

دور الفيدرالية في التوزيع العادل للموارد والثروة

إعداد / محمد حامد البلاه*

مقدمة:

ظل وما زال موضوع قسمة الموارد محل نقاش وجدل متصل منذ أمد بعيد بداية من العهد الاستعماري مروراً بكل عهود الحكومات الوطنية وحتى الآن بل وهكذا الحال في كل بقاع العالم، ذلك لأن ندرة وعدم كفاية الموارد بالمقارنة مع تعدد وحجم الحاجات العامة وازديادها المطرد ستنظر على الدوام أصل المشكلة الاقتصادية، حيث ظل هاجس كفاية الموارد يؤرق كل مستويات الحكم ومؤسساته المعنية بتحقيق أعلى معدلات الفائدة المرجوة من الموارد المتاحة وبالتالي تقديم الخدمات المطلوبة بأحسن مستوى ممكن...وهنا تكمن صعوبة المعادلة ويتعدّر التوفيق بين طرفيها، الأمر الذي حتم قيام المؤسسات المنوط بها تعريف الثورة والموارد وتحديد معايير قسمتها.

يقتضي مبدأ إرساء العدل وتحقيق المساواة بين الناس أن تعمل الدولة على إحداث التوازن المناسب في تنمية مناطق البلاد كافة وذلك من خلال الانتفاع الأمثل من الموارد المتاحة الناتجة من استغلال الثروات القومية على نطاق القطر إذ المعروف أن هناك تفاوتاً في مستويات الانتفاع من عائدات هذه الثورات سواء أكان على مستوى أفراد المجتمع أو المناطق(ولايات ومحليات) ...إذن فإن الهدف الرئيسي من قسمة الموارد هو تحقيق العدالة.

عليه استشعاراً لأهمية الموارد وقسمتها باعتبارها عاملاً مهماً من عوامل الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي فقد أفرد دستور 2005م الإنقالي بباباً واسعاً للثروة لضمان توزيعها على أسس عادلة تمكن كل مستوى من مستويات الحكم من الإيفاء بمسؤولياته وواجباته الدستورية والقانونية.

تناولت هذه الورقة قسمة الموارد في ظل النظام الفيدرالي الذي طبق في السودان عبر مراحل تطبيق الفيدرالية المالية ، كما نظرت الورقة في آليات القسمة ودورها في التخصيص والمراقبة، وذلك للإجابة على السؤال حول عدالة هذه القسمة بين مستويات الحكم المختلفة،إضافة إلى التوازن التموي بين الولايات مع بعضها وبين الولايات ومحلياتها.

***باحث دكتوراة في العلوم السياسية، كلية الدراسات الاقتصادية والاجتماعية ، جامعة النيلين**

مفهوم ومراحل الفيدرالية المالية في السودان :

أ/مفهوم الفيدرالية المالية:

الفيدرالية المالية تعني البحث عن وسائل فعالة لزيادة إيرادات الدولة والرغبة الصادقة في إيقاف مركزية الجباية الضريبية من مصادر إقليمية، وتحويل المستويات الحكومية الأولى اتخاذ قرارات مالية تمكن الأجهزة من الحركة الفاعلة، هذا دون المساس بتمسك الحكومة الفيدرالية ببعض القرارات المالية ذات المدى القومي الشامل.¹

الفيدرالية المالية عبارة عن تخصيص الإيرادات بهدف خلق التوازن المالي والتمويلي بين مستويات الحكم رأسياً والوحدات الفيدرالية أفقياً، كما يعني المفهوم السعي لتحقيق أقصى درجات العدل والرضا بين مكونات النظام الفيدرالي.²

كما يتعلّق مفهوم الفيدرالية المالية بالاختصاصات المالية والإدارية على المستويين المركزي واللامركزي، ويُعتبر التفويض عنصراً أساسياً في هذا المقام³ ، والفيدرالية المالية تعني حرية الحكومات الولائية من وضع سياسات لرفع إيراداتها المالية وميزانياتها المالية مما يمكنها من مقاولة الصرف على نشاطاتها المختلفة بالتمويل الذاتي.⁴

¹ . د. إبراهيم البشير عثمان، الفيدرالية ومشروع التسوية السودانية، الرياض، شركة مطبع نجد التجارية، د.ت، ص137.

² . جمهورية السودان، مجلس الوزراء، السودان في ربع قرن(1989-2011م)، تطور الفيدرالية المالية في ظل التجربة السودانية، شركة مطبع السودان للعملة المحدودة، ديسمبر 2013، ص84.

³ لفيدرالية خيارات وبدائل، ندوة عقدت في قاعة الصدقة في 17-18 مارس 2013م، مركز الدراسات الإستراتيجية، شركة مطبع السودان للعملة المحدودة، ص:ط.

⁴ . د. التجاني مصطفى محمد صالح، ورقة: النظام الفيدرالي والتنمية الاقتصادية والاجتماعية بالتركيز على تجربة ولاية دارفور، الفيدرالية في السودان تحرير: د. عوض السيد الكرسي، مركز الدراسات الإستراتيجية، الخرطوم، الطبعة الأولى، رمضان 1418هـ يناير 1998م، ص191.

المفهوم العام للفيدرالية المالية هو الشق الثاني المكمل للنظام الفيدرالي إلى جانب الفيدرالية السياسية، والمقصود من الفيدرالية المالية هو توزيع إيرادات الدولة بموجب آليات دستورية وقانونية بين مكونات هذه الدولة الفيدرالية بما يحقق التوازن في إتاحة الخدمات والتنمية في كل مستوى من هذه المستويات، ويراعي أن هذه الإيرادات الخاضعة للقسمة يتم تحصيلها بواسطة الحكومة المركزية، ويتم توزيعها على مستويات الحكم بما فيها المركز رأسياً وأفقياً، مما يؤكّد أن هذه القسمة هي حق مكفول لكل مستوى من المستويات، وليس منحة أو دعم من المركز للوحدات ما دونه، وبهذا المفهوم يجوز لأي مستوى من مستويات الحكم ما دون المركز إذا أحس بعدم عدالة التوزيع فيما يليه، يجوز له أن يذهب إلى المحكمة الدستورية أو كيما يقرر دستور البلد للحصول على حقه العادل في القسمة، وهذا يؤكّد معنى آخر في مفهوم الفيدرالية المالية يتعلق بالتواري بين هذه المستويات وليس التناли بينها⁵.

ب/ مراحل الفيدرالية المالية في السودان:

مرت الفيدرالية المالية بعدة مراحل :

المرحلة الأولى:

صياغة قانون الحكومات المحلية 1951م المبني على نظام التنازل الضريبي من المركز إلى المستوى المحلي وهو ما يعرف بنظام الطبقة الواحدة والتي تعني أن هيكل الدولة يتكون من مركز وطبقة واحدة (المستوى المحلي)، وهذا النظام يعرف بنظام الدولة الموحدة، وقد تنازلت الحكومة المركزية عن عشر ضرائب بموجب قانون اعتماد الضرائب 1954م.

المرحلة الثانية:

صياغة القسمة في ظل الحكم الإقليمي لفترة حكم مايو(1980م - 1985م)، وفي هذه الصياغة تم تقسيم الموارد بين ثلاثة مستويات: المستوى المركزي/الإقليمي/الم المحلي، وكانت المديريات منسقة بين مجال المناطق.

المرحلة الثالثة:

صياغة صندوق دعم الولايات في الفترة من 1995م، (المرسوم الثاني عشر) ، حتى الدستور الانتقالي 2005م)، بدأت هذه الصياغة بتنازل ضريبي من المركز للولايات تم تطوره لصندوق دعم الولايات ، وانتهت بمجلس أعلى للموارد استمر حتى العام 2005م.

