مذكرة إحاطة

أحمد سليمان

برنامج أفريقيا | تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩

حوارات أصحاب المصلحة في السودان

خيارات لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والانتعاش والنمو الشامل

تقديم بقلم سعادة رئيس وزراء جمهورية السودان الدكتور عبد الله حمدوك

تشاتام هاوس
المعهد الملكي للشؤون الدولية

نبذة عن سلسلة حوارات أصحاب المصلحة في السودان

صمَّم برنامج شمال أفريقيا في تشاتام هاوس سلسلة حوارات أصحاب المصلحة في السودان للمساعدة في تحديد العوامل التي تسبّبت بالأزمة الاقتصادية الحالية والخطوات الفورية الواجب اتخاذها لتجنب الانهيار وتحقيق الاستقرار في الاقتصاد، وكذلك الإصلاحات الهيكلية على المدى الطويل اللازمة لوضع السودان على طريق الانتعاش، وقد تلقّى هذا المشروع التمويل من قِبل منظمة هيومانيتي يونايتد.

عُقدت ثلاثة اجتماعات مائدة مستديرة مغلقة في الربع الأول من عام ٢٠١٩ بهدف توليد أفكار جديدة مستنيرة وبنَّاءة حول خيارات السياسات والإصلاحات التي يمكن أن تساعد السودان في بناء دولة أكثر ازدهاراً واستقراراً وشمولاً. وقد عُقِدت سلسلة حوارات أصحاب المصلحة في السودان بموجب قاعدة تشاتام هاوس.[1]

سعى المشروع منذ انطلاقته إلى توفير مساحة محايدة للمناقشة لصُنَّاع السياسات والمؤثِّرين من مجموعة واسعة من الخلفيات: مسؤولو الحكومة السودانية، شخصيات المعارضة، الاقتصاديون، خبراء في الاقتصاد السياسي والحَوْكمة في السودان، شخصيات المجتمع المدني، ممثلو المؤسسات المالية الدولية وصنَّاع السياسات الدوليين. ويودُّ برنامج أفريقيا في تشاتام هاوس أن يشكر جميع المشاركين على أفكارهم القيِّمة ومساهماتهم في هذا المشروع.

تجمع هذه الورقة الموضوعات والنتائج الرئيسية لكل من اجتماعات المائدة المستديرة الثلاثة، التي تتراوح من القضايا الاقتصادية الهيكلية الواسعة إلى التدخلات ذات الأولوية الخاصة بقطاع معين. وهي تُقدّم خيارات وتوصيات للزعماء السودانيين، بما في ذلك الحكومة الانتقالية، لدعم بناء دولةٍ أكثر ازدهاراً اقتصادياً وسِلميَّة وشمولاً.

[1] بمقتضى قاعدة تشاتام هاوس، يتمتع المشاركون في أي اجتماع بحرية استخدام المعلومات المتلقاة، لكن من دون الكشف عن هوية المتحدث/ين أو انتمائه/م، ولا الكشف عن هوية أو انتماء أي مشارك آخر.

تقديم

لقد أحدَثَ أبناء الشعب السوداني تغييراً تاريخياً من خلال مطالبتهم بمستقبل أكثر سلاماً وشمولاً وديمقراطية وازدهاراً لبلدهم، والحكومة الانتقالية ملتزمةٌ ببدء فصل جديد في تاريخ السودان بناءً على تطلعات الشعب وتفاؤله.

إن التحديات الجسيمة التي تنتظرنا – والتي يجب عدم الاستخفاف بها – ستُعالَج بحزم. لقد عانى السودان منذ عقود من الصراع المزمن، والحكومة ملتزمة بتحديد أولويات عملية السلام التي ستفضي إلى تحقيق سلامٍ شاملٍ ومستدامٍ في كل منطقة من مناطق البلاد، فضلاً عن تنفيذ نظام حَوْكَمةٍ أكثر تمثيلاً وإنصافاً للجميع.

إنَّ تحقيق انتقال ديمقراطي ناجح يتوقّف على مواجهة التحديات الاقتصادية الخطيرة، إلى جانب إجراء إصلاحات عميقة ضرورية لتحقيق الاستقرار للاقتصاد وتنفيذ التحول الهيكلي في السنوات المقبلة، لذا يجب أن تقوم الإصلاحات السياسية والاقتصادية الواسعة النطاق، التي توضَع وتُطبَّق بشكل صحيح، بتهيئة الظروفَ الملائمة لتحقيق النمو والتنمية والازدهار على المدى الطويل.

لقد صُمِّمَت سلسلة حوارات أصحاب المصلحة في السودان وعُقِدت تحت رعاية برنامج أفريقيا في تشاتام هاوس، بهدف الجمع بين طيف متنوع من الخبراء لتعزيز النقاشات البنَّاءة حول خيارات الانتعاش الاقتصادي والإصلاح ولإيجاد البيئة اللازمة للقيام بذلك. لقد كانت التطورات في السودان خلال عام ٢٠١٩ تعني حتماً ضرورة تغيير شكل الحوارات ومجالات تركيزها، وبما أن الزخم لبناء السودان البديل أصبح واضحاً بشكل متزايد، فقد تأكّدت الحاجة إلى اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن مسارات النمو المستدام والشامل.

وبصفتي المُيَسِّر الرئيسي لحوارات أصحاب المصلحة في السودان، فإنّه مِن بالغ سروري أن تساعد النتائج التي توصلت إليها هذه السلسلة في إرشاد صناع القرار السودانيين والدوليين في الوقت الذي تبدأ فيه البلاد مرحلة الانتقال الحرجة.

معالي الدكتور عبد الله حمدوك
رئيس وزراء جمهورية السودان

اقتصاد السودان: تهيئة المشهد وتحقيق الإمكانات

شهد السودان تغيراً زلزالياً في عام ٢٠١٩، فقد أدى سقوط نظام الرئيس عمر البشير في نيسان/أبريل، وتعيين حكومة انتقالية جديدة في آب/أغسطس، إلى زيادة الأمل والتوقُّع في أن يتمكن السودان من الانفصال عن الماضي وبناء دولة أكثر سلاماً وشمولاً وازدهاراً.

انطلقت الاحتجاجات السلمية المؤيدة للديمقراطية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨، في أعقاب الاحتجاجات على تدهور الوضع الاقتصادي، بما في ذلك ارتفاع تكلفة المواد الغذائية الأساسية وغيرها من السلع الأساسية، وقد جاءت الاحتجاجات في صورة تعبيرٍ جماهيري عن الغضب الذي تصاعد في صفوف الشعب السوداني على مدى ثلاثة عقود من القمع وسوء الإدارة من قبل الرئيس البشير وحزب المؤتمر الوطني. وبعد ثمانية أشهر، في تاريخ ١٧ آب/أغسطس ٢٠١٩، وقّع المجلس العسكري الانتقالي السوداني وائتلاف قوى الحرية والتغيير المعارض اتفاقاً سياسياً وإعلاناً دستورياً، ما أدى إلى إنشاء إدارةٍ انتقالية بغرض إدارة الحكم لحين إجراء انتخابات ديمقراطية في عام ٢٠٢٢. وتشمل المؤسسات الانتقالية المجلس السيادي ومجلس الوزراء والمجلس التشريعي. إن مجلس الوزراء، برئاسة رئيس الوزراء الدكتور عبد الله حمدوك، مكلَّف بإنهاء الحروب الداخلية وبناء السلام، وتنفيذ برنامج الإصلاح، وإيجاد حلول دائمة للصعوبات الاقتصادية والسياسية الملحّة في السودان.

سيكون على الحكومة الانتقالية التغلُّب على التحديات الهائلة، فالأوضاع السياسية في السودان هشة للغاية، كما إنَّ الاقتصاد – الذي يحتاج إلى كلٍّ من الاستقرار الفوري والإصلاحات الهيكلية الأساسية طويلة الأجل – على وشك الانهيار. لقد خسِر السودان ٧٥ في المائة من عائداته النفطية بانفصال جنوب السودان في عام[٢] ٢٠١١، بعد أن كان النفط يمثل ٩٥ في المائة من صادرات البلاد، وأكثر من نصف إيرادات الحكومة في السابق.[٣] وكان من المتوقع أن تؤدي إزالة العقوبات الأمريكية في عام ٢٠١٧ إلى الانتعاش الاقتصادي، لكن الدين الحكومي استمر في الارتفاع، في حين أن العجز التجاري ومستويات الاحتياطيات الأجنبية ازدادت سوءاً، فضلاً عن ارتفاع التضخم والتراجع المنتظم في قيمة العملة وإخفاق العديد من محاولات تخفيض قيمة العملة لسد الفجوة بين أسعار السوق الرسمية والسوداء.

