



# الفيدرالية المالية والحكم في السودان منذ الاستقلال وحتى 2015: استكشاف العلاقات المالية والسياسية بين هياكل الحكم في دولة<sup>(1)</sup> مضطربة

عطا الحسن البطحاني، حسن علي جاد كريم

## ١. المقدمة

إن مركزية السلطة أمر ضروري للسياسات الوطنية، حيث أن وجود درجة معينة من السيطرة ضروري لتشكيل دولة تحتكر القوة والعنف بشكل شرعي<sup>٢</sup>. في حين أن التهديد باستخدام القوة يمكن أن يزيد التناغم الإقليمي للدولة أو يعكسه كلياً، فإن توطيد القوة لا يحدث إلا عندما تعكس السلطة السياسية علاقة تعاقدية بين الحاكم والمحكوم؛ ويعبر عنها بالقدرة على فرض الضرائب وتقديم الخدمات اللازمة، خاصة للمناطق الإقليمية المهمشة. ذلك لأن ضعف العلاقة التعاقدية بين الحاكم والمحكومين، فضلاً عن تركيز العائدات والنفقات من دون تقديم الخدمات والسلع

١ الورقة الأصلية منشورة على موقع مركز Christian Michelsen Institute ومتوفرة على الرابط التالي:

<https://www.cmi.no/publications-6189/governance-and-fiscal-federalism-in-sudan>

٢ تُعرّف «الدولة» هنا بالمعنى الفيبري، أي «المجتمع البشري الذي ينجح في احتكار الاستخدام المشروع للقوة البدنية والعنف داخل منطقة معينة» (Weber 1946). بمعنى آخر، في هذا السياق، تستخدم كلمة «دولة» للإشارة إلى دولة السودان ككل. في أمكنة أخرى من هذه الورقة، يُستخدم مصطلح «الولاية» للإشارة إلى وحدات الحكم الجغرافية تحت مظلة الدولة القومية في السودان.

الإنمائية، من شأنه أن يهدد بإشعال العنف في الولايات يهدد الولايات بالعنف، وصناعة قواد الحروب<sup>١</sup>، والتهديد المستمر للممتلكات والحياة، وبالتالي التدمير البشري والبيئي. اللامركزية هي أحد تدابير السياسة العامة التي يمكن أن تعزز شرعية الدولة وتمكن الدولة من توفير الخدمات والسلع الإنمائية اللازمة في البلدان التي تتسم بالتنوع الإقليمي-العربي.

في السودان، كانت لامركزية القوى السياسية والاقتصادية إستراتيجية اختيرت عموماً لتعزيز شرعية الدولة وقمع المطالب الانفصالية بسلطة سياسية أكبر لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والدينية. وقد شهد البلد أشكالاً مختلفة من الوحدات الحكومية دون القومية: على سبيل المثال، فمن عام ١٩٨٩ إلى عام ٢٠٠٢، طُبقت اللامركزية في شكل زيادة في الوحدات الحكومية دون القومية: فقد زاد عدد الولايات من ٩ إلى ٢٦ ولاية (أي بنسبة ١٨٩٪ تقريباً)، وارتفع عدد المحافظات من ١٨ محافظة إلى ٩٨ محافظة (بنحو ٤٤٤٪)، كما زاد عدد المحليات (أي المدن والبلدات والبلديات الأخرى) من ٣٢٨ محلية إلى ٤٩٣ محلية (أي بنحو ٥٠٪) (El-Battahani ٢٠١١). وفي الفترة التالية، من عام ٢٠٠٣ إلى عام ٢٠١٠، طُبقت اللامركزية من خلال تغييرات جذرية في طبيعة النفقات الحكومية في السودان، حيث انخفضت حصة الحكومة المركزية في مجموع النفقات انخفاضاً كبيراً. ويعزى ذلك إلى حد كبير إلى تنفيذ اتفاق السلام الشامل بين الأجزاء الشمالية والجنوبية من البلد والتي وُقعت في العام ٢٠٠٥. أكدت اتفاقية السلام الشامل على دور الحكومات دون القومية في التمويل العام للبلد. وعلى امتداد هاتين الفترتين، اتسم «عقد النفط» الذي استمر من ١٩٩٩ إلى ٢٠١٠ بأقوى اتجاه للنمو في تاريخ البلاد. ولكن من المؤسف أن الكميات الضخمة نسبياً من احتياطات النفط المُستخرجة والمباعة، استفادت منها أولاً، وقبل كل شيء، الولايات المركزية (المستوى المركزي)، ولم تتحول إلى استثمارات عامة ذات أثر مماثل في التعليم والصحة والبنية الأساسية في الولايات والحكومات المحلية.

بصورة رئيسية، تم تطبيق اللامركزية في السودان لتوفير السلع والخدمات الإنمائية في جميع أنحاء البلاد، ودمج المناطق والوحدات الجغرافية الشاسعة في السودان في نظام سياسي موحد. غير أن نتيجة جهود تحقيق اللامركزية كانت مخيبة للآمال واختلفت بشكل كبير عن تلك النوايا السياسية. وعلى وجه الخصوص، لم تؤسس اللامركزية الضريبية خلال العقود الماضية إطاراً للحكم يتسم بالمساءلة والتمثيل، ولم تثبت أنها إستراتيجية فعالة لتقديم خدمات موجهة نحو التنمية.

## ١,١ أسئلة وأهداف وطرائق البحث

يتناول هذا التقرير اللامركزية في تاريخ السودان من ثلاث وجهات نظر. أولاً، ينظر في متطلبات اللامركزية في القوانين والبيانات/الخطابات الرسمية الأخرى (أي اللامركزية في القوانين والورق الرسمي). على سبيل المثال، ألزم اتفاق السلام الشامل لعام ٢٠٠٥ الحكومة المركزية السودانية بتقديم «منح تسوية equalization grants» إلى الولايات

١ قادة عسكريون يسيطرون على النشاط الأمني في منطقة ما ويستفيدون اقتصادياً من إنشاء الحروب والنزاعات. وقواد الحروب منتشرون في المناطق التي تشهد نزاعاً داخل الدولة الواحدة أو بين مجموعة من الدول

لمساعدة مختلف مناطق البلاد لتحقيق مستويات مماثلة وعادلة من التنمية مقارنة بالمركز. ثانياً، ينظر التقرير في كيفية تطبيق اللامركزية في الممارسة الفعلية (أي اللامركزية في التطبيق والممارسات الفعلية)، لا سيما بالنظر إلى الفوارق في الدعم المالي الذي تقدمه الحكومة المركزية إلى ولايات السودان العديدة. وأخيراً، يحلل التقرير آثار جهود اللامركزية في السودان على العلاقة المالية بين المركز والولايات (المساومة المالية fiscal bargain). بصورة عامة، يتناول التقرير الأسئلة العامة التالية:

٢ كيف نفذت الحكومة المركزية السودانية سياسات اللامركزية بدءاً من الاستقلال وحتى العام ٢٠١٥؟

٢ إلى أي مدى حولت الجهود المبذولة لتنفيذ سياسات اللامركزية السلطة والموارد المالية فعلاً إلى المستويات دون القومية (ولايات الأقاليم) بغرض دعم مصالح السكان المحليين؟

يوظف هذا التقرير كل من البيانات الكمية والنوعية. كما أن المصدر الرئيسي لهذه البيانات هو الوثائق الرسمية، والتقارير الصادرة عن الحكومة السودانية. أيضاً، يضاف إلى هذه الوثائق والتقارير الكتب والمؤلفات الأكاديمية والمنشورات غير الرسمية كمصادر ثانوية لهذا التقرير.

## ١,٢ هيكل التقرير

ويتألف التقرير من ستة أجزاء. وبعد هذه المقدمة، يناقش الجزء الثاني المفهوم العام للامركزية، ويعرض الحجة الرئيسية التي سيدافع عنها هذا التقرير. ثم يقدم الجزء الثالث دراسة موجزة لتاريخ اللامركزية في السودان من أوائل الخمسينيات إلى أواخر الثمانينات. ويركز الجزء الرابع على نظام الإنقاذ (١٩٨٩-٢٠١٥)، بما في ذلك فترات فرعية داخل هذا النظام الواسع. ويركز الجزء الخامس على الفترة الأخيرة من نظام الإنقاذ التي سعت فيها القيادة السياسية إلى اتخاذ تدابير سياسية جديدة -تُوّجت بتعديلات دستورية في أوائل عام ٢٠١٥- تهدف إلى تصحيح العلاقة بين المركز والأقاليم في السودان. أخيراً، تذكر الدراسة في الجزء السادس استنتاجات عامة وتوصيات بشأن السياسات.

## ٢. اللامركزية: الإطار الأساسي للتحليل

لأغراض هذه الدراسة، تُعرف اللامركزية بأنها نقل السلطة والمسؤوليات والتمويل من المستويات الحكومية المركزية إلى المستويات دون القومية، مثل المقاطعات/الولايات أو المحافظات والمحليات (Crawford ٢٠٠٨). ومع أن هذا البحث يستحضر النقاش الثري والمؤلفات الضخمة الموجودة حول هذا الموضوع، إلا أنه يشير إلى كيفية تصرف السياسيين على المستويين المركزي والمحلي بعقلانية تجاه قضية اللامركزية عبر حسابات التكلفة والمنفعة costs and benefits لمسارات العمل المقترحة، ومن ثم الانخراط في عملية مساومة مالية تتماشى مع تفضيلاتهم ومصالحهم<sup>١</sup>.

١ انظر على سبيل المثال Crook and Manor (١٩٩٨); Connerley et.al; Crawford; ٢٠٠٨; Dickowick and Wunch; ٢٠١٤; Falleti; ٢٠١٠ and Grindle; ٢٠٠٧.

غالباً ما لا تتوافق اختيارات/تفضيلات أولئك السياسيين مع المصالح العامة للبلاد، بل تهدف إلى تحقيق الربح للأفراد والأحزاب والفاعلين السياسيين. وبعبارة أخرى، فإن المؤسسات التي أنشئت ابتداءً بهدف تحقيق لامركزية السلطة ونشر الثروة في جميع أنحاء البلاد، تُستخدم بدلاً من ذلك لخدمة المصالح الضيقة القصيرة الأجل. فأولئك الذين يمسكون بزمام السلطة، سواء كانوا من النخبة المركزية في الخرطوم، أو الولاة (الحكام) على مستوى الولايات، يعملون في نهاية المطاف لصالح أنفسهم أو/ولصالح الجماهير التي تبقيهم في السلطة.

## ٢,١ الجدول/الفكرة الرئيسية

منذ استقلال السودان في العام ١٩٥٦، تفاوضت النخب الحاكمة «الوطنية» في وسط البلاد على اتفاقات فعالة مع النخب الإقليمية والمحلية والمتمردين. وبهذه الطريقة، ضمنت هذه الحكومات البقاء السياسي للحكم الاوتوقراطي الراسخ القديم، على الرغم من التغييرات التي طرأت على النظام والترتيبات المؤسسية بسبب اللامركزية، والحكم الإقليمي، والنظام الفيدرالي. فكلما كانت قاعدة قوة النخبة في الوسط أكثر هشاشة، كلما مال هؤلاء النخب إلى التعاون مع الجهات السياسية المحلية والنخب الإقليمية أو استيعابها؛ وكلما كانت قاعدة القوة المركزية للنخب أكثر تعزيزاً، كلما قل اعتمادها على الجهات السياسية المحلية.

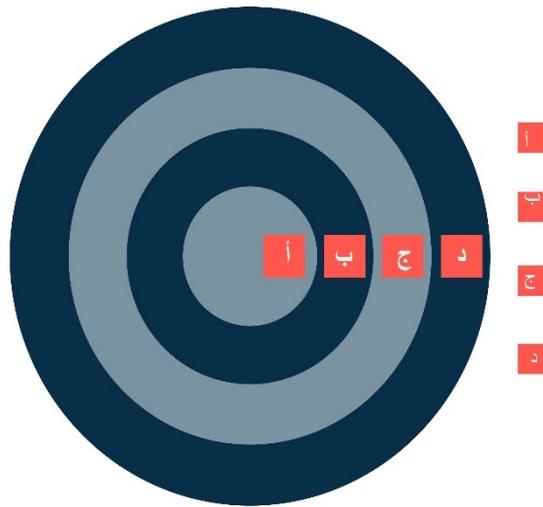
إن كل «الصفقات المالية» التي أبرمت بين السلطات المركزية والقادة المحليين والمتمردين في السودان كانت تتسم بطبيعتها قصيرة الأجل. فهي تخدم في نهاية المطاف مصالح التنافس بين الساسة والنخب على المستوى المركزي وعلى مستوى الولايات وعلى المستوى المحلي، بدلاً من تلبية الاحتياجات الاجتماعية للمواطنين على المستويات المحلية. ومع ذلك فإن الحكام في كل من المستوى المركزي ومستوى الولايات والمستوى المحلي يتصرفون بعقلانية، فيحسبون التكاليف والفوائد المترتبة على تصرفاتهم، ثم يختارون مسار العمل الأكثر اتساقاً مع تفضيلاتهم ومصالحهم. وهذه ليست بالضرورة مصالح عامة على الصعيد الوطني، بل هي مصالح الفرد أو الحزب أو الفاعل السياسي، كما سيتضح في باقي فصول هذه الدراسة.

ومن بين الطرق التي تتفاوض بها النخب المركزية والنخب المحلية على علاقتها هي المساومات على العلاقات المالية بين الحكومات، أي تحويل التمويل من الحكومة المركزية إلى حكومات الولايات والحكومات المحلية لتمويل أنشطة الدولة والأنشطة المحلية. أيضاً، فالعلاقات المالية بين مختلف الجهات الحكومية Intergovernmental هي جزء من السياق السياسي الذي تم تشكيله من خلال العلاقة بين مركز السودان وولايات الأقاليم على مدى عدة عقود.

الولايات في السودان وصلت إلى درجات متفاوتة من الانفصال عن وسط السودان (أي أنها «لامركزية» بدرجات متفاوتة). أما الجزء الأعمق في الدائرة الموضحة أدناه (أ) فيشمل الولايات التي تمثل الجوهر التاريخي للسودان. وتشمل هذه الولايات ولايات مثل ولاية الخرطوم، ونهر النيل، والولاية الشمالية، والجزيرة، وسنار، والنيل الأبيض، التي

تشترك في خلفية عرقية ودينية وأصبحت تعرف باسم «مثلث حمدي»<sup>١</sup>. أما الجزء الخارجي من الدائرة (د) فيشمل أجزاء من السودان تمكنت من القتال من أجل و/أو التفاوض على الإطاحة الكاملة بالنظام، مثل جنوب السودان، الذي انفصل عن السودان في العام ٢٠١١. بين هذين النقيضين هناك مستويان للفصل: (ب) المناطق اللامركزية التي لا تزال مرتبطة بولايات المركز في السودان (بما في ذلك ولايات دارفور التي أعلن فيها المركز انتصاره على حركات التمرد) والمناطق المتمردة داخل الولايات الفردية، و (ج) هي المناطق التي لا تستطيع فيها السلطات المركزية السيطرة الكاملة على الإقليم بسبب التمرد (على سبيل المثال، جنوب كردفان في منطقة جبال النوبة وولاية النيل الأزرق). بالرغم من ذلك، فإن التغيير المستمر في علاقات القوة بين الولايات والمتغيرات الإقليمية والمحلية تسمح بصورة مستمرة لعدد من الولايات للتحرك (أما قريباً أو بعيداً من المركز) بين هذه التصنيفات الأربعة بحسب طبيعة هذه التغيرات.

### شكل بياني الشكل ١: درجات انفصال مختلف ولايات السودان عن المركز



أ. مثلث حمدي التاريخي

ب. الولايات التي يسيطر عليها المركز لكن مع وجود التمرد

ج. الولايات التي يسيطر عليها المتمردون بدون سيطرة المركز

د. الولايات التي لديها حق تقرير المصير

١ إشارة إلى الراحل عبد الرحيم حمدي، وزير المالية الأسبق في السنوات الأولى من عمر حكومة الإنقاذ (فريق التحرير).

### الجدول ١: علاقات الولايات مع المركز (المصدر: المؤلفون)

الفئة	الولايات
أ	الخرطوم، نهر النيل، الولاية الشمالية، الجزيرة، سنار، النيل الأبيض.
ب	شمال كردفان، كسلا، البحر الأحمر، القضارف.
ج	شمال دارفور، جنوب دارفور، وسط دارفور، غرب دارفور، شرق دارفور، النيل الأزرق، غرب كردفان، جنوب كردفان (منطقة جبال النوبة).
د	ولايات جنوب السودان قبل الانفصال، الآن هي دولة مستقلة.

والأهم من ذلك، أن هذا التصنيف الواسع لا يعكس بشكل كامل جميع خصائص الولايات المختلفة في السودان. فعلى سبيل المثال، في شرق السودان، ولاية البحر الأحمر لا تقارن بولاية كسلا من حيث قاعدة عائداتها الاقتصادية أو دعمها للقيادة السياسية في المركز. وعلى نحو مماثل، تُظهر كل ولاية من ولايات دارفور اختلافات صارخة: تجدر الإشارة إلى أن ولاية شمال دارفور (في الفترة التي حكم فيها عثمان كبر) كانت مستقرة نسبياً لمدة ١٢ عاماً، بينما تولى حكم ولاية جنوب دارفور حوالي ٥ ولاة خلال نفس الفترة، وتم استبدال العديد منهم بعد تدخل من الحكومة المركزية. ومع ذلك، يساعد هذا التصنيف على تسليط الضوء على ديناميكيات العلاقات الحالية بين المركز وولايات الأقاليم في السودان.

فضلاً عن ذلك، فإن تاريخ اللامركزية في السودان يبين أيضاً أن «المساومة المالية fiscal bargain» بين المركز والولايات تطورت على مدى العقود الماضية، مع تفاوض الجهات الفاعلة المركزية وتلك التابعة للولايات على علاقاتها المالية. والنمط الذي ظهر من هذا التاريخ هو أنه عندما تكون قاعدة سلطة النخب في الوسط أكثر هشاشة، تكون النخب في الوسط أكثر استعداداً للتعاون مع الجهات الفاعلة السياسية في الأطراف والأقاليم أو استيعابها. ومن ناحية أخرى، عندما كانت النخب في الوسط تتمتع بقوة أكبر، كانت تعتمد بشكل أقل على ولايات الأقاليم والجهات السياسية المحلية الفاعلة فيها. باختصار، لن تتنازل الطبقة الحاكمة في الوسط عن المزيد من السلطة للولايات والمحليات إلا إذا جازفت بفقدان سلطتها في الوسط. ويُظهر انفصال جنوب السودان في العام ٢٠١١ المدى الذي قد يصل إليه المركز الحاكم في التسوية من أجل الحفاظ على قبضته الوليدة على السلطة، أي المساومة عبر التخلي عن أقاليم/ولايات كاملة في مقابل احكام السلطة والبقاء السياسي في المركز.

#### ١. تاريخ مبكر من اللامركزية ١٩٥١-١٩٨٩

قبل حصول السودان على الاستقلال ببضع سنوات، مارس السكان الأصليون السودانيون ضغوطاً على الإدارة الاستعمارية البريطانية لتمرير قانون الحكم المحلي لعام ١٩٥١، الذي أنشأ مجالس محلية لتحل محل النظام السابق للإدارة الأهلية غير المباشرة. وقد مهد ذلك الطريق أمام جهود اللامركزية التي ميزت السنوات الأولى بعد استقلال السودان في العام ١٩٥٦.

