

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

بروفيسور إبراهيم أحمد أونور
جامعة الخرطوم

مستخلص:

فى هذه الدراسة تم مناقشة موضوع القُدْرالية من جانبه الاقتصادي، وتم التركيز بصورة خاصة على أسس تقسيم الثروة فى النظام الفيدرالى فى السودان. توضح نتائج الدراسة أن النظام الفيدرالى فى السودان على أرض الواقع لا يرقى لمستوى الفيدرالية فى مفهومها المتعارف عليه فى الممارسة العالمية وهو توسيع المشاركة مع الأقاليم أو الولايات المكونة للإتحاد الفيدرالى حيث أن نظام الفيدرالية فى السودان فى الحقيقة نظام محكوم بمركزية فى قرار توزيع وجمع الموارد المالية بالرغم من وجود نصوص مخالفة لذلك فى مواد الدستورين 1998 و 2005. تتسم الفيدرالية المالية فى السودان أيضا بضائلة التحويلات المشروطة من إجمالى تحويلات الحكومة مما يدل على غياب الرؤية والأهداف من هذه التحويلات. كل هذا التمرکز فى الموارد والمصروفات من قبل الحكومة المركزية تسبب فى نتيجة مفادها أن الحكومة المركزية أصبحت غير قادرة لمعالجة الإختلالات المالية بين الولايات نتيجة لشح الموارد المتاحة للولايات لمعالجتها مشاكلها بنفسها وغياب المنهجية الواضحة فى التوزيع الراسى للموارد المالية. ولتوضيح حجم الإختلال الراسى فى توزيع الموارد بصورة أوضح بالنسبة للسودان تمت المقارنة مع نظام الفيدرالية المالية فى دولة الهند التى تصلح أن تكون دولة مقارنة مع السودان نسبة للمساحة والتعدد الإثنى والوضع المجتمعى من حيث مستوى الفقر. توضح نتائج الدراسة الحالية أيضاً أن حجم التحويلات الرأسمالية وموارد الولايات الذاتية ليس لهم تأثير على مؤشرى الصحة ومستوى الأمية فى الولايات، الأمر الذى يؤكد عدم فعالية هذه الموارد فى التنمية الولاية. من أكبر المشاكل التى تواجه الفيدرالية المالية فى السودان هو الإختلال الأفقى الذى أضعف دور الولايات لمواجهة التحديات التنموية. لقياس حجم الإختلال الأفقى أيضاً تم استخدام حجم التحويلات الفيدرالية لكل ولاية كمتغير تابع وثلاث متغيرات مفسرة وهما: حجم السكان، ومستوى الفقر فى الولاية، ونفوذ والى الولاية فى تأثيره على نصيب الولاية من التحويلات الفيدرالية خلال الأعوام 2014-2017 وذلك بعد إستبعاد بيانات عام 2018 نتيجة للأوضاع السياسية الحرجة فى ذلك العام. توضح النتائج أن متغير نفوذ والى له قيمة موجبة وله تأثير ذو دلالة إحصائية معتبرة عند مستوى معنوية 1%، وأيضاً متغير عدد السكان له تأثير إيجابى ذو دلالة إحصائية ولكن بمستوى تأثير أقل من متغير نفوذ والى. توضح النتائج أيضاً أن متغير الفقر ليس له دور فعال فى التأثير على حجم التحويلات الولاية خلال الفترة المذكورة. توضح نتائج الإختلال الأفقى للتحويلات الفيدرالية بين الولايات أن خمس ولايات، وهم الخرطوم، الجزيرة، الشمالية، شمال كردفان، وجنوب كردفان هى التى تستحوذ على النصيب الأكبر فى التحويلات الولاية، أو ما يعادل (47%) من إجمالى التحويلات، وبالنسبة للتحويلات الرأسمالية (التنموية) 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 فى التوزيع الأفقى للتحويلات الفيدرالية تم بناء قانون يستخدم فى التوزيع الأفقى بناءً على مؤشرات تنموية محدد من ضمنها عدد السكان ومستوى الفقر فى الولاية حيث أوضحت نتائج الدراسة أن الولايات التى إنخفضت نصيبها فى التحويلات الفيدرالية عند استخدام القانون هى الولايات التى إستفادت من نفوذ الولاة وهم ولاية الجزيرة، جنوب كردفان، وولاية شمال كردفان والولاية الشمالية. أما بقية الولايات زادت حصصهم فى التحويلات الفيدرالية الأمر الذى يؤكد أهمية استخدام قانون يعكس مؤشرات تنموية للتوزيع الأفقى للتحويلات الفيدرالية. أيضاً لبسط مزيد من عدالة فى الفيدرالية المالية بين الولايات يتطلب تعديل نسبة التوزيع الراسى 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 (دولة المقارنة) وذلك من خلال توسيع مصادر الإيرادات الذاتية للولايات، وفى نفس

