



تقسيم الموارد المالية بين مستويات الحكم في  
السودان نحو رؤية لفيدرالية مالية عادلة

بروفيسور إبراهيم أحمد أنور  
جامعة الخرطوم

مجلة

كلية  
التربية

جامعة  
الخرطوم

السنة  
الثانية  
عشرة

العدد  
السادس  
عشر

سبتمبر  
2020م





## تقسيم الموارد المالية بين مستويات الحكم في السودان: نحو رؤية لفيدرالية مالية عادلة

بروفيسور إبراهيم أحمد أنور  
جامعة الخرطوم

### مستخلص

تهدف الدراسة بشكل رئيسي لتوضيح حجم الاختلال الافقي والراسي في توزيع حجم الموارد المالية بين الحكومة الاتحادية والحكومات الولائية, وذلك بوضع منهجية علمية اكثر عدالة تسهم في توزيع الموارد المالية بين الحكومة الاتحادية والولايات. اتبعت الدراسة منهج التحليل الكمي الاحصائي لبيانات مقطعية لكل ولايات السودان خلال الفترة من 2014-2017م قياسا علي حجم السكان ومستوي الفقر في الولاية المعينة , ونفوذ والي الولاية في تأثيره علي نصيب الولاية من التحويلات الفدرالية. أوضحت النتائج ان النظام الفيدرالي في السودان وعلي ارض الواقع لا يرقى لمستوي الفدرالية في مفهومها المتعارف عليه عالميا, حيث ان النظام الفيدرالي في السودان نظام محكوم بمركزية في قرار جمع وتوزيع الموارد المالية , وان الحكومة المركزية اصبحت غير قادرة علي معالجة الاختلالات المالية بين الولايات نتيجة لشح الموارد المتاحة للولايات وغياب المنهجية الواضحة في التوزيع الراسي للموارد المالية . ووضحت النتائج ايضا ان متغير الفقر ليس له دور فعال في التأثير علي حجم اتحويلات المالية خلال الفترة المذكورة.

### Abstract

The main purpose of this research to attest the level of imbalance in the allocation of financial resources of the federal government between various levels of government, vertical and horizontal allocation, with the objective of establishing more equitable distribution of the federal financial resources between the states and the federal government. The research methodology included panel data regression analysis

spanning the sample period 2014-2017 using federal transfers to each state as dependent variable and three explanatory variables including size of population, poverty level in each state, and the political power of the state governors. Results of the study indicate that the federal system in Sudan was characterized by significant horizontal as well as vertical imbalances, implying that the fiscal federalism in Sudan departed considerably from the basic principles and rules of equitable federal system. Based on such a result, the author proposes a new formula that may help to allocate federal financial transfers more equitably between states and the central government, as well as between states.

1- مقدمة:

أ- مفهوم الفيدرالية

هنالك تعريفات مختلفة للفدرالية (بحسب الدولة الفدرالية التي تتبناها) لكن المفهوم الأساس للفدرالية هو ممارسة مستويان من الحكم على نفس المجموعة البشرية عن طريق الخلط بين الحكم المشترك أحياناً والحكم الذاتي أحياناً أخرى وذلك لإحترام وتشجيع التنوع في إطار الوحدة السياسية الأكبر (عبدالصمد , 1990).

وتورد بعض المصادر الأخرى الفيدرالية هي: نظام سياسى يفترض تنازل عدد من الدول أو القوميات الصغيرة في أغلب الأحيان عن بعض صلاحياتها وإمтиازاتها وإستقلاليتها لمصلحة سلطة عليا، موحدة تمثلها علي الساحة الدولية وتكون مرجعها في كل مايتعلق بالسيادة والأمن القومى والدفاع والسياسة الخارجية (الكرسنى , 1998). أما الكونفدرالية تختلف عن الفيدرالية في أنها تتألف من دول مستقلة ولكنها تتفق فيما بينها لتأسيس الكونفيدرالية أو حلف لحماية مصالحها وتتخذ قراراتها الكونفيدرالية بالإجماع، بينما الدولة الفيدرالية هي دولة واحدة بالرغم من توزيع الصلاحيات عموديا وأفقيا (الساعورى 1990 و الأصم 1983).

من المعروف أن الدولة الفيدرالية تقوم فيها مستويين من السلطات: سلطة الدولة أو السلطة المركزيّة، وسلطات الولايات ، و تتمتع الولايات بصلاحيات تشريعية وتنفيذية تحدد نطاقها

بطبيعة المهام والواجبات الملقاة على عاتقها. واحدة من أهم الأسباب التي تدعو إلى الأخذ بنظام الفيدرالية وجود مناطق معينة تربط بين السكان امنها روابط خاصة نابغة عن خصوصية ظروفهم ومصالحهم المشتركة، وبعد السلطة المركزيّة عن هذه المناطق، وتعدّد مشكلات الأخيرة وتعدّد حاجاتها، ويُمكن أن يضاف إلى ذلك توسع مهام الدولة بحيث يصعب علّمها إدارة جميع أنحاء البلاد ( إستورت, 1962). أو بعبارة موجزة يمكن القول: إن الفيدرالية يقصد بها وجود درجة من تفويض السلطة ممنوحة إلى الولايات لتنظيم شؤونها الداخلية (الاقتصادية والسياسية والاجتماعية).

