















الجهد العضلي والذهني وحدهما ، وإنما من التعلم والتدريب المؤدى إلى الجودة والإتقان والإحسان .

• اعدّ الباحثون: أ.د. الهادي آدم محمد ابراهيم والدكتور مجيد عبد الله الحسين هاتف والأستاذ/ قاسم مجيد عبد الله البعاج ورقة بعنوان: (أثر أساليب المحاسبة الإبداعية على جودة المعلومات المحاسبية) دراسة ميدانية على التقارير المالية للشركات المدرجة في سوق العراق للأوراق المالية .

هدفت هذه الدراسة إلى التعريف بمفهوم المحاسبة الإبداعية وتشخيص أساليب التلاعب التي تستخدمها الإدارة في تضليل القوائم المالية من أجل خداع مستخدميها ، كما هدفت الدراسة إلى التوصل إلى نتائج عملية مدعمة إحصائياً لاستكشاف العلاقات البيئية التي تربط أساليب المحاسبة الإبداعية بجودة المعلومات المحاسبية .

• يقدم الدكتور مدنى سوار الذهب محمد عبد الرحمن دراسة ( دور الكلمة المنقولة إلكترونياً على قرار شراء الخدمة الفندقية ) . هدفت هذه الدراسة إلى توضيح دور الكلمة المنقولة إلكترونياً في قرار شراء الخدمات الفندقية ، وكذلك تحديد متغيرات الكلمة المنقولة إلكترونياً الأكثر تأثيراً على قرار الشراء .

• يشترك الباحثان د. محمد عبد العاطى عبد الله والأستاذ حب الدين على محمد يعقوب في دراسة مفهوم العلاقات العامة ودورها في زيادة كسب ثقة الجمهور في المؤسسات المصرفية. اشتملت الدراسة على تحديد أهمية العلاقات العامة وأهدافها .



- يتناول دكتور عبد الحكم طه عبد الحكم فى دراسته التى أعدها عن علاقة العمل بين النظم والأساليب الإدارية المراحل التى يتبعها رجل التنظيم لإنجاز المهام التنظيمية .
  - تقدم د. نجلاء فتح الرحمن أحمد القاضى دراسة بعنوان :- (الاندماج المصرفى والإستحواذ فى البلدان العربية) . تهدف إلى إبراز دور وأهمية الإندماج المصرفى فى تكوين كيانات مصرفية كبيرة وقوية تلبي متطلبات العولمة الإقتصادية .
  - تناولت الورقة البحثية التى أعدها د. عبد المطلب عثمان محمود دليل وأ. الطيب دفع الله محمد ادريس العلاقة بين خصائص الوحدة الإقتصادية وجودة الأرباح المحاسبية للمصارف السودانية المدرجة فى سوق الخرطوم لأوراق المالية . أثبتت الورقة أهمية علمية وعملية لموضوع الدراسة .
- ختاماً نأمل ان تكون مجلة العلوم الإدارية باباً من أبواب المعرفة والعلم النافع الذى يبتغى خير العباد والبلاد وأن ييسر الله لنا بها طريقاً إلى الجنة .

هيئة التحرير

## الفيدرالية المالية وفاعلية الحكم اللامركزي إضاء على الوضع المائل وإستشراف المستقبل

أ.د. الهادي عبد الصمد عبد الله\*

### مستخلص

الفيدرالية المالية هي المكون الثاني للامركزية التخويلية Devolutionary Decentralization صنو للامركزية السياسية في الدول المركبة ، ولهذا فإن نظام الحكم الفيدرالي لا يستقيم إلا بتماهي النوعين وفق مقتضيات الحكم الراشد ، خاصة في البلدان ذات التعددية الثقافية والأصول السلافية المتعددة .

هذه الورقة تطرح فذلكة مفاهيمية لمصطلح الفيدرالية المالية وقضاياها بحسب مطيات الفكر الإداري المعاصر وحصائل التجربة في البلدان المركبة ، ومن بعد ذلك تتناول تجربة السودان في العلاقات المالية بين السلطة المركزية والوحدات التي يتشكل منها جسم الدولة (ولايات ، محافظات ، محليات) في الفترة 1951م وحتى 2015م من حيث التطور السياسي والإسناد التشريعي ، مع إضاءات نقدية تبين المزايا والمثالب للمراحل المختلفة للمسار السياسي والإداري في بلادنا .

مؤور هذه الورقة تحليل السياسات والنظم الإيرادية وقسمة الموارد لسنوات مضت ، ولأن التركيز على النقلة الدستورية المائلة التي إقتضت نظاماً متميزاً لإدارة الموارد

\* أستاذ الإدارة العامة - بكلية العلوم الإدارية - جامعة إفريقيا العالمية

تخصيصاً ومراقبة على مستويات الحكم الثلاثة ، إنزالاً لنصوص الدستور المؤقت لعام 2005م وتبعاً لإلزاميات حركة الإقتصاد السوداني والبرامج المؤطرة له . وقد أوضحنا أبرز المزايا لمنهجية التخصيص الحالي للموارد ( الرأسي ) بين المركز والولايات ، مع توضيح بعض مظاهر القصور التي لازمت التجربة حتي يمكن تداول الرأي حولها وإستمطار معالجات وبدائل تؤدي إلي الإحسان المرغبي في قسمة المال وإرساء العدالة المنشودة ، وتختتم الورقة برؤية إستشرافية مصحوبة بإحدي عشرة توصية نبسطها إجتهداً للإصلاح ما استطعنا إلي ذلك سبيلاً علي خلفية التجارب السابقة وما أوتينا من علم ضئيل في هذا الشأن

### تمهيد :

لقد أحسنت الدولة صنعاً أن أفسحت المجال رحباً لتقييم تجربة الحكم اللامركزي ، خاصة صيغته الإتحادية ( الفيدرالية ) بعد عشرين عاماً من بدئه . إن المساحة الزمنية لهذا النظام شهدت تطورات سياسية وتشريعية ، فيها إنجازات مرئية وإخفاءات جلية . والآن تسعى الدولة لرفع قواعد أكثر قوة لنظام إتحادي مبرأ من مثالب ماسبق ، وأهم قاعدة هي قسمة الموارد بين مستويات الحكم الثلاث صنواً لقسمة السلطة .

هذه الورقة تتمحور حول الفيدرالية المالية ، متناولة الإطار النظري ثم التجربة التشريعية والإدارية في الفترة 1994 - 2015 ، علي خلفية دراسات متتدة داخل السودان عن أولي النهي في هذا المجال وتتم التوصل فيها إلي حصيلة من الإفادات العلمية والعملية التي تعين صانعي القرار عند بسط الأمر للتجاوز .

والكاتب من نوي الإهتمام بهذا الحقل ، وقد إستلهم حظاً من الدراسات ، مع دراساته السابقة بحكم تخصصه في الإدارة اللامركزية .

وسوف نطرح مفردات التجارب السابقة ، ونضعها تحت مجهر التقييم ، ثم ندلف إلي وضعنا المائل وخاصة الجزئية الخاصة بمعايير قسمة الموارد بعد صدور دستور 2005 ، وما تلا ذلك من تأسيس الكيان الدستوري الخاص بتخصيص الموارد ومراقبتها ، ونختم القول برؤية إستشرافية فيما يؤول إليه حال البلاد وهي نتجه نحو إعادة هيكله الدولة ، ووضع دستور دائم يعبر بها الي النهضة الشاملة.

### إضاءة علي اللامركزية التخويلية والفيدرالية المالية.

تتطوي وثيقة الأمم المتحدة في مستهل الألفية الثالثة علي مفهوم الحكم الراشد Good Governance حيث إستوجبت الوثيقة أن يرتفع البناء المؤسسي للدولة الحديثة علي أربع قواعد :

1. قاعدة الحكومة المركزية الرشيقة Slim Government ، وبمقتضاها تتشكل الحكومة في حاضرة البلاد من ثلة قليلة من القيادات السياسية الدستورية لرسم السياسات العامة والإستراتيجيات الكبرى ، وتوطيد العلاقات الخارجية المستدامة مع دول العالم ، ويسط الأمن الداخلي والسلام الإجتماعي والزود عن بيضة الدولة من غوائل الإعتداء الخارجي مع تحقيق النمو الإقتصادي المتوازن إبتغاء وثبة نهضية للوطن في عالم تتقاصر فيه الثوابت الإقتصادية مقارنة مع المتغيرات المتداعية .
2. حكومات لامركزية ، تمثل الإرادة العامة لأهل الأمصار التي يتكون منها الكيان الجغرافي للدولة، وتكون ذات إقتدار ومنعة سياسية وتفويض شعبي

لتوفير الخدمات الأساسية لتطبيب الحياة والنمو المتصاعد للخدمات الإقليمية التنموية .

3. قطاع تجاري فاعل لمقابلة حاجيات الناس من السلع والخدمات علي الأسس الربحية المعهودة .

4. منظمات المجتمع المدني التي تعبر عن نبض المجتمع وحركته الطوعية ، خاصة في مجال العمل الإنساني وحماية المواطن من العاديات والكوارث ومعالجة القضايا الإنسانية خارج الإطار الرسمي للدولة .

