

موجز سياسات

الفدرالية المالية و إعادة بناء الدولة السودانية

ندى عيسى و حامد التيجاني علي

ملخص

- عبر الزمن ، تفاوتت التحويلات المالية للولايات واعتمدت بدرجة كبيرة على عائدات النفط. وعليه، كان لإنفصال جنوب السودان عواقب كارثية.
- لم يسهم نصيب الفرد من التحويلات المالية في حل مشكلة الفروقات الكبيرة في مستويات المعيشة بين المناطق الجغرافية المختلفة.
- يمكن أن تدعم الفدرالية المالية إعادة بناء الدولة السودانية إذا قللت من التفاوتات القائمة بين الولايات ومنحت آليات تمكين للمواطنين ليحددوا السلع العامة المحلية وكيفية تمويلها.

عن المؤلفين

ندى عيسى (جامعة جورجنتاون والمكتب الوطني للبحوث الاقتصادية)

حامد التيجاني علي (معهد الدوحة للدراسات العليا، عميد كلية الاقتصاد والإدارة والسياسات العامة)

1. مقدمة

تكشف لنا المعلومات الموثقة عن تطور الإطار المؤسسي والاتجاهات المالية في البلاد على مدى عدة عقود عن أنماط متعددة. فلقد ترتب على الهشاشة المالية الشديدة للحكومة المركزية تفاوت في التحويلات المقدمة إلى الولايات بدرجة كبيرة مع مرور الوقت. كما أن نمو صادرات النفط أسهم في زيادة التحويلات، بيد أن انفصال جنوب السودان أدى إلى خفض التحويلات بدرجة كبيرة. وبغض النظر عن مستوى هذه التحويلات، فإن توزيعها الحالي لا يسهم إلا بدرجة ضئيلة في الحد من أوجه عدم المساواة القائمة منذ زمن طويل فيما يتعلق بمستويات المعيشة في الولايات المختلفة، بل إن هذا التوزيع قد يؤدي إلى تفاقم تلك الأوجه. وإذا أردنا أن تدعم الفدرالية المالية إعادة بناء الدولة السودانية، فينبغي عند تطبيقها أن تُراعَى هذه التفاوتات وأن يُمنح المواطنون وسائل التمكين التي تجعلهم قادرين على تحديد الهيكل التكويني للسلع العامة المحلية وأشكال تمويلها.

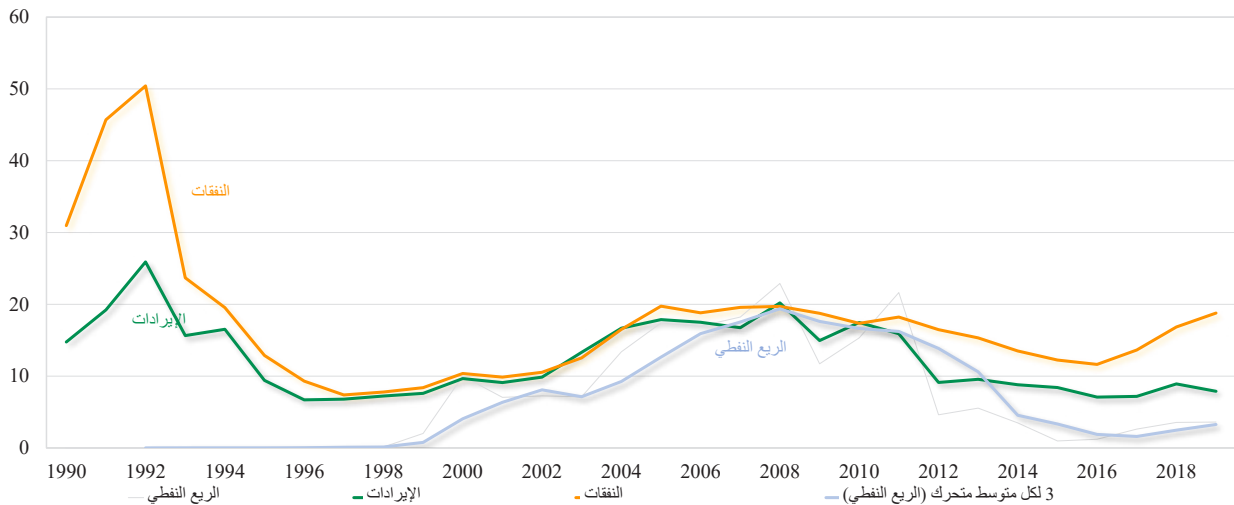
2. السياق الاقتصادي والمالي للسودان

اعتبارًا من عام 2020، بلغ متوسط دخل الفرد في السودان 595 دولار سنويًا، والذي لا يمثل سوى نصف متوسطه في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وربع متوسطه في مصر. وكان من شأن الهشاشة الاقتصادية المستمرة التي شهدها السودان أن تؤدي إلى نمو هزيل، مما ترتب عليه أن يكون متوسط دخل الفرد في السودان عام 2020 أعلى بالكاد بنسبة 30% مما كان عليه في بداية نظام البشير

إن التنوع في الثقافات وأساليب العيش، وسبل كسبه بجانب التنوع الاثني الذي يزخر به السودان يجعله بلدًا يصعب حكمه، حتى في أفضل الظروف وأكثرها ملاءمة. ظل السودان لسنوات عديدة خلال العقود الستة الماضية حبيس حلقة مفرغة من الصراعات، والانقلابات العسكرية، والثورات الشعبية. ولقد مكنت الصراعات والحروب الداخلية المتتالية التي شهدها السودان الحكومات المتعاقبة من إضعاف مؤسسات الدولة والتفكيك المتعمد لها ولجميع ركائز المجتمع المدني. وفي هذا السياق، يتضح لنا أن الارتباط الوثيق بين التاريخ الحديث للسودان والدعوات إلى تطبيق النظام الفدرالي مقبولة ولها ما يبررها، وكانت أول هذه الدعوات تلك التي أطلقها الجنوبيون منذ الاستقلال سعيًا إلى تحقيق الحكم الذاتي الإقليمي. وعلى الرغم من أن الجنوب كان قائدًا للدعوات المنادية بتطبيق النظام الفدرالي، فيمكننا القول بأن الحاجة إلى تطبيق هذا النظام في الجنوب لا تقل أهمية عنها في مناطق أخرى مختلفة في البلاد. نلقي في هذا الموجز نظرة فاحصة على تصميم أحد أبعاد الفدرالية وتطبيقه والمتمثل في قدرة المواطنين على إدارة شؤونهم المالية على المستوى المحلي. ونهدف من خلال هذا الاستعراض الموجز والمُكثف إلى الاطلاع على كيفية هندسة وتصميم الحكومة المركزية للعلاقات المالية بينها وبين الولايات وتطبيقها لها، مع التركيز بصورة كبيرة على التحويلات المالية بين مستويات الحكومة على مدار العقد الماضي.

