

السودان وأزمة الاقتصاد والتنمية: نحو رؤية تنموية عادلة ومستدامة

إبراهيم أحمد البدوي عبد الساتر

مركز التنمية العالمية

واشنطن دي سي، الولايات المتحدة الأمريكية

البريد الإلكتروني: iaelbadawi@gmail.com

هذه المسودة: ديسمبر، 2015

نُشرت في كتاب حيدر إبراهيم وآخرون (2015). *ستون عاما من استقلال السودان*. يود المؤلف شكر حسام إبراهيم لمساعدته البحثية المتميزة.

1. مقدمة

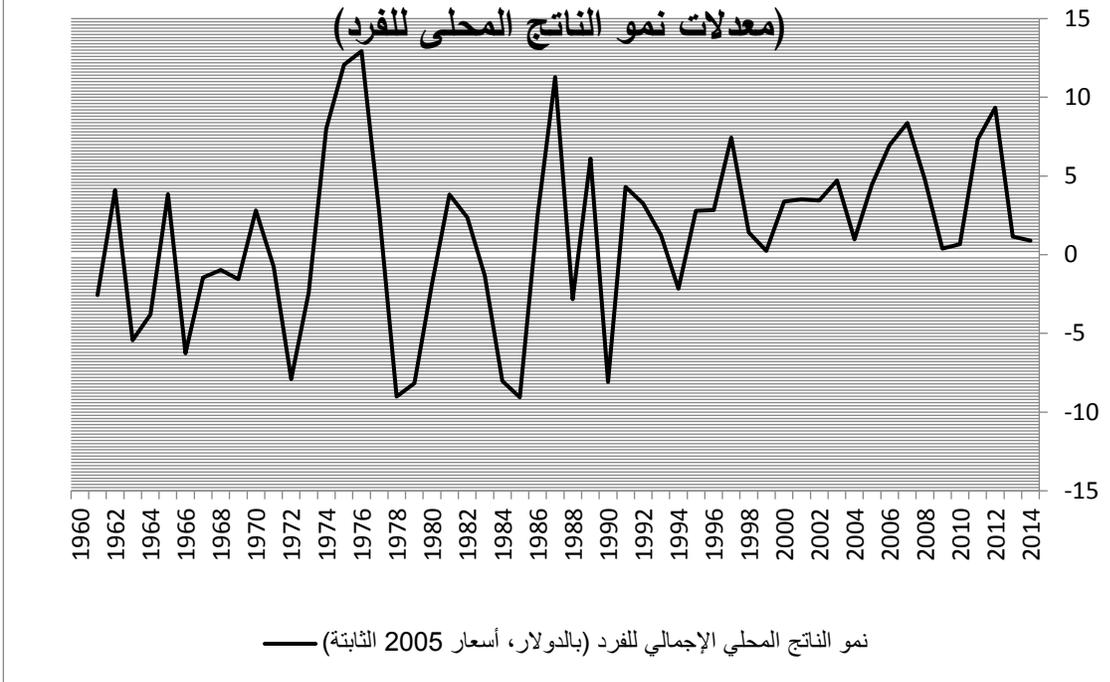
"... أما نحن فان (الاقتصاد) عندنا ظل في عهد الإنقاذ وحدها يحمل عبء حروب لأكثر من عشرين عاما: حروبا داخل أرضنا تدمر اليا بس في أرضنا ثم الأخضر في أرضنا - ثم الحيوان - والإنسان في أرضنا ثم المقومات الأساسية من البني التحتية: تلك البني التحتية التي حملت بدورها السودان منذ عهد الاستعمار والتي بناها اباؤنا وأجدادنا منذ أن كان السودان لا يملك من الصادر إلا الصمغ العربي وريش النعام..." (إبراهيم منعم منصور، الملتقى الاقتصادي الثاني: هل من حاجة له؟)

لسوء الحظ، و كما الحال في العديد من الدول الافريقية و العربية فالسودان بلد يمكن تعريفه بالنزاعات والعنف السياسي والفشل التنموي، بالنظر للموارد الكامنة فيه والقدرات البشرية والمؤسسية التي توفرت لديه عشية الاستقلال منذ ما يربو على 60 عاماً خلت. فعلى سبيل المثال، طوال اكثر من 55 عاما منذ 1960 لم يتعدى متوسط معدل النمو السنوي للفرد سوى 1.4 % فقط. وعلاوة على ذلك، لم يتسم هذا النمو على قلته بالاستدامة على المدى الطويل، حيث لم يسجل الاقتصاد نمواً عالياً سوى في مرحلتين فقط خلال ال 60 عاماً من استقلال البلاد: النصف الأول من فترة السلام بعد اتفاق أديس أبابا (1975-79) و العشرية الثانية من عهد نظام الإنقاذ الحالي (2000-2010) كنتيجة لظهور النفط كرافع رئيسي، بل وحيد، للاقتصاد السوداني (شكل 1). إلا أن هذا النمو والذي كان ربعياً ومرتبباً بقطاع النفط قد توقف كنتيجة لفقدان معظم الموارد النفطية (حوالي 75%) إثر انفصال جنوب البلاد وقيام دولة جنوب السودان في يوليو 2011. وحتى في حالة بقاء الثروة النفطية أو تعويضها بموارد ربعية أخرى مثل الذهب تظل إمكانية استدامة هذا النمو الربعي ضئيلة جداً في ظل البنية المؤسسية والحوكمة الاقتصادية السائدة في عهد نظام الإنقاذ الحالي (إبراهيم البدوي، 2015 أ).¹

غنى عن القول أن ضعف النمو الذي طبع مسيرة الاقتصاد السوداني منذ ولادة الدولة السودانية المستقلة كما أبنا أعلاه قد كان متلازماً مع فشل تنموي متعدد الأوجه خاصة في العهد الحالي، حيث كانت مظاهره الأبرز خسارة معركة مكافحة الفقر، بل وانتشاره وتعمقه، واستفحال أزمة التنمية البشرية إضافة الى استثناء الفساد والمحسوبية و انهيار المناقبية والمعايير المهنية الى مستويات لم يسبق لها مثيل في تاريخ السودان الحديث (فتحي الضو، 2012).

لا شك أن البلاد قد وقعت فريسة لمصيصة مستحكمة من العنف السياسي والتخلف الاقتصادي، كان الأول العامل الرئيس في تكوينها والذي بدوره تجذّر وتعمّق كنتيجة لتدهور الاقتصاد والرفاه الاجتماعي للمواطنين، حيث أصبحت "كلفة فرصة السلام الضائعة" قليلة جداً وربما سلبية كما حاجج الراحل الدكتور جون قرنق، زعيم ومؤسس الحركة الشعبية لتحرير السودان في معرض تحليله لمبررات قيام حركته بإعلان الحرب على النظام المايوي في العام 1983 (أنظر على عبد القادر على، إبراهيم البدوي وعطا البطحاني، 2005)، وعليه رغماً عن وجود علاقة تبادلية في إطار مصيدة العنف السياسي والتخلف إلا أن متلازمة أزمات الحروب وعدم الاستقرار السياسي وتسيّد الأجندة الحربية في السياسة تظل هي أس أزمة الاقتصاد، و بهذا يصبح "الاقتصاد ضحية للسياسة" تماماً كما قطع السيد إبراهيم منعم منصور، أحد أميز الاقتصاديين و رجالات السياسة العامة المخضرمين و أكثرهم إحتراماً في البلاد (الإقتطاف أعلاه).

شكل 1: أداء متواضع للاقتصاد السوداني على المدى الطويل



وكما أفادت الأدبيات ذات العلاقة، فإن أزمة التنمية في السودان يمكن مقارنتها في إطار منهج تحليلي للاقتصاد السياسي في المجتمعات المتأثرة بالحروب الأهلية والانقسامات الأفقية الأثنية والدينية والجهوية والاستقطاب السياسي وعسكرة الحكم والسياسة المترتبة عليها، مما يؤدي لعدم الاستقرار واجهاض الديمقراطيات الوليدة في مجتمعات ما بعد الاستقلال، تماماً كما حدث في السودان. في حالة السودان يتطلب هكذا تحليل استعراض الإرث الاستعماري ودوره في تهيئة الظروف الابتدائية لاشتعال الحروب والنزاعات الأهلية (القسم الثاني)؛ وبالتالي تشكيل المؤسسات السياسية والاقتصادية و اعتبارات الاقتصاد السياسي التي حكمت أولويات تخصيص الموارد، بما في ذلك الريعية منها، إضافة الى السياسات الاقتصادية والاستراتيجيات الانمائية الأخرى خلال مختلف الأنظمة السياسية التي تعاقبت على حكم السودان في ال 60 عاماً الماضية (القسم الثالث). وحسب تقديرنا يمكن تقسيم هذه الأنظمة الى أربعة مجموعات: الأنظمة التقليدية العسكرية - المدنية (1956-1969)؛ نظام انقلاب مايو (1986-1996)؛ النظام الديمقراطي المدني الثالث (1987-1989)؛ و نظام انقلاب الإنقاذ (1989-الآن).

تأسيساً على المقاربة الأنفة الذكر نهدف في هذا الفصل الى معالجة السؤال المحوري حول إمكانية الافتكاح من قبضة مصيدة العنف-عدم الاستقرار السياسي-التخلف الاقتصادي التي طبعته مسيرة 60 عاماً من استقلال البلاد، وصولاً الى التوفر على مقاربة استراتيجية تنموية مستدامة وعادلة تساهم بدورها في تعزيز السلام وترسيخ الحكم الديمقراطي (القسم الرابع). أخيراً تحتوى الخاتمة على ملخص لأهم الاستنتاجات التي خلص إليها هذا الفصل (القسم الخامس).

2. إرث من الصراعات والاستقطاب

عانت البلاد نحو 48 عاماً من الحرب الأهلية والتي بدأت حتى من قبل الاستقلال في عام 1956. وقد توقف القتال لما يربو على عقد من السلام الهش في الفترة من عام 1972 إلى عام 1983، لتسقط مرة أخرى في أتون حرب أشد فتكاً وتدميراً لما يقارب 25 عاماً حتى عام 2005، حيث وضعت أوزارها عقب توقيع ما يسمى "اتفاقية السلام الشامل". ومع ذلك، وبعد فترة وجيزة من هذه الاتفاقية بدأت مرحلة جديدة من الحرب الأهلية، وهذه المرة اشتعلت في إقليم دارفور والتي شكلت علامة فارقة من حيث أنها أول نزاع سياسى مسلح يحدث في شمال البلاد منذ الاستقلال. هذا وكما تفيد الأدبيات، فإن الحروب الأهلية عادة ما تحدث في المجتمعات المتخلفة اقتصادياً والمتنوعة هويوياً عندما تفشل المؤسسات السياسية في تجسيد هذا التنوع مما يترتب عليه من تهميش اقتصادى وسياسى لبعض مكونات هذه المجتمعات (أنظر كرستينا بوديا وإبراهيم البدوى، 2008). وعليه فقد كان السودان مهياً لاشتعال الحروب والنزاعات بالنظر إلى أنه ليس فقط بلداً متنوعاً من النواحي الإثنية والجهوية، وإنما أيضاً لأنه يتصف بانقسام عمودى هويوى بين الأغلبية العربية والمستعربة المسلمة في شماله وسكان الجنوب ذوو الخلفية الأفريقية الصرفة ونخبته السياسية التي تعلمت في المدارس الإرسالية واعتنقت المسيحية في معظمها. هذا الانقسام الكبير تم تعزيزه بواسطة السياسة الاستعمارية (الإدارة الاستعمارية البريطانية)، والتي كانت تهدف إلى عزل الجنوب عن الشمال ريثما تكتمل الظروف لإدماجه مع كينيا أو يوغندا. ولهذا عندما قامت الحكومة البريطانية بالتخلي عن تقسيم السودان، قبل أقل من عشر سنوات فقط من استقلال البلاد، كانت ما تسمى بسياسة "المناطق المقفلة" قد فعلت فعلها، حيث بدأت البلاد عهداً الوطنى وشطريها ينحرفان في مسارين متباعدين (أنظر على عبد القادر على، إبراهيم البدوى و عطا البطحاني، 2005).