⁵ . مقابلة مع علي جرقندي النعيم (مدير مركز دراسات الحكم اللامركزي)، السبت، 26 يونيو 2021م، الساعة 9 صباحاً، أم درمان، المهندسين، مربع 30، منزل رقم 283.

المرحلة الرابعة:

مرحلة التخصيص وهذا بموجب دستور 2005م الانتقالي بعد اتفاقية نيفاشا 2005م، حيث تم إنشاء آليات للتخصيص ضمن الصندوق القومي للعائدات، المفوضية القومية للتخصيص ومراقبة الإيرادات المالية وزارة المالية الاتحادية، بموجب هذه الصيغة تم تخصيص الموارد لأربعة مستويات: المركز، جنوب السودان، الولايات، المحليات.

المعايير الوطنية لقسمة الموارد:

من إيجابيات تجربة الفيدرالية المالية في قسمة الموارد، أن مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية قد وضعت معايير محددة وفق دراسات مقارنة وتجارب خارجية سبقت السودان في إرساء تجربة الفيدرالية المالية. وقد أنتج فريق الخبراء بالمفوضية معايير وطنية تتلاءم مع بيئه اقتصاد السودان وتركيبته.

وفيما يتعلق بعدلة القسمة الرأسية بين المركز والولايات، فإن النسب المتყق عليها 72% للمركز و28% للولايات تعتبر نسباً معقوله قياساً بالتجارب العالمية مع الأخذ في الاعتبار الالتزامات المركزية المتعلقة بالأمن القومي ومعالجة آثار الحرب في مناطق النزاعات والوفاء باستحقاقات اتفاقيات السلام المبرمة. وقد لا يكون هنالك تغول بين من المركز على حقوق الولايات في إطار القسمة الرأسية للدعم الجاري وفق النسب المخصصة للولايات، لكن يظهر التفاوت بين الولايات من جراء دعم رئاسة الجمهورية لمشروعات بعض الولايات دون الأخرى، كما يظهر في ميزانيات التنمية التي تتولى أمرها وزارة المالية مباشرة دون المفوضية.

تظل المحليات مكان ضعف شديد في تنفيذ تجربة القسمة بين الولايات ومحلياتها، ولعل من أوجه الخلل عدم وجود تشريع أو اتفاق يحدد نصيب المحليات من الموارد التي تصل الولايات من المركز، وهو ما مثل نقطة ضعف في تجربة الفيدرالية المالية.

1/ بالنسبة لأنسبة الحكومات الولائية من جملة الإيرادات والمنصرفات وصولاً لقياس درجة التباين الرأسي، نجد أن ناتج القسمة من هذه المعايير يتتسق مع المعايير الدولية المستخدمة في الدول الفيدرالية الراسخة في مجال القسمة بين الاتحاد والولايات.

أثبتت دراسة النسب العالمية لقسمة الموارد بين المركز والولايات في كل من كندا - ألمانيا - أمريكا - الهند - الأرجنتين - البرازيل، أن أعلى نسبة للتقسيم بين المركز والولايات كانت بنسبة(%)73 للمركز و (%)27 للولايات في دولة ألمانيا، وكانت أدنى نسبة هي (%)51 للمركز و (%)49 للولايات في كندا. وكان متوسط نسبة القسمة بين بلدان العينة مجتمعة (%)54 للمركز و (%)39 للولايات⁶.

⁶. فرناندو ريزيند، مقال بعنوان: الحفاظ على الانضباط المالي وسط الخصومات الإقليمية والاجتماعية ، حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية : وجهات نظر مقارنة ، منتدى الاتحادات الفيدرالية ، كندا ، 2007م، ص 8

بالنظر إلى تحويلات الحكومة القومية للولايات يتضح الآتي⁷ :

1. إن التخصيص السنوي للولايات في ازدياد مضطرب حيث الكم، ولكن عندما تقارن الإيرادات الولايات الذاتية بالتحويلات القومية أو نسبة الإيرادات الذاتية لمجمل ميزانية الولاية (التحويل القومي + التحصيل الذاتي) نجد أن إيرادات الولايات هي عبارة عن عائدات التحويلات القومية، ولعل ولاية الخرطوم هي الولاية الأفضل، حيث بلغت نسبة التحويلات القومية لـإجمالي الإيرادات بالولاية للعام 2011م (34.6%) وفي العام 2012م (30.5%) وفي العام 2014م (21.23%) ، وهذا يؤشر إلى زيادة مقدرة في الإيرادات الذاتية لولاية الخرطوم ، مما جعل منها الولاية الأولى في مجال التنمية والخدمات وثبت ذلك نسبة التحويلات القومية لإيراداتها الذاتية لنفس الأعوام، حيث بات في العام 2011م (52.97%) وفي العام 2012م (43.16%) وفي 2013م (17.86%) ولعل الولايتين الأسوأ في نسب التحويلات القومية لإيرادات الولاية ثم الإيرادات الذاتية للولاية، هما ولايتاً غرب دارفور والنيل الأزرق ، حيث بلغت نسبة التحويلات القومية لـإجمالي الإيرادات بولاية النيل الأزرق (تحويلات + موارد ذاتية) للعام 2013 نسبة (73.97%) وفي ولاية غرب دارفور لذات العام بلغت (59.42%) أما نسبة التحويلات القومية لـإيرادات الذاتية لولاية النيل الأزرق لعام 2013م بلغت (284.24%) حيث بلغت ذات النسبة للعام 2013م بولاية غرب دارفور (146.41%).

2- الصندوق القومي للإيرادات المصدر الرئيسي لموازنة الولايات كان يعتمد في الإيرادات بشكل أساسي على عائدات البترول، والتي تراجعت نتيجةً لانفصال الجنوب والحروبات الممتدة في كلتا الدولتين السودان وجنوب السودان.

3- هذا الوضع في مجمله يعتبر مؤشراً سالباً في اتجاه تحقيق التوازن بين إختصاصات الولايات ومواردها خاصة . وأن المفوضية نفسها لا تعمل باستهداف خلق هذا التوازن وتكتفي فقط بتحويل ناتج المعايير بعض النظر عن أن هذه التحويلات تحقق التوازن المالي والتنموي بين الولايات أم لا ؟

على الرغم من عدم التوافق على عدالة القسمة بين المركز والولايات إلا أن التحويلات القومية تشكل أساس ميزانياتها والشاهد على ذلك أن جميع الولايات باستثناء ولايتي الخرطوم والبحر الأحمر واللتين تشكل الإيرادات الذاتية فيها نسبة تتجاوز 50% من ميزانية كل واحدة بشقيها المحول

⁷ وثائق وزارة المالية ذات الاقتصاد الوطني، تقارير الأداء(2012-2014)

والذاتي ، (تشكل نسبة الموارد الذاتية لولاية الخرطوم 68%، بينما تشكل 54% لولاية البحر الأحمر).

من أسباب هذا الاختلال النفوذ المركزي لبعض الولاية وقربهم من رئيس الجمهورية ومتخذى القرار⁸، بينما يرى الباحث أن اختلال المعايير - وفقاً لما ورد أعلاه- قد ينطبق على قسمة مال التنمية وهو اختصاص عقد لوزارة المالية الاتحادية، وخارج إطار آليات قسمة الموارد والتي آخرها مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية، والمعلوم أنها تتعامل وفق معايير تم وضعها بعلمية ، وهذا ما ذهب إليه الأمين العام للمجلس القومي للتخطيط الإستراتيجي⁹ بقوله: إن المفوضية قد نجحت في وضع معايير علمية لتوزيع الإيرادات بين الولايات بما حقق رضا المسؤولين وذلك بتوسيع دائرة المشاركة للولايات في تحديد معايير التوزيع، لكن بالوقوف على توزيع الموارد المالية على المحليات، نجد أن معظم الولايات قد فشلت في وضع معايير تجد القبول بين مجتمعات المحليات، ويرجع ذلك لضعف الكوادر والخبرات الإدارية بالولايات، مع ارتفاع درجة التناقض بين المحليات داخل الولاية على الموارد المحدودة، يضاف إلى ذلك تباين المحليات في قدرتها على استبطاط موارد ذاتية .

