

# المتغيرات التشريعية والاقتصادية والسياسية ودورها في نظم الحكم دراسة حالة السودان خلال الفترة من 1956 م - 2017 م

أستاذ الاقتصاد المشارك. جامعة النيل الأبيض.

د. الشاذلي عيسى حمد عبد الله

أستاذ الاقتصاد المشارك. جامعة النيل الأبيض.

د. صلاح محمد إبراهيم أحمد

## المستخلص :

يهدف البحث بعنوان: المتغيرات التشريعية والاقتصادية والسياسية ودورها في نظام الحكم الى كيفية ايجاد حكم اقليمي فيدرالي راسخ يرتكز على قواعد ومبادئ ثابتة وراشد وبأقل تكلفة اقتصادية وذلك بتقليص هيكل الحكم وفي ظل موارد تتعلق بالمتغيرات التي تلازم التشريع في فرض الضرائب والرسوم بحيث لا تكون جزافية ومجحفة لاتتوفر فيها العدالة والانصاف ودون محسوبة وحيادية واستقلالية حتى تكون مورد يغذي الخزينة لتحقيق وتقديم الخدمات وتوفير فرص التنمية وحل المشاكل القبلية . وبالتالي تتحقق الاهداف من مشاركة وتنمية محلية وخدمات أفضل وأمثل , وتجويد نظام الحكم والادارة. وتمثلت مشكلة الدراسة في ترهل هيكل الحكم والانفاق الكبيرة عليه , مما يترتب عليه ضعف الخدمات وتردى التنمية في التعليم والصحة . واتبع البحث المنهج الوصفي التاريخي والنظري التحليلي . وافترض البحث الفرضيات الآتية : توجد علاقة ذات دلالة بين هيكل الحكم والوضع الاقتصادي والسياسي , توجد علاقة ذات دلالة بين تقديم الخدمات والتنمية واستغلال الموارد المالية الاستغلال الأمثل في ظل تغير القوانين وأنظمة الحكم . توجد علاقة ذات دلالة بين الحكم المحلي والاقتصاد والسياسة . وتوصل البحث الى أهم النتائج الآتية : عدم استقرار الحكم والتغير المستمر أدى الى ضعف الخدمات والتنمية في مجال التعليم والصحة . ضعف التشريعات وكثرة القوانين في فترات قصيرة ترتب عليه الارتباك وعدم استغلال الموارد الاستغلال الامثل وتقديم اجود الخدمات وتحقيق تنمية مستدامة ومتوازنة بحيث تحقق الرفاه الاقتصادي والعيش الكريم . اعادة النظر في ترهل هيكل الحكم بشكل يحقق النماء وتوظيف الموارد المالية التوظيف الأمثل . الانفاق البذخي على الهيكل الدستوري للحكم ترتب عليه اهدار للموارد المالية التي يتم تحصيلها من الشعب مما أثر ذلك على ضعف تقديم الخدمات والتنمية . كما توصل البحث الى أهم التوصيات : ضرورة قيام المؤتمرات والورش لتقييم وتقويم الحكم المحلي سنويا . يجب توظيف الموارد التوظيف الأمثل في جودة الخدمات والتنمية . تقليص الهيكل الدستوري للحكم والصرف على الخدمات والتنمية بنسبة لا تقل عن 70% من الموارد المالية للموازنة السنوية . ترشيد الانفاق على الفصل الأول والثاني من الميزانية السنوية وتوفير قاعدة بيانات وسجل للأنشطة التجارية للحفاظ على الموارد من الاهدار والفقدان والممارسات الخاطئة واعداد موازنة واقعية .

الكلمات المفتاحية : نظام الحكم , المتغيرات التشريعية , الاقتصادية , السياسية .

## Abstract:

The research, entitled Local Government System in Light of Legislative, Economic and Political Changes, aims at how to find a firm federal regional government based on firm and rational rules and principles and at the lowest economic cost by reducing the structure of governance and in light of the resources related to the changes that legitimize and impose taxes and fees so that they are not arbitrary and unfair in which justice and equity are not available And without favoritism, impartiality and independence in order to be a resource that nurtures the issue of providing services, providing development opportunities and solving tribal problems. Thus, the objectives of participation, local development, better and optimal services, and improvement of governance and administration are achieved. The problem of the study was represented in the slackness of the governance structure and the large expenditures on it, which results in weak services and deteriorating development in education and health. The research followed the descriptive historical and theoretical analytical method. The research assumed the following hypotheses: There is a significant relationship between the governance structure and the economic and political situation, there is a significant relationship between the provision of services, development and the optimal exploitation of financial resources in light of changing laws and governance systems. There is a significant relationship between local government, the economy, and the private sector. The research reached the following most important results: Instability of governance and continuous change led to weak services and development in the field of education and health. The weakness of legislation and the large number of laws in short periods resulted in confusion and failure to exploit resources optimally, provide the best services and achieve sustainable and balanced development so as to achieve economic well-being and decent living. Reconsidering the slackness of the governance structure in a way that achieves growth and optimal employment of financial resources. The extravagant spending on the constitutional structure of government resulted in a waste of financial resources collected from the people, which affected the weakness of service delivery and development. The research also reached the most important recommendations: The necessity of holding conferences and workshops to evaluate and evaluate local

government annually. Resources must be optimally employed in the quality of services and development. Reducing the constitutional structure of governance and spending on services and development by no less than 70% of the financial resources of the annual budget. Rationalizing spending on the first and second chapters of the annual budget and providing a database and a record of commercial activities to preserve resources from waste, loss and erroneous practices, and preparing a realistic budget.

