



إصلاحات في نظام الموازنة العامة
في الدستور السوداني

د. سامي عبد الحلیم سعید



مقدمة

تُقاس المظاهر الحضارية لأي دولة، بمدى الضبط الإداري والمالي لمؤسساتها ومرافقها العامة، وانعكاس ذلك على المواطنين من خلال التبدل الإيجابي، المستمر، في حياتهم. هذا المظهر الحضاري يعكس حالة الاقتدار والمكنة في توزيع المسؤوليات الإدارية وبالتالي مراقبة سير عملها بما يكفل تحقيق الأهداف العامة للدولة.

تلعب الرقابة على الموازنة العامة، والمؤسسات العاملة بموجبها، دوراً محورياً في احترام السلطة التنفيذية للمساءلة من قبل المؤسسات التشريعية والمواطنين، لأنها تعمل على ضمان شفافية العمليات المالية التي تجريها الحكومة. والرقابة على المال العام لا تشمل فقط العمليات المحاسبية، والمراجعات المالية المجردة، بل أيضاً تشمل جودة ونوعية إدارة المرافق العامة وأنشطتها.

والموازنة العامة تعني بتخطيط الإنفاق الحكومي في السنة المالية المعنية، وبالتالي تتضمن إجراءات التصرف في المال العام، لينعكس في صور خدمات عامة. والسودان بوصفه دول نامية، حيث تشكل الموارد الوطنية المتمثلة في الضرائب والجمارك والرؤوم - بجانب القروض والهبات والمنح، والصادرات - مصدر هام من مصادر الموازنة العامة وخطط الحكومة التنموية الاقتصادية والاجتماعية، فان مراقبة الموازنة العامة تستلزم توفر الشفافية في العمليات والإجراءات والقرارات الحكومية، وأن تتصف تلك الإجراءات والقرارات بالاقتصادية والكفاءة والفاعلية، بما يخدم الأهداف العامة للدولة، كل ذلك يتطلب توفير البيئة التشريعية المناسبة للمؤسسات العاملة في مجال مراقبة الانفاق من المال العام، بما يمكنها من القيام بالمهام الموكلة اليها بكفاءة واقتدار.

لقد عملت كثيرا ضمن منظومة من الخبراء غير الحكوميين لوضع اصلاحات تشريعية ومؤسسية في نظام الموازنة العامة في السودان، وهذه الدراسة عبارة عن تجميع لأفكار تكونت عندي سابقاً، وهي تجتهد من أجل تقديم مقترحات باصلاحات في الدستور السوداني، بما يفي بمتطلبات موازنة عامة، عادلة وشفافة، وذلك وفق ما يلي من محاور:

إصلاحات في نظام الموازنة العامة في الدستور السوداني

د. سامي عبد الحلیم سعید

1

أولاً: الموجهاة الدستورية :

لقد وضع الدستور السوداني العديد من الموجهاة للاقتصاد الوطني، و من المفترض ان تكون تلك الأحكام الدستورية هي الناظم الصارم للنظام الاقتصادي في السودان. تطرقت المادة العاشرة من الدستور على بعض الاحكام الخاصة بأهداف التنمية الإقتصادية، ومنها تحقيق أهداف الألفية للتنمية وضمان التوزيع العادل للثروة وتحقيق مستوي كريم من الحياة لكل المواطنين. و نصت المادة على أن تلتزم الدولة تحقيقاً لهذه الاهداف بتطوير الاقتصاد الوطني وحسن إدارته بغرض تحقيق الرخاء وزيادة الإنتاج وبناء إقتصاد كفاء معتمد على ذاتة وتشجيع السوق الحر ومنع الإحتكار. و من المهم ان تنعكس تلك الموجهاة الدستورية في النظام القانوني الذي يحكم نظام الموازنة العامة في الدولة.

و لقد نصت وثيقة حقوق الانسان الواردة في الباب الثاني من الدستور، لا سيما في الفقرة الثالثة من المادة ٢٧ على سيادة الاتفاقيات و المعاهدات المتصلة بحقوق الانسان و التي صادقت عليها جمهورية السودان، وهذه تشمل الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية المنصوص عنها في العهد الدولي للحقوق الإقتصادية والإجتماعية، و من ضمن ما يشمل ذلك الحق في مستوي معيشي كاف لكرامة الانسان، و هذا يشمل بالضرورة الحقوق في الصحة والتعليم والعمل، التي تسعى الدولة لتحقيق أعلى قدر ممكن منها حسب ظروفها الإقتصادية.