الشكل 1. إيرادات الحكومة المركزية ونفقاتها وعائدات النفط خلال الفترة 1990-2020

نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي



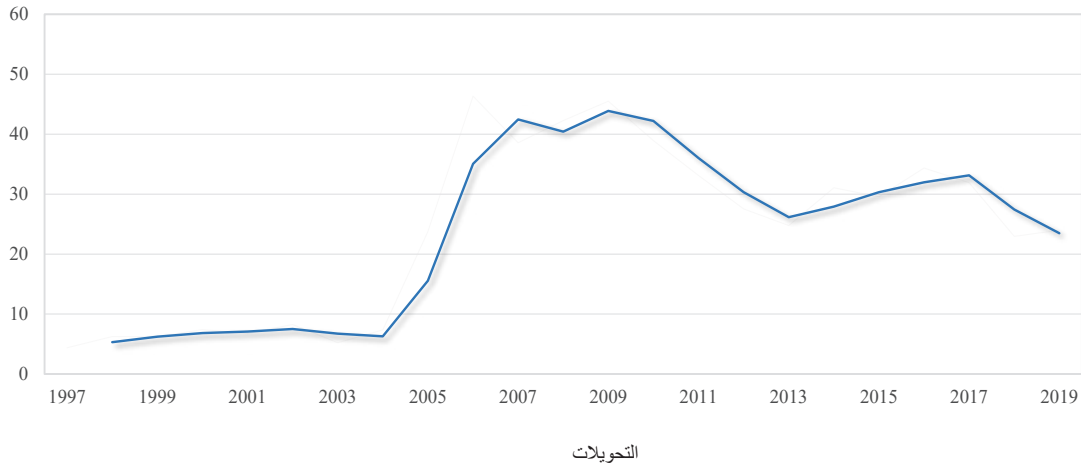
المصدر: قاعدة بيانات تقرير آفاق الاقتصاد العالمي لصندوق النقد الدولي، أكتوبر 2021 (بيانات مجموعة من مكتب الإحصاء الوطني التابع للجهاز المركزي السوداني للإحصاء).

في التزامات الحكومة المركزية وما نتج عنها من اقتراضات من جانب القطاع العام.

استفادت حكومات الولايات والحكومات المحلية بدرجة كبيرة من ارتفاع إيرادات النفط، حيث زادت التحويلات المقدمة إلى المستويات الحكومية الأدنى اعتبارًا من العام 2005، من أقل من 10% إلى حوالي 40% وفقًا لما نص عليه الدستور المؤقت (انظر الشكل 2). ولقد ساهم تدفق هذه الموارد في دعم تحقيق مكاسب ونتائج اجتماعية واقتصادية مهمة، بما يشمل النتائج ذات الصلة بمتوسط عمر الفرد والتعليم المدرسي (شكل 3).

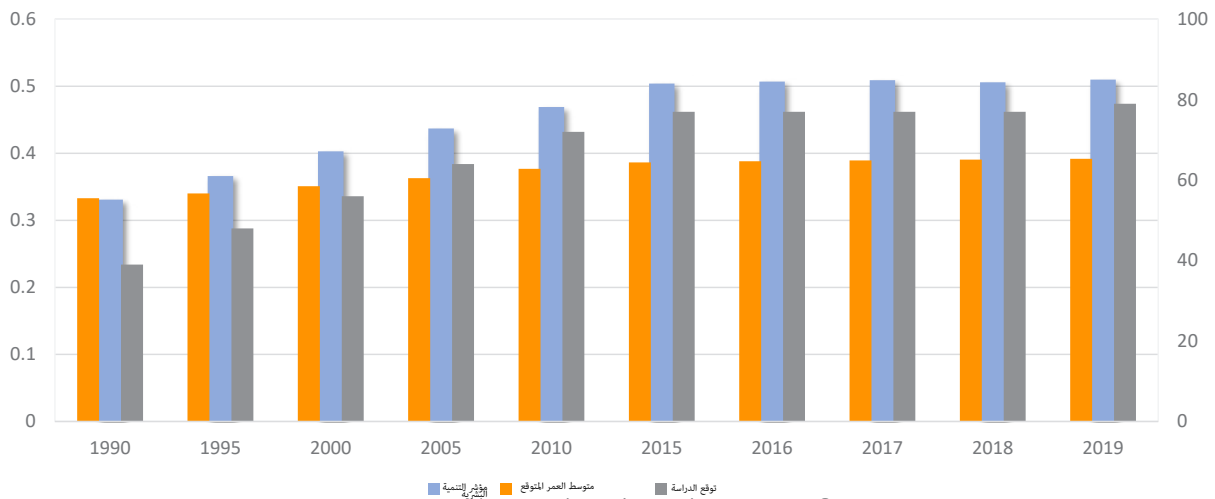
الذي عرف بنظام "الإنقاذ". تشير البيانات المالية إلى أن الإيرادات والنفقات الحكومية وصلا إلى مستويات لا يمكن للبلاد تحمل أثرها على نحو مستدام، حيث عانت الحكومة من عجز فاقت نسبته الـ20% من الناتج المحلي الإجمالي (انظر الشكل 1). ولجأت البلاد إلى طباعة النقود لتغطية هذا العجز، مما نتج عنه ارتفاع معدلات التضخم لأكثر من 100%. وبناءً على ذلك، اضطرت الحكومة المركزية إلى خفض الإنفاق بدرجة كبيرة لتعيد التوازن المالي. وتزامنًا مع وصول فترة التقشف إلى نهايتها، بدأت إيرادات النفط في التدفق لتدعم الموازنة العامة للحكومة المركزية. ولعل أحد أهم العوامل التي أدت إلى الأزمة التي تلت ذلك هو الزيادة

الشكل 2. نسبة التحويلات المقدمة للولايات من إيرادات الحكومة المركزية للفترة 1970-2019



ملحوظة: المتوسط المتحرك يغطي سنتان. المصدر: قاعدة بيانات تقرير آفاق الاقتصاد العالمي لصندوق النقد الدولي، أكتوبر 2021 (بيانات مجموعة من مكتب الإحصاء الوطني التابع للجهاز المركزي السوداني للإحصاء).