هذا و يعتقد على نطاق واسع أن فشل الطبقة السياسية السودانية التي قادت عملية الإنتقال للحكم الوطنى - خاصة الشمالية منها باعتبار أنها التي كانت تدير الأمور- في بناء مؤسسات سياسية واعتماد خطط تنمية تراعى الإنقسام الهويوى بين الشمال والجنوب قد عزز للأسف هذه التركيبة الاستعمارية. وفي هذه الشأن، أشار السيد بونا ملوال، الكاتب السودانى الجنوبي المخضرم، بأن فشل النخبة السودانية الشمالية في الوفاء بتنفيذ مايسمى ب "الوعد الفيدرالى" الذى قدم للنخبة السياسية الجنوبية عشية إعلان الاستقلال لضمان تأييدهم لبقاء الجنوب ضمن السودان الموحد كان علامة فارقة ومأساوية في تاريخ السودان الحديث (أنظر بونا ملوال، 1987). لهذا ليس مستغرباً أن يبدأ العهد الوطنى بحرب أهلية يترتب عليها مشهداً سياسياً يتسم بدرجة عالية من عدم الاستقرار أدى الى تجريف الرصيد الديموقراطى الذى أقامه الآباء المؤسسون وتسيده الشمولية العسكرية فى حكم البلاد (عطا البطحاني، 2015). أيضاً بالنظر إلى قصر مدة حكمها وطبيعة الديمقراطية البرلمانية الموروثة، تميزت الأنظمة الديمقراطية بممارسات سياسية بالغة الاستقطاب لم تترك أفقاً لتصميم وتنفيذ مشروع تنموى يعتد به على المدى الطويل. بالمقابل، بالرغم من استتالة حكمها، إلا أن الأنظمة العسكرية الشمولية لم تتمكن من تحقيق الاستقرار السياسى، بينما كانت ولا تزال استراتيجياتها الاقتصادية عرضة للانتكاسات والفساد والإدارة غير الشفافة، خاصة فى عهد حكم نظام الإنتقاذ الحالى، كما سنبين لاحقاً.

أكثر من ذلك، ذات الإرث الاستعماري الذي جعل البلاد مهياً للحروب الأهلية، قد أورث أيضاً منهجاً ومنظومة مؤسسات وسياسيات اقتصادية غير قادرة على إحداث تحولات اقتصادية للإقلال من التفاوت التنموي على المستوى الأفقي الأفليم والهويوي، خاصة فيما بين الشمال والجنوب. ففي السياق الأفريقي يعتبر الإرث الإستعماري ذو تأثير تاريخي هام في عملية التطور طويل الأمد للمؤسساتⁱⁱⁱ. وقد ثبت ان القوى الاستعمارية أقامت المؤسسات الداعمة للتنمية المستدامة في المستعمرات الإستيطانية، كما الحال في أمريكا الشمالية وأستراليا، بينما أختارت بناء مؤسسات "استخراجية" فقط في المستعمرات الأخرى (extractive institutions)، كما في حالة السودان وكثير من الدول الأفريقية. وقد أكدت أدبيات النمو الاقتصادي أهمية المؤسسات المتينة التي تعزز وتضمن الشفافية والمساءلة وسيادة القانون للنمو عريض القاعدة والتحول الهيكلي للاقتصادات، حيث تدعم هكذا مؤسسات النمو من خلال تسهيل عملية التراكم المتسارع و عدالة توزيعه. لذا من المسلم به عموماً ان المؤسسات تتطور مع مرور فترات زمنية طويلة كمحصلة لتفاعلات اجتماعية وسياسية واقتصادية معقدة مرتبطة بتاريخ وثقافة المجتمعات المعنية. وعليه، فإن المؤسسات الاستعمارية استمرت لما بعد انقضاء حقبة الاستعمار وبالتالي ظلت تؤثر سلباً على النمو والتنمية في أفريقيا، بما في ذلك السودان.

في إطار النموذج الاقتصادي الاستعماري ومؤسساته "الاستخراجية"، شهدت الفترة من 1899 إلى 1956 تحت الإدارة الاستعمارية وضع أسس الاقتصاد الحديث في السودان، وركيزته الأساسية المتمثلة في زراعة وتصدير القطن طويل التيلة. لقد رُبط اقتصاد القطن ومشروع الجزيرة مباشرة بمصالح صناعة النسيج البريطانية و هدف إلى توفير صادرات خام القطن عالي الجودة لهذه الصناعة. ارتبط ظهور قطاع الزراعة المروية القائمة على القطن خلال الحقبة الاستعمارية بمنظومة متكاملة من المؤسسات الاقتصادية الاستخراجية. وعليه، ليس مستغرباً أن القطاع الاقتصادي الحديث قد ظل معتمداً على الزراعة المروية واقتصاد القطن على وجه الخصوص، حيث ان البنية التحتية والتخطيط التنموي قد كان موجهاً بصورة أساسية نحو هذا القطاع و لم يشمل قطاع الزراعة المطرية في شرق البلاد وغربها وجنوبها وأيضاً الزراعة المروية في شمالها.

إلا أنه يجدر الذكر بأن الإدارة الاستعمارية قد أقامت مؤسسات عامة ذات درجة عالية من الاحتراف والكفاءة، بما في ذلك نظام تعليمي متميز وبنية تحتية متطورة للبحوث الزراعية وقضاء مستقل وخدمة مدنية تتسم بالمناقبية المهنية والكفاءة العالية، وكذلك مؤسسات خدمية فاعلة، مثل السكك الحديدية والبريد. رغماً عن ذلك لا بد من الإقرار بأن عدم توازن الهيكل المؤسسي الموروث لم يكن مناسباً لإحداث تحولات تنموية جذرية تؤسس لمشاركة اقتصادية واسعة تشمل الأغلبية العظمى من السكان في مناطق الزراعة المطرية وغيرها من المناطق الريفية. وقد أظهرت تقديرات الدخل القومي لسنة 1956 أن منطقة النيل الأزرق هي قلب التنمية الزراعية خلال الفترة الاستعمارية والأفضل نسبياً من المناطق الأخرى من البلاد مع ناتج محلي إجمالي للفرد بلغ نحو 118 دولاراً أمريكياً تلتها المنطقة الشمالية الشرقية، مع ناتج محلي إجمالي للفرد بلغ حوالي 92 دولاراً والمنطقة الشمالية الغربية مع ناتج محلي إجمالي للفرد بلغ حوالي 76 دولاراً. وبالنسبة لجنوب البلاد فقد كان الحال أسوأ بكثير مع ناتج محلي

إجمالي للفرد بلغ حوالي 39 دولاراً الأمر الذي يعكس الإهمال والتهميش خلال الفترة الاستعمارية، والذي تواصل كنتيجة للحرب الأهلية التي دارت في هذا الجزء من الوطن.

للأسف، وبصورة أساسية نتيجة لعدم الاستقرار السياسي الذي مرت به البلاد منذ استقلالها، لم يستطع الحكم الوطني سوى إحداث تغييرات هامشية في النموذج التنموي العائد للإرث الاستعماري. لذلك، فإن الفشل في إعادة هيكلة جذرية لاستراتيجية التنمية والمؤسسات المرتبطة بها لم يؤدي فقط إلى أداء اقتصادي مخيب للآمال مع تفاقم الفقر والحرمان وإنما ساهم أيضاً في تعميق دواعي ومسببات النزاعات وتجريف الرصيد الديموقراطي للبلاد وبالتالي صناعة مصيدة العنف والتخلف وعدم الاستقرار السياسي.

3. الاقتصاد السياسي للتنمية: الدورة الديمقراطية- العسكرية

كما أشرنا آنفاً فقد بدأ استقلال السودان متعثراً الأمر الذي أسس لإنتاج الدائرة المفرغة التي أفضت بالبلاد منذ ذلك الوقت ولا تزال. ولعل من نافلة القول القطع بأن أخذ هذه الخلفية في الاعتبار يعتبر من الأهمية بمكان لفهم أصل وديناميكية الاقتصاد السياسي للتنمية في السودان. فقد أفضت دورة التعزيز المتبادل بين الحروب و التخلف الاقتصادي إلى عدم استقرار سياسي ميزه ثلاثة حكومات ديمقراطية ضعيفة وغير مستقرة وفترات طويلة من الحكومات العسكرية، والتي، حتى الآن، حكمت البلاد لمدى زمني يربو على 80% من عمر الاستقلال. ومهما كانت مبررات الانقلابين والقوى السياسية التي وقفت وراءها، إلا أنه يبدو أن هناك إجماعاً واسعاً وسط النخبة السودانية بل والغالبية العظمى من الشعب السوداني بأن النظم العسكرية كان لها تأثيراً مدمراً على السياسة والاقتصاد و السلم الأهلي. وقد ارتبطت هذه الأنظمة باستخدام العنف المفرط في الحرب الأهلية مع نتائج غير مجدية من حيث الحلول، و تفاقم الاستقطاب السياسي والتشرذم الجهوي والإثني في المجتمع السوداني. وقد تجلت هذه الظواهر المدمرة بصورة فجأة وسافرة في ظل حكم نظام الإنقاذ الحالي، حيث أنحدر الخطاب السياسي إلى مستويات ما دون القومية (قبلية ومناطقية)iv.

3.1 الأنظمة العسكرية-المدنية (التقليدية): على خطى الإرث الاستعماري

الأنظمة الثلاثة الأولى التي حكمت-السودان ممثلة في الديمقراطية المدنية الأولى (1956-1958)؛ ونظام 17 نوفمبر العسكري (1958-1964)، والديمقراطية المدنية الثانية (1964-1969) كانت نظماً مؤسسية بدون أجندة سياسية أيديولوجية واعتمدت أساساً سياسات اقتصادية مماثلة. الانقلاب الأول الذي أتي بالقيادة العسكرية العليا كان بمثابة انقلاب قصر، تم بناء على طلب من البعض في المؤسسة السياسية لاستعادة الاستقرار السياسي للبلاد، كما اعتقدوا. هذا النظام أستطاع القيام بمشاريع صناعية كبرى إلا أن تدهور الأوضاع في الجنوب أدى في نهاية المطاف الى قيام ثورة أكتوبر التي أفضت إلى تسليم السلطة لحكومة انتقالية أعدت البلاد لإدارة مدنية منتخبة. إلا أن الديمقراطية الثانية أيضاً لم تستطع إحداث تحولات جذرية في المنهج

التموى المعتمد، باستثناء الفترة القصيرة لحكومة رئيس الوزراء الصادق المهدي في عام 1960 والتي حاولت ادخال استراتيجيات جديدة في التوجه التتموى ولكن تم إسقاطها بسرعة في إطار الاختلافات والتناحر بين وداخل الحزبين الرئيسيين آنذاك.

لقد كانت سياسات الاقتصاد الكلى المتزنة التي انتهجها النظام العسكري الأول مرآة صادقة لطبيعة منهجه السياسى المحافظ وأيضاً إنعكاساً للفكر الاقتصادى السائد فى تلك الأيام (الجدول 1). دلائل الفترة 1961-1964 (التي تمتد جزئياً في عهد هذا النظام)، تشير إلى أن ذلك النظام قد تجنب التمويل التضخمي، حيث سجلت نسبة إيرادات رسوم سك العملات للنواتج المحلى الإجمالي (seigniorage revenue ratio: أى الزيادة فى إصدار النقود/للنواتج المحلى) نسبة 1.4% فقط، وتوازياً مع ذلك ظل التضخم دون نسبة 5%. الديمقراطية الثانية 1965-1968 أيضاً واصلت الالتزام بسياسية استقرار الاقتصاد الكلى، حيث انخفض معدل الزيادة فى إصدار النقود للنواتج المحلى لأقل من 1% وعملياً كان التضخم صفراً. في هاتين الفترتين تمتعت البلاد بمؤسسات فاعلة نسبياً وتم تمويل الجزء الأغلب من الموازنات الجارية والتتموية بالإيرادات المحلية. بالمقابل، كان العون الأجنبي محدوداً جداً (1.1 دولاراً أمريكياً للفرد فى فترة الحكم العسكرى و1.6 دولار فى العهد الديموقراطى). أيضاً خلال عهدهى الحكم المدنى لم تكن الحرب الأهلية شديدة العنف وبالتالي كانت تداعياتها الاقتصادية محدودة نسبياً. ولكن كما هو معلوم فقد تغير ذلك فى آخر سنى الحكم العسكرى عندما حاول حسم الحرب عن طريق التصعيد العسكرى.