تميزت السنوات الأولى التي تلت استقلال السودان بدورة من الأنظمة المدنية متعددة الأحزاب تليها الأنظمة العسكرية (انظر الجدول ٢). وخلال النظم المدنية متعددة الأحزاب، كثيراً ما كانت اللامركزية تُطبق كسياسة من خلال الهياكل الرسمية (الوثائق القانونية على الورق). ومع ذلك، فإن العمليات والممارسات الفعلية (في أرض الواقع) والتي شكلت على ضوء السياسة الواقعية (المساومات والصفقات السياسية)، وعلى خلاف ما كان يقال في التصريحات السياسية، غالباً ما أدت إلى تركيز السلطة في النخبة الحاكمة في المركز.

من ناحية أخرى، دعا قادة السودان إلى السلطة المركزية خلال فترات الحكم العسكري، ومع ذلك، غالباً ما أخذت النخبة الحاكمة في الاعتبار إرادة القادة المحليين من أجل الحفاظ على قبضتهم على السلطة. ويناقش هذا الجزء من الدراسة هذه الجهود المبذولة لتحقيق اللامركزية بحكم القانون وبحكم الواقع بالتركيز، أولاً، على فترات الحكم المدني، ثم على فترات الحكم العسكري.

### الجدول ٢: أنواع الأنظمة في السودان، ١٩٥٦-١٩٨٩ (المصدر: المؤلفون)

التاريخ	نوع نظام الحكم
1956-1958	حكومة متعددة الأحزاب يقودها تحالف حزب الشعب الديمقراطي وحزب الأمة <sup>1</sup> .
1958-1964	النظام العسكري بقيادة الفريق عبود.
1964-1969	حكومة متعددة الأحزاب تقودها تحالفات مختلفة بين الشعب الديمقراطي، وحزب الأمة والوطني الاتحادي.
1969-1985	النظام العسكري بقيادة نميري.
1985-1989	حكومة متعددة الأحزاب يقودها تحالفات مختلفة بين الحزب الاتحادي الديمقراطي وحزب الأمة.

### ٣,١ النظم المدنية متعددة الأحزاب في السودان في حقبة ما بعد الاستعمار.

حكمت حكومات متعددة الأحزاب بزعامة تحالف من الأحزاب السياسية المحافظة، وعلى رأسها حزب الاتحاد الديمقراطي وحزب الأمة الوطني، في السودان خلال ثلاث فترات منذ الاستقلال وقد حظيت هذه الأحزاب بدعم سياسي من الأرسطوقراطية القبلية وزعماء الطوائف الدينية (أي النخبة المحلية)، الأمر الذي أدى إلى الاعتقاد بأن سياساتها اللامركزية لم تحبذ الانتقال الحقيقي للسلطة من المركز إلى المواطنين العاديين على المستويات المحلية (Ali and El-Battahani ٢٠١١).

وقبل حصول السودان على الاستقلال ببضع سنوات، بدأ تغيير كبير في سياسة اللامركزية مع تطبيق قانون الحكم المحلي لعام ١٩٥١. وقد أنشأ هذا القانون مجالس محلية لها مركز قانوني ومسؤوليات محددة بوضوح. وكان عليهم أن يمارسوا السلطة عبر أنشطة محلية على نطاق واسع، وذلك بشكل مستقل عن السيطرة المركزية من جانب الإداريين البريطانيين، وكانوا مسؤولين بشكل مباشر أمام الناخبين المحليين. ومع تطور هذه المجالس، اكتسبت المزيد من الصلاحيات. وكان الهدف من هذا القانون تفكيك سلطة الإدارة المركزية والسماح بتسيخ الديمقراطية الذاتية الحكم.

١ لمعرفة تفصيل كامل عن كل الحكومات المدنية التي حكمت في مختلف الفترات في حقبة ما بعد الاستقلال راجع الجداول المرفقة في دراسة «الانقلاب العسكري بمنزلة عملية سياسية» للبروفيسور حسن علي الحاج أحمد المنشورة بمجلة سياسات عربية العدد ٢٤ (فريق التحرير).

كان شكل الحوكمة الإدارية في السودان حينها على النحو التالي: المجالس المحلية في المستويات الأدنى، ثم المحافظات، ثم المجلس الإقليمي ثم الحكومة المركزية. وكان قادة السكان الأصليين (الزعماء التقليديين من قادة الطرق والقبائل- فريق التحرير) يسيطرون على المجالس المحلية في المناطق الريفية، على عكس المجالس الحضرية في المدن حيث كان للتجار ورجال الطبقة الوسطى اليد العليا في المسائل الإدارية. والفرق بين مجلس المحافظة والمجلس المحلي هو أن مجالس المحافظات حلت محلها فيما بعد مجالس إقليمية.

وعلى النقيض من تلك الجهود المبكرة لتحديث الإدارات المحلية، كانت كل الفترات الثلاث من الحكومات المدنية متعددة الأحزاب بين الاستقلال وحي العام ١٩٨٩، تعتمد إلى حد كبير على الإدارات المحلية في المناطق الريفية. سعت آخر حكومة متعددة الأحزاب في ثمانينيات القرن الماضي، بقيادة الصادق المهدي، إلى إعادة الإدارات المحلية في المناطق المهمشة. وقتها أثبتت الظروف أن هذه المهمة ليست سهلة لأن التطورات الديموغرافية والاقتصادية والسياسية (وأهم من ذلك انتشار التعليم الحديث) ساهمت في تقويض النفوذ والمكانة اللذين تمتع بهما زعماء الإدارة الأهلية في الماضي. بالإضافة إلى ذلك، فإن الطبقة الجديدة من الإداريين المحليين المعيّنين مركزياً، الذين ظهروا للتوسط بين المركز والريف، نجحوا في إثبات أنفسهم باعتبارهم وسطاء السلطة الحقيقيين، ولا يمكن للسلطة المركزية ببساطة تجاهل سلطتهم.

وقد دخل عدد كبير من موظفي الخدمة المدنية إلى الخدمة الحكومية بين عامي ١٩٥١ و١٩٥٦. وكان هؤلاء هم المستفيدين من مشروع «سودنة الوظائف» الذي بدأ الإنجليز في تنفيذه في السنوات التي سبقت الاستقلال. ومع ذلك، كان معظم هؤلاء البيروقراطيين من مناطق مركزية، الأمر الذي قوض الجهود الرامية إلى لامركزية الحكومة السودانية. وتبيّن دراسة أجرتها مفوضية الاختيار للخدمة المدنية القومية السودانية أن ٨٦٪ من الموظفين المدنيين المتقاعدين في الفترة ١٩٧٠-١٩٨٠، وهؤلاء هم الذين شكلوا القوة الرئيسية في الخدمة المدنية في الخمسينيات، كانوا من الخرطوم والمقاطعات النهرية، في حين أن ٨٪ فقط منهم كانوا من كردفان (Ibrahim ١٩٨٥).

وعلى الرغم من أن الحكومات متعددة الأحزاب التي قادتها التحالفات المختلفة بين حزب الأمة والحزب الشعب الديمقراطي الوحدوي زعمت أنها تدعم الجهود الرامية إلى حل الخلافات حول حكومة جنوب السودان، إلا أنها لم تتخذ تدابير فعالة لترجمة هذه النوايا إلى سياسات ملموسة. وبدلاً من ذلك، كانت هذه الحكومات داعمة لمصالح الدوائر السياسية لمجموعات النخبة النهرية Riverian elite groups، وليس مصالح البلد ككل. فعلى سبيل المثال، خلال النزاع في دارفور وكردفان، قدم الصادق المهدي دعماً مالياً للمراحل (المقاتلين القبليين)، بدلاً من محاولة حل النزاعات لمصلحة عامة السكان في المنطقتين.

وباختصار، فإن الجهود المبذولة لتحقيق اللامركزية خلال النظم المدنية كانت مخيبة للأمل. ورغم أن الإدارة البريطانية أنشأت إطاراً قانونياً كان من الممكن أن يسمح للحكم المحلي بالاستقلال بالقرار والسلطة في قضايا معينة، فإن الممارسة الفعلية للبيروقراطية قد زادت من قبضة السلطة المركزية، كما كانت وزارات الحكومة المركزية في الخرطوم حريصة على حماية سلطاتها. من ناحية أخرى، وبعبداً عن المركز، اعتبر الضباط في الأقاليم الطرفية أن ولاءهم للمركز والسلطة المركزية هو أهم وأكثر أولوية من أي ولاء قد يكون لديهم للمجتمع المحلي أو الممثلين المحليين. وأخيراً، تورط أعضاء المجالس المحلية أنفسهم في الفساد والمحسوبية، فوقعوا في شرك سياسات الأحزاب الوطنية التي اتسمت بالتنافس الأسري والقبلي والطائفي (Awad 1967). وبالتالي، أصبحت السياسة والسلطة محتكرة بين أيدي أقلية إقليمية أو نخبة نهرية (Ibrahim 1985; Harir and Tvedt 1994).

وعلاوة على ذلك، سرعان ما أوقفت السلطات المركزية الجهود التي بذلتها المناطق المهمشة تنموياً لمقاومة النزعة المركزية المتصاعدة للسلطة، كما تحكمت هذه السلطات المركزية في قوات الجيش والشرطة في هذه العملية القمعية<sup>١</sup>. ويعزى هذا النجاح للسلطات المركزية في اجهاض جهود مقاومة التهميش إلى حد كبير إلى شبكات المحسوبية والزبائنية الفعالة التابعة للأحزاب السياسية التقليدية الرئيسية (حزب الأمة وحزب الشعب الديمقراطي) في الاكتفاء بعملية احتواء السياسيين الريفيين الطامحين للسلطة وتعيينهم، مع حجب الموارد اللازمة لتوفير التعليم والرعاية الصحية وغيرها من الخدمات التي يمكن أن تمكن السكان المحليين من اكتساب المزيد من السلطة الاقتصادية والاستقلال عن المركز. ومع ذلك، فقد تأسست في تلك الفترة أحزاب معارضة ذات مطالب إقليمية، مثل مؤتمر البجا في المنطقة الشرقية في العام ١٩٥٨، واتحاد جبال النوبة في العام ١٩٦٤. أما بخصوص دارفور، فقد ظلت في الغالب تحت سيطرة حزب الأمة، على الرغم من الحركات الراديكالية العناصر المتدمرة الأخرى.

### ٣,٢ النظام العسكريان لعبود ونميري

على النقيض من الحكومات المدنية متعددة الأحزاب في تاريخ السودان المبكر من الاستقلال، فقد دعا النظامان العسكريان عبود (١٩٥٨-١٩٦٤) والنميري (١٩٦٩-١٩٨٥) صراحة إلى حكومة مركزية قابضة. ومع ذلك، ففي حين حافظ نظام عبود على علاقة مناسبة مع الإدارات الأهلية والزعماء الدينيين الطائفيين، اتخذ نظام النميري موقفاً متشدداً ضدهم. لكن حتى خلال فترة عبود، فلم يكن الهدف الرئيسي من سياسات اللامركزية تمكين الأفراد على المستوى المحلي، بل كان المقصود منها بدلاً من ذلك مجرد خلق قاعدة أقوى من الدعم للحكومة المركزية وسياساتها.

١ كان الاستثناء الملحوظ هو المقاومة المسلحة لحركة الأنانيا في جنوب السودان، حيث شنت الأنانيا -وهي حركة ترمز مسلحة- حرباً ضد الحكومة المركزية الشمالية خلال ما عُرف بالحرب الأهلية السودانية الأولى والتي امتدت في الفترة من ١٩٥٥ وحتى ١٩٧٢.

١، ٢، ٣ نظام عبود، ١٩٥٨-١٩٦٤

ينص الباحثون في مجال اللامركزية على أن إصلاحات الحكم المحلي في السودان، سواء قبل الاستقلال أو بعده، قد ركزت بقدر أكبر على العلاقات القانونية الهيكلية والوظيفية فيما بين الحكومات المركزية والوحدات المحلية، وأولت قدراً أقل من الاهتمام للتمويل والبنية التحتية والتنمية المجتمعية (Taraifi، ١٩٩٠؛ Al-Asam، ١٩٨٣؛ El Shibly، ٢٠١٣).

ووفقاً للمختار الأصم (٢٠١٦) فإن المشكلة الكامنة في تجربة اللامركزية في السودان ليست فيما يتعلق بالجانب القانوني أو الدستوري، وإنما يمكننا أن نرجع الفشل في تجربة اللامركزية إلى مصالح الأفراد والمجموعات المسؤولة عن تنفيذ هذه القوانين<sup>١</sup>. كانت الحكومات المتعاقبة، منذ أيام حكم البريطانيين قبل الاستقلال مباشرة إلى حكومات ما بعد الاستقلال (المدنية أو العسكرية) أكثر اهتماماً بالاستقرار السياسي ولم تكن أكثر جدية بما يكفي لتفويض السلطات الحقيقية إلى طبقات الحكم المحلية والإقليمية. وهذا يعني أنهم لم يكونوا على استعداد للتخلي عن هيمنتهم المركزية على التمويل العام، ناهيك عن أنهم لم يكونوا جادين في تقاسم الأموال مع ولاياتهم وبلدياتهم، ولم يكونوا جادين في السماح للمؤسسات اللامركزية بالتفكير والتخطيط لتنمية محلياتهم.

ومع ذلك، فقد اتخذت بعض التدابير الإضافية من خلال التغيير التدريجي. وخلال فترة الحكم البريطاني، كان دور مفوض المحافظة District Commissioner أساسياً في الحفاظ على هيمنة المركز بما يشبه اللامركزية. وقبل حصول السودان على الاستقلال ببضع سنوات، بدأ تغيير كبير في سياسة اللامركزية مع تطبيق قانون الحكم المحلي لعام ١٩٥١. وقد أنشأ هذا القانون مجالس محلية لها مركز قانوني ومسؤوليات محددة بوضوح. وكان عليهم أن يمارسوا السلطة عبر نطاق واسع من الأنشطة المحلية، وكان ذلك يتم بشكل مستقل عن السيطرة المركزية من جانب الإداريين البريطانيين. كما كان القائمون على تلك المجالس المحلية مسؤولون بشكل مباشر أمام الناخبين المحليين. ومع تطور هذه المجالس، اكتسبت المزيد من الصلاحيات. وكان الهدف من هذا القانون تفكيك روافع السلطة والهيمنة للإدارة المركزية والسماح بترسيخ الديمقراطية والحكم الذاتي.

ولم يقدم نظام عبود العسكري دعماً يُذكر لإدخال نظام جديد للإدارة في المحليات، إلا بعد أن أقر القانون الإداري للمحافظات Provincial Administrative Act في العام ١٩٦٠، الذي ألغى دور مفوض المحافظة وألغى السياسات الأخرى المستمدة من تقرير لجنة التنسيق بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية (تقرير لجنة أبو رنات)٢. وأنشأ القانون نظاماً جديداً لإدارة المحافظات تضمن إنشاء منصب «ممثل الحكومة» وإنشاء مجالس المحافظات وسلطات المحافظات (Howell، ١٩٧٤، ٤٢-٤٣). وتتولى مجالس المحافظات، برئاسة ممثل الحكومة، مسؤولية المهام التشريعية

١ مختار الأصم - وزير سابق وخبير في الحكم المحلي - محادثة هاتفية بتاريخ ٢٢ كانون الأول ٢٠١٦

٢ يُعرف هذا أيضاً بتقرير لجنة أبو رنات، نسبةً إلى رئيس المحكمة العليا محمد أحمد أبو رنات، الذي ترأس اللجنة التي شرعت في دراسة وتقديم توصيات لتحسين الحكم المحلي (شوك، ١٩٩٨، ١٣٦-١٣٧).

على مستوى المحافظات، في حين تتولى سلطات المحافظات مسؤولية عن المهام التنفيذية.

كما حدثت تغييرات كبيرة في التحويلات المالية من المركز إلى المستوى المحلي خلال فترة نظام عبود. عندما غادر البريطانيون السودان في عام ١٩٥٦، كان الاقتصاد السوداني في وضع أفضل كثيراً مما كان عليه في السنوات اللاحقة، وخاصة في سبعينيات وثمانينيات القرن العشرين. في بداية فترة ما بعد الاستقلال، اعتمد الاقتصاد السوداني على القطن كمحصول نقدي رئيسي، مما وفر الكثير من الإيرادات التي تحتاجها البلاد. ونتيجة لذلك، كانت الحكومة المركزية أقل حاجة إلى الاعتماد على الضرائب بالنسبة للإيرادات بالمقارنة مع حكومات معظم الدول الأفريقية الأخرى (Niblock ١٩٨٧، ٤٨). ويعزى هذا الاستقرار الاقتصادي والمالي النسبي والأداء المعقول للاقتصاد السوداني في حقبة ما بعد الاستقلال إلى الطفرة الاقتصادية في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية والطلب العالي على المنتجات الزراعية الأولية (Ali ١٩٩٠).

وفي تلك السنوات المبكرة، تمتع الشعب السوداني بمستوى معيشي حسدته عليه معظم الدول النامية الأخرى، حيث كان نصيب الفرد من الدخل أعلى بكثير من نظيره في كوريا الجنوبية، وكان سعر الصرف أكثر من ثلاث دولارات أمريكية للجنيه السوداني الواحد. ويجدر بالذكر هنا، أنه وحتى ستينيات القرن العشرين كانت الخرطوم من أنظف وأرقى المدن في العالم النامي (O'Brien ١٩٨٦، ٢٧٥).

حتى السنة المالية للممتدة بين ١٩٥٩-١٩٦٠، سجلت جميع المجالس المحلية في السودان فوائض ولم يطلب أي منها تحويلات من الحكومة المركزية (Al-Asam ١٩٨٣). غير أنه، وابتداءً من العام ١٩٦١، تعين على المجالس المحلية أن تغطي النقص في ميزانيتها باللجوء إلى التحويلات المالية من المركز كما هو واضح في الجدول ٣ المأخوذ من الكتاب السنوي لإحصاءات الحكومة المالية (المجلد السادس) في العام ١٩٨٢. وبحسب دراسة Howell (١٩٧٤، ١٠٨-١٠٩)، كان هنالك سببان وراء هذا النمو في حجم التحويلات المالية من المركز للأقاليم: أولاً، عانت إيرادات الحكومات المحلية في الأقاليم من الركود أو التدهور متدهورة، وبصورة عامة لم يكن من الممكن الاعتماد عليها لتغطية التكاليف، مما يعني الحاجة إلى المزيد والمزيد من المساعدة من الحكومة المركزية. وثانياً، زادت أسعار السلع والخدمات التي احتاجت إليها السلطات المحلية خلال تلك الفترة بسبب التضخم.

١ تجاوزت المكاسب الحكومية من مشروع الجزيرة، أحد أكبر مشروعات الزراعة المروية في العالم وقتها، الواقع في ولاية الجزيرة، ٥ ملايين جنيه سوداني سنوياً.