سيكون من بين الضروريات الأساسية إقامة سلام دائم في المناطق المتأثرة بالصراع في السودان، بما في ذلك عن طريق معالجة أسباب التهميش وعواقبه، وتشجيع إعادة التأهيل والنمو في جميع أنحاء البلاد. ويجب أن تعطي خطة العمل على المدى القريب الأولوية للإصلاحات المالية، وكذلك وضع التدابير لاحتواء الضغوط التضخمية وزيادة الإنتاجية في القطاعات الحساسة. لقد انغمس قادة السودان السابقون في الإنفاق الباهظ من خارج الميزانية، وهو الأمر الذي يجب حسابه وإنهاؤه، كما يجب إعادة هيكلة الميزانية التي طالما أُثقِلَت بالإعانات والتحويلات الحكومية والنفقات الأمنية، بحيث تُعطى الأولوية للصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية.

سيكمُن التحدي الأكبر الذي يواجه الحكومة على المدى المتوسط إلى المدى البعيد في تفكيك شبكات المحسوبية الراسخة التي سيطرت على جميع المؤسسات والقطاعات الرئيسية للاقتصاد السوداني في عهد الرئيس البشير، بما في ذلك الشركات المملوكة للجهاز الأمني العسكري. وستكون هذه المهمة معقدة وتتطلَّب إصلاحات سياسية وإدارية صعبة لتعزيز زيادة المساءلة العامة والشفافية وتعزيز جهود مكافحة الفساد. يحتاج السودان إلى برنامج تحوّلٍ شاملٍ يدفع بالاقتصاد ويخلق فرص العمل، وسوف يتطلب ذلك وجود نظام مصرفي قادر على تزويد القطاع الخاص بإمكانية الحصول على التمويل؛ ودعم القطاعات الإنتاجية في السودان، ولا سيّما الزراعة والصناعة؛ وتلبية احتياجات البنية التحتية، بما في ذلك الطاقة والنقل والاتصالات.

وعلى الرغم من هذه التحديات فإن أمام الحكومة الانتقالية في السودان فرصة فريدة لوضع رؤية اقتصادية طويلة الأجل في إطار سرديةٍ وطنية جديدة لنظام شامل ومُنصِف. وستكون مثل هذه الرؤية حيوية لبناء الشرعية، على الأقل بالنظر إلى حقيقة أن الوضع الاقتصادي من المرجح أن يتراجع أكثر قبل أن يتحسن. وبدون القبول العام فإن الإصلاحات المؤلمة قصيرة الأجل – من قبيل التغييرات المحتملة على الدعم – سوف تواجَه بالمقاومة. وعلاوةً على ذلك، يجب على الحكومة الانتقالية وضع التدابير الكافية لحماية أكثر المواطنين ضعفاً وضمان عدم تأثرهم أكثر مما تضرروا، وينبغي الحرص على أن تكون أجندة الإصلاح السياسي والاقتصادي عريضة القاعدة وتعاونية – تشمل النساء والشباب، والمجموعات المحرومة والمناطق الهامشية من البلاد – لأن ذلك سيكون أفضل سبيلٍ لبناء نظام حوكَمة بقيادةٍ مدنية على أساس المساواة في المواطنة والمؤسسات التمثيلية.

ستكون الرؤية المتَّسِقة حيويةً لبناء الثقة الدولية، وقد صرَّح الدكتور عبد الله حمدوك، بعد فترة وجيزة من تعيينه رئيساً للوزراء بأنَّ السودان سيحتاج إلى حوالي ٨ مليارات دولار من المساعدات الخارجية خلال العامين المقبلين لتغطية تكاليف الاستيراد وتحفيز الانتعاش الاقتصادي، وإلى ملياري دولار إضافية في ودائع الاحتياطيات الأجنبية لوقف تراجع العملة في ثلاثة أشهر.[٤] وإذا واصلت السلطات السودانية مشاركتها الفاعلة، فينبغي على الشركاء الدوليين العمل معها على المبادرات الرئيسية لبناء شبكة أمان اجتماعي، وإتاحة الموارد لحماية الفئات الأكثر ضعفاً والتخفيف من أسوأ آثار الإصلاح، والتطلّع إلى المعالجة التدريجية لمسائل من قبيل تسمية الولايات المتحدة للسودان كراعٍ للإرهاب، فضلاً عن توفير تدابير تخفيف عبء الديون والاستثمار، وسيكون تنسيق الدعم الخارجي ضرورياً في هذا السياق.

[٢] وليس، W. Wallis, (٢٠١١) «اقتصاد السودان يعاني من خسارة الجنوب»، صحيفة الفاينانشال تايمز Financial Times، ١٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١، https://www.ft.com/content/ce7f675a-f8c9-11e0-ad8f-00144feab49a (آخر دخول في ٢٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩).

[٣] سليمان، ك. م. Suliman, K. M (٢٠١٢) فهم لعنة النفط في السودان وتجنُّبها، ورقة عمل منتدى البحوث الاقتصادية ٧٣٥، كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢، http://erf.org.eg/wp-content/uploads/2014/07/735.pdfhttp://erf.org.eg/wp-content/uploads/2014/07/735.pdf (آخر دخول في ٢٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩).

[٤] سودان تريبيون Sudan Tribune (٢٠١٩)، «حمدوك يقول إنه يعتزم جعل الاقتصاد السوداني اقتصاداً منتِجاً»، ٢٤ آب/أغسطس ٢٠١٩، http://www.sudantribune.com/spip.php?article67991 (آخر دخول في ٢٥ آب/أغسطس ٢٠١٩).

بناء بيئة للإصلاح: إرساء أسس الانتعاش

إن حجم التغيير المتوخّى خلال السنوات القادمة، وشدة الضغوط الاجتماعية والاقتصادية الحالية، تعني جميعها أن العديد من الإصلاحات الأساسية ستكون حساسة للغاية من الناحية السياسية في السودان، ولكي تكون الإصلاحات الاقتصادية مُجدِيةً، ومن أجل ترسيخ ثقة الجمهور في الوقت نفسه، يجب أن تجري الإصلاحات بالتوازي مع التحول السياسي المستدام ومع صياغة عقد اجتماعي جديد مبنيّ على سلام شامل وعادل، وسيتطلب ذلك أيضاً إصلاحات الحوكمة التي تُعطي أولوية للمشاركة السياسية الأوسع نطاقاً، واحترام حقوق الإنسان، وزيادة المساءلة والشفافية العامة، وتعزيز جهود مكافحة الفساد.

إلى جانب هذه الإصلاحات، يجب أن تكون هناك إعادة هيكلة لقطاع الأمن في السودان، الذي يضم حالياً بعض أكثر الشخصيات نفوذاً في عملية صنع القرار السياسي في البلاد، وسيكون التسلسل الصحيح للإصلاحات ضرورياً، كما ينبغي تعديل العديد من القوانين لإزالة القيود المفروضة على الحريات، لكن الإصلاح التشريعي وحده لا يكفي. وفي الواقع، يعتمد التغيير الحقيقي على وجود الإرادة السياسية لتنفيذ القوانين واحترام الدستور.

في ظلّ حكم نظام البشير، أصبحت الخطوط الفاصلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية غير واضحة بصورة متزايدة، وتعرّضت لمزيد من التقويض بسبب دور «الظل» الذي تمارسه أجهزة الأمن في العديد من القطاعات. على سبيل المثال، أدت هيمنة الأجهزة الأمنية على المؤسسات القضائية إلى تقويض الثقة في الإجراءات القانونية وتسببت في تعطيلٍ كبيرٍ للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم. لذا يجب أن يكون إصلاح القطاع العام والمؤسسات المالية مصحوباً بتغييرات نظامية أعمق في عمليات صنع القرار المركزية في الحكومة، وإنَّ من شأن وضع ميثاق دستوري للفترة الانتقالية[٥]، يُحدّد أدوار ومسؤوليات المؤسسات الانتقالية، أن يوفّر للحكومة فرصةً لتحسين التنسيق، والحدّ من التدخل وإزالة مستوياتٍ موازيةٍ من عملية صنع القرار. ويجب أن تتمتع المؤسسات العامة، مثل بنك السودان المركزي وعناصر السلطة القضائية، بالاستقلالية المنصوص عليها في القانون من أجل حماية قدراتها الرقابية، بما في ذلك قدرة البنك المركزي على وضع السياسة النقدية.

تتطلَّب معالجةُ الفساد دعمًا لسيادة القانون وبناء مؤسسات خاضعة للمساءلة على الصعيدين المحلي والوطني، وستكون هناك حاجة لجهود جادة للقضاء على التجنيب[٦] وإنهاء ممارسة الوزارات التي تُبقي الأموال جانباً للإنفاق خارج الميزانية، وقد لفَتَت تقارير المراجع العام الانتباه إلى الإنفاق الحكومي الخارج عن الميزانية، لكنها لم تُثِر أي إجراء ذي معنى.[٧] لذا يجب على الحكومة الانتقالية التحقيق في نتائج المُراجع العام وتنفيذ الإصلاحات، بدءاً بتفويض وزارة المالية السودانية لتنسيق ميزانيات جميع الوزارات الأخرى، بما في ذلك زيادة الرقابة على المجموعة الاقتصادية للوزارات.

