

SPOTLIGHT ON SUDAN



October 2021

No° 3

تصدير

يواجه السودان منذ عدّة سنوات أزمات اقتصادية متعددة، بما في ذلك عجز حادّ في الميزانية وعقوبات دولية واسعة النطاق في عهد البشير ونقص كبير في السلع الأساسية وارتفاع أسعار الخبز والمواد الأساسية الأخرى. وقد أدّى هذا الوضع الاقتصادي إلى الإطاحة بنظام البشير. ولكنّ الحال تواصل على ما هو عليه منذ ذلك الحين، بل وتفاقم بسبب جائحة الكوفيد 19.

يسعى السودان جاهدا لإحراز تقدم في سعيه للوصول إلى الأسواق العالمية وجذب الاستثمارات، لكن البيقطة مطلوبة لأن البلاد تشهد انتقالا ديمقراطيا هشا. وفي وقت سابق من هذا العام، نجح السودان في تمهيد الطريق للتخفيف بصورة كبيرة من وطأة أكثر من 50 مليار دولار من الديون الخارجية من خلال تنفيذ إصلاحات اقتصادية سريعة بما يفتح الطريق للحصول على تمويلات دولية.

في هذا السياق، يهدف البرنامج الإقليمي للحوار السياسي في جنوب البحر الأبيض المتوسط لمؤسسة كونراد أدناور إلى تحديد ملامح السياسات الاقتصادية للسودان في هذا الاصدار من السودان تحت المجهر. يسلط التقرير الضوء على العوامل الداخلية والخارجية الرئيسية التي تشكل المشهد الاقتصادي للسودان.

توماس فولك

مدير

البرنامج الإقليمي للحوار السياسي جنوب البحر الأبيض المتوسط

مؤسسة كونراد أدناور

الطريق إلى الإصلاح الاقتصادي

هاري كروس

موجز تنفيذي

منذ توليها السلطة في عام 2019، لم تسع الحكومة الانتقالية السودانية إلى إصلاح المؤسسات السياسية فحسب، بل حاولت أيضا القيام بإصلاحات كبرى في إدارة الاقتصاد الوطني وعلاقة السودان بالدائنين الخارجيين. وعلى الرغم من أن التحديات الاقتصادية التي يواجهها السودان كبيرة، فإن مجرد ولاية حكومة "انتقالية" مكلفة بالإشراف على انتقال البلاد من الحكم العسكري الذي دام طويلا (1989-2019) إلى الانتخابات البرلمانية المقرر إجراؤها في عام 2022 قد لا تكون كافية لإتمام هذه الإصلاحات.

غالبا ما يعزى الميراث الاقتصادي الصعب للسودان إلى أوجه القصور التقنية والأخلاقية من جانب النظام الذي أطاحت به ثورة 2019. ونتيجة لذلك، يرى العديد من الدائنين الحاليين والمحتملين في السودان أن الإصلاح الاقتصادي جزء لا يتجزأ من عملية الانتقال في البلاد. ولم تعد مسألة كيفية تحقيق هذه الإصلاحات محلّ تجاذب سياسي. وعلى الرغم من أن اتهامات "سوء الإدارة" و "الفساد" على امتداد تاريخ البلاد هي اتهامات شائعة في الخطاب الشعبي السوداني والملاحظات على وضع السودان من قبل المتخصصين، إلا أن هذا التقرير يرى أنه لا يمكن لهذين العاملين لوحدهما أن يقدم تفسيراً ذي قيمة لما آلت إليه الأوضاع.

يبدأ هذا التقرير بدراسة التحديات الاقتصادية الهيكلية وطويلة الأمد التي يواجهها السودان. والعديد من هذه التحديات (التعرض لأسواق السلع الأساسية والمديونية السيادية) ليست خاصة بهذا البلد، في حين أن البعض الآخر (آثار العقوبات طويلة الأجل) هي نتيجة لإكراهات خارجية. وما يميز السودان هو المحاولة الناجحة إلى حد كبير لبناء رؤية خاصة للاقتصاد والمجتمع الإسلاميين في مواجهة الظروف الخارجية الصعبة.

وفي قسم لاحق، يستعرض هذا التقرير السياسات الاقتصادية الحالية للحكومة الانتقالية فيما يتعلق بالديون الخارجية للسودان وإصلاح أسعار الصرف والإصلاحات المالية وأثار الركود الذي تسببت فيه جائحة الكوفيد 19 على السودان. ويشير التحليل إلى أن هذه الإصلاحات لم تتجح في تحقيق أهدافها المعلنة.

ويقدم التقرير في الختام توصيات للجهات السياسية الفاعلة داخل السودان وللشركاء الخارجيين للبلاد. ينبغي على الحكومة السودانية أن تتعاطى مع صدمة الطلب الخارجي الناتجة عن جائحة الكوفيد 19 من خلال السعي لحماية الطلب الداخلي أثناء الانتقال السياسي. ينبغي كذلك تخفيض النفقات العسكرية والأمنية، ولكن على الحكومة أن تسعى أيضا إلى ضمان سبل عيش العديد من السودانيين الذين يعملون في هذه القطاعات. ينبغي على الحكومة إعطاء الأولوية للعلاقات مع الدائنين الذين يقدمون حاليا تمويلا خارجيا للسودان، وتجنب سراب "الإعفاء من الديون" بالنسبة للديون التي سبق أن تخلفت البلاد عن سدادها منذ أوائل الثمانينات من القرن الماضي في بعض الحالات. كما ينبغي تأجيل التصديق على بعض الإصلاحات الاقتصادية الرئيسية إلى حين تولي حكومة منتخبة مقاليد الحكم.

يجب على "الدول الشريكة" للسودان رفع معظم الشروط المرتبطة بالمساعدات المالية والاستثمار وإلغاء الديون، نظرا للظروف الاستثنائية الناجمة عن جائحة الكوفيد 19 والفرصة الضئيلة المتاحة للإصلاح السياسي في السودان. وينبغي توجيه ميزانيات المساعدة إلى المستفيدين داخل السودان بدلا من سداد مستحقات الدائنين الآخرين، كما ينبغي فصل الجدول الزمني لبرامج الإصلاح الاقتصادي في السودان عن جدول الانتقال السياسي في البلد.

مقدمة

في عام 2019، أطاحت انتفاضة شعبية بالرئيس العسكري السوداني عمر البشير الذي حكم البلاد لفترة طويلة (بقي البشير في منصبه من عام 1989 حتى عام 2019). وتولّى الحكومة الانتقالية التي تحكم السودان الآن الإشراف على الانتقال السياسي للبلاد وتنظيم الانتخابات الديمقراطية في عام 2022. ولم تكف الحكومة الانتقالية بإصلاح المؤسسات السياسية، بل أخذت على عاتقها أيضا تنفيذ إصلاحات اقتصادية شاملة. ومن المثير للجدل أن بعض هذه السياسات تواصل انتهاج نفس المقاربة المتوحّاة خلال السنوات الأخيرة لحكم الرئيس البشير، والتي أدت أولا إلى اندلاع احتجاجات في المناطق الحضرية ضد ارتفاع أسعار الوقود والخبز، تفاقمت لاحقا لتحوّل إلى ثورة شعبية في عام 2019.

تفتقر التعليقات الشعبية وتعليقات المتخصّصين حول الإصلاح الاقتصادي في السودان إلى الدقّة بسبب الافتراض بأن التحديات الاقتصادية في السودان نشأت فقط من عدم الكفاءة التقنية والفسل الأخلاقي من جانب الرئيس المخلوع البشير وحكوماته المتعاقبة. وعلى الرغم من أن اتهامات "سوء الإدارة" و "الفساد" تنتشر بشكل واسع بين الجمهور والمتخصّصين على حدّ سواء وعلى الرّغم من أنّ هذه الاتهامات تستند بشكل واسع الى الواقع – فإن هذا التقرير يرى بأنها لا تكفي لتفسير الوضع القائم، كما أنّها تمثّل أساسا ضعيفا لتوجيه السياسات الحالية.

