

---

# الفدرالية المالية في السودان: التحديات الناشئة وفرص الإصلاح

حسن حامد مشيكة(\*)

أستاذ مساعد، قسم العلوم السياسية - جامعة الخرطوم.

هشام محمد حسن

أستاذ مساعد، قسم الاقتصاد القياسي - جامعة الخرطوم.



## مقدمة

صاحبت التجربة الفدرالية في السودان منذ بداية تطبيقها العديد من المشكلات والتحديات الإدارية والمالية، وكان لها أثرها البين في إعاقة مسار التنمية الخدمية في ولايات السودان المختلفة، وخصوصاً الطرفية منها. وبالرغم من زيادة الإيرادات المحلية في الفترة الأخيرة من عام ٢٠٠٩، وحتى عام ٢٠١٢ بما يعادل ٤٣٠ بالمئة، فإن التوازن التنموي والخدمي لم يتحقق على أرض الواقع، ولو بدرجة نسبية أو معقولة، كما لم يستجب النظام الفدرالي لرغبات المواطنين بقدر كافٍ، وخصوصاً في ما يتعلق بتقديم خدمات المياه النقيّة، والوقاية الصحية، والرعاية الصحية، والتعليم العام.

تتمثل أبرز الأسباب التي حالت دون تقديم هذه الخدمات بقدر معقول بضعف التخطيط الاستراتيجي أو بعدم وجوده، مع عدم تطبيق حزمة معقولة من المشاريع الخدمية، والترهل الإداري على المستويات المحلية، وعدم كفاية الموارد المالية، والالتزام بجدولة التمويل المطلوب واللازم من حكومة السودان والآخرين (المانحين)، وعدم توزيع الموارد رأسياً وأفقياً بعدالة وإنصاف بين مختلف ولايات السودان ومحلياته، إضافة إلى عدم وجود دستور جامد يقنّن العلاقات البيئية بين مستويات الحكم الثلاثة.

ومن جانب آخر، يمكن النظر إلى مشكلات الفدرالية المالية في البلاد بأنها تتمثل بتحكّم الحكومة المركزية في المال العام، وربما عدم جدّيتها في قسمة المال مع ولاياتها ومحلياتها

بعدالة وشفافية من خلال فرض التفويضات القانونية والتحويلات المالية. وكان الأمل يحدو دعاة الفدرالية، أن يُعدل الميزان المالي عندما أنشئت مفوضية قومية - أي مختصة بالفدرالية المالية - تعنى بتخصيص الإيرادات المالية ومراقبتها بموجب اتفاقية السلام الشامل التي وقّعت في عام ٢٠٠٥، وأن يتم العمل بناءً على التحويل (Devolution)، إلا أن هذه المفوضية شاب عملها الكثير من القصور والغموض بسبب الانتقائية وعدم التقيد بالدستور. وانعكس هذا سلباً على أداء العديد من ولايات السودان التي لم تفلح في إنفاذ خططها وبرامجها الخدمية والتنموية، إذ يوجد بين هذه الولايات اختلافات كبيرة في الحجم والقدرة على تحصيل الإيرادات ومستويات الإنفاق. إن ضعف قدرات الولايات في ترشيد الصرف وفق ضوابط الميزانيات والإجراءات المالية والمحاسبية، إضافة إلى عدم التناسب بين الموارد والمسؤوليات، أحدث خللاً كبيراً في الأداء العام لهذه الولايات، وأبرز العديد من التحديات الناشئة، وحال دون تحقيق حدّ أدنى من الاستقرار والرفاه الاجتماعي للمواطنين على مستوى قاعدة المجتمع.

في إطار سياق الفدرالية المالية، والتحديات الناشئة، وضعف الأداء العام لولايات السودان، نتناول في هذا البحث المشكلات المالية، ونعمد إلى النقاش والتحليل للجوانب المالية في فترة زمنية محدّدة تقارب العقدين من الزمان، أي منذ عام ١٩٩٥ وحتى عام ٢٠١٢، ونقوم بتفسير سبب هذه المشكلات من خلال مناقشة أوضاع الموارد المالية وتحليلها، وتوزيع الإيرادات غير الكافية، وكيفية تخصيصها للمركز والولايات، وخصوصاً في السنوات الأخيرة. والهدف من ذلك، هو معرفة نقاط القوة واستكشافها، والعمل على دعمها، والتعرّف إلى نقاط الضعف والقصور في الجوانب المالية، والخلل الكبير الذي أحدثته الفدرالية المالية القابضة أو الفدرالية المركزية - إن شئنا - في أداء الحكومة وإنجازاتها في الجوانب الخدمية والتنموية في جميع محليات السودان، وتقديم رؤى وأفكار جديدة لمعالجتها وإصلاحها.

## أولاً: الإطار النظري للفدرالية المالية: المفهوم والممارسة

إن المسؤولية المالية هي مكوّن أساسي للنظام الفدرالي، ويحقق تطبيقها مساعدة الحكومات المحلية على الاضطلاع بمهامها على نحو فعّال، بحيث يتم تأمين مستوى كاف من الإيرادات، على المستوى المحلي أو عن طريق التحويلات من الحكومة الاتحادية؛ وكذلك الأمر بالنسبة إلى السلطة، باتخاذ القرارات المتعلقة بالنفقات على المستويات الولائية والمحلية<sup>(١)</sup>.

لقد اهتمت الأدبيات الأولية لدراسة الفدرالية المالية بالتركيز على مفهوم التحويلات المالية الداخلية (من الحكومة الاتحادية إلى الحكومات الولائية)، بينما تهتم الأدبيات الحديثة بمفهوم السياسات المالية المتعلقة بالتغيّرات المؤسسية والتنوّع المطلوب في مستوى السلطات

(١) Duc Hong Vu, «The Economics of Measuring Fiscal Decentralization Part II: New Fiscal Decentralization Indices I,» University of Western Australia and UWA, Business School, Discussion Paper; 08.14 (2008).

الممنوحة للولايات من قبل الحكومة الاتحادية، خصوصاً في البلدان النامية، بحيث تتمكّن الحكومات الفدرالية من النفاذ إلى كل المصادر الإيرادية الرئيسية، سواء أكانت إيرادات ضريبية أم غير ضريبية، بينما تكون المصادر الإيرادية للوحدات المكوّنة للاتحاد الفدرالي أقل تحقيماً للإيرادات<sup>(٢)</sup>.

**توجد ترتيبات في معظم الأنظمة الفدرالية للتحويلات المالية من الحكومة المركزية إلى الولايات أو بين الولايات بعضها مع بعض، وتتخذ هذه التحويلات شكل تحويلات مالية من المركز، وتحويلات على شكل نصيب من الضرائب الفدرالية للولايات.**

يتم تصنيف أنواع قسمة الموارد وتوزيعها إلى قسمة رأسية، وقسمة أفقية، بحيث يكون التخصيص أو التوزيع الرأسي للإيرادات بين الحكومة الفدرالية (المركزية) ومستويات الحكم الأدنى المكوّنة للنظام الفدرالي، بينما التخصيص أو التوزيع الأفقي هو إعادة توزيع ما تم تخصيصه للولايات من القسمة الرأسية على الولايات في ما بينها وفقاً لمعايير معمول بها عالمياً ومحلياً. والمقصود بالتخصيص الرأسي للموارد هو توزيع الموارد المالية للدولة بين الحكومة الفيدرالية

المركزية والولايات المختلفة؛ والتخصيص الأفقي للموارد هو إعادة تقسيم ما تم تخصيصه بواسطة التوزيع الرأسي للولايات في ما بينها وفق معايير تراعي حاجة الولايات، ومراعاة حالة كونها مكتفية ذاتياً أو فقيرة تعتمد على المركز بشكل كامل<sup>(٣)</sup>.