**Key Words:** Government Systems ,Changes Legislative ,, Economic ,Political

### مقدمة :

يحتل السودان موقعا متميزا في الجزء الشمالي الشرقي من القارة الافريقية , من حيث جواره لتسع دول أفريقية قبل الانفصال , ومن بعده يجاور سبع دول افريقية , الامر الذي ساعد كثيرا في ايجاد تداخل سكاني كبير بين السودان ودول الجوار مما اكسب السودان ميزة وخصائص ثقافية وديموغرافية وغيره , وهزا التداخل له ابعاده . والسودان اهم ما يميزه الاغلبية من سكانه شباب , بينما يمثل كبار السن نسبة ضعيفة . السودان يحتاج الى خطة واقعية لاصلاح الحكم المحلي واستقراره وتطوره . وللسودان ارثه التاريخي في الحكم والادارة من فترة الاستعمار وحتى خروج المستعمر . وتوطيد الحكم اللامركزي وتطوير نظم مستويات الحكم المحلي لضمان التوزيع العادل للسلطات والموارد , مركزية وولائية ومحلية تعميقا لدعائم الحكم الراشد والارتقاء بالوعي السياسي للمواطنين لتخطى العصبية والقبلية والجهوية , واحكام التنسيق بين مستويات الحكم المختلفة في ممارستها للسلطات المشتركة . وبدون ميزانية منفصلة وموارد مالية متوفرة لن يستطيع الحكم المحلي أن يقف على رجليه , وان يكون على استعداد لتقديم افضل الخدمات , واحداث تنمية مستدامة .

### أولاً : الاطار المنهجي والدراسات السابقة

#### مشكلة البحث :

تتبلور المشكلة في التدهور والتدني في الخدمات وترنح وعدم استقرار الحكم المحلي وضعف وتردي الخدمات وتعطيل المشروعات التنموية .

#### تساؤلات البحث :

والسؤال الذي يحتاج الى اجابة من واقع التطبيق والتجربة بعد عقود من الزمان هل وجد الحكم الولائي والمحلي ما يعين على تحقيق الاهداف فيما يليه كليا او جزئيا وما هي المعوقات للحكم المحلي ؟

#### أهمية البحث :

تكمن أهمية البحث في ايجاد نظام حكم محلي يتوافق مع المتغيرات التشريعية والاقتصادية والسياسية في السودان .

## أهداف البحث :

1. الجودة في تقديم الخدمات . الاستغلال الأمثل للموارد المالية .
2. تحقيق تنمية متوازنة ومستدامة . القضاء على السلوك والظواهر والممارسات الخاطئة .
3. تجويد نظام الحكم والادارة بترسيخ حكم محلي محايد يلبي طموحات ورغبات وحاجات المجتمع المحلي .
4. تحقيق التوازن المالي الذي يخدم مصالح المجتمع , وترشيد الانفاق العام بصورة مثلي بغرض تقديم الخدمات لكل المجتمعات بهدف استقرار الحكم والديمقراطية .

## فروض البحث :

1. توجد علاقة ذات دلالة بين هيكل الحكم والوضع الاقتصادي والسياسي .
2. توجد علاقة ذات دلالة بين تقديم الخدمات والتنمية والاستغلال الأمثل للموارد.
3. توجد علاقة ذات دلالة بين الحكم المحلي والتشريعات والاقتصاد والسياسة .

## منهجية البحث :

يتبع البحث المنهج الوصفي التاريخي النظري التحليلي .

## مصادر جمع بيانات البحث :

- مصادر أولية المقابلات والزيارات الميدانية والقوانين والدساتير والاتفاقيات .  
مصادر ثانوية الكتب والمراجع والتقارير والدوريات والمجلات .

## حدود البحث :

- حدود مكانية : جمهورية السودان , قارة افريقيا .  
حدود زمنية : خلال الفترة من ( 1956 م - 2017 م ) .  
حدود موضوعية : نظام الحكم المحلي في ظل المتغيرات التشريعية والاقتصادية والسياسية.

## تنظيم البحث :

يتكون البحث من خمسة موضوعات أولاً الاطار المنهجي والدراسات السابقة وأما ثانياً الاطار النظري . وثالثاً : التشريعات للموارد المالية . ورابعاً : أدبيات البحث , وخامساً الاطار التحليلي .

## الدراسات السابقة :

1/ أميمة المرزي : رئيس اللجنة التنفيذية بالجمعية الوطنية للمرأة السودانية : ورشة (تعزيز الحكم المحلي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية المنحازة للفقراء) :<sup>(6)</sup> ( التي نظمتها الجمعية الوطنية للمرأة السودانية بالتعاون مع منظمة فريدريش أيرت بقاعة معهد الدراسات الاعمائية أمس قالوا ان الحكم المحلي بحاجة الي إرادة سياسية حقيقية هدفها خدمة انسان الريف, وأوضح المتدخلين في الورشة ان الجهاز التنفيذي في السودان أقوى من الجهاز التشريعي الذي وصفوه بالصوري, وشددوا علي ضرورة إشراك أهل المصلحة في القانون الاطاري للحكم لمحلي.

وقالت في كلمتها الافتتاحية للورشة أمس انهم سبق وان تناولوا موضوع الحكم المحلي عبر سلسلة من الحلقات في الفترة الماضية بغرض الوصول الي شكل فاعل للحكم المحلي يخدم القواعد بمناطقها وأضاف أن الحكم المحلي لصيق بحياتنا اليومية وحال قيامه بدوره جيدا ستكون حياتنا جيدة وستنفذ الخدمات التعليمية والصحية ومياه الشرب لكن اذا لم يقوم بدوره جيدا كما يحدث اليوم فإن حياتنا ستكون (ملخبطة وتعيسة) . وأوضحت ان المشاكل اليومية الناتجة من فشل الحكم المحلي التي تتمثل في الجبابات والرسوم والضرائب تستهدف المجموعات الفقيرة والضعفية مثل النساء باعتبارها مجموعات تتعرض بشكل يومي لكشات النظام العام الذي يهدد كرامة الكادحين والمسحوقين لاسيما النساء بأثعات الشاي والاطعمة وردد(انهم في الجمعية يعملوا بشكل واسع لتحقيق الاهداف النبيلة ومساعدة الضعفاء) .

2/ سوسن أبو الكيلك : مدير ادارة العلاقات الخارجية بالمجلس الاعلي للحكم اللامركزي ورقة الحكم المحلي التحديات والحلول . ( 13 ) أوضحت انه اذا لم يحدث إختراق حقيقي للموارد في الحكم المحلي لن يحدث تغيير , وأضافت أن الموارد في بعض المحليات صعبة التحصيل , وأكدت أن المجاملة والترضيات تهزم الانتخابات في الحكم المحلي .

