للدراسات والبحوث الاقتصادية والاجتماعية في أفريقيا

سلسلة المحاضرات والندوات
(01)

سياسات الاقتصاد الكلي في السودان

اللقاء التداولي الأول لوزراء المالية
ومحافظي بنك السودان المركزي السابقين

مركز مامون بحيري
MAMOUN BEHEIRY CENTRE

سلسلة المحاضرات والندوات

(01)

تصميم وتنفيد مدارك للطباعة والنشر

سلسلة المحاضرات والندوات

(01)

سياسات الاقتصاد الكلي في السودان

اللقاء التداولي الأول لوزراء المالية ومحافظي بنك السودان المركزي السابقين

سلسلة المحاضرات والندوات لمركز مأمون بحيري (1) نوفمبر 2013

تصدير

يسعى مركز مأمون بحيري للدراسات والبحوث الاقتصادية والاجتماعية في إفريقيا لجمع وزراء المالية ومحافظي بنك السودان المركزي السابقين في منتدي راتب للاستفادة من تجاربهم وخبراتهم في شكل منتدى للتداول حول قضايا السياسات الاقتصادية الكلية ومستجداتها وأولوياتها.

وفي إطار هذا السعي، نظم المركز في يوم الأحد السابع عشر من أكتوبر من العام 2010، اللقاء التداولي الأول لوزراء المالية ومحافظي بنك السودان المركزي السابقين حول سياسات الاقتصاد الكلي في السودان.

وشارك في هذا اللقاء كل من:

- أ. مأمون إبراهيم حسن - المدير العام السابق للمؤسسة العربية لضمان الاستثمار – رئيسا للجلسة
- أ. إبراهيم منعم منصور – وزير المالية الأسبق - رئيس مجلس إدارة المركز
- د. السيد على احمد زكى – وزير المالية الأسبق
- أ. عبد الرحيم حمدي – وزير المالية الأسبق
- د. عبد الوهاب عثمان شيخ موسى – وزير المالية الأسبق
- د. محمد خير الزبير - وزير المالية الأسبق – المدير التنفيذي للمركز
- د. عز الدين إبراهيم حسن – وزير الدولة بالمالية الأسبق
- د. صابر محمد حسن – محافظ بنك السودان
- أ. الشيخ سيد أحمد – محافظ بنك السودان الأسبق
- د. صديق امبده-منسق البحوث بالمركز
- أ. عمر عبد السلام – مسئول الشئون الإدارية بالمركز
- أ. عبد الملك الفادني – منسق الدراسات بالمركز

وما يبتغيه المركز من هذه اللقاءات هو ابتدار الاستفادة من المسئولين السابقين في رصد تجاربهم وعكس ارائهم في مجمل الاداء الاقتصادي للدولة وما ينبغي ان تكون عليه السياسات للنهوض بالاقتصاد وتحقيق اهدافه في الاستقرار وتخفيق حدة الفقر وتحقيق معدلات تنمية عالية و مستدامة.

لقد تأخر نشر هذه السلسة كثيرا لاسباب خارجة عن الارادة لكننا نري ان المواضيع مازالت تحتفظ بجدتها رغم مرور هذه السنوات لان المشكلات التي تمت مناقشتها ما زالت تراوح مكانها بدرجة او اخري.

الدكتور السيد علي احمد زكي

المدير التنفيذي للمركز

نوفمبر 2013

تقديم

ضربت الأزمة الاقتصادية معظم دول العالم في العام 2008، ولم تسلم من آثارها السالبة معظم الدول والسودان ليس استثناءً. وظهر أثرهذه الأزمة الاقتصادية على اقتصاد السودان في المقام الأول بسبب انخفاض أسعار البترول، والذي كان الصادر الرئيسي للسودان في السنوات العشر الأخيرة. وانعكس ذلك على الحساب الخارجي والميزانية بشقيها الإيرادي والإنفاقي. ولم يكد الاقتصاد السوداني يفيق من صدمة الأزمة الاقتصادية العالمية حتى أطلت أخر استحقاقات اتفاقية السلام الشامل في نيفاشا والمتمثلة في إجراء استفتاء تقرير مصير جنوب السودان وحدة أم انفصالا في يناير 2011.

ونتيجة لتوقع حدوث الانفصال ظهرت بوادر أزمة اقتصادية جديدة ناشئة عن انخفاض دخل البترول في حالة الانفصال. وكان أهم مؤشرات هذه الأزمة الانخفاض الشديد والمتواصل في سعر صرف الجنيه السوداني مقابل العملات الحرة خاصة الدولار الأمريكي ، والزيادة الملحوظة والمتواترة فى أسعار السلع والخدمات. ولعل هذا الوضع المهدد للاستقرار الاقتصادي وأمثاله يستحق من مركز مأمون بحيري للدراسات والبحوث الاقتصادية والاجتماعية، الاهتمام والبحث والتناول العميق.

