

مسيرة الخدمة المدنية في السودان ومقتضيات التنمية والتغيير

ميرغني عبدالعال حمور

معهد دراسات الإدارة العامة والحكم الإتحادي - جامعة الخرطوم

مقدمة:

ظلت الخدمة المدنية السودانية خلال مسيرتها الطويلة ومنذ إعادة تأسيسها (اذ تأسست في ظل الحكم التركي) بواسطة الحكم الإستعماري الإنجليزي المصري ظلت محل خلاف بين المحللين من مختلف التخصصات العلمية ومصدر نزاع بين مختلف ذوى الإنتماءات السياسية ومحط تباين بين مختلف المعنيين بشئون الحكم والسياسة وذلك حول طبيعتها ودورها وإسهاماتها في استقرار الحكم والإدارة، وفي عمليات البناء الإقتصادي والإجتماعي ، وفي ما قدمته له من خدمات في شتى مجالات الصحة والتعليم ومحاربة الفقر والبطالة.

أخذ اختلاف الرؤى والتوجهات هذا صورا معادية للخدمة المدنية وهو ما انعكس سلباً على تقويم هذه المجموعات إذ بينما يرى فيها البعض جهازاً صفوياً بعيداً عن نبض وعن تفهم مشاكله واحتياجاته يرى فيها البعض الآخر صنيسة استعمارية، معادية لكل ما هو وطني وخير. ويرى فيها بعض ثالث مجموعة من البيروقراطيين المتحضرين ضد أي دعوة للتطوير أو التغيير أو الإبداع. هذا ولم تقدم الخدمة المدنية من ينظر إليها نظرة موضوعية، ومن يرى فيها وعاء ملائماً لخدمة أهدافها إذا ما وجدت من يعرف كيف يقيّمها، بصورة علمية متجردة فيعمل على دراسة كيفية مساعدتها لتجاوزها لسلبياتها، وتعزيزها لإيجابياتها دونما تمييز أو محاباة. وهو ما سيحاول مُعد هذه الدراسة تحقيقه، وذلك من خلال تتبع مسيرة الخدمة المدنية منذ بداية عهد الإستعمار وحتى وصولها لمحطتها الحالية في عهد نظام الإنقاذ. هذا وسيعمد الباحث على أن يتبع نهجا علميا تحليلياً وموضوعياً يتمثل في الوقوف على جوانب النقص والقصور في الخدمة المدنية ومحاولة سير أغواره والعمل على تصحيحه وتقويمه، وكذلك حصر جوانب التميز والإبداع والعمل على تعزيزها وتطويرها، ومن ثم محاولة استشراف المستقبل والوقوف على متغيراته ولوج آفاقه بعقل مفتوح وقلب مفتوح لا يتوانى عن التعاطي مع متغيرات هذا القرن (الحادي والعشرين) ومع نظم وقوانين العولمة وتكنولوجيا المعلومات ومع ثورات المعارف والمعلومات والإتصالات. وأن يعمل وبصورة عقلانية على تفهمها واستيعابها، وتوظيفها لمصلحة قضية التنمية الإقتصادية والإجتماعية الشاملة للبلاد، ولمساعدة أهلها على تحقيق مستويات متصاعدة من العيش الكريم لهم وللأجيال القادمة.

هكذا ولتحقيق غاياتها وأهدافها قريبة المدى وبعيدته، فإن الخدمة المدنية تواجه تحديات وعقبات وعراقيل من جهات متعددة ومتنوعة، وهو ما كان يحول دائماً دون تحقيقها لأهدافها الموضوعية. وإن كان يسهم في ذات الوقت في تقوية عودها، وفي إنضاج تجربتها وفي تكثيف قدراتها على مواجهة الصعاب، وعلى إثراء ذخيرتها من الخبرات والتجارب والدروس.

بقيت الخدمة المدنية في يد المستعمر الأجنبي، جزءاً من أجهزته وكيانه في حكم البلاد، وذلك من خلال قياداتها الأجنبية سواء على مستوى القيادة العليا البريطانية، او التنفيذية والوسطى المصرية، وهو ما حصر أهدافها الأساسية في خدمة الإمبراطورية البريطانية، وإن لم تخل من بعض الخدمات البسيطة لصالح المواطن السوداني لأغراض تسيير الجهاز الإداري، مثل خدمات الصحة العامة وصحة البيئة والتعليم على مستوى الأساس، وبعض نشاطات التدريب للسودانيين لشغل الوظائف الدنيا. بجانب نهجه المعروف في ممارسة الحكم غير المباشر، بل طبقه في حكمه للسودان وذلك مر خلال الإدارة الأهلية، والتي كان لها النصيب الأكبر في مساعدة الحكم البريطاني على إدارة البلاد، الشيء الذي جعل دور السودانين في المشاركة او في التدرج في حكم بلادهم من خلال أجهزة الخدمة المدنية في الحد الأدنى حتى مطلع الخمسينات من القرن الماضي.

إن اي حديث عن خدمة مدنية جيدة و متميزة ومعافاة تركها المستعمر للسودانيين عند مغادرته للسودان لهُو حديث لا يخلو من المبالغة، لاسيما إذا ما عرفنا بأن أهداف الخدمة المدنية طيلة العهد الإستعماري لم تتغير منذ احتلاله للسودان وحتى نيل السودان لإستقلاله السياسي. ولقد انحصرت تلك الأهداف في تكريس الإحتلال الأجنبي وذلك من خلال حفظ الأمن والنظام، وجباية الضرائب، وتحصيل الإيرادات الأ انه ولا بد، ولأغراض الموضوعية والدقة العلمية من الإشارة، الى ان بعض رياح التغيير قد ظلت تهب، كما وأن بعض الإصلاحات الإيجابية قد ظلت تتم، احياناً برضا ومعرفة الحاكم الأجنبي وبمبادرته و احياناً أخرى كنتيجة لنضال الحركة الوطنية ضده، و احياناً تالثة كرد فعل لتأثير وتداعيات حركة التحرر الوطني والنضال ضد الإستعمار العالمي.

مشكلة الدراسة:

الحديث عن الخدمة المدنية، وعن مسيرتها وتطورها، بقي دائماً موازياً وملازماً للحديث عن قضية التنمية بكل أبعادها الإقتصادية والإجتماعية والسياسية بل والثقافية في السودان، وذلك لأنها كانت دائماً الوعاء الذي يستوعب كل عمليات التنمية، وجميع نشاطاتها بل أن سلامة مسيرة التنمية ووتيرة تطوراتها ظلت تعتمد على سلامة هذا الوعاء وعلى مدى استعداده وتقبله لمختلف أنواع ومجالات التنمية.

كان لاعتماد الحكم الإستعماري على مدى نصف قرن من الزمان على جهاز الخدمة المدنية لتصريف شؤون الحكم والإدارة بصورة أساسية، ثم كان لميراث الحكم الوطني لذات الجهاز مع بواكير الحكم الوطني، لأغراض تسيير دفة الحكم والإدارة، كان أن أصبحت الخدمة المدنية، وبصورة عملية الجهاز الذي يقوم بتسيير الأمور، اي الجهاز المنفذ، والذراع الفاعل لتطبيق وتنفيذ السياسات،

في ذات الوقت الجهاز الفني الذي يمحض النصح والمشورة للسلطة السياسية لأغراض وضع السياسات، وصناعة واتخاذ القرارات. كان جهاز الخدمة المدنية وبصورة عملية الجهة التي خرج من رحمها معظم الرعيل الأول من السياسيين الذين قادوا الحركة الوطنية، وأسسوا مؤتمر الخريجين والأحزاب السياسية، والحكومات التي شهدت إروقة الحكم عند مطلع الإستقلال السياسي. وهكذا فإنه ودون افراط في التعميم يمكن القول بأن قيادات الخدمة المدنية عند مطلع الإستقلال السياسي من جهة، وقيادات الأحزاب والتنظيمات السياسية من جهة أخرى كانوا في الأصل أعضاء فريق واحد ينضمون تحت لواء الخدمة المدنية وانقسموا لينخرط جزء منهم في العمل السياسي والإقتصادي الحر بينما أثر الجزء الآخر الاستمرار في قيادة الخدمة المدنية. وهكذا فقد كانوا جميعاً متشربين بقيم وتقاليد واعراف الخدمة المدنية البريطانية بل انه يقال ان الحكم الانجليزي كان يعمل على انشاء مثل هذه الخدمة المدنية في السودان آى على غرار الخدمة السياسية البريطانية تماماً كما انشأ الخدمة السياسية الهندسية في الهند فساعدت في منح الهند الاستقرار السياسي والخدمة المدنية المتميزة وذلك لولا ان عاجل الحكم العسكري بقيادة الفريق إبراهيم عبود السودان، والخدمة المدنية على وجه الخصوص بإنقلابه فكان ضربة في المهدي وتستند حجة الذين يزعمون بأن الخدمة السياسية البريطانية والهندية قد ساهمت في تكريس الاستقرار والاستمرارية وسلامة الحكم من خلال القيم والتقاليد البريطانية، والتي أخذتها عنها الإدارة الهندية المدنية، والمتمثلة في ابتعادها عن السياسة، وفي الموضوعية لأغراض وضع السياسات وصناعة واتخاذ القرارات ومن ثم ممارسة أقصى درجات التجرد والكفاءة والفعالية في تنفيذها ككل السياسات والقرارات بعد اتخاذها بواسطة السياسيين. وهكذا فان الخدمة المدنية في السودان قد غدت مسخاً مشوهاً نتيجة التقلبات السياسية، وعدم الاستمرارية والافتقار الى الخبرة والموضوعية الناتجة عنها لاسيما على مستوى القيادات وهو ما يشار اليه احياناً بالدورة الجهنمية والمتمثلة في الإنتقال من حكم مدني لا تتسنى له الفرص الكافية لإرساء قيمه وتقاليدته الى حكم عسكري يعمل سيفه بلا وازع ولا رادع، فيخضع الخدمة المدنية لإرادته وعسفه وسلطانه، فيجردها أثناء ذلك من طابعها المدني لتصبح هي ومن يلف لفها من منظمات للمجتمع المدني، ومن مؤسسات أهلية جزءاً لا يتجزأ من السلطة العسكرية والشمولية التي تتابعت وتوالت على حكم السودان "وبما أن نظم الحكم العسكري والشمولي قد استمرت في حكم السودان لما يقارب نصف القرن منذ الإستقلال، وهو ما يمثل مؤشراً لما آلت اليه الخدمة المدنية وقيمها وتقاليدتها وثقافتها عموماً.

وهكذا فإن أي تناول لمسيرة الخدمة المدنية في السودان لا بد أن يتم تناولها من المحاور الآتية:

- العلاقة بين الإدارة والسياسة، اي بين جهاز الخدمة المدنية بوصفه الوعاء الإداري الذي تتم من خلاله معالجة قضايا الإدارة وتناول الإعداد لوضع السياسات وصناعة القرارات ثم عملية تطبيق تلك السياسات وتنفيذ تلك القرارات وذلك من خلال برامج طموحة ومعاصرة للتنمية الإدارية والإصلاح الإداري.
- قضايا تحقيق التنمية من خلال نماذج تحقق النمو الإقتصادي وتتجز التنمية المتوازنة والمستدامة.
- مساعدة البلاد على استشرف المستقبل وعلى التعاطي مع تحديات القرن الحادي والعشرين المتمثلة في الثورة التكنولوجية وفي ثورات المعارف والمعلومات والاتصالات، وفي مواجهة تحديات العولمة.
- التقدم بتوصيات محددة تساعد على تطبيق وتنفيذ كل ما تقدم.

الخدمة المدنية في السودان:

النشأة والتطور¹

يستخدم لأغراض هذه الدراسة مصطلح الخدمة المدنية ليعنى الخدمة غير العسكرية وغير النظامية لتشمل جهاز الحكومة المركزية والولايات والمحليات والهيئات والمؤسسات المستقلة، والهيئة القضائية والمستخدمين المؤقتين والجوانب المدنية، أي التي تقدم خدمات مدنية مباشرة للجمهور من الشرطة كالجوازات والسجل المدني، والخدمة الوطنية.

هذا وعلى الرغم من حقيقة وجود خدمة مدنية خلال الحكم التركي وفترة المهدي الا انه ولأغراض هذه الدراسة فسيكون التركيز على الخدمة المدنية منذ إنشائها على يد الحكم الإنجليزي المصري في سنة 1900، اي منذ بداية الحكم الثنائي الإنجليزي المصري، والذي استمر يحكم بمفرده من حيث صناعة واتخاذ القرارات الى ان تم انشاء مجلس الحاكم العام بواسطة السلطة الإستعمارية البريطانية في 1910، وكانت سنة 1900 تمثل بداية الحكم الثنائي في السودان وانشاء الخدمة المدنية تحت الإحتلال البريطاني، والتي ظلت تمثل منذ إنشائها إدارته الرئيسية في حكم البلاد.

الخدمة المدنية في ظل الحكم الثنائي:²

¹ . معتصم البشير: الإدارة والتنمية. دراسة حول دور الخدمة المدنية في السودان ودراسة غير منشورة لنيل شهادة الدكتوراة من جامعة كلفورنيا، 1967م، ص 21 وما بعدها (باللغة الإنجليزية).

² . كلثوم اسماعيل الصديق: (نمو وتطور الخدمة العامة في السودان) بحث تكميلي "غير منشور" لنيل درجة الماجستير في الإدارة العامة. مدرسة العلوم الإدارية، جامعة الخرطوم، 1998م، ص 80.

بدأ الحكم الثنائي ادارته للسودان بتقسيم الجهاز الإداري الى ستة مديريات وثلاث محافظات وذلك على النحو الآتي:

المديريات وتشمل:

- دنقلا
- بربر
- كسلا
- سنار
- الخرطوم
- كردفان

المحافظات وكانت تمثل الثغور وتشمل:

- حلفا
- سواكن
- دارفور

حدث كثير من التبديل والتعديل في عدد وتكوين المديريات والمحافظات الى ان انتهت الى تسع مديريات لم يحدث تعديلها الا في عام 1980م في عهد الرئيس جعفر نميري حيث تغير اسمها الى اقاليم وشملت الشمالية، كسلا، النيل الازرق، الخرطوم، كردفان، دارفور، الاستوائية، بحر الغزال وأعالي النيل.

هذا ورغم التغيرات والتبديلات في المديريات الا ان اولويات الحكم والمتمثلة في الامن والنظام، وجباية الضرائب لم تتغير، وإن طغت قيم وتقاليذ الخدمة المدنية البريطانية على الخدمة المدنية في السودان، لا سيما وأن قياداتها وكوادرها المهنية الرئيسية كانت من البريطانيين ولكن لا بد من الإشارة الى ان الخدمة المدنية، والجهاز الإداري ككل احتفظ لنفسه بمسافة كبيرة، وبكيان مستقل عن الخدمة المدنية في بريطانية، بل وكان التوجه يشير نحو انشاء خدمة سياسية سودانية كما هو الحال بالنسبة للخدمة السياسية الهندية.

