



Unicons
شركة يونيكونز للاستشارات المحدودة

سلسلة ورش عمل

للتوافق حول برنامج الإصلاح الإقتصادي في السودان

ورشة عمل رقم (1):

الإصلاح المؤسسي للفدرالية المالية السودانية

إعداد الورقة:

علي جريقتي النعيم

أبريل، 2015م

بسم الله الرحمن الرحيم

عنوان الورشة : الإصلاح المؤسسي للفدرالية المالية السودانية

الأهداف :

كتابة هذه الورقة البحثية تتطلب تحديد الأهداف التي يتطلع الباحث لتحقيقها من خلال الوقوف على آليات الفدرالية المالية لحساب جدواها الهيكلية ومدى كفاءتها وقدرتها على تحقيق العدالة في قسمة الثروة القومية بين مستويات الحكم وأحداث التوازن التنموي والمالي بين المستويات وقياس مقادير الرضاء عن عدالة القسمة وإلى أي مدى تماثلت مقومات الفدرالية في السودان مع الممارسات المقبولة عالمياً لمبادئ العلاقات المالية بين الحكومة الفدرالية والوحدات الفدرالية الأدنى (ولايات – محليات) .

إن غاية أهداف الورقة تنتهي بتحديد أوجه القصور في ممارسة الفدرالية المالية ووضع مقترحات عملية وعلمية لمعالجة أوجه القصور في المرحلة القادمة .

لتحقيق هذه الأهداف تعمل الورقة وفق الموجهات التالية :

- 1- الرؤية الإستراتيجية نحو التطوير المؤسسي للفدرالية المالية .
- 2- مؤسسات وآليات الفدرالية المالية وواقع الممارسة .
- 3- تحليل أوجه القصور من خلال الوقوف على المعايير والأوزان المستخدمة في التخصيص واستخلاص مؤشرات لفدرالية مالية عادلة وفعالة وذات بعد مؤسسي لتحقيق التوازن المالي والتنموي بين مستويات الحكم .
- 4- مقارنة واقع الفدرالية المالية ومؤشرات الإصلاح بتجارب بعض الدول الفدرالية في هذا المجال .
- 5- أثر التعديلات الدستورية الجديدة على واقع الفدرالية المالية .

- 6- كيفية إشراك منظمات المجتمع المدني والأحزاب السياسية والفعاليات المجتمعية لرسم خارطة طريق توافقية وفق مؤشرات الإصلاح لتطوير وتقويم الفدرالية المالية .
- 7- سد ثغرة الحوكمة من خلال مراقبة أداء الموازنة لتحقيق أكبر قدر من المساءلة والشفافية وخلق مناخ من الثقة والصدقية في أداء الموازنة .
- 8- التوصيات .

مقدمة :

الحكم الفدرالي في السودان تواجهه عقبات متعددة حدث تماماً من انطلاقه ثم بدأ يتراجع بخطوات متسارعة وليس أول على ذلك من التعديلات الدستورية التي تمت أخيراً .

لعل أبرز العوامل المؤثر على أداء الحكم الفدرالي في السودان تتمثل في الآتي :

- 1- الحرب الدائرة في العديد من مناطق البلاد شرقاً وغرباً وجنوباً وتجبير معظم إيرادات الدولة لصالح هذه الحرب الممتدة ولعل أكبر بند في الميزانية هو الصرف على الجيش والشرطة والأمن لإدارة هذه الحرب وعلى ذلك يصبح تحقيق السلام والاستقرار شرطاً أساسياً لإمكانية توظيف إيرادات الدولة لصالح تحقيق التنمية والخدمات للمواطنين، وهذا يعتبر مرتكزاً أساسياً لأي إصلاح مالي للنظام الفدرالي القائم في السودان .
- 2- تناقص البيئة والمساحة الديمقراطية في البلاد إذ أن الحكم الفدرالي يعتبر جزء من منظومة الحكم الديمقراطي والتناسب دائماً طرداً بين الفدرالية والديمقراطية وبالتالي يعتبر تمدد الشمولية عاملاً مناهضاً لإنفاذ نظام حكم فدرالي يقوم على المشاركة الفاعلة في السلطة .
- 3- الصيغة الفدرالية في السودان جاءت كتشظير لدولة موحده لتصبح دولة فدرالية وهذه حالة يكون المركز فيها دائماً هو الأقوى والولايات هي الأضعف وبذلك يظل المركز دائماً يحاول أن يلتف حول الدستور ويفرض نفوذه بصورة أو بأخرى لأن الدولة في الأصل دولة مركزية التفكير ومركزية السياسات، وقوة الضغط الأولى التي يمتلكها المركز

للالتفاف حول الفدرالية هي القوة المالية ولذلك ستظل هناك مقاومة خفية للفدرالية المالية ولذلك علينا أن نستصعب هذه الحقائق ونحن نبحث عن الإصلاح المؤسسي للفدرالية المالية في السودان .

البنية الدستورية والقانونية للفدرالية المالية :

الدستور الانتقالي 2005م عمد إلى تأسيس بنية دستورية يمكن وصفها بالبنية السليمة ذلك وفقاً لما حددته المادة 185 (1) من الدستور والتي نصت "تقتسم الموارد والثروة العامة في السودان على أساس عادل بحيث يتمكن كل مستوى من مستويات الحكم من الإيفاء بمسئوليته وواجباته الدستورية والقانونية وذلك بهدف تأكيد ترقية نوعية حياة المواطنين وكرامتهم وأحوالهم المعيشية دون تمييز على أساس النوع أو الجنس أو العنصر أو الدين أو الانتماء السياسي أو العرقي أو اللغة أو الإقليم" .

كما أن البند (2) من نفس المادة ينص "تقسم الثروة والموارد العامة على أساس أن لكل مناطق السودان حقاً في التنمية" ثم عمد الدستور في المادة 198 إلى إنشاء الآلية التنفيذية بمسمى مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية وكفل لها من مستلزمات الشفافية والمتابعة والمساءلة ما يجعل منها جهازاً منبسطاً لأحداث التوازن العادل في تخصيص الموارد بين مستويات الحكم رأسياً وأفقياً .

إن المحاصصه الشديدة بين طرفي الاتفاق في اتفاقية السلام الشامل – الحكومة والحركة الشعبية ولضمان الحقوق المالية لأي منهما تمكنا من رسم بنية دستورية وقانونية سليمة تماماً، ولكن بالرغم من ذلك فإن خلافاً قد صاحب التنفيذ والممارسة خاصة بعد انفصال الجنوب في العام 2011م .

فهل يعزي ذلك لشمولية النظام والتفافه حول الموارد أو للروح المركزية المتأصلة في أهل السودان أو في القدرة المحدودة للولايات على جمع إيراداتها وارتفاع درجة اعتمادها على التحويلات الفدرالية. وربما يعزي عجز الولايات عن تحصيل إيراداتها بشكل كبير إلى نقص

البنية التحتية وضعف القدرات البشرية وكساد النشاط الاقتصادي بسبب المشكلات الأمنية في بعض الولايات ووفقاً للحسابات الختامية للولايات للعام 2010م تدنت نسبة الإيرادات الذاتية للولايات منسوبة للإيرادات الإجمالية لذات العام نحو 38.9% بعد أن كانت حوالي 76.4% في العام 2000م .

الرؤية الاستراتيجية نحو التطوير المؤسسي للفدرالية المالية :

تستهدف الرؤية الإستراتيجية رفع معدل الإيرادات في المستويين القومي والولائي لسد النقص الناتج عن فقدان جزء كبير من إيرادات البترول بعد انفصال الجنوب وذلك من خلال السعي لتطوير إيرادات جديدة وتوسيع الإنتاج لزيادة معدلات نمو الإيرادات بإدخال الإصلاحات خاصة إيرادات القيمة المضافة وتوسعة المظلة الضريبية من خلال تغطية كافة الأنشطة الخاضعة للضريبة – هذا بجانب تقليل الإعفاءات الضريبية لزيادة الإيرادات يضاف إلى ذلك نقل نصيب الحكومة في قسمة عائدات المعادن (الذهب) مباشرة للخزينة العامة .

إن واقع الإيرادات الذاتية للولايات يؤشر إلى ضرورة اتخاذ تدابير إستراتيجية لرفع قدرة الولايات في تحقيق موارد ذاتية كبيرة تمكنها من مقابلة احتياجاتها في تقديم الخدمات الأساسية في مجالات الصحة والتعليم والطرق والكهرباء والبنيات التحتية والأمن .

بعض الولايات حققت قدراً من التقدم في تطوير وتحصيل إيراداتها الذاتية متقدمة في هذا المجال ولاية الخرطوم إذ حققت أعلى معدل لتحصيل الإيرادات الذاتية خلال العاملين 2013م – 2014م (1) تلبها ولايات الجزيرة – البحر الأحمر – والقضارف . بينما تخلفت ولايات أخرى عن أحداث أي تقدم في تطوير وتحصيل إيراداتها الذاتية وظلت تعتمد اعتماداً كاملاً على حصتها في التخصيص القومي لمقابلة التزاماتها في تعويضات العاملين فقط.

مؤسسات وآليات الفدرالية المالية وواقع الممارسة :

- أستحدث الدستور الانتقالي 2005م مؤسسات وآليات جديدة لتحصيل وتخصيص الإيرادات المالية متجاوزاً في ذلك مرحلة صندوق دعم الولايات والمجلس الأعلى لقسمة الموارد كآليات تأسست بموجب دستور 1998 باعتبار أن المؤسستين لم تستطعا تحقيق أهدافهما الإستراتيجية بإخراج واحد وعشرين ولاية من مظلة الدعم وانتهى بهما الأمر إلى اصطفاف جميع الولايات بما فيها الخمسة الداعمة تحت مظلة الدعم .
- تقوم الفدرالية المالية وفقاً لدستور 2005م الانتقالي على أربع مؤسسات على النحو التالي:

1- الصندوق القومي للإيرادات :

وفيه يتم جمع كل إيرادات الدولة المتحصلة عبر آليات التحصيل المختلفة وتشمل هذه المتحصلات ما يلي :

- أ/ نصيب الحكومة من عائدات البترول .
- ب/ العائدات الضريبية .
- ج/ العائدات غير الضريبية .
- د/ أرباح الحكومة من شركاتها ومؤسساتها وهيئاتها .
- هـ/ الفروض (ألحقت حديثاً بالصندوق) .