يبدأ هذا التقرير بتحليل أسباب الإرث الاقتصادي الصعب للسودان وهي أسباب تعود أساسا لجملة من التحديات الهيكلية والمتكررة ولا يمكن تفسيرها فقط بالإخفاقات الشخصية لنظام معين. ويستعرض القسم الثاني من التقرير الإصلاحات الاقتصادية التي تقوم بها الحكومة الانتقالية. وفي الختام يقدم التقرير توصيات بشأن المستقبل.

أ. الإرث الاقتصادي الصعب للسودان

يتناول هذا القسم بعض التحديات طويلة المدى والهيكلية للاقتصاد السوداني. ويسعى إلى التمييز بين التحديات الخاصة بالسودان، وهي التحديات الشائعة بين البلدان منخفضة الدخل، وتلك المفروضة من الخارج.

أ.1. التعرض لأسواق السلع الأساسية

يرتبط وضع اقتصاد السودان وتوازنه الخارجي بشكل خاص-ارتباطا وثيقا بأسعار السلع الأولية في الأسواق الدولية. وبصورة أدق، فقد كان إنتاج وتصدير القطن الخام منذ فترة الحكم البريطاني في النصف الأول من القرن العشرين الرّكيزة الأساسية للاقتصاد السوداني. استمر القطن في توفير أكثر من نصف عائدات التصدير السودانية لعدة عقود بعد استقلال البلاد في عام 1956¹.

ويشكل التعرض لصادرات السلع الأساسية الأولية تحديا مشتركا بين البلدان منخفضة الدخل. وعندما يكون الاقتصاد مفتوحا، غالبا ما تكون المكاسب المحققة خلال فترات ازدهار أسعار الصادرات وهمية، حيث نادرا ما ينخفض الطلب على الواردات عندما تنخفض أسعار الصادرات، بينما يواصل النقد الأجنبي التدفّق خارج البلاد. ويؤدّي هذا الوضع إلى زعزعة استقرار الإيرادات المحلية والأسعار وسعر الصرف، مع إمكانية تقويض المشاريع الاستثمارية المحلية العامة والخاصة².

وقد تعاطت الحكومات في السودان مع هذه التقلبات بطرق مختلفة في فترات مختلفة. وفي الستينات من القرن الماضي، كثفت الحكومات من استخدام ضوابط الصرف لحماية سعر الصرف الموروث من الحقبة الاستعمارية؛ وفي السبعينات وأوائل الثمانينات، خفضت الحكومات قيمة سعر الصرف بشكل متكرر ثم قامت بتعويمه؛ وفي أواخر عقدي الثمانينات والتسعينات، سعت الحكومات إلى التكيف بشكل كامل مع الضغوط التنافسية للأسواق الخارجية. لم تكن أي من هذه السياسات معادية للسوق أو الليبرالية؛ بل إنّها

¹ Simon Mollan, *Imperialism and Economic Development in sub-Saharan Africa: an economic and business history of Sudan*, (Palgrave MacMillan: London, 2020), 201-239.

² United Nations Conference on Trade And Development, 'Don't Blame the Physical Markets: financialization is the root cause of oil and commodity price volatility', Policy Brief, 25 (September 2012) https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/presspb2012d1_en.pdf

عكست الإجماع العالمي في كل فترة بشأن كيفية تثبيت الأسواق الليبرالية ضمن أدوات تنظيمية معينة.³ وقد أدت العقوبات المفروضة على السودان بعد عام 1997 (انظر أدناه) إلى فصل الاقتصاد المحلي جزئياً عن تقلبات أسواق السلع الأساسية وأسواق رأس المال العالمية.

وقد راوحت المشورة التقنية الخارجية المقدمة للحكومات السودانية بين منحنيين مختلفين في علاقة بهذه التحديات. ففي بعض السنوات، دعا المستشارون التقنيون إلى تنويع اقتصاد السودان بعيداً عن القطن. وقد ربط هذا الأمر العملات الأجنبية الشحيحة بخطط تطوير طموحة تراهن على زيادة الإنتاجية في المستقبل، مع ترك البلاد عرضة لتراجع فوري في إيرادات التصدير.⁴ وعندما يحدث هذا التراجع، غالباً ما تتحول المشورة التقنية إلى الدعوة إلى التفتيش وإلى ادخال تحسينات في قطاع القطن لتعزيز إيرادات النقد الأجنبي. ومع ذلك، فإن المشكلة الأساسية المتمثلة في تعرض السودان لأزمات النقد الأجنبي في اقتصاد مفتوح لا تزال هي نفسها.⁵

وفي العقود الأخيرة، أدى انخفاض المحاصيل وأسعار الصادرات (على الرغم من موجات متتالية من مشاريع التحسين) إلى انخفاض نسبي لحصة القطن من جملة الصادرات السودانية. وتعتمد عائدات صادرات السودان بشكل متزايد على صادرات المواد الغذائية والماشية داخل المنطقة (وخاصة نحو مصر والخليج)، ويعتبر ذلك نتيجة لعلاقات تجارية ذات جذور تاريخية عميقة. يواجه منتج هذه السلع ضغوطاً ناتجة عن انخفاض المحاصيل وتغير المناخ، ومع ذلك أدى هذا الاعتماد الجديد على الصادرات إلى فرض الحكومة السودانية نسفاً انتاجياً مرهقاً على سكان الريف والسكان المتقدمين في السن والنساء في أطراف البلاد.⁶

ii. عبء الديون السيادية

يشكل عبء الديون السيادية سمة أخرى لاقتصاد السودان تتشارك فيها مع البلدان الأخرى ذات الدخل المنخفض والمتوسط. وفي الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي، بدأت البنوك الغربية الخاصة بإقراض مبالغ كبيرة من المال للبلدان منخفضة ومتوسطة الدخل. كان ينظر إلى الاقتضادات الناشئة على أنها رهان آمن، حيث كانت البلدان المستقلة حديثاً تشهد نمواً اقتصادياً سريعاً في تلك الفترة، وكان من الممكن دعم القروض السيادية من خلال الضرائب المحلية.⁷

في السنوات السبعين، أدت سلسلة من الصدمات الاقتصادية إلى ادخال الاضطراب على الظروف التي كانت البلدان تحقق فيها إيرادات وتسدّد أقساط ديونها. واعتباراً من عام 1973، أدى الارتفاع الملحوظ في أسعار النفط إلى زيادة كبيرة في تكلفة مشاريع الصناعة والتنمية في العديد من البلدان، في حين ظل سعر السلع الأولية الأخرى متقلباً. وفي أواخر السبعينيات، رفعت الحكومات الغربية بشكل كبير أسعار الفائدة في محاولة لخفض التضخم، وأدى هذا الأمر إلى رفع تكاليف خدمة الدين للحكومات في الشرق الأوسط وأفريقيا وأمريكا اللاتينية التي كانت قد حصلت على قروض بفوائد غير قارة.⁸ إن غياب آليات قانونية دولية لمواجهة حالات الإعسار السيادية كان يعني أن البلدان المدينة لم تكن تتوقّر على وسيلة أخرى لإعادة هيكلة الديون وكبح جماح الفوائد المركبة دون موافقة دائنتي تلك البلدان.⁹

أدى ذلك الوضع إلى نشوب أزمة "ديون العالم الثالث" في أوائل الثمانينيات، والتي لم يكن السودان بمنأى عنها. وبين عامي 1978 و1985، طبقت حكومة جعفر نميري موجات متتالية من الإصلاحات الاقتصادية وشدّدت القيود المالية وخفضت قيمة أسعار الصرف كشرط من قبل صندوق النقد الدولي

³Harry Cross, 'Banking, Business, And Sovereignty in Sudan (1956-2019)', in Kai Koddenbroch et al., Monetary Sovereignty in Africa in the 21st Century (Pluto Press: London, 2021), 64-68

⁴ وهكذا، أعقبت خطة التنمية العشرية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية التي بدأت في عام 1961 أزمة في التوازنات الداخلية والخارجية في عام 1963. وقد سبق مشروع سلة الخبز العربي الذي أطلق في عام 1976 تدخلات صندوق النقد الدولي الهامة في السودان منذ عام 1978 وما تلاه.