الخلاصة الأساسية لهذا التحليل هى أن نظامى عقد الستينات قد ادارا الاقتصاد بمسؤولية وكفاءة. ومع ذلك، فإنهما قد فشلا فى إدراك ضرورة إعادة هيكلة جذرية للاقتصاد السودانى فى ظل تزايد الفوارق التتموية بين أقاليم ومكونات المجتمع السودانى والتي تفاقمت عبر عقود من السياسات التتموية غير المتوازنة. أيضاً تلك الاستراتيجية التتموية لم تمكن البلاد من الاستفادة من الإمكانيات الاقتصادية الكامنة فى قطاع الزراعة المطرية وساحل البحر الأحمر، إضافة الى المناطق النيلية الأخرى خارج منظومة الزراعة المروية بمشروع الجزيرة.

3.2 الشمولية المايوية: حقبة من الفرص الضائعة

هذا النظام العسكرى الذى حقق سلاماً فى السودان قد مر بثلاثة مراحل لكل منها ملامحها المتفردة فيما يخص الاقتصاد السياسى والسياسات الاقتصادية المترتبة عليه (الجدول 1).

المرحلة الأولى (1969-1971): الاشتراكية المجهضة. كانت الهيمنة فيها للإيديولوجية الاشتراكية، التي جاءت ببرنامج جذري لإعادة هيكلة المجتمع والاقتصاد السودانى. ولكن عدم الاستقرار السياسى فضلاً عن الانقسامات داخل المجلس العسكرى الحاكم والتي أفضت الى محاولة الانقلاب الفاشلة فى يوليو 1971 المنسوبة للحزب الشيوعى السودانى، أضعفت قدرة بل وربما رغبة النظام فى المضى قدماً فى تنفيذ أجندته الاقتصادية الراديكالية. وعليه، يمكن القطع بأن هذه الحقبة من الحكم المايوى أيضاً لم تشكل خروجاً كبيراً عن الماضى، حيث ظلت معدلات التضخم والمساعدات الخارجية مقاربة لسابقتها (الجدول 1). أكثر من

ذلك، النمو الاقتصادي خلال هذه المرحلة من نظام مايو كان سلبياً مثل النظامين السابقين. وفي الواقع تراجع النمو بمعدل أكثر من -2.2% سنوياً، مقارنة بمعدل -0.5% للفترة 1965-1968.

الجدول (1): العون الأجنبي والتمويل التضخمي في السودان: 1961-99

1995-99	1990-94	1985-89	1978-84	1974-77	1969-73	1965-68	1961-64	الحقب الزمنية
سياسات الاقتصاد الكلي:								
2.31	5.4	6.5	5.0	4.0	2.3	0.9	1.4	إيرادات سك العملة (%) من الناتج المحلي الإجمالي)
4.25	14.1	8.9	6.2	3.0	1.5	0.0	0.6	إيرادات ضريبة التضخم (%) من الناتج المحلي الإجمالي)
56.2	104.6	44.4	27.2	17.2	9.4	0.1	4.8	معدل التضخم (%)
48.5	67.7	47.4	28.1	30.0	16.9	6.8	14.6	النسبة المئوية (%) لمعدل التغير في الكتلة النقدية (M1)
7.1	13.7	20.8	23	17.4	16	14.0	12.2	الكتلة النقدية (M1) للناتج المحلي (%)
العون الأجنبي:								
2.7	7.2	6.4	7.8	4.5	0.9	1.3	1.0	نسبة العون الأجنبي (كنسبة مئوية من الناتج القومي الإجمالي)
7.20	24.2	40.1	32.9	14.2	1.5	1.6	1.1	العون الأجنبي للفرد (دولار أمريكي)

ملاحظات:

1. تحسب إيرادات سك العملة كقيمة الكتلة النقدية الضيقة (M1) مقسومة على الناتج المحلي الإجمالي، والذي يعطي حصة العائدات إلى الناتج القومي الإجمالي الذي تجنيه الموازنة العامة كنتيجة لزيادة الجمهور من موجوداتهم من العملة الوطنية.
2. ضريبة التضخم تساوى حاصل ضرب معدل التضخم في نسبة الكتلة النقدية الضيقة في الناتج المحلي الإجمالي. ارتفاع التضخم مع ثبات أو زيادة نسبة الكتلة النقدية للناتج المحلي يؤدي إلى زيادة إيرادات الدولة من ضريبة التضخم. إلا أن هناك حدوداً لهذا النوع من الضرائب، حيث يلجأ الجمهور بزيادة موجوداتهم من العملات الأجنبية على حساب العملة الوطنية عندما يتجاوز معدل التضخم عتبة معينة.

المرحلة الثانية (1972-1977): مكاسب السلام. بعد محاولة انقلاب 1971 أنحرف النظام بعيداً عن ماضيه اليساري وبدأ الانتقال نحو المعسكر الغربي وأستطاع التوصل إلى اتفاق سلام مع حركة التمرد الجنوبية أنهى حالة الحرب وحقق سلاماً دام

لأكثر من عشر سنوات (1972-1983). استناداً الى مجهودات سابقة بدأها النظام الديمقراطي السابق كثف النظام المايوي جهوده للتوصل إلى حل سلمي للحرب v. الأداء الاقتصادي المتميز في هذه الحقبة أظهر بجلاء أهمية السلام للاقتصاد والى أى مدى كانت ومازالت الحروب الأهلية وبالاً عليه.

فيما يخص الأداء الاقتصادي في هذه الحقبة من نظام مايو نجد انه قد سجل نمواً متسارعاً (بلغ معدل 9% سنوياً للفرد). بالمقابل فقد ارتفعت معدلات التضخم لنسبة تزيد عن 17% وتضاعف معدل التوسع النقدي (من 17% إلى 30% للنتائج المحلى)، كما زاد نصيب الفرد من العون الأجنبي من حوالى 1.5 دولار أمريكي في الفترة السابقة إلى أكثر من 14 دولار. بجانب معدلات النمو غير المسبوقة في هذه الحقبة كان حصول السودان على هذه المساعدات الكبيرة بمثابة التطور الأبرز في الاقتصاد السوداني حتى ذلك الوقت. وعلى الرغم من بروز مؤشرات عدم الاستقرار على صعيد الاقتصاد الكلى، تواصل النمو المتسارع بصورة كبيرة على مدى الست سنوات الأولى من حقبة السلام. أيضاً هناك أدلة على أن هذه الفترة شهدت ظهور رؤية طويلة الأجل للتنمية، والتي أصبحت ممكنة بسبب الحل السلمي للحرب الأهلية والتطورات الخارجية المواتية.

أولاً، حل الصراع وقدرة البلاد على تحقيق "عائد للسلام"، انعكس على زيادة كبيرة في العون الأجنبي، الأمر الذى ساهم في تحقق "تمو للحاق" الذى يتبع انتهاء الحروب الاهلية طويلة الأجل، كنتيجة لتخصيص الموارد نحو اعادة بناء البنى التحتية وعوامل الانتاج واعداد اطلاق الاسواق والانشطة الاقتصادية التى توقفت أو ضعفت فى زمن الحرب. وقد قدر هذا النمو التلقائى بما يزيد عن 2.2% للفرد سنوياً(انظر، على سبيل المثال، بول كولير، 1999؛ وإبراهيم البديوي، 1999). ولعل أهم مكاسب السلام تمثلت فى قيام النظام بإعداد استراتيجية تنموية طموحة، خصصت جزءاً مقدراً منها لمشاريع إعادة الإعمار في الجنوب. خلال 1974-1977 بلغت حصة الاستثمار الإجمالي في الناتج المحلي أكثر من 19٪، بزيادة أكثر من 6٪ من عن المتوسط في الفترة السابقة من عمر النظام، كان معظمه فى شكل استثمار أجنبي مباشر.

ثانياً، أيضاً كان هناك أثراً ايجابياً للجغرافيا السياسية في المنطقة على استراتيجيات التنمية في السودان خلال هذه الفترة. فبعد حرب 1973 بين العرب وإسرائيل وارتفاع اسعار النفط توفر للدول العربية المصدرة للنفط فوائض مالية ضخمة فى الوقت الذى أصبح لديها هاجس مواجهة مهددات الأمن الغذائى. كانت هذه الدول على استعداد للمساهمة فى تمويل استراتيجية التنمية في السودان فى اطار استراتيجية "سلة غذاء" العالم العربى التى كانت احدى أهم ركائز العمل العربى المشترك فى تلك الفترة. وقد حظيت هذه الاستراتيجية بدعم شعبى ورسمى كبير فى الوطن العربى، حيث تماهت مع الفكر السياسى العربى السائد فى ذلك الوقت والمتحور حول أن العالم العربى ينبغى أن يكتفى ذاتياً من الغذاء. وعليه فقد استفاد الاقتصاد السودانى بشكل واضح من التكامل الإقليمي (من خلال الاستثمار الأجنبي المباشر)، والذي كان فى الأساس مدفوعاً بالاعتبارات الجيوسياسية.

ومع ذلك، للحفاظ على وتيرة خطته التنموية الطموحة، مع الاستمرار فى الوقت نفسه فى توفير النفقات الضخمة لحكومة إقليم الجنوب، اعتمد نظام مايو على التوسع النقدي أيضاً، خاصة بعد أن بدأ التمويل الخارجى فى التراجع فى آخر سن

هذه الفترة. بالإضافة إلى تفاقم عدم استقرار الاقتصاد الكلي فان مشاكل التنفيذ والتخطيط لم تؤدي فقط إلى توقف التنمية لكنها أيضا قادت البلاد إلى حافة أزمة اقتصادية كبيرة بحلول عام 1978 مما اضطر معه النظام إلى اللجوء لطلب العون من منظمات التمويل الدولية، الأمر الذي اسس لمرحلة جديدة في التاريخ الاقتصادي للنظام المايوي (لتحليل أكثر تفصيلا، انظر إبراهيم البدوي ، 1992).

إن انهيار السلام السوداني فضلا عن ضياع فرصة التحول الاقتصادي كان نتاجاً طبيعياً لعملية تحول مبتورة، شملت الانتقال من الحرب إلى السلام دون انتقال مواز للديمقراطية، على الأقل على مستوى الحكم المركزي، بالنظر الى أن الاتفاقية قد أمنت قدراً لا بأس به من المشاركة في السلطة في اطار الحكم الإقليمي الخاص بالجنوب. وعلى رأى الياس نيام ليل واكسون (1993:ص 48)، "السلام الدائم، وإرساء أساس الاستقرار السياسي والحكم الرشيد، لا يمكن أن يتحقق عن طريق الحكام العسكريين المستبدين الغير شرعيين ولكن فقط نتيجة لحوار واسع النطاق مع جميع القوى السياسية الشعبية في البلاد ". والواقع أن هذه الرؤية الثاقبة قد أصبحت عظيمة الدلالة فيما يخص فترة لاحقة، حيث عاد التاريخ ليكرر نفسه بصورة أكثر ايلاما، حيث اطاحت الشمولية العسكرية لطرفي اتفاقية السلام الشاملة في العام 2005 بأحلام السودانيين، شمالا وجنوبا، بأن تؤسس هذه الاتفاقية لدولة اتحادية ديمقراطية تعددية، تحقق تنمية متوازنة ومستدامة.