يبقى السؤال المهم هو: متى تصبح الفيدرالية ضرورية؟ مجموعة من الأسباب المتنوعة تقف وراء نشوء النظام الفيدرالي ففى دول مثل الولايات المتحدة وروسيا والبرازيل، لعبت مساحة البلاد الشاسعة دوراً في تبني الفدرالية، لأن تقسيم البلاد إلى أقاليم وولايات سهل مهمة إدارتها، وخفف عبء إدارتها عن حكومة المركز، وفي دول مثل كندا والهند لعب التنوع العرقي دوراً مهماً إلى جانب مساحة الدولتين الشاسعة، فالهند شبه قارة، وكندا ثانياً أكبر بلد مساحة بعد روسي

#### ب- توزيع الموارد المالية في الأنظمة الفيدرالية<sup>1</sup>:

يعتبر تخصيص الموارد المالية لكل مستوى من الحكم ضمن النظام الفدرالي أمراً هاماً لسببين

<sup>1</sup>الابد من التفريق والتمييز الكامل بين مصطلحي الثروة والموارد المالية لأن مفهوم الثروة يشمل كل الموارد الاقتصادية الصالحة للاستخدام الاقتصادي سواء أكانت موارد بشرية أو طبيعية على ظهر الأرض أو في باطنها في صورة أولية أو منظرية في شكل آليات ومعدات و أجهزة وتشمل على وجه التفصيل المعادن والنفط والثروات المائية والغابية والزراعية والحيوانية والطرق والجسور وقنوات الري والمشروعات الصناعية ومشروعات النقل والاتصال المملوكة للأفراد أو الدولة أو التي تساهم فيها الدولة . عليه تكون هذه الثروة في حد ذاتها غير خاضعة للقسمة ولكن يمكن تخصيص أو توزيع الفوائد والمردودات المالية الناتجة منها أو المرتبطة بها و عليه فإن الثروة ملك لعامة المواطنين الحاليين الموجودين حالياً أو الذين يأتون في المستقبل وبهذا تكون الثروة أشبه بالمال الموقوف ينتفع بريعه وعائده ويبقى أصله ثابتاً. أما الإيرادات أو الموارد المالية المتولدة عن الثروة القومية سواء أكانت في شكل ضرائب أو رسوم أو قيمة سلع وخدمات أو كانت مشروعات حكومية اتحادية أو ولائية وهي التي تقسمها .

رئيسين 'أولا : إنّ هذه الموارد تمكّن الحكومات أو تقيدها فيمَا يتعلق بممارسة مسؤولياتها التنفيذية والتشريعية كما نص عليها الدستور، وثانياً أن سلطات فرض الضرائب والإنفاق بحد ذاتها أدوات هامة لضبط الاقتصاد والتأثير عليه ( المجذوب ، 2000). تحدد معظم الأنظمة الفدرالية في دساتيرها سلطات جمع الإيرادات الخاصة بكل واحد من مستويات الحكم للمقارنة بين هذه السلطات، وتشكل رسوم الجمارك والمنافع العامة وضرائب الشركات وضريبة الدخل للأفراد ومختلف ضرائب المبيعات والاستهلاك، ضمن مهام السلطات الضريبية الرئيسية وذلك من اجل ضمان فرض رسوم جمركية داخلية فعالة وتحقيق وحدة اقتصادية، وتكون ضريبة الدخل على الشركات في معظم الأحيان ضمن مهام السلطات الفدرالية، أما ضريبة الدخل على الأفراد قد تكون من المهام المشتركة بين الحكومات الفيدرالية والإقليمية على الرغم من أنها في بعض الفدراليات من اختصاص السلطة الفدرالية بالكامل (مثلا، النمسا والهند) وضرائب الإستهلاك والمبيعات في معظم الأنظمة الفيدرالية من المجالات التي تشترك فيها الحكومات الفيدرالية والإقليمية (الكرسى 1998 و داني 2005).

#### مسؤوليات الإنفاق العام:

كيف يجب تقسيم مسؤوليات تأمين الخدمات العامة بين الحكومتين المركزية والإقليمية ؟ لتوضيح الإجابة للسؤال أعلاه نسلط الضوء في البداية على تجارب بعض الدول الفدرالية: على الرغم من أن الاتحادات الفدرالية كلها تتشاطر بعض الصفات المتشابهة في كيفية توزيعها للمسؤوليات ، إلا أن الأمر لا يخلو من اختلافات مهمة في هذا الجانب، فعلى سبيل المثال فإنه في معظم الاتحادات الفدرالية تقع مسؤوليات العلاقات الخارجية والأمن القومي على عاتق الحكومة الوطنية، فيما يتكفل المستوى الإقليمي أو المحلي بالبنية التحتية المحلية كالطرق المحلية أو الإقليمية. لكن الاتحادات الفدرالية قد تختلف اختلافا جذريا من حيث الطريقة التي تقدم عبرها الخدمات، كالتعليم الجامعي والرعاية الصحية ودعم الدخل، وتنتج بعض التعقيدات جراء تلك الاختلافات، إذ أن الحكومة الوطنية تصمم البرامج وتمولها أحيانا، غير أن الحكومة الإقليمية هي التي تطبقها، ومثال على ذلك ما تعكسه حالة التعليم الجامعي في استراليا وكندا من اختلافات، ففي استراليا يعتبر التعليم الجامعي مسؤولية مشتركة بين الحكومتين الوطنية والإقليمية مع تولي الحكومة الوطنية الدور الأهم، أما في كندا فالتعليم الجامعي مسؤولية إقليمية

أساساً مع وجود تغيرات كبيرة في البرامج بين الأقاليم.