وقد رأينا أن أفضل من يقوم بهذا، على مستوى الحوار والتداول واقتراح الحلول، المسؤولون السابقون فى أعلى أجهزة الدولة الاقتصادية المناط بها وضع سياسات الاقتصاد الكلي في البلاد والإشراف على تنفيذها، وزارة المالية والاقتصاد الوطني وبنك السودان المركزي. أن من خطط المركز أن يجعل من لقاء وزراء المالية ومحافظي بنك السودان المركزي السابقين نشاطا سنويا راتبا يعقد مرة أو أكثر فى العام في شكل منتدى للتداول حول قضايا السياسات الاقتصادية الكلية ومستجداتها وأولوياتها وهو نشاط يدعم توجه المركز بصفته مركز تميز وامتياز. تزداد أهميةاللقاء من افتقار البلاد للمؤسسات البحثية في مستوى ما يطلق عليه Think Tank كما هو متوافر فى عدد كبير من الدول، وهي مؤسسات البحث المستقلة التي ترفد واضعي السياسات ومتخذي القرار بالدراسات والبدائل المختلفة وتبعاتها، بما يقوّم تلك السياسات ويجدد التواصل بين الباحثين ومتخذي القرار. تتأكد ندرة هذه المؤسسات ببلادنا خاصة فيما يتعلق بالقضايا الأفريقية، فضلا عن أن غياب القنوات البحثية أو الأكاديمية ذات الاستقلالية، لا يتيح للتنفيذي أو الوزير أو المحافظ السابق أن يوثق أو يختزن خبراته خدمة للوطن بعد مغادرته الموقع التنفيذي. والشاهد أن معظم المسؤولين يعملون بعد التخلي عن الموقع الرسمي في مجالات ليست لها علاقة بخبراتهم الواسعة التي اكتسبوها من خلال مواقعهم السابقة. وهكذا تفقد البلاد خبرة لا تقدر بثمن. وتحتوي هذا الكتيب على ملخص لما دار في اللقاء التداولي الأول لوزراء المالية ومحافظي بنك السودان المركزي السابقين. وشارك في اللقاء حسب قائمة الحضور عدد محدود-اقل من طموحنا- ودار النقاش على قواعد Chatham House Rulesوعليه فلم ننسب الحديث أو الرأي لأي شخص بعينه.

لقد كان هذا اللقاء ، والذي انعقد في ظروف بالغة الدقة تمر بها البلاد ، فرصة نادرة لتبادل الآراء حول مآلات الاقتصاد السوداني في الفترة القادمة وبداية لحوارات نأمل أن تكون راتبة ومنظمة وربما أثريناها في المستقبل بتناول السياسات القطاعية وغيرها وفقاً لنتائج هذه التجربة. وفي هذا اللقاء التداولي لم يجر حوار السادة الوزراء والمحافظين السابقين في غياب أوراق خلفية تثري مداولاتهم، إذ تكرم مكتب الممثل المقيم للبنك الدولى للإنشاء والتعمير بالخرطوم بتمكين المركز من الإرسال المسبق لتقرير البنك الجديد (السودان الطريق نحو نمو واسع القاعدة ومستدام) للسادة المجتمعين الأمر الذي كان له إثره البين في مداولاتهم.

د. محمد خير الزبير

المدير التنفيذي للمركز

ديسمبر2010

اللقاء التداولي الأول لوزراء المالية
ومحافظي بنك السودان المركزي السابقين

1. القضايا المطروحة للنقاش: د. صديق امبده

المخاوف الرئيسية التي تعتري المسؤولين بالدولة والمواطن العادي حول المستقبل القريب لأوضاع البلاد الاقتصادية، تتعلق بعدم الاستقرار الاقتصادي المتمثل في احتمال زيادة وتيرة التضخم بصورة كبيرة وانخفاض قيمة الجنيه السوداني مقابل العملات الحرة، خاصة الدولار، بصورة كبيرة ايضا (في السوق الموازي-الحر) والناتجة عن اتساع عجز الميزانية بسبب انخفاض عوائد البترول من جهة وارتفاع الإنفاق الحكومي من جهة أخرى للدواعي الأمنية المتوقعة فضلا عن تكاليف الجهاز الإداري الضخم للدولة (الحكم المركزي والإقليمي) ، مما قد يضطر الدولة اللجوء إلى موارد غير حقيقية لتمويله. ومن ناحية ثالثة الشح المتوقع فى النقد الأجنبي (الذي انخفضت احتياطاته إلى 390 مليون دولار (تغطي أقل من أسبوعين من الواردات) في أخر تقرير لصندوق النقد الدولي، والهجمة التي بدأت على حيازة الدولار لأغراض المضاربة أو التهريب capital flight ، وكمخزون للقيمة تحوطا من انخفاض قيمة العملة المحلية كنتيجة لتداعيات نتائج الاستفتاء. وفي أذهان الكثير من المواطنين ذكرى السنوات الصعبة التى شهدتها البلاد في أوائل التسعينيات عندما انهارت قيمة الجنيه السوداني وبلغت معدلات التضخم أكثر من 130 في المائة سنويا.

لحسن الحظ فأن هنالك تجربة طويلة وناجحة إلى حد كبير فيما يختص بإدارة الأزمة الاقتصادية والتى اكتسبت من إدارة الأزمة التي لازمت البلاد في النصف الأول من التسعينيات والتي تم التغلب عليها وأعيد الاستقرار التدريجي للاقتصاد بنهاية الفترة، وذلك في إطار برامج التثبيت الاقتصادي المحلية اولا (1992-1995)) ثم البرامج التي تم تطبيقها تحت إشراف صندوق النقد الدوليStaff Monitored Programs . هذه التجربة في إدارة الأزمات الاقتصادية يمكن أن يعول عليها في إدارة الأوضاع الحالية والمستقبلية رغم اختلاف المشاكل والتحديات.