الجدول ٣: التحويلات إلى الحكومة المحلية كنسبة مئوية من نفقات الحكومة المركزية، ١٩٦١-١٩٨٠

المصادر: الكتاب السنوي لإحصاءات الحكومة المالية، المجلد السادس، ١٩٨٢؛ أنظر أيضا El-Battahani ٢٠١١، pp. ١٠٧-٨.

التحويلات كنسبة مئوية من إجمالي النفقات الحكومية	التحويلات إلى الحكومات المحلية (بملايين الجنيه السوداني)	إجمالي نفقات الحكومة المركزية (بملايين الجنيه السوداني)	السنة المالية
8.7	4.5	51.5	1961-62
8.0	4.7	58.5	1962-63
6.3	3.8	60.8	1963-64
14.2	9.0	63.2	1964-65
15.9	11.8	74.3	1965-66
10.8	9.0	83.2	1966-67
10.2	8.8	86.4	1967-68
9.4	10.1	107.1	1968-69
14.0	20.1	144.0	1969-70
12.0	17.6	146.4	1970-71
12.1	18.6	153.3	1971-72
9.5	15.6	164.8	1972-73
11.0	23.7	214.6	1973-74
26.4	52.8	200.1	1974-75
25.9	64.4	248.6	1975-76
29.1	83.5	286.9	1976-77
29.4	105.0	357.1	1977-78
27.8	128.7	462.9	1978-79
31.3	181.2	578.9	1979-80

وفيما يتعلق بالممارسة الفعلية لتحقيق اللامركزية، لم يكن نظام عبود (١٩٥٨-١٩٦٤) راديكالياً مثل نظام النميري من حيث عدائه للإدارة الأهلية. في الواقع، حافظ نظام عبود العسكري على الإدارات الأهلية، وكانت هذه إحدى القضايا الخلافية بين القوى التقدمية التي يقودها الحزب الشيوعي والأحزاب التقليدية الليبرالية الرئيسية المتمثلة في الأمة والحزب الشعب الديمقراطي.

بعد «ثورة أكتوبر» في العام ١٩٦٤ والإطاحة بعبود، سارعت القوات العسكرية إلى حشد القوى المدنية الحديثة حول شعار «لا زعامة للقدمي» ضد الإدارات الأهلية. غير أن حزب الأمة وحزب الشعب الديمقراطي الوحدوي قابلا هذه الدعاوى بذات القدر من القوة حيث دافعاً عن وضع الإدارة الأهلية، ومرة أخرى نجحت الأحزاب التقليدية الطائفية في تأسيس حكومة مدنية متعددة الأحزاب. ساهم الجدل الدائر حول سلطة الإدارات الأهلية في كبح نفوذ

الحزب الشيوعي في حكومة ما بعد ١٩٦٤، وفي نهاية المطاف أدى هذا التدافع السياسي إلى حظر الحزب الشيوعي في السودان وطرده من برلمان البلاد. وقد ساهمت الأزمات الدستورية والسياسية التي تلت ذلك خلال تلك الفترة في استيلاء ضباط الجيش التقدميين على السلطة العسكرية في أيار/مايو ١٩٦٩، مما أدى إلى الفترة الثانية من الحكم العسكري تحت قيادة النميري.

٣,٢,٢ نظام النميري، ١٩٦٩-١٩٨٥

اتخذت مسألة اللامركزية منعطفاً مختلفاً خلال نظام النميري، الذي وصل إلى السلطة في الانقلاب العسكري عام ١٩٦٩. وقد أبرزت ثورة تشرين الأول/أكتوبر ١٩٦٤ التأثير السياسي للإدارات الأهلية في المناطق الريفية وسلطت الضوء على الصعوبة التي تواجهها القوى التقدمية الحديثة في تعبئة الجماهير الريفية، ومن ثم أطلقت شعارات مثل «لا زعامة للقدامى». فقد خاض النظام النميري معركة إيديولوجية بقدر ما خاض معركة سياسية، حتى من دون دعم الحزب الشيوعي.

ويمكن النظر إلى مسألة اللامركزية باعتبارها موضع خلاف بين طبقة سياسية حضرية حديثة متعلمة وطبقة طائفية محافظة ريفية أقل تعليماً. ولم يضيع نظام النميري الوقت في إظهار العداء تجاه القوى الدينية والقبلية والوحدات الإدارية الأهلية في البلد. وكانت نتيجة هذه السياسات تميل إلى تفضيل تولي المسؤولين الحكوميين والبيروقراطيين مناصب الإدارة الأهلية. وزادت مساهمات للحكومة المركزية في تمويل نفقات الحكومات المحلية تدريجياً بدءاً من أوائل الستينات (انظر الجدول ٢ أعلاه). وبالإضافة إلى ذلك، وكما يبين الجدول ٤ أدناه، فإن مستوى مجموع النفقات على الحكومة المحلية-على مستوى المركز أو على مستوى المحليات نفسها على حد سواء- قد ارتفع ابتداءً من منتصف الستينات.

الجدول ٤: مساعدات الحكومة المركزية للحكومات المحلية، ١٩٦٦-١٩٧١ (الأرقام بالملايين الجنيه السوداني)

المصدر: Howell (١٩٧٤، ١٠٨)

السنة المالية	معدونة من الحكومة المركزية	نفقات السلطات المحلية	معدونة الحكومة المركزية كنسبة مئوية من النفقات المحلية
1966-67	14,249,290	18,385,300	77.5
1967-68	16,237,266	20,640,154	78.6
1968-69	19,466,282	23,882,298	81.5
1969-70	19,271,213	23,865,630	80.8
1970-71	22,821,320	27,870,214	81.9

وأعيد إصلاح الإدارات الأهلية والمحليات مرة أخرى في عام ١٩٧١. فقد وسع قانون الحكم المحلي للعام ١٩٧١

نطاق اللامركزية على مستوى المحافظات بقدر أكبر بكثير من القانون الإداري للمحافظات لعام ١٩٦٠، ولكنه لم يغير الطابع السياسي للقيادة المحلية (Howell ١٩٧٤، ٤٣). فعلى سبيل المثال، وبموجب قانون عام ١٩٦٠، فإن ممثل الحكومة في إدارة محلية أو محافظة معينة يعين من قبل المجلس الأعلى، وهو مجلس الوزراء على المستوى المركزي، ويكون هذا الممثل مسؤولاً أمام ذلك المجلس الأعلى. بموجب قانون عام ١٩٧١، مُنح «المفوض» سلطات واسعة على نحو مماثل، رغم أن مجلس المحافظة أو المحلية الذي يرأسه ذلك المفوض قد جمّع بين الوظائف التشريعية والتنفيذية.

وقد حل نميري الإدارات الأهلية بسرعة قبل أن يسمح بتنصيب فئة تمثيلية جديدة من الإداريين تعمل على الوجه الصحيح كإداريين جدد وممثلين للحكومة في المحافظات المختلفة. ولقد أدى هذا إلى خلق حيز عمَل شَغَله ساسة وبيروقراطيون محليون طموحون، وهو الاتجاه الذي عززته الطبيعة الاستبدادية التي يحكمها الحزب الواحد في النظام. كان زعماء الإدارة الأهلية في السودان (مثل زعماء القبائل والشيخوخ) مسؤولين تقليدياً، ليس فقط عن الحفاظ على النظام ومعاينة العصيان، بل وأيضا عن تحصيل الضرائب وأداء وظائف أخرى للحكومة المحلية، بما في ذلك إدارة حقوق الأراضي. وكان هذا الدمج بين السلطات القضائية والإدارية مثيراً للجدال دوماً بسبب تركيز السلطة فيه (وهو ما يخلق حالة تضارب المصالح-فريق التحرير). كما كان هؤلاء الزعماء يشكلون العلاقة المباشرة بين الهياكل الإدارية، والجغرافيا، والحقوق في امتلاك الأراضي. ومع ذلك، فإن قرار نظام النميري بإلغاء الإدارات الأهلية تماماً في السبعينيات خلق حالة من الارتباك وعدم اليقين والصراع، حيث إن ذلك القرار نتج عنه تقويض ترسيم الحدود الذي كان واضحاً في السابق بين حقوق ومسؤوليات السكان المحليين (على سبيل المثال، إدارة الأرض والموارد الطبيعية)، وحقوق ومسؤوليات الحكومة المركزية (مثل الخدمات العامة مثل التعليم). ولا يزال هذا الارتباك يؤجج النزاعات في السودان حتى يومنا هذا (Izabila ٢٠١٣).

وقد قلص قانون الحكم المحلي لعام ١٩٧١ صلاحيات مجالس المحافظات القديمة. وعلى الرغم من الزيادة الكبيرة في هذه المجالس من ٨٦ إلى نحو ٥٠٠- إلا أنها لم تعد تتمتع بوضع مستقل فيما يتعلق بميزانيتها وصلاحياتها المحددة في مواجهة الحكومة المركزية. وبدلاً من ذلك، نص قانون عام ١٩٧١ على أن ينتخب أعضاء مجالس المحافظات بصورة غير مباشرة من طبقة أدنى من المجالس المحلية. وكان على مجالس المحافظات نفسها أن تعمل ككليات انتخابية لطبقة أعلى من مجالس الولايات الجديدة. وفي كل تلك المجالس كان المسؤولون الحكوميون يتمتعوا بتمثيل جيد. وجرى تشجيع المشاركة الشعبية، وتم تشكيل نحو ٥٦٠٠ مجلس محلي في المناطق الحضرية والريفية (Abusin and Abbakr ٢٠٠٦).

الأساس المنطقي وراء قانون عام ١٩٧١ هو تعبئة الموارد المحلية حتى يتسنى للمناطق والمحليات تغطية العجز في التحويلات المالية من المركز إلى السلطات الإقليمية والمحلية. ولكن هذا الغرض لم يتحقق، وفشل القائمون على هذا الأمر إلى حد كبير. على سبيل المثال، حققت المجالس المحلية في السودان في عام ١٩٧٩ عائدات بلغت ٥٥ مليون جنيه سوداني، في حين بلغ إنفاق هذه المحليات ٢٦٠ جنيه سوداني (أي أن العائدات غطت فقط ٢١٪ من حجم

المنصرفات-فريق التحرير). وكان هذا أحد العوامل التي أدت إلى التخلي عن قانون عام ١٩٧١ وتطبيق قانون الحكم الإقليمي في عام ١٩٨٠.

وتبين الأرقام الواردة في الجدولين ٢ و٣ أعلاه كيف اعتمدت المجالس المحلية على المركز مالياً، واستمر ذلك خلال نظام النميري. ويمكن تفسير ذلك جزئياً بالظروف الاقتصادية القاسية التي بلغت ذروتها في الثمانينات، مما أدى إلى الحاجة إلى مزيد من الاعتماد على التحويلات المالية من المركز إلى المناطق الطرفية لتلبية احتياجاتها المتزايدة، على النحو المبين في الجدول رقم ٥ أدناه.

**الجدول ٥: منح الحكومة المركزية والموارد المملوكة محلياً، ١٩٨١-١٩٨٥ (المصدر: Houmedia، ١٩٩٠)**

السنة المالية	المنح المعتمدة من الحكومة المركزية للمحليات (بملايين الجنيه السوداني)	قيمة الموارد المملوكة للمحليات (بملايين الجنيه السوداني)	إجمالي الموارد (منح + مملوكة محلياً) (بالملايين الجنيه السوداني)	منح الحكومة المركزية كنسبة مئوية من إجمالي الموارد
1981-82	29,369,515	6,641,400	36,010,915	81.5%
1982-83	34,000,000	7,000,298	41,000,298	82.9%
1983-84	36,000,000	15,421,300	51,421,300	69.9%
1984-85	40,000,000	21,432,150	61,432,150	65.1%

**٣،٢،٣ عملية اللامركزية الفعلية: المزيد من السلطة الإقليمية-تحت السيطرة المركزية**

خلال حكم النميري، مُنح مجلس المحافظات/الولايات مجموعة واسعة من السلطات التشريعية والتنفيذية، تغذيها رغبة النظام في توسيع القاعدة الاجتماعية الداعمة له دون الاعتماد على الأرستقراطية الريفية. وكان أعلى الهرم الحكومي على مستوى المحافظات هو المجلس التنفيذي للمحافظة/الولاية ١، الذي كان له الدور الرئيسي في صنع السياسات والإدارة داخل المحافظة. وكان المجلس التنفيذي هو المسؤول الوحيد عن ميزانية المحافظة. وكان للمسؤولين الحكوميين كتلة قوية وعدد كبير من المقاعد داخل هذا المجلس. كما يدخل في صلاحيات هذا المجلس التنفيذي، بحسب تقدير عضويته، تفويض هذه السلطات التشريعية والتنفيذية لهياكل أقل مستوى في هرمية السلطة.

وبالتالي، فقد حدث أهم تغيير في العلاقات الرسمية المركزية الإقليمية على مستوى المحافظات/الولايات. على الرغم من أن مركزية المحافظات والسلطات الممنوحة للمجالس التنفيذية قد قلصت صلاحيات المجالس المحلية، إلا أن لامركزية المناصب الوزارية قد وسعت صلاحيات المحافظة. ووضع قانون عام ١٩٧١ جميع الوزارات المركزية (باستثناء وزارتي الدفاع والقضاء) تحت سلطة المحافظات، مع وجود مديريين ميدانيين في المحافظات. ومن ثم فقد أُعْتَبِر جميع المسؤولين الحكوميين معارين لتلك المجالس التنفيذية في المحافظات.

١ تستخدم المحافظة هنا بمعنى رديف تقريباً لمعنى الولاية في الوقت الحاضر-فريق التحرير.

وقد قدمت كل تلك المجالس التنفيذية ميزانيتها إلى مجلس الوزراء في الخرطوم، هذه الميزانيات لم تشمل التمويل لأنشطة الحكومة والمجالس المحلية الواقعة في حدود تلك المحافظات/الولايات فحسب، بل تشمل أيضاً باقي منصرفات الولاية/المحافظة. وكان هذا الترتيب الجديد، من الناحية الإدارية، تغييراً راديكالياً إلى حد ما؛ ولكنه لم يكن كذلك سياسياً. كان مفوض المحافظة، والذي يعينه رئيس الجمهورية، يتمتع بصلاحيات ومستحقات وزارية (أي أنه يعتبر برتبة وزير)، وكان مسؤولاً عن قيادة الاتحاد الاشتراكي السوداني (الحزب السياسي الوحيد في السودان في ذلك الوقت) في تلك الولاية/المحافظة. وهكذا، فقد كان مفوض الولاية مجرد ممثل للحكومة المركزية في الأقاليم السودانية. في الممارسة العملية، كان الإداريون في تلك المجالس الولائية والمحلية يعتبرون ولائهم للحكومة المركزية أعلى من أي ولاء للمجتمعات المحلية أو لممثلين تلك المجتمعات المحلية، خاصة عندما يكون الأمر متعلقاً بقضايا الأمن والاستقرار السياسي. لذلك فقد تورط أعضاء المجالس المحلية في الفساد والقبلية والمحسوبية، وأصبحوا جزءاً من الصراع السياسي الوطني، والذي اتسم بالتنافس الأسري والقبلي والطائفي. لقد وكان تفويض السلطات إلى المجالس التنفيذية الولاية هو في حقيقة الأمر لامركزية إدارية، لكن دون التخلي عن سلطة الحكومة المركزية.

ومع ذلك، شملت سياسات النميري لتحقيق اللامركزية بعض الامتيازات والدعم للمناطق والأقاليم، ومن أهم ما يذكر هنا ما حدث من منح جنوب السودان حكماً ذاتياً في العام ١٩٧٢ وتقرير الحكم الإقليمي للمحافظات الشمالية في العام ١٩٨٠. وعلى الرغم من أن هذه الإجراءات السياسية قد قوضها الحكم الاستبدادي للنميري، إلا أنها خلقت درجة من اللامركزية في إطار نظام مركزي عام للحكم العسكري (Khalid، ١٩٩٠). ونتيجة لهذا، فتحوا شهية الزعماء الإقليميين للسلطة. كان قادة الأقاليم في جنوب السودان ودارفور أكثر صراحة وقوة في مطالبهم، وبهذه النبرة العالية، هذا حذوهم باقي قادة الأقاليم الأخرى. في أوائل ثمانينيات القرن العشرين، كانت الاحتجاجات الشعبية في دارفور لاستبدال محافظ/والي من غير دارفور بأحمد إبراهيم دراج بالإضافة إلى تشكيل الحركة الشعبية لتحرير السودان بمثابة أمثلة حية تدلل على أن الحكومة المركزية لم تعد قادرة على الاستمرار في كبح جماح المطالب السياسية الحقيقية من المناطق والمجتمعات المحلية.

وخلال فترتي الحكم العسكري الانتقالي من ١٩٨٥ إلى ١٩٨٦، والنظام الثالث المتعدد الأحزاب من ١٩٨٦ إلى ١٩٨٩، لم تحدث أي تغييرات ذات مغزى على ما وُضع خلال نظام النميري: وواصلت الخرطوم الاستئثار بقرارات تعيين الولاة والتأثير في خياراتهم. ولم تحدث أي تغييرات أخرى في السياسة العامة فيما يتعلق بقضية اللامركزية حتى قيام نظام الإنقاذ (انظر الجزء ٤ أدناه).

## ٢. اللامركزية خلال نظام الإنقاذ الإسلامي من العام ١٩٨٩-٢٠١٥

استولت النخبة الإسلامية المتطرفة على السلطة في حزيران/يونيو/١٩٨٩، وأسست بذلك نظام الإنقاذ الحاكم في السودان منذ ذلك الحين<sup>١</sup>. كان أحد التحولات الرئيسية في السياسة التي أدخلها هذا النظام هو دمج كيانات الحكومة المحلية في التنظيم السياسي (Abuin and Abbakr ٢٠٠٦، ٢٣). ومن المفارقات أن نظام «الإنقاذ» أدخل هذه السياسة في الوقت نفسه الذي تبنى فيه خطاباً رسمياً مؤداه أن زيادة الفيدرالية من شأنها أن تساعد على تحسين التنمية غير المتكافئة والتنوع في جميع أنحاء البلاد.

ويمكن النظر إلى اللامركزية في ظل نظام الإنقاذ على أنها حدثت خلال فترتين. الفترة الأولى عندما أصبحت إدارة الدولة معسكرة للمرة الأولى، وهي الفترة الممتدة بين ١٩٨٩ و١٩٩٨. وخلال هذه الفترة، قام نظام الإنقاذ بإجراء تغييرات كبيرة على إطار حكم البلاد من خلال إنشاء العديد من الولايات الجديدة ووحدات الحكم المحلي الأخرى. أما الفترة الممتدة الثانية فقد أعقبت اكتشاف احتياطات النفط في العام ١٩٩٩، مروراً باتفاق السلام الشامل في العام ٢٠٠٥، وحتى انفصال جنوب السودان في العام ٢٠١١.

٤،١ عسكرة الإدارة، ١٩٨٩-١٩٩٨

عقد نظام الإنقاذ مؤتمراً للحوار الوطني في أيلول/سبتمبر وتشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٩ لمناقشة الحوكمة وتوزيع السلطة بين المركز والأقاليم. خلال ذلك المؤتمر، شدد النظام على سياسات اللامركزية والحكم الإقليمي، معتمداً على نفس الأسباب تقريباً التي ذكرتها الأنظمة السابقة: ضعف التواصل بين مختلف أنحاء البلاد، وتنوع التركيبة العرقية والثقافات، وطموحات الأفراد من السكان المحليين في أن يكون لهم رأي في إدارة شؤونهم المحلية (El-Battahani ٢٠١٣). وبناء على توجيهات المؤتمر الوطني للسلام، قام النظام بتقسيم مختلف أقاليم السودان وقتها إلى ٢٦ ولاية في العام ١٩٩٤، ١٦ ولاية في الشمال و ١٠ ولايات في الجنوب.