2- وزارة المالية والاقتصاد الوطني :

تتولى وزارة المالية والاقتصاد الوطني مهمة إدارة صندوق الإيرادات القومي كما تتولى من جانب آخر تحديد وتخصيص الإيرادات التنموية للولايات خارج إطار المفوضية وهي مسئولة عن عرض التخصيص الرأسي الذي تقترحه المفوضية في خطاب الميزانية السنوية – لإجازته بواسطة الهيئة التشريعية القومية .

3/ مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية :

المفوضية هي الآلية التنفيذية للفدرالية المالية وقد أنشأت بموجب المادة (198) من الدستور وتم تحديد مهامها واحتياجاتها بالدستور والتي جاءت على النحو التالي :

أ/ تنشأ مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية لضمان الشفافية والعدالة فيما يتصل بتخصيص الأموال التي يتم تحصيلها من المستوى القومي لمستويات الحكم المعنية .

ب/ تتولى المفوضية مراقبة المنح المخصصة من صندوق الإيرادات القومي لتحقيق المساواة والتأكد من تحويلها في حينها لمستويات الحكم المعنية .

ج/ ضمان الاستخدام الأمثل للموارد وتوزيعها .

د/ ضمان تحويل الإيرادات المخصصة للمناطق المتأثرة بالنزاع وفق الصيغ المتفق عليها

هـ/ كفالة الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لمستويات الحكم وفقاً للمعدلات والنسب المئوية التي ينص عليها الدستور .

مجلس الولايات :

وفقاً للدستور فإن المفوضية تعمل تحت إشراف رئاسة الجمهورية ومسئولة لديها عن أداء مهامها وعلى ذلك فهي المعنية برفع تقرير تفصيلي لرئاسة الجمهورية يتضمن تحليلاً وإفادة حول توزيع الإيرادات المحصلة قومياً وفي حالة إبراز تقرير المفوضية عجزاً في الخزانة العامة (صندوق الإيرادات القومي) تقوم رئاسة الجمهورية باتخاذ الإجراء المناسب لمعالجة الموقف . أما مجلس الولايات فقد نظم المرسوم الجمهوري المنشأ للمفوضية علاقتها به وهي علاقة تقديرية تبدأ وتنتهي برفع تقرير ربع سنوي عن أدائها للمجلس ذلك لكون المجلس معني دستورياً بحراسة حقوق الولايات على المستوى القومي (أي مسائل ذات مصلحة للولايات – المادة (91) (4) (أ) .

تقييم العلاقة بين آليات ومؤسسات الفدرالية المالية :

بالرغم من البنية الدستورية والقانونية السليمة التي قامت عليها مؤسسات وآليات الفدرالية المالية إلا أن أول الملاحظات حول إخفاق وتراجع هذه الآليات والمؤسسات في الإطلاع بدورها المرسوم دستورياً وقانوناً هو ضعف العلاقات التنسيقية بين هذه المؤسسات ولعل إبراز ما يمكن الإشارة إليه ما يلي :

- 1- إنفراد وزارة المالية والاقتصاد الوطني بإدارة الصندوق القومي للإيرادات دون أن يكون للشركاء الآخرين أي دور في إدارة هذا الصندوق والإطلاع على المبالغ المتحصلة والتي تم توريدها فيه إلا وفقاً لما يصلها من إحصاءات من قبل وزارة المالية .
- 2- انعدام العلاقة بين وزارة المالية ومفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية فيما يتعلق بالتخصيص التنموي للولايات إذ أن هذا التخصيص هو شأن تتولاه وزارة المالية وتقرر فيه وفق رؤيتها دون أن يكون للمفوضية رأي في ذلك .
- 3- مجلس الولايات كحارس لحقوق الولايات بالمركز كان ينبغي أن تكون مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية ذراع التنفيذ في عملية التخصيص ولكن في واقع الأمر أن العلاقة بين هذين الجهازين علاقة شكلية جداً تقوم على التقرير ربع السنوي الذي تعرضه المفوضية على مجلس الولايات وكما هو معلوم فإن مجلس الولايات ليس جهة محاسبة أو مساءلة لأي من الوحدات القومية التي تعرض تقاريرها عليه وينتهي الأمر دائماً بإجازة التقرير مع الإشادة ولم يحدث خلال الثلاثة أعوام (2012 – 2013 – 2014م) التي قضيتها أميناً عاماً تماماً للمجلس أن تم الاعتراض على أي من المعلومات التي تقدمها المفوضية في تقريرها بل حتى لم يحول أي من تقاريرها للجنة المختصة لدراستها .

أن هذه العلاقة الشكلية بين المجلس والمفوضية شجعت المفوضية لممارسات خالفت تماماً مقاصد الدستور والقانون ومن ذلك :

- 1- اقتطعت المفوضية جزءاً من أموال التخصيص الأفقي لتقديم خدمات تتعلق ببناء المساجد وقد تم تنفيذ ما يتجاوز خمسمائة مسجد من هذه الأموال كجهد تنفيذي للمفوضية .
- 2- إقناع الولاية بتخصيص 1% من التحويلات الجارية لوزارة التربية والتعليم العام وفقاً لطلب الوزارة بدعوى مساعدة الولايات في توفير الإجلال والكتاب المدرسي .
- 3- استقطاع حوالي 6% تحت مسمى احتياطي الولايات من جملة نسبة التخصيص الأفقي ويتم التصرف فيه من قبل رئاسة الجمهورية لمعالجة بعض القضايا الولائية .
- 4- ضغوطات وزارة المالية على التخصيص الأفقي باستقطاع نسبة لصناديق الأعمار وإنفاذ الاتفاقيات الشيء الذي يترك أثراً باقياً على حجم التخصيص الجاري للولايات ويتم ذلك دون مشورة المفوضية أو الاتفاق معها في حجم المستقطع والمخصص لصناديق الأعمار .
- 5- إن واقع العلاقات بين مؤسسات وآليات الفدرالية المالية لم تمكنها من الانطلاق لتحقيق التوازن المالي والتنموي بين مستويات الحكم رأسياً وأفقياً كهدف إستراتيجي لسياسات اللامركزية المالية.

الفدرالية المالية ... واقع الممارسة والأداء :

مفردة التخصيص هي مفردة جديدة استخدمها دستور 2005 الانتقالي عوضاً عن مفردة الدعم الخاصة بدستور 1998 ذلك لأن الدستور الانتقالي جعل لمستويات الحكم حقاً أصيلاً في الإيراد الكلي للدولة والذي يتم تحصيله بواسطة الأجهزة القومية ويودع في خزانة الصندوق القومي للإيرادات ويتم تخصيصه عبر معايير وأوزان رأسية وأفقية محسوبة .

المعايير والأوزان :

1- التخصيص الرأسي :

يقصد به النسبة المئوية المحددة لكل مستوى من مستويات الحكم من الإيراد الحكومي للدولة – يتم تحديد هذه النسب بواسطة مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية سنوياً ورفعها لوزارة المالية والاقتصاد الوطني لتضمن نسب التخصيص الرأسي في مشروع الموازنة العامة وتعرض لتجاوز من قبل الهيئة التشريعية القومية .

إن المعيار الأساسي لتحديد النسبة المئوية لكل مستوى هو معيار حجم مسؤوليات المستوى وتكون حظوظ المستوى القومي دائماً هي الراجحة باعتبار أنه يتحمل الأعباء الأكبر في مجالات الأمن وفض المنازعات والتنمية والخدمات .

جاء جهد المفوضية خلال التسعة سنوات من تاريخ إنشائها وحتى العام 2015م في التخصيص الرأسي على النحو التالي :

جدول رقم (1)

| البيان | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--------------------|-------|-------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|
| الحكومة القومية | %55.2 | %54 | %53.92 | %55.52 | %56.3 | %69.3 | %72.5 | %73.1 | %73.5 |
| حكومة جنوب السودان | %16.2 | %19.1 | %20.39 | %20.71 | - | - | - | - | - |
| الولايات | %28.6 | %26.9 | %23.96 | %24.03 | %22.12 | %30.7 | %27.5 | %26.9 | %26.5 |

المرجع : تقارير مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية (2007 - 2015) .

ويلاحظ من واقع نسب التخصيص الرأسي للتسع سنوات ما يلي :

1/ أن نسب التخصيص للولايات لا يتماشى مع نسب الزيادة المطردة في هذه الولايات فيما يتعلق باحتياجاتها التنموية والخدمية بجانب زيادات تعويضات العاملين (الرواتب والحقوق المضافة للعاملين) .

2/ امتصاص بند تعويضات العاملين لمعظم تحويلات التخصيص في معظم الولايات خصماً على الاستحقاق التنموي والخدمي في هذه الولايات .

الجدول أدناه يوضح لواقع الصرف من تعويضات العاملين من جملة إيرادات الولاية المتمثلة في مواردها الذاتية زائداً التحويل المركزي :

جدول رقم (2)

| الولاية | الفصل الأول (تعويضات العاملين) | الفصل الثاني (شراء السلع والخدمات) | التنمية |
|-------------|-----------------------------------|---------------------------------------|---------|
| جنوب دارفور | 68% | 18.7% | 11.3% |
| الخرطوم | 30.9% | 20% | 45.3% |
| كسلا | 38.4% | 15.4% | 46.2% |

المصدر : دراسة ميدانية للباحث (2009) .

من خلال هذا الواقع نلاحظ أن نصيب الولايات في التخصيص الرأسي ينبغي أن يكون اتجاهه العام نحو الزيادة وليس النقصان وذلك لمقابلة احتياجات المواطنين المتنامية من تعليم وصحة وطرق وأمن وسائر الخدمات الأخرى كما لا بد من السعي لإحداث التوازن ومعالجة التباين في مستويات التنمية والخدمات بين الولايات المختلفة – خاصة في هذه المرحلة التي تلت انفصال الجنوب – كأحد متطلبات الرضاء الشعبي والتماسك الوطني بين مكونات المجتمع السوداني .

