

# خيارات اللامركزية في السودان: الصلاحيات الحصرية والمشاركة

مُعد من قبل

مجموعة القانون الدولي والسياسات العامة

## خيارات اللامركزية في السودان: الصلاحيات الحصرية والمشاركة

### الملخص التنفيذي

تتسق الوثائق الحاكمة السودانية والمسودات ذات الصلة التي تشكل إطار اللامركزية بشكل عام في توضيحها للسودان كدولة اتحادية لامركزية، وتحدد هيكل والصلاحيات الحصرية والمشاركة لمستويات الحكم عبر هذه الوثائق. ومع ذلك، لا تتناول الوثائق كامل طيف قضايا اللامركزية، مما أدى إلى عدة فجوات اختصاصية. وهذا واضح بشكل خاص في مجالات تقسيم الصلاحيات وآليات التنسيق لفض النزاعات الاختصاصية بين مستويات الحكم. توفر الممارسات الدولية الأفضل عدة نماذج لكيفية معالجة هذه الفجوات، وقد حددت دول مثل كندا وباكستان والهند بوضوح واستفاضة الأدوار والمسؤوليات المختلفة لكل مستوى من مستويات الحكم. في السودان، تم عرقلة محاولات الوثائق الحاكمة والمسودات ذات الصلة لمعالجة هذا بموجب أحكام تمكن الحكومة المركزية من ممارسة وظائف الإشراف والتنظيم الواسعة للحكومات دون الوطنية. الأثر الناتج عن ذلك هو أن الصلاحيات المدرجة صراحة كحصرية للحكومات دون الوطنية تظل خاضعة لسيطرة الحكومة المركزية، حيث غالباً ما تكون الهيئات التنفيذية المركزية هي التي تحتفظ بالسلطات الحاسمة في اتخاذ القرارات.

الفجوة الاختصاصية الثانية هي عدم وجود هيئة مستقلة لتنظيم النزاعات الاختصاصية بين مستويات الحكم. قامت بعض الدول، مثل بلجيكا وجنوب أفريقيا، بإنشاء هيئات وساطة ذات عضوية مختلطة، مع تقسيم السلطة بين الهيئات التنفيذية المركزية والهيئات دون الوطنية أو محجوزة للأفراد المنتخبين ديمقراطياً فقط. ومع ذلك، في السودان، يتصور قانون اللامركزية لعام 2020 "مجلساً أعلى" للقيام بمهام بعيدة المدى، بما في ذلك فض النزاعات الاختصاصية. لكن لا توجد إرشادات إضافية حول كيفية فض هذه النزاعات، وتعزز عضوية المجلس الأعلى التنفيذية المركزية بشكل رئيسي - برئاسة وزارة الحكم الاتحادي - من خطر التأثير غير المبرر للدولة المركزية في قضايا الحكم دون الوطنية.

على الرغم من أن الوثائق الحاكمة والمسودات ذات الصلة تحاول تحديد الأدوار والمسؤوليات لمستويات الحكم، لا تزال هناك رقابة مركزية محتفظ بها على قضايا أساسية مثل التمويل وتقسيم الصلاحيات وآليات التنسيق. لذا، ستستفيد الإطار في السودان من التعديلات التي تضمن الاستقلالية للحكومات دون الوطنية بشأن القضايا دون الوطنية، فضلاً عن الضمانات الإجرائية لحماية هذه الاستقلالية.

### بيان الغرض

يوضح هذا البحث المسائل الرئيسية والاعتبارات في الصلاحيات الحصرية والمشاركة للحكومات المحلية والولائية/الإقليمية والمركزية، ويقترح خيارات لتطبيقها على السياق الحالي في السودان.

## الأساس القانوني لتحديد الصلاحيات الحصرية والمشاركة في اللامركزية

كلا من الميثاق الدستوري لعام 2019 ومسودة الدستور الانتقالي لعام 2022 الذي أيدته نقابة المحامين السودانيين يتركان جوانب جوهرية من اللامركزية لـ "القانون" (في المواد 19.2 و15(2) على التوالي). بالمثل، باستثناء الأحكام الموسعة حول هيكل منطقة النيل الأزرق وجبال النوبة/جنوب كردفان ومنطقة دارفور، لا تقدم اتفاقية جوبا للسلام ترتيبات محددة لأجزاء البلاد التي لا تغطيها هذه الاتفاقيات، باستثناء بعض الإشارات إلى الصلاحيات المشتركة. تلاحظ اتفاقية جوبا للسلام أن نظام الحكومة سيكون اتحادياً وسيكون له ثلاثة مستويات من الحكومة، وأن مؤتمر نظام الحكم سيعيد النظر في التقسيم الإداري للمناطق ومستويات الحكم، فضلاً عن هيكلها وصلاحياتها واختصاصاتها. يقدم المرسوم الدستوري 06/2021 لاحقاً لإنشاء نظام اتحادي إقليمي بعد مؤتمر نظام الحكم، حيث سيتم معالجة "الأعداد، والحدود، والهيكل، والكفاءات، والصلاحيات، ومستويات الحكم والإدارة" للمناطق.

في التشريع المحلي، يحدد قانون تنظيم اللامركزية لعام 2020 الصلاحيات المشتركة والحصرية للحكومات الولائية والمركزية، مشيراً إلى أن الحكومات المحلية ستتولى "الصلاحيات المفوضة، وفقاً لقانون الحكم المحلي أو أي قانون آخر، بشرط ألا تتعارض مع أي من قوانين الولاية أو المستوى الاتحادي". ومع ذلك، فشل قانون الحكم المحلي المسودة لعام 2020 في الدخول حيز التنفيذ قبل الانقلاب في أكتوبر 2021، وقانون الحكم المحلي الساري حالياً لعام 2003 يعكس معايير قديمة للحكم المحلي.