توجد ترتيبات في معظم الأنظمة الفدرالية للتحويلات المالية من الحكومة المركزية إلى الولايات أو بين الولايات بعضها مع بعض وتتخذ هذه التحويلات شكل تحويلات مالية من المركز، وتحويلات على شكل نصيب من الضرائب الفدرالية للولايات، ومنح مشروطة وغير مشروطة. وتشير الأدبيات إلى أن العلاقة بين الالتزامات والمسؤوليات المتعلقة بالإنفاق والإيرادات على المدى الطويل، تزيد من قوة الولايات، وترتبط بالتغير في درجة الاستقلالية المالية لهذه الولايات<sup>(٤)</sup>. وعلى المستوى التطبيقي، تنحو الفدرالية لتكون أكثر لامركزية في الجانب المالي مقارنة بالدول الأخرى. ويمكن جزئياً تفسير هذا الأمر استناداً إلى حقيقة مفادها أن الدول الفدرالية تميل إلى خفض مستوى السلطات والمسؤوليات إلى المستويات الأقل (الولايات والمحليات).

بصورة عامة، يمكن القول إن النظام الفدرالي يقوم على الشراكة أو التعاون بين مستويات الحكم المختلفة (القومية، والإقليمية، والمحلية)، وهو التقسيم العادل للسلطة والثروة بين

(٢) Luis R. De Mello, «Fiscal Decentralization Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis», *World Development*, vol. 28, no. 2 (2000), pp. 365-380.

(٣) للمزيد من المعلومات، انظر كمثل: جورج أندرسون، *الفيدرالية المالية: مقارنته، ترجمة مها تولا؛ تحرير وتدقيق مها بسطامي (أوتاوا: منتدى الاتحادات الفيدرالية، ٢٠٠٩)*، ص ٢.

(٤) Jing Jin and Heng-fu Zou, «How Does Fiscal Decentralization Affect Aggregate: National, and (٤) Sub-national Government Size?», *Journal of Urban Economics*, vol. 52 (2002), pp. 270-293.

وحدات الحكم المختلفة المكوّنة للدولة الفدرالية<sup>(٥)</sup>. ويقول بعض العلماء إن الفدرالية المالية «تقوم بدراسة الأدوار الخاصة بالحكومات وتفاعها داخل الأنظمة الفدرالية، مع التركيز بشكل خاص على جمع الإيرادات واقتراضها وإنفاقها، كما أنها تتفحص عمل هذه الأنظمة وأدائها، وتحاول تقديم قاعدة تستند إلى مجموعة من المبادئ لتقييم تلك الأنظمة<sup>(٦)</sup>. ويؤكد البروفيسور ميشيل بيل، الخبير في المالية العامة والحكم الذاتي والباحث في جامعة جورج واشنطن «أن الفدرالية المالية تعتبر نظاماً فاعلاً في البلدان التي تعاني مشكلات في العرق والدين والاختلافات الاجتماعية والدول ذات الحجم الكبير، مثال على ذلك نيجيريا في أفريقيا، والبرازيل في أمريكا اللاتينية»<sup>(٧)</sup>. كما «أن فوائد النظام الفدرالي تتمثل بمستويات ونوعية الخدمات التي تقدمها الحكومة، والتي تلبي احتياجات المجتمعات المحلية، وتشجع الأفكار والابتكارات في مجال تقديم الخدمات العامة»<sup>(٨)</sup>. إن هذه البلدان التي تعاني تلك المشكلات تنحصر في الغالب الأعم في الدول النامية.

ونجد في جميع الأنظمة الفدرالية في العالم - سواء أكانت راسخة أم حديثة - شيئاً من النزاع، فربما تحاول الحكومة المركزية في المواضيع ذات الحساسية أن تؤثر في حكومات الوحدات المكوّنة من خلال ممارسة سلطاتها المالية أو القانونية. وفي هذه الحالة، نجد الوحدات قد تمتنع عن الموافقة إذا كان ذلك بالإمكان استناداً إلى القانون، أو أحياناً كسباً لدعم الجمهور من أجل تحقيق الأهداف<sup>(٩)</sup>.

والحكم الفيصل في هذه الحالة هو المحكمة الدستورية، إذ إن قراراتها نهائية وملزمة لأطراف النزاع في الدولة الفدرالية الواحدة. ونجد في الدساتير الأحدث عهداً أجزاءً طويلة عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وهناك ضرورة تقتضي أن يكون هناك إجماع واسع حول التدابير الدستورية، فهي القانون الأساسي للحكم. كما تمنح الدساتير الفدرالية الوحدات المكوّنة للنظام الفدرالي في العديد من الدول حق النقض (الفيتو) في المسائل التي تؤثر بشكل مباشر في تلك الوحدات، مثل مسائل الحدود والاندماج أو الانشطار. وتتضمن كذلك الموافقة على التعديلات الدستورية مشاركة جميع الهيئات التشريعية والتنفيذية، وربما يقتضي الأمر نوعاً من الأغلبية للموافقة على إجراء استفتاء شعبي، كما في سويسرا.

Simon and Zahar, «Frontline Issues in Federalism: Wealth Sharing and Resources Management, (٥) and Borders,» paper presented at: Workshop for University Faculty in Sudan, Federalism Theory and Practice, Rotana Hotel, Khartoum, 7-8 August 2010.

(٦) أندرسون، الفيدرالية المالية: مقدمة مقارنة، ص ٢.

(٧) John Boye Ejobowah, «Ethnic Conflict and Cooperation: Assessing Citizenship in Nigerian Federalism, Publius,» *Journal of Federalism*, vol. 43, no. 4 (Fall 2013), p. 736.

(٨) «الفيدرالية المالية: هل هي الضمان لحقوق الولايات والمحليات: تقرير»، السوداني، العدد ٤٩٤ (٢٨)

آذار/مارس ٢٠٠٧).

(٩) «Fiscal Design Across Levels of Government: Year 2000 Surveys,» Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Country Report: Hungary (3<sup>rd</sup> May 2001), <<http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/1907077.pdf>>.

وفي ما يختصّ بسلطة الإنفاق، وخصوصاً التحويلات المالية، يمكن للحكومة المركزية أن تسحب أو تقلل تلك التحويلات بمجرد انتهاء الوحدات المكوّنة من تأسيس البرامج، وهذا يجعل الوحدات تواجه وحدها توقعات المواطنين. ويمكن كذلك أن تستخدم الحكومة المركزية المنح التي تقدمها إلى الوحدات المكوّنة بانتقائية لتفضيل بعض السياسيين ومعاقبة المعارضين، بل قد تستخدم لتشويه النتائج الانتخابية<sup>(١٠)</sup>.

إن اهتمام الحكومات المركزية بعدالة توزيع الموارد والمواعين الضريبية بين مستويات الحكم الفدرالي المختلفة، لا يعني أن مشكلة التمويل والإنفاق قد تحلّ بسهولة ويسر، ذلك لأن القدرات الإدارية والسياسية المتفاوتة من إقليم إلى آخر تؤثر بدورها في عملية جمع الضرائب وسنّ التشريعات الضريبية المناسبة. «وفي العادة، تتفق المستويات الحكومية المختلفة على جهاز تتراضى عليه لوضع المعايير المقبولة لتوزيع الحقوق، وتكون له درجة من الاستقلالية في وضع الأسس والمعايير في التقسيم»<sup>(١١)</sup>. إن المنافسة بين حكومات الولايات والحكومات المحلية أمر شائع في معظم الأنظمة الفدرالية، كما إن الحفاظ على المنافسة بين الحكومات وصناعة القرار اللامركزي أمر مهم من أجل حكم محلي متجاوب ومسؤول في الدول الفدرالية<sup>(١٢)</sup>.