الوقت تخفيض نسبة مصروفات الحكومة الفيدرالية من إجمالي المصروفات الحكومية من 76% في الوضع الحالي إلى 45% وهي نفس النسبة في الهند من خلال منح الولايات مزيد من الصلاحيات للصرف على برامجها.

1- مقدمة:

مفهوم الفيدرالية

هنالك تعريفات مختلفة للفدرالية (بحسب الدولة الفدرالية التي تتبناها) لكن المفهوم الأساس للفدرالية هو ممارسة مستويين 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. وتورد بعض المصادر الأخرى الفيدرالية هي: نظام سياسي 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 القومي والدفاع والسياسة الخارجية. 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. من المعروف أن الدولة الفيدرالية تقوم فيها مستويين من السلطات: سلطة الدولة أو السلطة المركزية، 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 سكان الواحدة منها روابط خاصة نابعة عن خصوصية ظروفهم ومصالحهم المشتركة، وبعد السلطة المركزية عن هذه المناطق، وتعد مشكلات الأخيرة وتعدد حاجاتها، ويمكن أن يضاف إلى ذلك توسع مهام الدولة بحيث يصعب عليها إدارة جميع أنحاء البلاد وبعبارة 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 ففي دول مثل الولايات المتحدة وروسيا والبرازيل، لعبت مساحة البلاد الشاسعة دوراً في تبني الفدرالية، لان تقسيم البلاد إلى إقاليم 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 روسيا.

أ- توزيع الموارد المالية فى الأنظمة الفيدرالية¹:

يعتبر تخصيص الموارد المالية لكل مستوى من الحكم ضمن النظام الفدرالى أمرا هاما لسببين رئيسيين : أولا أن هذه الموارد تمكن الحكومات أو تقيدها فيما يتعلق بممارسة مسؤولياتها التنفيذية والتشريعية كما نص عليها الدستور، وثانيا أن سلطات فرض الضرائب والإنفاق بحد ذاتها أدوات هامة لضبط الاقتصاد والتأثير عليه. تحدد معظم الأنظمة الفدرالية فى 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 أجل ضمان فرض رسوم جمركية داخلية فعالة وتحقيق وحدة اقتصادية، وتكون ضريبة الدخل على الشركات فى معظم الأحيان ضمن مهام السلطات الفدرالية، أما ضريبة الدخل على الأفراد قد تكون من المهام المشتركة بين الحكومات الفيدرالية والإقليمية على الرغم من أنها فى بعض الفدراليات من اختصاص السلطة الفدرالية بالكامل (مثلا، النمسا والهند) وضرائب الإستهلاك والمبيعات فى معظم الأنظمة الفيدرالية من المجالات التى تشترك فيها الحكومات الفيدرالية والإقليمية .

مسؤوليات الإنفاق العام:

كيف يجب تقسيم مسؤوليات تأمين الخدمات العامة بين الحكومتين المركزية والإقليمية؟ لتوضيح الإجابة للسؤال أعلاه نسلط الضوء فى البداية على تجارب بعض الدول الفدرالية:

على الرغم من أن الاتحادات الفدرالية كلها تتشاطر بعض الصفات المتشابهة فى كيفية توزيعها للمسؤوليات ، إلا أن الأمر لا يخلو من اختلافات مهمة فى هذا الجانب، فعلى سبيل المثال فإنه فى معظم الاتحادات الفدرالية تقع مسؤوليات العلاقات الخارجية والأمن القومى على عاتق الحكومة الوطنية، فيما يتكفل المستوى الإقليمى أو المحلى بالبنية التحتية المحلية كالطرق المحلية أو الإقليمية. لكن الاتحادات الفدرالية قد تختلف اختلافا جذريا من حيث الطريقة التى تقدم عبرها الخدمات، كالتعليم الجامعى والرعاية الصحية ودعم الدخل، وتنتج بعض التعقيدات جراء تلك الاختلافات، إذ أن الحكومة الوطنية تصمم البرامج وتمولها أحيانا، غير أن الحكومة الإقليمية هى التى تطبقها، ومثال على ذلك ما تعكسه حالة التعليم الجامعى فى استراليا وكندا من اختلافات، ففى

