التي كانت تقدم للمديريات والمراكز والأقاليم ومجالس الحكم المحلى( عبد الرحمن ، إيدام 2017 ص 55).

2. إختفاء مجالس الحكم المحلي، التي تحمل إرادة المواطن، لفترة طويلة، في جميع الولايات تقريباً، المختصة في الرقابة والتشريع وإتخاذ القرارات في المسائل العامة، وتجيز الخطط والبرامج والمشروعات والسياسات المحلية. بإختفاء مجالس الحكم المحلي، إختفت آلية تحويل الإدارة المحلية، لحكومات محلية، وإختفى الشريك الرئيس في تحمل المسئولية الأمنية،وهدا واحد من العوامل التى مكنت الحركات والعصابات من دخول مناطق لا تحلم بدخولها في دارفور،إبان فترة الحركات المسلحة ( عبد الرحمن ، إيدام 2017 ص 57) .

3. سلب جهاز ضباط الحكومات المحلية (officers Local Government )،إختصاصاته التاريخية، المتعلقة بتمثيل الدولة في دوائر الإختصاص الإداري، ورعاية مصالح السكان، وربط المجتمعات المحلية بخطط وبرامج وسياسات دولتهم، وتقديم ما يصدر من الحكومات للمواطن بالشكل المقبول له إجتماعياً، مما أدى لغياب الدولة بالكامل في المستوى المحلي ! وأصبحت غير موجودة، ولا تحس لها بتأثير في كافةالمحليات ،الحضرية والريفية.

4. إختفاء وزارات ودواوين الحكم المحلي، بالكامل تقريباً، من هياكل حكومات الولايات، أو تراجع وضعها وعدم توفير مقومات العمل لما تبقى منها، جعلها عاجزة عن تقديم أي خدمة لمؤسسات المستوى المحلي.

5. إلغاء دور ضباط وملاحظي الصحة العامة، وإستبدالهم بشركات نقل القمامه، أدى لإنعدام خدمات الصحة الوقائية ،وصحة البيئة ، و التثقيف الصحي تقريباً، وأدى لفوضى صحة البيئة خاصة في المدن والأسواق، وفوضى الأطعمة والسلع النافدة، وضعف معدلات التغذية، وإنتشار الأمراض المعدية مثل الدرن والأيدز! رغم الجهود الكبيرة المبذولة في التطعيم !

6. إلغاء دور مهندس المحلية أو البلدية، وإدارة التنظيم، أدى لفوضى إستخدامات الأراضي والمباني والفساد، ونظم تصريف مياه الأمطار ومواسير المياه المتفجرة !

7. إصدار قوانين متسرعة ومتلاحقة للحكم المحلي، التي تجيء عادة منقولة النصوص من القوانين السابقة، جعلها ضعيفة ومتكررة، وغير محكمة، وغير متسقة مع الدستور. كما أنها أعطت هوامش واسعة للسلطة التقديرية !! التي إستغلت أبشع إستغلال، وأدت لفرض النفس، والرؤية الشخصية، وقادت البعض للتجبر ! وتفجر المشكلات الصغيرة، وتطورها،لمشاكل كبيره ، تتجاوز محيطها الوطني بسرعة، للمستويات الإقليمية والعالمية.

8. التوسع الكبير وغير المدروس فى المحليات بنسبة زادت عن المألوف فى فترة قصيرة,

9. تغول المستوى الولائي، على سلطات وإختصاصات وموارد المستوى المحلي، التي نص عليها الدستور، أفرغ مؤسسات المستوى المحلي عن محتواها، وحولها لإدارات محلية فقط .

10. تحويل سلطات وإختصاصات المحليات للمعتمدين ، وتضخم سلطاتهم الشخصيه ، على حساب سلطات وإختصاصات المحليات، ولجان أمنها! التي تتكون من أجهزة إدارية وأمنية مختصة، أدى لتجريد تلك الأجهزة من مهامها الحصرية! وحولها لأجهزة تقدم المشورة عند الطلب ! وأصبحت سلطات المعتمدين في المحليات مطلقة ، مما أدى لإفراغ الخدمة العامة، في المحليات ، من محتواها ، وجعلها عاجزة عن القيام بواجباتها المحددة في وصف وظائفها !

