

الفدرالية المالية في السودان

ساره لوغان*
أرليت نيمبو
باريت أوين
موسى صعب
كاميلا ساشيتو

المؤلف الرئيسي*

DIRECTED BY



FUNDED BY



مايو 2021

شكر وتقدير

يرغب المؤلفون في شكر الأشخاص التالية أسماؤهم لمراجعتهم ومدخلاتهم في هذه الورقة:

- ماثيو سترلينج بنسون (كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية)
- ندى عيسى (جامعة جورج تاون)
- مكي الشبلي (مركز مأمون بحيري للدراسات والبحوث الاقتصادية والاجتماعية في إفريقيا)
- شانتيانان ديفاراجان (جامعة جورج تاون)
- تهاني معلا (جامعة هارفرد)
- رجاء مكاي (الحجج الأفريقية)

قائمة جداول

23	الجدول 1 التقسيم الفرعي لاتفاق جوبا للسلام
25	الجدول 2 المسؤوليات الرئيسية لمستويات الحكومة المختلفة وفقاً لدستور عام 1998
26	الجدول 3 المسؤوليات الرئيسية للحكومة دون الوطنية بموجب الدستور القومي الانتقالي
31	الجدول 4 الموارد المالية المخصصة لمستويات الحكم المختلفة وفقاً لدستور عام 1998
31	الجدول 5 صادر الإيرادات المخصصة للولايات
37	الجدول 6 مؤشرات وأوزان التحويلات الفيدرالية (1997-2013)
37	الجدول 7 الصيغ لتخصيص ميزانيات المحافظات

قائمة المربعات

12	المرتبة 1 تعريفات المصطلحات
12	المرتبة 2 ركائز الفيدرالية المالية
13	المرتبة 3 أنواع لامركزية الإيرادات
15	المرتبة 4 أنواع التحويلات المقدمة للحكومات دون الوطنية
16	المرتبة 5 قياس الفيدرالية المالية
36	المرتبة 6 فئات التحويلات إلى الولايات
44	المرتبة 7 مكونات الفيدرالية المالية
47	المرتبة 8 ملخص اللامركزية الرأسية
50	المرتبة 9 ملخص اللامركزية الأفقية

قائمة الرسوم البيانية

8	الرسم البياني 1 الاتجاهات السكانية في السودان (مليون)
8	الرسم البياني 2 إحصائيات السكان في الولايات
9	الرسم البياني 3 نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (جنيه سوداني - الأسعار الثابتة لعام 2020)
10	الرسم البياني 4 المؤشرات الاقتصادية المختارة
11	الرسم البياني 5 اتجاهات مؤشر التنمية البشرية حسب الولاية
28	الرسم البياني 6 اتجاهات إنفاق الحكومة المركزية حسب الفئة
29	الرسم البياني 7 إجمالي النفقات دون الوطنية عبر الولايات
30	الرسم البياني 8 متوسط نصيب الفرد من الإنفاق الحقيقي دون الوطني
30	الرسم البياني 9 متوسط الإنفاق التنامي دون الوطني (% من إجمالي الإنفاق) في الفترة بين عامي 2012-2018
33 ..	الرسم البياني 10 اتجاهات إيرادات الحكومة المركزية حسب الفئة (% من الناتج المحلي الإجمالي)
34	الرسم البياني 11 إجمالي الإيرادات مقابل النفقات في جميع الولايات
34 ..	الرسم البياني 12 مصادر إيرادات الدولة والحكومة المحلية (% من إجمالي الإيرادات) 2018-2000
35	الرسم البياني 13 توزيع إيرادات المصادر الخاصة (متوسطات 2011-2005)
36	الرسم البياني 14 متوسط إيرادات المصادر المحلية
38	الرسم البياني 15 التحويلات دون الوطنية للحكومة المركزية (% من إجمالي الإنفاق)
39	الرسم البياني 16 تفاصيل التحويلات الفيدرالية (% من إجمالي التحويلات الفيدرالية)
40	الرسم البياني 17 إيرادات الولايات (2017)
40	الرسم البياني 18 التحويل الفيدرالي الفعلي حسب الولاية
41	الرسم البياني 19 التحويلات الفيدرالية حسب الولاية
42	الرسم البياني 20 عجز الميزانية والمصادر المالية (% من الناتج المحلي الإجمالي)
45	الرسم البياني 21 نفقات الحكومة على مستوى الولاية والحكومة المحلية مقابل نفقات الحكومة المركزية
46	الرسم البياني 22 إيرادات حكومة الولاية والحكومة المحلية مقابل إيرادات الحكومة المركزية
46	الرسم البياني 23 الثغرة الرأسية - الإيرادات دون الوطنية الخاصة بها (% من إجمالي الإنفاق دون الوطني)
47	الرسم البياني 24 الاختلال الرأسي - مصادر الإيرادات دون الوطنية (% من إجمالي الإنفاق دون الوطني)
49	الرسم البياني 25 الثغرة الأفقية متوسط مصادر الدخل من المصادر الخاصة
50	الرسم البياني 26 الاختلال المالي الأفقي - متوسط مصادر إيرادات الولايات
51	الرسم البياني 27 إيرادات المصادر المحلية (% من الناتج المحلي الإجمالي للدولة) 2018

5	المُلخَص التَّفهِيذِي	1
7	المقدمة	2
7	سياق العمل الحالي بحسب اتفاق جوبا للسلام	2.1
7	البلد والستياق الاقتصادي	2.2
12	إطار العمل المفاهيمي للفيدرالية المالية	3
12	تخصيص النفقات	3.1
13	تعيين الإيرادات	3.2
14	التحويلات بين الإدارات الحكومية	3.3
15	الاستدانة	3.4
15	التأثير الاتحادي/ الوطني على قرارات الولايات/السلطات دون الوطنية	3.5
16	قياس الفدرالية المالية	3.6
17	الفيدرالية كأداة لبناء السلام	4
19	تطور جهود الفيدرالية واللامركزية في السودان	5
19	محاولات مبكرة لتطبيق اللامركزية	5.1
20	التحرك نحو جمهورية فيدرالية	5.2
21	الفيدرالية كأداة لبناء السلام في السودان	5.3
23	بوضوح الجدول أدناه محتوى فصول اتفاق جوبا للسلام بالإضافة إلى نطاقه	
25	الفيدرالية المالية في السودان	6
25	لامركزية الإنفاق في السودان	6.1
31	لامركزية الإيرادات في السودان	6.2
36	اتجاهات التحويل بين مستويات الحكومية	6.3
41	آليات الاقتراض في السودان	6.4
43	التأثير الاتحادي/ الوطني على القرارات دون الوطنية الولائية	6.5
44	قياس الفيدرالية المالية في السودان	7
44	تدابير اللامركزية العمودية	7.1
48	تدابير اللامركزية الأفقية	7.2
51	الروابط المالية والاجتماعية الاقتصادية	8
51	النشاط الاقتصادي ومدخول الإيرادات	8.1
51	المؤشرات الاجتماعية والنفقات دون الوطنية	8.2
52	الخلاصة والتوصيات المتعلقة بالسياسات	9
52	ملخص النتائج الرئيسية	9.1
53	توصيات السياسة العامة	9.2
55	مراجع	10

احتلت قضايا اللامركزية والفيدرالية في السودان حيزاً واسعاً من النقاش السياسي في البلد وفي التاريخ المعاصر. فالسودان بلدٌ كبير ومتعدد الأعراق، لذلك، تُعتبر الفيدرالية كوسيلة لدعم حكم السلطات دون الوطنية الذاتي ومعالجة قضايا التهميش التاريخية والتفاوت الإنمائي الأمر الذي كان بمثابة سبباً أساسياً للصراعات الداخلية في البلد. فمُنذ استقلال السودان، برزت جهود عديدة لتطبيق اللامركزية، غير أنه لم يتم العمل بالعديد منها بشكل تام بسبب المقاومة المركزية لخسارة المناطق المحيطة. وعليه، يلزم الكثير من العمل لتحقيق فيدرالية مالية أوسع.

وقد قدم اتفاق جوبا للسلام الموقع في أكتوبر 2020 فرصة للإصلاح الإنمائي. ونص الاتفاق على تبني الفيدرالية كبند أساسي في الاتفاق. ولأول مرة في التاريخ، يمتلك السودان حكومة مركزية هدفت بإصرار حقيقي إلى تفويض الحكومات دون الوطنية سلطة أكبر، الأمر الذي زاد من احتمالية تطبيق اتفاق جوبا للسلام وتحقيق نتائج إيجابية للبلد إذا نُفذ بالشكل المطلوب. إلا أن تنفيذ اتفاق جوبا للسلام سيرافقه الكثير من التعقيدات والتكاليف إذ لا يمتلك السودان حالياً الموارد الكافية لتنفيذه بنجاح. وبذلك، يعتمد السلام النهائي في السودان على قدرة الحكومة على تنفيذ وعود اتفاق جوبا للسلام وثورة 2018 بشكل أوسع، إذ يُعتبر تحقيق حكم ذاتي أكبر في المناطق شرطاً أساسياً لذلك.

الاستنتاجات الرئيسية

- **إدارة مركزية شديدة للإيرادات** – بالرغم من تفويض مسؤوليات الإيرادات والإنفاق الكبيرة نسبياً لحكومات الولايات والحكومات المحلية في السودان، إلا أن القواعد الضريبية الضعيفة والقدرة المحدودة على إدارة وجمع الضرائب لمعظم الحكومات دون الوطنية نتجت عن جمع مبالغ صغيرة من إيرادات مصادرهم الخاصة والاستمرار في الاعتماد الواسع على التحويلات من الحكومة المركزية.
- **تحويلات فيدرالية منخفضة في السنوات الأخيرة** – نتج عن الاختلالات المالية على المستوى المركزي انخفاضاً في التحويلات المرسله إلى الحكومات دون الوطنية في السنوات الأخيرة. وقد أرغمت الحكومات دون الوطنية على الحد من إنفاقها على نحو واسع مما أدى إلى تراجع نصيب الفرد من الإنفاق إلى المستويات التي كان عليها قبل توقيع اتفاقية السلام الشامل في السودان.
- **تخصيص التحويلات التقديرية وتحديد الشروط** – تم تخصيص سلطة تقديرية للتحويلات من الحكومة المركزية للولايات في السابق بسبب عدم وضوح نظام التخصيص الذي يعتمد على صيغة محددة. كما اعتمدت التحويلات المشروطة على نحو واسع في الماضي بالرغم من تغيير الوضع حالياً واحتلال التحويلات غير المشروطة لـ 69% من مجموع التحويلات المرسله إلى الولايات.
- **الفروقات في نسبة نصيب الفرد من الإنفاق بين الولايات** – يوجد فروقات كبيرة بين الولايات في قدرة جمع الإيرادات بسبب امتلاك بعضها لقدرات إدارة وجمع محدودتين وقواعد ضريبية ضعيفة واقتصادات يصعب فرض ضرائب عليها. وقد أخفقت التحويلات في تحقيق توازن بين نصيب الفرد من الإنفاق مع امتلاك بعض الولايات الفقيرة لمستويات منخفضة من إيرادات مصادرهم الخاصة ومستويات منخفضة أيضاً من التحويلات الفيدرالية التي تعتمد على صيغة محددة. وقد أدى ذلك إلى توسيع الثغرة في الفروقات بين الولايات.
- **غياب المساواة بين المناطق القروية والحضرية** – تركز الإنفاق في المراكز الحضرية في السنوات الأخيرة الأمر الذي أدى إلى تفاقم رقعة عدم المساواة بين القرى والمدن وقشل في معالجة نسب الفقر المرتفعة في القرى.
- **لامركزية سياسية محدودة** – قُوّضت اللامركزية السياسية إلى حد كبير بعد التعيين الرئاسي لحكام الولايات بالرغم من أن الدستور الوطني الانتقالي للعام 2005 كان قد نصّ على انتخاب جميع المستويات الحكومية بشكل مباشر. وتعمل هذه الممارسات على إبقاء الحكومات دون الوطنية تحت سلطة الحكومة المركزية وجعلها أقل تجاوباً مع ناخبها الأمر الذي يضعف الديمقراطية، الشريعة، والمساءلة.
- **التنفيذ المحدود لاتفاقيات السلام** – وقد برز ذلك كظاهرة مشتركة بين جميع اتفاقيات السلام السابقة في السودان. أما اتفاق جوبا للسلام فهو بالطبع اتفاق معقد أكثر ويستلزم قدرة مالية ومؤسسية لتنفيذه أكبر من أي اتفاق سلام سابق.

قضايا متعلقة بالسياسات العامة ينبغي النظر فيها

إنّ الطريق نحو تحقيق فيدرالية مالية فعّالة في السودان سيكون طويلاً حتماً. فتحديد الإنفاق، تخصيص الإيرادات، التحويلات بين مستويات الحكومة، الاستدانة، وتأثير الحكومة الاتحادية/ المركزية على القرارات المتخذة من الولاية/ السلطات دون الوطنية هي جميعها مسائل ينبغي تكييفها بحسب الوضع الحالي في السودان إضافة إلى الجهات الرسمية وغير الرسمية التي تؤثر على الاقتصاد السياسي للبلد. كما ينبغي تنظيم جهود الفيدرالية المالية بحيث تأخذ بعين الاعتبار قدرة الولايات والحكومات المحلية على إدارة مسؤوليات الإنفاق والإيرادات.

تشمل الاعتبارات التي ينبغي تضمينها عند وضع إطار عمل الفيدرالية المالية ما يلي:

- **ضمان قدرة مالية ومؤسسية لتنفيذ اتفاق جوبا للسلام.** وتعتبر مستلزمات تحقيق ذلك من الموارد الكبيرة ويجب الانتباه إلى كيفية تمويلها لا سيما فيما يتعلق بالتعهدات الجديدة المرافقة لعملية التنفيذ.
- **تقسيم الإنفاق وتخصيص الإيرادات بوضوح وتنسيق أكبر** على مختلف المستويات الحكومية من خلال إطار عمل فيدرالية مالية مفصل مخصص للسياق السوداني.
- **زيادة تحصيل الإيرادات على المستويين المركزي ودون الوطني** من الضرائب المنخفضة نسبياً للوصول إلى ناتج محلي إجمالي بنسبة 6%. وتعتبر قدرات تحصيل الإيرادات دون الوطنية الحالية في السودان مكثفة نسبياً، إلا أنه لا يتم جمع سوى جزء صغير من إيرادات مصادرها الخاصة مما يشير إلى حاجة ملحة لبناء القدرة على إدارة وجمع الضرائب دون الوطنية.
- **ضمان توافق تخصيص الإنفاق مع إيرادات الولايات** عبر تعبئة إيرادات مصادرها الخاصة على نحو أوسع وتحويلات فدرالية أكبر. ويخول ذلك الحكومات دون الوطنية إتمام مسؤولياتهم بفعالية وزيادة شرعية ومساءلة الحكومات دون الوطنية.
- **تقسيم حصة الإيرادات على نحو عادل أكثر وشفافية أكبر بين الولايات**، ليس وفقاً لنصيب الفرد من الإنفاق وحسب، بل أيضاً مع الأخذ بعين الاعتبار أهمية معالجة الاختلالات الإنمائية التاريخية في البلد. لذلك، فإن بناء نظام قائم على الأدلة، موضوعي، وشفاف لتخصيص التحويلات هو أمر ضروري.
- **السماح للولايات بممارسة حكم ذاتي أكبر فيما يتعلق باتخاذ القرارات المالية**، بالرغم من الاعتماد المستمر إلى حد ما على التحويلات الفيدرالية عبر استخدام أوسع للمنح غير المشروطة وإجراءات تخصيص موثوقة وشفافة أكثر التي من شأنها أن تحد من نطاق القرارات المتخذة لأغراض السيطرة السياسية. وعليه، ينبغي تمكين الولايات لزيادة عائدات مصادرها الخاصة لدعم حكم ذاتي أوسع.
- **تحسين شفافية المعلومات المتعلقة بالإيرادات بالإضافة إلى نوعية البيانات للقرارات القائمة على الأدلة.** فغياب المعلومات الموثوقة، الحديثة، والمتوفرة للعلن في السودان يحد من صنع السياسات القائمة على الأدلة ومن قدرة المجتمع المدني والسودانيين على مراقبة تدفق الإيرادات أو محاسبة الحكومة.

والأهم من ذلك كله، فإنه لا ينبغي توقع الكثير من تحقيق الفيدرالية المالية لأنها ليست الحل لكل المشكلات. ولكن، الفدرالية المالية جزءاً قيماً من برنامج إصلاحي واسع لدعم انتقال السودان من الهشاشة نحو حكم أكثر ديمقراطية ويتمتع بمحاسبة أكبر.

2.1 سياق العمل الحالي بحسب اتفاق جوبا للسلام

تُعتبر الفيدرالية عنصرًا أساسيًا من الخطاب السياسي حتى قبل تحقيق الاستقلال، إذ كانت الولايات تسعى دائمًا للحصول على استقلال أكبر عن المركز الذي كان يرفض بشدة تفويض الحكم إلى المستويات دون الوطنية. وقد وُضع الانتقال نحو نظام حكم فيدرالي أكثر كنبند أساسي في عدد من اتفاقيات السلام في السودان على مرّ السنوات. واعتبرت الفيدرالية كوسيلة لتحسين عملية تقديم الخدمات العامة ومعالجة التهميش السياسي والاختلالات الإنمائية في البلد التي تشكل الأسباب الرئيسية التي تدفع بالكثير من الصراعات الداخلية. إلا أنه غالبًا ما لا يتم تنفيذ بنود هذه الاتفاقيات بشكل كامل مما يؤدي إلى غياب التقدم نحو لامركزية سياسية ومالية وبالتالي نشوب صراعات وتوترات متكررة.

ومرة أخرى، برزت الفيدرالية في السودان مع توقيع **اتفاق جوبا للسلام في أكتوبر 2020** من قبل الحكومة الانتقالية في السودان وجبهة المقاومة السودانية وهي حلف يتألف من مجموعات المعارضة المسلحة وغير المسلحة. وكما في العديد من اتفاقيات السلام السابقة، نصّ اتفاق جوبا للسلام على تبني **نظام فيدرالي للحكومة** في السودان كنبند أساسي.

وبالرغم من فشل اتفاقيات السلام السابقة على تحقيق المستوى المطلوب من اللامركزية السياسية والمالية، إلا أنه من المؤمل أن يكون تنفيذ اتفاق جوبا للسلام مختلفًا عن أسلافه. ويبرز هذه المرة دعمًا أكبر لتطبيق لامركزية سياسية ومالية جديّة بدعم من عملية انتقالية من حكومة مختلفة كليًا عن أسلافها ومجتمع مدني مشارك إلى حد كبير ومصمّم على كسر الدوامة التاريخية للامركزية في السودان نظريًا ومقاومة المركز لفقدانه للسيطرة على الأطراف عمليًا.

ويبرز اتفاق جوبا للسلام كالاتفاق الأكثر تعقيدًا من بين جميع اتفاقيات السلام الموقعة في السودان إلى حدّ الآن ويستلزم تنفيذه **قدرة مالية ومؤسسية كبيرة**. يتضمن الاتفاق ستة اتفاقات ثنائية موقعة بين الحكومة السودانية وقوات مسلحة مختلفة، تختلف بنود كل واحدة عن الأخرى، ولكنها تمتلك جميعها انعكاسات على المستوى الوطني. والأهم من ذلك، سيعيد الاتفاق تشكيل ولايات السودان الثماني عشر إلى مناطق جديدة وسيصبح السودان اتحادًا غير متناظر حيث تمتلك بعض المناطق قوة أكثر من مناطق أخرى. إلا أنه ينبغي علينا الانتظار لرؤية كيفية تطبيق ذلك عمليًا على أرض الواقع.

وفي محاولة لدعم المباحثات الجارية حول كيفية انتقال السودان نحو نظام حكم فيدرالي أكثر، ركّزنا في هذا التقرير على **الجانب المالي للفيدرالية**. فقمنا بدراسة الأمثلة الدولية المتعلقة بالفيدرالية المالية، البحث في محاولات السودان السابقة لتطبيق الفيدرالية واللامركزية، وتحليل مستوى اللامركزية المالية الحالي في البلد. كما قدّمنا بعض التوصيات وخيارات سياسية ليتم دراستها لضمان فرص نجاح أعلى في الانتقال نحو الفيدرالية عند تنفيذ اتفاق جوبا للسلام من المحاولات السابقة في السودان. وقد استخدمنا معلومات استطعنا تحصيلها من مصادر حكومية ودولية كأساس في التحليل.

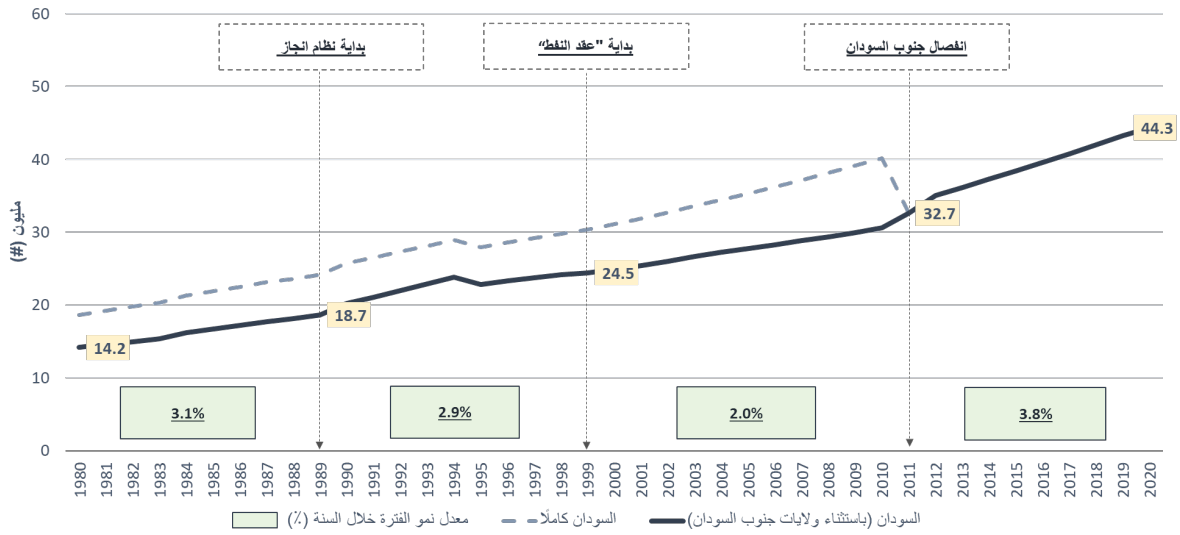
2.2 البلد والسياق الاقتصادي

ترتبط الظروف السياسية، الاقتصادية، والاجتماعية إلى حدّ كبير مع بعضها البعض في السودان. فتأثر الخصائص الديمغرافية للسكان والتغيرات في تركيبة الإيرادات، درجة المركزية، وأنماط التوزيع بشكل مباشر على الاقتصاد السياسي والوضع الأمني في البلد. كما تأثر التحويلات بين مستويات الحكومة على السياسة والتحالفات السياسية وتأثر إجراءات النقش التي ترافق فترات الإصلاحات الاقتصادية في السابق على تقديم الخدمات الأساسية مما شجع بروز مظالم سياسية واجتماعية. يتناول هذا القسم الاتجاهات السياسية، الاقتصادية، والاجتماعية الأساسية هذه في السودان ليقدّم سياقًا لدراسات تحليلية لاحقة.

2.2.1 تعداد السكان

في العام 2020، بلغ عدد سكان السودان ما يقارب 44.3 مليون نسمة عقب طفرة في النمو السكاني في العقد الماضي. من المتوقع أن تكون هذه الاحصاءات غير دقيقة بما أنه لم يتم إجراء إحصاء سكاني منذ العام 2008 وكانت قد شهدت البلاد حركة نزوح كبيرة إليها. وقد قدر عدد سكان السودان بـ 40 مليون نسمة قبل انفصال جنوب السودان إذ كان جنوب السودان يضم حوالي 25% من إجمالي عدد السكان. يعيش في السودان شريحة سكانية كبيرة من الشباب حيث يبلغ أكثر من 20% من السكان أقل من 20 عامًا، و5.6% فقط أكثر من 60 عامًا.

الرسم البياني 1 الاتجاهات السكانية في السودان (مليون)¹



تُعتبر الخرطوم والجزيرة اللتين تحويان أكبر عدد من السكّان حيث يعيش أكثر من 30% من سكّان السودان في هاتين الولايتين. كما تُعتبر هاتان الولايتان الأكثر اكتظاظاً بالسكّان حيث يعيش أكثر من 200 و 300 نسمة في الكيلو متر مربع الواحد، على التوالي (راجع الرسم 2). ومن جهة أخرى، تتميز الولايات ذات حجم أراضي واسع مثل ولاية الشمال، البحر الأحمر، وشمال دارفور بكثافة سكانية منخفضة حيث يعيش أقل من 10 أفراد في الكيلو متر مربع الواحد مما يجعل السودان ذي كثافة سكانية إجمالية تبلغ 22 نسمة للكيلو متر مربع الواحد. وكانت الولايات الأسرع نموًا بين عامي 2008 و 2018 هي الخرطوم، جنوب كردفان، القضارف، وسنار، أما الولايات الأقل نموًا فكانت شمال دارفور، شمال كردفان، والبحر الأحمر خلال المدة ذاتها.

الرسم البياني 2 إحصائيات السكان في الولايات²

الولايات	النمو السنوي (%)		2018	
	2008-1993	2018-2008	% من إجمالي السكان	الكثافة السكانية (لكل كم ²)
الخرطوم	2.7	4.2	19.0	361.0
الشمالي	2.1	3.0	2.2	2.7
نهر النيل	2.4	3.0	3.6	12.4
شمال كردفان	2.9	0.8	5.3	12.0
جنوب كردفان	-0.1	4.1	3.1	16.4
غرب كردفان	2.4	2.2	4.2	15.8
كسلا	2.5	3.5	6.0	68.6
البحر الاحمر	4.9	0.6	3.5	6.8
القضارف	1.1	5.1	5.3	29.3
النيل الازرق	3.3	2.9	2.6	24.2
الجزيرة	1.9	3.6	12.1	218.1
النيل الأبيض	2.3	3.7	5.9	82.0
سنار	1.8	4.1	4.6	50.7
شمال دارفور	4.1	0.9	5.5	7.2
جنوب دارفور	4.4	2.7	9.0	52.3
غرب دارفور	-0.1	3.1	2.4	44.5
وسط دارفور	-0.1	3.1	1.8	22.1
شرق دارفور	4.4	2.7	3.8	28.9
المجموع	2.5	3.1	-	22.8

¹ مصادر عديدة تحدد مرجع: الجهاز المركزي للإحصاء في السودان؛ صندوق النقد الدولي، 2020؛ www.citypopulation.de/en/sudan/؛ بيانات البنك الدولي حول سكان جنوب السودان؛ معدلات نمو الفترة خلال السنة التي تم حسابها كمتوسط هندسي.

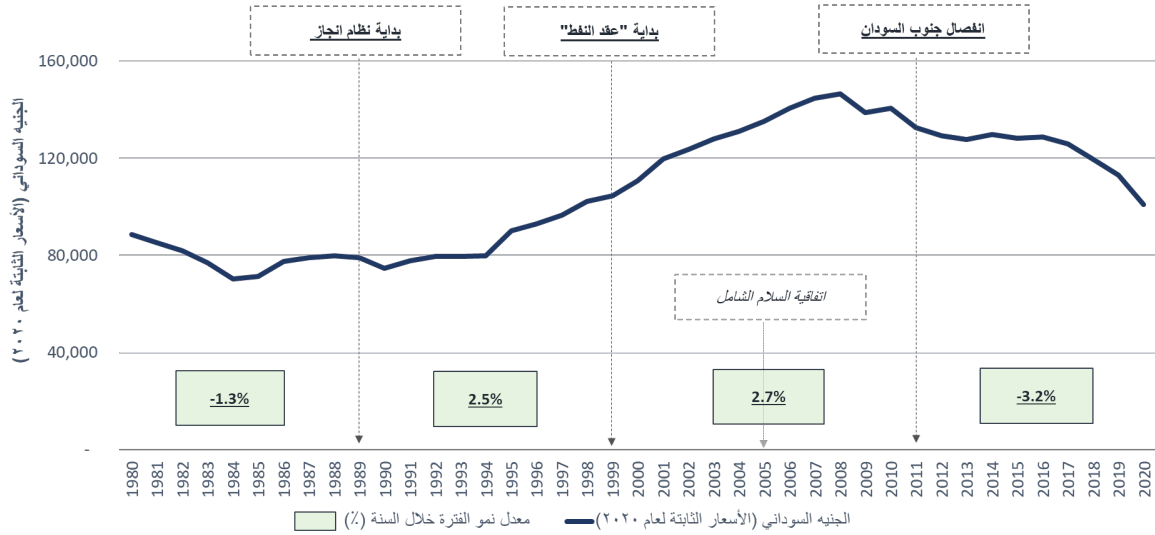
² مصادر عديدة حددت المرجع: الجهاز المركزي للإحصاء في السودان؛ www.citypopulation.de/en/sudan/. ملاحظة: كان وسط دارفور جزءًا من غرب دارفور، وشرق دارفور جزءًا من جنوب دارفور، تم استخدام إحصاءات العام 2008 لفصل 1993 مع زيادة تعديلات.

2.2.2 الجانب الاقتصادي

في ثمانينات القرن الماضي، كان اقتصاد السودان هشاً إلى حد كبير عقب العديد من الصراعات، وضع نقدي غير مستقر، ارتفاع حاد في أعداد النازحين، وموجات الجفاف المتكررة.³ وعليه، شهد الناتج المحلي الإجمالي تراجعاً خلال هذه المدة فُدرت نسبته بـ 1.3%. واستمر الوضع على حاله حتى أوائل التسعينات مع انخفاض في قيمة العملة ومعدلات تضخم أخذت بالارتفاع بسرعة بنسبة تتجاوز 100% سنوياً. ومن خلال اتباع إجراءات تقشّف، تم احتواء نسبة التضخم في منتصف التسعينات وبدأ النمو الاقتصادي بالارتفاع. فسيطرت الخرطوم على النسبة الأكبر من النشاط الاقتصادي في هذه الفترة المبكرة بحسب عده مؤشرات بما في ذلك نشاط الصناعة التحويلية واستهلاك البترول.⁴ وتستمر الخرطوم في احتلالها لمركز الولاية الأكثر نشاطاً اقتصادياً حيث تسيطر على 40% من النشاط الاقتصادي.

وفي أواخر التسعينات، برز استثمار أجنبي مباشر وتطوير للبنى التحتية على مدى واسع في مجال صناعة النفط في السودان. وأدى ذلك إلى ظهور "عصر النفط" حيث شهدت البلاد أعلى نسب من النمو الاقتصادي الذي بلغ 5.3% من نمو الناتج المحلي الإجمالي بين العامين 1999 و2010. وشهد الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي للفرد (في الأسعار الثابتة لعام 2020) ارتفاعاً حيث وصل إلى القمة وبلغ 14500 جنييه سوداني في العام 2008 بعد أن كان قد بلغ 80,000 جنييه سوداني في العام 1994. وكانت سيطرة "صناعة النفط" خلال هذه المدة واضحة لا سيما عند النظر إلى تركيبة الصادرات آنذاك. فقد شكّلت صادرات النفط ما يقارب 85% من مجموع الصادرات بين عامي 2001 و2010، الأمر الذي ساهم بفائض في الحساب الجاري لعدة سنوات. إلا أنّ الطفرة في قطاع النفط، عززت مركزية الإيرادات ووسّعت ثغرة التفاوت المالي في السودان، ممّا أدى إلى زيادة المظالم وأسس لحركات ثورية لاحقاً.

الرسم البياني 3 نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (جنييه سوداني - الأسعار الثابتة لعام 2020)⁵



وقد أثر انهيار قطاع صناعة النفط في السودان وانفصال جنوب السودان على اقتصاد السودان على نحو واسع. فشهدت صادرات النفط انخفاضاً حاداً حيث أصبح الذهب الآن المنتج المصدر الرئيسي بدلاً من النفط. وبلغت قيمة العجز في الحسابات الحالية أكثر من 10% من الناتج المحلي الإجمالي في السنوات الأخيرة، حيث شكّل الدعم المرتفع على السلع الرئيسية سبباً رئيساً لذلك. كما انخفضت حصة الصناعة التحويلية والصناعة في الاقتصاد بنسبة 10% في السنوات العشرة الأخيرة.