يتركز النشاط الاقتصادي في السودان في عدد صغير من الشركات التي تعود ملكية العديد منها للحكومة، وهناك اتهامات واسعة النطاق بسرقة الأموال العامة، لذا سوف يتطلب الاستقرار، بما في ذلك إصلاح الزراعة أو الصناعة، إعادة هيكلة الأصول الخاصة وحل الشركات شبه الحكومية التي تعمل بشكل غير قانوني. وفي الواقع، تعمل المئات من الشركات العامة وشبه العامة التي أنشأها النظام السابق كوسائل لسحب الأموال العامة ودفع ثمن الولاءات السياسية وتيسيرِ الاقتصاد السياسي للفساد في السودان.[٨] سيساعد إنشاء لجنةٍ لمكافحة الفساد إلى جانب التحسينات في بيئة الأعمال على وقف الممارسات السيئة التي طال أمدها وإفادة الشركات التي تعمل بطريقة إيجابية ومسؤولة اجتماعياً.

إرساء الاستقرار الاقتصادي: تنفيذ خطة عمل على المدى القريب

يجب أن ينصبَّ تركيز السودان الاقتصادي على المدى القريب على تنفيذ إصلاحات مالية عاجلة واحتواء الضغوط التضخمية، لا سيما إيقاف الطباعة المفرطة للأموال من قبل البنك المركزي. لدى الحكومة الانتقالية الشرعية والثقة اللازمة لإصلاح الميزانية وخفض الإنفاق. يبلغ العجز في الميزانية الرسمية للسودان ٣,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي[٩] رغم أن العديد من التقديرات تضعه عند نسبة أعلى من ذلك بكثير. ينبغي إعادة هيكلة الميزانية الوطنية، مع التركيز بشكل خاص على الأجهزة العسكرية/الأمنية وعمليات النقل والإعانات الحكومية، التي تُشكِّل مجتمعةً ٧٠ في المائة من الميزانية الرسمية[١٠] وإعادة تنظيمها لإفراد أولوية أكبر للصحة والتعليم والرفاه الاجتماعي، التي يُخصَّص لها مجتمِعةً أقل من ١٠ في المائة في الوقت الحالي.[١١]

---

[٥] تتوفر مسودة الميثاق الدستوري لشهر آب/أغسطس ٢٠١٩ للفترة الانتقالية لعام ٢٠١٩، التي أعدتها المؤسسة الدولية للديمقراطية والمساعدة الانتخابية من خلال الرابط التالي: http://constitutionnet.org/sites/default/files/2019-08/Sudan%20Constitutional%20Declaration%20%28Arabic%29.pdf (آخر دخول في ٢٥ آب/أغسطس ٢٠١٩).

[٦] هذا يعني تخصيص جزء من إيرادات بعض مؤسسات الدولة الناتجة عن الرشاوى التي يدفعها المواطنون للمعاملات الروتينية، وهذه الأموال ليست مدرجة في الميزانية العامة للدولة.

[٧] راديو دبنقا (٢٠١٩)، «قيمة التجاوزات المالية «٥٦٠ مليون جنيه سوداني» في ولايات السودان»، ١٩ آذار/مارس ٢٠١٩، https://www.dabangasudan.org/en/all-news/article/financial-excesses-sdg-560-million-in-sudan-states (آخر دخول في ٢٥ آب/أغسطس ٢٠١٩)؛ راديو دبنقا (٢٠١٨)، «المراجع العام: ١٥ شركة حكومية تلاعبت بالحسابات عام ٢٠١٦»، ٧ شباط/فبراير ٢٠١٨، https://www.dabangasudan.org/en/all-news/article/auditor-general-15-govt-companies-manipulated-2016-accounts(آخر دخول في ٢٥ آب/أغسطس ٢٠١٩)؛ راديو دبنقا (٢٠١٧)، «مخالفات مالية في جميع ولايات السودان، تقارير المدقق العام»، ٢٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧، https://www.dabangasudan.org/en/all-news/article/financial-irregularities-in-all-sudan-states-auditor-general-reports (آخر دخول في ٢٥ آب/أغسطس ٢٠١٩).

[٨] بالدو، س. Baldo, S (٢٠١٨)، الانهيار الاقتصادي في السودان. تقرير إينوف بروجيكت Enough Project، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨، https://enoughproject.org/wp-content/uploads/SudanEconomicMeltdown_Enough_November2018-web.pdf (آخر دخول في ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩).

[٩] الأمين، م. Alamin, M (٢٠١٨)، «السودان يخطط لزيادة الإنفاق بنسبة ٣٩ ٪ في ميزانية عام ٢٠١٩ مع ارتفاع التضخم»، بلومبرغ. Bloomberg، كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨، https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-12-19/sudan-plans-39-spending-boost-in-2019-budget-as-inflation-soars (آخر دخول في ٢٣ آب/أغسطس ٢٠١٩).

[١٠] في ميزانية ٢٠١٩: كانت نسبة مخصصات الجيش والأمن والشرطة ٢٣ في المائة؛ وتحويلات الدولة ٢٢ في المائة؛ والإعانات ٢٥ في المائة). قُدِّمَت الأرقام في أثناء انعقاد المائدة المستديرة ٣ لحوارات أصحاب المصلحة في السودان، التي عُقِدت في يومي ٢٧-٢٨ آذار/مارس ٢٠١٩ في نيروبي، كينيا.

[١١] قُدِّمَ هذا الرقم في أثناء اجتماع المائدة المستديرة ٣ لحوارات أصحاب المصلحة في السودان، ٢٧-٢٨ آذار/مارس ٢٠١٩، نيروبي، كينيا؛ أيضاً راديو دبنقا (٢٠١٧)، «الإنفاق الكبير على الجيش: الاقتصاديون ينتقدون ميزانية ٢٠١٨»، ٢٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧ https://www.dabangasudan.org/en/all-news/article/large-spending-on-army-economists-criticise-2018-budget (آخر دخول في ١٠ آب/أغسطس ٢٠١٩)؛ و بالدو، س. Baldo, S. (٢٠١٩)، «السودان: حصص اقتصادية مخفية في الصراع المستمر على السلطة »، إينوف بروجيكت Enough Project من خلال ميديوم Medium، https://medium.com/@EnoughProject/sudan-hidden-economic-stakes-in-ongoing-power-struggle-384d169b7245 (آخر دخول في ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩).

لقد أضفى نظام البشير طابَعاً أمنياً على الميزانية، حيث شكلت أجور قطاع الأمن حوالي ٦٠ في المائة من جميع الرواتب الحكومية[١٢] ، لذا سيكون تخفيض عدد الأفراد العسكريين والتكاليف، مع الحفاظ على قطاع أمني مُقتَدر، عمليةً سياسيةً حساسة وصعبة تتطلب دعماً من القوات المسلحة وقادتها في الإدارة الانتقالية[١٣]. (مع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن التحديات السياسية التي تطرحها القضية الأوسع المتمثلة في إصلاح قطاع الأمن في السودان كانت إلى حد بعيد خارج نطاق سلسلة حوارات أصحاب المصلحة في السودان).

إن مسألة إلغاء الدعم حساسة للغاية، ومن المحتمل أن يؤدي التخفيض الفوري للنفقات في جميع المجالات إلى نتائج عكسية. ويرجع ذلك إلى مجموعة من العوامل بما في ذلك الإعاقة المحتملة للنمو وخلق معاناة إضافية لأكثر الفئات ضعفاً، ما قد يؤدي إلى تآكل الثقة في السلطات الانتقالية. لكن نظام الدعم القائم حالياً يُمثِّل استنزافاً كبيراً للعائدات العامة، ويستفيد منه المواطنون الأثرياء وهو يُشجّع الفساد، في حين أنه أيضاً وسيلة غير كفؤةٍ لمساعدة أفقر أفراد المجتمع، فالدعم يُقلّص الموارد المتاحة للإنفاق الاجتماعي والاستثمار في المستقبل كما يحفِّز الصادرات غير الرسمية إلى البلدان المجاورة. كذلك ستكون هناك حاجة إلى عملية تدريجية لإصلاح الدعم من أجل التخفيف من تأثير صدمات الأسعار الناجمة عن إلغائه؛ وقد تكون إحدى الطرق الممكنة للمضيّ إنشاء نظام تسعير من مستويين للمواد الغذائية الأساسية مثل الخبز، بهدف حماية الفئات الأكثر ضعفاً، رغم أن هذا يحتاج إلى مزيد من الدراسة التفصيلية. ويتعيَّن على الحكومة السودانية، كإشارة على نواياها، أن تبدأ بفرض تدابير تقشفية على نفسها – عن طريق تقليص المكافآت الوزارية وتكاليف السفر والاحتفالات العامة الباهظة، على سبيل المثال – في أثناء تحويط الإنفاق التنموي.

ويجب أن تشمل الإجراءات ذات الأولوية على المدى المتوسط حماية استقلال البنك المركزي من التدخل السياسي، واستعادة مكانته كملاذٍ أخير للإقراض. كما أن هناك حاجة إلى سياسة موحدة لسعر الصرف لتهيئة بيئة مواتية وتنافسية للاستثمار المنتِج لا تكبح الإنتاج الزراعي والصناعة، أو يكون لها تأثير سلبي على مدخرات المواطنين، وبمجرَّد وضع هذه التدابير، يمكن للسودان المضي قدماً نحو نظام سعر صرف مرن يقلل تدريجياً من الفجوة بين أسعار السوقَين الرسمية والموازية.