الشكل 3. مقاييس التنمية البشرية



المصدر: تقارير التنمية البشرية للأمم المتحدة في السودان ، 2020

3. الفدرالية المالية المحكومة بالقانون في السودان

خلفية تاريخية

شكلت قضية الفدرالية جزءًا لا يتجزأ من التاريخ السياسي للسودان منذ أن كانت البلاد خاضعة للحكم الثنائي الإنجليزي المصري بدايةً من العام 1922. ترجع الأسس التي قامت عليها الحكومة المحلية في السودان إلى لجنة ملنر التي سُكّلت عام 1922 واعتماد نظام الإدارة الأهلية في البلاد آنذاك. وفي عام 1949، تناولت لجنة مارشال رسميًا مسألة توفير الخدمات العامة وتمويلها. ولقد ساهم اقتراح هذه اللجنة الداعي إلى إنشاء المجالس البلدية ومجالس المناطق الريفية، والذي تم تبنيه في قانون الحكم المحلي لعام 1951، في تحقيق التوازن بين الرغبة في تعزيز المشاركة المحلية الهادفة والقدرة على تقديم الخدمات العامة، وزيادة الإيرادات المحلية، وإدارة منح الحكومة المركزية (نوريس 1983). وكان هذا الإطار ناجحًا في البداية، فلقد شهدت ميزانيات المجالس المحلية فائضًا حتى عام 1959 ولم يكن هناك حاجة إلى تقديم الدعم من قبل الحكومة المركزية (البطحاني وجاد كريم، 2017). ومع ذلك، فإن هذا النجاح المبكر لم يكن مستقرًا ومستندًا إلى أسس متينة، إذ تلى ذلك ركود في عائدات الحكومة المحلية وعدم قدرتها على تلبية متطلبات الإنفاق. بالإضافة إلى ذلك، فإن التنامي في عدد المجالس المحلية صاحبته قيود تحد من قدراتها.

وبإبان الفترة التي حصل فيها السودان على استقلاله، تبنى الجنوب الفدرالية كوسيلة لمعالجة بعض أوجه عدم المساواة العالية التي كانت موجودة واكتساب قدر ضئيل من السلطة في نظام يهيمن عليه الشمال. وتلى ذلك تبني الحكومة لرؤية شعارها "الوحدة في ظل التنوع" والتي أدرجت دورها في قانون الحكم المحلي الشعبي لعام 1971. وتشكل الرؤية والقانون المذكورين ركيزتان أساسيتان تتضمنان اعترافًا مباشرًا بالتحديات المتعلقة بعدم المساواة في بلد ينتمي سكانها إلى أعراق متنوعة. ألغى قانون الحكم المحلي الشعبي نظام الإدارة الأهلية وقضى بزيادة عدد المجالس المحلية بصورة كبيرة (لتصل إلى أكثر من 5000 مجلسًا) على الرغم من انتزاعه لاستقلاليتها في نفس الوقت. بيد أن هذه الإصلاحات قد نتج عنها أن أصبح المجلس التنفيذي للمحافظات هو الوحدة الرئيسية المسؤولة عن وضع السياسات والوحيدة المخولة

لإدارة ميزانية الدولة داخل المحافظات. بالإضافة إلى ذلك، تم نقل السلطات من الحكومة المركزية إلى المحافظات بشكل جماعي.

وفي نهاية المطاف، قاد عدم كفاية التحويلات من قبل الحكومية المركزية، والافتقار إلى القدرات المحلية إلى فشل ذلك القانون وتطبيق الحكم الإقليمي في عام 1980¹. ومع ذلك، استمرت المحافظات في إدارة ميزانياتها الخاصة تاركة للحكومة المركزية (وزارة المالية) مهمة واحدة تتمثل في تحديد مخصصات الدعم لكل محافظة (سليمان، 2008). ونتيجة لذلك، قامت المحافظات باتباع نظم تتسم بالبيروقراطية و التي بدورها أدت إلى زيادة الإنفاق العام واستنزاف مخصصات الميزانية (لدفع الأجور والرواتب) على حساب المشاريع التنموية. ومع إنخفاض الإيرادات، ساهم التمويل المخصص لسد العجز في تقليل الفجوة الناتجة عن ذلك. وظل هذا النظام قائمًا دون أي تغييرات تذكر إلى أن أتى نظام الإنقاذ في العام 1989.

استشهدًا بالتنوع العرقي في البلاد وتطلعات السكان المحليين بأن يُستمع إلى آرائهم في إدارة شؤونهم المحلية، اعتمدت الحكومة المرسوم الدستوري الثاني عشر للتحرك نحو إقامة جمهورية اتحادية بمستويات للحكومة متمثلة في حكومة اتحادية، وحكومة الولاية، وحكومة محلية (محمد، 2012؛ يس، 2008). وتنتج عن ذلك المرسوم زيادة عدد الولايات من 9 إلى 26 (16 ولاية في الشمال) مع تحديد مسؤوليات الإنفاق والإيرادات بموجبه. وعلاوة على ذلك، كان لكل ولاية ثلاثة مستويات أدنى من الحكومة: المحافظات، والمجالس المحلية، واللجان الشعبية. وبهذا الهيكل، ترهلت أجهزة الحكم، حيث بلغت 98 محافظة و493 من المحليات، بالإضافة إلى 26 ولاية (البطحاني وجاد كريم، 2017). وكانت المحليات تُعتبر المستوى الأساسي للحكومة في الولاية، ويتوقع منها توفير السلع والخدمات العامة، وضمان حقوق المواطنين، والإشراف على اللجان الشعبية. ومن أجل تمويل العمليات، يمكن أن تفرض المحليات ضرائب على الممتلكات، والنقل المحلي، والإنتاج الحيواني المحلي، وغيرها من الضرائب أو الرسوم المحلية (لوجان وآخرون، 2021).