11. غياب المعايير الموضوعية لإختيار قيادة أجهزة الحكم المحلي، من الكفاءة والقدرة والخبرة، أدى لإنقسام المجتمعات المحلية، ما بين رافض ومؤيد ، مما أدى لوقوع الخلافات بين عناصر المجتمعات المحلية، وخلق بينها الكثير من المشكلات المعقدة، التي عصفت بالنسيج الإجتماعي والسياسي في كل محلية.

هذه الأسباب، أفرزت واقعاً بائساً في المحليات، في جميع الولايات اليوم، فعجزت عن القيام بواجباتها التاريخية، وإثبات وجودها كأحد مستويات الحكم، وإضمحلت ما تمارسه من سلطات وإختصاصات ، وتراجعت لتصبح وحدات صغيرة للإدارة المحلية، تنتظر إستلام وتوزيع أجور ومرتبات العاملين بها نهاية كل شهر( عبد الرحمن ، إيدام، 2017 ص 59).

**مستقبل الحكم المحلي**

الكل في السودان اليوم، لديه الإحساس بوجود مشكلة في المستوى المحلي ،ومن هدا الإحساس قامت القيادة القومية بتعديل الدستور القومي، لإدخال مواد تمكنها من إصدار القوانين الإطارية للحكم المحلي، تكون ملزمة للولايات تساهم فى تنظيم الحكم المحلي، رغم أن دساتير الولايات، تنص على أن الحكم المحلي، هو شأن ولائي، وليس مشتركاً، تقوم حكومات الولايات بإصدار قوانينه وتنظيمه !

وشكلت لجنة قومية لإعداد مسودة لقانون إطاري جديد للحكم المحلي ، وبعد سلسلة الإجراءات الإدارية والتشريعية، صدر قانون إطارى جديد للحكم المحلى عام 2017م .

بعد أن إطلاعنا على القانون، طرحنا السؤال الآتي: هل القانون الجديد يحقق الإصلاح المطلوب في المستوى المحلى ومؤسسات الحكومات المحلية في المرحلة ؟

وجاءت الإجابة: بالتأكيد لا، وذلك لعدة أسباب، أهمها هي الآتية:

1. القانون لم يأت بجديد، يبرر حتى إصداره ، ونصوصه جاءت منقولة (كما جرت عليه العادة) من القوانين السابقة، مع إضافة فصلين له هما:

(أ) فصل خاص بديوان الحكم المحلي من مادتين (إنشاء الديون وإختصاصاته)

(ب) توزيع فصل الموارد المالية لفصلين، وإضافة (4) مواد خاصة بمحلس قسمة الموارد (النص عليه –تشكيلة – إختصاصاته ومعايير القسمة) !

2. القانون جاء ناقصاً وعاجزاً عن تعريف المستوى المحلي، ومؤسساته وإختصاصاتها وعلاقاته كما أطر لها الدستور!

3. القانون لم يستلهم الفلسفة والمنهج والمرامي التي نص عليها الدستور ،التي جعلت المحليات واحدة من مستويات الحكم فى البلاد، لها إستقلالية وعلاقات موازية، وسلطات وموارد حصرية وأخرى مشتركة، ومنع التغول عليها.

4. القانون يكرس لعلاقات الأبوة التي كانت سائدة فى السابق.

5. القانون ، وقع في نفس أخطاء وعيوب القوانين التي نبحث عن بديل لها، مثل تضخيم السلطات الشخصية على حساب سلطات المؤسسات ، فضخم سلطات المعتمد على حساب سلطات المحليات ولجان أمنها.

تضخيم السلطات الشخصية على حساب سلطات المؤسسات حرم العاملين بالخدمة العامة من أداء مهام وظائفهم، وفتح الباب واسعاً للسلطة التقديرية الفردية، ممزوجة بأثر الثقافة السودانية( القابضة ) في الإدارة، حول مؤسسات المستوى المحلي لمؤسسات فردية ، يديرها البعض بالسلطة المطلقة ، منتهزين عدم وجود الهيئات الرقابية والتشريعية بالمحليات .

6. القانون تجاوز الكثير من أجهزة المستوى المحلي ، ولم ينص عليها وعلى إختصاصاتها بالشكل الواضح.