بحسب رأينا، انه من المهم أن يضمن الدستور السوداني تجذير الحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في الموازنة السنوية للدولة، لاتصال ذلك بالحق في ايجاد مستوى معيشي كاف لكرامة الانسان. كما يجب على الدستور السوداني، و من أجل تحقيق مستوى معيشي مقبول للسودانيين، إن يعمل على تخصيص موارد للوفاء بتلك الحقوق، بنسبة معلومة في الدستور.

ثانياً: المعايير

١- النزاهة و المساءلة :

نص الدستور السوداني الحالي، على مبدأ المحاسبية، حيث نصت المادة ٢٠٤ علي أن تلتزم كل مستويات الحكم بالإجراءات والمعايير المحاسبية المعتمدة و المساءلة للتأكد من تخصيص وإنفاق الأموال العامة وفقاً للموازنة المخصصة لمستوي الحكم المعين. كان من الاوفق ان يقوم الدستور بتفصيل أحكامه المتصلة بالاموال العامة، و ان لا يكتفي بالاحكام العامة، فعلى سبيل المثال،

إصلاحات في نظام الموازنة العامة في الدستور السوداني

د. سامي عبد الحلیم سعید

2

لم يتطرق الدستور الى إجراءات اقرار النزاهة، أو "إقرار الذمة المالية" و الذي يتضمن التصريح بالامتلاك بقصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية و الشؤون العمومية، و حماية الممتلكات العمومية، و صون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية. يُجدد هذا التصريح بشكل دوري و فور كل زيادة مُعتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي.

نصت المادة التاسعة في الفصل الرابع من قانون الثراء الحرام و المشبوه لسنة ١٩٨٩، على تقديم أقرارات الذمة المالية للمسؤولين الحكوميين، و أن لجنة برئاسة وزير العدل و عضوية أربعة يعينهم رئيس الجمهورية، تقوم بفحص إقرارات الذمة المالية. و من الملاحظ ان اللجنة التي تقوم بتلقي و فحص اقرارات الذمة المالية مكونة من اعضاء يعينهم رئيس الجمهورية، و لم يشترط القانون تمثيل السلطة القضائية و السلطة التشريعية في تكوين تلك اللجنة، فالرقابة على المال العام في الاساس من مهام السلطة التشريعية. و لتجاوز هذا التهاون في ضبط الموظفين العموميين، كان من الاوفق ان يتناول الدستور هذا الجانب بالتفصيل بدلا عن اغفاله بالمرّة

٢- الشفافية:

من خلال مبدأ الشفافية تتجسد العلاقة الديمقراطية بين الحكومة و المواطنين، من خلال النقاش الحر و المساءلة و المراجعة و التدقيق، و كذلك من خلال تقديم مستوى عالي من النزاهة و المصادقية من قبل الحكومة. من سمات الديمقراطية الدستورية، إنشاء أكثر من مركز للسلطات العامة، بالقدر الذي يمكن معه أن تراقب كل سلطة، السلطات الأخرى. و المواطن و بوصفه صاحب مصلحة، في طريقة الحكم المتبعة، و بوصفه ممول للخزينة العامة من خلال الضرائب، و من خلال تمكينه للحاكمين من إستغلال موارد الدولة، فإنه أيضاً يحتاج إلى طريقة لمراقبة الموازنة العامة و الإنفاق حتى يستطيع المشاركة برأيه و التيقن من أن إنفاق الأموال العامة يتم بطريقة صحيحة. الهدف ليس فقط تمكين المواطنين بل أيضاً تحسين أسلوب الإدارة و تشجيع التنمية و زيادة فعالية الخدمات التي تقدمها الحكومة.

تعزيز مبدأ الشفافية المالية و الإفصاح عن الموازنة العامة هو أحد ركائز اصلاح نظام حكم. و يُعلي الدستور السوداني لسنة ٢٠٠٥ و المعدل في عام ٢٠١٥، من المبادئ الأساسية للإفصاح و الشفافية و المساءلة. وللمرة الأولى في تاريخ السودان، يصدر قانون متخصص في عام ٢٠١٥ بخصوص حرية الحصول على المعلومات. و شفافية المالية العامة مهمة لتحسين القرارات الاقتصادية و المالية بالقطاعين العام و الخاص، و تعزيز المساءلة في تخصيص و استخدام الموارد العامة النادرة من خلال إشراك

إصلاحات في نظام الموازنة العامة في الدستور السوداني

د. سامي عبد الحلیم سعید

3



وتوعية المواطنين.