⁵ يتناول العمل التاريخي لآلن بونغ، Transforming Sudan: Decolonization, Economic Development, and State Formation (Cambridge University Press: Cambridge, 2017).

⁶ أنا ممتن لإدوارد توماس للأفكار التي قدمها لي في مراسلة شخصية. ومن المقرر نشر عمله بشأن هذه الأسئلة في تقرير شارك في تأليفه في وقت لاحق من عام 2021.

⁷ هذه الرواية ذات أساس قوي في الأدبيات الأكاديمية، والوصول إليها متاح من خلال jubileedebt.org.uk من وجهة نظر الناشطين.

⁸ Adam Hanieh, Issues of Contemporary Capitalism in The Middle East (Haymarket Books: Chicago, 2013), 29-31

⁹ José Antonio Ocampo, Resetting the International Monetary (Non)System (Oxford University Press: Oxford, 2017), 180-139.

لإنقاذ البلاد. وعلى الرغم من أن تخفيض قيمة العملة كان من المفترض أن يؤدي إلى تخفيض أسعار صادرات السودان في الأسواق الدولية، إلا أن كميات السلع التي كان السودان يصدرها ويستوردها افتقدت إلى المرونة إلى حد كبير. ونتيجة لذلك، كان لتخفيض قيمة العملة أثر عكسي يتمثل في رفع فاتورة السلع المستوردة، مع خفض إيرادات القطن والصادرات الأخرى. وفي عام 1985، ساهمت المصاعب الناجمة عن الإصلاحات التي قام بها نميري في اندلاع انتفاضة شعبية أدت إلى سقوطه¹⁰.

ولا يزال السودان إلى اليوم مطالباً بتسديد الأقساط المتخلّدة من الديون السيادية والتي يعود الكثير منها إلى تلك الفترة. ومن المهم الإشارة إلى أن حكومة جعفر نميري وليس حكومة عمر البشير هي من تعاقد على جزء كبير من هذا الدين، إلا أنها تخلت عن السداد في وقت لاحق. وبعد توليه السلطة في عام 1989، سعى البشير في البداية إلى سداد أقساط الديون الخارجية التي التزمت السودان بسدادها. إلا أن فرض العقوبات بدد كل الآمال في تحقيق ذلك، ولم يسدد السودان إلى حد اليوم العديد من ديون البلاد للحكومات والبنوك الغربية. يتكون الكثير من هذا الدين الآن من الفوائد والرسوم المركبة وليس من أصل الدين الذي تم التعاقد بشأنه في البداية¹¹.

iii. العقوبات

في عام 1997، أقامت الولايات المتحدة نظاماً للعقوبات الدولية ضد السودان. وفي ذلك الوقت كان عمر البشير قد تولى مقاليد الحكم في السودان منذ ثماني سنوات. وقد اتهمت حكومة البشير الإسلامية بدعم الجماعات الدينية العنيفة في المنطقة. وبما أن أغلب تقنيات الدفع المالي مسجلة في الولايات المتحدة، فقد منعت العقوبات الأمريكية الشركات في جميع أنحاء العالم من ممارسة الأعمال التجارية في السودان، بما أنه كان يتعين على الشركات استخدام تلك التقنيات. وفي عام 2014، شدد الاتحاد الأوروبي العقوبات التي كان قد فرضها ضد السودان بسبب النزاع المسلح داخل البلاد¹².

ويعتبر المتخصصون في الاقتصاد والقانون الدولي أن فعالية وشرعية العقوبات ذات الدوافع السياسية مشكوك فيهما. فالعقوبات تؤدي إلى مفاقمة الوضع المادي لسكان البلدان الخاضعة للعقوبات في حين أنها لا تساهم كثيراً في تخفيف قبضة الأنظمة السياسية داخل تلك البلدان. وفي الواقع فإن العقوبات يمكن أن تدفع باتجاه اتخاذ سياسة حمائية ذات أسباب خارجية لقطاعات الاقتصاد الرئيسية. ويمكن أن تدعم الحكومات تلك القطاعات في ظل تضاؤل امكانية المنافسة الخارجية أو الحاجة إلى بناء مؤسسات اقتصادية أو أطراف سياسية عريضة القاعدة¹³. ومن المفارقات أن نظام البشير قد انهار بعد 18 شهراً من رفع العقوبات اسماً في عام 2017.

أدى التأثير المدمر للعقوبات إلى تراجع السودان في عهد عمر البشير عن بعض مواقفه المستقلة في مجال السياسة الخارجية بعد العقد الأول من تولي البشير للحكم. وفي عام 1999، انفصل البشير عن الجناح الأكثر إيديولوجية في ائتلافه الإسلامي. ومنذ ذلك الوقت، سعت حكومته إلى تدارك آثار العقوبات من خلال السعي لإعادة الانضمام إلى أنظمة التجارة والتمويل الغربيين. أشار الأكاديميون إلى التناقض الواضح بين المشروع السياسي الداخلي لحزب البشير الحاكم الساعي لبناء بديل إسلامي للعولمة الغربية، وسياساته الاقتصادية الخارجية التي جعلت منه تلميذاً مخلصاً للمشورة الفنية المقدّمة من قبل المؤسسات الغربية ومتعددة الأطراف مثل صندوق النقد الدولي والبنك العالمي¹⁴. وفي نهاية المطاف، فإن الرد

John Prendergast, "Blood money for Sudan: World Bank AND IMF to the 'rescue', Africa Today 36, 3/4 (1989), 46-47.

¹¹ Tess Woolfenden, 'Sudan Moves One Step Closer to Clearing \$60 Billion Debt' (20 May 2021). متاح على الإنترنت: <https://jubileedebt.org.uk/blog/sudan-moves-one-step-closer-to-clearing-60-billion-debt>

¹² Harry Cross, 'Sudan's Struggle for Democracy', Tribune Magazine (26 April 2019). <https://tribunemag.co.uk/2019/04/sudans-struggle-for-democracy>

¹³ Harry Cross, 'Sudan at the IMF: Behind Appearances of Financial Orthodoxy', African Arguments: Debating Ideas (July 2021). متاح على شبكة الإنترنت: Sudan at the IMF: Behind Appearances of Financial Orthodoxy | African Arguments

¹⁴ Edward Thomas, 'Patterns of Growth and Inequality in Sudan, 1977-2017.', Working Paper. Institute for Middle East and Islamic Studies, Durham University (2017), p. 26. متاح على الإنترنت: https://www.dur.ac.uk/resources/sgia/imeis/lucefund/Luce-Fellowship-Paper-2017_Sudan-Thomas.pdf

الأمريكي طويل المدى على هجمات مركز التجارة العالمي في عام 2001 جعل السياسات التصالحية تجاه الحكومات الإسلامية في المنطقة أمرًا غير ممكن من الناحية السياسية.