وعندما تم تفعيل الحكم الفيدرالي في العام ١٩٩٦، كانت كل ولاية تتمتع بثلاثة مستويات أدنى من الحكم: المحافظات والمحليات واللجان الشعبية، ومنذ إنشاء هذا الإطار الحكومي، لعبت اللجان الشعبية دوراً هاماً في تنفيذ سياسات الحزب الحاكم، واحتواء تأثير أحزاب المعارضة على أرض الواقع<sup>٣</sup>.

١ كان تاريخ كتابة هذا التقرير في شهر مارس من عام ٢٠١٧م- فريق التحرير.

٢ فقد أصبح الآن للوالي الولاية مهام سياسية وأمنية في نفس الوقت.

٣ وينظر إليها باعتبارها حكومات مصغرة تقوم بوظائف مثل توزيع حصص السكر وتعبئة السكان المحليين للقيام بوظائف رسمية ومظاهرات. وبالإضافة إلى ذلك، جندوا مؤيدي سياسيين جدد على المستوى المحلي وذلك بغرض تقويض قاعدة الدعم التي امتلاكها أحزاب المعارضة التقليدية مثل حزب الأمة وحزب الشعب الديمقراطي.

الجدول ٦: التوسع في الوحدات الحكومية (الجهوية، الإقليمية، المحلية)، ١٩٨٩-١٩٩٥ (المصدر: الغرفة الفيدرالية  
١٩٩٧).

السنة	ولايات	محافظات	محليات
١٩٨٩	٩	١٨	٣٢٨
١٩٩٤	٢٦	٩٨	٤٩٣
النسبة المئوية للزيادة من عام ١٩٨٩ إلى عام ١٩٩٦	%١٨٩	%٤٤٤	%٥٠

٤، النفط، والانفصال، ومحسوبة الدولة منذ العام ١٩٩٩-٢٠١٥

وتتميز الحقبة الثانية من اللامركزية تحت حكم الانقاذ في السودان بثلاث مراحل متداخلة: (١) عقد زمني من إنتاج النفط وتصديره (١٩٩٩-٢٠١١)، و(٢) فترة السلام التي أعقبت توقيع اتفاقية السلام الشامل في العام ٢٠٠٥ (والتي امتدت من ٢٠٠٥-٢٠١١)، و(٣) الفترة التي أعقبت انفصال الجنوب (٢٠١١ وحتى الآن)١.

وفي العام ٢٠٠٣، أدخل نظام الإنقاذ تغييرات إضافية على إطار الحكم بإلغاء المجالس المحلية، مع الإبقاء على هياكل الدولة. وتمت إعادة تسمية المحافظات لتصبح «معمديات»، وتم توسيع نطاق مسؤولياتها لتشمل مسؤوليات المجالس المحلية السابقة (El-Battahani ٢٠١٣). وفي غضون سنوات قليلة، أصدر البرلمان السوداني القوانين واللوائح التي أنشأت إطاراً للحكم، والذي يتمتع -على الأقل رسمياً- بالسمات الأساسية للنظام الفيدرالي ومظاهر البيروقراطية الحديثة.

كما أن رؤية السودان الحالية للحكم المحلي قد وجدت مكاناً لها في دستور الدولة للعام ١٩٩٨ وفي قانون الحكم المحلي للعام ٢٠٠٣. وتعتبر هذه النصوص بمثابة الأساس القانوني الثاني بعد الدستور الوطني المؤقت لجمهورية السودان للعام ٢٠٠٥ م (الدستور الوطني المؤقت) من حيث تحديد دور سلطات الدولة والحكومات المحلية. بموجب دستور الدولة وقانون الحكم المحلي، تعتبر الحكومة المحلية المستوى الأساسي للحكم في الدولة، وتهدف إلى نشر الخدمات والتنمية وحقوق الرعاية للمواطنين، عن طريق الإدارة المحلية الجيدة. وتضطلع هذه المنطقة المحلية بمسؤولية تقديم الخدمات وتحسين الأحوال الاجتماعية والمعيشية والإنمائية لمواطنيها. كما تتولى هذه الحكومات المحلية الإشراف على أداء اللجان الشعبية. تتأسس المحليات وفقاً للأوامر التي يصدرها مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس التشريعي للولاية على ذلك. كما يجوز لحكومة الولاية -بموافقة المجلس التشريعي للدولة- تعديل صلاحيات المحليات كلما اقتضت الضرورة ذلك. أيضاً، يكون لكل محلية إدارية حكومة محلية تتولى الأعمال التنفيذية ويرأسها مفوض يعينه والي الولاية، ويكون هذا المفوض مسئولاً أما الوالي وأمام المجلس التشريعي المحلي. أخيراً، لكل محلية

١ تزامن عقد النفط (١٩٩٩-٢٠١١) مع انقسام كبير في الحزب الحاكم، حزب المؤتمر الوطني، والصراع العنيف في دارفور في العام ٢٠٠٣. حيث ساد الاعتقاد أن الحزب الانفصالي، حزب المؤتمر الشعبي قد أقام صلات مع متمردي دارفور. ونتيجة لذلك، أدى هذا إلى تصاعد التوترات بين المجموعات الإسلامية الحاكمة المتنافسة.

يوجد مجلس يتولى سلطة التشريع والرقابة داخل المحلية، وتكون عضوية هذا المجلس منتخبة. وبحسب القوانين، فإن الدولة مسؤولة عن تخصيص موارد مالية كبيرة لتغطية نفقات المحليات.

## ٤,٢,١ الإيرادات والنفقات العامة

### الإيرادات العامة

منذ العام ١٩٩٩ وحتى الآن، استمدت الإيرادات العامة من مصادر متنوعة. ولا شك أن استغلال الاحتياطات من النفط في تسعينيات القرن العشرين أدى إلى زيادة الضرائب والرسوم التي تم تحصيلها من الشركات، سواء في السودان أو الخارج.

ويقدم الجدول ٧ أدناه نظرة عامة عن تكوين الإيرادات العادية للسودان خلال الفترة من ٢٠٠١ إلى ٢٠١٣. من الواضح من هذا الجدول أن إجمالي الإيرادات العادية ارتفع خلال هذه الفترة، حتى بعد انفصال جنوب السودان في العام ٢٠١١. وعلاوة على ذلك، كانت العائدات غير الضريبية حتى العام ٢٠٠٩ تتجاوز العائدات الضريبية؛ وفي بعض السنوات، وصلت قيمة العائدات غير الضريبية إلى ضعف قيمة العائدات الضريبية. ويعزى ذلك على الأرجح إلى الإيرادات المتأتية من إنتاج النفط وتصديره. لاحقاً، انخفضت العائدات غير الضريبية منذ العام ٢٠١١، وهو ما يفسر بحقيقة أن معظم حقول إنتاج النفط تقع في جنوب السودان الذي أصبح الآن مستقلاً. وليس من الواضح حتى الآن ما هي قيمة العائدات المستقبلية غير الضريبية من تكرير ونقل ما يعرف الآن بـ جنوب السودان، لأن حكومة السودان وحكومة جنوب السودان لم تصلا بعد إلى تسوية واضحة بخصوص تكلفة العبور لـ نفط السودان.

ويبين الجدول ٧ أيضاً أن الجزء الأكبر من الإيرادات الضريبية مستمدة من الضرائب غير المباشرة. فقد أصبحت ضريبة القيمة المضافة أكبر مصدر لإيرادات الحكومة، حيث قاربت ٥٠٪ من مجموع إيرادات السودان. ومن حيث الإيرادات، تأتي الرسوم الجمركية في المرتبة الثانية بعد ضريبة القيمة المضافة. فقد زادت كل منهما بشكل كبير بعد الانفصال للتعويض عن خسارة عائدات النفط. وبالرغم من هذه الضرائب غير المباشرة يسهل تحصيلها أكثر من الضرائب المباشرة، لكنها أيضاً ليست من أنواع الضرائب العادلة ولا تعمل لصالح الفقراء في العموم<sup>١</sup>. كما يمكن لضريبة القيمة المضافة المرتفعة والرسوم الجمركية الباهظة أن تدفع أسعار السلع والبضائع إلى الارتفاع، وبالتالي يمكن أن تؤثر سلباً على مستويات المعيشة لعموم سكان السودان الذين يعانون بالفعل من الضغوط المعيشية. وتفاقم هذا الوضع من الواقع الاقتصادي الذي تستورد فيه معظم السلع الاستهلاكية، وبالتالي تخضع للضرائب الجمركية أو تخضع لرسوم خاصة. فضلاً عن ذلك، فإن العديد من الجماعات والأفراد من ذوي النفوذ والامتياز يتمكنون من التلاعب بالنظام من خلال الحصول على الإعفاءات من الضرائب الجمركية وغيرها من الضرائب غير المباشرة.

١ فهي لا تفرق بين الغنى والفقير - فريق التحرير

الجدول ٧: الإيرادات العامة للحكومة المركزية في السودان، ٢٠٠١-٢٠١٣ (بملايين الجنيه السوداني)

المصدر: بنك السودان: التقرير السنوي (إصدارات مختلفة)

السنة	ضريبة الدخل	ضريبة أرباح الأعمال	ضريبة التجمية	رسوم جمركية		ضرائب غير مباشرة		رسوم الاستيراد	رسوم التصدير	رسوم خارجية أخرى	إجمالي الرسوم الجمركية (رسوم التصدير، رسوم الاستيراد، رسوم خارجية أخرى)	إجمالي الضرائب المباشرة (الدخل، الأعمال، التجمية، السوادانيين العاملين بالخارج، الطوائع الأخرى)	طوائع برية	السوادانيين العاملين بالخارج	ضريبة التجمية	ضريبة أرباح الأعمال	ضريبة الدخل	السنة
				رسوم جمركية	رسوم جمركية	رسوم جمركية	رسوم جمركية											
2001	47	217	16	593	3	772	323	176	3	176	408	23	56	49	16	47	2001	
2002	53	243	4	754	3	1032	278	278	3	278	412	64	48	4	53	2002		
2003	76	313	4	847	3	1177	411	327	3	327	523	84	50	4	76	2003		
2004	109	472	50	1188	0.1	1587	1139	398	0.1	398	746	115	50	50	109	2004		
2005	147	710	46	1531	6	2240	949	703	6	703	951	148	46	46	147	2005		
2006	139	628	25	1629	1	2104	1162	474	1	474	951	159	25	25	139	2006		
2007	231	686	27	1744	1	2189	1615	444	1	444	1097	153	27	27	231	2007		
2008	885					1978	1545				1153	57	212		885	2008		
2009	930					2523	1339				1144	17	196		930	2009		
2010	1136					2882	3840				1948	605	207		1136	2010		
2011	1062					3441	6634					46			1062	2011		
2012	1433					4688	9391					9			1433	2012		
2013	1714					6825	15518					58			1714	2013		

مقارنة بالضرائب غير المباشرة، فإن الضرائب المباشرة (مثل ضرائب الدخل وضرائب أرباح الأعمال) تساهم بقدر ضئيل جدا في إيرادات الحكومة السودانية. وإذا كانت هذه الضرائب تصاعدية، فإنها يمكن أن تكون أدوات هامة لتعديل توزيع الدخل وإعادة التوزيع المنصف بين مختلف فئات السكان، بما يخدم الفقراء. غير أن انخفاض مستوى الإيرادات المتأتية من الضرائب المباشرة يقوض هذا الهدف التوزيعي. وعلاوة على ذلك، تعكس هذه الحالة ضخامة الأنشطة الاقتصادية التي تحدث في القطاع غير الرسمي وتشير إلى مستوى عال من التهرب الضريبي في البلد.

إن إدارة الضرائب المباشرة، وخاصة ضرائب الدخل، مكلفة من حيث الحساب والجباية والرصد. وعلاوة على ذلك، يبدو أن كلا من الضرائب المباشرة (وبدرجة أقل) والضرائب غير المباشرة تنطوي على تكاليف إدارية أعلى مقارنة باستخراج الإيرادات من إنتاج النفط. على سبيل المثال، في إطار اتفاقيات تقاسم الإنتاج بين الحكومة السودانية وشركات النفط الأجنبية، تتحمل الحكومة عموماً الحد الأدنى من التكاليف خلال مراحل الاستكشاف والاستخراج المكلفة، في حين تتحمل الشركات كافة المخاطر. وبمجرد بدء الإنتاج، تحصل الشركات على جزء من عائدات النفط لتعويض نفقاتها السابقة، فيما توزع بقية العائدات كأرباح وتقسّم بين الحكومة والشركات.

فكلما انخفضت تكاليف الإدارة الكامنة في مصدر الإيرادات وارتفعت العائدات (للحكومة)، كلما أصبحت الحكومة أكثر ميلاً إلى الاعتماد على ذلك المصدر. ولا تشمل مصادر الإيرادات التي تنطوي على هذه التكاليف المنخفضة عادة نفقات الإكراه والتكاليف السياسية الأخرى (مثل خطر اندلاع انتفاضة أو زعزعة الاستقرار) التي غالباً ما ترتبط بمصادر الإيرادات المباشرة<sup>١</sup>. وبناءً على ذلك، اعتمد نظام الإنقاذ، وليس من المستغرب، سياسات لاستخراج وحشد الإيرادات تركز على المصادر ذات التكاليف الإدارية المنخفضة مع عائد مرتفع أعلى، دون النظر إلى الاحتياجات الاجتماعية لغالبية سكان السودان.

ينبغي أن تكون المهمة الرئيسية للمؤسسات المسؤولة عن تحصيل الإيرادات وتقرير كيفية إنفاقها هي الحفاظ على أمن وسلامة السكان. بيد أن هذه المؤسسات في عهد الإنقاذ كانت كثيراً ما تشارك بشكل واسع في الاستثمارات الشخصية وغيرها من الممارسات الشبيهة بالأعمال التجارية، وقد تشارك حتى في استخراج الإيرادات بصورة غير منتظمة و/أو غير قانونية (ما يعرف بممارسات التجنيب<sup>٢</sup>). ويؤكد تقرير مراجع الحسابات العام السوداني أن العديد من الوحدات الحكومية، على المستوى المركزي وعلى مستوى الولايات وعلى المستوى المحلي، تمارس «التجنيب» (Umbadda ٢٠١٤).

### النفقات العامة

على الرغم من أن بيانات الإنفاق العام من قبل الحكومة السودانية لا تسمح بإجراء تحليل مفصل، يمكن تحديد بعض الاتجاهات العامة، خاصة ابتداءً من العام ٢٠٠٥ عندما تم التوصل إلى اتفاق السلام الشامل بين شمال البلاد وجنوبها.

يصنف الجدول ٨ بشكل عام النفقات العامة من العام ٢٠٠١ وحتى العام ٢٠١٣.

١ على سبيل المثال، فإن الحكومة التي تسعى إلى فرض ضرائب أعلى على الدخل وتحصيلها من الأثرياء تخاطر بالتخلي عن مصدر مهم للدعم السياسي.  
٢ أموال يفترض وضعها في خزانة الدولة، ويتم تجنيبها (أي: وضعها جانباً) لمنافع فردية أو حزبية، مع استبعادها من الميزانية والإيرادات بطرق غير مشروعة، وقد تكون لها اعتمادات حسب بنود الميزانية- فريق التحرير.

**الجدول ٨: الإنفاق العام ٢٠٠١-٢٠١٣ (الأرقام بملايين الجنيه السوداني)**

**المصدر: مقتبس من التقرير السنوي لبنك السودان (إصدارات مختلفة).**

السنة	الفصل الأول: الأجر الرواتب، الإعانات الاجتماعية	الفصل الثاني: النفود المركزية وتوجيه النفقات	الفصل الثالث: المساهمة في صندوق دعم الدولة	الفصل الرابع: نفقات التنمية والمساهمة في رأس المال	الإجمالي	الفصل الأول: الأجر، المرتبات، الامتيازات	الفصل الثاني: النفود المركزية ونفقات التشغيل والإعانات الاجتماعية العامة	الفصل الثالث: مشاريع التنمية الوطنية والمساهمة في رأس المال	الجزء الثاني: التحويلات إلى حكومة جنوب السودان	الجزء الثالث: التحويلات إلى الولايات الشمالية	الإجمالي	الجزء الثالث: التقديرات	الجزء الثالث: الفعلي	الفصل كسبة مئوية من النفقات	التقديرات كسبة مئوية من التقديرات
2001	1320	1860	250	760	4190						4190	270	250	5.97	92.95
2002	1650	1790	330	1410	5180						5180	368	329	6.35	89.40
2003	1910	3210	510	1730	7360						7360	580	514	6.98	88.62
2004	2730	4360	840	3100	11040						11040	990	842	7.63	85.05
2005	3010	3790	3640	3410	13850	3010	3790	3410	3640	3640	13850	4490	3638	26.27	81.02
2006	3960	4210	6540	3540	18250	3960	4210	3540	2950	3590	18250	4780	3590	19.67	75.10
2007	4900	4540	7740	3790	20970	4900	4540	3790	3350	4390	20970	6020	4390	20.93	72.92
2008	5970				22720				6160	5410	22720	6550	5410	23.81	82.95
2009	6550				21030				4360	4780	21030	5820	4780	22.73	82.13
2010	7516				24160				5870	5760	24160	7640		23.84	75.39
2011	9764				28580					11010	28580	6120			
2012	10730				26270					5660	26270		5670	21.58	
2013	13670				36180					7440	36180		7440	20.56	

وكما يبين الجدول ٨، زاد مجموع النفقات العامة زيادة كبيرة من عام ٢٠٠١ إلى عام ٢٠١٣. فقد تصاعدت الأجر والمرتبات والإعانات الاجتماعية من الناحيتين المطلقة والنسبية. وكان من المحتمل أن يعزى ذلك إلى الزيادة الهائلة في مجموع نفقات حكومة السودان، التي تحققت أساساً بفضل الزيادة في إيرادات النفط. وفي الوقت نفسه، كانت الزيادة في النفقات الإنمائية متواضعة، ولا تعالج أكثر قطاعات السكان احتياجاً في السودان. فعلى سبيل المثال، شكّل الإنفاق الإنمائي في ولاية الخرطوم، وهي أكثر الولايات من حيث مستويات التنمية في السودان، في عام ٢٠١٢، نسبة ٥١,٥ في المائة من مجموع الإنفاق الإنمائي في البلاد. وجاءت ولاية كسلا في المرتبة الثانية بنسبة ١١ في المائة، تلتها ولاية الجزيرة بنسبة ٩,٦ في المائة، ثم شمال كردفان بنسبة ٤,٩ في المائة، وسنار بنسبة ٤,٨ في المائة، والنيل الأبيض بنسبة ٤,٣ في المائة، والولاية الشمالية بنسبة ٣,٤ في المائة، وشمال دارفور بنسبة ٢,٣ في المائة، والقضارف والنيل الأزرق بنسبة ٢ في المائة لكل منهما (Jaregandi ٢٠١٥).