كما شهد الناتج المحلي الإجمالي انخفاضاً بنسبة 30% بعد أن وصل إلى القمة في العام 2008 فبلغ 101,000 جنييه سوداني في العام 2020 بالتزامن مع ارتفاع حاد بنسبة البطالة. وفي السنوات الأخيرة الماضية، أصبح الوضع الاقتصادي لا يحتمل مع عجز متزايد الأمر الذي أدى إلى تدهور قيمة العملة بسرعة وارتفاع نسب التضخم بشكل كبير

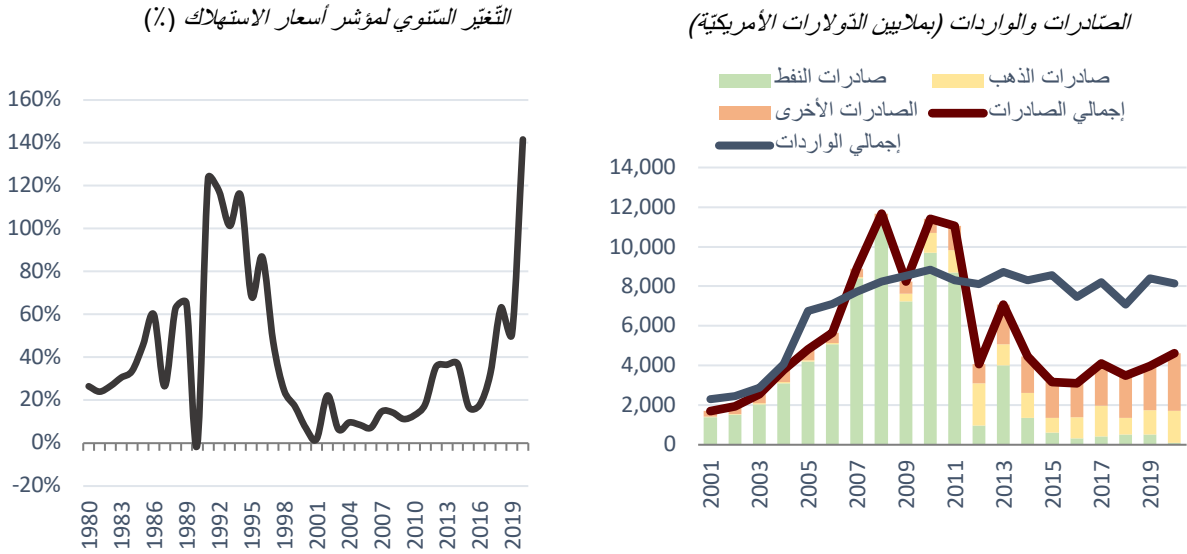
³ مبيتر، 1991.

⁴ كان أكثر من 75% من مؤسسات الصناعة التحويلية الكبيرة متركزاً في الخرطوم بحسب الإحصاء الصناعي للبنك المركزي للعام 2003. وتشير إجراءات استهلاك البترول والطاقة إلى استهلاك الخرطوم للمعدلات الأعلى قبل العام 2000.

⁵ مصادر عديدة حددت المرجع: الجهاز المركزي للإحصاء في السودان؛ صندوق النقد الدولي، 2020؛ www.citypopulation.de/en/sudan/؛ بيانات البنك الدولي حول سكان جنوب السودان؛ معدل نمو الفترة خلال السنة التي تم حسابها كمتوسط هندسي.

انظر الرسم البياني (4). ومن المتوقع أن تساهم الإصلاحات الاقتصادية التي قامت بها الحكومة الانتقالية في العام 2020 وفي أوائل العام الحالي فيما يتعلّق برفع الدّعم عن الوقود وتوحيد سعر صرف العملة الرسمي والمتوازي بالحد من هذه الاختلالات بشكل ملموس.

الرسم البياني 4 المؤشرات الاقتصادية المختارة⁶



2.2.3 الجانب الاجتماعي

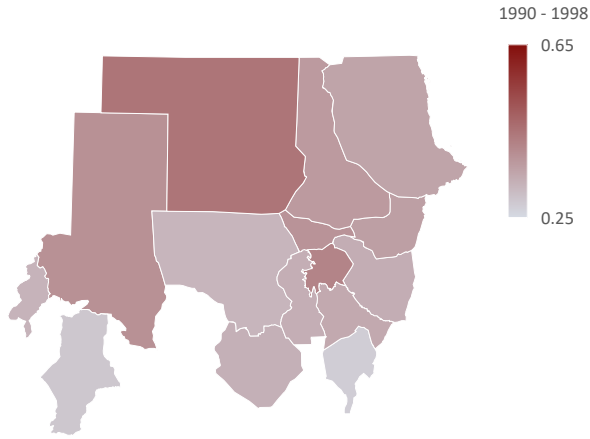
نتج عن النمو الاقتصادي السريع في بدايات القرن الحالي آثارًا إيجابية على الجانب الاجتماعي. فارتفع مؤشر التنمية البشرية في السودان من 0,36 في 1998-1990 إلى 0,49 في 2011-2018. إلا أنّ هذه النسب اخفت فروقات كبيرة في الوضع الإنمائي في البلاد. وقد شهد قطاع التعليم الإيجابيات الأعلى ويليه القطاع الصحي، بينما بقيت قيمة الدخل هي نفسها. وكانت الولايات المركزية والشمالية هي المستفيد الأول من هذه التحسينات حيث بلغ مؤشر التنمية البشرية في ولايات البحر الأحمر، الجزيرة، الخرطوم، الولايات الشمالية، والنيل الأزرق أكثر من 0,5. كما شهد مؤشر التنمية البشرية ارتفاعًا سريعًا في ولاية جنوب دارفور والنيل الأزرق بالرغم من أنّها كانت ذات مؤشرات منخفضة أكثر. وتشير الإجراءات المتخذة للحد من الفقر متعدد الأبعاد لدى البالغين والأطفال على حدٍ سواء إلى تشابه الأنماط بين الولايات.⁷

⁶ صندوق النقد الدولي، 2020؛ صندوق النقد الدولي المقال رقم 4 للعام 2011، 2019، و2020؛ التقارير السنوية للجهاز المركزي للإحصاء في السودان لجميع السنوات الأخرى.

⁷ بالون وداكلوس، 2015

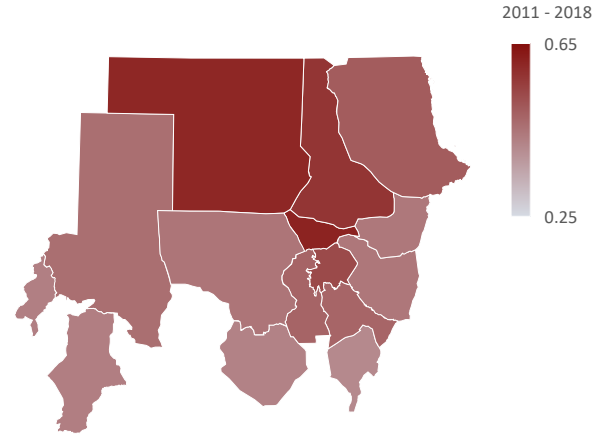
الرسم البياني 5 اتجاهات مؤشر التنمية البشرية حسب الولاية⁸

متوسط 1998-1990
إجمالي السودان: 0.36



Powered by Bing
© Wikipedia

متوسط 2018-2011
إجمالي السودان: 0.49



Powered by Bing
© Wikipedia

⁸Global Data Lab. ملاحظة: كان غرب كردفان منقسماً بين شمال وجنوب كردفان. كان وسط دارفور جزءاً من غرب دارفور، وشرق دارفور جزءاً من جنوب دارفور.

3 إطار العمل المفاهيمي للفيدرالية المالية

تقدّم الخبرة الدّولية بتطبيق الفيدرالية، لا سيّما الفيدرالية الماليّة، عددًا من الاعتبارات التّوجيهيّة للسودان مع طرح نظام فيدرالي جديد للبلد. في هذا القسم، قمنا بوضع ملخّص لعرض شامل للأبحاث السابقة حول مختلف جوانب الفيدرالية الماليّة والتي تشمل: تحديد الإيرادات والنفقات، التحويلات الحكوميّة، الاستدانة، ومدى تأثير الحكومة الاتحاديّة/المركزيّة على حكومات الولايات/دون الوطنيّة.

المربع 1 تعريفات المصطلحات

الفيدرالية يشير بشكل عام إلى طريقة دستوريّة لتنظيم السلطة العامّة، مع الفيدرالية الماليّة تشكل مجموعة من المبادئ التّوجيهيّة التي تحدد العلاقات الماليّة بين المستويات الوطنيّة ودون الوطنيّة للحكومة. تشير الفيدرالية الماليّة إلى توزيع المسؤوليات والضرائب وسلطات الإنفاق بين مختلف مستويات الحكومة في نظام متدرج.

اللامركزيّة هي طريقة لممارسة السلطة العامّة حيث تنتقل السلطة والمسؤوليات من المركز إلى المستويات المحليّة للحكومة، واللامركزيّة الماليّة يشير إلى عمليّة تطبيق المبادئ التي تحدد العلاقات الماليّة بين المستويات الوطنيّة ودون الوطنيّة للحكومة.

تستخدم هذه الورقة في المقام الأول المصطلح "الفيدرالية الماليّة" حيث ينصب تركيزها على المبادئ التّوجيهيّة التي يمكن وضعها دستوريًا في السودان لتحكم تنفيذ نظام حكم أكثر لامركزيّة في السودان.

يعود تفويض السلطة والمسؤوليات إلى المستويات دون الوطنيّة في الحكومة بنتائج إيجابية لا سيّما في مجال تحسين تقديم الخدمات العامّة عبر تقريب الحكومة من المستفيدين، ممّا يسمح بالتّكيف بشكل أفضل مع التّفضيلات المحليّة وتقديم خدمات عامّة مخصّصة ومتكافئة على نحو أوسع في البلاد.⁹ إلا أنّه لا يمكن ضمان تحقيق هذه النتائج الإيجابية نظرًا للحاجة لتحويلات بين الإدارات الحكوميّة لتعزيز المساواة. ففي حال لم يتم تطبيق النظام بالشكل المطلوب، قد تؤدي اللامركزيّة إلى تعقيد أطر العمل الماليّة بين مستويات الحكومة أكثر وإلى تعزيز الفروقات بين الولايات.¹⁰ بالإضافة إلى ذلك، في حين أنّ اللامركزيّة تبدو كأمر ضروري سياسيًا، إلا أنّ بعض الأدلّة تشير إلى أنّها قد تزيد من نسبة الفساد (أو على الأقل تؤدي إلى توجيه الفساد نحو الصّعيد المحلي)، وتتسبب في إفراط في التّظيم وصعوبات في تقديم إصلاحات فعّالة للضرائب وفي المحافظة على استقرار الاقتصاد الكلي.¹¹

المربع 2 ركائز الفيدرالية الماليّة

تختلف أطر العمل الماليّة بين مستويات الحكومة بين الدّول بشكل كبير، ولكنّها تتشابه ببعض النقاط الأساسيّة. يوجد أربعة ركائز أساسيّة مشتركة بين العديد من الأنظمة الفيدرالية الماليّة، وهي:

- تخصيص النفقات،
- تخصيص الإيرادات،
- التحويلات بين الإدارات الحكوميّة،
- الاقتراض.¹²

وقد أضاف بودواي والشاه عامودًا خامسًا، وهو: أهمية تأثير السلطة الفدرالية/الوطنيّة على القرارات دون الوطنيّة/الحكوميّة، الذي يسمح بتقييم مستوى الحكم الذاتي الذي تمارسه المستويات دون الوطنيّة في الحكومة.¹³

3.1 تخصيص النفقات

يعود مصطلح تحديد الإنفاق إلى الطريقة التي يتم من خلالها تعيين المسؤوليات العمليّة التي تتطلّب إنفاقًا بين مختلف المستويات الحكوميّة.

في معظم الدّول الاتحاديّة، يتضمّن الدّستور المسؤوليات العمليّة للحكومات المركزيّة ودون الوطنيّة. وتتشابه عمليّة تحديد الإنفاق في المستويات الحكوميّة بين الدّول وتتضمن نقطتين أساسيتين: المساواة والكفاءة في تقديم الخدمات والسلع العامّة. ويعني ذلك أنّه ينبغي تعيين الوظائف الحكوميّة للمستوى الذي يظهر القدرة على تنفيذ الوظيفة بكفاءة مع مراعاة الآثار المترتبة على المساواة.¹⁴

⁹ أوتس، 1999؛ بودواي وشاه، 2009.

¹⁰ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2020.

¹¹ تانزي، 2000.

¹² أوتس، 1999؛ تانزي وزبي، 2000؛ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2020.

¹³ بودواي والشاه، 2007.

¹⁴ دينج، 2016؛ بونجو، 2019.

بشكل عام، يتم تعيين مسؤوليات الإنفاق التآلية للمستويات الحكومية الثلاث:

- **الحكومة الاتحادية** – يتم تعيين مسؤوليات الإنفاق الإجمالية لتقديم الخدمات والسلع العامة التي تعود بفائدة على **البلد ككل** (مثال: الدفاع، والشؤون الخارجية، والمال والمصارف، والبنى التحتية المحلية).¹⁵
- **الولايات/السلطات دون الوطنية** – يتم تعيين مسؤوليات الإنفاق فيما يتعلق بتقديم السلع والخدمات العامة مثل الصحة، التعليم، الرفاهية، المقدمة ضمن الولايات (مثل الطرقات وأمن الشرطة).¹⁶ يمكن السبب في تعيين المسؤوليات على هذا المستوى باختلاف تفضيلات هذه الخدمات من ولاية إلى آخر فتتحسن كفاءة عملية التقديم وتتساوى من خلال تعديلها بالشكل المناسب. فيكون المسؤولون المنتخبون على مستوى الولاية والعاملين في الخدمة المدنية مسؤولين مباشرة أمام المستفيدين من هذه الخدمات.¹⁷
- **الحكومات المحلية** – يتم تعيين مسؤوليات إنفاق محددة للحكومات المحلية أيضًا فيما يتعلق بتقديم السلع والخدمات العامة (مثال: الطرقات المحلية، والمياه والنظافة، مرافق الترفيه، إلخ). وتتشابه أهمية ذلك مع أهميته على مستوى الولاية تحت مبدأ أن كل ما كانت الحكومة أقرب إلى الشعب، زادت قدرتها على تحديد خياراتهم وتفضيلاتهم بشكل أفضل. ويبرز جدل خاص هنا حول هذه المقاربة في الدول التي تعاني بعض مناطقها من تهميش. وعليه، يُعتبر أسلوب الحكومات المحلية في تمكين المجتمعات المحلية من تحديد أولوياتها أحد النقاط الإيجابية الرئيسية للفيدرالية المالية.¹⁸

يوجد مبادئ اقتصادية وغير اقتصادية أخرى أيضًا يتم اعتبارها خلال تعيين مسؤوليات الإنفاق لمختلف المستويات الحكومية، مثل وفورات الحجم، وكلفة صنع القرار، والتأثيرات غير مباشرة، وإدارة الاقتصادي الكلي، والقدرة المؤسساتية.¹⁹

3.2 تعيين الإيرادات

ينبغي منح المستويات الحكومية دون الوطنية السلطة لزيادة الإيرادات لتمكينها من المساهمة في تمويل مسؤوليات الإنفاق الموكلة إليها.²⁰

تمكّن القدرة المالية الولايات من أداء وظائفها الرئيسية مثل تقديم الخدمات العامة، حيث تُعتبر الحجر الأساس في بناء الدولة. فعندما يدفع المواطنون الضرائب، من المرجح أكثر أن يشاركوا في نقاشات سياسية وأن يكون لهم الرأي في كيفية صرف هذه الضرائب. ومن شأن المشاركة السياسية الأوسع أن تقوي العلاقة الاجتماعية بين الحكومة والمواطنين، لتحسن بذلك شرعية الدولة ومحاسبتها.²¹

ويمتلك مستوى تخصيص الإيرادات في الأنظمة الاتحادية انعكاسات ومستلزمات ينبغي أخذها بعين الاعتبار. وإذا لم تمتلك الحكومات دون الوطنية مصادر إيرادات مستقلة بالشكل الكافي، فإنها ستخسر استقلاليتها وتصبح معتمدة على الحكومة المركزية.²² وفي الوقت عينه، ينبغي أن تمتلك الحكومة المركزية إيرادات كافية لتقوم بتخصيص التحويلات بعدل وكفاءة بين الولايات ولضمان استقرار اقتصادها الكلي الذي من شأنه أن يعود بالفائدة على البلد بكامله.²³

المربع 3 أنواع لامركزية الإيرادات

هناك نوعان من لامركزية الإيرادات:

- **صلاحيات كاملة** فيما يتعلق بالضرائب ذات القاعدة الواسعة، مثل الدخل، والمشتريات، والضرائب على المرتبات (مثال: كندا، والهند، وسويسرا، والولايات المتحدة).

¹⁵دينج 2016؛ ووركو، 2016.

¹⁶دينج، 2016؛ بونجو، 2019.

¹⁷دينج 2016.

¹⁸بونجو، 2019؛ دينج، 2016.

¹⁹أوتس، 1972؛ دينج، 2016؛ ووركو، 2016.

²⁰ليبراتي، 2010.

²¹بروتينغام، 2008؛ بريشارد، 2010/2010.

²²وركو، 2016.

²³بونجو، 2019.

- نظام تمتلك من خلاله الحكومات دون الوطنية **سلطة تقديرية محدودة** على الضرائب ذات قاعدة واسعة (مثال: استراليا وألمانيا).²⁴

كما يُسمح للمستويات الحكومية دون الوطنية **الاقتراض** بحسب جدارتها الائتمانية كطريقة لتحسين فرصها في زيادة إيراداتها.

وفي حين أنّ عملية تخصيص مسؤوليات الإنفاق لمختلف المستويات الحكومية هي متشابهة بين مختلف البلدان، إلا أنّ عملية تخصيص مصادر الإيرادات تختلف إلى حدّ كبير كونها تعتمد على الترتيبات الدستورية وقدرات إنتاج الإيرادات في كلّ دولة. وتعرض الأبحاث السابقة حول الفيدرالية المالية مجموعة من المبادئ العامة التي يتم من خلالها تخصيص الضرائب بين الحكومات الاتحادية/المركزية وحكومات الولايات/دون الوطنية، وهي التالية:

- **تجمع الحكومة الاتحادية/المركزية - الضرائب التالية:**
 - الضرائب التي تساهم باستقرار الاقتصاد الكلي
 - الضرائب التصاعديّة التي يتم إعادة توزيعها والتي تحدّ من تشوهات النشاطات الاقتصادية المحليّة
 - الضرائب على عوامل الإنتاج المتنقلة لتفادي التشوهات في موقع النشاط الاقتصادي
 - الضرائب على الموارد الطبيعية الموزّعة على نحو غير متساو على كافّة الأراضي الوطنيّة.²⁵
- **تجمع حكومة الولاية/دون الوطنيّة - الضرائب التالية:**
 - الضرائب على العوامل غير المتنقلة مثل العاملين ذوي الدخل المنخفض والممتلكات
 - الرسوم الضريبية ورسوم وأعباء المستفيدين.

من خلال عملية تخصيص بعض الضرائب للحكومات دون الوطنية، يمكن لهذه السلطات التصرّف بحريّة في جمع الضرائب وتغيير رسوم الضرائب الخاصّة بها مع التأكيد على بقاء بعض الضرائب التي قد تؤدي إلى بروز تنافسية بين الحكومات دون الوطنية بيد الحكومة المركزيّة.²⁶

3.3 التحويلات بين الإدارات الحكومية

تُستخدم التحويلات الماليّة بين المستويات الحكومية لضمان توافق الإيرادات مع حاجات الإنفاق على مختلف المستويات الحكومية دون الوطنيّة.²⁷

تُعتبر التحويلات بين الإدارات الحكومية ميزة بارزة للإيرادات دون الوطنيّة في معظم الدّول وتُستخدم لمشاركة الإيرادات/إعادة توزيع الثروات. عادةً ما تهدف التحويلات الحكومية بين مستويات الحكومة إلى تصحيح الاختلالات الماليّة (رأسياً وأفقياً)، تعديل والحد من انعكاساتها المشتركة على الولايات القضائية وضمان معيار وطني أكثر عدلاً لتقديم الخدمات العامّة.²⁸ وفي السياق عينه، يتوقع من الحكومات دون الوطنيّة تقديم تحويلات متساوية للحكومات المحليّة ضمن اختصاص كلّ منها.

التحسينات والتّعديلات المطلوبة فيما يتعلّق بالنقاط التالية:

- تقع **الاختلالات الماليّة الرأسيّة** عندما لا يتم تمويل إنفاق الحكومات دون الوطنيّة بشكل كامل عبر مصادر إيراداتها الخاصّة، أي عندما يتم تطبيق لامرزيّة على مسؤوليات الإنفاق أكثر من مسؤوليات الإيرادات.²⁹
- تقع **الاختلالات الماليّة الأفقيّة** عند وجود اختلاف بين الحكومات دون الوطنيّة في الثغرة الموجودة بين إيراداتها وإنفاقها.³⁰
- تقع **انعكاسات الولايات القضائية** عندما تتعدى فوائد خدمات الولاية لمجتمعه المحلي حدود الولاية وتستفيد منها مجتمعات الولايات الأخرى.³¹

²⁴ بودواي وشاه، 2007

²⁵ شاه، 1991؛ ليراني، 2010.

²⁶ شاه، 1991.

²⁷ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2020.

²⁸ بودواي وشاه، 2009.

²⁹ الباتاهاني وجادكرم، 2017.

³⁰ الباتاهاني وجادكرم، 2017.

³¹ مارتنيز-فازكيز وبوكس، 2001.

هناك نوعان من التحويلات إلى الحكومات دون الوطنية:

- التحويلات المشروطة، التي تُعرف بمنح ذات هدف محدد، أو منح محددة، أو منح قطاعية، أو منح تصنيفية، أو منح مخصصة.
- التحويلات غير المشروطة، التي تُعرف بالمنح الموحدة أو ذات هدف عام.³²

تمكّن التحويلات المشروطة الحكومة المركزية من ممارسة سلطة أكبر على إنفاق الحكومة دون الوطنية، مما يجبر الولايات على أن تكون أكثر استجابة لطلبات الحكومة المركزية (بدلاً من ناخبها).

3.4 الاستدانة

قد يُسمح لبعض المستويات الحكومية دون الوطنية بالاستدانة بحسب جدارتها الائتمانية كطريقة لتعزيز فرصها في زيادة إيراداتها.

ثمة العديد من الطرق لتحديد إلى أي مدى يمكن لمختلف المستويات الحكومية أن تستدين. فبعض الدول الفدرالية لا تسمح لحكومات الولايات بالاستدانة على الإطلاق، بينما تسمح بعض الدول الأخرى باستدانة حكومات الولايات محلياً بدون الاستعانة بمصادر دولية.³³ ففي كندا، والولايات المتحدة، والبرازيل تتمتع المستويات الحكومية باستقلالية تامة للاستدانة دولياً ومحلياً طالما أنّ الاستدانة تتوافق مع سياسات الميزانية والاقتصاد الكلي.³⁴

ويعود النقاش حول صلاحية حكومات الولايات على الاستدانة بأنه في حال أخذت قرضاً ما، فإنّ الحكومة المركزية تصبح مسؤولة عن تسديد هذا القرض الأمر الذي له انعكاسات كبيرة على الاقتصاد الكلي.³⁵ وبالرغم من أنه يمكن لبعض الولايات الاستدانة محلياً فقط، قد تكون بعض الولايات كبيرة جداً وذو مركز سياسي فتصبح الحكومة المركزية مضطرة على التّدخل وتسديد القروض في حال فشلت حكومة الولاية بذلك. وهذا يحفز حكومات الولايات على الاستدانة بشكل مفرط.

وبما أنّ الضمانات وأنظمة الاستدانة دون الوطنية لا تتمتع بالقوة الكافية، فإنّه من الأفضل أن تتحكم الحكومة المركزية بالسلطة التامة على الدين العام وتفادي تفويض الحكومات دون الوطنية سلطة الاستدانة إلى حين تعديل الضمانات والأنظمة بطريقة تصبح فيها استدانة الحكومات دون الوطنية أقل خطورة.³⁶

3.5 التأثير الاتحادي/ الوطني على قرارات الولايات/السلطات دون الوطنية

بغض النظر عن لامركزية أي سلطة، تؤثر الحكومة الاتحادية دائماً على قرارات الحكومات الوطنية وحكومات الولايات المالية.

ويتفاوت نفوذ الحكومة الاتحادية في درجة تدخله في القرارات. ففي حالات التّدخل القسوى، بمقدور الحكومة الاتحادية الاطاحة بتشريع الولاية أو فرض اجراءات محددة. أما في حالات التّدخل الأقل، فيمكن للحكومة المركزية التأثير على القرارات عبر فرض شروط على التحويلات المالية. ويجبر اعتماد الولايات على التحويلات الفدرالية أن تكون أكثر تجاوباً مع مصالح الحكومة المركزية.

وتعتبر هذه المسألة مصدرًا للتوتر إلى حدّ ما في الأنظمة الاتحادية وقد تكون سبباً رئيسياً لعدم كفاءة النظام الفيدرالي. ونظرًا لتدخّل الحكومة المركزية، فإنّها قد تحد من الانعكاسات الإيجابية للفيدرالية واللامركزية، لا سيّما تلك المتعلقة بإعطاء سلطة تقديرية للحكومات المحلية وحكومات الولايات على صنع القرارات.³⁷ كما أنّ الحد من الحكم الذاتي دون الوطني بشكل كبير قد يولّد قاعدة لبروز مظالم. وفي الجهة المقابلة، فإنّ السّماح للحكومات دون الوطنية بمستوى عالٍ من الحكم الذاتي قد يصعب على الحكومة المركزية جمع وإعادة توزيع الإيرادات بفعالية وبعدل بين الولايات.

³²بونجو، 2019؛ البنك الدولي، 2014.

³³بونجو، 2019؛ دينج، 2016.

³⁴ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2020.

³⁵ تانزي، 1996.

³⁶ رودين، 2006.

³⁷ بودواي وشاه، 2007.

المربع 5

قياس الفدرالية المالية

المكونان الأكثر قابلية للقياس في الفيدرالية المالية هما:

- **قدرة الإنفاق** - تمثل مدى تحكّم المستويات الحكومية دون الوطنية بالإنفاق العام، بما في ذلك تحديد كيفية تنظيم الخدمات وكيفية تخصيص التمويل
- **الاستقلالية الضريبية** - تمثل مدى تحكم الحكومة دون الوطنية بالسياسات الضريبية، مثل الحق في تقديم أو إلغاء ضريبة، وفرض الرسوم الضريبية، وتحديد القاعدة الضريبية.³⁸

وتختلف أطر العمل المالية بين المؤسسات الحكومية ولكن تتشابه ببعض النقاط الرئيسية. فعلى سبيل المثال، في جميع دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، بلغت **قدرة الإنفاق** لامركزية أعلى من جمع الإيرادات. ففي هذه الدول، أصبح معدل إنفاق الحكومة دون الوطنية ثلث إجمالي الإنفاق الحكومي وخمس إجمالي الإيرادات في العام 2015.³⁹ ويشكل الإنفاق دون الوطني ربع إجمالي الإنفاق العام كمعدل عالمي، مع تراجع هذه النسبة إلى 16% في الدول الأفريقية.⁴⁰ وتبرز فروقات كبيرة بين الدول، فعلى سبيل المثال في العام 2014، نرى في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أن إيرادات الحكومة دون الوطنية كجزء من إجمالي الإيرادات تراوحت بين 50% في كندا و10% في إيرلندا وقبرص.⁴¹ وفي أفريقيا، بلغت نسبة الإيرادات دون الوطنية في إثيوبيا 60% من إجمالي الإيرادات مقابل 9.1% في زيمبابوي.⁴²

أما فيما يتعلق **بالاستقلالية الضريبية**، تمتلك الحكومات المحلية/حكومات الولايات في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية سلطة تقديرية تامة على أكثر من 70% من إيراداتها الضريبية. وتأتي نسبة 15% من إيراداتهم من الضرائب المشتركة حيث ينبغي على حكومات الولايات الموافقة على صيغة محددة حول كيفية مشاركة هذه الإيرادات. وتمارس الحكومات المحلية حكم ذاتي تام أو شبه تام على ما يقارب 13% من إيراداتها فقط كمعدل عام. أما بالنسبة لـ62% من إيرادات الضرائب، فتحفظ الحكومات المحلية بدرجة من الاستقلالية في اتخاذ القرار مع بعض القيود من الحكومات الاتحادية وحكومات الولايات.⁴³

³⁸ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2020.

³⁹ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2020.

⁴⁰ تتوفر البيانات حول مجموعة من الدول في أفريقيا، راجع المرصد العالمي للحكومات دون الوطنية، 2020.

⁴¹ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2020.

⁴² المرصد العالمي للحكومات دون الوطنية، 2020.

⁴³ دورتي، هاردينغ وريشوفسكي، 2019. تشير هذه الإحصاءات إلى أمثلة من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. إلا أن الإحصاءات حول الاستقلالية الضريبية وسلطة الإنفاق تتفاوت بشكل كبير بين الدول وتعتمد على عوامل عدة.

بالإضافة إلى مشاركة السلطات الإدارية والمالية بين مختلف المستويات الحكومية واحتمال تقديم آليات لتوفير خدمات أكثر كفاءة وعدلاً بحسب التفضيلات المحلية، استخدمت الفيدرالية أيضاً بشكل متزايد كأداة لبناء السلام لا سيما في الدول المتأثرة بصراعات داخلية.⁴⁴ يتناول هذا القسم بعض الأدلة حول ذلك ويدرس العوامل الرئيسية المطلوبة لضمان نتائج إيجابية من تطبيق الفيدرالية.

فالدول التي تتمتع بدرجة عالية من التنوع العرقي، والديني، والاجتماعي، والثقافي تنظر بشكل متزايد في تنفيذ إصلاحات فيدرالية كتنوعية محتملة بين خيار دولة موحدة وخيار الانفصال، كوسيلة للمحافظة على الوحدة الوطنية مع الأخذ بعين الاعتبار تطلعات الأقليات.⁴⁵ ويبرز الجدل حول ما إذا كانت الفيدرالية قادرة بالفعل على إدارة القضايا الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية المعقدة، بالإضافة إلى دمج المصالح المتباينة، والسيطرة على التغيرات المطالبة بحكم الذاتي، والصراعات الولائية. ولكن من المؤكد أن تحقيق تعايش سلمي عبر نظام حكومي متعدد المستويات هو أمر لا يمكن ضمانه أبداً.

وبحسب بيرميو، المؤيد للفيدرالية كأداة لبناء السلام، أن الفيدرالية قادرة على احتواء مجموعات الأقليات بسلام، وعزل الصراعات، وتقديم رد ديمقراطي على التوترات العرقية-الثقافية.⁴⁶ ويشير هانوم أن الفيدرالية تمثل النموذج السياسي الأمثل في المجتمعات المتعددة في مرحلة ما بعد الصراع لأنها ترضي لمجموعات الأكثرية والأقلية.⁴⁷ ويمكن للمجموعات دون الوطنية أن تمارس سلطة كبيرة على السياسات التي تمهدها، مثل السياسات المتعلقة باللغة أو التعليم، بالإضافة إلى تأثيرها ومشاركتها بعمليات صنع القرار على المستوى الفيدرالي. ويمكن أن تكون الحكومة الاتحادية راضية بالنموذج الفيدرالي كونه يحد من الطلب على الانفصال.

ويدعي سنايدر وبرانكاتي، المعارضين للفيدرالية كأداة لبناء السلام، أن للفيدرالية سجلاً سيئاً جداً في إدارة وحل الأزمات.⁴⁸ فبحسب ادعائهم، قد تعمل الفيدرالية على تعزيز الهويات العرقية وتهميش بعض المجتمعات وتسمح للحكومات دون الوطنية بتبني قوانين تمييزية. ومن شأن ذلك أن يزيد من احتمال نشوب صراعات عرقية بما في ذلك الصراعات على الانفصال. بالإضافة إلى ذلك، يدعي لويس أن الفيدرالية نظام معقد جداً (i) يفترض مسبقاً نظام ديمقراطي مستقر، (ii) يتضمن سكان ذي ثقافات سياسية متوافقة مع النظام، (iii) ويظهر الحكومة على أنها على استعداد لتفويض السلطة.⁴⁹ نظرياً، لا تمتلك الدول المتأثرة بالصراعات هذه الميزات مما يحد من قدرتها على إقامة أنظمة اتحادية فعالة.