ظلت العقوبات الأمريكية سارية لعقدين من الزمن، بعد وقت طويل من تبديد السبب الأولي لفرضها. وبما ان الاحتياطات الخارجية للسودان كانت في حاجة ماسة للسيولة، فقد أصبح السودان شريكًا طبعًا لأي جهة يمكن ان توفر تمويلات على المدى القصير. وللوصول إلى التمويل الخارجي، اتجه السودان بشكل متزايد نحو الدائنين غير الغربيين مثل الصين ودول الخليج العربي وبنوك التنمية الإقليمية في مسعى لجمع الأموال من الخارج.¹⁵

في عام 2017 رفعت الولايات المتحدة اسمياً العقوبات المفروضة على السودان. ومع ذلك، فقد تم تصنيف الدولة على أنها دولة راعية للإرهاب من قبل وزارة الخارجية الأمريكية. استمر هذا الوضع في إعاقة الاستثمار الخارجي في السودان خشية أن يتعرض المستثمرون للملاحقة القانونية في الولايات المتحدة بداعي تمويل الإرهاب. وظلت البلاد تخضع لنظام "العقوبات بشكل افتراضي". في عام 2017، أطلقت الحكومة السودانية برنامجًا لتشديد القيود المالية وإلغاء الدعم بموجب توصيات صريحة من صندوق النقد الدولي في مسعى متجدد لاستعادة الوصول إلى التمويل الخارجي. أدت الاحتجاجات ردًا على هذه الإجراءات إلى سقوط النظام.¹⁶

تواصل الحكومة الانتقالية سياسة سلفها المتمثلة في السعي لإرضاء الدائنين المحتملين وإعادة فتح أبواب السودان أمام الاستثمار الأجنبي. ومع ذلك، في كل مرة يتم التغلب فيها على إحدى العقوبات المفروضة من الخارج تظهر عقبة جديدة بحيث تكون العقوبات متبوعة بشروط صندوق النقد الدولي. وسوف نتطرق في قسم لاحق لمسألة تصنيف السودان كدولة راعية للإرهاب وللعقوبات أمام تحقيق "نقاط اتخاذ القرار" و"نقاط الإنجاز" في البلدان الفقيرة المثقلة بالديون.

iv. اقتصاد إسلامي

يتمثل الإنجاز السياسي الرئيسي لنظام عمر البشير (1989-2019) في إعادة بناء جزء كبير من الاقتصاد المحلي في السودان والمجتمع حول رؤية معينة للقيم الإسلامية. كان الأسلاف السياسيون لحزب المؤتمر الوطني الإسلامي الذي يقوده البشير مرتبطين ارتباطًا وثيقًا بقطاع المصارف الإسلامية الذي كان موجودًا في السودان منذ السبعينيات. وقد تأسست أهم هذه المؤسسات بمزيج من رؤوس الأموال السودانية والخليجية، وسعت إلى تجنب الربا بتقديم التمويل في أشكال أخرى غير القروض التي تسدّد بفائدة. والأهم من ذلك أنهم منحوا امتيازًا في الحصول على القروض لأعضاء حزب الإخوان المسلمين في السودان، والذي أصبح حزب المؤتمر الوطني بعد عام 1989.¹⁷

أدى استمرار سياسات التمويل المصرفي هذه مع وجود عقوبات رسمية ضدّ الدولة في ظل حكم حزب المؤتمر الوطني إلى إشاعة الديمقراطية الاقتصادية في السودان، حيث شهدت الفترة بين عامي 1989 و1994 تسجيل عدد من الشركات يساوي تلك التي تمّ انشاؤها في الفترة بين عامي 1925 و1989 بأكملها. وفي الوقت نفسه، قوض البشير الأصول الاقتصادية المحلية للعائلات التجارية الكبيرة وشركات التصدير التي كانت تمتلك القوة الاقتصادية خلال الفترات المختلفة للنظام السياسي في السودان منذ الاستقلال. بعد عام 1997، ألحقت العقوبات أضرارًا أكبر بأنشطة كبار رجال الأعمال التقليديين والمعارضين لحزب المؤتمر الوطني في السودان، والذين كانوا يعملون أساسًا في مجال التجارة الخارجية. وفي مقابل ذلك، استفاد أولئك الذين كانت عملياتهم التجارية وخطوط إمدادهم تتركز بالكامل داخل السودان من هذه المناخ الحمائي الذي فرضته عوامل خارجية. ومع توجه السودان شرقًا في بحثه عن القروض والاستثمار الخارجي، استفاد العديد من وسطاء الأعمال وأعضاء النظام من خلال تقديم أنفسهم كوكلاء محليين للمستثمرين الآسيويين والخليجيين.¹⁸

¹⁵ IMF, 'Sudan: Staff-monitored Program—Debt Sustainability Analysis' (23 October 2020)

¹⁶ Cross, 'Sudan's Struggle'

¹⁷ Cross, 'Banking, Business, and Sovereignty', 63-64

¹⁸ Ibid and Abbashar Jamal, 'Funding Fundamentalism: The Political Economy of an Islamist State', Middle East Report 172 (1992), 14-17

ومن بين مقومات الاقتصاد السياسي لنظام حزب المؤتمر الوطني هناك قطاع عسكري أمني كبير يعيش على الرواتب المدفوعة من قبل القطاع العام وشبه العام، وقد تناول هذه المسألة مؤلفون آخرون في هذه السلسلة. وفي كل المجتمعات المحلية في السودان، لا يعد الانتساب إلى الجيش أو الشرطة أو المخابرات مجرد شكل من أشكال الالتزام الأيديولوجي، ولكنه أيضًا مصدر دخل مرحب به. كما أنّ كبار ضباط الجيش يزدون من ثروتهم من خلال الاستفادة من الوصول إلى موارد الدولة والعلاقات التجارية الخارجية، مستخدمين في ذلك بنوكًا متخصصة وكيانات شبه حكومية¹⁹.

وعلى الرغم من كل مزاعم الفساد التي تلاحق المعاملات التجارية لضباط النخبة في الجيش وأعضاء حزب المؤتمر الوطني، فقد نجح نظام البشير أيضًا في إرساء الديمقراطية الاقتصادية في السودان، مما أدى إلى إضعاف نفوذ الشركات العائلية الكبيرة التي هيمنت على البلاد منذ الاستقلال، وفي كثير من الأحيان منذ فترات تعود إلى ما قبل ذلك بكثير. يدرك العديد من السودانيين هذا الواقع وهم لا يرغبون في التخلي عما يعتقد أنه طابع إسلامي للحياة الاقتصادية في السودان. هذا النجاح في بناء اقتصاد قائم على قيم دينية معينة لا ينبغي يفهم بمعزل عن الأساليب القسرية التي يستخدمها البشير للحفاظ على منصبه، ولا المصاعب المادية التي تفرضها العقوبات الخارجية²⁰. إذا قضت الإصلاحات الاقتصادية في الوقت الحالي على قابلية العديد من الشركات الصغيرة للحياة في السودان وعلى دخل العديد من العائلات التي يعمل أفرادها في أنشطة عسكرية وأمنية، فإن هذا سيقوض دعم إصلاح الهياكل السياسية.

ب. الإصلاح السياسي والإصلاح الاقتصادي

في أعقاب الانتفاضات الشعبية لسنتي 2018-2019، أطاح الضباط من زملاء عمر البشير به من منصبه. وعلى الرغم من رحيل رئيس السودان الذي حكم البلاد لمدة 30 عامًا، فإن نظامه العسكري لم يغادر الساحة تمامًا، حيث احتفظ كبار ضباط الجيش بنصف المناصب الوزارية العليا في الحكومة الانتقالية بعد تسوية تفاوضية مع قوى المعارضة. وتنتأى التعيينات المدنية في الحكومة الجديدة من تحالف قوى الحرية والتغيير، الذي يزعم أنه يمثل ثوار 2019. وقد شملت هذه التعيينات إلى حد كبير شخصيات من التكنوقراط الناطقين بالإنجليزية، مثل رئيس الوزراء عبد الله حمدوك ووزير المالية إبراهيم بدوي (الذي استقال في عام 2020)، وكلاهما خبيران اقتصاديان دوليان سابقان.