على الرغم من أهميتها البالغة، تظل الموازنة العامة في السودان واحدة من أكثر الوثائق القانونية صعوبة، وأبعدها عن المواطن غير المتخصص، والمتخصص على حد سواء، مما يُصعب من مشاركة المواطنين في صياغة السياسة الاقتصادية العامة للدولة. لذا من المهم ان يضع الدستور السوداني أحكاماً صارمة تلزم بها المؤسسات العامة المعنية بأمر الموازنة العامة، بأن تطبق مبدأ إتاحة المعلومات المتصلة بالموازنة العامة، و التي تضمن بدورها علانية اعداد الميزانية، وتنفيذها والابلاغ بنتائجها. و تفاصيل تلك الاحكام الدستورية قد تنزل في القوانين، وذلك من خلال ضمان تعزيز المبادئ التالية :

- عرض تقرير سابق عن الميزانية قبل تاريخ مناقشة واعتماد الميزانية السنوية وبوقت كافي ، مع بيان نوايا الحكومة الاقتصادية والمالية العامة في المدى المتوسط ، وإبراز مجموع الإيرادات والمصروفات والفائض أو العجز أو الدين العام ، وعرض مشروع الميزانية على السلطة التشريعية قبل بداية السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل واعتماد الميزانية قبل بداية السنة المالية .
- ينبغي أن يتاح للجمهور الإطلاع على الآثار المالية العامة التقديرية لجميع التشريعات المقترحة من الحكومة .
- ينبغي تصنيف المعاملات حسب الأنشطة أو المخرجات وحسب البرامج أو النتائج ، وينبغي أن تشمل وثائق الميزانية معلومات أداء تفصيلية مالية وغير مالية عن جميع المخرجات والأنشطة والبرامج على بيانات مقارنة عن سنوات سابقة .
- ينبغي عرض تقارير المصروفات والإيرادات الشهرية والربع والنصف سنوية في مواعيد محدد قانوناً على السلطة التشريعية .
- ينبغي إجراء مراجعة مستقلة للنتائج المتحققة بالقياس إلى جميع أهداف الأداء وعرضها على الجهات ذات الاختصاص في مواعيد محدد قانوناً .

ثالثاً: تعديلات مهمة لكفالة المراقبة على المال العام:

١- الرقابة البرلمانية :

كأحد أهم المبادئ التي يقوم عليها البرلمان بوصفه سلطة تمثيلية منتخبة من الشعب، تعكس ارادة الشعب، ان يقوم البرلمان

إصلاحات في نظام الموازنة العامة في الدستور السوداني

د. سامي عبد الحلیم سعید

4



بمراقبة أعمال السلطة التشريعية، وبالتالي في مراقبة التصرفات المالية للحكومة يعد احد اهم مهام البرلمان. و بالنظر لفاعلية المراقبة، من المهم أن تتمتع مؤسسات المراقبة بالاستقلالية التامة عن مؤسسات الانفاق الحكومي (السلطة التنفيذية)، لذا من المهم على البرلمان أن يضطلع بدور مباشر و حيوي في مراقبة السلطة التنفيذية في كل ما تقوم به من تصرفات مالية، وبالتالي من غير المتصور ان تتم الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة، بصورة فعالة و كفوءة، في ظل غياب الديمقراطية السياسية في البلاد.

تضمن الدستور السوداني، مبدأ المسؤولية التضامنية لمجلس الوزراء بما يضيفي سمة من سمات النظام شبه الرئاسي، و الذي فيه يكون الوزراء مسئولون مسئولية تضامنية و فردية أمام الهيئة التشريعية القومية عن أداء مجلس الوزراء القومي، مثلما يكونون ممسئولية فردية عن أدائهم. و قد نصت المادة ٧٤ على المسؤولية التضامنية للوزراء. وتشمل السلطة الرقابية للمجلس الوطني سلطة استدعاء الوزراء لتقديم تقارير عن الأداء التنفيذي للحكومة بصورة عامة أو لوزارات بعينها أو لنشاط معين، و جواز استجواب الوزراء عن أدائهم أو أداء وزاراتهم، و يجوز له أن يوصي لرئيس الجمهورية، في جلسة لاحقة، بعزل الوزير القومي إذا اعتبر فاقداً لثقة المجلس الوطني (المادة ٩١).

إلا إنه و في ظل سيطرة (الحزب الحاكم) حزب المؤتمر الوطني على الاغلبية العظمى من مقاعد السلطة التشريعية، كان من الصعب تطبيق مبدأ المسؤولية التضامنية لمجلس الوزراء، و بالتالي لم يجد هذا المبدأ طريقة لتفعيله من خلال التطبيق الدستوري.