2. التحديات التي تواجه واضعي السياسة المالية

عجز الموازنة منسوبا إلى الناتج المحلي الإجمالي في ارتفاع، فقد كان العجز الفعلي لعام 2009 (4.7 في المائة)، والمستهدف في ميزانية 2010 (4.9 في المائة) ، مقارنا بـ (نحو 1 في المائة في العام 1990 و0.7 في المائة في العام 2000). وقد كان تمويل العجز، وفق تقرير صندوق النقد الدولي الأخير 2010 Article 4 consultations تمويلا محليا في مجمله اذ كانت الاستدانة من النظام المصرفي بنسبة 2.4 في المائة والموارد غير المصرفية بنسبة 2.3 في المائة).

ورغم الجهد الضريبي (الجبائي) الواضح للدولة، إلا أن نسبة الإيرادات الفعلية للناتج المحلي الإجمالي كما في أرقام موازنة 2010 تبلغ 13.2 في المائة، و بلغت نسبة الضريبة لذات العام 6.9 قي المائة (والمتوسط للنسبة من الناتج المحلي الاجمالي منذ التسعينيات كان في حدود 7 في المائة، وهذه نسبة متدنية مقارنة بالدول النامية، حيث تصل إلى 18 في المائة) . وتبين هذه الاحصاءات أن هنالك تسربا في الإيرادات ربما في شكل تهرب من الضريبة أو فى شكل إعفاءات

ضريبية أو إيرادات لبعض الجهات الحكومية التى لا تورد لوزارة المالية (جباية دون أورنيك 15) أو أرباح لشركات حكومية أو شبه حكومية لا تخضع للضريبة أو غيرها.

3. هنالك مؤشرات

يشير (تقرير البنك الدولي، 2010) إلى أن الإعفاءات في حدود 2 – 3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي وتقدر تقارير صحفية عدد الشركات الحكومية وشبه الحكومية التى ليس لوزارة المالية عليها ولاية من 500 إلى 700 شركة.

السؤال: الي مدي يمكن الإصلاح الضريبي وإحكام قبضة وزارة المالية على جميع إيرادات الدولة بما يمكّن من خفض العجز عن طريق زيادة الإيرادات.

4. الإنفاق الحكومي

يشير تقرير البنك الدولي إلى سوء إدارة الإيرادات التي توفرت للدولة عن طريق الصادرات النفطية، وذلك بسبب استهلاك مصروفات الميزانية (الجارية والرأسمالية) لكل الإيرادات بالكامل. وقد ارتفعت المصروفات في الفترة 1999– 2008 من 8.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي إلى 23 في المائة، وهي نسبة لا يمكن استدامتها ، كما أنها تجعل إعادة التوازن صعبا إلى حد كبير ويعتبرها التقرير مؤشرا للعنة الموارد Resource Curse.

ويبقى السؤال: ما هي بنود الصرف التي يمكن تخفيضها discretionary expenditure مثلا؟ ما هي إمكانية تخفيض المنصرفات الخاصة بالإدارة العامة للدولة، فهنالك أكثر من ألف شخص يشغلون مناصب دستورية؟ وهل هي ذات أثر إذا ما تم تخفيضها؟ علما بان منصرفات الفصل الأول ارتفعت من 2.6 في المائة من الميزانية في العام المالي 1993/92 الي 34 في المائة في العام 2009. وفي غياب ذلك ما هي التدابير الأخرى التى يمكن اتخاذها؟ كيف يتم ترشيد الإنفاق الحكومي بعد حل أو خصخصة مؤسسات هامة كانت تشرف على بعض المشتروات الحكومية وكيف توضع لها الضوابط والمواصفات (النقل الميكانيكي، المخازن والمهمات والأشغال). (انظر الى بند تأثيث مكاتب الدولة مثلا).

ثمة حلقة ضعيفة في المنصرفات تكمن في الصرف على التنمية وعلى الخدمات. ويذكر أنه في أوائل التسعينيات وقع عبء تخفيض المنصرفات لمعالجة العجز على الخدمات (الصحة والتعليم والمياه)، مما أدى إلى أن يصبح متوسط الصرف على الفرد فى مجال الصحة 14 دولارا مقارنة مع 29 دولارا لإفريقيا جنوب الصحراء (تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2006).

5. القطاع الخارجي

تركزت آثار الأزمة المالية العالمية على القطاع الخارجي وتبدت بصفة خاصة في انخفاض عائدات الصادر من نحو 12.5 مليار دولار في العام 2008 إلى نحو 7.8 مليار دولار للعام 2009 (حسب تقديرات صندوق النقد الدولي)، أي بانخفاض بلغ نحو 40 في المائة. ومنذ العام 2007 بدأ الانخفاض في تدفق الاستثمارات الخارجية وتحويلات العاملين بالخارج، فانخفضت الاستثمارات الخارجية من 3.5 مليار دولار في العام 2006 إلى نحو 2.6 مليار دولار في العام 2009 وانخفضت التحويلات الخارجية الخاصة من نحو 1034 مليون دولار في العام 2006 إلى نحو 400 مليون في

العام 2009، وكلاهما موارد مهمة من التمويل الخارجي. وفي هذه الظروف يهل على البلاد وقت الاستفتاء بما يحمله من احتمالات الانفصال وبالتالى ضياع او خسارة الموارد النفطية (أو جزء كبير منها). وقد شهدت البلاد في الآونة الأخيرة ارتفاع الطلب على العملات الحرة وعلى وجه التحديد الدولار وبدأت قيمة الجنيه فى الانخفاض فى السوق غير الرسمي حتى وصل الى 3.2 جنيه للدولار قبل أن يتراجع بعد تدخل البنك المركزي وضخ كميات إضافية من الدولار للصرافات والبنوك.