¹ لابد من التفريق والتمييز الكامل بين مصطلحي الثروة والموارد المالية لأن مفهوم الثروة يشمل كل الموارد الاقتصادية الصالحة للاستخدام الاقتصادي سواء كانت موارد بشرية أو طبيعية على ظهر الأرض أو فى باطنها فى صورة أولية أو منظورة فى 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 التى تساهم فيها الدولة . عليه تكون هذه الثروة فى 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 حاليا أو الذين يأتون فى المستقبل وبهذا تكون الثروة أشبه بالمال الموقوف ينتفع بريعه وعائده ويبقى أصله ثابتا . أما الإيرادات أو الموارد المالية المتولدة عن الثروة القومية سواء كانت فى شكل ضرائب أو رسوم أو قيمة سلع وخدمات سواء كانت مشروعات حكومية اتحادية او ولائية وهى التى تقسم .

استراتيجياً 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 تغييرات 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 والإقليمية ، بالإضافة لذلك ، لايفرض تحمل الأقاليم مسؤوليات إنفاق مهمة أنها ستجمع حصة كبيرة من الإيرادات، ففي كندا، تطبق الحكومات الإقليمية معظم برامج الإنفاق، وتجمع أكثر من نصف الإيراد بقليل، أما في الولايات المتحدة الأمريكية، فتتفق الحكومة الاتحادية المبلغ الأكبر، وتجمع أكثر الإيرادات، أما في ألمانيا، فتجمع الحكومة الوطنية معظم الإيرادات، لكن الحكومات الإقليمية جزء كبير من البرامج العامة. ومن أهم العوامل التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار 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 وتمويل مسؤولياتها الخاصة المتعلقة بالإنفاق .
- ب- ملكية الموارد الطبيعية: يُشكل الإيراد الصادر عن الموارد الطبيعية مشكلة خاصة في الاتحادات الفدرالية، حيث أن الإيراد الصادر عنها غالباً ما يعتبر ملكاً للأقاليم حيث تقع، ولكن إذا كان الإيراد الناتج عن المورد الطبيعي 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 الطبيعي، وأما إلى تأمين إيرادات كاف من مصادر أخرى وذلك من أجل معالجة قضايا الأيفاء 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 محلياً².

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 :مسؤوليات الإنفاق العام ،

ثانياً :مسؤوليات 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 ج- الولايات على النحو الآتي:

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 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..وورد ذكر الموارد المالية لمستويات الحكم المختلفة في

² 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 أو أن تكون قدرة الحكومة المركزية على جباية وتحصيل الإيرادات عالية بينما باقي الوحدات المكونة لها مقدره ضعيفة وهنا أيضاً ينشأ الخلل الرأسي. ويمكن أن نعرف عدم التوازن الأفقي بأنه هو عجز العائدات أو الإيرادات لدى الوحدات المختلفة المكونة للاتحاد الفيدرالي ، مثلاً الولايات فيما بينها أو المقاطعات أو الأقاليم (غير قادرة على أن تقدم مستوى خدمات بنفس الجودة التي تقدمها بها الحكومة في ولاية أخرى أو في المركز انطلاقاً من مستويات ضريبية متقاربة تفرض على المواطنين داخل الاتحاد الفيدرالي نفسه لأن كل السكان لهم حق الحصول على نفس مستوى الخدمات الاجتماعية دون التعرض إلى فرض ضرائب أعلى ويعد هذا من الأهداف العليا والأساسية في الأنظمة الفيدرالية.

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 النحو الأتي:

جدول (1) : مصادر الموارد المالية بالنسبة لمستويات الحكم حسب دستور 1998

الموارد المالية المحلية	الموارد المالية الولائية	الموارد المالية الاتحادية
ضريبة العقارات ضريبة المبيعات ضريبة الإنتاج الزراعي والحيواني على أن يخصص منها نسبة للولاية بقانون اتحادي. رسوم النقل البري والنهري والمحلي. رسوم الإنتاج الصناعي الحرفي والمحلي. أي موارد محلية أخرى	ضريبة أرباح الأعمال على أن تخصص منها للمحليات بقانون اتحادي. رسوم إنتاج الصناعات الولائية . عائدات التراخيص الولائية . الضرائب والرسوم الولائية . أرباح المشاريع الولائية . المنح والقروض والتسهيلات الائتمانية .	الإيرادات الجمركية وإيرادات الموانئ والمطارات الدولية . ضريبة أرباح الشركات وضريبة الدخل الشخصي وضريبة الدمغة للمعاملات الاتحادية والعبارة . أرباح المشروعات القومية ، على 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 رسوم لا تمس 7 موارد أخرى أو موارد الحكم المحلي .