**ماهي المـــــواد الناقـــصة في مشـــروع القانون:**

جاء القانون تقليدياً لم يستلهم روح الدستور، الدستور القومي ودساتير الولايات، ولم يشتمل على الأجهزة والإختصاصات التي أطر لها الدستور، أهم نقائص القانون أو المواد المطلوب إضافتها للقانون ليكون مكتملا هي الآتية:

1. فصل المحليات – تضاف إلية المواد الآتية:

- طبيعة المحليات
- منع المساس بسلطاتها وإختصاصاتها
- مراعاة تدابير الشفافية والحكم الراشد
- العدالة والمساواة الإجتماعية في المحليات
- الدراسة الفنية
- إنشاء المحتيات بتدابير مشتركة مع رئاسة الجمهورية
- إستقلالية المحليات. (عبد الرحمن، إيدام 2017 ورقة قدمت لمؤتمر تقويم الحكم الإتحادي).

2. فصل الجهاز التنفيذي – تضاف المواد الآتية :

**أجهزة المحلية**

- مكونات الجهاز التنفيذي.
- جهاز الإدارة المحلية وإختصاصاته.
- تفويض السلطات للوحدات الإدارية.

- تحويل الإعتمادات المالية للوحدات الإدارية
- لجان الأمن الفرعية بالوحدات الإدارية. (عبد الرحمن، إيدام 2017 ورقة قدمت لمؤتمر تقويم الحكم الإتحادي).

3. فصل قيادة الأجهزة التنفيذية – تضاف المواد الآتية:

- شروط تعيين المعتمد.
- مهمام المعتمد ( إعادة صياغة).
- مساءلة المعتمد.
- خلو منصب المعتمد.
- تكليف المدير التنفيذي للمحلية.
- تكليف رؤساء الإدارات العامة بالمحليات.
- تكليف مديري الوحدات الإدارية ومهامهم. (عبد الرحمن، إيدام 2017 ورقة قدمت لمؤتمر تقويم الحكم الإتحادي).

4. فصل الجهاز التشريعي للمحلية – تضاف المواد الآتية:

- تكوين مجلس المحلية وعضويته.
- منع تعيين الأعضاء.
- أمين عام مجلس المحلية مهامه ومسئوليته.
- أجل مجالس المحليات.
- منع الجمع بين عضوية المجالس التشريعية.
- منع الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجلس. (عبد الرحمن، إيدام 2017 ورقة قدمت لمؤتمر تقويم الحكم الإتحادي).

5. فصل الإجراءات البرلمانية – تضاف المواد الآتية:

- الجلسة الإجراءات.
- إختيار الرئيس ونائبه.
- سلطات ومهام الرئيس ونائبه.
- تشكيل اللجان.
- إختيار رؤساء اللجان.
- دورات الإجتماعات.
- الأوامر المحلية.
- العقوبات. (عبد الرحمن، إيدام 2017 ورقة قدمت لمؤتمر تقويم الحكم الإتحادي).

6. فصل الهياكل الوظيفية – تضاف المواد الآتية:

- الإدارة المحلية.
- الخدمة المدنية وخصوصيتها.
- إستقطاب وتعيين وتدريب وتمكين العاملين.
- عدالة التعيين.
- هياكل الوظائف وشمولها.
- وصف وتصنيف وتقييم الوظائف.
- سجل الوظائف.
- إلتزام القوانين واللوائح. (عبد الرحمن، إيدام 2017 ورقة قدمت لمؤتمر تقويم الحكم الإتحادي).

7. فصل قسمة الموارد – تضاف المواد الآتية:

- عدالة القسمة والتوزيع.
- ترشيد الموارد وضبط الصرف.
- الموارد المحلية الحصرية والمشتركة والأخرى.
- الموارد الخاضعة للتوزيع. (عبد الرحمن، إيدام 2017 ورقة قدمت لمؤتمر تقويم الحكم الإتحادي).

8. فصل الإدارات الشعبية – تضاف إليه المواد الآتية:

- إنشاء الإدارات الشعبية.
- التكوين والمهام.
- المسئولية.
- الأجل.
- الحل.
- التدابير الإنتقالية.
- الموارد المالية. (عبد الرحمن، إيدام 2017 ورقة قدمت لمؤتمر تقويم الحكم الإتحادي).