يرى الباحث أن ضعف الموارد الولائية هو أحد الأسباب الرئيسية لضعف قسمة الموارد بين الولايات وال المحليات، ذلك أن القسمة القومية في ذاتها تتم بين المركز والولايات، وال المحليات ليست طرفاً فيها. وفي هذه الحالة تكتفي الولايات بسداد رواتب العاملين في المحليات، ويعتبر ذلك بمثابة نصيب المحليات في القسمة ، وربما إذا لم تكن مرتبات العاملين بال المحليات ذات بعد سياسي وأمني، قد لا تجد المحليات دعماً من الولاية بمقدار مرتبات العاملين.

من المعايير التي تأثرت بها قسمة الموارد معيار الكثافة السكانية¹⁰ والذي لم يؤخذ به، الى جانب التدخل الرئاسي في عمل المفوضية، كما يوجد تحفظ علي دورها والذي كان يجب أن تقوم به وزارة المالية الاتحادية لأن موارد الولايات تأتي ضمن الموازنة العامة للدولة. كما يلاحظ أن عدم منح الولايات ذات الموارد القليلة أو تلك التي تأثرت بالحرب، تميزاً إيجابياً يساعده في معالجة مشاكلها، كل ذلك يعتبر عدم عدالة في قسمة الموارد.

يرى الباحث أن معيار الكثافة السكانية يعتبر من المعايير المتفق عليها دولياً في جميع الفيدراليات العالمية، وبإسقاط هذا المعيار علي ولايات كوليات دارفور فإنها كإقليم تشكل أعلى نسبة سكانية

⁸ مقابلة مع ربيع حسن أحمد، مدير مركز دراسات المستقبل السابق ، الأحد ، 23 فبراير 2020م ، الساعة 10 ص ، الخرطوم ، المعمورة ، مربع 81، منزل رقم 225.

⁹ مقابلة مع د. عباس كورينا محمد العوض(الأمين العام للمجلس القومي للتخطيط الإستراتيجي)سابقاً، السبت، 21 ديسمبر 2019م، الساعة 10 صباحاً، الخرطوم، حي المطار، بمنزله.

¹⁰. مقابلة مع الفريق إبراهيم سليمان حسن ، (وزير ديوان الحكم الاتحادي ، والي ولاية شمال دارفور) ، الاثنين ، 17 فبراير 2020م، الساعة 2 ظهراً، الخرطوم ، شارع المك نمر ، مكتب منظمة البرلمانيين السودانيين.

في السودان، لكن كوليات تتركز الكثافة السكانية في ولايات جنوب دارفور وشمال دارفور، وكلتاها تأخذ نصيبها وفق هذا المعيار، أما الولايات الأخرى كشرق وغرب ووسط دارفور، فهي من الولايات الأقل سكاناً وبموجب ذلك فإنها تأخذ نصيبها من القسمة بناءً على كثافتها السكانية، ومع ذلك فقد تضمنت معايير القسمة معيارين، هما البعد عن المركز والوضع الأمني وذلك كتمييز إيجابي لولايات دارفور بجانب ولايتي جنوب كردفان والنيل الأزرق. كل هذا يضاف إليه الاعتمادات المحولة من صندوق العائدات القومي لإقليم دارفور في حدود ملياري دولار وفقاً لاتفاقية الدوحة 2011م.

آليات قسمة الموارد (المؤسسية في توزيع الموارد):

تمثلت آليات قسمة الموارد في الصندوق القومي لدعم الولايات والمجلس الأعلى للموارد وصندوق الإيرادات القومي كآلية استحدثها الدستور الانتقالي للعام 2005م بجمع وقسمة الإيرادات المالية، حيث أشارت المادة (197)¹¹ إلى أن كل العائدات المتحصلة قومياً أو بواسطة الحكومة القومية تودع في صندوق قومي يسمى (الصندوق القومي للإيرادات) وتديره وزارة المالية، علماً أن تكون موارد هذا الصندوق هي الموارد الخاضعة للقسمة بين الحكومة القومية وحكومة جنوب السودان (سابقاً) والولايات الشمالية، ويترتب ضمنياً ما ترتب على اتفاقيتي الشرق ودارفور من قسمة موارد قومية للكيانات الجديدة أو صناديق إعمار نشأت بموجب هذه الاتفاقيات. ولعل أبرز آليات هذا الصندوق والمشرفة على قسمة موارده بين الجهات المعنية هي مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية، والتي نشأت بموجب المرسوم الدستوري رقم 35 لسنة 2006م بتاريخ 14 / 11 / 2006م. هذه الآليات تتكامل معها آليات تشريعية ورقابة كالمجلس الوطني ومجلس الولايات وهمما يكونان الهيئة التشريعية القومية والتي من مهامها إجازة الموازنة العامة للدولة والقوانين المصاحبة لها.

يقابل هذه المؤسسات التشريعية والرقابة القومية مجالس الولايات التشريعية. هذا فضلاً عن دور اللجان المتخصصة في هذه الأجهزة التشريعية. وهذه المؤسسات تكون ذروة سلامها المحكمة الدستورية والتي تفصل في القضايا الدستورية خاصة بين مستويات الحكم. ويظل لها القول الفصل في جدواً هذه الأجهزة حول مدى فعاليتها واستقلاليتها واحتكمامها لمعايير العدالة.

للإجابة على سؤال دور الفيدرالية في عدالة قسمة الموارد، لابد من النظر إلى الفيدرالية المالية كأداة في الشراكة الاقتصادية بما يحقق رغبات المجتمع، كما يجب النظر إلى ذلك من خلال تجربة اتفاقية نيفاشا للسلام 2005م، ولتوفيرها لموارد ساعدت في الاستقرار النسبي اقتصادياً وأمنياً وسياسياً.

¹¹- دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة 2005م ، المادة 197.

إن الترتيب الدستوري للفيدرالية المالية الذي جرى تطبيقه حقق أهدافاً نسبية في إدارة مجتمع يعيش في نظام فيدرالي، ولتحقيق المقاصد الأساسية للنظام الفيدرالي في توفير عدالة توزيع الموارد لابد من إعادة النظر في العلاقات بين المركز والولايات دستورياً وتشريعياً، كما ينبغي الوقف على خصوصيات بعض الولايات ذات الثقافات والموروثات الخاصة وقراءتها في ضوء ما يناسبها من نظام حكم، ولعل تجربة نيفاشا تقتضي إجراء مقارنة بين المركزية والفيدرالية وصولاً إلى نظام يحقق العدالة الاقتصادية المفضية إلى الاستقرار السياسي¹².