وهذه القواعد تشكل " إدارة المجتمع " Social Steering أكثر من "حكومة المجتمع" لأن فعاليات المجتمع جميعها تدير الأمر تشاركياً . وما نركز عليه في هذه الورقة القاعدة الثانية من قواعد إدارة المجتمع ، وهي اللامركزية التخويلية Devolutionary Decentralization وبالأخص الجانب المالي فيها ، مستصحين الورقة المقدمة للمؤتمر حول مفاهيم ومركزات نظام الحكم الإتحادي ، فالورقتان تتكاملان موضوعياً وتفتقران تركيزاً ، بيد أنهما تتماثلان في النظر إلي اللامركزية التخويلية واللامركزية السياسية ( الفيدرالية ) كنظامين مترادفين .

فاللامركزية التخويلية نمط إداري ذو مضمون سياسي، وبموجبه يتم نقل سلطات متمسعة في مجال الخدمات والتنمية إلي وحدات جغرافية بمقتضى دستوري ، بحيث تمارس هذه الوحدات السلطة المخولة بقدرعظيم من حرية إتخاذ القرار ، وتمثل الإرادة الشعبية لأهل الإقليم الذين يستظلون بسلطنتها ، ولا تستطيع الحكومة المركزية بشقيها التشريعي والتنفيذي - الإنتقاص من هذه السلطة إلا بذات السبل القانونية التي تم تخويلها ، وهي سبل أقرب إلي "ميكانزم" تعديل الدستور من حيث

المسار التوافقي أو الأغلبية العظمي في الهيئة التشريعية . إذن اللامركزية التحويلية تنشئ " مراكز لإتخاذ القرار " بعيداً عن المركز لكل منها شخصية إعتبارية من وجهة نظر القانون الإداري وذمة مالية وصفة تعاقبية ،ومشروعية سياسية مستمدة من الإختيار الشعبي لمؤسسة الحكم والقائمين بأمرها . والسلطات التي يتم قسمتها بين المركز والوحدات اللامركزية تأخذ طابعين :

1. الطابع الحصري Enumerated Pattern الذي يحدد

سلطات الوحدات وسلطات مشتركة ، وهما دائرتان متداخلتان تفصل بينهما مؤسسة عدلية إذا تنازعا ونشأ الخلاف بينهما .

2. الطابع المفتوح Open-end Pattern الذي يحدد سلطات

المركز ويترك ما سوي ذلك للوحدات اللامركزية .

ولعل النمط الثاني أقرب إلي فلسفة اللامركزية التحويلية إذ يبسط سلطات أوسع للأقاليم ( ولايات ، محافظات وما إلي ذلك من مسميات ) علي فرضية أن سلطات المركز تتمحور حول السياسات العامة والخطط الإستراتيجية وما إلي ذلك مما ذكرناه آنفاً بشأن الحكومة المركزية الرشيقة .

وبالنظر إلي السلطات المخولة فإن سلطة إستمرار الموارد من بينة الإقليم لمقابلة الطموحات المتصاعدة يشكل التحدي الرئيسي أمام الحكومة الإقليمية لأنه مؤشر علي كفاءتها الادارية ومدى تجاوب جمهور الاقليم مع خططها وبرامجها ومشروعاتها ، وغالب الدول المعاصرة التي تنتهج اللامركزية التحويلية تعاني من المتوالي الهندسي للطموحات الشعبية مقابل المتوالي الحسابي لحجم الإيرادات المحلية Geometric Vs.Arithmetic Progression .

وحينذاك تتجه الحكومات الإقليمية صوب المركز " للدعم " وتجسير الفجوة المتسعة بين الإيرادات الذاتية وتمويل الخدمات والمشروعات التي يرنو إليها المواطنون . وبحسب المسؤولية القومية للمركز فإن تجسير الفجوة أمر عسير ، ولكنه " يقارب " بين مطلوبات الأقاليم وحجم العائدات الإيرادية للدولة إجمالاً ، علي هدي القاعدة الفقهية " ما لا يدرك كله لا يترك جله " هنا يقفز إلي أذهاننا مفهوم " اللامركزية المالية " Fiscal Decentralization .

وفي ورقتنا هذه آثرنا مصطلح " الفيدرالية المالية " Fiscal Federalism بحسبان أن الدولة ما فتئت تستمسك بعضهم " الفيدرالية " كنظام للحكم ، بغض النظر عن التشوهات وبعض مظاهر القصور التي شابت التجربة ، ولكننا الآن في مرحلة " خطوات تنظيم " لتتدبر الأمر ببصيرة نافذة ثم ننطلق لإصلاح ما أفسدته الممارسة ما إستطعنا إلي ذلك سبيلا .

الفيدرالية المالية في الفقه السياسي / الإداري Aaron Gana,2003 هي حزمة السياسات والتدابير لقسمة الإيرادات الكلية للدولة بين حكومتها المركزية والوحدات اللامركزية ذات الصلاحيات التحويلية علي خلفية " عددية وحجم " الواجبات المنوطة بكل منهما ، بقصد إرساء العدالة دون حيف وتحقيق السلام والوثام الإجتماعي بين المكونات الإجتماعية -الثقافية إتقاء الجهر بالظلم والحرمان . وبهذا الفهم فهي الجناح الثاني للطائر الفيدرالي - صنواً لقسمة السلطة - لكي يتصاعد علواً وإستدامة في آفاق الخدمات والتنمية وتعميق الإطمئنان والأمن الداخلي في الوطن ، فلا تتازع مفضياً إلي الخسران ولا شعور بالضيم والتهميش الذي ظلت المجموعات الخارجة عن القانون تجار به يوماً .

من هذا المنظور فإن هناك ثلاث قضايا تتبني عليها السياسات والتدابير لتحقيق الفيدرالية المالية :

1. قضية حجم المسؤوليات المنوطة بالوحدات اللامركزية ، نوعاً وعداداً ، بما يتوافق مع مستوى النمو الاقتصادي والاجتماعي والإرث الثقافي . هنا فإن مبدأ تماهي السلطة مع المسؤولية يبرز محددات أساسياً **Constraint** لقسمة الموارد على مستويات الحكم ( مركزي - إقليمي (ولائي) - محلي.

2. قضية التوازن بين " الكفاءة " و "الفعالية " و " العدالة " ، **Efficiency** ، **Effectiveness** ، **Equity** وهذه ثلاثية تضع إطاراً مفاهيمياً وعملياً لقسمة الموارد والتنمية المستدامة ( **Sustainable** ) والامتدة عوضاً عن القفزات الاقتصادية ذات الأمد القصيرة ثم الانتكاس إلى حالة بنيسة بعدئذ .

3. قضية " الذاتية الإقليمية " **Autonomy - Identity** للقوميات الصغيرة التي قد تشعر بالحرمان النسبي مقارنة بعضها مع بعض متجاوزة المبادئ الاقتصادية لجذوى المشروعات وتوظيف الموارد بالمقاييس العلمية المجردة . وهنا يرتفع الصوت الجهير بـ " التمييز الإيجابي **Affirmative Disparaty Management** " وتكثر المجادلة بين العدالة **Equity** والمساواة **Equality** وهما بالطبع ليسا صنوين ( المرجع - **International Conference 2010** ).

4. قضية الأولويات في توظيف المال بعد إجراء القسمة أو التخصيص : هل يفرض المركز قاعدة ملزمة للأولويات على سلم متدرج من أعلى إلى



أسفل : تعليم ، صحة ، أمن ..... إلخ ، أم أن الوحدات إستناداً على الذاتية الإقليمية تحدد أولوياتها بنفسها ، وهنا قد تشهد عدم اتساق على المستوى القومي من جودة الخدمات والفعالية الإدارية في تقديمها ( asymetry ) .

5. قضية المساءلة Accountability ، وإلى أي مدى تخضع الوحدات اللامركزية للرصد الأدائي Performance monitoring بشأن كيفية استخدام الموارد المنقولة إليها من المركز بقصد تجسير الفجوة بين الاحتياجات والمتوفر من المال ؟؟ هل يتحصن ولاة الأمر بالنصوص الدستورية ، حمالة المعاني والمضامين ، دون التفات إلى موجّهات تحد من مسلكهم ، فنكون قد أنشأنا إمبراطوريات في الأقاليم بدلاً عن مراكز خدمات وتنمية تسترشد بخبرة المركز ومبلغ علمه واتساع نظره الكلية لنهضة البلاد ؟؟ أين هي نقطة التلاقي بين الأولويات القومية وتلك الإقليمية ؟؟

6. قضية " الشفافية " Transparency أو كما عبر عنها الإمام علي بن أبي طالب - كرم الله وجهه - : بالأصحاح " وإلى أي مدى يفصح ولاة الأمر في الوحدات اللامركزية عن إستخدام الأموال المستحصلة محلياً والمنقولة إليهم من المركز ، الأصحاح هو الكشف دون حواجز بيروقراطية أو التستر وراء حجاب المهنية " Professionalism " التي طالما تستخدم " تكأة" لإخفاء الحقائق والمعلومات ؟؟

7. قضية التوافق المركزي \_ الإقليمي بشأن الموارد الطبيعية من باطن الأرض وظاهرها ، مثل البترول والغابات والمعادن وغيرها ، ما مدى

استحوذ الإقليم عليها كلياً أو جزئياً ما دمننا " خولناه " حكم الإقليم بموارده البشرية والمادية ، والتحويل في المصطلح القرآني إعطاء الشخص ما يحتاج أن يتعهدده ، إما إحساناً فيما عهد إليه أو دون ذلك بحرية كاملة ثم مساعلة لاحقة (الأصفهاني 1995) ، وما مدى أحكام قبضة المركز على هذه الموارد ثم بسط حصائلها على جميع الوحدات اللامركزية ، قسمة سوية وعدالة مرتجاة .