باختصار، لن تمنع الفيدرالية نشوب صراعات كما أنها لن توقفها، بل إنها بمثابة أداة مؤسساتية لمعالجة الصراع بأسلوب أكثر فعالية وبعيداً عن العنف.⁵⁰

في هذا السياق، نتناول بعض العوامل التي نعتبرها ذات أهمية خاصة لضمان فعالية النظام الفيدرالي وقدرته على تنظيم الصراعات بنجاح في دولة ما:

- قدرة مالية ومؤسسية كافية لتنفيذ النظام الفيدرالي بفعالية، بما في ذلك العمليات الإصلاحية التي غالباً ما تستلزم الكثير من الموارد. وتستلزم زيادة مسؤوليات الحكومات دون الوطنية من هذه الحكومات أن يكون لديها القدرة والسلطة على إتمام هذه المسؤوليات بفعالية. قد لا تتوفر القدرة المالية والمؤسسية دائماً، لا سيما في الدول الفقيرة والنامية.
- التوزيع الفعال للكفاءات والمسؤوليات – من خلال بعض الأسئلة مثل "من يقرر حول ماذا وعلى أي أساس؟" أساسية والتي هي طروحات جوهرية لأي دولة ذات تصميم مؤسسي يعمل على تفويض السلطة إلى مستويات حكومية أدنى. وبما أن العديد من الصراعات في المجتمعات المنقسمة يمكن ربطها بالصراع حول الحصول على صلاحيات تشريعية وحكم ذاتي أكبر، فإن من شأن التوزيع المناسب للمسؤوليات المساهمة بحل مستدام للصراعات.

⁴⁴ غرومز، 2010؛ دينج، 2016.

⁴⁵ سيغل وأوماهوني، 2019.

⁴⁶ بيرميو، 2002.

⁴⁷ هانوم، 2004.

⁴⁸ سنايدر وبرانكاتي، 2006.

⁴⁹ لويس، 2014.

⁵⁰ لويس، 2014.

- تتوافق مسؤوليات الإيرادات مع مسؤوليات الإنفاق في جميع المستويات الحكومية⁵¹ ويمكن ذلك جميع المستويات الحكومية من العمل بفعالية والناخبين من محاسبة الحكومة على أداؤها.
 - مساءلة الحكومات دون الوطنية أمام مواطنيها- بالرغم من أنه غالبًا ما تكون الصراعات العنيفة نتيجة لعدم تقديم الحكومات الخدمات المطلوبة لمواطنيها أو لكونها مسؤولة أمام الناس، فإن الفيدرالية لن تستطيع معالجة غياب المساءلة بدون تطبيق إصلاحات إضافية لتعزيز الديمقراطية والاستجابة لمطالب المواطنين.
 - شفافية الإيرادات المرتفعة- تُعتبر أهمية شفافية الإيرادات التي تتمثل بضمان وصول الجميع إلى نفس المعلومات الكاملة حول تدفق الإيرادات وكيفية إنفاقها أمرًا ضروريًا لتخفيف التوترات والمحافظة على الاستقرار. ويمكن للمجتمع المدني، ووسائل الإعلام، وغيرها من مراقبة والإشراف على أداء الحكومة فقط إذا كانت لديهم المعلومات اللازمة لأداء هذه الأدوار الهامة.
- تختلف طرق تبني الفيدرالية وتطبيقها كأداة لبناء السلام إلى حد كبير من بلد إلى آخر. ولكن في جميع الحالات، ينبغي اتخاذ قرارات بشأن الجوانب المالية للفيدرالية: تحديد الإنفاق، وتخصيص الإيرادات، والتحويلات بين المستويات الحكومية، والاستدانة، ومدى تأثير الحكومة المركزية على الحكومات دون الوطنية فيما يتعلق بكيفية تفاعل هذه الجوانب مع ما هو مطلوب في الحكم الذاتي. إن فهم الجوانب المهمة بالنسبة للمجتمع المدني، حركات التمرد الحالية/السابقة وغيرها، وكيفية دمج هذه الجوانب في النظام الجديد هو الذي سيشكل التوازن الذي يمكن تحقيقه بين الحكومات دون الوطنية والحكومة المركزية.

⁵¹ جيبى، 2020.

منذ الاستقلال، شهد السودان أنظمة سياسية متعددة، بدءًا من الديمقراطية ذات الأحزاب المتعددة ووصولًا إلى حكم عسكري استبدادي. أدت هذه التحولات إلى حدوث تغييرات في الحكم وفي أطر عمل الفيدرالية التي أثرت بدورها على التنمية الاقتصادية والاستقرار السياسي والأمني في البلاد.⁵² في هذا القسم من التقرير، نعرض بعض النقاط الأساسية من جهود الفيدرالية واللامركزية في تاريخ السودان.

عانى السودان من صراعات داخلية مختلفة منذ الاستقلال. وتتضمن بعض المظالم المتكررة الكامنة وراء هذه الصراعات عدم المساواة في مستوى التنمية بين الولايات، وسوء تقديم الخدمات الأساسية، وغياب مشاركة جميع الجهات في تقاسم السلطة السياسية/صنع القرار، بما في ذلك التهميش العرقي - اللغوي والثقافي.⁵³ وبهدف تسوية اختلالات التنمية ومعالجة هذه المظالم، وافقت الحكومة في بعض الأحيان على الانتقال إلى نظام حكم فيدرالي أكثر مع تفويض سلطة أكبر للولايات والحكومات المحلية. وفي حين أن بعض الولايات كانت بلا شك أكثر تهميشًا من غيرها، إلا أن العديد من المظالم تخطت الحدود العرقية، وغير شاملة في صنع القرار السياسي الذي تمثل بقضية واسعة النطاق ومشاكل في تقديم الخدمات حتى في الولايات الأكثر تقدمًا.

ففي وقت سابق، ظهرت محاولات لتطبيق فيدرالية ولامركزية أوسع التي غالبًا ما كانت تأتي بعد توقيع اتفاقيات السلام كجزء من جهود فرض السلام، حيث تم إنشاء ولايات ومناطق ومناصب حكومية جديدة مقابل السلام من حركات التمرد المحلية. وبالرغم من تكريس اللامركزية المالية والسياسية في إطار العمل القانوني في السودان، إلا أن التنفيذ كان ضعيفًا وغير مكتمل، وظل الاتجاه نحو المركزية قائمًا بشكل عام.

شهدت فترات الحكم العسكري في السودان بشكل عام إعادة هيكلة أكبر لنظام الحكم مقارنة بالفترات المدنية. فقد كان الحكام العسكريون مندفعين لضمان سيطرة مركزية على الأطراف بهدف استمرارية النظام، بينما كان لدى الحكام المدنيين/الديمقراطيين رؤية أقل قوة لإعادة هيكلة السلطة بين المركز والأطراف. ولكن يبدو أن الدافع القائم حاليًا لتحويل السودان نحو نظام حكومة اتحادية أكثر هو الأول من نوعه في تاريخ السودان حيث يسعى نظام غير عسكري إلى تقديم هذا التغيير الجوهرى لنظام الحكم في البلاد.

5.1 محاولات مبكرة لتطبيق اللامركزية

الترتيبات الاستعمارية - قبل استقلالها في العام 1956، حاولت السلطات الاستعمارية البريطانية إنشاء مجالس حكومية محلية على غرار المجالس المحلية البريطانية في محاولة 'لتحديث' أطراف السودان. وتتمتع هذه المجالس المحلية بمركز مؤسساتي قانوني ومسؤوليات محددة. وكان يتوجب عليها ممارسة سلطتها على مجموعة كبيرة من الأنشطة المحلية إذ كانت مسؤولة عن تقديم بعض الخدمات وجمع بعض الإيرادات.⁵⁴ كانت المجالس المحلية تعتمد بشكل كبير على التحويلات من الحكومة المركزية وكان الدافع الأساسي لهذه الجهود هو الحكم غير المباشر، الذي سعى صراحة إلى الحفاظ على سيطرة المركز على الأطراف، بدلًا من إعطاء أي استقلالية لمستويات الحكومة دون الوطنية.

قانون الحكم الشعبي المحلي لعام 1971 - أدخل هذا التشريع في فترة ما بعد الاستقلال تدابير مهمة لتطبيق اللامركزية، حيث قسّم السودان إلى عشر مقاطعات وفوض بعض الوظائف مثل التعليم والصحة للمجالس المحلية، إلى جانب سلطات ضريبية مماثلة.⁵⁵

اتفاقية أديس أبابا لعام 1972 - بعد 17 عامًا من الصراع بين شمال السودان وجنوبه، تم توقيع اتفاقية أديس أبابا في عام 1972 بين حكومة نميري السودانية وحركة جنوب السودان.⁵⁶ نصت اتفاقية أديس أبابا على هيكل اتحادي للسودان وتم تضمينها في قانون الحكم الذاتي المحلي للمناطق الجنوبية لعام 1972 وبالتالي في الدستور الدائم لعام 1973.⁵⁷ وعليه، تم تشكيل حكومة المنطقة الجنوبية ومنحها استقلالية كبيرة في الحكم، بما في ذلك سلطة جباية الضرائب.⁵⁸ وقد أدى ذلك إلى نشوء اتحاد غير متماثل في السودان، حيث تمتعت المنطقة الجنوبية باستقلالية لم تحظ بها المناطق الأخرى. ومع

⁵² الباتاهاني وجودكريم، 2017.

⁵³ ياسين، 2008.

⁵⁴ بونجو، 2019؛ الباتاهاني وجودكريم، 2017.

⁵⁵ بونجو، 2019.

⁵⁶ بونجو، 2019.

⁵⁷ أومو، 2005.

⁵⁸ بونجو، 2019.

ذلك، منح الدستور الدائم لعام 1973 نيميري سلطة للهيمنة على المنطقة الجنوبية ومن ثم إلغائها، الأمر الذي نفذه بالفعل في العام 1983.⁵⁹

قانون الحكومة الولاية لعام 1980 - قدم هذا القانون حكومات ولائية جديدة مثلت مجموعات من الولايات، إلا أنه لم يتم منحها سلطات ضريبية إضافية إلى جانب تلك الممنوحة لها تحت سلطة الولايات بحسب قانون الحكم المحلي الشعبي لعام 1971.⁶⁰ والجدير بالذكر أنه وبموجب هذا التشريع، مُنحت المناطق سلطات أقل بكثير من تلك الممنوحة للمنطقة الجنوبية بموجب اتفاقية أديس أبابا، نتيجة للمقاومة السودانية الشمالية لحكم ذاتي ولائية، الأمر الذي شعر الكثيرون أنه يهدد الوحدة الوطنية.⁶¹

5.2 التحرك نحو جمهورية فيدرالية

على الرغم من بعض المكاسب التي تحققت في إطار جهود اللامركزية السابقة، ظلّ السودان خاضعاً لنموذج الحكومة الموحدة حتى عام 1995. ومنذ ذلك الحين، يمكن ملاحظة الانتقال نحو الفيدرالية في السودان في التطورات الرئيسية التالية:

المرسوم الدستوري لعام 1995: تبنى السودان في العام 1995 المرسوم الدستوري الثاني عشر للانتقال نحو نظام حكم فيدرالي.⁶² وقد نصّ المرسوم الدستوري حينها أن السودان جمهورية اتحادية ذات ثلاثة مستويات حكومية (الاتحادية، الولاية، والمحلية) لضمان المشاركة الشعبية، والمشاورة، والتعبئة لتحقيق العدالة في توزيع السلطة والثروة.⁶³ كما تم زيادة عدد الولايات من 9 إلى 26 ولاية مع تخصيص مسؤوليات الإنفاق والإيرادات وفقاً لذلك. كانت عشرة من هذه الولايات واقعة في الجنوب والتي كانت عملياً غير موجودة لأن حكومة الخرطوم لم تكن تسيطر على معظم هذه الأراضي.⁶⁴

أعطيت حكومات الولايات أربعة مصادر للإيرادات، على النحو المنصوص عليه في الدستور:

- التحويلات من الميزانية الفيدرالية من خلال صندوق دعم الولايات الشمالية
- تحويلات خارج الميزانية من الحكومة الفيدرالية بنسبة 43٪ من تحصيل الضريبة على القيمة المضافة،
- 10٪ من أرباح المؤسسة العامة
- جمع الإيرادات المباشر من الضرائب والرسوم ورسوم المستخدم.⁶⁵

كما سُمح للدول بالاستدانة من مصادر محلية. فقد كانت إيرادات الحكومة المحلية تتألف من الضرائب على الممتلكات، والنقل المحلي، والإنتاج الحيواني المحلي، والضرائب أو الرسوم المحلية الأخرى.⁶⁶

دستور العام 1998 - على الرغم من إنشائه هيكلاً فيدرالياً رسمياً في السودان، وتحديد مسؤوليات مختلف المستويات الحكومية، ونصّه على بعض الحقوق الأساسية، إلا أنّ دستور العام 1998 عكس نظاماً موحداً ذي أيديولوجيات إسلامية متشددة وحكومة اتحادية مارست سلطة قوية على الولايات.⁶⁷ ففي العام 1999، بعد وقت قصير من اعتماد هذا الدستور، أعلن الرئيس البشير حالة الطوارئ وحلّ المجلس التشريعي وأوقف العمل بأحكام هامة من الدستور، بما في ذلك تلك المتعلقة بهيكل الحكومة المحلية في مختلف الولايات.⁶⁸

اتفاق السلام الشامل في العام 2005 - تم توقيع اتفاق السلام الشامل بين حكومة السودان والحركة الشعبية/الجيش الشعبي لتحرير السودان، وهي حركة التمرد الرئيسية في جنوب السودان. وقد قدّم الاتفاق مجموعة من الترتيبات المؤسسية التي هدفت إلى تحسين النظام الفيدرالي الحالي في السودان ووضع حد للحرب الأهلية السودانية المستمرة منذ عقود.⁶⁹ وتضمن اتفاق دارفور للسلام، الذي تم توقيعه بعد مدة قصيرة في العام 2006، بعض الشروط المشابهة. وقد نتج عن اتفاق السلام الشامل وضع الدستور القومي الانتقالي للعام 2005.

⁵⁹ جونسن، 2014.

⁶⁰ بونجو، 2019.

⁶¹ جونسون، 2014.

⁶² محمد، 2020؛ ياسين، 2008.

⁶³ المادة الأولى من دستور العام 1998.

⁶⁴ جونسن، 2014.

⁶⁵ محمد، 2020؛ أوما، 2005.

⁶⁶ أوما، 2005.

⁶⁷ أوما، 2005.

⁶⁸ اللجنة التحقيقية الدوائية لدارفور بإشراف الأمين العام للأمم المتحدة.

⁶⁹ بونغو، 2019؛ أوما، 2005.

الدستور القومي الانتقالي للعام 2005 - قسّم المجلس الوطني الانتقالي السودان إلى 18 ولاية، وحدّد أسس انتقال السلطة والروابط بين المستويات الحكومية، كما حافظ على ثلاثة مستويات حكومية (الاتحادية والولائية والمحلية) مع المجالس التشريعية والحكام المنتخبين في كل مستوى.⁷⁰ وهدف اتفاق السلام الشامل والدستور القومي الانتقالي الى معالجة الفوارق الولاية من خلال تقاسم ثروات أكثر عدلاً، والتي أصبحت قضية أكثر أهمية مع ارتفاع إيرادات النفط.

الإعلان الدستوري للعام 2019 - عقب الإطاحة بالرئيس السابق البشير في أبريل العام 2019، تم توقيع إعلان/وثيقة دستورية جديدة بين المجلس العسكري الانتقالي وقوى التحرير والتغيير في 4 أغسطس 2019. وقد حافظ الإعلان على المستويات الحكومية الثلاث (الاتحادية والولائية والمحلية) وطالب بمجلس سيادة لحكم للسودان للفترة الانتقالية الممتدة حتى ثلاث سنوات. ويعمل مجلس السيادة على تعيين رئيس مجلس وزراء وحكومة جديدة. وقد تشابه الإعلان مع الدستور القومي الانتقالي للعام 2005 وجميع دساتير الولايات في السودان وتمّ تعديله جزئياً في العام 2020 لينضمّن بنود اتفاق جوبا للسلام.

اتفاق جوبا للسلام في السودان لعام 2020 - في 3 أكتوبر 2020، وقّعت الحكومة الانتقالية في السودان اتفاق جوبا للسلام مع الجبهة الثورية السودانية، وهي تحالف من جماعات المعارضة المسلحة وغير المسلحة. أكدّ اتفاق جوبا للسلام مرة أخرى على الحاجة إلى تنفيذ نظام حكم فيدرالي في السودان، ومن المتوقع أن تمهد الطريق لإطار عمل فيدرالي جديد يتم تنفيذه بعد الفترة الانتقالية السياسية الحالية.

5.3 الفيدرالية كأداة لبناء السلام في السودان

للسودان تاريخ طويل من الصراعات الداخلية، حيث أنّ النضال من أجل المزيد من الاستقلالية والوصول إلى الموارد على مستوى الولايات والمستوى المحلي كان دافعاً مشتركاً لحركات التمرد. بدأت أولى هذه الحركات الانفصالية في العام 1962 في الجنوب بقيادة حركة أنيانبا، وقد تبعها حركات انفصالية أخرى. أصبح من الواضح أنّ أي مفاوضات سلام يجب أن تعالج مسائل تقاسم الثروة والتنمية غير المتكافئة عبر الولايات، أي المسائل التي أدت إلى هذه الصراعات. كما وأصبح التخصيص الأكثر عدلاً وشفافية للموارد والمشاركة الأفضل في الشؤون السياسية من الوسائل الضرورية التي يمكن للحكومة من خلالها إنهاء النزاعات. تم توضيح هذه الترتيبات في اتفاقيات السلام التي تم توقيعها بين الحكومة والفصائل المسلحة المختلفة على مر السنين.⁷¹

5.3.1 اتفاق السلام الشامل 2005

أدى توقيع اتفاق السلام الشامل في العام 2005 إلى إنهاء الصراع بين الحكومة السودانية والحركة الشعبية/الجيش الشعبي لتحرير السودان في جنوب السودان. نصّ اتفاق السلام الشامل على إجراء استفتاء على استقلال جنوب السودان، وقد أجري هذا الاستفتاء في العام 2011 وأدى إلى إنشاء دولة جنوب السودان المستقلة.⁷² تضمّن اتفاق السلام الشامل أيضاً أحكاماً تنصّ على تطبيق نظام حكم فيدرالي في السودان، واعترفت أنّ تقاسم الإيرادات يجب أن يعكس الالتزام بنقل السلطة واللامركزية في صنع القرار فيما يتعلق بالتنمية وتقديم الخدمات والحكم.

زادت تحويلات الحكومة المركزية إلى الولايات بشكل كبير بعد اتفاق السلام الشامل، ويرجع ذلك غالباً إلى إيرادات النفط، بهدف تحسين تقديم الخدمات العامة وتوسيع نتائج التنمية. بالإضافة إلى ذلك، نصّ الدستور القومي الانتقالي على أنّ الولايات الشمالية (أي تلك التي ليست ضمن جنوب السودان) لها الحق في سنّ قوانين لزيادة تحصيل الإيرادات من خلال مجموعة متنوعة من الضرائب المحلية ورسوم المستخدم. تمّ تكليف الحكومة الاتحادية بصلاحيّة تحصيل الإيرادات الجمركية وضرائب أرباح الأعمال وضرائب الدخل الشخصي وضريبة القيمة المضافة. بالإضافة إلى ذلك، كان من المقرّر أن تحصل الحكومة الاتحادية على إيرادات غير ضريبية، خاصة من النفط.

أنشأ الدستور القومي الانتقالي أيضاً الآليات التالية:

- **الصندوق القومي للإيرادات** - يهدف إلى تجميع جميع الإيرادات التي يتم تحصيلها على المستوى الوطني لصالح أو من قبل الحكومة الوطنية وتديرها الخزانة الوطنية. يغطي الصندوق القومي للإيرادات جميع الحسابات والصناديق الفرعية التي يتم فيها جمع الأموال المستحقة للحكومة أو الإبلاغ عنها أو إيداعها.
- **مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية** - تهدف إلى ضمان الشفافية والعدالة في تخصيص الأموال للحكومة المركزية والولايات، وفقاً للمعدلات أو النسب المئوية المحددة. تشمل مسؤوليات المفوضية ما يلي:
 - التأكّد من أنّ مدفوعات التسوية (المنح) من الصندوق القومي للإيرادات يتم تحويلها على الفور إلى المستويات الحكومية المعنية.

⁷⁰ البنك الدولي، 2014؛ الدستور القومي الانتقالي، 2005.

⁷¹ ياسين، 2008.

⁷² جونسون، 2014.

■ ضمان الاستخدام والتّكاسم المناسبين للموارد الماليّة.

نجم اتفاق السّلام الشّامل في إنهاء عقدين من الصراع العسكري في المنطقة الجنوبيّة، لكنها كانت أيضًا موضع إشكالٍ من بعض النواحي. والأهم من ذلك، أنّها لم تحل العديد من الدّوافع الكامنة وراء الصراع بالكامل، أو فشلت في معالجة تقاسم السّلطة بين الفصائل المختلفة داخل السّودان أو المظالم الناتجة عن النزاعات الأخرى التي اندلعت في البلاد، بما في ذلك في دارفور في العام 2003، وفي جبال النوبة بجنوب كردفان في العام 2002 (على الرغم من أنّ النزاعات في جنوب كردفان يمكن إرجاعها إلى العام 1984)، وفي شرق السّودان في العام 2006.⁷³ إنّ بعض المظالم المشتركة الكامنة وراء هذه الصراعات كانت التّهميش السّياسي، ونزع ملكيّة الأراضي، والتّفاوتات في التّمنية عبر الولايات، والتّقديم الضعيف للخدمات الأساسيّة.⁷⁴ في محاولة لقمع هذه النزاعات الأخرى، وقّعت الحكومة السّودانيّة اتفاقيتي سلام إضافيتين مع الفصائل المسلحة في البلاد هما: اتفاق سلام دارفور مع الحركات المسلحة في دارفور والموقعة في أبوجا واتفاق سلام شرق السّودان مع الحركات المسلحة في شرق السّودان والموقعة في أسمرّة، وكلاهما في العام 2006.⁷⁵

نصّ اتفاق السّلام الشّامل والدستور القومي الإنتقالي كذلك أنّه يجب أن يتم انتخاب سلطات حكومة الولاية والحكومة المحليّة مباشرةً، ومع ذلك فقد تم انتخاب محافظي الولايات مباشرة في انتخابات 2010 فقط. وفي العام 2015، أقرّ البرلمان تعديلًا دستوريًا يسمح للرئيس بتعيين المحافظين. أدى التّعيين الرئاسي لمحافظي الولايات إلى الحد من الاستقلال السّياسي على المستوى دون الوطني ومنح الحكومة المركزيّة سيطرةً أكبر على الشؤون السّياسيّة للولايات، الأمر الذي يُضعف أحد المبادئ الأساسيّة للفيديريّة.⁷⁶

ولأنّ اتفاق السّلام الشّامل أدّى في النهاية إلى انفصال جنوب السّودان، أثار ذلك المخاوف بشأن ما إذا كانت الفيديريّة في السّودان ستحافظ على إتحاد البلاد أو ستعزز الميول الانفصاليّة وتضعف الهويات الجماعيّة/الوطنيّة. يمكن لتقاسم السّلطة والفيديريّة الماليّة إمّا تحفيز الحركات الانفصاليّة أو تشجيع المزيد من الدّعم دون الوطني للوحدة – ويعتمد تطوّر الأمور على طبيعة التّسوية السّياسيّة وترتيبات الحكم.⁷⁷ يعتمد تحديد النتيجة أيضًا على المعالجة الحقيقيّة للدوافع الكامنة وراء النزاع بشكل حاسم، بما في ذلك من خلال التّفويض الفعّال لشروط اتفاقيّة السّلام.

من الناحية النظريّة، تسمح الفيديريّة بتقاسم السّلطة وتوفير أساسًا محتملًا لتسوية سياسيّة نهائيّة في سياق السّودان، حيث اندلعت الصراعات بشكل أساسي نتيجةً للتّهميش والتّمنية غير المتكافئة. ومع ذلك، فإن الإخفاق في تنفيذ جميع أحكام اتفاقيات السّلام السّابقة، بما في ذلك الأحكام التي تتطلب المزيد من المساواة في تقاسم الثروة، يعني أنّ اتفاقيات السّلام السّابقة لم تحقق سلامًا مستدامًا في السّودان. كان من الممكن أن يؤدي التّفويض الفعّال إلى التّخفيف من حدة المظالم وربما تعزيز الفيديريّة داخل سوادن موحد. وبدلاً من ذلك، أدى ضعف التّفويض إلى تجدد الصراع في مناطق مختلفة من البلاد.

5.3.2 اتفاقية جوبا للسلام 2020

في 3 أكتوبر من العام 2020، وقّعت الحكومة على اتفاق جوبا للسلام مع الجبهة الثوريّة السّودانيّة. ويعدّ الاتفاق إنجازًا ملحوظًا وخطوةً مهمّةً نحو إنهاء فترةٍ طويلة من الصراع.⁷⁸ ويؤسس للانتقال الديمقراطي والإصلاح الاقتصادي في السّودان. كما أنّه يُشير إلى إعادة التّزام الحكومة السّودانيّة بتنفيذ الفيديريّة في جميع أنحاء البلاد، على الرغم من أنّ الشكل الذي سيبدو عليه هذا النظام الفيديريالي المستقبلي لا يزال قيد المناقشة والاتفاق.

يتضمّن اتفاق جوبا للسلام عدة فصول تغطي مجموعةً واسعةً من القضايا، بما في ذلك تقاسم السّلطة والثروة، وملكيّة الأراضي، والإصلاحات والتعويضات، والعدالة الانتقاليّة والترتيبات الأمنيّة الانتقاليّة، وعودة اللاجئين والنازحين داخليًا.⁷⁹ يتضمّن اتفاق جوبا للسلام أيضًا مصفوفات التّفويض التي تحدد المواعيد النهائيّة لتنفيذ عددٍ كبيرٍ من المشكلات. يحدّد الفصل الأول من اتفاق جوبا للسلام اتفاقًا حول القضايا الوطنيّة، وتتألف الفصول السّبعة التّاليّة من اتفاقيات ثنائيّة بين حكومة السّودان والفصائل المسلحة المختلفة، ويغطي الفصل الأخير الأحكام العامّة للاتفاق.

ثمّة اهتمامٌ كبير بالمسائل الماليّة والضرائب واقتسام الإيرادات في اتفاق جوبا للسلام، وكان لا بدّ من إنشاء مؤسسات معيّنة للإشراف على هذه الجوانب:

- **الصندوق القومي للإيرادات** - من المفترض أن يشبه هذا إلى حدّ بعيد الصندوق القومي للإيرادات الذي تم إنشاؤه في إطار الدّستور القومي الإنتقالي، والذي يهدف إلى تجميع جميع الإيرادات المحصلة على المستوى الوطني لصالح أو من قبل الحكومة الوطنيّة وتديرها الخزنة الوطنيّة.
- **المفوضيّة القوميّة للإيرادات** - يتعين على المفوضيّة ضمان الشّفافيّة ومعالجة الطرق المختلفة التي يتم من خلالها توزيع الإيرادات من خلال [توزيع جديد] منصف أفقيًا ورأسياً، [...] لا سيّما في المناطق/المقاطعات التي تضررت من الحرب

⁷³ ياسين، 2008.

⁷⁴ ياسين، 2008.

⁷⁵ ياسين، 2008.

⁷⁶ البطحاني وجادكرم، 2017.

⁷⁷ فاجيت وآخرون، 2015.

⁷⁸ تشاتام هاوس، 2020.

⁷⁹ الصندوق الانتقالي للاتحاد الأوروبي من أجل أفريقي، 2020.

والظلم التاريخي. كما تلتزم المفوضية بعدم حرمان الحكومة الفيدرالية أو أي جهة أخرى من مستحقاتها المالية.⁸⁰ تتمتع المفوضية بصلاحيات واسعة للإشراف والرقابة على جميع الأموال المودعة في الصندوق القومي للإيرادات، من أجل تخصيص حصص الإيرادات الوطنية للحكومة المركزية وللمناطق، ووضع المعايير التي سيتم بموجبها توزيع المخصصات.⁸¹

سيكون تنفيذ اتفاق جوبا للسلام في السودان **معدداً للغاية** نظرًا لاحتوائه على ستة اتفاقيات ثنائية مختلفة بين الحكومة الانتقالية في السودان والفصائل المسلحة المختلفة، وهي اتفاقيات سيتم تنفيذ شروطها بشكل متزامن. هذه الاتفاقيات الثنائية لها آثار وطنية، ويبدو أن شروط كل اتفاق ثنائي قد لا تكون متوافقة تمامًا مع بعضها البعض، لكن هذه الشروط قد تصبح أكثر وضوحًا مع مرور الوقت.

ثمة أيضًا العديد من المجالات التي تفتقر إلى الوضوح الكافي أو التي قد تثير مبالغٍ محتملة، وهذا ما يحتاج إلى أن يُدار بعناية. على سبيل المثال، تختلف الصلاحيات الممنوحة للمناطق بموجب الاتفاقيات الثنائية. مثلًا، تم تخصيص سلطات أوسع للنيل الأزرق وكردفان أكثر من دارفور، الأمر الذي أنشأ طبقات متعددة من عدم التوازن في الاتحاد السوداني المقترح، حيث لم يتضح بعد كيف يجب التعامل مع المناطق التي لا يشملها اتفاق جوبا للسلام.⁸² وكمثال آخر، يجب أن يكون لكل منطقة ترتيباتها وآلياتها ومؤسساتها الأمنية الانتقالية الخاصة بها، ولكن يتوقع من جميع الجماعات المسلحة الاندماج في نفس قوات الأمن القومي. تبقى كيفية التوفيق بين هذه الأنواع من الترتيبات مع بعضها البعض غير واضحة أبدًا، ولا شك أنه سيكون من الصعب للغاية إدارتها في الممارسة العملية.

سيطلب تنفيذ اتفاق جوبا للسلام أيضًا **قدرة مالية ومؤسسية** غير اعتيادية. إن نطاق الاتفاق كبير والإصلاحات المتوقعة مرهقة للغاية. سيتم توسيع الحكومة لتشمل قادة المعارضة والمليشيات، وسيتم توسيع قوة الأمن الوطني من خلال دمج الميليشيات المسلحة. يجب إعادة اللاجئين والمشردين داخليًا واتخاذ تدابير العدالة الانتقالية. من المقرر أن تتلقى دارفور 750 مليون دولار أمريكي سنويًا من الحكومة المركزية لتصبح المنطقة، و 348 مليون دولار أمريكي لصندوق إعادة الإعمار والتنمية لشرق السودان.⁸³ سيطلب التنفيذ مستوى من القدرة على تحقيق الإيرادات لا يملكه السودان، كما أنه من غير المحتمل أن يتلقى دعمًا كافيًا من المجتمع الدولي لتغطية متطلبات التنفيذ.

سوف يزيد النهج المعقد والمكلف لاتفاق جوبا للسلام من القدرات المحدودة بالفعل وهذا يعني أن التأخير في تنفيذ أي من الاتفاقيات الثنائية أو أي أولوية متصورة لمنطقة على أخرى قد تُفضي إلى مظالم، التي تؤدي بدورها إلى تكرار الصراع بالنظر إلى الشروط التي سيتم تنفيذها، فإن اتفاق جوبا للسلام في السودان هو بلا شك أكثر عرضة لعقبات التنفيذ من اتفاقات السلام السابقة التي لم يتم تنفيذ شروطها بالكامل في كثير من الأحيان بسبب قيود القدرات المالية والمؤسسية (فضلاً عن الافتقار إلى الإرادة السياسية في بعض الحالات).

يوضح الجدول أدناه محتوى فصول اتفاق جوبا للسلام بالإضافة إلى نطاقه.

الجدول 1 التقسيم الفرعي لاتفاق جوبا للسلام⁸⁴

العنوان	النطاق الجغرافي	النطاق
الفصل الأول اتفاق القضايا القومية بين الحكومة الانتقالية والأطراف الموقعة على اتفاق السلام	مستوى وطني	تقاسم السلطة؛ إدارة العاصمة الوطنية؛ واللجان الوطنية؛ والمؤتمر الدستوري؛ ومؤتمر نظام الحكم؛ والإصلاح القضائي؛ والانتخابات؛ قضايا أخرى (البيئة، والمسيحيون وأعضاء الديانات الأخرى، التشريعات المناهضة للعنصرية، إلخ).
الفصل الثاني اتفاق السلام بين الحكومة الانتقالية وحركات الكفاح المسلح - مسار دارفور	مستوى وطني، شمال دارفور وجنوب دارفور وغرب دارفور وشرق دارفور ووسط دارفور	تقاسم السلطة؛ تقاسم الإيرادات، ووقف دائم لإطلاق النار؛ والترتيبات الأمنية الانتقالية؛ والعدالة الانتقالية؛ والتعويض، إلخ.
الفصل الثالث اتفاق سلام بين الحكومة الانتقالية والحركة الشعبية/ الجيش الشعبي لتحرير السودان - قطاع الشمال الجبهة الثورية حول قضية السودان في المنطقتين (النيل الأزرق وجنوب وغرب كردفان).	مستوى وطني النيل الأزرق، جنوب كردفان، غرب كردفان	توزيع المسؤوليات والموارد المالية؛ إصلاح الخدمة المدنية؛ إعادة الإعمار والتنمية؛ البيئة من بين أمور أخرى

⁸⁰اتفاق جوبا للسلام 2020، المادة 23، المادة 14.2، العلي، 2021.