استمرت الخدمة المدنية مع بدايات الإستعمار تدار بواسطة العسكريين، ولكن سرعان ما استبدلوا بمدنيين بريطانيين في الوظائف العليا، ومصريين في المستويات التنفيذية والوسطى وكانت هذه بداية الخدمة السياسية السودانية وقد بقيت هذه الخدمة اجنبية حتى عام 1948م، ولم يتجاوز عدد السودانيين بها المائة وثلاثين موظفاً كان معظمهم في وظائف الكتبة والناسخين وما سكي الدفاتر

والقضاة الشرعيين. ولم يحدث اختراق لهذا الطابع الأجنبي الإستعماري للخدمة المدنية إلا في مرتين، وقد كان في الحالتين نتيجة لأسباب خارجية فرضت نفسها على نظام الحكم في السودان: تمثل السبب الأول في الحرب العالمية الأولى، والتي اضطرت الحكومة البريطانية الى استدعاء اعداد كبيرة من البريطانيين العاملين في السودان للمشاركة في اعمال الحرب. وهو ما جعل الحكومة السودانية (البريطانية الجنس والهوية) ان تلجأ الى الاستفاده من زعماء القبائل السودانيين ومن المزيد من المتعلمين وخريجي كلية غردون التذكارية التي انشئت 1902م.

أما السبب الثاني فقد تمثل في تقرير احد الخبراء الإنجليز الذي استعانت به الحكومة يدعى ملنر فتراس لجنة نظرت في اوضاع الموظفين البريطانيين وفي تدرجهم وفي طريقة اداء الخدمة المدنية. وكان من اهم توصيات لجنته هو تفويض بعض السلطات لشيوخ وزعماء القبائل لممارستها في اطار قبائلهم، تحت الإشراف المباشر لمفتشي المراكز ومساعدتهم.

شهدت الخدمة المدنية في عهد الإستعمار تطوراً آخر يعتبر إختراقاً لطابعها البريطاني، وقد تمثل ذلك في تعيين السير استيوارت سايمس حاكماً عاماً للسودان في عام 1933م، وقد كان يبدو انه ينتمي لحزب العمال البريطاني، والذي اتسع نفوذه خلال تلك الفترة، كما اتسع نفوذ جمعية الفابيين الإشتراكيين ، وكان تأثيرها واضحاً كمرجعية فكرية وفلسفية له. وقد كان من ضمن اجندتها الدعوة لإنهاء الإستعمار وتحرير المستعمرات. كما تزامن هذا الظرف مع بروز الإتحاد السوفيتي كقوة عالمية تدعو الى إنهاء الإستعمار على مستوى العالم. ولقد شهدت هذه الفترة في السودان كذلك بداية الحركة الوطنية ودعوة طلاب كلية غردون الى خروج المستعمر، وإضرابهم الشهير. ولقد تزامن مع هذه الظروف دعوة السير استيوارت سايمز حاكم عام السودان إشراك المتعلمين في حكم وإدارة البلاد بصورة اكبر واكثر فاعلية وذلك بصفتهم الطبقة ذات الكفاءة والقدرة، وهو ما يعتبر خروجاً على تقرير لجنة ملنر التي ركزت على اشراك زعماء و شيوخ القبائل. هذا ولوضع افكاره موضع التنفيذ شكل السير سايمز الحاكم العام لجنة برئاسة المستر بل لتعيد النظر في مكافآت الموظفين ودرجاتهم وقد وضعت اللجنة ثلاثة اقسام للخدمة المدنية (قسم (ا) او قسم (2) او قسم (3)) وهي تشير الى الدرجة المالية التي يشتمل عليها كل قسم وليس الى طبيعة الأعمال بتلك الأقسام وهو القصور الذي جاء المستر ملنر ليغطيه وذلك من خلال لجنته التي تكونت 1950م، وقامت بمراجعة شروط الخدمة وترتيبات التقاعد الخاصة بالموظفين والمستخدمين. غطت اللجنة العلاقة بين المرتبات وظروف الخدمة للسودانيين وغيرهم، كما وضعت اسساً وقواعد للترقيات وطرقها، وقامت بادخال علاوة **غلاء** المعيشة في المرتبات، ووضعت طرقاً للاستيعاب في الدرجات الجديدة المقترحة.

واوصت اللجنة بتقسيم الخدمة المدنية الى ثلاثة أقسام رئيسية وذلك على اساس العمل الذى يتم في كل قسم، وهو ما يعتبر تطويراً للجنة المستر بل. وقد شملت الأقسام التى استمر العمل بها حتى السبعينات من القرن الماضي، والأقسام هي:

- القسم الإداري المهني.
- القسم الفني وشبه المهني.
- القسم الكتابي³.

تجدر الإشارة الى ان العمل بتوصيات هذه اللجنة (لجنة ملز) بدأ في يناير 1951م، وهو نفس التاريخ الذى تم فيه اعداد تقرير واجازة قانون المستر مارشال للعمل به على مستوى الحكم المحلي (كما سيرد في الحديث عن اللامركزية والحكم المحلي) وهو ما يجعل الإصلاح الإداري شاملاً ومكتملاً ويغطي المستويين المركزي واللامركزي.

كانت الحكومة البريطانية قد شرعت قبل تقرير ملنز المشار اليه في التفكير في كيفية إعداد السودانيين لتحمّل مسؤوليات اكبر في الخدمة المدنية. وكونت لهذا الغرض في عام 1946م لجنة للسودنة كان الغرض منها فحص مقترحات تتقدم لها بها المصالح الحكومية بشأن سودنة الوظائف في كل منها. وعلى ان يتلخص دور تلك اللجنة (لجنة السودنة) في إسداء النصح للجنة الموظفين بخصوص المقترحات المقدمه من المصالح.

سبق تكوين لجنة السودنة في 1946م، اتخاذ خطوة هامة على طريق تمكين السودانيين من إدارة شؤونهم وذلك في العام 1943م حيث ادرج السودانيون في كشف اسبقية واحد مع الموظفين البريطانيين، كما اتخذ قرار آخر في ذات الإتجاه في 1947م. اذ تقرر وبصورة نهائية عدم إلحاق غير السودانيين بالخدمة المعاشية. وشهد عدد السودانيين في الخدمة المدنية خلال نفس هذه الفترة ازدياداً كبيراً اذ وصل في عام 1955 الى 9,915 موظفاً، وارتفع مع بداية الحكم الوطني في العام 1956م الى 11,521، ووصل في سنة 1957م الى 15,868 وهو ما جعل الخدمة المدنية خدمة سودانية بالكامل من حيث شغل الوظائف العليا والوسيطه والدنيا بها.

تعود الزيادات الكبيرة في اعداد السودانيين العاملين في الخدمة المدنية الى متغير جديد جبّ قرارات لجنة السودنة لسنة 1946م وهو الإتفاقية الإنجليزية المصرية إذ نصت تلك الإتفاقية في المادة 8 منها على تكوين لجنة للسودنة وذلك من اجل تهيئة الجو الحر المحايد اللازم لتقرير مصير السودان بين الإستقلال والإتحاد مع مصر. تمثلت واجبات تلك اللجنة في اتمام سودنة الإدارة والبوليس وقوة

³. المصدر السابق، ص 12

دفاع السودان، وان تقوم اللجنة كذلك بمراجعة الوظائف الحكومية المختلفة بغرض شطب الوظائف غير الضرورية او الفائضة التي يشغلها موظفون مصريون وبريطانيون.

اهم ملامح فترة الحكم الثنائي بالسودان:⁴

تمثل اهم ملامح للخدمة المدنية في السودان اثناء الحكم الثنائي في إنها كانت خدمة اجنبية من حيث كوادرها القيادية والوسيطه، بريطانيين كانوا او مصريين او من جنسيات اخرى شامية او اوربية. وقبل ذلك فإن أهدافها الرئيسية كانت تتلخص في تكريس استمرارية واستقرار الحكم الأجنبي، ولتحقيق هذه الغاية وضعت قوانينها ولوائحها ورغم انها كانت تتمتع باستقلال نسبي من الخدمة المدنية في بريطانيا. إلا أن مثلها الأعلى وديدها كان الخدمة المدنية البريطانية بكل قيمها وتقاليدها وثقافتها وأعرافها. ولهذا فلم يكن غريبا ان تسود الأعراف والتقاليد والاستناد الى السوابق في الأحكام والقانون غير المكتوب اذ لم يكن للخدمة المدنية قانون يحكمها. وكان التأكيد على حيده الخدمة المدنية وابتعادها عن أي تأثيرات سياسية في أدائها وفي ممارساتها. ولقد كانت الترقيات تتم على اساس الأقدمية اولاً ثم الجدارة اسوة بالنظام البريطاني، وكان التدريب يتم بصورة أساسية على رأس العمل وصيغت كل اللوائح والإجراءات التي تنظم مسار الخدمة المدنية وادائها بدءاً بالاختيار مروراً بالتعيين والتأهيل والتدريب والترقيات والتنقلات على أساس السوابق والأعراف والروتين، وهكذا كانت الخدمة المدنية بحيرة راكدة لم يحرك مياهاها او تهز كيانها أي دعوات للتغيير او التطوير. وتجدر الإشارة الى أن التنمية لم تكن عملة متداولة طيلة فترة الحكم الإنجليزي، وكل الإصلاحات التي اشرفنا اليها، والتي تمت من خلال لجان كونتها السلطة الحاكمة كانت لا تتجاوز شروط الخدمة او التدرج الوظيفي والرواتب حصراً بل انه يقال بأن انشاء مشروع الجزيرة والسكة الحديد تم لخدمة مصالح المستعمرين وليس لأغراض التنمية الوطنية والإستثناء الوحيد كان اضرابات عمال السكة الحديد والتي جاءت كنتيجة لتأثير الحركة اليسارية التي عرفها السودان في منتصف الأربعينات. لابد من الإشارة الى ان الاستقرار والاستمرارية التي شهدتها الخدمة المدنية ساعدت بلا شك على تأهيل وتدريب العاملين بها واستهدائهم بتقاليد الأجانب في الخدمة المدنية خصوصا البريطانيين. هذا الاستقرار لم يعن بأي حال تخلي السودانيين في المجتمع الخارجي عن مطالبهم السياسية والإجتماعية، وعلى رأسها الإستقلال الوطني، وخروج المستعمر الأجنبي، ولقد كان أن رفع شعار التنمية وتحسين مستوى معيشة الشعب بواسطة الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني ومطالبة الحكومة الوطنية الأولى به بوصفه اولوية هامة وهو ما حدا برئيس الحكومة (الرئيس

⁴. معتصم البشير: مصدر سابق ص 20

اسماعيل الأزهرى) لرفع شعار تحرير لا تعمير، أي ضرورة الإنتهاء من طرد الحكم الأجنبي من البلاد ومن ثم الالتفات الى مهام التنمية القومية.

الخدمة المدنية ما بعد الإستقلال في سنة 1956م:⁵

تزامن الإستقلال السياسي للسودان مع استكمال لجنة السودنة لتوطين جميع الوظائف وعلى جميع المستويات، كما سبق وورد ذكره. كانت عملية سودنة او توطين الوظائف جميعها، وتحول جهاز الخدمة المدنية الى مؤسسة وطنية خالية من المستعمر الأجنبي عملا سياسيا وكبيرا بالمعايير السياسية والوطنية. الأ أنّ هذا العمل الكبير أثار اسئلة اساسية وهامة تتعلق بعمليات البناء الوطني وبقضايا التنمية الإقتصادية والإجتماعية. ويأتى على رأس هذه القضايا والتحديات قضية إعداد وتأهيل الكوادر الوطنية التى تسنمت قيادة العمل الإداري في الخدمة المدنية، أنها لم تعد ولم تدرّب على اعمال التنمية والبناء الوطني، بل والقيادة الإدارية. كذلك أنّ القيادة كانت دائما من نصيب القيادات المستعمرة. ولهذا فبقدر ما كانت تطلعات ومطامح بل ومطالب المواطنين عالية وكبيرة بقدر ما كانت معارف وقدرات ومهارات الكوادر الجديدة محددة بل وكان توجهها قد جُيّر بواسطة الحاكم الأجنبي لاغراض حفظ الأمن وضمان استمرار النظام الإستعماري. وذلك بالإضافة الى التقاليد الإنجليزية الموروثة التي تركز السوابق والإلتزام باللوائح والاجراءات والروتين في كل الممارسات الإدارية. هذا وأنّ التوجه نحو خدمة المواطن او ارضائه او اعطاء رغباته موقع الأولوية لم يكن من بين ادبيات الإدارة في العهد الإستعماري. وعليه فإن السودنة وتوطين الوظائف لم تكن إلا الخطوة الأولى نحو مشوار طويل لإعادة تأهيل الخدمة المدنية، وللشروع في خطط وبرامج قومية طويلة المدى لإعادة تأهيل وتدريب وصقل وتطوير وإعادة تكوين وتوجيه جميع العاملين بالخدمة العامة نفسيا ووجدانيا وفكريا للتعاطي مع المواطن السوداني بوصفة صاحب حق في تلقي خدمة جيدة ومتطورة، وكذلك إعادة دفة اولويات الخدمة المدنية لتبني التنمية الإقتصادية والإجتماعية كأولوية لازمة وضرورية للنهوض بمستوى حياة ومعيشة المواطن السوداني، ولتلبية طموحاته وتطلعاته في مستوى حياتي يليق ويتساوى مع نضاله من أجل التحرر الوطني، والإستقلال السياسي. مثل هذا التفاوت بين طموحات وتطلعات المواطنين من جهة وبين قدرات وامكانيات المؤسسات السياسية والأجهزة الإدارية للخدمة المدنية من جهة ثانية السبب الرئيسي امام عدم الاستقرار السياسي من جانب الحكومات الوطنية، وأمام عجز الجهاز الإداري للخدمة المدنية الذي جعلها هدفاً للنقد والإستعداد من جانب المواطن السوداني. ويمكن القول بأن هذا التفاوت والتناقص الوارد اعلاه هو

⁵. المصدر السابق، ص 120

السبب امام الدورة الجهنية التي ظل يشهدها السودان والمتمثلة في الإنتقال من حكومة مدنية الى حكومة عسكرية كما سيرد لاحقا، وهو كذلك السبب أمام غياب خطط واستراتيجيات طويلة المدى توتي اكلها في صورة تنمية هادفة تمكن السودان من استغلال ثروات تعبر به الى مراقي الدول المتقدمة.

غياب الاستمرارية والاستقرار في الخدمة المدنية كنتيجة لتوالي وتعاقب الحكومات المدنية والعسكرية:

ورثت الخدمة المدنية كوادر إدارية نمت وترعرعت على أساس النظم والتقاليد البريطانية التي تركز الحيدة في العمل والإبتعاد عن السياسة، والتي تطبق نظما يتمثل جوهرها في احترام الاقدمية والتدريب على رأس العمل، ومهنية واستمرارية الوظيفة الحكومية (Career Path). استمر العمل بكادر المستر ملز الذي قسم الوظائف إلى ثلاثة مستويات على اساس العمل وهي المستوى الإداري المهني ثم المستوى الفني وشبه المهني ثم المستوى الكتابي. ورغم اعتقاد واقتناع الكثيرين بأن هذا النظام الموروث سيوفر الاستقرار للخدمة المدنية، وسيمكنها من اداء رسالتها بمستوى عال من الكفاءة إلا أن ذلك لم يحدث كما كان متوقعا وذلك لدخول متغيرين جديدين موضوعيين وهما:

اولاً: ظهور المستوى السياسي والمتمثل في الوزراء والنواب البرلمانين والقيادات الحزبية، والتي كانت ترى في الخدمة المدنية إدارة لتنفيذ سياساتها دونما إعتبار لخبرتها او مهنتها. ولهذا فلقد بدأ التدخل السياسي بصورة مباشرة وغير مباشرة في سياسات وفي قرارات وفي أداء الخدمة المدنية بما لا يتفق والتقاليد المرعية والموروثة من الحكم البريطاني وهو ما انعكس سلبا على سلامة وكفاءة الجهاز الإداري للخدمة المدنية.