2- التخصيص الأفقي :

وهو عبارة عائد حصيدلة النسبة المئوية المخصصة للولايات سنوياً يتم توزيعها وفق معايير محددة بين الولايات .

تطور التخصيص الأفقي من خلال ثلاثة مراحل بحثاً عن أفضل المعايير وأكثرها قرباً من تحقيق عدالة القسمة المالية بين الولايات .

أ/ المرحلة الأولى : (2007 – 2008)

هذه المرحلة عملت فيها المفوضية من خلال أربعة معايير أساسية للتخصيص الأفقي بين الولايات وقد جاءت هذه المعايير بناءً على دراسة دقيقة ومقارنة من قبل اللجنة الفنية للمفوضية إستهدفت من خلالها أن تكون المعايير :-

أ. متسقة ومتقاربة مع المؤشرات الدولية في هذا المجال .

ب. أن تكون المعايير محددة ومبسطة بحيث تكون مفهومة للكافة.

ج. أن تكون قياساتها وأوزانها موضوعية ومحقة للعدالة والتوازن.

إن جهد اللجنة الفنية لهذه المفوضية جاء متسقاً طرداً مع تكوين المفوضية نفسها إذ حظيت هذه المفوضية - وهي الأولى في تجربة التخصيص الجديدة - بتشكيل موضوعي من ذوي الخبرة والكفاءة والتأهيل وكان على رأسها أحد الخبراء الإقتصاديين المستقلين- وربما لو إلتزمت المفوضيات التالية بهذه المعايير مع بعض التجديدات لتحقيق للمفوضية قدراً كبيراً من النجاح.

جدول رقم (3)

| المعيار | النسبة | الكيفية |
|---------------------------------|--------|---|
| الحد الأدنى لمستويات الحكم | 40% | تقسم النسبة بالتساوي بين الولايات |
| السكان | 40% | تحسب بنسبة سكان الولاية لإجمالي سكان الولايات |
| التنمية الاجتماعية (صحة/ تعليم) | 15% | تحسب في حالة الصحة بنسبة عدد الأسرة في مستشفيات الولاية لمجموع عدد الأسرة في مستشفيات جميع الولايات. وفي حالة التعليم بنسبة طلاب الأساس في الولاية لمجموع طلاب الأساس في جميع الولايات |
| الأداء المالي | 5% | يحسب بنسبة حجم الإيرادات الذاتية المتحصلة بالولاية منسوب لحجم الإيرادات الذاتية لجميع الولايات |

المصدر : مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية .

يلاحظ في تطبيق معايير هذه المرحلة مايلي:

1. أن معايير وأوزان التخصيص التي أسست عليها المفوضية عملية التخصيص تستند عدليتها أساساً على توفير وصحة البيانات والإحصاءات وهي بالقطع غير متوفرة في هذه المرحلة بالقدر الذي يمكن أن تؤسس عليه قسمة عادلة وشفافة.

2. إن المعايير بالرغم من ضعف البيانات والمعلومات والإحصاءات في هذه المرحلة إلا أنها شكلت قاعدة علمية وموضوعية في تخصيص الإيرادات أفقياً.

3. إن أوزان هذه المعايير سهلة الفهم وحساب عائداتها متاح لكافة المهتمين .

4. معيار مستويات الحكم وتساويه بين الولايات يشكل ضمانه لعدالة التخصيص خاصة وأنه يمثل 40% من جملة المخصص.

إذا أخذنا العام المالي 2007 لمعرفة واقع التخصيص فإن الأرقام في الجدول التالي تبين بوضوح حجم الجهد الذاتي لبعض الولايات وماتلفته من عائدات القسمة.

الموقف المالي للولايات للعام 2007 بملايين الجنيهاً

جدول رقم(4)

| الولاية | الربط السنوي | المتحصل الفعلي من الربط السنوي | نسبة التحصيل من الربط السنوي | الإيرادات المحولة | النسبة المئوية لمساهمة الإيرادات المحولة في ميزانية الولاية |
|--------------|--------------|--------------------------------|------------------------------|-------------------|---|
| شمال كردفان | 145.8 | 75.9 | 52% | 156.8 | 67% |
| جنوب كردفان | 44.4 | 27.4 | 45% | 183.1 | 86% |
| القضارف | 92 | 64 | 70% | 154.1 | 71% |
| كسلا | 63.8 | 47.7 | 76% | 226.8 | 83% |
| البحر الأحمر | 131.6 | 123.4 | 94% | 108.9 | 81% |
| الجزيرة | 165.3 | 114.6 | 69% | 396.1 | 78% |
| النيل الأبيض | 92.2 | 61.9 | 67% | 127.8 | 78% |
| سنار | 56.4 | 37.4 | 66% | 148.1 | 80% |
| النيل الأزرق | 25.4 | 15.9 | 63% | 115.2 | 88% |

| | | | | | |
|-----------|------|------|-----|-------|-----|
| نهر النيل | 89.2 | 65.1 | %73 | 322.9 | %83 |
| الشمالية | 61.8 | 51.3 | %83 | 152.8 | %75 |

المرجع: تقارير مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات للعام 2007 مقروءة مع تقارير

أداء الولايات 2007.

يلاحظ من أرقام التخصيص الواردة في الجدول أعلاه مايلي:-

- 1- أن معايير وأوزان التخصيص التي أسست عليها المفوضية عملية التخصيص تستند عدليتها أساسا على توفير وصحة البيانات والإحصاءات وهي بالقطع غير متوفرة في هذه المرحلة بالقدر الذي يمكن أن تؤسس عليه قسمة عادلة وشفافة .
- 2- إن هذه المعايير في ذاتها معايير طردية تتقدم فيها دائماً ولايات على أخرى.
- 3- إن هذه المعايير لا تستهدف التوازن المالي والتنموي بين الولايات وتقوم فقط على مخرجات المعايير ونصيب كل ولاية وفقاً لهذه المخرجات .
- 4- لم تنشأ المفوضية أي آلية لإحداث التوازن بين الولايات وبالتالي أصبح موضوع التوازن المالي بين الولايات – كهدف إستراتيجي للفدرالية المالية – خارج منظومة عمل المفوضية .

ب/المرحلة الثانية : (2008 – 2010)

في هذه المرحلة تبنت المفوضية تسعة معايير بدلاً عن أربعة باستهداف إحداث مزيد من العدل في قسمة الإيرادات بين الولايات وذلك وفقاً للجدول رقم (2) أدناه .

جدول رقم(5)

| المعيار | الوزن |
|------------------|-------|
| الأداء المالي | 20% |
| الكثافة السكانية | 10% |
| الموارد البشرية | 10% |
| الموارد الطبيعية | 10% |
| البنية التحتية | 10% |
| التعليم | 10% |
| الصحة | 10% |
| الأمن | 10% |
| متوسط دخل الفرد | 10% |
| الجملة | 100% |

المصدر : مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية .

استهدفت معايير المرحلة الثانية تحجيم معيار السكان بشكل أساس لتمكين الولايات ذات الكثافة السكانية الأقل أن تجد نصيباً أكبر من خلال النسب الجديدة ولكن في مقابل ذلك تم إلغاء معيار مستويات الحكم الذي تتساوي فيه جميع الولايات والذي كان يمثل 40% من جملة الاعتماد .

عند تطبيق هذه المعايير على الواقع برزت مشكلة القياس الكمي للمعيار وذلك لعدم وجود الإحصاءات الدقيقة في كل ولاية فيما يلي المعيار المعين الشيء الذي أضطر المفوضية للجوء

لعملية التقدير والقياس في المعايير بين الولايات وأصبحت حقوق الولايات تقاس بالتقدير والنسبة والتناسب بين بعضها البعض .

الجدول أدناه يوضح إيرادات الولايات الذاتية ومجمل ميزانياتها منسوبة للتحويلات القومية للعام 2010 م .

جدول رقم (6)

| الرقم | الولاية | الإيرادات الذاتية للعام 2010 | تحويلات الحكومة القومية | إجمالي إيرادات الولاية ذاتية + تحويلات | نسبة التحويلات القومية لإيرادات الولاية (الميزانية) | نسبة التحويلات القومية للإيرادات الذاتية |
|-------|--------------|------------------------------|-------------------------|--|---|--|
| 1 | البحر الأحمر | 150,158,634 | 108,581,497 | 258,740,131 | %42 | %72,31 |
| 2 | كسلا | 138,615,388 | 164,309,660 | 303,925,048 | %54 | %118,54 |
| 3 | القضارف | 54,176,698 | 100,078,000 | 154,254,698 | %65 | %184,73 |
| 4 | النيل الأزرق | 8,380,548 | 100,462,316 | 108,842,864 | %92 | %1198,76 |
| 5 | سنار | 49,558,800 | 167,031,866 | 216,590,666 | %77 | %337,04 |
| 6 | الجزيرة | 204,902,286 | 479,517,387 | 684,419,673 | %70 | %234,02 |
| 7 | النيل الأبيض | 74,500,000 | 233,900,000 | 308,400,000 | %76 | %313,96 |
| 8 | شمال كردفان | 93,510,000 | 216,370,000 | 309,880,000 | %70 | %231,39 |
| 9 | جنوب كردفان | 43,631,720 | 193,949,209 | 237,580,929 | %82 | %444,51 |
| 10 | شمال دارفور | 24,773,000 | 121,428,000 | 146,201,000 | %83 | %490,16 |
| 11 | جنوب دارفور | 94,600,000 | 189,300,000 | 223,700,000 | %67 | %200,11 |
| 12 | غرب دارفور | 16,576,000 | 92,280,000 | 108,856,000 | %85 | %556,71 |
| 13 | الشمالية | 43,974,514 | 141,079,889 | 185,054,403 | %76 | %320,82 |
| 14 | نهر النيل | 121,686,311 | 382,404,759 | 504,091,070 | %76 | %314,25 |
| 15 | الخرطوم | 1,043,282,000 | 639,117,000 | 1,682,399,000 | %38 | %61,26 |

من واقع هذا الجدول يلاحظ:

1. أن إيرادات الولايات للعام 2010م هي عبارة عن عائدات التحويلات القومية بشكل أساسي ولا تمثل إيراداتها الذاتية إلا نسبة ضئيلة في ميزانيتها. ولعل ولاية الخرطوم هي

- الأفضل ومع ذلك فإن التحويلات القومية تشكل 38% من ميزانية الولاية في حين أن الولاية كالنيل الأزرق تمثل التحويلات القومية 92% منسوبة لميزانيتها لهذا العام.
2. أن الصندوق القومي للإيرادات – المصدر الرئيسي لموازنة الولايات – يعتمد في إيراداته بشكل أساسي على عائدات البترول والتي أصبحت الآن في خانة المراجعة والتراجع المؤكد بعد انفصال الجنوب.
3. أن الحكم المحلي ظل خارج مظلة التخصيص القومي وبالتالي أصبح يشكل القاعدة الضعيفة للبناء الهيكلي للدولة بكاملها.
4. هذا الوضع في مجمله يعتبر مؤشراً سالباً في إتجاه تحقيق التوازن بين إختصاصات الولايات ومواردها خاصة وأن المفوضية نفسها لا تعمل بإستهداف خلق التوازن وتكتفي فقط بتحويل ناتج المعايير غرض النظر عن أن هذه التحويلات تحقق التوازن المالي والتنموي بين الولايات أم لا.

