

دور الفيدرالية في التوزيع العادل للموارد والثروة

إعداد / محمد حامد البله *

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 ستظل علي الدوام أصل المشكلة الاقتصادية، حيث ظل هاجس كفاية الموارد يورق كل مستويات الحكم ومؤسساته المعنية بتحقيق أعلى معدلات الفائدة المرجوة من الموارد المتاحة وبالتالي تقديم الخدمات المطلوبة بأحسن مستوى ممكن...وهنا تكمن صعوبة المعادلة ويتعذر التوفيق بين طرفيها، الأمر الذي حتم قيام المؤسسات المنوط بها تعريف الثروة والموارد وتحديد معايير قسمتها.

يقتضي مبدأ إرساء العدل وتحقيق المساواة بين الناس أن تعمل الدولة علي 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 علي 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 الإنتقالي باباً واسعاً للثروة لضمان توزيعها على أسس عادلة تمكن كل مستوي 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 التنموي 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 بعصم القرارات المالية ذات المدى القومي الشامل.¹

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

كما يتعلق مفهوم الفيدرالية المالية بالاختصاصات المالية والإدارية علي المستويين المركزي اللامركزي، ويعتبر التفويض عنصراً أساسياً في هذا المقام³ ، والفيدرالية المالية تعني حرية الحكومات الولائية من وضع سياسات لرفع إيراداتها المالية وميزانياتها المالية مما يمكنها من مقابلة الصرف علي نشاطاتها المختلفة بالتمويل الذاتي.⁴

¹ . د. إبراهيم البشير عثمان، الفيدرالية ومشروع التسوية السودانية، الرياض، شركة مطابع نجد التجارية، د.ت، ص137.
² . جمهورية السودان، مجلس الوزراء، السودان في ربع قرن (1989-2011م)، تطور الفيدرالية المالية في ظل التجربة السودانية، شركة مطابع السودان للعملة المحدودة، ديسمبر 2013، ص84.
³ لفيدرالية خيارات وبدائل، ندوة عقدت في قاعة الصداقة في 17-18 مارس 2013م، مركز الدراسات الإستراتيجية، شركة مطابع السودان للعملة المحدودة، ص:ط.
⁴ . د. التجاني مصطفى محمد صالح، ورقة: النظام الفيدرالي والتنمية الاقتصادية والاجتماعية بالتركيز علي 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 إنفاذ 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 يؤكد 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 كيفما يقرر دستور البلاد للحصول على حقه العادل في القسمة، وهذا يؤكد معني آخر في مفهوم الفيدرالية المالية يتعلق بالتوازي بين هذه المستويات وليس التتالي 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:

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

المرحلة الثالثة:

صيغة صندوق دعم الولايات في الفترة من 1995م، (المرسوم الثاني عشر) ،حتى الدستور الانتقالي (2005م)، بدأت هذه الصيغة بتنازل ضريبي من المركز للولايات تم تطورت 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 لتخصيص ومراقبة الإيرادات المالية ووزارة 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 بيئة اقتصاد السودان وتركيبته.

وفيما يتعلق بعدالة القسمة الرأسية بين المركز والولايات، فإن النسب المتفق عليها 72% للمركز و28% للولايات تعتبر نسباً معقولة 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 علي 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 لأنصبة الحكومات الولائية من جملة الإيرادات والمنصرفات وصولاً لقياس درجة التباين الرأسي، نجد أن ناتج القسمة من هذه المعايير يتسق 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 مضطرد حيث الكم، ولكن عندما تقارن إيرادات 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 لإجمالي 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 ويثبت ذلك نسبة التحويلات القومية لإيراداتها الذاتية لنفس الأعوام، حيث بات في العام 2011م (52.97) وفي العام 2012م (43.16%) وفي 2013 (17.86%) ولعل الولايتين الأسوأ في نسب التحويلات القومية لإيرادات الولاية ثم الإيرادات الذاتية للولاية، هما ولايتا غرب دارفور والنيل الأزرق ، حيث بلغت نسبة التحويلات القومية لإجمالي 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 للإيرادات 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 علي عائدات البترول، والتي تراجعت نتيجة لانفصال الجنوب والحروب 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 بغض النظر عن أن هذه التحويلات تحقق التوازن المالي والتنموي بين الولايات أم لا ؟