6. أسئلة :

- هل يستطيع البنك المركزي (مع تدني احتياطاته من العملات الصعبة) الاستمرار في سياسة ضخ الدولار للبنوك والصرافات ليستقر سعر صرف الجنيه السوداني؟
- إلى أي مدى يمكن السماح لسعر الصرف بالانخفاض للحد من الطلب على الدولار، بالاستمرار في سياسة التحرير بصرف النظر عن آثارها على زيادة وتيرة التضخم، وهل يمكن العدول عنها؟
- ومن ناحية أخرى فإن لانخفاض سعر الصرف فوائد نظرية، إذ تجعل الصادرات أكثر تنافسية ، فهل سيؤدى ذلك إلى زيادة الصادرات غير النفطية في ظل معوقات أخرى supply rigidities
- كانت تجربة التسعينيات في إعادة التوازن للاقتصاد مريرة خاصة على الشرائح الفقيرة إذ أدى انفلات التضخم والانخفاض الشديد في سعر الصرف إلى انخفاض الاستهلاك بنحو 11 في المائة وزيادة نسبة الفقر واتساع هوة التفاوت في الدخول بنحو 40 في المائة بين أعلى 20 في المائة وأدنى 50 في المائة ، فهل نعيد التجربة؟

7. تحديات أخرى :

آثار تقرير البنك الدولي قضايا هامة بعضها جديد ومبتكر، مما يمكن أن يدخل في إطار الاقتصاد السياسي، مثل الربط الواضح بين الاستقرار الاقتصادي والتهديدات السياسية الناتجة عن الصراعات المتعلقة بالتنمية غير المتوازنة بين المركز والأقاليم ويعدّد لذلك بعض المؤشرات. ويمضي تقرير البنك الدولي الى القول بأن مصلحة السودان لا تقتصر على مواصلة تحقيق النمو السريع، وإنما جعل النمو أوسع قاعدةmore diversified بعدم اعتماده على البترول فقط ونشر وتعميم ثمار التنمية more inclusive،وذلك بعدم تركيز الخدمات على مناطق دون غيرها.

ويوصى التقرير بإتباع منهج يتمثل في وضع الأساس لنمو أوسع نطاقا واستدامة بريادة القطاع الخاص . ولا يغفل التقرير الإشارة للسياسة إذ يقول (خلقت الأوضاع السياسية المحلية الغامضة والتوترات مع المجتمع الدولي مخاطر كبيرة للاستثمار المحلي والأجنبي وتعتبر إزالة أسبابها أمرا بالغ الأهمية لتدفق الاستثمار وازدهار التجارة). ويشير التقرير إلى أن القطاع الخاص المنوط به قيادة الاقتصاد في الفترة القادمة تواجهه مشاكل ومخاطر أظهرتها نتائج المسوحات التي أجريت وجاء على رأسها، عدم الاستقرار السياسي والفساد وغموض الأوضاع الاقتصادية، أي عدم اليقين بالأوضاع الاقتصادية وصعوبة التنبؤ بها. وجميع هذه القيود تشير إلى أهمية الحوكمة الراشدة Good Governance لتحسين مناخ الاستثمار ليكون جاذبا.

السؤال: هل يمكن ربط القرارات السياسية المحلية والخارجية بتكلفتها الاقتصادية وهل يمكن وضع منهجية لتبيان التكلفة الاقتصادية وتوضيحها للسياسيين قبل اتخاذ قراراتهم؟

8. أسئلة أخيرة

- ونحن ننظر إلى المستقبل وإمكانية الاستفادة من التجارب السابقة، يهمنا التعرف على تجاربكم الشخصية كوزراء ومحافظين للبنك المركزي في السابق ولنوجه لحضراتك مزيدا من التساؤلات:
- ما هي نقاط الضعف الرئيسية فى إدارة الاقتصاد الكلي؟
- ما هي الصعوبات التي واجهتكم عندما كنتم في مواقع المسئولية، هل هي ضعف في الكادر المؤهل، التدخل السياسي، نقص المعلومات أم غير ذلك؟
- نعلم أن هنالك شكوى عامة من عدم توفر أو نقص المعلومات الاقتصادية وغير الاقتصادية أو تناقضها في حالة وجودها، مما يؤثر سلبا على صورة السودان حتى فى حالة الإنجازات. كيف نقوي مصادر المعلومات وطاقات التحليل وبناء القدرات ؟