وأوضحت أن المجلس الأعلى للحكم اللامركزي بناء علي التعديلات الدستورية الاخيرة لسنة 2015م . والتي نصت علي أن الحكم المحلي سلطة مشتركة يعكف حاليا علي صياغة القانون الاطاري للحكم المحلي والذي يعمل علي معالجة اشكالياته المختلفة مثل الفصل بين السلطة التشريعية والتنفيذية , وأن تكون أدوار المعتمد سياسية تعبوية وأن يتمكن الجهاز التنفيذي من أداء مهامه أن تنشأ وحدات الحكم المحلي بمعايير منها الرقعة الجغرافية والسكان والموارد والمشاركة الشعبية وقيام الانتخابات بضوابط , وأن يتم اختيار كوادر الحكم المحلي من أكفأ الناس ومعايير وشروط مجزية , بالاضافة الي مراجعة معايير قسمة الموارد بين المركز والولايات والمحليات , وأن يتم التخطيط للخدمات من القاعدة وتفعيل الشراكة المجتمعية.

### 3/ سوسن أبو الكيلك : ورقة الهياكل التنظيمية والعلاقات للحكم المحلي :

(14) أبرزت الورقة أنه بالرغم من الوضوح التشريعي , الا أننا نجد أن واقع الممارسة به تجاوزات أدت الي إرباك هذه العلاقات , مثلت لها بتجاوز بعض الأجهزة مثل المالية الولائية بسياساتها لدعم المرتبات باعتبارها قضية ذات أبعاد أمنية فاصبح هذا مدخل لتجسيم أداء المحليات وتوجيه برامجها . ولتطبيق الحكم المحلي

الراشد دعت الورقة الي وجود قاعدة بيانات دقيقة واستخدام المناهج الحديثة في التنمية وبناء القدرات.. وأوضحت أن دراسة خاصة بالاداء الفعلي للحكم المحلي توصلت الي الاتي : تم تخصيص سلطات واسعة للحكم المحلي بالقانون دون تخصيص موارد توازيها وأثبتت الدراسة وجود خلل كبير في قسمة الموارد بين الولاية والمحليات 90% للولايات و10% للمحليات وأكدت الورقة ضعف المشاركة الشعبية حيث لم تتمكن اي ولاية من اجراء انتخابات مجالس محليات منها تسع ولايات مجالسها بالتعيين ست ولايات لا يوجد بها لاتعييناً ولا انتخاباً . ولفتت الورقة الي تركيز السلطات في يد المعتمد وتعارضها مع مبادي الحكم الراشد فضلا عن وجود ربكة كبيرة وتنافر في العلاقات بين ادارت المحلية لغياب الدور المهني المتخصص الي (المدير التنفيذي) وانشغال

المعتمد بمهام أخرى بجانب قيام الوزارات الولائية بدور المحليات في تقديم الخدمات مما يؤسس لمركزية تهزم مبداء المشاركة. وأوضحت الدراسة أن ارتباط اللجان الشعبية في أداء أدوارها السياسية والأمنية مع المعتمد أضعف دورها في متابعة الخدمات. بالإضافة إلى تضخم هيكل الحكم المحلي في الولايات من 61 محلية في 2003 إلى 187 محلية في 2011 لعدم وجود معايير ملزمة ولطغيان قادة الحكم والارضاءات السياسية بجانب التكلفة العالية لمصروفات ومخصصات المجالس الشعبية إذ بلغت في احدي الولايات أكثر من مليون جنيه شهرياً فضلاً عن التكلفة الكبيرة والمتصاعدة لمرتبات ومخصصات المعتمدين نجد أن المبلغ تجاوز 28 مليون في السنة. وأكدت الورقة تردي الخدمات في ظل تصاعد فئات الضرائب والرسوم ..

#### 4/ علي أبو الحسن : ورقة اعداد ميزانيات الحكم المحلي :

(24) رئيس لجنة التشريع والحكم المحلي بتشريعي ولاية الخرطوم في ورقته أن الحكم المحلي تراجع وأن الولايات أضعفته وقطع بعدم وجود حكم محلي راشد في السودان وتابع (هناك تعقيدات في موارد المحليات) وأوضح أن المحليات بولاية الخرطوم لاتستطيع الإيفاء بالتزامتها ماعدا نحو ثلاث محليات فقط من جملة سبع محليات وردد : (البقية تعيش علي باب الكريم) وأضاف أن الحكم المحلي أفرغ من مهمته الأساسية الخاصة بالتنمية والمشاركة وقال الحسن أن سلطات المحليات منقوصة في ظل الميزانيات المنقوصة وأن ضعف مواردها أدى إلى تقاعسها من القيام بدورها .

#### 5/ صلاح محمد ابراهيم أحمد : دراسة الموارد المالية في ظل المتغيرات التشريعية , دراسة تطبيقية ولاية النيل الأبيض للفترة من 1994 م - 2012 م .<sup>(17)</sup> :

تهدف هذه الدراسة إلى معرفة الموارد المالية في ظل التشريعات التي مرت على نظام الحكم في السودان خلال الحقب التاريخية للفترة ( 1994 م - 2012 م ) , والتشريعات القانونية , وفق مستويات الحكم , وقوانين قسمة الموارد المالية , وتوزيع الثروة وحصر الموارد المالية على المستوي الاتحادي والولائي والمحلي , والتنازعات , ومحاولة كل مستوي التغول والهيمنة والقبضة على الموارد المالية الكبيرة . واصدار التشريعات التي تمنح المركز حق التوزيع والانفراد بأكبر نسبة من الموارد المالية القومية , وفرض السيطرة والرقابة على الولايات وتجريدها من عائدات المشروعات الكبيرة القومية , وتحويل نسبة منها إلى الولايات دعم جاري , وتعويض زراعي . دون أن يحكم القسمة معايير عادلة . بل تتوقف قسمة الموارد على القرابة والصداقة والقبلية والجهوية , وعلاقة والي الولاية بالمركز وقربه من رئيس البلاد . توصلت الدراسة إلى أهم النتائج أن الموارد في تزايد مضطرد وبصورة منتظمة وبمعدلات مرتفعة , وبالذات بعد عام 1999 م وحتى عام 2010 م في فترة تصدير النفط إلى الخارج . (13) تعدد التشريعات وضعفها أدى إلى تدني الموارد المالية . كما أوصت الدراسة بتفعيل الموارد المالية وفعاليتها وزيادة كفاءتها , وابتكار وتنويع المواعين الإيرادية . احكام صياغة التشريعات والقوانين حتى تعمل على سد الثغرات القانونية ومكافحة النهب الضريبي وقفل جميع المنافذ التي تساعد على النهب . الحد من الاعفاءات الضريبية والرسم . وتجنب الازداج الضريبي واحكام الرقابة على تحصيل الموارد المالية .