على المدى القريب، هناك حاجة لتحديد مجموعة من التدخلات الاقتصادية القابلة للتطبيق- التي تكون أقل عُرضةً نسبياً للضغوط السياسية – من أجل الحفاظ على حركيّة الاقتصاد السوداني ووضع البلاد على الطريق نحو الإصلاح. يمكن القيام بتحديد الخطوات الأولى للتعافي من قبل فريق عمل اقتصادي أنشأته وزارة المالية بما في ذلك البنك المركزي والمؤسسات المالية الدولية وممثلو القطاع الخاص. كما يمكن أن يساعد التركيز على التدخلات الجيدة التسلسل، مثل تأسيس تسهيلات رأس المال العامل الأساسية التي يمكن أن تمهد الطريق لسد التمويل، على إعادة ضبط عقارب الساعة على الديون والمساعدة في الإصلاحات الطويلة الأجل.

إدارة الديون والإدارة المالية

تُعدُّ الإدارة المستدامة لعِبء الديون السيادية للسودان، والذي يتراوح بين ٥٠ مليار دولار و٦٠ مليار دولار[١٤] أمراً أساسياً لأي استراتيجيةٍ للإصلاح الاقتصادي على المدى الطويل. أما على المدى القصير، فسيكون استئناف الحوار الجاد مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي أمراً بالغ الأهمية لبناء الثقة مع المجتمع الدولي وفتح السبل أمام الدعم الخارجي طويل الأجل، بما في ذلك من خلال مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. لقد جرَّبت حكومة السودان السابقة ١٤ برنامجاً خاضعاً لمراقبة موظفين من صندوق النقد الدولي لم يحرز أي منها تقدماً ملموساً، ما يشير إلى الحاجة إلى مقاربة جديدة من كلا الجانبين ولإعادة صياغة الحوار حول تخفيف عبء الديون.

يُمثِّل عبء ديون السودان حالياً «ديوناً صورية»، لم تكن الحكومة السابقة تعالجها، فقد ركَّز نظام البشير بدلاً من ذلك على البحث عن تدفقات رؤوس أموال قصيرة الأجل – من التمويل غير التساهليّ من المقرضين من الصين ودول الخليج العربية إلى صادرات الذهب من خارج الميزانية – التي ساهمت في زيادة المديونية وارتفاع التضخم وانخفاض قيمة العملة. تحتاج ديون السودان أولاً إلى حساب دقيق، وما يفاقم الصعوبات في الحصول على تقييم دقيق للديون هو تعدُّد أسعار الصرف في السودان، التي تحجب نطاقها الحقيقي، لذا من المرجح أن يكون تخفيف الديون والتوصل إلى اتفاق مع مختلف الدائنين عملية مطوَّلة. ويجب على السودان موازنة الحاجة إلى مساعدة قصيرة الأجل مع المخاطر المستمرة لاستمرار الاقتراض عالي التكلفة.

من أجل دعم الحكومة الجديدة بشكل أفضل، يجب أن يكون التمويل الدولي أكثر تنسيقاً، ويجب أن يتدفق عبر آليات شفافة، كما يجب أن يكون مشروطاً بإصلاحات محددة. وستكون هناك حاجة إلى الابتكار من قبل المؤسسات المالية الدولية من أجل إنهاء حالة الجمود الحالية، سواء من خلال عمليات حافظة محددة في الزراعة والصناعة، أو عبر طرق – مثل مرفق الدعم الانتقالي من بنك التنمية الأفريقي – الذي لم يتأثر بالعقوبات. وسيلزم أن يعيد المقرضون الدوليون هيكلة الديون غير التساهلية، وسيستفيد السودان من دعم القدرات في الإدارة المالية العامة.

[١٢] المرجع نفسه.

[١٣] يضم المجلس السياديّ، وهو أعلى سلطة لصنع القرار في السودان، خمسة أعضاء عسكريين، بالإضافة إلى ستة مدنيين. وخلال الأشهر الـ ٢١ الانتقالية الأولى، يقود هذه الهيئة اللواء عبد الفتاح البرهان، قائد القوات المسلحة.

[١٤] بنك التنمية الأفريقي African Development Bank (٢٠١٩)، التوقعات الاقتصادية الأفريقية ٢٠١٩، ص ١٧٨.
http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/2019AEO/AEO_2019-EN.pdf (آخر دخول في ١١ آب/أغسطس ٢٠١٩)

الانتعاش الاقتصادي: وضع استراتيجيات متوسطة إلى طويلة الأجل

مع اقتراب السودان من نهاية خطته الخمسية الحالية (٢٠١٥-٢٠١٩)، أمام حكومة السودان الانتقالية فرصة ليس فقط لكبح الأزمة الاقتصادية المباشرة، ولكن لإرساء رؤية وطنية جديدة من أجل تأسيس نظام حكم اقتصادي أكثر شمولاً وتمثيلاً وإنصافا لجميع قطاعات المجتمع. وهناك حاجة إلى قيادة خلّاقة لمواءمة وفرةِ السودان من الشباب والموارد الطبيعية والموقع الجغرافي السياسي الملائم ضمن مشروع وطني من شأنه طمأنة السكان المحليين وإعطاء إشارة للمجتمع الدولي بوجود استراتيجية حقيقية طويلة الأجل للإصلاح. وبُغيةَ تحفيز توليد الإيرادات وفرص العمل، ستحتاج الحكومة الانتقالية إلى تطوير استراتيجيات لتعزيز النمو وتحسين التنظيم في القطاعات الإنتاجية الرئيسية مثل الزراعة والثروة الحيوانية والتصنيع والخدمات والصناعات الاستخراجية.

الزراعة والصناعة

لدى القطاع الزراعي القدرة على أن يكون حجر الزاوية في الانتعاش الاقتصادي في السودان، إذ تساهم الزراعة بأكثر من ٣٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلاد، وهذا القطاع هو المصدر الأبرز للعمالة، وهو يرتبط ارتباطاً عميقاً برفاه الشعب السوداني واستقراره وضمانه الاجتماعي. ومع ذلك، كان هذا القطاع ضعيف الأداء إلى حد كبير، بوجود أقل من ربع ما تُقدَّر مساحته بنحو ٧٠ مليون هكتار من الأراضي الصالحة للزراعة في السودان تجري زراعتها. لقد أدى نقص الاستثمار وضعف الإنتاجية إلى تقليل العوائد وتقويض القدرة التنافسية لصادرات السودان – التي تبلغ حوالي ٢ مليار دولار سنوياً، مقابل إجمالي الواردات الذي يصل إلى ٩ مليارات دولار. ويستخدم ما نِسبتُه ١٠ في المائة فقط من المزارع نظام الريّ الحديث، فيما لا يزال معظمها يعتمد على الطرق التقليدية البعلية[١٥]، وأصبح مشروع الجزيرة، الذي كان أكبر مشروع للري في أفريقيا بحالة سيئة بسبب سوء التدبير الإداري والفساد.

ثمّة فرصة حقيقية لتحسين مستويات الإنتاج من خلال الصناعات الزراعية الموسَّعة، ويمكن للصناعة أن تضيف قيمة كبيرة إلى المخرجات الزراعية – على سبيل المثال، من خلال إنتاج الملابس القطنية وتصدير اللحوم المعالَجة وتوريد الجلديات والجلود الكبيرة للصناعة، ومن شأن الانتقال نحو نظام الري المكمّل والتشجيع على استخدام الأسمدة أن يزيد القدرة الإنتاجية لصغار المُلّاك ويحسِّن القدرة على التنبؤ والوصول إلى الأسواق الرسمية. وتشمل مجالات النمو المحتملة الأخرى إنتاج الألبان، والاستثمار في الحياة البرية والغابات، وإدخال سلالات جديدة من الماشية.

يمكن أن تستفيد المزارع الكبيرة من إدخال الأنظمة الميكانيكية، ويمكن أن تحقق التكنولوجيا الخضراء والمستدامة ميزة نسبية، لا سيما في مصادر الطاقة المتجددة، وسيتطلب تطوير هذه المناطق «رأس مال ذكي» – يجلب نقل المهارات بالإضافة إلى الاستثمار لبناء القدرات داخل السودان. كما ينبغي إنشاء مركز وطني للبحوث لقيادة هذه الاستراتيجية ربما يمكن تمويله جزئياً من القطاع الخاص، ويجب أن تكون مشاركة المناطق المهمشة حالياً أمراً أساسياً لأي استراتيجية، وذلك بهدف ضمان أن يكون النمو الصناعي شاملاً ومنصفًا.