## اعتبارات العملية

### تقسيم الصلاحيات

- تحتفظ الحكومات دون الوطنية عموماً بصلاحيات متميزة عن الحكومة الوطنية وتمارس هذه الصلاحيات من خلال مؤسسات الحكم المحلي المستقلة. تعكس الصلاحيات المخصصة لمختلف مستويات الحكومة أهداف صانعي السياسات من حيث مدى عمق تحقيقهم للامركزية السياسية والإدارية والمالية. ومع ذلك، تعتمد قدرة الحكومات دون الوطنية على ممارسة صلاحياتها المفوضة بالفعل على تيارات التمويل المتاحة لها وفقاً للقوانين الوطنية المعمول بها.
- كحد أدنى، يُكلف عادةً الحكومات دون الوطنية بالإشراف على تقديم الخدمات الأساسية مثل النقل العام المحلي، وأنظمة الصرف الصحي، والبنية التحتية العامة. كما تحتفظ السلطات دون الوطنية عموماً ببعض السيطرة على الرعاية الصحية، وسياسة التخطيط العمراني، والتعليم. إلى ما وراء ذلك، تختلف أنواع الصلاحيات المفوضة للحكومات دون الوطنية، والمؤسسات المصممة لممارسة تلك الصلاحيات بشكل واسع.
- في الدول التي تهدف إلى تحقيق لامركزية سياسية ومالية وإدارية واسعة النطاق، يُمنح لمستويات أعلى من الحكومة دون الوطنية (على سبيل المثال، الحكومات الإقليمية أو الولائية بدلاً من المقاطعات والمحليات) صلاحيات لإدارة أنظمتها القضائية الخاصة، وفرض الضرائب بشكل مستقل، والإشراف على الانتخابات المحلية، وتنظيم الحكومة البلدية. تميل الدول التي ترغب في

تجنب تخفيف السلطة السياسية المركزية إلى تحديد سلطة الحكومة المحلية بوضوح من خلال تحديد مسؤولياتها الإدارية والمالية بدقة، وحجز الصلاحيات المتبقية للحكومة الوطنية.

## ممارسة الدول المقارنة

● في باكستان، قامت الحكومات المتعاقبة بين عامي 2001 و2019 بتفويض مسؤوليات إدارية كبيرة إلى الحكومات الإقليمية والبلدية، بما في ذلك السيطرة على خدمات البنية التحتية على المستوى المحلي، وإدارة الكوارث، وحماية البيئة، والسياسة وإدارة خدمات الرعاية الصحية. لا تزال السيطرة السياسية على المبادرات السياسية الرئيسية متجذرة على المستوى الوطني، تاركة التنفيذ للحكومات المحلية.

● بالمقابل، قامت سويسرا بلامركزية السلطة السياسية مع المسؤوليات الإدارية والمالية إلى الكانتونات (الحكومات الإقليمية).

- تمتلك الكانتونات الصلاحيات المتبقية وتحفظ إلى حد كبير بالسيطرة على الضرائب، الرعاية الصحية، تطبيق القانون، تنظيم الأعمال، استخراج الموارد الوطنية، والتعليم العام.
- للكانتونات دساتيرها الخاصة التي تحدد بشكل عام اختصاصاتها ومسؤولياتها. تمتلك معظم الكانتونات تشريعات منفصلة، فروع تنفيذية، وأنظمة قضائية وإنفاذ قانون، وتحفظ بالقوة لتنظيم وحدات فرعية أخرى من الحكومة المحلية.
- الحكومة الوطنية مسؤولة حصرياً عن العلاقات الخارجية، السياسة النقدية، تنظيم الهجرة، إدارة القانون المدني والجنائي الوطني، تطبيق الرسوم الجمركية، وتنظيم الخدمات المختلفة (مثل التعليم العالي، الاتصالات، ونقل الطاقة) التي تعمل على المستوى الوطني. تتولى الحكومات الكانتونية والبلدية السيطرة على تقديم وإدارة معظم الخدمات العامة، مع تيسير الحكومة الوطنية التنسيق بين الحكومات الكانتونية عند الضرورة.

تقسم التشريعات الإطارية الاختصاصات الحكومية حصرياً إما للحكومة الوطنية أو الحكومات دون الوطنية ("الصلاحيات الحصرية") وتحدد بعض الوظائف التي يجب أن تمارسها السلطات الوطنية ودون الوطنية بشكل مشترك ("الصلاحيات المشتركة"). يجب أن توفر القوانين التنفيذية لتعيين الصلاحيات المتبقية (أي تلك الصلاحيات التي لم يتم تخصيصها بشكل صريح كحصرية أو مشتركة). تختلف ممارسة الدولة بالنسبة لتخصيص هذه الصلاحيات المتبقية، غالباً وفقاً للسياق الذي تم فيه سن قوانين اللامركزية.

● الدول التي تحتذي بالاتحادات أو الأنظمة الفدرالية تميل عادةً إلى التأكيد بشكل أكبر على سيادة الحكومات دون الوطنية وتحجز الصلاحيات المتبقية لأعلى مستوى من الحكومة المحلية (على سبيل المثال: الحكومات الإقليمية أو الولائية).

- تعدد الأرجنتين وسويسرا والولايات المتحدة الصلاحيات الحصرية للحكومة الوطنية، وتوفر صلاحيات مشتركة محددة، وتحجز الصلاحيات المتبقية (تلك التي لم تُعَد كصلاحيات حصرية أو مشتركة) للحكومات دون الوطنية.