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

⁷ وثائق وزارة المالية والاقتصاد الوطني، تقارير الأداء (2012- 2014م)

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

من أسباب هذا الاختلال النفوذ المركزي لبعض الولاة وقربهم من رئيس الجمهورية ومتخذي القرار⁸، بينما يرى الباحث أن اختلال المعايير - وفقاً لما ورد أعلاه- قد ينطبق علي 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 علي توزيع الموارد المالية علي 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 التنافس بين المحليات داخل الولاية علي الموارد المحدودة، يضاف إلى ذلك تباين المحليات في قدرتها علي استنباط موارد ذاتية .

يرى الباحث أن ضعف الموارد الولائية هو أحد الأسباب الرئيسية لضعف قسمة الموارد بين الولايات والمحليات، ذلك أن القسمة القومية في ذاتها تتم بين المركز والولايات، والمحليات 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 بالمحليات 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، تمييزاً إيجابياً يساهم 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 كولايات دارفور فإنها كإقليم تشكل أعلى نسبة سكانية

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

⁹ مقابلة مع د. عباس كورينا محمد العوض (الأمين العام للمجلس القومي للتخطيط الاستراتيجي) 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 البرلمانين السودانيين.

في السودان، لكن كولايات تتركز الكثافة السكانية في ولايات جنوب دارفور وشمال دارفور، وكلاهما تأخذ نصيبها وفق هذا المعيار، أما الولايات الاخرى 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 ايجابي 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 استحدثتها الدستور الانتقالي للعام 2005م بجمع وقسمة الإيرادات المالية، حيث أشارت المادة (197)¹¹ الى 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 ضمناً ما ترتب على اتفاقيتي الشرق ودارفور من قسمة موارد قومية للكيانات الجديدة أو صناديق إعمار نشأت بموجب هذه الاتفاقيات. ولعل ابرز آليات هذا الصندوق والمشرفة علي 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 وهما 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 سنامها المحكمة الدستورية والتي تفصل في القضايا الدستورية خاصة بين مستويات الحكم. ويظل لها القول الفصل في جدوى هذه الأجهزة حول مدى فعاليتها واستقلاليتها واحتكامها لمعايير العدالة. للإجابة على سؤال دور الفيدرالية في عدالة قسمة الموارد، لابد من النظر الى الفيدرالية المالية كأداة في الشراكة الاقتصادية بما يحقق رغبات المجتمع، كما يجب النظر الى 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 الوقوف علي 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 2005م مميزة وهي الأساس لما تلاها من صيغ، ذلك لأنها تمت بناءً علي ورش عمل متعددة بين الحكومة والحركة الشعبية بنيروبي بكينيا وذلك لأخذ تجارب العالم في قسمة الموارد،(يفترض أن تتم قسمة الموارد سواء الرأسية أو الأفقية باتفاق الهيئة التشريعية القومية(المجلس الوطني ومجلس الولايات) قبل إجازة الموازنة من المجلس الوطني وذلك حفاظاً علي نصيب الولايات وهو ما لم 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 ولائياً خاصة في دارفور حتى بعد اتفاقية نيفاشا للسلام 2005م وهو ما زاد الأعباء المالية اتحادياً، وقد كان ذلك خصماً على التنمية الولائية حيث سعت القسمة الأفقية لردم الهوة بين الولايات علي مستوى الخدمات وهو ما تحقق بدرجة ما.يضاف الى ذلك اعتماد مشروعات إعمار البنيان الأساسية للمناطق التي تأثرت بالحرب وذلك بإنشاء صناديق الإعمار التي ينتهي دورها بانتهاء الغرض من إنشائها.