وللوفاء بمسؤولياتها، يمكن لحكومات الولايات جمع

¹ تم إنشاء خمس حكومات إقليمية جديدة في أقاليم الجنوب، ودارفور، وكردفان، والوسط، والشمال، والشرق، بالإضافة إلى الخرطوم، وهو ما يعني أن هناك 6 حكومات عاملة في المجمل منذ عام 1981 فصاعدًا.

وإعادة التوزيع (التحويلات الأفقية) للوفاء بالتزاماتها. اضطلع صندوق دعم الولايات الشمالية (الذي سُمي لاحقًا باسم صندوق الإيرادات القومية) بإدارة التحويلات، بموجب التفويض الذي يقضي بأن تستند التحويلات إلى صيغة محددة ويتم توزيعها بعدالة.

4. الفيدرالية المالية الفعلية في السودان: الاتجاهات عبر الزمن والولايات

بالتركيز على نظام الفيدرالية المالية المطبق في السودان عبر الولايات وتطوره بمرور الوقت، تحتفظ الحكومة المركزية بسيطرتها حتى مع اللامركزية. وتواجه الحكومات الولائية والمحلية (بدرجات متفاوتة) صعوبة في تقديم الخدمات بسبب التحويلات المتغيرة، والإيرادات الخاصة، والقدرة المحدودة. هيمن اكتشاف النفط، وتصديره، وفقدانه على الوضع المالي في السودان على كافة مستويات الحكومات. ويوضح الشكل 4 إيرادات الحكومة المركزية ونفقاتها من 1994 إلى 2019.³ أدت عائدات النفط إلى زيادة إجمالي إيرادات الحكومة المركزية بمقدار 10% من إجمالي الناتج المحلي في ذروته، لكنه كان شديد التقلب بسبب السوق والعوامل السياسية. ومن جانبها، لم تفعل الحكومة شيئًا يذكر من أجل التخطيط للانفصال المتوقع للجنوب وخسارة أكثر من نصف إيراداتها. بشكل عام، زادت نفقات الحكومة المركزية الحقيقية بنحو 16% سنويًا لمدة 20 عامًا بدءًا من عام 1999 حيث زادت حصتها في إجمالي الناتج المحلي من 8% إلى 19% في ذروتها. كما أنه من اللافت للنظر مدى تقلب الإيرادات مقارنةً بالنفقات: باستثناء نهاية النظام، حيث تنخفض وترتفع النفقات مع الإيرادات.

وتجدر الإشارة إلى كل من تكوين هذه التحويلات وتوزيعها ومع زيادة موارد الولايات، منحت الحكومة المركزية الولايات مزيدًا من الحرية لاتخاذ القرارات بشأن مجموعة السلع والخدمات العامة التي ستقدمها. جاء هذا التفويض عن طريق الانتقال من التحويلات المشروطة إلى غير المشروطة. وارتفعت نسبة التحويلات غير المشروطة من 27% في عام 2000 إلى 63% في عام 2017. ولا تتوفر بيانات عن النفقات إلا خلال الفترة (2012-2018)، ولكن على الأقل خلال هذه الفترة، تُظهر البيانات تحول إنفاق الولايات من الأجور (9%) إلى السلع الرأسمالية كليًا.

³ بين عامي 1989 و1994، نفذت الحكومة برنامج تقشف حاد لاستقرار التضخم وتقليل العجز. نستثنى تلك الفترة لكي ينصب تركيز المناقشة على العلاقات المالية بين مستويات الحكومات.

الإيرادات من عدة مصادر، والتي تشمل التحويلات الحكومية المركزية التي يديرها صندوق دعم الولايات الشمالية (NSSF)، وتحويلات خارج الميزانية بحيث تحصل 43% من ضريبة القيمة المضافة و10% من أرباح المؤسسات العامة، والضرائب، والرسوم، وتكلفة المستخدم. ومع ذلك، لم تُترجم مصادر الإيرادات شبه المستقلة إلى التمتع بالحكم الذاتي، حيث فرضت الحكومة المركزية سيطرتها بقوة على الولايات.