بالنظر للجدول أدناه 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 في الجدول (2) بناءً على المؤشرات الثلاث توضح 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 أيضاً نلاحظ سيطرة شبه كاملة من الحكومة المركزية على قرار المصروفات مقارنة مع بقية الدول في المجموعة ، ونلاحظ أيضاً 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 الإختلالات المالية بين الولايات نتيجة لشح الموارد المتاحة للولايات لمعالجة مشاكلها بنفسها و غياب 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 الإثنى والوضع المجتمعي من حيث مستوى الفقر.

جدول (2): مقارنة لمؤشرات الحكم الفيدرالى

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

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 العشوائى (random effect) وذلك لقياس العلاقة بين مؤشرات التنمية والتحويلات الفيدرالية فى السودان. تتضمن مؤشرات التنمية فى الدراسة مؤشر التعليم (عدد الأميين فى عمر 15 سنة فما فوق) ومؤشر الصحة (عدد المستشفيات والمراكز الصحية) فى كل ولاية. كما موضح فى الجدول (2) تم استخدام مؤشرى التنمية (الصحة والتعليم) باعتبارهم متغيرات تابعة وثلاث من المؤشرات المفسرة أو التوضيحية وهما نصيب كل ولاية من التحويلات الفيدرالية السنوية، المصروفات الراسمالية التى من المفترض استخدامها لأغراض التنمية فى الولاية هذا بالإضافة للموارد الذاتية للولاية.

توضح نتائج الدراسة فى الجدول أن حجم التحويلات الفيدرالية لها تأثير ذو دلالة إحصائية معتبرة على كل من المؤشرين ولكن لا يوجد تأثير على مؤشرى التنمية من حجم الموارد الذاتية والتحويلات الراسمالية للولايات، الأمر الذى يؤكد عدم فعالية هذه الموارد فى التنمية الولائية. كما أوضحنا فى الجدول السابق أحد أهم أسباب ذلك هو الإختلال فى التوزيع الرأسى والأفقى للموارد المالية المتاحة للولايات. من أكبر المشاكل التى تواجه الفيدرالية المالية فى السودان هو الإختلال الأفقى الذى أضعف دور الولايات لمواجهة التحديات التنموية. لقياس حجم الإختلال الأفقى أيضا تم استخدام نفس النموذج السابق باعتبار حجم التحويلات الفيدرالية لكل ولاية كمتغير تابع وثلاث متغيرات متغيرات مفسرة وهما: حجم السكان، ومستوى الفقر فى 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 استخدام 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 الوالى له قيمة موجبة وله تأثير ذو دلالة إحصائية معتبرة عند مستوى معنوية 1% وأيضا متغير عدد السكان له تأثير إيجابي ذو دلالة إحصائية ولكن بمستوى تأثير أقل من متغير نفوذ الوالى ، 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 مايعدل (47%) من إجمالي التحويلات. الشكل (2) يوضح هيكل التحويلات الفيدرالية بتحديد التحويلات الراسمالية (التنموية) من إجمالي 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 الولايات³.

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

*Significant at 1% significance level.