### مسؤوليات جمع الإيرادات :

كما في مسؤوليات الإنفاق تختلف الاتحادات الفيدرالية إختلافاً واسعاً من حيث تقاسمها مسؤوليات جمع الإيرادات بين الحكومتين المركزية والأقليمية ، بالإضافة لذلك ، لايفرض تحمل الأقاليم مسؤوليات إنفاق مهمة أنها ستجمع حصة كبيرة من الإيرادات، فقاً كندا، تطبق الحكومات الإقليميّة معظم برامج الإنفاق، وتجمع أكثر من نصف الإيراد بقليل، أما في الولايات المتحدة الأمريكية، فتنفق الحكومة الاتحادية المبلغ الأكبر، وتجمع أكثر الإيرادات، أما في ألمانيا، فتجمع الحكومة الوطنيّة معظم الإيرادات، لكن الحكومات الإقليمية جزء كبير من البرامج العامة. ومن أهم العوامل التي ينبغي أن تؤخذ في الإعتبار عند تحديد مسؤوليات الحكومة المركزية والحكومة الإقليمية في مهام جمع الإيرادات الآتي:

أ- إعادة توزيع الموارد: إذا كانت قدرة الأقاليم على توليد الإيرادات تختلف إختلافاً جذرياً بين إقليم وآخر، فمن الضروري أن تمتلك الحكومة المركزية القدرة على جمع ما يكفي من إيرادات لتحويل الموارد إلى أقاليم أقل حظاً ولتمويل مسؤولياتها الخاصة المتعلقة بالإنفاق

ب- ملكية الموارد الطبيعيّة: يُشكل الإيراد الصادر عن الموارد الطبيعيّة مشكلة خاصة في الاتحادات الفدرالية، حيث أن الإيراد الصادر عنها غالباً ما يعتبر ملكاً للأقاليم حيث تقع، ولكن إذا كان الإيراد الناتج عن المورد الطبيعيّ كبيراً ومتركزاً في بعض الأقاليم دون غيرها فتطرح حينذاك مشكلة العدالة بين الأقاليم، وفي مثل هذه الحالات تحتاج الحكومة المركزية أما إلى طرح التشارك في إيرادات المورد الطبيعيّ، وأما إلى تأمين إيرادات كاف من مصادر أخرى وذلك من أجل معالجة قضايا الإيفاء بمسؤوليات الإنفاق الخاصة بها.

### 2- الفيدرالية المالية في السودان: الواقع والتحديات

كما هو الحال في كل الأنظمة الفيدرالية هنا في السودان تتخذ الحكومة الفيدرالية آليات لتحقيق هدف إعادة توزيع الثروة داخل البلد على النحو الآتي:-

أولاً: تقوم الحكومة بتقاسم الإيرادات الضريبية المركزية مع الولايات.

ثانياً ، تقوم بإجراء تحويلات مالية للولايات .

ثالثاً تقدم المنح المشروطة وغير المشروطة للولايات أيضاً.

يتم توزيع الموارد إلى قسمة رأسية بين الحكومة الفيدرالية المركزية ومستويات الحكم الأدنى بينما التوزيع الأفقي يتم عبر إعادة توزيع ما تم تخصيصه للولايات من القسمة الرأسية على الولايات بينها وفقاً لمعايير معمول بها محلياً<sup>2</sup>.

تحدد معظم الأنظمة الفيدرالية في دساتيرها أو في تشريع خاص سلطات جباية وتحصيل الإيرادات الخاصة بكل مستوى مثلاً في السودان ورد ذكر تخصيص الموارد المالية في دستور عام 1998 في المواد ( 113 ، 114 ، 115 ) وكذلك في الدستور القومي الإنتقالى للعام 2005 في المواد ( 193-194 ) . وعموماً يمكن أن نقول بأن التدابير والإجراءات المالية في الأنظمة الفيدرالية حول العالم تتم على النحو الآتي:-

أولاً: مسؤ وليات الإنفاق العام ،

ثانياً: مسؤ وليات تحصيل وجمع الإيرادات

ثالثاً: إدارة الإقتصاد،

رابعاً: معالجة عدم التوازن أو الاختلال المالي الرأسي والأفقي.

في دستور عام 2005 الإنتقالى تقسم الإيرادات بين مستويات الحكم المتمثلة في :

أ- الحكومة القومية أو المركزية ،

ب- حكومة جنوب السودان

ت- الولايات على النحو الآتى: 55.2% للحكومة القومية ، 16.2% لحكومة جنوب السودان،

28.6% للولايات.

والتخصيص الأفقي للموارد هو تخصيص ما تم تخصيصه بواسطة التوزيع الرأسي بين الولايات وفق معايير تراعي حاجة الولايات ومراعاة حالة كونها مكتفية ذاتياً أو فقيرة تعتمد

<sup>2</sup> يمكن تعريف عدم التوازن الرأسي أو الاختلال الرأسي بأنه هو مقدار العجز الذي يحدث في موارد الحكومة الفيدرالية المحددة دستورياً عن مقابلة النفقات أو المنصرفات المحددة دستورياً أيضاً



على المركز بشكل كامل . ونجد أنه في معظم الأنظمة الفيدرالية القسمة الأفقية تعتمد على معايير تشتمل على :بعد المسافة من المركز ، الموارد الطبيعية ، المساحة ، السكان ، متوسط دخل الفرد..ورد ذكر الموارد المالية لمستويات الحكم المختلفة في السودان والمتمثلة في الحكومة القومية، وحكومة جنوب السودان والولايات في الدستور القومي الانتقالي للعام 2005 وقد حدد الدستور تفصيلاً في المواد 193 و 194 و 195 هذه الإختصاصات المالية نصت المادة 24 من الدستور القومي الإنتقالي على أن مستويات الحكم أربعة مستويات رغم ذلك نجد أنه قد أغفل تخصيص الموارد المالية للمحليات رغم كونها مستوى رابعاً من مستويات الحكم . مصادر الموارد المالية لمستويات الحكم حسب نصوص المواد 113 ، 114 ، 115 في دستور السودان لسنة 1998 على نحو الجدول رقم (1) الأتي:

جدول (1) : مصادر الموارد المالية بالنسبة لمستويات الحكم حسب دستور

1998

الموارد المالية المحلية	الموارد المالية الولائية	الموارد المالية الإتحادية
ضريبة العقارات	ضريبة أرباح الأعمال علي أن تخصص منها للمحليات بقانون اتحادي. رسوم إنتاج الصناعات الولائية . عائدات التراخيص الولائية . الضرائب والرسوم الولائية . أرباح المشاريع الولائية . المنح والقروض	الإيرادات الجمركية وإيرادات الموانئ والمطارات الدولية . ضريبة أرباح الشركات وضريبة الدخل الشخصي وضريبة الدمغة للمعاملات الاتحادية والعبارة . أرباح المشروعات القومية ،علي أن تخصص منها للولايات التي تمتد إليها نسبة يخصصها القانون. رسوم إنتاج الصناعات الاتحادية . ضرائب العاملين خارج البلاد وضرائب المؤسسات وأوجه المناشط الأجنبية. المنح والقروض والتسهيلات الائتمانية. . أي ضرائب أو
ضريبة المبيعات		
ضريبة الإنتاج الزراعي والحيواني علي أن يخصص منها نسبة للولاية بقانون اتحادي.		
رسوم النقل البري والنهري والمحلي.		
رسوم الإنتاج الصناعي الحرفي والمحلي. أي موارد محلية أخرى		

	والتسهيلات الاتتمانية .	رسوم لا تمس موارد أخرى أو موارد الحكم المحلي .
--	----------------------------	---

## المصدر: دستور 1998

بالنظر للجدول أعلاه يتضح أن النظام الفيدرالي في السودان على أرض الواقع لا يرقى لمستوى الفيدرالية في مفهومها الذي سبق ذكره وهو توسيع المشاركة مع الأقاليم أو الولايات المكونة للإتحاد الفيدرالي حيث أن مقارنة السودان مع مجموعة الدول المضمنة

الجدول (2) بناءً على المؤشرات الثلاث يوضح أن نظام الفيدرالية في السودان في الحقيقة نظام محكوم بمركزية في قرار توزيع الموارد المالية بالرغم من وجود نصوص مخالفة لذلك في مواد الدستورين 1998 و 2005 ، كما يبدو من النسب الخاصة بالسودان في الجدول. فيما يخص مؤشر عائدات الحكومة الفيدرالية نجد أن السودان مقارنة بالدول ذات المساحة الكبيرة (مثل الهند ، البرازيل ، كندا ، أستراليا ) هو الأعلى في هيمنة الحكومة المركزية على الموارد المالية المتاحة في الدولة ، وبالنسبة لمؤشر المصروفات المالية أيضا نلاحظ سيطرة شبه كاملة من الحكومة المركزية على قرار المصروفات مقارنة مع بقية الدول في المجموعة ، ونلاحظ أيضا ضئالة التحويلات المشروطة من إجمالي تحويلات الحكومة مما يدل غياب الرؤية والأهداف من هذه التحويلات. كل هذا التمرکز في الموارد والمصروفات من قبل الحكومة المركزية تسبب في نتيجة مفادها أن الحكومة المركزية أصبحت غير قادرة لمعالجة الاختلالات المالية بين الولايات نتيجة لشح الموارد المتاحة للولايات لمعالجة مشاكلها بنفسها وغياب المنهجية الواضحة في التوزيع الراسي للموارد المالية (جدول (1) أعلاه). ولتوضيح حجم الإختلال الراسي في توزيع الموارد بصورة أوضح بالنسبة للسودان ممكن مقارنة نسب التوزيع للموارد المالية في الجدول (2) مع دولة الهند والتي تصلح أن تكون دولة المقارنة في المجموعة مع السودان نسبة للمساحة والتعدد الإثني والوضع المجتمعي من حيث مستوى الفقر.

## جدول (2): مقارنة لمؤشرات الحكم الفيدرالي

التحويلات المشروطة	مصروفات الحكومة	عائدات الحكومة	الدولة
-----------------------	--------------------	-------------------	--------

من إجمالي التحويلات الفيدرالية (%)	الفيدرالية من إجمالي المصروفات الحكومية (%)	الفيدرالية من إجمالي العائدات (%)	
12	-	95	جنوب إفريقيا
68	86	90	ماليزيا
27	76	85	السودان
66	51	83	أسبانيا
46	69	73	أستراليا
-	64	69	البرازيل
100	54	67	الولايات المتحدة
-	45	66	الهند
65	37	65	ألمانيا
44	37	44	كندا
73	32	40	سويسرا

المصدر: إعداد الباحث من مصادر مختلفة

الجدول رقم (3) يوضح نتائج نموذج البيانات المقطعية لكل ولايات السودان خلال الفترة من 2016 إلى 2018 باستخدام نموذج الأثر الثابت (fixed effects) ونموذج الأثر العشوائي (random effect) وذلك لقياس العلاقة بين مؤشرات التنمية والتحويلات الفيدرالية في السودان. تتضمن مؤشرات التنمية في الدراسة مؤشر التعليم (عدد الأميين في عمر 15 سنة فما فوق) ومؤشر الصحة (عدد المستشفيات والمراكز الصحية) في كل ولاية. كما موضح في الجدول (2) تم استخدام مؤشر التنمية (الصحة والتعليم) باعتبارهم متغيرات تابعة وثلاث من المؤشرات المفسرة أو التوضيحية وهما نصيب كل ولاية من التحويلات الفيدرالية السنوية، المصروفات

الراسمالية التي من المفترض إستخدامها لأغراض التنمية في الولاية هذا بالإضافة للموارد الذاتية للولاية.