ثانياً: أن تطلعات وطموحات المواطنين في خدمات أفضل وفي الاستجابة العاجلة لمطالبهم في توفير ضروريات الحياة اليومية، وفي مشاريع التنمية الشئ الذي لم تعهده كوادر الخدمة المدنية أثر سلبا على الاسلوب الذي ورثته في أدائها لأعمالها من العهد البريطاني وهو مآدى الى نوع من العداء والريبة بين الجهاز الإداري وبين مواطني الأقاليم الذين بدأوا يحسون بالغبن والتهميش من قيادات الخدمة المدنية في المركز وعلى المستوى السياسي.

اهتم النظام السياسي ممثلا في الحكومة الاولي التي تسلمت الحكم من المستعمر البريطاني في سنة 1956م بتطوير وتأهيل العاملين فشرعت الحكومة في ارسال القيادات الإدارية والجامعيين في الخدمة المدنية، والذين مثل استيعابهم في الجهاز انتقالا نوعيا به من مجموعات الكتبة وماسكي

الدفاتر والنساخ الى جهاز يستوعب من يمثلون قيادات مستقبلية قادرة على استيعاب المعارف والعلوم الإدارية وغيرها وبالتالي يمكن ان يمثلوا طلائع لقيادات المستقبل القادرة على وضع السياسات واتخاذ القرارات وبالتالي تمكين الخدمة المدنية من الاضطلاع بأعباء التنمية الوطنية.

تم ابتعاث العديد من هذه الكوادر الى بريطانيا واوربا وامريكا لأغراض تأهيلهم وتمكينهم من التخصص في مختلف المجالات المهنية والإدارية. وتم على المستوى المحلي إنشاء معهد الإدارة العامة في سنة 1960م كمشروع مشترك بين الأمم المتحدة لتدريب وتأهيل الكوادر الوسطى في الخدمة المدنية، و ثم كذلك إنشاء مركز تطوير الإدارة والكفاية الإنتاجية في سنة 1964م يدعم من منظمة العمل الدولية لتدريب وتأهيل كوادر القطاع الخاص في المجالات الإدارية والفنية.

فترة الحكم العسكري الأول 1958-1964م:⁶

لم تستمر المساعي التي بدأت مع مطلع الإستقلال لتطوير الجهاز الإداري طويلاً ذلك ان البلاد شهدت في نوفمبر 1958م انقلاباً عسكرياً بقيادة قائد الجيش آنذاك الفريق ابراهيم عبود. وعلى الرغم من ان تلك الاصلاحات والمتمثلة في اعداد وتدريب الكوادر الإدارية لم تتأثر كثيراً وكذلك الحال بالنسبة لتكوين اللجان المتخصصة للنظر في هياكل وتنظيمات الخدمة المدنية إلا أن النظام العسكري قام بتكوين لجنة في سنة 1959م برئاسة رئيس القضاء سميت بلجنة (تنسيق العلاقات بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية)، وذلك بغرض وضع الأسس اللازمة لتحقيق المشاركة الشعبية. ولكن عمل اللجنة وما توصلت اليه من نتائج وتطبيقات جاءت وبالأعلى على المشاركة الشعبية وتمت خصماً على ممارسات الحكم الديمقراطي ومثلت نهاية لحيدة الخدمة المدنية ولاعتبارات الجدارة والاستمرارية في الخدمة المدنية.

تمثل انهاء المشاركة الشعبية في انشاء مجالس للمديريات يُعَيَّن اغلب اعضائها، ويرأسها الحاكم العسكري في المديرية. ولقد حلت عملياً محل المجالس المحلية التي اصبحت تابعة لها وبالتالي افتقدت الصفة الاعتبارية والوضعية المستقلة التي منحها لها قانون مارشال لسنة 1951م. وكذلك فقد جاء الفصل دونما مراعاة للوضعية والمكانة التي كان ينظر بها للموظف المركزي خصماً على شعبية القانون والترحيب به من جانب الموظف اللامركزي هذا وقد جاء اغلب اعضاء مجلس المديرية من اصحاب الولاء للنظام الجديد.

ولابد هنا من الإشارة الى أن هذه الأوضاع غير الطبيعية التي خلفها نظام الفريق عبود استمرت حتى بعد ثورة اكتوبر 1964م وذلك لأن الحكومة التي جاءت نتيجة ثورة اكتوبر ركزت اهتمامها

⁶. المصدر السابق، ص 130

على جوانب الحكم والسياسة ولم تهتم بقضايا الخدمة المدنية والإدارة . وهكذا ظل قانون مجالس المديرية على حاله كما وضعه النظام العسكري وبقيت المجالس المحلية تعاني من التهميش وظلت الخدمة المدنية تعاني من الكثير من المشاكل وجوانب القصور التي اعاقت أداءها منذ الإستقلال، هذا ورغم عدم تعاطي حكومة ثورة أكتوبر 1964م مع سلبيات قانون مجالس المديرية، ومع جوانب قصور الخدمة المدنية⁷ المزمنة: بيروقراطية سالبة وروتين قاتل وغياب للشفافية وتدخل للحكومة العسكرية في صميم شؤون الخدمة المدنية إلا أنه لا بد من الإشارة الى طاهرتين ميزتا حكومة أكتوبر الثورية:

تتمثل الظاهرة الأولى في أن العاملين في جهازي الخدمة المدنية والعامية عمالاً وموظفين وإداريين كانوا من اكثر الفئات التي شاركت في الأحزاب السياسية التي كان لها الدور الرئيسي في اسقاط الحكم العسكري وهو ما يعتبر خروجاً على احد موروثات النظام الإنجليزي وقيم الخدمة المدنية والمتمثل في حياد الخدمة المدنية وعدم تدخلها في السياسة. كما وانه من ناحية اخرى قد أبان بجلاء تشرب العاملين في الأجهزة الإدارية بالروح الوطنية وبالاستعداد للتجاوب مع الشعور العام ومع التوجه القومي العام عندما تحزب الأمور وعندما يتعلق الأمر يكون الشان العام على المحك وهو ما تكرر في انتفاضة 1985م ضد نظام الرئيس نميري .

اما الظاهرة الثانية فقد تمثلت في تكوين ما سمي بلجان التطهير بواسطة الحكومة، والتي كان من نتائجها ابعاد العديد من العاملين بالخدمة العامة على أسس لاعلاقة لها بالكفاءة او الجدارة او الإلتزام بقوانين الخدمة وهو ما اعتبر خروجاً على أسس الاستقرار والاستمرارية في الخدمة المدنية. ومثل كذلك سابقة لنقض معايير الجدارة والكفاءة كمعايير ومقاييس للتعامل مع رجال الخدمة المدنية وتعاقد غير مكتوب بينهم وبين السلطة الحاكمة لضمان بقائه واستمراره على رأس عمله هذا. مثلت هذه المواقف والقرارات التي اتخذتها حكومة أكتوبر سابقة استهدت بها وسارت عليها حكومة الإنقاذ بل وتوسعت في تطبيقها بدرجة أصابت الجهاز الإداري بنكبات لم يتعاف منها بعد وذلك لفقدانه العديد من كوادره القيادية والمؤهلة.

هذا واذا ما قسمنا فترة أكتوبر (1964-1969م) الى مرحلتين فإن المرحلة الأولى هي التي تميزت بقرارات التطهير وبتسيير الخدمة المدنية، اما المرحلة الثانية والتي جاءت نتيجة انتخابات نيابية تعددية حرة فإنها إتسمت بالتوجه نحو إحداث إصلاح في الخدمة المدنية وفي هيكلها ونظمها.

⁷. ميرغني عبد العال حمور: ، (الإدارة في السودان في القرن الحادي والعشرين)، تصورات ومقترحات محاضرة عامة بجامعة التقنية - ام درمان، نوفمبر 2008م.

ولتحقيق هذه الغاية لجأت الحكومة إلى تشكيل عدد من اللجان المؤقتة بغرض دراسة نظم وهياكل وإجراءات الخدمة المدنية والتوصية لمجلس الوزراء بشأن إصلاحها. كونت لجانان بغرض مراجعة مرتبات الموظفين والعمال وذلك في أغسطس 1965م وكانت كلتاهما برئاسة قضاة من المحكمة العليا.

أوصت اللجنة الأولى برفع الحد الأدنى للأجور إلى 13,900 جنية سوداني كما أوصت بالمساواة بين مرتبات الرجال والنساء. وكونت في نفس الفترة تقريباً لجنة أخرى بموجب قرار من مجلس الوزراء (رقم 875) في 1966 وذلك بغرض تنظيم الخدمة المدنية، وتقييم وضعها ورفع التوصيات الضرورية بشأنها لمجلس الوزراء ومع العمل على تنظيم العلاقات بين أجهزة الخدمة المدنية المختلفة. ومثلت توصيات اللجنة المادة الأساسية لمؤتمر لأغراض الإصلاح الإداري عقد في سنة 1969 كجهد مشترك بين معهد الإدارة العامة وسكرتارية مجلس الوزراء ومثل علامة بارزة في مسيرة إصلاح الخدمة المدنية وذلك لأنه:

أولاً: شارك فيه كبار رجالات الخدمة المدنية والسياسة والوزراء، وزعماء المعارضة وخرج بتوصيات كثيرة مست جوهر تنظيم وتطوير وتحسين أداء الخدمة المدنية وقد وجدت طريقها لمجلس الوزراء. ثانياً: فإنه وقبل البت في تلك التوصيات بواسطة مجلس الوزراء حدث انقلاب الرئيس جعفر نميري (25 مايو) إلا أن ذلك الانقلاب لم يقض على تلك التوصيات، وذلك لأنه كان من ضمن وزارات حكومة الرئيس نميري التي كونها في 1971م كانت هناك وزارة للخدمة العامة والإصلاح الإداري، وعلى رأسها مدير سابق لمعهد الإدارة العامة، وفي ذات الوقت خبير سابق بالبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة⁸. ولهذا تبنت وزارة الخدمة العامة والإصلاح الإداري توصيات مؤتمر الإصلاح الإداري كإستراتيجية شاملة وطويلة المدى لتحقيق نقله نوعية في مجال اصلاح الخدمة المدنية في السودان وذلك بالتعاون مع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة. مثل انشاء هذه الوزارة توجهها متكاملًا للعناية بالجهاز الإداري وذلك من منطلق تجميع الوزارات المعنية بالعنصر البشري وإدارة الوظيفة العامة والقوى العاملة والتدريب تحت قيادة واحدة. وهكذا فقد ضمت وزارة الخدمة العامة والإصلاح الإداري، والتي يدل اسمها على انها وزارة ذات رسالة تتعلق بإصلاح وتنظيم وتطوير الجهاز الإداري للخدمة المدنية والإصلاح، شملت ديوان شئون الخدمة ومصالحة المعاشات، ومصالحة العمل والمؤسسة العامة للتأمينات الإجتماعية، ومؤسسة الثقافة العمالية، وإدارة الموظفين العموميين، وإدارة التدريب،

⁸. عليه عبدالوهاب مصطفى: (الإصلاح الإداري في السودان بالتركيز على مشكلة فائض العمالة في الخدمة العامة)، بحث تكميلي لنيل درجة الماجستير، مدرسة العلوم الإدارية- جامعة الخرطوم - الخرطوم، 1997م، ص 53.

واكاديمية السودان للعلوم الإدارية، ولجنة الإختيار للموظفين العموميين ولجنة الإختيار للخدمة العامة، ولجنة استئنافات العاملين وإدارة التنظيم والإصلاح الإداري. شرعت الوزارة في عملها، وبدأت في فتح نافذة على العالم الخارجي وعلى المنظمات الدولية تحديدا وكذلك التعاون مع البرنامج الإنمائي للامم المتحدة ومع لجنة منظمة العمل الدولية سنة 1977م وسرعان ما عرضت الوزارة خططها وبرامجها للإصلاح الإداري، والتي تمثل تخطيطا طويل المدى يستهدف اصلاحا شاملا للجهاز الإداري عرض على مؤتمر الإصلاح الإداري في سنة 1973م اطلق عليه مؤتمر الإصلاح الإداري الثاني وذلك في اشارة لمؤتمر الإصلاح الإداري الأول في سنة 1969م. شهدت هذه الفترة كذلك وكنتيجة لمبادرة لجنة منظمة العمل الدولية في 1978م بإجازة مشروع لتقويم وترتيب الوظائف ولقد أنشئ كذلك مجلس للخدمة العامة في عام 1972م ليكون مسؤولاً عن وضع سياسات الخدمة العامة المختلفة وتحديد اهدافها وقد ضمنت في المادة (203) في الفصل الثالث من الدستور الذي اجيز في مايو 1973م،

وفي ذات الاتجاه وضعت وزارة الخدمة العامة والإصلاح الإداري قانون الخدمة العامة لسنة 1973م، والذي شمل جميع وجوه الإستخدام والعمل منذ بدء التعيين وحتى بلوغ سن التقاعد والحصول على فوائد ما بعد الخدمة. وبجانب هذا القانون اصدرت الوزارة العديد من القوانين واللوائح التي غطت جميع جوانب الوظيفة العامة، وجميع أوجه البناء التنظيمي للجهاز الحكومي. وهو ما يمثل ثورة بالنسبة لمسيرة الخدمة المدنية في السودان الا انه وللأسف فقد أجهضت تلك الجهود، ولم تحقق الخطط والإجراءات نتائجها بل أن الوزارة نفسها حلت في سنة 1981م، ووزعت إختصاصاتها الى جهات متعددة، وتزامن حلها تقريبا مع صدور قانون الحكم الإقليمي الذي نتج عنه تقلص سلطات الوزارات المركزية، والغاء وزارتي الداخلية والإعلام. وهي لا مركزية تزامنت مع الحكم الإقليمي لجنوب السودان ولكنها كانت لامركزية لم تقلص او تمس سلطات رئيس الجمهورية. وهكذا الحكم الشمولي!!

هذا ويمكن أن يعزى فشل وزارة الخدمة العامة والإصلاح الإداري وعجزها عن تحقيق اهدافها الى عدة عوامل أهمها:

- يتطلب الإصلاح الإداري مناخاً من الديمقراطية والمشاركة والشفافية وتداول الآراء والمكاشفة الشئ الذي لم يكن يتوفر في ظل نظام شمولي.
- يتطلب العمل إعداد وتهيئة بيئة إدارية واعية ومدركة لأهمية الإصلاح الإداري ولدوره في توصيل الخدمات لجمهور المواطنين، بينما البيئة التي تم فيها الشروع في برامج وخطط

الإصلاح الإداري كانت لخدمة مدنية صفوية لم يكن التواصل مع الجمهور يمثل جزءاً من ثقافتها كما لم تكن افكار ومفاهيم التنسيق والتكامل بين الوزارات والمؤسسات الإدارية تمثل جزءاً من تراث الخدمة المدنية في السودان.