8. الفيدرالية المالية تتفرع من النظرة السياسية الكلية للدولة ونظام اقتصادها السياسي " off - shoot of political Economy " فالسياسة في أحيان كثيرة تحكم مسار الاقتصاد ، وقد تتجاوز أحياناً المصلحة السياسية للنظام الحاكم مبادئ الاقتصاد القياسي والجدوى والمردود الاقتصادي وما إلى ذلك من مسلمات العلم وفروضه ، وما هو مدي تغلب الإرادة السياسية على المبادئ والقواعد العلمية في قسمة الموارد وتوزيع ثمرات التنمية ، وهل للدولة إستراتيجيات سياسية واقتصادية طويلة الأمد لتأمين صيغة تعادلية بين مقتضيات الاقتصاد السياسي وموجبات الفعالية والكفاءة والعدالة ، أم أن سياسات " إطفاء الحرائق " هي التي تملئ على المركز والأقاليم السلوك السياسي والإداري بحسب النظرية الموقفية Contingency / Situational approach .

التجربة السودانية في العلاقات المالية بين المركز والأقاليم على خلفية التطور السياسي والتشريعي :

خلال الستة عقود الماضية ( 1951 - 2015 ) شهدت البلاد سياسات وتدابير إدارية في العلاقة بين المركز والوحدات الجغرافية في جسم الدولة . والنقطة التاريخية التي نستهل بها تناولنا للموضوع ( 1951 ) هي البداية الحقيقية لعلاقة مالية بموجب قانون صدر في أخريات أيام الحكم الأجنبي حيث فصل القانون الموارد المالية التي تخصص للمجالس المحلية ( 68 مجلساً ) ، وهي في مجملها وحدات الإدارة اللامركزية التقويضية ، والتي تحصل ضرائبها من أماكن السكن والحيوان والمحاصيل والمحلات التجارية ودور اللهو ، إضافة إلي الرسوم على الخدمات والمبيعات لسلع محدودة . فإذا لم تكف موارد المحليات عن الوفاء بالالتزامات الخدمية ، دعمتها الحكومة المركزية من الخزينة العامة تجي أموالها من كافة مناشط الدولة خاصة الضريبية والجمركية والمبيعات وإيرادات المحاكم . وشهد التاريخ الإداري أن بعض المجالس كانت ترفد المركز بفائض إيراداتها بعد الوفاء بمطلوبات خدماتها (جنوب دارفور ، القضارف ، ..... إلخ ) والعامل المؤثر في تأمين الحصيلة الجبائية هم رجال الإدارة الأهلية ذوو التأثير القبلي النافذ في المجتمعات المحلية ، فكانت الخزائن الإيرادات تفيض لأن الصرف كان على خدمات محددة لا ترتقي إلى حد الكفاية . ثم تضاءلت الحصائل بعد عام 1971م بأثر الأصوات المنادية لتصفية الإدارة الأهلية فأصبح لزاماً على الحكومة المركزية سد العجز من الموارد القومية .

ورغم أن فترة السبعينيات والثمانينيات شهدت تطوراً سياسياً بقيام الحكم الإقليمي ذي السمات الفيدرالية إلا أن العلاقات المالية ظلت علي ذات منوال الستينيات من حيث تدهور القدرة المالية للمحافظات والمحليات وإعتمادها على

الحكومة المركزية التي أحكمت سيطرتها السياسية والإدارية على الأقاليم عن طريق الحكام الذين تعينهم الحكومة المركزية .

تبدل نظام الحكم بقيام ثورة الإنقاذ الوطني عام 1989م فأحدث نقلة متقدمة في العلاقات المالية حينما تبنت الدولة نظام الحكم الاتحادي فصدر المرسوم الدستوري الرابع لسنة 1991م وبه تقسمت الدولة إلى تسع ولايات وتم توزيع السلطات بين الحكومة الاتحادية والولائية في الفصل الثالث من المرسوم الذي حدد في المادة 345 إيرادات الولايات التي من أهمها ضرائب القطعان والعشور والمباني والأطيان ، إضافة إلى عدد من الرسوم منها رسوم الرخص التجارية والصحية والعوائد المحلية وقد نص المرسوم على عدم جواز ممارسة لأي سلطات فيما يلي الجمارك والضرائب الاتحادية والموارد الطبيعية والمعدنية وثروات باطن الأرض (المادة 8) ، وفي المادة (9) صارت الغابات مورداً ولائياً لتعزز مالية الولايات .

أما الدعم الاتحادي فقد حدد المرسوم نسبة مئوية تقدرها الحكومة المركزية من أرباح أي من المشروعات التجارية والصناعية والزراعية والتعدينية الاتحادية ، إضافة إلى العايد من الإستثمار والأعمال التجارية والزراعية والصناعية الخاصة بالولاية ، وضريبة أرباح الأعمال للأفراد والأرباح الرأسمالية من بيع العقارات والعربات وضريبة المبيوعات على الخدمات .

وقد استدرك المرسوم الثامن عشر بعض القصور في مجال العلاقات المالية حيث نص على أن السلطات الاتحادية تمارس السلطات تشريعاً أو تخطيطاً عاماً في الشؤون التالية (المادة 6) :-

1. الضرائب والرسوم الاتحادية والجمارك .

2. الأراضي والمياه الطبيعية والثروة المعدنية والنفطية وثروات باطن الأرض .
3. المياه العابرة .
4. ضريبة أرباح الشركات وضريبة الدخل الشخصي وضريبة الدمغة .
5. أرباح المشروعات القومية .
6. رسوم إنتاج الصناعات الاتحادية .
7. ضرائب العاملين خارج السودان .
8. ضرائب المؤسسات والأنشطة الأجنبية .

ولأول مرة في السودان اتجهت الدولة نحو المؤسسة حيث نص المرسوم المشار إليه في المادة (8) ان تقوم بقانون اتحادي مجالس قومية تتولى قسمة الأراضي والغابات ووسائل النقل والثروة الحيوانية بين الاتحاد والولايات ، فدخل مفهوم السلطات المشتركة في قسمة الموارد لأول مرة في التشريع السوداني. أما المجالس المحلية ( المادة 15) فكانت ذات حظ معلوم في القسمة فأوجب لها المرسوم موارد تمثلت في :-

1. ضريبة العقارات .
2. ضريبة المبيعات .
3. ضريبة الإنتاج الزراعي والحيواني على ان تخصص 40% منها للولاية .
4. ضريبة وسائل النقل النهري والمحلي .
5. رسوم الإنتاج الصناعي والحرفي .

والملاحظ هنا ان المرسوم الدستوري الثاني عشر تميز بأنه قسم الموارد بن مستويات الحكم الثلاث وأعطي كل مستوى نوعاً معيناً من الموارد الإيرادية بصورة قاطعة تزيل اللبس والاختلاف ، كما أنه أنشأ صندوقاً لحفظ التوازن المالي بين مستويات الحكم وفقاً لمنطوق المادة (16) وتقرأ:-

" ينشأ بقانون اتحادي صندوق قومي لإعانة الولايات الأفقر مورداً لضمان التوزيع العادل للموارد " وأسند القانون رئاسة هذا الصندوق لنائب رئيس الجمهورية ، ومعه تمثيل اتحادي وولائي . أما موارد هذا الصندوق فتشمل ما تسهم به الحكومة الاتحادية ، وما تسهم به الولايات الأغنى مورداً ، والهيئات والقروض التي يحصل عليها .

وتبعاً للتطور السياسي في البلاد وإبرام اتفاقية السلام 1997م فقد صدر المرسوم الدستوري الرابع عشر لانزال اتفاقية السلام على أرض الواقع ، وتضمن عدة موجّهات فيما يختص بقسمة الموارد (المادة 3) أبرزها:-

1. أن تكون مشاريع التنمية الاتحادية الكبرى ومشاريع التعدين والبتروك قومية وتدار على المستوى الاتحادي ، مع مراعاة تخصيص نسبة مناسبة من عائد الاستثمار للولاية التي يوجد بها المشروع تقترحها اللجنة القومية لتوزيع الإيرادات .
2. تسعى الدولة لمشاركة الولايات في إدارة المشروع الذي يوجد بها ، واستخدام أبناء الولاية فيه وتأهيلهم
3. تراعي الدولة عند توزيع الإيرادات الاتحادية الولايات الأقل نمواً والجدوى الاقتصادية وأثرها في تحقيق الاكتفاء الذاتي في الحاجات

الأساسية للبلاد ، والعلاقة المتوازنة بين الأهداف التنموية للمشروع وكثافة السكان والبيئة .