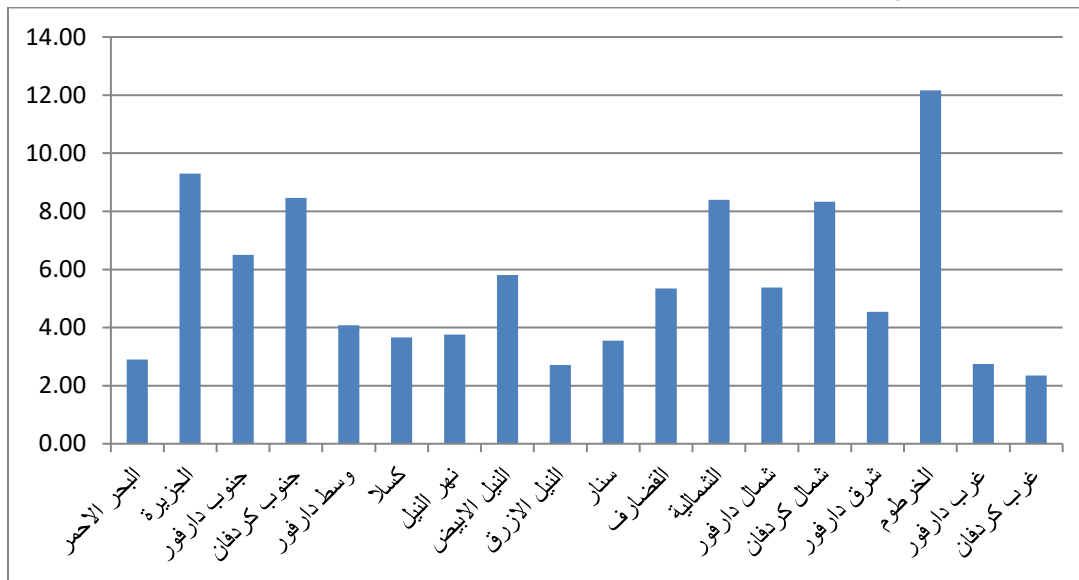
³ من المفترض أن يتم قياس هذا المؤشر باستخدام عدد من سنوات بدلاً عن حسابيه لسنة (2017) فقط و لكن نسبة لوجود أخطاء أو عدم تناسق في بيانات التقارير السنوية للأعوام 2018 و 2016 إكتفينا ببيانات عام 2017.

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

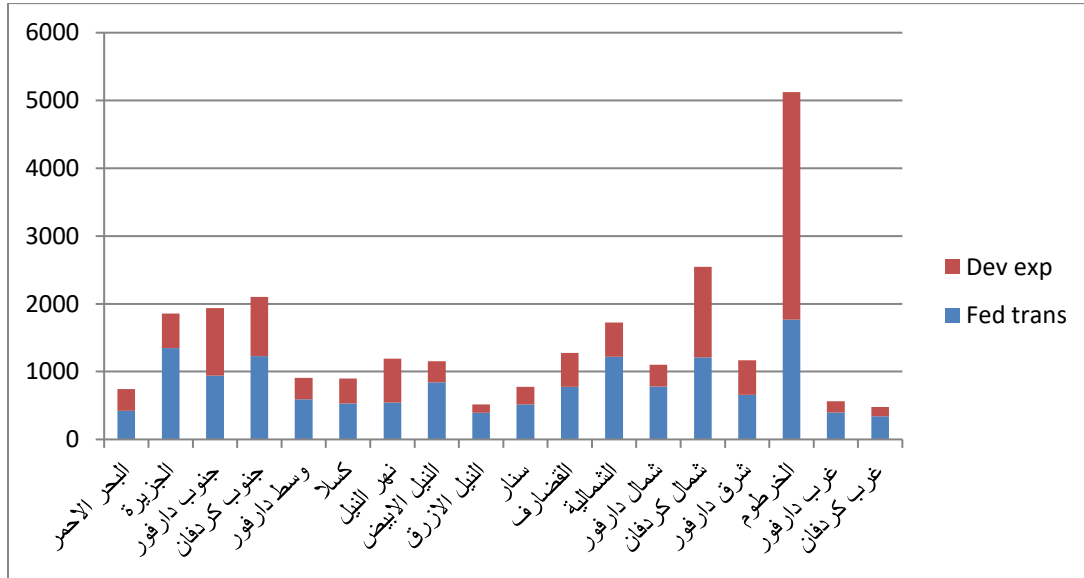
Fed transfers (Random effects)	coefficient	p-value	Fed transfers (Fixed effects)	coefficient	p-value
الفقر	-0.08	0.31	الفقر	-0.08	0.32
السكان	0.66	0.000*	السكان	0.66	0.000*
متغير دمية	3.16	0.000*	متغير دمية	3.16	0.001*
ثابت	1.46	0.01*	ثابت	1.46	0.02*
Wald Chi(2)=78.79 p-value = 0.000			F(3,48)=25.44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

*significant at 1% significance level.

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



الشكل (2): التحويلات الراسمالية (التنمية) مقارنة مع التحويلات الإتحادية 2017



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 للقياس⁴ . 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:

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

حيث

$$X_1 = \text{عدد الأسر الفقيرة في كل ولاية (مؤشر الفقر)}$$

$$X_2 = \text{عدد السكان في كل ولاية (مؤشر السكان)}$$

⁴ 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 إجمالي عدد الدرجات 100 درجة.