- نجاح الإصلاح الإداري يتوقف على نظام لامركزي يقوم على تمليك جزء من السلطات للمواطنين من خلال الحكم المحلي الشئ الذي لم يكن يتوفر في ظل نظام شمولي عسكري.
- يمثل تدريب وإعداد كوادر متخصصة ومتمكنة من افكار الإصلاح الإداري جزءاً أساسياً بل وشرطاً لازماً لنشر الفكر الإداري المتقدم ولتحقيق التواصل مع المواطنين ولتفعيل الإصلاح الإداري، ولأعمال الإبداع والابتكار لنشر وتوصيل الأفكار الجديدة للمواطنين.
- يتطلب نجاح الإصلاح الإداري أن تعمل وزارة الخدمة العامة بروح وب عقلية وبأسلوب الفريق المتجانس وهو مالم يحدث، ذلك أن العمل كان يدار بمركزية مطلقة، بل ان مصالح وإدارات كان يمثل عملها ركيزة اساسية لنجاح الإصلاح الإداري وذلك لارتباط طبيعة عملها باعداد وتاهيل وتدريب الكوادر اللازمة للإصلاح الإداري، مثل ديوان شئون الخدمة الذي كانت تمثل قياداته قمة الإستنارة والتمكن من افكار التطوير والتنمية والإصلاح كانت مشاركته محدودة وهامشية في برامج الوزارة القيادية في مجال الإصلاح والتنمية الإدارية.
- سطرت خلال فترة مايو قيم ومفاهيم جديدة على الخدمة المدنية السودانية اذ حل الإختبار والتعيين على أساس الولاء، والانتماء للإتحاد الاشتراكي محل الجدارة والتأهيل العلمي والأكاديمي. وهو ما وضع على صدارة الخدمة العامة عناصر لا علاقة لها بأسس ومفاهيم الخدمة المدنية وقيمها الإصلاحية. كما وأن التطهير والإبعاد بل وانشاء وتكوين وحل اجهزة إدارية بكاملها بل وتغيير تبعيتها على اسس غير موضوعية ولا علمية ممارسة عادية و متكررة.

انتهى حكم المشير جعفر نميري في ابريل 1985م نتيجة انتفاضة شعبية وحلت محله وزارة انتقالية لفترة⁹ عام لم تتم خلالها أي محاولات تذكر في مجال إصلاح ما خلفه حكم النميري خلال الستة عشر عاماً التي حكم فيها البلاد، وأن كانت قد قامت عدة محاولات للتصدي لبعض ما خلفه من مثالب ومشاكل. ولقد كونَ رئيس الوزراء لجنة لإعادة النظر في هياكل الخدمة القائمة ولمراجعة مواقف القوى العاملة ولتقييم أداء بعض المؤسسات العامة. ولكن ورغم الدراسات التي تقدمت بها تلك اللجان إلا أن الوقت لم يساعدها واعقبها حكومة منتخبة ديمقراطياً قامت بدورها بانشاء وزارة للخدمة

⁹. المصدر السابق، ص 65.

العامة والإصلاح الإداري وذلك في مايو 1988م. وبدأت عملها من خلال أسلوب عمل يطلق عليه الحصار الإداري وهو القيام بالإصلاح الإداري على أساس كل وزارة على حدة. ولم يستمر نشاط الإصلاح ذلك لفترة طويلة حتى قام انقلاب الإنقاذ. استمرت الحكومات المتعاقبة على السودان في محاولاتها لأحداث إصلاح في جهاز الخدمة المدنية في السودان. وقد كان أسلوبها جميعاً هو اللجوء الى تكوين لجان فنية لأحداث مثل هذا الإصلاح، تتساوى في هذا الحكومات الديمقراطية والحكومات الشمولية. إلا أن نصيب جميع هذه المحاولات من النجاح كان متواضعاً، وذلك لأنها كانت تصطدم جميعها بقضايا متشابهة ومتماثلة. ويأتي على رأس تلك العقبات دائماً الأوضاع الاقتصادية المتردية للإقتصاد السوداني والتي كانت تقعد بالحكومات عن تلبية برامج الإصلاح الطموحة التي تتقدم بها اللجان الفنية المختلفة وكان منها أيضاً أن برامج الإصلاح الإداري كانت دائماً تركز اهتمامها الغالب على جوانب وابعاد تقليدية كالهياكل التنظيمية والنظم واللوائح والإجراءات كما وكانت تدور حول الوظيفة وليس الموظف ومحاولة الإرتقاء بمستوى أدائه والتعاطي مع توجهاته الإجتماعية والنفسية وكيفية تحفيزه، وربطه بطبيعة عمله ووظيفته والإرتقاء بمستوى دافعيته واحساسه بالإنتماء.

لم تتعاط محاولات الإصلاح المتعاقب الا في ما ندر بقضايا حياة المواطنين، ومشاكلهم المعيشية . هذا ولقد ظل الإصلاح الإداري للخدمة المدنية محلياً في تكوينه وبنيته، وفي أساليب أدائه وتوجهاته بل وكان بعيداً كل البعد عن قضايا الحداثة والتطوير، وعن امكانات إدخال التطوير والتحسين اليه والإنتقال به الى واقع ومتطلبات القرن الحادي والعشرين.

إن الإغراق في تفاصيل اصلاح الخدمة المدنية في السودان من خلال رؤى ومفاهيم القرن الماضي التقليدية ، والتي ما عادت تواكب احتياجات مجتمع ما بعد الصناعة كما وصفها الفين توفلر في كتابيه "صدمة المستقبل" و"الموجة الثالثة"، وكما اشار اليها قيبيلر واوزبورن في كتابهما "إعادة اختراع الحكومة". مثل هذا التوجه من شأنه، بجانب ما يعنيه من حرمان للخدمة المدنية السودانية من معطيات العصر، فإنه من شأنه كذلك أن لا يمكن للسودان من ولوج أبواب التنمية الإقتصادية والإجتماعية، والتي لا تتحقق إلا من خلال خدمة مدنية حديثة.

يقول احمد صقر عاشور¹⁰ في هذا الصدد بأن هناك ملامح او معالم لمنظومة جديدة للإدارة الحكومية والإصلاح بدأت تتبلور وتتشكل ملامحها منذ اكثر من عشر سنوات في العالم، إذ قد ظهرت في البيئه المحيطة بعمل الدولة والجهاز الحكومي في اغلب دول العالم، كما يقول عاشور،

¹⁰ . احمد صقر عاشور : استراتيجية الاصلاح الإداري، دروس من تجارب الامم، مادة علمية قدمت ضمن اعمال تطوير الحكومة في قطر

في الفترة من 5-16 نوفمبر 1992م. ص 5

تحديات وتغيرات اقتصادية واجتماعية وسياسية غير مسبوقه في تاريخ البشرية، وأن آثارها وتداعياتها أخذت تتعاظم وتتسارع للمستوى الذي جعل، حسب قوله، منظومة الإدارة الحكومية التقليدية لم تعد صالحة للتحديات والظروف الجديدة. وهو يعنى كما يقول أنه قد تبين خطر تلك المنظومة التي تعتمد على الهياكل والقواعد واللوائح والإجراءات الرسمية والمركزية في القرار، وإحتكار المبادرة في السياسات والبرامج العامة والإدارة. ويضيف د. عاشور بأن تلك المنظومة الحكومية التقليدية غير معنية بالكلفة او الانتاجية او الفاعلية او الجودة، وألآثار والنتائج النهائية للعمل الحكومي عموماً. كما وانها حسب قوله غير معنية ايضاً بدور او رد فعل او مشاركة المواطنين ولا كذلك بالتحديات والطموحات التنموية والمجتمعية.

ومن منطلق دعوته للتخلص من الإدارة الحكومية التقليدية والتي اوضح سماتها وملامحها يدعوا الى نظام يقول بانه يصلح للإدارة الحكومية الجديدة، ومعطيات القرن الحادي والعشرين ويضيف بان اهم ملامح هذا النظام الجديد هي انه يشق من الاولويات التنموية، وأنه بالتالي موجه بها. وأنه يعتمد على المشاركة القاعدية المجتمعية في منظومة الحكم والإدارة. وأنه يأخذ بنظام الإدارة الإستراتيجية كمنهج لإدارة المؤسسات الحكومية. وأن توجهه الرئيسي هو في مؤسسية الأداء، إدارة وقياساً وتقيماً ومساءلة. ويختم عاشور بأنه لتفعيل هذه الملامح الواردة فإنه لا بد من توفير بيئة جديدة للعمل الحكومي تعتمد منظومة الإدارة الحكومية فيها على السوق والمنافسة كقوى وآليات موجهة ومحفزة لتحسين الأداء الحكومي.

وفي ذات اتجاه احمد صقر عاشور يقول د. علي السلمي¹¹ في ورقة له بعنوان (الإدارة العامة في العالم العربي وتحديات عصر المعلومات) بان اهمية تناول تأثير ثورة المعلومات وتداعياتها على الإدارة العربية تنبعث في حقيقة انها تمثل حجر الزاوية للسيطرة على مختلف فروع الإنتاج وتحريك فعاليات الإقتصاد الوطني ، بأساليبها المختلفة مثل التوجيه والضبط الإداري، بما يعني أن فعاليتها (فعالية الإدارة) ومستوى كفاءتها هي من اهم العوامل المحددة لمعدلات النمو الإقتصادي والتطور الإجماعي ، وذلك رغم أن المحاولات التي بذلت لتطوير هذا المجال لاترقي لمستوى اهميته مما جعل الإدارة العامة تدخل في مازق حقيقي يستوجب التطور الشامل للإدارة العامة ولأساليب ادائها ، وبما يتسق، ومعطيات عصر المعلومات والذي تميز كجزء من الثورة التكنولوجية بالإستثمار المكثف لتقنيات الإتصالات والإلكترونيات والحاسب الآلي، وهو مازاد من نسبتها في تكلفة انتاج السلع والخدمات وفي سيطرتها على مختلف مجالات الحياة مما جعل منها ركيزة اساسية في عمليات بناء

¹¹. د. علي السلمي: الإدارة العامة في العالم العربي و تحديات عصر المعلومات.

الإقتصاد الوطني، وهو ما أدى كذلك ونتيجة للاهتمام بالإبداع والإبتكار والخلق لتحقيق الموقف التنافسي المطلوب . ولقد كان من نتيجة هذه التطورات أن تضخم الجهاز الإداري للدولة، وزاد الإرتباط بين تلك التغيرات والتحولات في التوجه المستقبلي والتطوري وان زاد الإرتباط بالنظام السياسي وغلبت معاييرها في اتخاذ القرارات وفي تضخم اعداد العاملين بالدولة وفي عملية الثبات والسكون كأساس لتحقيق الفعالية، والى اهدار الطاقات البشرية والإفراط في التركيز على الرسميات والشكليات مما قلل من تفاعلها مع البيئة . ومن توجهها نحو العاملين وافتقارها للرؤيا الشاملة، وضعف توجهها نحو السوق ، وضعف استفادتها من السوق ومن الاستفادة من التكنولوجيا الحديثة، وضعف الإستفادة في الموارد البشرية وضعف الثقة بها. وهو ما يقتضي اصلاحا اداريا شاملا يستهدف المستقبل ويلتحم بالبيئة وبالمواطن. وهو ما يحتم بالضرورة اعادة النظر في فلسفة الجهاز الإداري وفي اهدافه وهياكله التنظيمية وتكثيف الإعداد والتجهيز الملائم له مع التركيز على خدمة المواطنين والإرتباط بهم¹².

ويستطرد د.علي السلمي ليقدر بانها من الأهمية بمكان للإدارة المعاصرة أن تتعامل في المستقبل ولاكتفي على الماضي او تنحصر في الحاضر. ومن ثم فإن الشاغل الأساسي لها هو التخطيط الإستراتيجي للوصول الى المستقبل مع رفض المبادئ والمسلّمات التقليدية في الفكر الإداري التي تفرز الأنماط الجامدة والقواعد الموحدة في العمل. وذلك مع المرونة والقدرة على التكيف واستيعاب التقنيات الحديثة ، والسعي الى التميز وارضاء العملاء (المواطنين) . ويضيف بان من اساسيات مثل هذه الإدارة المعاصرة هو وضوح الأهداف الإستراتيجية ، ومرونة الهياكل التنظيمية ودقة الإختيار للعاملين، وتحديد الصلاحيات، وتوفير المعلومات، ومع توفر الموارد المادية المناسبة، والتقنيات الملائمة، وقنوات الإتصال الفاعلة والمتطورة نحو المجتمع والبيئة الخارجية، ومع التأكيد على أن اهم محركات ودوافع مثل هذه الإدارة المعاصرة نحو التطوير والتحديث يجب أن تتلخص في احتياجات وطموحات وتطلعات المواطنين، والتقنيات المتطورة والتعاطي مع التغيير .

ويضيف د. عبد العزيز الشربيني¹³ صوته الى المنادين بخطورة عوائق البيروقراطية وضرورة إزالتها لما قد تجره على الإستثمار من ناحية، وعلى مصالح المواطنين ومؤسسات الأعمال من ناحية اخرى، فإنه يرى ضرورة اتباع اساليب غير تقليدية للإصلاح الإداري . وهو يرى أن يبدأ الإصلاح من قمة الهرم الإداري إلى جهة مستوى مجلس الوزراء، والذي عليه تفويض صلاحياته إلى مستويات

¹². الجمعية العربية للإدارة. العدد 20، يناير 1998م ص 12.

¹³. عبد العزيز الشربيني: المداخل الرئيسية للإصلاح الإداري، نشرة اخبار الإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية - العدد الحادي عشر،

الإدارات الحكومية لضمان انسياب الأعمال وفعالية القرار ، كما ويرى ضرورة تحديد العلائق وتنظيمها وتحديدها بين مجلس الوزراء من جهة والجهاز التشريعي من جهة اخرى . وهو يطلق على الإصلاح الإداري على هذا المستوى مصطلح الإصلاح الكلي (macro)، اما بالنسبة للإصلاح على المستوى التفصيلي (micro) فيرى انه يشمل الوحدات الحكومية والمؤسسات العامة . كما انه يرى ضرورة التفرقة بين المؤشرات الثقافية على الإصلاح ويعني بها التوجهات السلوكية للجهات المشاركة فيها . وبين المؤشرات الهيكلية السالبة مثل ما تفعله الحكومات عندما تريد تقليص العمالة الفائضة في جهاز الدولة وذلك نتيجة عوامل سياسية واجتماعية .

أن استعراض أداء هؤلاء العلماء والكتاب من شأنه من ناحية أن يلقى الضوء على الطابع الإقليمي والعربي على مشاكل الخدمة المدنية، كما من شأنه أن يساعدنا من خلال رفقنا بأسلوب وطريقة التعاطي مع قضايا الإصلاح الإداري وإيجاد العلاج الملائم لها ، مع الاخذ في الحسبان خصوصية السودان والظروف التي مرت به .

