بسم الله الرحمن الرحيم

المعهد العالي للدراسات المصرفية والمالية

أمانة البحوث والتوثيق

المنتدى المصرفي السابع والعشرون

بنك السودان في ظل الحكم الفدرالي

إعداد:
د. أحمد مجذوب أحمد علي
وفريق البحث المساعد

نوفمبر 1998م

المقدمة:

تبنت الدولة تطبيق نظام الحكم الفدرالي كواحد من الأهداف الإستراتيجية مستهدفة منه في الإطار الإقتصادي تطوير القدرات الاقتصادية حتى يكون السودان في طليعة الدول النامية وأن تستجيب السياسات الاقتصادية لمتطلبات النهوض بالمناطق المتخلفه وأن يتم إحداث تنمية متوازنة لتتمكن الدولة من النهوض الإجتماعي الشامل بالوطن[1]

وبدأ العمل في الهيكله والتنظيم لتناسب هذا الهدف وفق ما هو مرسوم في الاستراتيجية القومية الشاملة وبدأت الدولة تبعاً لذلك في تنزيل السلطات المركزية الى مستويات الحكم الأدنى (الولايات والمحليات) وفق نسق قانوني يراعي التدرج. واتسع من بعد ذلك النقاش حول أهمية تطبيق الفدرالية في النظام الاقتصادي وشمل النقاش حول إمكانية تطبيقها في بنك السودان. ولهذا ظهرت ورقة بعنوان دور بنك السودان في ظل الفدرالية عند انعقاد الملتقى الدوري لمديري فروع بنك السودان بالولايات في العام 1997 لتوسيع دائرة النقاش في هذا الموضوع.

ونحن في هذه الورقة نحاول أن نناقش هذا الموضوع لمعرفة الوضع الأمثل والأجدى لبنك السودان في ظل الحكم الفدرالي، هل هو مثل المؤسسات الأخرى التي يمكن تطبيق الفدرالية فيها؟ أم هو بطبيعته واختصاصه مؤسسة ذات بعد اتحادي لا يمكن تجزئتها أو تفويض بعض سلطاتها لمستويات الحكم الأدني؟

وعليه سيكون منهج الدراسة في هذه الورقة هو الرجوع الى قانون بنك السودان والتعديلات التي طرأت عليه والمنشورات الادارية المنظمة لعلم الفروع وعلاقة رئاسة البنك بها. واستخراج اختصاصات ووظائف البنك المركزي منها، مؤيدين ذلك بما أشار اليه بعض الباحثين في الدراسات النظرية عن وظائف واختصاصات البنوك المركزية. ومن ثم النظر في هذه الاختصاصات والوظائف والواجبات وبحث إمكان تطبيق النظام الفدرالي فيها على المستوى الكلي أو على المستوى الجزئي.

وندعو الله أن نقدم رأياً صائباً يفيد في ترسيخ وتمكين النظام الاقتصادي السوداني من تبنى الخيارات الملائمة والراشده والقادرة على تحقيق الأهداف القومية.

([1]) الاستراتيجية القومية الشاملة – الطبعة الثانية، المجلد الأول ص 7 و ص 10..

وظائف البنك المركزي

يحمل الباحثون في الدراسات النقدية والمصرفية وظائف البنوك المركزية في المحاور الآتية:

1- إصدار النقود الورقية: ولهذا يُعرف البنك المركزي بأنه بنك الإصدار، وحصرت سلطة الإصدار في البنك المركزي لأنه يتمتع بإستقلالية نسبية في سلطة اتخاذ القرارات المتعلقة بالنظام النقدي. بحيث يكون الدفع هو المناسب بين حجم النمو الاقتصادي وحجم النمو في الكتلة النقدية بما يضمن تسهيل عمليات التبادل وحفظ قيم الأشياء في النشاط الاقتصادي.

2- العمل كبنك للحكومة بحيث يكون وكيلها ومستشارها في الشئون النقدية والمالية والاقتصادية، يحتفظ بحساباتها ويقدم لها كامل الخدمات المصرفية ويوفر لها السيولة اللازمة لمقابلة المدفوعات، كما يقدم لها القروض التي تحتاج اليها وفق الأسس التي تحكم مثل هذا الإجراء.

3- العمل بنكا للبنوك: البنك المركزي هو بنك البنوك حيث يؤدي هذه الوظيفة عبر ثلاثة محاور هي:

أ- الاحتفاظ بالاحتياطي القانوني للبنوك التجارية.

ب- القيام بأعمال المقاصة والتسويات والتحويلات بين البنوك التجارية.

ج- القيام بمهمة الملجأ الأخير للبنوك التجارية لمواجهه أي اختلالات مالية تقابلها. لأنه هو المورد الأخير للنقود في النظام المصرفي.

4- تنظيم وادارة الائتمان: تُعد هذه الوظيفة من أهم وظائف البنك المركزي في وقتنا الحاضر. وهي ترتكز على الوظائف السابقة من جهة أنه بنك الحكومة ومستشارها النقدي والمالي وأنه هو المصدر للنقود. وأنه بنك البنوك وهذه الوظائف تمكن البنك المركزي من أن يكون هو الواضع للسياسة النقدية – بالتنسيق مع الجهات الأخرى – وهو المنفذ لها بموجب ولايته على الشئون النقدية، فهو الذي يراقب حركة الائتمان ويوجهها حسب السياسة الائتمانية كماً ونوعاً مستخدماً أدوات السياسة النقدية التي لاشك أنها تختلف عن أدوات النظام الرأسمالي الربوي. (المقام هذا ليس للحديث عن أدوات السياسة النقدية) [1].

5- إدارة احتياطيات الدول من العملات الأجنبية ومراقبة حركة التجارة الخارجية لضمان الاستقرار في سعر صرف العملة الوطنية[2]. وفق ما تقرره الجهات المختصه ويضيف آخرون لهذه الوظائف وظيفة أخرى للبنك المركزي هي النهوض بالتنمية الاقتصادية لأن جملة الوظائف التي يؤديها تؤثر في التنمية الاقتصادية بل يرى بعض الباحثين أن على البنك المركزي أن يتخذ كافة الخطوات الضرورية (التي تقع في دائرة إختصاصه) لمواجهة متطلبات التنمية الاقتصادية.