$X_3 =$ عدد وفيات الأطفال (مؤشر الصحة)

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

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 التالى:

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

حيث j ترمز لعدد المؤشرات المستخدمة في القانون وهى ثلاث مؤشرات فى الدراسة الحالية ، ويتم تحديد أوزان المؤشر (λ_j) حسب الأولويات التى يتطلب ترجيحها فى القانون ، ولذلك فى الدراسة الحالية حددنا الأوزان التالية : مؤشر السكان = 40% ، مؤشر الفقر = 30% ، مؤشر الوضع الصحى 30%. ولذلك كلما زاد عدد السكان فى الولاية يزيد نصيب الولاية من التحويلات الفيدرالية بحجم الوزن المخصص فى القانون ، وبنفس الطريقة كلما زاد الفقر وتدهور الوضع الصحى فى الولاية يزيد نصيب الولاية من التحويلات المركزية. نتائج القانون أعلاه مضمنة فى الجدول التالى:

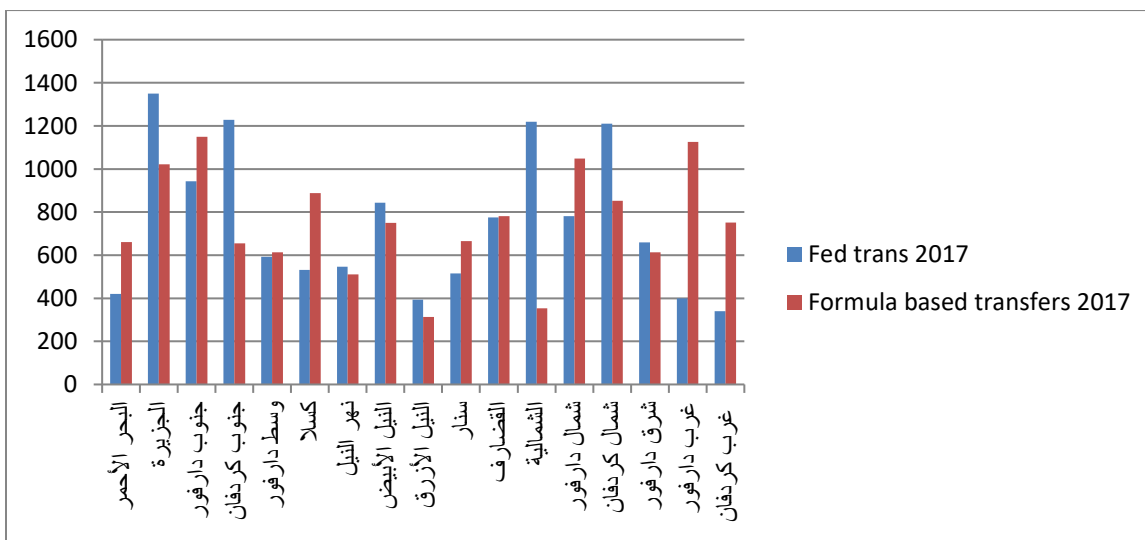
جدول (5): التوزيع الأفقى للموارد المالية حسب قانون المؤشرات

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	1048.496	780.38	0.082
شمال كردفان	852.305	1209.61	0.067
شرق دارفور	612.712	659.76	0.048
غرب دارفور	1125.165	398.9	0.088
غرب كردفان	751.813	340.63	0.059
المجموع	12747.451	12747.35	1.000

نتائج التوزيع الأفقى وفقا للقانون الموضح أعلاه توضح أن الولايات التى إنخفضت أنصبتها فى التحويلات الفيدرالية هى الولايات التى إستفادت من نفوذ الولاية 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 الأفقى للتحويلات بناءً على قانون المؤشرات الثلاث



نتائج وتوصيات الدراسة:

في هذه الدراسة تم مناقشة موضوع الفيدرالية 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 أيضا بضائلة 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 لمعالجتها 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 مؤشرى 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 الأفقى الذى أضعف دور الولايات لمواجهة التحديات التنموية. لقياس حجم الإختلال الأفقى 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 والى له قيمة موجبة وله تأثير ذو دلالة إحصائية معتبرة عند مستوى معنوية 1% وأيضاً متغير عدد السكان له تأثير إيجابى ذو دلالة إحصائية ولكن بمستوى تأثير أقل من متغير نفوذ والى. توضح النتائج أيضاً أن متغير الفقر ليس له دور فعال في التأثير على حجم التحويلات الولاية خلال الفترة المذكورة. توضح نتائج الإختلال الأفقى للتحويلات الفيدرالية بين الولايات أن خمس ولايات وهم الخرطوم، الجزيرة، الشمالية، شمال كردفان، وجنوب كردفان هي التي تستحوذ على النصيب الأكبر في التحويلات الولاية، أو مايعادل (47%) من إجمالي التحويلات، وبالنسبة للتحويلات الراسمالية (التنموية) من توضح النتائج 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.