استعراض لتجارب ناجحة في إصلاح الخدمة المدنية:

قبل أن نستعرض بعض الأفكار لبعض الدارسين السودانيين حول سبل ووسائل الإصلاح الإداري للخدمة المدنية من المفيد استعراض ثلاثة من التجارب الناجحة في مجال الإصلاح الإداري للإستئناس بها والإستفادة منها في المقترحات التي سيقدمها الباحث لإصلاح الخدمة المدنية في السودان . ولقد اطلق د. احمد صقر عاشور¹⁴ في دراسة له غير منشورة بعنوان (الدروس المستفادة من تجارب الإصلاح الإداري) وهما تجربتان عالميتان وتجربة عربية .

تجربة جاميكا: وتمثل التجربه الأولى التي اطلق عليها التجربه الأولى المضيئه ووصفها بانها تجربة مميزة لانها مثلت جزء من برنامج شامل للإصلاح الإقتصادي واعادة الهيكلة الإقتصادية، ولأنها ايضا محاولة حسب وصفه لتحقيق وثبة طموحة في التطوير الإداري حاولت بها جاميكا تجاوز اخفاقات ماضية لها . ويعزو سبب نجاحها في الدعم والنقل السياسي الذي تمثل في تشكيل لجنة وزارية للإصلاح الإداري برئاسة رئيس الوزراء، ويتمثل العنصر الثاني ماتم في اصلاح الخدمة المدنية وإدارة الموارد البشرية تمثل في تحقيق لا مركزية نظم الموارد البشرية ، وتطبيق برنامج تحسين الأداء الذي يعتمد على المشاركة والتحفيز الذاتي الداخلي ، وذلك بالإضافة الى اصلاح نظام الموازنة والنظم المالية الأخرى .

¹⁴ د. احمد صقر عاشور، مصدر سابق، ص 120.

اما التجربة المضيئة الثانية بالنسبة له فهي تجربة سنغافوره التي حققت وثبه تنموية غير مسبوقه في تاريخ الأمم (حسب وصفه) خلال فترة لا تتجاوز حقبتين، كما وان الإصلاح فيها يبدأ بعد الإستقلال مباشرة (1959) وتتمثل اهم عوامل التميز في تلك التجربة في شمولية ونظامية الإصلاح وتكامل عناصره ومقدماته الهيكلية والسياسية والسلوكية خلال فترة تدريجية وتراكمية تبلغ عشرين عاما. تم بجانب ذلك مركزة النظام حول الموظف وليس الوظيفة بحيث يتيح للموظف اطلاق طاقاته وتعميق التزامه مع تقرب نظام الرواتب للقطاع الخاص . والتاكيد على اهمية تطبيق نظم إداريه حديثة كالمسار الوظيفي (career development) وتنمية الحياة الوظيفية (career Path)، والى جانب ما تقدم تم الإهتمام باصلاح عقلية واتجاهات وسلوكيات الموظف العام ليتلائم مع معطيات الإصلاح الإداري وذلك من خلال انشاء مركز دراسات متخصص ، وانشاء مؤسسه شعبية لدعم دور مراكز المجتمعات المحلية كوسيط بين الأجهزة الحكومية والمواطنين ومشاركة الموظفين للمواطنين في مشروعات جماهيرية واسعة للخدمة العامة، وتاكيد اعلاء مكانة الجدارة والكفاءة في الترقيات، وزيادة الإعتماد على العمالة الوطنية ، وانشاء مكتب قومي لتلقي شكاوي المواطنين ، والإحالة المبكره على التقاعد للعناصر غير الكفؤة والتحول من نظام الموازنة التقليدية الى نظام موازنة البرامج والأداء ومحاربة الفساد في الجهاز الحكومي وإعادة تنظيم الهياكل الإدارية والوزارية العليا لإزالة الازدواجية والتشتت. والدعم والمؤازرة للقيادة السياسية العليا .

تجربة تونس: اما تجربته الناجحة الثالثه فيقول انها تجربة دولة تونس. ويقول بان عناصر نجاحها بالرغم من انها لازالت حديثه فتعود الى تبعية الإصلاح ولجانه لرئيس الوزراء (الوزير الأول) وبانها تناولت عناصر متعددة للإصلاح الإداري ، شكل لكل منها فريق عمل (لجنة) ضمن خبرات وكفاءات متعددة ومتنوعة بالإضافة الى مؤهلات اكاديمية وممارسة عملية وفي الجهات المعنية بالإصلاح. وشملت في اعمالها أبعاد التشريع واللوائح وتبسيط الإجراءات ونظم إدارة الخدمات المقدمة للمواطنين، وتعيين بعض المواطنين لمتابعة وتقييم نوعية ومستوى الخدمات المقدمة للجمهور .

وفي ورقة عمل لوزارة الخدمة المدنية بالمملكة العربية السعودية بعنوان (حوار حول تجربة المملكة في مجال تجديد الاداره الحكوميه والإصلاح الإداري) ¹⁵ تقول الورقة بان تجديد الإدارة الحكومية لا ينبغي أن يكون هدفا في حد ذاته (اي لمجرد التجديد) وانما ينبغي أن يأتي وليد الحاجة والقناعة

¹⁵ . وزارة الخدمة المدنية: المملكة العربية السعودية: تجربة المملكة في مجال تجديد الإدارة الحكومية والإصلاح الإداري، مقدمة لإجتماع

للمنظمة العربية للتنمية الإدارية بمخطط عمان، سبتمبر 1999، ص. 9

وامكانية التنفيذ. وانه يجب أن يكون موجه بالأولويات التنموية في البلاد المعنية وان هذا هو، كما تقول ورقة العمل، سبب نجاح تجربة المملكة في مجال التجديد . كما وان التغيير يجب أن يكون مدروساً، ويجب أن يكون ايضا هناك تصور عام وتوقع لتأثيراته المختلفة على اوجه التنمية الوطنية الشاملة والمستفيدين منها.

وتستطرد الورقة لتقول بان التجديد في الجهاز الحكومي لا بد أن يعني بمصلحة المستفيدين، والعاملين والتكلفة وملائمة الإجراءات وبساطتها وسهولة مناولة البضائع والخدمات وان يكون قابلا للقياس من اجل تحديد اثاره الموجبة والسالبة، وان يحمل في طياته ميزة او خاصية التنبية لإعادة التطوير في الوقت المناسب وتستطرد الورقة لتشير الى ضرورة اعادة النظر بالهيكلية التنظيمية للأجهزة الحكومية وإعادة النظر بالأدوار المسندة اليها ، واعادة توزيع القوى العاملة عددا ونوعا وصلاحيية وصولا الى تحقيق مبدأ وضع الرجل المناسب في المكان المناسب في المنظمة المناسبة. اما في مجال القوى العاملة فإن الورقة تقول بانه قد برز اهتمام بهذا الجانب، وذلك على النحو الآتي :-

- اعتبار العنصر البشري حجر الأساس في تحقيق التنمية الوطنية .
- التوسع في مجال التعليم العام والعالي والتدريب .
- النظر الى التدريب كحافز اساسي للتعليم في سد الإحتياجات الملحة للتنمية الوطنية.
- التوسع في ابتعاث الشباب السعودي للخارج استجابة لاحتياجات التنمية .
- الاهتمام بالتعليم الفني والتدريب المهني .
- الاهتمام بتخطيط القوى العاملة من خلال مجلس القوى العاملة.
- الإهتمام برعاية الموظف العام وتطوير أدائه من خلال مجلس الخدمة المدنية والعمل على اصدار لوائحها وانظمتها ورعايتها بالتطور والتحديث ودراسة الرواتب والأجور والبدلات والحوافز بغرض تحديثها .
- انشاء وزارة الخدمة المدنية التي حلت محل الديوان العام للخدمة المدنية لتسهم من خلال عضويتها في مجلس الوزراء في ما تضعه الدولة من سياسات وتوجهات تهدف الى رفع كفاءة أداء الوظيفة العامة .
- رقد تجربة السعودية في مجال الإصلاح الإداري بدراسات العلماء وتجارب الدول الأخرى. تعرضت هذه الدراسة في استعراضها لمسيرة الخدمة المدنية السعودية للتجارب التي قامت بها مختلف الأنظمة والحكومات التي تعاقبت على حكم السعودية الا أنه وبعد استعراض ماتعرضت له

الدراسة من رؤى وافكار لبعض العلماء والدارسين وما قدمته من تجارب لبعض الدول فإنه يمكن الآن وبعد الوقوف على ما قدمه بعض الدارسين السعوديين من آراء وملاحظات من خلال اوراق علمية يمكن التقدم باقتراحات وملاحظات واطافات محددة بغرض الإسهام في الإرتقاء بمسيرة الخدمة المدنية السعودية وبدورها في تحقيق التنمية المبتغاة في مختلف المجالات الإقتصادية والسياسية والإجتماعية وكذلك لترشيد وتوجيه دورها كآلية حضارية تساهم في تطوير وعي الإنسان السعودي، وفي زيادة اسهامه ومشاركته في البناء الوطني.

المؤتمر القومي الأول للخدمة العامة في السودان:¹⁶

لابد في هذا المفترق من وقفة متأنية عند المؤتمر القومي للخدمة العامة الذي انعقد في الخرطوم في ابريل - مايو 2001م. والذي قدم بوصفه مشروع لإستراتيجية تنمية وتطوير الخدمة العامة للسنوات 2002م - 2026م تحت مظلة وزارة العمل والإصلاح الإداري - المجلس الأعلى للإصلاح الإداري. والذي وعد في حالة الإلتزام بالأهداف والرؤي التي دعا لها ونادى بها أن يحظي السودان بخدمة منحازة للأهداف العليا لوطنها وأمتها، وملتزمة بسياسات وبرامج حكومتها، ومنضبطة في ادائها وسلوكها ومرنة في تنظيمها وادارتها ومواكبة لمتطلبات عصرها ومتطورة. تستوعب المتغيرات والمستجدات التي تحيط بها ومبادرة بالمساهمة في رسم السياسات ووضع الخطط والبرامج لتنفيذها ومبادرة بتلمس المشاكل واقتراح الحلول المناسبة لها . ونظرة لما بشر به القائمون بذلك المؤتمر تدعو الى القول بان الخدمة العامة بحسب توقعاتهم كانت ستقارب الكمال ولا تقول ستبلغ الكمال ذلك أن الكمال لله وحده. وليتم طرح السؤال المنطقي اين الخدمة العامة اليوم بعد عشره سنوات او يزيد مما يشير به الذين نظموا لذلك المؤتمر القومي وإدارته؟

راى ذلك المؤتمر بعد تحديده للموجهات المهنية والفكرية للخدمة العامة أن يعالج مشكلات الخدمة العامة من خلال خمسة محاور تغطي المجالات الرئيسية للخدمة وهي :-

- العنصر البشري
- الهياكل التنظيمية
- الأجور والمزايا الإضافية
- نظم واجراءات بيئة العمل

¹⁶. وزارة العمل والإصلاح الإداري: المجلس الأعلى للإصلاح الإداري: المؤتمر القومي للخدمة العامة. ابريل/مايو 2001م. مشروع استراتيجيات وتطوير الخدمة العامة 2002م -2026م، ص 402

- تشريعات الخدمة العامة.

قسم المؤتمرين على المحاور وتقدموا بعد نقاشات مستفيضة، وتحليلات علمية الى حلول جذرية وشاملة لمشاكل الخدمة العامة وتحدياتها على المدنيين القريب والبعيد الشئ الذي ادى بجدل اي اجتهادات اخرى اشبه مايكون بمحاولة اختراع العجلة. وهو ما يقود بدوره الى التحري والبحث لمعرفة أسباب عدم نجاح بل بالأحرى عدم تطبيق تلك الحلول لاسيما وانها في وقتها وجدت دعما وتأييدا بل ووعدا بالعمل على تفعيلها؛ لا سيما وانه قد اعقب ذلك المؤتمر العديد من اللقاءات وورش العمل والمؤتمرات والتي لم تخرج كثيرا مما توصل اليه المؤتمر القومي للخدمة العامة المنعقد في أبريل / مايو (28 أبريل - 1 مايو 2002 م) وهو ماجعلنا نحيل المعنيين جميعا إداريين وسياسيين إلى الآية الكريمة (ياأيها الذين آمنوا لم تقولون مالا تفعلون كبر مقتا عند الله أن تقولوا مالا تفعلون - سورة ص، الآيتين 2،3) .

في ورقه علمية في نفس المؤتمر للأستاذ / عبد الكريم يعقوب والدكتور سوار الذهب أحمد عيسى¹⁷ بعنوان (الخدمة العامة في السودان: مسيرتها وجهود إصلاحها) استعرض فيها الباحثان مظاهر اخفاقات الخدمة المدنية واسباب تلك الإخفاقات، ومقترحات محددة لتجاوزها ولكنها وكغيرها لم تجد من يهتم بتطبيقها او الإستفادة منها لأغراض الإصلاح والتطوير. ولقد كان من اهم ماتضمنته تلك الدراسة مايلي :

إن مشكلة الخدمة العامة المتجسدة في تدني وتدهور عطائها لم تكن وليدة الصدفة بل إنما نتاج طبيعي لغياب القيم الإدارية السليمة وللمفاهيم والسياسات والممارسات والمنهج الذي انتهجه الحكومات المتعاقبة. (ويرى الباحث أن نضيف هنا "والحكومة الحالية" أي حكومة الإنقاذ والتي لم نر منها وبعد ثلاثة وعشرين عاما نهجا يختلف عن سابقتها). ونتيجة لسلوك القيادات الإدارية غير المرتبطة بأخلاقيات الخدمة العامة واثر ذلك السلوك على نمو الخدمة العامة الكمي والنوعي (ص1). والدراسة اذ تورد قائمة طويلة لأسباب تدهور الخدمة العامة، من بينها تغيير القيادات الإدارية المقنترة والمدرية بقيادات غير مدربة وغير مؤهلة في بعض الحالات وربط ذلك بالمتغيرات السياسية (ويمكن أن تشير هنا الى سياسات التطهير التي اتبعها نظام الإنقاذ وإلى تقديمه وبصورة مستمرة اعتبارات الولاء السياسي للنظام على اعتبارات الجدارة والتأهيل) وذلك على جميع مستويات الخدمة التنظيمية وليس فقط مستوى القيادات

¹⁷. أ.عبد الكريم يعقوب. ود. سوار الذهب احمد عيسى، الخدمة العامة في السودان: المؤتمر القومي للخدمة العامة، الاوراق العلمية، المجلد الاول ص1.

حصرت الدراسة المحاولات التي تمت لإصلاح وتطوير الجهاز الإداري للخدمة العامة منذ مطلع الإستقلال في 1956 وحتى المؤتمر الذي قدمت فيه الورقة في 1969 م بأحدى وعشرين محاولة . ولقد تمت دراسة أخرى قام بها مجلس الوزراء (الأمانة العامة) لحصص محاولات الإصلاح والتطوير لجهاز الخدمة العامة، أوضحت أن الدراسات بلغت خمسة وثلاثون دراسة ولكنها جميعاً لم تحرك مياه الخدمة العامة الراكدة .