بعد عام واحد من إتفاقية السلام صدر دستور 1998م وهو وثيقة ذات قيمة سياسية وتشريعية عالية وفيه جهد قانوني غير مسبوق . ففي الفصل الثالث ورتب النصوص المتعلقة بقسمة الموارد بين مستويات الحكم الاتحادي ، فأوضحت المادة (110) على أن الأجهزة الاتحادية تمارس السلطة تخطيطاً وتشريعاً وإنفاذاً في الشؤون التالية :-

1. الموارد المالية الاتحادية مثل ( جمارك ، أرباح أعمال ، الإنتاج الصناعي ) .
  2. المشروعات والهيئات والشركات القومية .
  3. الأراضي والموارد الطبيعية الاتحادية والثروات المعدنية وثروات باطن الأرض .
  4. المياه العابرة وضريبة الدخل الشخصي وضرائب العاملين خارج السودان وأرباح المشروعات القومية ورسوم الدمغة .
- أما الاختصاصات المالية للسلطات الولائية فقد جاءت في المادة (111) على النحو التالي :-

1. الموارد المالية الولائية (ضرائب ، رسوم ، أرباح مشاريع )
2. الأراضي والموارد الطبيعية (الثروات الحيوانية والبرية ) .
3. ضريبة أرباح الأعمال ، على أن يخصص منها للمحليات نسبة بقانون اتحادي .

4. رسوم إنتاج الصناعات الولائية .
5. عائدات التراخيص الولائية .
6. المنح والقروض والتسهيلات الائتمانية الداخلية .

وتركت للمحليات الموارد التالية (المادة 115) :-

1. ضريبة العقارات .
2. ضريبة المبيعات .
3. ضريبة الإنتاج الزراعي والحيواني على أن يخصص منها للولاية نسبة بقانون اتحادي.
4. رسوم الإنتاج الصناعي والحرفي المحلي .
5. أي موارد أخرى محلية ( ربما أراد المشروع الموارد التقليدية منذ قانون 1951 م ) .

وكان المشروع قد فطن قبل صدور الدستور الي ضرورة إنشاء آلية تشرف على هذه التدابير المالية وتعمل على تنسيق العمل الخاص بالعلاقات المالية الاتحادية - الولائية ، فيجعل صندوق دعم الولايات المنشأ عام 1995م بموجب المادة 197 من الدستور آليته لهذا الغرض ونص عليه بوضوح في المادة (116) بتولي مهامه تحت إشراف ديوان الحكم الاتحادي، وواجب على الولايات المقتردة الإسهام في موازنته مع الإسهام الاتحادي وفق معايير عادلة تراعي حجم السكان ومستوى التنمية ، وادخل عائد الاستثمارات وأ اعتماد النسب التي يقوم بها الصندوق ضمن موارد ، وفي عام تال (1995م ) فصل قانون قسمة الموارد لسنة 1999م ماجاء مجملاً في دستور 1998م وفي قانون دعم الولايات حيث نص علي مساهمة



الموازنة الاتحادية في إيرادات الصندوق بنسبة تتراوح ما بين 10% إلى 15% وفقاً لما يقرره المجلس الأعلى للموارد (المادة 10) ، وتخصص نسبة لا تقل عن 10% من أرباح المشروعات القومية للولايات التي يمتد إليها المشروع حسبما يحدده المجلس الأعلى للموارد ، على أن يخصص من هذه النسبة 10% للمحليات التي يمتد إليها لمشروع (المادة 5 من القانون) ، إضافة إلى إلزام الولاية على تخصيص 40% من ضريبة أرباح الأعمال للمحليات وفي المقابل تخصص المحليات 40% من ضريبة الإنتاج الزراعي والحيواني للولاية .وتخصص نسبة من أرباح المشروعات الولائية بقانون ولائي للمحليات التي يمتد إليها المشروع ، وأرسى القانون لأول مرة مبدأ الاختصاص الضرائبي حسماً للنزاع بين مستويات الحكم في شأن الضريبة بحيث يختص كل مستوى من مستويات الحكم الاتحادي بإدارة وجباية وتقدير وتسجيل وصرف الضرائب المخصصة لهم ، ولا يجوز لأي مستوى المساس بالاختصاص الضريبي لمستوى آخر إلا بموافقة المستوى المخصص لهم الضريبة (المادة 11) .

### 3- ملاحظات تقييمية علي التجربة :-

أصبحت الإشكالات خاصة في مجال المال وتحصيله وقسمته بين مستحقيه متعددة وندرة المال أصبحت هي ظاهرة العصر حتى في البلدان التي نحسب أنها غنية على خلفية التصاعد للطموحات الشعبية ، ولهذا فإن من العسير الوفاء بالحاجات المتجددة والنهضة السوية .

ولانرتاب في أن من جربوا العمل في الإدارة المالية خلال العقدين الماضيين من عمر الحكم الاتحادي يدركون أكثر من غيرهم الجوانب المضيئة في التجربة

ويفصحون عن المتاعب ومظاهر القصور بصدقية وجلاء . فمن الملاحظات القيمة التي ذكرت في هذا المجال أنه :

أولاً: لم يتضح المعيار (مفرداً) أو المعايير التي قام عليها تخصيص الموارد وقسمتها الرأسية بين الحكومة الاتحادية والولائية والمحلية .

ثانياً : نجح صندوق دعم الولايات في بناء معيار لتحقيق عدالة القسمة الأفقية بين الولايات ، وإن كان التطبيق تشوبه بعض العقبات إما لشح الموارد المالية أو للضغوط السياسية والنقابية التي تمارس في توزيع موارد الصندوق بين الولايات (تحمل عجز الولايات في دفع مرتبات المعلمين ) .

ثالثاً : هناك غموض في تعريف وتحديد بعض الموارد الاتحادية ، مثل رسوم الصناعات ، الأراضي والموارد الطبيعية والولائية (لم يرد تعريف لها) وهنالك تعدد في المؤسسات المعنية بأمر قسمة الموارد يتطلب الأمر الفصل بينها .

رابعاً: تسمية المشروعات القومية وتحديد نسبة الولايات ووضع الأسس لتوزيع ارباح المشروعات القومية بين الولايات وما يتعلق بالسياسات المصرفية والانتمائية والمعايير والاسس الخاصة باستخدام المنح والقروض كل هذه وسائل احتاجت إلى مراجعة وتوضيح اتق .

خامساً : خلال فترة التجربة (1994-1998) لم يصدر تشريع يحدد كيفية تنظيم السلطات المشتركة فهي إما تستلزم اتفاقاً مالياً أو ينتج عنها إيراد مالي كالمحاجر والسياحة والصناعة .... وغيرها

سادساً : لم تتجاوز كثيراً الموارد المخصصة للحكم المحلي ماورد في قانون 1951 مع العلم أن السلطات والواجبات المخولة لهذا المستوى وفقا لذلك القانون

كانت محدودة وعسيرة التحصيل فالتطور التشريعي في هذا الشأن لم يكن ملحوظاً.

سابعاً : تشابه السلطات والاختصاصات المخولة لكل مستوى من مستويات الحكم في الشأن الضريبي والمالي ادى إلى تعدد مراكز صناعة القرار الاقتصادي وكان من المفترض أن يزال هذا التعارض عن طريق إيداع الاوامر المحلية لدى المجلس التشريعي الولائي وإيداع التشريعات الولائية لدى المجلس الوطني ليقوم كل من المجلسين بدراسة هذه التشريعات وإزالة التعارض . غير ان آلية كل من المجلسين بطبيعتهما لايمكنها التعامل بالسرعة المطلوبة مع كل تشريع بإبطاله اذا كان متعارضاً مع تشريع اتحادي للولائي أو ولائي مع محلي. هذه المسألة استوجبت تنظيمياً مالياً لضمان وحدة وتناسق السياسات الاقتصادية .