#### ثانياً : الاطار النظري نظام الحكم في السودان :

أن نظام الحكم في السودان ومنذ فترة الاستعمار يبنى على فلسفة تقديم الخدمات وحل مشاكل الشعوب وتنظيم أمور حياتهم المعيشية , منذ الولادة وحتى الوفاة بطرق تتمتع بالسلاسة , وتذليل الصعاب والعقبات بما يحقق المنافع .

فلسفة الحكم تقوم على مدلولين مهممين يرتكز عليهما الحكم , وهما بمثابة جناحى طائر ان اختل احدهما تعثر الطائر في تحليقه واداء مهمته التي من اجلها خلق , ولذا يعتبر الحكم المحلى مثل هذا الطائر, كما في شعار الحكم المحلى الذى يزين القبة أو الكاب الذى يميز الاداري المهني المسؤول .<sup>(6)</sup> الحكم المحلى منذ ان تركه الانجليز لم يترنح ويتارجح الا بعد ان نال السودان استقلاله في عام 1956, حيث كان الانقلاب العسكرى الأول في 1958 وثورة أكتوبر 1964 ( ) وانقلاب مايو 1969 وانقلاب الجبهة الديمقراطية في 1971 وانقلاب 1976 الذى لم ينجح , ومن ثم انتفاضة ابريل رجب 1985 , وايضا انقلاب 1989 . ومن تلك الحقب لم يشهد نظام الحكم المحلى استقرارا بل ظل في شد وجذب مع الأنظمة الحاكمة وأيدولوجياتها . السودان لم ينعم بديمقراطية الا في العامين الأوائل بعد الاستقلال وعمين آخرين بعد انتفاضة رجب الموافق السادس من أبريل 1985 .

ففى عام 1937 كان يسود قانون الادارة الاهلية وفي عام 1951 جاء قانون مارشال قانون الحكم المحلى ومن ثم اعقبه قانون ابورنات في 1956 وكذلك قانون ادارة المديرىات في 1960 وقانون الحكم الشعبى المحلى 1971 . ومن تاريخ 1951 وحتى 1971 م كانت أهم المعايير لتحديد حجم الوحدات المحلية يراعى تاريخ المنطقة طبيعتها وجغرافيتها وسكانها ونوعية الخدمات المقدمة لها وتمنح السلطات المحلية وظائف في حدود مواردها وخبراتها الادارية . (12)

بالاضافة الى تكريس السلطة في قبضة المركز وتكريس الحكم مركزيا مما سلب وافرج الحكم من محتواه حيث نجد من حق الوزير الاتحادي المركزي ان يوقف أي من قرارات مجلس المديرية وأن يخطر المجلس التنفيذي للمديرية بعدم تنفيذه وهي حق يطعن في سيادة مجلس المديرية على مجلسه التنفيذي . ومن بعد ذلك جاء قانون جعفر بخيت في 1973 ومن ثم قانون الحكم المحلى في 1981 م في ظل قانون حكم الحكم الاقليمي 1980 م ومن أهم مؤثراته الغاء المجالس الشعبية التنفيذية . وتعديل هيكل الحكم باضافة مستوى اداري جديد (مجالس مناطق) . ومحاولة تحجيم اختصاصات المحافظ . واعطاء حق التنسيق للوزارات المركزية والاقليمية في وحداتهم على مستوى المناطق . وأيضا الحكم الذاتى الذى منحه حكم مايو 1969 م لاقليم جنوب السودان ليحكم بواسطة الجنوبيين أنفسهم حكم ذاتى في عام 1982 وعلى ضوء هذا ظهر التمرد في عام 1983 وحركة أنانيا 2 وكانت الحرب الأهلية التى دامت سنوات عديدة , ومر السودان باحلك ويلات الحكم من احتراب وتمزق ودمار وحروب قضت على الاخضر واليابس وأفعدت الاقتصاد السودانى.<sup>(12)</sup>

قطع خبراء بإستحالة قيام الحكم المحلى بدوره بدون إرادة سياسية حقيقية ومحاربة الفساد, وقانون فاعل بمشاركة الجميع وميزانية منفصلة ورددوا ذلك لن يستطيع الحكم المحلى أن يقف على رجليه, وطالبوا بوقف أسلوب الارضيات والاستجابة للضغوط بديلا للديمقراطية. وكشفت الورشة عن خطوات للمجلس الاعلى للحكم اللامركزي لصياغة قانون إداري للحكم المحلى .

### ثالثاً : الوضع الادارى الحالى والمعوقات الادارية :<sup>(12)</sup>

السودان قدماً كان يحكم عن طريق الاقاليم المعروفة سابقا الاقليم الاوسط والاقليم الشرقى والاقليم الشمالى واقليم كردفان واقليم دارفور والاقليم الجنوبى ومعتمدية العاصمة القومية .

نجد المقدرات الادارية المطلوب توافرها في الضابط الادارى تتضاءل وتضمحل كيفا وكما

امام ذلك التيار الجارف من المشاكل من حيث النمو السريع في السكان وازدياد الطلب على الخدمات يوما بعد يوم . والانهييار المريع الذي شهدته الخدمات مقابل التزايد السكاني سواء من معدلات النمو او الهجرات الممنهجة من الارياف الى المدن واكتظاظ المدن وتردئ خدماتها . ( فقد ثبت ضمن فنون ادارة الوقت مبدأ الأهمية للأهم اولاً . اذ يساعد الانسان على ترتيب وتحسين حياته , وهو بذلك يساعد المدير في ترتيب أولوياته , عندما يصبح المدير مديرا عليه أن يحدث التحويل اللازم للممارسة وظائف الادارة ويقلع عن الاعمال التنفيذية اليومية الروتينية ) . (15) فالاختلاط بين الارياف والمدن بلاتنظيم منطقي ادى الى ما يمكن ان يعرف باريفة المدن . وبالتالي أصبحت مهمة الاداري عسيرة وصعبة في تقديم الخدمات بدلا من ترقيتها . وهذا الوضع فاقم من المشاكل الادارية وزادها تعقيدا بسبب شح وضعف الامكانيات المتاحة نتيجة للاوضاع الاقتصادية المتردية وما تعانيه المجالس من نقص في مصادرها المالية سواء كان مكون محلي أو أجنبي .<sup>(12)</sup>