بعد أن أوضحت ذات الدراسة مظاهر قصور وسلبات الخدمة العامة ، فإنها تقوم بتقديم اهداف ثورة الإنقاذ الوطني (اربعة عشر هدفاً) للتغلب على ذلك التدهور والإنهيار في الخدمة المدنية كما أوضحت مرتكزات ذلك البرنامج التي تتلخص في قومية جهاز الخدمة المدنية ، وفي اعطاء البعد الإجتماعي والإنساني ما يستحق من وزن كما يتعرض برنامج الإنقاذ لآليات تنفيذ البرنامج على اساس مرحلي .

تقول الدراسة بان البرنامج قد حقق نتائج ملموسة خلال أعوامه الأولى تمثلت في حسم فلسفة الحكم وتوجهه وبعد أن حددت أجهزة الحكم من مركزية وولائية ومحلية كما تم مراجعة التشريعات المتعلقة بنظم الخدمة العامة لتواكب التوجه القومي وفلسفة الحكم، وتمت مراجعة القوانين المنظمة للأجهزة الرقابية تستدرك نفس الدرسة، أن البرنامج القومي للإصلاح الإداري تآثر سلباً بما حدث من تراجع الدعم السياسي والمعنوي الذي حظى به على اعلى المستويات ، وفتور الحماس الذي استقبل به لدى قطاعات واسعة في الجهاز التنفيذي كما افتقد ادارة التحريك والمتابعة المتمثلة في الجهاز المركزي للإصلاح الإداري، وان الباحث اذ يعتبر هذه العبارة السابقة بمثابة شهادة وفاة لجهود الإصلاح الإداري في عهد الإنقاذ الا انه سيحاول توضيح وتحليل ما يراه من اسباب وتحريات تعترض مسيرة الخدمة العامة ولكنه سيحاول تأكيد اهمية التقاؤل والإصرار على معالجة ادوار الخدمة العامة ومساعدتها على تجاوز تحرياتها بوصفها الأمل المرتجي دائماً للنهوض بالسودان والآليه الملائمة لتحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية.

الباحثان يرجعان تأثر برنامج الإصلاح الإداري سلباً بما حدث له من تراجع الدعم السياسي والمعنوي، ونتيجة كذلك لفتور الحماس الذي استقبل به في البداية لدى قطاعات واسعة في الجهاز التنفيذي. كما افتقد أداة التحريك والمتابعة المتمثلة في الجهاز المركزي للإصلاح الإداري. وهو ما خلف فراغاً كبيراً نتيجة غياب المرجعية التي يمكن الإستعانة بها الا أن هذا الفراغ وحسب المكاتبات لم يستمر طويلاً اذ تبنت الحكومة استراتيجية بديلة للبرنامج ضمن استراتيجية قومية شاملة للسنوات 1992-2002م. وهي استراتيجية، كما تقول مقدمتها تمثل البداية الشاملة للتأهيل،

والتخطيط الشامل لكل قطاعات المجتمع السوداني والتخطيط وكما يقول نصها فهي هادية للتحويل الحضاري للمجتمع الذي يصبون اليه وللإستراتيجية الشاملة ولإستراتيجيات فرعية لإثني عشر قطاعاً رئيسياً من بينها قطاع الموارد البشرية.

تنتقل الدراسة الخاصة بالباحثين أستاذ/ عبد الكريم ود. سوار لتوضح بأن من بين أهداف وموجهات استراتيجيات الخدمة العامة إعادة بناء هيكل الدولة على اسس علمية ووطنية تجعله قادراً على النهوض بأعباء النهضة الحضارية. ولقد غطي الباحثان تقريباً كل جوانب وأبعاد ومجالات تطوير وإصلاح الخدمة العامة، ولم يتركها مجالاً إلا وطرقاه. وتعرضا كذلك للقيم والسلوكيات التي يجب أن تسود وتتبع، وللوسائل المفضلة للإستخدام، والتقانة الملائمة، ولأهمية العنصر البشري، وبيئة العمل، ولموجهات الإصلاح الإداري في مختلف المراحل. وأبانا كذلك بأن محاولات الإصلاح الإداري منذ الإستقلال لم تكن مقيدة بمنهجية واحدة ولم تكن منغلقة او مكفئة على داخلها بل كانت تتفعل وتتفاعل مع التجارب العالمية فستستفيد منها وتستهدى بها.

يستدرك الباحثان ليوضحا أن تلك المحاولات ورغم مجهوداتها قد تعثرت وتعرضت للكثير من الإخفاقات ورداً ذلك اساساً لغياب او ضعف القيادة السياسية، ولعدم الاستقرار السياسي، ولتغلب الإعتبارات السياسية على المعطيات الفنية والإدارية، ولقصور في الإمكانيات المادية والمالية، وللتغيرات التنظيمية والإدارية والبشرية المتكررة والمتواترة، والتي كانت تتعرض لها مؤسسات الإصلاح الإداري. وفي هذا المجال، أي بالنسبة لأسباب تدهور الخدمة المدنية كما يطلق عليها بروفيسور احمد إبراهيم ابوسن في ورقة غير منشورة بعنوان (الخدمة المدنية بين التحديات الماثلة والحلول الممكنة) - الخرطوم 2008/10/14م فإنه يلخصها في ستة اسباب رئيسية هي: تسبب الخدمة المدنية، تفشي الرشوة والمحسوبية والفساد المالي الناتج عن ضعف الوازع الديني في الشباب، و تفشي روح اللامبالاة والتسبب عن العمل وعدم الإهتمام بخدمة المواطنين، وانعدام المساءلة والمراقبة للمخطئ والفاقد، وتدني المرتبات مقارنة بالشركات، وتوقف التدريب الداخلي والخارجي للعاملين.

أسباب إخفاق الخدمة العامة وضعف أدائها:

ورغم اتفاق الباحث مع ما اورده كل من الأستاذ عبد الكريم والدكتور سوار من أسباب لقصور الخدمة العامة وكذلك ايضاً مع ما اورده بروفيسور/ أبوسن من أسباب ومبررات فإنه أي الباحث يرى أن هناك اسباباً اعمق واكثر أثراً ادت لهذا القصور والايخفاق. وأنه أذ يورد ما يراه ويعتقده من عوامل وعناصر سالبة ادت لهذا التدهور والقصور فإنه سيتقدم ببعض المقترحات والإصلاحات التي يري

في تطبيقها بداية الطريق لوضع الخدمة العامة السودانية على طريق الإصلاح والتطور، كما يرى فيها عناصر لجعلها تلعب دوراً ايجابياً في تحقيق التنمية والرخاء للمجتمع السوداني اقتصادياً واجتماعياً وذلك من خلال رفده بآليات ومعينات إدارية فاعلة. ويمكن تلخيص عيوب ومسببات قصور الخدمة العامة وتقاعسها عن أداء لدورها على مدى سنين طويلة في الآتي:

تمسك الخدمة المدنية (العامة) بطابعها التقليدي والشكلي Formalistic، والذي يتمسك من ناحية بالهياكل التنظيمية الهرمية التدريجية وباللوائح والنظم والإجراءات التي عفا عليها الزمن. وهو ما جعل توجهات الإصلاح الإداري التي شهدتها الخدمة لا تخرج عن ذلك التوجه مغفلة بذلك الأبعاد السلوكية والنفسية والثقافية والسياسية، والتي قد يفوق تأثيرها على الخدمة المدنية، وعلى انخفاض مستوى أدائها وكفاءتها ما يخرج به خبير التنظيم الإداري التقليدي من دراسته للهياكل واللوائح والإجراءات وهو ما جعل الخدمة المدنية لا تقوى على تلبية حاجات المجتمع ومتطلباته المتزايدة نحو حياة افضل وارحب. ولقد وضح أتساع هذه الفجوة بين قدرات الخدمة المدنية وتنظيماتها وبين تطلعات المواطنين في اعقاب نيل البلاد لإستقلالها السياسي نحو حياة افضل وقياداتهم بالتنمية المتسارعة وإعمار الأرض وهو مادعا رئيس البلاد آنذاك الزعيم اسماعيل الأزهرى لرفع شعار (تحرير لا تعمير). ولقد ظهر اتساع هذه الفجوة بعد انطلاق شعارات العولمة والدعوة للاستجابة لمناداة شعوب العالم قاطبة لحياة افضل من خلال تحرير التجارة العالمية، وإعادة تأهيل الأجهزة الإدارية وإعدادها لتلبية احتياجات شعوبها.

شحة وندرة الكوادر المؤهلة والقادرة والعارفة مهنياً وعلمياً، وهجرة العديد من المؤهلين بحثاً عن فرص حياة افضل او نتيجة الإستغناء عن خدماتهم بموجب قانون الصالح العام، او نتيجة خصخصة المؤسسات والوحدات الحكومية التي كانوا يعملون بها، والتي تمت في أغلب الأحيان دون تخطيط مسبق، ودون تدبير بديل يستوعب من يستغنى عن خدماتهم وهو ما مثل استنزافاً لكوادر بشرية هي اصلا شحيحة ومحدودة.

إنّ هجرة الكوادر وفقدانها كموارد بشرية قادرة ومدربة تم في وقت حرج وغير ملائم وذلك لأنه تزامن تقريباً مع اتفاق نيفاشا، والذي كان من ضمن مقرراته انشاء الولايات وظهور نظام شبه فدرالي، وهو ما يتطلب توفر كوادر قيادية على مستوى الولايات يقومون بمهام التنمية والتخطيط على اساس لامركزي، ويكون جوهره تنمية وتطوير امكانات وموارد الولايات، وزيادة قدراتها المادية والمالية، وبالتالي مساعدتها على تطوير وتحويل لا مركزيتها الجغرافية الى لامركزية تعنى باستقلال القرار

السياسي والإقتصادي والإداري على مستوى الإقليم، وكما يقال فلا مركزية حقيقية دون استقلال مالي، ودون استقلال بالقرار الإداري والسياسي كانت النتيجة الطبيعية لعدم قدرة تطوير الولايات لاستغلالها الى حجمه ومكانته الطبيعية، أن استمر المركز في هيمنته على شؤون الأقاليم، وفي تحويل لاستقلالها إلى مجرد تفويض لسلطات اسمية وكما يقول العالم الإداري فريد (Fred Riggs) فإن استقلال الأقاليم أصبح استقلالاً شكلياً وخال من أي مضامين حقيقية ولقد كان من نتائج وانعكاسات هذا الوضع أن تركزت السلطة الحقيقية في الخرطوم حيث توضع السياسات والإستراتيجيات، وتتخذ القرارات. واستمرت الوزارات كما كانت دون نقصان ثلاثون وزارة، كما استمر الوزراء بالخرطوم يزيدون ولا ينقصون (أكثر من سبعين وزيراً) أزداد بجانب ذلك عدد وزراء الدولة واصحاب المناصب الدستورية من مستشارين وغيرهم بالعاصمة والأقاليم، وتضخمت الموازنات وبنود الصرف وجانبان احياناً للحكم الإقليمي لا بد من التطرق لهما. ويتمثل الأول في أن الحكم الإقليمي وبفضل ما ورد بعاليه من غياب للسلطات الحقيقية فإنه لم يعكس مشاركة حقيقية في الحكم. كما وانه من ناحية اخرى ورغم وجود مجالس تشريعية يفترض فيها أن تعكس جانباً من فصل السلطات، والذي يعتبر احد اركان النظام الديمقراطي، فإنها لا تمثل رقابة حقيقية على الوزارات على مستوى الأقاليم، بل وحتى على المستوى القومي وذلك لأن المجالس التشريعية على مستوى المركز وعلي مستوى الأقاليم تشارك المجالس التنفيذية الإنتماء للمؤتمر الوطني وتدين بأهدافه واستراتيجياته وسياساته. وإذا ما أضيف لذلك بدعة استقلال القاضي وليس استقلال القضاء، فإن فصل السلطات وهو احد اركان الديمقراطية الحقيقية يكون قد سجل غياباً في نظام الحكم في السودان.

اما الجانب الثاني للحكم اللامركزي فهو ابتداء السلطة السياسية للإنقاذ منصب معتمد الحكم المحلي، والذي اضاف ضربة ثانية للحكم المحلي افقدته فعاليتها بصورة شبه كاملة. وتتمثل الضربة الاولى في اتفاقية نيفاشا التي جاء فيها بأن الحكم المحلي شأن ولائي، أي انه لا استقلال له، ولا كيان منفصل. وأن الوالي يستطيع بالتالي أن يفعل به مايشاء مما سينتج عنه بالضرورة اضعاف للمجالس التشريعية المحلية ويخضعها لسلطات الوالي مالياً وإدارياً. وكأن هذا الوضع المختل اصلاً لم يكن كافياً للسلطة السياسية فزادت عليه بابتداء منصب المعتمد، والذي يتلخص دوره في رئاسة المجلس التشريعي المحلي. وبما أنه يعين بواسطة الوالي وأنه سيكون بالضرورة من محاسيب الحزب الحاكم ومرجعيته الوالي فإنه سيصبح الحاكم الفعلي على مستوى المحلية. وهكذا فإن العلاقة بينه وبين المجلس التشريعي ستصبح بالضرورة علاقة عكسية، أي أن الرئيس (المجلس التشريعي) سيخضع للمرؤوس (المعتمد) وهكذا فإن مشروع اللامركزية الإقليمية سيكون من جميع جوانبه، ومن

جميع مستوياته نظاما عاجزا وعقيما وخال تماما من أي نوع من انواع المشاركة الشعبية الحقيقية،
وانها لا تتجاوز بأي حال أسوار بيت الحزب الحاكم.

جانب آخر وهام من جوانب قصور الخدمة المدنية لابد من التطرق اليه لتأثيره الكبير والملموس وهو مرتبط كذلك بموضوع اللامركزية ويتمثل في قضية إعداد وتأهيل وتدريب المورد البشري. وكما ورد فقد استنزفت شعارات الولاء قبل الجدارة، وسياسات التمكين أي تمكين السلطة الحاكمة (الجهة الإسلامية) من مفاصل الخدمة المدنية ومن مواقعها القيادية دون أن تكون هناك استراتيجية طويلة المدى مدروسة لتأهيل وتدريب هذه العناصر الموالية لتسلم تلك المواقع. كان لهذه السياسات بجانب احتياجاتها لسياسة دامت واستدامت على مدى استقلال السودان وتقوم على أساس احترام الجدارة والإقديمية، وتقدير اصحاب العلم والمعرفة، فإنها وضعت على مواقع القيادة عناصر لم يؤهلها علمها ولا تدريبها لتقلد تلك المواقع وهو ما كان له أثره السلبي المباشر على مستوى أداء الخدمة المدنية، وعلى رسالتها في خدمة مصالح المواطنين، ذلك ان الذين جاءوا على قمة مواقع الخدمة لا يدينون بالولاء سوى لمن جاء بهم في تلك المواقع. ولم تستثن هذه السياسة أي من المؤسسات بل شملت القضاء والجامعات والقوات النظامية وبالطبع الخدمة المدنية . وهكذا اضحت كل مؤسسات الجهاز الإداري للدولة تابعة للحزب الحاكم وتدين له ودون غيره بالولاء. وهو ما يجعل من أي حديث عن مسؤولية الخدمة المدنية للشعب حديث خارج عن السياق. وبجانب ما ورد فإن من يجد نفسه قد قفز دونما حوجة لتدريب او تأهيل لمواقع القيادة، فإن ايمانه بالتدريب سيكون بالضرورة ضعيفا، هذا إن وجد. ولهذا فإنه لم يكن غريبا أن يظل المجلس القومي للتدريب معطلا بصورة عملية لفترات طويلة وأن العمل تقوم به الأمانة العامة للتدريب وعملها بالضرورة لا يخرج عن متابعة المبعوثين من فترات سابقة وإدارة شؤونهم بصورة روتينية.