## ثانياً: دليل قياس الفدرالية المالية

قياس مدى تحقيق تجربة السودان الفدرالية المالية، فإن المضمون الأساسي يتعلّق بعدم التمركز المالي، وقد اهتمّت الأدبيات بوضع مؤشر لقياسها اصطلاح علي تسميته دليل عدم التمركز المالي (Fiscal Decentralization Index (FDI)<sup>(١٣)</sup> الذي يهتم ببعدين أساسيين، هما النشاطات المالية للحكومة الاتحادية والاستقلالية المالية وأهميتها.

ويتم قياس درجة الاستقلالية المالية باستخدام الصيغة التالية:

$$FA = \frac{\sum_{i=1}^p OSR_i}{\sum_{i=1}^p E_i},$$

George Anderson, *Fiscal Federalism: A Comparative Introduction* (Oxford: Oxford University Press, 2010), pp. 5-8.

(١١) إبراهيم منعم منصور، «الفيدرالية المالية»، في: بلقيس بدري [وآخرون]، تحرير، *الفيدرالية في السودان بين التحديات والتطبيق* (الخرطوم: شركة مطابع السودان للعملة، ٢٠٠٩)، ص ١٣٤.

(١٢) راؤول بليندنباخر وأبينغل أوستين كاروس، حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية، تحرير أنور شاه (مونتريال: منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمركز الدراسات الفيدرالية، ٢٠٠٧)، ص ٥٦.

(١٣) Vu, «The Economics of Measuring Fiscal Decentralization Part II: New Fiscal Decentralization Indices I».

حيث  $OSR$  و  $E$  تمثلان الإيرادات الولائية الذاتية المصدر للولاية (i)، والنفقات الولائية. وتقع قيمة مؤشر الاستقلالية المالية بين الصفر والواحد الصحيح، وتكون قيمته أكبر من الواحد في حالة وجود فائض في الميزانية عند زيادة حجم التحويلات من الحكومة الاتحادية إلى الولائية.

بينما تقاس الأهمية المالية للولاية (i) باستخدام المؤشر التالي:

$$FI = \frac{\sum_{i=1}^p E_i}{TE}, \quad 0 \leq FI \leq 1$$

حيث  $E$  عبارة عن النفقات الولائية ذاتية المصدر للولاية (i) و  $TE$  عبارة عن جملة النفقات القطاعية على مستوى الدولة.

ويستفاد من المؤشرين أعلاه في وضع مؤشر الفدرالية المالية  $FDI$  على النحو التالي:

$$FDI = (FA \times FI)^{\frac{1}{2}} = \sqrt{\left( \frac{\sum_{i=1}^p OSR_i}{\sum_{i=1}^p E_i} \right) \times \left( \frac{\sum_{i=1}^p E_i}{TE} \right)}$$

وهناك بعض الأدبيات التي اهتمت بقياس درجة الاعتماد على المركز ووضعت مؤشراً له، ففي الولايات المتحدة الأمريكية تم اعتماد الأوزان التالية لقياس مؤشر الاعتماد المالي على المركز: الإسكان ٣٠ بالمئة، والرعاية الصحية والرعاية الاجتماعية ٢٥ بالمئة، والتقاعد ٢٠ بالمئة، والتعليم العالي ١٥ في المئة، والخدمات الريفية والزراعية ١٠ في المئة<sup>(١٤)</sup>.

### ثالثاً: آليات الفدرالية المالية في السودان

أنشئ صندوق قومي لدعم الولايات لظروف اقتضتها عملية تقسيم ولايات السودان إلى ست وعشرين ولاية بموجب المرسوم الدستوري الرابع عشر، وقد واجهت الحكومة الاتحادية إشكالات عديدة في ما يتعلق بقسمة الأصول والكوادر البشرية، فظهرت بعد التقسيم ولايات اعتبرت ولايات محتاجة، حدد عددها بداية بثلاثي ولايات السودان، فكان لا بد من التفكير في إيجاد منهج مرن وآلية مستقلة يناط بها القيام بدور فاعل يمكن من ترسيخ دعائم الحكم الفدرالي عن طريق حلّ تلك الإشكالات، ومن ثمّ إحداث التوازن في قسمة الموارد. بناءً على كل ذلك، جاء إنشاء الصندوق بمرسوم جمهوري صدر في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥، وأكد قيام الصندوق دستور السودان لسنة ١٩٩٨ في الفصل الرابع المادة (٢/٢١٦)، حيث جاء فيها: «يقوم تحت إشراف ديوان الحكم الاتحادي صندوق تسهم فيه الموازنة الاتحادية وموازنات الولايات المقتردة لدعم الولايات المحتاجة، وفق معايير عادلة تراعي حجم السكان ومستوى التنمية وغير ذلك مما

يفصله القانون»<sup>(١٥)</sup>. وكانت من أهم أهدافه، تأكيد وتعزيد إحكام النسيج القومي من خلال إطار تكافلي بين ولايات السودان المختلفة تعميقاً للوحدة الوطنية<sup>(١٦)</sup>.

وحَدَّدت موارد الصندوق من إسهامات الحكومة الاتحادية والولايات الأغني مورداً، والهبات والقروض، وعائد الاستثمارات وأعمال الكسب التي يقوم بها الصندوق<sup>(١٧)</sup>. فالإشكال في الصندوق حينئذ لم يكن في الدعم الجاري، إنما كان يكمن الاختلال في الدعم التنموي، حيث لم ينفذ بصورة عادلة ومنظمة من أجل المساهمة في دفع عجلة التنمية إلى الأمام، وفي جعل أغلب الولايات تحت مظلة الدعم الاتحادي - إن لم تكن جميعها - قادرة على النهوض بذاتها وسداد التزاماتها وفق خطط مرسومة، ولكن هذا ما لم يحدث في حينه.

ولعل من المفيد ذكره في هذا الخصوص، أن الجدل قد كثر منذ أمد بعيد حول كيفية اقتسام الموارد المالية بعدالة وشفافية بين مختلف مناطق السودان. ومنذ أن أعيد تقسيم البلاد في عام ١٩٩٤ إلى ست وعشرين ولاية - كما سبقت الإشارة - أصبحت المشاركة السياسية واسعة ومقبولة إلى حد كبير في جميع ولايات السودان - وإن كانت قاصرة إلى وقت قريب على الحزب الحاكم (المؤتمر الوطني) الذي تأسس في عام ١٩٩٧ - وربما أحدث ذلك درجة من الرضا للشعب، خصوصاً في العقد الأول من عمر التجربة الفدرالية.

أما مسألة إعادة تقسيم الموارد المالية، فهذا في تقديرنا هو أسُّ النزاع الحالي بين أبناء السودان، فإعادة تقسيم البلاد لم يصاحبه تغيير واضح في العلاقة المالية بين المركز والولايات، وبين الولاية والمحليات. فمثلاً تمَّ تحويل مسؤوليات تمثلت في خدمات التعليم والصحة دونما تحويل أي حسابات مالية إليها، هذا إلى جانب أن هناك مجالات مشتركة لا يزال يدور فيها النزاع، وتشمل تلك المجالات الأراضي السكنية والزراعية والاستثمارية والخدمات الصحية والبيئية. ووسط السودان هو الأكثر تمتعاً بالثروة، بينما هناك ولايات في الجنوب والغرب والشرق تخلّفت كثيراً من قسمة الموارد، فكانت نتيجة هذه المفارقة الواسعة بين التزامات الولايات ومواردها المتاحة فرض المزيد من الرسوم الولائية والمحلية لسدّ العجز، وهذا ما أثقل كاهل المواطن السوداني بفعل الأتاوى المتعددة، وجعل السلطات المحلية على الدوام خاضعة للحكومة الاتحادية.