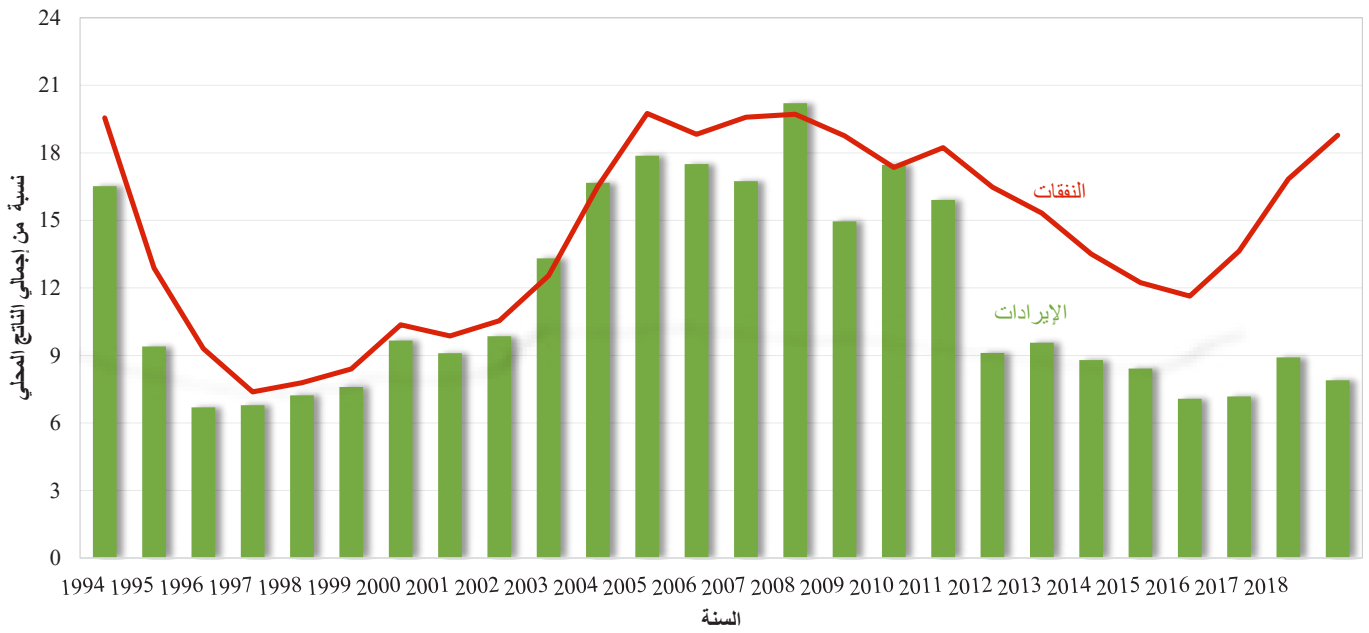
استمر الصراع في تشكيل الوضع السياسي والاقتصادي للسودان حتى عام 2005، والذي شهد توقيع اتفاقية السلام الشامل (CPA) والدستور الانتقالي الوطني (INC). واستهدفا كلاهما تناول أوجه التباين الإقليمية من خلال زيادة الإنصاف في تقاسم الثروة. ولتحقيق هذه الغاية، أنشأ الدستور الانتقالي الوطني صندوق الإيرادات القومية (NRF) لتجميع التحويلات وتوزيعها توزيعًا عادلاً، بتوجيه من المفوضية القومية لتخصيص ومتابعة الموارد (FFAMC) المنشأة حديثًا.² كُلفت المفوضية المالية لتخصيص ومتابعة الإيرادات بتحقيق العدالة في تخصيص الأموال، عن طريق "التوزيع العادل"، ولكن قد تحتاج هذه الصيغة إلى مراجعة. فإن تحقيق العدالة في تحويل الموارد إلى المستوى المحلي من خلال صيغة شفافة يسهل المساءلة ويعزز آليات تخصيص الموارد بكفاءة. تنفرد حكومات الولايات بسلطة زيادة الإيرادات من خلال الضرائب حسب الضرورة من أجل مواصلة عملها. بالإضافة إلى ذلك، من الضروري أن تتمتع الولايات بسلطة تلقي الإيرادات وإنفاقها للحكم بفعالية والوفاء بالتزاماتها، ولكن يجب أن يشمل ذلك المساءلة.

صيغة التحويلات بين مستويات الحكومات

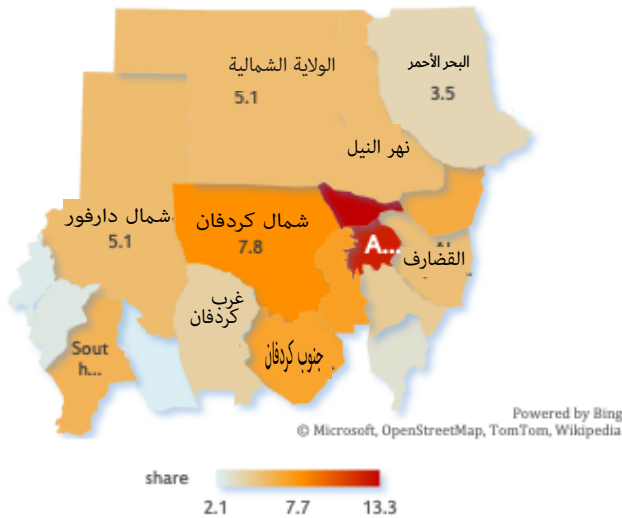
تختلف قدرة الولايات السودانية على فرض الضرائب وتحصيلها اختلافًا كبيرًا. فإن الولايات الأكثر فقرًا - ذات الوعاء الضريبي الأصغر - تحصل على إيرادات أقل بأي معدل ضريبي من الولايات الأغنى (بونجو، 2019). بالإضافة إلى ذلك، تختلف تكلفة الخدمات العامة بسبب مجموعة عوامل، منها الجغرافيا والكثافة السكانية. وبالتالي، يتطلب المستوى القياسي للخدمات مبالغ تحويل مختلفة. وبغض النظر عن الظروف الفردية، تعتمد معظم الولايات في السودان اعتمادًا كبيرًا على تحويلات الحكومة المركزية التي تعكس تقاسم الإيرادات (التحويلات الرأسية)

² دستور السودان لعام 2005

الشكل 4. رصيد المالية العامة للحكومة المركزية، حصة من الناتج المحلي الإجمالي



الشكل 5. توزيع إجمالي التحويلات 2012-2018



تختلف التحويلات من الحكومة المركزية على نطاق واسع عبر الولايات، وتُظهر تشابه بسيط لما يمكن توقعه من صيغة التحويلات. يوضح الشكل (5) توزيع إجمالي التحويلات الحقيقي بين عامي 2012 و 2018. حصلت الخرطوم (13,1) والجزيرة (11,9) على أكبر نصيب من التحويلات في تلك الفترة. ومن ناحية أخرى، حصل إقليم دارفور (شرق، و وسط و غرب)، وولاية النيل الأزرق، وولاية البحر الأحمر على أقل نصيب من التحويلات.

مقارنة بنسبة السكان لكل ولاية، فإن معاناة سكان الولايات الخمس لإقليم دارفور أكثر استمرارًا وحدة عن أي ولاية أخرى. تمثل ولايات إقليم دارفور مجتمعة ما يقرب من 28% من تعداد سكان البلاد، ولكنها تحصل على ما يقل عن 18% من التحويلات. يتعارض ذلك و بشدة مع ما يحدث في الولاية الشمالية، التي تتخطى حصتها من التحويلات ضعف نسبة سكانها. وتزداد عدم منطقية هذا النمط عند النظر إلى التطور النسبي للولايات، وذلك بسبب حصول الولايات الغنية نسبيًا على حصص تحويل أعلى. وهنا يمكن الإشارة إلى العلاقة السببية العكسية، المتمثلة في تطور الولايات بوتيرة أسرع نتيجة لوصولها على موارد أكثر. ولكن استمر هذا النمط حتى في بداية الفترة. ففي عام 2012، احتلت الولاية الشمالية المرتبة الثانية بعد الخرطوم من حيث مؤشرات مستوى المعيشة (مثل، مؤشر التنمية البشرية (HDI) ومؤشر الثروة الشاملة (IWI))، بينما احتلت ولايات إقليم دارفور المراتب الأخيرة. حتى لو اعتبرنا دارفور حالة استثنائية (بسبب الحرب)، لا