من الملاحظات المهمة أن مركزة وزارة المالية للتنمية الولائية سلب الولايات حقاً أصيلاً، مما أضعف سلطات الولايات في الخدمات والتنمية، وأثر ذلك في الإنتاج بالولايات وساعد علي الهجرة من الأرياف للمدن طلباً للتعليم والعمل (يوجد أكثر من 500 ألف طالب جامعي بولاية الخرطوم)،

¹²مقابلة مع د. عمر عوض الله على ، (دكتورة في القانون الدستوري، تخصص في الفيدرالية ، جامعة فراي 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، بانث غرب، مربع 4/4، منزل رقم 2081.

وللمعالجة أوجه هذا الخل بصورة عامة لابد من إعمال النصوص الدستورية لحسم العلاقات المالية بين الأجهزة، فضلاً عن معالجة قضية التنمية الولائية تشريعياً ووفق نصوص محكمة. يرى الباحث أن قسمة الموارد كانت بناءً علي دستور جمهورية السودان الانتقالية عام 2005م، وأن الدستور قد استهدف التجارب العالمية للنظام الفيدرالي كنموذج. كما يرى الباحث كذلك، أن القسمة الرأسية هي وحدها التي تقترح بواسطة المفوضية القومية للإيرادات وتحول كمقترح لوزارة المالية ويجاز بواسطة الهيئة التشريعية القومية بمجلسيها (الوطني، ومجلس الولايات)، وعليه فليس هنالك حاجة لإعادة القسمة الأفقية للهيئة التشريعية القومية، ويبقى الأمر متعلقاً بمفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية لتقسيم ناتج القسمة الرأسية فيما يلي الولايات وفقاً للمعايير المجازة من قبلها.

أما بالنسبة للتنمية الولائية الممولة قومياً، فإن الباحث يتفق مع الرأي الوارد في المقابلة بأن إدارة وزارة المالية منفردة للتنمية الولائية الممولة قومياً، يشكل خلافاً في عدالة قسمة الاعتماد التنموي من الولايات وذلك لعدم وجود معايير موضوعية محددة لعدالة القسمة، هذا إلى 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 بعدالة للوحدات المكونة له، لذا فإن 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 تتم 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 مستقل للقيام بهذا الدور ضرورة لازمة¹⁴.

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

¹⁴ - مقابلة مع د. التجاني سيسي محمد ، رئيس حزب التحرير والعدالة القومي، (رئيس السلطة الإقليمية لدارفور 2011-2016م، حاكم إقليم دارفور 1988-1989م) ، الأحد، اول مارس 2020م ، الساعة 7 مساءً، الخرطوم بحري ، كافوري مربع 7، منزل رقم 5/2.

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

عطفاً علي 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 أياً من الوزارات الاتحادية لم تنفذ ما كلفت به في مقابل النسبة المستقطعة.

مما يؤخذ على المؤسسية وآليات قسمة الموارد، سيطرة الحكومة المركزية علي مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية حيث لم تحترم المعايير التي وضعت لقسمة الإيرادات والثروة، كما اشتكي كثير من الولاة (كرم الله عباس، والي القصارف/ عبد الحميد كاشا، والي النيل الأبيض) وغيرهم، علي الرغم من مساعدة المفوضية في بداية عهدها لكثير 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 الرأسية بين المركز والولايات أو الأفقية بين الولايات مع بعضها، أغفلت المستوى الثالث وهو المحليات، وهو خلل جعل منظومة العمل الفيدرالي المالي بين مستويات الحكم الثلاثة مختلة ولا تقضي الى تحقيق فيدرالية مالية متكاملة، ويعد هذا خللاً مصاحباً للقسمة بين الولايات والمحليات وهو خلل استراتيجي داخل الولايات نفسها، ويتمثل هذا الخلل في غياب المعايير والأوزان الداخلية بين الولايات ومحلياتها، يضاف الى ذلك عدم قيام مجالس الوزراء والمجالس التشريعية الولائية بدورها في حفظ معايير التخصيص والأوزان تجاه