هذا الوضع قاد الى التنظيم الاداري او النظم الادارية القائمة وتوزيع السلطة المتنازع عليها واضطربت الهياكل الادارية وتداخلت الصلاحيات والاختصاصات والمهام فكان النزاع والصراع في القوانين مما اضعف القوانين وتركها عرضة للتجاوز وسحب السلطة من اصحاب الشأن والمهنة وبالتالي انفرط العقد واختلط الحابل بالنابل وضاعت قوانين الحكم المحلي . وبين حانا ومانا ضاعت لحانا كما في المثل العربي . (19) ووسط هذا الصراع والغابة البيروقراطية الكثيفة عاش الاداري يبحث عن سلطاته وصلاحياته التي ضاعت . ومع ذلك في النهاية يعتبر الواجهة الحقيقية لكل عمل اداري وهو المسؤول ولكن بلاسلطات ولا صلاحيات بينما الوضع الاداري المثالي يتطلب ملازمة السلطات والصلاحيات للمسؤول الاداري مهما كان الحكم والحال .

ورجوعا الى قانون الحكم المحلي لسنة 1951 كانت المجالس المحلية تتمتع باستقلالية مالية وادارية ويمارسها الاداري تنفيذا لخطط وبرامج مجلسه المحلي المنتخب الذي يتحمل المسؤولية امامه منفردا . (12) ومرار الزمن اختلفت الصورة الادارية بقانون الحكم الشعبي المحلي لسنة 1971 الذي انتزع تلك الصلاحيات والسلطات من المجالس المحلية وكرسها في المجالس الشعبية التنفيذية برئاسة المديرية ؟ وهكذا تدهورت الاوضاع الادارية حتى وصل الحكم الاقليمي في اوائل الثمانيات الى منحدر خطير وتوزعت السلطات على الحكومات الاقليمية بهيكلها المتضخمة من حكام ووزراء اقليميين ومفوضيات بدرجة وزراء دولة . (15)

#### القوانين خلال الفترة من 1990 م الى 2017 م :

وفي عام 1990 م ساد الحكم الاقليمي , حيث كان الأقليم الأوسط يتكون من ثلاث مديريات وهي مديرية الجزيرة ومديرية النيل الابيض ومديرية النيل الازرق . ومجالس المناطق والبلديات ومجالس الارياف , وادارات التجارة والتموين .

وفي عام 1991 م تم توزيع المديرية الى محافظات ومجالس مناطق تتبع للاقاليم . والمحافظ يعينه رئيس الجمهورية ويتبع مباشرة للرئيس وعلاقته مبروطة بالمركز .

وفي عام 1992 م كان المرسوم الدستوري الثاني عشر . ومن ثم كانت القوانين تاتي تباعا من 1991م

وقانون 1993 م وقانون 1995 م وقانون الحكم المحلي للعام 1998 م وقانون 2001 م وقانون المحليات 2003 م وقانون الحكم المحلي 2006 م بعد اتفاقيات سلام السودان في نيفاشا 2005 م وتكوين حكومة الوحدة الوطنية ومن قوانين الحكم المحلي للولايات 2007 م والمعدل 2010 م وقانون 2015 م بعد انفصال الجنوب وقانون 2017 م للولايات , وكثرة القوانين اربكت الحكم وخلقت عدم استقرار في الحكم مما ترتب عليه ضعف الخدمات وتردئ مريع . (17)

رابعاً : قسمة الموارد المالية بين مستويات الحكم عبر التطور التشريعي : (16)

لو أمعنا النظر وتسلنا هل هناك تطور في قسمة الموارد بين مستويات الحكم من فترة تكوين لجنة مارشال عام 1951 م .

وابان صدور المرسوم الثاني عشر في 1994 م والمرسوم الرابع عشر في 1995 م وصدور دستور جمهورية السودان للعام 1998 م . وقانون قسمة الموارد لسنة 1999 م ودستور السودان الانتقالي لعام 2005 م يتضح لنا الأتي: (16)

اولا : الموارد المالية المحلية وهي الموارد الممنوحة للمحليات بموجب قانون الحكم المحلي لسنة 1951 م نجدها تتمثل في الاتي : ضريبة العوائد - الضرائب المباشرة على مالكي الحيوان ( ضريبة القطعان) - الضرائب المباشرة على منتجي المحاصيل ( ضرائب العشور والقبانة ) وهي ضريبة اصيلة واساسية لموارد الحكم المحلي وكانت تعود بايرادات وفيرة لخزينة الحكومة المحلية وتنعكس على تقديم الخدمات بصورة ممتازة ومرضية للجمهور ولكن للأسف تم الغائها بقرار جمهوري فوقي وغير مدروس في عام 2001 م مما ترتب عليه أثر سالب وفقدان لموارد الحكم المحلي بنسبة كبيرة سببت عجزا ونقصا في الموارد حيث كانت آثاره وخيمة على التنمية وتقديم الخدمات الضرورية . ومن تلك الفترة عانت المجالس في صرف الاجور والمواهي والمرتبات واستحقاقات العاملين وتركت جرحا لم يندمل حتي اللحظة . كما حاولت حكومة المركز تعويض المجالس بسبب فقدانها للمورد الحيوي بما يعرف بالتعويض الزراعي كدعم من المركز ولكن لا يغطي ما فقدته المجالس وكانت بمثابة القشة التي قصمت ظهر البعير. وضرائب الثمار والنخيل - والرخص لمزاولة النشاط التجاري للسلع والخدمات , ورسوم مباع الحيوان والذبيح , والرسوم على الملاهي واماكن الترفيه , والدعم المركزي الدعم الجارى لضمان حسن الأداء وتقديم خدمات أفضل . (17)

ظلت الموارد المالية محورا اساسيا في كل التعديلات التي تمت لقانون الحكم المحلي .ثانيا : قسمة الموارد في ظل الحكم الفيدرالي : (8)

نجد أن المرسوم الدستوري الرابع عشر قد قسم السودان الى تسع ولايات ووزع السلطات بين الحكومة الاتحادية والولاية يعني مستويين فقط وأغفل المستوي المحلي .