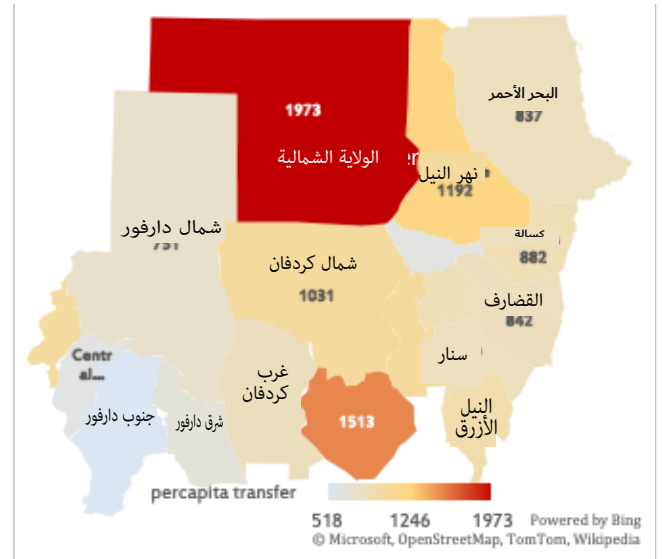
يمكن أن نجادل في عدم منطقية إرسال أموال أكثر نسبيًا إلى سكان الولاية الشمالية أو الخرطوم أو الجزيرة مقارنة بالولايات الأفقر. يوضح الشكل (6) بشكل أكثر وضوحاً كيفية توزيع التحويلات عن طريق النظر إلى التحويلات للفرد والتحويلات كنسبة من إجمالي إيرادات الولاية.

يؤكد نمط التحويلات للفرد (الشكل أ) صحة الاستنتاجات أعلاه: حيث يحصل سكان أفقر الولايات، وهي ولايات إقليم دارفور، على أقل الحصص، بينما يحصل سكان أغنى ولاية، وهي الولاية الشمالية، على أعلى الحصص. ويُستثنى من

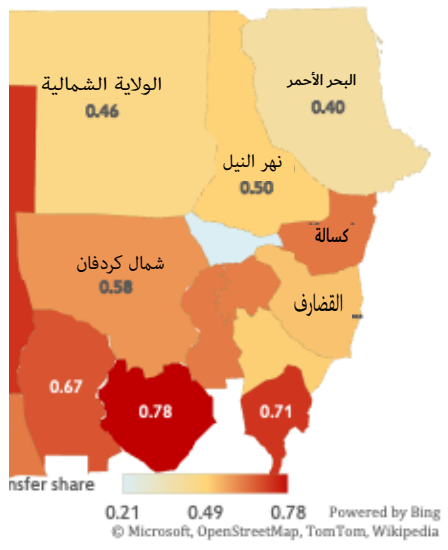
⁴ على الرغم من اعتماد التحليل التجريبي على التحويلات للفرد، نعرض إجمالي التحويلات لإظهار تدفق الموارد من الحكومة المركزية.

الشكل 6. التحويلات الحكومية 2012-2018

أ: التحويلات للفرد



ب: تحويل الحصة في إيرادات الدولة



”ب“ نسبة النفقات الموجهة نحو الخدمات والتي تتراوح بين 10% و28.7%. بينما تميل الولايات الأسوأ حالاً إلى تخصيص نسبة أكبر للسلع والخدمات ولكنها لا تزال متأخرة نتيجة للاختلاف الشاسع في الموارد المتاحة.

إن حلقة الانفراد بالحكم والديمقراطية قصيرة الأجل في السودان، وما نتج عن ذلك من تغييرات عشوائية في تصميم نظام الفيدرالية المالية - يتطلبان إعادة النظر في الاقاليم السودانية الست الأصلية - الخرطوم، والولاية الشمالية، والمنطقة الشرقية (ولاية كسلا)، ومنطقة وسط السودان (ولاية النيل الأزرق)، وإقليم دارفور، وولايات كردفان.⁵ يوضح الشكل 7 الحدود الجغرافية لكل اقليم. تمثلت النتائج الثانوية لتفكيك الحكومات الإقليمية إلى بيروقراطيات متعددة ووحدات إدارية أضعف ماليًا. لذلك، تركز ميزة العودة إلى الوراثة على قدرة مالية أكثر صلابة وبيروقراطية أقل صرامة في الاقاليم-المحليات مقارنة بالولايات-المحليات. ومع ذلك، توجد العديد من المخاطر. يدور الخلاف حول ما إذا كانت القدرة المالية المحلية المحسنة والكفاءات البيروقراطية ستزيد من قدرة الحكومة على تعزيز العدالة الأفقية وتصحيح المظالم التاريخية عبر الولايات. من المنطقي أن وجود ست اقاليم - سيققل من قدرة الجهات الفاعلة على الحشد الاثني في حالة اجتمعت سويًا ضد مجموعة واحدة مهيمنة تمسك بزمام السلطة. في هذه الحالة، توجد حجة مقنعة لعودة السودان إلى النظام السابق للحكومات الإقليمية.

هذه القاعدة درجة تلقي الخرطوم لمعاملة تفضيلية. فعلى الرغم من حصول الخرطوم على الحصة الأكبر من إجمالي التحويلات، إلا أنها صُنفت في المنتصف من حيث نصيب الفرد. ويعتبر هذا تناقضًا حادًا مع تصنيفها في عام 2005 عندما احتلت المرتبة الثالثة من حيث التحويلات للفرد (من بين 16 ولاية). كما أن الخرطوم من الولايات الأقل اعتمادًا على تحويلات الحكومة المركزية، التي تمثل حوالي 20% من إجمالي الإيرادات. لإدراك مدى اختلاف الخرطوم عن بقية الولايات، يمكن النظر إلى نصيبها من التحويلات الذي يساوي نصف نصيب ولاية البحر الأحمر. كما نلاحظ أن إقليم دارفور وكردفان اللذان يعتمدان على الحكومة المركزية لتحصيل ثلثي إجمالي الإيرادات على الأقل، لذلك، تميل الولايات التي تتلقى أقل تحويلات للفرد إلى الاعتماد الأكثر على التحويلات.