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 التي إنخفضت أنصبتها في التحويلات الفيدرالية عند استخدام القانون هي الولايات التي إستفادت من نفوذ الولاة وهم ولاية الجزيرة، جنوب كردفان، وولاية شمال كردفان والولاية الشمالية. أما بقية الولايات زادت حصصهم في التحويلات الفيدرالية الأمر الذي يؤكد أهمية استخدام قانون يعكس مؤشرات تنموية للتوزيع الأفقى للتحويلات الفيدرالية، أيضاً لبيسط مزيد من عدالة في الفيدرالية المالية بين الولايات يتطلب تعديل نسبة التوزيع الراسي في إتجاه زيادة مصادر الدخل للولايات من إيراداتها الذاتية وذلك من خلال تخفيض نصيب الحكومة الفيدرالية من إجمالي 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 إجمالي المصروفات الحكومية من 76% في الوضع الحالي إلى 45% وهي نفس النسبة في الهند من خلال منح الولايات مزيد من الصلاحيات للصرف على برامجها.

المراجع

- أحمد مجذوب ، إدارة وقسمة الموارد المالية ، (الخرطوم ، شركة مطابع السودان للعملة ، . 3 2000)
- الهادي عبد الصمد ، اللامركزية وقضية بناء الدولة الحديثة ، (الخرطوم ، مطابع وزارة الإعلام والثقافة ، 1972 ،
- الهادي عبد الصمد عبد الله ، السودان بين الإقليمية والحكم الفيدرالي ، الطبعة الأولى) الإمارات العربية المتحدة ، مؤسسة العين للطباعة ، 1990
- أندريه هوريو ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ترجمة ،علي مقلد وآخرين ، (بيروت - الأهلية للطباعة والنشر والتوزيع ، 1974)
- جعفر محمد علي بخيت ، الثورة الإدارية والحكم الشعبي المحلي ، (الخرطوم ، مطبعة جامعة الخرطوم ، 1971 . 11) .
- حسن علي الساعوري ، السودان والبحث عن السلام (القاهرة ، المطبعة النموذجية ، 12 1990)
- عوض السيد الكر سني ، الفيدرالية في السودان ، (تحرير) ، الطبعة الأولى (مركز الدراسات الاستراتيجية ، الخرطوم ، 1998
- محمد احمد محمد داني ، إدارة السودان الحديث : المسؤ وليات والتحديات ، الطبعة الأولى ، (الخرطوم ، لجنة التعريب جامعة الخرطوم ، 2005
- مختار الأصم ، التجربة السودانية في اللامركزية ، (الخرطوم ، سودان بوكشوب ، 1983)
- ميشيل استيوارت ، نظم الحكم الحديثة ، ترجمة أحمد كامل ، (القاهرة ، دار الفكر العربي 1962) ،
- الدستور القومي الإنتقالي لجمهورية السودان لسنة 2005
- دستور جمهورية السودان لسنة 1998م ، ملحق التشريع الخاص ، ملحق رقم (1) ، ص . ص 372 ، 373.