ويدعم ما ذهبنا إليه من تحليل تقييم أمين الصندوق القومي لدعم الولايات العلاقة بين الولايات والمحليات، حيث ذكر أنّ الفدرالية التي أنشأت الولايات والمحليات كانت استجابة لمطلب المشاركة الواسعة في السلطة، بينما لم تشرك الولايات والمحليات في الموارد المالية بقدر متوازن، الأمر الذي جعل قيام سلطة ولائية معتمدة مالياً على الدعم المركزي وخاضعة للمركز<sup>(١٨)</sup>.

(١٥) مجلة الصندوق القومي لدعم الولايات (الخرطوم)، العدد ١ (١٩٩٨)، ص ٣.

(١٦) المصدر نفسه، ص ١٢.

(١٧) المصدر نفسه، ص ٢٠.

(١٨) المصدر نفسه، ص ١١.

وفي مرحلة لاحقة، أنشئت مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات بموجب اتفاقية السلام الشامل والدستور الانتقالي لسنة ٢٠٠٥، فهي الأداة الرئيسية للفدرالية المالية. ولقد قامت المفوضية تحت إشراف رئاسة الجمهورية. وتختص المفوضية أساساً بالإيرادات السنوية التي تدخل في إطار الموازنة العامة بين الحكومة الاتحادية ممثلة بوزارة المالية والاقتصاد الوطني، ولايات الشمال والجنوب<sup>(١٩)</sup>. أما بالنسبة إلى التخصيص الذي تُعنى به المفوضية، فيتمثل برفع التوصية إلى رئاسة الجمهورية - أي الرئيس والنائب الأول - وعبرها إلى المؤسسة التشريعية التي تتمثل بالمجلس الوطني ومجلس الولايات معاً، بتقسيم الإيرادات السنوية المقدره بين وزارة المالية والاقتصاد الوطني ولايات السودان عامة، وهذا التقسيم يسمّى «التقسيم الرأسي».

### رابعاً: أداء الفدرالية المالية في السودان

مع تطبيق النظام الفدرالي في السودان، تبع هذا التغيير الهيكلي الجديد لنظام الحكم الإداري الاختلال المالي بين مستويات الحكم كافة، بل في الواقع برزت معضلة الفدرالية المالية في السودان بجلاء من خلال التأزم المالي في الولايات بسبب سوء توزيع الموارد المالية والأزمة الاقتصادية التي تمر بها البلاد، والمتمثلة بعجز الموازنة العامة، الأمر الذي اضطر الحكومة السودانية إلى اتخاذ إجراءات وسياسات اقتصادية جديدة، من أهمها رفع الدعم عن المحروقات في أيلول/سبتمبر ٢٠١٣. وتم وضع أسس لتطبيق النظام الفدرالي المالي والعلاقات بين مستويات الحكم، وتحديد المسؤوليات المالية على المستويين القومي والولائي، حيث يتم تخصيص الإيرادات القومية للحكومة الاتحادية وحكومات الولايات بما يتناسب مع مسؤولياتها الدستورية لضمان فعالية الحكم الفدرالي.

وتحقيقاً للتوازن المالي، تضمن مفوضية تخصيص الإيرادات المالية ومراقبتها، أخذ مصالح المناطق ومصالح الحكومات الولائية في الحسبان. وينبغي هيكلة المفوضية بما يضمن الاستخدام والتقاسم الأمثل للموارد رأسياً وأفقياً، مع ضرورة وجود الشفافية والعدالة في تخصيص الأموال لولايات دارفور، ومن الولايات إلى المحليات والوحدات الإدارية؛ فضلاً عن مراقبة إسراع الحكومة القومية بتحويل منح التوازن، والتأكد من ذلك. ويتم تحويل الحصص مباشرة من صندوق الإيرادات وفقاً للأسس المحددة على مستوى الولاية، بمشاركة تناسبية لكل الأطراف، بما في ذلك الحركات في اللجان الفنية، وذلك باستخدام المعايير التالية: نسبة السكان وفقاً لتعداد عام ٢٠٠٨؛ معدلات التخلف التنموي (الصحة، التعليم، البنية التحتية، الجهود التي تبذلها الدولة في تحصيل الإيرادات، أثر الحرب، النطاق الجغرافي). ويقوم فريق من الخبراء بتحديد وزن كل من هذه المعايير في صورة نسبة مئوية لتكون هي الأساس لحساب حصة كل ولاية. وتعمل مفوضية تخصيص الموارد ومراقبتها على تنفيذ عملية شفافة تتم من خلالها مراقبة دفع التحويلات إلى الولايات، بحسب المواعيد المحددة. وحالياً فإن التقسيم السائد في السودان هو ٦٣,٥ بالمئة من الموارد للحكومة الاتحادية، و ٣٦,٥ بالمئة للولايات.



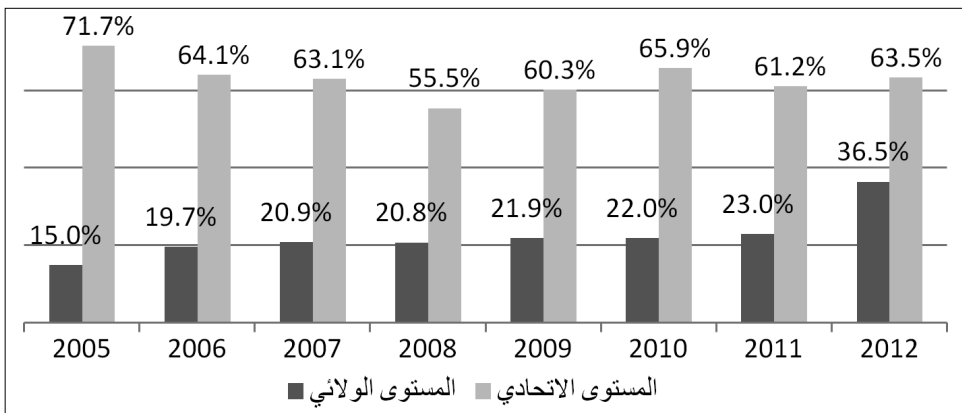
عموماً، في ما يخص القسمة الرأسية بين مستويات الحكم، هناك معيار يؤخذ به، هو معيار الواجبات والاختصاصات التي آلت إلى كل مستوى من المستويات. وقد تم بناء هذا المعيار في ضوء تجميع الاختصاصات في محاور رتبت بحسب أهميتها، وأعطى كل محور وزناً ترجيحياً متمثلاً بالخدمات السيادية والاستراتيجية<sup>(٢٠)</sup> ٢٥ بالمئة، والخدمات الجماعية القومية ٢٠ بالمئة، والخدمات الاجتماعية ٢٠ بالمئة، والخدمات الاقتصادية ٢٠ بالمئة، والخدمات الأخرى غير المصنفة أو المشتركة ١٥ بالمئة.