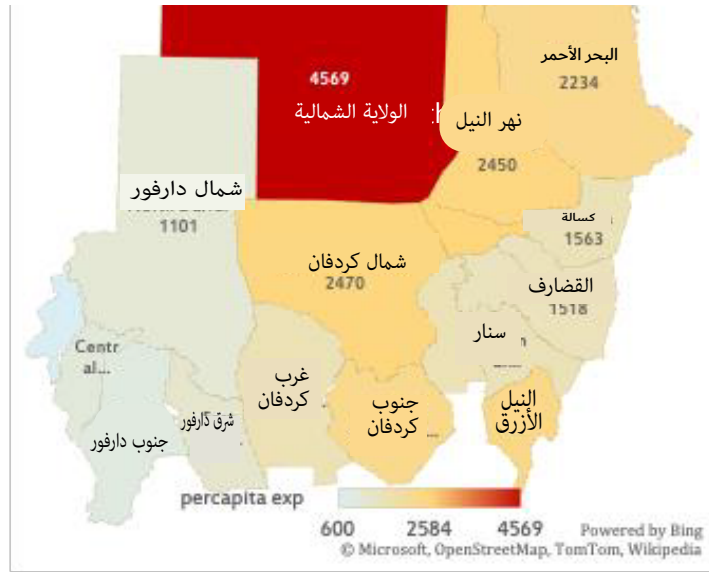
ويجب أن لا نتفاجأ من أن توزيع التحويلات يترجم إلى تفاوت في النفقات. يعرض الشكل 7 (الشكل أ) نفقات الولاية للفرد، ويوضح كيفية تسجيل الولاية الشمالية لأعلى معدل إنفاق للفرد نتيجة لتلقيها أكبر تحويلات للفرد. ومن ناحية أخرى، تسجل الولايات في الجنوب الغربي والجنوب الشرقي من البلاد أدنى معدل إنفاق للفرد. فلا يقتصر الوضع على انخفاض القدرة المالية لهذه الولايات فحسب، بل وحصولها أيضًا على نسبة أقل لنصيب الفرد من الحكومة المركزية.

يوجد بُعد آخر ذو صلة بنفقات الولاية، يتمثل في الحصة التي يتم إنفاقها على السلع والخدمات. يوضح الشكل

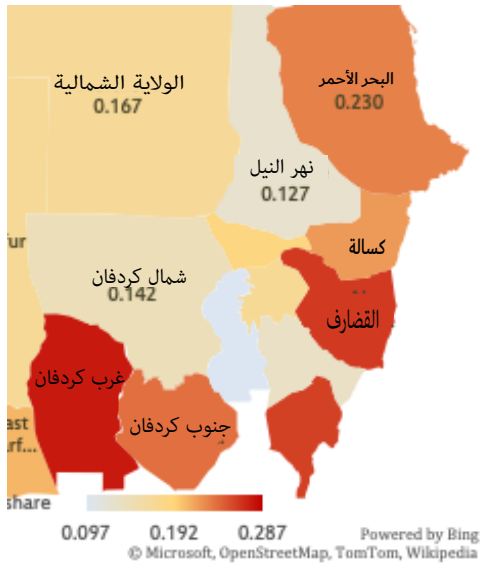
⁵ الشكر موصول لإبراهيم البدوي على طرح السؤال.

الشكل 7. نفقات الدولة ، 2012-2018

أ: إنفاق الفرد



ب: حصة السلع والخدمات



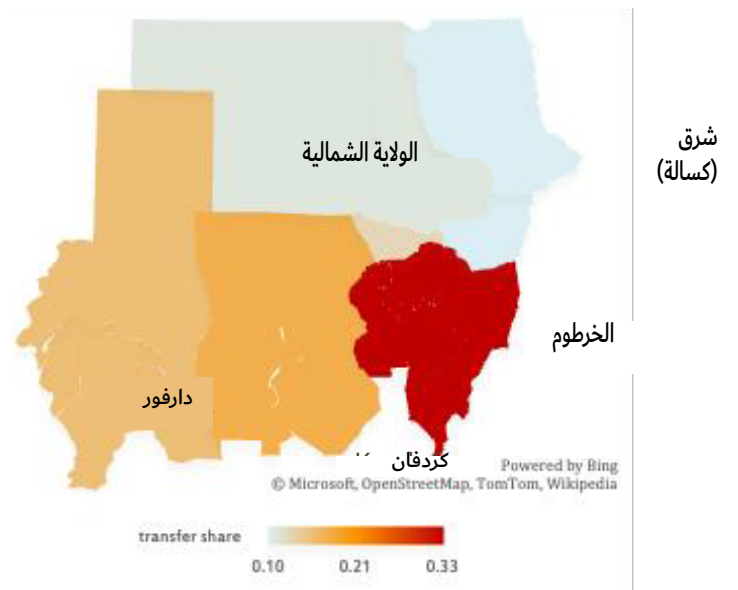
5. خاتمة

بعد ثلاث ثورات شعبية وحروب أهلية امتدت لأكثر من 60 عامًا، كلفت ثروات وأرواحًا، يواجه تطور الولايات في السودان تحديات هائلة. تعد الفجوة الإقليمية الشاسعة في الموارد من الأسباب الجذرية للصراع في السودان. من هذا المنطلق، يفضل أن يحدد صانعي السياسات أولويات

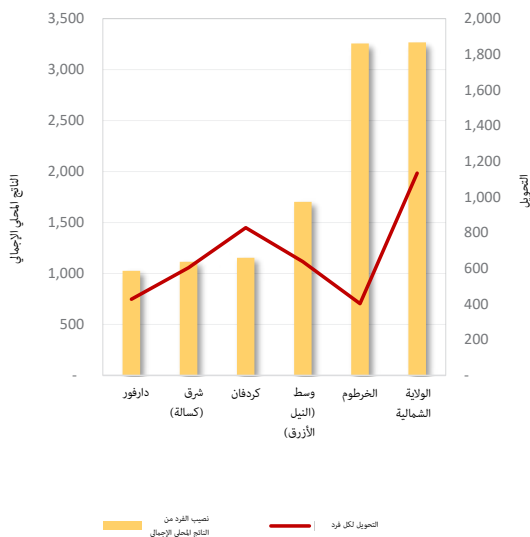
يؤدي تغيير الحدود ببساطة إلى توزيع أكثر إنصافًا لعمليات النقل ولكنه لا يعالج الانحدار الكلي للنظام. يوضح الشكل 8 أعلى نسبة من التحويلات الإجمالية من الخرطوم إلى الوسط (شكل أ). من ناحية أخرى، تظل الشمالية الولاية ذات أعلى معدل تحويل للفرد ونتاج محلي إجمالي (شكل ب). وبالتالي، فإن أي تغيير يتطلب إعادة التفكير في نظام الفيدرالية المالية أيضًا.