٢- تكوين مفوضية وطنية لمكافحة الفساد :

تقضي المادة ٣٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ٢٠٠٥ بأن تتخذ الدول تدابير لضمان وجود هيئة متخصصة في مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون، وأن تُمنح الاستقلال اللازم حتى تؤدي وظيفتها بفعالية ودون أي تأثير لا مسوغ له. ووردت في الدليل التشريعي للاتفاقية ملاحظة بأن اختصاص مكافحة الفساد يمكن أن يُسند أيضاً إلى الهيئة ذات الاختصاص الوقائي المنصوص على انشائها في المادة ٦ من الفصل الثاني للاتفاقية والتي سبقت الاشارة إليها. و بالنظر للحالة السودانية، و كونه يحتل مركز متأخر في قائمة الشفافية العالمية، فان تكوين مفوضية لمكافحة الفساد، يعد أمر مهما في تأسيس نظام للموازنة العامة، و ذلك من زاوية ان هذه المفوضية تعمل على تفعيل مبدأ الرقابة المستقلة على الاجراءات المالية الحكومية. و من المهم

إصلاحات في نظام الموازنة العامة في الدستور السوداني

د. سامي عبد الحلیم سعید

للمفوضية ان تعمل بالتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني و الصحافة لما لهما من دور محوري في الرقابة، و ذلك لما تتمتع به تلك المؤسسات من استقلالية عالية عن الحكومة، و من المهم ان يؤسس هذا الدور للمنظمات الغير حكومية من خلال نص دستوري يدعم وجودها في النظام الرقابي لاضفاء الطابع الشعبي للمراقبة على تصرفات الحكومة المالية.

٣- تكوين مفوضية تخصيص الموارد:

تكتسب هذه المفوضية أهميتها، في كونها آلية لحماية النظام الفيدرالي، و لضمان المساواة بين مكونات الحكم الاتحادي في السودان، و الاسهام في التنمية المتوازنة، و مراعاة التباين في الموارد و مستويات التنمية بين الولايات، و المفوضية هي الجهة التي تعد مشروع قانون تخصيص الإيرادات، و قد جاءت الاشارة لهذه المفوضية في المادة ١٨٥ من الدستور.

و بحسب المادة ١٩٨ من الدستور، تم تحديد مهام و اختصاصات المفوضية، بأن تقوم بمراقبة المنح المخصصة من صندوق الإيرادات القومي لتحقيق المساواة، و التأكد من تحويلها في حينها لمستويات الحكم المعنية، و ضمان الإستخدام الأمثل للموارد و توزيعها و ضمان تحويل الإيرادات المخصصة للمناطق المتأثرة بالنزاع وفق الصيغ المتفق عليها، و كفالة الشفافية و العدالة عند تخصيص الأموال للأجهزة القومية و الولايات وفقاً للمعدلات و النسب المثوية التي ينص عليها الدستور.

إلا أن الدستور السوداني لم ينص على أن تنشأ تلك المفوضية بموجب قانون، و بالتالي تم تكوين المفوضية بدون ان تكون للمفوضية قانون تعمل بموجبه، و برغم ذلك، تكونت بموجب مرسوم جمهوري في العام ٢٠٠٥. كان من المفترض ان يسهم وجود قانون للمفوضية في الاستقلالية المالية للمفوضية، و يحدد آليات تكوينها و اجراءات تعيين الموظفين و حفظ حاساباتها و المعايير التي تستخدمها للقسمه بين مستويات الحكم. تتم قسمة و تخصيص الإيرادات بواسطة مفوضية تخصيص الإيرادات بناء على معايير يضعها خبراء تابعين للمفوضية، لكن هذه التخصصيات غير ملزمة عن وضع الموازنة العامة، و لا تعرض على الهيئة التشريعية القومية لاجازة تلك التخصصيات للموافقة عليها، او اسباغ الصفة التشريعية عليها.

ان المفوضية الحالية، و بسبب قصور في الاحكام الدستورية الناظمة لها، لا تسهم في حماية النظام الفيدرالي، بل انها - بصورتها تلك - تعمل على افراغ النظام الفيدرالي من مضمونه، و تؤسس على تعميق المركزية المالية. لذا من المهم ان يقوم الدستور الدستور بمعالجة هذه الجوانب.

إصلاحات في نظام الموازنة العامة في الدستور السوداني

د. سامي عبد الحلیم سعید

٤- ديوان المراجعة القومي:

و من الموضوعات المهمة التي يجب ان يقوم الدستور السوداني مراجعتها، الاحكام الدستورية المتصلة بديوان المراجع العام - صدر مؤخرا قانون المراجعة القومي لسنة ٢٠١٥ - نصت المادة ٤ (١) من قانون المراجعة القومي لسنة ٢٠١٥ على تعريف بالديوان بالقول (ينشأ ديوان مستقل يسمى ديوان المراجعة القومي، و تكون له شخصية اعتبارية و شعار و خاتم عام و له حق التقاضي باسمه).