يشير الشكل الرقم (١) الى تقديرات المصروفات بحسب المستويين الاتحادي والولائي، ويلاحظ ارتفاع حصة المصروفات الولائية خلال الفترة من عام ٢٠٠٥ إلى عام ٢٠١٢ من حوالى ١٥ بالمئة الى حوالى ٣٦,٥ بالمئة على التوالي، بحسب تقديرات وزارة المالية. في المقابل، فقد انخفضت حصة الحكومة الاتحادية من ٧١,٧ بالمئة الى حوالى ٦٣,٥ بالمئة تقريباً، وعليه فقد زادت حصة المصروفات الولائية في عام ٢٠١٢ إلى ما يعادل ١٤٣ بالمئة عما كانت عليه في عام ٢٠٠٥، مقابل انخفاض حصة المصروفات الاتحادية الى حوالى ١١ بالمئة للفترة نفسها. وبالرغم من التحسن الظاهر في حصة الولايات مقابل المركز، إلا أن النسب المشار اليها لا تعكس التحديات الحقيقية التي توضح كيفية صرف هذه الأموال، وما هي العائدات التي تم تحقيقها مقابل تلك المصروفات؟

### الشكل الرقم (١)

#### تقديرات المصروفات بحسب مستوى الحكومة (٢٠٠٥ - ٢٠١٢)

(نسبة مئوية من جملة المصروفات)



المصدر: تقديرات وزارة المالية السودانية، تتضمن نصيب الولايات الجنوبية.

(٢٠) المعيار الاستراتيجي يشمل إعطاء أولوية قصوى وأسبقية في تحديد نفقات الدولة في جانب الأمن والدفاع والشرطة وكذلك الأمر بالنسبة إلى بعض الوزارات الاستراتيجية.

يشكّل تحقيق الفدرالية المالية العامة ركيزة أساسية للنظام الفدرالي، ويقابل ذلك عدد من التحدّيات لكيفية إدارة الإيرادات، وهو يتطلب النهوض بالمسؤوليات، وقدرًا ملائمًا من العائدات على المستويات المحلية، بغرض توزيع المخصّصات اللازمة لتغطية المصروفات وتلبية الحاجات الولائية والمحلية. فهناك عقبات تقف أمام تنفيذ الفدرالية المالية تنشأ من توزيع الحكومة الاتحادية لعائداتها غير الكافية على المستويات الأدنى من الحكومة (الولايات، وربما المحليات)، وعدم انتظام التحويلات من الحكومة الاتحادية. وعلاوة على ذلك، شدة التباين في ما بين الولايات والمحليات داخل تلك الولايات، الأمر الذي يتطلب ضرورة معالجة إدارة الإنفاق العام بفعالية، بما في ذلك إعداد تقارير الموازنة الوظيفية على نحو يراعي الشمولية والشفافية، ورصد الإنفاق الفعلي ونتائجه بغرض تعزيز المساءلة، وحساب تكاليف السياسات القطاعية والسياسات الشاملة، بغرض زيادة درجة شفافية أولويات الموازنة، وتحسين مصداقية الموازنة، والربط بين التخطيط الاستراتيجي والتخطيط التنموي، وعملية إعداد الموازنة السنوية، والعمل بصفة عامة على زيادة استخدام تحليل الإنفاق في عملية اتخاذ القرارات.

بالنسبة إلى معايير التخصيص الأفقي المعمول بها حالياً في توزيع الموارد وقسمتها بين الولايات، والتي تم إعطاؤها أوزاناً ترجيحية تشمل الأداء المالي (الإيرادات والمصروفات)، وحجم السكان، ورأس المال البشري، والموارد الطبيعية، والبنية التحتية، والتعليم، والصحة، والأمن، ومتوسط دخل الفرد، وبعد المسافة عن المركز والميناء.

ويوضح التوزيع الرأسي للموارد بين الحكومة المركزية والولايات ذلك، بحسب الاختصاصات الدستورية الممنوحة لكل مستوى بأوزان ترجيحية، وهي الأسس المتعارف عليها عالمياً في التوزيع. وتشرح الجداول المعايير الخمسة التي سبقت الإشارة إليها، بحسب الواجبات والاختصاصات، وهي تعزّز فرضية أن الحكومة المركزية تستأثر بنصيب الأسد من الإيرادات مقارنة بالمستويات الأخرى للأولويات الوارد ذكرها، والممثلة في مصروفات الأمن والدفاع والسيادة والعلاقات الخارجية.

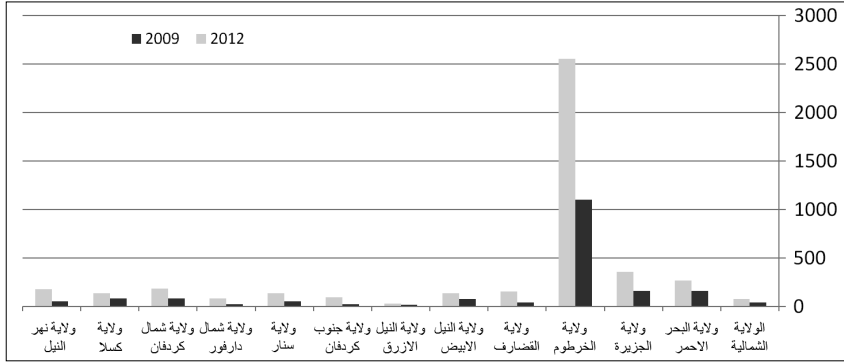
تأكيداً لما فصلناه، فإن الفدرالية المالية في السودان تتأرجح بين وضعين من خلال التحويلات، فتوصف بأنها «تقاسم ضريبية» أو «تقاسم العائدات». وليس من الواضح تطبيق أي من المعايير المشار إليها، والمقترحة من مفوضية تخصيص الإيرادات ومراقبتها، فيُظهر الشكل الرقم (٢) درجة التفاوت بين الإيرادات، ففي حين تحظى ولاية الخرطوم بحوالي ٥٨ بالمئة من جملة الإيرادات، تتوزّع باقي النسبة من الإيرادات على الولايات الأخرى، في حين تشكّل ولاية الخرطوم حوالي ١٦ بالمئة من جملة السكان.

يمكن أن يكون التفاوت بين الولايات من العوامل المهمة في مراجعة تصميم الفدرالية المالية لتكون عادلة وناحجة، بل يمكن الإشارة هنا إلى أن الإيرادات الولائية تواجه العديد من المشاكل المشتركة: أولاً، هي إيرادات جزئية، ولا تنطبق على جميع الضرائب الاتحادية، ولكن فقط على مجموعة فرعية من هذه الضرائب. ويؤدي هذا إلى تحييز السياسة الضريبية. الثاني أنهما يشتركان في الإيرادات (الإنتاج) من الضرائب على أساس الأصل الذي يتم جمع الإيرادات

منه، وهي قطع الصلة بين الفوائد المرغوب فيها والتكاليف المترتبة على المستوى المحلي، وبالتالي يقلل من أداء النمو الاقتصادي، بل من المساءلة وكفاءة الفدرالية المالية في نهاية الأمر. ويوضح الشكل الرقم (٢) تقديرات الإيرادات خلال الفترة من عام ٢٠٠٩ إلى عام ٢٠١٢.

### الشكل الرقم (٢)

تقديرات الإيرادات خلال الفترة من عام ٢٠٠٩ إلى عام ٢٠١٢

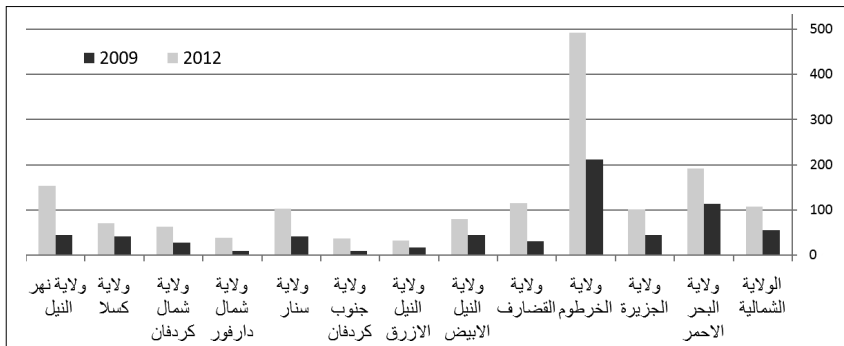


المصدر: «تقرير عام ٢٠١٣»، وزارة المالية والاقتصاد الوطني (الخرطوم).