⁸¹اتفاق جوبا للسلام 2020، المادة 15.3-15.1، العلي، 2021.

⁸²العلي 2021.

⁸³اتفاق جوبا للسلام 2020، اتفاق دارفور، المادة 29.6، اتفاق الجبهة الشرقية، المادة 7.5.

⁸⁴اتفاق جوبا للسلام 2020، العلي 2021.

المبادئ العامة للحكم؛ الحقوق الأساسية والعدالة الانتقالية؛ تقاسم السلطة؛ القضايا الاجتماعية والصحية والاقتصادية	مستوى وطني المنطقة الشرقية (ولايات البحر الأحمر والقضارف وكسلا)	الفصل الرابع اتفاق مسار شرق السودان بين الحكومة الانتقالية والجبهة الثورية السودانية
الزراعة والقضايا الاقتصادية؛ الصندوق القومي للتنمية	مستوى وطني المنطقة الوسطى (ولايات الخرطوم والجزيرة والنيل الأبيض وسنار)	الفصل الخامس اتفاق بين الحكومة الانتقالية والجبهة الثورية السودانية/ المسار الشمالي
وقف دائم لإطلاق النار؛ القيادة والسيطرة على الأراضي؛ إصلاح الشرطة؛ التسريح ونزع السلاح وإعادة الإدماج؛ عودة النازحين واللاجئين	مستوى وطني مناطق الدولة التي تقع فيها الحركة الشعبية/الجيش الشعبي لتحرير السودان/ الجبهة الثالثة	الفصل السابع اتفاق بشأن الترتيبات الأمنية بين الحكومة الانتقالية السودانية والحركة الشعبية/ الجيش الشعبي لتحرير السودان - قطاع الشمال/ الجبهة الثالثة
حالة الأطراف والحكومات؛ الطبيعة الملزمة للاتفاق؛ وحالة الأطراف الجديدة؛ وحل النزاعات	مستوى وطني	الفصل الثامن الأحكام الختامية

في حين تهدف الفيدرالية المالية غالباً إلى التخفيف من الاختلالات في التنمية عبر الولايات وتحسين تقديم الخدمات العامة والسماح بمشاركة سياسية أكبر وتسخير الدعم نحو الوحدة الوطنية، فإن النواضع الكامنة وراء العديد من جهود الفيدرالية واللامركزية في تاريخ السودان كانت على ما يبدو لخلق وهم المزيد من اللامركزية مع الحفاظ في الواقع على سيطرة المركز على الولايات. يكشف هذا القسم ما يعنيه ذلك بالنسبة لجهود الفيدرالية المالية في السودان.

يتناول الدستور القومي الانتقالي العلاقات المالية بين مختلف مستويات الحكومة، ويحدد الضرائب التي ينبغي تحصيلها من قبل أي مستوى من الحكومة، وما هي التحويلات بين الإدارات الحكومية التي يتعين إجراؤها، وكيف يتم الإنفاق من قبل مختلف مستويات الحكومة. يشتمل اتفاق جوبا للسلام الآن أيضاً على هذه العناصر، على الرغم من اختلاف الشروط وفقاً لاتفاقاته التنازلية المختلفة. على الرغم من كونها مكرسة على الإطار القانوني للبلاد، إلا أن مقاومة اللامركزية الحقيقية للسلطة في السودان أدت إلى عدم تحقيق الفيدرالية. وعلى وجه الخصوص، لم تؤسس اللامركزية المالية إطار عمل للحكم يخضع للمساءلة والتمثيل، وفشلت في أن تؤدي إلى تنفيذ آلية فعالة لتقديم خدمات منصفة أو موجهة نحو التنمية.⁸⁵

في هذا القسم، نبحث في تطور التخصيصات المالية بين المستويات الفيدرالية ودون الوطنية للحكومة وفقاً للأطر القانونية السابقة والحالية. نقدم أيضاً أدلة على كيفية ترجمة هذه التخصيصات إلى ممارسة من خلال التحليل التجريبي للاتجاهات المالية من العام 2020 إلى ما قبل العام 1962. ونقوم بتقييم جهود الفيدرالية واللامركزية السابقة من خلال النظر في تخصيصات الإنفاق وتخصيصات الإيرادات والتحويلات بين الإدارات الحكومية والاقتراض، ومدى التأثير الفيدرالي على القرارات المحلية في السودان..

6.1 لامركزية الإنفاق في السودان

6.1.1 تخصيص النفقات

منذ الاستقلال إلى أوائل التسعينيات، حُكم السودان في ظلّ نظام موحد مع مسؤوليات الإنفاق المنسوبة إلى المستويات الأدنى من الحكومة، بينما ظلت مسؤوليات الإيرادات في المركز، ما جعل المستويات الحكومية المحلية تعتمد على التحويلات المالية من المركز للوفاء بواجباتها.⁸⁶ ومنذ العام 1998، تم نقل عدد من المسؤوليات الرئيسية إلى الحكومات المحلية، بما في ذلك توفير الخدمات الاجتماعية مثل التعليم والصحة وتسجيل الأشخاص وتنظيم الأعمال وإدارة الأراضي.⁸⁷ يحدّد الجدول 2 المسؤوليات الموكلة إلى كلّ من المستوى الفيدرالي ومستوى الولايات، وكذلك تلك الخاضعة للسلطات المترامنة، بموجب دستور العام 1998.

الجدول 2 المسؤوليات الرئيسية لمستويات الحكومة المختلفة وفقاً لدستور عام 1998⁸⁸

السلطات الاتحادية	السلطات الولائية	السلطات المشتركة
(أ) الدفاع والقوات المسلحة والشرطة والأمن والقوى الشعبية المنضبطة	(أ) حكم الولاية وحسن إدارتها ورعاية مصالحها وأمنها ونظامها العام	(1) تمارس كل من الأجهزة الاتحادية عبر السودان والولائية فيما يليها، السلطة في الشؤون الآتية وفقاً للتشريعات الاتحادية:
(ب) حدود السودان الدولية وتسوية الخلافات الحدودية بين الولايات	(ب) الموارد المالية الولائية	(أ) الخدمة العامة
(ج) الجنسية وجوازات السفر وشؤون الأجانب والهجرة	(ج) التجارة والموين	(ب) المستشارون والمحامون العامون
(د) العلاقات الخارجية	(د) ال أراضي والموارد الطبيعية الولائية والثروة الحيوانية والبرية	(ج) الحكم المحلي
(هـ) قواعد الانتخابات العامة للمؤسسات الدستورية والاتحادية والولائية والمحلية	(هـ) المياه والطاقة الكهربائية غير العابرة	(د) الإعلام والثقافة ووسائل النشر
(و) المحاماة	(و) طرقات ووسائل النقل ووسائل الاتصال والاتصالات السلكية واللاسلكية الولائية	(هـ) التعليم والبحث العلمي
(ز) المهن العامة التي تنظمها القوانين الاتحادية	(ز) الشؤون التبشيرية والخيرية	(و) الصحة
(ح) السياسات النقدية والمالية والضريبية والانتمانية	(ح) تسجيل المواليد والوفيات ووثائق الزواج	(ز) الرعاية الاجتماعية
(ط) المواصفات والأوزان والمقاييس والتواريخ والأوقات	(ط) المسائل الموافقة للقوانين الاتحادية في الشؤون الخاصة بالولايات بما في ذلك تجميع وتدوين العرف	(ح) السياسة الاقتصادية
(ي) الموارد المالية الاتحادية		(ط) التعاون
		(ي) الصناعة
		(ك) المحاجر
		(ل) التجارة الحدودية

⁸⁵ البطحاني وجادكرم، 2017.

⁸⁶ البطحاني وجادكرم، 2017.

⁸⁷ الدستور القومي الإنتقالي 2005، المادة 24 (2).

⁸⁸ دستور 1998، المواد 110 و111 و112.

<p>(م) التّخطيط العمراني والإسكان (ن) المساحة (س) الإحصاء (ع) البيئة (ف) السياحة (ص) الأرصاد الجويّة (2) تقوم بقانون اتحادي مجالس تمثّل السلطات التّنفيذية الاتحادية والولاية تتولى القسمه والتّخطيط للأراضي والغابات بين الاتحاد والولايات (3) السلطات المتبقية غير المذكورة في قسمه السلطات الاتحادية أو الولاية أو المشتركة تعتبر سلطات مشتركة</p>		<p>(ك) التّجارة الخارجيّة (ل) المشاريع والمؤسسات والشركات الوطنيّة. (م) الأراضي والموارد الطبيعيّة الاتحاديّة والثروة المعدنيّة والثروة الجوفيّة (ن) المياه العابرة (س) مشاريع الكهرباء القوميّة (ع) النقل الاتحادي الجوي والطرق البريّة والبحريّة بين الولايات والنقل والمواصلات الفيدراليّة بين الولايات (ف) الأوبئة والكوارث العامة (ص) علم الآثار والمواقع الأثريّة</p>
---	--	---

قدّم الدّستور الانتقالي في العام 2005 نظامًا أكثر تعقيدًا من اللامركزية، مقارنةً بدستور العام 1998، متوسعًا في نقل المسؤوليات إلى الحكومة دون الوطنيّة. وفقًا للدستور الانتقالي، تتحمّل الحكومة الإتحاديّة المسؤوليّة الشّاملة لتوفير الخدمات والسلع في جميع أنحاء البلاد، فضلًا عن مسؤوليّة وظائف مثل السياسة الخارجيّة والهجرة؛ الدفاع والأمن؛ الشؤون النقديّة؛ الأجور/الرواتب (لموظفي الخدمة المدنيّة)؛ والإعانات الاجتماعيّة. يحدّد الجدول 3 مسؤوليات الحكومة دون الوطنيّة بموجب الدّستور القومي الانتقالي - ثمة زيادة واضحة في مسؤوليات الإنفاق مقارنةً بدستور العام 1998.

الجدول 3 المسؤوليات الرئيسيّة للحكومة دون الوطنيّة بموجب الدّستور القومي الانتقالي⁸⁹

<p>تقديم الخدمات</p> <ul style="list-style-type: none"> • الشرطة والسّجون • المؤسسات الإصلاحية • المطارات ومهابط الطائرات • المتاحف والمواقع التّراثيّة • الشؤون الثقافيّة ضمن الولايات، المكتبات • أرشيف الولايات والآثار والتّماتيل • دولة الري والسّدود • تقديم الخدمة • المعلومات والمطبوعات والاتصالات واللوائح • الرعايّة الاجتماعيّة، بما في ذلك معاشات التّقاعد في الولايات 	<p>أحكام الإدارة والتّخطيط الاقتصادي</p> <ul style="list-style-type: none"> • اقتراض الولايات • الضرائب وزيادة الإيرادات • الميزانيّة والشؤون الماليّة • دستور الولايات • محاكم الولايات وإقامة العدل • القانون التّقليدي والعرفي
<p>خدمة صحيّة</p> <ul style="list-style-type: none"> • اللوائح • المستشفيات • مؤسسات صحيّة أخرى • خدمات الإسعاف • السياسة الصحيّة • مكافحة الأوبئة • جودة الدّواء 	<p>خدمة التّعليم</p> <ul style="list-style-type: none"> • روضة أطفال • المدارس الأساسيّة • المدارس الثانويّة • إدارة المدارس • التّعليم العالي • سياسة التّعليم
<p>الأنشطة التّنظيميّة</p> <ul style="list-style-type: none"> • المرافق العامة • تنظيم الشؤون الدينيّة • تنظيم الأعمال التجاريّة والتّراخيص التجاريّة 	<p>الموارد الطبيعيّة</p> <ul style="list-style-type: none"> • الزراعة • الرقابة على الحيوانات والثروة الحيوانيّة والأمراض والمراعي والخدمات البيطريّة وجودة الأدوية الحيوانيّة • الموارد الطبيعيّة (بما في ذلك الغابات واستغلال المحاجر)

⁸⁹ مخصصات الدّستور القومي الانتقالي 2005 (كما ينصّ البنك الدولي، 2014).

إلى جانب الأحكام الواردة في الوثائق الدستورية للسودان، لم تكن ثمة أيًا خارطة طريق أو إطار عمل إرشادي للامركزية، الأمر الذي جعل تقسيم المسؤوليات أقل وضوحًا. في مجال الصحة والتعليم، على سبيل المثال، يتم تكليف الحكومة الاتحادية بالمسؤولية الشاملة لتمويل تقديم الخدمات، ولكن من المفترض أن يكون تقديم الخدمة نفسه من مسؤولية الحكومات دون الوطنية، ونحن نعلم عمليًا أن الكثير من هذا يتم تمويله من خلال رسوم المستخدم المطبقة على المستوى دون الوطني.

من الضروري أن يكون للحكومات دون الوطنية إيرادات كافية لتسليم مخصصات الإنفاق الخاصة بها، وإلا فلن تتمكن من تقديمها لناخبها، ما يؤثر على الشرعية والمساءلة على المستوى المحلي.

6.1.2 اتجاهات الإنفاق الحكومي

كانت الحكومة المركزية في وضع مالي قوي بعد اتفاق السلام الشامل في العام 2005 وكانت قادرة على دعم المزيد من اللامركزية المالية. زادت الأجور والرواتب والإعانات الاجتماعية من الناحيتين المطلقة والنسبية. ومع ذلك، إن الزيادة في التحويلات للإنفاق التنموي (أي التحويلات إلى الولايات من أجل مشاريع التنمية)، وهذا مؤشر إنمائي رئيسي، كانت متواضعة ولم تعالج التحديات التي يواجهها الجزء الأكثر حرمانًا من الشعب السوداني.⁹⁰ علاوةً على ذلك، على الرغم من تحويل بعض المسؤوليات من المستوى الفيدرالي إلى مستوى الولايات بموجب الدستور الانتقالي، ظلت السيطرة على الإيرادات مركزية بشدة، حيث تتمتع الولايات باستقلالية مالية محدودة وظلت تعتمد بشكل كبير على التحويلات من الحكومة المركزية.⁹¹

ومع انفصال جنوب السودان في العام 2011، فقد السودان الكثير من إيراداته النفطية ولم تكن الجهود المبذولة لتعبئة فئات الإيرادات الأخرى كافية للتخفيف من هذا الانخفاض في الإيرادات. كانت خيارات التمويل الحكومية مقيدة بسبب خيارات الاقتراض الخارجية والمحلية المحدودة. أدى انخفاض الإيرادات وارتفاع نفقات دعم الوقود إلى توفّر القليل من الإيرادات للإنفاق على بنود أخرى، بما في ذلك التحويلات الفيدرالية إلى الولايات.

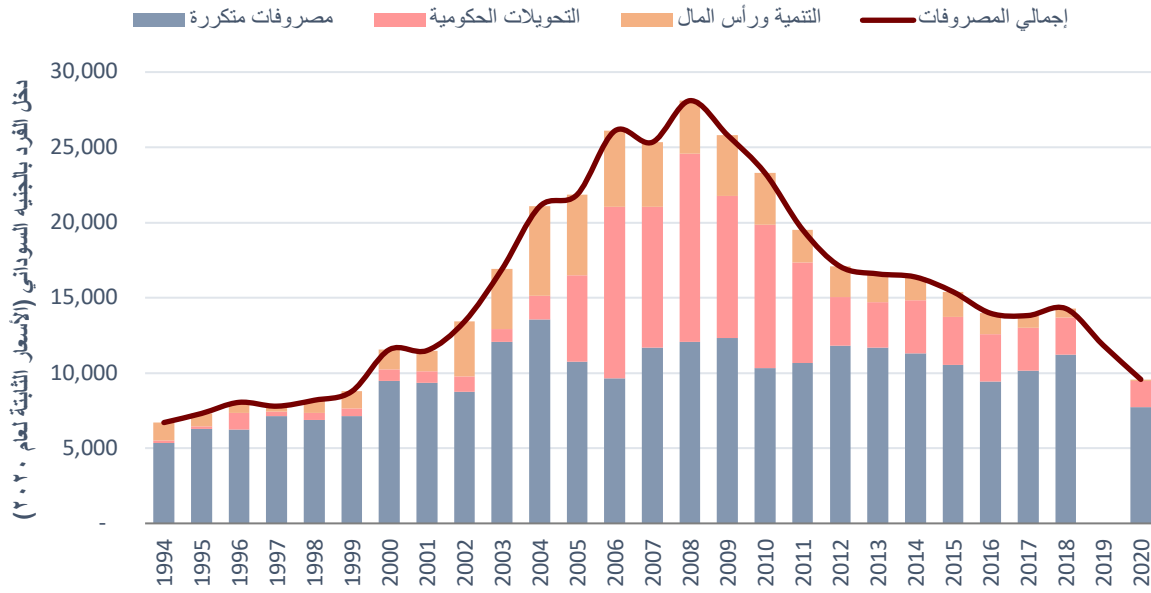
أصبحت الأزمة المالية حادة خلال الفترة 2018-2020 بشكل خاص، مع ارتفاع معدلات التضخم وانخفاض قيمة العملة. من المتوقع أن تؤدي إصلاحات الاقتصاد الكلي الرئيسية التي تم إجراؤها في العام 2020 وأوائل العام 2021، بما في ذلك إلغاء دعم الوقود وتوحيد سعر الصرف والإصلاحات الضريبية وزيادة تعرفه الكهرباء، إلى خلق المزيد من الحيز المالي للحكومة. وبالرغم من ذلك، لا يزال الوضع الاقتصادي في السودان هشًا للغاية وثمة حاجة إلى المزيد من الإصلاحات.

اتجاهات إنفاق الحكومة المركزية

سمحت الزيادة في إيرادات النفط من العام 1999 بنمو سريع في إجمالي النفقات، مع نمو إجمالي الفعلي للنفقات (تعديل آثار التضخم) بمتوسط 15.9٪ سنويًا بين عامي 1999 و2008. وقد نما نصيب الفرد من الإنفاق (الأسعار الثابتة لعام 2020) من 6,702 جنيه سوداني (8.4٪ من الناتج المحلي الإجمالي) في العام 1994 إلى ذروة بلغت 28,101 جنيه سوداني (19.2٪ من الناتج المحلي الإجمالي) في العام 2008. هذا وزادت فئات الإنفاق في جميع المجالات، مع بعض النمو في مخصصات التنمية ورأس المال والتوسع الواضح في التحويلات الحكومية خلال الفترة ما بين عامي 2005-2011. نمت التحويلات إلى الولايات لتشكّل 44.5٪ من إجمالي النفقات، بينما انخفضت النفقات المتكررة للحكومة المركزية من أكثر من 83٪ من إجمالي النفقات في العام 1999 إلى 42.9٪ بحلول عام 2008.

⁹⁰ البطهاني وجادكرم، 2017.

⁹¹ البنك الدولي، 2014.



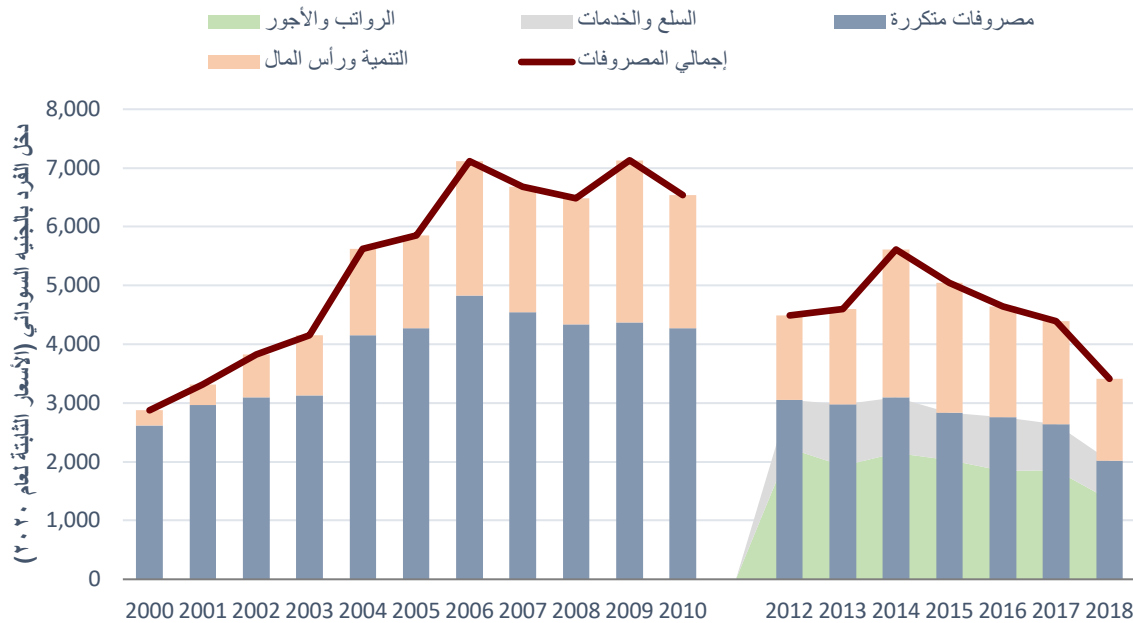
مع ذلك، لم يدم وقت الازدهار هذا، وانخفض إجمالي النفقات مع (1) انخفاض إيرادات النفط بعد العام 2008 و(2) انفصال جنوب السودان في العام 2011. وقد أدى انخفاض الإيرادات وارتفاع تكاليف الدعم إلى انخفاض في التحويلات إلى الولايات. انخفض إجمالي الإنفاق الحقيقي للفرد (الذي يمثل الانخفاض في عدد السكان من انفصال جنوب السودان) إلى مستويات 2000 عند حوالي 11,800 جنبيه سوداني في العام 2019.

انخفضت النفقات التنموية والرأسمالية إلى أقل من 9% من إجمالي النفقات بين عامي 2012 و2018، وانخفضت التحويلات إلى الولايات إلى أقل من 20% من إجمالي النفقات. وفي الوقت نفسه، بلغ متوسط الدعم على "السلع الاستراتيجية" (دعم الوقود بشكل أساسي) أكثر من 20% في هذه الفترة ووصل إلى 63% من إجمالي النفقات في العام 2019. وتشير أرقام صندوق النقد الدولي إلى أن أرقام دعم الوقود هذه أقل من الواقع نظرًا إلى المزيد من الإعانات الضمنية، بما في ذلك تلك الناتجة عن أسعار الصرف الرسمية والموازنة شديدة التباين قبل توحيد سعر الصرف في فبراير 2021 واستمرار التшоوهات في سعر الصرف الجمركي في السودان.

اتجاهات الإنفاق الرأسي للحكومة دون الوطنية

اتبعت النفقات على مستوى الولايات والمستوى المحلي اتجاهات مماثلة لإجمالي نفقات الحكومة المركزية. زاد نصيب الفرد من الإنفاق (الأسعار الثابتة لعام 2020) أكثر من الضعف خلال عقد النفط، حيث ارتفع من 2,876 جنبيه سوداني في العام 2000 إلى ذروة بلغت 7,132 جنبيها سودانيًا في العام 2009. وكان النمو في النفقات المتكررة دون الوطنية خلال هذه الفترة مدفوعًا بزيادة 133% في الأجور رواتب بينما لم تكن هناك زيادة في نفقات السلع والخدمات.⁹³ كان للانخفاض التالي في إيرادات النفط والأزمات المالية والاقتصادية المتزايدة تأثيرًا عميقًا على المستوى المحلي. انخفض نصيب الفرد من الإنفاق إلى مستويات ما قبل اتفاق السلام الشامل، حتى بعد تعديل عدد سكان جنوب السودان في الفترة ما بين 2000 و2010

⁹²التقارير السنوية لبنك جنوب السودان لعام 2018 وما قبلها (تم استخدام أحدث التقارير عند وجود تقارير متعددة)؛ استعراض الإحصاءات الاقتصادية والمالية لعام 2019؛ تقرير التنفيذ السنوي لوزارة المالية لعام 2021 (تم استقراء ديسمبر بناءً على نتائج 11 شهرًا ومن المحتمل أن يكون التقدير أقل لأن الشهر الأخير من سنوات الموازنة بشكل عام يشهد ارتفاعًا في النفقات). تم استخدام مخصف قيمة إجمالي الناتج المحلي من صندوق النقد الدولي، 2020 للانكماش (تحديد العام 2020 سنة الأساس). بنك السودان المركزي لإحصاءات السكان.
⁹³ البنك الدولي، 2011.



شكلت النفقات التَّمويَّة والرَّاسماليَّة على مرَّ التَّاريخ جزءًا كبيرًا من إجمالي النفقات المحليَّة في السُّودان، حيث بلغ معدلها أكثر من 25% من الإجماليات بين عامي 2000 و2010. وهذا يعكس تركيبة نفقات الحكومة المركزيَّة في هذه الفترة بعد تعديلها للتحويلات إلى الولايات. مع ذلك، في حين انخفضت النفقات التَّمويَّة والرَّاسماليَّة على مستوى الحكومة المركزيَّة في السَّنوات الأخيرة، كانت هذه الفئة من الإنفاق هي آخر فئة يتم خفضها على المستوى دون الوطني. على سبيل المثال، كان إجمالي النفقات في العام 2017 أقل بنسبة 32.8% من مستويات العام 2010، مع أعلى مستوى تخفيضات للنفقات المتكررة، التي انخفضت بنسبة 38.1% في الوقت نفسه، كانت النفقات التَّمويَّة والرَّاسماليَّة أقل بنسبة 22.8% فقط، ونتيجة لذلك، أصبحت تمثل الآن أكثر من 40% من النفقات دون الوطنيَّة. كانت الأجور والرواتب تتراجع بشكل سريع بشكل خاص من حيث القيمة الحقيقيَّة، ويرجع ذلك على الأرجح إلى التَّضخم الذي فاق تسويَّة غلاء المعيشة.

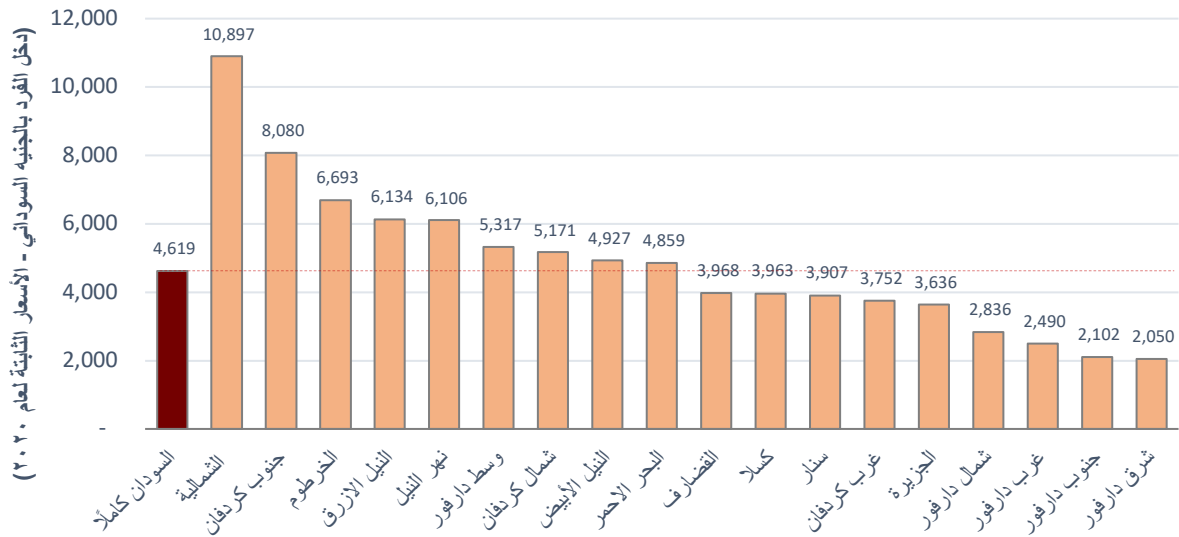
يشير تحليل البنك الدولي إلى أنَّ مخصصات الإنفاق الحكومي لقطاعات التَّعليم والصحة والزراعة شكلت في المتوسط حوالي 20% من إجمالي نفقات الدولة بين عامي 2005 و2010.⁹⁵ كان حوالي 7-8% من هذه النفقات موجهًا للتَّعليم، و9-10% للصحة، وحوالي 3.5% للزراعة. ومع ذلك، فقد تجاوزت المخصصات القطاعيَّة للزراعة القطاعين الآخرين عند النظر بشكل خاص إلى النفقات التَّمويَّة الرَّاسماليَّة. تم توزيع مخصصات الإنفاق المتبقيَّة على الخدمات العامة الأخرى الإداريَّة والاقتصاديَّة والاجتماعيَّة.

الفروقات الأفقيَّة في إنفاق الحكومة دون الوطنيَّة

عند النظر في الإنفاق دون الوطني عبر الولايات على أساس نصيب الفرد، نرى تنوعًا كبيرًا في النفقات. إنَّ الولاية الشماليَّة وجنوب كردفان لديهما مستويان إنفاق للفرد أعلى بكثير من المتوسط الوطني، في حين أنَّ ولايات دارفور هي أقل بشكل ملحوظ من المتوسط الوطني (وسط دارفور هو استثناء).

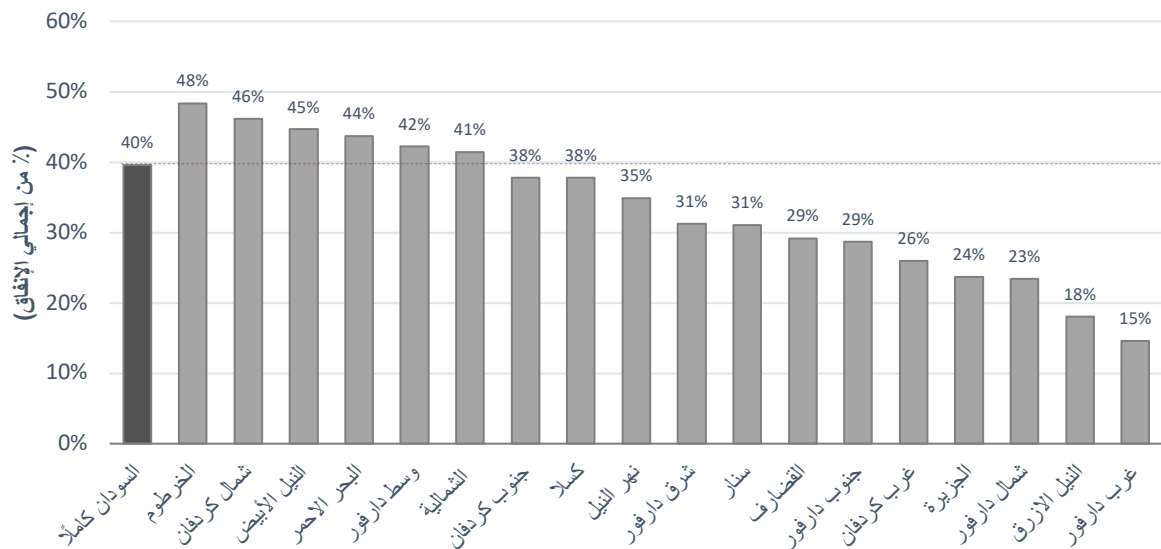
⁹⁴ باستثناء ولايات جنوب السُّودان. غرفة الحكم الاتحادي لنفقات 2012-2018، البنك الدولي، 2014 و2012 لنفقات 2000-2010. تم استخدام مخفَّض إجمالي الناتج المحلي من صندوق النقد الدولي، 2020 للانكماش (تحديد العام 2020 سنة الأساس). بنك السُّودان المركزي لإحصاءات السُّكان؛ سكان جنوب السُّودان مستبدين. من المحتمل أن تشمل الأرقام نفقات سلطة الولايات والسلطة المحليَّة.

⁹⁵ البنك الدولي، 2014.



ولولايتي دارفور والجزيرة أيضاً حصص منخفضة من الإنفاق على الإنفاق التنموي، حيث خصّصت معظم هذه الولايات أقل من 30% من نفقاتها للتنمية (انظر الرسم البياني). من ناحية أخرى، كانت مخصصات الإنفاق التنموي لولايات مثل الخرطوم والشمال والبحر الأحمر تزيد عن 40%. ليس من الواضح ما إذا كانت هذه الأرقام تتكيف مع فروق التكلفة عبر الولايات.