الخدمات

على الرغم من أن التقديرات تشير إلى أن قطاع الخدمات يُمثّل قُرابة ٤٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للسودان،[١٦] إلا أن هذا الرقم قد يكون انعكاساً لنقاط الضعف في الزراعة والصناعات التحويلية أكثر من كونه انعكاساً لقوة اقتصاد الخدمات. ظهرت شركات الخدمات الحديثة – كما هو الحال في التسويق أو التوزيع – في السنوات الأخيرة، لكن معظمها لا يزال صغيراً للغاية، وتُهيمن الاتصالات والبنوك على القطاع. وفي قطاع الاتصالات، تُمثّل اشتراكات الهاتف المحمول المسبقة الدفع في الوقت الحالي حوالي ٩٥ في المائة من مستخدمي الهواتف المحمولة في السودان البالغ عددهم ٣١ مليون مستخدم، ولكن خدمات الإنترنت تمثل الآن المحرك الرئيسي للنمو، في حين أنها تقدم أيضاً فرصاً كبيرة من خلال التنسيق مع القطاعات الأخرى، مثل الخدمات المصرفية.[١٧] تبلغ نسبة انتشار الهواتف المحمولة في السودان ٧٣ في المائة، لكن عدد السكان الذين يستخدمون النظام المصرفيِّ يُقدَّر بـ ٦ في المائة فقط – ما يشير إلى أن إدخال تقنيات المصرفية الإلكترونية عبر الهاتف المحمول يمكن أن يساعد السودان على القفز في المسارات التقليدية للتنمية والتمويل.[١٨]

الصناعات الاستخراجية

يُعدُّ إنتاج الذهب والنفط مصدرين حيويَّين لإيرادات السودان. كان قطاع النفط شريان الحياة الرئيسي للنظام السابق الذي كان يتطلع إلى زيادة الإنتاج لتعويض أزمات نقص الوقود المتكررة.[١٩] ومع ذلك، فقد أدى الافتقار المزمن للشفافية إلى صعوبة الوصول إلى نطاق الصناعة، حيث يتم توزيع أرقام مختلفة لكل من الاحتياطيات ومستويات الإنتاج الحالية. ويُعدُّ السودان ثالث أكبر منتج للذهب في أفريقيا، حيث وصل الإنتاج الرسمي في عام ٢٠١٨ إلى ٩٣ طناً (ما يعادل ٤ مليارات دولار).[٢٠] ويُشكّل الذهب الآن المصدر الرئيسي للعملة الصعبة في السودان.

---

[١٥] قُدِّمَت الأرقام في أثناء انعقاد المائدة المستديرة ٣ لحوارات أصحاب المصلحة في السودان، التي عُقِدت في يومي ٢٧-٢٨ آذار/مارس ٢٠١٩ في نيروبي، كينيا.

[١٦] داربو، س. Darbo, S. (٢٠١٨) «توقعات الاقتصاد الإفريقي لعام ٢٠١٨: مذكرة دولة السودان ٢٠١٨» بنك التنمية الأفريقي African Development Bank، ص ٣. https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/country_notes/ Sudan_country_note.pdf (آخر دخول في ٢٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩).

[١٧] قُدِّمَت الأرقام في أثناء انعقاد المائدة المستديرة ٣ لحوارات أصحاب المصلحة في السودان، التي عُقِدت في يومي ٢٧-٢٨ آذار/مارس ٢٠١٩ في نيروبي، كينيا.

[١٨] المرجع نفسه.

[١٩] بابكر، س. (٢٠١٨)، «السودان يستهدف رفع إنتاجه من النفط إلى ٣١ مليون برميل»، الشرق الأوسط، ٢١ أيار/مايو ٢٠١٨، https://aawsat.com/english/home/article/1275426/sudan-targets-increasing-oil-production-million--٣١ barrels. بالإمكان الاطّلاع على الترجمة العربية من خلال الرابط: https://aawsat.com/home/article/1274666 السودان-يستهدف-رفع-إنتاجه-من-النفط-إلى-٣١-مليون-برميل (آخر دخول في ١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩).

[٢٠] سودان تريبيون Sudan Tribune (٢٠١٩)، «السودان ينتج ٩٣ طناً من الذهب في ٢٠١٨: الوزارة » ١٧ شباط/فبراير ٢٠١٩، http://www.sudantribune.com/spip.php?article67083 (آخر دخول في ١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩).

ومع ذلك، لا يزال التعدين الحرفي يمثل حوالي ٨٠ في المائة من النشاط، كما حفزت السياسات التنظيمية غير المتسقة، والضرائب الثقيلة[٢١] والفساد والمحسوبية تهريبَ ما يصل إلى ٧٥ في المائة من الذهب من البلاد.[٢٢] وبصرف النظر عن عدم وجود بيانات يمكن التحقق منها، فمن الواضح أن إيرادات النفط والذهب لم تُترجَم إلى استثمارات كبيرة في توفير البنية التحتية والخدمات، لذا ينبغي أن تبدأ الحكومة الانتقالية في التخطيط والمشاورات بهدف إنشاء صندوق للثروة السيادية يضمن استثمار ما يكفي من الإيرادات من الموارد الوطنية في توفير البنية التحتية والخدمات والرعاية الاجتماعية.

التحديات المشتركة التي تواجه القطاعات الإنتاجية

هناك حاجة إلى إصلاحات على عدة جبهات إذا أراد السودان زيادة النمو في قطاعاته الإنتاجية، وقد أدى التضخم واستمرار تعدُّد أسعار الصرف إلى تدمير القدرة التنافسية داخل القطاعين الزراعي والصناعي، وهذا لا يخلق صعوبات للصادرات المحتملة فحسب، بل يعوق أيضاً الواردات من المدخلات الزراعية للشركات التي لم تكن قادرة على التنافس مع الشركات التابعة للحكومة التي تستفيد من الأسعار التفضيلية.

علاوة على ذلك فإن الرسوم والضرائب المفرطة على الصادرات تخنق النمو في القطاع الخاص، كما استخدمت الحكومة السابقة القطاعات الإنتاجية من أجل المحسوبية وتأمين الولاءات ما خلق حالةً من عدم كفاءة هائلة وجعلَ الشركات مرتبطة بالمصالح السياسية والأجهزة الأمنية. على سبيل المثال، تخضع تجارة الذهب في جبل أمير لسيطرة قوات الدعم السريع السودانية – وهي جزء رسمي من القوات المسلحة السودانية ولها تأثيرها داخل السلطات الانتقالية. سيلزَم أن تكون قوات الدعم السريع وغيرها من الأجهزة الأمنية جزءاً من عمليات الإصلاح في السودان، بما في ذلك إضفاء الطابع الرسمي على المعاملات المالية غير الشفافة حتى الآن. تعرضت البنوك وشركات الاتصالات أيضاً لتدخُّل سياسي كبير: لتوفير التمويل بشروط غير تجارية في حالة البنوك؛ ولتقييد الوصول إلى الإنترنت خلال فترات الاضطرابات الاجتماعية في حالة شركات الاتصالات. وغالباً ما تحد هذه التشابكات السياسية من مجال الجهات الفاعلة الأحدث عهداً أو الأصغر عبر القطاعات.

تحول البنية التحتية المحدودة دون التوسع في القطاع الإنتاجي، بما في ذلك النقل والاتصالات، ما يعوق توريد وتسليم البضائع في الوسط الصناعي. كما تُمثل الطاقة التي لا يُعوَّل عليها صعوبات في التصنيع والمعالجة الزراعية، إذ يعني الاعتماد على المولدات الكهربائية أن جميع القطاعات الإنتاجية تظل حساسة للغاية لتكاليف الديزل. ويُعدُّ الاستثمار طويل الأجل في البنية التحتية أمراً بالغ الأهمية، فهو يتيح تطوير أقطاب نمو متعددة في جميع أنحاء السودان وربطها من خلال مبادرات عبر إقليمية على طول الساحل أو عبر حزام زراعي مركزي.

وهناك تحدٍّ آخر يتمثَّل في نقص الخبرة الفنية في السودان لمساعدة الشركات على تنفيذ الإصلاحات أو تطوير استراتيجيات العمل. غالباً ما يكون هذا النقص في الخبرة مصحوباً بعدم الرغبة في تغيير أو استبدال الهياكل التنفيذية الضعيفة الأداء، وخاصة تلك التي لها صلات سياسية، أو واسطة[٢٣] فضلًا عن عدم القدرة على تطوير كوادر إدارية وسطى متمكّنة والحفاظ عليها.

الوصول إلى التمويل والأسواق المجاورة

سيكون الاستثمار حاسماً في تحسين الأداء في القطاعات الإنتاجية. هناك نقص في التمويل المحلي طويل الأجل والتأمين في السودان، كما أن التمويل الثنائي التقليدي من الجهات المانحة مثل الاتحاد الأوروبي مقيَّد، ويمكن أن تساعد مصادر الاستثمار الجديدة المحتملة من بنك الاستثمار الأوروبي والمؤسسات الإقليمية مثل بنك التنمية الأفريقي وبنك التجارة والتنمية لشرق وجنوب أفريقيا على سد الفجوة. في نهاية عام ٢٠١٨، على سبيل المثال، وافق بنك التنمية الأفريقي على قرض بقيمة ٧٥ مليون دولار لمجموعة دال، إحدى أكبر شركات الأغذية والزراعة في السودان، من أجل توسيع عملياتها الغذائية المتكاملة رأسياً.[٢٤]

تتعاظم الإمكانات الزراعية والصناعية للسودان بقربها من الأسواق الكبيرة التي يسهل الوصول إليها، مثل الدول المجاورة في منطقة الهيئة الحكومية الدولية للتنمية، حيث يبلغ عدد سكانها مجتمعة حوالي ٢٥٠ مليون نسمة؛ أو السوق المشتركة لشرق وجنوب أفريقيا (الكوميسا) التي يبلغ عدد سكانها حوالي ٤٦٠ مليون نسمة؛ وكذلك دول الخليج العربية الغنية التي لديها متطلبات كبيرة لاستيراد المواد الغذائية.