بتوجيه من تحالف قوى الحرية والتغيير، جمعت الحكومة الانتقالية بين الإصلاحات الانتقالية للمؤسسات السياسية وبرنامج شامل للإصلاحات الاقتصادية. وكنيجة لذلك فقد أصبحت الفترة الانتقالية في السودان من عام 2019 حتى عام 2022 (على افتراض أن الانتخابات ستجرى في موعدها) فترة تشتم بالمفارقات. ويواجه النظام القمعي القديم اتهامات بعدم الكفاءة الاقتصادية، ومع ذلك تواصل الحكومة الجديدة نفس الإجراءات الانكماشية والتحريرية التي تحظى بتأييد خارجي اليوم مثلما كان عليه الأمر في عهد البشير. وفي الوقت نفسه، تقدم الدول المانحة المزعومة نفسها كدول شريكة خلال الفترة الانتقالية للسودان، ومع ذلك فقد ذهبت أهم تبرعاتها إلى زملائها الدائنين، مع تشجيع السودان على إعادة الهيكلة حتى يتمكن مرة أخرى من خدمة الدائنين الغربيين؛ ويحتفي صندوق النقد الدولي بالإصلاحات الاقتصادية المحلية باسم مكافحة التضخم، بينما يستمر التضخم في الارتفاع. وسوف يتطرق الجزء الثاني من التقرير إلى هذه المفارقات.

i. الديون

تستخدم "الدول الشريكة" الديون السيادية للسودان للترويج بالعصا والجزرة بغاية الحصول على دعم لإصلاحات اقتصادية معينة. "العصا" هي الاتهام الموجه للسودان بأنه بلد متقل بالديون، والادعاء بأن هذا الأمر، وليس عقدين من العقوبات، هو السبب الحقيقي وراء عدم قدرة البلاد على الوصول إلى أسواق

¹⁹ Jean-Baptiste Galopin, 'Bad company: How dark money threatens Sudan's transition', European Council on Foreign Relations (9 June 2020). Available online: https://ecfr.eu/publication/bad_company_how_dark_money_threatens_sudans_transition

²⁰ Noah Salomon, For Love of the Prophet: an ethnography of Sudan's Islamist state (Princeton University Press: Princeton, 2017).

رأس المال العالمية. أما "الجزرة" فتتمثل في الوعد بتخفيف عبء الديون وتوفير خطوط ائتمان جديدة من الغرب مقابل القيام بإصلاحات انكماشية محلية.

وبقطع النظر عن كل هذا فإن الوصف المقدم لديون السودان في معظم التقارير الفنية مضمحل إلى حد بعيد. ويقدر صندوق النقد الدولي بشكل روتيني أن ديون السودان السيادية تساوي 200 % من الناتج المحلي الإجمالي، مما يشير إلى وضع إفلاس مدمر لدولة منخفضة الدخل دون الوصول إلى خطوط مبادلة للبنك المركزي أو لمخصصات إعادة التمويل²¹. ومع ذلك، فإن 86% من هذه الديون هي ديون متخلدة بالذمة تعود في بعض الحالات إلى أوائل الثمانينيات (انظر أعلاه)، وتشمل مبالغ هذه الديون الرسوم والفوائد التي تراكمت منذ حالات التخلف عن السداد عبر تاريخ السودان. وفي المقابل، تتولى السودان خدمة 14 % فقط من الديون (التي تمثل 28 % من الناتج المحلي الإجمالي) بشكل نشط²². وقد نجح السودان إلى حد كبير في الحصول على التمويل من مصادر غير تابعة لنادي باريس قبل عام 2019 (لا سيما من الصين والخليج العربي). وعلاوة على ذلك، فقد تراجعت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي في السودان في هذه الفترة²³. إن عدم قدرة السودان على الوصول إلى أسواق رأس المال الغربية كان نتيجة لقرارات سياسية من قبل الحكومات التي تحتضن رؤوس الأموال تلك، وليس بسبب مخاوف السوق المحضة فيما يتعلق بالجدارة الائتمانية.

ومع ذلك، سعت الحكومة الانتقالية إلى الحصول مرة أخرى على التمويل من مصادر غربية، على أمل أن يؤدي سقوط عمر البشير إلى مصالحة مع دائني نادي باريس ولندن. وأوضح هؤلاء الدائنون أن استئناف تمويل السودان مشروط بتسديد البلاد لما تخلد بذمتها. وبما أن هذا الوضع يمثل عبئاً لا يمكن التغلب عليه، فقد تمت دعوة السودان للتقدم بطلب إلى مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون التابعة لصندوق النقد الدولي. تأسست هذه المبادرة في التسعينيات لمعالجة قضية المديونية المفرطة المزمنا بين البلدان منخفضة الدخل، وهي تعد بتخفيف الديون وإغائها للبلدان المشاركة من خلال التنسيق مع الدائنين. وبشكل أساسي، تقدم مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون عدداً قليلاً من الاحتمالات لتقليل أعباء خدمة الديون، ويتم تطبيق "الإلغاء" عادةً على الديون المركبة التي تم التخلف عن سدادها بالفعل. ويمكن القول إن الأساس المنطقي لمثل هذه المقاربة هو منع الخروج الجماعي للبلدان منخفضة الدخل المثقلة بالديون من الأسواق المالية الغربية بحثاً عن مصادر أخرى للائتمان. ويتم تخفيف عبء ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون مقابل اشتراطات تتعلق بالسياسات العامة وتحث على اتباع سياسات اقتصادية تحريرية وانكماشية²⁴.

وقد ذكر صندوق النقد الدولي، وهو هيئة متعددة الأطراف تحت إشراف الأمم المتحدة، أن تصنيف السودان كدولة راعية للإرهاب من قبل الولايات المتحدة - وهو قرار أحادي الجانب يتعلق بسياسة أمريكا الخارجية - هو الذي "يعيق بشكل فعلي التقدم نحو تخفيف ديون البلاد في إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون"²⁵. وفي المقابل، احتفى صندوق النقد الدولي بشطب السودان من قائمة الدول الراقية للإرهاب من قبل الولايات المتحدة في كانون الأول (ديسمبر) 2021 لأن هذا القرار "يزيل إحدى العقبات التي تحول دون تخفيف ديون البلاد ضمن مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون"، على الرغم من أن هذا القرار كان مشروطاً بدفع 335 مليون دولار من السودان إلى صندوق أمريكي لضحايا

²¹ IMF, 'Sudan', (23 October 2020), 4

²² African Development Bank, 'Economic and Financial Reforms Support Program: Republic of Sudan' (April 2021), 8. which corresponds with more recent debt and GDP estimates

²³ أظهر تحليل القدرة على تحمل الدين الذي أجراه البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في أكتوبر 2020 أن نسبة الدين / الناتج المحلي الإجمالي كانت 172.9 %، متجاوزة عتبة الاستدامة البالغة 40% للبلدان منخفضة الدخل، ومن المتوقع أن تظل عند 130.6% بحلول عام 2040 إذا لم يتم اتخاذ إجراء عاجل لمعالجة الأزمة. نفس المرجع، 20

²⁴ Harry Cross, 'Sudan at the IMF: Behind Appearances of Financial Orthodoxy', African Arguments: Debating Ideas (13 July 2021). Available online: [Sudan at the IMF: Behind Appearances of Financial Orthodoxy | African Arguments](https://www.africanarguments.org/sudan-at-the-imf-behind-appearances-of-financial-orthodoxy-african-arguments/).

²⁵ IMF, 'Sudan: Staff-Monitored Program' (10 September 2020), 1.

الإرهاب²⁶. ولم يتعرّض هذا الالتزام المالي الكبير من قبل "بلد فقير مثقل بالديون" تجاه أغنى دولة على وجه الأرض للانتقاد من قبل صندوق النقد الدولي، في تناقض واضح مع العديد من الانتقادات التقنية لبرنامج الدعم في السودان.