6 . خلاصات لآراء المشاركين

1. الاستقرار الاقتصادي

ارجع المتحدثون حالة عدم الاطمئنان أو الاستقرار الحالية إلى سببين أساسيين هما: تداعيات الأزمة المالية الدولية، والاستفتاء على تقرير المصير. وفي هذا الخصوص تمت الإشارة إلى وجود بوادر أزمة اقتصادية قبل بروز موضوع الانفصال إلى السطح، وذلك بسبب التداعيات السالبة للازمة المالية الدولية. ويتمثل ذلك في الخلل فى عجز الميزان الخارجي وعجز الموازنة وتباطؤ النشاط الاقتصادي وازدياد معدلات التضخم، مما يظهر حالة من عدم الاستقرار المالي. إلى جانب ذلك فقد ارتفع الدين الداخلي والخارجي بصورة كبيرة ، حيث وصل الدين الخارجي إلى 35 مليار دولار فى حين وصل الدين الداخلي إلى مبالغ ضخمة ايضا. ولكن يكمن منبع الأزمة الأساسي في ميزان المدفوعات الذي يؤثر على الموازنة والمؤشرات الكلية الأخرى. و فيما يتعلق بتأثير الانفصال، فمن المهم هنا الإشارة إلى ما سيحدث في حالة اتخاذ إجراءات وفي حال عدم اتخاذ إجراءات، إذ أنه لو تم اتخاذ إجراءات ستتم السيطرة على الوضع إلى حد كبير. في هذا المجال هنالك حاجة لخفض الواردات (ربما بنسبة 20 في المائة) ، والاتجاه السائد هو خفض استيراد السلع ، خاصة الكمالية. أيضا من المهم في مجال المعالجات الفصل بين الأجل القصير الذي يعني بإدارة الأزمة والأجل الطويل الذي يعني بإيجاد الحلول للأزمة. وفي هذا الإطار أيضا أشار المتحدثون لضرورة وجود معالجات شاملة مدعومة بإرادة سياسية بحيث تشمل الجوانب السياسية والاقتصادية.

2. الموازنة العامة

ذكر المتحدثون أن منبع الأزمة هو العجز الحاد في ميزان المدفوعات و الذي ينعكس بدوره على الموازنة العامة ، وعليه فلا بد من العمل على خفض فاتورة الاستيراد بنسبة مقدرة ، و كذلك العجز الكبير في الموازنة العامة الناجم عن التوسع فى الإنفاق وضعف الإيرادات. إلى جانب ذلك فإن ميزانية الدولة يعاب عليها أنها لا تخاطب هموم ومشاكل المواطنين حسبما ذكر أحد المتحدثين.

1.2 الإيرادات العامة

أشار بعض المتحدثين إلى أن أحد الاشكاليات المتعلقة بموضوع الضرائب هي تغليب موضوع زيادة الإنتاج عن طريق خفض الضرائب، وهذا الأمر لا يمكن أن يكون صحيحا في كلياته ، والدليل على ذلك أن خفض الضرائب على الزراعة

لم يكن ناجحا تماما. وعند معالجة موضوع إلغاء الضرائب على الزراعة وتعويض الولايات لم يتم هذا الأمر بالصورة المرجوة. على سبيل المثال تحصل ولاية نهر النيل على إضعاف ما تحصل عليه ولاية القضارف من تعويضات، على الرغم من الاعتماد شبه الكامل لولاية القضارف على الزراعة وقد كان التبرير لهذا الفارق أن مسؤولي ولاية نهر النيل كانوا أكثر إجادة للحسابات، وقد قاموا بتجهيز المستندات المناسبة. إلى جانب ذلك فإن مستويات التحصيل الضريبي الحالية تعتبر منخفضة للغاية، إذ لا تتجاوز نسبة الـ 7 في المائة من قيمة الناتج المحلي الإجمالي مقارنة بـ 22 في المائة في مصر وأكثر من 50 في المائة فى الدول الاسكندافية. وأشار بعض المتحدثين إلى أن جزءا كبيرا للغاية من الإيرادات خارج سيطرة وزارة المالية، مما يعكس عدم الولاية الكاملة لوزارة المالية على المال العام. كذلك تمت الإشارة إلى أن بعض التقديرات تؤكد وجود نحو 1500 شركة حكومية خارج نطاق وزارة المالية وهذا يمثل أحد أوجه هدر الإيرادات العامة.

من ناحية أخرى وعلى الرغم من انخفاض عائدات الضرائب، إلا أنه توجد شكوى من العبء الضريبى، وذلك مرده تركز الضرائب على فئة معينة. وعليه فإنه لابد من توسيع القاعدة الضريبية. وفي هذا الخصوص نجد أن الجزء الخاضع للضريبة من الناتج المحلي الإجمالي يعتبر محدودا، حيث أن كل القطاع الزراعي خارج الضريبة، إضافة للصناعات الكبيرة والنشاطات الخدمية الكبرى، وذلك بموجب التشريعات والقوانين المطبقة حاليا والهادفة لتشجيع الزراعة والاستثمار. عليه فإن الحل ليس في زيادة الفئة الضريبية، بل توسيع القاعدة الضريبية. كذلك يصبح من الضروري إجراء إصلاح ضريبي شامل وإيقاف او تخفيض الإعفاءات وتأكيد وتفعيل ولاية وزارة المالية على المال العام من أجل تحسين موقف الإيرادات.