وقد وزع المرسوم الدستوري إيرادات الولايات في المادة (34) على النحو الاتي :

الضرائب والرسوم المحلية ( القطعان , العشور , الملاهي , المباني والاطيان , وأشجار النخيل , العوائد المحلية , رسوم الرخص التجارية والصحية ) . -الدعم الاتحادي -العائد من الاستثمارات والاعمال التجارية والزراعية والصناعية الخاصة بالولاية غرامات المحاكم الشعبية والادارية- ضريبة ارباح الاعمال للأفراد - الارباح الراسمالية من بيع العقارات والسيارات-دخل العقارات الحكومية بالولاية- ضريبة المبيعات على

الخدمات – القروض والمنح الداخلية- العون اتي تم الغائه في 1995 م -نسبة مئوية تحددها الحكومة الاتحادية من عائدات المشروعات القومية.

المرسوم الدستوري الثاني عشر ودستور البلاد للعام 1998 م حيث نص على قسمة الموارد المالية بين مستويات الحكم الثلاث في الفصل الخامس المادة (13) على النحو الآتي : (11)

أ. / الموارد المالية الاتحادية : وتتكون من الضرائب والرسوم الآتية : الإيرادات الجمركية وإيرادات الموانئ والمطارات -ضريبة ارباح الشركات والدخل الشخصي والدمغة -أرباح المشروعات القومية -رسوم انتاج الصناعات القومية -ضريبة العاملين خارج البلاد وضرائب المؤسسات والانشطة الأجنبية -أي ضرائب ورسوم أخرى لا تمس موارد الولايات وموارد الحكم المحلي .  
ب. موارد الولايات : بموجب المادة(14) تكون موارد الولايات على النحو الآتي : ضريبة أرباح الاعمال على ان يخصص %40منها للمجالس المحلية . -رسوم انتاج الصناعات الولائية - ضريبة مبيعات الاراضي الولائية . - إيرادات الخدمات الولائية .

ج. موارد المجالس المحلية : حددت المادة(15) موارد المجالس المحلية في الآتي: (17)  
د. ضريبة العقارات , ضريبة المبيعات , ضريبة الانتاج الزراعي والحيواني على أن تخصص %40 منها للولاية - ضريبة وسائل النقل البري والنهري المحلي - رسوم الانتاج الصناعي والحرفي المصدق محليا .

وأيضاً نص المرسوم في المادة(16) على انشاء صندوقا لحفظ التوازن المالي بين مستويات الحكم لاعانة الولايات الاقل ايرادا لضمان التوزيع العادل للموارد , وتولى رئاسة الصندوق نائب رئيس الجمهورية وفق قانون الصندوق وتكوين الصندوق من تشكيل اتحادي ولأئي كما تتكون موارد الصندوق من مساهمات الحكومة الاتحادية ومساهمات الولايات الغنية والهبات والقروض . (1)

في دستور السودان الانتقالي تم تقسيم الموارد المالية بين الحكومة الاتحادية وحكومة جنوب السودان والولايات وترك أمر الحكم المحلي وتنظيمه وسلطاته وموارده المالية وفقا لدستور الولاية شأن ولائي . (8)

#### ملاحظات على تشريعات قسمة الموارد المالية : (17)

1. عدم وضوح المعيار الذي تم على أساسه تخصيص الموارد وقسمته الرأسية بين الحكومة الاتحادية والولائية والمحلية .
2. التطبيق والممارسة في توزيع موارد الصندوق بين الولايات اعترافا بعض العقبات أما لشح الموارد المالية أو الضغوط السياسية والنقابية من أصحاب النفوز والهيمنة . (2)
3. الغموض وعدم الوضوح في تعريف وتحديد بعض الموارد الاتحادية والولائية مثل تعدد في المؤسسات المعنية بامر تقسيم الموارد بموجب اتفاقية السلام الشامل 2005 م ودستور السودان الانتقالي 2005 م واتفاقية سلام دارفور 2006 م واتفاقية سلام شرق السودان 2006 م والتدخلات الكثيرة والمفوضيات . (3)
4. السلطات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والولايات تتطلب انفاقا ماليا كبيرا .
5. تداخل السلطات والصلاحيات بين مستويات الحكم الثلاثة.

6. الموارد المخصصة للحكم المحلي ضعيفة ومتنازع عليها .
  7. عدم وضوح الرؤية والشفافية والتداخلات الهيكلية والاختصاصية .
  8. كثرة الاعفاءات غير المبررة للرسم والضريبة .
- المعوقات والملاحظات في مجملها تؤدي الى تدني وضعف الموارد المالية ولابد من ازالة التشوهات والغموض في التشريعات والقوانين التي تصدرها الولاية وغياب قاعدة البيانات والمعلومات لكي تتضح مواعين الموارد بصورة جلية زعدم تعارضها وسد الثغرات القانونية وقفل بوابات التهرب الضريبي .<sup>(17)</sup>

### خامساً : التحليل النظري:

يفترض البحث الفرضيات الآتية :

توجد علاقة ذات دلالة بين هيكل الحكم والوضع الاقتصادي والسياسي , وهذه الفرضية الاولى : أن هيكل الحكم في السودان يبني على الترضيات والوفاق السياسي والتحالفات , وبالتالي يتزايد ويتزلزل فترة بعد فترة . لكسب القادة السياسين وتمديد فترة الحكم لأطول فترة ممكنة , وعليه نجد أن هيكل الحكم يتأثر بالوضع الاقتصادي والسياسي , حيث نجد أن الانفاق على هيكل الحكم يتجاوز نسبة 70% , مما يترتب عليه ضعف الخدمات , وبرامج مشروعات التنمية , ونلاحظ ما يتم انفاقه على التنمية لايتجاوز 20% والانفاق على الفصل الثاني شراء سلع وخدمات لايتجاوز 20% , وهذا في حد ذاته يعتبر نقص وتشويه واختلال في الحكم الذي يعتمد على فلسفة تقديم الخدمات ومعالجة المشاكل والنزاعات والصراعات القبلية , التي تفاقمت واشتعلت نيرانها , وذلك بسبب ضعف الخدمات والتهميش للارياف , والسودان أغلبية سكانه يقطنون الأرياف التي انعدمت فيها أبسط مقومات الحياة والعيش الكريم نأهيك عن الرفاهية وهذا كان سببا في الحروب والصراع . ولكي يستقيم الحكم ويستقر لابد من الاهتمام بالأرياف التي تمثل 65% من سكان السودان , ولكن في الاونة الأخيرة ازدادت الهجرة الداخلية من الريف الى الحضر بحثا عن الحياة بقدر حد الكفاف . ولذلك نراي أن الحكم في لايستقيم أمره ولايقف على رجليه الا اذا تم تخصيص موارد مالية كافية له , وتمتع باستقلالية وحيادية تامة بعيدا عن المساومات والمحاصصة والجهوية والحزبية . وعليه نقبل الفرضية والعلاقة بين هيكل الحكم والوضع الاقتصادي والسياسي علاقة عكسية .