- الدول التي تعمل تقليدياً بحكومات مركزية قوية وأصدرت قوانين اللامركزية ردًا على المطالب المحلية بالاستقلالية تميل إلى حجز الصلاحيات المتبقية على المستوى الوطني.
  - تعدد كندا صلاحيات كل من الحكومات دون الوطنية والوطنية وتترك الصلاحيات المتبقية للحكومة الوطنية.
  - تحجز الهند بالمثل الصلاحيات المتبقية للحكومة الوطنية، لكنها توفر أيضًا أن الحكومات دون الوطنية قد تنقل قانونيًا بعض الكفاءات إلى البرلمان الوطني.
  - في كلا الحالتين، هدفت مبادرات اللامركزية للحكومة المركزية إلى تلبية المطالب بمزيد من الاستقلالية من قبل المجتمعات الثقافية دون الوطنية دون إضعاف قدرة الحكومة الوطنية على اعتماد قوانين على مستوى البلاد.

## اعتبارات للسودان

- تتناول العديد من أحكام اتفاقية جوبا للسلام العلاقة بين الحكومات الإقليمية/الولائية والحكومة الوطنية. على سبيل المثال، يتصور العنوان الثاني (مسار دارفور) "نظام حكم إقليمي فدرالي" ينطبق على جميع أنحاء السودان. كما يصف "الصلاحيات التنفيذية والتشريعية الحصرية" لحكومة دارفور الإقليمية بالإضافة إلى الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الوطنية وحكومة دارفور الإقليمية. يشمل العنوان الثالث (النيل الأزرق وجبال النوبة/جنوب كردفان) قوائم مماثلة للصلاحيات الحصرية والمشاركة، ويحدد أن "الصلاحيات في ولاية/مناطق النيل الأزرق وجبال النوبة/جنوب كردفان وغرب كردفان (في وضعها الحالي)" يجب أن تشمل سلطة تنفيذية وسلطة تشريعية وسلطة قضائية.
- ومع ذلك، توجد فجوات وتناقضات بين الوثائق الدستورية والتشريعات المحلية بخصوص الإطار المنطبق على كفاءات الحكومة الإقليمية/الولائية وعلاقتها بالحكومة الوطنية. توجد اختلافات بين الصلاحيات الحصرية والمشاركة الممنوحة للحكومات الوطنية والولائية تحت (أ) المسارات المختلفة لاتفاقية جوبا للسلام، مقارنة بـ (ب) الملاحق لقانون اللامركزية لعام 2020. يحجز قانون اللامركزية لعام 2020 (الذي يشير فقط إلى "الولايات" وليس "المناطق") بشكل عام السيطرة على الرعاية الصحية وسياسة الصحة للولايات، في حين يوفر اتفاق مسار دارفور أن "سياسات الصحة" يجب أن تكون مجالاً للصلاحيات المشتركة بين الحكومة الوطنية والحكومة الإقليمية لدارفور. بالمثل، يمنح قانون اللامركزية لعام 2020 السيطرة على "سياسات تطوير الولاية" لحكومة الولاية، بينما يدرج اتفاق مسار دارفور مجموعة من "التجارة والصناعة والتطوير الصناعي" تحت الصلاحيات المشتركة.
- بشكل عام، يتصور قانون اللامركزية لعام 2020 نظامًا (مثل النظام المطبق في باكستان) حيث تُمنح صلاحيات إدارية ومالية كبيرة للحكومات دون الوطنية (الولائية)، لكن السلطة السياسية تظل على المستوى الوطني. تنص المادة 7 من القانون على أن "رئيس الوزراء الانتقالي يعين حكام الولايات" الذين بدورهم يخدمون كأعلى مستوى من حكومة الولاية. بالمثل، بموجب قانون الحكم المحلي لعام 2003، يتم تعيين مفوضي الوحدات المحلية - رؤساء الذراع التنفيذية للحكومة المحلية - مباشرة من

قبل حكام الولايات، الذين يتم تعيينهم مباشرةً من قبل رئيس الوزراء. يقوم الحاكم ومفوض الوحدة المحلية المعين مباشرةً بدوره بتعيين التنفيذي للوحدة المحلية. تؤدي هذه التعيينات المباشرة إلى هيكل حيث تحتفظ الحكومة الوطنية بالقدرة على وضع السياسات وتميرير التشريعات، لكن تنفيذ هذه التشريعات يتم من قبل المعينين من الحكومة المركزية للمستويات الأدنى من الحكومة.

يقدم مشروع قانون الحكم المحلي لعام 2020 عدة انحرافات عن قانون الحكم المحلي لعام 2003:

- على الرغم من أن مشروع القانون يتبع عن كثب الصلاحيات الحصرية المحجوزة للوحدات المحلية في قانون الحكم المحلي لعام 2003، إلا أنه يوفر صلاحيات حصرية وكفاءات أكثر شمولاً في البنية التحتية، مثل تنظيم ومراقبة تنفيذ مشاريع البناء الحضري؛ إصدار تصاريح البناء؛ إنشاء وصيانة المرافق العامة المحلية؛ وتوصية بخطط الأراضي للأغراض السكنية والزراعية والصناعية والاستثمارية. كما أزال مشروع القانون لعام 2020 الالتزامات على الوحدات المحلية بتشجيع إنشاء المدارس التقليدية الإسلامية (على سبيل المثال في الفصل 5 المادة 4 من قانون عام 2003).
- يغفل مشروع القانون لعام 2020 بشكل ملحوظ الأحكام الواردة في الفصل 7 من قانون عام 2003، الذي كان يتطلب من الوحدات المحلية تعزيز مجموعة من الشؤون الاجتماعية والثقافية. جميع الصلاحيات والكفاءات المدرجة حصرية، وتمتد عبر البنية التحتية والصحة والقدرة على إعداد وإصدار الأوامر المحلية والشؤون التعليمية والزراعة والثروة الحيوانية والموارد الطبيعية (الجدول المرفق 1). ومع ذلك، تحتوي بعض الصلاحيات والكفاءات على عبارة "مع الجهات المختصة"، والتي لم يتم تعريفها.
- تحل المجالس الموحدة بصلاحيات تنفيذية وتشريعية مكان الفصل السابق بين الوحدات المحلية (التنفيذية) والمجالس التشريعية. بالإضافة إلى ذلك، تنص المادة 14(2) من مشروع القانون لعام 2020 على أن أعضاء مجلس كل مجلس يتم انتخابهم من خلال دوائر انتخابية مفتوحة وكليات انتخابية بالإضافة إلى التعيينات المباشرة، بدلاً من التعيين المباشر من قبل حكام الولايات حصرياً. تتطلب المادة 14(3) أيضاً تمثيل النساء بنسبة 40% في كل مجلس.