من هذا التعريف يتضح بأن الديوان يتسم بصفتين: (الاولى) الاستقلالية، عن أجهزة الدولة الاخرى، و (الثانية) التمتع بالشخصية الاعتبارية، و هذه تتضمن أن يكون له شعار و خاتم عام و له حق التقاضي باسمه. و صفة التمتع بالشخصية الاعتبارية لم تكن واردة في القانون السابق لسنة ٢٠٠٧.

تعد الرقابة التي يقوم بها ديوان المراجعة، من أكثر أنواع الرقابة فاعلية وتتولى هذه الرقابة هيئة فنية مستقلة عن كل من الإدارة والسلطة التشريعي، و تتحصر مهمتها في رقابة تنفيذ الميزانية والتأكد من أن عمليات النفقات والإيرادات قد تمت على النحو الصادر به إجازة السلطة التشريعية وطبقا للقواعد المالية المقررة في الدولة وذلك عن طريق مراجعة حسابات الحكومة ومستندات التحصيل والصرف ومحاولة كشف ما تتضمنه من مخالفات ووضع تقرير شامل عن ذلك.

من أكثر الموضوعات حساسية، موضوع خضوع الاجهزة الامنية (البوليس - الجيش - و الامن) للرقابة المالية، لكونه يتطلب مراجعة موضوعات تتعلق بقدرات الاجهزة العسكرية والأمنية، و التي في أغلب أحوالها تكون سرية. و في بعض التجارب الدولية المشابهة، إستثنى القانون من المراجعة الاتفاقيات، وطلبات وعقود الشراء والتوريد للمهمات والأعمال ذات الصلة السرية، مثل مناقصات القوات المسلحة والشرطة، بالنسبة للمهمات والأعمال ذات الصلة السرية.

كان قانون حرية الحصول على المعلومات لسنة ٢٠١٥، قد حصن بعض الموضوعات السرية المرتبطة بالجيش و الامن من افشاء معلوماتها، و هذه الموضوعات وردت في قائمة مفتوحة من المعلومات جاء تحديدها في الفقرة (ج) من المادة ١٢ من القانون. و الجدير بالذكر أن القانون استخدم مصطلح (أسرار) و لم يستخدم مصطلح (معلومات) أو (موضوعات) حينما تكون متصلة بقطاع الأمن و الجيش. و إشتراط القانون لزوال صفة السرية عن تلك المعلومات أن يمر عليها فترة خمس سنوات عاماً.

و براءة الاتجاه الذي كرسه قانون حرية الحصول على المعلومات، نجد أن قانون ديوان المراجعة القومي لم ينص على أحكام قانونية تبين طريقة التعامل مع حسابات القطاع العسكري و الامني، و هي كما يبدو شائكة، كما أنها أيضاً لها مبرراتها الأمنية. و

إصلاحات في نظام الموازنة العامة في الدستور السوداني

د. سامي عبد الحلیم سعید

7

هذه من الموضوعات التي اثبتت التجربة صعوبة معالجتها بواسطة قانون، و كان من الافضل على الدستور ان يغطي هذا الجاني بحيث يعطي المشرع المبادئ الموجهة التي تساعده في فرض الرقابة المستقلة على اجهزة و مؤسسات السلطة التنفيذية. و لتفادي قصور الاحكام الدستورية المتصلة بالرقابة على المال العام، كان على قانون المراجعة القومي ان يعمل على سد النقص في تلك الجوانب. فعلى سبيل المثال، هناك جانب خاص بمراقبة العقود التي تبرمها الحكومة، اذ لم يحدد القانون سقف أعلى لقيمة التعاقدات التي تخضع لمراقبة الديوان، مما يزيد الأعباء على هذا الديوان بجعله يراجع حتى العقود صغيرة القيمة، و بخاصة إذا علمنا أن الإدارة تقوم بابرام العديد من العقود و الاتفاقيات اليومية التي تقع أحياناً تحت سلطات صغار الموظفين في الادارة الحكومية. و من جهة أخرى، كان من المفضل أن يضع القانون أحكاماً تفصيلية بخصوص مراجعة العقود بخاصة عقود التوريد الدورية، و عقود الإيجار التي تتضمن نصاً بتجديدها تلقائياً.