ملاحق

Fig A1: Multidimensional scaling of federal transfers, poverty & population size

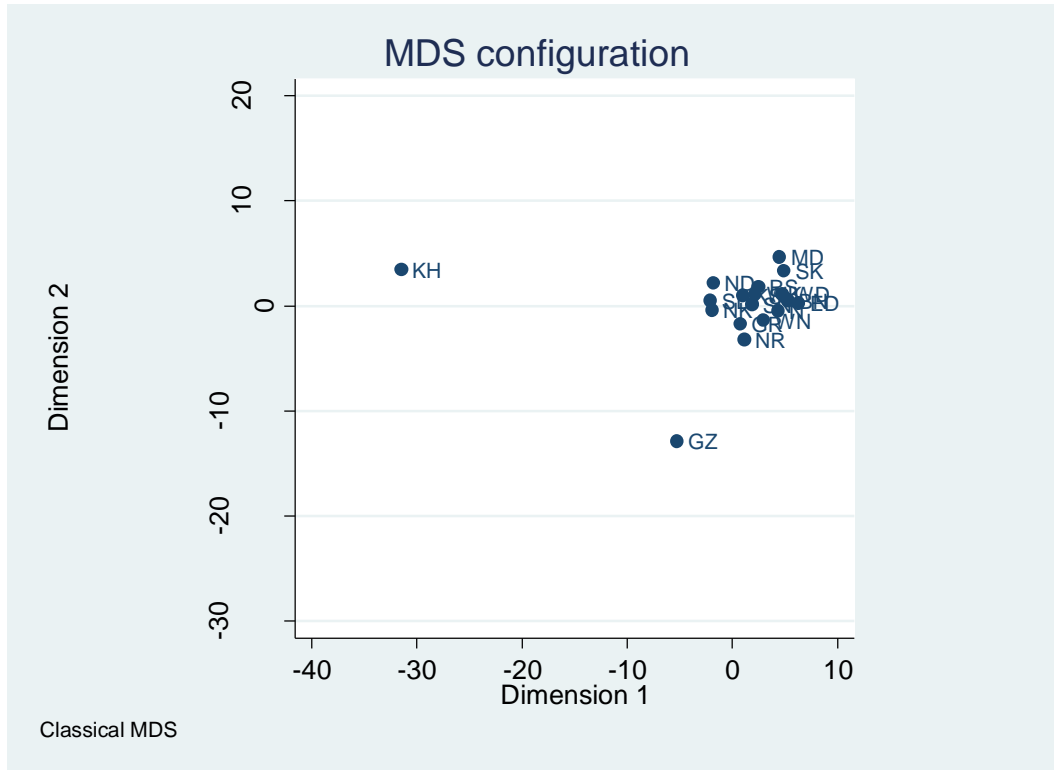


Fig (): Multidimensional scaling based on poverty & mortality rates

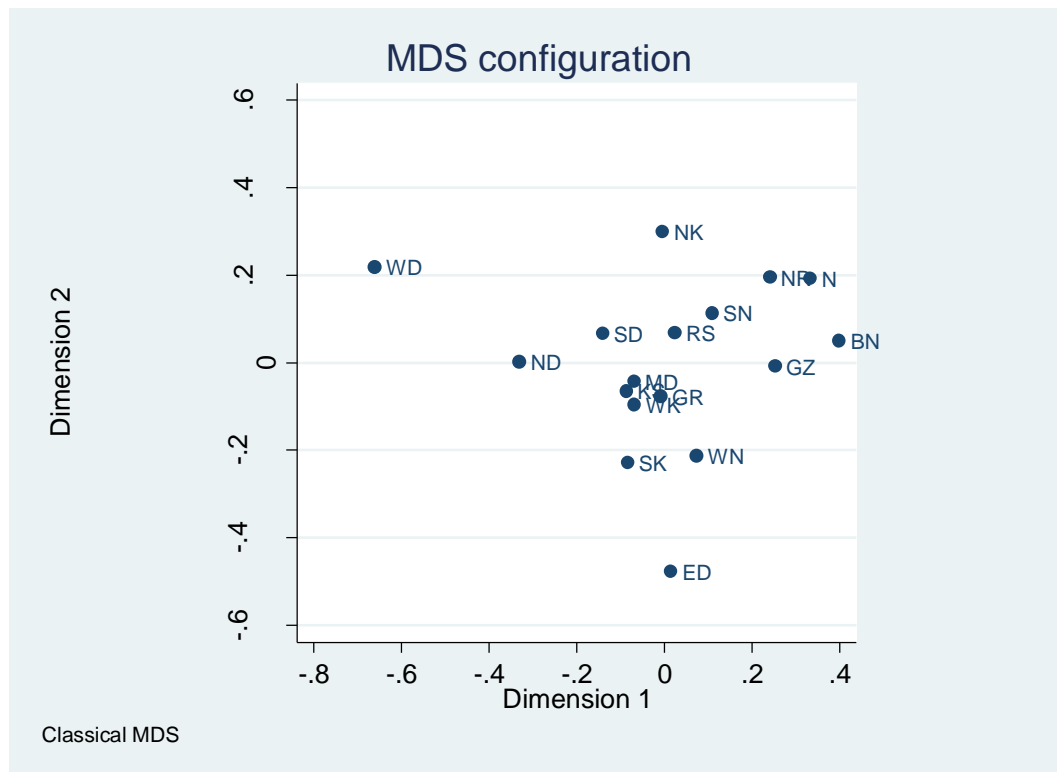


Fig (): Multidimensional scaling of dissimilarity of Fed transfers (2018-16)