على الرغم من هذه التحسينات، لا يزال مشروع القانون لعام 2020 يحتفظ بعدة أحكام تشير إلى مستوى من التأثير المركزي الذي قد يهدد قدرة المجالس المحلية على العمل بشكل مستقل:

- يقسم مشروع القانون المجالس إلى مجالس بلدية ومجالس مدن ومجالس ريفية (المادة 8). من بين معايير أخرى، يحدد أن عدد سكان المجالس البلدية يجب أن يكون على الأقل 10% من إجمالي سكان الولاية، ومجالس المدن على الأقل 7% من إجمالي سكان الولاية، ومجالس الريف على الأقل 5% من إجمالي سكان الولاية. ومع ذلك، لا يحتوي مشروع القانون على أحكام بشأن تقسيم الصلاحيات بين هذه المستويات من الحكومة المحلية، مما قد يوحي بأن المجالس الريفية الصغيرة جداً لها صلاحيات تنفيذية وتشريعية متساوية مع المجالس البلدية الأكبر بكثير. بالإضافة إلى ذلك، على الرغم من أن المادة 14 تزيد عدد أعضاء المجلس مع زيادة السكان، فإن الاختلافات ضئيلة وتتراوح فقط من 24 عضواً للسكان بين 100,000-200,000، 28 للسكان بين 201,000-400,000، و30 لجميع السكان الذين يتجاوزون 400,000.

- لا يوضح مشروع القانون تحت أي ظروف يتم فيها انتخاب عضو مجلس أو تعيينه بموجب المادة 14(2)، ولا يوضح من أو أي كيان مسؤول عن التعيين المباشر. تزيد هذه الغموض من إمكانية التعيينات المباشرة التعسفية التي تتجاوز المبادئ الديمقراطية والمشاركة العامة في الحكم المحلي.
- وتنص المادة 31 من مشروع القانون على أن يكون المدير التنفيذي هو رئيس الجهاز التنفيذي للمجلس. تعرف المادة 3 (ج) المدير التنفيذي بأنه "موظف يتم تعيينه من الرتب القيادية العليا للهيئة الوطنية لموظفي الحكم المحلي"، في إشارة إلى الإدارة/الجهاز المركزي الوحيد لمديري الحكومة المحلية - ولم يتم تعيين الهيئات المحلية لهؤلاء المسؤولين على الإطلاق. مخلوق. وبالتالي فإن مشاركة مدير تنفيذي على أي مستوى من شؤون المجلس يقوض استقلال المجالس المحلية ويخاطر بتكرار هياكل الدولة الوطنية في الحكم المحلي. وتنتقل المادة 31 إلى سرد ثماني مسؤوليات محددة منوطة بالمدير التنفيذي، بما في ذلك إعداد مقترحات الميزانية، وبدء المشاريع للأوامر المحلية، ورئاسة اللجنة الأمنية للمجلس، وحفظ الوثائق والدراسات المتعلقة بالمجلس؛ مما يشير إلى النطاق الواسع من السيطرة والرقابة الممنوحة لصاحب المنصب.

## الخيارات

- بغض النظر عن الطبيعة الانتقالية للوثائق الحاكمة الحالية، قد يرغب أصحاب المصلحة في توضيح تقسيم الصلاحيات الحصرية والمشاركة لمنع النزاعات القضائية التي تهدد استقرار الحكم اللامركزي.
- قد يرغب أصحاب المصلحة في النظر في توفير ضمانات دستورية إضافية للحكم الذاتي والاستقلال للحكومات الولائية/الإقليمية والنظر في كيفية زيادة الدعم العام لاختيار وتعيين الحكام. على الرغم من أن التعيينات المباشرة في الدول الانتقالية لها فائدة تحقيق التغيير بشكل أسرع من إجراءات الاختيار والانتخابات، إلا أنها تخاطر بتأجيج الانقسامات بين السكان المتنوعين، الذين من المرجح أن ينظروا إلى تكرار هياكل الحكومة المركزية في الوحدات الفرعية الوطنية بتشكك.
- كان من شأن مشروع قانون الحكم المحلي لعام 2020 الاستفادة من مزيد من التوضيح بشأن تقسيم السلطة بين مختلف مستويات الحكم المحلي. يمكن أن يشمل هذا التوضيح كيفية تحديد أي تباين في الصلاحيات التنفيذية أو التشريعية، وما هي الإجراءات التي سيتم اتخاذها لضمان مشاركة مجالس جميع الأحجام السكانية بشكل عادل في عمليات الحكم.
- كان من شأن مشروع قانون الحكم المحلي لعام 2020 الاستفادة أيضاً من التعديلات لتعزيز استقلالية المجالس المحلية من خلال توفير ضمانات أقوى للاستقلال في التشريعات الإطارية. على سبيل المثال، يمكن أن توفر التعديلات مزيداً من الوضوح بشأن استخدام الانتخابات والتعيينات المباشرة لأعضاء المجلس، فضلاً عن الضمانات الإجرائية الإضافية لمنع تأثير الحكومة المركزية بشكل غير مبرر على الشؤون المحلية. بدون هذه التعديلات، تظل الصلاحيات المحجوزة حصرياً للحكومات المحلية، إلى حد كبير، تحت السيطرة المركزية.