2.2 الإنفاق العام

يوجد إشكال كبير فى الإنفاق العام، حيث أن الجزء الأكبر من الإنفاق العام يصرف على الأمن، إذ أن مشكلة البلد الرئيسية هي مشكلة أمنية. وقد حدث استثمار فى بعض الصناعات الحربية وفي القوات المسلحة وقد تثبت الأيام المقبلة أن هذا الإنفاق كان صحيحا. من ناحية أخرى على الرغم من توفر موارد مالية كبيرة للموازنة العامة من إيرادات البترول، إلا أن معظمها تم توجيهه للإنفاق الجاري ولم يتم توجيهه للنهوض بالقطاعات الإنتاجية كالزراعة والصناعة. إلى جانب ذلك ذكر المتحدثون أن أحد أسباب الزيادة الكبيرة في الإنفاق العام هو تضخم جهاز إدارة الدولة من حيث عدد الوزارات والوزراء إلى جانب انفلات الإنفاق الحكومي مثل الإنفاق على الأثاثات والعربات، مما يحتم مراجعة الترهل الإدارى وأوجه الإنفاق. إن كل أشكال الإنفاق التفاخري الحالية هي تضخمية حتى ولو كانت من موارد حقيقية حسبما ذكر احد المتحدثين. كذلك من مواطن الخلل الإداري التي تمت الإشارة إليها خروج الإشراف على مالية الجيش من وزارة المالية في عهد مايو، تحديدا في عام 1971، واستمراره حتى الآن، حيث كان مدير السجلات والمصروفات بوزارة المالية يقوم سابقا بالإشراف على ميزانية الجيش.

من مواطن الخلل التى تمت الإشارة إليها أيضا خلال عهد مايو واستمرارها حتى الآن تبعية ديوان الخدمة لوزارة الخدمة العامة، حيث أن الديوان لم يكن من المفترض أن يأخذ أكثر من 11 في المائة من الإيرادات السنوية. في الماضي كان من المستحيل أن يوقع الوزير على شيك أو يقوم بإصدار تصديق، حيث كانت تلك الصلاحيات من اختصاص الوكيل الذي ليس لديه حصانة سوى حصانة الموظف العادي. أما الآن فإن الوزير لديه حصانة ويقوم بالتصديق ويعتبر تصديق الوزير نهائيا، وبعض الوزراء وضعت تحت تصرفهم الشخصي مبالغ مقدرة من الميزانيات المخصصة

لوزاراتهم. أيضا تمت الإشارة إلى أن وجود عدد كبير من الولايات يعتبر أمراً مكلفا لاى جهة مالية ، بالإضافة إلى ذلك يوجد أكثر من 70 وزيرا مركزيا غير وزراء الدولة والمستشارين. وفي هذا الخصوص يري أحد المتحدثين أن الأسلم تقسيم البلاد إلى 9 ولايات 6 في الشمال و3 في الجنوب ، اذ يعتبر الجهاز الإداري أكبر ممتص للإيرادات السنوية والأكثر إرهاقا للموازنة. وعليه فلابد من مراجعة وتقليص الجهاز الإدارى. كذلك تعاني الولايات من قلة الإنفاق على الصحة والتعليم، بحيث توجد سلطة بدون مال، مما أدى لشح الخدمات ، كما إن نمط الإنفاق السائد الآن لن يؤدي لحدوث تنمية في رأي بعض المتحدثين. أيضا تذهب كل تحويلات لولايات للفصل الأول، حيث أن الولايات تقع تحت ضغوط خلق فرص للتوظيف. وهنالك حاجة لثورة إدارية مثل الثورة الزراعية وبالحديث عن الثورة الزراعية نجد أن الإنفاق يتركز على القطاع المروي والذي يأخذ الكثير ولا يعطى إلا القليل في حين أن القطاع المطري والرعوي لا ينفق عليه الكثير و يعطى مردودا عاليا. وقد رأى بعض المتحدثين أن قطاع الثروة الحيوانية هو المنقذ الأساسي للبلاد بعد ذهاب إيرادات البترول.

عليه يصبح من الأهمية بمكان ضرورة تخفيض وضبط الإنفاق الحكومي، حيث يتوجب على الحكومة أن تبدأ بنفسها في ترشيد الصرف حتى تعطي نموذجا يحتذى به. كما أن هنالك حاجة لربط الإنفاق بالأولويات وإيقاف الصرف خارج الموازنة وتأكيد ولاية وزارة المالية على المال العام. أما فيما يتعلق بالإنفاق على الصحة فقد أشارت الإحصاءات في كثير من التقارير إلى تدنيها ولهذا لابد من الإشارة إلى أنه يوجد خطأ فى الإحصاءات، حيث يختصر الإنفاق في تضمين النفقات المرصودة في الميزانية الاتحادية ولا يحسب إنفاق الولايات على الصحة وقد نص الدستور على أن الصحة والتعليم مسؤولية الولايات. إلى جانب ذلك هنالك حاجة لوضع أولويات للصرف ليتم ربط الإنفاق بها. تجدر الإشارة إلى أن عددا من المتحدثين أشار لصعوبة خفض الإنفاق خاصة وأن معظمه موجه للإنفاق الأمني.

3. ميزان المدفوعات وسعر الصرف

على الرغم من التأثيرات السلبية للانفصال، في حالة حدوثه، على ميزان المدفوعات نتيجة لانخفاض إيرادات الصادرات البترولية بصورة مؤثرة، إلا أن هذا الأثر لن يكون أكبر من أثر الأزمة المالية الدولية على الاقتصاد السوداني حسبما ذكر أحد المتحدثين. بالإضافة إلى ذلك فإن الأزمة المالية عندما حدثت لم يكن هناك أي تحسب لها على عكس الانفصال الذي يمكن أن يتم اتخاذ التدابير والإجراءات التي تخفف من تأثيراته السالبة. كذلك تمت الاشارة الى أن السودان أصبح يتمتع بخبرات كبيرة في التعامل مع الأزمات والصدمات الخارجية المؤثرة على الاقتصاد و ذلك من واقع تجربة منتصف التسعينيات إلى الأزمة المالية الأخيرة.