ج/ المرحلة الثالثة : (2011 - 2014)

قامت هذه المرحلة على ثمانية معايير كما هو موضح بالجدول رقم(7)

جدول رقم (7)

| المعيار | الوزن |
|--|-------|
| السكان | 25% |
| المتطلبات الزراعية | 15% |
| الأمن | 15% |
| التعليم | 13% |
| الصحة | 12% |
| الأداء المالي | 10% |
| مسافة الولاية من العاصمة والميناء | 8% |
| الإيرادات بخلاف الإيرادات المحولة والذاتية | 2% |
| الجملة | 100% |

المصدر : مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية .

إن معايير المرحلة الثالثة والأخيرة قامت على مؤشرات لكل معيار في محاولة للوصول لأفضل الصيغ عدالة في القسمة – الجدول (8) أدناه يوضح مؤشرات كل معيار .

جدول رقم (8)

| المعيار | المؤشرات |
|--------------------|---|
| السكان | 1- تعداد السكان 2- الكثافة السكانية 3- نسبة السكان في الحضر |
| المتطلبات الزراعية | 1- حجم مساحة الزراعة – (مروية – مطرية – آلية) 2- الثروة الحيوانية – (حجمها – مساراتها – خدماتها) |
| الأمن | 1- الصرف على الشرطة 2- الصرف على السجون 4- استقرار الأحوال الأمنية |
| التعليم | 1- عدد التلاميذ في الولاية (يقصد بهم التلاميذ المستوعبون في مدارس التعليم العام) 2- نسبة التلاميذ للسكان 3- عدد المعلمين منسوب لعدد التلاميذ |
| | 1- نسبة السكان للأسرة المتوفرة في مستشفيات الولاية. 2- نسبة السكان للأطباء العاملين بالولاية. 3- نسبة عدد القابلات لعدد النساء في مرحلة الإخصاب بالولاية. 5- عدد المراكز الصحية وعدد وحدات التشخيص بالولاية (كلما ارتفع عددها دل على اتساع الخدمات التي تقدمها الولاية لمواطنيها مما |

| | |
|--------------------------------------|---|
| الصحة | يترتب عليه إنفاق يقابله) |
| الأداء المالي | <p>1- حالة التوازن بين الإيرادات والمصروفات</p> <p>2- تطوير وتحصيل الإيرادات الذاتية للولاية.</p> <p>6- التضخم المالي (ويحسب بواسطة التقييم الشهري للسلع والخدمات التي يستهلكها المواطن مع إعطاء كل سلعة وخدمة وزناً يناسب ما يصرفه عليها المستهلك خلال عام).</p> |
| مسافة الولاية لكل من المركز والميناء | 1- يحسب في هذا المعيار متوسط المسافتين بين الولاية والخرطوم وبين الولاية وميناء بور تسودان. |
| الإيرادات المحولة بخلاف الإيرادات | 1- حجم ما تتلقاه الولاية من إيراد الزكاة – أموال النهضة الزراعية .. الخ – تذهب نسبة المعيار بكاملها (2%) للولاية الأقل حصة من هذه الموارد. |

المصدر : تقرير الخبراء مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية (2014) .

هذه المعايير ربما تكون هي الأكثر واقعية من سابقتها حيث توفرت معلومات أساسية عن كل ولاية مما سهل عملية تحديد نسبة التخصيص لكل ولاية وفقاً للنسبة المئوية التي تحصلت عليها من جملة المعايير الثمانية.

الجدول أدناه يحدد النسبة المئوية لكل ولاية من جملة إعمادات التخصيص الجاري

جدول رقم (9)

| الرقم | الولاية | النسبة المئوية التي حصلت عليها | نسبتها في التخصيص الكلي |
|-------|--------------|--------------------------------|-------------------------|
| 1 | الخرطوم | %67,48 | %10,3 |
| 2 | جنوب دارفور | %60,63 | %9,01 |
| 3 | شمال كردفان | %55,66 | %8,27 |
| 4 | شمال دارفور | %48,32 | %7,18 |
| 5 | الجزيرة | %47,88 | %7,12 |
| 6 | جنوب كردفان | %47,4 | %7,01 |
| 7 | القضارف | %44,67 | %6,64 |
| 8 | النيل الأبيض | %44,43 | %6,59 |
| 9 | غرب دارفور | %41,23 | %6,23 |
| 10 | النيل الأزرق | %39,61 | %5,74 |
| 11 | سنار | %39,36 | %5,70 |
| 12 | الشمالية | %37,73 | %5,61 |
| 13 | كسلا | %36,84 | %5,48 |
| 14 | البحر الأحمر | %32,08 | %4,77 |
| 15 | نهر النيل | %31,17 | %4,63 |

المصدر: مفوضية تخصيص و مراقبة الإيرادات المالية 2011م

يلاحظ من واقع هذا الجدول أن المفوضية إتجهت إلى ترتيب الولايات من خلال أعمال المعايير الثمانية ترتيباً تنازلياً وفقاً للنسبة المئوية التي تحصلت عليها الولاية مع مراعاة إمكانية تعديل هذه النسب متى ما تعدلت المعايير كماً ووزناً.

الجدول أدناه يوضح تحويلات الحكومة القومية للولايات للأعوام 2011 – 2013

جدول رقم (10)

| نسبة التحويلات القومية لإجمالي الإيرادات الذاتية للولايات | | | نسبة التحويلات القومية لإجمالي الإيرادات (الذاتية + المحمولة) | | | تحويلات الحكومة الاتحادية | | | الولاية |
|---|--------|----------|---|-------|-------|---------------------------|-------------|-------------|--------------|
| 2013 | 2012 | 2011 | 2013 | 2012 | 2011 | 2013 | 2012 | 2011 | |
| 75,22 | 60,77 | 45,53 | 42,93 | 37,80 | 31,29 | 172,863,904 | 127,087,477 | 115,448,077 | البحر الأحمر |
| 100,24 | 120,82 | 68,00 | 50,06 | 54,71 | 40,48 | 210,592,861 | 185,900,461 | 176,590,061 | كسلا |
| 103,26 | 131,97 | 173,71 | 50,80 | 56,89 | 63,46 | 234,156,181 | 204,945,229 | 192,035,629 | القضارف |
| 284,24 | 512,66 | 1,337,72 | 73,97 | 83,68 | 93,04 | 186,792,913 | 145,611,226 | 135,651,226 | النيل الأزرق |
| 97,66 | 136,63 | 62,51 | 49,41 | 57,74 | 38,46 | 211,141,516 | 183,527,581 | 171,617,581 | سنار |
| 137,68 | 168,52 | 123,99 | 57,96 | 62,76 | 55,36 | 700,098,124 | 607,235,551 | 568,312,351 | الجزيرة |
| 113,77 | 166,50 | 183,94 | 53,22 | 62,48 | 64,78 | 267,351,945 | 229,769,016 | 213,707,616 | النيل الأبيض |
| 135,04 | 144,97 | 183,37 | 57,45 | 59,18 | 64,71 | 314,130,234 | 269,440,859 | 251,882,459 | شمال كردفان |
| 217,16 | 212,86 | 249,92 | 68,47 | 68,04 | 77,77 | 249,921,956 | 199,223,078 | 184,738,478 | جنوب كردفان |
| 212,86 | 217,24 | 373,07 | 68,04 | 68,48 | 78,86 | 272,240,518 | 236,927,065 | 220,845,865 | شمال دارفور |
| 271,55 | 709,27 | 133,87 | 73,09 | 87,64 | 57,24 | 242,118,837 | 201,353,889 | 230,006,052 | جنوب دارفور |
| 146,41 | 836,05 | 779,53 | 59,42 | 89,32 | 88,63 | 87,398,728 | 88,910,493 | 143,558,233 | غرب دارفور |
| 144,16 | - | - | 59,04 | - | - | 62,132,975 | 41,648,830 | - | شرق دارفور |
| 45,89 | - | - | 31,46 | - | - | 86,803,647 | 63,962,140 | - | وسط دارفور |
| 173,40 | 249,92 | 298,44 | 57,88 | 71,42 | 38,82 | 216,281,621 | 187,359,113 | 175,312,313 | الشمالية |
| 118,44 | 121,29 | 63,46 | 54,22 | 54,81 | 38,82 | 252,859,621 | 219,749,852 | 206,657,052 | نهر النيل |
| 27,86 | 43,16 | 52,97 | 21,79 | 30,15 | 34,63 | 735,379,844 | 623,115,804 | 581,441,004 | الخرطوم |
| 83,09 | 118,77 | 108,33 | 45,38 | 55,09 | 52,00 | 116,385,322 | 111,600,000 | 120,348,680 | الجملة |

- أورد تقرير وزارة المالية أن جملة التحويلات (الجارية والرأسمالية) للولايات للعام 2011م حوالي 5.7 مليار جنيه مقابل إتمادات بلغت 6.7 مليار جنيه بالموازنة بنسبة أداء بلغت 85% في العام 2013م حيث بلغت 704 مليار جنيه وبنسبة تنفيذ 94%.
- التحويلات الجارية للولايات أعلاه متضمنة (التحويلات الجارية + تعويضات الضرائب الزراعية + أجور الإذاعات الولائية + العلاج المجاني للأطفال)0
- هذا التباين في البيانات لعدم وجود بيانات تفصيلية عن نصيب كل ولاية من التحويلات التنموية أو الجارية المخصصة نسبة لتنفيذها إما عبر وحدات مركزية بالتنسيق مع الولايات أو مع الجهات التنفيذية مبشرة ، لذا تم توضيحها إجمالياً .