¹⁵ - مقابلة مع آدم الفكي محمد الطيب، (والي 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 الكرسي، 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 محققة 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 علي ذلك المجلس الأعلى للموارد برئاسة رئيس الجمهورية أو من يفوضه وعضوية ولاية الولايات، وفي ظل قانون قسمة الموارد تم تطبيق قانون ضريبة القيمة المضاف، والتي حلت محل ضرائب المبيعات ورسوم الإنتاج، وهاتان الضريبتان فيهما نصيب للولايات، لذا أصبح للولايات نصيب في القيمة المضافة، وهذه الضريبة يتم توزيعها بين المركز والولايات بنسب متفاوتة حسب ما كان يخصص للولايات من الضرائب الملغاة سابقاً. هذه النسب كانت محل رضى للولايات بشهادة الولاة وأعضاء المجلس الأعلى للموارد¹⁸

قسمة الضرائب بين الولايات و المحليات¹⁹:

أما بالنسبة لقسمة الضرائب بين الولايات والمحليات فقد كان شأناً ولائياً حسب المعايير التي تحددها 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 خدمة 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 موسي، (وزير المالية لولاية القضايف 2002-2009م، نائب وكيل وزارة المالية الاتحادية ومدير الموازنة)، الأسبق، الجمعة، أول يناير 2021م. الساعة 2ظهراً، الخرطوم، المعمورة، مربع 81، منزل رقم 224.

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

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

يعتبر التعويض الزراعي عبارة عن ضريبة ولائية وليست اتحادية وذلك بهدف تقليل تكلفة الإنتاج الزراعي وتخفيض أسعار المنتجات الزراعية وتشجيع صايرها. 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 علي 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% علي أساس أن الولايات تقوم بها مشروعات إضافية. وحجة هذا التعويض أنه مبنى علي حقائق وبيانات تأتي بها الولايات نفسها ويتم مراجعتها والتأكد منها من قبل مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية.

يرى الباحث أن ضريبتى 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 إلي الحكم المحلي الشئ الذي مكن الولايات من الاستثمار بعائدات القيمة المضافة دون المحليات.

هذا الرأي حول النظام الضريبي يقابله رأي آخر مغاير يعتبر أن النظام الضريبي الفيدرالي يعد من بين الأسباب التي أثرت في عدالة توزيع الموارد، ذلك أن النظام الضريبي الفيدرالي قد صاحبه اختلافات 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 الولائية، وباتفاق بين السلطتين الفيدرالية الولائية، ومن ثم توكل السلطة الضريبة لحكومة الولاية، ما يعاب علي هذا النظام كذلك فتح منافذ الفساد في وجود الأمية الإدارية وضعف الرقابة الإدارية والمالية، ويعزى الخلل في كل الأحوال لسوء التخطيط الاقتصادي التنموي وضعف الرقابة المحاسبية والإدارية مما يترتب 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 ممثلة في

ديوان الزكاة الأبرز من بين هذه الآليات وذلك لتجزر 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 الولائية 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% علي 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 علي تفاوت موارد ولايات السودان المختلفة²⁰.

يتضح من الجدول أعلاه أن الزكاة قد اهتمت بالخدمات الأساسية للإنسان كالصحة و التعليم والمياه والمأوى 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 للشرائح المستهدفة.

2- الصناديق الاجتماعية والبرامج الاقتصادية

هنالك آليات إسناد من قبل الدولة تستهدف تطوير الموارد وإحداث التوازن المالي بين مستويات الحكم كالبرنامج الثلاثي (2013-2015م)، والبرنامج الخماسي (2016-2020م)، بالرغم من أن التقسيم النهائي للبرنامج الثلاثي لم يكن ايجابياً بالقدر الكافي وذلك لضعف تطبيق الاتفاق من قبل الجهات المعنية، وأصبح التطلع لإصلاح الاتفاقات 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 مساءً، الخرطوم، العمارات، شارع 41، مربع 12، منزل رقم 42.