9. فصل الأحكام العامة – تضاف المواد الآتية:

- تنسيق المهام.
- تنفيذ المهام
- الحصانات.
- منع تفرغ أعضاء المجلس.
- منع الهيئات التشريعية المحلية من ممارسة الأعمال التنفيذية.
- إصدار اللوائح. (عبد الرحمن، إيدام 2017 ورقة قدمت لمؤتمر تقويم الحكم الإتحادي).

10. إعادة صياغة مواد الجدول الملحق بالقانون ،المنقولة من قوانين الحكم المحلي السابقة خاصة قانونا 1971م وعام 1991م، وإحكام صياغتها لتكون موضوعية وعملية وقابلة للتنفيذ. (عبد الرحمن، إيدام 2017 ورقة قدمت لمؤتمر تقويم الحكم الإتحادي).

هذا يعني أن مشروع القانون تنقصه مواد كثيرة، قرابة المئة مادة مهمة ، ليصبح قانوناً هيكلياً شاملاً، لأن القانون الإطاري للحكم المحلي، هو قانون هيكلى مكمل للدستورين القومي والولائي، لأن الدستور القومي يفصل سلطات وإختصاصات والعلاقات في المستوى القومي، وأن دساتير الولايات تفصل ذات السلطات فى المستويات الولائية، وإن قانون الحكم المحلي، يفصل كل ماهو متصل بالمستوى الثالث للحكم (المستوى المحلي).

إصدار قانون بهدا المستوى يبعث الحيوية في المستوى المحلي وأجهزته والعاملين به ، ويمكن من إنشاء وحدات محليه قادرة ، تقوم وفق معايير موضوعية، تمكنها من النهوض بواجباتها وإدارة وتنظيم المجتمعات المحلية،الحضرية والريفية . تسد الفراغ الحالي ، وتقدم الخدمات المحلية الأساسية للمواطن ، فى موقع سكنة، وتحقق طموحات وتطلعات المجتمعات ، وتربطها بالخطط والبرامج القومية .

وما لم يكن القانون بهذا الشمول،فإنه لن يغير في الأمر شيئاً،ولن يحقق الإصلاح المنشود في مؤسسات المستوى المحلي ، وسيظل الوضع في هذا المستوى ، كما كان في السابق ، ولن تكون خطوة تعديل الدستور ، ليدخل المستوى القومي ،شريكاً للمستوى الولائي،في شئون المستوى المحلي، ذو قيمة ، (وكأننا يا بدر لا رحنا ولاجينا)، ويكون المستوى القومي، قد أدخل رجليه في وحل صنعتة الولايات ، ولن يتمكن من الخروج منه ! المجتمعات المحلية، الحضرية والريفية، التي تعيش هذه الأزمة، تعول كثيراً على تعديل الدستور ودخول الحكومة القومية شريكاً في أمر الحكم المحلي، لهذا لابد من التريث، ومشاركة الخبراء والمختصين، خاصة الذين عملوا في الولايات وفي المستوى المحلي نفسه ، للدفع بمسودة تلبي تطلعات المواطن، وتمكنه من تأسيس قاعدة متينة للحكومات المحلية،تربطه وتصهره مع بعضه، وتنقيه من شوائب العصبيات، التي ضربت البلاد في العقود الأخيرة، وتشركه في التخطيط لمسيرة خدماته الضرورية، التي تقدم له في موقع سكنه ، وتنمي قدراته البرلمانية،وتهيأه لإرتياد الهيئات التشريعية الأعلى،في المستويين الولائي والقومي، ثم تأخذ بيده، لتوثيق رباطه بخطط وبرامج

بلاده، ولتقوي عناصر وحدته الوطنية، ويساهم في بلورة وظهور بوادر الأمة السودانية، المترابطة والمتداخلة والمتماسكة ، وذلك لما ينهض به المستوى المحلي من تربية ووحدة وطنية،وصهر للمجتمعات المحلية في بوتقة الوطن الواحد.