المرحلة الثالثة (1978-1984): برامج التثبيت والتكيف الهيكلي. في عام 1979 أصبح السودان من أوائل الدول التي اعتمدت برامج تثبيت الاقتصاد الكلي والتكيف الهيكلي لصندوق النقد والبنك الدوليين. ومع ذلك، واصل الاقتصاد المزيد من الانزلاق في الفترة من 1978-1984، حيث انهار النمو خلال هذه الفترة بمتوسط معدل سنوي قدره -1.7٪ للفرد، في حين واصل الاقتصاد الكلي في التدهور (الجدول 1). فقد ارتفع التضخم إلى أكثر من 27٪، وتجاوزت ضريبة التضخم لأول مرة معدل 6.2٪ من الناتج المحلي الإجمالي. ويعزى فشل الإصلاح الاقتصادي المدعوم من منظمات التمويل الدولية لثلاثة أسباب رئيسية. أولاً، على غرار العديد من الجيل الاول من هذه البرامج، كانت وصفا الإصلاح الاقتصادي السودانية تعاني من قصور المنهج والنظرية وعدم مواءمتها لطبيعة الاعاقات الهيكلية التي تقعد باقتصادات الدول النامية، حيث أن هذه البرامج لم تستصحب بما فيه الكفاية التراث الثر لأدبيات التنمية المعروفة في الفكر الاقتصادي. غني عن القول أن هذا التراث يؤكد على أهمية أن تمتلك الدول المعنية عملية صياغة واناذ برامجها الاقتصادية وأن تكتفي منظمات التمويل الدولية والاقليمية بتقديم الدعم المادي والمشورة الفنية، الأمر الذي يتعارض بصورة جذرية مع برامج التثبيت والتكيف الهيكلي التي أتاحت لهذه المنظمات ليس فقط أخذ زمام المبادرة على المستوى السيادي بل فرض منهجها الفني الخاص على الدول الدائنة (علي، 1985). ثانياً، كانت الحكومة السودانية تفتقر الى الإرادة السياسية لتنفيذ الإصلاحات ورؤية تنموية واسعة لإرشادها. وكان العامل الثالث والأكثر أهمية هو تفكك الحكومة الإقليمية في الجنوب بسبب الانقسامات القبلية و المناطقية بين النخبة الجنوبية الحاكمة. هذا الوضع المتدهور الذي بدأ في وقت مبكر من عام 1978، ساهم في نهاية المطاف إلى تجدد الحرب الأهلية في عام 1983.

ونظرا للفشل الواضح في الإصلاحات، من المهم أن نتساءل في هذه المرحلة: لماذا تواصل تمويل هذه البرامج حتى انهيار نظام مايو في أبريل 1985، مما تسبب في ان تراث البلاد إحدى أعلى أعباء الديون الخارجية في أفريقيا ؟

معالجة هذه المسألة مهمة من وجهة نظر الاقتصاد السياسي. وفقا للعديد من المحللين، فإن الجواب في غاية البساطة. العامل الأساسي هو ان السودان في ظل نظام مايو كان حليفا قويا للغرب في حقبة الحرب الباردة، خاصة في إطار صراعات القوى الكبرى في القرن الأفريقي والشرق الأوسط (براون، 1992). وفيما يبدو أن الاعتبارات السياسية وليست الاقتصادية كانت وراء الالتزام بدعم برنامج الإصلاح الفاشل لنظام مايو، كما كان الحال في كثير من برنامج منظمات التمويل الدولية خلال تلك الفترة.

3.3 الديمقراطية الثالثة و المهمة المستحيلة

بانتهاء شعبية في أبريل 1984، بقيادة النقابات المهنية والأحزاب السياسية، انهيار نظام مايو عندما انحازت القوات المسلحة الى جانب الجماهير الثائرة وأقامت بالتوافق مع القوى السياسية والنقابية نظاماً انتقالياً سرعان ما سلم السلطة بعد عام من الثورة الى حكومة ديمقراطية منتخبة. إلا أن حكومة الديمقراطية الثالثة قد واجهت تحديات جمة، حيث ورثت حرباً أهلية و اقتصاداً مثقلاً بالديون الخارجية ويعانى من وطأة الحرب الأهلية الطاحنة. وللأسف فإن عدم توفر توافق سياسى عريض يشمل الأحزاب السياسية و النقابات والجيش لم يتمكن معه النظام الديمقراطي من معالجة التركة الاقتصادية الموروثة عن ستة عشر عاما مضت من نظام الجنرال نميري. بالتالي، واصل الاقتصاد التراجع ووصل معدل التضخم إلى أكثر من 40% بسبب استمرار اللجوء إلى التمويل بالعجز، على الرغم من الارتفاع الكبير في العون الخارجي إلى أكثر من 40 دولاراً للفرد (الجدول 1).

وعلاوة على ذلك، فقد فشل الحكم الديمقراطي في تمييز نفسه عن الأنظمة العسكرية من حيث أداء النمو الاقتصادي والاستقرار الاقتصادي أيضاً الاستثمار. ومع ذلك، فإن تجارب التنمية العالمية تشير إلى أن الديمقراطيات، مقارنة بالأنظمة الشمولية، تظل الأكثر قدرة على إحداث تنمية مستدامة وعادلة في المجتمعات المنقسمة هويوياً، وذلك لأنها تعتبر الأقدر على توفير المؤسسات اللازمة لإدارة "مساومة" فاعلة و متينة بين الفئات الاجتماعية المختلفة (أنظر داني رودريك، 1997). ويؤيد هذه الأطروحة بقوة تحليل حديث للتأثير السلبي للفجوة الديمقراطية في العالم العربي (البدوي ومقدسي، 2011). إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن الديمقراطية المعنية لا تشمل "الديمقراطيات الفئوية" أو التي لا تتوفر فيها كوابح "الضبط والتوازن السياسي: political checks & balances"، كما هو الحال مثلاً في "الديمقراطية الانتخابية" في عراق ما بعد صدام، والتي عنوانها الأبرز تكريس الهيمنة المذهبية والإقصاء وليس تسهيل مساومة حقيقية تفضى الى "ديموقراطية تشاركية".

وعلى كل، وفي حين كان واضحاً ان الأنظمة الاستبدادية كانت ولازالت كارثية للتنمية الاقتصادية في السودان، فإن الحكم الديمقراطي في السودان لم يكن قادراً على وقف تدهور الوضع الاقتصادي والذي بدأ في نهايات النظام المايوي. إلا أن

قصور الديمقراطية السودانية يجب أن لا يكون مستغرباً بالنظر إلى أن الحكم الديموقراطي لم ينل ما يكفي من الوقت ليتسنى له تحقيق خطاً تنموية طويلة الأجل. الحكومات الديمقراطية الثلاثة المنتخبة أطيح بها جميعاً من قبل الجيش قبل إتمام استحقاقها الانتخابي، بينما حكمت الأنظمة العسكرية الثلاث لأكثر من 48 عاماً من عمر البلاد كدولة مستقلة. مع ذلك، يتوجب الإقرار بأن الأحزاب السياسية المهيمنة ظلت حبيسة الرؤية التقليدية المستندة الى المشروعية الانتخابية ولم تستصحب معها استحقاق "المشروعية الاقتصادية" من خلال التنمية الناجحة والذي يجب أن يكون هدفاً محورياً للمؤسسة السياسية السودانية في الديمقراطية الرابعة إذا قُدر لها أن تقوم.

3.4. شمولية الإنقاذ وصناعة الدولة الزبائنية "المخصصة"

في يونيو 1989 وضع الانقلاب العسكري حداً لحكومة الديمقراطية الثالثة في السودان بعد أقل من أربعة سنوات من وصولها للسلطة. في هذه المرة أستخدم الجيش كواجهة من قبل حزب "الجبهة الإسلامية القومية"، التي تمكنت من تثبيت نظام الإنقاذ "الأيدولوجي" الشمولي بإجراء تغييرات كبيرة وجذرية في مؤسسات الدولة وأجهزتها المدنية والعسكرية، غير عابئة بالصبغة القومية أو المناقبية المهنية لهذه المؤسسات والتي، الى حدٍ كبير، لم تتل منها الأنظمة السابقة التي تعاقبت على حكم البلاد. وعليه فقد أفرط هذا النظام في استخدام أدوات الدولة ومؤسساتها لتحقيق أهدافه الفئوية، المعطن منها والمستتر، و التي تمثلت في الآتي:

- "خصخصة" المؤسسات القومية في الدولة لصالح الفئة الحاكمة عن طريق عمليات التطهير الواسعة في الخدمة المدنية والشرطة وخصوصا الجيش والتي طالت المشكوك في ولائهم للسلطة القائمة، بغض النظر عن كفاءتهم أو حاجة البلاد لخدماتهم وتأهيلهم النوعي
- بناء طبقة جديدة من رجال الأعمال عن طريق إعادة توزيع كبير للثروة لصالح أنصار الحزب الحاكم باستخدام أدوات السياسات المالية والنقدية، بما في ذلك ضريبة التضخم، من أجل تعبئة الموارد المحلية لتنفيذ الأجندة السياسية للنظام
- تأسيس جيش ومليشيا فئوية ضاربة لإلحاق الهزيمة العسكرية بالحركة الشعبية المتمردة وإجبار الحركة السياسية الديمقراطية قبول الحقائق السياسية والاقتصادية الجديدة على الأرض حتى تستطيع ترتيب "مصالحة"، وليس "مساومة"^{٧١}، تؤدي الى تسوية سياسية حسب مقتضيات الأمر الواقع الذي سيفرضه النظام

إلا أن الأوضاع تطورت بما لا يشتهي منظرو النظام، حيث لم يتم تحقيق الحسم العسكري بينما ساءت الأوضاع الاقتصادية بشكل كبير في النصف الأول من التسعينات، مقارنة حتى مع الأداء المخيب للأمال في الفترات السابقة. ومع ذلك في النصف الثاني من التسعينات، حقق الاقتصاد تحولا كبيرا من حيث النمو، مع معدلات نمو تناهز ال 3٪ سنويا. وعلاوة على ذلك، في أغسطس 1999 تم تصدير أول شحنة من النفط السوداني بعد حوالي عشرين عاماً من الاستكشافات النفطية.

التطورات الاقتصادية والوجه المتغير للزبائنية. لتحقيق الأهداف المذكورة أعلاه كان على النظام أن يتعامل مع رد الفعل المباشر لمجتمع التنمية الدولي، الذي عمد الى خفض العون الخارجى بنسبة 50% الى حوالى 24 دولار أمريكي للفرد (الجدول 1). وعلاوة على ذلك، تم تعليق القروض المتعلقة بمشاريع التثبيت الاقتصادى والتكيف الهيكلى من قبل منظمات التمويل الدولية. بالمقابل عوضاً عن ترشيد الاستهلاك وتعبئة الموارد الحقيقية، لجأ النظام الى سياسة التمويل بالعجز وبصورة مفرطة، مما أدى إلتضخم انفجارى. مع ذلك، وبالنظر الى أن التضخم قد تخطى عتبة ال 100%، لم يكن المردود كبيراً من حيث إيرادات سك العملة، حيث وصلت حوالى 5.4% فقط من الناتج المحلى، على الرغم من النمو الهائل فى معدلات عرض النقود. وهذا يشير إلى أن السلطات كانت عازمة على استخدام التمويل التضخمي، على الرغم من عدم الكفاءة الواضحة مع هذه المعدلات المرتفعة للتضخم. بدوره هذا التضخم الانفجارى، والذي شكل سابقة فى تاريخ الاقتصاد السودانى، قد أدى إلى تدهور مريع فى قيمة الجنيه السودانى، وأيضاً إلى تقلص الإيداعات النقدية فى البنوك السودانية، حيث تراجعت الكتلة النقدية الضيقة (M1) من 21% للناتج الإجمالى المحلى فى 1985-1989 إلى 14% فقط فى 1990-1994. هذا واسهم القرار المفاجئ بتغيير العملة فى عام 1991 فى المزيد من فقدان الثقة فى إدارة الاقتصاد وتقلص الايداعات البنكية بوتيرة أسرع من السابق. بطبيعة الحال كان الجزء الأكبر من الموارد المالية يستخدم لتمويل الأجندة الحربية للنظام ومتطلباته. إضافة الى ذلك هناك اعتقاداً واسعاً فى أوساط المعارضة السياسية السودانية أن هذه الفترة قد شهدت قيام النظام بتحويل مبالغ ضخمة لمصالح اقتصادية أمنية وحزبية فى إطار استراتيجية بناء القطاع الخاص "الجديد" وغيرها من الصفقات الزبائنية ذات العلاقة.