رابعاً: دور مجلس الولايات؛

تأسست السلطة التشريعية في دستور السودان، و التي يطلق عليها أيضاً اسم الهيئة التشريعية القومية، على اساس المجلسين، المجلس الوطني و مجلس الولايات. و في شأن علاقة مجلس الولايات بإجراءات إجازة الموازنة العامة، نلاحظ أن مجلس الولايات ليست له اختصاصات مباشرة بشأن إجازة الموازنة العامة. و لطالما ان مجلس الولايات قد اقتضته متطلبات النظام الفيدرالي، فكان من الاوفق ان يعطي الدستور السوداني لمجلس الولايات دور فعال، يقوم من خلاله بمراقبة مصالح الولايات و السيطرة على التشريعات و القرارات التي تعمد على تمكين المركز من الولايات، و لا شك ان الموازنة العامة هي احد الوسائل التي يتحقق من خلالها التوازن بين الولايات. و إمعاناً في ترسيخ تجاهل اي دور لمجلس الولايات في اقرار و مراقبة الموازنة العامة، جاءت لائحة تنظيم أعمال مجلس الولايات لسنة ٢٠١٠ خالية من أية أحكام تنظم اجراءات اجازة و مراقبة الموازنة العامة. من الجدير بالاشارة هنا، أن مجلس الولايات يشارك بصفة جزئية في إجازة الموازنة العامة، من خلال الاجتماع المشترك للمجلسين لاعتماد مشروع قانون حول تخصيص الموارد والإيرادات الذي يودع منضدة الهيئة التشريعية القومية وفقاً للمادة ١١٠ من الدستور في وقت مناسب قبل بداية كل سنة مالية و على الهيئة التشريعية القومية (المجلسين) عقد جلسة لاعتماد ذلك المشروع.

إصلاحات في نظام الموازنة العامة في الدستور السوداني

د. سامي عبد الحلیم سعید

خامساً: إدماج النوع الاجتماعي في الموازنة العامة:

ينطلق مفهوم إدماج النوع الاجتماعي في السياسات المالية من منظور تنموي، وذلك من خلال إزالة كافة التمييزات القائمة على النوع في كل ما يتعلق بالمنصرفات العامة للدولة، وذلك بحسبان أن تلك التمييزات تقف عائقاً حقيقياً في وجه التنمية الكلية في الدولة. إن التمييز القائم على النوع الاجتماعي، يعد أحد التحديات الحقيقية أمام تحقيق أهداف التنمية، بما في ذلك سياسات التوظيف، و سياسات الصرف الحكومي، و خفض مستويات الفقر، و بالتالي أصبح من المسلم به، أن من دواعي التنمية، أن يتم تعزيز دور المرأة و الرجل بصورة متكافئة في عملية التنمية، و في توزيع الأدوار بينهما. في إطار توزيع الأدوار بصورة متكافئة، يجب الإنتباه إلى تحسين ظروف مشاركة المرأة في عملية التنمية المستدامة، من خلال تخطيط الصرف الحكومي بما يستوعب هذا الهدف، كخطوة إبتدائية لازمة في فهم السياق الاجتماعي للموازنة العامة في الدولة.

”الموازنة المُستجيبة للنوع الاجتماعي“، لا تعني أن يتم تفصيل موازنات منفصلة للمرأة و أخرى منفصلة للرجل، و لكنها تحليل للموازنة الفعلية من منظور إحتياجات النوع و من خلال تطبيق ”الإنصاف“ و ”الكفاية“ . و حتى تكون مُساهمة المرأة مُتوقعة، بالصورة المُطلوبة في السياق التنموي الإقتصادي و الاجتماعي، يجب أن نضمن تلازم سياسة ”إقتصاد السوق“ مع سياسة ”إقتصاد الرعاية الإجتماعية“ . و حتى يتحقق بالصورة المثلى، يجب ان ينعكس ذلك في المبادئ الموجهة للدستور.

إن مبدأ عدم التمييز على أساس النوع أمرٌ أقرته العديد من الاتفاقيات الدولية، لا سيما المادة الثانية من ”اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة“ والتي تفسر عدم التمييز ضد المرأة. من مفهوم تلك المادة، على سبيل المثال يجب أن لا تقرر الدولة في موازنتها نظاماً يفرض عدم المساواة في الأجر، والعلاوات، والحقوق، والضرائب، والرسوم. كما لا يجب أيضاً على سبيل المثال تخصيص أموال لخدمة معينة، تنصرف فوائدها على الرجال دون النساء أو العكس. إلا إذا تم ذلك كتدبير مؤقت وفقاً للمعايير الدولية للتمييز الإيجابي وتشكل مسألة كفالة المساواة بين الرجال والنساء أمر من أموراً مقتضيات التنمية في البلدان النامية والبلدان المتقدمة، من خلال إعطاء ظروف وشروط أفضل لكافة قطاعات المجتمع للإسهام في بناء المجتمع ورفاهه. وهذا الأمر يستدعي استنفار جهود كافة المجتمع بكافة أفراد، نساء ورجال. وفي هذا الصعيد اكتسبت بعض الاتفاقيات اهتماماً كبيراً وحقاً أوفر في المناقشات، مثل اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة والبرتكول الإفريقي لحقوق المرأة .