ثامناً : تناول الدستور قضايا تفصيليه في شأن قسمة الضرائب بين مستويات الحكم الثلاثة وما ينبغي ذلك اذ كان من الأوجب أن تقتصر مواد الدستور على موجهاً و سياسات عامه ويترك التفاصيل للقوانين المالية . والإشارة هنا إلى التحولات التشريعية في بعض الضرائب التي اقتضتها عوامل عالميه وسياسات اقتصادية داخلية جعلت الدولة تختار نظام ضريبة القيمة المضافة VAT مما استدعى معالجات دستورية تشريعية ومعالجة إدارية في كيفية الجباية والتوزيع للحصيلة بين مستويات الحكم . (د . أحمد مجذوب أحمد 2007)

#### 4- الحكم الاتحادي النقلة الدستورية 1998-2005م :

كانت المراسيم الدستورية في الواقع مرحلة انتقال من نظام الحكم الإقليمي (1981-1985م) الى مستوى اللامركزية التحويلية (الفيدرالية) وقد ثبت ذلك خلال هذه الفترة بالجهد الذي بذل في قسمة السلطة والثروة وفي انفاذ سياسات السلام من الداخل والتسيق بين المركز والولايات (المرسوم الدستوري الثاني عشر 1995م) وأبرز معالم التطور وفق المراسيم الدستورية :

- 1- تشكلت الحكومة الولائية بكامل مخصصاتها التشريعية والتنفيذية .
- 2- الحراك التنموي الشامل في عدد من الولايات .
- 3- تطوير آليات قسمة الموارد (صندوق دعم الولايات) مما ساعد الولايات على تحسين الخدمات والتطلع لمزيد من الدعم والتخصيص .
- 4- اتفاقيات السلام من الداخل (الخرطوم - فشودة- جبال النوبة) .
- 5- ارتفاع وتيرة تنسيق العلاقات بين المستويين الاتحادي والولائي عبر العديد من الآليات (المؤتمرات القطاعية - مؤتمرات الولاية- ملتقيات المجالس التشريعية).
- 6- إعادة هيكلة الدولة وترسيم جديد للمحليات حسب الاعتبارات الديمغرافية للولايات (68 ارتفع إلى 674) .

وقد ادرك القائمون على أمر الدولة من خلال النظرة التقييمية للمراحل الدستورية آنفة الذكر أنه لا يستقيم نظام الحكم اللامركزي إلا بقسمة الموارد بقدر من العدالة بين السلطة المركزية ووحداتها والولايات . ومنذ مجي الانفاذ اتجهت نحو هندسة المؤسسات التي تقوم على قسمة الموارد لكي يحدث توازن نسبي بين نصيب المركز وأنصبة الولايات من الإيرادات الكلية للدولة . ولعل اهم الدواعي لهذا الاهتمام بقسمة الإيرادات مايلي .

أ- ضرورة تعميق الرضا الشعبي وبتقصير الظل الإداري ، ولا يتأتى ذلك الا بوفرة الخدمات الأساسية ، كالتعليم والصحة والطرق وحماية البيئة والرعاية الاجتماعية للشرائح الضعيفة وما الى ذلك ، وهذا يستلزم حظاً معتبراً من المال لتمكين السلطات المحلية من توفير الخدمات الاجتماعية الضرورية وارساء قاعدة للتنمية المحلية .

ب- لم يستطع السودان تأهيل قيادات محلية فاعلة لتندرج علواً نحو المركز ، بذات العلة المذكورة أعلاه فإن السلطة المحلية هي حقل تدريب للقيادات بإتاحة المجال لتبصر مشاكل التنمية وإدارة الخدمات في ظل اقتصاد نام ومتأرجح الموارد فأذا لم ندرج القيادات على تحصيل المال من المجتمع المحلي وتوظيفه بالرشد الاقتصادي والإداري فإن القيادات التي في المركز سوف توطن في ذاتها الذهنية المركزية التي جبلت عليها ، فإننا عندئذ سوف نكون قد عززنا فعلياً المركز الذي اردنا ظهورنا لها سياسياً في نظام الحكم الاتحادي المائل.

ج- وقد نصت عليها أهداف الألفية الثالثة للأمم المتحدة (الحكومة الرشيقة slim Government) كاحدى المؤشرات لصحة الأقتصادى القومي .

د- اصبح رسم السياسة العامة للدولة عملية متشابكة معقدة يشترك فيها عدد كبير من ((الفاعلين)) وأصحاب المنفعة stakeholders في مشروعات الدولة ماصغر منها وما كبر ، وأصبحت لها منهجية علمية وفرائض وجوبية وطرائق معتمدة لرسمها وتقييم مردودها . فلا مندوحة من أن يفرغ القادة المركزيون جل وقتهم ومعظم طاقتهم الذهنية والجسدية للسياسة العامة والاستراتيجيات الكبرى، العامة للدولة في عصر تتكاثر فيه المتغيرات

والأحداث مع تمكين القائمين على الدفاع عن الوطن من درء المطامع الدولية والاضطلاع بهذه المهام الجسام دون اللوح في التفاصيل لإدارة المال وإنزال الجزئيات كلها إلى المستوى الولائي والمحلي . فإذا كان الأمر كذلك ، فلا بد أن ينعكس ذلك في قسمة الموارد القومية حتى يضطلع كل مستوى من الحكم بالمهام الدستورية الموكلة إليه .

- أن الاتجاه الأستراتيجي للدولة (وفق الرؤية الربع قرنيه ) يتمحور حول تمتين قاعدة السلام الاجتماعي المرتجى ومن أجل هذا فإن المساحة بين حكم الأقاليم لنفسها وضبط الأداء العام للدولة ينبغي ان تضيق حتى يصبح الخط الفاصل بين سلطة المركز وسلطة الأقليم مستبيناً .

- والفعالية المؤسسية والكفاءة الإنجازية لمؤسسات توزيع الموارد : تقاس الفعالية المؤسسية بمدى تحقيق المؤسسات للمقاصد الكلية للدولة ، ومن ثم لنظام الحكم اللامركزي فيها . ويعني هذا ان منظومة مؤسسات الحكم الأتحادي (الولايات والمحليات ) تعمل في تناغم تام مع السياسات الكلية للدولة وفق مبادئ الاقتصاد والسياسة التي اوجزنا فيها القول في السطور السابقة . والدولة السودانية ذاتها تعمل ضمن منظومة الدول في عالم اليوم كأحدى مكوناته العضوية .

ونلاحظ من خلال اطلاعنا على نظم الحكم السائد في الدول اليوم أن هنالك تنازاً بين السلطة المركزية والسلطات الإقليمية في معظم دول العالم التي تنتهج النظام الفيدرالي بل وصل الأمر إلى أزمة تناقض ظاهري بين النصوص الدستورية المبينة لتوزيع الثروة القومية بين مستويات الحكم وواقع الحال في التطبيق العملي لهذه النصوص . ففي الولايات المتحدة الأمريكية (المثال الآخذ بالألأباب ) أضحي

تدخل مفوضية تنظيم العلاقات الحكومية - governmental relations commission for inter- government relations مافراً عن طريق استصدار قوانين وتوجيهات وقرارات لها صفة الإلزام على الولايات في كل شأن مالي يتعلّق بدعم الحكومة الاتحادية للولايات وكيفية التصرف في هذا الدعم المالي مما جعل كبار المفكرين يصطلحون على النظام الأمريكي الحالي بالفيدرالية الجديدة new federalism بدلاً للفيدرالية الكلاسيكية التي أرمى دعائمها الآباء المؤسسون للدولة في القرن التاسع عشر وهي فيدرالية قائمة على كيانات مستقلة دستوريا ولايربطها بالمركز الا خيط رفيع . اما في ماليزيا - هي المثال الاكثر بريقاً في منظومه دولة الجنوب - فقد كان الميل نحو المركزة واضحاً أيام حكم ماهتير محمد - رائد النهضة الاقتصادية في ماليزيا - وفي حسبانة أن قبضه شديدة للسياسة المالية \_ أو كما عبر هو عنها بعبارة stringent fiscal policy هي التي قادت دولته نحو الصعود القياسي ضمن النمر الاسيوية السبعة.

ويصفة عامة فإن الإفادات التي يمكن استخلاصها من تجارب الأمم أن التقسيم الراشد للموارد هو مرتكز النظام الفيدرالي . وتتفق التجارب الفدرالية ان تخصيص الموارد فرض عين سياسي واقتصادي في صورتها كمنتجات وسلع وقيمة نقدية . ولا يغيب عن البال أن قوة السلطة المركزية فرض عين آخر لذلك الرشد الاقتصادي بحكم ان قوة الدولة حماية لسيادتها وبالتالي يجب تخصيص الموارد تناسباً مع مسؤوليتها العظمى في تأمين البلاد من غوائل المعتدين وبسط أمن المواطنين

## محددات أساسية fundamental constraints :-

ومن بعد ذلك يجدر بنا أن نأخذ المحددات التالية في الاعتبار :

أ- قومية الموارد كمبدأ دستوري : وهذه من المسلمات والمبادئ الارتكازية الدستورية للسيادة الوطنية أن سيادة الدولة على مستوى المركز على جميع موارد وامكانيات الأمة أمر لا تتنازع عليه بغض النظر عن طبيعة الدولة وتقسيم تلك الموارد أيا كان نوعها وحجمها بشرية او مادية .