توضح نتائج الدراسة في الجدول أن حجم التحويلات الفيدرالية لها تأثير ذو دلالة إحصائية معتبرة على كل من المؤشرين ولكن لا يوجد تأثير على مؤشر التنمية من حجم الموارد الذاتية والتحويلات الراسمالية للولايات ، الأمر الذي يؤكد عدم فعالية هذه الموارد في التنمية الولائية. كما أوضحنا في الجدول السابق أحد أهم أسباب ذلك هو الإختلال في التوزيع الرأسى والأفقى للموارد المالية المتاحة للولايات. من أكبر المشاكل التي تواجه الفيدرالية المالية في السودان هو الإختلال الأفقى الذى أضعف دور الولايات لمواجهة التحديات التنموية . لقياس حجم الإختلال الأفقى أيضا تم إستخدام نفس النموذج السابق بإعتبار حجم التحويلات الفيدرالية لكل ولاية كمتغير تابع وثلاث متغيرات مفسرة وهما: حجم السكان ، ومستوى الفقر في الولاية ، ونفوذ والى الولاية في تأثيره على نصيب الولاية من التحويلات الفيدرالية خلال الأعوام 2014-2017 وذلك بعد إستبعاد بيانات عام 2018 نتيجة للأوضاع السياسية الحرجة في ذلك العام. تم إستخدام متغير دمية ( dummy ) بتخصيص رقم 1 في الولاية التي يديرها والى نافذ في الحزب الحاكم ومؤثر في توجيه سياسات الحزب الحاكم وتحديد رقم 0 لبقية الولايات. توضح نتائج الجدول أن متغير نفوذ والى له قيمة موجبة وله تأثير ذو دلالة إحصائية معتبرة عند مستوى معنوية 1% وأيضا متغير عدد السكان له تأثير إيجابى ذو دلالة إحصائية ولكن بمستوى تأثير أقل من متغير نفوذ والى ، أى قيمة معامل أقل . توضح النتائج أيضاً أن متغير الفقر ليس له دور فعال في التأثير على حجم التحويلات الولائية خلال الفترة المذكورة . الشكل (1) يوضح التوزيع الأفقى للتحويلات الفيدرالية بين الولايات في العام 2017 ويوضح أن خمس ولايات وهم الخرطوم ، الجزيرة، الشمالية، شمال كردفان ، وجنوب كردفان هي التي تستحوذ على النصيب الأكبر في التحويلات الولائية ، أو ما يعادل (47% ) من إجمالى التحويلات. الشكل (2) يوضح هيكل التحويلات الفيدرالية بتحديد التحويلات الراسمالية (التنموية) من إجمالى التحويلات لكل ولاية ، وتوضح أن هنالك أربع ولايات فقط وهي ولاية الخرطوم ، ولاية شمال كردفان ، ولاية جنوب كردفان ، وولاية جنوب دارفور تستأثر بنسبة أكبر من التحويلات التنموية مقارنة ببقية

الولايات<sup>3</sup>.

جدول (3): العلاقة بين التحويلات الفيدرالية ومؤشرات التعليم والصحة في الولايات (2016-2018)

Literacy (Random effects)	coefficient	p-value	Literacy (Fixed effects)	coefficient	p-value
مصروفات تنمية	-0.011	0.09	مصروفات تنمية	-0.012	0.07
موارد ذاتية	-0.004	0.16	موارد ذاتية	-0.004	0.66
تحويلات إتحادية	0.021	0.001*	تحويلات إتحادية	0.023	0.001*
ثابت	60.42	0.000	ثابت	59.69	0.000
Wald Chi(2)=14.63 p-value = 0.000			F(3,48)=7.58 p-value = 0.000		
Health (Random effects)			Health (Fixed effects)		
مصروفات تنمية	-0.03	0.73	مصروفات تنمية	-0.04	0.66
موارد ذاتية	-0.005	0.91	موارد ذاتية	-0.005	0.92
تحويلات إتحادية	0.519	0.000*	تحويلات إتحادية	0.53	0.000*

<sup>3</sup> من المفترض أن يتم قياس هذا المؤشر باستخدام عدد من سنوات بدلاً عن حسابه لسنة (2017) فقط و لكن نسبة لوجود أخطاء أو عدم تناسق في بيانات التقارير السنوية للأعوام 2018 و 2016 إكتفينا ببيانات عام 2017.

ثابت	101	0.123	ثابت	94.2	0.16
Wald Chi(2)= 44.9 p-value = 0.000			F(3,48) = 6.41 p-value = 0.000		

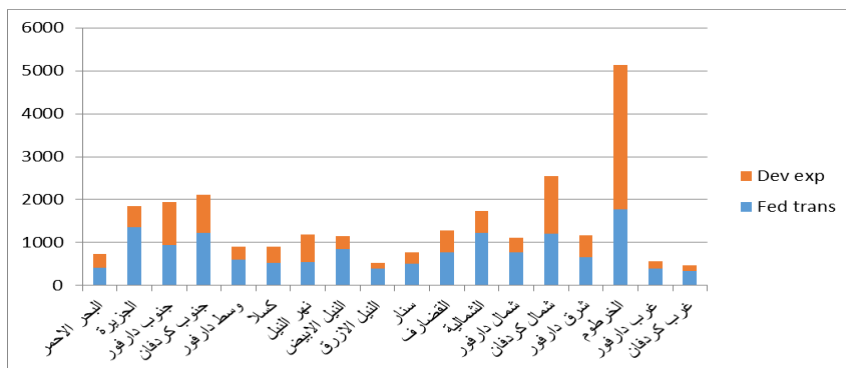
جدول (4): قياس تأثير دور الحكام على التحويلات الفيدرالية للولايات

Fed transfers (Random effects)	coefficient	p-value	Fed transfers (Fixed effects)	coefficient	p-value
الفقر	-0.08	0.31	الفقر	-0.08	0.32
السكان	0.66	*0.000	السكان	0.66	*0.000
متغير دمية	3.16	*0.000	متغير دمية	3.16	*0.001
ثابت	1.46	*0.01	ثابت	1.46	*0.02
Wald Chi(2)=78.79 p-value = 0.000			F(3,48)=25.44 p-value = 0.000		

\*significant at 1% significance level.