من واقع هذا الجدول والمقارنات النسبية التي أثبتتها يتضح الآتي :-

1/ صحيح أن التخصيص السنوي للولايات في ازدياد مطرد من 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 21.29% وهذا يؤشر لزيادة مقدره في الإيرادات الذاتية لولاية الخرطوم مما جعل منها الولاية الأولى في مجال التنمية والخدمات ويثبت ذلك نسبة التحويلات القومية لإيراداتها الذاتية لنفس الأعوام حيث بلغت في العام 2011م 52.97% وفي العام 2012م 43.16% وفي العام 2013م 17.86% ولعل الولايتين الأسوء في نسب التحويلات القومية لإيرادات الولاية ثم الإيرادات الذاتية للولاية هي ولايتي غرب دارفور والنيل الأزرق حيث بلغت نسبة التحويلات القومية لإجمالي الإيرادات بولاية النيل الأزرق (تحويلات + موارد ذاتية) للعام 2013م نسبة 73.97% وفي ولاية غرب دارفور لذات العام بلغت 59.42% أما نسبة التحويلات القومية للإيرادات الذاتية لولاية النيل الأزرق للعام 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 إيراداته بشكل أساسي علي عائدات البترول والتي تراجعت الآن نتيجة لانفصال الجنوب والحروب الممتدة في كلا الدولتين – السودان وجنوب السودان .

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

التنمية :

التمويل التنموي في الولايات يمثل أحد الإشكالات الكبيرة التي تواجه العديد من الولايات ذلك لأن التحويلات التنموية للولايات وفقاً لتقديرات وزارة المالية ترتبت عليها إحتياجات كثيرة تطورت إلى نزاعات بين وزارة المالية وهذه الولايات ولعل الذي حدث في ولايتي القضارف وجنوب دارفور وأدى إلى إستقالة الواليين كان نتيجة لتداعيات الصراع حول التحويلات التنموية.

للموقوف على واقع التحويلات التنموية للولايات نأخذ العام 2011 مثلاً لتوضيح الواقع التنموي في الولايات

الجدول أدناه يوضح تفاصيل الصرف التنموي للولايات يناير – ديسمبر 2011

جدول رقم(11)

| الولاية | المبلغ بمليون جنيه |
|--------------|--------------------|
| الخرطوم | 43,85 |
| البحر الأحمر | 34,48 |
| كسلا | 22,92 |
| القضارف | 36,35 |
| الجزيرة | 15,63 |
| النيل الأبيض | 25,86 |
| سنار | 58,26 |
| النيل الأزرق | 46,8 |
| شمال كردفان | 24,5 |
| جنوب كردفان | 67,34 |
| شمال دارفور | 78,33 |
| غرب دارفور | 51,64 |
| جنوب دارفور | 78,2 |
| نهر النيل | 33,19 |

| | |
|--------|----------|
| 31,39 | الشمالية |
| 648,74 | الجملة |

المصدر: وزارة المالية والإقتصاد الوطني

صناديق الإعمار:

جدول رقم (12)

| المبلغ | الولاية |
|--------|----------------------------|
| 13,50 | وق دارفور للإعمار والتنمية |
| 17,59 | صندوق إعمار الشرق |
| 31,09 | الجملة |

المصدر: وزارة المالية والإقتصاد الوطني

تغطية عجز مرتبات بعض الولايات خصماً على بنود التنمية للفترة يناير – ديسمبر 2011م :

جدول رقم (13)

| البند | المبلغ (بملايين الجنيهات) | الولاية |
|---|---------------------------|--------------|
| الطرق الداخلية – تنمية غير محددة | 20,23 | البحر الأحمر |
| التحويلات التنموية الإضافية لمنطقة النيل الأزرق | 34,12 | النيل الأزرق |
| التحويلات التنموية الإضافية لمنطقة جنوب كردفان | 21,80 | جنوب كردفان |
| - | 7,50 | كسلا |
| - | 83,75 | الجملة |

المصدر : وزارة المالية والإقتصاد الوطني

إحتياطي الولايات:

فيما يلي نماذج لمشروعات تم تمويلها من إحتياطي الولايات خلال العام 2011م:

- محطات المياه بالولاية الشمالية.
- دعم طريق الشكينية المناقل بولاية الجزيرة.
- إنارة الطرق الداخلية بمدينة كوستي – ولاية النيل الأبيض.
- إستاد الجنية غرب دارفور.
- تزويد بعض الولايات بعربات إطفاء (جنوب دارفور – سنار – النيل الأزرق – شمال وجنوب كردفان – القضارف).
- دعم مشروعات تنمية بمدينة دوكة – القضارف.

الصرف الفعلي على التنمية في الولايات: (2012 – 2013)

الجدول أدناه توضح الصرف الفعلي للولايات على التنمية خلال عامي (2012 – 2013):

جدول رقم (14)

| الولاية | إجمالي الصرف على التنمية للعام المالي 2012 | نسبة الولاية من إجمالي الكلي للولايات |
|--------------|---|--|
| الخرطوم | 1,343,000,000 | 51,5% |
| كسلا | 282,500,000 | 11% |
| البحر الأحمر | 251,638,931 | 9,6% |
| الجزيرة | 135,000,000 | 5,3% |

| | | |
|------|---------------|------------------|
| 4,9% | 127,494,000 | شمال كردفان |
| 4,8% | 125,303,011 | سنار |
| 4,3% | 111,639,858 | ولاية نهر النيل |
| 3,4% | 900,873,37 | الولاية الشمالية |
| 2,3% | 596,490,00 | شمال دارفور |
| 2% | 517,177,82 | القضارف |
| 7% | 198,060,00 | غرب دارفور |
| 2% | 568,762,6 | النيل الأزرق |
| 100% | 2,603,523,545 | الجملة |

تحليل للجدول أعلاه:

1. تركز كبير للتنمية على ولاية الخرطوم 51% من جملة الصرف في الولايات عام 2012م.
2. الصرف على التنمية في ولاية الخرطوم في العام 2012م يفوق الصرف في بقية الـ 11 ولاية مجتمعة.
3. الصرف على التنمية في الخرطوم يزيد عن 23 ضعف الصرف في ولاية النيل الأزرق وحوالي 4 أضعاف الصرف في ولاية غرب دارفور.
4. أكثر من ضعف الصرف على التنمية في ولايات كسلا والبحر الأحمر والجزيرة مجتمعة في نفس العام 2012م.

جدول رقم (15)

| الولاية | إجمالي الصرف على التنمية للعام المالي 2013م |
|--------------|---|
| الخرطوم | 942,000 |
| كسلا | 356,500 |
| البحر الأحمر | 241,866 |
| سنار | 197,180 |
| شمال كردفان | 188,918 |
| الجزيرة | 151,003 |
| نهر النيل | 149,793 |
| الشمالية | 127,483 |
| القضارف | 889,02 |
| شمال دارفور | 790,18 |
| غرب دارفور | 460,45 |
| النيل الأزرق | 167,12 |
| الجملة | 2,585,422,249 |

جدول يوضح نسبة الفرد من الإعتماد التنموي بالولايات:-

جدول رقم (16)

| الولاية | إجمالي الصرف على التنمية للعام المالي 2013 | عدد السكان حسب إحصاء 2008 | نصيب الفرد من التنمية بالجنيه |
|--------------|--|---------------------------|-------------------------------|
| الخرطوم | 942,000,000 | 5,181,185 | 181,8 |
| كسلا | 356,500,000 | 1,881,516 | 189,5 |
| البحر الأحمر | 241,866,667 | 1,396,100 | 173,2 |

| | | | |
|-------|-----------|---------------|--------------|
| 150,7 | 1,308,300 | 197,180,000 | سنار |
| 81,2 | 2,325,030 | 188,918,000 | شمال كردفان |
| 42,2 | 3,575,280 | 151,003,559 | الجزيرة |
| 126,4 | 1,184,854 | 149,793,251 | نهر النيل |
| 182,3 | 699,065 | 127,483,208 | الشمالية |
| 65,9 | 1,348,378 | 889,021,42 | القضارف |
| 37,3 | 2,113,626 | 790,180,00 | شمال دارفور |
| 61,0 | 754,712 | 460,450,00 | غرب دارفور |
| 18,7 | 892,799 | 167,124,22 | النيل الأزرق |
| | | 2,585,422,249 | الجملة |

- عدد سكان الولايات بالجدول لعام 2008 - عدا ولايات غرب دارفور وشمال كردفان فهي لعام 2013.
- يمكن حساب عدد سكان بقية الولايات لعام 2013 باستخدام معدل النمو السكاني (أعتقد أنه 2.5%).