الشكل 8. الوحدات الإدارية الأصلية

أ: حصة من إجمالي التحويلات



ب: نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي والتحويلات



قائمة المراجع

- Deng, L. (2016): "Fiscal Federalism: A Framework for Enhancing Transparency and Accountability in South Sudan", Ebony center for strategic studies.
- El-Battahani, A. & Gadkarim (2017). Governance and Fiscal Federalism in Sudan, 1989– 2015: Exploring Political and Intergovernmental Fiscal Relations in a Stable Policy, University of Bergen, CMI.
- Oates, W. (1972), Fiscal Federalism. Harbrace Series in Business and Economics. New York: Harcourt Brace Jovanovich
- Oates, W. (1999). "An Essay on Fiscal Federalism". Journal of Economic Literature, 37, 1120-1149.
- Siegle, J.T., O'Mahony, P. (2019). Assessing the Merits of Decentralization as a Conflict Mitigation Strategy.
- Sulieman, Ibrahim. (2008). "Wealth Sharing and Intergovernmental Transfers in Sudan." Translated by Ali M. Hassan. Unicons Consultancy, Khartoum Sudan. file:///C:/Users/hali/Downloads/Wealth_Sharing.pdf
- UNDP (2013). Fiscal Transfers: Towards a Pro-poor System Assessment of the existing Inter-Governmental Fiscal Transfers System in Sudan. Policy Paper, Mekki M. El Shibly.
- World Bank (2014). Sudan State-level Public Expenditure Review, Volume 2 – Background Papers

تقاسم الثروات ويضعوا تصميمًا لمخطط التحويلات المالية، بحيث يتماشى مع هذا الهدف. كما سيحتاج مثل هذا المخطط إلى معالجة سوء استهداف مستوى احتياج الولايات في النظام الحالي. إن الموازنة الأفضل لصيغة التحويلات باستخدام مؤشرات التنمية البشرية من شأنه تحسين الرفاهية الاجتماعية بالتأكيد.

على نطاق أوسع، تتلقى الحكومة طلبًا ملحقًا من الأفراد في الولايات والأقاليم بتحسين تقديم الخدمات العامة الأساسية - مثل المياه النظيفة، والكهرباء، والتعليم. تتطلب تلبية هذه الأولويات الاستثمار، بالأخص في تطوير نظام الفيدرالية المالية الذي سيمكن المحليات والولايات من زيادة مواردها من أجل تحقيق تنمية محلية. لقد تسبب النظام الحالي الذي يضم 18 ولاية وأكثر من 500 من المحليات في ظهور بيروقراطية غير عملية (مع عدم تحسين تقديم الخدمات أو إشراك المواطنين). ويمكن الخوض في نقاش عن إمكانية تبرير العودة إلى الست حكومات الإقليمية السابقة - دارفور، وكردفان، وشرق السودان، والخرطوم، والنيل الأزرق، وشمال السودان - من منطلق تقليل البيروقراطية والاستعانة بالموارد في استخدامات أكثر إنتاجية.

ويمكن تبرير أن تقليل عدد الولايات من شأنه تحسين الظروف وتسهيل تحقيق المزيد من التماسك العرقي. كما يمكن أخذ تجربة إقليمي دارفور وكردفان أثناء حكم النميري كمثال. يتمثل التحفظ الوحيد في أن إحياء نظام الولايات الست السابقة في السودان دون معالجة تنازلية التحويلات المالية لن يحقق الكثير. إن الفشل في تعويض التفاوتات الهائلة عبر الولايات من شأنه أن يقوض أي مكاسب تم تحقيقها من حيث التماسك الاجتماعي. وعلاوة على ذلك، يتطلب رفع مستوى المعيشة النسبي في الولايات التي خلفت عن الركب استثمارات تتعدى أي مجموعة تحويلات قائمة على الصيغ.

لمحة عن منتدى البحوث الاقتصادية: منتدى البحوث الاقتصادية هو شبكة إقليمية لتعزيز البحوث الاقتصادية عالية الجودة من أجل التنمية المستدامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتأسس منتدى البحوث الاقتصادية عام ١٩٩٣، وتتمثل الأهداف الأساسية لمنتدى البحوث الاقتصادية في بناء قدرات بحثية قوية في المنطقة؛ لتشجيع إنتاج أبحاث مستقلة عالية الجودة؛ ونشر مخرجات البحوث لجمهور واسع ومتنوع. وفي سبيل تحقيق هذه الأهداف، تشمل مجموعة أنشطة منتدى البحوث الاقتصادية إدارة مبادرات بحثية إقليمية مختارة بعناية؛ وتوفير التدريب والتوجيه للباحثين المبتدئين؛ وبناء قواعد البيانات وتوفيرها للباحثين وصانعي السياسات؛ ونشر نتائج البحث من خلال الندوات والمؤتمرات ومجموعة متنوعة من المنشورات. ويقع المقر الرئيسي للمنتدى في مصر، بينما ينتشر زملاء البحث والسياسات من منسوبي المنتدى في بلدان المنطقة المختلفة وكذلك في أنحاء أخرى من العالم.



معلومات التواصل

مكتب منتدى البحوث الاقتصادية
العنوان: 21 شارع السد العالي، الدقي، الجيزة، مصر
صندوق بريد: 12311
هاتف: 603 – 20233318600+
فاكس: 20233318604+
البريد الإلكتروني: erf@erf.org.eg
الموقع الإلكتروني: http://www.erf.org.eg

تابعونا من خلال