يرتبط انتعاش الاقتصاد السوداني ارتباطاً كبيراً باقتصاد جنوب السودان، ويرجع ذلك أساساً إلى الاقتصاد النفطي وإمكانات التجارة عبر الحدود، بالإضافة إلى تدفقات التحويلات الكبيرة. كان للفشل في الإعداد الملائم للتكامل المناسب للأنشطة الاقتصادية للبلدين بعد استقلال جنوب السودان في عام ٢٠١١، وكذلك الحرب الأهلية اللاحقة في الجنوب، تأثير مدمِّر على الاقتصاد السوداني. وتُمثِّل الشراكة الجديدة التي يمكن أن تسهِّل المزيد من التكامل والتجارة الرسمية بين السودان وجنوب السودان مصلحةً لكلا البلدين، وفي أيلول/سبتمبر ٢٠١٩، اتخذ رئيس الوزراء الدكتور عبد الله حمدوك ورئيس جنوب السودان سلفا كير خطوة نحو هذه الشراكة بالموافقة على إعادة فتح بعض المناطق الحدودية بين البلدين.[٢٥]

---

[٢١] كانت صناعة الذهب في السودان مقيدة بسبب وجود ١١ لائحة مختلفة ومتناقضة في كثير من الأحيان بشأن الإنتاج على المستويات المحلية والولائية والاتحادية، وتشمل هذه اللوائح ضريبة بنسبة ٣٣ في المائة على جميع مبيعات الذهب، إلى جانب اشتراط بيع الذهب إلى الحكومة بالسعر الرسمي للعملة، وهو ما يعادل فعلياً ضريبة إضافية قدرها ٥٠ في المائة عند تحديدها مقابل سعر السوق السوداء. قُدِّمَت الأرقام في أثناء انعقاد المائدة المستديرة ٣ لحوارات أصحاب المصلحة في السودان، التي عُقِدت في يومي ٢٧-٢٨ آذار/مارس ٢٠١٩ في نيروبي، كينيا.

[٢٢] الهاشمي. ي.ي. Elhashmi, E. E (٢٠١٧)، سياسة تعدين وتجارة الذهب في السودان: تحديات الفساد ونقص الشفافية، تقرير مبادرة الشفافية في السودان، المجموعة السودانية للديمقراطية أولًا، ص ٥. http://www.democracyfirstgroup.org/wp-content/uploads/2017/11/Gold-report-English.pdf. (آخر دخول في ١٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩).

[٢٣] يشير مصطلح «الواسطة» إلى نظام الولاء من خلال الشبكات الشخصية، والمعروف باسم المحسوبية، التي يستخدمها كثير من الناس للحصول على ميزة دون أن يكونوا مؤهلين بشكل مناسب.

[٢٤] بنك التنمية الأفريقي African Development Bank (٢٠١٨)، «السودان: بنك التنمية الأفريقي يوافق على ٧٥ مليون دولار أميركي لشركة مجموعة دال المحدودة لتحويل الغذاء والزراعة في البلاد»، ١٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨، https://www.afdb.org/en/news-and-events/sudan-african-development-bank-approves-us-75-million-to-dal-group-co-ltd-to-transform-countrys-food-and-agriculture-18868 (آخر دخول في ١١ آب/أغسطس ٢٠١٩).

[٢٥] واخي، و. س. Waakhe, W. S وآتيت، م. Atit, M. (٢٠١٩)ـ «قادة السودان وجنوب السودان يتفقون على إعادة فتح الحدود»، صوت أميركا، ١٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩، https://www.voanews.com/africa/sudan-south-sudan-leaders-agree-reopen-borders (آخر دخول في ١٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩).

بناء سودان المستقبل: الإدماج وتنمية القدرات

ستحتاج الحكومة الانتقالية إلى التركيز على بناء نظام أكثر شمولاً وعدالة للحكم الاقتصادي يمثل جميع قطاعات المجتمع في السودان. يجب إدراج الفئات المحرومة من مناطق النزاع وغيرها من المناطق الهامشية في البلاد بشكل صحيح في برنامج الإصلاح. وسيكون توفير فرص أكبر للشباب ضمن القوى العاملة وضمان المشاركة الفعالة للمرأة في صنع القرار أمراً ضرورياً لبناء مؤسسات دائمة وتمثيلية.

بناء السلام كأساس للنمو المستدام

استمرت النزاعات في العديد من المناطق المحيطة بالسودان منذ عقود، وتتمثل إحدى الأولويات العليا للحكومة الانتقالية في تحقيق اتفاق سلام شامل والعمل على تحقيق سلام دائم في مناطق النزاع، بما في ذلك دارفور ومنطقتي (جنوب كردفان والنيل الأزرق) وشرق السودان. إنَّ من شأن عائد السلام أن يسمح بتخفيض النفقات الأمنية وتمكين النمو وتعزيز السكان المحليين في المناطق الريفية إلى حد كبير – بما في ذلك من خلال توفير فرص العمل المربحة – والسماح بتطوير البنية التحتية وتحسين الإنتاج الزراعي الصناعي.

لقد غذَّى كل من التهميش والانقسامات العرقية التاريخية صراعات خطيرة في العديد من مناطق السودان الجغرافية حيث تسببت هذه الصراعات المستمرة في خسائر فادحة في الأرواح ونزوح جماعي وأزمة إنسانية. الملايين من السودانيين مشردين داخلياً أو يعيشون كلاجئين بعد أن عانوا من القصف الجوي وتدمير قراهم واحتلال أراضيهم من قبل «مستوطنين جدد»، وبعد أن مُنِعت عنهم المساعدة الإنسانية. ولا يزال شرق السودان يسجّل بعض أدنى مؤشرات التنمية في البلاد. ويسود في أوساط المجتمعات المحلية في المناطق المتأثرة بالنزاع وغيرها من المناطق الهامشية تصوُّرٌ مفاده أن أولئك الموجودين في وسط السودان لا يدركون بشكل صحيح حجم معاناتهم في ظل نظام البشير أو لا يُقرُّون بها بنحوٍ كافٍ، كما أن أي تصور بأنهم سيظلون مهمّشين في صنع القرار سيكون مصدراً للغضب. لقد أدت سياسات «فرِّق تسد» التي انتهجها النظام السابق، بما في ذلك تشجيع القبائل وتسليح القبائل ضد بعضها البعض، إلى إلحاق أضرار جسيمة بالنسيج الاجتماعي وخلق حالة الاستقطاب.

هناك حاجة ملحَّة لاستجابة بناء سلامٍ تعالج العلاقات بين الوسط والأطراف كما تعالج مسائل الأمن والعدالة الانتقالية وقضايا العودة والتعويض واستعادة الأراضي والممتلكات بطريقة تجمع المجتمعات معاً لتعزيز المصالحة والتعايش السلمي، وهذا يشمل الأشخاص النازحين داخلياً واللاجئين وغيرهم من السكان المهمشين في هياكل الحكم الجديدة حتى يتم سماع أصواتهم.

يجب أن تتسع عملية بناء السلام الشاملة لتشمل الفئات المهمشة الأخرى، مثل المجتمعات المتضررة من برنامج بناء سد نظام البشير، الذي أجبر عشرات الآلاف من الناس على النزوح من وادي النيل إلى المناطق الصحراوية الجافة دون تعويض مناسب. لقد خسر الكثير من السودانيين أراضيهم نتيجة المصادرة التعسفية لمساحات كبيرة من الأراضي في ظل النظام السابق، إما لانتفاعه المباشر أو للتأجير للمستثمرين الأجانب، كما خسر آخرون وظائفهم في الخدمة المدنية أو الجيش أو غيرها من المهن، أو أُجبِروا على إغلاق أعمالهم نتيجة لعمليات التطهير الأيديولوجية وممارسة التمكين (تمكين الموالين للنظام)، ما تسبب في انتقال الكثيرين إلى خارج البلاد وبالتالي حرمان السودان من العديد من أكثر الناس موهبة.

تعزيز اللامركزية والنمو المتعدد الأوجه

يتركّز اقتصاد السودان على نحو غير متناسب في الخرطوم، حيث تُقدَّر مساهمة العاصمة بحوالي ثلثي الناتج المحلي الإجمالي الوطني[٢٦]، ما يوسع الهوة بين المركز والأطراف. وتعتمد ولايات السودان اعتماداً كبيراً على التحويلات الصادرة من جهاز الدولة الفيدرالي في الخرطوم، وبالتالي فهي جزء لا يتجزأ من شبكات المحسوبية السياسية. هناك كثير من الولايات السودانية التي ليست فقيرة بالموارد فحسب، بل فشلت أيضاً في الإدارة الكفؤة للموارد التي تمتلكها، إذ تخصص غالبية إنفاقها للرواتب. وفي بعض المناطق تسبَّبت ضرائب متعددة على حركة البضائع بصعوبات خاصة بالنسبة للأسعار التنافسية للماشية ونقلها إلى الموانئ السودانية.