المصدر إعداد الباحث

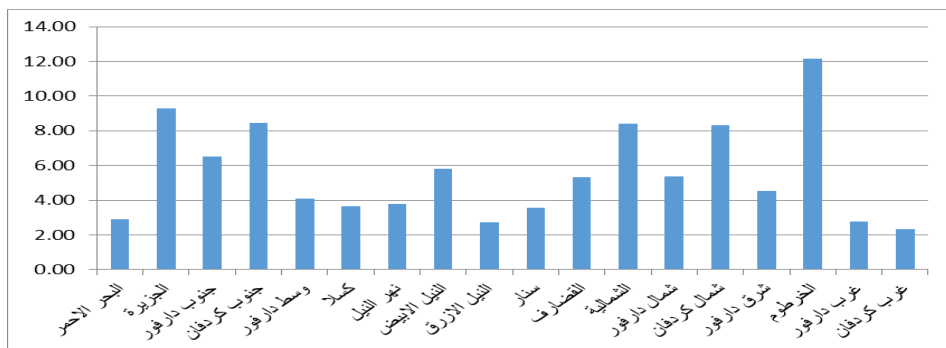
شكل (1): التوزيع الأفقي للتحويلات الفيدرالية (%) للعام 2017







الشكل (2): التحويلات الراسمالية (التنمية) مقارنة مع التحويلات الإتحادية 2011



### قانون التوزيع الأفقى للتحويلات الفيدرالية بين الولايات

من أهداف الورقة الحالية هو طرح رؤية جديدة للتوزيع الأفقى للتحويلات الفيدرالية للولايات في السودان مع الأخذ في الإعتبار مؤشرات تنموية تسهم في تضيق الفجوة التنموية بين ولايات السودان ، وهذا لا يتم إلا عبر قانون يتضمن على مؤشرات تنموية قابلة للقياس<sup>4</sup> . هنالك العديد من المؤشرات التنموية التي يمكن إستخدامها في قانون التوزيع ولكن في ظل ندرة البيانات الصحيحة المعتمدة تم التركيز في هذه الورقة على ثلاث مؤشرات لإحتساب القانون وهي: مؤشر الفقر ، مؤشر عدد السكان، ومؤشر الوضع الصحى في كل ولاية من ولايات السودان ، ولذلك يتكون القانون المستخدم في الورقة الحالية من المعادلة الآتية:

$$y_{ji} = \frac{X_{ji}}{\max |X_j|} \quad j = 1,2,3 \quad i = 1,2 \dots n \quad (1)$$

<sup>4</sup> بالنسبة لمعايير التخصيص الأفقى المعمول بها في كثير من الدول الفيدرالية في توزيع وقسمة الموارد بين الولايات تشمل هذه المعايير (الكثافة السكانية) (الموارد الطبيعية للولاية) (الموارد البشرية) (التعليم) (البنية التحتية) (الأمن) (الصحة) (بعد المسافة عن المركز والميناء) (متوسط دخل الفرد) وهي تعطي أوزان ترجيحية بحيث يكون إجمالى عدد الدرجات 100 درجة.

حيث

$X_1$  = عدد الأسر الفقيرة في كل ولاية (مؤشر الفقر)

$X_2$  = عدد السكان في كل ولاية (مؤشر السكان)

$X_3$  = عدد وفيات الأطفال (مؤشر الصحة)

$j$  = ترمز للمؤشرات المستخدمة في القانون و  $i$  = ترمز للولايات المكونة للنظام الفيدرالي .

وبإستخدام المعادلة (1) أعلاه يتم تكوين النسب التالية:

$$m_{ji} = \frac{y_{ji}}{\sum_{i=1}^n y_{ji}} \quad (2)$$

ومن ثم بإستخدام المعادلة (2) يمكن تكوين القانون التالي:

$$I_i = \sum_{j=1}^3 \lambda_j m_{ji} \quad \text{for } j = 1, \dots, 3, \\ i = 1, \dots, n \quad (3)$$

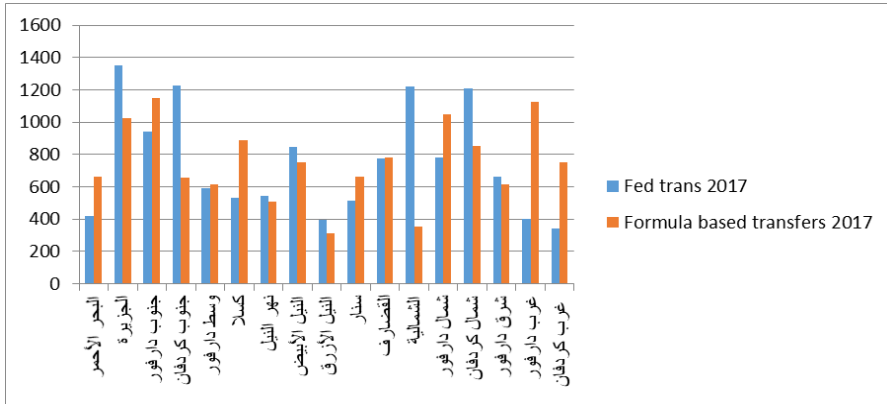
حيث  $j$  ترمز لعدد المؤشرات المستخدمة في القانون وهي ثلاث مؤشرات في الدراسة الحالية ، ويتم تحديد أوزان المؤشر ( $\lambda_j$ ) حسب الأولويات التي يتطلب ترجيحها في القانون ، ولذلك في الدراسة الحالية حددنا الأوزان التالية : مؤشر السكان = 40% ، مؤشر الفقر = 30% ، مؤشر الوضع الصحي 30%. ولذلك كلما زاد عدد السكان في الولاية يزيد نصيب الولاية من التحويلات الفيدرالية بحجم الوزن المخصص في القانون ، وينفس الطريقة كلما زاد الفقر وتدهور الوضع الصحي في الولاية يزيد نصيب الولاية من التحويلات المركزية. نتائج القانون أعلاه مضمنة في الجدول التالي:

جدول (5): التوزيع الأفقى للموارد المالية حسب قانون المؤشرات

الولاية	مؤشر التوزيع الأفقى	التوزيع المتبع (2017)	حسب قانون المؤشرات (2017)
البحر الأحمر	0.052	420.77	660.303
الجزيرة	0.080	1349.18	1021.953
جنوب دارفور	0.090	943.21	1148.924
جنوب كردفان	0.051	1227.49	654.195
وسط دارفور	0.048	592.5	612.524
كسلا	0.070	531.13	888.168
نهر النيل	0.040	546.19	510.396
النيل الأبيض	0.059	843.6	749.294
النيل الأزرق	0.025	393.69	312.662
سنار	0.052	515.6	664.690
القضارف	0.061	775.59	780.758
الشمالية	0.028	1219.12	353.093
شمال دارفور	0.082	780.38	1048.496
شمال كردفان	0.067	1209.61	852.305
شرق دارفور	0.048	659.76	612.712
غرب دارفور	0.088	398.9	1125.165
غرب كردفان	0.059	340.63	751.813
المجموع	1.000	12747.35	12747.451

المصدر: إعداد الباحث

نتائج التوزيع الأفقى وفقا للقانون الموضح أعلاه توضح أن الولايات التى إنخفضت أنصبتها فى التحويلات الفيدرالية هى الولايات التى إستفادت من نفوذ الولاة كما أوضحنا ذلك فى نتائج القياس وهم ولاية الجزيرة ، جنوب كردفان ، وولاية شمال كردفان والولاية الشمالية كما موضح ذلك فى الجدول ( 5) والشكل ( 3) . أما بقية الولايات إزدادت حصتهم فى التحويلات الأمر الذى يؤكد أهمية إستخدام قانون يعكس مؤشرات تنموية للتوزيع الأفقى للتحويلات الفيدرالية، أيضا لبسط مزيد من عدالة فى الفيدرالية المالية بين الولايات يتطلب تعديل نسبة التوزيع الرأسى فى إتجاه زيادة مصادر الدخل للولايات من إيراداتها الذاتية وذلك من خلال تخفيض نصيب الحكومة الفيدرالية من إجمالى الإيرادات من 85% فى الوضع الراهن إلى 66% كما هو الحال فى الهند (جدول 2) وذلك من خلال توسيع مصادر الإيرادات الذاتية للولايات، وفى نفس الوقت تخفيض نسبة مصروفات الحكومة الفيدرالية من إجمالى المصروفات الحكومية من 76% فى الوضع الحالى إلى 45% وهى نفس النسبة فى الهند (جدول 2) من خلال منح الولايات مزيد من الصلاحيات للصرف على برامجها.



### الشكل (3): التوزيع الأفقي للتحويلات بناءً على قانون المؤشرات الثلاث

#### نتائج وتوصيات الدراسة:

في هذه الدراسة تم مناقشة موضوع القُدْرالية من جانبه الاقتصادي، وتم التركيز بصورة خاصة على أسس تقسيم الثروة في النظام الفيدرالي في السودان. توضح نتائج الدراسة أن النظام الفيدرالي في السودان على أرض الواقع لا يرقى لمستوى الفيدرالية في مفهومها المتعارف عليه في الممارسة العالمية وهو توسيع المشاركة مع الأقاليم أو الولايات المكونة للإتحاد الفيدرالي حيث أن نظام الفيدرالية في السودان في الحقيقة نظام محكوم بمركزية في قرار توزيع وجمع الموارد المالية بالرغم من وجود نصوص مخالفة لذلك في مواد الدستورين 1998 و 2005 . تتسم الفيدرالية المالية في السودان أيضاً بفضالة التحويلات المشروطة من إجمالي تحويلات الحكومة مما يدل غياب الرؤية والأهداف من هذه التحويلات. كل هذا التمرکز في الموارد والمصروفات من قبل الحكومة المركزية تسبب في نتيجة مفادها أن الحكومة المركزية أصبحت غير قادرة لمعالجة الإختلالات المالية بين الولايات نتيجة لشح الموارد المتاحة للولايات لمعالجة مشاكلها بنفسها وغياب المنهجية الواضحة في التوزيع الراسي للموارد المالية . ولتوضيح حجم الإختلال الراسي في توزيع الموارد بصورة أوضح بالنسبة للسودان تمت المقارنة مع نظام الفيدرالية المالية في دولة الهند التي تصلح أن تكون دولة مقارنة مناسبة مع السودان نسبة للمساحة والتعدد الإثنى والوضع المجتمعي من حيث مستوى الفقر. توضح نتائج الدراسة الحالية أيضاً أن حجم التحويلات الفيدرالية لها تأثير ذو دلالة إحصائية معتبرة على مؤشري الصحة ومستوى الأمية في الولايات ولكن لا يوجد تأثير على هذين المؤشرين من حجم الموارد الذاتية والتحويلات الرأسمالية للولايات ، الأمر الذي يؤكد عدم فعالية هذه الموارد في التنمية الولاية. كما أوضحنا في السابق أحد أهم أسباب ذلك هو الإختلال في التوزيع الراسي والأفقى للموارد المالية المتاحة للولايات. من أكبر المشاكل التي تواجه الفيدرالية المالية في السودان هو الإختلال الأفقي الذي أضعف دور الولايات لمواجهة التحديات التنموية . لقياس حجم الإختلال الأفقي أيضاً تم استخدام حجم التحويلات الفيدرالية لكل ولاية كمتغير تابع وثلاث متغيرات مفسرة وهما: حجم السكان ، ومستوى الفقر في الولاية ، ونفوذ والى الولاية في تأثيره على نصيب الولاية من التحويلات الفيدرالية خلال الأعوام 2014-2017