## ٤,٢,٢ تحويلات الحكومة المركزية إلى ولايات السودان

### تخصيص تحويلات الحكومة المركزية

وتختلف قدرة الولايات السودانية على فرض الضرائب وتحصيلها اختلافاً كبيراً من ولاية إلى أخرى. فالولايات الأكثر فقراً (حيث القاعدة الضريبية من حيث عدد الأفراد) تجمع عائدات ضريبية أقل -بغض النظر عن نسبة الضرائب- مقارنة بالولايات الأكثر ثراء. وبالإضافة إلى ذلك، تختلف تكاليف كل وحدة من وحدات الخدمات العامة باختلاف الولايات، بسبب المناخ والجغرافيا والكثافة السكانية و/أو المسافة عن المراكز الحضرية. وبالتالي، فإن توفير مستوى موحد من الخدمات قد يتطلب زيادة النفقات وزيادة معدلات الضرائب في بعض الولايات في حالة ارتفاع التكلفة. وأخيراً، تختلف الحاجة إلى الخدمات العامة باختلاف الولايات بسبب العوامل الديموغرافية (مثل السن)، والاختلافات في معدلات المشاركة في البرامج الاجتماعية. فعلى سبيل المثال، ففي الولاية التي يزداد فيها عدد السكان الذين هم في سن الدراسة، تتطلب هذه الولاية في العادة نفقات أكبر على خدمات التعليم، في حين أن الولاية التي يزداد في عدد كبار السن ستطلب نفقات أكبر نسبياً على خدمات الرعاية الصحية والخدمات الاجتماعية. وبغض النظر عن الظروف الفردية، تعتمد معظم إن لم يكن جميع الولايات السودانية اعتماداً كبيراً على تحويلات الحكومة المركزية لتمتلك القدرة على توفير الخدمات العامة للمواطنين.

ولنقل الموارد بين مختلف مستويات الحكومة تاريخ طویل في السودان. وقد رُسخ مبدأ «المساواة» في دستور عام ٢٠٠٥ في محاولة وسعى حثيث لمعالجة وإزالة الاختلافات/الفروق في قدرات الولايات على توليد الإيرادات. أيضاً، نجد أن من المبادئ التوجيهية في بروتوكول تقاسم الثروة في السودان لعام ٢٠٠٤، وهو واحد من عدة بروتوكولات في إطار اتفاق السلام الشامل، أن يتم تقاسم الثروة الوطنية بالتساوي بين مختلف مستويات الحكومة للسماح بموارد كافية لكل مستوى من مستويات الحكومة لممارسة واجباته المحددة دستورياً. ويؤكد بروتوكول تقاسم الثروة على أن ضرورة وضع معايير شاملة لتحقيق المساواة وأن تستخدم هذه المعايير في تخصيص وتوزيع المنح الحكومية بين الولايات. ويحدد البروتوكول كذلك كيفية توزيع الإيرادات بين الحكومة المركزية وباقي حكومات الولايات، ويحدد عدة عوامل يجب على الحكومة المركزية السودانية أخذها بعين الاعتبار في تقديم وتوزيع الموارد المالية بما يحقق المساواة والعدالة بين الولايات.

كما أكد الدستور الوطني المؤقت للعام ٢٠٠٥، في المادة ١٩٨ (٢)، على هدف المساواة رسمياً، والتي تنص على «ضرورة تحويل منح المساواة من صندوق الإيرادات الوطني على وجه السرعة إلى مستويات الحكومة المعنية». وعلى الرغم من أن كلاً من الدستور الوطني المؤقت واتفاقية السلام الشامل يحددان المساواة كهدف، فإن عدم اليقين ما زال قائماً وقتها بشأن مدى تحقيق المساواة وما إذا كان ينبغي أن تستند المساواة إلى إمكانية الحصول على الخدمات أو الحصول على التمويل أو إلى معيار آخر. وعلى الأقل من الناحية النظرية، تهدف منح المساواة إلى ضمان حصول

حكومات الولايات على الموارد الكافية لتوفير مستويات معقولة ومقبولة من الخدمات العامة تحت مستويات ضريبية معقولة كذلك. مع ذلك، فليس هذا هو الحال في السودان.

يوضح الجدولان ٩ و ١٠ توزيع النفقات العامة من قبل الحكومة المركزية السودانية. وبين الجدول ٨ انخفاض حصة الولايات من النفقات (في الشمال والجنوب على حد سواء) الواردة من الحكومة المركزية قبل توقيع اتفاق السلام الشامل في أوائل عام ٢٠٠٥. وكما يتضح فقد قفز نصيب الولايات التي ترسلها الحكومة المركزية من ٧,٧٪ في عام ٢٠٠٤ (العام السابق لاتفاقية السلام الشامل) إلى ٢٦,٣٪ في عام ٢٠٠٥. ويظهر هذا أن اتفاق السلام الشامل قد عالجت على ما يبدو التوزيع غير المتوازن لأنصبة الولايات في مقابل الحكومة الفيدرالية.

### الجدول ٩: تكوين النفقات العامة للحكومة المركزية، ٢٠٠١-٢٠٠٥ (بالنسبة المئوية)

المصدر: مأخوذ من بيانات الجدول ٨ أعلاه.

العام	الأجور والرواتب والإعانات الاجتماعية	البنود المركزية والنفقات التوجيهية	مساهمات في صناديق دعم الدولة	نفقات التطوير ومساهمات رأس المال
2001	31.5	44.4	6.0	18.1
2002	31.9	34.6	6.3	27.2
2003	26.0	43.6	6.9	23.5
2004	24.7	39.5	7.7	28.1
2005	21.7	27.4	26.3	24.6

يقارن الجدول رقم ٩ أعلاه التحويلات إلى حكومة جنوب السودان بتلك التي تمت إلى ولايات السودان الشمالية خلال الفترة التي تلت اتفاق السلام الشامل لعام ٢٠٠٥. وتراوحت التحويلات الإجمالية إلى جنوب السودان حتى عام الانفصال (٢٠١١) بين نحو ٣٦٪ ونحو ٥١٪ من إجمالي الإنفاق العام. وفي الأعوام التي تلت الانفصال (٢٠١٢ و ٢٠١٣)، انخفض إجمالي التحويلات إلى الولايات إلى ٢١,٥٪ و ٢٠,٦٪، على التوالي. وحتى التحويلات إلى الولايات الشمالية انخفضت قليلاً، من ٢٣,٨٪ في عام ٢٠١٠ إلى ٢١,٥٪ و ٢٠,٦٪ في عام ٢٠١٢ و ٢٠١٣، على التوالي. ومع ذلك، لاتزال هذه التحويلات إلى الولايات الشمالية تبلغ ثلاثة أضعاف تقريباً المستوى الإجمالي للتحويلات إلى جميع الولايات والذي كان سائداً قبل اتفاق السلام الشامل (في عامي ٢٠٠٣ و ٢٠٠٤).

الجدول ١٠: حصص الولايات من النفقات العامة، ٢٠٠٦-٢٠١٣ (كنسبة مئوية من إجمالي نفقات الحكومة المركزية)\*

المصدر: محسوب من الجدول ٨ أعلاه.

العام	التحويلات إلى حكومة جنوب السودان	التحويلات إلى الولايات الشمالية	إجمالي التحويلات
2006	16.2	19.7	35.9
2007	16.0	20.9	36.9
2008	27.1	23.8	50.9
2009	20.7	22.7	43.4
2011	-	-	* 38.5
2012	-	21.5	21.5
2013	-	20.6	20.6

\* يبدو أن هذا يشمل التحويلات إلى حكومة جنوب السودان لمدة ستة أشهر وإلى الولايات الشمالية طوال العام. لم تكن البيانات التي تم جمعها مفصلة. على أي حال، لم تكن هذه سنة نموذجية.

وفي الوقت الحالي، هنالك صراعات بين وزارة المالية والاقتصاد الوطني مع باقي الولايات بشأن قيمة التحويلات المالية. وقد اتهمت حكومات الولايات وزارة المالية بخفض حصتها من النفقات العامة. ويشكو المسؤولون الحكوميون من عجزهم عن تغطية حتى النفقات الأساسية للأجور والرواتب والإعانات الاجتماعية. فعلى سبيل المثال، لم تخصص ولاية جنوب دارفور أي موارد في ميزانية الولاية للتنمية والإنفاق التنموي لمدة خمس سنوات (Jaregandi ٢٠١٥) ومن ناحية أخرى، انتقدت وزارة المالية الوطنية الولايات، بحجة أن ولايات الأقاليم بحاجة إلى زيادة إيراداتها، لأن موارد الولايات هي أقل بكثير من التحويلات من المركز إلى تلك الولايات (El Shibly ٢٠١٣).

والمبلغ الإجمالي للموارد المالية التي يحولها السودان الآن إلى الولايات الشمالية وإلى حكومة جنوب السودان («الحصة الرأسية») هو مزيج من الإيرادات والمنح المشتركة والتحويلات الأخرى. ويمكن تحديد الحصة الرأسية استناداً إلى قاعدة التجميع (على سبيل المثال، استناداً إلى الإيرادات المشتركة والمنح التي تساوي نصيباً من الموارد المحلية)، أو كمجموع التدفقات الفردية المتنوعة<sup>١</sup>. غيرت الحكومة المركزية السودانية معاييرها لتحديد الحصص الرأسية أكثر من مرة، خاصة خلال الفترة ٢٠١١-٢٠١٥ (Jaregandi ٢٠١٥). وكثيراً ما كانت نتيجة تغير المعايير أن الولايات الشمالية كان عليها أن تتحمل عبء تناقص إيرادات النفط. ولم تخصص بعض الولايات (مثل القضارف وجنوب دارفور) ما يكفي من الموارد اللازمة للانخراط في الإنفاق على مشاريع التنمية.

١ الإيرادات المشتركة عبارة عن تحويلات يتم إرجاعها على أساس الاشتقاق. يتم تحديد الأنواع الأخرى من التحويلات بناءً على معايير أخرى، سواء كانت محددة أو تقديرية.

ولم يقتصر الأمر على اختلالات رأسية في كيفية تخصيص الإيرادات بين الحكومة المركزية والولايات، بل كان هناك أيضا اختلافات في طرائق تخصيص الموارد أفقيا بين الولايات نفسها. فخلال الفترة 2000-2010، كانت قيمة التحويلات (على أساس نصيب الفرد) التي تصل لأعلى الولايات استقبالاً للدعم أعلى بستة أضعاف في المتوسط من قيمة التحويلات إلى أقل الولايات استقبالاً للدعم. وكانت ولايات النيل الأزرق والنهر والنيل الشمالي هي أكبر المستفيدين من التحويلات الفيدرالية على أساس نصيب الفرد، في حين كانت ولايات شمال كردفان والبحر الأحمر وجنوب دارفور تمثل الطرف الأدنى أو الأقل استفادة من هذه التحويلات. كما أن هناك أدلة على أن الآلية الحالية لتخصيص الموارد الوطنية ليست شفافة وتترك مجالاً للتقديرات السياسية لتحديد قيمة المخصصات (El Shibly 2013).

وتشير بعض الكتابات إلى أن إنشاء معايير اقتصادية وتنموية للتحويلات المالية بين المركز والأقاليم قد يساعد في تجنب التحويلات الاعباطية المحددة بالدوافع السياسية. على سبيل المثال، تلخص الباحثة Caldeira (2012, 170) بعض العوامل التي تؤثر في عملية تحديد قيمة التحويلات المالية والتي ناقشتها الأدبيات المعرفية في الفيدرالية المالية وهي:

▫ أولاً، توفر أدبيات المالية العامة إشارات معيارية حول كيفية تخصيص التحويلات الحكومية بين المركز ومختلف مستويات الحكومة.

▫ ثانياً، توضح أدبيات ما يعرف باختيار الناخبين voter-choice models in public-choice كيف يمكن أن تؤثر الآليات الانتخابية على الخيارات المالية للحكومة المركزية في توزيع الموارد على السلطات المحلية.

▫ ثالثاً، تسهم الحجج المتعلقة بالاقتصاد السياسي في فهم تخصيص المنح من خلال النظر في الحجج والدوافع غير الانتخابية.

وقد أظهرت التجارب من البلدان، لا سيما البلدان الأعلى في مستويات التنمية والديمقراطية، أن التحويلات القائمة على اتفاق أو صيغ محددة formula-based عادة ما تستخدم لجمع الأصوات، سواء استخدمها السياسيون الحاليون بغرض الحفاظ على كراسي السلطة عبر الحفاظ على دعم الدوائر الانتخابية، أو استخدمها المترشحون للسلطة حتى يتمكنوا من اجتذاب أصوات انتخابية محايدة أو مهمشة. ولكن لا يبدو أن هذه هي الحال في البلدان النامية غير الديمقراطية، حيث يسود التلاعب بالانتخابات (هذا إذا قامت الانتخابات في الأساس!). وبالتالي، ففي بلد نامي ذو ديمقراطية محدودة مثل السودان، من غير المتوقع أن يزداد الإنفاق العام على السلع والخدمات العامة بسبب موسم الانتخابات (Caldeira 2012).

وتظهر الأدلة التجريبية أن حكام/السياسيين في المركز عندما يقررون تخصيص مبالغ مالية للمناطق أو الولايات الطرفية فإنهم يسعون في الغالب لإعادة انتخابهم أو غير ذلك من الأهداف السياسية، ولا يتم هذا التخصيص بسبب الأهداف المعيارية التي تخدم المصلحة العامة. على سبيل المثال، خلصت دراسة أجرتها مؤسسة Caldeira

(٢٠١٢) في السنغال إلى أن المخصصات المالية لوحدات الحكم المحلي في السنغال لا تستند إلى أهداف معيارية أو مخاوف تنموية تتعلق بالمساواة. بل إن الحكومات المحلية الفقيرة تتلقى قدرًا أقل من التمويل عن طريق التحويلات من الحكومة المركزية. ولم يتمكن نظام التوزيع في السنغال (القائم على اتفاق أو صيغ محددة) من القضاء على التحويلات أو تخصيص الموارد ذي الدوافع السياسية، بل هو يسمح بإعادة التوزيع التكتيكي للأموال بحيث تستهدف عملية إعادة التوزيع الناخبين المترددين، كما تستهدف تهدئة المناطق المطربة (بما في ذلك مناطق النزاع العرقي). وتؤكد دراسة Caldeira أن الحكومات المحلية التي تتمتع بسلطة سياسية أكبر هي التي تتلقى تحويلات أكبر. وقد تفسر هذه العوامل المذكورة سبب وجود الفوارق والتناقضات في قضية التحويلات بين المركز والأقاليم في السودان، حتى عندما تكون هذه التحويلات قائمة على اتفاق أو صيغ محددة formula-based.

### العلاقة بين التحويلات الحكومية المركزية وإيرادات الولايات

ثمة جانب هام آخر من جوانب التحويلات إلى الولايات هو حجمها مقارنة بحجم الإيرادات التي تحشدها هذه الولايات بصورة منفردة. يتم تمويل الولايات السودانية إلى حد كبير عن طريق التحويلات الحكومية من المركز، ولا تتوفر سوى مصادر محدودة للإيرادات. فالولايات التي تملك مصادر دخل خاصة بها تتمتع بدرجة عالية من الاستقلال الذاتي (بما في ذلك سلطة تحديد المعدل ١) مقارنة بدول أخرى (El Shibly ٢٠١٣).

الفجوة بين إيرادات الولايات ومصروفاتها تؤدي إلى اختلال عمودي في التوازن المالي. ويبيّن الجدول ١٠ انخفاضاً مطرداً في إيرادات الولايات كنسبة مئوية من مجموع الإيرادات خلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠١٠. ويعكس هذا الانخفاض مع زيادة نسبة تحويلات المركز اعتماد هذه الولايات بشكل متزايد على المركز في تغطية نفقاتها. ففي العام ٢٠٠٠، تلقت الولايات (في المتوسط) ٢٤٪ من تمويلها من الحكومة المركزية، ولكن بحلول عام ٢٠١٠ ارتفع هذا الرقم إلى ٦٣٪. هذا يمكن أن يعزى إلى زيادة نفقات الولايات من ناحية، وإخفاق الولايات في حشد وجمع عائداتها الخاصة لمواكبة هذا التوسع من ناحية أخرى. هذا التطور المشار إليه هنا يتناغم مع نمط ارتفاع إيرادات الدولة بسبب إنتاج النفط.

### الجدول ١١: الإيرادات الفعلية للدولة، بملايين الجنيه السوداني (المصدر: البنك الدولي (٢٠١٣))

العام	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
الإيرادات الخاصة كنسبة مئوية من الإجمالي	37	38	39	39	36	46	49	51	61	66	76
التحويلات من المركز كنسبة مئوية من الإجمالي	63	62	61	61	63	54	51	49	39	34	24

ويبين الشكل ٢ التباين بين إيرادات الولايات الشمالية وتحويلات الحكومة المركزية حسب كل ولاية على حدة، ويقارن الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٠ بالفترة ٢٠٠٦-٢٠١٠ (أي قبل وبعد اتفاق السلام الشامل). ومرة أخرى، أصبحت الولايات

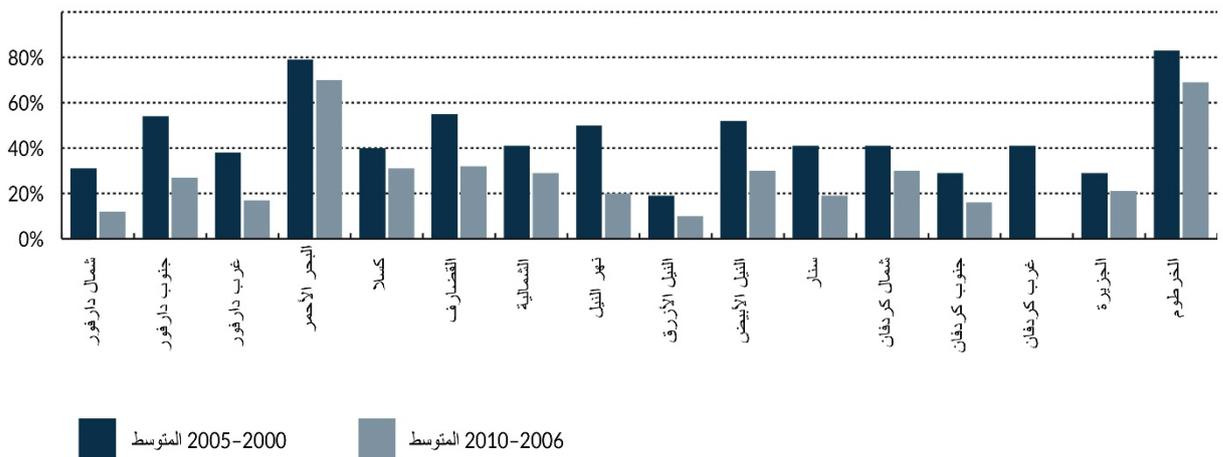
١ قد يكون المقصود هنا نسبة الضرائب أو غيرها من الصلاحيات- فريق التحرير.