ب- تصنيف المشروعات الإنمائية والخدمية أمر محوري : المشروعات القومية والمشروعات الولائية ، والمقطع الإنجليزي Sub يوضح هذه القاعدة التي تحدد المشروعات القومية National والولائية Sub-national فالمشروعات القومية هي تلك التي تساهم فيها الحكومة الاتحادية في كل أو بعض من رأسمالها أو نفقاتها الإنشائية والتشغيلية من مصادر محلية أو دولية ويتمويل مباشر أو بتسهيلات بهدف تحقيق أهداف قومية ضمن الإستراتيجية القومية للدولة ، سواء قام هذا المشروع داخل الحيز الجغرافي لولاية معينة أو ممتد في أكثر من ولاية ، ويشمل أي مورد على سطح الأرض أو باطنها

ج- التمييز بين الثروة القومية والموارد المالية أمر مهم لأن الثروة القومية أصل ثابت غير خاضع أو قابل للقسمة ، وهي ملك مشاع لجميع المواطنين الحاليين أو الذين يولدون في المستقبل .

د- أن الولاية هي الوحدة العضوية والإدارية التي تشكل الاتحاد القومي للوحدة السياسية للسودان . وبهذا البعد فإن كل ما تحتويه الولاية من موارد تعدّ جزءاً من الموارد القومية للبلاد . وعلى هذا المنوال يمكن قياس علاقة



الوحدات المحلية بالولاية مثلما تقاس علاقة السلطة المركزية بسلطات الولايات .

- الموارد القابلة للقسمة هي الموارد القومية - الاتحادية ، والموارد القومية المشتركة السلطات ، وبالتالي هي الموارد التي تحتاج إلى أسس قوية ومعايير موضوعية وآليات لتخصيصها وتوزيعها ، أو توزيع حقوق الإنتفاع بها تبعاً لطبيعة وخصائص كل مورد بين مستويات الحكم الاتحادي الثلاثة
- التركيبة السكانية المعقدة والتنوع العرقي والجهوي يجعل وضع معايير صارمة وإسناد عدلي مطلق للقواعد التوزيعية أمراً غير مرغوب إن لم يكن مستحيلاً ، ذلك لأن المسار التنموي في السودان منذ العهد الاستعماري وفي الجهود الوطنية لم يرس قواعد العدالة في توزيع مشروعات التنمية و ماتنطوي عليها من مشروعات الخدمات اللازمة للرفاه الاجتماعي . لذلك فإن أخذ هذه الطبيعة السكانية الإجتماعية في الاعتبار مسألة ظرفية - سياسية ، وقد فطنت الدول الشبيهة بالسودان إلى هذا بتصميم برامج تنموية تفاضلية Affirmative Action Program لرفع مستوى المناطق التي تأوي مجموعات عرقية مهضومة الحقوق نون التقيد بمعايير الجدوى الاقتصادية محدودة الفعالية في مثل هذه الأحوال .

فإذا اقترنت هذه المحددات مع مقتضى العدالة في إطار الفقه الاقتصادي السياسي يستبين بالقطع ضرورة وضع معايير واقعية تجسد المقاصد الكلية الاستراتيجية القومية في ضوء التزامات الدستور . والإستراتيجية القومية بالطبع هي مجموعة الرؤى لمستقبل البلاد استناداً على قدراتها المادية الحالية -

ماظهر منها وما بطن وقدراتها البشرية وقدراتها العملية التي تعينه على قراءة المستقبل لكي يتشكل المجتمع ويتطور بثبات نسبي فلا يكون التطور جزافياً .

#### 5- الفيدرالية المالية والوضع الدستوري 2005-2015م :

لقد أوجبت اتفاقية السلام الشامل لعام 2005م أن تتخذ الدولة تدابير جديدة لقسمة الموارد بين الحكومة المركزية وحكومة الجنوب والولايات الشمالية توجياً للعدالة وانفاذاً لبناء دستوري جديد يجسد المقاصد السياسية وراء الاتفاقية ومن خلف الكواليس السياسية كان الحرص الأساسي هو إبعاد آلية تقسيم الإيرادات القومية من البيروقراطية المركزية التي ظن بعض أطراف الاتفاقية أنها قيد على إرساء العدالة في قسمة المال بين شقي البلاد . وتأسيساً على هذا أوجب دستور 2005م الذي انطوى على مفردات الاتفاقية أن تنشأ مفوضية ذات حيادية وظيفية تكون حكماً عدلاً في تخصيص الموارد .

ومن ضمن الضمانات لهذه الحيادية أوجب الدستور تكوين فريق من الخبراء ذوي الاختصاص بالشأن الاقتصادي ونظام الحكم اللامركزي يساعد المفوضية على أداء مهامها المنصوص عليها (البند 1 من المرسوم الدستوري رقم 31 لسنة 2007م) وهي :

- 1- ضمان الشفافية والعدالة فيما يتصل بتخصيص الأموال على المستوى القومي والولائي .
- 2- مراقبة الدعم المقدم من الصندوق القومي للعائدات والتحقق من العدالة ومراعاة تحويله لمستويات الحكم المعنية.
- 3- التأكد من تحويل الموارد المخصصة للمناطق المتأثرة بالحرب وفق الصيغ المتفق عليها وضمان سرعة تحويلها .

4- اقتراح الصيغ والمعايير الخاصة بقسمة الموارد (مهمة فريق الخبراء).

5- مراجعة وتحديث الأسس والمعايير مرة كل ثلاث سنوات على الأقل .

6- التأكد من استخدام الموارد المخصصة للجهات المعنية في الأغراض المحددة لها .

7- التنسيق والتعاون مع الجهات والمؤسسات والصناديق والهيئات ذات الصلة بعملها بما يمكنها من القيام باختصاصاتها بالمستوى المطلوب .

8- يجوز للمفوضية بموافقة ممثلي الولايات ووزراء المالية (أعضاء مجلس المفوضية) إنشاء حساب خاص للإحتياطي ويتم الصرف فيه وفقاً للائحة التي يجيزها ممثلو الولايات .

وقد اضطلعت المفوضية بهذه المهام مسترشدة بخبرات فريق المستشارين الذي اتخذ المنهجية التالية في عمله :

1- دراسة المعايير السابقة لتخصيص الموارد بين مستويات الحكم .

2- نسب التوزيع الفعلي للموارد بين الولايات في السنوات التي سبقت قيام المفوضية .

3- تحليل الوضع الإقتصادي الراهن كخلفية لدراسة إحتياجات البلاد ومستوى النمو الإقتصادي فيها .

4- الاستناد على نصوص الدستور المؤقت 2005م وقائمة سلطات الحكومة المركزية (38 سلطة) وحكومات الولايات (145 سلطة) الواردة في الباب الثالث عشر من أجل عدالة التوزيع وواقعيته .

5- الاستهداء بأراء أعضاء مجلس المفوضية (وزراء المالية في الولايات وممثلي المالية الاتحادية) للاطمئنان على عدالة القسمة .

6- إجراء عصف ذهني مع قيادات الجهاز التنفيذي الاتحادي لاستكمال الصورة الشاملة للوضع المالي والمعلومات المتصلة به (ديوان المراجع القومي ، الجهاز المركزي للإحصاء ، وغيرها من المؤسسات ذات الصلة).

ولقد كان اقتراح معايير محددة لقسمة الموارد هو أول عمل قام به فريق المستشارين منذ عام 2010م مع إجراء تعديلات لاحقاً على هذه المعايير عند توفر إحصاءات تعزز الدراسة والتقييم ، وقد ساعد حصر السكان في السودان عام 2008م مع توفر بيانات عن التضخم المالي على مستوى المركز والولايات في تبصر وضع المعايير التالية ولكل معيار وزن ترجيحي لقوته

### معايير التخصيص الأفقي

م	المعيار	الوزن
1	السكان	25%
2	المتطلبات الزراعية	15%
3	الأمن	15%
4	التعليم	13%
5	الصحة	12%
6	الأداء المالي	10%
7	مسافة الولاية من المركز والميناء	8%
8	الإيرادات بخلاف الإيرادات المحولة	2%
	الجملة	100%

ونلاحظ في الجدول أعلاه أن أهم معيار من حيث الوزن هو حجم السكان (الجدول المرفق) الذي يحوز على ربع جملة الأوزان الثمانية بحسبان أنه يحدد مقدار الخدمات المطلوبة من الولاية المعنية فكلما ارتفع عدد السكان زادت الحاجة للخدمات الصحية والتعليمية وغيرها .

ونشير هنا إلى أن عدد السكان ليس هو العامل الوحيد لتحديد المصروفات في الولاية فهناك الأوضاع الأمنية إضافة لحجم الجهاز الإداري ودرجة كفاءته ، إضافة إلى أن مستوى الإنفاق في الولاية ونسبة الكثافة والتركيب الحضري/ الريفية ، كل ذلك مأخوذ في الحسبان ، كذلك القول في مسوغات المعايير السبعة المتبقية وأوزانها الكلية ، مع وضع مؤشرات التطبيق التي تبلغ 26 مؤشراً لإزالة أي لبس ولتأمين الشفافية والمصادقية (أنظر جدول المعايير والمؤشرات مرفق) .

ينقسم تخصيص المال في نظامنا إلى :

(1) تخصيص رأسي ، يتم بموجبه تحديد نسبة معقولة للولايات بحسب مهامها المدرجة في الدستور وفي ضوء الضرورات الماثلة والوضع الأمني الحالي

(2) تخصيص أفقي يتم بموجبه التحويل الجاري مفصلاً ( مجزأً ) لكل ولاية نصيب من المال المخصص للولايات بحسب معايير ثمان و(26) مؤشراً كما يوضح الجدول المرفق .