وذلك بعد إستبعاد بيانات عام 2018 نتيجة للأوضاع السياسية الحرجة في ذلك العام. توضح النتائج أن متغير نفوذ الوالى له قيمة موجبة وله تأثير ذو دلالة إحصائية معتبرة عند مستوى معنوية 1% وأيضا متغير عدد السكان له تأثير إيجابى ذو دلالة إحصائية ولكن بمستوى تأثير أقل من متغير نفوذ الوالى . توضح النتائج أيضاً أن متغير الفقر ليس له دور فعال في التأثير على حجم التحويلات الولائية خلال الفترة المذكورة . توضح نتائج الإختلال الأفقى للتحويلات الفيدرالية بين الولايات أن خمس ولايات وهم الخرطوم ، الجزيرة، الشمالية، شمال كردفان ، وجنوب كردفان هي التى تستحوذ على النصيب الأكبر في التحويلات الولائية ، أو ما يعادل (47%) من إجمالى التحويلات، وبالنسبة للتحويلات الراسمالية (التنموية) من توضح النتائج هنالك أربع ولايات فقط وهى ولاية الخرطوم ، ولاية شمال كردفان ، ولاية جنوب كردفان ، وولاية جنوب دارفور تستأثر بنسبة أكبر من التحويلات التنموية مقارنة ببقية الولايات.

لمعالجة الخلل في التوزيع الأفقى للتحويلات الفيدرالية تم بناء قانون يستخدم في التوزيع الأفقى بناءً على مؤشرات تنموية محدد من ضمنها عدد السكان ومستوى الفقر في الولاية حيث أوضحت نتائج الدراسة أن الولايات التى إنخفضت أنصبتها في التحويلات الفيدرالية عند إستخدام القانون هي الولايات التى إستفادت من نفوذ الولاة وهم ولاية الجزيرة ، جنوب كردفان ، وولاية شمال كردفان والولاية الشمالية. أما بقية الولايات زادت حصصهم في التحويلات الفيدرالية الأمر الذى يؤكد أهمية إستخدام قانون يعكس مؤشرات تنموية للتوزيع الأفقى للتحويلات الفيدرالية، أيضا لبسط مزيد من عدالة في الفيدرالية المالية بين الولايات يتطلب تعديل نسبة التوزيع الرأسى في إتجاه زيادة مصادر الدخل للولايات من إيراداتها الذاتية وذلك من خلال تخفيض نصيب الحكومة الفيدرالية من إجمالى الإيرادات من 85% في الوضع الراهن إلى 66% كما هو الحال في الهند (دولة المقارنة) وذلك من خلال توسيع مصادر الإيرادات الذاتية للولايات، وفي نفس الوقت تخفيض نسبة مصروفات الحكومة الفيدرالية من إجمالى المصروفات الحكومية من 76% في الوضع الحالى إلى 45% وهى نفس النسبة في الهند من خلال منح الولايات مزيد من الصلاحيات للصرف على برامجها.

## المراجع

أحمد مجذوب (2000). إدارة وقسمة الموارد المالية . الخرطوم ، شركة مطابع السودان للعملة

الدستور القومي الإنتقالي لجمهورية السودان لسنة 2005

الهادي عبد الصمد (1972). اللامركزية وقضية بناء الدولة الحديثة . الخرطوم ، مطابع وزارة الإعلام والثقافة

الهادي عبد الصمد عبد الله (1990). السودان بين الإقليمية والحكم الفيدرالي. الطبعة الأولى. الإمارات العربية المتحدة ، مؤسسة العين للطباعة

أندريه هوريو (1974). القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ترجمة ، علي مقلد وآخرين. بيروت. الأهلية للطباعة والنشر والتوزيع

دستور جمهورية السودان (1998م) ملحق التشريع الخاص ، ملحق رقم (1) ص 372 ، 373. جعفر محمد علي بخيت (1971). الثورة الإدارية والحكم الشعبي المحلي . الخرطوم ، مطبعة جامعة الخرطوم.

حسن علي الساعوري (1990). السودان والبحث عن السلام. القاهرة ، المطبعة النموذجية ، عوض السيد الكرسي (1998). الفيدرالية في السودان . (تحرير). الطبعة الأولى مركز الدراسات الاستراتيجية ، الخرطوم

محمد احمد محمد داني (2005). إدارة السودان الحديث : المسؤوليات والتحديات . الطبعة الأولى ، الخرطوم ، لجنة التعريب جامعة الخرطوم

مختار الأصم (1983). التجربة السودانية في اللامركزية . الخرطوم -سودان بوكشوب ميشيل استيوارت (1962). نظم الحكم الحديثة ، ترجمة أحمد كامل . القاهرة ، دار الفكر العربي