([1]) د. سامي خليل: النقود والبنوك. شركة كاظمة الكويت 1982، ص 533 حتى 545 ود. صبحي تادرس خريعه ود. كامل عبدالمقصود بكري: النقود والبنوك والتجارة الخارجية، ص 138 حتى 151.

([2]) صبحي تادرس وكامل عبدالمقصود: المرجع السابق أعلاه، ص 139.

ويمكن تجميع وظائف واختصاصات بنك السودان وفق المنهج السابق في تحديد الوظائف وذلك بالرجوع الى قانون بنك السودان الذي ينظم أعماله على النحو الآتي:

أولاً: بنك السودان هو بنك الحكومة:

جاءت هذه الوظيفة في عدد من المواد في القانون مشيرة للاختصاصات على النحو التالي:

1- إن البنك المركزي هو بنك الحكومة ووكيلها المالي (المادة 5) (المادة 53).

2- إن أموال الحكومة تودع في البنك المركيز (المادة 1/53).

3- إن مسئولية إدارة قروض الحكومة تقع على بنك السودان، فهو الذي يصدرها وفقاً للشروط المتفق عليها بين البنك والحكومة. (المادة 54).

4- جواز عمل بنك السودان مصرفاً ووكيلاً مالياً للجان ووكالات الحكومة وكذلك الهيئات الحكومية المحلية وفقاً للشروط التي يتفق عليها. (المادة 56).

5- يجوز لبنك السودان أن يمنح الحكومة سلفيات مؤقته بما لا يتجاوز النسبة المقررة (المادة 1/57/أ) والمادة .59

6- يجوز لبنك السودان أن يشتري ويبيع السندات التي تصدرها وتطرحها الحكومة للإكتتاب العام (المادة 58).

ثانياً: وظيفة بنك السودان في الإصدار:

أشار القانون وبصوره واضحه إلى أن سلطة إصدار أوراق البنكنوت والنقود المعدنية هي من سلطات البنك الأصلية التي لا يجوز أن تشاركه أي جهة فيها. حيث جاء في المادة (5) من القانون. أن من سلطات البنك إصدار أوراق النقد والنقود المعدنية ومنعت المادة (25) أي جهة من إصدار العملة أو أي مستندات يمكن تداولها كعمله قانونية.

ومن مستلزمات ذلك ما نصت عليه المادة (3/29) من أن لبنك السودان سلطة سحب أي عمله من التداول مقابل دفع قيمتها الأسمية ونصت كذلك المادة (2/30) الى سلطة البنك في سحب أي نقود معدنية تعرضت لاستعمال غير مشروع.

ثالثاً: أن بنك السودان هو بنك البنوك:

ترتكز هذه الوظيفة على ما جاء في المادة (51) التي جعلت الجهة الوحيده التي تمنح التراخيص للبنك التجارية هي بنك السودان.

وتحدث القانون عن جملة من الوظائف والإختصاصات التي تؤكد أن بنك السودان هو بنك البنوك على النحو الآتي:

1- إن من إختصاص بنك السودان فتح حسابات للبنوك والمؤسسات الائتمانية الأخرى وأن يقبل منها الودائع التي لاتستحق عليها فوائد (المادة 4).

2- لبنك السودان سلطه منح قروض وسلفيات وتسهيلات للبنوك لتجاوز الرصيد وفق الشروط التي يحددها القانون (المادة 4).
3- اجراء عمليات المقاصه بين البنوك. حيث ذكرت المادة (50) أن لبنك السودان سلطة إنشاء غرف المقاصه بين البنوك.
4- إصدار الضمانات للالتزامات البنوك وفق الشروط التي يحددها القانون المادة (41 الفقرة (د)).
5- تطوير الخدمات المصرفية المادة (49).

رابعاً: تنظيم وإدارة الائتمان:

حدد القانون الاختصاصات المتعلقة بتنظيم وإدارة الائتمان على النحو الآتي:

1- أن بنك السودان هو بنك التحكم في الائتمان المصرفي. فهو يشترط على البنوك الحصول على موافقة على القروض التي تتجاوز المقدار الذي يحدده. كما له أن يحدد الحدود القصوى لحجم القروض والسلفيات والخصوم الممنوحه من كل بنك. وأن يحددا لقيمة الاجمالية للقروض والسلفيات والخصوم التي يمنحها من البنوك والمستحقه الدفع في أي وقت المادة (1/45).
2- الزام البنوك بالاحتفاظ بمقادير من الاحتياطي في صورة ودائع لدى البنك أو في أي صورة تراها بحيث لا يتجاوز هذا المقدار من الاحتياطي النسبة التي يقررها البنك من خصوم تلك البنوك (المادة 44).
3- إصدار التعليمات للبنوك أو الاشخاص الذين يقومون بأعمال مصرفية فيما يتعلق بالأعمال التي يقومون بها وعلى هذه الالتزام بهذه التعليمات (المادة 26).
4- يطلب أي معلومات من أي بنك وعلى البنك المعني تقديم المعلومات المطلوبة (المادة 46) ويمثل ذلك سلطة الرقابة والإشراف على حركيه النشاط المصرفي.
5- المادة على تنمية النظام المصرفي ونظام النقد والائتمان (املادة 5).

خامساً: إدارة احتياطيات الدولة من العملة الأجنبية وتحقيق الإستقرار لسعر صف العملة الوطنية:

جاءت هذه الوظيفة في عدة مواد تناولت علاقة بنك السودان بالنقد الأجنبي وواجباته تجاه الأرصده الأجنبية على النحو الآتي:

1- أن بنك السودان هو الجهة المعنيه بتحديد أسعار بيع وشراء العملاء الأجنبية (المادة 37).
2- مراقبة عمليات النقد الأجنبية (المادة 38).
3- الإحتفاظ بأرصدة الحكومة بالعملات الأجنبية (المادة 33).
4- يحق لبنك السودان أن يتحتفظ من الذهب والأصول الخارجية المقومة بعملات يحددها

مجلس إدارة البنك (المادة 1/32).

5- يحق له التعامل في الذهب والسبائك الذهبية والنقد الأجنبية (المادة 34).

6- تدعيم الاستقرار الخارجي لسعر صرف العمله الوطنية (المادة 5).

سادساً: تحقيق التنمية الاقتصادية:

تحدثت المادة (5) من القانون أن من بين أغراض البنك العمل على الاستقرار النقدي والمصرفي لتحقيق التنمية اقتصادية المتوازنة والمنظمة.