## التمويل

تتوقف قدرة الحكومات دون الوطنية على ممارسة صلاحياتها المخولة إليها بشكل كبير على إمكانية وصولها إلى التمويل. بوجه عام، يؤدي تفويض الصلاحيات إلى الحكومات دون الوطنية مع حرمانها من مستويات الإيرادات المناسبة إلى تقديم خدمات غير فعال ويمكن أن يولد عدم ثقة في مؤسسات الحكم. اختارت بعض الدول تمويل الحكومات دون الوطنية من خلال تنفيذ سياسات تهدف إلى اللامركزية المالية، مما يمكن الحكومات دون الوطنية من زيادة الإيرادات من خلال مبادرات الضرائب المحلية، والأنظمة الإدارية، وتدابير إنفاذ القانون المحلي، والاقتراض في أسواق الأسهم. بينما احتفظت دول أخرى بصلاحيات جمع الإيرادات للحكومة الوطنية، مع ضمان تخصيصات ميزانية محددة للحكومات دون الوطنية لتمويل أنشطتها المختلفة.

- منحت معظم الدول المتمركزة الحكومات دون الوطنية درجة من الاستقلالية لزيادة الإيرادات من خلال مجموعة متنوعة من الوسائل، وأبرزها الضرائب، ورسوم الخدمات، ومدفوعات الامتياز، والغرامات التنظيمية. الضرائب هي أكثر مصادر الإيرادات شيوعاً المتاحة للحكومات دون الوطنية، بما في ذلك الضرائب المفروضة على الأعمال التجارية والدخل الفردي. تعتبر الضرائب العقارية بشكل خاص مصدر دخل نموذجي، نظراً لإمكانيتها في مطابقة أعباء الضرائب مع فوائد الإنفاق (أي أن الإنفاق على تحسين الخدمات المحلية يميل إلى نتيجة في زيادة قيم العقارات). رسوم الخدمات، أي الرسوم المجمعّة من خلال تقديم خدمات مثل النقل والمرافق، هي آلية شائعة أخرى يمول من خلالها الحكومات دون الوطنية تقديم الخدمات الأساسية. يمكن أن تكون رسوم الامتياز، التي تحقق للحكومات دون الوطنية جزء من الرسوم المفروضة على الصناعات الاستخراجية (والتي يتم مشاركتها عادة مع الحكومة الوطنية)، مصدرًا هامًا للإيرادات للمناطق التي تمتلك موارد طبيعية، مثل النفط، حيث يمكن أن تمول المشاريع لتعويض أي ضرر بيئي ناتج.

## الممارسة الحكومية المقارنة

- في أوغندا، كانت الحكومات دون الوطنية تاريخياً غير قادرة على توليد مصادر دخل مستقلة وبالتالي تعتمد بشكل كبير على التحويلات من الحكومة الوطنية لتمويل أنشطتها.
  - كان نظام التحويلات الحكومية البيئية في البداية مثقلاً بعدم الكفاءة، بسبب ضعف أنظمة الرصد والتقييم والتفديرات غير الدقيقة بالنسبة لتكاليف تقديم الخدمات.
  - ومع ذلك، فقد أدت الإصلاحات الأخيرة إلى تحسين الوضع. تقدم الحكومات المحلية الآن تقارير منتظمة إلى وزارة المالية تفصل احتياجاتها التمويلية وتحاسب على النفقات. بدورها، توفر الحكومة الوطنية للحكومات المحلية منحاً غير مشروطة موجهة لتقديم الخدمات العامة، فضلاً عن منح مشروطة مرتبطة بأنشطة محددة للحكومة المحلية. كما توجهت الحكومة الوطنية إلى المنظمات الدولية لتوجيه التمويل إلى السلطات المحلية لمشاريع اختيارية.

- في الولايات المتحدة، تولد الحكومات دون الوطنية (على مستوى الولاية/الإقليم والبلدية) الإيرادات جزئياً من خلال أشكال مختلفة من التفاعل مع القطاع الخاص.
  - تقوم الحكومات دون الوطنية في جميع أنحاء الولايات المتحدة بانتظام بجمع الأموال لتقديم الخدمات العامة من خلال إصدار سندات غير مضمونة وأدوات دين أخرى. غالباً ما تمول هذه السندات المشاريع الرأسمالية مثل المدارس والطرق السريعة أو أنظمة الصرف الصحي، ويتم بيعها للمستثمرين في الأسواق العامة.
  - كما تمول الحكومات البلدية بانتظام تقديم خدمات محددة من خلال الشراكات العامة الخاصة، حيث يستثمر المستثمرون الخاصون رأس المال في، على سبيل المثال، طريق سريع مقابل الحق في فرض رسوم لمدة محددة.