أما التخصيص الرأسي للإيرادات والمتمثل في نسبة المال المخصص لحكومات الولايات من جملة عائدات الصندوق القومي فيشمل التحويلات الجارية والتحويلات التتموية والتعويض عن الضرائب التي ألغيت بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 276

عام 2001 بجانب التحويلات للولايات المنتجة للبتروول والتحويل المخصص لمنطقة أبيي ، إضافة إلى التحويلات المخصصة لمشاريع التنمية المحددة في صناديق تنمية دارفور وشرق السودان والاعتمادات الإضافية لمنطقة جنوب كردفان والنيل الأزرق وأعطى الدستور الولايات الحق في المادة 195 لإصدار تشريعات للحصول على موارد ذاتية من مصادر معينة ، كما أن الدستور المعدل عام 2015 حول للمحليات إصدار تشريعات منفصلة عن حكومات الولايات للحصول على موارد من ضرائب محددة تختلف عن الضرائب المركزية .

وتضع المفوضية في الحساب أن الحكومة المركزية تقوم متى ما اقتضى الحال بمعالجة أوضاع بعينها في الولايات من نصيبها في التخصيص مثل تمويل العجز في موازنات بعض الولايات وتكاليف إنشاء ولايات جديدة وتحسين أوضاع العاملين في الولايات بقرارات رئاسية . وقد روعي تماماً أن نسبة التخصيص للحكومة القومية من ناحية والولايات من ناحية أخرى يجب أن يتناسب مع إختصاصات كل منهما ، فللحكومة الاتحادية 38 إختصاصاً ، بينما الولايات 145 إختصاصاً ، يضاف إلى ذلك السلطات المشتركة بين المستويين من الحكم والتي تبلغ 32 إختصاصاً ، لكن الأمر يتعذر بشأن تحديد التخصيص الرأسي إذ أن ما يخص من اعتمادات لأي من الإختصاصات قد تطور تاريخياً ليلبغ مستوى يصعب خفضه ، ولذلك وضعت المفوضية قاعدة ذهبية ، هي ألا يقل حجم المال المحول للولايات كل عام عن عما ما تم تحويله فعلا العام الذي مضى ، مع تقسيم الزيادة من الإيرادات القومية بالمعايير الثمانية المعتمدة وتجدر الإشارة إلى أن مخصصات المستوى الثالث (الحكم المحلي) من الصندوق القومي للعائدات تضمن في

المخصصات المحولة للولايات أنها دستوريا شأن ولائي (جزءاً من أجهزة الولاية) ( المادة 178 من الدستور ) .

و تجدر الإشارة إلى أن التخصيص الفعلي الذي تتلقاه الولايات يقل عن التخصيص المجاز في الموازنة العامة لأسباب تتعلق بإنسياب الموارد القومية .ولكن هناك حرص كبير علي ألا يقل التحويل الجاري للولايات عن ما تم تخصيصه علماً بأن هذه المخصصات غالباً ما توجه لمقابلة الالتزامات بتعويضات العاملين ويتقديم الخدمات للمواطنين التي لا يمكن تقليصها إلا بمشقة . كما أن هناك التزام بأن لا تقل هذه التحويلات بأي حال من الأحوال عن مستواها الذي تم تحويله في العام الماضي ، الأمر الذي يحقق إستقراراً في موازنات الولايات من حيث الإيرادات والمصروفات لمقابلة الالتزامات .

والإجراء المعمول به في حالة اللجوء إلى تقليص التحويلات إلى الولايات هو خفض تحويلات التنمية الولائية ولكن هذا التقليص يكون محدوداً لأن الجزء الأكبر من التحويلات التنموية يكون في شكل منح خارجية إن لم يتوفر مقابلها المحلي يفقدها الاقتصاد السوداني ولذلك هناك حرص بتوفير هذه الأموال كحد أدنى للتنمية الولائية .

وبالرغم من الظروف التاريخية التي نشأت منها النظم اللامركزية في مختلف البلدان والقواعد التي توضع للتخصيص الرأسي بين المركز والولايات ، يبقى هذا التخصيص معضلة ليس لها حل نهائي ، والمنهج الذي يسود في مثل هذه الأحوال هو الحل التوفيقي بإجراء تعديلات على التخصيص الرأسي من عام لآخر وفق الأوضاع التنموية والأمنية والمتطلبات العاجلة الأخرى مع وقوف المركز على

إستعداد لمعالجة الاختلالات المالية في الولايات والاستجابة لمتطلباتها في حالة الطوارئ غير المحسوبة أو المنظورة سلفاً .

وبالرغم من أن الأمر المؤكد هو الحاجة المتنامية للإيرادات لمقابلة احتياجات الحكومة المركزية والولايات إلا أنه يقابل هذا الأمر عدم وضوح في صورة الإنفاق والإيرادات القومية المتوقعة ، ويرجع ذلك الى المهددات الأمنية في بعض أجزاء البلاد وتذبذب إيرادات رسوم عبور النفط بدواعي استمرار الحرب الداخلية في دولة جنوب السودان وتخريب المنشآت بواسطة بعض المجموعات الخارجة عن القانون ولأجل تحقيق درجة عالية من العدالة تم وضع مرشد يبصر تطبيق المعايير ومؤشرات لإزالة أي لبس عن التطبيق ولكي تتحقق الشفافية الكافية التي تؤمن بها المصادقية . وقد احتوى مرشد التطبيق للتحويلات الأفقية الجارية علي (25) عنصراً ومكوناتها كالاتي :

- عدد المعايير 8 .
- عدد المؤشرات 26 .
- عدد عناصر المرشد 25 .

خاتمة وتوصيات :

إن الفيدرالية المالية تعكس صورة الاقتصاد الكلي للدولة وتتماهي COMPLIANCE مع السياسات الاقتصادية بما في ذلك الموازنة العامة في العام الحالي والموازنات التي تليها في البرنامج الخماسي 2015-2019م، ويأتي هذا البرنامج متزامناً مع العامين الأخيرين من خطة التنمية الاقتصادية التي تنتهي في عام 2017م . والهدف الأساسي من البرنامج الخماسي هو رفع معدلات نمو الاقتصاد وتوجيهه نحو الصناعات التحويلية والاستخراجية والتصدير وتحقيق سعر



صرف مستقر وخفض معدل البطالة والعمل على توزيع دخل عادل للفرد وإصلاح المالية العامة وخفض الديون الخارجية والداخلية ووضع سياسات محفزة للإنتاج وتطوير السكة الحديد وتوسعة إنتاج الكهرباء مع خفض الفاقد وترشيد الطلب وتطوير الخدمة المدنية وبناء القدرات واستخدام التقنية ، كل ذلك بالضرورة يستلزم إشراك ومساهمة الولايات في تنفيذ البرنامج ما استطاعت إلى ذلك سبيلا .

وفي المستقبل المنظور نرى :

1. تشجيع الولايات على توسيع حجم الإيرادات الذاتية سواء باستحداث

مواعين جديدة أو بنشر المظلة الضريبية على نطاق أوسع مما هي عليه

الآن .

2. ضرورة إنشاء آلية لتوزيع الموارد بين الولاية والمحليات ، مستهدية بمعايير

مفوضية تخصيص الموارد وتوسيع مواعين إيرادات المحليات بإضافة

مواعين ضرائبية جديدة .

3. ترشيد الإنفاق بوضع أولويات حقيقية وإعادة النظر في بنود الصرف

الجاري خاصة بند التسيير إلا لضرورة قصوي لا تخطى العين عن

رؤيتها .

4. إعادة النظر في قرار إلغاء الضرائب الزراعية وصبورتها مواعين ضريبية

ولائية تتصرف في حصائلها وفق برامجها .

5. تبنى سياسات وتدابير لاثحية لدفع الولايات نحو الاستدانة والاقتراض من

النظام المصرفي وتحقيق الشروط والضمانات لإحداث نشاط اقتصادي

متصاعد .

6. رفع الكفاءة الأداية للإداريين والفنيين في مجال الإدارة المالية بتبني دورات منتظمة لبناء القدرات وتزكية النفوس .
7. إعادة هيكلة موازنة المشروعات التنموية لتصبح موازنة أداء performance Budget وليست Line - item Budget كما هو سائد اليوم ، وبذلك تتوارى النظرة القديمة بأن تعويضات العاملين تشكل عبئاً على الموازنة ، بل هي جزء من الأداء وتحسب على قاعدة تكامل عناصر وثيقة الموازنة دون تغيير Integrated Document .
8. التوسع في استخدام التقانة الحديثة في الجباية والصرف توافقاً مع الاتجاه الحديث في الدولة حتى لا تتخلف الولايات عن الحكومة الاتحادية في المجال التقني .
9. الاهتمام بدراسات الجدوى للمشروعات الولائية مقرونة بدراسات تطوير الأداء الإداري والاقتصادي واخضاعها للمنهج العلمي المرتكز على المعلوماتية والتوثيق الإحصائي .
10. تعزيز سياسة التآخي والتوأمة بين الولايات حتى تتكامل المشروعات الكبرى عابرة للحدود الجغرافية وبذلك يتقوى النسيج الاجتماعي بين مكونات المجتمع ذي التنوع العرقي - الثقافي ويكون ناتج ذلك دولة سودانية متحدة اجتماعياً وناهضة اقتصادياً وربما ناضجة سياسياً .
11. وتبعاً للمؤشرات الحالية التي تتنبأ بأن الإيرادات القومية في تعاضم نسبي بفضل إستخراج ثروات باطن الأرض والأمل المعقود على معالجة الديون الخارجية ، فإن التحويلات إلي الولايات من صندوق العائدات القومي ينبغي أن ترتفع عاماً بعد عام .