متوسط الإنفاق التنموي دون الوطني (% من إجمالي الإنفاق) في الفترة بين عامي 2012-2018⁹⁷



كما وتركز الإنفاق الحكومي الأخير بشكل أساسي في المراكز الحضرية، حيث من المرجح أن تسيطر النخب ذات الارتباطات السياسية على الإنفاق.⁹⁸ يؤدي انخفاض الإنفاق في المناطق الريفية أيضاً إلى تفاقم عدم المساواة بين المناطق الحضرية والريفية، ويؤدي إلى استمرار التفاوتات التنموية في السودان، ويفشل في معالجة الفقر المتزايد في المناطق الريفية.

⁹⁶ غرفة الحكومة الاتحادية تقرير نفقات 2018-2012. السكان ومعامل الانكماش كما هو مذكور في الملاحظات السابقة.

⁹⁷ غرفة الحكومة الاتحادية تقرير نفقات 2018-2012. السكان ومعامل الانكماش كما هو مذكور في الملاحظات السابقة.

⁹⁸ البطهاني وجادكرم، 2017.

6.2 لامركزية الإيرادات في السودان

6.2.1 تخصيص الإيرادات

يخول الدستور مستويات الحكومة الثلاثة تحصيل الإيرادات من أجل تمويل مسؤوليات الإنفاق الخاصة بها. إن مصادر الإيرادات الخاصة بالولايات هي أحد مصادر التمويل الثلاثة للولايات والمحليات، بالإضافة إلى التحويلات من الحكومة المركزية والإيرادات المشتركة. يعرض الجدول 4 الموارد المالية لكل من مستويات الحكومة الثلاثة بموجب دستور العام 1998، ويعرضها الجدول 5 بموجب الدستور الانتقالي لعام 2005.

بموجب دستور العام 1998، يمكن لسلطات الولايات تحصيل رسوم الاستهلاك من صناعات الولايات (وليس الفيدرالية)، والاحتفاظ بالأرباح من المشاريع على مستوى الولايات، وتحصيل الإيرادات غير الضريبية من التراخيص والرسوم. كانت الحكومات دون الوطنية قادرة على الاقتراض، ولكن فقط من المصادر المحلية. تضمنت إيرادات المصادر الخاصة بالمحليات الضرائب غير المباشرة على المبيعات والعقارات والإنتاج الزراعي والحيواني، بالإضافة إلى الرسوم من الموارد المحلية، مثل طرقات النقل.

الجدول 4 الموارد المالية المخصصة لمستويات الحكم المختلفة وفقاً لدستور عام 1998⁹⁹

المستوى المحلي	مستوى الولايات	المستوى الفيدرالي
(أ) ضريبة التكرات (ب) ضريبة المبيعات (ج) ضريبة الإنتاج الزراعي والحيواني؛ شرط أن يتم تخصيص نسبة مئوية للولايات بموجب القانون الفيدرالي (د) وسائل النقل البرية والنهرية المحلية (هـ) ضريبة استهلاك الصناعات والحرف المحلية (و) أي موارد محلية أخرى	(أ) ضريبة أرباح الأعمال شريطة أن تكون هناك نسبة مخصصة للمحليات بموجب قانون اتحادي (ب) ضريبة استهلاك الصناعات الحكومية (ج) إرجاع تراخيص الولايات (د) ضرائب ورسوم الولايات (هـ) أرباح مشاريع الولايات (و) المنح والقروض والتسهيلات الائتمانية الداخلية	(أ) الإيرادات الجمركية وإيرادات الموانئ والمطارات الدولية (ب) ضريبة أرباح الشركات وضريبة الدخل الشخصي ورسوم الدمغة للمعاملات الفيدرالية والمشاركة بين الولايات (ج) أرباح المشاريع القومية شرط أن يتم تخصيصها للولايات التي تمتد نسبة مئوية إليها وفقاً لما قد يحدده القانون (د) رسم استهلاك الصناعات الاتحادية (هـ) ضرائب المغتربين وضرائب المؤسسات والأنشطة الأجنبية (و) أي ضرائب أو رسوم أخرى لا تؤثر على موارد الولايات أو موارد الحكومة المحلية (ز) المنح والقروض والتسهيلات الائتمانية

بموجب الدستور القومي الانتقالي لعام 2005، يُسمح للولايات تحصيل إيراداتها من عشرة مصادر محددة ويُسمح لها تقديم "أي ضريبة أخرى قد يحددها القانون"¹⁰⁰. يمنح الدستور القومي الانتقالي مصادر دخل للولايات أكثر من دستور العام 1998، ويتم الآن تمكين الولايات من أجل زيادة الضرائب على الأراضي والممتلكات، وضرائب الدخل الشخصي للولايات، والحصول على حصة من إيرادات النفط الوطنية. بالرغم من ذلك، تمت إزالة ضرائب أرباح الأعمال من مصادر إيرادات الولايات بموجب الدستور القومي الانتقالي. تتمتع الولايات أيضاً بالاستقلالية في تحديد الإيرادات الخاصة بها، بما في ذلك سلطة تحديد الأسعار.¹⁰¹ يلخص الجدول 5 الأنواع الرئيسية لإيرادات الولايات، مصنفة على نطاق واسع حسب مستوى الحكم الذاتي الذي تتمتع به الحكومات دون الوطنية على هذه الإيرادات.¹⁰²

الجدول 5 مصادر الإيرادات المخصصة للولايات¹⁰³

نوع الإيرادات	صنف الإيرادات	تحديد الجمع/التخصيص
إيرادات من مصادر خاصة	ضرائب وإيرادات أراضي وممتلكات الولاية؛ رسوم الخدمة لخدمات الولاية؛ التراخيص؛ ضريبة الولاية على الدخل الشخصي؛ الضرائب على السباحة؛ مشاريع حكومة الولاية والمنتزهات الوطنية؛ رسوم الدمغة؛ الضرائب الزراعية؛ المنح والمساعدات الخارجية؛ الرسوم المفروضة؛ رسوم أو ضرائب التجارة الحدودية	المزج بين القاعدة المالية والجهود الفردية للولاية. الأسس المحتملة المنصوص عليها في المادة 193 من الدستور القومي الانتقالي.

⁹⁹ قانون العام 1998، المواد 113، 114، 115.

¹⁰⁰ الدستور القومي الانتقالي 2005، المادة 195.

¹⁰¹ الدستور القومي الانتقالي 2005.

¹⁰² البنك الدولي، 2014.

¹⁰³ الدستور القومي الانتقالي، 2005؛ البنك الدولي، 2014.

	وفقاً للتشريعات الوطنية؛ العديد من الضرائب الأخرى التي قد يحددها القانون.	
إيرادات مشتركة	2% من الإيرادات البترولية بالاستخراج	نصيب الولايات من الإيرادات على أساس الاشتقاق (ومعايير أخرى) التي وضعها اتفاق السلام الشامل
المنح والتحويلات	التحويلات المخصصة الحالية: الأجور (القضاء، الشرطة، التعليم العالي) العمليات (القضاء والشرطة والتعليم العالي) ¹⁰⁴ تحويلات الإعانات الاجتماعية ● عمليات نقل الكتلة الحالية: تعويضات الضرائب الزراعية التحويلات الجارية (خاصة بالأجور) عمليات النقل المخصصة للمساعدات الطارئة ● تحويلات التنمية: مشاريع تنمية الولايات (مكون محلي) مشاريع تنمية الولايات (مكون أجنبي) ● صناديق التنمية وإعادة الإعمار للمناطق المتضررة من الحرب	يمكن تحديدها بالصيغة، وتكاليف المنشأة الحالية (على سبيل المثال، الأجور)، أو بمعنى آخر هي مخصصة وتقديرية.
الاقتراض	الاقتراض وفقاً لما ينص عليه الدستور القومي الانتقالي	

حتى العام 2009، تجاوزت الإيرادات غير الضريبية (بشكل أساسي من النفط والذهب وما إلى ذلك) الإيرادات الضريبية - بل إنها تضاعفت في بعض السنوات.¹⁰⁵ ولكن منذ العام 2011، انخفضت الإيرادات غير الضريبية، بما يقابل خسارة إيرادات النفط بعد انفصال جنوب السودان وانخفاض أسعار النفط في السنوات الأخيرة. وعضواً عنها، نمت ضريبة القيمة المضافة والرسوم الجمركية في الأهمية النسبية، حيث تساهم ضريبة القيمة المضافة الآن بحوالي 50% من إجمالي الإيرادات الحكومية في العام 2015.¹⁰⁶ ومع ذلك، فإن هذه الضرائب غير المباشرة تخضع بشكل أساسي لإدارة الحكومة الفيدرالية ويمكن القول إنها أسهل في التحصيل من الضرائب المباشرة التي تخضع بشكل أساسي لإدارة المستويات المحلية والولايات.

غالباً ما تكون الضرائب مثل ضريبة القيمة المضافة والرسوم الجمركية غير مؤيدة للفقراء لأن المعدلات المرتفعة يمكن أن ترفع أسعار السلع والبضائع، وبما أن الفقراء ينفقون نصيباً أكبر من دخلهم على الاستهلاك مما ينفقه الأثرياء، فإن هذه الضرائب لها تأثير سلبي غير متناسب على مستويات المعيشة للأسر الأفقر في السودان. وكثيراً ما استفاد الأفراد والشركات المرتبطة بالسياسة من الإعفاءات، ما قلل من تحصيل الإيرادات من هذه المصادر.¹⁰⁷ ومع ذلك، من الناحية العملية، قد يكون تأثير ضريبة القيمة المضافة أكثر حيادية لأن الفقراء يعملون بشكل رئيسي في القطاع غير الرسمي وغالباً ما تنطبق الإعفاءات الجمركية على السلع الأساسية، ما يجعل هذه الضريبة أقل تنازلية (وربما تصاعديّة).

بالمقارنة مع الضرائب غير المباشرة، إنّ الضرائب المباشرة (مثل ضرائب الدخل والأرباح التجارية) تساهم بشكل ضئيل للغاية في إيرادات الحكومة السودانية، ويرجع ذلك جزئياً إلى أنها أكثر تكلفة من ناحية إدارتها من حيث الحساب والتحصيل والمراقبة والتنفيذ. وإذا تم تنظيمها بشكل تدريجي، قد تكون الضرائب المباشرة أدوات مهمة لتعديل توزيع الدخل وإعادة التوزيع العادل بين مجموعات السكان المختلفة، وبالتالي، تفيد الفقراء بشكل إيجابي. ومع ذلك، فإن انخفاض مستوى الإيرادات من الضرائب المباشرة يحدّ من إمكانية توزيع الضرائب المباشرة في السودان.¹⁰⁸

6.2.2 اتجاهات تحصيل الإيرادات

على الرغم من أن الحكومات دون الوطنية قد منحت، من الناحية النظرية على الأقل، صلاحيات كبيرة في جمع الإيرادات ولديها أيضاً درجة مقبولة من الاستقلالية في تحديد إيرادات المصادر الخاصة، إلا أنها لا تجمع أجزاء ملحوظة من متطلبات إيراداتها وتظل تعتمد بشكل كبير على التحويلات من الحكومة المركزية. يشير هذا إلى وجود قيود في مكان آخر، من المحتمل أن الحكومات دون الوطنية لديها قدرة محدودة على إدارة الضرائب وتحصيلها أو أن توليد الإيرادات صعب بشكل خاص بسبب ارتفاع مستويات الفقر وصعوبة فرض ضرائب على الاقتصادات في بعض الولايات.

¹⁰⁴ إن أجور معلمي المدارس الابتدائية والثانوية تقع على عاتق الولايات، بينما يتم تغطية أجور موظفي التعليم العالي بتحويلات من الحكومة المركزية.

¹⁰⁵ البيطحاني وجادكريم، 2017.

¹⁰⁶ البيطحاني وجادكريم، 2017.

¹⁰⁷ البيطحاني وجادكريم، 2017.

¹⁰⁸ البيطحاني وجادكريم، 2017.

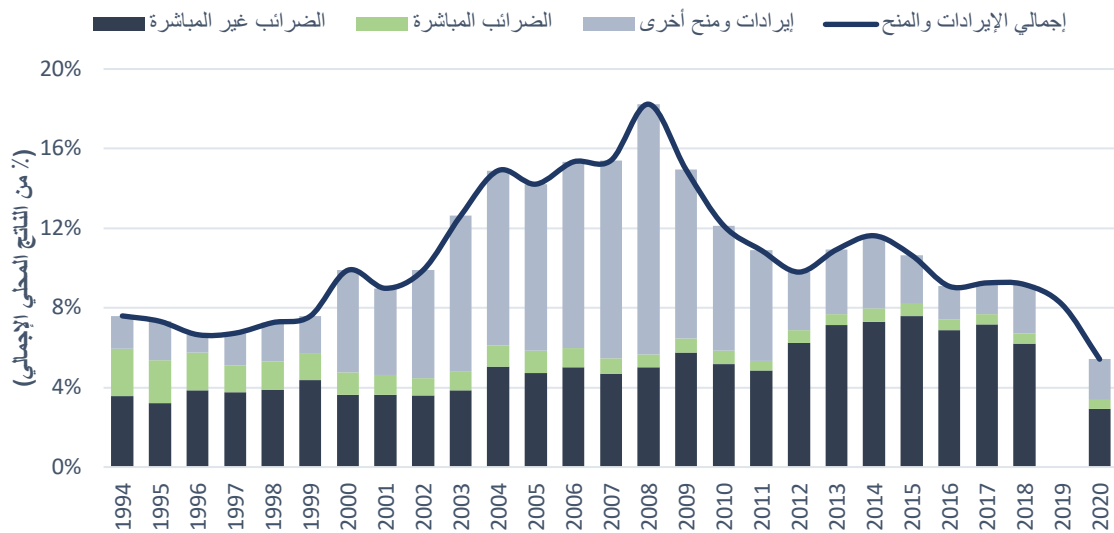
بالإضافة إلى ذلك، تختلف قدرة الولايات على فرض الضرائب وتحصيلها اختلافاً كبيراً عبر الولايات. تحصل الولايات الأكثر فقراً (مع قاعدة ضريبية أصغر للفرد) على إيرادات أقل بأي معدل ضريبي معين من الولايات الأكثر ثراءً.¹⁰⁹ تختلف تكاليف الوحدة لتقديم الخدمات العامة أيضاً عبر الولايات بسبب المناخ والجغرافيا والكثافة السكانية و/أو المسافة من المناطق الحضرية. لذلك، سيتطلب توفير مستوى معياري من الخدمات إنفاقاً أكبر في بعض الولايات أكثر من ولايات أخرى.

تعتمد معظم الولايات السودانية بشكل كبير على التحويلات الحكومية المركزية وكذلك من الولايات الأخرى (التحويلات الأفقية) للوفاء بصلاحياتها لتقديم الخدمات العامة.¹¹⁰ هذا الاعتماد الكبير على التحويلات الفيدرالية يقوّض مساءلة الحكومات دون الوطنية تجاه دوائرها الانتخابية، حيث تضطر الحكومات دون الوطنية إلى أن تكون أكثر استجابة للحكومة المركزية من ناخبها.¹¹¹

اتجاهات إيرادات الحكومة المركزية

إن نسبة الضرائب إلى إجمالي الناتج المحلي في السودان هي حالياً حوالي 6%، وهي نسبة منخفضة للغاية وأقل بكثير من البلدان المقارن بها. علاوة على ذلك، شكّلت الضرائب المباشرة (على سبيل المثال، ضرائب الدخل الفردي، وضرائب أرباح الشركات، وما إلى ذلك) في المتوسط 10% فقط من إجمالي الإيرادات. ساهمت "الإيرادات والمنح الأخرى"، لا سيما إيرادات النفط، بنسبة 40% من إجمالي الإيرادات في المتوسط وكانت شديدة التقلب، حيث بلغت ذروتها عند 12.6% من إجمالي الناتج المحلي في العام 2008 خلال عقد النفط في السودان وانخفضت إلى 2% فقط في السنوات الأخيرة. تم تعويض الانخفاض في إيرادات النفط بشكل طفيف فقط من خلال التدابير التي أدت إلى زيادة الضرائب غير المباشرة (مثل ضريبة القيمة المضافة والضرائب الجمركية وما إلى ذلك)، بما في ذلك زيادة معدلات ضريبة القيمة المضافة، ما أدى إلى مساهمة ضريبة القيمة المضافة في أكثر من 50% من إجمالي الإيرادات في السنوات الأخيرة.¹¹²

الرسم البياني 10 اتجاهات إيرادات الحكومة المركزية حسب الفئة (% من الناتج المحلي الإجمالي)¹¹³



بالقيمة الاسمية، بلغ إجمالي الإيرادات حوالي 125 مليار جنيه سوداني في العام 2018، وارتفع إلى ما يقارب 250 مليار جنيه سوداني في العام 2020 بسبب ارتفاع معدلات التضخم وانخفاض قيمة العملة. إن التغييرات في تكوين الإيرادات والوضع الاقتصادي غير المستقر سيجعل من الصعب التنبؤ بالموارد والتخطيط وفقاً لذلك، مع انحراف الإنفاق الفعلي عن الأرقام المدرجة في الميزانية بهامش واسع نسبياً (متوسط الانحراف 12%). تعكس هذه العوامل اعتماداً ثقيلًا تاريخياً على إيرادات النفط المتقلبة، وقاعدة ضريبية ضيقة تتآكل بشكل متزايد، ومعدلات تضخم عالية، وحيز مالي محدود وغير متوقع.

¹⁰⁹ يونغو، 2019.

¹¹⁰ البنك الدولي، 2014؛ صندوق النقد الدولي، 2012.

¹¹¹ البطحاني وجادكريم، 2017.

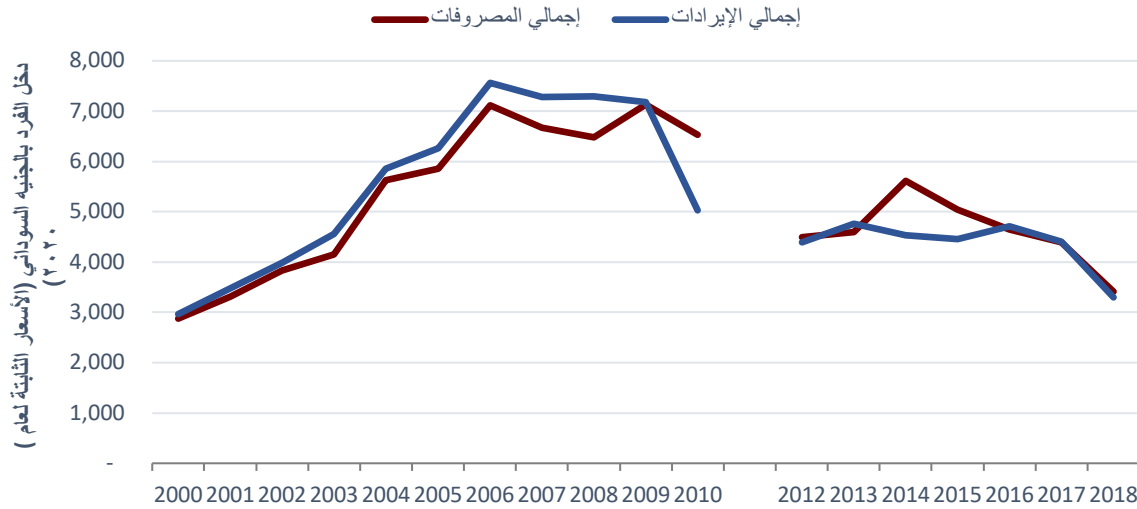
¹¹² صندوق النقد الدولي، 2012 المادة 4.

¹¹³ التقارير السنوية لبنك جنوب السودان لعام 2018 وما قبلها (تم استخدام أحدث التقارير عند وجود تقارير متعددة)؛ استعراض الإحصاءات الاقتصادية والمالية لعام 2019؛ تقرير التقييم السنوي لوزارة المالية لعام 2021 (تم استقرار ديسمبر بناء على نتائج 11 شهراً). صندوق النقد الدولي، 2020 لأرقام إجمالي الناتج المحلي.

اتجاهات الإيرادات الرأسيّة للحكومة دون الوطنيّة

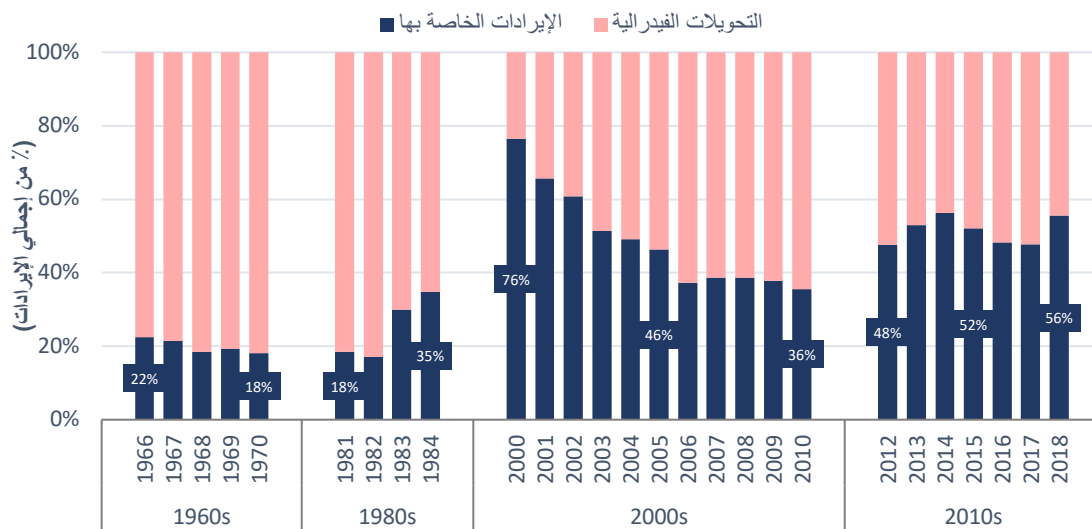
تُعتبر الحكومات دون الوطنيّة بشكل عام محدودة في قدرتها على الاقتراض أكثر من الحكومات المركزيّة.¹¹⁴ وهذا ينطبق على السودان، حيث تعني خيارات الاقتراض المحدودة أن إجمالي الإيرادات والمصروفات تتبع تاريخياً بعضها البعض عن كثب، كما يمكن رؤيته في الرسم البياني 11.

الرسم البياني 11 إجمالي الإيرادات مقابل النفقات في جميع الولايات (الجنيه السوداني للفرد - الأسعار الثابتة لعام 2020)¹¹⁵



بالنظر إلى أن الحكومات دون الوطنيّة في السودان تفشل في تعبئة إيرادات ملحوظة من مصادرها الخاصة والاقتراض محدود، فقد أصبحت تعتمد بشكل كبير على التحويلات من الحكومة المركزيّة من أجل تمويل النفقات المحليّة. نمت التحويلات الفيدراليّة بشكل هادئ خلال الفترة المؤقتة لاتفاق السلام الشامل، ولكن منذ العام 2011، شهدت إيرادات المصادر الخاصة نموًا نسبيًا أكبر. في الآونة الأخيرة، بلغ متوسط نصيب إيرادات المصادر الخاصة والتحويلات الفيدراليّة حوالي 50%.

الرسم البياني 12 مصادر إيرادات الدولة والحكومة المحليّة (% من إجمالي الإيرادات) 2018-2000¹¹⁶



¹¹⁴ فيلدستاد، 2016.

¹¹⁵ لا تشمل أجزاء الولايات من جنوب السودان. غرفة الحكومة الاتحاديّة لعامي 2012 - 2018 نفقات البنك الدولي 2011 و2014 لنفقات 2000-2010. تم استخدام مخفّض قيمة إجمالي الناتج المحلي من قاعدة بيانات التوقعات الاقتصاديّة العالمي لصندوق النقد الدولي لشهر أكتوبر 2020 (إعدادات 2020 سنة الأساس) إحصاءات بنك السودان المركزي للسكان؛ سكان جنوب السودان مستبعدين. من المحتمل أن تشمل الأرقام نفقات السلطنة المحليّة وسلطة الولايات.

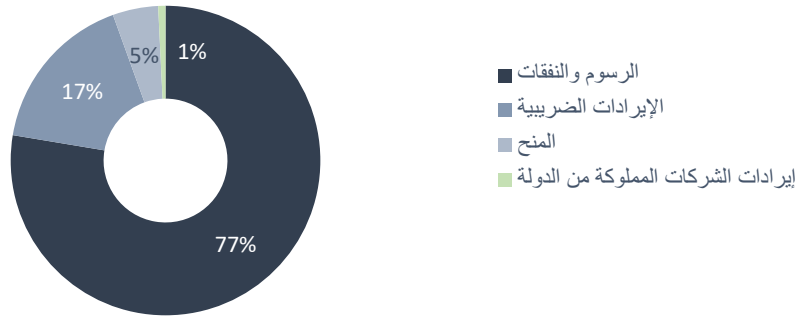
¹¹⁶ البنك الدولي، 2014.

تعتمد الولايات بشكل كبير على الإيرادات غير الضريبية لتوليد إيرادات مصادرها الخاصة. تُظهر صورة في الرسم البياني 13 لأربعة ولايات بين عامي 2005-2011 أنه، في المتوسط، تم الحصول على أكثر من 77٪ من إيرادات المصادر الخاصة من الرسوم والمصاريف، بينما تم توليد 17٪ فقط من الضرائب. أما النسبة المتبقية البالغة 6٪، فكانت تتكون أساساً من منح من الجهات المانحة وجزء صغير من أرباح الشركات التابعة للولايات. إن الرسوم والمصاريف غير الضريبية هي في الأساس رسوم المستخدم على تقديم الخدمات العامة (على سبيل المثال، التعليم والصحة). تم تضمين الخرطوم في هذه الولايات الأربع، ولأنه الولاية الذي لديه أكبر قاعدة ضريبية رسمية، فمن المحتمل أن ترفع متوسط الضرائب، وبالتالي فمن المحتمل أن تكون إيرادات معظم الولايات من الضرائب أقل بكثير من متوسط 17٪ عبر هذه الولايات الأربعة.¹¹⁷

على الرغم من أن رسوم المستخدم قد تعتبر أكثر كفاءة، إلا أنها تشكل عبئاً أكبر على الفقراء، وهو مصدر قلق ملحوظ نظراً لمستويات الفقر الكبيرة في السودان، وخاصة خارج الخرطوم. يجب أن تأخذ الآثار المترتبة على تقديم الخدمات في الاعتبار أيضاً خصخصة تقديم الخدمات الأساسية التي استمرت في السودان على مدى العقدين الماضيين، ولا سيما في مجال الصحة والتعليم، ما أدى إلى زيادة تكلفة الخدمات الأساسية للمواطنين السودانيين.

الرسم البياني 13 توزيع إيرادات المصادر الخاصة (متوسطات 2005-2011) (% من إجمالي إيرادات المصادر الخاصة)¹¹⁸

الفروق الأفقية في الإيرادات الحكومية دون الوطنية

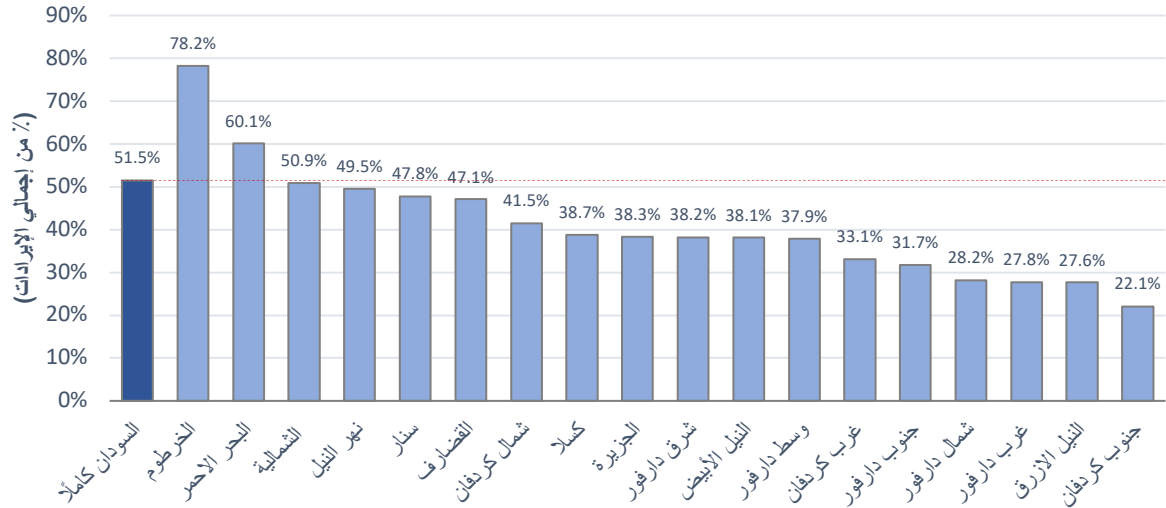


تتباين الولايات بشكل كبير في قدرتها على توليد الإيرادات من مصادرها الخاصة. تبرز الخرطوم، على وجه الخصوص، بحوالي 80٪ من الإيرادات الآتية من مصادرها الخاصة بين عامي 2012 و2018. ولاية البحر الأحمر، الذي يُحتمل أن يكون مدعوماً بأنشطة الموانئ، كان لديه أيضاً إيرادات أعلى من المتوسط من المصادر الخاصة. من ناحية أخرى، تتمتع ولايات النيل الأزرق وكردفان ودارفور بإيرادات مصادر خاصة أقل بكثير بنسبة 20-30٪ من إجمالي الإيرادات، وبالتالي تعتمد بشكل أكبر على التحويلات الفيدرالية.

تتم مجموعة مختلفة من الأسباب المحتملة لهذه التناقضات، بما في ذلك ضعف الاقتصادات المحلية، والقواعد الضريبية التي تكون أقل تنظيمياً وأكثر صعوبة في فرض الضرائب، وانخفاض الامتثال، وضعف إدارة الضرائب وقدرة التحصيل في هذه الولايات. ليس من قبيل المصادفة أن الولايات الأكثر اعتماداً على التحويلات الفيدرالية - النيل الأزرق وجنوب كردفان ودارفور - هي أيضاً المناطق الأكثر تضرراً من المظالم من التهميش والتخلف والافتقار إلى الاستقلالية دون الوطنية. لن تحل الفيدرالية بالضرورة هذه المظالم طالما أنها تظل معتمدة على التحويلات الفيدرالية.

¹¹⁷ البنك الدولي، 2014. ملاحظة: يتضمّن 4 ولايات فقط.

¹¹⁸ غرفة الحكومة الفيدرالية لإيرادات 2012-2018. السكان ومعامل الانكماش كما هو مذكور في الملاحظات السابقة.



لمحة سريعة عن الإيرادات على المستوى المحلي للحكومة دون الوطنية

شكل توليد الإيرادات الحكومية المحلية 18% فقط من متوسط إيرادات الحكومة المحلية بين عامي 2005-2011 و1.4% فقط من إجمالي الإيرادات المجموعة عبر جميع مستويات الحكومة.¹²⁰ ثمة عددٌ كبيرٌ بشكل استثنائي من الضرائب والرسوم والمصاريف على المستوى المحلي والاعتماد عليها يختلف اختلافاً كبيراً عبر المناطق. إن إدارة وتحصيل هذا العدد الكبير من الضرائب يُعتبر غير فعال ومن المحتمل أن تتجاوز تكاليف التحصيل لفئات ضريبية معينة الإيرادات المحققة من هذه الفئات، ما يؤدي إلى خسارة صافية. يجب تقييم مصادر الدخل على المستوى المحلي وترشيدها بعناية وتوجيه قدرات التحصيل بشكل إستراتيجي إلى الفئات الضريبية ذات الإمكانيات الأكبر. علاوة على ذلك، ثمة على الأرجح العديد من أشكال الإيرادات التي لم يتم الحصول عليها بشكل كافٍ، بما في ذلك أشكال الضرائب والرسوم والمصاريف غير النقدية.

تشير عيّنات البنك الدولي من عدد قليل من المحليات إلى أن الرسوم تشكل الغالبية العظمى من إيرادات المصادر الخاصة المحلية (على سبيل المثال، 75% في مناطق شمال كردفان). يتم الاحتفاظ بمعظم الإيرادات المحصلة على المستوى المحلي على المستوى المحلي للنفقات الخاصة. تتلقى الحكومات المحلية تحويلات من الولايات، معظمها مخصص للأجور والرواتب وبعضها يعتمد على اتفاقيات تقاسم الإيرادات لضرائب ورسوم معينة.¹²¹ وبحسب ما ورد، شكّلت التحويلات الحكومية إلى المحليات حوالي 74% من إجمالي الإيرادات لنفقات الصحة الحكومية المحلية بشكل خاص.¹²²

6.3 اتجاهات التحويل بين مستويات الحكومية

تتكون الموارد التي تحولها الحكومة المركزية إلى الولايات من الإيرادات المشتركة والمنح والتحويلات الأخرى.