نتيجة لتدفق عائدات البترول حدث انفجار في الإنفاق الاستهلاكي خاصة على السلع المستوردة، حيث لم يستطيع الإنتاج المحلي تغطية الطلب المتزايد على السلع والخدمات وترتب على هذا الأمر زيادة الواردات وتآكل احتياطيات البلاد من النقد الأجنبي خاصة بعد انخفاض أسعار النفط كما تزامن ذلك مع تراجع الإنتاج المحلي لعدم قدرته على منافسة البضائع المستوردة.

فيما يتعلق بسعر الصرف أشار المتحدثون إلى أنه من الطبيعي أن يتأرجح سعر الصرف صعودا ونزولا، وإن انخفاض سعر الصرف قد يكون جزءا من العلاج لبعض المشكلات التي يعاني منها الاقتصاد. وقد أظهرت بعض الدراسات حول سعر الصرف في السودان أن التغير في سعر الصرف أكثر تأثيرا على معدلات التضخم من المتغيرات النقدية

الأخرى وهذه من الأشياء التى ربما ينفرد بها السودان. لقد أثر الحظر الأمريكي المفروض على السودان على ارتفاع تكلفة بعض المشتريات، إلى جانب زيادة تكلفة التحويلات المالية، وقد أبرز بعض المتحدثين أهمية ترشيد الطلب على النقد الأجنبي، والذي يمكن أن يتم تحقيقه عن طريق إجراءات تتزامن مع بعضها البعض. وفي هذا الخصوص لابد من الاعتماد على آلية سعر الصرف، بالإضافة للإجراءات الإدارية الأخرى من أجل خفض الطلب على النقد الأجنبي. أيضا تمت الإشارة من قبل بعض المتحدثين الى أهمية ربط الجنيه السوداني بسلة عملات، وأنه قد آن الأوان لكي لا يكون الدولار هو الخيار الأوحد. و على الرغم من أهمية وجود مرونة في تحديد سعر الصرف كأحد متطلبات التحرير الاقتصادي، إلا أن هذه المرونة يجب أن تكون منضبطة. في هذا المنحى تمت الإشارة إلى عدم جدوى استخدام أساليب العنف والمطاردات من أجل السيطرة على سعر الصرف. وأيضا تمت الإشارة لعدم جدوى ضخ مزيد من النقد الأجنبي في الصرافات، وذلك نسبة لوجود هروب للرساميل capital flight أما فيما يتعلق بمصادر تمويل العجز في ميزان المدفوعات فقد ذكر أحد المتحدثين أن وضعية البلاد ووقوعها تحت الحصار لا تسمح لها بالحصول على الأموال من الدول الغربية ولا حتى الدول العربية التى تقع أيضا تحت الضغط الأمريكي. أما الصين فيمكن الحصول على الأموال منها، ولكنها تضع شروطا قاسية تتطلب ضمانات بالنفط.

4. تحقيق التنمية المتوازنة

اختلفت الآراء حول هذا الموضوع، وحسبما ذكر أحد المتحدثين، فإن تقارير البنك الدولي قد اشارت الي أن الكثير من تجارب دول العالم قد أظهرت إمكانية حدوث نمو غير متوازن. ويذهب بعضها إلى أنه من الحتمي أن يكون النمو غير متوازن، ولكن من المفضل أن يمتد أثر الرفاه إلى المناطق الأقل حظوة وهنا يوجد تناقض، كما تشير ايضا إلى أن انديا أثر الرفاه يتطلب تكامل الأسواق. وقد دفع البعض بضرورة وإمكانية حدوث التنمية غير المتوازنة من واقع التجارب العالمية. إضافة إلى ذلك فقد اعتبر حدوث التنمية غير المتوازنة كأحد ضرورات تراكم رأس المال capital accumulation مع العمل على عدم زيادة الفوارق الجغرافية ونسب الفقر. من ناحية أخرى تحدث عدد من المتحدثين عن أهمية العمل على خلق تنمية متوازنة، حيث أن غياب التنمية في بعض المناطق قد أدى إلى موجات من الهجرة الداخلية إلى المركز، بالإضافة إلى غياب الأمن الاجتماعي نتيجة لارتفاع معدلات البطالة والفقر. عليه فلابد من إحداث التنمية المتوازنة والمتكاملة. على سبيل المثال معدل الاستيعاب للمدارس هو 25 في المائة في بعض الولايات، بينما يبلغ في ولايات أخرى اكثر من 90 في المائة. عليه فلابد من تركيز الصرف على الإقليم منخفض النسبة حتى يلحق بالإقليم الآخر. وقد أشار أحد المتحدثين الي استحالة تحقيق أي تنمية حقيقية في ظل غياب الأمن الاجتماعي.

5. القرارات السياسية والاقتصاد

لقد وقع السودان تحت الحظر الاقتصادي الشامل منذ العام 1997 ورغم ذلك نجح السودان اقتصاديا من حيث الاستقرار الاقتصادي والنمو وجذب الاستثمارات. و ذكر احد المتحدثين الي انه توجد تعميمات غير صحيحة مثل مقولة إن الاستثمار جبان ، والدليل على ذلك أن الاستثمار البترولي عندما جاء ذهب لولاية الوحدة حيث الصراع المسلح وقد أصبح البترول أحد أسباب اتفاقية السلام والآن هو من أحد أسباب الانفصال، إذ انه لولا وجود البترول لما طالب الجنوبيون بالانفصال. لقد أثر الحظر على ارتفاع التكاليف مثل التحويلات واستيراد بعض السلع عبر مصدر ثالث، ولكن دائماً توجد وسائل للتغلب على الحظر.