إصلاحات في نظام الموازنة العامة في الدستور السوداني

د. سامي عبد الحلیم سعید

9

سادساً: إدماج حقوق الانسان في الموازنة العامة :

لا ريب ان الدستور الذي من المفترض ان يسود في السودان، يجب ان يتطلع لمقابلة الالتزامات الدولية التي تعهد بها السودان، لا سيما في الاتفاقيات و المعاهدات الدولية. كفلت المادة (٢١) من الميثاق العالمي لحقوق الإنسان للأفراد الحق في المشاركة الديمقراطية في إدارة شئون حكومات بلادهم، وبالتالي تصريف الشئون العامة، سواءً كانت تلك المشاركة بإدارة تلك الأمور العامة أو بمراقبتها أو بإبداء النصح بخصوصها، فكلمة المشاركة هنا واسعة المحتوى وقابلة للتفسير الواسع. وجاءت المادة ٢٥ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، بأحكام أكثر توضيحية حول المشاركة في إدارة الدولة، إذ نصت على حق الأفراد في المشاركة بفعالية في تنمية وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة بوصفها العمود الفقري في سياسات الحكومة.

والموازنة العامة من الموضوعات الأساسية والجوهرية في الشئون العامة لحكومات كل الدول، بل هي من الموضوعات المؤثرة على حياة الناس ونمط وإسلوب حياتهم، وماسة بقدر كبير بكرامة ورفاهية الشعب، لذا كانت الموازنة هي دائماً (شأن عام) يعني كافة المواطنين في الدولة، وذلك لما تشكله من أهمية في حياتهم اليومية والمستقبلية.

وبالتالي، إعداد الموازنة العامة، أمر حيوي وهام في وضع سياسات وأهداف وقرارات الدولة موضع التنفيذ، لذا استلزم إحاطته بالأهمية القصوى في عملها وإجازتها وتنفيذها ومراجعتها، فالموازنة العامة عبارة عن انعكاس لسياسات الحكومة فيما يخص بتحديد السياسات التي تحظى بأولوية خاصة على صعيد السياسات الاجتماعية - الاقتصادية في المرحلة الزمنية التي تغطيها الموازنة. وتنعكس بشكل مباشر على حياة الأفراد، بصورة مباشرة من خلال توزيع الموارد القومية على الأشخاص من خلال توزيع الصرف العام، ومن خلال مطالبة الأفراد بدعم الدخل القومي من خلال الرسوم والضرائب. وتأثر الموازنة العامة بشكل غير مباشر على مستوى حياة الأفراد من زاوية تأثيرها على اقتصاديات السوق، مثل التضخم الذي يؤثر بشكل كبير على نمط الحياة وأجور الأفراد، وكذلك تأثير مستويات النمو الاقتصادي على مستوى الخدمات العامة والتأثير على مستوى الرفاه العام للشعب.

إن الدول الموقعة لاتفاقيات دولية خاصة بحقوق الإنسان، تتباين في مستوى تنفيذها لتلك التعهدات، استناداً على مقدرتها ومستوى النمو الاقتصادي، ومستوى تطور تطبيق حقوق الإنسان في الواقع الذي تعالجه الدولة المعنية. في الدول الفقيرة والنامية، قد تتجه اتجاهات الدولة في ضمان حقوق الإنسان نحو ضمان حق مساواة للمرأة في التعليم والعمل، وعلى تسريع الإجراءات نحو ضمان صحة الأمومة والطفولة. بينما قد تنصرف الدول الغنية إلى الاهتمام نحو موضوعات مختلفة، بعد أن قطعت خطوات متقدمة

إصلاحات في نظام الموازنة العامة في الدستور السوداني

د. سامي عبد الحلیم سعید

10



في تلك الحقوق التي تسعى نحوها الدول الفقيرة.