1- القيام بأي نوع من الأعمال المصرفية التي لم ينص هذا القانون صراحة على تحريمها بشرط الا تتنافي مع طبيعة البنك المركزي كبنك مركزي. (المادة 60).

2- إصدار كمبيالات اطلاع وأنواعاً اخر من التحاويل القابلة للصرف في مكاتبه او مكاتب وكلائه او مراسلين. (المادة 61).

3- أن يفتح حسابات ويقبل ودائع من المؤسسات العامة أو الهيئات العامة. (المادة 62).

4- يجوز له أن يكتتب في أسهم أي مؤسسة أو يشترى تلك الأسهم أو يحوزها أو يبيعها ان كان ذلك في صالح الاقتصاد الوطني. (المادة 64).

النقود والعملة والسياسات النقدية
في دستور جمهور السودان

نص الدستور في المادة (110) الفقرة (ج) على أن الأجهزة الإتحادية تمارس السلطة تخطيطاً وتنفيذا وتشريعاً في عدد من الشئون منها (العملة والسياسات المالية والنقدية والائتمانية). وهذا يبين أن الدستور أسند مهمة التشريع المتعلقة بشأن العملة والسياسات النقدية والسياسات المالية والسياسات الائتمانية الى الأجهزة الاتحادية كما أسند مهمة التخطيط النقدي والمالي والائتماني كذلك للأجهزة الاتحادية وأكد على ان تنفيذ التشريع والتخطيط في هذه المجالات هو من اختصاص الأجهزة الاتحادية وبالتالي فإن إصدار العملة وتحديد نوعها وفئاتها وكميتها هي سلطة اتحادية تشريعاً وتخطيطاً وتنفيذاً.

بهذا يتضح أن التشريع والإدارة والتنفيذ لقضايا السياسات المالية والنقدية من جهة تحديد أهدافها ووسائلها وأساليبها والأجهزة القائمة على تنفيذها وتقويمها ومراجعتها هي شأن اتحادي وذلك يرجع الى أن الاقتصاد القومي لنشاط كلي لا يعرف التجزئية في التعامل مع المتغيرات الاقتصادية الكلية حيث يحقق ذلك التناسق بين القرارات المالية والنقدية والقدرة على المحاسبة والمتابعة والتقويم.

غير أن ذات الدستور أشار في المادة (112) الفقرة (1/ج) عند حديثه عن السلطات المشتركة بين الأجهزة الاتحادية والأجهزة الولائية إلى أن ممارسة السياسة الاقتصادية هي سلطة مشتركة تمارس بين المستوريين وحق التشريع الاتحادي. ولاشك أن السياسة الاقتصادية موضوع كلي تتدرج نحوه السياسات الفرعية والقطاعية مثل السياسات النقدية والملاية والتجارية والاستثمارية والزراعية.

وإدخال الولايات كسلطة ذات حق أصيل في السياسات الاقتصادية في الدستور اعتراف بأن هناك كثيراً من القضايا والموضوعات ذات الطبيعة المشتركة – التي تقتضي تنسيقاً وتوافقاً وعملاً مشتركاً بشأنها بين الحكومة الاتحادية والولائية ووضع ضابط لتنظيم هذه العلاقة بأن جعلت سلطة التشريع بشأن القضايا والموضوعات المشتركة (في الدستور) سلطة اتحادية وهذا يضمن سلامة ورشد القرار المشتركة وتواءمه مع الظروف الاقتصادية المختلفة.

الوظائف والإختصاصات المفوضة حالياً لفروع بنك السودان:

ظلت فروع بنك السودان بالولايات المختلفة تقوم بمهام الخزينة وحفظ حسابات الوحدات الحكومية والبنوك حتى عام 1993 حيث أصدر السودان المنشور الإداري رقم (130) بتاريخ 1993/2/3 والذي حدد هياكل الفروع على النحو التالي[1]:

1- إدارة الفرع (مدير الفرع).

2- قسم الرقابة على المصارف والمؤسسات المالية.

([1]) أنظر منشور إداري رقم (13) بتاريخ 1993/2/3.

3- قسم العمليات المصرفية.

4- قسم البحوث والإحصاء.

5- قسم المراجعة.

6- وحدة السكرتارية.

وهذه الإدارات والأقسام تعبر عن الاختصاصات والوحدات التي ستكلف بها الفروع وهي تدور حول وظائف الرقابة والتفتيش والمراجعة والعمليات المصرفية والبحوث والاحصاء.

هذا وقد حدد هذا المنشور مهام وصلاحيات الفروع، والتي يمكن تجميعها في المحاور والاختصاصات الآتية:

1- الاشراف الاداري:

وذلك يتمثل في الانشطة الاتية:

أ- الاشراف على الأقسام الإدارية بالفروع ومحاسبة العاملين فيها.

ب- الربط ولاتنسيق بين إدارات الفرع وإدارات البنك.

ج- تعيين الموظفين غير الجامعين والعمال وفق الضوابط التي تنظم ذلك.

د- منح العلاوات الإدارية والسلفيات الخاصة والاستثنائة وفق لائحة شروط الخدمة[1].

2- الرقابة المصرفية والتفتيش:

أ- التعرف على مشالك الوحدات المصرفية العاملة في دائرة نشاط الفرع والمشاكل التي تجابهه والعمل على حلها.

ب- الرد على شكاوي العملاء أو رفعها للإدارات المختصة برئاسة البنك للرد عليها إذا كان ذلك مناسباً.

ج- القيام برئاسة لسجنة تطبيق الجزاءات حسب شروط عملها.

3- السياسات التمويلية:

وتظهر علاقة الفرع بهذا الاختصاص على النحو الآتي:

أ- التعريف بالسياسات التمويلية والنقدية خاصة والاقتصادية عامة.

ب- التعرف على احتياجات التمويل في منطقة نشاط الفرع والمشاكل التي تجاهه والعمل على حلها أو نقلها للرئاسة.

4- تطوير النظام المصرفي وتعميق أسلمته:

وجاءت هذه الاختصاصات في الآتي:

أ- العمل على نشر الوعي المصرفي والأشراف على تنفيذ برامج الأسلمة.

([1]) منشور رقم 93/1 بتاريخ 1993/2/10.