المربع 6 فئات التحويلات إلى الولايات

تتلقى الولايات التحويلات والمنح الفيدرالية التالية في السودان:

- التحويلات الجارية (المخصصة والمجمعة)؛
- منح التنمية؛
- تعويضات ضريبية زراعية؛
- المخصصات التقديرية مثل التحويلات الاجتماعية الخاصة، والتحويلات لمشاريع محددة وحالات الطوارئ.

¹¹⁹ غرفة الحكومة الاتحادية لإيرادات 2012-2018. السكان ومعامل الانكماش كما هو مذكور في الملاحظات السابقة.

¹²⁰ البنك الدولي، 2014.

¹²¹ البنك الدولي، 2014.

¹²² البنك الدولي، 2011.

6.3.1 التحويلات الفيدرالية القائمة على صيغة محددة

نصّ الدستور القومي الإنتقالي لعام 1995 على إنشاء صندوق إعانة الولايات الشمالية بهدف رئيسي هو تحويل الموارد من المركز إلى الولايات على أساس عادل ومنصف.¹²³ عند تخصيص التحويلات للولايات، حدد صندوق إعانة الولايات الشمالية تسعة مؤشرات لاستخدامها في صيغة لتحقيق نظام تحويل عادل ومنصف. تمّ تغيير التّرجيح الممنوح للمؤشرات التسعة بشكل طفيف في العام 2006.¹²⁴ وفي العام 2017، تمّ اعتماد نظام من ثمانية مؤشرات، مع التّرجيح النسبي كما هو موضح في الجدول 6.

الجدول 6 مؤشرات وأوزان التحويلات الفيدرالية (1997-2013)¹²⁵

المؤشرات	الوزن (%) (2005-1997)	الوزن (%) (2013-2006)	الوزن (%) (-2017)
الأداء المالي	20	10	10
حجم السّكان	10	10	25
الموارد البشريّة	10	10	
الموارد الطبيعيّة	10	15	
بنية تحتيّة	10	10	
تعليم	10	10	13
الصحة	10	10	12
الأمن	10	15	15
نصيب الفرد من الدّخل	10	10	
المتطلبات الزراعيّة			15
المسافة إلى المركز والميناء			8
المجموع	100	100	100

بينما يوفر المؤشر ونظام التقييم هذا معادلة لتحديد التحويلات، إلا أن هناك بعض المشاكل الملحوظة في هذا النظام. أولاً، كفيّة حساب المؤشرات نفسها ليست واضحة، ويبدو أن المعايير المستخدمة لحساب المؤشرات تتكون من عوامل قائمة على صيغة محددة وأخرى تقديرية، الأمر الذي يخضع تخصيص التحويلات للتقدير غير موضوعي.¹²⁶ ثانياً، يُنظر إليه على أنه مصفوفة معقدة لا يتم الالتزام بها دائماً بشكل صارم، مما يعرّض التحويلات للتلاعب السياسي. اختلفت التحويلات التي تتلقاها الولايات من الحكومة المركزيّة من سنة إلى أخرى، مما يؤثر على تنفيذ مشاريع التنمية عبر الولايات. ثالثاً، يرى البعض أنه يجب إدراج نسبة سكان الولاية الذين يعيشون في المناطق الريفيّة كمؤشر، حيث يتركز الفقر بشكل أكبر في تلك المناطق. تشير عملية تخصيص التحويلات إلى درجة عاليّة من المركزيّة في الإدارة الماليّة العامة. نتيجة لهذه المخاوف، كان عبرت العديد من الولايات عن عدم رضاها عن الصيغة وطالبت مراراً بالإصلاح.

تختلف إجراءات تخصيص موارد الموازنة إلى المحليات بين الولايات وأيضاً بين المحليات داخل الولاية نفسه. الجدول 7 أدناه يوضح إجراءات هذه المخصصات في أربع من أصل 18 ولاية.

الجدول 7 الصيغ لتخصيص ميزانيات المحليات¹²⁷

كسلا	يغطي الولاية نفقات الأجور والرواتب للمحليات، مع إدراج جميع موظفي المحليّة على كشوف رواتب الدولة. تستند تحويلات الولايات الإضافيّة للمشاريع إلى الطلبات الواردة من المحليات التي تقيّمها لجنة فنيّة رفيعة المستوى.
الخرطوم	يدفع الولاية جميع الرواتب المحليّة من ميزانيته بينما تستخدم المحليات إيراداتها الخاصة لتمويل جميع النفقات بخلاف الأجور. ينص قانون الحكم المحلي للخرطوم (2007) على تحويل 25% من إجمالي الإيرادات التي يجمعها الولاية إلى المحليات، إلا أن هذا الهدف لم يتحقق بعد.
شمال كردفان	يدفع الولاية رواتب موظفي المحليّة بينما يتم تمويل المدخلات بخلاف الأجور من الإيرادات المحليّة. تتلقى المحليات أيضاً مدخلات للمرافق التعليميّة والصحيّة التي تم تأمينها من قبل وزارة الولاية المعنية والمسؤولة عن القطاع.

¹²³ المرسوم الدستوري لعام 1995، المادة 16.

¹²⁴ الشبلي، 2013.

¹²⁵ الشبلي، 2013 نقلاً عن تقرير صندوق دعم الدول، يونيو 2006؛ الورقة الاستراتيجية للحد من الفقر في السودان، 2021.

¹²⁶ الورقة الاستراتيجية للحد من الفقر في السودان، 2021.

¹²⁷ البنك الدولي، 2014.

نهر النيل	يغطي الولاية نفقات الأجور والرواتب للمحليات بينما تستخدم المحليات إيراداتها الخاصة لتمويل الخدمات وشراء السلع فقط. في عام 2012، أنشأ ولاية نهر النيل صندوق التنمية المحلية كآلية لتقاسم الإيرادات لتخصيص رسوم الاسمنت بين المحليات ويكون مسؤولاً عن التنمية المحلية في جميع المحليات.
-----------	--

6.3.2 تحقيق المساواة في تقاسم الثروة

مبدأ المساواة تم تقديمه في الدستور القومي الانتقالي لعام 2005 في محاولة لمعالجة الفروقات في قدرات الولايات على تحقيق الدخل. وهو يعكس أحد المبادئ التوجيهية في بروتوكول تقاسم الثروة في السودان لعام 2004 الذي تم الاتفاق عليه خلال التحضير لاتفاق السلام الشامل.¹²⁸ ينص البروتوكول على وجوب تقاسم الثروة على أساس عادل حيث يتمكن كل من مستويات الحكم من الإيفاء بمسؤولياته والواجبات المحددة دستورياً.¹²⁹ كما ينص الدستور القومي الانتقالي على توزيع الموارد لتنمية البلاد، مشيراً إلى أن تقاسم وتخصيص الثروة العامة يجب أن يضمن تعزيز جودة الحياة المواطنين وكرامتهم وظروفهم المعيشية دون تمييز على أساس الجنس أو العرق أو الدين أو الانتماء السياسي أو العرق أو اللغة أو الولاية.¹³⁰

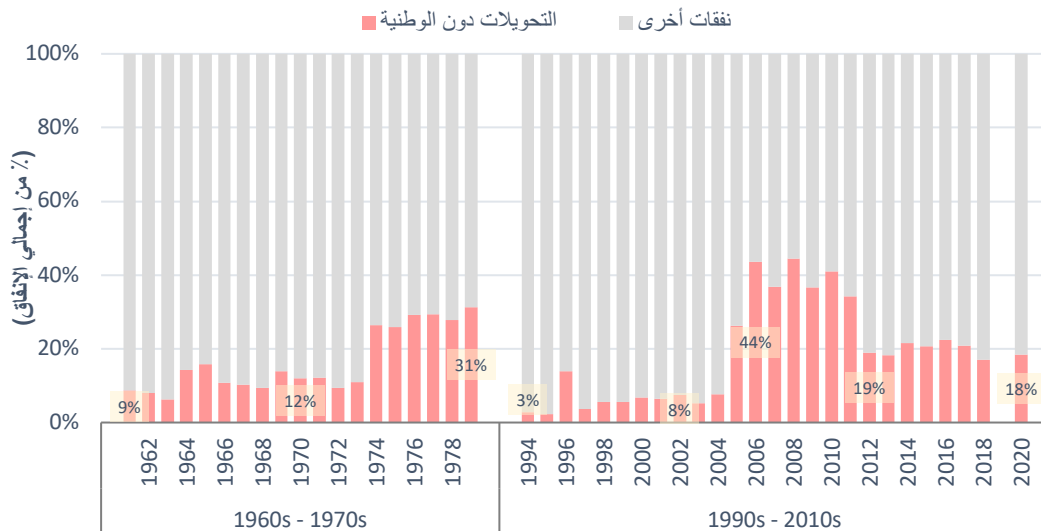
إذا كان أحد أهداف نظام النقل بين المؤسسات الحكومية في السودان هو تحقيق المساواة بين الولايات، فهذا لم يتحقق. تتمتع بعض الولايات، مثل دارفور وشمال كردفان والقضارف، بمستويات منخفضة من تعبئة الإيرادات الخاصة، وفي نفس الوقت، مستويات منخفضة نسبياً من التحويلات الفيدرالية القائمة على الصيغة، مما يشير إلى أن الإجراء الحالي لتخصيص التحويلات الفيدرالية لا يحقق المساواة بين الولايات.¹³¹

6.3.3 التحويلات الفيدرالية من منظور الحكومة المركزية

تباينت نسبة التحويلات دون الوطنية المنوية من إجمالي نفقات الحكومة المركزية بشكل كبير من الستينيات إلى الآن، من 3% في أوائل التسعينيات إلى ما يقرب من 45% بعد اتفاق السلام الشامل في 2005. تاريخياً، عندما كانت التحويلات إلى الولايات منخفضة كان هذا يرجع أساساً إلى مسؤوليات الإنفاق المركزية بدلاً من الحكومات دون الوطنية التي تعتمد على نفسها مع قواعد إيرادات كبيرة من المصادر نفسها. في السودان، يعد تحصيل الإيرادات دون الوطنية ضعيفاً، ويرجع ذلك على ما يبدو إلى ضعف القدرات الضرائب الإدارية والتحصيل وتحديات الوعاء الضريبي، بما في ذلك مستويات الفقر المرتفعة وصعوبة فرض ضرائب على الاقتصادات في بعض الولايات.

اتخذت الدولة العديد من تدابير اللامركزية في أوائل الثمانينيات وزادت الإيرادات دون الوطنية الخاصة، مما أدى إلى انخفاض طفيف في التحويلات دون الوطنية كنسبة مئوية من إجمالي الإنفاق. جاء الهبوط في التحويلات دون الوطنية منذ عام 2011 بسبب انخفاض الإيرادات نتيجة لانفصال جنوب السودان، وتراجع عائدات النفط، وارتفاع تكاليف الدعم، مما أدى إلى انخفاض حصة التحويلات دون الوطنية في السنوات الأخيرة.

الرسم البياني 15 التحويلات دون الوطنية للحكومة المركزية (% من إجمالي الإنفاق)¹³²



¹²⁸ بونجو، 2019.

¹²⁹ البطهاني وجادكرم، 2017.

¹³⁰ الدستور القومي الانتقالي، المادة 185.

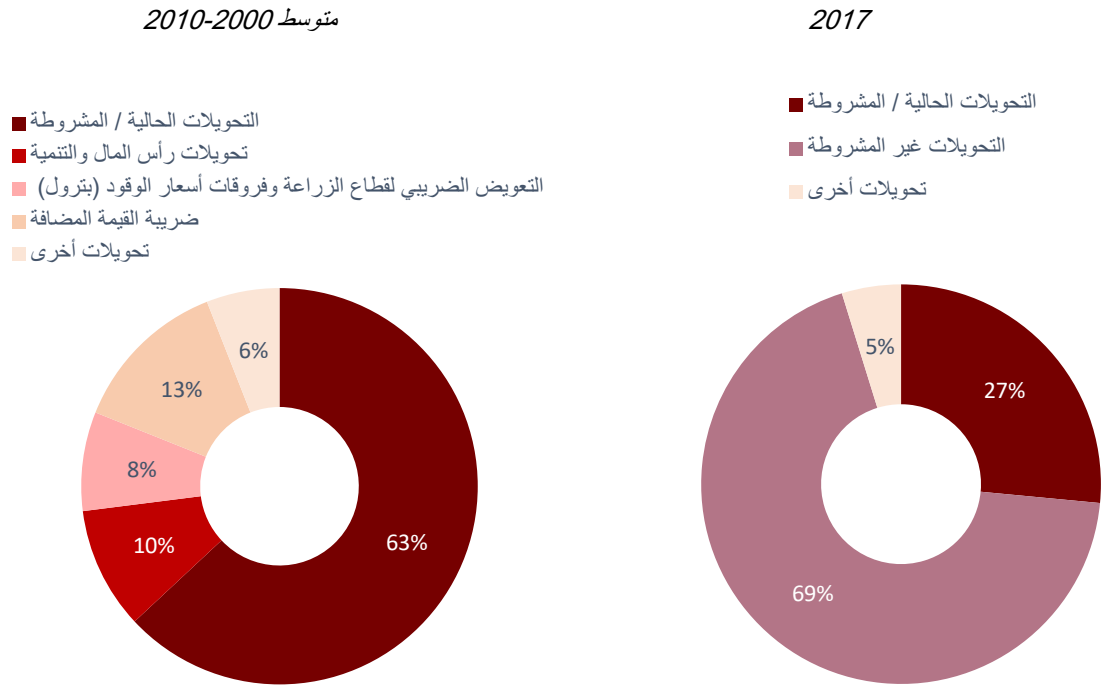
¹³¹ البنك الدولي، 2014.

¹³² 1994-2018: التقارير السنوية لبنك السودان المركزي، 2020: تقرير تنفيذ ميزانية وزارة المالية، الستينيات والسبعينيات: البطهاني وجادكرم، 2017.

6.3.4 التحويلات الفيدرالية من منظور الحكومة دون الوطنية

بين عامي 2000 و2010، كان متوسط 63% من التحويلات الفيدرالية عبارة عن تحويلات جارية مخصصة للنفقات المتكررة دون الوطنية و/أو المدفوعة بصيغة¹³³ شكلت تحويلات ضريبة القيمة المضافة، بناءً على اتفاقية تقاسم الإيرادات، ثاني أكبر جزء الأكبر بنسبة 13%، على الرغم من تخصيص الغالبية العظمى من عائدات ضريبة القيمة المضافة هذه للخرطوم. بلغ متوسط التحويلات لنفقات رأس المال والتطوير 10% من إجمالي في هذه الفترة. وشكلت التحويلات الأخرى، بما في ذلك تحويل التعويضات الزراعية للتعويض عن الضرائب التي تم إلغاؤها سابقاً، معدل نسبة 14% المتبقية. تباينت بشكل كبير عبر الولايات، لكن تحويلات ضريبة القيمة المضافة شكلت تقريباً معظم التحويلات الفيدرالية إلى الخرطوم.¹³⁴

الرسم البياني 16 تفاصيل التحويلات الفيدرالية (% من إجمالي التحويلات الفيدرالية)¹³⁵



نظرة سريعة على التحويلات الفيدرالية في عام 2017، توضح كيف تحولت هذه التحويلات في السنوات الأخيرة. ويشير إلى أنه بحلول عام 2017، انخفضت هيمنة التحويلات المشروطة كنسبة مئوية من إجمالي التحويلات الفيدرالية. وبدلاً من ذلك، نمت التحويلات غير المشروطة (بما في ذلك التحويلات الإنمائية على الأرجح) لتشكل 69% من التحويلات. وجاءت المزيد من التحويلات بشكل أساسي من اتفاقيات تقاسم عائدات الذهب والنفط.

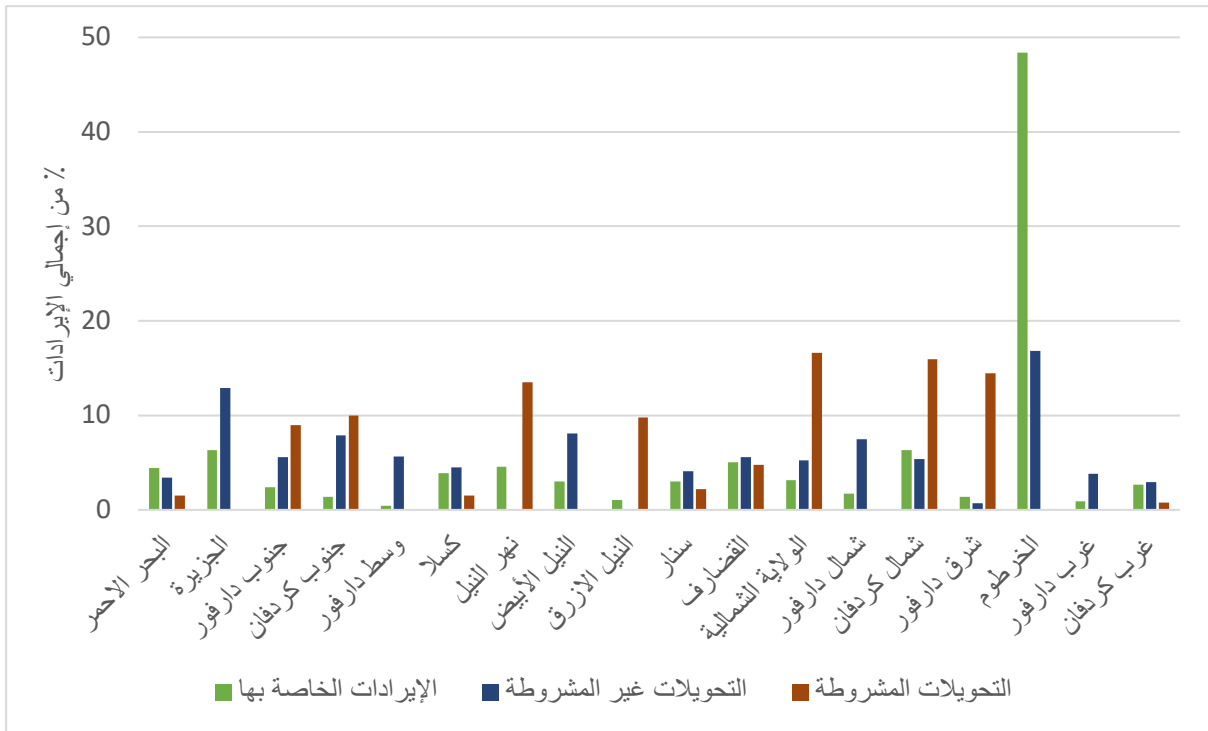
كان هناك تباين كبير في بيانات عام 2017 عبر الولايات، حيث شكلت التحويلات المشروطة/المتكررة أكثر من 14% من إجمالي التحويلات للولاية الشمالية وشمال كردفان وشرق دارفور بينما كانت نسبة صفر بالمئة من إجمالي التحويلات مشروطة إلى الجزيرة والخرطوم ووسط دارفور.¹³⁶

¹³³ البنك الدولي، 2014.

¹³⁴ البنك الدولي، 2014.

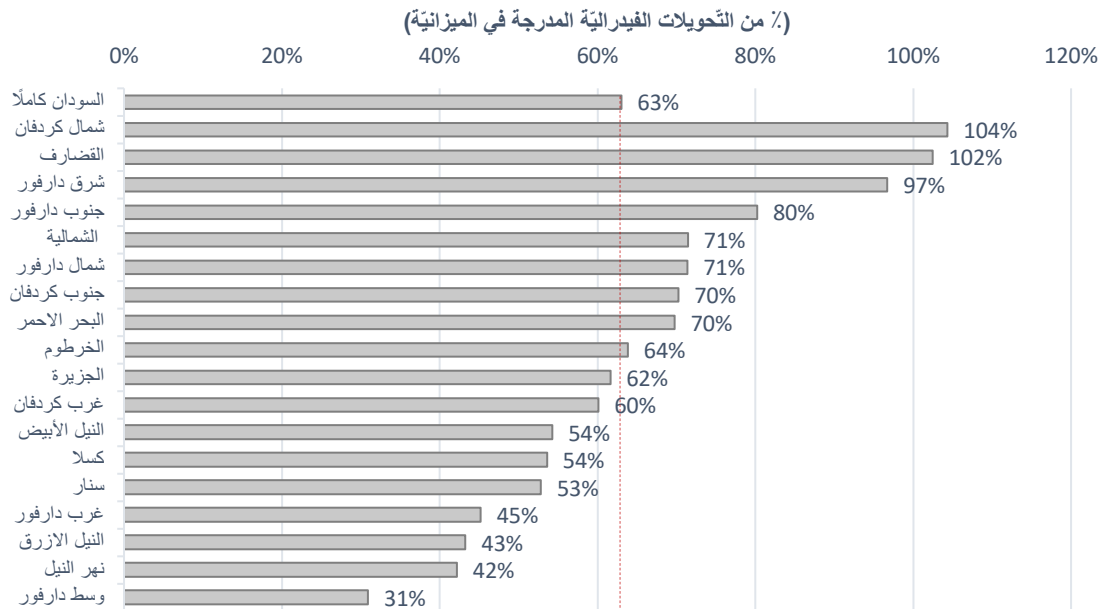
¹³⁵ 2010-2000: البنك الدولي، 2014 ؛ 2017: غرفة الحوكمة الاتحادية.

¹³⁶ ملحوظة: بعض البيانات كانت مفقودة، بما في ذلك عمليات النقل غير المشروطة لشرق دارفور والنيل الأزرق ونهر النيل.



بلغت التحويلات الفيدرالية الفعلية في جميع الولايات 63% فقط من التحويلات الفيدرالية المدرجة في الميزانية، مما يشير إلى أن الولايات تنفق أقل من الناحية العملية مما كانت تنوي إنفاقه، أي لديها معدلات تنفيذ منخفضة. قد يكون هذا بسبب مجموعة من العوامل، بما في ذلك الولايات التي تتلقى معلومات عن التحويل بعد صياغة ميزانيات الدولة، والتحويلات التي لا يمكن التنبؤ بها، والتضخم الذي يؤدي إلى تساؤل قيمة التحويلات، وبعض الولايات لديها قدرات إنفاق ضعيفة. برز أيضاً تباين كبير في عمليات النقل الفيدرالية المنفذة عبر الولايات، حيث تم تنفيذ أقل من 50% في ولايات وسط دارفور وغرب دارفور والنيل الأزرق ونهر النيل، بينما نفذت ولايات شمال كردفان والقضارف وشرق دارفور ما يقرب من 100%.

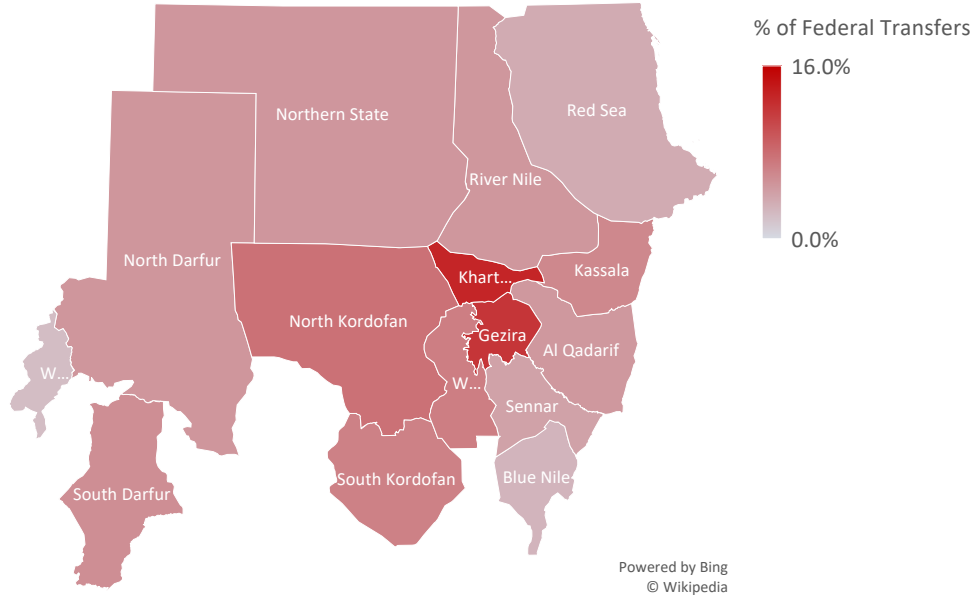
الرسم البياني 18 التحويلات الفيدرالية الفعلية حسب الولاية (% من التحويلات الفيدرالية المدرجة في الموازنة) 2017 138



137 غرفة الحوكمة الاتحادية.
138 غرفة الحوكمة الاتحادية.

من حيث التخصيص الفعلي للتحويلات الفيدرالية، حصلت الخرطوم والجزيرة على أكبر نصيب من إجمالي التحويلات الفيدرالية بين 2012-2018، حيث شكلاً معاً ربع التحويلات الفيدرالية. قد يكون هناك عدد من العوامل التي تقود هذه النسب، بما في ذلك الصيغة الأساسية للتحويلات. على سبيل المثال، الخرطوم والجزيرة هما الولايتان اللتان لديهما أكبر عدد من السكان. تم تضمين المسافة من المركز أو الميناء كمؤشر في الصيغة منذ العام 2017 فقط، ونسبة سكان الولاية الذين يعيشون في المناطق الريفية (حيث يتركز الفقر بشكل أكبر) لم يتم أخذها في الاعتبار حالياً في الصيغة. سيتم تطوير صيغة جديدة الآن للتحكم في مخصصات التحويل بعد فترة الانتقال السياسي في السودان.

الرسم البياني 19 التحويلات الفيدرالية حسب الولاية (% من إجمالي التحويلات الفيدرالية) متوسط 2018-2012¹³⁹



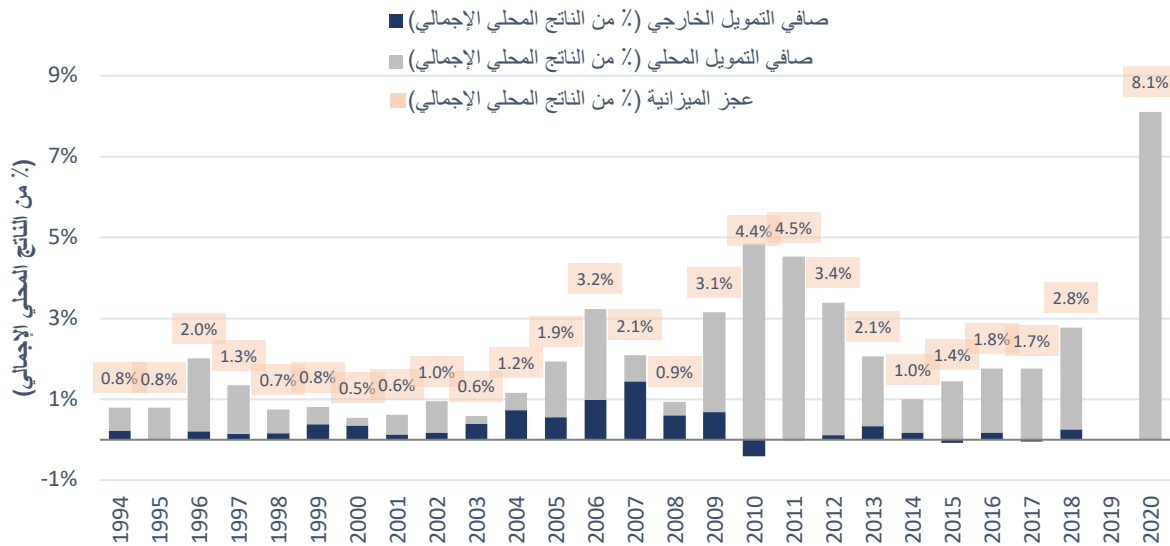
6.4 آليات الاقتراض في السودان

تنشأ الحاجة إلى الاقتراض حين تفوق متطلبات الإنفاق لدى الحكومة عائداتها وهباتها. ولا ينص الدستور القومي الانتقالي على آليات الاقتراض. ويبدو، على المستوى العملي، أنّ الحكومة الفدرالية وحدها هي من يملك السلطة التي تخولها الاقتراض من مصادر خارجية ومحلية على حدٍ سواء. ولا يمكن للحكومات في الولايات والحكومات المحلية الاقتراض إلا من مصادر محلية وحسب. ويمكن للحكومة الفيدرالية، على المستوى النظري، تحويل جزء من الأموال التي تقترضها إلى الحكومات في الولاية والحكومات المحلية عبر آليات التحويلات والهبات.

6.4.1 الاقتراض من قبل الحكومة المركزية

سابقاً، كانت قدرة السودان على الحصول على التمويل الخارجي محدودةً بسبب العقوبات الأمريكية، وبسبب تأخرها على مرّ التاريخ عن التّسديد للدائنين الخارجيين. وهذا ما جعل الحكومة تعتمد بشكلٍ رئيسي على مصادر التمويل المحلية لتمويل العجز الحاصل على مدى العقود القليلة الماضية. ويُعتبر قطاع الاعتماد المحلي في السودان مقيداً، ما جعل مستويات عجز الميزانية منخفضة نسبياً على مرّ التاريخ، حيث لم يتجاوز متوسطها نسبة 2% سنوياً، وذلك حتى عام 2008. لكن منذ عام 2009، بدأ حجم الاقتراض المحلي للحكومة يرتفع بشكلٍ مطّردٍ ووصل العجز في الميزانية إلى أكثر من 8% في عام 2020. وقد خُصص الجزء الكبير من هذا الاقتراض لتغطية دعم الوقود كمصاريف من خارج الميزانية. وتم تمويله من قبل البنك المركزي الذي طبع النقود، ما أدى إلى ارتفاع معدلات التضخم وانخفاض قيمة العملة.

¹³⁹ العقد الأول من القرن الحادي والعشرين: البنك الدولي، 2011 و 2014؛ 2010: غرفة الحكم الفيدرالي.



يُعد إجمالي الدين العام في السودان من أعلى المعدلات عالمياً، ومن المتوقع أن يصل إلى 260% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2020¹⁴¹. كذلك بقي الدين الخارجي رغم أن الاقتراض الخارجي في العقود القليلة الماضية كان محدوداً للغاية بسبب متأخرات خدمة الدين التي تشكل الجزء الأكبر من الديون. وفي مطلع عام 2021، حصل تقدّم كبير في خفض الدين الخارجي للسودان، بعد أن أعتفتها بعض الدول من الديون الثنائية المستحقة عليها، وبعد أن قدّم المجتمع الدولي المساعدة في تسوية متأخرات ديون السودان المستحقة لبنوك التنمية متعددة الأطراف. وهذا ما سيمهّد الطريق أمام السودان للحصول على تمويل خارجي لأول مرة منذ عدة سنوات.

6.4.2 الاقتراض من قبل الحكومة دون الوطني

تمكّنت الحكومات دون الوطنية في السودان من الاقتراض من المصادر المحلية، وقد فعلت ذلك بوتيرة أكبر في السنوات الأخيرة الماضية. وفي حين كانت المطالبات المحلية في السابق للحكومات دون الوطنية شبه معدومة، أصبحت هذه المطالبات تُشكّل اليوم قرابة 7% من مجموع المطالبات التي تقدّمت بها الجهات الحكومية غير المركزية، بما في ذلك القطاع الخاص، والجهات العامة، والحكومات دون الوطنية.