### اعتبارات للسودان

- يوفر كل من اتفاقية جوبا للسلام وقانون اللامركزية لعام 2020 صراحةً القدرة للحكومات الإقليمية/الولائية على توليد الإيرادات بشكل مستقل ضمن اختصاصاتها الخاصة.
  - يصنف الملحق أ من قانون اللامركزية لعام 2020 (الذي يسرد الصلاحيات الحصرية لحكومات الولايات) "الشؤون المالية للدولة"، و"الميزانية العامة للدولة"، وفرض "الضرائب المباشرة وغير المباشرة داخل الدولة" كجزء من مسؤوليات الولايات الفردية.
  - بالمثل، توفر اتفاقية جوبا للسلام أنه بالنسبة لمنطقة دارفور والمنطقة المستقلة في النيل الأزرق وجبال النوبة/جنوب كردفان، للحكومة الإقليمية/السلطة المستقلة القدرة على جمع الضرائب، وأرباح الأعمال، ورسوم الخدمات، والمنح/المساعدات الأجنبية، والقروض، ورسوم السياحة، وفئات أخرى، والاحتفاظ بنسبة 40% من الأموال المجمعة من تلك المصادر.
  - كما تمنح اتفاقية جوبا للسلام بشكل خاص النيل الأزرق وجبال النوبة/جنوب كردفان القوة للتفاوض مباشرة مع المنظمات الدولية، بما في ذلك "إبرام عقود أو اتفاقيات للقروض الأجنبية أو الوطنية"، فضلاً عن إصدار أدواتها المالية الخاصة.
- في المقابل، توفر المادة 26 من قانون الحكم المحلي لعام 2003 خيارات قليلة نسبياً للوحدات المحلية لتوليد الإيرادات بشكل مستقل. نتيجة لذلك، يُطلب من الوحدات المحلية الاعتماد على حصص محددة من ضريبة القيمة المضافة للولايات، والمنح والقروض كما وافقت عليها الدولة، والربح الناشئ عن مشاريع الدولة (المواد 26(د)-(و)). يزيد هذا من تعقيد قدرة الحكومات المحلية على العمل بشكل مستقل عن تأثير حكومة الدولة/المركزية. يحاول مشروع قانون الحكم المحلي لعام 2020 إلى حد ما عكس هذا الاعتماد على الحكومة المركزية من خلال توفير قائمة أكثر شمولاً بكثير من الخيارات لتوليد الإيرادات بشكل مستقل (الجدول المرفق 1)، مع عدم كون الإيرادات المرتبطة بالحكومة المركزية أو الموافق عليها من قبلها مصدرًا رئيسيًا بعد الآن.

- على الرغم من أن الوثائق الحاكمة تلمح إلى إمكانية تمويل أنشطة الحكومات دون الوطنية من خلال التحويلات الحكومية البيئية، لا توفر أي من الأحكام ذات الصلة تفاصيل حول كيفية تنفيذ هذه التحويلات. على سبيل المثال، تذكر اتفاقية جوبا للسلام بشكل عام أن الحكومة الوطنية يجب أن تنقل الأموال اللازمة لتلبية احتياجات الحكومات الإقليمية، لكنها لا تحدد آلية لتقييم تلك الاحتياجات. بالمثل، يسرد قانون اللامركزية لعام 2020 "حصة الدولة من الإيرادات الوطنية" كمصدر دخل لحكومات الولايات لكنه لا يوفر معياراً لتحديد حصة الإيرادات الوطنية التي تستحقها كل دولة.

## الخيارات

- في ضوء التأثير الاجتماعي والاقتصادي للصراع في مناطق معينة، من المرجح أن تكون التحويلات الحكومية الدولية مصدرًا رئيسياً لتمويل الحكومات المحلية أثناء تطوير قدرتها على الحصول على مصادر مستقلة للإيرادات (على سبيل المثال من الضرائب والإتاوات). ولذلك قد يرغب أصحاب المصلحة في النظر في إنشاء نظام للتحويلات الحكومية الدولية، الأمر الذي سيتطلب تطوير هياكل لضمان الشفافية، سواء فيما يتعلق بتخصيصات التمويل من قبل الحكومة الوطنية وكذلك النفقات المقابلة من قبل الحكومات دون الوطنية. وعلى هذا النحو، يمكن لأصحاب المصلحة النظر في تحديد الصيغ التي ستحول الحكومة المركزية من خلالها الأموال إلى حكومات الأقاليم، وتوضيح الإجراءات المستخدمة لتحديد احتياجات الأقاليم من التمويل، وإنشاء أنظمة مراقبة وتقييم للإشراف على صرف تلك الأموال.

## تشريعات الإطار وآليات التوافق

تتطلب اللامركزية بشكل نموذجي إطاراً قانونياً على المستوى الوطني يحدد بوضوح الحقوق والمسؤوليات عبر الطبقات الرأسيّة والأفقية للحكومة (أي بين الحكومات دون الوطنية ونظيرتها الوطنية، وكذلك بين الحكومات دون الوطنية نفسها). عادةً ما يتم تطبيق هذه الأطر القانونية من خلال أحكام دستورية أو عبر التشريع الوطني وتساعد في ضمان عمل الحكومات الوطنية ودون الوطنية بفاعلية جنباً إلى جنب. عند وضع القوانين حول تقسيم سلطة الحكم، يمكن لصانعي السياسات أن يعالجوا بوضوح تفاعل القوانين الوطنية ودون الوطنية إلى جانب اختصاصات الحكومات دون الوطنية بالنسبة للحكومة الوطنية.

## ممارسة الدول المقارنة

- ينص دستور العراق لعام 2005 على أنه "في حالة وجود تناقض بين التشريعات الإقليمية والوطنية فيما يتعلق بمسألة خارج السلطات الحصرية للحكومة الاتحادية، يكون للسلطة الإقليمية الحق في تعديل تطبيق التشريع الوطني داخل ذلك الإقليم." نتيجة لذلك، تمتلك الحكومات الإقليمية في العراق سيطرة على مجالات سياسية معينة تتعلق بإنتاج النفط، والضرائب، والتعليم.
- بالمثل، أقرت كندا والنمسا تشريعات تنص على أن القوانين المحلية تتقدم على القوانين الوطنية في مجالات سياسية محددة مثل إدارة وتوزيع صناديق معاشات الدولة.

تختلف ممارسة الدول أيضًا بشكل واسع فيما يتعلق بإدارة القوانين التي تمررها الحكومات المحلية/الولايات، وعلاقة القوانين المحلية/الولاية بالتشريعات التي يسنها الحكومة الوطنية. يُذكر أن بعض الدول تُوكل تفسير وفصل القضايا المتعلقة بالقوانين دون الوطنية إلى قضاء دون وطني ("أنظمة مفصولة")، بينما تُوكل دول أخرى ذلك إلى القضاء الوطني ("أنظمة متكاملة"). في كلتا الحالتين، عادةً ما يحدد القانون الوطني الهيكل الإداري للقضاء.