أما الفرضية الثانية : توجد علاقة ذات دلالة بين تقديم الخدمات والتنمية والاستغلال الأمثل للموارد. نجد ان الموارد لابد ان تستغل استغلال أمثل دون اهدار أو تفريط حتى يتمكن الحكم من تقديم خدمات أفضل وتنمية متوازنة مستدامة توقف نزيف الدماء والحرب , وخلق الوحدة الوطنية . ولكن الموارد المالية أصبحت مصدر نزاع وصراع بين مستويات الحكم الثلاث المركزية والولائية والمحلية , والمركز صاحب الهيمنة والتغول والنصيب الاكبر , والقابض على الموارد المالية من المشروعات القومية , بحيث يبلغ نصيبه ما لايقبل عن 70% ومتبقى الموارد المالية 30% يوزع على الولايات , فالمركز له الحظ الأوفر , ويمنحه التشريع حق التوزيع والانفراد بأكبر نسبة من الموارد المالية القومية وفرض السيطرة والرقابة على الولايات وتجريدها من عائدات المشروعات القومية وتحويل نسبة منها الى الولايات ( تحويلات جارية وتعويض زراعي ) .<sup>(17)</sup> والتعويض الزراعي هو عبارة عن تعويض الولايات عن فقدها مورد أصيل من موارد الحكم المحلي ألا وهو ضريبة العشور والقبانة التي تم الغاؤها بقرار جمهوري فوقي غير مدروس أضع وأهدر موارد المحليات في

وأواخر عام 2001 م . وعندما عجزت الولايات والمحليات عن القيام بدورها كاملا وعجزت عن سداد الاجور والمواهي ما كان من المركز الا ان أقر التعويض الزراعي لكل ولاية عن فقدها العشور والقبانة . وكانت قسمة الموارد دون معايير عادلة بل تتوقف قسمة الموارد على الحظوة والعلاقات بالمركز . كما تكمن المشكلة فى القوانين الاتحادية التى تحجم الولايات بعدم فرض رسووم أو ضريبة على الشركات والهيئات والمصانع القومية مما يحرم الولايات من المشروعات القومية التى توجد باراضيها وداخل حدودها الجغرافية . كما يمكن القول بأن الانفاق على الامور الأخرى بخلاف التنمية تحتل نسبة كبيرة قد تتجاوز 70% وهذا يعد من باب الاستغلال غير الأمثل ولايحقق أهداف الحكم . كما نشير الى أن العلاقة أيضا عكسية . مما انعكس سلبا على الدماء والتنمية .

أما الفرضية الثالثة : توجد علاقة ذات دلالة بين الحكم المحلي والتشريعات والاقتصاد والسياسة : وتعتبر الموارد المالية من أهم المراكز الأساسية للحكم الاتحادي وبضعفه و يختل نظام الحكم والادارة وعليه ينبغي على الدولة أن تضع التشريعات اللازمة لنمو وتطوير الموارد المالية ولابد من تشريعات حازمة وعادلة وحيادية , وأن تراعي التشريعات المبادئ الاساسية لفرض الرسم أو الضريبة من الاقتصاد واليقين والعدالة والشفافية والحياد واحكام الرقابة وتجنب الاعفاءات الضريبية والرسم وتجنب الازدواج الضريبي . واحكام صياغة التشريعات والقوانين والاورام المحلية . ولذا نجد الحكم يرتبط بالتشريعات المالية والاقتصاد والسياسة ارتباطا وثيقا ونجد العلاقة هنا علاقة تكاملية ومتداخلة ذات ارتباط تنسيقي أفقي ورأسي بين مستويات الحكم الثلاث , وبالتالي هذه الفرضية لها مدلول فى احكام العلاقات والانسجام التناغم التام والتعاون فى تقديم الخدمات والتنمية وبسط السلطة وتوزيع الثروة , وابرار دور الدولة وهيبتها فى ارضاء الشعوب , واعطاء كل ذي حق حقه , وعليه يمكن ان نقول أن الحكم يستقيم باستقامة ركائزه وأركانه حال استقامة الأوضاع التشريعية والاقتصادية والسياسية .

### النتائج :

1. تقليص الهيكل المالي والاداري لنظام الحكم .
2. تخفيض الانفاق العام بايجاد نظام تخطيط قوى عاملة غيرمترهل وشكل حكم واضح
3. ترشيد واقتصاد الانفاق على التحصيل والجباية .
4. الاستغلال الأمثل للموارد المالية .
5. القضاء على الفساد والمحسوبية والرشوة وعدم تعقيد العمل المالي والاداري (البيروقراطية) .
6. ضمان تقديم خدمات افضل واشمل بعدالة وتنمية مستدامة .
7. الاستفادة من الموارد المالية بحيث تنعكس على الجمهور بالرخاء والرفاه الاقتصادى.
8. توسيع قاعدة تقديم الخدمات بحيث تشمل الحضر والريف عدم اقضاء أو تهميش.
9. تقليل نفقات التشغيل على الحكم والادارة وزيادة الانفاق العام على الخدمات .
10. ضمان جودة الخدمات وتحقيق رضا الجمهور بشكل عام على نظام الحكم ,
11. التطوير والنمو المستمر للخدمات .