كان هناك شرط إضافي لاستفادة السودان من مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون وهو أن تقوم البلاد بتخفيض ديونها المستحقة للدائنين متعددي الأطراف. ولبلوغ تلك الغاية، اتخذت معظم "المساعدات" المالية للسودان من قبل الدول الشريكة في عام 2021 شكل تحويلات إلى دائنين آخرين، حيث قامت الولايات المتحدة والدول الأوروبية بسداد متأخرات السودان لصندوق النقد الدولي والبنك الأفريقي للتنمية. وبعد أن رأى صندوق النقد الدولي أن السودان قد نجح في تخفيض الديون التاريخية وسن الإصلاحات المحلية الانكماشية، وصلت البلاد إلى "نقطة قرار" مواتية في إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون في يوليو 2021. وبنبغي على السودان الآن إظهار الالتزام بتنفيذ برنامج متواصل للتحريير والإصلاحات الانكماشية للوصول إلى نقطة الإنجاز في مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون وإلغاء الديون في عام 2024.

ii. الإصلاحات المالية

كانت محاولات خفض النفقات المالية للبلاد والعمل على استرجاع توازنها إحدى الإصلاحات الاقتصادية الأكثر إثارة للجدل داخل السودان. ولسنوات عديدة، كان العجز المالي شرطا مسبقا ضروريا لاستمرار التضخم المحلي، وكانت هناك محاولات لإحداث توازن مالي من خلال اتباع سياسات تقشفية في عهد عمر البشير. وفي الواقع، لاحظ المتخصصون المفارقة التي تتمثل في أن نظام البشير اتبع سياسة اجتماعية وخارجية إسلامية مستقلة، ومع ذلك كان السودان تلميذا مخلصا للأرثوذكسية المالية الدولية في إدارة الحسابات الحكومية²⁷. في ديسمبر 2017، أوصى تقرير لصندوق النقد الدولي بتخفيض الإنفاق الاجتماعي في السودان وأشار على وجه التحديد إلى إنهاء دعم الوقود والخبز.

اتبعت حكومة البشير توصيات صندوق النقد الدولي وبدأت في تفكيك منظومة الدعم. وأدى ذلك إلى نقص هذه السلع وإلى مظاهرات عامة ضد ارتفاع تكاليف المعيشة انطلقت في سنة 2017 لتتحول في ما بعد إلى انتفاضة واسعة النطاق ضد النظام في سنتي 2018-2019. وعلى الرغم من أن تقارير صندوق النقد الدولي لا تزال تشير إلى الفساد التاريخي وسوء الإدارة كمصدر للمشاكل الاقتصادية في السودان، إلا أن هذا لا يشير إلى أن النظام السابق كان ينفذ توصيات المنظمة بشكل دقيق²⁸.

لقد أخذ النظام الانتقالي على عاتقه إصلاح اقتصاد السودان ومؤسساته السياسية قبل تشكيل حكومة ذات ولاية ديمقراطية. وبشكل حاسم، واصل النظام الحالي سياسات سلفه لإلغاء منظومة الدعم (إلى جانب الخصخصة وتحرير أسعار الصرف)، مما يعني أن صندوق النقد الدولي والدائنين المحتملين الآخرين مطمئنون إلى أن تغيير الحكومة في السودان لن يؤدي إلى تغيير السياسات. وقد أدى ذلك إلى المفارقة المتمثلة في أن السياسات ذاتها التي أطلقت شرارة ثورة السودان في 2019 قد استمرت وتكثفت من قبل النظام الذي أتى كنتيجة لتلك الثورة²⁹.

من بين أهم نتائج العقوبات التي تم تسليطها على السودان هو أن الشركات تعتمد اعتمادا كبيرا على الطلب المحلي. وفي إطار برنامج الحكومة الانتقالية الذي يقوم موظفو صندوق النقد الدولي بمراقبة تنفيذه، تحاول الحكومة حاليا إجراء تعديل مالي سلبي بنسبة 7.1% في غضون 24 شهرا بناء على توصية صندوق النقد الدولي³⁰. هذه السياسة، التي صيغت خلال فترة الركود العالمي التي تسببت فيها الجائحة (انظر أدناه) تهدد العديد من السودانيين بالخراب في اللحظة ذاتها التي يرى معظم المراقبين بأنها حاسمة لتعزيز المكاسب والوعود السياسية للثورة.

²⁶ Reuters, 'U.S. removal of Sudan from 'sponsors of terrorism' list is step toward debt relief: IMF' (24 October 2020). Available online: [U.S. removal of Sudan from 'sponsors of terrorism' list is step toward debt relief: IMF | Reuters](https://www.reuters.com/article/us-sudan-debt-relief/analysis-u-s-removal-of-sudan-from-sponsors-of-terrorism-list-is-step-toward-debt-relief-imf-idUSKCN200002020102400001).

²⁷ Thomas, 'Patterns of Growth and Inequality'.

²⁸ IMF, 'Sudan: Selected Issues' (March 2020)

²⁹ Cross, 'Sudan at the IMF'

³⁰ IMF, 'Sudan' (10 September 2020), 1-2

وتدعم البلدان الأوروبية هذه التعديلات المالية من خلال المساعدة المباشرة لبرنامج دعم الأسرة في السودان ، الذي يقدم منحاً للأسر في المناطق الحضرية الحساسة سياسياً. ومع ذلك ، من المقرر أن تنتهي هذه الإعانات في عام 2022 عند إجراء الانتخابات، مما يعني أنه سوف يتم التخلي عن هذه الوسادة المالية الصغيرة التي يتمتع بها السودان في نفس اللحظة التي يحدث فيها التحول الديمقراطي ، مما سيؤدي تلقائياً إلى تقييد أي حكومة منتخبة في نهاية المطاف من خلال خلق وضع هش بين السكان المحليين³¹.

بعد عام 2019 سجل الإنفاق العسكري والأمني ركوداً في السودان، بل وانخفض قليلاً. غير أنه في عام 2021، رفعت الحكومة الانتقالية مرة أخرى الإنفاق الدفاعي بشكل كبير في الوقت الذي قامت فيه بخفض الإنفاق الاجتماعي³². وعلى النقيض من حماسة الدائنين حين يتعلق الأمر باستهداف إعانات السلع الأساسية ، لم تحظ هذه النفقات المالية الإضافية إلا بالنزول القليل من التعليقات أو العقوبات من قبل شركاء السودان الدوليين. وبالطبع، يعكس استمرار الإنفاق الدفاعي بعد عام 2019 توازناً خاصاً للقوى على الأرض في السودان. ويحتفظ الضباط العسكريون بالسيطرة على نصف الوزارات الحكومية، ويدين لهم الجنود وضباط الأمن والجماعات شبه العسكرية بالولاء أو التبعية وهم الذين اعتمدوا منذ فترة طويلة على الوظائف العامة لكسب عيشهم. وسوف يكون من الضروري التوصل إلى تسوية سياسية مع هذه المجموعة القوية المتبقية من نظام البشير لتجنب الآثار الكارثية لعمليات التسريح الجماعي التي حدثت في أماكن أخرى من المنطقة (وخاصة في العراق) أو استمرار سيطرة الجيش على السلطة السياسية.