تعتمد بشكل متزايد على تحويلات المركز مع تطور الزمن، برغم من أن الأرقام الموضحة في الشكل تظهر أيضاً قدرًا كبيراً من التفاوت بين الولايات في زيادة الاعتماد على تمويل الحكومة المركزية. حيث كانت الخرطوم وولاية البحر الأحمر أقل اعتماداً على الحكومة المركزية، فقد نجحت هاتين الولايتين في حشد/جمع نحو ٨٠٪ من إيراداتهما الكلية بصورة ذاتية قبل توقيع اتفاق السلام الشامل من دون الاعتماد على الحكومة المركزية، وحوالي ٧٠٪ في أعقاب اتفاق السلام الشامل. يأتي هذا من حقيقة أن هذه مناطق حضرية لديها من التصنيع والقدرة ما يمكنها من توليد الأموال الخاصة بها. وقد كانت الولايات الشمالية الأخرى، قبل اتفاق السلام الشامل، تحصل على تمويل أقل بكثير من تمويلها الإجمالي، كما انخفضت نسبة التمويل الذاتي في هذه الولايات إلى نحو ٣٠٪ أو أقل بعد اتفاق السلام الشامل، حيث لم حشد ولايتي شمال دارفور والنيل الأزرق سوى ١٠٪ من تمويلها الخاص.

هناك عنصر هام آخر يؤثر على قدرة الولاية على الاعتماد الذاتي في حشد الإيرادات، وهو عدم الاستقرار داخل الدولة. على سبيل المثال، لم تتمكن ولاية النيل الأزرق، التي شهدت حالة حرب منخفضة الشدة منذ العام ٢٠١١، من جمع الإيرادات بفعالية خلال فترة التمرد. إلا أن هذا السبب لا يفسر انخفاض مستوى الإيرادات التي تولدها الولاية في حالة ولايات أخرى، مثل ولاية الجزيرة المستقرة والتي استفادت من مشاريع الري المنتشرة في مشروع الجزيرة. خلال سنوات الاستعمار البريطاني وسنوات ما بعد الاستعمار، استطاعت الجزيرة أن توفر معظم عائدات دولة السودان، ولكن منذ تدهور مشروع الجزيرة خلال العقود الثلاثة الأخيرة، أصبحت واحدة من أكثر الولايات اعتماداً على دعم الحكومة المركزية.

### الشكل ٢: الإيرادات التي تحشدتها الولايات كنسبة مئوية من إجمالي إيرادات الولايات في الفترة ٢٠٠٠-٢٠١٠ (الولايات

الشمالية) (المصدر: البنك الدولي ٢٠١٣)



١ من المهم هنا الإشارة إلى أن حقيقة أن تمويل الحكومة المركزية يشكل نسبة مئوية أقل من إجمالي التمويل في ولايتي البحر الأحمر والخرطوم لا يعني أن القيمة المطلقة التي تلقاها هذه الولايات كانت قليلة مقارنة بباقي الولايات. في الحقيقة، كانت القيمة الكلية لحجم الدعم الذي تلقتته هذه الولايات يفوق باستمرار قيمة التمويل لباقي الولايات الأخرى. نظرًا لأن هذه الولايات قادرة على توليد دخلها الخاص، فإن هذه المنح الحكومية المركزية الكبيرة تشكل نسبة أقل من التمويل المتاح لهم.

## ٤,٢,٣ الطريق إلى الأمام

أسهم عدد من العوامل والتحديات في تدني أداء الولايات وقدرتها على حشد الموارد والإيرادات بصورة ذاتية. وتشمل هذه التحديات عدم الاستقرار والصراع في أنحاء كثيرة من البلد (لا سيما في دارفور والنيل الأزرق وجنوب كردفان)، وضعف قدرة الموارد البشرية في العديد من الولايات. علاوة على ذلك، وفي حين أن توليد وحشد عائدات النفط كان جيداً للحكومة المركزية، إلا أنه سحب البساط من الوسائل التقليدية للتنمية الاقتصادية، مثل الزراعة والتصنيع، مما أدى إلى تراجع التنمية الاقتصادية في المناطق التي تعتمد على الزراعة والصناعة<sup>١</sup>. فضلاً عن ذلك، هناك ديناميتان إضافيتان كانتا تؤثران على علاقة المركز بالولايات وهما: (I) أثر عائدات النفط، التي سمحت للمركز بزيادة تحويلاته إلى الولايات، و (II) اتفاق السلام الشامل، الذي أكد على الحكومة المركزية زيادة تحويلاتها المالية إلى الولايات وإلى منطقة جنوب السودان. وقد شجع هذان الحدثان الولايات السودانية، بدورها، على توسيع نفقاتها. وقد أدت الزيادة في نفقات الولايات، مع عدم التطور أو النمو الماضي لهذه الزيادة من حيث مقدرة الولايات على الحشد الذاتي للإيرادات، أدى كل ذلك، إلى زيادة درجة اعتماد الولايات على المركز.

ومن ثم، فليس من المستغرب أن دراسة أجريت في عام ٢٠١٣ بتكليف من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في السودان لتقييم النظام المالي في السودان قد خلصت إلى التالي: (١) التمويل الحكومي للولايات ظل مركزياً للغاية في تغطية نفقات هذه الولايات؛ (٢) نظام الضرائب في السودان مفكك، وغير متكافئ التطبيق، ويعاني من إعفاءات ضريبية واسعة النطاق؛ (٣) لا توجد علاقة منهجية بين حجم التحويلات الفعلية إلى الولايات واعتبارات ومقاييس الحد من الفقر؛ (٤) زادت النفقات على مستوى الولايات والمستوى المحلي على الرغم من انخفاض القدرة على حشد الإيرادات بصورة ذاتية في هذه المستويات؛ (٥) نظام المساواة المالية الحالي في السودان غير عادل ومنصف؛ وأخيراً، (٦) هناك عدم تطابق بين مسؤوليات النفقات ومخصصات الإيرادات (El Shibly ٢٠١٣).

ومع ذلك، خلص تحليل البنك الدولي لميزانية السودان في العام ٢٠١٣ إلى أنه من المتوقع حدوث زيادة معتبرة في تحويلات المالية الفيدرالية المتعلقة بالإنفاق التنموي إلى الولايات- من ٠,٥ في المئة إلى ١,١ في المئة من الناتج المحلي الإجمالي بين عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٣ (Geiger, Alamir, and Nishiuchi ٢٠١٣, ٥). ومن المتوقع أن ترتفع القيمة الكلية للتحويلات المالية بين المركز والولايات من ٢,٣٪ إلى ٢,٦٪ من الناتج المحلي الإجمالي خلال نفس الفترة. ولذلك، فإن الميزانية تنص على حالة يتحول فيها الإنفاق الإنمائي تدريجياً من المستويات القومية/الاتحادية إلى المستويات الولائية أو المحلية، مع الاحتفاظ بنفس قيمة التحويلات الكلية العامة، إن لم تكن قد زادت زيادة طفيفة. ولكي يكون لهذا التوجه الإيجابي الأثر المنشود، كان من الضروري متابعة تنفيذ الميزانية لهذه التوجهات وأن يتم بناء القدرات في الحكومات

١ غالباً ما يطلق على هذه الظاهرة «لعنة الموارد»، حيث إن توفر الموارد القابلة للاستخراج يشنت الانتباه بتطوير موارد الاقتصاد التقليدي وأشكال التنمية الاقتصادية الأكثر شمولاً ومساعدة للفقراء مثل الزراعة والصناعة وغيرها.

الولائية والمحلية لتكون قادرة على تنفيذ هذه الأدوار والمسؤوليات الجديدة<sup>١</sup>.

وبناء على ذلك، نظم البنك الدولي في أوائل العام ٢٠١٣ مؤتمراً مع الحكومة السودانية لمناقشة اللامركزية المالية وتنفيذ ميزانية ٢٠١٣. وشارك في هذا المؤتمر حوالي ٤٠٠ خبير دولي ووطني. اتفقت حكومة السودان مع هؤلاء المشاركين على أهمية نجاح اللامركزية المالية في تسريع التقدم نحو الحد من الفقر ومعالجة الفوارق الإقليمية الواسعة في البلاد. وعلى الرغم من أن العقد الماضي شهد نمواً سريعاً في الإنفاق الفردي للولايات السودانية، بما في ذلك زيادة التركيز على الإنفاق التنموي، فقد تعرض الإنفاق على التنمية لضغوط شديدة بسبب تدابير التقشف الرامية إلى السيطرة على الأزمة المالية في السودان بعد انفصال الجنوب. وفي هذا السياق، أشار المشاركون في المؤتمر إلى أن الحكومة السودانية على كافة المستويات الاتحادية والولائية لابد وأن تتعلم كيف «تفعل المزيد بالقليل من الموارد do more with less» وأن تكون أكثر كفاءة في الإنفاق العام.

ومع ذلك، ففي حين أن الأساس النظري السليم لإقامة علاقات مالية أقوى بين مختلف مستويات الحكم في السودان موجود، كما أن هذا الأساس النظري مدعوم بأدوات قانونية متعددة بهدف مواءمة وتعزيز هذه العلاقات المالية، بالرغم من كل ذلك فإن الممارسات العملية كنت تعيق التنفيذ الناجح لهذا الأساس النظري. ولا تزال هناك ثغرات واضحة في عملية اللامركزية المالية المستدامة من حيث التوزيع المتسق للموارد العامة والوصول الكافي لحكومات الولايات إلى الأسواق المالية.

باختصار، لا تكفي الموارد التي يتم تحويلها من الحكومة المركزية إلى الولايات للسماح للولايات بالوفاء بمسؤولياتها الوظيفية. ويبرز ذلك عاملان. أولاً، قامت الحكومة المركزية بتحويل المسؤوليات الاجتماعية الجديدة إلى الولايات من دون تزويدها بزيادة مقابلة في مستويات التمويل. ثانياً، قدرة الولايات على توليد الإيرادات بصورة ذاتية، كما أشرنا سابقاً، منخفضة وعدم المساواة الأفقية تجعل من الصعب على جميع الولايات الحصول على حصة عادلة من الموارد. وهذا يؤثر سلباً على قدرة الولايات والحكومات المحلية على تقديم الخدمات العامة مثل التعليم والرعاية الصحية، الأمر الذي يزيد من إعاقة النمو في أجزاء معينة من البلاد.

فضلا عن ذلك، إذا كان للسودان أن يحقق أهدافه الاجتماعية والاقتصادية، عليه أن يخصص نفقات حكومية بشكل واضح، سواء عمودياً (بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات) أو أفقياً (بين الولايات). ويجب أن تخضع هذه المخصصات لمعايير شفافة لا تخضع للأهواء المتغيرة لدى أصحاب السلطة. وبالإضافة إلى ذلك، يجب تحديد ورصد مسؤوليات مختلف مستويات الحكومة في توليد الإيرادات بوضوح. وفي حالة السودان حالياً، فإن مهام توليد التمويل العام وإنفاقه لا تحدد بطريقة موضوعية وشفافة؛ بل إن المعايير المتعددة لتخصيص المنح وغير ذلك من أشكال التمويل تقوم على البيئة والتحالفات السياسية المتغيرة.

١ لم يتم تقديم أي تحليل لتنفيذ ميزانية ٢٠١٣ حتى يناير ٢٠١٧.

وأخيراً، تم تقويض الاستقرار المالي في السودان بسبب العجز الأخير في الميزانية وانخفاض عائدات النفط بسبب انفصال جنوب السودان. يحتاج السودان إلى وضع خطة لتوليد مصادر جديدة للإيرادات للمضي قدماً في تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية. وهذا يعني مساعدة الولايات في التغلب على اعتمادها المفرط على تحويلات الحكومة المركزية لتمويل نفقات تلك الولايات، هذا الاعتماد المفرط على المركز من شأنه أن يهدد استقلالية تلك الولايات، كما أنه يخلق الافتقار إلى المصداقية داخل إطار الميزانية الوطنية، ويفرض ممارسات غير سليمة في مجال الإدارة المالية.

## ٥. اللامركزية في الممارسة العملية

### ٥,١ تحديات التنفيذ

لطالما كانت اللامركزية موضوعاً مثيراً للجدل في السودان. وعلى الرغم من أن الأحكام والأطر القانونية المتعلقة باللامركزية في السودان تعتبر مقبولة وصالحة عموماً، فإن تحقيق الإمكانيات الكاملة للتنمية والمصالحة على واقع الأرض من خلال اللامركزية ما زال أمراً بعيد المنال. تتمثل التحديات الرئيسية التي تواجه عمل النظام اللامركزي في السودان فيما يلي:

- الإدارة: لا يزال هناك قدر محدود من الوضوح والفهم لأدوار ومسؤوليات السلطات الحكومية على مختلف مستويات الحكومة. ويتفاقم هذا الوضع سوءاً بسبب محدودية القدرات فيما يتعلق بالأفراد والتكنولوجيا وإدارة التمويل في أدنى مستويات الحكومة.
- العلاقات المالية: لدى ولايات السودان قدرة محدودة جداً على توليد/حشد الإيرادات بصورة ذاتية وتحصيل الضرائب، وبالتالي فهي تعتمد اعتماداً كبيراً على التحويلات المالية من الحكومة المركزية. ورغم هذا فإن التحويلات المالية إلى الولايات والمجتمعات المحلية لا تزال تعاني من محدودية الشفافية وانعدام القدرة على التنبؤ. ويخلق هذا تصوراً عن المحسوبية وتسييس العلاقات بين الحكومة المركزية وسلطات الولايات.
- التسييس: تحدد المعارك بين القوى السياسية عملية ترسيم حدود الولايات، وترشيح ومن ثم تعيين ولاية الولايات والمسؤولين المحليين، بدلاً من التقييم الموضوعي لاختيار أفضل المترشحين/الخيارات. تمتلك الحكومة المركزية روابط حقيقية قليلة مع الشعب والأفراد الذين يفترض أنها تعمل لخدمتهم، كما أن المصالح السياسية ثني (تختار) الأفراد الذين سيمثلون المصالح المحلية عبر تعيينهم في المناصب التمثيلية في أجهزة الحكومة المركزية. فضلاً عن ذلك، فإن محاباة الأقارب وأشكال الفساد الأخرى منتشرة على كافة مستويات الحكم.
- ينص الدستور الوطني المؤقت على ٤٥ سلطة لحكومات الولايات، بما فيها ممارسة سلطات شرطة الولاية، وإدارة السجون، وإدارة الحكم المحلي، وإدارة السلطة القضائية بالولاية، وتشغيل وسائل الإعلام التابعة للولاية، وإدارة

الرعاية الاجتماعية، والإشراف على أراضي الولاية ومواردها الطبيعية، وتنظيم الأمور الثقافية داخل الولاية، والإشراف على الأمور الدينية الخاضعة للدستور الوطني، وتوفير الرعاية الصحية، وإقامة المدارس الابتدائية والثانوية، ومراقبة الزراعة داخل الولاية، والسيطرة على التلوث داخل الولاية، وتنفيذ الأعراف وإدارة العلاقة مع الإدارات الأهلية. كما يحدد الدستور الوطني المؤقت ٢٥ مسؤولية أخرى مشتركة بين الحكومة الاتحادية (حكومة المركز) وحكومات الولايات، بما فيها التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والتعليم الجامعي، والسياسة الصحية، والخدمات العامة، والبنوك، وتوليد الكهرباء وإدارة المياه، وإدارة موارد الثروة الحيوانية. وإذا ما اختلفت الحكومة الوطنية/الاتحادية وحكومات الولايات حول من يتحمل مسؤولية قضية معينة، فإن الدستور الوطني المؤقت يقضي بأن تنشئ هذه الحكومات لجنة لحل هذه المسألة. وفي نهاية المطاف، تتمتع المحكمة الدستورية بصلاحيات الفصل في هذه المنازعات وفقاً للمعايير المقررة. (مادة ٦٦ و III من الجداول D – E).

وتشمل المسؤوليات والمهام المحددة بشكل حصري للحكومة الاتحادية التالي: الدفاع والأمن وإدارة الحدود وحالة الطوارئ والجوازات والتأشيرات والهجرة؛ وتشارك الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات في التجارة والتخطيط الاقتصادي والتنمية. ومن ناحية أخرى، تتقاسم الولايات والمحليات عدداً من المسؤوليات مثل إدارة موارد المياه المحلية، والري الحكومي، والسدود؛ السياسة الصحية، والتعليم (الابتدائي، الثانوي، الحرفي)، والزراعة (الثروة الحيوانية، المراعي، الرقابة، خدمات الطب البيطري). تشترك جميع مستويات الحكومة في التجارة والتخطيط الاقتصادي والتنمية؛ وإقامة النظام العدلي والأمن عبر الشرطة والسجون.

وأشار عدد من الخبراء إلى التداخل في المهام والمسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة مما يؤدي إلى الالتباس والغموض (Jaregandi ٢٠١٥). وبالنظر إلى السلطات الواسعة النطاق للسلطة المركزية في الخرطوم، فإن التعديلات الدستورية الأخيرة قد عززت سلطة حكام الخرطوم (الحكومة الاتحادية) على باقي الولايات ومستويات الحكم المحلي في الحكومة.

يعاني السودان من تفاوت واسع في تقديم الخدمات سواء عمودياً (بحسب الاستهلاك) أو أفقياً (بين الولايات)، وأن كلا النوعين يشكلان حاجزاً أمام النمو الاقتصادي (Crowther et al. ٢٠١٤) وغالبا ما تم التلاعب باللامركزية للسماح للحكومة الاتحادية باستخدام المنح بطرق سلطوية في بسط نفوذها في الولايات. ووفقاً لكراوثر Crowther وآخرون، فإن أوجه التفاوت في الخدمات العامة تكتسب طابعاً مؤسسياً على نطاق واسع، كما يتضح من النطاق المتنوع للقدرات التنظيمية على مختلف مستويات الدولة، وأن هذا التفاوت كثيراً ما يتفاقم بسبب قيود الميزانية والقدرات المحدودة لحشد الموارد.

وتسلط الدراسة التي أجراها كراوثر Crowther وآخرون الضوء على أوجه التفاوت الأفقية الرئيسية: التفاوت بين المركز-الهامش، والفجوة بين الريف والحضر، والتفاوت على أساس الجنس. وفيما يتعلق بأوجه عدم المساواة

الرأسيّة، فإن الدخل والتعليم هما المحددان الرئيسيان. وترتبط أوجه عدم المساواة الأفقية والرأسيّة بأشكال مختلفة من الهويات الوطنية والإثنية في السودان، حيث يقدم الرعاية على أنهم من المرجح أن تكون لديهم مستويات دخل أعلى من غيرهم من الفئات.

إن تطبيق اللامركزية هو المسؤولية الرئيسية للحكومة المركزية. إن التنفيذ غير المقبول لأحكام ولوائح اللامركزية كما هو مقرر في الدستور الوطني المؤقت ساهم في نشوب الصراعات في الولايات والمناطق المتضررة بالفعل من الحرب، بل وقد يتسبب في نشوب المزيد منها مستقبلاً. كما أن هناك عدد من العوامل التي تساهم في نشوء التوتر بين المركز والأطراف (أو ما يعرف بالمركز والهامش)، وكذلك بين الولايات، بما في ذلك عدم وجود تحويلات مالية من الحكومة المركزية إلى الولايات، والافتقار إلى الشفافية في كيفية حساب هذه التحويلات وكيف يتم استخدامها في نهاية المطاف، مع وجود المحسوبية والتفضيل تجاه ولايات ومحافظين معينين. ومع ذلك، إذا ما نفذت اللامركزية على النحو الملائم وبما يتماشى مع اتفاق السلام الشامل والدستور الوطني المؤقت، فإنها توفر فرصة هامة للمصالحة وتنمية القدرات وتحسين الخدمات الاجتماعية والأمن، مما يساهم في نهاية المطاف في إبرام عقد اجتماعي مختلف في السودان. ولكي يحدث ذلك، لا بد من تجاوز بعض العقبات السياسية الأساسية، كما هو موضح أدناه.