ترتيب الولايات حسب نصيب الفرد من التنمية بالجنيه للعام 2013م

جدول رقم (17)

| نصيب الفرد من التنمية بالجنيه | عدد السكان حسب إحصاء 2008 | إجمالي الصرف على التنمية للعام المالي 2013 | الولاية |
|----------------------------------|------------------------------|--|--------------|
| 189,5 | 1,881,516 | 356,500,000 | كسلا |
| 182,3 | 699,065 | 127,483,208 | الشمالية |
| 181,8 | 5,181,185 | 942,000,000 | الخرطوم |
| 173,2 | 1,396,100 | 241,866,667 | البحر الأحمر |
| 150,7 | 1,308,300 | 197,180,000 | سنار |
| 126,4 | 1,184,854 | 149,793,251 | نهر النيل |

| | | | |
|-----------------------------|------------|---------------|--------------|
| 81,2 | 2,325,030 | 188,918,000 | شمال كردفان |
| 65,9 | 1,348,378 | 889,021,42 | القضارف |
| 61,0 | 754,712 | 460,450,00 | غرب دارفور |
| 42,2 | 3,575,280 | 151,003,559 | الجزيرة |
| 37,3 | 2,113,626 | 790,180,00 | شمال دارفور |
| 18,7 | 892,799 | 167,124,22 | النيل الأزرق |
| متوسط نصيب الفرد 114جنيه | 22,660,845 | 2,585,422,249 | الجملة |

- متوسط نصيب الفرد من التنمية عام 2013م في الولايات بالجدول 114 جنيه سوداني .
- ولايات كسلا - الشمالية - الخرطوم - البحر الأحمر - سنار - نهر النيل (فوق المتوسط) .
- ولايات شمال كردفان - القضارف - غرب دارفور - الجزيرة - شمال دارفور - النيل الأزرق (دون المتوسط) .

تقييم نظام التخصيص بين مستويات الحكم رأسياً وأفقياً :

من المؤكد أن واقع المفوضية من خلال نظامها التخصيصي يحتاج لمراجعة شاملة تحقق من خلالها أقصى درجات العدالة الممكنة في تخصيص الموارد بين مستويات الحكم لترتفع درجة الرضاء والقناعة بعدالة القسمة الرأسية والأفقية خاصة بالنسبة لمستوي الولايات والتي في غالبيتها تعبر من خلال جهازها التنفيذي والتشريعي عن عدم رضاها عن معايير القسمة وأوزانها ومن ثم ما تحصل عليه من عائدات نتيجة لهذه المعايير والأوزان . وقد أثبتت دراسة حديثة وميدانية أن الفدرالية المالية تعاني من عدد من المشكلات علي النحو التالي (2):

1/ أنتقد أربعة عشر من وزراء المالية الولاين التحويلات لعدم ارتباطها بشكل واضح بمكافحة الفقر علي مستوي الولايات .

2/ التحويلات الجارية والتنمية للولايات خلال الفترة بين 2010م - 2013م تشير إلي أن نصيب الفرد من هذه التحويلات في ولاية من الولايات الأكثر حظاً يبلغ ستة أضعاف نصيب الفرد من التحويلات في الولايات الأقل حظاً (الخرطوم – النيل الأزرق) .

3/ التحويلات والتنمية والتي تحول مباشرة من وزارة المالية الاتحادية تفتقر الي العدالة والشفافية وتحول للولايات بطريقة غير منتظمة ولا توجد بشأنها بيانات تمكن من معرفة إلي أي حد تم استخدامها لأغراض تنمية .

4/ ضعف الشفافية في تخصيص الموارد المالية الاتحادية للولايات وعدم إمكانية التنبؤ بها يحد من قدرة الولايات علي التخطيط ويؤدي ذلك إلي الاختلال بين المسؤولية التي تقع علي الولايات من جهة وتخصيص الموارد من جهة أخرى مما يؤدي لتأسيح الشقة بين إيرادات الولايات ومصروفاتها ونتيجة لذلك يواجه تنفيذ الميزانيات الولاية كثير من العقبات خاصة في مجال تخصيص الموارد الكافية لتقديم الخدمات للفقراء .

5/ اتضح جلياً عدم توافق مسؤوليات الصرف الولاية مع أنصبة الولايات في التحويلات المالية كما أتضح أيضاً أن ميزانيات الولاية تظهر ميلاً متزايداً للنفقات الجارية علي حساب الصرف التنموي والشاهد علي ذلك إن معظم الولايات تقريباً خلال الفترة من 2010م – 2013م لم تحقق نجاحاً يذكر في زيادة إيراداتها كما لم تتجح أيضاً في استخدام التحويلات الاتحادية لأغراض تنمية .

6/ هنالك غياب ملحوظ للآليات الشفافة في الولايات لمعرفة كيفية استقلال التحويلات وتظهر وثائق مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية إن هناك نظاماً لرصد التحويلات الجارية للولايات غير أن صعوبة الحصول علي معلومات تفصيلية من الولايات يحول دون تحقيق الأداء المالي الرشيد .

7/ ضعف قدرات العاملين والذي عمقته العيوب المؤسسية أدى إلى ضعف قدرة السلطات علي تخطيط وتنفيذ ورصد ميزانيات الحكومات الولائية والمحلية وتكشف المقارنة بين حسابات المركز وحسابات الولايات فوارق ملحوظة بين التحويلات التي ترد في تقارير الولايات وتلك التي ترد في تقارير الحكومة الاتحادية .

8/ عدم أنساق برامج المفوضية والولايات في كثير من الأحيان مع الأهداف الإستراتيجية وفقاً للخطة الخمسية للإستراتيجية ونتيجة لذلك كثيراً ما تخرج خطط العمل بأهداف طموحه تفوق الموارد المتوفرة أو تقود إلى نتائج خاطئة .

9/ سياسة تخصيص الإيرادات لا تقوم في ذاتها علي منهج تحقيق التوازن المالي والتنموي بين مستويات الحكم رأسياً والولايات أفقياً وترتب علي ذلك تشوهات كبيرة في حركة السكان من الريف إلى المدن ومن المدن إلى الخرطوم .

إن إصلاح مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية من واقع المؤشرات السالبة التي أشار إليها التقييم يستلزم أن يكون لها واقعاً في الدستور يحمي استقلاليتها وعدم الاعتداء علي صلاحياتها كما لابد من حماية صندوق الإيرادات القومي بحيث يكون حساباً مستقلاً عن وزارة المالية وتورد فيه كل إيرادات الحكومة القومية ولا يسمح لأي هيئة أو مؤسسة حكومية أن تحجب أو تجنب الإيرادات التي تحصل عليها ويتم الصرف من هذا الحساب وإدارته بالاشتراك بين وزارة المالية الاتحادية ومفوضية الإيرادات – علي أن يتم التوصل إلي نصيب المركز وأنصبة الولايات بطريقة علمية ووفق معايير متفق عليها بين الجميع ويتم بكامل الشفافية ويجرم كل فعل يهدف لانتهاك هذا الاتفاق ويكون من حق المفوضية إرسال مراقبين من طرفها للولايات للتعرف علي أوجه صرف التحويلات كما عليها أن تتولي مراجعة أوضاع كل ولاية والتوصية بإجراءات تساعد الولاية علي زيادة دخلها الذاتي ورفع كفاءة أدائها ... يضاف إلي ذلك منح الولاية الكاملة للمفوضية علي التخصيص التنموي بدلاً عن إدارته بواسطة وزارة المالية .

التجارب الدولية وواقع التخصيص في السودان :

الفدراليات العالمية والتي ناهز عدد (30) فدرالية كل منها له جهد في مجال تخصيص الإيرادات وذلك وفقاً لظروفها وخصائصها وأهدافها الإستراتيجية السياسية و الاقتصادية والاجتماعية والتنمية .

ولا يوجد مثال واحد مثالي أو نموذجي يمكن أن يطبق في أي فدرالية ومن هنا يبرز التفاوت بين نظام فدرالي وآخر في عملية تخصيص الإيرادات ولكن ربما هناك عوامل مشتركة بين جميع هذه الفدراليات تتمثل في الآتي :

1/ استهداف خلق التوازن المالي والتنمية بين مستويات الحكم رأسياً والوحدات الفدرالية أفقياً

2/ السعي لتحقيق أقصى درجات العدل وتحقيق الرضاء بين مكونات النظام الفدرالي

3/ أن التخصيص يتم وفق معايير علمية وموضوعية يتم الاتفاق عليها وتتم مراجعتها من وقت لآخر .

4/ أهمية توفر المعلومات والبيانات والإحصاءات المعينة علي التخصيص من جميع مكونات النظام وانسياب تجديدها سنوياً .

وفقاً لهذه السمات العامة إذا أخذنا كمثال بعض الفدراليات العالمية نجد أن الدراسات أشارت إلي أن النسب العالمية لتخصيص وقسمة الإيرادات بين المركز والولايات في كل من كندا – ألمانيا – أمريكا – الهند – الأرجنتين – البرازيل تراوحت في حدها الأعلى بين (73%) للمركز و (27%) للولايات في دولة ألمانيا الاتحادية وفي حدها الأدنى بين (51%) للمركز و (49%) للولايات في كندا . إن متوسط نسبة القسمة بين بلدان المعنية مجتمعة تمثل (64%) للمركز و(36%) للولايات .

إن مقارنة واقع القسمة بين المركز والولايات بالسودان بواقع متوسط القسمة في دول المعينة التي أشرنا إليها نلاحظ :

1/ إن النسبة الرأسية في السودان تتغير سنوياً في حين أن النسبة العالمية تلتزم الثبات وربما يتم التغيير في الفترة بين (3-5) سنوات .

2/ نسبة التخصيص الرأسي في السودان بين المركز والولايات للعام 2014م كانت (73,1%) للمركز و (26,9%) للولايات وفي العام (2015) جاء نصيب المركز (73,5%) ونصيب الولايات (26,5%) .

3/ أن واقع القسمة الرأسية بين المركز والولايات في السودان مقارنة بنسبة متوسط القسمة في دول المعينة يؤشر إلي ضرورة تعديل الميزان بين المركز والولايات في السودان بما يرفع نسبة الولايات لمقابلة التزاماتها المتزايدة خاصة في ظل الظروف الاقتصادية في البلاد .

المرجع : حوارات حول ممارسة الفدرالية المالية وجهات نظر مقارنة – منتدى الاتحادات الفدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفدرالية 2007م .