التوازن بين المركز والولايات:

تعتبر قسمة الموارد وفق اتفاقية نيفاشا 2005 مميزة وهي الأساس لما تلاها من صيغ، ذلك لأنها تمت بناءً على ورش عمل متعددة بين الحكومة والحركة الشعبية بنيروبي وبكينيا وذلك لأخذ تجارب العالم في قسمة الموارد، (يفترض أن تتم قسمة الموارد سواء الرئاسية أو الأفقيّة باتفاق الهيئة التشريعية القومية) (المجلس الوطني ومجلس الولايات) قبل إجازة الموازنة من المجلس الوطني وذلك حفاظاً على نصيب الولايات وهو مالم يحدث ، وقد كانت وزارة المالية هي الجهة التي تحدد القسمة وفي ذلك إضعاف لحقوق الولايات ويعزى كل ذلك للآتي¹³:

- 1- ضعف دور مجلس الولايات.
 - 2- ضعف متابعة مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية.
 - 3- عدم فعالية ديوان الحسابات كجهة مستقلة في مراقبة اعتماد نصيب كل من المالية والولايات وقد يكون للحرب دور في عدم توازن هذه القسمة اتحادياً و لائياً خاصة في دارفور حتى بعد اتفاقية نيفاشا للسلام 2005م وهو ما زاد الأعباء المالية اتحادياً، وقد كان ذلك خصماً على التنمية الولاية حيث سعت القسمة الأفقيّة لردم الهوة بين الولايات على مستوى الخدمات وهو ما تحقق بدرجة ما. يضاف إلى ذلك اعتماد مشروعات إعمار البنية الأساسية للمناطق التي تأثرت بالحرب وذلك بإنشاء صناديق الإعمار التي ينتهي دورها بانتهاء الغرض من إنشائها.
- من الملاحظات المهمة أن مركزية وزارة المالية للتنمية الولاية سلب الولايات حقاً أصيلاً، مما أضعف سلطات الولايات في الخدمات والتربية، وأثر ذلك في الإنتاج بالولايات وساعد على الهجرة من الأرياف للمدن طلباً للتعليم والعمل (يوجد أكثر من 500 ألف طالب جامعي بولاية الخرطوم)،

¹². مقابلة مع د. عمر عوض الله على ، (دكتورة في القانون الدستوري، تخصص في الفيدرالية ، جامعة فراني بورج، سويسرا، 2016م)، الأربعاء ، 30 أكتوبر 2019م ، الساعة 11 ص، الخرطوم ، العمارات، ش رقم 7 ، مكتب أحمد إبراهيم الطاهر.

¹³- مقابلة مع د. حسن أحمد طه، (وزير الدولة بوزارة المالية الاتحادية 2000-2005م، وكيل وزارة المالية الاتحادية 1995-2000م، عضو الوفد المفاوض لقسمة الموارد في اتفاقية نيفاشا، 2005م ، وأبوجا 2007م، الجمعة ، 12 يونيو 2020م ، الساعة 10 ص، أم درمان، بانت غرب، مربع 4/4، منزل رقم 2081).

ولمعالجة أوجه هذا الخلل بصورة عامة لابد من إعمال النصوص الدستورية لجسم العلاقات المالية بين الأجهزة، فضلاً عن معالجة قضية التنمية الولائية تشريعياً ووفق نصوص محكمة.

يرى الباحث أن قسمة الموارد كانت بناءً على دستور جمهورية السودان الاننقالية عام 2005م، وأن الدستور قد استهدف التجارب العالمية للنظام الفيدرالي كنموذج. كما يرى الباحث كذلك، أن القسمة الرئاسية هي وحدها التي تقترح بواسطة المفوضية القومية للإيرادات وتحول مقترن لوزارة المالية ويجاز بواسطة الهيئة التشريعية القومية بمجلسها (الوطني، ومجلس الولايات)، وعليه فليس هنالك حاجه لإعادة القسمة الأفقية للهيئة التشريعية القومية، ويبقى الأمر متعلقاً بمفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية لتقسيم ناتج القسمة الرئاسية فيما يلي الولايات وفقاً للمعايير المجازة من قبلها.

أما بالنسبة للتنمية الولائية المملوكة قومياً، فإن الباحث يتفق مع الرأي الوارد في المقابلة بأن إدارة وزارة المالية منفردة للتنمية الولائية المملوكة قومياً، يشكل خللاً في عدالة قسمة الاعتماد التموي من الولايات وذلك لعدم وجود معايير موضوعية محددة لعدالة القسمة، هذا الى جانب أن إدارة التنمية بوزارة المالية تدار بموظفين قد لا يدركون أهمية المشروعات المقدمة من الولايات بالقدر المطلوب إن نجاح النظام الفيدرالي يعتمد علي وجود فيدرالية مالية، يتم عبرها توزيع الموارد بعدلة للوحدات المكونة له، لذا فان النظام الفيدرالي بدون فيدرالية مالية، يتسم بالهشاشة وعدم القدرة على تقديم الخدمات للمواطنين في حدود الوحدة الإدارية المتخصصة، وبموجب ذلك فإن الحكومة الاتحادية تضع النظام الذي تم عبره العدالة في توزيع الموارد الاقتصادية بين كل مستويات الحكم- رأسياً بين الحكومة الاتحادية والولايات، وأفقياً بين الولايات مع بعضها، ثم بين الولايات والمحليات والتي تعتبر نقطه الارتكاز في تقديم الخدمات.

وبالنظر لتجربة مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية كآلية مستقلة أنشئت لتوزيع الإيرادات بصورة عادلة رأسياً وأفقياً، فإن الناس قد يختلفون في نسب التوزيع لكن يظل وجود جسم مستقلٍ للقيام بهذا الدور ضرورة لازمة¹⁴.

ما يلاحظ على القسمة مرکزة بعض الوزارات الاتحادية لنسب تخص الولايات منها: خصم نسبة 2% للتعليم، 2% للصحة، 1% للرعاية الاجتماعية، وهو ما يعد التفاافاً من المركز علي نصيب

¹⁴- مقابلة مع د. التجاني سيسى محمد ، رئيس حزب التحرير والعدالة القومي، (رئيس السلطة الاقليمية لدارفور 2011-2016م، حاكم اقليم دارفور 1989-1988م) ، الأحد، أول مارس 2020م ، الساعة 7 مساء، الخرطوم بحري ، كافوري مربع 7، منزل رقم 5/2.

الولايات، ولعل ما جرى من مركزة اتحادية سارت عليه الولايات في هيمنتها على موارد المحليات مما ساهم في إضعاف الحكم المحلي والذي يعتبر قاعدة النظام الفيدرالي¹⁵.

عطفاً على ما ورد من إشارة استقطاع نسب مالية تخص الولايات لمصلحة بعض الوزارات الاتحادية، فإن الاستقطاع المشار إليه قد تم بواسطة الاجتماع الدوري للولاة، وليس بواسطة المفوضية عبر أي من أجهزتها. ويرى الباحث أن هذا الاستقطاع غير مناسب من ناحية عملية، إذ إن الولايات تقوم بنفس المهام التي كلفت بها الوزارات الاتحادية فيما يتعلق بالإجلاس في وزارة التربية والتعليم، وتوفير الدواء بالنسبة لوزارة الصحة، وبالتالي فليس هنالك من سبب موضوعي لهذا الإجراء، علماً بأن أيّاً من الوزارات الاتحادية لم تتفذ ما كلفت به في مقابل النسبة المستقطعة.

ما يؤخذ على المؤسسية وأليات قسمة الموارد، سيطرة الحكومة المركزية على مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية حيث لم تتحتم المعايير التي وضعت لقسمة الإيرادات والثروة، كما اشتكي كثير من الولاية(كرم الله عباس، والي القضارف/ عبد الحميد كاشا، والي النيل الأبيض) وغيرهم، علي الرغم من مساعدة المفوضية في بداية عهدها لـكثير من الولايات في معالجة مشاكلها خاصة الفصل الأول (المرتبات)، لكن تدخل المركز أثر في مسارها، حيث رفضت رئاسة الجمهورية أن تجيز قانوناً ينظم أعمالها وهو ما أثر سلباً في عدالة القسمة بين الولايات لأنها تتم خارج معايير القسمة المنصوص عليها في عمل المفوضية ، ورغم ذلك فقد حققت المفوضية نجاحات نسبية في توفير عدالة تحقيق الموارد¹⁶.