ويوضح الشكل الرقم (٣) نصيب الفرد من الإيرادات الولائية، فقد بلغ متوسطه حوالي ٧٠ جنيهاً سودانياً عام ٢٠٠٩، وارتفع إلى ١٦٤ جنيهاً سودانياً عام ٢٠١٢. وتظهر الأرقام الواردة التباين الواضح في مختلف الولايات بين نصيب الفرد من الإيرادات الولائية، إذ بلغ في ولاية الخرطوم حوالي ٤٩٣ جنيهاً سودانياً كأعلى نصيب للفرد، في مقابل ٣٢ جنيهاً تقريباً لنصيب الفرد في ولاية النيل الأزرق.

### الشكل الرقم (٣)

نصيب الفرد من الإيرادات الولائية بالجنيه السوداني (٢٠٠٩ - ٢٠١٢)

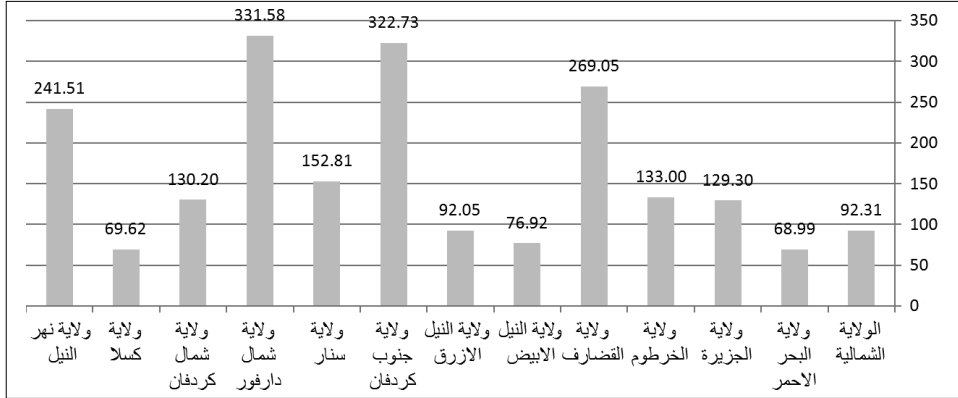


المصدر: «إيرادات الولايات خلال الأعوام ٢٠٠٩ - ٢٠١٢»، وزارة المالية والاقتصاد الوطني (الخرطوم) (٢٠١٢)، و«تقرير عام ٢٠١٣»، وزارة المالية والاقتصاد الوطني (الخرطوم) (٢٠١٣).

ويوضح الشكل الرقم ٤ معدلات الزيادات في الإيرادات الولائية خلال عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٢، كما يظهر التحسن الكبير الذي طرأ على ولايات دارفور، فقد بلغت الزيادة حوالى ٣٣٢ بالمئة، تليها ولاية جنوب كردفان بزيادة بلغت ٣٢٣ بالمئة.

#### الشكل الرقم (٤)

#### معدل الزيادة في الإيرادات الولائية بين عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٢



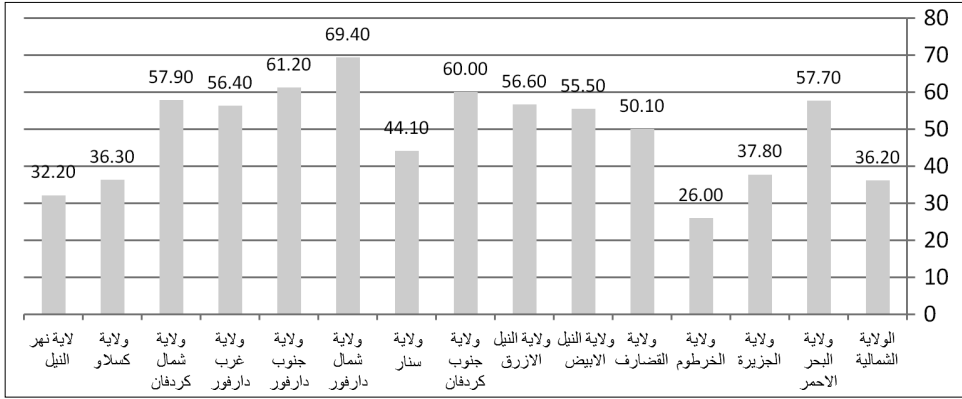
المصدر: «تقرير عام ٢٠١٣»، وزارة المالية والاقتصاد الوطني (الخرطوم).

من الواضح أن القائمين على أمر إعادة توزيع الموارد المالية بين الحكومة الاتحادية والولايات لم يهتموا بمؤشرات الفقر، إذ تشير تقديرات الفقر لنتائج مسح ميزانية الأسرة ونفقاتها في السودان في عام ٢٠٠٨ إلى أن نسبة انتشار الفقر تبلغ ٥,٤٦ بالمئة. وتم احتساب هذه النسبة استناداً إلى الحد الأدنى للاستهلاك الكلي المصاحب للفقر، وتقسيمه إلى استهلاك للمواد الغذائية وغير الغذائية (بعبارة أخرى، فإن حوالى ٥٠ بالمئة من السكان لم يستطيعوا شراء الحد الأدنى من الاستهلاك). وتشير نتائج المسح إلى أن معدل انتشار الفقر في المناطق الريفية في شمال السودان كان ٥٧,٦ بالمئة، أي بزيادة كبيرة عنه في المناطق الحضرية، حيث بلغ ٢٦,٥ بالمئة. وتدلّ تحاليل الفقر في السودان على التباين بين مستويات الدخول لولايات السودان، كما يظهر الشكل الرقم (٥) توزيع معدل الفقر في مختلف الولايات.

ويلاحظ أن مخصّصات الحكومة الاتحادية الموازنة للإنفاق على الفقراء عام ٢٠٠٩ هي أقلّ كثيراً في الموازنة النهائية. ويعكس أثر خفض حجم الموازنة انخفاض أسعار البترول في ضوء الأزمة العالمية. وهو يظهر أيضاً ضعف النظام الذي يعتمد فيه الإنفاق أساساً على مستويات العائدات، ولا يتّبع عملية موازنة مقررّة استناداً إلى أولويات محدّدة تحديداً دقيقاً. ونتيجة لذلك، تم خفض إنفاق حكومة الوحدة الوطنية المخصّص لحاجات الفقراء بنسبة نقطتين مؤيتين في عملية إعداد موازنة عام ٢٠٠٩ إلى ٥ بالمئة من إجمالي الناتج المحلي، مقابل ٧ بالمئة في عام ٢٠٠٨. غير أنه في ضوء الحقائق الجديدة في عالم ما بعد الاستفتاء، ستزيد الضغوط، وهو ما قد يزيد من تقييد اتجاهه أجندة الحكومة المراعية لاعتبارات الفقراء.

## الشكل الرقم (٥)

### معدلات الفقر في ولايات السودان عام ٢٠٠٨



المصدر: «مسح ميزانية ودخل الأسرة»، الجهاز المركزي للإحصاء (الخرطوم) (٢٠٠٨).