وبخلاف ما كانت عليه الحال في اتفاقيات السلام سابقاً، فقد تضمّنت اتفاقية السلام في جوبا شروطاً محددة بشأن إقراض الولايات/ الولايات. فبموجب اتفاقية النيل الأزرق وكردفان، مُنحت حكومات الولاية/الولاية صلاحيات حصرية لكي: (i) تقترض مالياً من الهيئات الوطنية وبضمانة من حكومة الولاية/الولاية لأهداف تتعلق بالتنمية والبناء؛ ولكي (ii) تمارس حقها بالاقتراض، حيث يقوم بنك السودان المركزي أو حكومة الولاية/الولاية بتأمين الكفالة المالية¹⁴². وقد وضعت اتفاقية دارفور شروط القروض والاقتراض المحلي والأجنبي بناءً على التصنيف الائتماني، وبما يتماشى مع السياسة الاقتصادية الوطنية ضمن إطار مصادر الإيرادات الحصرية لحكومة الولاية/الولاية في دارفور.¹⁴³

يجب التعامل بحذر شديد مع مسألة السماح للحكومات دون الوطنية بالاقتراض، حتى من المصادر المحلية فقط، لأن الاقتراض غير المسؤول من قبل الحكومات المحلية قد يؤدي إلى تأجيل أزمات الديون وعدم استقرار الاقتصاد الكلي الذي يؤثر على البلد بأكمله.¹⁴⁴ إن وضع الاقتصاد الكلي في السودان غير مستقر للغاية، وستكون زيادة الاقتراض دون الوطني محفوفة بالمخاطر في السياق الحالي. ومع ذلك، فإن الغرض من استخدام الأموال المقترضة يحدث فرقاً كبيراً - في حين أن الاقتراض لتمويل عجز الميزانية يؤدي إلى التضخم، فإن الاقتراض لتمويل الاستثمارات المنتجة يمكن اعتباره أفضل. على أي حال، فإن تعزيز الأطر

¹⁴⁰ التقارير السنوية لبنك جنوب السودان لعام 2018 وما قبلها (تستخدم أحدث التقارير في حالة وجود تقارير متعددة)؛ استعراض الإحصاءات الاقتصادية والمالية لعام 2019؛ تقرير التنفيذ السنوي لوزارة المالية لعام 2021 (تم استقراء ديسمبر بناءً على نتائج 11 شهراً ومن المحتمل أن يكون التقدير أقل من الشهر الأخير من سنوات الموازنة بشكل عام يشهد ارتفاعاً في النفقات). صندوق النقد الدولي، 2020 لأرقام الناتج المحلي الإجمالي.

¹⁴¹ صندوق النقد الدولي، المادة IV 2019، 2020.

¹⁴² اتفاق السلام في جوبا 2020، اتفاق النيل الأزرق وكردفان، المادة 1.1 و1.2.

¹⁴³ JPA 2020، اتفاقية دارفور.

¹⁴⁴ فاجيت، 2014.

التنظيمية، وتطوير أسواق الديون المحلية، وبناء قدرات المسؤولين الحكوميين هي خطوات مهمة للتخفيف من المخاطر المرتبطة بالاقتراض الحكومي دون الوطني.

6.5 التأثير الاتحادي/ الوطني على القرارات دون الوطنية الولاية

يبدو أن العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات دون الوطنية في السودان تطفلية تمامًا، حيث تمتلك الحكومة المركزية غالبية السلطة السياسية والمالية. برز تأثير الحكومة المركزية على الحكومات دون الوطنية من خلال العديد من الحالات، بما في ذلك حدود الولايات والمحليات التي يتم تغييرها بانتظام على مر السنين وقوانين الطوارئ المستخدمة لحلّ الحكومات دون الوطنية.

غياب الوضوح والشفافية الكاملين فيما يتعلق بتخصيص التحويلات للولايات واستمرار استخدام التحويلات المشروطة لبعض الولايات، يمنح الحكومة المركزية سلطة تقديرية بشأن تخصيص التحويلات والقدرة على إنفاذ قواعد معينة وترتيبات الإنفاق على الولايات. وهذا يعكس المستوى المحدود من الاستقلال الذاتي الذي تتمتع به المستويات الحكومية المحلية. علاوة على ذلك، يتسم النظام الفيدرالي المالي السوداني بمستوى عالٍ من الاختلال الرأسي الذي يجعل المستويات دون القومية تعتمد بشكل كبير على التحويلات من الحكومة المركزية التي بدورها تسيطر على الحكومات دون الوطنية.

في القسم السادس أعلاه، أطلعنا على الاتجاهات التاريخية لمكونات الفيدرالية المالية في السودان – تخصيص النفقات، وتخصيص الإيرادات، والتحويلات بين المستويات الحكومية، والاقتراض، وتأثير الحكومة الاتحادية/الوطنية على القرارات دون الوطنية وقرارات الولاية. في هذا القسم، استخدمنا عدة مقاييس لتحديد تأثير اللامركزية المالية في السودان.

المربع 7 مكونات الفيدرالية المالية

تقارن إجراءات اللامركزية الرأسية مسؤوليات النفقات والإيرادات بين الحكومة المركزية والحكومات دون الوطنية ككل.

تقارن إجراءات اللامركزية الأفقية مسؤوليات النفقات والإيرادات على نطاق الحكومات دون الوطنية.

7.1 تدابير اللامركزية العمودية

تقارن إجراءات اللامركزية الرأسية مسؤوليات النفقات والإيرادات بين الحكومة المركزية والحكومات دون الوطنية. للبحث في اتجاهات ودرجة اللامركزية الرأسية، ندرس أربعة مقاييس:

- **حصة النفقات دون الوطنية** نحسب حصة النفقات دون الوطنية كنسبة مئوية من إجمالي نفقات الحكومة دون الوطنية والمركزية لإعطاء فكرة عن مسؤوليات النفقات الإجمالية على المستويين. بالنسبة لإجمالي نفقات الحكومة المركزية، نستنتج المبالغ المحولة بين الولايات لأنها مدرجة ضمن نفقات المستوى دون الوطني. بالإضافة إلى ذلك، نحسب النفقات على أساس نصيب الفرد من أجل التحكم في تأثير انفصال جنوب السودان، وتعديل أرقام السكان وفقاً لذلك.
 - **حصة الإيرادات دون الوطنية** نحسب حصة توليد الإيرادات دون الوطنية الخاصة بها كنسبة مئوية من إجمالي الإيرادات دون الوطنية الخاصة بها وإيرادات الحكومة المركزية لإعطاء فكرة عن صلاحيات توليد الإيرادات الإجمالية على المستويين. بالنسبة لإيرادات الحكومة المركزية، قسمنا ذلك أيضاً من خلال الإيرادات المحفوظة على مستوى الحكومة المركزية وتلك المحولة إلى الولايات. نحسب الإيرادات على أساس نصيب الفرد من أجل التحكم في تأثير انفصال جنوب السودان، وتعديل أرقام السكان وفقاً لذلك.
 - **الثغرة الرأسية** - عرّف الثغرة الرأسية على أنها النسبة المئوية للنفقات دون الوطنية التي لا يتم حسابها من خلال الإيرادات الخاصة بها. نقدم إيرادات المصادر الخاصة¹⁴⁵ كنسبة مئوية من إجمالي اتجاهات النفقات دون الوطنية لتوضيح ذلك.
 - **الاختلال المالي الرأسي** - يقيس الاختلال المالي الرأسي ما إذا كانت التحويلات الفيدرالية، بالنظر إلى مستوى معين من الثغرة الرأسية، كافية لتلبية متطلبات الإنفاق دون الوطني. نقدم التحويلات الفيدرالية على رأس إيرادات المصادر الخاصة كنسبة مئوية من إجمالي اتجاهات الإنفاق دون الوطني لتوضيح ذلك.
- تتيح لنا دراسة الفجوات والاختلالات الرأسية معرفة ما إذا كانت الإيرادات دون الوطنية كافية لتلبية مسؤوليات إنفاق الولايات. ثمة تقدير ذاتي فيما يشكّل "مسؤوليات النفقات". نقدم تعريفيين محتملين لمسؤوليات النفقات عند مقارنة مصادر الإيرادات بالنفقات:

- **إجمالي النفقات للسنة الحالية** التي يتم فيها قياس الإيرادات.
- **متوسط نصيب الفرد من الإنفاق الإجمالي الحقيقي 2000-2018** على نحو مثالي، سيظلّ تقديم الخدمات ثابتاً مع ارتفاع في النفقات بسبب زيادة التكاليف. ويعدّ التضخم والنمو السكانيّ من العوامل الرئيسية التي ترفع التكلفة. يهدف هذا الإجراء إلى التحكم في هذين العاملين واتخاذ متوسط للنفقات خلال الفترة من أجل تمثيل متوسط تقديم الخدمات للولايات على مدار العقدين. وبالتالي، يتم استخدام هذا كمعيار لتقييم ما إذا كانت مصادر الإيرادات كافية (أو مفرطة) للحفاظ على تقديم الخدمة.

7.1.1 حصة النفقات دون الوطنية

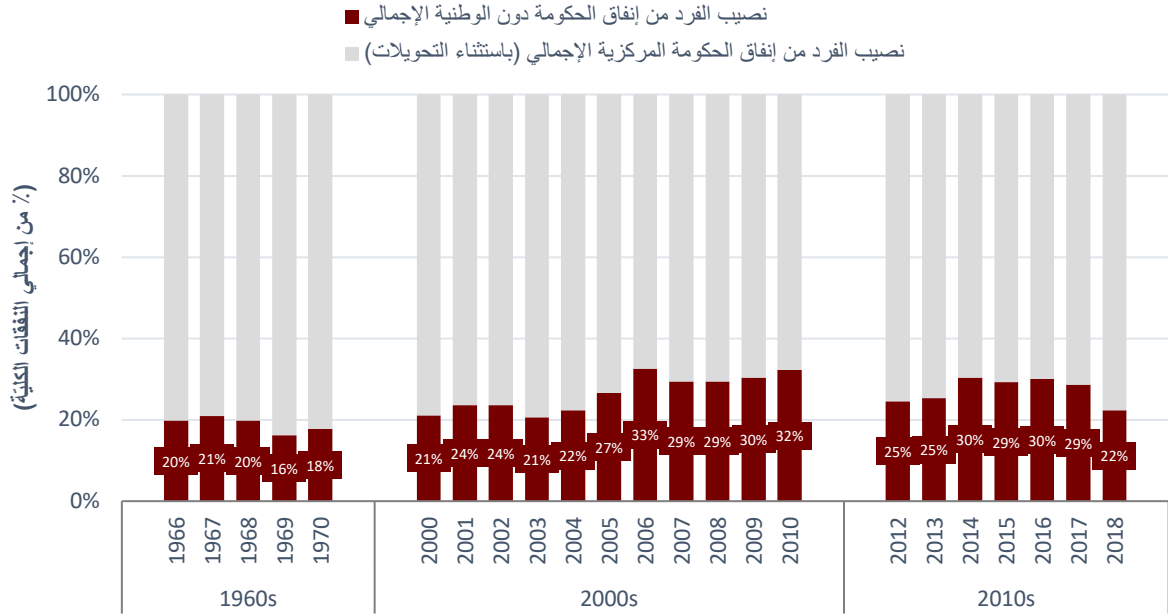
نطلع هنا على النفقات دون الوطنية كنسبة من إجمالي نفقات الحكومة دون الوطنية والمركزية لإعطاء فكرة عن مسؤوليات النفقات على مستويي الحكومة. وكلما ارتفعت حصة النفقات دون الوطنية، زاد مدى اللامركزية المالية.

ركّزت اتفاقية السلام الشامل على اللامركزية المالية، ونرى أن **حصة الإنفاق دون الوطنية** ترتفع بناء على ذلك بعد سنة 2005. شكّلت النفقات دون الوطنية تاريخياً أقل من 25% من إجمالي نفقات الحكومة - وبعد عام 2005 ارتفعت إلى أكثر من 30% في المتوسط. بعد انفصال جنوب السودان، تدنّت الإيرادات وانخفضت التحويلات الفيدرالية بشكل كبير، مع تراجع حصص النفقات دون

¹⁴⁵ بودواي وإيرود، 2018.

الوطنية إلى 25٪. ويبدو أن حصة الإنفاق دون الوطني تنخفض حالياً إلى مستويات متدنية غير مسبوقة، مما يعكس إنفاقاً أقل على المستوى دون الوطني.

الرسم البياني 21 نفقات الحكومة على مستوى الولاية والحكومة المحلية مقابل نفقات الحكومة المركزية باستثناء التحويلات (% من إجمالي الإنفاق الفردي)، 2000-2018¹⁴⁶

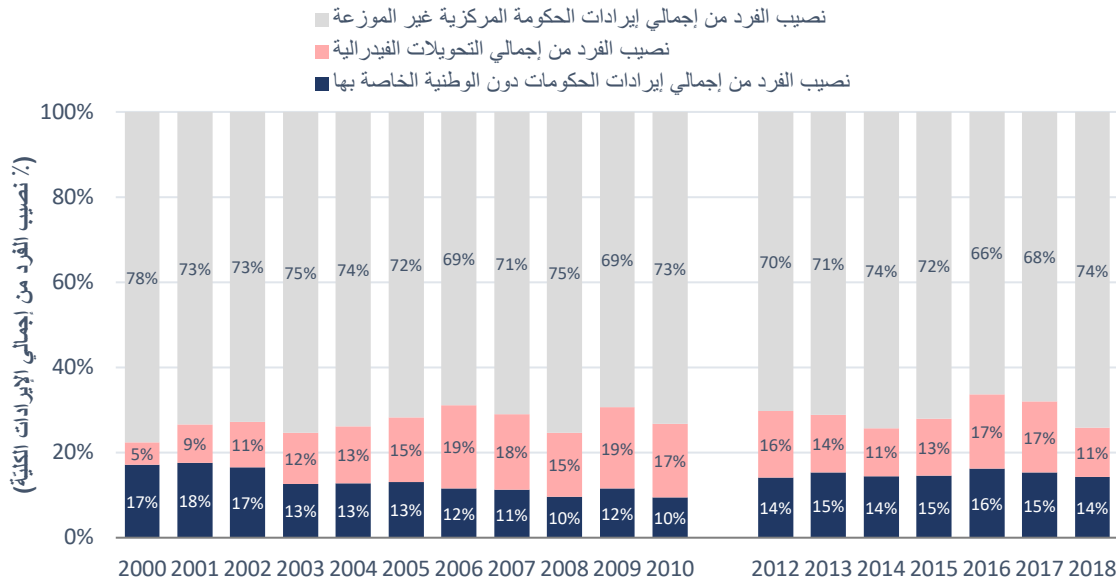


7.1.2 حصة الإيرادات دون الوطنية

نطلع هنا على حصة توليد الإيرادات من المصادر دون الوطنية الخاصة كنسبة من إجمالي الإيرادات الخاصة دون الوطنية وإيرادات الحكومة المركزية من أجل اعطاء فكرة عن صلاحيات توليد الإيرادات الإجمالية على المستويين. وكلما زادت حصة الإيرادات دون الوطنية، زاد مدى اللامركزية المالية.

في الوقت الذي ارتفعت فيه مسؤوليات نفقات الحكومات دون الوطنية نسبة إلى الحكومة المركزية خلال عقد الـ 2000، انخفضت حصة الإيرادات دون الوطنية من 18٪ في سنة 2001 إلى 10٪ فقط بحلول سنة 2008. ويرجع ذلك إلى زيادة إيرادات الحكومة المركزية من النفط وزيادة في الضرائب ذات الصلة. زادت التحويلات الفيدرالية إلى الولايات خلال هذا الفترة من ارتفاع الإيرادات، لكنها انخفضت لاحقاً مع انفصال جنوب السودان وانتهاء إيرادات النفط. في السنوات الأخيرة، استقرت حصة الإيرادات دون الوطنية عند حوالي 15٪.

146 هذا لا يشمل ولايات جنوب السودان. المركزية ودون الوطنية خلال فترة المتغيرات: البطحاني وجاد كريم، 2017؛ عقد الـ 2000 دون الوطنية: البنك الدولي، 2011 و 2014 و 2010 دون الوطنية: مجلس الحكم الفيدرالي. عقد الـ 2000 وعقد الـ 2010 المركزي: التقدير السنوية الصادرة عن بنك السودان المركزي.

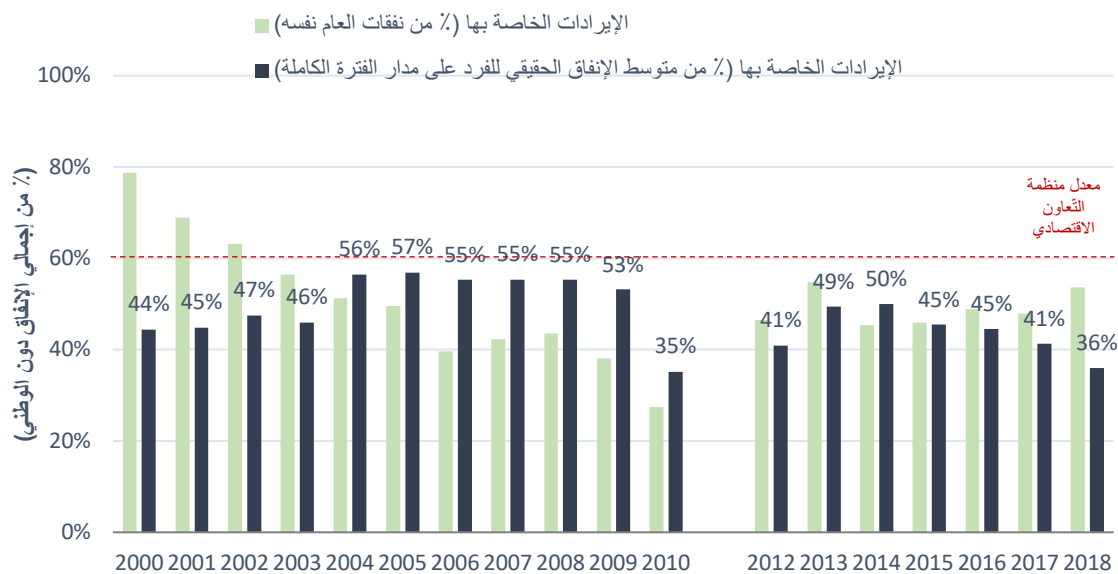


7.1.3 الثغرة الرأسيّة

الثغرة الرأسيّة هي نسبة التّفاوتات دون الوطنيّة التي لا يتمّ حسابها من خلال إيرادات المصادر الخاصّة. تشير الثغرة الأوسع إلى الاعتماد المتزايد على التّحويلات من الحكومة المركزيّة، وبالتالي، إلى انخفاض مستوى اللامركزيّة الماليّة.

يشير إجراء الثغرة الرأسيّة إلى وجود الثغرة واسعة نسبياً في السودان، حيث لا يتمّ تمويل نسبة عالية من التّفاوتات دون الوطنيّة من مصادر الإيرادات الخاصّة. كانت الثغرة واسعة جداً خلال فترة انخفاض حصص الإيرادات دون الوطنيّة خلال عقد الـ 2000 عندما زادت التّحويلات من الحكومة المركزيّة. لم تكن إيرادات المصادر دون الوطنيّة كافية لمواكبة زيادة التّفاوتات، والتي كانت مدفوعة إلى حدّ كبير بالتضخم المرتفع.

الرسم البياني 23 الثغرة الرأسيّة - الإيرادات دون الوطنيّة الخاصّة بها (% من إجمالي الإنفاق دون الوطني) 148



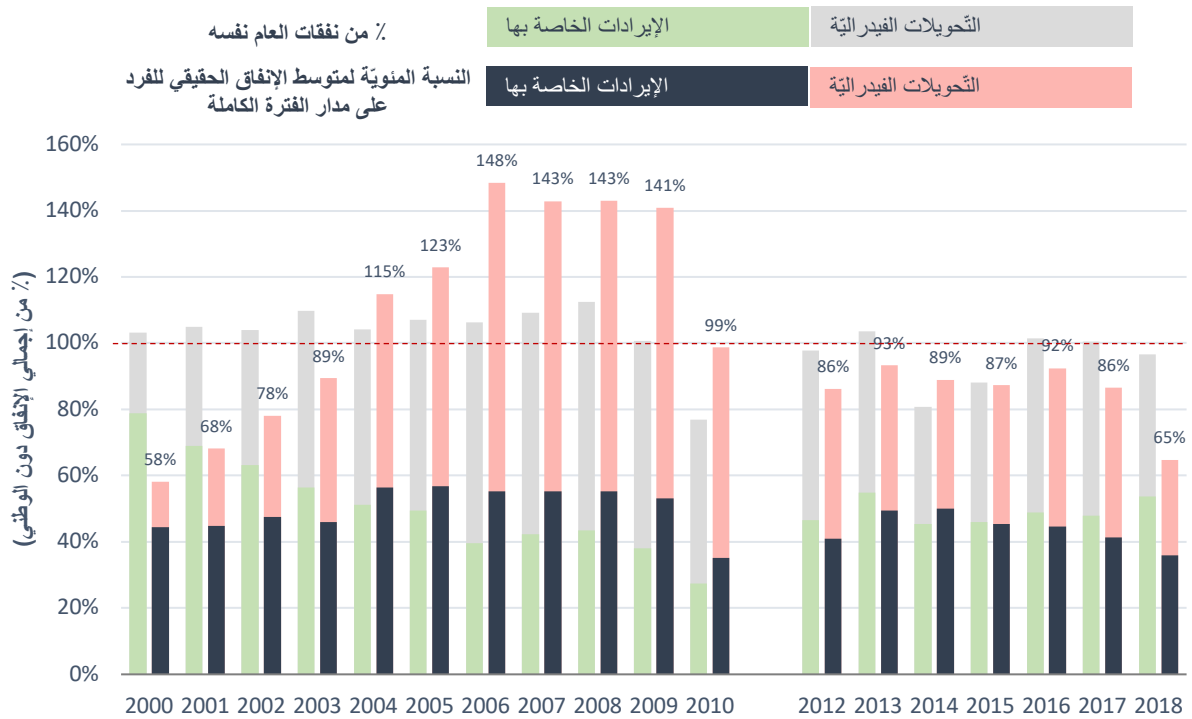
147 هذا لا يشمل ولايات جنوب السودان. عقد الـ 2000 دون الوطنيّة: البنك الدولي، 2011 و 2014 وعقد الـ 2010 دون الوطنيّة: مجلس الحكم الفيدرالي. عقد الـ 2000 وعقد الـ 2010: المركزيّة: التقرير لبنك السودان المركزي 148 عقد الـ 2000: البنك الدولي، 2011 و 2014، عقد الـ 2010: مجلس الحكم الفيدرالي.

7.1.4 الاختلال المالي الرأسي

يقيس الإختلال الرأسي ما إذا كانت التحويلات الفيدرالية كافية لتلبية متطلبات النفقات دون الوطنية، نظرًا لمستوى معين من الثغرة الرأسيّة. كلما زاد الإختلال المالي، قلت قدرة الحكومات دون الوطنية على تلبية متطلبات نفقاتها.

بالنظر إلى اتجاهات النفقات والإيرادات دون الوطنية الواردة أعلاه، نرى أن التحويلات من الحكومة المركزية كانت كافية عمومًا حتى وقت قريب لتغطية النفقات دون الوطنية، ويرجع ذلك على وجه الخصوص إلى أن الحكومات دون الوطنية حددت نفقاتها بالإيرادات المتاحة نظرًا لقلّة خيارات الاقتراض. في الأونة الأخيرة، أصبحت التحويلات الفيدرالية لا تكفي الحكومات دون الوطنية للحفاظ على المستويات المتوسطة السابقة في تقديم الخدمات. يبلغ الإختلال المالي حوالي 10٪.

الرسم البياني 24 الإختلال الرأسي - مصادر الإيرادات دون الوطنية (% من إجمالي الإنفاق دون الوطني)¹⁴⁹



ملخص اللامركزية الرأسيّة

المربع 8

- تراوحت حصة النفقات دون الوطنية بين 25% و30% منذ عام 2000، ولكن اعتبارًا من عام 2018 سجلت انخفاضات غير مسبوقه (حوالي 22٪)، مما يشير إلى انخفاض الإنفاق في الحكومة دون الوطنية مقارنة بالحكومة المركزية.
- استقرت حصة الإيرادات دون الوطنية عند حوالي 15٪ منذ عام 2012، مع اختلاف ملحوظ في التحويلات الفيدرالية من سنة إلى أخرى.
- أصبحت الثغرة الرأسيّة كبيرة جدًا، إذ تغطي الحكومات دون الوطنية جزءًا صغيرًا من نفقاتها من مصادر الإيرادات الخاصة بها، مما يعني أنه يتعين عليها الاعتماد على التحويلات من الحكومة المركزية من أجل تمويل نفقاتها. زادت معدلات التضخم المرتفعة على الحكومات دون الوطنية من صعوبة تغطيتها لنفقاتها المتزايدة بإيرادات المصادر الخاصة بها.
- ارتفع الإختلال التوازن الرأسي مؤخرًا إلى حوالي 10٪، مع غياب التحويلات الفيدرالية الكافية لتمكين الحكومات دون الوطنية من الحفاظ على مستويات المتوسط تقديم الخدمات السابقة.

¹⁴⁹العقد الأول من القرن الحادي والعشرين: البنك الدولي، 2011 و2014؛ 2010: غرفة الحكم الفيدرالي.

7.2 تدابير اللامركزية الأفقية

تقارن إجراءات اللامركزية الأفقية بين مسؤوليات النفقات والإيرادات على نطاق الحكومات دون الوطنية.

بصرف النظر عن درجة اللامركزية الرأسية بين الحكومة المركزية والحكومات دون الوطنية جمعاء، من المرجح أن تظهر اختلافات هامة عبر الولايات حول مدى فاعلية قدرتها على أداء مسؤوليات الإيرادات والنفقات الخاصة بها. تختلف أيضاً قدرات وكلفة تقديم الخدمات عبر الولايات. وقد تختلف مستويات التحويلات الفيدرالية إلى الولايات المختلفة لأسباب متنوعة.

نوضح مقياسين لتقييم متوسط درجة اللامركزية الأفقية وعدم التجانس بين عامي 2012 و2018:

- **الثغرة أفقية** - تقيس الثغرة الأفقية مستوى تغطية إيرادات المصادر الخاصة لـ "مسؤوليات الإنفاق" لكل من الولايات. وتم ادراج متوسط الثغرة الأفقية الإجمالي للفترة بين سنتي 2012 و2018، وذلك لتقييم أي من الولايات جاءت أعلى أو أسفل متوسط الائتحة.

- **الاختلال الأفقي** - يوضح هذا الاجراء ما إذا كانت التحويلات الفيدرالية لكل ولاية كافية لسد الثغرة بين إيرادات المصادر الخاصة ونفقاتها خلال هذه الفترة.

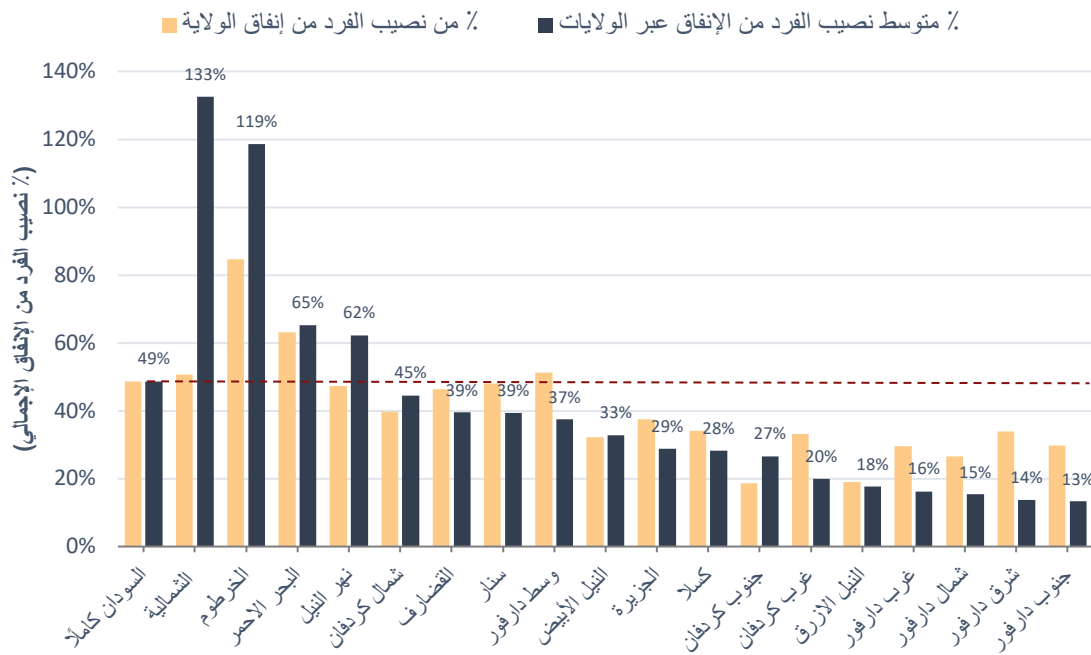
يتم استخدام مؤشرات نصيب الفرد لتعديل الاجراءات وجعلها أكثر تشابهاً على نطاق الولايات. ثمة تعريفين لـ "مسؤوليات النفقات" يتم استخدامهما لكلا الاجراءين:

- **نصيب الفرد من نفقات الولاية** - يقارن هذا مصادر إيرادات الفرد في الولايات بنفقات الفرد الخاصة بها خلال هذه الفترة. ربما يكون تقييم هذا الأمر أكثر صعوبة في الحالات التي حدثت فيها الولايات من نفقاتها عندما تكون إيراداتها غير كافية.

- **متوسط نصيب الفرد من الإنفاق عبر الولايات** - يقارن هذا مصادر إيرادات الفرد في الولايات بمتوسط نفقات الفرد عبر الولايات خلال هذه الفترة. يوفر هذا تعريفاً موحداً أكثر لـ "مسؤوليات النفقات" أو تقديم الخدمات عبر الولايات. لا بد من توخي بعض الحذر عند استخدام هذا الإجراء لأن العوامل الخارجية (العوامل الجغرافية على سبيل المثال) قد تسبب تكاليف متفاوتة لتوفير المستوى نفسه من الخدمات عبر الولايات.

7.2.1 الثغرة الأفقية

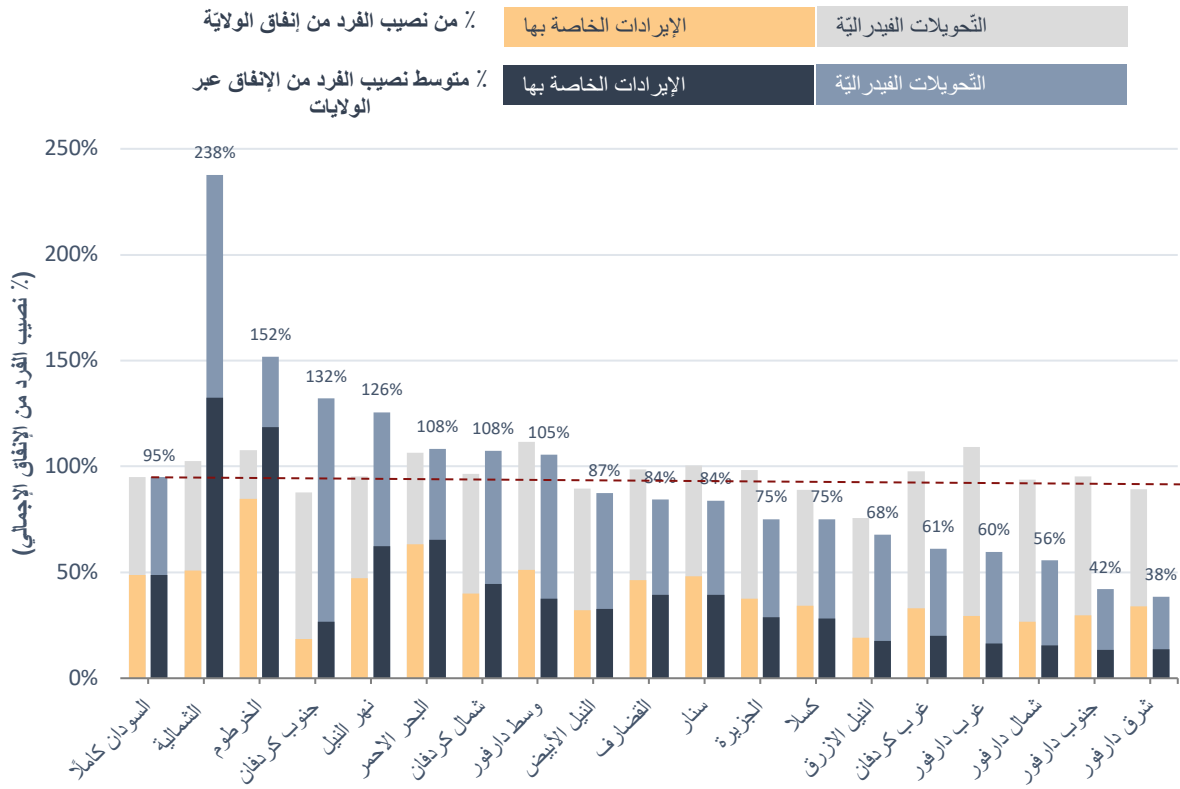
تقيس الثغرة الأفقية مستوى تغطية إيرادات المصادر الخاصة لمسؤوليات الإنفاق لكل ولاية. وكلما كانت الثغرة أصغر، زادت قدرة الولايات على تغطية نصيب الفرد من نفقات الولاية أو متوسط نصيب الفرد من النفقات الوطنية من إيراداتها الخاصة؛ وكلما اتسعت الائتحة، زاد اعتماد الولايات على التحويلات لتلبية هذه المستويات من النفقات. يتمتع الولاية الشمالي والخرطوم بقدرة عالية على تغطية مستويات متوسط نصيب الفرد من النفقات الوطنية من مصادر الإيرادات الخاصة بهما. ومع ذلك، يغطي نصف الولايات ما يقل عن 30% من مستويات متوسط نصيب الفرد من النفقات الوطنية من مصادر الإيرادات الخاصة بها. تعاني ولاية النيل الأزرق وكردفان ودارفور من فجوات واسعة مقارنة بمتوسط الثغرة في جميع الولايات. كانت إيرادات المصادر الخاصة لبعض هذه الولايات كافية فقط لتلبية حوالي 30% من نصيب الفرد من النفقات الخاصة بالولايات وأقل من 20% من متوسط نصيب الفرد من النفقات الوطنية.