خضوع عدالة القسمة بين الولايات والمحليات:

بينما اهتمت آليات قسمة الموارد بالقسمة الرئيسية بين المركز والولايات أو الأفقية بين الولايات مع بعضها، ألغلت المستوى الثالث وهو المحليات، وهو خلل جعل منظومة العمل الفيدرالي المالي بين مستويات الحكم الثلاثة مختلة ولا تفضي إلى تحقيق فيدرالية مالية متكاملة ، ويعد هذا خللاً مصاحباً لـالقسمة بين الولايات والمحليات وهو خلل استراتيجي داخل الولايات نفسها، ويتمثل هذا الخل في غياب المعايير والأوزان الداخلية بين الولايات ومحلياتها، يضاف إلى ذلك عدم قيام مجالس الوزراء والمجالس التشريعية الولاية بدورها في حفظ معايير التخصيص والأوزان تجاه

¹⁵- مقابلة مع آدم الفكي محمد الطيب ، (والى ولاية جنوب كردفان 2013-2015م، والي ولاية جنوب دارفور 2015-2018م)، السبت ، 2 يونيو 2020م، الساعة 9 ص ، الخرطوم، حي المجاهدين، بمنزله .

¹⁶- مقابلة مع أ.د. عوض السيد الكرستني، الأحد ، 22 ديسمبر 2019م ، الساعة 1 ظ، جامعة الخرطوم ، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية، بمكتبه .

المحليات ، نتيجة ذلك حدث اختلال المستوى الثالث من الفيدرالية المالية ومن ثم تكون المحصلة النهائية وجود فيدرالية مالية غير مكتملة وغير محققه للقسمة العادلة¹⁷.

الضرائب كمورد:

من أنواع الموارد تأتي الضرائب كأحد الموارد الأساسية، وقد كانت قسمة الضرائب واضحة في دستور 1998م بين مستويات الحكم الثلاثة (الاتحادي، الولائي، المحلي)، فكان للولايات نصيب إضافة إلى ما نص عليه الدستور من نسبة محددة بموجب قانون قسمة الموارد، ويشرف على ذلك المجلس الأعلى للموارد برئاسة رئيس الجمهورية أو من يفوضه وعضوية ولاة الولايات، وفي ظل قانون قسمة الموارد تم تطبيق قانون ضريبة القيمة المضافة، والتي حل محل ضرائب المبيعات ورسوم الإنتاج، وهاتان الضريبتان فيما نصيب للولايات، لذا أصبح للولايات نصيب في القيمة المضافة، وهذه الضريبة يتم توزيعها بين المركز والولايات بنسب مقاولة حسب ما كان يخصص للولايات من الضرائب الملغاة سابقاً. هذه النسب كانت محل رضى للولايات بشهادة الولاية وأعضاء المجلس الأعلى للموارد¹⁸

قسمة الضرائب بين الولايات و المحليات¹⁹ :

أما بالنسبة لقسمة الضرائب بين الولايات والمحليات فقد كان شأناً ولائياً حسب المعايير التي تحدها الولايات وفق ظروفها دون تدخل من المركز ، لكن تظل هنالك بعض الشكاوى التي ترد من المحليات بضعف أنصبتها.

تقوم مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية في بعض الأوقات بتخصيص مبلغ إضافي لدعم المساهمات الشعبية لإنشاء مشروعات تنموية أو خدمية لبعض الولايات أو المحليات وهو ما ساهم في معالجة بعض المشاكل وتعد هذه المساهمات سعياً لمزيد من عدالة توزيع الموارد بين مستويات الحكم.

الضريبة الزراعية (التعويض الزراعي):

¹⁷- مقابلة مع د. عوض الله موسى، (وزير المالية لولاية القضارف 2002-2009م، نائب وكيل وزارة المالية الاتحادية ومدير الموازنة)، الأسبق، الجمعة، أول يناير 2021م. الساعة 2 ظهراً، الخرطوم، المعمورة، مربع 81، منزل رقم 224.

¹⁸- مقابلة مع أ.د. عبد الوهاب بوب ، الأحد، 9 فبراير 2020م، الساعة 10 ص، جامعة النيلين، كلية الدراسات الاقتصادية والاجتماعية، بمكتبه.

¹⁹- مقابلة مع د. محمد عثمان إبراهيم عبد الله، (الأمين العام لديوان الضرائب 2011-2013 / 2018-2019م، الأمين العام للصندوق القومي لدعم الولايات و المجلس الأعلى للموارد 1999-2007م، الجمعة، 1 يناير 2021م ، الساعة 7 مساء ، الخرطوم، حي المجاهدين، منزل رقم 369).

يعتبر التعويض الزراعي عبارة عن ضريبة ولائنة وليست اتحادية وذلك بهدف تقليل تكلفة الإنتاج الزراعي وتخفيف أسعار المنتجات الزراعية وتشجيع صادرها. وقد رأت الدولة إلغاء الضريبة الزراعية في كل الولايات. لكن لأنها كانت مورداً مهماً للولايات فكان لابد من تعويض الولايات من الموارد الاتحادية، عليه فقد تم تحديد نسب (سميت بالتعويض الزراعي)، بناءً على نسب متوسط الضريبة الزراعية للثلاث سنوات الأخيرة قبل إلغائها.

هذا التعويض يذهب للولايات منفصلاً عن الدعم التنموي والقيمة المضافة والدعم الجاري، باعتباره حقاً للولايات، على أن يراجع هذا التعويض سنوياً بزيادة 25% على أساس أن الولايات تقوم بها مشروعات إضافية. وحجية هذا التعويض أنه مبني على حقائق وبيانات تأتي بها الولايات نفسها وتم مراجعتها والتأكد منها من قبل مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية.

يرى الباحث أن ضريبتي المبيعات ورسوم الإنتاج هما ضريبتان للحكم المحلي وفقاً لقانون الحكم المحلي 1998م وقانون الحكم المحلي لسنة 2003م، لكن القسمة لضريبة القيمة المضافة تمت بين المستويين القومي والولائي دون الإشارة إلى الحكم المحلي الشئ الذي مكن الولايات من الاستثمار بعائدات القيمة المضافة دون المحليات.

هذا الرأي حول النظام الضريبي يقابل رأي آخر مغاير يعتبر أن النظام الضريبي الفيدرالي يعد من بين الأسباب التي أثرت في عدالة توزيع الموارد، ذلك أن النظام الضريبي الفيدرالي قد صاحبته اختلالات في توزيعه علي الولايات ، ويعبر عن هذا النموذج الشكل الضريبي المركزي الذي نقل فيه المعرفة بقدرات الولايات وقطاعاتها الاقتصادية، مما يشكل عبئاً علي بعض الولايات قليلة الموارد.

يضاف لهذا النموذج المركزي فرض الضرائب قاعدياً عن طريق المجالس التشريعية الولاية، وباتفاق بين السلطاتتين الفيدرالية والولائية، ومن ثم توكل السلطة الضريبية لحكومة الولاية، ما يعبّر عن هذا النظام كذلك فتح منافذ الفساد في وجود الأممية الإدارية وضعف الرقابة الإدارية والمالية، ويعزى الخلل في كل الأحوال لسوء التخطيط الاقتصادي التنموي وضعف الرقابة المحاسبية والإدارية مما يتربّ عليه عدم العدالة في قسمة الموارد.

آليات إسناد قسمة الموارد:

- 1 - ديوان الزكاة

توجد بعض الآليات ذات الأثر في قسمة الموارد بصورة غير مباشرة، وهي ما يمكن أن نعبر عنها بآليات الإسناد أو آليات الحماية الاجتماعية لتخفيف حدة الفقر، وهي الصناديق الاجتماعية كصندوق الضمان الاجتماعي والمعاشات وصندوق التأمين الصحي. لكن تظل الزكاة ممثلاً في

ديوان الزكاة الأبرز من بين هذه الآليات وذلك لتجزء وجودها من المركز وحتى لجان الزكاة القاعدية في القرى والأحياء.