علاوة على ذلك، على المستوى الفيدرالي، كانت مفوضية تخصيص ومراقبة الايرادات المالية بالسودان تخضع منذ فترة طويلة للتدخل السياسي على الرغم من تكليفها بزيادة الشفافية في تحويلات الدولة. ينبغي أن يكون الهدف طويل الأجل هو تيسير النمو المتعدد الأوجه في جميع أنحاء السودان مدعوماً بمراجعة وتنفيذ الفيدرالية المالية بهدف ترشيد الإنفاق وإعادة هيكلة التحويلات لتمكين تخصيصات أكبر للولايات الأقل نمواً والمهمشة، والحد من المحاباة السياسية والمحسوبية. وسيتطلب ذلك إصلاح مفوضية تخصيص ومراقبة الايرادات المالية بالسودان بهدف الحفاظ على استقلاليتها، وتعزيز الشفافية وتطبيق سياسة مالية قائمة على القواعد في جميع الولايات.

[٢٦] قُدِّمت هذه الأرقام خلال اجتماع المائدة المستديرة ١ لحوارات أصحاب المصلحة في السودان الذي عُقِد بين ٢٢-٢٣ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩ في أوكسفوردشاير بالمملكة المتحدة.

الشباب والمرأة والفرص المستقبلية

إن انعدام الشفافية في البيئة الاقتصادية في السودان جعَلَ الشباب غير قادرين على التماس طريق إلى التوظيف، وقد غادر الكثيرون البلاد، أو يعتزمون المغادرة بحثاً عن فرص في أماكن أخرى، كما استُدرِج بعضهم إلى الحركات العسكرية. إن أكثر من نصف سكان السودان البالغ عددهم ٤٠ مليون نسمة هم دون سن ٢٥ عاماً[٢٧] وهناك انفصام واضح بين الشباب في البلاد وقادتها الأكبر سناً. يجب أن يكون للأجيال الشابة في السودان دور بارز في تشكيل مستقبل البلاد، وهم يطالبون بمزيد من التمثيل وتحسين التعليم وتعزيز فرص العمل.

عانت النساء على وجه الخصوص من القمع في ظلّ النظام السابق ويُحتَمل أن يكنَّ المستفيدات الأكبر من التغييرات في الحَوكمة، ويجب أن تلتزم السلطات الانتقالية بضمان تمثيل أكبر للنساء والشباب في هياكل الحكم الجديدة وهيئات صنع القرار. وقد لاقى إدراج رئيس الوزراء الجديد لأربع نساء في حكومته المؤلفة من ١٨ عضواً، بما في ذلك أول وزيرة للخارجية في السودان، ترحيباً واسع النطاق كخطوة تقدمية[٢٨] وينبغي الاستفادة من هذه الخطوة والبناء عليها.

سوف يكون التحدي المتمثل في النمو المطَّرد في القوى العاملة في البلاد في طليعة اعتبارات السودان على المدى الطويل، مع توقع دخول أكثر من ١٣٠,٠٠٠ شاب سنوياً إلى سوق العمل.[٢٩] وفي الوقت الحالي يُعدُّ السودان دون المستوى المرجعي المتوقع للإنفاق الاجتماعي للاقتصاد الناشئ. كانت مخصصات التعليم تحت حُكم نظام البشير فقط ٢ في المائة من الميزانية[٣٠]، كما فشل النظام في تزويد الخريجين بالمهارات اللازمة لسوق العمل. علاوة على ذلك، سيكون برنامج التنويع الاقتصادي ضرورياً لتوليد فرص عمل منتجة ومستدامة، وهناك حاجة أيضاً إلى تعزيز تدابير تشجيع مشاركة الشباب في المشاريع الرسمية وفي مبادرات ريادة الأعمال وإزالة الحواجز التي تحول دون ممارسة الأعمال.

كذلك تعتمد فعالية الخدمة المدنية أيضاً على وجود قوة عاملة ماهرة بشكل مناسب، لقد جعل استخدام الخدمة المدنية كأداةٍ للمحسوبية الإدارة العامة في السودان متضخمة وعديمة الكفاءة. يجب أن تكون الخدمة المدنية المهنية والمستدامة ممثلة لجميع قطاعات المجتمع السوداني: يجب إعطاء الأولوية لإدماج النساء والشباب والفئات المحرومة والمواطنين من المناطق الطرفية في البلاد ضمن أي برنامج إصلاح، إلى جانب تطوير ثقافة خدمية.

الاستنتاجات

سيتطلب التحول الاقتصادي الناجح تهيئة بيئة مواتية للإصلاح تكون مبنية على التحول السياسي، وصياغة عقد اجتماعي جديد، وسلام شامل وعادل. إنَّ الفرصة متاحة أمام السلطات الانتقالية السودانية لإجراء إصلاحات اقتصادية على المديَيْن القريب والبعيد، وفي الوقت نفسه بناء ثقة الجمهور. إن تحقيق سلام شامل أمر أساسي للإصلاح الاقتصادي والانتقال الديمقراطي، كما أنَّ النمو الاقتصادي المستمر ضروري لتعزيز السلام الدائم، وسيتطلب ذلك أيضاً إصلاحات الحوكمة التي تُعطي أولوية للمشاركة السياسية الأوسع نطاقاً، واحترام حقوق الإنسان، وزيادة المساءلة والشفافية العامة، وتعزيز جهود مكافحة الفساد. وسيكون التسلسل الصحيح للإصلاحات السياسية والاقتصادية والأمنية والإصلاحات الاجتماعية أمراً ضرورياً لضمان الاتساق.

يجب أن يقترن إصلاح القطاع العام والمؤسسات المالية بتغييرات تنظيمية أعمق في عمليات صنع القرار المركزية للحكومة، بما يضمن الفصل بين وظائف الدولة المختلفة بما يتيح لها العمل بصورة مستقلة. وعلاوة على ذلك، يجب إنشاء خدمة مدنية احترافية ومستدامة تمثل جميع قطاعات المجتمع السوداني. ويجب أن تتمتع المؤسسات العامة مثل البنك المركزي والقضاء باستقلالها المنصوص عليه في القانون. وبُغية ضمان قدر أكبر من الشفافية والمساءلة العامة، ينبغي تكليف وزارة المالية السودانية بتنسيق ميزانيات جميع الوزارات الأخرى؛ ويتصل ذلك بوجوب أن يكون لها إشراف أكبر على المجموعة الاقتصادية للوزارات.

تحتاج الحكومة الانتقالية بشكل عاجل إلى وضع خطة عمل على المدى القريب لتحقيق الاستقرار في الاقتصاد ومنع الانهيار. وفي هذا الصدد، يجب أن تُعطى الأولوية للسعي لإصلاحات وإجراءات مالية ترمي إلى احتواء الضغوط التضخمية. هناك حاجة لتحديد مجموعة قابلة للتحقيق من التدخلات الاقتصادية المحصنة نسبياً من الضغوط السياسية، والتي يمكن أن تحافظ على حركية الاقتصاد السوداني ووضع البلاد على الطريق نحو الإصلاح. بالإضافة إلى ذلك، يجب حساب الميزانية الوطنية للسودان حساباً دقيقاً وإعادة هيكلتها بشفافية. لقد شكَّل الأمن وتحويلات الدولة والإعانات ٧٠ في المائة من الإنفاق في إطار الميزانية الرسمية؛ ويجب إعادة تنظيم الأولويات لضمان المزيد من التركيز على الصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية التي تُشكِّل مخصصاتها جميعاً في الوقت الحالي أقل من ١٠ في المائة من الميزانية.

تُعدُّ الإدارة المستدامة لعبء الديون السيادية للسودان، والذي يتراوح بين ٥٠ مليار دولار و٦٠ مليار دولار أمراً أساسياً لأي استراتيجيةٍ للإصلاح الاقتصادي على المدى الطويل. وعلى المدى القصير، سيكون استئناف المحادثات الجادة مع المؤسسات المالية الدولية أمراً بالغ الأهمية لبناء ثقة المجتمع الدولي وإتاحة سبل الدعم الخارجي.

إن أمام الحكومة الانتقالية فرصة واضحة لتضع رؤية اقتصادية وطنية طويلة الأجل، وصياغة سردية لبناء نظام أكثر شمولاً وإنصافاً للحكم الاقتصادي يمثل جميع قطاعات المجتمع. يحتاج السودان إلى استراتيجية شاملة لتطوير قطاعاته الإنتاجية لتغدو عوامل دفعٍ للنمو، ولا سيّما من خلال الصناعات الزراعية. وينبغي إنشاء مركز وطني للبحوث لتطوير القطاعات الإنتاجية لقيادة هذه الاستراتيجية. ينبغي أن تعمل الحكومة الانتقالية على حساب عائدات إنتاج النفط والذهب وإضفاء الطابع الرسمي عليها. كذلك يجب أن يتم التخطيط الدقيق قبل إنشاء صندوق للثروة السيادية يضمن إعادة استثمار إيرادات كافية من الموارد الوطنية في البنية التحتية والخدمات وتوفير الرعاية الاجتماعية.