ب- أن تكون إدارة الفرع مركزاً للإتصال مع السلطات الرسمية واتحادات أصحاب العمل وعملاء النظام المصرفي والمؤسسات المالية والتنظيمية والشعبية.

وهذه الفقرة في هذا البند يمكن أن تدخل في أكثر من اختصاص فهي ذات صلة بالرقابة والتفتيش عبر ما تتمخض عنه هذه الاتصالات ولها ارتباط مع السياسة التمويلية وفق ما يقدم من مقترحات عن السياسة التمويلية من هذه القطاعات.

5- العلاقة مع الحكومات الولائية:

أشار المنشور إلى أن تبعية الفروع والإشراف عليها هي مسئولية السيد نائب المحافظ وبالتالي فهي إدارات تخضع خضوعاً كاملاً للبنك المركزي. ونائب المحافظ هو الذي يحدد الصلاحيات الإدارية والمالية لهذه الفروع. والعلاقة مع الحكومات الولائية هي علاقات إتصال فقط لتبادل الأراء والتعرف على الأولويات ومعالجة المشكلات. وهي بذلك علاقات تنسيق لا يوجد فيها اشراف أو مساءلة إدارية.

يضاف الى ذلك أن ناك سلطات مالية منحت للفروع بموجب المنشور الإداري والانشائية. والمشتريات وطلب الاعتمادات الاضافية.

6- التخلص من العملة التالفة وحرق المستندات:

نص المنشور 93/1 بتاريخ 1993/2/10 على تكوين لجنة من مدير الفرع ونائبه ورئيس قسم العمليات المصرفية ورئيس قسم المراجعة للإشراف على حرق المستندات والعملة الورقية والتخلص من الفائض حسب الضوابط الصادرة عن البنك.

المشكلات التي قابلت الفروع في تنفيذ هذه الوظائف:

بالرغم من الأداء المتميز الذي ظل يلازم أداء فروع بنك السودان إلا أنها لم تتمكن من القيام بكامل وظائفها للأسباب الآتية:

1- تقليص عدد العاملين بإدارة الرقابة على المصارف بالفروع حيث لم يتجاوز عددهم في الفروع الثمانية لبنك السودان (16) موظفاً (من الدرجة والدرجة الثانية)[1] وإنعكس هذا العجز في القوة العاملة الى تقليص الدور المتوقع أن تقوم به الفروع في هذا النشاط.

2- عدم وضوح الدور المطلوب من قسم البحوث والإحصاء جعله يقوم فقط بالأعباء التي تكلفه بها إدارات الفروع بالولايات. باستثناء فرع بورتسودان المكلف بدراسة احصائيات التجارة الخارجية[2]. والمعلوم أن المعلومات النقدية والمصرفية لا تتجزاء جغرافياً ولاقطاعياً لطبيعة

([1]) وضع البنك المركزي وفروعه بالولايات في ظل فيدرالية الحكم. دراسة غير مجازة وغير منشوره لإدارة السياسات والبحوث والإحصاء لبنك السودان – سبتمبر 1996، ص 33.

([2]) وضع البنك المركزي وفروعه بالولايات في ظل فدرالية الحكم، مرجع سابق، ص 34.

التشابك والترابط بين المتغيرات الاقتصادية.

3- تداخل الإشراف على الأقسام بين إدارات الفروع والإدارات المتخصصة في الرئاسة.

4- النقص في الكوادر القيادية والمدربة في الفروع بالولايات في مختلف التخصصات الفنية التي تعبر عنها الوظائف المفوضة للفروع.

إيجابيات وسلبيات تطبيق الفدرالية في بنك السودان

لاشك أن أي قرار أو عمل لا يخلو من الإيجابيات أو السلبيات، وفي المعتاد أن القرار الذي تتغلب ايجابياته على سلبياته هو الذي يتخذ. ولما كان الطرح الفدرالي هو الغاب في معالجة الشأن الإداري السوداني لابد لنا من بحث وضع بنك السودان في ظل هذا التحول. لأن إدارة النشاط الاقتصادي هو واحد من الدوائر التي تحتاج الى بيان.

وسنعرض في هذا الصفحات بعض الايجابيات الت يمكن أن تحقق، ونشير إلى بعض السلبيات التي يمكن أن تظهر في التطبيق.

أولاً: ايجابيات فدرلة بنك السودان:

1- إن تطبيق الفدرالية في إدارة بنك السودان يحقق التناسق مع السياسة العامة التي ترمي الى تقليص الظل الإداري في المتابعة والتقويم وإتخاذ القرار الراشد حسب دراسة الواقع عن قرب وبعلم ودراية تأمين بما يحيط به من مشكلات ويتصل به من موضوعات.

2- إن تطبيق الفدرالية يسهل عملية الإشراف على الجهاز المصرفي بصورة أدق وأشمل وتمكن البنك المركزي عبر فرعه الولائي – من مراقبة حركة فروع المصارف خاصة بعد التوسع الكبير الذي شهده الجهاز المصرفي في الفترة من 1990 حتى 1998م.

3- إن تطبيق الفدرالية في بنك السودان وما يستتبع ذلك من رفع مستوى القيادة الإدارية والإقتصادية ومنح سلطات أصليه لهذه الفروع يحقق مرونه واسعة في السياسات النقدية بحيث تعطي الفروع سلطة تكييف السياسات النقدية القومية بما يتناسب والنشاط الاقتصادي في الولاية المعنيه دون أن تخرج من الأهداف العامة. لأن المستفيدين من الخدمات المصرفية قد تتنوع متطلباتهم وقد يستدعى ذلك قدراً من التكييف المحلي مثلاً في توقيت التمويل أو أولويات التمويل أو حتى حجم التمويل وهذه المرونة في التفاعل مع الواقع المحلي قد تحقق قدرة أعلى لفروع المصارف من استقطاب السيوله التي تعم لخارج الجهاز المصرفي والتي هربت بسبب بعض السياسات النقدية.

4- إن فدرلة بنك السودان وبما يحققه من توسيع لدائرة التشاور مع المستفيدين تقلل من نسبة الخطأ في السياسات النقدية على المستوى القومي وترشد السياسات التمويليه لان معدل الاستجابة والتفاعل سيكون عالياً وسيدرك غالب المتعاملين مع النظام المصرفي أنهم أطراف أصيله في صنع هذه السياسات.