فالزكاة مؤسسة اتحادية ذات تجزر مجتمعي، وتمثل الموارد الاتحادية للزكاة نسبة 20% من إجمالي مواردها، بينما تمثل الموارد الولاية 80% تصرف كلها بالولايات بينما تصرف الموارد الاتحادية مركزياً لكنها تساهم في الوقت نفسه في سد العجز الذي يحدث في بعض الولايات بسبب ضعف مواردها.

للزكاة دور في تخفيف حدة الفقر بحيث يصرف 70% على الفقراء (صرف مباشر، تأمين صحي، كفالة طلاب، مشروعات العلاج خاصة العمليات الكبيرة "40-50 مليار سنوياً")، وهذا يعتبر مساهمة في التنمية الاجتماعية بالولايات.

مما سبق وفي ظل تجربة الحكم الفيدرالي فإن للزكاة دوراً فاعلاً في الفيدرالية المالية وفي توفير قسمة عادلة بين المركز والولايات بما يساهم في الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي ، ومن أهم ما يميز الزكاة في السودان أنها إلزامية تؤدي متى ما توفرت شروط إخراجها. وتؤخذ من كل مالٍ نامٍ على تقاؤت موارد ولايات السودان المختلفة²⁰.

يتضح من الجدول أعلاه أن الزكاة قد اهتمت بالخدمات الأساسية للإنسان كالصحة و التعليم والمياه والمأوي كما دعمت برامج الإنتاج الزراعي حتى يساهم ذلك في إخراج الفقراء لدائرة الإنتاج ، ومن المساهمات الأساسية التي قامت بها الزكاة مشروع كفالة الطالب الجامعي وذلك بالتنسيق مع الصندوق القومي لدعم الطلاب مما ساهم في الاستقرار الأكاديمي للشريحة المستهدفة.

2-الصناديق الاجتماعية والبرامج الاقتصادية

هناك آليات إسناد من قبل الدولة تستهدف تطوير الموارد وإحداث التوازن المالي بين مستويات الحكم كالبرنامج الثلاثي (2013-2015)، والبرنامج الخماسي (2016-2020)، بالرغم من أن التقسيم النهائي للبرنامج الثلاثي لم يكن ايجابياً بالقدر الكافي وذلك لضعف تطبيق الاتفاق من قبل الجهات المعنية، وأصبح التطلع لإصلاح الاتفاقيات التي صاحبت تطبيق البرنامج الثلاثي، عبر البرنامج الخماسي والذي كان ينبغي أن ينتهي بنهاية العام 2020م لكن تم الغاؤه نتيجة التغيير السياسي الذي حدث للحكم في ديسمبر 2019م.

²⁰- مقابلة مع د. محمد عبدالرازق مختار، (الأمين العام لديوان الزكاة الاتحادي) السابق، الاثنين، 4 يناير 2021م، الساعة 6 مساء، الخرطوم، العمارات، شارع 41، مربع 12، منزل رقم 42.

هناك مجهودات اسنادية أخرى تمثل في نتائج الاتفاقيات بين حكومة السودان والحركات المسلحة أشهرها اتفاقية الدوحة 2011م واتفاقية الشرق 2006م، مما وفر موارد للولايات التي حدثت فيها الحروب والنزاعات.

يخلص الباحث دور آليات قسمة الموارد عبر مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية والتي مثلت الحلقة الأخيرة في فترة الفيدرالية المالية، وأن آليات القسمة تحتاج إلى مراجعة شاملة تحقق من خلالها أقصى درجات العدالة الممكنة في تخصيص الموارد بين مستويات الحكم لترتفع إلى درجة الرضا والقناعة بعدالة القسمة الرئيسية والأفقية خاصة بالنسبة للولايات والتي في غالبيتها - بالرغم من كثافة تمثيلها في المفوضية - تعبّر في الجهاز التنفيذي والتشريعي عن عدم رضاها عن معايير القسمة وأوزانها، ومن ثم ما تحصل عليه من عائدات نتيجة لهذه المعايير والأوزان.

المعوقات التي واجهت التجربة الفيدرالية المالية ومقترناتها معالجتها مستقبلاً:

على الرغم من أن النصوص الدستورية قد أثبتت حقوق مستويات الحكم في الموارد وكيفية قسمتها وإن المؤسسات المالية قد حددت المعايير والأوزان وصيغ التخصيص ومراقبة ذلك عبر الأجهزة النيابية وآليات التخصيص، وعلى الرغم من التأكيد على أن التجربة الفيدرالية المالية قد وضعت اللبنات الأساسية لقسمة الموارد وأحرزت في ذلك نتائج نسبية ، وأن التجربة الفيدرالية ومن المنظور الاقتصادي قد حققت إيجابيات مقدرة ساهمت في الاستقرار السياسي، إلا أنها واجهتها معوقات ومشاكل أثرت عليها ومن بين ذلك:

1/ عدم وجود قانون للمفوضية يأخذ في الاعتبار تداعيات انفصال الجنوب وما ترتب عليها من فقدان موارد (البترول)، كما يأخذ في الاعتبار المستجدات التي صاحبت اتفاقيات السلام والتي وردت فيها بنصوص صريحة بضرورة إعادة هيكلة المفوضية بما يضمن تحقيق التوازن المالي وإن تكون سلطة دارفور الإقليمية عضواً فيها.

2/ عدم وضوح العلاقة القانونية بين المفوضية ومجلس الولايات، ذلك لأن مجلس الولايات يعني بالأساس بحراسة حقوق الولايات.

3/ عدم تثبيت بعض معايير قسمة الموارد الأساسية خاصة معيار السكان والتي سبقت الإشارة إليها في بعض بروتوكولات قسمة الثروة في اتفاقيات السلام.

4/ عدم وجود إستراتيجية بالمفوضية لتحقيق التوازن المالي والتنموي بين الولايات.

5/ إخراج المنح والقروض وعائدات الاستدانة القومية من النظام المصرفي ووضعها تحت ولاية وزارة المالية الاتحادية.

6/ عدم وجود آلية بالمفوضية لمتابعة ومراقبة أموال التخصيص لمستويات الحكم.

ومن بين الأسباب التي أثرت في الفيدرالية المالية كما بُرِزَ من مقابلات مع بعض المختصين والفاعلين:

1/ عدم وجود البنية التحتية بالولايات والتي تمكّنها من تنفيذ مشروعات التنمية المطلوبة والتي تساهم بدورها في إيجاد وظائف محلية للشباب تقلل من نسبة البطالة وهو ما يحقق الرضا الاقتصادي المفضي للاستقرار السياسي.

2/ غياب الولايات عن إعداد مشروعات استثمارية مما أثر سلباً في علاقة المستثمرين بالمجتمعات المحلية.

3/ ضعف دور البرلمان القومي في إعداد قانون الموازنة بالصورة التي تراعي التوازن في عدالة حقوق مستويات الحكم، يضاف إلى ذلك ضعف دور مجلس الولايات وهو المعنى بحفظ حقوق الولايات.

من بين المعوقات التي صاحبت التجربة اعتماد قسمة الموارد على معايير تاريخية في معظمها (حجم السكان، التنمية) وهي تحتاج إلى تحديث مستمر حيث ظلت ولاية الخرطوم والجزيرة الأكثر استحواذاً للموارد مما جعل الناتج النهائي للقسمة الأفقية ضعيفاً، إلى جانب زيادة أعباء الصرف الولائي خاصة الخدمي مقارنة مع قلة الموارد مما يتطلب مراجعة المعايير بصورة منتظمة لاستيعاب المتغيرات.