## ٥,٢ الصراع السياسي حول اللامركزية والانتخابات

بعيداً عن مشاكل الإدارة والعلاقات المالية وتسييس عمليات اللامركزية المذكورة أعلاه، يعاني السودان من توتر عميق بين الحكومة المركزية والمناطق الإقليمية في الأطراف، مما يؤثر على مدى فعالية وتأثير تدابير اللامركزية. لقد شكل كلٌّ من اتفاق السلام الشامل وانفصال جنوب السودان ديناميكيات جديدة في البيئة السياسية في السودان، ولا تزال تداعيات هذه الأحداث تتبلور وتظهر مع الأيام. حيث تجري عملية إعادة تنظيم كبرى للقوات بين الطبقة السياسية في الشمال (إعلان باريس في أغسطس/آب ٢٠١٤؛ نداء السودان ديسمبر ٢٠١٤). فضلاً عن ذلك فإن موجة المنافسة المحتمدة حول من يحوز سلطة الدولة تُرى بوضوح في الفصائل المختلفة داخل الحزب الحاكم، حزب المؤتمر الوطني.

يمكن أن تساعد ديناميكيات العلاقة بين مركز في السودان والهامش على تفسير بعض تعقيدات عمليات/اتفاقات السلام بالإضافة إلى الوضع الانتقالي المتكلس في السودان. فعلى سبيل المثال، لطالما استخدم مركز السودان القوانين لتوليد الإيرادات (الجبايات) وإعطاء الأولوية في النفقات للأنشطة التي تفيد النخبة الحاكمة المركزية. وقد دفع نظام الإنقاذ الحالي هذا الأمر إلى أقصى درجة باستخدام تحويلات من الحكومة المركزية، لدعم نظام حكم جديد يكون فيه السياسيون المحليون والإقليميون بمثابة أدوات للعب من قبل سياسي المركز. الترتيبات المالية (بما في ذلك نظام التنسيق الضريبي) التي يتسم بها النظام الاتحادي في السودان اليوم هو نتيجة مجموعة من العوامل:

١. تسوية سياسية بين السياسيين في المركز والنخب الإقليمية (في الهامش) الطامحة و/أو الحالية،

٢. الترتيبات والتحالفات السياسية المتذبذبة والمؤقتة لمحاربة المتمردين أو تحسباً لتشكيل ائتلافات انتخابية (يتضح هذا من سرعة تغيير الولاة والمسؤولين في بعض الولايات الطرفية)،

٣. مقاومة متنامية من جانب المحليات (أصغر وحدات الحوكمة) للتأكيد على سلطتها في اتخاذ القرار فيما يتعلق بالميزانية والحوكمة.

وتتطلب طبيعة التسوية الحالية بين المركز والولايات أن يفوض الساسة المحليون السلطة المالية إلى الرئيس أو يمتنعون عن استخدام مجموعة الصلاحيات القانونية التي يتمتعون بها وفقاً للدستور أو الاتفاقيات السلام، في مقابل المحسوبية من البيروقراطيين في المركز، أو الوعود بمهن جذابة في الحكومة الاتحادية، أو المشاركة النشطة من جانب الحكومة الاتحادية في تنمية الولاية.

ولقد تم تيسير هذه التسوية من خلال القواعد المؤسسية والتنظيم السياسي المميز: حيث نجد حكم الحزب الواحد خلال الأنظمة العسكرية (كما هو الحال في فترة نيميري والإنقاذ-فريق التحرير) وتركيز السلطة السياسية في يد أحزاب سياسية معينة خلال الحكومات المتعددة الأحزاب (كما هو الحال في فترة الديمقراطيات في السودان-فريق التحرير). والواقع أن البيئة السياسية ومصالح الفاعلين الرئيسيين فيها قد جعلت هذا الوضع المؤسسي يفرض نفسه ذاتياً: فاللاعبون المحليون والوطنيون على حد سواء يستفيدون من هذا الوضع المؤسسي، ولذلك فهم على استعداد للالتزام به. والخاسر الرئيسي في هذا الوضع المؤسسي للحوكمة هو «وجود نظام فيدرالي حقيقي وفعال».

ومع ذلك، هناك عدم تطابق في مصلحة الحزب الحاكم في اللامركزية. فالسبيل الوحيد أمام الحزب الحاكم، حزب المؤتمر الوطني، لحماية سلطته هو عبر بناء قاعدة من الولاة الموثوق بهم الذين يدعمون النظام الحالي (على سبيل المثال، أحمد المجذوب في ولاية نهر النيل، طاهر إيلا في ولاية البحر الأحمر). فمن خلال توطيد العلاقات مع الوالي الذي يتمتع بقاعدة دعم محلية قوية، يحمي حزب المؤتمر الوطني نفسه أيضاً في الانتخابات الوطنية. إن حزب المؤتمر الوطني، وبالتالي الحكومة الاتحادية في المركز أيضاً، لا مصلحة له في بناء وتطوير حوكمة فيدرالية حقيقية، وذلك أن هذا يعني منح الوالي حكماً ذاتياً حقيقياً. قد يستسلم الوالي القوي لإغراء الانفصال عن الآلة السياسية لحزب المؤتمر الوطني إذا ما أملت السياسات الانتخابية ذلك، وهو الأمر الذي لا يرغب حزب المؤتمر الوطني في قبوله، كما اتضح من الصراع بين الحكومة الاتحادية ووالي القضارف في انتخابات عام ٢٠١٠.

أضف إلى ما سبق، أن إجراء انتخابات مفتوحة في نظام لامركزي يخلق تحدياً آخر أمام استغلال حزب المؤتمر الوطني للطريق التي يدار بها الصراع السياسي على المستويات الإقليمية والمحلية. فقد أصبحت القوى السياسية المحلية تشكك وتثير التساؤل حول مشكلة تركيز الموارد والسلطة على المستوى المركزي. باختصار، فإن ما شهده

١ كان والي القضارف يعتبر حاكماً قوياً، حيث كان لديه جمهور سياسي كبير في ولايته. لكن بعد مطالبته للحكومة المركزية في الخرطوم (حكومة المؤتمر الوطني) بأن تلتزم بالتحويلات المالية في وقتها المتفق عليه، أقالته الحكومة المركزية من منصبه.

السودان في السنوات القليلة الماضية يشير إلى أن التعددية السياسية تحفز وتقود إلى دعم أجندة اللامركزية. أما هيمنة أو سيطرة أي حزب سياسي منفرد على النظام السياسي فإنها تتناقض جوهرياً مع اللامركزية المالية. أيضاً، فإن الانتخابات والتعددية الحزبية على مستوي الحكومات المحلية ستؤدي إلى زيادة الطلب على نقل السلطة على الموارد المستويات العليا إلى المحليات، إلى الدرجة التي قد يدعو فيها حتى أنصار المركزية في نهاية المطاف إلى اللامركزية، والفيدرالية، والاستقلال المحلي.

### ٥,٣ العلاقات بين المركز والولايات في لحظة حاسمة: هل نحو أمام نظام سياسي دستوري جديد؟

أدى تقرير مصير جنوب السودان وانفصاله في العام ٢٠١١ إلى قيام دولتين كلٌّ منهما تدار من قبل حزب واحد: السودان تحت إدارة حزب المؤتمر الوطني وجمهورية جديدة في جنوب السودان تحت إدارة الحركة الشعبية لتحرير السودان. وقد أنهى انفصال جنوب السودان فعلياً سلطة الدستور الوطني المؤقت لعام ٢٠٠٥. والآن يتعين على كل حزب من هذين الحزبين أن يسعى إلى إيجاد أشكال جديدة من الشرعية.

وإذا نحينا المناقشات الدستورية القانونية جانباً، فقد كان من الواضح في السودان أن الضغوط المطالبة بالتغيير والتي عززها «تأثير الجوار» الذي خلفته ثورات الربيع العربي، إلى جانب تضاؤل الربيع النفطي، أرغمت الحكومة التي يقودها حزب المؤتمر الوطني في الخرطوم على التلاعب بخطاب التغيير في محاولة للإبقاء على قبضتها على السلطة (El-Badawi and Makdisi). وبناء على ذلك، يمكن تمييز نمط مختلف في العلاقات بين المركز والولايات خلال الفترة الممتدة من ٢٠١١ وحتى ٢٠١٥. والآن بعد أن تخلصت النخب الحاكمة في الخرطوم من عبء جنوب السودان، تحولت إلى التعامل مع بقية ولايات السودان من خلال التأكيد على هيمنة المركز في الخرطوم والذي تسيطر عليه أوليغارشية مع التأكيد والسعي لفرض الشريعة من دون «دغمسة» أي تطبيق هذه الهيمنة وهذا الفرض من دون أي تنازلات أو خضوع لمصالح الولايات والمناطق الأخرى<sup>١</sup>. تتناول وتناقش كثير من الدراسات والأدبيات الدور الحاسم الذي تلعبه المناطق المحلية في تشكيل السياسة الوطنية وتغيير النظام في السودان (Sørbrø and Abdel Ghaffar ٢٠١٣). في هذا السياق، من المهم الإشارة إلى أن السودان قد دخل مرحلة جديدة بعد انفصال جنوب السودان، حيث تحولت العقبة الرئيسية التي تعترض المنافسة الطبقيّة السياسية في الوسط إلى مسألة إصلاح العلاقة بين المركز والمناطق/الولايات<sup>٢</sup>. وربما أكثر من أي وقت مضى، لا يمكن لنظام الإنقاذ أن يستمر دون التحالف الفعال مع النخب الإقليمية. وقد أشارت الأحداث الأخيرة إلى أن التهديد الذي يهدد قبضة الرئيس البشير وحزب المؤتمر الوطني على السلطة ينبع من التمرد في المناطق/الولايات بقدر ما هو ناشئ عن انتفاضة المدن.

١ يشير مصطلح «تمكين» إلى السيطرة الكاملة للإسلاميين على كل من الموارد الصلبة والناعمة (El-Badawi and Makdisi ٢٠١٦) حيث يتم مصادرة ثروات المعارضين واستبعادهم من السلطة السياسية.

٢ لتعزير حكمهم، أبرمت النخب في المركز دائماً صفقات مع النخب الإقليمية والتمرديين.

## ٥,٥ النخبة الإقليمية تحولت إلى زبائن clients: المركز يتلاعب بحكومات الولايات

على الرغم من نموذج انفصال جنوب السودان قد لا يكون قابلاً للتكرار في أجزاء أخرى من البلاد، إلا أنه شجع الحركات السياسية والتمردية الإقليمية في موقفها ومبادراتها التمردية في مواجهة استبداد المركز/الوسط. وفي حين أن التمرد المسلح قد لا يكون فعالاً الآن كما كان عليه قبل عام ٢٠٠٥، فإن التوغل العسكري لحركة العدل والمساواة وهجومها العسكري على العاصمة الخرطوم في العام ٢٠٠٨ وتوغل الجبهة الثورية السودانية في كردفان عام ٢٠١٢ يقدمان تذكيراً بأن ميزان القوى قد يتغير.

بيد أن قيادة الإنقاذ تمكنت من التلاعب بمسار الأحداث باستخدام خطاب «الحوار الوطني» لتشتيت انتباه قوى المعارضة، وكسب الوقت والحفاظ على قوتها. والأهم من ذلك، عززت التعديلات الدستورية التي أجريت في كانون الثاني/يناير ٢٠١٥ سلطة الحكومة المركزية على باقي الولايات عبر اعطاء رئيس الجمهورية صلاحيات تعيين ولاية الولايات، كما منحت التعديلات الحكومة المركزية السيطرة المباشرة على الموارد الطبيعية في جميع أنحاء البلاد، وهي صلاحيات كانت موكلة في الماضي إلى ولاية الولايات. وإذا تساوت كل الأمور، فيبدو أن عاملين حاسمين يبرزان كعاملين بالغي الأهمية في تشكيل علاقات المركز/الوسط بباقي الولايات: الأول، سيطرة الولايات على مواردها الخاصة (بما في ذلك الإيجارات والإيرادات من الأراضي والذهب والنفط وغير ذلك من الموارد الطبيعية)، والثاني، التمثيل العادل للولايات في هياكل السلطة الوطنية في السودان. وقد استهدفت التعديلات الدستورية بالضبط هذان العاملان اللذان قد يشكلان خطراً محتملاً لبقاء واستمرارية حكم الإنقاذ في حال طبقت هذه العوامل على الأرض. وترد أدناه بإيجاز الآثار المترتبة على ذلك بالنسبة للعلاقات بين المركز/الوسط بباقي الولايات.

وتحت وابل من الدخان الناجم عن «الإصلاح» والاستخدام الفعال للتعديلات، نجح المركز في إعادة توزيع وتحويل الولاية من ولاية إلى أخرى، وذلك على ما يبدو بهدف كبح الميول المتصاعدة لتحقيق استقلال لهذه الولايات والأطراف عن المركز/الوسط. ولكن السبب الحقيقي يكمن في الغالب في مصلحة المركز في تقويض رأس المال السياسي لهؤلاء الولاة الذين بنوا بالفعل قاعدة دعم قوية بين «مواطنهم».

## ٥,٦ التعديلات الدستورية و آثارها

في حين أنه من السابق لأوانه تقييم التأثير الكامل للتعديلات الدستورية، يبدو أن القيادة السياسية الحالية في السودان نجحت في تسجيل أكثر من نقطة ضد منافسيها الداخليين في حزب المؤتمر الوطني والنخب الحاكمة الإسلامية. ويبدو أن التعديلات قد استخدمت بفعالية كتكتيك قصير الأجل لمنع القادة المحليين والإقليميين من بناء رأس المال السياسي والصعود كقادة وطنيين من خلال العملية الدستورية.

كما أن الأفاق ليست مشرقة لزعماء حركات التمرد أيضاً. فقد أدت نتائج انتخابات عام ٢٠١٠ في جنوب كردفان والخرطوم التي قوضت اتفاق نافع-عقار الموقع بين الحكومة المؤتمر الوطني والحركة الشعبية لتحرير السودان-قطاع

الشمال في أديس أبابا في عام ٢٠١١، وذلك أن نتائج الانتخابات أثبتت فقدان الحركة الشعبية لتحرير السودان-قطاع الشمال لقدرتها على التأثير المباشر وكسب التأييد من الناخبين في دوائرها في البلاد. ومع ذلك، فإن التطورات الأخيرة التي جمعت الحركة الشعبية لتحرير السودان-قطاع الشمال مع حزب الأمة قد تُمهد الطريق أمام تحالفات سياسية أو انتخابية في المستقبل.

ومن السابق لأوانه أن نستنتج ما إذا كان الاقتتال الداخلي داخل حزب المؤتمر الوطني قد خلف أثراً سلبياً على السياسيين الإقليميين وعلى صعيد ولاية الولايات الذين تمكنوا من بناء رأس مال سياسي في ولاياتهم أو مناطقهم<sup>١</sup>. فقد يؤدي نقل وتحويل الولاية من الولايات التي شيّدوا فيها قاعدة دعم إلى ولايات تعاني من مشاكل مزمنة إلى تقويض سلطاتهم، أو قد يؤدي إلى تمهيد الطريق لظهور أولئك الولاية كقادة وطنيين أكفاء، في حالة نجاحهم في التعامل مع المشاكل المزمنة في الولايات التي نُقلوا إليها<sup>٢</sup>.

ومع ذلك، هناك أدلة على أن السياسة المحلية قد ولدت ديناميكيات تجعل من الصعب على حزب المؤتمر الوطني إجبار السياسيين الطامحين على التزام خط وأوامر المؤتمر الوطني، على سبيل المثال، الوالي كرم الله في ولاية القضارف، والوالي عبد الباقي في ولاية المناقل، والوالي برطم في ولاية دنقلا. حيث استطاع بعض هؤلاء القادة المحليين والولائيين من الترشح كمرشحين مستقلين والفوز بمقاعد في البرلمان في انتخابات نيسان/أبريل ٢٠١٥، راسمين بذلك مسافة معينة تفصلهم من حزب المؤتمر الوطني، ولكن دون الانفصال عن سياسات حزب المؤتمر الوطني أو خطه العام السياسي.

## ٥,٧ العلاقات المستقبلية بين المركز والولايات

وتراوحت وجهات النظر المتنافسة بشأن العلاقات المستقبلية بين المركز والولايات من الدعوات المباشرة إلى تقرير المصير في مناطق دارفور وجبل النوبة والنيل الأزرق إلى مفاهيم تُمازج (المنطقة الحدودية) بين السودان وجنوب السودان إلى فكرة «السودان الثالث»، بما في ذلك الأراضي الحدودية المتأثرة بالنزاع بين السودان والسودان (Sørbo) and Abdel Ghaffar Ahmed (٢٠١٣). كما يعتقد البعض أن البلاد في طريقها إلى التفكك الكامل. بعد التعديلات الدستورية التي أجريت في كانون الثاني/يناير ٢٠١٥، تم تعليق المشاورات الشعبية في جنوب كردفان والنيل الأزرق، وتباطأ تنفيذ اتفاق الدوحة للسلام الموقع في العام ٢٠١١ في دارفور، على الرغم من أن الحوار الوطني الموعد كان من المفترض أن يصنع نظام حكم سياسي ودستوري جديد في البلاد. مع كل ذلك، فلا تزال ديناميات فترة ما بعد انتخابات عام ٢٠١٥ تتكشف تدريجياً. يبدو أن حزب المؤتمر الوطني ليس مستعداً بعد لتحمل التكلفة التي يتطلبها الحوار

١ من العوامل المهمة في اختيار والي الجديد، الدعم والولاء الكاملين للرئيس البشير والابتعاد عن فصيلي علي عثمان طه ونافع علي نافع داخل حزب المؤتمر الوطني السوداني.

٢ تتمثل العملية الطبيعية في الأنظمة الديمقراطية في أن يثبت القادة مهاراتهم أو مواهبهم على المستوى المحلي ومستوى الولاية قبل أن ينتقلوا إلى المستويات الوطنية.

الوطني الحقيقي، ويبدو أن خيار التوصل إلى تسوية سياسية مع المعارضة الشمالية مع التوصل إلى درجة من التكيف مع جماعات المتمردين المسلحة، هما أمران بعيدان في الوقت الراهن.