هنالك مجهودات اسنادية أخرى تتمثل 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 لدور آليات قسمة الموارد عبر مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية والتي مثلت الحلقة الأخيرة في فترة الفيدرالية المالية، وأن آليات القسمة تحتاج الى مراجعة شاملة تحقق من خلالها أقصى درجات العدالة الممكنة في تخصيص الموارد بين مستويات الحكم لترتفع الى درجة الرضا والقناعة بعدالة القسمة الرأسية والأفقية خاصة بالنسبة للولايات والتي في غالبيتها - بالرغم من كثافة تمثيلها في المفوضية- تعبر 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 ومقترحات معالجتها مستقبلاً:

علي الرغم من أن النصوص الدستورية قد أثبتت حقوق مستويات الحكم في الموارد وكيفية قسمتها وان المؤسسات المالية قد حددت المعايير والأوزان وصيغ التخصيص ومراقبة ذلك عبر الأجهزة النيابة وآليات التخصيص، وعلي الرغم من التأكيد على أن التجربة الفيدرالية المالية قد وضعت اللبنة الأساسية لقسمة الموارد وأحرزت في ذلك نتائج نسبية ، وأن التجربة الفيدرالية ومن المنظور الاقتصادي قد حققت ايجابيات 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 (البترو)، كما يأخذ في الاعتبار المستجدات التي صاحبت اتفاقيات السلام والتي وردت فيها بنصوص صريحة بضرورة إعادة هيكلة المفوضية بما يضمن تحقيق التوازن المالي وان تكون سلطة دارفور الإقليمية عضواً فيها.

2/ عدم وضوح العلاقة القانونية بين المفوضية ومجلس الولايات، ذلك لان مجلس الولايات يعنى 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 والتموي 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 برز من مقابلات مع بعض المختصين والفاعلين:

1/ عدم وجود البنية التحتية بالولايات والتي تمكنها 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 تراعى التوازن في عدالة حقوق مستويات الحكم، يضاف إلى ذلك ضعف دور مجلس الولايات وهو المعني بحفظ حقوق الولايات.

من بين المعوقات التي صاحبت التجربة اعتماد قسمة الموارد علي معايير تاريخية في معظمها (حجم السكان، التنمية) وهي تحتاج إلى تحديث مستمر حيث ظلت ولاية الخرطوم والجزيرة الأكثر استحواداً 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 استحواد المركز علي نسبة 4% من النسبة الكلية كاحتياطي مركز خصماً علي نصيب الولايات.

كما أحدث التعويض الزراعي تفاوتاً بين الولايات لأنه لم يبين علي رويه سليمة. ومن الأخطاء مركزة 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 و ديوان المظالم والمجالس النيابية.

من أهم معوقات التجربة، أن القروض الخارجية تتم بضمان أصول الولايات بموافقة المركز ممثلاً 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 علي توفير عدالة في قسمة الموارد علي المستويين الرأسي والأفقي إلى جانب قضايا التنمية، وهي معوقات وسلبيات برزت خلال التطبيق العملي مما يستوجب العمل علي معالجتها وفق أسس 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 بعدالة القسمة الرأسية والأفقية، خاصة بالنسبة لمستوى الولايات أو الأقاليم المراد إنشاؤها كمستوى أعلى بديلاً للولايات لمرحلة ما بعد تغيير نظام حكم الإنقاذ.

هذه المراجعة لازمة حتى في حالة تكوين أجسام جديدة بديلاً 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 ثلاثية 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 على الوجه الذي يحقق لها التوازن وتحقيق أهدافها الإستراتيجية. لا بد من:

1- إصدار قانون للمفوضية يأخذ في الاعتبار المستجدات التي حدثت من جراء تغيير نظام الأخذ بالأقاليم بديلاً للولايات وما ترتب على اتفاقية جوبا من التزامات مالية.

2- تطوير العلاقات القانونية بين المفوضية وأية مؤسسات تشريعية جديدة.