5- إن فدرلة بنك السودان وبما ذكرناه سالفاً عنها ستعمل على تحقيق التنمية الاقتصادية بصوره متوازنة على المستوى الولائي لأنها توفر نظام نقدي ومصرفي يقوم على المعلومات السليمه ويتابع القرر التمويلي عن قرب وبذلك ترتفع كفاءة الجهاز المصرفي وتنعكس تبعاً لذلك على العملية التنموية.

6- إن فدرلة بنك السودان وبما تقتضيه من رفع مستوى التمويل الإداري والاقتصادي على مستوى الفروع توسع دائرة المشاركة للعاملين في بنك السودان وتحقق إضافة علميه مقتدره للولايات كما تحقق تشغيلاً (توظيفاً) أمثلاً للموارد البشرية المتاحه على مستوى بنك السودان وعلى المستوى القومي بما يجعل استخدام الموارد المتاحه يرتكز على أولويات تتناسق مع الأولويات على المستوى القومي وتراعي البعد الولائي.

7- إن فدرة بنك السودان تعمل على تطوير الأسواق المالية – بمعناها الواسع – بما ينتج عنها ويرتبط بها من تخطيط نقدي ومالي دقيق ورقابة مصرفية عاليه.

ثانياً: سلبيات تطبيق الفدرالية في بنك السودان:

1- من أولى السلبيات التي تلازم تطبيق الفدرالية في بنك السودان إنها تعدد من مراكز صناعة القرار النقدي وإذا لم تقم هذه العلاقة على وضوح قانوني ولائحي في السلطات والاختصاصات فانها ستكون ذات آثار سلبيه على الاقتصاد القومي للتجاوز الذي قد يحدث في التطبيق.

2- إن طبيعة الاقتصاد السوداني النامي وما يلازمها من قصور في الإيرادات خاصه في بعض الولايات وعجز في الموارد الاقتصادية وبالتالي عدم كفاية الجهاز المصرفي يجعل قيام بنك فدرالي ولائي لا مبرر له خاصة وإنه يزيد من حجم الانفاق العام. غير أنه يمكن القول بان قيام البنك الولائي قد يعالج هذه المشكلة.

ثالثاً: إيجابيات مركزة بنك السودان:

إن بقاء بنك السودان بذات اختصاصاته ومركزية قراره النقدي والمصرفي تحقق الآتي:

1- إن القرارات المتعلقه بوظائف بنك السودان واختصاصاته قرارات ذات طبيعة كلية وتعني برسم السياسات طويله الأجل التي تحقق الأهداف القومية بغض النظر على أثرها على قطاع معين أو نطاق جغرافي محدد. إذا كان اصلاً لم يكون مستهدفاً بهذه السياسات. ومركزية القرار تضمن سلامته ومراعاته لكل الجوانب وعدم تحيزه لجهة أو قطاع معين.

2- إن المركزية في بنك السودان تضمن احكام القبضة على الجهاز المصرفي الذي هو محل تنفيذ معظم سياسات بنك السودان. ولا شك إن الفدرالية تضعف من مستوى الرقابة والمتابعة المركزية.

3- إن تمتع الحكومة الاتحادية (المركزية) بإمكانات ادارية واقتصادية أفضل يكفل لها الإشراف على

جميع الموافق في كل أرجاء البلاد.

4- ضمان التوزان في توزيع فروع المصارف بين مختلف الولايات بصوره جيدة تعكس الخيارات والاولويات الاقتصادية وليس البعد الجهوي.

5- ضمان صياغه ووضع وتنفيذ السياسة النقدية بما يحقق التوازن ومراعاة الأولويات في إستخدام الموارد المتاحه للجهاز المصرفي.

6- إن المركزية تضمن مراعاة التمايز بين الولايات في الموارد والإمكانات والمشكلات عند صياغة وتنفيذ السياسة النقدية. وتوزيع السقوف الائتمانية.

رابعاً: سلبيات مركزة بنك السودان:

إن مركزة بنك السودان وعدم تطبيق الفدرالية فيه ينجم عنه الآتي:

1- إن مركزية القرار النقدي وحصره في المستويات الإدارية على مستوى رئاسة بنك السودان يضعف المشاركه الواسعه ويقلل من فرص تبادل الأراء والتجارب ولاشك أن العلم والعمل الاقتصادي يتوقف على تنوع التجارب وتعدد الخبرات لضمان سلامة ورشد القرار.

2- إن عدم تطبيق الفدرالية في بنك السودان والعمل بالمركزية يؤدي الى بطء اتخاذ القرارات. ولاشك إن عدم تناسب القرار مع الوقت الذي ينبغي أن يتخذ فيه له آثار قد تصل إلى مستوى عدم إتخاذ القرا نفسه. هذا بالإضافة إلى فترات الإبطاء في وضوح آثر السياسات التي هي من لوازم القرارات النقدية.

3- إن إتخاذ القرارات والتخطيط لها على المستوى المركزي فقط قد يضعف من مستوى الاتجابة لها في معظم الأماكن لآن المتلقي للقرار أو المتأثر به والذي لايحس بقدر من الارتباط بهذا القرا لا ينفعل به ويتعامل معه بلا مبالاة أو مسئولية. بعكس الحاله التي تتسع فيها دائرة التشاور في إتخاذ القرارات والتخطيط لها والت يلا تتحقق بالقدر المطلوب إلا في ظل الفدرالية.

4- إن المركزية قد تكون مصحوبة في بعض الاحيان بتعقديات إدارية وعلاقة قائمة على مبدأ الشك بين المستويات الإدارية. وهذا النمط الإداري المصحوب بمثل هذا السلوك يزيد من الآثار السالبه للقرارات لأنها تفقد روح المبادره والابتكار وتحرص على الالتزام بالنصوص القانونية واللائحية وتفسرها وفق مبدأ "الإجراء الأحوط" الذي قد لايحقق المطلوب ولكنه يخالف النصوص والتعليمات.

مقترحات حول سلطات ووظائف البنك المركزي
التي يمكن تطبيق الفيدرالية فيها

على ضوء ما أطلعنا عليه في الصفحات السابقة وما بيناه من إيجابيات وسلبيات في المركزية واللامركيزة ننتقل الى الحديث عن المقترح العملي الذي يمكن أن يكون عليه العمل في البنك المركزي أي تحديد الوظائف والإختصاصات التي يمكن أن تبقي اتحادية والوظائف والإختصاصات التي يمكن أن تؤول لإدارات البنك المركزي بالولايات. وفي كل الحالات التي تبقى القوامه لرئاسة البنك المركزي أو (الإدارة الاتحادية للبنك المركزي) على البنوك المركزية الولائية في تقويم الأداء ومتابعة العمل والإلتزام بالسياسات.