12. عند تحديد قسمة الموارد رأسياً بين الحكومة المركزية من جهة والولايات من جهة أخرى يجب الأخذ في الحسبان ضرورة التوازن في الإقتصاد الكلي الذي يتلألاً بحجم العجز في الموازنة العامة وطرق تمويهه لأن ذلك ..... بقوة التضخم وسعر الصرف . إن اعتبار التوازن الكلي مهم جداً عند القسمة مع اعتبارات الضرورات الملحة وتناسبية المهام المنوطة بها مستوى من مستويات الحكم .
13. التأكيد من أن الأموال التي تخصص للحكومة المركزية ولأولويات تتفق حسب الأولويات المقررة في السياسات الاقتصادية الكلية ، ومن ثم تجري المراجعة القومية والمراجعة الداخلية .

### مرجعيات وأدبيات

أولاً الدساتير والمراسيم الجمهورية :

- 1- دستور السودان لعام 1998م .
  - 2- دستور السودان المؤقت 2005م .
  - 3- المراسيم الدستورية 1994-2003م .
  - 4- المرسوم الدستوري بإنشاء مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية .
- ثانياً القوانين :

- 1- قانون الحكم المحلي 1951م (قانون مارشال) .
- 2- قانون إدارة المديرية 1961م .
- 3- قوانين الحكم المحلي 1971-1981-1991-2003م .
- 4- قانون قسمة الموارد المالية 1999م .
- 5- قانون صندوق دعم الولايات 1995م .

6-قوانين إقتسام الموارد 2010-2015م .

ثالثاً التقارير :

1-تقارير مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية المرفوع لمجلس الولايات 2010-2015م .

2-تقارير فريق المستشارين بالمفوضية 2010-2015م .

رابعاً الأدبيات :

1. أ.د الهادي عبدالصمد : التطور السياسي والدستوري اللامركزي في

السودان 1994-2015م ، مطبعة العملة -الخرطوم -تحت الطبع .

2.أ.د الهادي عبدالصمد : التنظيم الدستوري لإدارة التنوع في السودان

(طباعة مركز الدراسات الإستراتيجية/ الخرطوم ،1998م).

3. أ.د الهادي عبد الصمد: اللامركزية وبناء الدولة الحديثة ( الخرطوم ،

مطابع الإعلام ، 1973)

4. أ.د الهادي عبدالصمد : السلطة الإدارية بين التركيز والتخويل (طباعة

جامعة أمدرمان الإسلامية 1985م) .

5. د . أحمد مجنوب أحمد : إدارة وقسمة الموارد ، مطابع العملة ، 2007

6. Adam Taqaa (SEWA) : Federalism in Africa Asmara , world African press , 2003.

7. International Conference in Diversity for Development : Fiscal Federalism and Equitable Development , International Conference on Federalism (Addis Ababa , December 1416.2010)

8. الراغب الإصفهاني : مفردات القرآن الكريم ، مطابع الحنبي ، 1994 ، صفحة 215 ) .

جدول معايير وأوزان ومرشد تطبيق معايير التحويل الجاري الذي تعمل به مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية

المعيار	الوزن الكلي	المؤشرات	وزن المؤشر	مرشد التطبيق
حجم السكان	25	1-تعداد السكان	12	1-فيما يختص بالمؤشر الأول تلاحظ أن هنالك تناسبا طردي بين عدد السكان وتقديم الخدمات لذا تم الاتفاق على أن أعلى ولاية من حيث عدد السكان تعطى الدرجة الكاملة ، وهي 12 درجة ثم تنسب بقية الولايات اليها
		2-الكثافة السكانية	5	2-أعلى ولاية من ناحية الكثافة تأخذ الدرجة الكاملة وبقيّة الولايات بالتناسب
		3-نسبة السكان في المدن	8	3-ترتب الولايات حسب أعداد سكانها و تعطى أعلى ولاية الدرجة الكاملة وهي 8 درجات وبقيّة الولايات بالتناسب
المنطقتين الزراعية	15	1-تعداد الثروة الحيوانية	7	1-أعلى ولاية من حيث عدد الثروة الحيوانية تعطى الدرجة الكاملة ، وهي 6 درجات ، بقية الولايات تنسب إلي اعلى ولاية
		2-المساحات الزراعية	8	2-أعلى ولاية من حيث المساحات المزروعة تأخذ 7 درجات وتنسب بقية الولايات الي اعلى ولاية.

الأمن	15	1-الصرف على الشرطة 2-الصرف على السجون 3-استقرار الاحوال الامنية 4-المساحة	4 5 4 2	1-الولاية ذات الصرف الأعلى على الشرطة تأخذ اعلى درجة ( 4 ) وبقية الولايات بالتناسب 2-الولاية ذات الصرف الأعلى على السجون تأخذ أعلى درجة ( 5 ) وبقية الولايات بالتناسب 3-فيما يختص بالمؤشر الثالث فهو تقديري. 4-الولاية الأعلى مساحة تعطي درجتان وبقية الولايات بالتناسب
التعليم	13	1-نسبة التلاميذ للسكان 2-عدد المعتمين بالنسبة للطلاب 3- أعداد التلاميذ	5 3 5	1-أعلى ولاية من حيث نسبة التلاميذ تعطي الدرجة الكاملة وهي 5 درجات وبقية الولايات بالتناسب. 2-الولاية ذات النسبة المنخفضة من المعتمين مقابل الطلاب تعطي الدرجة الكاملة (3درجات ) وبقية الولايات بالتناسب. 3-أعلى ولاية من حيث اعداد التلاميذ تأخذ 5 درجات والبقية بالتناسب.
الصحة	12	1-عدد السكان على الأسرة 2-نسبة السكان للأطباء 3-نسبة السكان للقابلات 4-عدد المراكز الصحية وعدد وحدات التشخيص	4 4 1 3	1-الولاية ذات النسبة الصغيرة للسكان مقابل الأسرة تعطي 4 درجات وبقية الولايات بالتناسب 2-الولاية ذات النسبة الصغيرة للسكان مقابل الأطباء تعطي 4 درجات وبقية الولايات بالتناسب 3-الولاية ذات النسبة الصغيرة للسكان مقابل القابلات تعطي درجة وبقية الولايات بالتناسب 1-الولاية ذات العدد الكبير من المراكز ووحدات التشخيص تعطي 3 درجات وبقية الولايات بالتناسب

<p>1-توازن الموازنة تعطى الولاية درجتان 2-وجود فائض تعطى الولاية 3 درجات والبقية بالتناسب 3-وجود عجز تعطى الولاية 1 درجة والبقية بالتناسب 4-إذا كان التغيير سلبياً او صفراً لاتعطى الولاية أي درجة أما اذا كان التغيير إيجابياً تاخذ الولاية الدرجة الكاملة وهي 2 درجات 1-إذا كان التضخم أقل او يساوي تضخم ولاية الخرطوم تعطى الولاية صفر وإذاكان اعلى تعطى الولاية ذات التضخم الاعلى 2 والبقية بالتناسب</p>	<p>2 ج 3 1 2 2</p>	<p>1-الإيرادات الكلية للعام السابق في الموازنة الجارية تعادل المصروفات الجارية 2-يوجد فائض في الموازنة الجارية للعام السابق 3-يوجد عجز في الموازنة الجارية للعام السابق 1-التغير الإيجابي في نسبة الإيرادات الذاتية للإيرادات الكلية 2-التضخم</p>	<p>1 0</p>	<p>الاداء المالي</p>
<p>الولاية التي مسافتها من المركز والميناء أقل من 500 كلم تعطى درجة الولاية التي مسافتها من المركز والميناء بين 500-1000 كلم تأخذ 3 درجات الولاية التي مسافتها من المركز والميناء اكثر من 1000 كلم تأخذ 4 درجات</p>	<p>1 3 4</p>	<p>1-أقل من 500 كلم 2-500-1000 كلم 3-فوق الـ1000 كلم</p>	<p>8</p>	<p>المسافة بين المركز والميناء</p>
<p>الولاية التي ليست لها موارد من مصادر أخرى تعطى الدرجتان وبقية الولايات بالتناسب</p>	<p>2</p>	<p>1-الزكاة</p>	<p>2</p>	<p>الارادات خارج الموازنة</p>