لعل من نافلة القول بأن السياسة المالية التى أنتهجها النظام تشى بالضعف التقنى للمؤسسات المعنية بإدارة الاقتصاد والسياسة العامة والقائمين عليها فى ذلك الوقت. ولكن برأى أن هذه السياسة أيضاً ذات دلالات مهمة على صعيد الاقتصاد السياسى، حيث يمكن تفسيرها كمحصلة للزبائنية السياسية التى كانت تهدف الى توجيه ربع ضريبة التضخم لصالح الفئات المستهدفة وأوجه الصرف ذات الأولوية بالنسبة للنظام. أيضاً من الواضح أن هذه الصفقة الزبائنية قد طغت على غيرها من الاعتبارات الموضوعية التى كان يجب أن تحكم السياسة النقدية والمالية، ألا وهى حماية القوة الشرائية والرفاه الاجتماعى للسواد الأعظم من السكان والتى حتماً تمت الإطاحة بهما كنتيجة لهذا التضخم الانفجارى الذى طبع حقبة النصف الأول من عقد التسعينيات، والتى أيضاً كانت أكثر سنى عهد نظام الإنقاذ قمعاً وتطرفاً أيديولوجياً.

بعد الخمس سنوات الأولى من الفوضى وعدم الاستقرار (سواء من حيث السياسة أو السياسات الاقتصادية)، حاول النظام معالجة أزمة التضخم وقد استطاع تحقيق بعض النجاح، حيث تراجع إلى نحو 56% خلال النصف الثانى من التسعينيات. ورغم أن ما يمثل ما يقارب نصف المعدل الذى سُجل خلال النصف الأول من العقد، إلا أنه بكل المقاييس يظل مرتفعاً جداً. ولهذا وبالرغم من خفض معدلات عرض النقود بحوالى 49%، مما أدى إلى انخفاض ضريبة التضخم إلى أكثر بقليل من 4%، إلا أن إيرادات رسوم سك العملات واصلت تراجعها، حيث تدنت الى مستوى غير مسبوق (نحو 2.3% من الناتج المحلى)، وهو ما يقرب من ثلث حصة الإيرادات خلال حقبة الحكم الديموقراطى السابق. ويعتبر العامل الرئيسى وراء انهيار التمويل التضخمي

هو عدم ثقة الجمهور في السياسة المالية والنقدية للدولة منذ إجراءات تغيير العملة، مما أدى إلى انخفاض نسبة الكتلة النقدية للنتائج المحلي من 14% في النصف الأول من عقد التسعينات إلى 7% في النصف الثاني، والذي يمثل فقط ثلث نسبة "التعميق المالي: financial depth" الذي سُجل في العهد الديمقراطي السابق.

من الواضح أن النظام كان عليه مواجهة تبعات قصور استراتيجية "التمويل التضخمي النهوى" التي أتبعها. وعلاوة على ذلك، ونتيجة لتشديد العقوبات الاقتصادية من طرف الدول الغربية الرافضة لأسلوب نظام الإنقاذ في معالجة قضايا الحرب والسلام، انخفض العون الأجنبي من 24 إلى 7 دولار للفرد، وهذا تقريبا يمثل سدس المستوى الذي حصلت عليه البلاد في عهد الديمقراطية الثالثة.

وعلى هذه الخلفية، شرع النظام في اتخاذ مبادرات استراتيجية تهدف إلى الاستغلال التجاري لاحتياطيات النفط السودانية الذي بدأت محاولات استخراجها منذ العهد المايوي بواسطة شركات النفط الأمريكية، خاصة شيفرون. هذا وقد أصبح ذلك ممكنا من خلال إقامة علاقات اقتصادية وثيقة مع الدول الآسيوية، بما فيها الصين وماليزيا وكذلك إشراك الشركات الغربية الأصغر في صناعة النفط السودانية. أسهم هذا التوجه الإبداعي والاستراتيجي في تشييد بنية تحتية ضخمة لدعم صناعة النفط. أصبحت الإيرادات النفطية قادرة على التعويض عن توقف المساعدات الغربية، وخاصة نظام العقوبات المحكم المفروض من قبل الولايات المتحدة على السودان. وعلاوة على ذلك، أصبحت السلطات أيضا قادرة على إنهاء اعتمادها على التمويل التضخمي والعمل على استقرار الاقتصاد الكلي، والذي نتج عنه انخفاض التضخم إلى أقل من 5% بحلول عام 2001 (البنك الدولي، 2003).

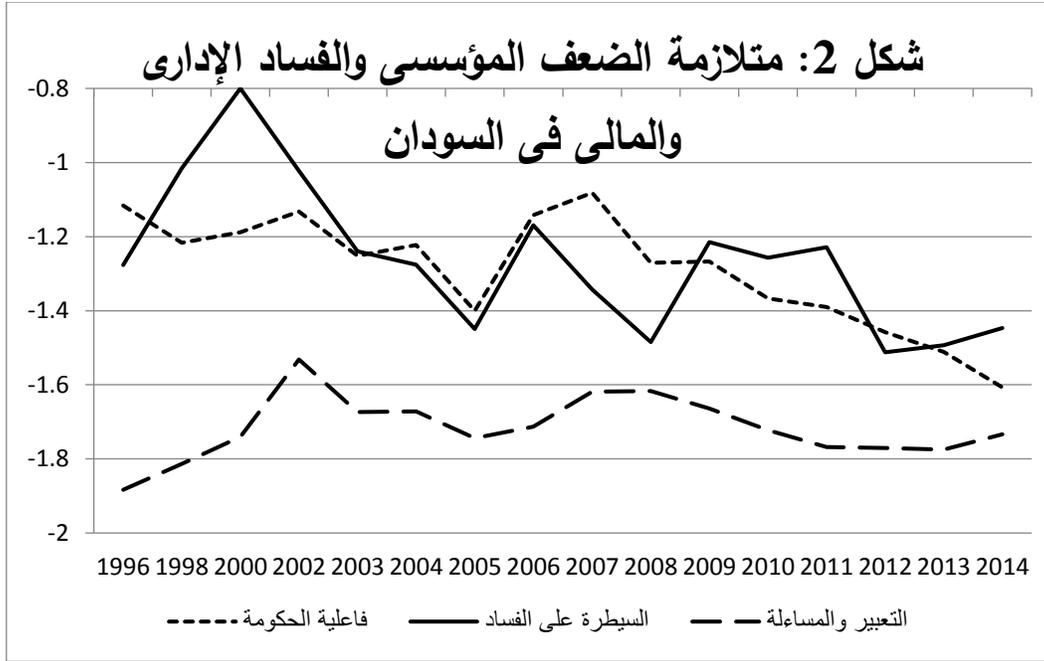
أيضاً في هذه الفترة بدأ النظام في تغيير استراتيجية الحرب وأخرط بنشاط في مبادرات السلام لإنهاء الحرب الأهلية. تماهياً مع هذا التوجه، عمد النظام أيضاً إلى انتهاج مبادرات محسوبة من الانفتاح السياسي ومحاولات دؤوية لإصلاح ذات البين مع مجتمع التنمية الدولي.

بدون شك فإن التحسن الجوهرى في بيئة سياسة الاقتصاد الكلي جعل من الممكن تحقيق نمو أفضل في القطاع الزراعى (البنك الدولي، 2003). ومع ذلك، على الرغم من التقدم المحرز على الجبهات الاقتصادية والسياسية، لم تكن هناك أدلة تشير إلى أن النظام قد تخلص من أهدافه السياسية والاقتصادية والاجتماعية الاستراتيجية. انعدام الشفافية في عملية الموازنة، وخاصة فيما يتعلق بتخصيص الموارد النفطية واستمرار السيطرة على جهاز الدولة من قبل الحزب الحاكم، تشير إلى أن الدولة الزبائنية ما زالت قائمة، ولكن باستخدام أدوات مختلفة، حيث ان التمويل التضخمي لم يعد ضرورياً، بل وليس مرغوباً، وذلك لتوفر الربح النفطى والأنشطة الاقتصادية الأخرى المرتبطة به، مثل خدمات قطاع النفط، والتي شكلت الركائز الأبرز لإعادة انتاج وتأهيل الزبائنية السياسية المتجددة. وعلاوة على ذلك، تم شراء الاستقرار الكلي بسعر مرتفع جدا من وجهة النظر التنموية، حيث انسحب النظام بصورة شبه كاملة من دعم القطاع الاجتماعى (التعليم والصحة و المياه) . وعليه، ليس من المستغرب، القول، أنه نظراً

لتمحور وعدم شمولية النمو المرتبط بالطفرة الربعية النفطية والانسحاب شبه الكامل للدولة من التنمية الاجتماعية قد انتشر الفقر على نطاق واسع وظل مرتفعاً خلال عهد الإنقاذ الحالي، كما سبين ذلك أدناه.

الحقبة النفطية. كما أسلفنا، أستطاع نظام الإنقاذ استخراج النفط عن طريق شركات مع عدة شركات صغيرة، أبرزها شركة النفط الوطنية الصينية، حيث استطاع السودان تصدير أول شحنة نفط من إنتاجه في سبتمبر 1999. لكن يجدر هنا ملاحظة نقطة جوهرية لم تتل حظاً من النقاش في أدبيات قطاع النفط في السودان، مرتبطة بدور حكومة الديمقراطية الثالثة في هذه الجهود. فقد نجحت هذه الحكومة في التفاوض والوصول إلى اتفاقية مع شركة شيفرون الأمريكية تجبر الأخيرة على التنازل عن امتيازاتها الممنوحة لها وفقاً للاتفاقية في حال فشلها في تطوير مناطق الامتياز خلال فترة خمسة أعوام. وبدون هذه الاتفاقية لم يكن في مقدور حكومة الإنقاذ منح امتيازات جديدة إلى شركات أخرى، حتى إذا فشلت شيفرون في تطوير مناطق الامتياز الممنوحة لها وذلك ما حدث فعلاً^{vi}. وبالنظر إلى حالة العداة والتنافر التي شابت علاقات نظام الإنقاذ الدولية لم يكن من الممكن لها التفاوض للوصول إلى اتفاقية مماثلة مع شيفرون وعليه لم يكن هناك خياراً غير اللجوء إلى هذه الشركات الصغيرة والأقل تطوراً من الناحية التقنية. هذه الشركات أيضاً تناسب النظام من حيث عدم اكتراثها بمعايير الشفافية والمساءلة كما في "مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية: EITI"، والتي اعتمدت مؤخراً من قبل الكثير من الدول الديمقراطية والشركات النفطية الكبرى.

هذا وتفيد تجارب إدارة الاقتصادات الربعية بأن غياب الشفافية والمساءلة يتلازم مع ضعف كفاءة الإدارة الحكومية وعدم قدرة، أو بالأحرى عدم رغبة، النخب الحاكمة في هذه المجتمعات الربعية في محاربة واحتواء الفساد، كما يبين الشكل 2 ذلك بجلاء في حالة السودان. فكما يتضح من الشكل، فإن المؤشرات الثلاثة (التعبير والمساءلة، والسيطرة على الفساد وفاعلية الإدارة الحكومية) التي يعدها البنك الدولي سنوياً لمعظم دول العام وفق منهجية علمية صارمة وتتراوح بين 2.5- (الأسوأ أداءً) و 2.5 (الأفضل أداءً)، تضع السودان في الخانة السلبية، إضافة إلى تدهور مؤشرا الفساد والإدارة الحكومية بصورة متواترة طيلة فترة الحقبة النفطية (2000-2011) وما بعدها.