كما أنه من المشاكل التي واجهت التجربة استحواذ المركز على نسبة 4% من النسبة الكلية كاحتياطي مركز خصماً على نصيب الولايات.

كما أحدث التعويض الزراعي تقافتاً بين الولايات لأنه لم يبن على رؤيه سليمة.

ومن الأخطاء مرکزة المال لدى وزارة المالية الاتحادية لتكون في موضع الخصم والحكم في قسمة الموارد مع عدم وجود صندوق الإيرادات ينشأ بقانون يحدد نصيب كل من الحكومة الاتحادية والولايات مع رقابة ديوان المراجع القومي وديوان المظالم والمجالس النيابية.

من أهم معوقات التجربة، أن القروض الخارجية تتم بضمان أصول الولايات بموافقة المركز مثلاً في وزارة المالية وبنك السودان، وهذا حق للولايات بصورة أصلية. كما تم تقييد الولايات في التمويل الداخلي وهو حق للولايات وفق السياسة المصرفية المرتبطة بقدرات الولايات.

لعل ما تم إيراده من نقاط تمثل جانباً من المعوقات والسلبيات التي صاحبت تجربة الفيدرالية المالية ومدى قدرتها على توفير عدالة في قسمة الموارد على المستويين الرئيسي والأفقي إلى جانب قضايا التنمية، وهي معوقات وسلبيات برزت خلال التطبيق العملي مما يستوجب العمل على معالجتها وفق أنسس تساعد في نجاح هذه التجربة. ولعل من أهم خطوات معالجة هذا الخلل والسلبيات، مراجعة واقع المفوضية بصورة شاملة لتحقيق أقصى درجات العدالة الممكنة في تخصيص الموارد

بين مستويات الحكم لترتفع درجة الرضا والقناعة بعدلة القسمة الرأسية والأفقية، خاصة بالنسبة لمستوى الولايات أو الأقاليم المراد إنشاؤها كمستوى أعلى بدليلاً للولايات لمرحلة ما بعد تغيير نظام حكم الإنقاذ.

هذه المراجعة لازمة حتى في حالة تكوين أجسام جديدة بدليلاً للمفوضية وقد يفرض هذا التعديل اتفاقية سلام جوبا 2020م مع بعض الحركات المسلحة، علماً بأن المفوضية كانت نتاجاً لاتفاقية السلام الشامل 2005م، حيث كانت القسمة ثلاثة الأبعاد بين المستوى القومي وجنوب السودان والمستوى الولائي. ثم تعدلت الأوضاع بخروج مستوى جنوب السودان بعد الانفصال لكن الاتفاقيات مازالت مستمرة - وهو ما يتطلب الأخذ به حال العمل بأية صيغة حكم جديدة حفاظاً على حقوق المناطق التي وقعت معها اتفاقيات سابقة لاتفاق جوبا 2020م، ولإعادة بناء المفوضية علي الوجه الذي يحقق لها التوازن وتحقيق أهدافها الإستراتيجية. لابد من:

- 1- إصدار قانون للمفوضية يأخذ في الاعتبار المستجدات التي حدثت من جراء تغيير نظام الأخذ بالأقاليم بدليلاً للولايات وما ترتب علي اتفاقية جوبا من التزامات مالية.
- 2- تطوير العلاقات القانونية بين المفوضية وأية مؤسسات تشريعية جديدة.
- 3- أهمية أن تكون المفوضية أو الآلية الجديدة مسؤولة لدى الجهات السيادية العليا بحسب انتشارها يطال المستوى القومي كما يمكن أن تكون مسؤولة لدى المجالس النيابية مركزاً وإقليمياً.
- 4- ضرورة إثبات بعض المعايير الأساسية في قانون المفوضية خاصة المتعلقة بما ورد في بعض الاتفاقيات (بروتوكول قسمة الثروة، بروتوكول فض النزاع في ولايتي جنوب كردفان والنيل الازرق، اتفاقية الدوحة والتي تشير إلى: (أن يتم تحويل التخصيص مباشرة من مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية إلى ولايات دارفور باستخدام المعايير التالية:
 - أ/ نسبة السكان وفقاً لتعداد 2008م.
 - ب/ مؤشرات التنمية (الصحة، التعليم، البنية التحتية).
 - ج/ الجهود التي تبذلها الولاية في تحصيل الإيرادات.
 - د/ أثر النزاع.
 - هـ/ النطاق الجغرافي.
- 5- إضافة المنح والقروض وعائدات الاستدانة القومية من النظام المصرفي لصندوق الإيرادات القومي.
- 6- إنشاء مجلس أمناء لصندوق الإيرادات القومي لضمان توريد كل المدخلات في هذا الصندوق.

7- إنشاء آلية تتبع للمفوضية مسؤولة عن متابعة ومراقبة أموال التخصيص لمستويات الحكم للتأكد من أوجه صرفها.

8- أن يتم توزيع المشروعات الاستثمارية والتنموية بعدلة بين الولايات باستهداف خلق التوازن التنموي والإيرادي بينها.

كما أن هنالك بعض مقترنات المعالجة تمثلت في الآتي:

1- أهمية وجود إطار مؤسسي ورقابي بالمركز والولايات.

2- حصر الموارد الاقتصادية وإجراء مسح إحصائي بالولايات لمعرفة قدراتها الاقتصادية (خارطة، موارد إحصائية).

3- تقوية دور مجالس التخطيط الإستراتيجي بالمركز والولايات.

الخاتمة:

إجمالاً يرى الباحث أن النظام اللامركزي الفيدرالي الولائي قد تبني سلسلة من الإجراءات تستهدف عدالة قسمة الموارد بين مستويات الحكم بالتركيز على المستوى الولائي وأنشأ عدداً من الآليات سبق الإشارة إليها كصندوق دعم الولايات والمجلس الأعلى للإيرادات وآخرها مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية.

هذه الآليات ترجمت في قسمة الموارد بين مستويات الحكم رأسياً وأفقياً وبالرجوع للبيانات والإحصاءات المالية للقسمة في مرحلتي صندوق دعم الولايات والمجلس الأعلى للموارد وبالرغم من النصوص الدستورية في هذا الشأن يظل التحويل المركزي للولايات أشبه بالمنحة والدعم، ولكن التطور الأهم حدث في المرحلة الثالثة التي أدت لإنشاء مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية بموجب دستور السودان الانتقالي 2005م، وبها تطور وضع القسمة من شكل المنحة والدعم إلى مرحلة الحقوق الولائية في الإيرادات المركزية، وقد خول الدستور هذه الولايات أن تقاضي المركز لدى المحكمة الدستورية في حقوقها المالية التي تنظمها المفوضية، بالرغم من ذلك فإن الممارسة في مجال القسمة والتخصيص المالي شابها العديد من أوجه القصور متمثلة في التدخل المركزي في حقوق الولايات ومنح الاعتبار لبعض الولايات دون غيرها لأسباب سياسية أو ميول جهوية . هذا الواقع أفقد القسمة والتخصيص الصفات الإيجابية المتمثلة في:

1/ حيادية واستقلالية مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية.

2/ صندوق العائدات القومية الذي تجمع فيه إيرادات القسمة تديره وزارة المالية دون الشراكة مع المفوضية أو المنتفعين من الولايات.

3/ لم يُؤسس صندوق للتوازن المالي أو التموي برئاسة المفوضية كما هو الحال في العديد من الفيدراليات الراسخة لمعالجه أوجه القصور في التوازن المالي والتموي بين الولايات والمحليات كل في مستواه.