**أثر تطبيق نظام الحكم الشعبى المحلى:**

بدأت مشكلت الحكم المحلى فى السودان بتطبيق قانون الحكم الشعبى المحلى عام 1971م ، بموجب ذلك القانون، تعرضت البلاد لتغييرات واسعة ،إستهدفت البنية التحتية الإدارية والأمنية والقضائية ،لمست كافة جوانب حياة السكان تقريبا، تمت قبل إجراء الدراسات الفنية والتحوطات الضرورية.

إشتملت تلك التغيرات علي إلغاء المديريات العريقة التي تمتد جزور خبرتها وتجاربها في إدارة وتنظيم حياة المجتمعات المحلية ، لأكثر من نصف قرن ، وتم تحويلها لمجالس شعبية تنفيذية ، في أول سابقة في الحضارة الإنسانية الحالية ، التي تحصر دور القوى الشعبية في التشريع والرقابة وإجازة الخطط والبرامج والمشروعات ، وترك التنفيذ لموظف الخدمة العامة ، الجهة الفنية ، ذات التأهيل والكفاءة والتدريب المتخصص ، لتحقيق الفعالية في الإدارة ، وتوظيف الموارد والثروات بأقل التكاليف والجهود والوقت .

وأولغيت المراكز الإدارية (Districts) ، ذات الخبرة الطويلة ، في صون الثوابت التاريخية والتوازن الموروث ، وتقديم الخدمات المدنية ذات الصفة المحلية ، التي تقدم للمواطن في موقع سكنه ، وتحمي البيئة والموارد والثروات الوطنية ، وتدرء وتفض النزاعات ، علي قواعد من القانون والعرف والتقاليد ، لتحقيق العدل والمساواة بين السكان ، وتشجع تداخل المصالح الحياتية والإستقرار والسلم الإجتماعي .

إلغاء هذه الوحدات التاريخية أدخل البلاد في فراغات إدارية وأمنية وقضائية ، وفي ظل الفراغ بدأت الحكومة حينها ، في إنشاء وتأسيس وحدات الإدارة المحلية ، ومجالس القضاء الشعبي البديلة ، دون الإلتفات للخلفيات الرتاريخية ، والحقوق المكتسبة للمجموعات السكانية ورغبة السكان ، والبيئة الجغرافية المحيطة .

تلك السياسة ، أدت مباشرةً لإنهيار الثوابت التاريخية ، وإختل التوازن القبلي الموروث في المنطقة . إنهيار الثوابت وإختلال التوازن أدي للتوتر و إحتقان بين عناصر ومكونات المجتمعات المحلية ، في أجزاء الوطن المختلفة ، خاصةً تلك المناطق التي تقع علي حافة الحدود الدولية ، مع بلدان شهدت عدم إستقرار سياسي ، وصراع مسلح علي السلطة ، مثل التي تجاور دارفور .

تطبيق نمط الحكم الشعبي المحلي ، بموجب قانون 1971م ، وترتيبات تنفيذه الضعيفة أدي لظهور نزاعات الحدود بين الوحدات الإدارية ، والكيانات الإجتماعية المتجاورة ، وأدي لشراء الأسلحة الآلية وإدخارها ، وأدي لإنهيار ثقافة السلام ، التي كانت سائدة في دارفور لعدة قرون ، وأستبدلت بثقافة إستعمال القوة والعنف ، لأبسط الأسباب أو بدونها ، وأدت لإنزال الصراعات السياسية للقواعد الشعبية ، بسبب إحتكار اللجان السياسية لتجارة سلعة السكر والمواد الإستهلاكية الضرورية الأخري ، وبسبب إبتداع نمط الإدارة الجماهرية ، والمؤتمرات الشعبية ، التي يبدأ منها التصعيد لأعلي المستويات .

بموجب تلك السياسة أولغيت الوحدات الإدارية التاريخية ، وأستبدلت بأعداد خرافية من اللجان السياسية للمديريات والمناطق والمدن والأرياف والقري والأحياء والفرقان والأسواق والمناطق الصناعية .

الوحدات البديلة التي عرفت بشبكة العنكبوت ، كانت متداخلة ومتنازعة الإختصاص ، يفتقر أعضائها للكفاءة والخبرة والموروث الحضاري ، والأخلاق السليمة ، ومع ذلك خُولت لها سلطات واسعة سياسية وإدارية وأمنية وقضائية وتجارية!