---

[٢٧] استعراض سكان العالم World Population Review (٢٠١٩)، «سكان السودان ٢٠١٩» http://worldpopulationreview.com/countries/sudan-population (آخر دخول في ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩).

[٢٨] سودان تريبيون TribuneSudan (٢٠١٩)، «قوى الحرية والتغيير وحمدوك يتوصلان إلى اتفاق بشأن الحكومة الانتقالية في السودان»، ٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩، http://www.sudantribune.com/spip.php?article68055 (آخر دخول في ٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩).

[٢٩] بنك التنمية الأفريقي African Development Bank (٢٠١٩)، التوقعات الاقتصادية الأفريقية ٢٠١٩ African Economic Outlook ص ١٧٨.

[٣٠] كوارتز أفريقيا Quartz Africa (٢٠١٦)، «يمكن أن ينفق السودان ما يصل إلى ٧٠٪ من ميزانيته على العديد من جبهات الحرب هذا العام، ١٢ شباط/فبراير ٢٠١٦، https://qz.com/africa/615938/sudan-could-spend-up-to-70-of-its-budget-on-several-war-fronts-this-year (آخر دخول في ١٠ آب/أغسطس ٢٠١٩).

يجب مراجعة النظام الحالي للفدرالية بشكل شامل، ويجب أن يكون الهدف طويل الأجل هو تطبيق سياسة مالية قائمة على القواعد في جميع الولايات تُيسِّر النمو المتعدد الأوجه في جميع أنحاء السودان. يجب أن يكون الهدف ترشيد الإنفاق وإعادة هيكلة التحويلات لتمكين تخصيصات أكبر للولايات الأقل نمواً والمهمشة وإعادة تأهيل مناطق النزاع.

علاوة على ذلك، هناك حاجة إلى معالجة أنماط السلطة والامتياز والمحاباة السياسية وشبكات المحسوبية الراسخة منذ زمن طويل في السودان، بما في ذلك أسباب التهميش وعواقبه. وهناك فرصة أيضاً لمعالجة دور النساء اللواتي كُنَّ من بين قادة الانتفاضة، وذلك من خلال إدخال تغييرات كبيرة في الحوكمة. يجب على الحكومة الالتزام بضمان تمثيلٍ أكبر للنساء والشباب في هياكل الحكم وهيئات صنع القرار، ومراعاة أولويات الشباب السوداني في الإصلاحات التي ستصوغ مستقبلهم. ويشمل ذلك تحديد الأولويات بشكل أفضل للحصول على تعليم عالي الجودة وفرص عمل محسّنة.

في نهاية المطاف، ومن خلال ضمان أن تكون أجندة الإصلاح واسعة النطاق وشاملة للنساء والشباب والفئات المحرومة والمناطق الهامشية من البلاد، يمكن للسلطات الانتقالية في السودان أن تبني نظام حوكَمةٍ مستدامٍ وبقيادةٍ مدنية على أساس المساواة في المواطنة والمؤسسات التمثيلية.

نبذة عن المؤلف

أحمد سليمان زميل باحث في برنامج أفريقيا في تشاتام هاوس، ينصبُّ تركيز أبحاثه على القرن الأفريقي. ويتركّز عمل أحمد على سياسات السودان وجنوب السودان والصومال وإثيوبيا وإريتريا من خلال تقديم أبحاث متعلقة بالسياسات تؤثر على التفكير المعنيّ بالمنطقة، وقد ألّف عدداً من المنشورات البحثية ومقالات التعليق، والمعلومات حول الفعاليات والمنشورات والإحاطات حول القرن الأفريقي في تشاتام هاوس، وهو يساهم بصفة منتظمة في تغطيات وسائل الإعلام للمنطقة.

الشكر والتقدير

يُعرِب المؤلف عن عميق امتنانه لجميع المشاركين في حوارات أصحاب المصلحة في السودان لما قدّموه من مساهمات ومعارف قيِّمة خلال هذا المشروع. ويوَدُّ المؤلف أيضاً أن ينوِّه إلى الالتزام الراسخ بهذه الحوارات من قِبَلِ المشاركين من طيفٍ واسع من الخلفيات خلال فترة مضطربة للغاية في تاريخ السودان الحديث. كما نتوجه بشكرنا الخاص لسعادة الدكتور عبد الله حمدوك، رئيس وزراء السودان، على توجيهاته ورؤيته وخبرته ودعمه بصفته المُيسِّر الرئيسي لحوارات أصحاب المصلحة في السودان.

كما يُعرِب المؤلف عن امتنانه للسيدة روزاليند مارسدن، الزميلة المشاركة في برنامج أفريقيا في تشاتام هاوس على مدخلاتها البحثية. كذلك استفادت هذه الورقة من ملخصات الاجتماع التفصيلية التي أعدها المساعد في برنامج أفريقيا، فيرجوس كيل، ويعرب المؤلِّف عن امتنانه أيضاً للمراجعة والرعاية التي حظِيت بها الورقة من قِبَل كل من ليزي دونيلي وبِن شبرد وتيغيستي أماري، وللخبرة التحريرية التي قدَّمها جو ماهر. والشكر موصول لإبراهيم قعدوني على ترجمته هذه الورقة إلى اللغة العربية. أخيراً، يودُّ المؤلف أن يشكر منظمة هيومانيتي يونايتد على دعمها والتزامها بالمشروع.

نبذة عن برنامج أفريقيا

يقوم برنامج أفريقيا في تشاتام هاوس بتطوير أبحاث موجَّهة نحو السياسات بشأن القضايا التي تؤثر على فرادى الدول الأفريقية وعلاقاتها الدولية وعلى القارة بمُجمَلها. ومنذ إنشائه في عام ٢٠٠٢، أصبح برنامج أفريقيا مركزاً رائداً على مستوى العالم في أبحاث السياسة والنقاش المستقل حول السياسة في أفريقيا. من خلال عمله مع أفضل الخبراء الدوليين في القضايا الأفريقية، يُعدّ البرنامج مركزاً لقيادة الفكر في أفريقيا من خلال إنتاجه التحليلات الموثوقة ونشر النتائج على مستوى العالم بالاستناد إلى قدرته المتميّزة على تنظيم اللقاءات وكذلك من خلال شبكاته الواسعة، وتُمكّن السمعة التي تحظى بها أبحاث البرنامجِ من حيث الاستقلالية والتأثير برنامجَ أفريقيا من التأثير في السياسات العامة.

لمزيد من المعلومات، يرجى الاتصال بـ:

تيغيستي أماري، مساعدة الرئيس، برنامج أفريقيا، تشاتام هاوس
+44 (0) 20 7527 5718
tamare@chathamhouse.org | @AfricaProg
www.chathamhouse.org/about/structure/africa-programme

تفكير مستقل منذ عام ١٩٢٠

إن تشاتام هاوس، المعروف بالمعهد الملكي للشؤون الدولية، هو معهد سياسات رائد عالمياً يتخذ لندن مقراً له. مهمتنا هي مساعدة الحكومات والمجتمعات على بناء عالم آمن مستدام ومزدهر وعادل.

جميع الحقوق محفوظة، ولا يجوز إعادة إنتاج أو نقل أي جزء من هذا المنشور بأي شكل أو بأي وسيلة، سواء كانت إلكترونية أو ميكانيكية، بما في ذلك التصوير أو التسجيل أو أي نظام لتخزين المعلومات أو استرجاعها، دون إذن كتابي مسبق من صاحب حقوق الطبع والنشر. يرجى توجيه جميع الاستفسارات للناشرين.

لا يعبِّر تشاتام هاوس عن آرائه الخاصة. الآراء المعبَّر عنها في هذا المنشور هي مسؤولية المؤلف (المؤلفين).

حقوق النشر © المعهد الملكي للشؤون الدولية ٢٠١٩

صورة الغلاف: موظف يخرج الخبز من الفرن في أحد مخابز العاصمة السودانية الخرطوم في ٢٤ أيار/مايو ٢٠١٩.

حقوق النشر لصورة الغلاف © Ashraf Shazly/Contributor/Getty Images

ISBN ٢ ٣٦٧ ٧٨٤١٣ ١ ٩٧٨

طبع هذا المنشور على ورق معتمد من مجلس رعاية الغابات (FSC).

تنضيد الطباعة: سوبوكس Soapbox, www.soapbox.co.uk

المعهد الملكي للشؤون الدولية
تشاتام هاوس
10 سينت جيمس سكوير، لندن SW1Y 4LE
هاتف: 5700 7957 20(0) 44+ فاكس: 5710 7957 20(0) 44+
www.chathamhouse.org contact@chathamhouse.org

مؤسسة خيرية مسجلة برقم: 208223