4/ الظروف الأمنية المعقدة التي شابت العديد من ولايات السودان خاصة في ولايات دارفور وولايات الشرق وجنوب كردفان والنيل الازرق وغرب كردفان، أثربت سلباً في حقوق الولايات في القسمة القومية نتيجة لتمويل الحرب من جهة وسداد تكلفة الاتفاقيات التي تم التوصل إليها مع بعض الحركات المسلحة. ويتم الصرف على كل هذه المشاكل الأمنية من الصندوق القومي للإيرادات.

نتائج البحث :

على الرغم من الملاحظات السابقة، فإن الفدرالية المالية ، قد كان لها اثر ايجابي في التوزيع العادل للموارد والثروة ، وقد تمثل ذلك في الآتي :

1-وجود آليات لتخصيص الموارد ومراقبتها.

2-وجود معايير وأوزان لقسمة الموارد لحفظ نسبة مستويات الحكم.

3-هناك مشروعات تنموية وخدمات أساسية بالمناطق الطرفية أو ما يسمى بالهامش ، عكس ما كان عليه الحال في ظل النظام المركزي ، والذي جعل الحظ الأوفر في التنمية والخدمات في المدن والمناطق الحضرية.

4-لا يوجد توازن في التنمية بين الولايات من جانب ، وبين الولايات والمحليات من جانب آخر وذلك لعدم تأسيس صندوق للتوازن التموي والخدمي كما هو الحال في الفيدراليات الراسخة.

الوصيات :

حتى تحقق الفدرالية المالية أهدافها في عدالة توزيع الموارد والثروة بين مستويات الحكم ، يوصي الباحث بالأتي:

1-إنشاء آلية لتخصيص ومراقبة الإيرادات المالية علي أن تنشأ بقانون يمنحها الاستقلالية الكاملة لممارسة التخصيص بين مستويات الحكم دون أدنى تدخل من القيادة السياسية للدولة.

2-تقوية ومراجعة معايير وأوزان قسمة الموارد وفق أسس علمية مستصحبة التجارب الفيدرالية في القسمة.

3-إيلاء مزيد من الاهتمام لمشروعات التنمية والخدمات بالمناطق الطرفية ومناطق النزاعات.

4-إنشاء صندوق للتوزن التموي والخدمي لمعالجة أوجه القصور في التنمية والخدمات بين مستويات الحكم.

المراجع

الكتب باللغة العربية :

- 1- د. إبراهيم البشير عثمان، الفيدرالية ومشروع التسوية السودانية، الرياض، شركة مطبع نجد التجارية، د.ت، ص 137.
- 2- جمهورية السودان، مجلس الوزراء، السودان في ربع قرن (1989-2011م)، تطور الفيدرالية المالية في ظل التجربة السودانية، شركة مطبع السودان للعملة المحدودة، ديسمبر 2013، ص 84.
- 3- الفيدرالية خيارات وبدائل، ندوة عقدت في قاعة الصداقة في 17-18 مارس 2013م، مركز الدراسات الإستراتيجية، شركة مطبع السودان للعملة المحدودة، ص: ط.
- 4- د. التجاني مصطفى محمد صالح، ورقة: النظام الفيدرالي والتنمية الاقتصادية والاجتماعية بالتركيز على تجربة ولاية دارفور، الفيدرالية في السودان تحرير: د. عوض السيد الكرسي، مركز الدراسات الإستراتيجية، الخرطوم، الطبعة الأولى، رمضان 1418هـ-يناير 1998م، ص 191.
- 6- فرناندو ريزيند، مقال بعنوان: الحفاظ على الانضباط المالي وسط الخصومات الإقليمية والاجتماعية ، حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية : وجهات نظر مقارنة ، منتدى الاتحادات الفيدرالية ، كندا ، 2007م، ص 8
- 7- وثائق وزارة المالية ةالاقتصاد الوطني، تقارير الأداء (2012-2014م).
- 8- دستور جمهورية السودان الاننقالي لسنة 2005م ، المادة 197 .

المقابلات:

- 1- مقابلة مع ربيع حسن أحمد ، مدير مركز دراسات المستقبل السابق ، الأحد ، 23 فبراير 2020م ، الساعة 10 ص ، الخرطوم ، المعمورة ، مربع 81، منزل رقم 225.
- 2- مقابلة مع الفريق إبراهيم سليمان حسن ، (وزير ديوان الحكم الاتحادي ، والي ولاية شمال دارفور) ، الاثنين ، 17 فبراير 2020م، الساعة 2 ظهراً، الخرطوم ، شارع المك نمر ، مكتب منظمة البرلمانيين السودانيين.
- 3- مقابلة مع عمر عوض الله على ، (دكتورة في القانون الدستوري، تخصص في الفيدرالية ، جامعة فرای بورج، سويسرا، 2016م)، الأربعاء ، 30 أكتوبر 2019م ، الساعة 11 ص، الخرطوم ، العمارات، ش رق 7 ، مكتب أحمد إبراهيم الطاهر.
- 4- مقابلة مع حسن أحمد طه، (وزير الدولة بوزارة المالية الاتحادية 2000-2005م، وكيل وزارة المالية الاتحادية ، 1995-2000م، عضو الوفد المفاوض لقسمة الموارد في اتفاقية نيفاشا، 2005م ، وأبوجا 2007م، الجمعة ، 12 يونيو 2020م ، الساعة 10 ص، أم درمان، بانت غرب، مربع 4/4، منزل رقم 2081)

- 5- مقابلة مع التجاني سيسى محمد ، رئيس حزب التحرير والعدالة القومى، (رئيس السلطة الأقليمية لدارفور 2011-2016م، حاكم اقليم دارفور 1988-1989م) ، الأحد، أول مارس 2020م ، الساعة 7 مساء ، الخرطوم بحري ، كافوري مربع 7 ، منزل رقم 5/2.
- 6- مقابلة مع آدم الفكي محمد الطيب ، (والى ولاية جنوب كردفان 2013-2015م، والى ولاية جنوب دارفور 2015-2018م)، السبت ، 2 يونيو 2020م، الساعة 9 ص ، الخرطوم، حي المجاهدين ، بمنزله .
- 7- مقابلة مع عوض السيد الكرنسى، الأحد ، 22 ديسمبر 2019م ، الساعة 1 ظ، جامعة الخرطوم ، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية، بمكتبه .
- 8- مقابلة عوض الله موسى، (وزير المالية لولاية القضارف 2002-2009م، نائب وكيل وزارة المالية الاتحادية ومدير الموارنة)، الأسبق، الجمعة، أول يناير 2021م. الساعة 2 ظهراً، الخرطوم، المعمورة، مربع 81، منزل رقم 224.
- 9- مقابلة مع محمد عثمان إبراهيم عبد الله، (الأمين العام لديوان الضرائب 2011-2013م / 2018-2019م، الأمين العام للصندوق القومى لدعم الولايات و المجلس الأعلى للموارد 1999-2007م، الجمعة، 1 يناير 2021م ، الساعة 7 مساء ، الخرطوم، حي المجاهدين، منزل رقم 369.
- 10- مقابلة مع عبد الوهاب بوب ، الأحد، 9 فبراير 2020م، الساعة 10ص، جامعة النيلين، كلية الدراسات الاقتصادية و الاجتماعية، بمكتبه.
- 11- مقابلة مع محمد عبد الرازق مختار (الأمين العام لديوان الزكاة الاتحادي) السابق، الاثنين، 4يناير 2021م، الساعة 6 مساء ، الخرطوم، العمارات،شارع 41، مربع 12، منزل رقم 42.
- 12- مقابلة مع علي جرقندي النعيم (مدير مركز دراسات الحكم الالامركزي)، السبت، 26يونيو 2021م،الساعة 9 صباحاً، أم درمان، المهندسين، مربع 30، منزل رقم 283.