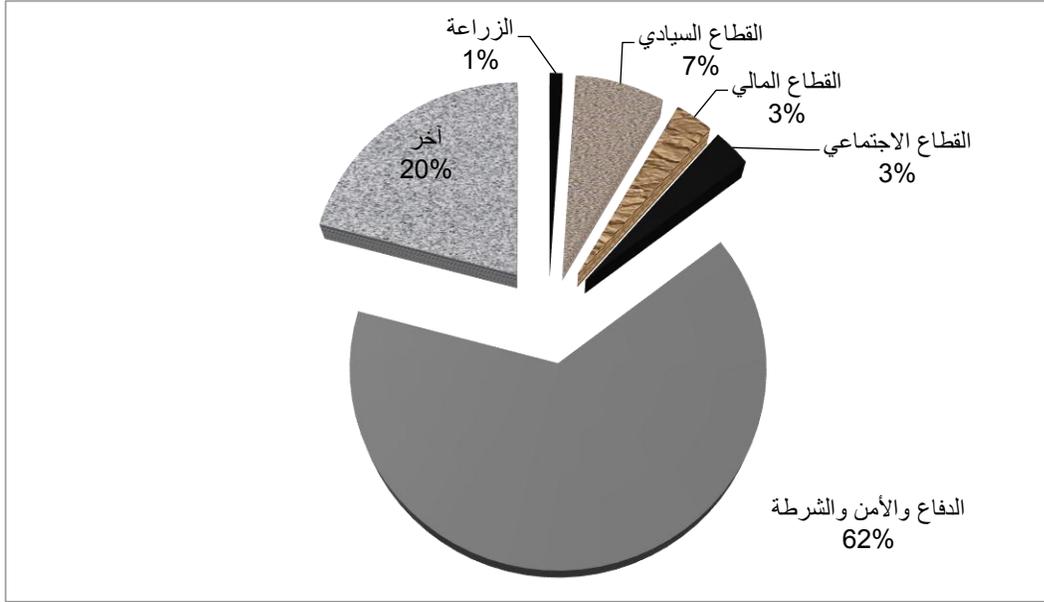


إضافة الى ذلك فإن التدهور المؤسسي المترتب على غياب الصوت والمساءلة يؤدي بدوره الى سوء تخصيص الموارد الريعية، خاصة في حالة المجتمعات الريعية التي تعاني من الحروب والنزاعات وعدم الاستقرار السياسي. في هذه الحالة يتراجع الصرف على البنية التحتية والقطاع الاجتماعي (التعليم والصحة) و القطاعات الانتاجية مثل الزراعة والصناعة لصالح القطاع الأمني والعسكري. ففي حالة السودان أستحوذ الأخير على أكثر من 60% من موازنة الدولة للعام 2012 (والتي تعكس أولويات تخصيص الموارد لمجمل الحقبة النفطية)، بينما حصل قطاعي الزراعة و الاجتماعي (على التوالي) على 1 و 3% فقط من الموازنة (شكل 3). سوء تخصيص الموارد والصرف المفرط على القطاعات الخدمية المرتبطة ببيروقراطية الدولة العسكرية والمدنية، ومؤخراً شراء الذهب عن طريق التوسع في الكتلة النقدية، قد ساهمت مجتمعة في تسارع معدلات التضخم بينما تدهور مؤشر سعر الصرف الحقيقي - الذي يعكس تنافسية الصادرات في الأسواق الخارجية- كنتيجة لارتفاع كلفة أداء الأعمال (إبراهيم البدوي و كباشي سليمان، 2015).

بالرغم من ارتفاع معدلات نمو الاقتصاد كنتيجة لدخول قطاع النفط كرافد للاقتصاد الوطني و للاستثمارات والأنشطة الاقتصادية المرتبطة به (شكل 1)، إلا أن سوء تخصيص الربح النفطي و تسارع التضخم والمغالاة في سعر الصرف الحقيقي قد جعل هذا النمو "نمو جيبياً: enclave growth" أدى الى نتائج محدودة بل وسلبية. وذلك بسبب تلازم هذا النمو الجيبى الريعى مع التشوهات التي ألمت بالاقتصاد السودانى خلال الحقبة النفطية و أفرزت تحولات هيكلية سلبية أضعفت مساهمة القطاعات الاقتصادية غير الريعية في الاقتصاد، خاصة الزراعة التي كانت وما زالت تشكل المصدر الأهم للدخل بالنسبة للسواد الأعظم

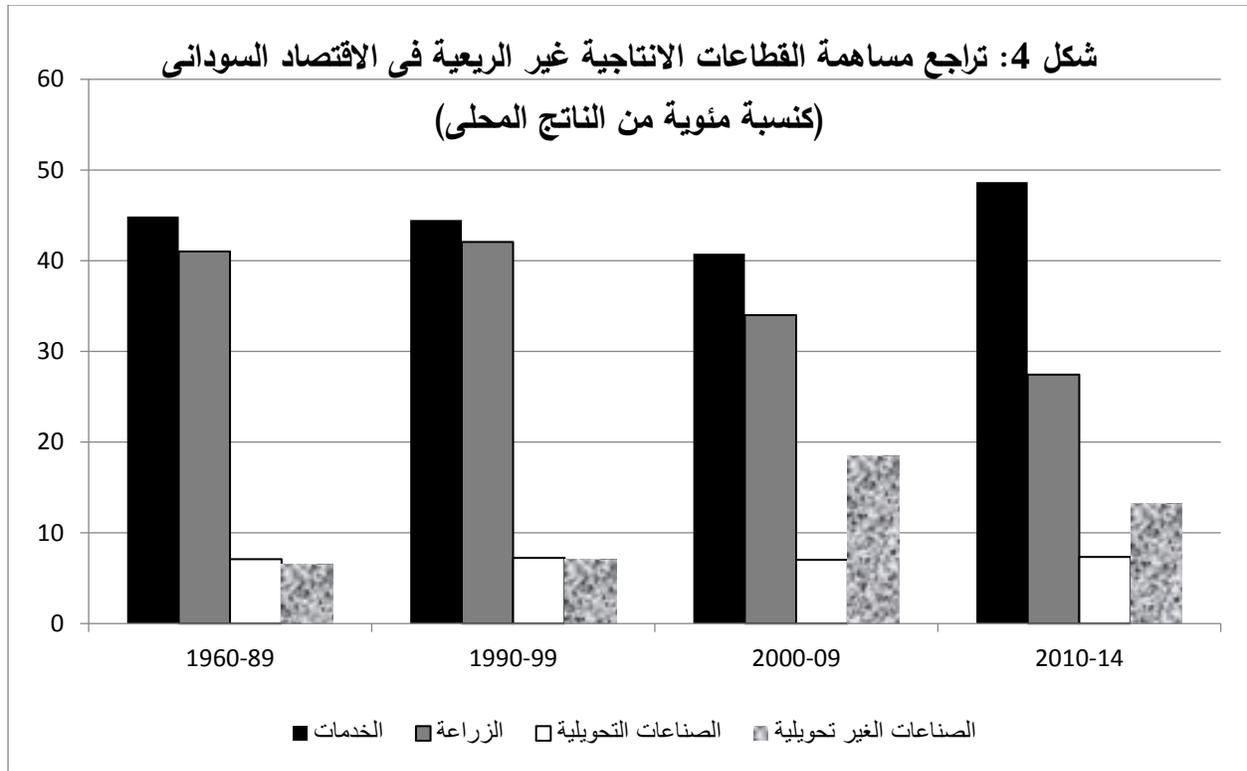
من الشعب السوداني، الأمر الذي ترتب عليه تفاقم الفقر والبطالة. إلى ذلك فقد عمقت هذه التشوهات الاعتماد شبه الكامل على قطاع النفط مما أدى الى جعل الاقتصاد السوداني في أضعف حالاته عندما حدث انفصال جنوب البلاد عقب الاستفتاء وقيام دولة جنوب السودان وما ترتب عليه من فقدان أكثر من 75% من الثروة النفطية (شكل 4، جدول 2).

شكل 3: الإنفاق العام وتخصيص الموارد في السودان (موازنة 2012)



المصدر: وزارة المالية والاقتصاد الوطني، 2012.

- بينما تعاضمت مساهمة قطاع الصناعات الاستخراجية (النفط والمعادن) منذ مطلع عقد التسعينات، تراجع دور القطاع الزراعي بوتيرة أكبر حيث انخفضت مساهمته في الناتج المحلي من أكثر من 40% في فترة ما قبل الحقبة النفطية الى أقل من 35% خلال العقد الأول منها، بل وواصل تراجعها الى أقل من 30% في الخمس سنوات الأخيرة (2010-2014) وذلك رغماً عن التراجع الكبير في مساهمة قطاع النفط منذ العام 2011، الذي شهد قيام دولة جنوب السودان (شكل 4)
- بالتوازي مع ذلك فقد ظل قطاع الصناعة التحويلية (غير الاستخراجية) على حاله كقطاع هامشي لم تتعدى مساهمته في الاقتصاد عتبة ال 10%، رغماً عن أن الربيع النفطي كان يمكن أن يرفد تطوره بصورة متسارعة إذا تم توظيفه بصورة سليمة ومسئولة (شكل 4)
- أيضاً يعكس تطور الصادرات صورة طبق الأصل لحالة الاقتصاد ككل، فقد تسيد قطاع النفط ومؤخراً الذهب بصورة مطلقة، حيث استحوذت الصادرات الاستخراجية (النفط والمعادن) على أكثر من 94% من إجمالي الصادرات خلال السنوات الثلاثة الأخيرة (2008-2010) قبل انفصال الجنوب (جدول 2)



جدول 2: انهيار صادرات السودان غير الريفية : 2008 – 2016

2008	2009	2010	2011	2012 Est	2013 Proj	2014 Proj	2015 Proj	2016 Proj	الصادرات
12,628	8,087	12,700	11,063	5,174	5,378	6,091	6,760	6,802	إجمالي الصادرات (ملايين الدولارات)
95	87	87	78	39	48	53	57	56	منها النفط (%)
1	5	8	13	42	39	35	33	33	منها الذهب (%)
4	8	5	9	19	13	12	10	11	منها الصادرات الأخرى غير الريفية (%)

المصدر: صندوق النقد الدولي (2013).

- تدهور أوضاع قطاعى الزراعة والصناعة وعدم إمكانية تعويض فقدان تراجع الصادرات النفطية بعد الانفصال، أدى الى انهيار الصادرات في العام 2012، حيث انخفضت إلى أقل من 5.2 مليار دولار، مقارنة بـ 11 مليار دولار في 2011 (جدول 2)

- حسب تنبؤات صندوق النقد الدولي، يُتوقع أن يتواصل الأداء المتواضع للصادرات الزراعية والصناعية في العام 2016 و إن تظل قيمة صادرات السودان الإجمالية أقل من 50% من أعلى قيمة سجلتها في العام 2012، حيث بلغت 12.7 مليار دولار (جدول 2)

إدارة الريع النفطي ولعنة الموارد السودانية. كما أوضحنا أعلاه فان الاقتصاد السوداني قد شهد نمواً متسارعاً خلال العقد الأول من الألفية كنتيجة لاكتشاف وإنتاج ثروة النفط الريعية التي تعود بإيرادات مباشرة للقطاع العام. إلا أن استدامة هكذا نمو أصبحت غير ممكنة مع أول صدمة للاقتصاد والتي تمثلت في انفصال الجنوب وفقدان معظم الإيرادات النفطية. ويعود ذلك إلى أن إدارة نظام الإنقاذ لهذه الموارد قد أدى إلى تهميش القطاعات الإنتاجية الأخرى، خاصة الزراعة، مما أدى إلى انهيار الاقتصاد عندما تم تقسيم البلاد. هذه الظاهرة تسمى في أدبيات الموارد الريعية بـ "لعنة الموارد: resource curse"، والتي تكاد ظاهرة شاملة، فيما عدا استثناءات قليلة، في حالة المجتمعات الريعية التي لا تتوفر فيها حوكمة اقتصادية رشيدة و مرجعية سياسية تخضع للمساءلة والإرادة الشعبية.