إذا ما أرادت الحكومة السودانية سد العجز المالي دون اللجوء إلى التقشف، فإن بإمكانها أن تتبع خيار رفع الضرائب بشكل تصاعدي. كما أن لديها مجالاً كبيراً للقيام بذلك ، حيث يشير البنك الإفريقي للتنمية إلى أن " عائدات الضرائب في السودان [كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي] هي من بين أدنى المعدلات في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط الأدنى³³ ". إلا أنه في وقت كتابة هذا التقرير، لا يزال الوضع يراوح مكانه.

iii سياسات سعر الصرف

وشملت الإصلاحات الاقتصادية المقررة من قبل دائني صندوق النقد الدولي و نادي باريس "تحقيق التساوق لأسعار الصرف"، أي موازنة أسعار الصرف الرسمية في السودان مع سعر السوق السوداء غير القانوني الذي يستخدمه المغتربون داخل البلاد . لقد خدمت سياسة البشير المتمثلة في أسعار الصرف المتعددة غرضين. فهي قد قدمت أولاً دعماً موجهاً من الدولة من خلال إتاحة فرص تفضيلية للحصول على النقد الأجنبي لفائدة القطاعات التي تعتبر استراتيجية فيما يتعلق بالعمالة أو البنية التحتية أو خدمات الدفاع التي تقدمها. وقد تسبب هذا في التثديد بهذه السياسة باعتبارها من قبيل المحسوبية والفساد. وثانياً، يعتبر تعدد أسعار الصرف شكلاً من أشكال الرقابة الرأسمالية التي تجعل تصدير العملة الصعبة بالأسعار الرسمية أمراً باهظ الكلفة. ومن الجدير بالذكر أن اتفاقية تأسيس صندوق النقد الدولي تؤيد صراحة ضوابط رأس المال بوصفها أدوات مشروعة لتحقيق الاستقرار في الاقتصاد الكلي.

إن المبرر الاقتصادي لتخفيض قيمة سعر الصرف (وهي السياسة الحقيقية المشار إليها باسم "التساوق") هي أنها تجعل الصادرات أرخص وأكثر قدرة على المنافسة في الأسواق الخارجية، بينما تجعل الواردات الأكثر تكلفة أقل جاذبية للمستهلكين المحليين. ومع ذلك، فقد أبرزنا في قسم سابق كيف أن هذه الفوائد المفترضة قد لا تتحقق إذا أثبتت الواردات والصادرات أنها غير مرنة بالنسبة لسعر الصرف. وعلى هذا النحو، لم يكن لإعادة التقييم الفني البسيط في عام 1967 تأثير يذكر على الميزان الخارجي للسودان، في حين أنقصت التخفيضات الكبيرة في قيمة العملة بين عامي 1978 و 1985 إيرادات السودان من العملات الأجنبية. وقد يكون ثمة استنساخ لهذه التجربة الأخيرة في السودان في الوقت الحالي³⁴.

³¹ European Commission, 'Launch of the Sudan Family Support Program' (21 February 2021). Available online: [Launch of the Sudan Family Support Program | EU Emergency Trust Fund for Africa \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eu-emb/launch-of-the-sudan-family-support-program).

³² Dabanga Sudan, 'FFC: 'Sudan 2021 Budget Will Lead to Economic Collapse' (11 January 2021). Available online: FFC: ['Sudan 2021 budget will lead to economic collapse' | Radio Dabanga \(dabangasudan.org\)](https://www.dabangasudan.org/).

³³ AfDB, 'Sudan Economic Report. After Two Decades of "Solitude".' (2018), 41-42.

³⁴ "على الرغم من التخفيض الاسمي المتكرر في 2018 وانخفاض سعر الصرف الموازي ، استمر عجز الحساب الجاري في التدهور وسط تسارع التضخم وضعف ردود الصادرات والواردات نفس المصدر،³⁷. ومن المفارقات أن التقرير يجادل بعد ذلك بجملة من "أنه" للحد من الاختلالات الخارجية وتعزيز المرونة ، تحتاج السلطات إلى التخلي عن ممارسات أسعار الصرف المتعددة والسماح بمزيد من مرونة سعر الصرف."

قيل الكثير عن الطبيعة "الفاصلة" لسياسات الأسعار المتعددة للصراف، وعلى وجه الخصوص كيف مثل ذلك مكافئة لمستوردين دون غيرهم من خلال فوارق العملة المحلية الموازية بين أسعار استيراد السلع بالجملة وأسعار إعادة البيع المحلية. ومع ذلك، فإن الأدبيات التقنية قد اكتفت فعلا بالقليل من التعليقات حول حقيقة أن التساوق له نفس أثر المرأة، أي مراكمة عائدات العملة المحلية لفائدة كبار المصدرين. وبالتالي، يتم تقديم تحرير سعر الصراف كتعديل محايد وتقني لواقع السوق، في حين أنه في الحقيقة أيضا يزيد بعض الدوائر المحلية المحددة ثراء. ويقول جيمس غالبريث وآخرون إن تخفيض قيمة سعر الصراف هو محدد رئيسي لعدم المساواة في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل (التي تركز أساسا على التصدير)³⁵.

iv. آثار الكوفيد 19

يبلغ متوسط العمر في السودان أقل من 20 عاما³⁶، مما أدى إلى انخفاض معدل المضاعفات الخطيرة والوفيات الناجمة عن الموجات المبكرة من الكوفيد 19، ذلك أن أثر الفيروس على صحة الأفراد يزداد مع تقدم العمر. إلا أن هذا الأمر قد يتغير في حال ظهرت سلالات متحورة للفيروس في المستقبل. ومن بين تداعيات محدودية موارد نظام الصحة العامة في السودان أن الأشخاص المصابين بأمراض محددة لا يمكنهم دائما الإقامة في المستشفى، ونتيجة لذلك لم يكن لحالات الإصابة بالكوفيد 19 آثار "لاحقة" في نظام الرعاية الصحية الوطني، وهو ما يميز السودان مرة أخرى عن مجتمعات ما بعد الرعاية الاجتماعية في أوروبا وأمريكا الشمالية التي تشهد تهرّما لسكانها.

كان أكبر تأثير لـ الكوفيد 19 على السودان حتى الآن هو الركود العالمي الناجم عن الوباء وعمليات الإغلاق التي رافقته. وقد أدى ذلك إلى صدمة سلبية في الطلب الخارجي على السودان، مما زاد من إجهاد إيرادات النقد الأجنبي. كانت إحدى نتائج الوباء العالمي هي ارتفاع أسعار العديد من السلع الأولية بسبب التأثيرات على خطوط إمدادات العمالة، ويمكن للسودان أن يستفيد من هذه الأسعار المرتفعة³⁷. إن المحاولات المعزولة التي يبذلها السودان لفرض أسعار أعلى للسلع الأولية المصدرة يمكن أن تجعل الصادرات السودانية غير قادرة على المنافسة، باستثناء الصمغ العربي، الذي يعتبر السودان المنتج الوحيد في العالم له. ومع ذلك، يمكن للحكومة تنسيق نقاط الأسعار المستقرة وتلك التي تزيد باستمرار مع الدول الأخرى المصدرة، وذلك على شاكلة الزيادات في أسعار النفط التي قادتها منظمة أوبك في السبعينات. ومن شأن ذلك أن يساعد على تحسين أوضاع ميزان المدفوعات واستقرار الاقتصاد الكلي في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل عن طريق التخفيف من آثار تقلبات أسواق السلع الأساسية الأولية، التي تطرقنا إليها أعلاه.

يمكن أن تكون السلالات المتحورة المستقبلية لفيروس كورونا أكثر عدوى وقد تكون لها تأثيرات متزايدة على السكان الأصغر سنا. إن حصول السودان على اللقاحات محدود في الوقت الحالي بسبب قرار الشركات المنتجة للقاحات والحكومات بالتشبث بالملكية الفكرية وبدعم تقاسم تركيبة التصنيع مع مصانع الأدوية في أفريقيا والهند والصين وهو الأمر الذي ان حصل يمكن أن يزيد من العرض العالمي. إن منتجي اللقاحات الروس والصينيين والكوبيين على استعداد للتصدير إلى البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل، لكن الحكومات في أوروبا وأمريكا الشمالية والخليج العربي ترفض الاعتراف بأن الأفراد الذين تلقوا هذه اللقاحات قد أصبحوا محصنين ضد المرض، مما سوف يفرض مزيدا من القيود في المستقبل على سفر مواطني البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل وعلى نشاطهم التجاري خارج حدود بلدانهم³⁸.