من جانب آخر، فإن النظام الفدرالي في السودان ظلّ مجابهاً بمشكلات عديدة، وخصوصاً بعد توقيع اتفاقية السلام الشمال (CPA)، إذ عمل الدستور الانتقالي لعام ٢٠٠٥ على إهمال المحليات - الأساس الذي يرتكز عليه النظام الفدرالي في بنيانه - وتهميشها، حيث صار الحكم المحلي شأنًا ولائيًا، بل تعوّلت الأجهزة اللوائية عليه، وسلبته العديد من صلاحياته. وكان من أبرز السلبيات عدم تخصيص نصيب مقدّر من الإيرادات للمحليات قاعدة الهرم الفدرالي، الأمر الذي أدى إلى هشاشتها وعجزها عن الوفاء بواجباتها ومهامها الأساسية تجاه المواطنين، ومن أهمها تقديم الخدمات التعليمية والصحية، بما يقوّي من الاستمساك بالفدرالية كنظام وفلسفة للحكم.

وهكذا يتضح أن النظام الفدرالي في السودان يواجه العديد من الإشكالات والمعوقات والتحديات الناشئة التي حالت دون أن يحقق هذا النظام أهدافه المرسومة، ويبلغ غايته المنشودة، بما يقوّي ويعزّز أواصر الوحدة الوطنية الهشة، وذلك لأسباب عديدة صاحبت الفدرالية عند التطبيق في البلاد كأسلوب إداري أفضل للحكم. ومن أهم هذه الأسباب، إلى جانب الأسباب السالفة الذكر، عدم استقرار الهياكل التنظيمية والوظيفية كأوعية للسلطة والمسؤولية والمساءلة. ولقد أدى هذا إلى ضعف الموارد المادية والبشرية، وأحدث المزيد من الإشكالات والمعوقات للتنمية المتوازنة في ولايات البلاد المختلفة، وخصوصاً الطرفية منها التي تبعد عن المركز، كما اتضح من التحليل<sup>(٢١)</sup>. وخلال عقدين من تطبيق النظام الفدرالي المنقوص في السودان، أصبحت الحاجة إلى تعديل العلاقات المالية بين الحكومة الفدرالية والوحدات المكوّنة لها تتزايد باستمرار،

(٢١) محمد أحمد داني، «النظام الفيدرالي في السودان: التحديات والمعوقات وفرص النجاح»، ورقة قدمت إلى: مؤتمر قضايا الإصلاح السياسي في السودان، الذي عُقد في فندق كورنثيا، الخرطوم، في ٢٣ - ٢٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٣، ص ٢٢٥.

وصارت الدعوات إلى إزالة العقبات أمام الاستثمار، إلى جانب تحسين القاعدة الضريبية، من أهم دعوات الإصلاح لحلّ المشكلات المالية.

### خامساً: دليل الفدرالية المالية

لقياس مدى تحقيق تجربة السودان الفدرالية المالية، فإن المضمون الأساسي يتعلق بعدم التمرکز المالي، وهنا تم حساب دليل عدم التمرکز المالي (FDI) الذي يهتم ببعدين أساسيين، هما النشاطات المالية للحكومة الاتحادية، والاستقلالية المالية وأهميتها. ووفقاً لجودة بيانات الإيرادات والمنصرفات الولائية لعام ٢٠١٢، يوضح الجدول الرقم (١) أن أعلى مؤشر للاستقلالية المالية (FA) من نصيب ولاية الخرطوم هو ٠,٤٣ نقطة، وأقل مؤشر من نصيب الولاية الشمالية هو حوالي ٠,١٣ نقطة، وقد تساوت ولايتا كسلا وغرب دارفور عند مستوى ٠,١٧ نقطة. وهذا يظهر مدى التباين في مستويات الاستقلالية المالية بين الولايات والمركز. ووفقاً للبيانات، فإن مؤشر الأهمية المالية (FI) ارتفع في ولاية الخرطوم ليصل إلى ٠,٤٤ نقطة، وكانت هناك حوالي ٠,١٤ نقطة للولاية الشمالية. والجدير بالذكر أن قيمة المؤشر تكون أكبر من الواحد في حالة وجود فائض في الميزانية عند زيادة حجم التحويلات من الحكومة الاتحادية إلى الولائية، وهو ما لم يحدث وفقاً للنتائج وجودة البيانات التي تم على أساسها حساب المؤشر.

ويشير مؤشر عدم التمرکز المالي (FDI) إلى قيمة ٠,٩١ نقطة في ولاية الخرطوم، دالاً على المستوى المتقدم الذي بلغته الولاية مقارنة بباقي الولايات - بالرغم من توافر كل المقومات، إلا أن ولاية الخرطوم لم تحقق المستوى المطلوب لتحقيق الفدرالية المالية بالوصول إلى مستوى الواحد الصحيح - وقد تلتها ولاية دارفور بحوالي ٠,٧٤ نقطة، بينما أشارت النتائج إلى ضعف أداء مؤشر عدم التمرکز المالي في الولاية الشمالية، وولاية غرب دارفور، وولاية سنار، وولاية البحر الاحمر، بمستوى أقل.

وتوضح قيمة المؤشر مستوى عدم التمرکز الفدرالي، فإذا بلغ المؤشر قيمة الواحد، فإن هذا دليل على التطبيق التام للمركزية المالية، وإذا وقعت قيمة المؤشر بين ٠,٦٣ والواحد، فذلك دليل على المستوى النسبي لتطبيق الفدرالية المالية. وكلما انخفضت قيمة المؤشر، دلّ ذلك على مستوى التطبيق الأقل. وإذا بلغت قيمة المؤشر ٠,٣٥ فأقل، دلّ ذلك على المركزية المالية النسبية، وإذا وصل إلى الصفر، دلّ على تمام المركزية المالية في الدولة.

وتشير النتائج إلى أن هناك أربع ولايات تعاني ضعف مستوى تطبيق عدم التمرکز المالي، وهي الولاية الشمالية، وولاية جنوب دارفور، وولاية غرب دارفور، وولاية كسلا، بينما تقع باقي الولايات في مستوى التطبيق النسبي للفدرالية المالية.

وعموماً، فإن تطبيق الفدرالية المالية لم يصل حتى الآن في معظم ولايات السودان إلى المستوى المطلوب، بالرغم من طول فترة اعتماد هذا النظام، كما أن الإجراءات التصحيحية مطلوبة لتحسين مؤشر عدم التمرکز المالي.