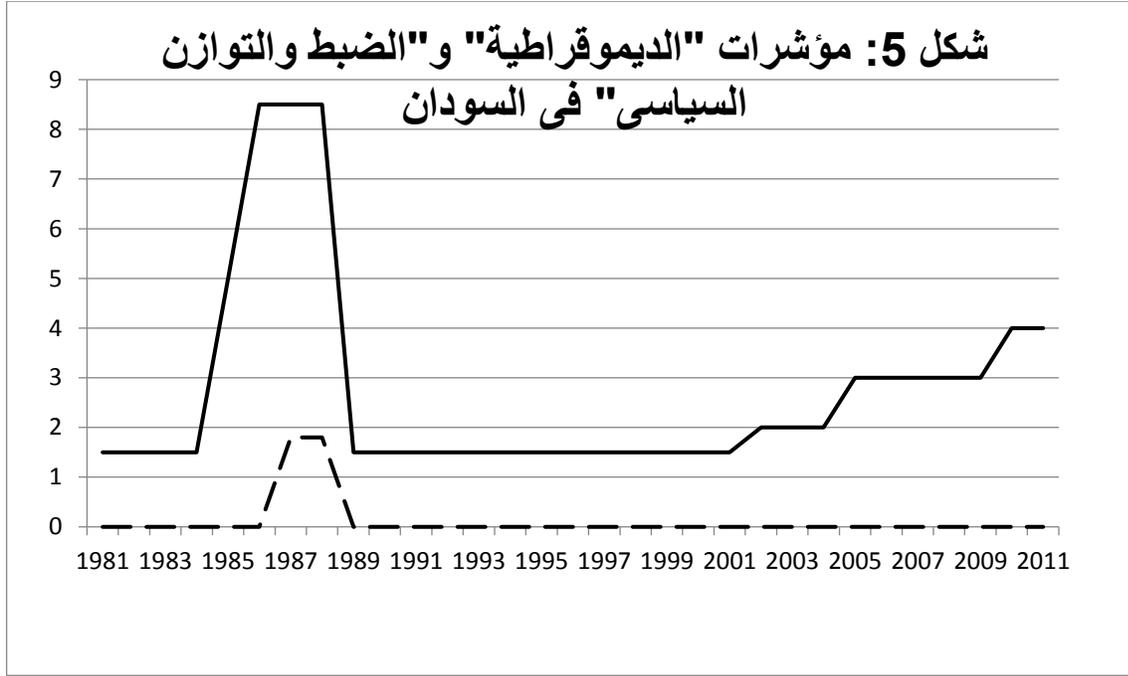
ولكن ما هي خصائص الحوكمة السياسية الرشيدة المطلوبة لتحقيق إدارة ذات بعد تنموي وليس زبائني للموارد الريعية؟ هناك نوعين من المؤسسات والمعايير الديمقراطية اللازمة وهما:

- المؤسسات الديمقراطية الضامنة لتحقيق مشاركة واسعة في القرار الاقتصادي بين مكونات المجتمع، بما في ذلك تحديد أسس وأولويات تخصيص الموارد الريعية
- مؤسسات الضبط والتوازن السياسي لإلزام كل مكونات المجتمع التقيد بقواعد اللعبة «العقد الاجتماعي» الخاصة بتخصيص واستخدام الموارد الريعية

كما هو متواضع عليه في الأوساط السودانية، فقد شهد عهد نظام الإنقاذ تجريباً كاملاً للريعية الديمقراطية السودانية التاريخية، خاصة لمعايير المساءلة وآليات ضبط وتقييد السلطة التنفيذية - والتي كانت تتمتع بقدر من الإعتبار حتى في العهود الشمولية السابقة. وتماهياً وتأكيداً لهذا الإجماع عن سوء وتدهور مؤسسات ومعايير الحكومة السياسية في السودان، فإن مؤشر الديمقراطية والضبط والتوازن السياسي قد سجلا أدنى مستوياتها في عهد نظام الإنقاذ (شكل 5).

وفي هذا السياق يجدر التفريق بين أولويات الاقتصاد السياسي لتخصيص الموارد الريعية بالنسبة للنخب الحاكمة في الأنظمة الديمقراطية الناضجة والنخب التي تقود أنظمة حكم شمولية أو ديمقراطيات فئوية أو ناشئة، حيث لا تتعدى الممارسة الديمقراطية التنافس الانتخابي، بينما تفنقر إلى مؤسسات متينة للضبط والتوازن السياسي. ففي الحالة الأولى تأمين البقاء في سدة الحكم في إطار نظام ديمقراطي مكتمل يتطلب تخصيص الموارد الريعية للاستثمار في رأس المال البشري (التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية) والسلع العامة الأخرى (البنية التحتية المادية والناعمة)، بينما تنتفي الصفقات الزبائنية السياسية. بالمقابل تبرز الصفقات الزبائنية كاستراتيجية محورية للحفاظ على السلطة بالنسبة للنخب الحاكمة في الأنظمة الشمولية والديمقراطيات الفئوية (عراق ما بعد صدام على سبيل المثال)، حيث يتم تخصيص الريع للمؤسسات والكيانات المتحكمة في ممارسة العنف

كأولوية قصوى، بينما يتوقف الاستثمار في السلع العامة والرفاه الاجتماعي على حجم الربع المتبقى والذي عادة ما يكون ضئيلاً أو شبه منعدم، كما رأينا في حالة السودان.



ملاحظات:

1. المصدر: مؤشر الديمقراطية- قاعدة بيانات (Polity IV http://home.bi.no/a0110709/PolityIV_manual.pdf)؛ ومؤشر الضبط والتوازن السياسي (<http://www.gaportal.org/global-indicators/political-constraint-index>)
2. لسهولة المقارنة تم تعديل مدى المؤشرين حتى يكون مداهما يتراوح بين 0 (شمولية سياسية، لا توجد مؤسسات الضبط والتوازن) و 10 (ديموقراطية ناضجة، مؤسسات متينة).

في هذا الإطار تبرز أهمية ما يسمى بـ "عتبة الربع للفرد: resource per capita threshold"، وهي مستوى معين من مقدار ريع النفط أو المعادن للفرد قدر بحوالي 2000 دولار (ابراهيم البدوي، 2015 ب). أفادت الأدبيات أن "التوازن السياسي: political equilibrium" الذي يحكم تخصيص الربع في الأنظمة الشمولية يختلف اختلافاً جذرياً في حالة النخب التي يتوفر لديها ريع أكبر من العتبة (الدول الخليجية مثلاً) عن تلك التي يقل فيها متوسط الربع للفرد عن العتبة، أما نقلة الموارد الريعية أو لكبر حجم السكان أو لكليهما (كما في حالة الجزائر، العراق، السودان، اليمن، نيجيريا، فنزويلا ... الخ) في حالة ريع ما بعد العتبة (دول مجلس التعاون) يوجد ما يكفي للاستثمار في رأس المال البشري والسلع العامة والرفاه الاجتماعي مما يجعل الصفة الزبائنية أكثر شمولاً وقابلية للاستدامة لوقت أطول، الأمر الذي يمكن معه تحقيق أداء اقتصادي وسياسي أفضل نسبياً: نمو أسرع، سيطرة على العنف المنظم، بالإضافة إلى تقادى الثورات والحفاظ على السلطة وقدر ما من المشروعية السياسية. بالمقابل، في حالة مجتمعات ريع ما دون العتبة، لا يوجد مجال للاستثمار في رأس المال البشري وغيرها من السلع العامة، حيث تكون الصفة الزبائنية الإطار الحاكم لعملية تخصيص الموارد والتي عادة ما تستحوذ عليها مؤسسات ومجموعات ممارسة العنف

المنظم، الأمر الذي يجعل هكذا صفقة ضيقة القاعدة وغير مستقرة مما يؤدي الى عدم الاستقرار السياسي وضعف الأداء الاقتصادي، تماما كما تشير تجارب هذه المجتمعات.

وعليه، تأسيسا على منهج الاقتصاد السياسي الذي تم استعراضه والتجارب الماثلة في ادارة الموارد الريعية، بما فيها تجربة الحقبة النفطية السودانية، نستطيع القطع بأرجحية استمرار الصفقة الزبائنية السائدة في ظل النظام السياسي القائم في السودان، حيث أنه وبحسب أكثر التقديرات تفاؤلا سيظل مستوى ريع النفط والمعادن للفرد في البلاد دون مستوى عتبة ال 2000 دولار بكثير، اضافة الى أن مؤشرات الحوكمة السياسية و الاقتصادية السائدة في ظل نظام الانقاذ الحالي لا توفر المستويات المطلوبة لانتفاء الزبائنية السياسية الشمولية.

3.4.1 حصاد تجربة نظام الانقاذ:

قبل أن نستعرض الملامح الأساسية للبرنامج التنموي المقترح في الفصل القادم، يلزمنا تلخيص حصاد تجربة النظام الحالي بالنظر الى أن هكذا برنامج لابد وأن يبدأ من حيث انتهى هذا النظام. تحديداً سنعرض فقط وبإيجاز لمعضلتين تنمويتين أفرزتهما السياسات الاقتصادية للنظام القائم يتوجب التعامل معهما في إطار البرنامج المقترح وهما إنبهار البنية المؤسسية وأزمة التنمية البشرية مما أدى إلى استئراء الفقر وتدهور مؤشرات الرفاه الاجتماعي. وكما هو متفق عليه في أدبيات التنمية والتجارب التنموية المتواترة فإن كفاءة ونوعية المؤسسات ورأس المال البشري (المرتبط بمؤشرات التنمية البشرية) هما أساس النمو والتنمية المستدامة وأيضا الاستقرار السياسي والسلام الاجتماعي. ولهذا فإن النمو الذي استند إلى الطفرة النفطية غير قابل للاستدامة في ظل تدهور بل وانهباء البنية المؤسسية ورأس المال البشري في البلاد، حتى وإن لم تتناقص الطاقة الإنتاجية للقطاع الريعي في حالة تسارع إنتاج وتصدير الذهب وغيره من المعادن كما هو متوقع في الفترة القادمة (إبراهيم البدوي ، 2015 أ).