من أكبر نقاط الضعف في السياسات الاقتصادية في العشرين عاما الماضية التركيز على جانب الطلب وإغفال جانب العرض. وتشير تقارير المنظمات الدولية إلى أن الصادرات ضعيفة نسبة لوجود محددات على العرض supply constraints كذلك يشكل غياب الدور الحكومي الرقابي والتنظيمي أحد نقاط ضعف السياسات الاقتصادية في السودان.

في هذا المنحى أوضح أحد المتحدثين أن المواطن العادي في المركز والأقاليم قد تحمل عبء وتبعات السياسات الاقتصادية وقد آن الأوان لمراجعة السياسة الخارجية حتى تصبح أكثر فاعلية ونفعا حتى لا يتضرر منها الاقتصاد وبالتالي المواطن. كذلك أشار إلى ضرورة الأخذ برأي التنفيذيين والفنيين عند صياغة السياسات الخارجية. في هذا السياق فإن التجربة الحالية تدل على أن السياسيين ينفردون باتخاذ القرارات حتى القرارات ذات الصبغة الفنية. من ناحية أخرى تحدث أحد المشاركين عن ضعف إحساس السياسيين بالمشاكل الاقتصادية وذلك نابع من الصعوبة التي تواجه السياسيين في رؤية المشكلة الاقتصادية قبل وقوعها مع العلم بأن الإدراك المتأخر للمشكلة الاقتصادية يجعل من الصعب التعامل معها.

6. خاتمة : القطاع الخاص والاستثمار

في الختام تناول اللقاء موضوع القطاع الخاص والاستثمار، وقد رأى المشاركون أن القطاع الخاص قد تأثر سلبا بالسياسات المطبقة، حيث أن الحكومة قد استأثرت بموارد البترول وعن طريق السندات مثل شهامة قد حازت على موارد البنوك. أما في مجال المقاولات فقد أدت سياساتها لحالات إعسار وسط المقاولين لعدم إيفاء الدولة بالتزاماتها تجاههم مما أدى لإضعاف القطاع الخاص. أما الاستثمارات الأجنبية المباشرة والخاصة فقد اتجهت للخدمات ذات العائد السريع مثل الاتصالات، الفنادق والعقارات، ولم تستفد منها القطاعات الإنتاجية الزراعية والصناعية. وحتى قطاع العقارات لم تستفد منه العمالة المحلية، إذ سيطرت عليه إلى حد كبير العمالة الأجنبية. ومنذ ظهور الحكم الإقليمي ومرورا بالحكم الفدرالي الحالي لم يكن لدى الحكومة المركزية خريطة استثمارية. وعليه فإنه توجد مشكلة في تخصيص الأراضي للاستثمار، على الرغم من أنه منذ العام 1971 يوجد قانون ينص على أن أي أرض ليست مملوكة لأحد هي أرض حكومية تتبع للحكومة المركزية. لقد أعطت اتفاقية نيفاشا(2005) وضعية خاصة للأرض غيرت به الكثير، مما كان سائدا فيما يتعلق بملكية الأرض. وعليه إذا كانت هنالك أي مراجعة لاتفاقية نيفاشا، فإن أول بند يجب أن يراجع هو البند المتعلق بالأرض وعلاقتها بالحكومة الاتحادية.

مركز مامون بحيري
MAMOUN BEHEIRY CENTRE

للدراسات والبحوث الاقتصادية والاجتماعية في أفريقيا

عن المركز

أنشئ مركز مأمون بحيري للدراسات والبحوث الاقتصادية والاجتماعية في إفريقيا تخليداً لذكري الاقتصادي السوداني الرائد ورجل الدولة الاستاذ مامون بحيري، أول رئيس لبنك التنمية الأفريقي، وأول محافظ لبنك السودان المركزي ، ووزير المالية لفترتين.

المركز مؤسسة غير حكومية مستقلة وغير ربحية – تعمل في مجال البحث والتدريب كمركز للامتياز لتشجيع وتعزيز ورعاية البحوث وبناء القدرات والدراسات المتعمقة في المجالات ذات الصلة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية في إفريقيا.

والمركز مؤسسة بحثية وفكرية تهدف إلى زيادة الوعي بالتحديات التي تواجه سياسات التنمية ، وتقوم بنصح صانعي القرار ومشاركتهم في نتائج الدراسات والبحوث التي يقوم المركز بتمويلها.

العنوان البريدي: ص.ب ١٥١١٠ الخرطوم الرمز البريدي ١٢٢١٧ الخرطوم - العمارات - جمهورية السودان
تلفون: ٢٤٩١٥٥٧٧٢٥٠٢+ ٢٤٩١٥٥٧٧٢٥٠١+ ٢٤٩١٥٥٧٧٢٥٠٠+ فاكس : ٢٤٩ ١٨٣ ٤٣٠٤٢٠+
الموقع الإلكتروني: www.mabecentre.net البريد الالكتروني : info@mabecentre.net