أولاً: مقترح بالوظائف والسلطات التي يمكن أن تطبق فيها الفيدرالية:

1- المشاركة في صياغة وإعداد وتنفيذ السياسة النقدية:

لابد أن نقرر أن السياسة النقدية هي شأن كلي يستهدف أهداف اقتصادية قومية وأن هذه الصفة (الكلية) (القومية) ذات تطبيقات جزئية جغرافياً وقطاعياً فمكان تطبيقها هو البنوك التجارية بفروعها المنتشره في الولايات وبأنواع تعاملها المالي المرتبط بكل القطاعات التي تتباين حسب الموقع الجغرافي.

الصفة القومية والهدف الكلي يجعلنا تؤكد على أن المبادرة في إصدار السياسات النقدية هي للإدارة الاتحادية في بنك السودان – وذلك وفق تنسيق كامل مع البنوك المركزية الولائية حيث تتم الاقترحات منها آخذه في الإعتبار طبيعة الولاية الاقتصادية ودرجة الوعي المصرفي فيها وحجم الموارد المتاحة للتمويل ومرونة أجهزتها الإنتاجية في الاستجابة للسياسات. وتتم المناقشة للسياسات لكل بنك ولائي على حدة بصورة تنقل التميز الولائي الذي ينبغي ان يظهر في السياسة النقدية الولائية.

وعليه يمكن النظر الى السياسة النقدية من وجهين:

الوجه الأول: توجيهات عامة يجب أن تعمل بها كل البنوك الولائية بما يخدم توجهات الدولة القومية المعبر عنها في السياسات الاقتصادية (والنقدية). فعلى سبيل المثال توجيه التمويل نحو قطاعات معينة بغرض التصدير أو تشجيع بعض الصناعات أو الاستثمارات المرتبطة بالمشروعات الاستراتيجية كالأنشطة المتصله بقطاع البترولـــ أو تحقيق التنمية المتوازنة أو تحقيق الإكتفاء الذاتي في السلع الأساسية. وعليه فإن مثل السياسات النقدية المتصله بهذه القضايا تكون المبادره فيها والمسئولية عنها للإدارة الاتحادية للبنك المركزي.

الوجه الثاني: توجيهات خاصة داخل الولايات او ضمن القطاعات تستهدف ضع المعالجات والأهداف الاقتصادية. مثلا مراعاة خصوصية لمنطقة معينة (حالة الولايات الجنوبية) (تطوين

القمح في الشمالية) أو معالجة مشكلة مثل البطالة قد تكون أكثر وضوحاً في ولاية بعينها (ولاية الخرطوم) أو الاستفادة من الطاقات والامكانات الموجودة في نطاق جغرافي بعينه ..الخ. فمثل هذه السياسات التي يظهر فيها البعد الولائي فإن الامثل فيها أن تصدر من البنك المركزي الولائي في الإطار الكلي للسياسات النقدية. وعليه فإن الإدارة الاتحادية تفوض مثل هذه الصلاحيات للبنوك المركزية الولائية لضمان أكبر قد من المرونه في السياسة النقدية ولضمان ملاءمتها للظروف للظروف الولائية وخروجها من النمطية القاتلة التي بتركيزها على الكليات تفوت كثيراً من الجزئيات بما يهدم الهدف الكلي. وبهذا يكون الإطار الكلي للسياسات النقدية نم إختصاص الإدارة الاتحادية، والإطار التفصيلي للسياسات الذي يراعي الخصوصية الجغرافية والقطاعية من إختصاص البنوك المركزية الولائية.

ويلاحظ أن إدارة السياسة النقدية في القطاع الفدرالي الأمريكي تتخذ من سياسة توسيع الإدارة المشرفه مدخلاً لمراعاة الاتحادية والولائية. فمثلاً لجنة السوق المفتوحة Federal (F.O.M.C) Open Market Cemmitte هي جزء من قطاع الاحتياطي الاتحادي الذي يتكون من اثني عشر عضواً، سبعه من أعضاء مجلس الاحتياطي الاتحادي وخمسه من رؤساء بنوك الاحتياطي الأثني عشر ويعتبر رئيس بنك الاحتياطي الاتحادي في نيويورك عضواً دائماً في لجنة السوق المفتوحه. ويشارك كل رؤساء البنوك الاحتياطية الأثني عشر في الاجتماعات الشهرية ويشاركون في المناقشة. ولكن التصويت لأعضاء اللجنة فقط.

وهكذا نجد أن جزءاً أساسياً من السياسة النقدية وهو سياسة السوق المفتوحة التي تؤثر في سعر الفائدة وعرض النقود هي سياسة مشتركة بين كل بنوك الاحتياطي الأثني عشر يتم التداول فيها بينهم جميعاً، بل وإن خمسة منهم أعضاء دائمين في اللجنة المعنيه بسياسة السوق المفتوحة.

2- الرقابة على المصارف:

هذه الوظيفة هي قاعدة لعدد من وظائف البنك المركزي كبنك للحكومة وبنك للبنوك وبنك التحكم في الائتمان. وهي وظيفة رقابية تقويمية تراعي أسس تنظيم العمل المصرفي والسياسات التي ينبغي أن تنفذ والإجراءات التي ينبغي أن تتبع. وهي بذلك قابله للتفويض أو التنزيل إلى مستوى البنك الولائي. حيث يحقق القرب الإداري فاعليه الرقابه والقدره على الحصول على المعلومه ومن ثم إتخاذ القرار الماسب. فالتفتيش والمتابعة تقتضي القرب الإداري المتصل لا الزيارات المتابعه التي لا تمكن من التعرف حقيقة على مستوى الأداء. فالبنك الولائي يتمكن من الوقوف على الأخطاء ميدنياً وإتخاذ الأجراء اللازم لمعالجة الخطأ. ولكن لضمان تناسق العمل لابد أن تكون هناك تقارير متابعه من البنك الولائي للإدارة المناظرة على المستوى الاتحاد لاتخاذ الاجراءات اللازمة مع رئاسة البنك التجاري

المعني بالمخالفة. حيث يؤدي ذلك لحفظ التوازن في العلاقات الأفقية بين الادارات المتخصصة في البنك الولائي والبنك المركزي الاتحادي.