³⁵ الدراسات التي يتم القيام بها حاليا والتي تمت الإشارة إليها في عمل جيمس غالبريث 'Sparse, Inconsistent and Unreliable: Tax Records and the World Inequality Report 2018,' Development and Change (March 2019), 346

³⁶ Worldometer, 'Sudan Population' (2021). <https://www.worldometers.info/world-population/sudan-population>

³⁷ Megan Durisin, Bloomberg, 'Global food prices surge again, stoking inflation fears | Business and Economy News', Al Jazeera (3 June 2021). <https://www.aljazeera.com/economy/2021/6/3/global-food-prices-surge-again-stoking-inflation-fears..>

³⁸ People's Vaccine Campaign. <https://peoplesvaccine.org/> (Accessed 20 September 2021)

الاستنتاج والتوصية السياساتية

كانت الأسباب المباشرة لثورة السودان في 2019 أسبابا اقتصادية تتمثل في نقص الوقود والخبز الذي نتج عن التخلي عن منظومة الدعم. ومع ذلك، لم يكن هناك إقرار يذكر بهذا الأمر من قبل الحكومة الانتقالية التي حلت محل حكومة الرئيس عمر البشير، حيث أنها استمرت في انتهاج سياسات سابقها المتمثلة في التقشف المالي، وخفض سعر الصرف، والخصخصة، وذلك بنسق أكبر في غالب الأحيان. وتحظى هذه السياسات بالتشجيع والتأييد من قبل صندوق النقد الدولي والدول الغربية الشريكة للسودان (نادي باريس) باعتبارها جزءا ضروريا من التحول السياسي في السودان، على الرغم من أن سن هذه الإصلاحات في الوقت الحالي ينزع الصلاحيات عن أي حكومة ذات ولاية ديمقراطية في نهاية المطاف.

يجب على الحكومة السودانية تعليق إصلاحاتها الاقتصادية الانكماشية حتى انتخاب حكومة ذات تفويض ديمقراطي لاتخاذ قرار بتوزيع أي إعادة للتوازن مالي، وإنهاء ضغوط الطلب الخارجي الناتجة عن جائحة الكوفيد 19. يجب أن تعطي محاولات السيطرة على العجز الحكومي الأولوية للضرائب التصاعديّة المباشرة، وفي ذلك إقرار بحقيقة أن السودان لديه مداخل ضريبية مباشرة منخفضة مقارنة بالدول الأخرى. وينبغي للحكومة أن تعطي الأولوية لاستقرار الاقتصاد الكلي إلى حين إجراء الانتخابات. وينبغي النظر إلى ضوابط رأس المال على أنها أداة مشروعة لتحقيق هذه الغاية لأن النظام الأساسي لصندوق النقد الدولي يقرّ بها صراحة على هذا النحو. ويمكن للسودان التنسيق مع مصدري السلع الأولية الآخرين لضمان أسعار أكثر ارتفاعا بشكل دائم، وبالتالي تعزيز الآثار قصيرة المدى للاضطرابات في سلاسل التوريد العالمية بسبب الكوفيد 19.

وينبغي للسودان أن ينفصل عن البلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي لديها سجل حافل يمكن إثباته في بلدان أخرى في فرض تعديلات مالية قاسية مقابل إلغاء الديون المتعثرة بالفعل، فقط للانخراط في جولات جديدة من المديونية بنسب تجارية. وينبغي للسودان أن يعطي الأولوية للعلاقات مع البلدان المستعدة للمشاركة من جانب واحد في تخفيف عبء الديون، والمساعدة المباشرة، والاستثمار الأجنبي المباشر، وينبغي له أن يعطي الأولوية لعلاقته بالدائنين الحاليين لضمان استمرار الحصول على النقد الأجنبي.

وينبغي للحكومة الانتقالية وأي حكومة ديمقراطية في نهاية المطاف أن تسعى إلى تسوية سياسية مع المؤسسة العسكرية الأمنية لضمان تسليم السلطة للمدنيين بنجاح. ويمكن أن يشمل ذلك تدابير من قبيل العفو بموجب القانون للموظفين الذين يدعمون العملية الانتقالية. فالسودانيون الذين يعتمدون على رواتب الجيش والأمن والاستخبارات وهم كثيرون لا ينبغي أن يبقوا في حالة من عدم الدقة، وينبغي اتباع حلول مبتكرة مثل فيالق الخدمة الوطنية التي تساهم في إنجاز المشاريع العامة.

يجب على الشركاء الدوليين للسودان سن إلغاء الديون من جانب واحد، وإنشاء علاقات مساعدة، ودعم الاستثمار الأجنبي المباشر، بدلا من جعل هذا المر مشروط. وعلى الرغم من التأييد على مستوى الخطاب لعملية الانتقال الديمقراطي، فإن الأثر الحالي للشروط الاقتصادية هو نزع إمكانية اتخاذ القرارات الهامة من اختصاص حكومة منتخبة وتعزيز سلطة صنع القرار في إطار حكومة انتقالية من التكنوقراط وضباط الجيش. وينبغي فصل المساعدات المقدمة إلى السودان عن الموعد النهائي المحدد لها في عام 2022، والذي يتوافق مع الانتخابات المقررة، لأن هذا يشكل ضمانا راسخا بأن الحكم الديمقراطي سوف يتزامن مع مصاعب اقتصادية. وإذا ما قامت العقبات في طريق الوعود التقدمية لثورة 2019، فإن هذا سوف يؤدي إلى فراغ سياسي يمكن استغلاله بسهولة من قبل الجهات الفاعلة التي تلجأ إلى وسائل غير ديمقراطية. وينبغي للبلدان المصدرة لرأس المال أن تعطي الأولوية لاستقرار الاقتصاد الكلي للسودان، وبالتالي مواجهة آثار تقلبات أسواق العملات والسلع الأساسية. إن هذه المشاكل ليست خاصة بالسودان، ويمكن أن يخضع السوقان للتنظيم متعدد الأطراف، حيث تتاح للمصارف المركزية في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل إمكانية الوصول إلى خطوط المبادلة وقدرات إعادة التمويل المشابهة لتلك التي تتمتع بها البلدان مرتفعة الدخل. وفي غياب توافق دولي في الآراء حول هذه السياسات، يمكن تطوير هذه السياسات على المستوى الإقليمي مع الدائنين الحاليين في السودان ومصارف التنمية الإقليمية.

هاري كروس هو أستاذ مساعد في جامعة الأمير محمد بن فهد في الدمام ، المملكة العربية السعودية. وهو حاصل على درجة الدكتوراه من جامعة دورهام في المملكة المتحدة في إطار مشروع لدراسة تاريخ الأعمال المصرفية في السودان بعد الاستقلال. يتناول بحثه الحالي الجوانب الاقتصادية والمالية للتحوّل السياسي المستمر في السودان، ودور الجهات الفاعلة الخارجية بشكل خاص.

إخلاء المسؤولية: المعلومات والآراء الواردة في هذا المنشور هي تلك الخاصة بالمؤلف ولا تعكس بالضرورة وجهات نظر مؤسسة كونراد أدناور أو برنامجها الإقليمي للحوار السياسي جنوب البحر الأبيض المتوسط.

مؤسسة كونراد أدناور

توماس فولك

مدير

البرنامج الإقليمي للحوار السياسي جنوب البحر الأبيض المتوسط

التعاون الأوروبي والدولي

www.kas.de/poldimed

thomas.volk@kas.de



نص هذا العمل مرخص بموجب أحكام

"Creative Commons Attribution-Share Under same"

CC BY-SA 4.0 ، Conditions 4.0 international (متاح على موقع

: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.com>