وفي ذات السياق فإنه ظلت مؤسسات التدريب الرسمية للدولة والمتمثلة في اكااديمية السودان للعلوم الإدارية، ومركز تطوير الإدارة تعاني من التهميش وشح الإمكانيات كما ظلت تعاني من هجرة مستمرة لكوادرها المؤهلة والمدربة لدول الخليج وذلك حتى اوشكت أن تفقد الحد الأدنى من المدربين لإدارة برامج التدريب.

وما يقال عن مؤسسات التدريب يقال عن الجامعات. ذلك أنه وبالرغم من اعلان الدولة لثورة التعليم العالي التي ثم بموجبها أنشاء اكثر من ستة وعشرين جامعة دون أن يسبق او يستصحب تلك القرارات الكبيرة أي تفكير او تخطيط طويل المدى او إدارة استراتيجية تعمل على ترتيب بين وزارة التعليم العالي لتستوعب تلك الثورة فإنه صاحبها العديد من السلبيات تمثل اولها في النقص الشديد

في الأساتذة المدربين والمؤهلين للتدريب في تلك الجامعات كما تم استقطاب وتعيين الكوادر القيادية من مديريين وإداريين على أسس حزبية وسياسية بحتة، وهي سياسة امتد اثرها حتى على الجامعات القائمة. تزامن مع التوسع في إنشاء الجامعات توسع مماثل في الكليات الخاصة ممّا جعل التنافس على الأساتذة أشد وجعل التنافس كذلك على الطلاب أشد جريا وراء توفير التمويل اللازم لمثل ذلك التوسع لاسيما وأن وزارة التعليم العالي لا توفر للجامعات سوى الفصل الأول (مرتبات ومخصصات الأساتذة) هذا ولاستقطاب الأعداد الكبيرة من الطلاب لجأت الجامعات لتخفيض مستوى القبول الى 50% فقط وهو ما يعنى الهبوط بمستوى تلك الجامعات، والتي ظلت تفاخر بتميزها الأكاديمي والعلمي وهو ما انعكس وسينعكس على سمعة ومكانة الجامعات السودانية في الخارج.

وما يقال عن التعليم العالي ينسحب على التعليم في المستويات الأدنى - الثانوي والأساس، والذي يعاني بدوره من التدهور المستمر ويعزى ذلك من ناحية لغياب الأستاذ المتدرب بعد تحويل مؤسسات التدريب العريقة والتميزة كبخت الرضا وشندي والدلنج الى جامعات ويعود كذلك لهجرة الأساتذة ولمعاناتهم وتزمرهم من الغلاء وضعف المرتبات. ويعود اخيراً لرفع الدولة يدها عن التعليم في كثير من المواقع وترك المجال للقطاع الخاص ليفرض على الطلاب والآباء الفقراء مصاريف لا قدرة ولاقبل لهم بها ممّا هزم السياسات التي كانت تنادي بها الحكومات بتعميم التعليم على مستوى الأساس وجعل المدارس الحكومية ملاذاً لأبناء الفقراء يتفضل عليهم المعلمون بما يفيض من وقتهم يقدموا الدروس لطلاب المدارس الخاصة، وهكذا فإن المدخلات التي تصل الجامعات ستكون بالضرورة ضعيفة ومهزوزة وفاقدة للكثير من المقومات الأساسية للطالب الجيد.

الخصخصة إيجابياتها وسلبياتها:

تبنت الحكومة ومنذ وصولها الى السلطة سياسة خصخصة المؤسسات الاقتصادية العامة ورغم ما سبق من مبررات تؤيد خصخصة المؤسسات التجارية لاسيما في ظل عهد العولمة وقوانين منظمة التجارة العالمية والإلتزام بقوانين تحرير السوق، واطلاق يد قوانين العرض والطلب، وانه قد مرت ظروف بالسودان في عهد الرئيس نميري جعلت من قوانين التأميم والمصادرة التي طبقت بطريقة افتقرت للمبررات العلمية والموضوعية، واضرت بالتالي بالإقتصاد السوداني وبسمعة السودان كثيراً. إلا أن تمادي العهد الحالي في تطبيق الخصخصة والخضوع المطلق للإعتبارات التجارية البحتة دون اعطاء أي وزن للقضايا التنموية، ولظروف الفقر والتفاوت الإجتماعي وبؤس الشرائح الضعيفة في المجتمع واحتياجاتها لضرورات الحياة من شأنه أن يجعل من الإقتصاد السوداني كحال الأرجوحة من أقصى اليسار الى أقصى اليمين. وان أهمال وتصفية مؤسسات تاريخية تعتبر جزءاً من

تاريخ الإقتصاد السوداني ومن تنميته اي انها تعتبر مؤسسات اجتماعية قبل أن تكون مؤسسات اقتصادية كالسكة الحديد ومشروع الجزيرة ومشاريع النيل الأبيض من شأنه أن يؤدي إلى تشويه نسيج المجتمع السوداني، وإلى أحداث هزات اجتماعية وسياسية قد تضر بمستقبل شرائح كبيرة من سكانه. فضلا عن انشاء العشرات من الشركات الإقتصادية التابعة لجهاز الأمن، دون أن تسبقها أي دراسات للجدوى ودون أن تخضع لأي مراجعة أو مساءلة من أي جهة شعبية او قومية، يشكل خطورة على صحة ومسار الإقتصاد السوداني، ومن ناحية اخرى إهدار لمبادئ الشفافية والمحاسبة والمساءلة ومن ناحية ثالثة فإن تعيين بعض كبار رجال الأمن رؤساء لمؤسسات اقتصادية وفنية كبيرة ومتخصصة فيه مخاطرة كبيرة بمستقبل هذه المؤسسات بل أن بعضها قد فشل تماماً. وذلك بجانب أن فيه خرق لمبادئ الإدارة العلمية السليمة وهو لا يعدو أن يكون أي انه يقوم على تكريس لمبدأ إستعمال الجزاء والعقوبة والتشدد لجعل العاملين يعملون وينتجون وهو أسلوب لن يدوم طويلا ولن يفيد كثيرا.

من اكثر العوامل التي أثرت وتؤثر سلبا على مستوى الخدمة المدنية، وعلى أداء ومعنويات العاملين بها هو معدلات الغلاء العالمية، والمتصاعدة بصورة مستمرة. ويكفي أن التضخم قد بلغ ابعادا لم يبلغها من قبل (45,8 %) لاسيما وان الرواتب لا تزيد طردا مع زيادة معدلات التضخم، ويكفي أن يكون المرتب الكلي لوكيل الوزارة، وهو اعلى راتب في الحكومة لا يبلغ الثلاثة ملايين جنية في الشهر رغم أن رواتب بعض العاملين في شركات القطاع الخاص تبلغ عشرات الملايين . كما وان رواتب القياديين في القوات النظامية والامن تبلغ اضعاف رواتب العاملين في الحكومة المركزية. موجات الغلاء المتصاعدة من ناحية وضعف الرواتب من الناحية الثانية وضعف الأيمان والنفوس وغياب أجهزة الرقابة والمساءلة من الناحية الثالثة هي التي جعلت الفساد يستشري في الخدمة العامة، بل وفي المجتمع ككل. ولا يريد الباحث أن يسترسل في هذا الشأن لصعوبة الحصول على معلومات وإحصاءات موثقة. ولكن ولإستئصال هذا السرطان فعلي المسؤولين في قمة هرم الدولة التحرك السريع والفاعل، ولهم في ما قاله رسول الله (ص) من حديث حاسم وقاطع ونهائي أسوة حسنة.

الحديث عن ما ظلت تواجهه مسيرة الخدمة المدنية في السودان، وما انفكت تعانيه من مشاكل أزمات ومصاعب لا يعنى بالضرورة أن الخدمة المدنية في السودان كانت دائما خصما على تطور السودان وفرص نموه المستقبلي. وعلى العكس من ذلك تماما فإن الخدمة المدنية لعبت دوراً أساسيا ومحوريا في تاريخ السودان سواء كان ذلك في العهد الاستعماري، أي رغم وجود المستعمر الاجنبي،

او كان ذلك عند مشارف نيل السودان لاستقلاله السياسي، والذي تحمل رجال الخدمة المدنية ممّن حلّوا محل الحكام البريطانيين (السودنة) عبء بداية بناء السودان الحديث، وذلك رغم محدودية تأهيلهم وقدراتهم التي لم تكن التنمية من بين مفرداتها. وتكفي الإشارة إلى الدور الحضاري والتوعوي الذي ظل رجال الخدمة المدنية يلعبونه في مختلف اقاليم السودان كدعاةٍ للتغيير والتطوير. كذلك لإعداد كبيره منهم دور في الدعوة سراً وبصور غير مباشرة لمبادئ مؤتمر الخريجين الذي يعتبر التنظيم الاول والرائد في الدعوة لاستقلال السودان ولخروج المستعمر الاجنبي من البلاد. كانت رسالة مؤتمر الخريجين تصل الى المواطنين إما بصور غير مباشرة، كما ورد او عن طريق الجمعيات الادبية التي سبق قيامها قيام مؤتمر الخريجين، بل أن نشاطها الظاهري كان تبادل الرسائل والمجلات الادبية والشعرية، وقد كان معظم رجال الخدمة المدنية يعملون ضمن أنشطته. وجد السودان في اعضاء الخدمة المدنية ضالته عندما احتاج اليهم، وذلك في معتركين أساسيين من معتركات تاريخ السودان الحديث. المعترك الاول عند استئصال نظام الفريق عبود العسكري ودخوله في مواجهات مع الشعب السوداني، اذ كان للعمل السياسي الذي قادتة جبهة الهيئات، والتي كانت معظم عضويتها تتكون من اعضاء الخدمة المدنية واساتذة الجامعات، الدور الرئيسي والحاسم في إسقاط ذلك النظام. تكرر نفس الموقف بالنسبة للحكم العسكري الثاني برئاسة المشير جعفر نميري، والذي تم اسقاطه بعد دخول عدد من الفئات والتنظيمات ومنظمات المجتمع المدني.

هذا على المستوى السياسي، اما على المستوى التنموي فقد كانت معظم المشاريع والمؤسسات التنموية الزراعية والصناعية والخدمية، والتي كان لها الدور الرئيسي في التنمية في السودان تتبع للقطاع العام وللحكومة المركزية، وكان على رأس هذه المؤسسات والمشاريع مشروع الجزيرة وهيئة السكة الحديد واللذان كان يطلق عليهما عملاقا الإقتصاد السوداني، وذلك بجانب مشروع الرهد الزراعي، ومشروع سكر خشم القربة والجنيد ومشاريع النيل الابيض وعدد من الخزانات والمؤسسات التعليمية والجامعات وهو ما يؤكد الدور التنموي للخدمة المدنية.

اما على صعيد الموارد البشرية المؤهلة والمدرّبة، فإنه يمكن القول بأنه وعلى نسق التقاليد البريطانية التي تفضل التدريب على رأس العمل كأفضل أنواع التدريب فإن العديد من القيادات في الخدمة المدنية من خريجي كلية غردون، ومؤخرا خريجي الجامعات السودانية ومن بينهم القلة التي حظيت بالتعليم فوق الجامعي (ماجستير ودكتوراة) على نفقة المعونة الأمريكية بعد قبول السودان لها. هذه القيادات اكتسبت ذخيرة من الخبرات جعلتها تدير مشاريع التنمية والبناء بكفاءة وإقتدار. وإنها، أي نفس هذه القيادات قد اثبتت جدارتها وتميزها في بلدان الخليج العربي بعد أن تم استيعابها في العمل

في الحكومة نتيجة سياسات التطهير والأبعاد للصالح العام التي مارستها الأنظمة الشمولية والعسكرية في السودان.

يمكن القول بأن الخدمة المدنية السودانية يمكنها أن تقوم بدور كبير ومؤثر في مسيرة التنمية، إذا ما توفر لها المناخ الملائم والبيئة المواتية للتميز والإبداع والإبتكار التي تسمح لعناصرها بإبراز مواهبها وقدراتها، وتطبيق معارفها، واطلاق طاقاتها وكوامنها. وأن أول ما تحتاجه الخدمة المدنية في هذا الإتجاه هو الإعتراف لها بالتوجه المهني، وبالحياد الإداري، والإنجاز لأجل الصالح العام، ودون خوف او تحيز إلا لأرضاء الخالق والضمير. وهو ما كان يمثل أحد موروثات وتقاليد الحكم البريطاني. ولقد سارت عليه الحكومات الوطنية في مطلع الحكم الوطني حتى بدأ بالإفتئات عليه في الحكم العسكري الأول، و وأده حكم المشير نميري، وقضى على ما بقي منه حكم الإنقاذ حيث اصبح الولاء هو مهر الإستمرار في الوظيفة العامة واصبح التدخل، بل والولاء الكامل للسلطة الحاكمة، تارة بأسم التأصيل، وتارة اخرى باسم التمكين.

الدور التنموي للخدمة المدنية:

إنَّ النهوض بالخدمة المدنية، والعمل على تطويرها أصبح يحتل اسبقية عالية في سلم اولويات التنمية، وذلك لسبب بديهي وبسيط وهو أنها الجهاز الذي يجب أن يتم عن طريقه تنفيذ كل مشاريع التنمية، والتي يتوقع أن يلج من خلالها السودان معترك القرن الحادي والعشرين، المتميز بالمنافسة في الأسواق العالمية في ظل ظروف العولمة: وان يحقق لشعبه كذلك تنمية متسارعة تنتقل به الى مصاف الدول التي تعنى يشعوبها وبمعدلات تطورها، وهو ما يشير اليه دكتور احمد صغر عاشور (أخبار الإدارة، العدد الثامن والعشرين، سبتمبر 1999) بسباق التنمية الذي سيواجه المؤسسات الحكومية العربية، وذلك في ظل التطور المذهل في تقنيات المعلومات والاتصالات وهو ما يقتضى حسب دكتور عاشور، تزايد الرغبة في تقوية النزاهة والشفافية والمساءلة الإدارية.

حياد الخدمة المدنية:

إن حياد الخدمة المدنية السودانية في ظل هذه الظروف العالمية التي أشار اليها دكتور عاشور سيتمكن رجال السياسة في السودان من الإعتماد والثقة في ما تقدمه لهم أجهزتها من نصيحة موضوعية ومجردة، ودون خوف او تزلف من اجل تحقيق التنمية والبناء ثم أنها وبعد أن يصدر القرار و/ أو تتخذ السياسات تقوم بتنفيذها وتطبيقها بكفاءة عالية، ولمصلحة المواطن السوداني.