## التوصيات :

1. اعادة هيكلة تراعي التوازن وتحقق المشاركة والكفاءة في نظام الحكم المحلي وترسيخ الحكم على ضوء قواعد وضوابط ورسم العلاقات الافقية والرأسية بين مستويات الحكم الاقليمي والمحلي .
2. تخطيط القوى العاملة والقضاء على الترهل واصلاح الخدمة المدنية وحيادها وقوميتها ومهنتها واستقلاليتها دون ان تخضع للضغوط السياسية والقبلية والجهوية والعنصرية .
3. الرجوع الى جذور نظام الحكم الاقليمي السابق واعادة سيرته كما هو حتى يستقيم ويستقر نظام الحكم وباقل كلفة مالية .
4. العودة الى التخطيط الاقتصادي السليم والدراسات المحايدة للمشروعات التنموية دون محسوبية او انتماءات او ولاءات سياسية او حزبية او قبلية او جهوية والتنمية للجميع.
5. ربط النسيج الاجتماعي للقضاء على الفتن والمشاكل القبلية وتسود الروح السودانية.
6. اسناد الامر الى اهل الاختصاص والكفاءة والخبرة والدراية بعيدا عن الاقصاء والتهميش واعطاء كل ذي حق حقه غير منفوس بعدالة وحرية حتى يعم السلام كل ربوع البلاد .
7. قسمة الموارد المالية والسلطات والصلاحيات والثروة بعدالة حتى يحدث التوازن المنشود وافساح المجال للمواطن للابداع وتقديم أجود ما عنده وينتفع به العباد والبلاد وتوسيع الحراك المجتمعي .
8. الالتزام بالمعايير الواقعية والمنطقية والموضوعية في حالة تقسيم الاقاليم والمجالس والوحدات الادارية .
9. البحث عن موعين ايرادية مجزية وواقعية حتى بقوي ويعزز الحكم الاقليمي بصورة تمكنه من تقديم خدمات وتقوية الهياكل البنوية والادارية للحكم .

## خاتمة :

هذا البحث تناول المتغيرات التشريعية التي تهتم بقضية التشريع فيما يتعلق بفرض الضرائب والرسوم بعدالة وواقعية , وحياد واستقلالية , حتى تستطيع أن تغطي نفقات نظم الحكم , وتحقق الاهداف الاستراتيجية التي تتمثل في تقديم الخدمات بصورة عادلة , وما يشوب هذه التشريعات من قصور وخلل واضح , انعكس على تردئ الخدمات , وعجز نظم الحكم عن القيام بدورها المنوط بها , بسبب التشريعات المعتلة , مما ترتب على ذلك فشل الأنظمة الحاكمة , نتاج للتغيرات الكثيرة والمستمرة في التشريعات والقوانين الذي أثر بشكل مباشر على استقرار الحكم في السودان , والتمرد على نظم الحكم , والانقلابات , والثورات الجماهيرية . والاقتصادية التي تتمثل في قسمة الموارد المالية على مستويات الحكم الثلاث المركزي والولايئ والمحلي . والخلل الواضح في التوزيع الذي أثر على الحكم في البلاد , الذي انعكس على ضعف الخدمات وفشل مشاريع التنمية . وأيضا السياسية المهزوزة في ترهل هيكل الحكم الذي استنزف الدولة كثيرا في الموارد المالية , والانفاق على الحقب الوزارية وملحقاتها , وتقسيم الوزارة الواحدة الى عدد من الوزارات مما أفرغ الحكم من محتواه وجعله عاجزا عن النهوض بالبلاد الى التقدم والتنمية والعمران والبنى التحتية , وتحقيق الرفاه الاقتصادي , وكسب رضا الجمهور , ووصول الحكم الى مبتغاه وغاياته وأهدافه المنشودة . ولذلك اسفر البحث عن أهم النتائج والتوصيات .

## المصادر والمراجع :

1. اتفاقية سلام 2005 م نيفاشا .
2. اتفاقية سلام دارفور 2006 م .
3. اتفاقية سلام شرق السودان 2006 م .
4. أحمد زهير شامية ، خالد الخطيب ، المالية العامة ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن، 1991 م .
5. أحمد زهير شامية ، خالد الخطيب ، أسس المالية العامة ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، 2001 م .
6. أميمة المرزى : ورشة تعزيز الحكم المحلي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية المنحازة للفقراء ، رئيسة اتحاد المرأة السودانية .
7. بركات موسي الحواتي ، المنظور التشريعي للنظام الاداري ، الخرطوم ، 1997 م
8. التقارير السنوية ، الادارة العامة للايرادات ، وزارة المالية والاقتصاد ، ولاية النيل الابيض ، دستور السودان ، وقانون الحكم المحلي لولاية النيل الابيض 2006 م .
9. دستور السودان 1998 م ، وقانون قسمة الموارد 2015 م .
10. دستور السودان 1998 م والمرسوم الدستوري الثاني عشر .
11. دستور السودان من 1956 م - 2005 م .
12. السر أحمد بابكر، المدير الاداري لمجلس منطقة الخرطوم بحري ، ورقة مشاكل ادارة الحضر بتاريخ 25 يوليو 1990 م ، ص 4 .
13. سوسن أبو الكليك : الحكم المحلي التحديات والحلول المجلس الأعلى للحكم اللامركزي .
14. سوسن أبو الكليك : الهياكل التنظيمية والعلاقات للحكم المحلي ، مديرية العلاقات العامة .
15. شيخ الدين يوسف من الله ، ادارة الوقت ، شركة مطابع السودان للعملة المحدودة ، ط4، الخرطوم، مارس 2007 م ، ص 55 .
16. شيخ الدين يوسف من الله ، الحكم المحلي وتنمية المجتمع ، مطبعة يوسف ، 2008 م .
17. صلاح محمد ابراهيم أحمد، الموارد المالية في ظل المتغيرات التشريعية . مجلة النيل الابيض العلمية ، العدد الرابع 2014 م ، ص 74 .
18. العرض الاقتصادي ، وزارة المالية والاقتصاد الوطني ، 1999 م - 2005 م.
19. غادة فايد ، اعداد ، محمد صالح ، تقديم ، برنامج تأملات في اللغة العربية ، قناة فضائية الجزيرة.
20. قانون السودان من 1956 م - 2005 م .
21. قانون قسمة الموارد 1999 م .
22. قوانين الحكم المحلي الولائية من 2007 م - 2017 م .
23. قوانين الحكم المحلي من 1951 م - 2017 م .
24. علي ابوالحسن ، ورقة اعداد ميزانيات الحكم المحلي رئيس لجنة التشريع والحكم المحلي بتشريعي ولاية الخرطوم