● **أنظمة متكاملة:** في فرنسا وألمانيا، تُكلف المحاكم الوطنية بتطبيق القوانين التي يمررها كل من الحكومة الوطنية واللوائح التي تصدرها الحكومات دون الوطنية. يعمل أعلى محكمة في كل منطقة (أو إقليم) كمحكمة آخر مثال فيما يتعلق بالقانون دون الوطني المنطبق، بينما تمتلك محاكم الاستئناف المحددة فقط الاختصاص لإصدار تفسيرات ملزمة للقانون الوطني.

○ في فرنسا، تعمل محكمة الخلافات لحل النزاعات بين المحاكم الإدارية، التي تمارس الاختصاص على اللوائح التي تصدرها الحكومات دون الوطنية؛ والمحاكم المدنية، التي لها الاختصاص العام على القوانين التي تمررها الحكومة الوطنية.

● **أنظمة مفصولة:** تمتلك الولايات المتحدة أنظمة محاكم منفصلة لفصل النزاعات تحت القانون دون الوطني والوطني. لكل ولاية دستورها الخاص، وقوانينها، ولوائحها. يُعهد عمومًا بالنزاعات الناشئة تحت هذه الأجسام القانونية إلى محاكم الولاية. ومع ذلك، قد تمارس المحاكم الاتحادية (الوطنية) الاختصاص على النزاعات التي تشمل أطرافًا من ولايات مختلفة، أو حيث يشمل النزاع سؤالًا عن القانون الاتحادي؛ ويمكن للمحكمة العليا (أعلى محكمة في القضاء الوطني) أن تصدر قرارات ملزمة بالنسبة للنزاعات بين القانون الولائي والاتحادي.

○ بينما يؤدي النموذج المتكامل بشكل عام إلى درجة أكبر من القابلية للتنبؤ في القرارات القضائية، قد يكون النموذج المفصول مناسبًا بشكل خاص في سياقات حيث تعمل الحكومات المحلية وفقًا لتقاليد قانونية مختلفة.

في كلا النظامين، يجب أن يحدد القانون الوطني كلاً من الهيكل الإداري للقضاء (متكامل أو مفصول)، وكذلك العملية لحل النزاعات بين القوانين الوطنية ودون الوطنية. عمومًا، ستعتمد حل هذه النزاعات على ما إذا كان القانون الوطني أو القوانين دون الوطنية لها الأسبقية في المجالات حيث يمكن لكل من الحكومات الوطنية ودون الوطنية ممارسة الصلاحيات المترامنة. بعبارة أخرى، إذا كانت القوانين الوطنية تعلو على القوانين دون الوطنية، فينبغي للأولى أن تلغي القوانين دون الوطنية في حالة وجود نزاع. على العكس، إذا كانت القوانين دون الوطنية تعلو على القوانين الوطنية، فيجب ألا تطبق القوانين الوطنية داخل منطقة محددة.

○ تتطلب بعض الدول قانونيًا من السلطات الوطنية ودون الوطنية التنسيق في خلق وتنفيذ السياسات.

● في جنوب إفريقيا، على سبيل المثال، حيث يوجد خلاف بين الجمعية الوطنية (المنتخبة مباشرة) ومجلس الأمم الوطني بخصوص التشريعات التي تؤثر على المقاطعات، يجب إرسال مثل هذه التشريعات إلى لجنة التوفيق. إذا لم يتم حل الخلاف، يتطلب التشريع أغلبية ثلثين في الجمعية الوطنية

لكي يتم إقراره. علاوة على ذلك، يُطلب من جميع مستويات الحكومة بذل "كل جهد معقول لحل أي نزاعات من خلال المفاوضات بين الحكومات" قبل اللجوء إلى القضاء.

- أسست بلجيكا "لجنة التشاور"، والتي تضم مسؤولين وطنيين وإقليميين. تُكلف هذه الهيئة بحل النزاعات المتعلقة بالآثار السلبية للإجراءات التي تتخذها مستويات مختلفة من الحكومة. لا تراجع اللجنة الشرعية، بل "الملائمة الفعلية" (opportunité) لتدبير تنفيذي أو تشريعي".
- في ألمانيا، صاغت المحكمة الدستورية وأيدت باستمرار التنسيق المطلوب (أو "اللياقة الفيدرالية") بين الحكومات الوطنية والولائية، على الرغم من أن هذا ليس مفروضاً في الدستور.

### اعتبارات للسودان

- يصف دستور 2019 ملامح القضاء الوطني، بما في ذلك إنشاء "سلطة قضائية" لها "الاختصاص للفصل في النزاعات وإصدار الأحكام وفقاً للقانون"، فضلاً عن محكمة دستورية "مختصة بالإشراف على دستورية القوانين" (المادة 30). تتماشى هذه الأحكام مع المواد 36 و37 و39 من الدستور المؤقت لعام 2022.

ومع ذلك، يظل الفصل في النزاعات بين مستويات الحكم غير واضح:

- بينما ينص المسار الثالث من اتفاقية جوبا للسلام على وجود قضاء مميز في منطقة النيل الأزرق وجبال النوبة/جنوب كردفان الذاتية الحكم، إلا أنه لا يتطرق إلى علاقته بالقضاء الوطني.
- ينشئ قانون اللامركزية لعام 2020 "المجلس الأعلى" كآلية تنظيمية للامركزية (المواد 24 و25)، ويُنشأ وزارة الحكم الاتحادي كالجهاز التنفيذية للمجلس الأعلى (المادة 27). تمتلك الوزارة السلطة لـ "[الفصل] في النزاعات بين مختلف مستويات الحكم والعمل على إيجاد الحلول المناسبة، بالتنسيق مع الأطراف ذات الصلة". ومع ذلك، لم يتم توفير أي إرشادات حول كيفية "الفصل" في النزاعات، ولا إذا كانت هناك عمليات إضافية للنزاعات التي لا يمكن العثور فيها على "حل مناسب" من قبل الوزارة.
- يتألف المجلس الأعلى من رئيس الوزراء الانتقالي؛ ثمانية وزراء اتحاديين؛ وثلاثة أشخاص لديهم "الخبرة والكفاءة في الحكم والإدارة"، دون الإشارة إلى كيفية اختيار هؤلاء الأفراد، أو من قبل أي جهة، أو وفقاً لأي معايير اختيار. كما يتألف المجلس الأعلى من حكام الولايات، الذين يتم تعيينهم مباشرة من قبل رئيس الوزراء الانتقالي (المادة 7). تمنح هذه التركيزات للكيانات المركزية في عضوية وتنفيذ المجلس الأعلى سلطات رقابية وتنظيمية كبيرة للحكومة المركزية، مما يزيد من احتمالية التأثير المركزي على الشؤون دون الوطنية. كما لا يُذكر هذا المجلس الأعلى في قانون الحكم المحلي المسودة لعام 2020، على الرغم من أنه مُعلن كالجهاز التنظيمية لكل اللامركزية.
- على الرغم من أن اتفاقية جوبا للسلام تشير مراراً وتكراراً إلى "أنظمة الحكم التقليدية" و"آليات القضاء التقليدية"، لا توجد أحكام تصف اختصاصات هذه المؤسسات. تُشار إلى الإدارات الأهلية في المادة 11 من مسودة قانون الحكم المحلي لعام 2020، والتي تحدد أن ممثلي الحكام سيديرون شؤون

الإدارات الأهلية، ويُمكنهم تسهيل وظائف التوسط والتفاوض التقليدية تحت التقاليد القانونية المحلية. لا يُقدم شيء أكثر عن التفاعلات بين الإدارات الأهلية والمجالس المحلية. بالإضافة إلى ذلك، تحدد المادة 27(ب) من قانون اللامركزية لعام 2020 "رعاية وتحسين الإدارة الأهلية والعمل على تنظيمها" كأحدى صلاحيات وزارة الحكم الاتحادي (التنفيذية للمجلس الأعلى)، مما يعزز احتمالية المزيد من التأثير الحكومي المركزي في شؤون المجتمع.

## الخيارات

- قد يستفيد قانون اللامركزية لعام 2020 من تعديلات على المجلس الأعلى، الذي يمنح حاليًا الحكومة المركزية سلطات واسعة على الحكم دون الوطني. على سبيل المثال، يمكن إنشاء هيئة مستقلة بديلة مسؤولة عن التوسط في النزاعات بين مستويات الحكم بدلاً منه، مشابهة للهيئات الوسيطة المنشأة في بلجيكا (لجنة التشاور) وجنوب إفريقيا (لجنة الوساطة).
- تقدم الممارسة الدولية المقارنة عدة أمثلة لتكوين مثل هذه الكيانات. قد يكون أحد الخيارات هو توازنها بين الوزراء الاتحاديين وحكام الولايات (كما في بلجيكا)، أو الحد من العضوية فقط للممثلين المنتخبين ديمقراطيًا من كل مستوى حكم (كما في جنوب إفريقيا). تُملي الممارسات الدولية الأفضل أيضًا أن شرعية مثل هذا الكيان تزداد عندما تحدد التشريعات أو اللوائح اللاحقة صلاحياته، وكفاءته، والعمليات الداخلية لهذا الجسم.
- قد يستفيد الإطار من منح حمايات إضافية للتشريعات دون الوطنية في الوثائق الحاكمة. على سبيل المثال، يمكن تحقيق ذلك من خلال توفير حمايات دستورية إضافية في الدستور الدائم التالي. على الرغم من أن كل من مسودة القانون المحلي لعام 2020 وقانون اللامركزية لعام 2020 تحدد الصلاحيات الحصرية والمشاركة للحكومات المحلية والولائية (بالنسبة للحكومة الوطنية)، فإن الاعتراف الدستوري بتفوق القانون المحلي أو الولائي في المجالات خارج السلطة الحصرية للحكومة الاتحادية سيعزز استقلال الحكومات دون الوطنية.
- قد يرغب أصحاب المصلحة في النظر في توضيح الصلاحيات والكفاءات المحفوظة للإدارات الأهلية، بما في ذلك تحديد العلاقة بين هذه الإدارات والحكم المحلي والولائي والمركزي. كما يُشجع أصحاب المصلحة على مراجعة الصلاحيات الواسعة للمجلس الأعلى خاصة فيما يتعلق بالإدارات الأهلية، على سبيل المثال من خلال تعديل قانون اللامركزية لعام 2020.

## **الخاتمة**

من المهم لأصحاب المصلحة أن يكونوا على وعي بالفجوات القضائية التي أوجدتها النقائص الملاحظة في قانون اللامركزية لعام 2020 ومسودة قانون الحكم المحلي لعام 2020، والتي قد تؤدي بالمحتمل إلى زعزعة استقرار هياكل الحكم وتعزيز التجزئة الموجودة بالفعل في النظام. تُضاعف هذه النقائص بإصدار المرسوم 06/2021، الذي ينص على إنشاء نظام حكم "إقليمي"، على عكس مستوى الحكم الولائي المحدد في قانون اللامركزية لعام 2020. يُشجع أصحاب المصلحة على إعطاء الأولوية للاستشارة العامة في جميع

مستويات الحكم قبل المفاوضات الدستورية وبنية الدولة، بهدف تعديل وتوضيح الأدوار والمسؤوليات بين الحكومات المركزية والمحلية/الولائية/الإقليمية. في هذا الصدد، سيكون معالجة الأحكام التي تمكن الحكومة المركزية من التأثير الكبير على الشؤون دون الوطنية أمراً مفتاحياً.