لا ريب أن الدولة في تخطيطها للتنمية الوطنية، تكون محكومة بالعديد من الالتزامات القانونية، ومن بين تلك تأتي التزامات الدولة وتعهداتها بتطبيق المبادئ العامة لحقوق الإنسان. يجوز للدولة أن تحدد أولويات معينة ضمن رعايتها لالتزاماتها وتعهداتها بضمان حقوق الإنسان في الدولة، فقد تلجأ الدولة لإعطاء أولوية لمكافحة مرض نقص المناعة الطبيعية، بينما ترى دولة أخرى ضرورة إعطاء أولوية لحماية البيئة، جميعها أولويات تحددتها الخطط الإستراتيجية للدولة المعنية، أثناء تطبيقها لمبادئ حقوق الإنسان في الموازنة العامة للدولة وذلك من خلال السعي لتفعيل حقوق معينة (ذات أولوية خاصة) وتسريع خطوات تطبيقها، لكونها أكثر حيوية في المجتمع المعين .

إصلاحات في نظام الموازنة العامة في الدستور السوداني

د. سامي عبد الحلیم سعيد

11





خاتمة:

هذه بعض الإتجاهات الدستورية التي يجب تسود في اي تعديلات دستورية يسعى السودان الى اقامتها في المستقبل. و من المهم ادراك ان الموازنة العامة هي احد اهم الموضوعات الدستورية التي من خلالها تحقيق الدولة المساواة و التنمية، سواء كان ذلك على مستويات الحكم الفيدرالي، او على مستوى المواطنين.

إصلاحات في نظام الموازنة العامة في الدستور السوداني

د. سامي عبد الحلیم بسعيد

12



المراجع:

التشريعات الوطنية:

- ١- دستور السودان الانتقالي لسنة ٢٠٠٥ و المعدل في عام ٢٠١٥
- ٢- قانون الثراء الحرام و المشبوه لسنة ١٩٨٩
- ٣- قانون حرية الحصول على المعلومات لسنة ٢٠١٥
- ٤- قانون المراجعة القومي لسنة ٢٠١٥
- ٥- لائحة تنظيم أعمال مجلس الولايات لسنة ٢٠١٠

الاتفاقيات الدولية:

- ٦- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ٢٠٠٥:
- ٧- اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد و محاربهه ٢٠٠٣
- ٨- الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة ٢٠١٠

البحوث و المقالات:

- ٩-د. سامي عبد الحلیم سعید، إصلاح نظام المسئولية الجنائية الخاص بحماية المال العام في السودان، يونيو ٢٠١٥. ورقة تم تقديمها في عام ٢٠١٥ ضمن فعاليات المائدة المستديرة للإصلاح المؤسسي و التشريعي في نظام الموازنة العامة في السودان و التي نظمها منبر منظمات المجتمع المدني لمراقبة الموازنة العامة بالتعاون مع مؤسسة فريدريش ايبيرت في السودان، و صدرت في كتيب في عام ٢٠١٧.
- ١٠-د. سامي عبد الحلیم سعید، اصلاح نظام الشفافية في السودان، ٢٠١٥، ورقة تم تقديمها في عام ٢٠١٥ ضمن فعاليات المائدة المستديرة للإصلاح المؤسسي و التشريعي في نظام الموازنة العامة في السودان و التي نظمها منبر منظمات المجتمع المدني لمراقبة الموازنة العامة بالتعاون مع مؤسسة فريدريش ايبيرت في السودان، و صدرت في كتيب في عام ٢٠١٧.
- ١١-المستشار العام طارق المجذوب المبارك، الرقابة التشريعية على الموازنة العامة (مقترحات تعديل في لائحة تنظيم أعمال الهيئة التشريعية القومية) ، ورقة تم تقديمها في عام ٢٠١٥ ضمن فعاليات المائدة المستديرة للإصلاح المؤسسي و التشريعي في نظام الموازنة العامة في السودان و التي نظمها منبر منظمات المجتمع المدني لمراقبة الموازنة العامة بالتعاون مع مؤسسة فريدريش ايبيرت في السودان، و صدرت في كتيب في عام ٢٠١٧.
- ١٢-د. سامي عبد الحلیم سعید، تعميم منظور النوع الاجتماعي في اجراءات الموازنة العامة في السودان (ورقة تدريبية)، ٢٠١٥

إصلاحات في نظام الموازنة العامة في الدستور السوداني

د. سامي عبد الحلیم سعید

13





المؤلف

د. سامي عبد الحلِيم سعيد

حاصل على الدكتوراة في القانون الدستوري، و باحث في موضوعات الإصلاح القانوني في السودان، له العديد من الكتب و البحوث العلمية المنشورة، محامي و أستاذ جامعي و ناشط في دعم و إسناد منظمات المجتمع المدني.

يمكن التواصل مع المؤلف من خلال بريده الإلكتروني: advosami@hotmail.com