اللامركزية الفاعلة

مثل هذا الوضع، والذي يعلى بالضرورة من شأن، ومن دور الأقاليم، القادر على أن يحقق التنمية المتوازنة والتنمية المستدامة واللذان تعتبران الطريق السليم والأكيد للنهوض بمستوى انسان الريف، وتنمية مقدراته، وإطلاق طاقاته وكوامنه ليتمكن من توفير حاجاته الحياتية، بل وتوفير فائض يكفل حياة رعدة للمدن والحضر. ويضمن كذلك الإبقاء على موارد وثروات للأجيال القادمة. وهو ما يشار إليه بالتنمية المستدامة. كما وأن إنسان الريف القادر على استغلال موارده وثرواته سيكون كذلك قادر على تطوير وعيه ومعارفه وهو ما يعتبر زاداً وخبرات وقدرات قد تستغل إذا ما وجهت لدعم منظمات المجتمع المدني، و نشوء مختلف المهن والمهارات والفئات الحديثة وهو ما يعنى في المحصلة النهائية تطوير وتكريس للمنظمات الفئوية والديمقراطية التي تعتبر دعماً للمسار الديمقراطي على أسس دائمة ومستنيرة.

إن التعدد والتنوع الذي يتميز به المجتمع السوداني، والرقعة الجغرافية الممتدة ضمت حكم السودان مركزيا كما سلف. ولكن تطبيق مثل هذه اللامركزية وتوظيفها لمصلحة أغراض التنمية والتطور، ولخير الإنسان السوداني يتطلب قدرا عاليا من الدراسات والبحوث، ومن الإبداع والإبتكار وإلاً غدت نقمة بدل أن تكون نعمة.

وكما سبقت الإشارة فإن الخطوة الأولى هي الانتقال باللامركزية من مجرد لامركزية جغرافية تتبع من حقيقة أن الإنسان لا يمكن أن يكون في موقعين في وقت واحد إلي نظام يقوم على الاعتراف بحق الناس في مختلف جوانب البلاد على إدارة شؤونهم بانفسهم، وعلى حقهم كذلك في وضع السياسات واتخاذ القرارات التي تتبع من استشعارهم لمصالحهم ومصالح اهلهم الحقيقية، فتكون السلطة في هذه الحالة مقسمة على اساس التحويل أي النقل الدائم بموجب الدستور (devolved Authority) على أن يضمن مثل هذا التقسيم في دستور البلاد فتنشأ بالتالي علاقة صحية وسليمة بين المركز والأقاليم، ذلك أن كلا منها يعرف حدوده، ويستوعب صلاحيته. إن الحكومات التي ستنشأ نتيجة هذا الفهم والتوجه ستعمل على أساس تعاون إيجابي، وتقاوم متبادل لتحقيق مصلحة البلاد دون توجس او وجل، بل ستعمل على تحقيق دعم متبادل وتكريس واعي للمصلحة العليا للبلاد.

مثل هذا الوضع رغم سلامته وجدواه إلا أنه يتطلب توزيعا واعيا ومتجردا للصلاحيات، بحيث تعنى الحكومة المركزية في الخرطوم بوضع وتطبيق السياسات العليا للبلاد في مختلف مجالات التنمية القومية، وتطوير الموارد والثروات التي تستفيد منها جميع البلاد كالنفط والطاقة الشمسية، وذلك بالإتفاق والتنسيق مع الولاية التي توجد فيها الثروة المعنية. وأن تعنى الحكومة المركزية كذلك بأعمال

السيادة والسياسة الخارجية والأمن القومي وهو ما يعنى وزارة صغيرة ومحدودة عدداً وعدة، ولكنها قوية ومادونة نوعاً من حيث قدرات وتجارب ومؤهلات أعضائها.

يدخل ضمن اختصاصات الحكومة المركزية إعداد وتأهيل وتدريب الكوادر القيادية للخدمة المدنية القومية، والكوادر القيادية في الحكومات الإقليمية. هذا وحتى لا تبقى الحكومات الإقليمية عاجزة أو قاصرة من حيث كوادرها المؤهلة فإنه يمكن خلق قوائم (كشوفات) موحدة لقيادات إدارية تعامل بوصفها كوادر قومية ويتم نقلها إلى الولايات المختلفة وتشمل وظائف الوكلاء ونواب الوكلاء ومساعدى الوكلاء، وذلك بجانب القيادات الإدارية العليا التى يقتصر عملها في الحكومة المركزية وهو ما يصب في خانة دعم وتكريس وحدة البلاد.

التدريب والتأهيل:

عمليات التدريب والتأهيل على مختلف المستويات والرتب في الخدمة المدنية المركزية وفي الحكومات الإقليمية تتطلب إهتماماً كبيراً وعناية خاصة بعمليات وأنشطة التدريب في مختلف مجالات الخدمة المدنية، وفي مختلف مستوياتها وهو ما يعنى الإهتمام بالتدريب بصورة مؤسسية وذلك من خلال إعادة النظر في أهداف وتنظيم وامكانات كل من أكاديمية السودان للعلوم الإدارية ومركز تطوير الإدارة والعمل على تطويرها وتدعيمها، وتحسين شروط خدمة العاملين فيها وفتح المجال بلا حدود لمزيد من تدريب وتأهيل وتحفيز العاملين بها. كما ولا بد من إغراء الجامعات بإضافة التدريب الإداري والمهني والفني لأهدافها، وإثرائه بامكاناتها وبقدرات أساتذتها وكوادرها البحثية.

الإصلاح الإداري كإستراتيجية طويلة المدى:

حتى يتم تقادي تجارب الماضي المؤسفة، والتي تمثلت في النفس القصير والإلغاء المفاجئ لجميع تجارب الإصلاح الإداري التى تبنتها مختلف الحكومات، والذي كان يعود إلى عدم وضوح الرؤيا منذ البداية، وعدم تحديد الأهداف، وغياب التخطيط أحياناً والتغيرات السياسية المتسارعة أحياناً أخرى ممّا جعل من الإصلاح الإداري شعاراً خاوياً من أي مضمون ومفتقراً دائماً للمصداقية. وعليه فإن أي توجه نحو الإصلاح الإداري يجب أن يتم كجزء من إستراتيجية قومية شاملة لمجلس الوزراء وللجهاز التشريعي متضامنان، ولدور معروف ومحدد للولايات والمحليات واضح ومكمل للإستراتيجية القومية للإصلاح الإداري. وأن يكون مقيد بمدى زمني محدد ومقسم على مراحل محدودة كما ويراعى أن يتم تطبيقه وتنفيذه من خلال كوادر مؤهلة ومدربة أساساً لتحقيق وإنجاح الإصلاح الإداري المنشود. كما ولا بد من اعتمادات مالية تخصص وتجنب له منذ البداية. هذا ولا بد من مجلس أعلى

برئاسة السلطة السياسية العليا متمثلة في رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء كجهة مرجعية لا تتجاوزها القرارات الكبرى المتعلقة بالإصلاح الإداري.

وحتى لا ينغلق المعنيون على الداخل فلا بد من الإستئناس بالتجارب المماثلة والناجحة في مجال الإصلاح الإداري على نطاق العالم العربي والأفريقي، وذلك من خلال الزيارات المتبادلة، وعن طريق ورش العمل والإجتماعات المشتركة.

ولإعطاء الإصلاح الإداري بعدا اجتماعيا وبيئيا لازما يخرج به من اعتبارات الكفاءة وحسابات الموارد والمواد الى رحاب الفعالية والإرتباط بالولويات المجتمع وهمومه وطموحاته فلا بد من ايجاد نوع من الترابط بين الإصلاح الإداري من جهة وبين الحكم الراشد ممثلا في التصدي لقضايا الفقر والفاقة والبطالة، وقضايا المشاركة المجتمعية في مسائل الإصلاح الإداري وفي مساعدة العاملين بالجهاز الإداري على تفهم سلوكيات المواطنين وخياراتهم وطرق وأساليب ضمان تعاونهم مع اجهزة الدولة.

وهنا ياتي ايضا دور منظمات المجتمع المدني وتأكيد أهمية دورها الفاعل والإيجابي في تفعيل وتيسير أعمال الإصلاح الإداري وتحقيق التفاعل بينها وبين المواطن والعمل على تحقيق مصالحه ورغباته، كما يمكن أن تلعب الخدمة المدنية دوراً إيجابياً وفتياً لدعم منظمات المجتمع المدني، ولزيادة كفاءتها، وتأهيلها لتؤدي دورها في العمل لمساعدة المواطنين في تحقيق مصالحهم وتحسين مستوى حياتهم واحوالهم المعيشية وما يقال في هذا الصدد بالنسبة لمنظمات المجتمع المدني يمكن أن ينسحب على الأحزاب السياسية، والتي عليها أن تتجاوز اسوار العمل السياسي وان تعمل كمنظمات مجتمعية يشمل دورها، وتمتد رسالتها لرعاية احوال المواطنين وتحسين مستوياتهم الصحية ونوعية تعليم ابنائهم وزيادة وعيهم بالعلاقة بينهم وبين السلطة الحاكمة على جميع المستويات المحلية والإقليمية والمركزية مشاركة في الحكم وإسداء للنصح وتطويرا للتنظيمات والأطر الإدارية وتكريساً للديمقراطية كشرط سابق لسلامة الحكم ولثقائه وصلاحه.

خاتمة:

ما يمكن أن يقال في ختام هذه الدراسة هو أن المقولة السائرة بأن الخدمة المدنية هي الذراع التنفيذي للجهاز السياسي، هي مقولة صحيحة ما في ذلك شك ولكنها وللأسف لا تمثل إلا نصف الحقيقة ذلك أنه يبقى النصف الآخر للحقيقة الذي لا يقل أهمية عن النصف الأول ويتمثل هذا النصف الثاني في أن الخدمة المدنية هي الجهة التي عليها إسداء النصيحة الموضوعية والمجردة والمحايدة للجهاز السياسي وذلك حتى يتمكن من إعطائها القرار الراشد والسليم الذي عليها بعد ذلك تبنيه وتنفيذه وهكذا فإنها أي الخدمة المدنية إذا اخطأت او قصرت في هذا الصدد فتكون براقش قد جنت على نفسها و....

(قال يا قوم أرايتُم إن كنتُ على بَيْتَةٍ من ربي ورزقني منه رزقاً حسناً وما أريدُ أن أخالفكمُ إلي ما أنهاكم عنه إن أريدُ إلا الإصلاح ما استطعتُ، وما توفيقي إلا بالله عليه توكلتُ وإليه أنيب. هود الآية (88).

المصادر والمراجع:

(1) الكتب العربية

1. عبد الغفار حنفي، السلوك التنظيمي وإدارة الافراد، كلية التجارة بجامعة الاسكندرية وبيروت العربية، الدار الجامعية ، 1991م.
2. أ.د. على السلمي، إدارة التميز، نماذج وتقنيات الإدارة في عصر المعرفة، دار غريب، القاهرة، 2002م.
3. أ.د. على السلمي، إدارة الموارد البشرية، مكتبة الإدارة الجديدة ، مكتبة غريب، 1995م.
4. أ.د. على السلمي ود. ل. نهري: سياسيا واستراتيجيا الإدارة في الدول النامية.
5. ميثيل تشو شودوفيسكي، عولمة الفقر ، - ترجمة محمد مستجير مصطفى، مكتبة الاسرة، القاهرة 2012م.
6. د. حيدر إبراهيم على (تحرير)، الديمقراطية في السودان، البعد التاريخي والوضع الراهن وآفاق المستقبل، مركز الدراسات السودانية.

(2) بحوث منشورة

1. د. خليل احمد خليل: العرب والديمقراطية قضايا فكرية. بحث في سياسة المستقبل، دار الحداثة ، 1984م
2. حلمي شعراوي (تحرير)، في رحاب فاروق كدوده، التنمية والديمقراطية. مركز البحوث العربية والافريقية، القاهرة، 2009م.
3. الجمعية العربية للإدارة، ومعهد التنمية بدولة الامارات: مؤتمر الإدارة في عالم متغير، ابوظبي، مارس 1998م.
4. المنظمة العربية للتنمية والإدارة (ندوات ومؤتمرات) التعليم الإداري العربي - الافاق والتحديات، القاهرة، 1997م.
5. المنظمة العربية للتنمية الإدارية: جلسة الحوار المنعقدة على هامش إجتماع دوره العادية السابعة والثلاثين للجمعية العمومية للمنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان سبتمبر 1999م.
6. وزارة الخدمة المدنية، المملكة العربية السعودية: تجربة المملكة العربية السعودية في مجال تجديد الإدارة الحكومية والإصلاح الإداري، سبتمبر 1996م.
7. د. احمد صقر عاشور، استراتيجية الإصلاح الإداري دروس من تجارب الامم مادة علمية قدمت ضمن اعمال ندوة تطوير الإدارة الحكومية في قطر، 1992م.
8. المجلس القومي للتخطيط الاستراتيجي، جمهورية السودان: الإستراتيجية القومية وربع القومية 2007م - 2031. الخطة الخمسية الثانية (2012م-2016م)، المجلد الاول الأهداف والتحديات والفرص 2012م.
9. المؤتمر القومي للخدمة العامة: وزارة العمل والإصلاح الإداري، المجلس الاعلي للإصلاح الإداري، الاوراق العلمية المقدمة للمؤتمر، أبريل/ مايو 2001م.

(3) مجلات علمية محكمة

1. أ.د. الطيب زين العابدين: التجربة الديمقراطية في السودان: النجاحات والإخفاقات) دراسات افريقية، العدد الحادي والثلاثون، السنة العشرون، الخرطوم، يونيو 2004م.
2. مجموعة نشرة أخبار الإدارة : نشرة سنوية تصدر عن المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، القاهرة.
3. مجموعة مجلة الإداري: مجلة دورية تصدر شهرياً عن المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، القاهرة.

(4) اطروحات غير منشورة

- 1 - علية عبد الوهاب مصطفى، (الإصلاح الإداري في السودان، بالتركيز على مشكلة فائض العمالة في الخدمة العامة)؛ بحث تكميلي لنيل درجة الماجستير في الإدارة العامة، مدرسة العلوم الإدارية، جامعة الخرطوم، 1997م.
- 2 - كلتوم اسماعيل الصديق، (نمو وتطوير الخدمة العامة في السودان)، بحث تكميلي لنيل درجة الماجستير في الإدارة العامة، مدرسة العلوم الإدارية - جامعة الخرطوم، 1998م.

(5) مجموعة بحوث منشورة وغير منشورة في مختلف مجالات الإدارة والتنمية.

(6) الكتب الإنجليزية

1. David Osborne & Ted Gaebler: Reinventing Gout.; Pengnin Books . Reading, 1992.

2. Mutasim El Beshir: Administration and development: A study of the role of the civil service in the Sudan. Ph. D. in political sciences. 1967.
3. Mdt, Third Progress Report Jan– Dec. 2007, April 2008, World Bank – Khartoum– Sudan
4. The Development of Civil Service in the Republic of Sudan 1899–1968.
5. A program for Administrative Reform, UNDP report, Khartoum – Sudan, 1972.