7.2.2 الاختلال الأفقي

يوضح الاختلال المالي الأفقي ما إذا كانت التحويلات الفيدرالية لكل ولاية كافية لسد الثغرة بين إيرادات المصادر الخاصة ونفقاتها. وكلما زاد الاختلال المالي، قلت قدرة الحكومات دون الوطنية على تلبية متطلبات نفقاتها.

نرى تفاوتاً كبيراً في مستويات إيرادات المصادر الخاصة عبر الولايات عند مقارنتها بمستويات متوسط نصيب الفرد من النفقات الوطنية (انظر الرسم البياني 26). تُستخدم التحويلات الفيدرالية لمساعدة الولايات على تلبية متوسط نصيب الفرد من النفقات الوطنية. ومع ذلك، يبدو أن بعض الولايات تتلقى تحويلات فيدرالية أكثر من حاجتها وذلك من أجل بلوغ هذا الحد، في حين تتلقى الولايات الأخرى أقل من حاجتها. إذا كان الهدف هو تحقيق المساواة بين نفقات الفرد عبر الولايات، فهذا لا يتحقق على أرض الواقع. لا تحشد منطقة دارفور على وجه الخصوص سوى القليل جداً من إيرادات المصادر الخاصة وتتلقى أقل بكثير من حاجاتها في التحويلات الفيدرالية لتلبية متطلبات متوسط نصيب الفرد من النفقات الوطنية.



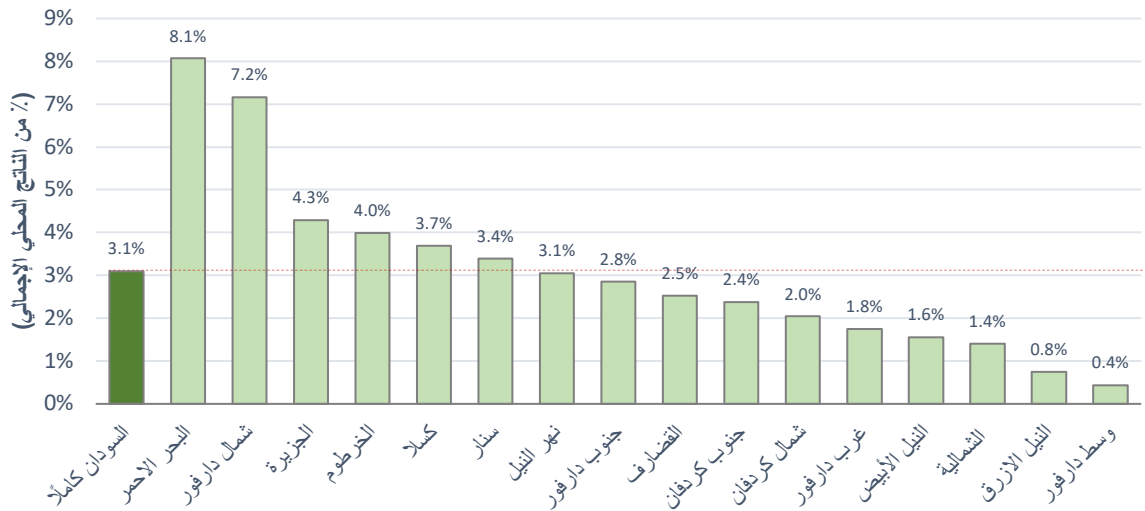
المربع 9 ملخص اللامركزية الأفقية

- **الثغرة الأفقية** - بالنسبة لمعظم الولايات، تبدو الثغرة واسعة. يغطي نصف الولايات ما يقل عن 30% من متوسط نصيب الفرد من النفقات الوطنية من مصادر الإيرادات الخاصة بها. ومع ذلك، تجمع الخرطوم والولاية الشمالية ما يكفي من إيرادات المصادر الخاصة لدفع ضعف متوسط نصيب الفرد من النفقات الوطنية. والنتيجة هي أن معظم الولايات تعتمد بدرجة كبيرة على التحويلات من الحكومة المركزية لتلبية مستوى متوسط نصيب الفرد من الإنفاق.
- **الاختلال الأفقي** - التحويلات الفيدرالية لبعض الولايات أعلى مما تتطلب حاجتها لتلبية نصيب الفرد من النفقات الوطنية وهي منخفضة جداً بالنسبة للولايات الأخرى (خاصة ولاية دارفور). إذا كان الهدف هو تحقيق المساواة بين نفقات الفرد عبر الولايات، فهذا لا يحدث.

8.1 النشاط الاقتصادي ومدخول الإيرادات

عند النظر إلى النشاط الاقتصادي في كل ولاية، نرى تبايناً كبيراً في تحصيل إيرادات المصادر الخاصة في الولايات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي للولاية. تتمتع ولايات مثل البحر الأحمر والجزيرة والخرطوم بنسبة أعلى بكثير من المعدل المتوسط مدخول إيرادات المصادر الخاصة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي للولاية، على الرغم من أن هذه الأرقام البارزة متواضعة نسبياً. ولاية شمال دارفور أيضاً أعلى من المتوسط، ولكن قد يكون هذا أكثر دلالة على اقتصاد ضعيف (على سبيل المثال، تقدير أقل للناتج المحلي الإجمالي للولاية) بدلاً من الامتثال الضريبي الحازم. يحتمل أن يكون لدى الولايات التي لديها حصص أقل من عائدات المصادر الخاصة إلى الناتج المحلي الإجمالي للولاية اقتصادات أقل رسمية ويصعب فرض ضرائب عليها. ربما تكون العوامل الأخرى التي تؤثر على هذه الاختلافات هي أنواع النشاط الاقتصادي الذي يحدث في كل ولاية، وأنواع الضرائب والرسوم المفروضة، ومستوى إنفاذ الامتثال لدى كل ولاية.

الرسم البياني 27 إيرادات المصادر المحلية (% من الناتج المحلي الإجمالي للدولة) 2018¹⁵²



8.2 المؤشرات الاجتماعية والنفقات دون الوطنية

إن محدودية البيانات والفشل في التنفيذ الكامل لإجراءات الفيدرالية واللامركزية في الماضي يعني أنه من الصعب للغاية تقييم تأثير اللامركزية على النتائج الاجتماعية في السودان. تؤثر العديد من العوامل أيضاً على كل من النتائج الاجتماعية وقدرة الحكومات المحلية على الإنفاق.

الولايات ذات النفقات المرتفعة هي أيضاً الأكثر ثراءً وبالتالي من المرجح أن تحقق نتائج إنمائية أفضل. وليس من المستغرب وجود علاقة بين ارتفاع نصيب الفرد من الإنفاق وارتفاع مؤشر التنمية البشرية وانخفاض درجات مؤشر الفقر متعدد الأبعاد.

¹⁵² غرفة الحوكمة الاتحادية للمؤسسات المالية، الجهاز المركزي للإحصاء السوداني لأرقام الناتج المحلي الإجمالي.

يواجه صنّاع القرار والمجتمع الدولي وشعب السودان اليوم معضلة كبيرة، فمن ناحية، تنطلق نزاعات البلاد إلى حدٍ كبير من الشكاوى بين المجتمعات المهمشة والفقيرة، ويتم اعتبار الفيدرالية آلية لمعالجة هذه الشكاوى. ومن ناحية أخرى، لم يكن تاريخ اللامركزية المالية في السودان إيجابياً.

9.1 ملخص النتائج الرئيسية

تشمل النتائج الرئيسية في هذه الورقة:

- **إدارة الإيرادات شديدة المركزية** - في حين تم نقل مسؤوليات الإنفاق والإيرادات الواسعة نسبياً إلى حكومات الولايات والحكومات المحلية في السودان، فإن ضعف القواعد الضريبية وضعف إدارة الضرائب وقدرة التحصيل لمعظم الحكومات دون الوطنية يعني أنها تجمع القليل من الإيرادات الخاصة بها وتستمر في الاعتماد بشدة على التحويلات من الحكومة المركزية. تتجلى قدرة الإدارة الضريبية والتحصيل المنخفضة في السودان بشكل خاص في الاعتماد الكبير على الضرائب غير المباشرة، لا سيما ضريبة القيمة المضافة والرسوم الجمركية، وقلة تعبئة الضرائب المباشرة، مثل ضرائب أرباح الأعمال أو ضرائب الدخل الشخصي. عملياً، اجتمعت هذه العوامل لإنشاء نظام شديد المركزية لإدارة الإيرادات في السودان.
- **التحويلات الفيدرالية الأدنى في السنوات الأخيرة** - أدت الاختلالات المالية على المستوى المركزي إلى انخفاض التحويلات إلى الحكومات دون الوطنية في السنوات الأخيرة. وقد اضطرت الحكومات دون الوطنية إلى خفض نفقاتها بشكل كبير نتيجة لذلك - فقد انخفض نصيب الفرد من النفقات إلى مستويات ما قبل اتفاق السلام الشامل.
- **تخصيص تحويلات تقديرية ومنح مشروطية** - يبدو أن التحويلات من الحكومة المركزية إلى الولايات قد تم تخصيصها تقديرياً في السابق بسبب عدم وضوح نظام التخصيص القائم على الصيغة. كان هناك أيضاً استخدام كبير للتحويلات المشروطة في الماضي، مما يسمح للحكومة المركزية بالتحكم في الإنفاق دون الوطني. ومع ذلك، فقد تغيرت هذه الممارسة في الآونة الأخيرة، وتشكل التحويلات غير المشروطة الآن حوالي 69٪ من إجمالي التحويلات إلى الولايات. ومع ذلك، فإن استخدام التحويلات المشروطة يختلف باختلاف الولايات، حيث تخضع الولايات الشمالية وشمال كردفان وشرق دارفور لشروط أكبر من الخرطوم والجزيرة.
- **تفاوتات الإنفاق الفردي عبر الولايات** - هناك تفاوتات كبيرة بين الولايات من حيث القدرة على تحصيل الإيرادات بسبب محدودية قدرات بعض الولايات في الإدارة والتحصيل وقواعد ضريبية أكثر فقرًا بشكل ملحوظ وأكثر صعوبة في فرض ضرائب على الاقتصادات. فشلت التحويلات في تحقيق معادلة الإنفاق الفردي، حيث شهدت بعض الولايات، بما في ذلك ولايات دارفور وشمال كردفان، مستويات منخفضة لتعبئة إيرادات المصادر الخاصة ومستويات منخفضة نسبياً من التحويلات الفيدرالية القائمة على المعادلة. وقد أدى ذلك إلى تفاقم عدم المساواة بين الولايات.
- **عدم المساواة بين المناطق الحضرية والريفية** - في السنوات الأخيرة، زاد الإنفاق في المناطق الحضرية، حيث تمكن الأغنياء من الاستفادة بشكل أكبر. وقد أدى ذلك إلى تفاقم عدم المساواة بين المناطق الحضرية والريفية وفشل في معالجة المستويات المرتفعة للعائبة من الفقر الريفي.
- **مطلوب مراجعة خط الضريبة على المستوى المحلي** - تعتمد الحكومات المحلية على عدد كبير جداً من الضرائب والرسوم والمصاريف للإيرادات الخاصة بها. إن توسيع القدرة المحدودة على تحصيل الإيرادات عبر العديد من الخطوط الضريبية بهذه الطريقة يعني أنه من المحتمل أن تؤدي بعض البنود الضريبية إلى خسارة صافية، حيث تكون تكاليف التحصيل أكبر من الإيرادات من بعض البنود الضريبية. من الضروري مراجعة هذه البنود وتوجيه قدرة تحصيل الإيرادات فقط إلى أعلى خطوط ضريبية محتملة.
- **اللامركزية السياسية المحدودة** - تم تفويض اللامركزية السياسية بشكل كبير من خلال التعيين الرئاسي لحكام الولايات، على الرغم من أن الدستور القومي الانتقالي لعام 2005 نص على وجوب انتخاب جميع مستويات الحكومة بشكل مباشر. مثل هذه الممارسات تُبقي الحكومات دون الوطنية تحت تأثير الحكومة المركزية وتجعلها أقل استجابة لناخبيها، مما يقوض الديمقراطية والشرعية والمساءلة.
- **ضعف تنفيذ اتفاقيات السلام** - كانت هذه سمة مشتركة في اتفاقيات السلام السابقة في السودان وأدت إلى توترات ونزاعات متكررة. تعتبر اتفاقية جوبا للسلام بلا شك أكثر تعقيداً وتتطلب قدرة مالية ومؤسسية أكبر للتنفيذ من أي اتفاقية سلام

سابقة. على سبيل المثال، ستنشئ اتحادًا غير متكافئ في السودان، حيث تتمتع بعض المناطق بسلطات أكثر من غيرها، مما سيكون من الصعب جدًا إدارته عمليًا.

9.2 توصيات السياسة العامة

ربما ينبغي النظر إلى الفيدرالية المالية في السودان على أنها نهاية العملية وليس البداية. هناك بعض المشاكل العميقة في السودان التي تحتاج إلى معالجة قبل أن تتمكن الفيدرالية المالية من الوفاء بوعودها - لا سيما زيادة الشمول السياسي والديمقراطية والمساءلة السياسية على جميع مستويات الحكومة.

تشمل الاعتبارات التي يجب مراعاتها عند إعداد إطار الفيدرالية المالية للسودان ما يلي:

- **ضمان القدرة المالية والمؤسسية الكافية لتنفيذ اتفاق جوبا للسلام.** إن الاحتياجات من الموارد كبيرة ويجب إيلاء اهتمام مبكر ومستمر لكيفية تمويل هذا التحول الكبير في نظام الحكم في السودان، لا سيما بالنظر إلى تعقيداته الملحوظة.
- **إضفاء قدر أكبر من الوضوح والتنسيق على تقسيم تخصيصات النفقات والإيرادات** على مستويات مختلفة من الحكومة من خلال إطار فدرالي مالي مفصل مصمم لسباق السودان. لم يكن هذا الإطار التفصيلي موجودًا في الماضي، مما أدى إلى عدم وضوح بعض القضايا. حقيقة أن اتفاق جوبا للسلام قدم ترتيبات مختلفة لمناطق مختلفة سيجعل من الصعب للغاية إدارة وتنفيذ ذلك في الواقع، لكن الوضوح والتنسيق في المهام يظل أمرًا بالغ الأهمية.
- **زيادة تحصيل الإيرادات على المستويين المركزي والمحلي** من نسبة الضريبة الحالية المنخفضة للغاية إلى الناتج المحلي الإجمالي والتي تبلغ حوالي 6%. سلطات الإيرادات المحلية الحالية في السودان واسعة نسبيًا وتتمتع الحكومات المحلية بدرجة من الاستقلالية في تحديد مصادر الإيرادات الخاصة بها وتحديد معدلات الضرائب. ومع ذلك، فإنها تجمع فعلاً جزءًا صغيرًا من الإيرادات الخاصة بها فقط، مما يشير إلى الحاجة الماسة لبناء إدارة الضرائب المحلية والقدرة على التحصيل. لن يتم تقليل الاعتماد على التحويلات من الحكومة المركزية إلا من خلال زيادة إيرادات المصادر المحلية الخاصة.
- **يجب الانتباه إلى تأثير مختلف الضرائب والرسوم على الفقراء وإمكانية إعادة توزيع الثروة** من خلال سياسة ضريبية لصالح الفقراء. اعتماد السودان الكبير حاليًا على الضرائب غير المباشرة لضريبة القيمة المضافة والرسوم الجمركية يمكن أن يؤثر بشكل غير متناسب على الأسر الفقيرة التي تنفق جزءًا أكبر من دخولها على الاستهلاك، مما يقوض إمكانية إعادة التوزيع للنظام الضريبي.
- **تأكد من توافق نفقات الولايات ومخصصات الإيرادات** من خلال تعبئة أكبر لإيرادات المصادر الخاصة بها وتحويلات اتحادية أكثر قابلية للتنبؤ. سيمكن ذلك الحكومات دون الوطنية من الوفاء بمسؤولياتها بفعالية وسيزيد من شرعية الحكومات المحلية ومساءلتها.
- **وفق اتفاق السلام في جوبا، فإن هنالك قدرًا أكبر من سلطات الاقتراض الحكومية المحلية، ولكن يجب التعامل مع هذا بحذر** لأن الاقتراض غير المسؤول قد يعرض استقرار الاقتصاد الكلي للبلد للخطر. إلى أن يتم وضع ضمانات وأطر تنظيمية كافية للتحكم في الاقتراض الحكومي دون الوطني، فإن السماح بالاقتراض يمثل مخاطرة كبيرة. على أي حال، لا ينبغي السماح بالاقتراض لتمويل عجز الميزانية، لأن هذا يغذي التضخم، ولكن الاقتراض من أجل الاستثمارات الإنتاجية يجب أن يُنظر إليه بشكل أفضل.
- **تقسيم حصّة الإيرادات بشكل أكثر إنصافًا وشفافية بين الولايات، سواء على أساس الإنفاق الفردي، ولكن أيضًا بهدف معالجة التفاوتات التنموية التاريخية في البلاد.** يُعد وجود نظام قائم على الأدلة موضوعي وشفاف لتخصيص التحويلات أمرًا حيويًا. كما أن إنشاء لجنة الإيرادات الوطنية لضمان تقاسم الإيرادات بشفافية وبطريقة عادلة (رأسيًا وأفقيًا) يعتبر عنصرًا حاسمًا.
- **السماح للولايات بقدر أكبر من الاستقلالية في اتخاذ القرارات المالية-** على الرغم من درجة معينة من الاعتماد المستمر على التحويلات الفيدرالية، فإن زيادة استخدام المنح غير المشروطة لجميع الولايات سيقلل من نطاق الحكومة المركزية لفرض القواعد والمتطلبات على الإنفاق دون الوطني.
- **تحسين شفافية معلومات الإيرادات، فضلًا عن جودة البيانات لاتخاذ القرار القائم على الأدلة.** إن الافتقار إلى بيانات موثوقة ومتاحة للجمهور في السودان يحد من صنع السياسات القائمة على الأدلة ويقيد قدرة المجتمع المدني والمواطنين السودانيين على مراقبة تدفقات الإيرادات ومساءلة الحكومة. من خلال تحسين جمع وإتاحة البيانات المالية على جميع مستويات الحكومة، سيسهم في تحسين عملية صنع القرار فضلًا عن الشفافية والمساءلة.

إن الطريق إلى فدرالية مالية فعالة في السودان سيكون طويلاً. يجب تكييف المكونات المختلفة مثل تخصيص النفقات، وتخصيص الإيرادات، والتحويلات بين مستويات الحكومية، والاقتراض، وتأثير الحكومة الفيدرالية/المركزية على صنع القرار دون الوطني/الولاية - لملائمة الوضع الحالي في السودان، بما في ذلك الروافع الرسمية وغير الرسمية التي تؤثر على الاقتصاد السياسي للبلاد.

علاوة على ذلك، ينبغي ترتيب جهود الفيدرالية المالية بطريقة تأخذ في الاعتبار قدرة الولايات والحكومات المحلية على إدارة نفقاتها ومسؤولياتها المتعلقة بالإيرادات. أخيراً، والأهم من ذلك كله، يجب إدارة التوقعات المحيطة بالفيدرالية المالية بعناية - فهي ليست دواءً لكل داء. بدلاً من ذلك، يمكن أن ترتبط ببرنامج إصلاح أوسع لدعم خروج السودان من حالة الهشاشة ونحو حكم أكثر ديمقراطية وخاضعة للمساءلة.

- سمهان جاشو أبيبي (2015). آخر اتحاد اشتراكي بعد الحرب الباردة: العرق والأيدولوجيا والديمقراطية في إثيوبيا (لندن: روتلديج) (The last post-Cold War socialist federation: Ethnicity, ideology and democracy in Ethiopia)
- زياد العلي (2021). إتفاق جوبا لسلام السودان ملخص وتحليل (The Juba Agreement for Peace in Sudan: Summary (and analysis') بول أندرسون وسورين كيل (2017). الفيدرالية: أداة لحل النزاعات؟ (Federalism: A tool for conflict resolution) باولا بالون وجان إيف دوكلوس (2015). الفقر متعدد الأبعاد في السودان وجنوب السودان، مبادرة أكسفورد للفقر والتنمية البشرية (Multidimensional poverty in Sudan and South Sudan, OPHI Working)
- نانسي برميو (2002). نظرة جديدة على الفيدرالية: المؤسسات، (A new look at federalism: the import of institutions') دون برانكاتي (2006). اللامركزية: تأجيج النار أم إخماد نيران الصراع العرقي والانفصال؟ (Decentralisation: Fuelling the fire or dampening the flames of ethnic conflict and secessionism?) ديبراه براوتغام (2008) مقدمة: الضرائب وبناء الدولة في البلدان النامية (Introduction: taxation and state-building in (developing countries')
- روبن بوادوي وأنور شاه (2007). التحويلات المالية بين المؤسسات الحكومية: المبادئ والممارسات. (Intergovernmental fiscal transfers: Principles and practice.)
- روبن بوادوي وأنور شاه (2009). الفيدرالية المالية: مبادئ وممارسات الحوكمة متعددة الأنظمة. (Fiscal federalism: principles (and practice of multi-order governance)
- روبن بوادوي ولوك إيرو (2018). تصميم علاقات مالية سليمة عبر المستويات الحكومية في البلدان اللامركزية (Designing sound fiscal relations across government levels in decentralised countries) سي بونغو (2019). "تأثير اللامركزية المالية على الحكم الذاتي المحلي في السودان: تجربة ولاية القصارف (Impact of fiscal decentralisation on local autonomy in Sudan: Experience of Gadarif State) التقارير السنوية لبنك السودان المركزي.
- تشتام هوس (2020). إتفاق جوبا للسلام في السودان: ضمان التنفيذ وتعزيز الشمولية (Sudan's Juba Peace Agreement: Ensuring implementation and prospects for increasing inclusivity) فايريزيو كراميري (2019). سعي جنوب إفريقيا لتقاسم السلطة ('South Africa's quest for power-sharing')
- لوال دينغ (2016). الفيدرالية المالية: إطار عمل تعزيز الشفافية والمساءلة في جنوب السودان (Fiscal federalism: A framework (for enhancing transparency and accountability in South Sudan) دونالد دونهام (1999). الماركسية الحديثة: تاريخ إثيوغرافي للثورة الإثيوبية (Marxist modern: An ethnographic history of (the Ethiopian revolution)
- شون دوجيرتي وميشيل هاردينغ وأندرو ريشوفسكي (2019). عشرون عامًا من الاستقلال الضريبي عبر مستويات الحكومة المختلفة (Twenty years of tax autonomy across levels of government: Measurement and applications) شون دوجيرتي ولينا فيليبس (2019). القدرة الشرائية لصانعي القرار على المستوى دون الوطني عبر خمسة قطاعات سياسية (The spending power of sub-national decision makers across five policy sectors)
- عطا الحسن البطحاني وحسن علي جادكريم (2017). الحكم والفدرالية المالية في السودان، 1989-2015: استكشاف العلاقات المالية السياسية بين المستويات الحكومية وفق سياسة مستقرة: (Governance and Fiscal Federalism in Sudan, 1989-2015: Exploring political and intergovernmental fiscal relations in a stable policy)
- محمد الشبلي (2013). التحويلات المالية: نحو نظام لصالح الفقراء لتقييم نظام التحويلات المالية بين المستويات الحكومية في السودان. (Fiscal transfers: Towards a pro-poor system assessment of the existing inter-governmental (fiscal transfers system in Sudan)
- الصندوق الاتماني الأوروبي لأفريقيا (2020). السودان يحتفل باتفاق السلام لإنهاء عقود من الحرب (Sudan celebrates peace (agreement to end decades of war')
- جان بول فاجيه وكارولين بوشل (2015) هل اللامركزية جيدة للتنمية؟ وجهات نظر من أكاديميين وصانعي السياسات (Is decentralization good for development?: Perspectives from academics and policy makers)
- أصفا فيسيها (2005). الفيدرالية وإحتواء التنوع في إثيوبيا: دراسة مقارنة (Federalism and the accommodation of (diversity in Ethiopia: A comparative study)
- أود-هيلغه فيلدستاد (2016). تعبئة الإيرادات على المستويات دون الوطنية في السودان (Revenue mobilisation at sub-national (levels in Sudan)
- بريهون أوجنا جيبي (2020). النظرية الفيدرالية والفيدرالية في إفريقيا (Federal theory and federalism in Africa)
- يوهانس جيدامو (2020). تحول سياسات القوة والفدرالية العرقية إلى صراع في إثيوبيا (The politics of power and ethnic (federalism has boiled over into conflict in Ethiopia)

https://globaldatalab.org/shdi/edindex/SDN.arrest_real=0

- ثورستن غروم (2010). "الفيدرالية كوسيلة لبناء السلام: البوسنة والهرسك في فترة ما بعد الحرب (Federalism as a means of peace-building: The case of post-war Bosnia and Herzegovina)
- هيرست هانوم (2004). "الأراضي ذات الاستقلال الذاتي: حل دائم أم خطوة نحو الانفصال؟ (Territorial autonomy: Permanent solution or step towards secession? (Facing ethnic conflicts: Towards a new realism)
- دونالد هورويتز (2000). الجماعات العرقية المتنازعة (Ethnic groups in conflict).
- روبرت إنمان ودانييل روبينفيلد (2009). الفيدرالية والصفقة الديمقراطية في جنوب إفريقيا: تحدي زوما (Federalism and South Africa's democratic bargain: The Zuma challenge).
- صندوق النقد الدولي (2012). السودان: أعداد مختارة. (Sudan: Selected issues paper: Sudan)
- صندوق النقد الدولي المادة IV للأعوام 2011 و2019 و2020. (International Monetary Fund Article IV for 2011, 2019, 2020).
- صندوق النقد الدولي (2020). آفاق الاقتصاد العالمي، أكتوبر 2020: رحلة صعود طويلة وشاقة.
- أتيشا لاشيديف (2021). كيف نوقف القومية العرقية من تهديد إثيوبيا (How to Stop Ethnic Nationalism from Tearing Ethiopia Apart)
- دوغلاس جونسون (2003). الأسباب الجذرية للحروب الأهلية في السودان: السلام أو الهدنة، الصراعات الأفريقية وبناء السلام (The root causes of Sudan's civil wars: Peace or truce, African conflicts and peacebuilding)
- دوغلاس جونسون (2014). الفيدرالية في تاريخ الفكر السياسي لجنوب السودان (Federalism in the history of South Sudanese political thought)
- اتفاقية جوبا للسلام، بما في ذلك جميع الاتفاقيات الثنائية.
- ألكساندرا لويس (2014). دور الفيدرالية في بناء سلام: البحث عن حلول للصراع في اليمن (Federalism as peace-building: Searching for solutions to the conflict in Yemen)
- بولو ليراتي (2010). "أي ضريبة" أو "أي ضريبة مقابل ماذا؟": تخصيص الضرائب في نظرية الفيدرالية (Which tax or "Which" tax for what?: Tax assignment in the theory of federalism)
- خورخي مارتينيز فاسكيز وروبرت مكناب (2002). اللامركزية المالية والنمو الاقتصادي (Fiscal decentralisation and economic growth)
- خورخي مارتينيز فاسكيز وجيمسون بويكس (2011). تصميم منح المعادلة: النظرية والتطبيقات (The design of equalisation grants: Theory and applications)
- هيلين تشابين ميتز (1991). السودان: دراسة قطرية (Sudan: A country study)
- موسى صالح محمد (2020). الفيدرالية المالية في السودان (دراسة حالة جنوب ولاية دارفور) (Fiscal federalism in Sudan (case study Southern Dar Fur State)
- والاس أوتس (1972). الفيدرالية المالية (Fiscal federalism).
- والاس أوتس (1999). مقال عن الفيدرالية المالية (An Essay on Fiscal Federalism)
- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (2020). الممارسات الجيدة في الفيدرالية المالية: التوصيات الرئيسية وبعد 15 عامًا من الدراسات (Synthesising good practices in fiscal federalism: Key recommendations from 15 years of country surveys)
- ستيف أوديرو أوما (2005). الفيدرالية كأداة لصنع السلام في الدستور القومي الانتقالي للسودان (Federalism as a peace-making device in Sudan's Interim National Constitution)
- ويلسون بريشارد (2010). العلاقة بين المواطنين والدولة: تحسين الحوكمة من خلال الإصلاح الضريبي (Citizen-State Relations: Improving Governance through Tax Reform)
- جوناثان رودن (2006). مفارقة هاملتون: وعد وخطر الفيدرالية المالية (Hamilton's paradox: the promise and peril of fiscal federalism)
- أنور شاه (1991). "وجهات نظر حول تصميم العلاقات المالية بين المستويات الحكومية (Perspectives on the design of intergovernmental fiscal relations)
- جوزيف سيغل وباتريك أوماهوني (2019). تقييم مزايا اللامركزية كاستراتيجية لتخفيف حدة الصراع. (Assessing the merits of decentralisation as a conflict mitigation strategy).
- قاعدة بيانات المرصد العالمي للتمويل والاستثمار الحكومي دون الوطني (SNG-WOFI).
- جاك سنايدر (2000). من التصويت إلى العنف: الديمقراطية والصراع القومي (From voting to violence: Democratisation and nationalist conflict).

- سينس (1994). التغيير في جنوب إفريقيا (Change in South Africa).
- نيكو ستيتلر ويوهان مينلر (2001). الترتيبات الفيدرالية كأداة لصنع السلام أثناء انتقال جنوب إفريقيا إلى الديمقراطية (Federal arrangements as a peace-making device during South Africa's transition to democracy)
- الوثيقة الاستراتيجية للحد من الفقر في السودان (2021). (Sudan Poverty Reduction Strategy Paper)
- فيتو تانزي (1996). الفيدرالية المالية واللامركزية: مراجعة لبعض جوانب الكفاءة والاقتصاد الكلي. (Fiscal federalism and decentralisation: A review of some efficiency and macroeconomics aspects)
- فيتو تانزي وهاويل زي (2000). السياسة الضريبية للأسواق الناشئة: البلدان النامية. National Tax Journal 53 (2): 299-322.
- بيكالو اتانفو تاي (2017). الفيدرالية العرقية والصراع في إثيوبيا، <https://www.accord.org.za/ajcr-issues/ethnic-federalism-conflict-ethiopia/>
- اتفاقية السلام الشامل (2005).
- الدستور القومي الانتقالي لجمهورية السودان (2005).
- اتفاقية جوبا للسلام (2020).
- الدستور القومي لجمهورية السودان (1998).
- تمسغون ووركو (2016) "التمويل الفيدرالي: ما الذي يمكن أن يتعلمه جنوب السودان والصومال من جارتهما إثيوبيا؟" (Federal finance: What can South Sudan and Somalia learn from their neighbour Ethiopia?)
- البنك الدولي (2011). السودان - مسح تتبع الإنفاق العام: دراسة حالة لقطاع الصحة. (Sudan – Public Expenditure Tracking Survey (PETS): Case study of the health sector)
- البنك الدولي (2014). مراجعة الإنفاق العام على مستوى السودان (Sudan state-level public expenditure review: Volume 2 – Background papers)
- أمين صالح ياسين (2008). ما مدى فعالية الفيدرالية المالية في حل النزاعات في السودان (How effective is fiscal federalism in conflict resolution in Sudan?)

The **State Fragility initiative** (SFi) is an International Growth Centre (IGC) initiative that aims to work with national, regional, and international actors to catalyse new thinking, develop more effective approaches to addressing state fragility, and support collaborative efforts to take emerging consensus into practice. SFi brings together robust evidence and practical insight to produce and promote actionable, policy-focused guidance in the following areas: state legitimacy, state effectiveness, private sector development, and conflict and security. SFi also serves as the Secretariat for the Council on State Fragility.

SFi has financial support from the UK Foreign, Commonwealth, and Development Office (FCDO) and The Rockefeller Foundation.

Cover photo: SIA KAMBOU/AFP via Getty Images.

WWW.THEIGC.ORG/STATEFRAGILITYINITIATIVE

State Fragility
initiative 

IGC
International
Growth Centre