المساءلة المالية في تنفيذ الموازنة :

الموازنة هي عبارة عن وثيقة تصب في قالب مالي قوامه الأهداف والأرقام أما الأهداف فتعبر عما تعتزم الدولة القيام به من برامج ومشروعات وأما الأرقام فتعبر عما تنوي الدولة إنفاقه علي هذه الأهداف والمشروعات وما يتوقع تحصيله من مختلف مواردها خلال فترة زمنية معينة . وأهمية الموازنة تأتي من كونها وسيلة إستراتيجية تستخدمها الدولة عبر مؤسسات حكمها المختلفة لتوجيه النشاط الاقتصادي والاجتماعي والخدمي والتنموي – وهي من جانب آخر اختصاص للجهاز التشريعي يجيزها ويتخذها كأداة للرقابة والمحاسبة علي المال العام

ونشاط السلطة التنفيذية . أما أهمية الموازنة بالنسبة للمواطن فهو يتعرف من خلالها علي المشاريع والخدمات ووسائل توزيع الثروة علي المناطق وشرائح وفئات المجتمع .

الميزانية بهذه الخصائص المهمة لابد أن تعبر عن شفافية وكفاءة وفاعلية في توزيع الموارد وتقديم الخدمات والتنمية وأن تلعب الموازنات دوراً مؤثراً في تحقيق التماسك الوطني في الدولة وتوحيد كيانه عبر وحداتها المختلفة .

إذا نظرنا للموازنة العامة الاتحادية نجدها من حيث الإجراءات التي تتبعها أعداداً وتنفيذاً تتماشى مع الممارسات العالمية في أعداد وتنفيذ الموازنة إلا أن هناك بعض أوجه القصور ظلت تلازم الميزانية الاتحادية وربما يتمثل ذلك في الآتي :

1/ بالرغم من إتباع نظام إحصاء مالية الحكومة (G.F.S) إلا أن الميزانية القومية لا زالت تعبر عن المستوى القومي فقط.

2/ لم تستطع الميزانية القومية من السيطرة على أموال التجنيد في كثير من مصادرها مما يؤثر سلباً على إيراداتها وبالتالي برامجها ومشروعاتها.

3/ تجاز الميزانية القومية وفقاً لهوى الجهاز التنفيذي وبالتالي يصبح دور الجهاز التشريعي (المجلس الوطني) المسئول عن إجازتها ومراقبتها دوراً ثانوياً وهذا يقدر في صدقيتها ويجعل إعدادها وإجازتها كإجراء شكلي وليس كأداة لضبط وإنفاذ السياسات العامة .

4/ الالتزامات المالية التي تحدثها الاتفاقيات المتواترة بين حملة السلاح والحكومة تسبب انحرافات دائمة في أداء الموازنة وتضعف حظوظها في التمسك بالبرنامج الإستراتيجي المطروح .

أما علي المستوي الولائي فالموازنات تُسأل عن أوجه قصور متعددة يمكن الإشارة لبعضها في الآتي :

1/ الموازنات الولائية لا توضع وفق برنامج قصير أو متوسط المدى يتم تنفيذه مرحلياً عبر الموازنة السنوية .

2/ تفتقر معظم الموازنات الولائية للمصداقية نتيجة لضعف المعلومات وتأخر معرفة التحويل الاتحادي بجانب القرارات التي تتخذها الحكومة القومية دون التشاور مع الولايات والتي تؤثر علي موازنتها (الهيكل الراتبى - استيعاب الخريجين...الخ) .

3/ عدم شمولية الموازنات بسبب غياب بعض الأنشطة في المحليات من الموازنة الولائية بجانب وجود صرف خارج الموازنة .

4/ إتباع الموازنة لنظام تصنيف إحصائيات مالية الحكومة (G.F.S) شكلاً فقط وذلك لضعف الكادر البشري المشرف علي أعداد وتنفيذ الموازنة .

5/ تأثر تنفيذ الموازنات بالتدخلات السياسية وإحداث انحراف في مسارها (الوالي - المعتمد) .

أن الموازنة بمستويها القومي والولائي تفتقر إلي الجهد الرقابي الفاعل والمتابعة اللصيقة في تحصيل الإيرادات وألويات الصرف مع الالتزام بالمنهج المستندى الذي يضمن سلامة العمليات علي مستوي الإيرادات والمصروفات كما أن ضعف مصداقية الموازنة مع الضعف الرقابي الذي تمثله الأجهزة التشريعية قومياً و ولائياً ومع تزايد ممارسات الفساد المالي والإداري (تقارير المراجع العام) تصبح الموازنات أحد مناطق التراجع والانحراف ولذلك لا بد من إخضاعها مؤسسياً ووظيفياً للإصلاح والتقويم بما يحقق لها العدالة والشفافية وحسن الاستقبال عند المواطن .

أثر التعديلات الدستورية الجديدة علي واقع الفدرالية المالية :

التعديلات الدستورية الجديدة أحدثت (18) تعديل بعضها ذو أثر مباشر علي الإيرادات المالية لمستويات الحكم الثلاثة وبعضها ذو أثر غير مباشر علي الإيرادات ، ولكن تظل التعديلات في مجملها ذات أثر بالغ في اللامركزية المالية من حيث قسمتها الرأسية والأفقية ولعل ابرز المؤشرات علي ذلك فيما يلي :

1/ إلغاء المجلس الأعلى للحكم اللامركزي وإنشاء ديوان الحكم الاتحادي بموجب إضافة البند(3) للمادة (26) ثانياً قضي بإصدار مشروع قانونا للديوان الجديد ضمن اختصاصاته الأشراف علي مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية وفي حالة إجازة هذا القانون تكون المفوضية فقدت أهم مميزاتها كجهاز يتمتع بالاستقلالية ويعمل وفق ذلك لتحقيق عدالة التخصيص بين مستويات الحكم رأسياً وأفقياً .

2/ منح رئيس الجمهورية سلطة تعيين الولاة بدلاً عن انتخابهم بموجب المادة (58) (1) (ج) المعدلة يعيد الولايات إلي سلطان المستوي القومي ويصبح بالتالي موضوع الاستقلال المالي والإداري للولايات أثر بعد عين وربما تتم العودة مرة أخرى لسياسات الدعم الممارسة عبر صندوق دعم الولايات طالما أن الأمر كله أصبح اختصاصاً دستورياً للمستوي القومي – إن هذا التعديل سيكون له أثر بالغ في صيغة وممارسة الفدرالية المالية في مقبل الأيام .

3/ الحكم المحلي انتقل بموجب التعديلات الجديدة من كونه شأنًا ولائياً إلي سلطة مشتركة يتم التشريع له إطارياً علي المستوي القومي .

وقد اتجه الدستور إلى دعم الحكم المحلي من خلال ما ورد في المادة (196) (أ) المعدلة بمنحه مواعين إيرادية حصرية بدلاً عن ترك حظوظه المالية للولايات وربما يكون في ذلك دعماً للفدرالية المالية علي مستوى الحكم المحلي وسينهض هذا المستوي إذا-ما تضمن القانون الإطارى نصاً ألحقه بمنظومة التخصيص القومي لتكون للحكم المحلي ثلاثة مصادر للإيرادات :

أ/ موارده الذاتية الحصرية .

ب/ نصيبه من قسمة الإيرادات مع الولاية .

ج/ نصيبه من التخصيص القومي .

4/ التعديلات في المادة (186) (2) منحت رئيس الجمهورية حق إصدار مراسيم جمهورية لتحديد الأراضي التي تستغل لأغراض استثمارية ومنحت المجلس الوطني حق إجازة الخارطة القومية الاستثمارية .

هذا الواقع الجديد يترتب عليه إعادة حسابات جميع الولايات فيما يتعلق بعائدات الأراضي والتي تشكل في كثير من الولايات نسبة مقدرة – (نحو 40% من عائدات ولاية الخرطوم) ولا بد من أن يترتب علي ذلك إعادة النظر في هياكل تخصيص الإيرادات بواسطة المفوضية .

5/ التعديلات قضت بتضمين وثيقة الدوحة للسلام في دارفور (2011) واتفاقية شرق السودان (2006) بكافة نصوصها فيما لا يتعارض مع نصوص الدستور – ويكفي إن نشير هنا إلي النص الذي ورد في الفقرة (142) من اتفاقية الدوحة (2011) (... تخصص حكومة السودان من الصندوق القومي الإيرادات مبلغ (2) مليار دولار يتم دفع مائتي مليون دولار نقداً فور التوقيع علي هذا الاتفاق ...) ويتم دفع المتبقي بالتتابع سنوياً بواقع (300) مليون دولار ثم (400) مليون دولار في السنة الأخيرة كل ذلك من صندوق الإيرادات القومي (خزانة مفوضية

تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية) هذا بجانب (600) مليون دولار لاتفاقية الشرق سددت منها الحكومة حتى الآن نحو أن (64%) وأصبح ما تبقي التزاماً دستورياً واجب السداد .

المرجع :دستور جمهورية السودان الانتقالي 2005م المعدل 2015م

الشراكة في رسم خارطة طريق توافقيه للإصلاح والتطوير :

يتطلب النهج التشاركي إن يتيح النظام القانوني والتنظيمي الإفصاح العام عن قرارات تخصيص الإيرادات بشكل كامل وطرحها وترتيب سهولة الوصول إليها كما يجب أن يملك المواطنون ممثلين في تشكيلاتهم المدنية ومنظماتهم المجتمعية وكافة أصحاب المصلحة علي اختلاف إشكالهم حقاً في الدستور يتيح لهم حق المبادرة والمساءلة والتقصي – إن خارطة الطريق التشاركية التي نعنيها تتكون أركانها من التوافق علي صيغة تحقق العدل والرضاء في تخصيص الموارد ولتحقيق ذلك لابد من التوافق علي ما يلي:

1/ الإصلاح المؤسسي للامركزية المالية وذلك من خلال :

أ/ أعانة الحكومة القومية للمستويات الولائية والمحلية للالتزام بموجهات الدستور والقانون بما يمنع إساءة استخدام الموارد والفساد .

ب/ التوجه الكامل قومياً و ولائياً لتبني المشروعات الموجه لمكافحة الفقر .

ج/ أعانة المستوي الولائي والمحلي علي تطوير دخوله وموارده الذاتية وإدارة هذه الموارد وفقاً للخطة الإستراتيجية المتفق عليها .

د/ بناء القدرات علي المستوي القومي والولائي والمحلي لتلبية المتطلبات الإدارية والمؤسسية .