ولتسهيل قيام البنك المركزي الولائي بمهامه كبنك للبنوك يمثل الملا الأخير لها. فيمكن أن تقوم رئاسات قطاعيه لكل بنك تجاري في الولاية ليتم التعامل بين البنك المركزي الولائي ورئاسات البنوك القطاعية وتكتمل الحلقات بالتنسيق الذي يتم بين البنوك الولائية والإدارية الاتحادية لبنك السودان ورئاسات البنوك التجارية في العاصمة القومية.

3- الرقابة الشرعية:

وظيفة الرقابة الشرعية هي وظيفة جديدة ظهرت في أدبيات السياسة النقدية بعد تبني الدولة سياسة اسلمة الاقتصاد في إطار برنامج التغيير الحضاري الذي يريد أن يرجع الأمة الى أصولها في مختلف مناحي الحياة حيث قامت هيئة عليا للرقابة الشرعية على الجهاز المصرفي والمؤسسات المالية وقامت هيئات متخصصة في الرقابة داخل كل بنك من البنوك. وتوسيعاً لدائرة الاشراف والرقابة وتعميقاً لمعاني الاسلمة فيمكن ان تفويض سلطات ووظائف الرقابة الشرعية للبنوك الولائية شريطة أن يتم اختيار أعضاء كل هيئة ولائية من ذوي العلم والخبرة والاختصاص، وان يتم العمل وفق الموجهات العامة والأسس التي تقتضيها الهيئة الاتحادية لتنظيم وضبط حركة العمل المصرفي على أن يتم تداول وتبادل للمعلومات والآراء والقضايا محل النظر لتوحيد الفكر والفقه الذي يحكم العمل المصرفي.

4- إجراءات المقاصة:

هي واحدة من الوظائف التنسيقية، بين المصارف التجارية، التي يقوم بها بنك السودان وهي عمليات تسويه بين الشيكات المسحوبه على البنوك التجارية أو لصالحها، وهذه يمكن أن تفوض للبنك الولائي على أن تتم المقاصه النهائية بين البنوك المركزية الولائية مع الإدارة الاتحادية لمقابلة الفائض او العجز بين فروع البنوك التجارية بالولايات مع رئاستها بالعاصمة التجارية.

أما مقاصة النقد الأجنبي فهي تتصل باتداء بمدى حرية البنوك في التعامل في النقد الاجنبي وهي حتى الان حريه مقيده في إطار الأسعار التي يعلنها البنك المركزي وفي اطار ضوابط قبول ودائع العملات الأجنبية وسياسة التمويل بالعملات الأجنبية المقررة. وفي هذا الإطار فإن المقاصة تكون في إطار المعاملات التي تتم في التحويل من حساب الى حساب وهذه تنطبق عليها إجراءات المقاصة العادية وترفع العجز فيها لتتم تسويته بواسطة البنك المركزي الولائي مع رئاسات البنوك التجارية أو مع البنوك الولائية الأخرى أو بموجب آلية يتفق عليها بين الأطراف مجتمعه.

5- الرقابة الإدارية والمالية:

ويمكن تفويض الرقابة الإدارية على البنوك التجارية للبنوك المركزية الولائية في إطار يحفظ

التنسيق بين الادارة الاتحادية للبنك المركزي والبنوك الولائية ورئاسات البنوك التجارية. على ان تصنف المشكلات الادارية إلى مستويين الأول يعالج بواسطة البنك المركزي الولائي مع فرع البنك التجاري بالولاية أو رئاسة قطاع البنك التجاري بالولاية، والمستوى الثاني ترفع فيه المشكلات الى الادارة الاتحادية للبنك المركزي لمعالجتها مع رئاسة البنك التجاري.

وهكذا تصبح من سلطات البنك المركزي الولائي توقيع بعض الجزاءات المالية والإدارية على فروع البنوك التجارية في داخل الولاية حسب قوانين ولوائح تنظيم العمل المصرفي تعيين الموظفين الجامعين في إدارة البنك المركزي الولائي في إطار لجان الإختيار التي تمارس هذه الأعمال داخل الولاية وفي إطار الهياكل التنظيمية المجازه اتحادياً للبنوك الولائية وبموجب تبني الخيار الفيدرالي يكون ايضاً للبنك المركزي الولائي سلطات مالية كاملة في إطار الميزانية المجازة له، والمضمنة من قبل الإدارة الاتحادية للبنك المركزي في إطار الفصل الأول أو الثاني، من رواتب وأجور ومشتريات وتخلص من الفائض وتسيير لدولاب العمل داخل البنك المركزي الولائي.

ولضمان سلامة الأداء وتحقيق الرشد الكامل في القرارات نقترح أن تقوم مجالس إدارات البنوك الولائية على أن يشمل التمثيل فيها:

1- مدير النبك المركزي الولائي وتكون له رئاسة المجلس.
2- وزارة المالية الولائية.
3- وزارة الشئون الاقتصادية.
4- اللجنة الاقتصادية لمجلس الولاية التشريعي.
5- ممثل من ذوي الخبرة من المصرفيين والاقتصاديين.
6- رئيس اتحاد المصارف بالولاية (أو ممثل لقطاعات البنوك التجارية بالولاية).

ونضمن بهذا التكوين أن تتوسع دائرة التشاور في القرار الاقتصادي وأن تراعي جميع الأمور في إتخاذ القرار بما يحفظ التناسق بين السلطة الولائية والسلطة الاتحادية وفق السياسة الاقتصادية المعلنة. ونكون حققنا بذلك بعض ما جاء في الدستور في باب السلطات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والولائية.

6- الإحصاء والبحوث والمعلومات وتقويم الآداء المصرفي:

تفوض سلطات وظائف الاحصاء والبحوث والمعلومات لفروع البنك المركزي الولائي لدراسة النشاط الاقتصادي الولائي وعدد فروع البنوك التجارية وأداءها الاقتصادي وقدرتها على استقطاب المدخرات وتشغيل الموارد المتاحه وتوزيعها بين الاستخدامات في الولاية وفق السياسة التمويلية والأهداف التنموية. وعليه ووفق هذه المعلومات يكون قرار فتح فروع المصرف التجارية او التوصية

بقفل الفروع او تغيير مواقعها سله للبنك المركزي الولائي[1].