3- أهمية أن تكون المفوضية أو الآلية الجديدة مسئولة لدى الجهات السيادية العليا بحسبان اختصاصها يطال المستوى القومي كما يمكن أن تكون مسئولة لدى المجالس النيابية مركزياً 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 الأزرق، 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 مسئولة عن متابعة ومراقبة أموال التخصيص لمستويات الحكم للتأكد من أوجه صرفها.

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

كما أن هنالك بعض مقترحات 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 تبنى سلسلة من الإجراءات تستهدف عدالة قسمة الموارد بين مستويات الحكم بالتركيز علي المستوى الولائي وأنشأ عدداً من الآليات سبق الإشارة إليها كصندوق دعم الولايات والمجلس الأعلى للإيرادات وآخرها مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية.

هذه الآليات تدرجت 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 الى 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 متمثلاً في التدخل المركزي في حقوق الولايات ومنح الاعتبار لبعض الولايات دون غيرها لأسباب سياسية أو ميول جهوية . هذا الواقع أفقد القسمة والتخصيص الصفات الايجابية 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 يؤسس صندوق للتوازن المالي أو التنموي برئاسة المفوضية كما هو الحال في العديد من الفيدراليات الراسخة لمعالجه أوجه القصور في التوازن المالي والتنموي 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، أثرت 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 علي 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 أنصبة 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 التنموي والخدمي كما هو الحال في الفيدراليات الراسخة.

التوصيات :

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

- 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 مستصعبة التجارب الفيدرالية في القسمة.
- 3-إيلاء مزيد من الاهتمام لمشروعات التنمية والخدمات بالمناطق الطرفية ومناطق النزاعات.

4-إنشاء صندوق للتوازن التنموي والخدمي لمعالجة أوجه القصور في التنمية والخدمات بين مستويات الحكم.

الكتب باللغة العربية :

- 1- د. إبراهيم البشير عثمان، الفيدرالية ومشروع التسوية السودانية، الرياض، شركة مطابع 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 مطابع 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 مطابع السودان للعملة المحدودة، ص:ط.
- 4- د. التجاني مصطفى محمد صالح، ورقة: النظام الفيدرالي والتنمية الاقتصادية والاجتماعية بالتركيز علي 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 والاقتصاد الوطني، تقارير الأداء (2012-2014م).
- 8- دستور جمهورية السودان الانتقالي 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 فراي بورج، سويسرا، 2016م)، الأربعاء ، 30 أكتوبر 2019م ، الساعة 11 ص، الخرطوم ، العمارات، ش رقم 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 لقسم الموارد في اتفاقية نيفاشا، 2005م ، وأبوجا 2007م، الجمعة ، 12 يونيو 2020م ، الساعة 10 ص، أم درمان، بانث غرب، مربع 4/4، منزل رقم 2081.

- 5- مقابلة مع التجاني سيسي محمد ، رئيس حزب التحرير والعدالة القومي، (رئيس السلطة الاقليمية لدارفور 2011-2016م، حاكم اقليم دارفور 1988-1989م) ، الأحد، اول مارس 2020م ، الساعة 7 مساء، الخرطوم بحري ، كافوري مربع 7، منزل رقم 5/2.
- 6- مقابلة مع آدم الفكي محمد الطيب ، (والي ولاية جنوب كردفان 2013-2015م، والي ولاية جنوب دارفور 2015-2018م)، السبت ، 2 يونيو 2020م، الساعة 9 ص ، الخرطوم، حي المجاهدين، بمنزله .
- 7- مقابلة مع عوض السيد الكرسي، الأحد ، 22 ديسمبر 2019م ، الساعة 1 ظ، جامعة الخرطوم ، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية، بمكتبه .
- 8- مقابلة عوض الله موسي، (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.
- 9- مقابلة مع محمد عثمان إبراهيم عبد الله، (الأمين العام لديوان الضرائب 2011-2013م / 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.
- 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، 4 يناير 2021م، الساعة 6 مساء، الخرطوم، العمارات، شارع 41، مربع 12، منزل رقم 42.
- 12- 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.