2/ معالجة مشكلة نقص المعلومات والبيانات وتجديدها لتفعيل صيغة التحويلات بما يتلاءم مع حاجة الولايات والمحليات للتركيز علي القطاعات التي لها تأثير مباشر في تعزيز الجهود المستمرة للتخفيف من حدة الفقر وتقع هذه القطاعات في نطاق الأولويات المحلية وتتضمن كلاً من التعليم – الصحة – المياه – الطرق – والزراعة .

3/ التوجه كلياً لتبني نظام التوازن المالي والتنموي في تخصيص الإيرادات بما يكفل لكل وحدة فدرالية القدرة علي تقديم الخدمات الأساسية لمواطنيها .

إن خارطة الطريق تتطلع إلي أن تكون الخدمات في محلية صليعة بغرب دارفور هي ذاتها في محلية مدني الكبرى مع الاحتفاظ بخصوصية كل موقع.

مؤشرات الإصلاح لتطوير وإصلاح الفدرالية المالية :

التوصيات :

استخلاصاً مما ورد في الدراسة بمحاورها المختلفة لتحقيق التطوير والإصلاح للفدرالية المالية في السودان نخلص للتوصيات التالية :-

1/الإصلاح المؤسسي لتحقيق العدالة في تقسيم الموارد ومعالجة الإختلالات في تنفيذ التحويلات للولايات وهذا يقتضي :

أ/ مفوضية قومية مستقلة لا تتحكم فيها السلطات القومية بما يؤثر علي الحقوق الدستورية والقانونية للولايات والمحليات .

ب/ وضع ضوابط قوية وملزمة في الدستور تُجرم إي محاولة للاعتداء علي الحقوق الدستورية للولايات والمحليات وفقاً لما تحدده معايير تقسيم الإيرادات التي تضعها المفوضية القومية للإيرادات بالتشاور مع القوى الاتحادية والولائية والمحلية وعلي أساس دراسات متخصصة ومحكمة دستورية مستقلة وذات كفاءة عالية للتأكد من عدم انتهاك الحقوق وألي مجتمع مدني نشط لحماية هذه الحقوق من أي تغول .

2/ إعادة بناء المفوضية علي الوجه الذي يحقق لها التوازن وتحقيق أهدافها الإستراتيجية وذلك من خلال :

أ/ إصدار قانون للمفوضية بدلاً عن انشائها بمرسوم جمهوري يأخذ في الاعتبار تأكيد استقلاليتها وتنظيم علاقاتها .

ب/ توسيع قاعدة الخبراء من خمسة إلي عشرين كما كان عليه الحال عند بداية نشأة المفوضية وذلك لوضع قاعدة متوازنة للمعايير وأوزانها تحقق عدلية التخصيص وتتجه نحو كسب الرضاء بمشاركة منظمات المجتمع وأهل المصلحة .

3/ إنشاء مجلس أمناء لصندوق الإيرادات القومي لضمان توريد كل المدخلات في هذا الصندوق شريطة أن يكون مجلس الأمناء برئاسة وزير المالية والاقتصاد الوطني لضمان قوامه وزارة المالية علي المال العام علي أن يمثل في هذا المجلس رئاسة الجمهورية – مجلس الولايات – مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية – ثلاثة ممثلين للولايات .

4/ تحقيق السلام والاستقرار كشرط أساسي لإمكانية توظيف إيرادات الدولة لصالح تحقيق التنمية والخدمات للمواطنين وهذا يعتبر مرتكز أساسي لأي إصلاح مالي لنظام الفدرالية المالية في السودان .

5/ إعانة الولايات لتطوير مواردها الذاتية من خلال :

أ/ السماح للحكومات الولائية بالاقتراض عندما تكون لديها القدرة علي السداد علي أن تكون قروض الحكومات الولائية هي التزامات داخلية للحكومات .

ب/ إعانة الحكومات الولائية بكيفية وضع أولوياتها الخدمية والتنموية مع الالتزام بالنصوص القانونية والدستورية التي تمنع إساءة استخدام المال العام ومحاصرة الفساد .

ج/ وضع صيغة للتوزيع العادل للمشاريع الاستثمارية بين الولايات مع تشجيع الولايات للدخول في المجالات الاستثمارية كأفضل الطرق لتطوير مواردها ودخولها المالية .

د/ المشاركة الاتحادية في تدريب الكوادر الولائية لتوفير القدرة البشرية للولايات التي تعينها علي التخطيط والتنفيذ والمتابعة لتحقيق قيم الشفافية في وضع الموازنة ومتابعتها في جميع مراحلها .

6/ ضرورة إصدار قانون للتوازن المالي والتنموي ينشأ بموجبه صندوق للتوازن المالي والتنموي يستهدف إنهاء الولايات الضعيفة لإحاقها بالولايات الأكثر تقدماً وذلك من خلال تبني صيغ التخصيص القطاعي لدعم قطاعات :

أ/ التعليم .

ب/ خدمات الصحة .

ج/ الطرق الريفية .

د/ خدمات التوسع الزراعي .

هـ/ خدمات الكهرباء .

و/ خدمات المياه .

7/ بناء قاعدة بيانات دقيقة وصحيحة ومراجعتها من وقت لآخر لتمكين المفوضية وخبرائها من وضع معايير وأوزان عادلة ودقيقة وشفافة لتخصيص الموارد رأسياً وأفقياً .

8/ ضرورة سن قوانين رادعة وفعالة لمكافحة الفساد لسد ثغرة الحوكمة ذلك لأن الحوكمة الفعالة لا يمكن تحقيقها في بيئة فاسدة كما أن تحقيق درجة أكبر من المساءلة والشفافية سيخلق مناخاً من الثقة لأن انعدام الثقة يؤثر سلباً على الاستثمارات القومية والولائية ويعطل النمو الاقتصادي للدولة .

9/ إنشاء وحدة مكافحة الفقر وتفعيلها داخل مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية لتنسيق موارد المنح المخصصة للولايات التي تعاني من الصراعات كمثال أن تغطي هذه الأموال كلاً من صندوق إعادة الإعمار والتنمية في دارفور وصندوق إعادة الإعمار في شرق السودان ومشروعات بناء السلام في ولايات جنوب كردفان والنيل الأزرق الخ .

10/ إنشاء مجلس أعلى للتخطيط القومي ووزارة للتخطيط تتولي إعداد ودراسات المشروعات التنموية القومية وتتنظر في المشروعات الولائية الواردة من الولايات وتحيلها للمجلس القومي للتخطيط وتتابع تنفيذ المشروعات المجازة ، وعلي مجلس التخطيط القومي مراعاة عدالة توزيع مشاريع التنمية والخدمات علي كافة الولايات وأن يمارس المجلس التمييز الايجابي لصالح الولايات الأقل نمواً أو تلك التي عانت ويلات الحروب الداخلية والنزاعات المسلحة وضعف التنمية وتراجع الخدمات الأساسية .

11/ تواجه الفدرالية المالية علي المستوي الولائي مشكلة الدين الداخلي المتراكم (الاستقطاعات بأنواعها المختلفة) ولمعالجة مشكلة الدين الداخلي لابد من وضع خطط زمنية لمعالجته بمساعدة الحكومة القومية بشرط تقييد تلك المساعدة بوضع أسس شفافة تمنع إنشاء أي دين جديد بما في ذلك وضع سقفوات للدين الداخلي ويتم ذلك بالاتفاق مع وزارة المالية الاتحادية ومفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية .

12/ تعزيز نظام دعم إيرادات المحليات تجاوزاً للاعتماد علي الضرائب والرسوم المحلية غير الفعالة والمنخفضة العائد وذلك بالتركيز علي الدعم الزراعي والمشروعات الصغيرة هذا إلي جانب رصد حوافز مناسبة في التشريعات لمستوي الحكم المحلي لتحسين قدراته المالية في تحصيل الضرائب والرسوم وحسن استقلال عائداتها .

إن ضم مستوي الحكم المحلي لمنظومة التخصيص القومي رأسياً وأفقياً تحت إشراف ومتابعة آليات مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية يعتبر جزءاً من منظومة الإصلاح التنموي والخدمي علي المستوي المحلي .

13/ رئيس المفوضية هو الذي يشكل الضمانة الحيادية للمفوضية وعدليتها وشفافية أدائها – هذا الواقع تطلب أن يكون رئيس المفوضية شخصية قومية مستقلة وتتميز بالتأهيل والكفاءة والتجربة ويتم التوافق عليها بين وزارة المالية و مجلس الولايات ورئاسة الجمهورية ويتم تعيينه بمرسوم جمهوري ولا يجوز إعفائه إلا بموافقة ثلاثة أرباع جميع أعضاء مجلس الولايات.

وبالله التوفيق

علي جريقتي النعيم

المدير العام – مركز الخبراء للتدريب

الإداري وأبحاث الحكم اللامركزي

المراجع :

- 1/ د. إبراهيم محمد سليمان – معايير توزيع الثروة في السودان سلسلة الدراسات المتعمقة رقم (1) – جامعة الخرطوم معهد أبحاث السلام 2012م .
- 2/ راول بليند نباد وأبيغيل أوستاين كاروس (تحرير) حوار عالمي حول الفدرالية – ممارسة الفدرالية المالية – الجزء الرابع .
- 3/ د. احمد مجنوب علي – إدارة وقسمة الموارد المالية بين مستويات الحكم (دراسة نظرية وخلصات تطبيقية الطبعة الأولى 2000م) .
- 4/ دستور السودان الانتقالي 2005م المعدل 2015م .
- 5/ تقرير اللجنة القومية لإعداد مقترحات حول قسمة الموارد القومية بين الحكومة الاتحادية والولايات – أغسطس (2000) .
- 6/ تقارير مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية (2007م – 2015م) .
- 7/ علي جريقندي النعيم – الفدرالية المالية التجربة السودانية (2015م) .
- 8/ مؤشرات قياس التقدم في تنفيذ الخطة الخمسية الثانية – للعامين 2012م – 2013 – ديسمبر 2015م .
- 9/ سلسلة دراسات للباحث في مجال الفدرالية المالية .