ولتحقيق التغييرات العاجلة ، وكسب التأييد الشعبي ، نفذت الحكومة حينها تلك السياسات لتفعيل توجهاتها .
تلك السياسات أفرزت منافسة حادة في عضوية اللجان الشعبية ، وفساداً سياسياً وإدارياً ومالياً ، أدت لظهور العصبيات العرقية والجهوية ، والتمييز بين السكان لأول مرة في تاريخ دارفور.

**معايير إنشاء وحدات الحكم المحلي**

التوسع الكبير ، غير المسبوق في وحدات الإدارة والحكم المحلي ، تم دون معايير واضحة ، مثل وجود كتلة سكانية مناسبة، تحمي المحلية ، وتأمن إستمراريتها بالفكر الخلاق ، والإبداع والمبادرة ،وحجم الإنتاج ، وتوفر العنصر البشري المتجانس والمترابط تاريخياً ، والمتواصل والمتداخل إجتماعياً ، والمتكامل معيشياً ، وثراء المنطقة بالتنوع وتوفر القدرات الإنتاجية ، مع وجود مساحات مناسبة ، تضمن تنوع الإنتاج الزراعي والرعوي والتجاري والصناعي والتعدين الأهلي ، تُبَني حدودها علي التاريخ ، بمعني وجود بعد تاريخي ، لتقوم الوحدة علي قواعد وأساس متين من الروابط التاريخية ، الإدارية والإقتصادية لضمان الإنسجام (Harmony) وعدم وجود عوائق طبيعية ، تعيق حركة السكان . وأخيراً توفر الرغبة والإرادة الشعبية للسكان ، مع مراعاة محاذير إنشاء وحدات تولد الإحتقان والتوتر بين المجموعات السكانية بسبب إنشاء وحدات متنافرة تقوم علي خلط وحدات ذات أُصول تاريخية مختلفة .

**أبرز معايير إختيار قيادة وحدات الإدارة والحكم المحلي**

1. أن يكون مقيماً إقامة دائمة ومستمرة في الوحدة ليكون ملماً بخصائصها وثوابتها وتوازنها
2. أن يكون معروفاً ومقبولاً لدي المجتمع المحلي ، موصوفاً بالقيم والأخلاق والسمعة الطيبة والروح الوطنية الديمقراطية والنظرة القومية ، ويتصف بالصدق والأمانة والنزاهة والوضوح .
3. أن يكون عادلاً يحكم القانون ، و متواضعاً ومتاحاً للجميع ، وباب عدالته مفتوحاً ، ومن ذوي القدرات والخبرات المشهودة (من خيار الناس) .
4. أن يكون مؤمناً بالشفافية والمحاسبة والشوري والتسامح ، ومن القادرين بالسياسة والتشريع علي حسم العصابات وفرض هيبة الدولة .
5. أن يكون قادراً بالقانون علي ردع المجاهرين بالمعاصي الخارجين علي القانون والفاسدين .
6. يربي في مساعديه روح المسؤولية والقدوة الحسنة وقادراً علي محاسبة نفسه ومن ولاهم .

**أبرز مهام القيادة**

1. توفير الحماية لشعبه دون تمييز .
2. حماية المجتمع من الإنزلاق نحو الرذيلة والفساد.
3. رعاية مصالح السكان .
4. مهتماً بالرعية ويعمل لتحقيق طموحاتها وتطلعاتها ويتفقد أحوالها .
5. قادراً علي النهوض بشعبه وتوفير السبل للعمل والإنتاج والكسب والإعتماد علي النفس .

**النتائج**

توصلت الدراسة إلى عدة نتائج أهمها الآتية:

1. في الآونة الأخيرة حظي الحكم المحلي بإهتمام الدولة والمجتمع ، التي نصت عليه صراحة في الدستور القومي والولائي ، ووضعته ضمن مستويات الحكم الثلاثة .
2. التوسع في أجهزة الحكم المحلي لم يتم ضمن استراتيجية قومية شاملة .
3. إفتقد الحكم المحلي الإستقرار بالإصدارات المتلاحقة للقوانين والإستبدلات المتلاحقة أيضاً، وفي فترات قصيرة للقيادات السياسية والإدارية .
4. تغييب أجهزة الحكم المحلي التي يعتمد عليها ، في آداء مهامه ، مثل مجالس المحليات وجهاز الضباط الإداريين ، وجهاز ضباط وملاحظي الصحة العامة ، والإدارة الهندسية ، كلها أدت لفقدان الحكم المحلي لقدرته في آداء واجباته .
5. قوانيين الحكم المحلي ، تجيء عادة منقولة ومتكررة ، وغير محكمة الصياغة ، وليست متسقة مع الدستور.