## ٦. الاستنتاجات الختامية و آفاق المستقبل

### ٦،١ الاستنتاجات الختامية

يؤكد هذا البحث ما خلصت إليه دراسات أخرى (El Shibly ٢٠١٣) أن المركز في السودان يظل الحَكَم النهائي عندما يتعلق الأمر بتوزيع الموارد الاقتصادية والسياسية بين المركز والولايات والمناطق المحلية. وتظل السيطرة الاقتصادية والتحويلات المالية في السودان مركزية نسبياً. ويتجلى ذلك في النظام الضريبي السوداني، المجزأ والمفكك، والذي يُطبق بشكل غير متساو، والذي يعاني من إعفاءات واسعة النطاق. أيضاً، لا توجد علاقة منهجية بين التحويلات الفعلية إلى الولايات والحد من الفقر. وقد ازدادت النفقات الحكومية على الولايات (أي إضفاء الطابع اللامركزي على النفقات الحكومية) في الوقت الذي انخفضت فيه الإيرادات التي تولدها/تحشدها هذه الولايات ذاتياً، كما لا يوجد نظام عادل ومُنصف لتحقيق المساواة المالية وسد الفجوة المالية بين الإنفاق وحجم الإيرادات في الولايات. وأخيراً، هناك تفاوت بين مسؤوليات الإنفاق وتخصيص الإيرادات.

إن السمات السائدة لنظام الحوكمة في السودان لا تتبنى اللامركزية السياسية والمالية الحقيقية. وهناك عدم توافق بين اللامركزية المالية وطبيعة البيئة والمؤسسات السياسية القائمة. ويستند هذا الاستنتاج على النقاط التالية:

- تسيطر مجموعة صغيرة من النخبة الحاكمة على هياكل الحكم في السودان. فالنخبة الحاكمة تسيطر على الموارد الاستراتيجية وتبرأس الدولة بطرق تؤدي إلى الصراع مع المجموعات المجتمعية الرئيسية. وتهدد الإخفاقات الاقتصادية والسياسية مجتمعة الدولة السودانية بالتقسيم والتفكك. وعلاوة على ذلك، فإن انهيار وفشل مؤسسات الدولة والبيئة السياسية المستقطبة يهددان بمزيد من التفكك الإقليمي.
- وجود الاختلالات المالية الرأسية المرتفعة (vertical fiscal imbalances) أي الفجوات بين الإنفاق والإيرادات على مستوى الولايات) والاختلالات المالية الأفقية (horizontal fiscal imbalances) (ونقصد بها اختلالات حجم الفجوات بين الإيرادات والمنصرفات عبر الولايات) من الأسباب التي تجعل تخصيص التحويلات إلى الولايات يبدو منحازاً وغير عادل.
- فشلت المؤسسات على كافة المستويات في فرض الضرائب وزيادة العائدات وتوفير السلع والخدمات العامة المطلوبة، وخاصة في المناطق المهمشة التي تعتمد على مثل هذه التحويلات. وفي غياب التدابير اللازمة لتعزيز المساءلة، فإن العبء الضريبي يقع بشكل متزايد على عاتق الفقراء ويقل بشكل متزايد على عاتق الطبقات الغنية والمناطق المسيطرة. نجد أن الدولة في السودان تفتقر إلى آليات والقدرات التي تجعلها قادرة على وضع

ميزانية تراعى الفقراء pro-poor، وتناصر للسلام pro-peace، وتدعم الفئات المنتجة pro-productive، وتناصر المساواة بين الجنسين.

- الولايات والمحليات تتمتع بقدر محدود من الاستقلالية في اتخاذ القرارات المالية، كما أن المساءلة مفقودة. إن مسؤولي الحكومات المحلية ليسوا مسؤولين أمام دافعي الضرائب المحليين. كما أن النفقات الحكومية للمركز قد تركزت إلى حد كبير في المراكز الحضرية، التي استولت عليها النخب ذات الصلات السياسية. ويستمر هذا الأمر ليس فقط في حرمان وزيادة إفقار أبناء الريف، ولكن أيضا في إفقار شرائح كبيرة من الطبقة الوسطى في الأطراف.

## ٦,٢ آفاق المستقبل

لابد أن يكون النظام الفيدرالي مصمماً بشكل جيد حتى يكون فعالاً. في النقاشات حول الفيدرالية في السودان، موقف المجتمع المدني هو أن النظام الفيدرالي يجب أن يكون مرناً بما يكفي لتلبية مختلف مستويات الحكومة والقدرات المتنوعة للولايات (Salih ٢٠١٤). وعلاوة على ذلك، يجب تحديد الولايات التي تشكل الفيدرالية نتيجة لدراسات شاملة تثبت جدواها. على سبيل المثال، يؤكد مركز الأيام للدراسات الثقافية والتنمية أن الفيدرالية لابد أن يكون لها ولايات أقل عدداً، وأن تحديد عدد الولايات وحدودها لابد أن يشتمل على معايير محددة بوضوح بحيث تمتلك موارد كافية للوفاء بالتزاماتها. هذا الطريقة في التقسيم والترسيم ستتيح للولايات أن تصبح كيانات قابلة للحياة، اقتصادياً واجتماعياً على حد سواء (Salih ٢٠١٤). إن إصلاح واقع التفاوت واللامساواة الحالي وغياب الشفافية وتصاعد التوتر بين الولايات في السودان يتطلب إنشاء نظام مختلف في طريقة جمع/حشد الموارد، وتخصيص الموارد، ومشاركة الموارد. وقد طلب المجتمع المدني وأحزاب المعارضة السياسية في السودان أن تتم عملية وضع الدستور السوداني الجديد عبر عملية تشاورية على أمل الاستفادة من هذه العملية كأداة للمصالحة الوطنية. ومع ذلك، تُفضل الحكومة السودانية الحالية أن يقوم خبراء بعملية صياغة الدستور مع وجود مشاركة ومشاورات محدودة. كما يبدو أن عدم إحراز تقدم في العملية الدستورية يعيق الحوار الوطني الشامل.

تكشف أوجه القصور في الإطار القانوني لتحقيق اللامركزية في السودان عن وجود اضطراب وعدم اتساق على مستوى الولايات بشأن دور الحكومة المحلية. ويتجلى ذلك أيضاً في التناقض وعدم الاتساق بين أحكام دستور السودان والدستور الوطني المؤقت للعام ٢٠٠٥. وتتعلق هذه التناقضات أساساً بانتخاب أعضاء المجالس المحلية والمسائل المتعلقة بإدارة الموارد المالية (Ali ٢٠٠٨، ١٢-١٤).

لن تعمل اللامركزية كنهج سياسي في السودان ما لم يتم دعم القوانين والأحكام الدستورية التي تفوضها بتدابير داعمة أخرى في مجالي الاقتصاد والسياسة. وتشمل هذه الإصلاحات إصلاح الهياكل التي تتيح التنافس بين ممثلي

الحكومة على جميع مستويات الحكومة. إن خلق مثل هذه المنافسة الانتخابية من شأنه أن يحفز الاستجابة للناخبين، والانتخابات في حد ذاتها من الممكن أن تعمل على خلق الحوافز للسياسة للتركيز على توفير المنافع العامة، والابتعاد عن نموذج الحكومة المركزية القابضة، والحفاظ على التوازن المالي بين المركز والولايات. ففي تلك البيئة الانتخابية، تكون الخيارات الاستراتيجية للسياسيين تجاه السياسة تملها المطالب التي تفرض عليهم من قبل ناخبهم وطبيعة تحالف الدوائر الانتخابية الضروري للفوز بالانتخابات. وتحدد هذه الأخيرة بالقواعد المؤسسية التي تنظم اختيار المسؤولين وعدد المجموعات التي تسعى إلى الحصول على مناصب. أما إذا كانت البيئة السياسية تتصف بالمنافسة الانتخابية محدودة، فمن المرجح أن يميل مسؤولو الحكومات المحلية إلى الانضمام إلى شبكة الزبائنية التي يديرها الحزب الحاكم، بدلاً من تشكيل أحزاب معارضة خاصة بهم.

فقد نشأ إجماع عام على أن الانتخابات المحلية التنافسية تحث الحكومات المحلية على التصرف «باستجابة وفاعلية» لمطالب السكان المحليين. ويرتبط هذا عادة بزيادة الكفاءة في تخصيص الموارد، وانخفاض مستويات سوء الإدارة المالية والإهدار المالي، وزيادة الاستثمار في المنافع العامة. بيد أن الحكومات التي تعمل في بيئة سياسية مجزأة إلى حد ما أقل ميلاً إلى التأكيد على المنافع العامة وممارسة الانضباط المالي. وبالتالي فإن تأثير اللامركزية المالية والسياسية على طرق وضع السياسات العامة وعلى الإدارة المالية يتوقف على نوع نظام الأحزاب المحلية الذي سيتطور بعد تطبيق اللامركزية.

وقد يعمل النظام اللامركزي أيضاً على تعزيز نظام الحكم الديمقراطي الفعال. إن صنع السياسات عبر مستويات محلية لامركزية وتحقيق المحليات لعائدات ذاتية التوليد من شأنه أن يخلق الحوافز للحكومات للتنافس مع المحليات الأخرى على الاستثمار في الخدمات العامة، وبالتالي خلق بيئة سياسية تكافئ من يقوم بسرعة الاستجابة وابتدع في حلوله وسياساته، وهو مما يساهم في خلق «سباق إلى القمة». أيضاً، تسمح عملية صنع السياسات على مستويات محلية لا مركزية للمجالس المحلية بالحصول على مزيج من الحلول والخدمات التي تناسب حاجتها بدلاً من أخذ الحلول والأنظمة التي ينتجها النظام السياسي بشكل موحد في كل أنحاء البلاد دون مراعاة الاختلافات والاحتياجات المحلية، وهو ما سيخلق تطابق واتساق بين نوعية السياسات المطلوبة لمعالجة التحديات وبين السياسات التي ستنفذها المحليات. ومن خلال تقريب الحكومة من المواطنين، فمن الممكن أن تعمل اللامركزية على تعزيز شفافية الحكومة. أيضاً، يجادل الكثيرون بأن اللامركزية السياسية والاقتصادية تعمل كوسيلة لتعزيز الديمقراطية من خلال توفير سبل الوصول إلى السلطة للجهات السياسية الجديدة الفاعلة، كما تساهم في زيادة نفوذ المجتمع المدني وقدرته التنظيمية، وتوسيع الثقة في الحكومة.

وأخيراً، تتيح اللامركزية، من خلال تفويض عملية سياسات التخطيط إلى الوكالات والمجالس المحلية، لصانعي السياسات إمكانية إدماج الخبرات المحلية على نحو أفضل في عملية تصميم السياسات وتعزيز ملكية واحتفاء المواطنين للسياسات الناتجة عن ذلك الاندماج بين الصنع السياسات والمعرفة المحلية. ونتيجة لهذا فإن المؤسسات

المالية الدولية وغيرها من الجهات المانحة تدعو على نحو متزايد إلى تفويض عملية صنع السياسات إلى وحدات ولائية ومحلية.

بالرغم من أن التحويلات المالية من المركز للحكومات المحلية في السودان كانت في ازدياد ملحوظ في العقد الماضي، في حين كانت العائدات التي تولدها/تحشدتها هذه الحكومات المحلية ذاتياً كانت في انحدار. لذلك يجب على الحكومة المركزية في السودان تنظيم هذه التحويلات المالية عبر وضع معايير أكثر بساطة وشفافية لإدارة عملية تخصيص الموارد، وعلى الحكومة كذلك تكثيف جهودها لتوفير الحوافز والمساعدة للحكومات الولايات والحكومات المحلية لتعزيز وزيادة قدرتها على توليد الإيرادات ذاتياً. وبهذه الطريقة، تستطيع الولايات والحكومات المحلية في جميع أنحاء البلاد تطوير الموارد التي تحتاج إليها للانخراط في عملية حقيقية لتحقيق اللامركزية.

### ٧. المراجع:

Abusin, Ahmed I. and Mahmoud Abbakr. 2006. Local Government in Federal Sudan, in El-Battahani, A. (ed) Local Government, Federalism and Peace in Sudan, Khartoum, University of Khartoum and Friedrich Ebert Foundation

Ahmed, AbdelGhaffar M. 2013. Changing Dynamics in Borderlands: Emergence of a Third Sudan?, in Sorbo, Gunnar and AbdelGhaffar M. Ahmed (eds) Sudan Divided: Continuing Conflict in a Contested State. New York: Palgrave MacMillan.

Al-Asam, M. 1983, Local Government in Sudan, Khartoum, Sudan Bookshop.

Al-Asam, M. 2006. Local Governmance and Intergovernmental Relations in Sudan Constitution of 2005 in El-Battahani, A. (ed) Local Government and Federal and Peace in Sudan, Khkartou, Friedrich Ebert Foundation and Khartoum University Press.

Al-Asam, M. 2016. Personal communication. Khartoum. Ali, Ali Abdel Gadir. 1990. Min al-taba'iyahila al-taba'iyah: Sunduq al- Naqd al-Dawliwa-al-iqtisad al-Sudani [From Dependency to Dependency: The International Monetary Fund and the Sudanese Economy]. Cario, Dar el-Mustagbal al-Arabi.

Ali, Ali Abdel Gadir, and Atta El-Battahani. 2011. "Sudan: Colonial Heritage, Social Polarization an the Democracy Deficit." In Democracy in the Arab World: Explaining the Deficit, edited by Ibrahim Elbadawi and Samir Makdisi, 310-282. London: Routledge.

Ali, Omer Awadalla. 2008. Local Government in Sudan during the Interim Period – Inputs from Switzerland. Khartoum, May 2008. Pages 9-7

Awad, Mohamed Hashim. 1967. Al-FasadwaNazam al-Hukum fi al- Sudan [Corruption and Governance in Sudan]. Khartoum: Khartoum New Printing Press.

Caldeira, Emilie. 2012. "Does the System of Allocation of Intergovernmental Transfers in Senegal Eliminate Politically Motivated Targeting?" *Journal of African Economies* –167 :(2)21 191.

Candela, Isabel. 2013, Decentralization in Sudan: An Overview, memo. Unpublished

Connerley, E., Eaton, K., and Smoke, P. (2010). Making decentralization work: democracy, development and security.

Boulder, Colorado: Lynne Rienner. Crawford, G. (2008). Decentralisation in Africa: a pathway out of poverty and conflict? Amsterdam University Press.

Crook, R. C. and Manor, J. (1998). Democracy and decentralisation in South Asia and West Africa: participation, accountability and performance. Cambridge: Cambridge University Press.

Crowther, Naomi, Keisuke Okamura, Chandni Raja, David Rinnert, and Ella Spencer. 2014. "Inequalities in Public Services in the Sudan: Using a Perceptions-informed View to Drive Policy in Education, Health and Water Provision." LSE Master of Public Administration (MPA) Capstone Report, March 13. [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a089b8e5274a27b200021d/-61240Capstone\\_DFID\\_Final\\_Report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a089b8e5274a27b200021d/-61240Capstone_DFID_Final_Report.pdf).

Dickovick, J. T. and Wunsch, J. S. (2014). Decentralization in Africa: the paradox of state strength. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

El-Battahani, Atta. 2011. *Azimat al-Hum fi al-Sudan* [Governance Crisis in Sudan]. Khartoum: Khartoum University Press.

El-Battahani, Atta. 2013. The Post-Secession State in Sudan: Building Coalitions or Deepening Conflicts, a chapter in Gunnar Sorbo and Abdelgaffar M. Ahmed (eds) *Sudan Divided: Continuing Conflict in a Contested State*, Palgrave Macmillan, New York, pp44–25.

El-Battahani, Atta. 2016. Transition to Democracy in the Post2011- Sudan: A Dismembered State Navigating through Uncertainties, El-Badawi i., and Makdisi, S., (eds) *Democratic Transitions, In the Arab World*, CUP, 2016.

El Shibly, Mekki, 2003. Assessment of the Existing Inter-Governmental Fiscal Transfers System in Sudan, delivered at the Round Table organized by UNDP Sudan in Collaboration with the Ministry of Finance and National Economy entitled "The Need for a well Functioning Fiscal Transfer System for Pro-Poor Growth and Poverty Reduction in Sudan – Global Lessons Learned", Khartoum - UNDP Sudan.

El Shibly, Mekki M. 2013. "Fiscal Transfers: Towards a Pro-poor System." UNDP Sudan policy paper, 23 October 2013. Khartoum: UNDP Sudan.

Federal Government Chamber (diwan al-Hukm el-Itihadi). 1997. Annual Report.

Falleti, T. G. (2010). Decentralization and subnational politics in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press.

Geiger, Michael, MosllemAlamir, and Toru Nishiuchi. 2013. "Sudan Economic Brief: A review of the 2013 Annual Budget." Sudan Country Economic Brief, issue no. 01–2013, May. Washington: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/587931468166765244/pdf/revised07906900Box0382076B00PUBLIC0.pdf>.

Grindle, M. S. (2007) Going local: decentralization, democratization, and the promise of good governance. Princeton, NJ: Princeton University Press

Harir, Sharif and TerjeTvedt, eds. 1994. Short-Cut to Decay: The Case of the Sudan. Uppsala: NordiskaAfrikainstitutet.

Howell, John. 1974. Local Government and Politics in Sudan. Khartoum: Khartoum University Press.

Ibrahim, Abdul-Rahman Abbakar. 1985. "Regional Inequality and Underdevelopment in Western Sudan." Ph.D. diss., University of Sussex, Sussex, UK.

Jaregandi, Ali. 2015. Fiscal Federalism Institutional Reform, Unicons: Sudan.

Niblock, Timothy. 1987. Class and Power in Sudan: The Dynamics of Sudanese Politics, 1985–1898. London: Macmillan.

O'Brien, Jay. 1986. "Understanding the Crisis in Sudan." Canadian Journal of African Studies 279–275 :(2)22.

Ribot, Jesse C. 2002. Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation. Washington: World Resources Institute. [http://commdev.org/userfiles/files/1076\\_file\\_13.pdf](http://commdev.org/userfiles/files/1076_file_13.pdf).

Salih, Mahgoub Mohamed. 2014. Studies in the Constitution of Sudan, Khartoum, AlAyam Center for Cultural Studies & Development.

Shouk, Ahmed Ibrahim Abu. 1998. "Kordofan: From Tribes to Nazirates." In Kordofan Invaded: Peripheral Incorporation and Social Transformation in Islamic Africa, edited by Endre Stiansen and Michael Kevane, 143–120. Leiden: Brill.

Sorbo, Gunnar and Abdel Ghaffar M. Ahmed (eds) Sudan Divided: Continuing Conflict in a Contested State, Palgrave Macmillan, New York

Sudan Governemnt. 1960. Report of the Commission on Coordination Between the Central and Local Government. Khartoum: Government Printing Press.

Sudan Government, 1982. Government Finance statistics Year Book, vol. VI.

Teraifi, al-Agab Ahmed. 1987. Decentralization in Sudan, Oxord, Oxford University Press.

Umbadda, Siddig. 2014. "Maintaining Stability (after Political Conciliation): Institutional Reform and Required Economic Policies." Consultation Meeting on Institutional Reform in Sudan, Workshop organized by Sudan Democracy First Group, Nairobi.

UNDP. 2013. Round Table organized by UNDP Sudan in Collaboration with the Ministry of Finance and National Economy entitled "The Need for a well Functioning Fiscal Transfer System for Pro-Poor Growth and Poverty Reduction in Sudan – Global Lessons Learned"Khartoum - UNDP Sudan.

Weber, Max. 1946. "Politics as a Vocation." In From Max Weber: Essays in Sociology, translated and edited by Hans Gerth and C. Wright Mills. New York: Oxford University Press.

Word Bank. 2014, Sudan: State-level Public Expenditure Review, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Africa Region, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/.../ BackgroundOpapers.pdf>