الجدول الرقم (١)  
مؤشرات أداء الفدرالية المالية في السودان عام ٢٠١٢

التقييم	مؤشر الفدرالية المالية (FDI)	مؤشر الأهمية المالية (FI)	مؤشر الاستقلالية المالية (FA)	الولاية
مستوى أقل	٠,٥١	٠,١٤	٠,١٣	الولاية الشمالية
مستوى نسبي	٠,٦٩	٠,٢٦	٠,٢٤	ولاية البحر الأحمر
مستوى نسبي	٠,٧٢	٠,٢٦	٠,٢٥	ولاية الجزيرة
مستوى نسبي	٠,٩١	٠,٤٤	٠,٤٣	ولاية الخرطوم
مستوى نسبي	٠,٧٣	٠,٢٨	٠,٢٦	ولاية القضارف
مستوى نسبي	٠,٧١	٠,٢٦	٠,٢٥	ولاية النيل الأبيض
مستوى نسبي	٠,٦٦	٠,٢٢	٠,٢١	ولاية النيل الأزرق
مستوى نسبي	٠,٦٩	٠,٢٤	٠,٢٣	ولاية جنوب كردفان
مستوى نسبي	٠,٦٦	٠,٢٢	٠,٢١	ولاية سنار
مستوى نسبي	٠,٧٤	٠,٢٨	٠,٢٧	ولاية شمال دارفور
مستوى أقل	٠,٦٠	٠,١٨	٠,١٨	ولاية جنوب دارفور
مستوى أقل	٠,٥٩	٠,١٨	٠,١٧	ولاية غرب دارفور
مستوى نسبي	٠,٧٠	٠,٢٥	٠,٢٤	ولاية شمال كردفان
مستوى أقل	٠,٥٨	٠,١٩	٠,١٧	ولاية كسلا
مستوى نسبي	٠,٦٦	٠,٢٣	٠,٢٢	ولاية نهر النيل

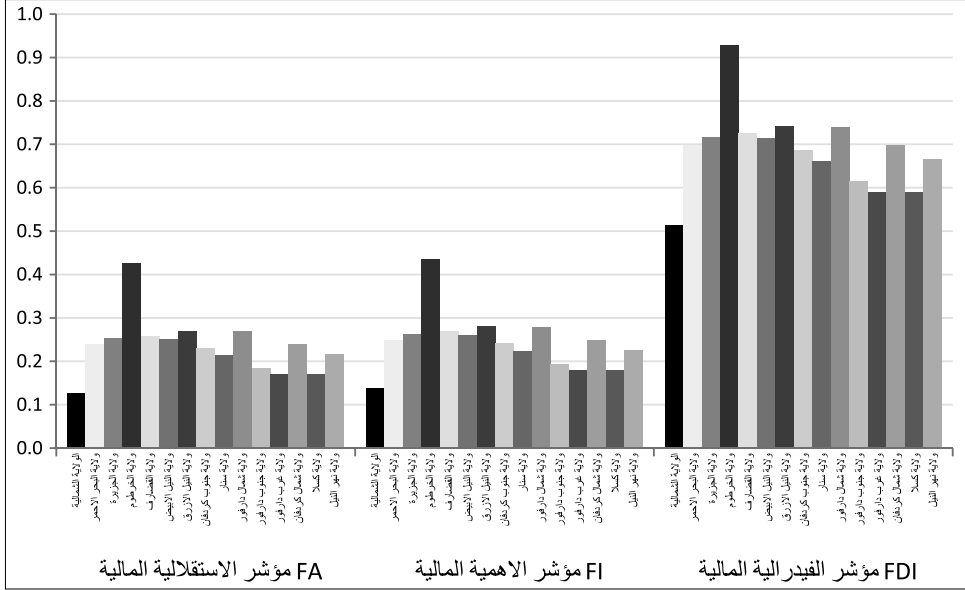
### سادساً: إصلاح الفدرالية المالية في السودان

يندرج السودان في قائمة الدول ذات الاقتصاد النامي، وهو يتمتع بموارد متنوعة، ومعظمها كامن لم يُستغل بعد، ولم يُحسّن توظيفها. إذًا، هو ليس دولة فقيرة، «إذ يرتبط الفقر بفقدان الموارد أو ضآلتها أو نضوبها المتسارع بصورة تعجز الدولة عن القيام بواجبها»<sup>(٢٢)</sup>. وتكمن مشكلة السودان والتحديات التي تواجهه - كما أوضحنا من قبل - في عدم توزيع الموارد

(٢٢) الهادي عبد الصمد، «الحكم اللامركزي في السودان: الخصائص الرئيسة وموجبات الإصلاح»، ورقة =

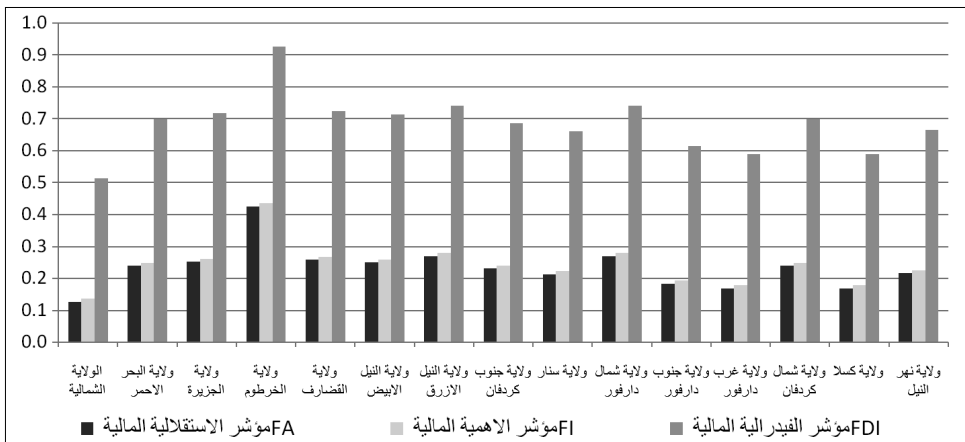
الشكل الرقم (٦)

مؤشرات أداء الفدرالية المالية في السودان عام ٢٠١٢



الشكل الرقم (٧)

مؤشرات أداء الولايات للفدرالية المالية في السودان عام ٢٠١٢



= قدمت إلى: مؤتمر قضايا الإصلاح السياسي في السودان، الذي عُقد في فندق كورنثيا، الخرطوم، في ٢٣ - ٢٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٣، ص ١٨٩.



الخدمية والتنمية بعدالة بين محليات السودان المختلفة وولاياته. وبالتالي فإن تقاسم الإيرادات والتحويلات في السودان بين الحكومة الاتحادية والوحدات المكوّنة لها، وفق معايير عادلة، إذا حدث، سوف يعزّز إنفاذ البرامج الخدمية والتنمية على المستويات كافة. كما أن تحويل الضرائب التي يتم تحصيلها، أو إجراء تحويل من ميزانية الحكومة الاتحادية إلى الولايات، سوف يعمل على تقليل الفوارق والتباينات بين هذه الولايات التي تختلف في كفاءتها الاقتصادية، وفي الوقت ذاته يعزز أهداف سياسات الحكومة العامة. ومن هنا تأتي أهمية الترتيبات والآلية القانونية من أجل ضبط عملية تقسيم هذه الإيرادات والتحويلات الحكومية البينية (Intergovernmental Transaction).

لا تتوافر الإحصاءات المتعلقة بالتمويل على مستوى الولايات ونسبتها إلى جملة النفقات الولائية، أو أية بيانات تتعلق بالمصروفات الولائية منذ اعتماد النظام الفدرالي في السودان، وحتى وإن كانت متوافرة، فلم يتم نشرها أو تداولها. وهذا، بالطبع، هو السبب الرئيسي لعدم تمكّنا من حساب مؤشر درجة الاستقلالية المالية، ومؤشر الفدرالية المالية في السودان. وبالتالي لا يمكننا الجزم أو الحكم على درجة تنفيذ الفدرالية المالية من دون تحديد قدرة الحكومات الولائية على الوصول إلى الموارد المالية من دون الاعتماد على المركز بشكل رئيسي. وهناك ضرورة في إطار الإصلاح تقتضي لأن توضع الخطط والميزانيات في شكل حزمة واحدة متكاملة على مستوى المحليات والولايات والحكومة الاتحادية، وأن تعمل الحكومة الاتحادية على اعتماد مؤشر للفساد المالي ووضعه على مستوى الولايات والمحليات، لتعزيز مسألة الشفافية، وتجويد الأداء، والعمل على رصده ومتابعته بصورة دورية، ووضع أسس لتحفيز الولايات ذات الأداء الجيد □