**التوصيات**

تتقدم الورقة بالتوصيات الآتية :

1/ أن يكون التوسع في وحدات الحكم والإدارة المحلية وفق إستراتيجية قومية واضحة .

2/ أن ينص في الدستور القومي ، أن الحكم المحلي هو أحد الإختصاصات المشتركة بين المركز والولايات .

3/ إصدار قانون للحكم المحلي ، يكون متوافقاً مع ماورد في الدستور القومي ، ويوضح كافة معالم المستوي المحلي .

4/ إعادت المستوي المحلي لوضعه الطبيعي الذي حدده الدستور القومي ودساتير الولايات ، ليكون موازياً للمستويات الأخري وليس تابعاً لها .

5/ إلتزام الجميع بما فيها مستويات الحكم الأخري ببنود الدستور القومي ودساتير الولايات التي تمنع التغول علي سلطات وإختصاصات وموارد المستوي المحلي .

6/ توفير الكوادر والإمكانات ومقومات العمل لتمكين المستوي المحلي من أداء مهامه .

7/ إعادة كافة مؤسسات المستوي المحلي ، وتمكينها من أداء واجباتها خاصةً مجالس المحليات ، وجهاز ضباط الحكومات المحلية ، وجهاز ضباط وملاحظي الصحة العامة ، والإدارة الهندسية .

8/ ضبط معايير التكليف والتعيين للوظائف القيادية ، السياسية والتنفيذية والتشريعية

9/ مراعاة خصوصية وإستقلالية الخدمة المدنية ، والتعامل معها وفق ما يحكمها من قوانين ولوائح .

**المراجع والمصادر**


1. الطريفى، العجب أحمد (1985) الحكم المحلى فى السودان– دار جامعة الخرطوم للنشر–عدد الصفحات 312.
2. **الدسوقي، شريف(1990) قضايا الريف في العالم الثالث – دار جامعة الخرطوم للنشر عدد الصفحات 217.**
3. لجنة تنظيم الخدمة المدنية(1968) تقرير من مجلدين عدد الصفحات 1240.
4. **من الله ، شيخ الدين يوسف(1998) الحكم المحلي خلال قرن مطابع الثقافة والإعلان عدد الصفحات 217.**
5. سعيد، بشير محمد(1986) السودان من الحكم الثنائي إلى إنتفاضة رجب مطابع الأيام.
6. وقائع إجتماعات لجنة تطوير المحاكم الأهلية – تقرير 1970م.

7. حسن، يوسف فضل(2010) بعض مظاهر العلاقات السودانية البريطانية فى فترة الحكم الإستعمارى ورقة منشورة في مجلة دراسات أفريقية التابعة لجامعة الخرطوم العدد(43) الصفحات 27- 59- 340.
8. الشريف ، الفاتح (2016) الحكم المحلى فى ولاية الخرطوم ورقة قدمت لمؤتمر الحكم المحلي بولاية الخرطوم عدد الصفحات 122.
9. عثمان ، محمد حسن(2017) الحكم المحلى فى نظم اللامركزية –ورقة قدمت لمؤتمر تقييم الحكم اللامركزى عدد الصفحات 78.
10. عبدالرحمن ، إيدام، 2017 ورقة قدمت لمؤتمر تقويم الحكم الفدرالي عدد الصفحات 47.
11. مركز دراسات السلام جامعة زالنجي (2016) مهددات التعايش السلمي بدارفور شركة الجديان للطباعة والنشر عدد الصفحات 301.
12. Dar Fur PROVINCE (1940) Darfur information Book during the (file ANGLO-EGYPTION RULE.
13. Nightingail R .G (1941) Handing Over Notes Pages112