7- إقراض وتمويل الحكومات الولائية:

من بين الوظائف الأساسية للبنك المركزي هي أنه بنك الحكومة ويؤدي هذه الوظيفة عبر إقراض الحكومة لمقابلة الشح الموسمي في الموارد أو لمقابلة العجز في الايرادات وفق النسب المتفق عليها فيما يعرف بالتمويل بالعجز في قوانين البنوك المركزية أو وفق السياسات الاقتصادية التي تقررها كل دولة.

والملاحظ أن قانون بنك السودان أشار في المادة (56) إلى أن البنك المركزي هو الوكيل الحالي للحكومة وللجانها ووكالتها الحكومية وكذلك الهيئات الحكومية المحلية. وهو بذلك أشار الى المستوى الأدنى للحكم وهو الحكم المحلي وحدد أنه مصرف ووكيل لهذا المستوى الأدنى من الحكم فإذا كان الأمر كذلك وبالأخذ في الإعتبار تفسير المادة (57/1/أ) التي تحدثت عن أنه يجوز للبنك منح سلفيات للحكومة وفق ما يقرر من نسبه وكان مفهوما لحكومة وقتها وبالتعريف الحكومة المركزية فهل يتسع هذا الفهم ليشمل كل مستويات الحكم (الولائي/الاتحادي) بحيث توزع نسب التسليف المسموح بها بين المستويين (الاتحادي والولائي) بحسب ميزانية كل منهما الى الآخر. أو بحسب حاجة كل منهما للسيوله أو التمويل الموسمي.. هذا الموضوع في تقديري وفي حالة ضبط حجم الاستلاف الكلي وبتعليمات صارمة غير قابلة للتجاوز أو المخالفة لاغضاضه فيه لأن التمويل بالعجز ابتداءاً مسموح به وبنسبة معينة. ولا فرق بين مستوى حكم وحكم في الحاجه للتمويل فيما يمثلان حلقة واحده ويعملان لتحقيق أهداف واحده. والموضوع الثاني المتصل بتمويل البنك المركزي الولائي للحكومة يتصل ببيع أو شراء شهادات مشاركة الحكومة. فهل يمكن للحكومات الولائية إصدار شهادة مشاركة فيم شروعاتها الولائية القائمة ذات الربح ويتولى البنك المركزي الولائي تسويق هذه الشهادات. لا أظن أن هناك مانع اجرائي او اقتصادي اذا ما قامت الالية المالية التي تضمن تسويق هذه الشهادات وتسهيل عمليات التبادل فيها حسب حاجة الحكومات الولائية للسيوله.

ثانياً: مقترح بالوظائف التي يصعب تطبيق الفدرالية فيها:

1- الإصدار النقدي:

المعروف أن الإصدار النقدي سلطة سيادية تمارسها الحكومات المركزية وتنص عليها القوانين وتحدد جهة واحدة بالاختصاص فيها. لأنها تتعلق بمتغير كمي مؤثر في النشاط الاقتصادي لا يمكن ان تتعدد فيه جهات اتخاذ القرار ولا توزع فيه السلطة، وعليه فهو من الوظائف التي ستظل اتحادية في ظل كل الظروف حفاظاً على استقرار النشاط الاقتصادي وإبعاداً لأي خلل قد يحدث بسبب زيادة أو نقصان كمية النقود عن المعدل الملائم للنشاط الاقتصادي.

([1]) وضع البنك المركزي وفروعه بالولايات في ظل فيدرالية الحكم، ص 40.

2- الإطار الكلي للسياسة للنقدية:

وأعني بذلك السياسات النقدية الكلية التي تستهدف جملة النشاط الاقتصادي في إطار المتغيرات الكلية لكمية النقود وحجم السيوله في الاقتصاد والعوامل المتصلة بها مثل نسبة الاحتياطي القانوني والسقوف الممنوحه للبنوك وتوزيعها القطاعي الكلي فهذه سلطة اتحادية بالضرورة تتولاها الادارة الاتحادية لبنك السودان عند وضع السياسة الاقتصادية الكلية. بيد أننا لا نغفل إن الادارة الاتحادية عندما تضع السياسة النقدية تأخذ في حسابنها رؤى البنوك المركزية الولائية ومقترحاتها وأولوياتها.

3- سياسة النقد الأجنبي:

في ظل الندرة الحالية للنقد الأجنبي تظل السياسات المتعلقة بأمر بسعر صرفه مقابل الجنيه السوداني وأوجه استخدامه وأولوياته هي سياسة اتحادية تقرر بشأنها الادارة الاتحادية لبنك السودان. غير أن السياسات الحاليه والتي تمثل محور العمل الاقتصادي واعني على وجه التحديد سياسة التحرير الاقتصادي ستجعل من سياسة النقد الأجنبي وفي ظل تجاوز فترات الندره الى اقتصاديات الوفره – سياسة ليست فدرالية فقط وإنما سياسة حره تجعل كل الشخصيات الطبيعية والمعنويه تتعامل في النقد الأجنبي كل بحسب قراره الاقتصادي المرتبط بعوامل السوق.

الخاتمة

في هذه الصفحات إستعرضنا المحاور الرئيسية لبحث هو تحت الإعداد وأردنا أن نشير بذلك إلى القضايا الكلية والمسائل الخلافية في هذا المنتدى لتتوسع فيها الروى والخيارات حتى يقوم البح ثوهو مستصحباً لكل وجهات النظر ومجيباً على كل الأسئلة لأن الهدف هو بناء مؤسسي للإقتصاد يحقق للدولة أهدافها وللمجتمع رغباته.

وعليه فنرجو الأ يبخل علينا أحد بما عنده من فكرة وأن ظن أنها مخالفه. أو رأي وإن كان يتخيل اننا واضعوه في حسباننا. أو نقد وإن حسب اننا لا نقبله. أو دليل وشاهد وإن لم يتأكد من مدى سلامته. فالهدف من طرح هذه الورقة هو سماع رأي الآخرين لتحقيق التجويد فيها وبلوغ مرافئ الإتقان.

وآخر دعوانا إن الحمد لله رب العالمين،،،

د. أحمد مجذوب أحمد علي

وفريق البحث المساعد