تدهور الحوكمة والانهباء المؤسسي: الشواهد والإفادات التي تشي باستئراء الفساد والهدر وانحلال ضوابط الحوكمة الاقتصادية الرشيدة واضحة وبينة كما أفادت بذلك تقارير المراجع العام ومداومات المجلس الوطني، وإن عادة ما تكون خجولة وأحيانا مبتورة. إضافة الى ذلك فقد أوضحنا تدنى موقع السودان العالمي حسب أحد أهم مؤشرات الحوكمة المعروفة والتي تقوم بإعدادها ونشرها بصورة منتظمة مجموعة أبحاث التنمية بالبنك الدولي. هذا المؤشر يعتمد منهجية صارمة وشفافة لتحديد معايير الحوكمة لكل البلدان في ستة مجالات:

1. المساءلة وحرية التنظيم والتعبير والتي تحدد مدى قدرة المحكومين على اختيار حكاهم
2. الاستقرار السياسي
3. كفاءة الحكومة ونوعية الخدمات التي تقوم بتقديمها لمواطنيها
4. نوعية السياسات والإجراءات التنظيمية والقانونية ذات العلاقة بالنشاط الاقتصادي للقطاع الخاص

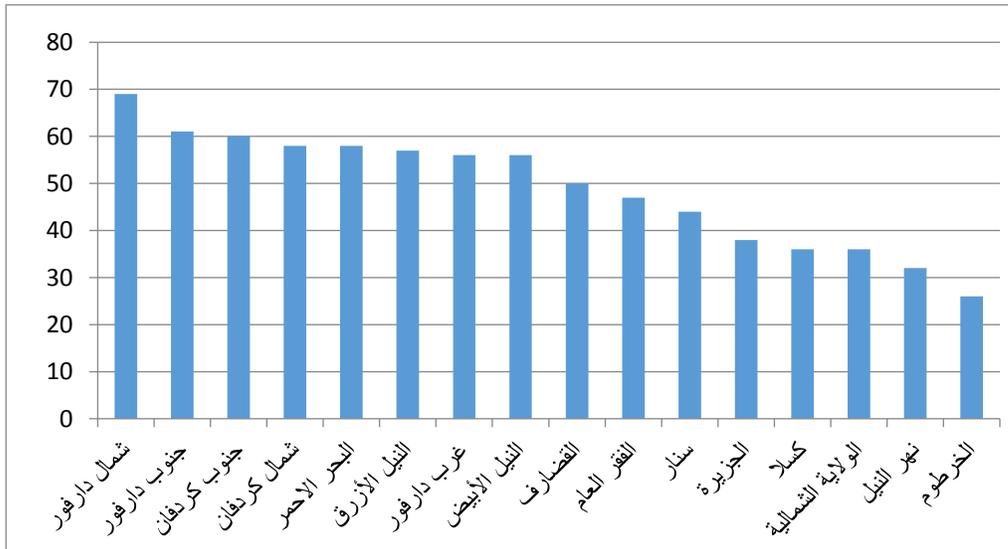
5. حكم القانون: مدى ثقة المواطنين في حيطة وكفاءة القوانين والمؤسسات العدلية (الشرطة، القضاء) لجهة حماية الملكية المادية والفكرية وحقوق الأفراد ومكافحة الجريمة

6. مكافحة الفساد: مدى استخدام السلطة لتحقيق مكاسب شخصية أو السطو على المال العام أو استغلال النفوذ للسيطرة على المؤسسات العامة

للأسف فإن السودان، حسب قياسات هذه المؤشرات، يقبع في العشير الأسفل وعلى مستوى الوطن العربي فإن السودان يكاد يضاهي العراق من حيث استشرء الفساد والمحسوبية والذي يقبع في أسفل القائمة.

أزمة التنمية البشرية: على الرغم من استمرار النمو منذ إنتاج وتصدير النفط في العام 1999 وحتى العام 2010، إلا أن الفقر قد ظل منتشراً، خاصة في الولايات التي تأثرت بالحروب الأهلية أو التي لم تستفد من المشاريع التنموية الكبرى منذ الحقبة الاستعمارية. على سبيل المثال، وحسب الإحصاءات الرسمية، فإن مدى الفقر (يقاس حسب النسبة المئوية للناس الذين هم تحت خط الفقر: ما يسمى بمعدل إحصاء الرؤوس: Headcount Ratio) في العام 2010 قد قُدر بحوالي 47% للبلاد ككل، بينما تفاوتت هذه النسبة بين الولايات المختلفة حيث تراوحت بين 26% فقط لولاية الخرطوم و 69% لولاية شمال دار فور (شكل 6). الجدير بالتنويه إلى أن هذه التقديرات الرسمية تبدو محافظة مقارنة بما أفادت به دراسات أخرى، منها على سبيل المثال دراسة الدكتور على عبد القادر، أحد أهم اقتصادي التنمية في البلاد (على عبد القادر على، 2003).

شكل 6: معدلات الفقر في السودان (نسبة الفقراء لإجمالي السكان في ولايات البلاد المختلفة)



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء: المسح الأسرى لعام 2010، (مقتطفة من البطحاني، 2015).

أيضاً تفيد مؤشرات التنمية البشرية الأخرى بأن الأوضاع في السودان قد أصبحت كارثية، حيث تشير هذه المؤشرات إلى أن السودان يتخلف كثيراً عن متوسط القارة الأفريقية جنوب الصحراء، ومع الأخذ في الاعتبار أن دول أفريقيا جنوب الصحراء أيضاً تعتبر ضعيفة الأداء من حيث مؤشرات التنمية البشرية، فإن ذلك يوضح مدى الانهيار المأساوي الذي تعرضت له التنمية البشرية في السودان. فمثلاً، خلال النصف الأول من الحقبة النفطية، بلغت نسبة التلاميذ المسجلين في المدارس الابتدائية 58% فقط، بينما جلس 53% من الطلاب لامتحانات مستوى الأساس. إضافة إلى ذلك، يتلقى 67% فقط من المدرسين تدريباً رسمياً، أما في المناطق المتأثرة بالحرب فإن هذه النسبة تنخفض إلى 7% فحسب. كذلك تدهورت نوعية التعليم الثانوي والعالي بصورة مريعة. وقد انعكس ذلك من خلال الإنفاق على الطالب في الجامعات الحكومية في 1998 حيث قدرت بـ 213 دولاراً مقارنة بـ 927 دولاراً في نيجيريا، 1200 دولاراً في يوغندا و 1800 دولاراً في كينيا. و حتى في الفترة اللاحقة، نجد أن الإنفاق العام على التعليم يساوي 61 دولاراً للفرد، مقارنة بـ 365 دولاراً في حالة الدول الريفية المكتظة بالسكان، بينما يصل في حالة الدول الخليجية إلى ما يقارب 4000 دولاراً للسعودية و 18000 لقطر (جدول 3).

فيما يتعلق بالخدمات الصحية، تبدو الصورة كذلك كالحالة حيث يقدر أن حوالي 17% من السكان مصابين بأمراض ذات صلة بسوء التغذية وأن هنالك تزايداً في معدل الإصابة بعدة أمراض معدية، وأخطرها الملاريا التي تصيب ما بين 24% و 26% من السكان. تتسبب هذه الأمراض عادة في وفيات مرتفعة نسبة لضعف أنظمة الرعاية الصحية وعدم سهولة الحصول عليها. أيضاً لا تبدو هذه الأوضاع، على خطورتها، مستغربة بالنظر لضعف الإنفاق العام، حيث رأينا أن القطاع الاجتماعي بأكمله (من تعليم وصحة ومياه) قد حُصص له أقل من 10% فقط من الموازنات الحكومية السنوية المتعاقبة. أيضاً المقارنة مع الدول الريفية الأخرى تشير إلى درجة التهميش التي تعرض لها القطاع الصحي، حيث كان الإنفاق العام على الصحة للفرد حوالي 188 دولاراً، مقارنة بأكثر من 300 دولار في حالة الدول الريفية المكتظة بالسكان، و أكثر من 3000 دولار بالنسبة للدول الخليجية و 11,000 دولار للنرويج.

جدول 3: الإنفاق على التعليم والصحة في السودان وبعض الدول الريفية الأخرى (بالدولار للفرد)

البلدان الغنية بالموارد في الفترة ما بين 2013-2000	ريع الموارد الطبيعية للفرد	الإنفاق على البحوث والتطوير للفرد	الناتج المحلي الإجمالي للفرد (PPP)	النفقات الصحية للفرد، (PPP)	الإنفاق الحكومي على التعليم للفرد
الغابون	8,314	88	17,175	1,183	657
النرويج	10,034	1,001	61,813	11,602	4,289
السودان	584	--	3,011	188	61
المملكة العربية السعودية	30,333	33	62,261	3,369	3,990
سلطنة عمان	31,703	95	72,081	2,461	2,794

	4,203	466,410	2,281	116,755	الإمارات العربية المتحدة
14,240	4,620	253,480	300	135,013	الكويت
365	311	8,952	24	1,350	متوسط معدل البلدان العربية المكتظة بالسكان

المصدر: قاعدة بيانات مؤشرات التنمية الدولية، البنك الدولي.

4. ملامح استراتيجية التنمية وإعادة الإعمار

أى رؤية ذات مصداقية لإحداث تنمية مستدامة لا بد وأن تستهدف قلب دائرة التخلف والصراعات الجهنمية وتحولها إلى دائرة للتعزير الذاتي المتبادل بين السلام والنمو العريض والاستقرار السياسي. والانتقال إلى هذه الدائرة الحميدة يتطلب التعامل مع أربع مصادات تتشكل منها هذه الدائرة الجهنمية:

- مصيدة الصراعات، الحكم الشمولي وعدم الاستقرار السياسي، والتي أدت إلى وتعززت من خلال الثلاثة مصادات الأخرى وهي،
- تدني قدرات وفعالية الإدارة الاقتصادية لمؤسسات الدولة والتي انعكست في تدهور مؤشرات الحوكمة الرشيدة بما في ذلك انتشار الفساد المالي والمؤسسي
- مأساة التنمية البشرية والتي تمظهرت في اتساع وتعمق الفقر، التفاوت الطبقي، عبء الأمراض وتدهور القدرات المهنية وهجرة الكفاءات المهنية
- تراجع تنافسية الاقتصاد غير النفطى وتزايد الاعتماد على قطاع النفط والمعادن مما سبب حدوث مخاطر "لعنة البترول" والتي أصابت دولاً كثيرة مما أدى إلى انهيار اقتصاداتها بعد انتهاء الطفرة النفطية، كما حدث في نيجيريا وفنزويلا في الثمانينيات.

انطلاقاً من المرجعية المنهجية الهادفة الى التعامل مع المصاعد الأربعة الألفة الذكر، يستند البرنامج الاقتصادي المقترح على نموذج تنموي يتكون من أربعة مقاربات أساسية ذات مرجعية نظرية متينة و مؤيدة بالشواهد الموضوعية بالإضافة الى نجاعتها في استقراء و تفسير التجارب التنموية الحديثة في البلدان الناشئة^{١٤}:

أ. إطلاق عملية النمو (بمعنى زيادة الدخل القومي الحقيقي) يتطلب :

- استقراراً اقتصادياً على مستوى الاقتصاد الكلي : فائض مالي أو عجز محدود قابل للاستدامة ، تضخم منخفض و غير انفجاري ، موازنات خارجية متوافقة مع مديونية مستدامه
- تدخلات استراتيجية من قبل السلطات الاقتصادية لمعالجة أهم العوائق التي تعترض الاقتصاد ، على سبيل المثال :
 - إعادة هيكلة و اصلاح القطاع المصرفي لزيادة كفاءة " الوساطة التمويلية financial intermediation":
 - بناء طرق استراتيجية لربط مناطق الإنتاج بالموانئ و المطارات و مناطق الكثافة السكانية العالية.
 - تصميم تركيبة حوافز سريعة لدعم القطاعات و الأنشطة الأكثر ديناميكية في الاقتصاد (أسعار صرف حقيقي لدعم الصادرات ، سياسة صناعية لخلق روافد أو قطاعات جديدة للاقتصاد)

ب. استدامة النمو (أي المحافظة على معدلات نمو عالية لعدة عقود) بحيث يحدث تحوُّلاً هيكلياً في الاقتصاد و تتطلب:

- إصلاحاً مؤسسياً واسعاً يشمل الحوكمة الاقتصادية ولا يستثنى مرجعيتها السياسية مثل المسائلة (Accountability)، الضبط و التوازن (checks & balances) والخضوع للإرادة الشعبية والتداول السلمي للسلطة^x
- تدخلات استراتيجية (على الصعيدين الكلي والقطاعي) لإنشاء أقطاب متعددة للنمو لتعزيز تنوع قاعدة الاقتصاد و قدرته على إنتاج و تصدير تشكيلة واسعة من السلع و الخدمات (مثلاً تحويل ساحل البحر الأحمر كقطب جديد للنمو على صعيد الجغرافية الاقتصادية للنمو)

ت. إدارة ريع النفط والمعادن لدعم التحول الهيكلي وتنويع قاعدة الاقتصاد واحداث نقلة تنموية مستدامة تمكن من مكافحة فعالة للفقر وتحقيق الرفاه الاجتماعي والذي يتطلب:

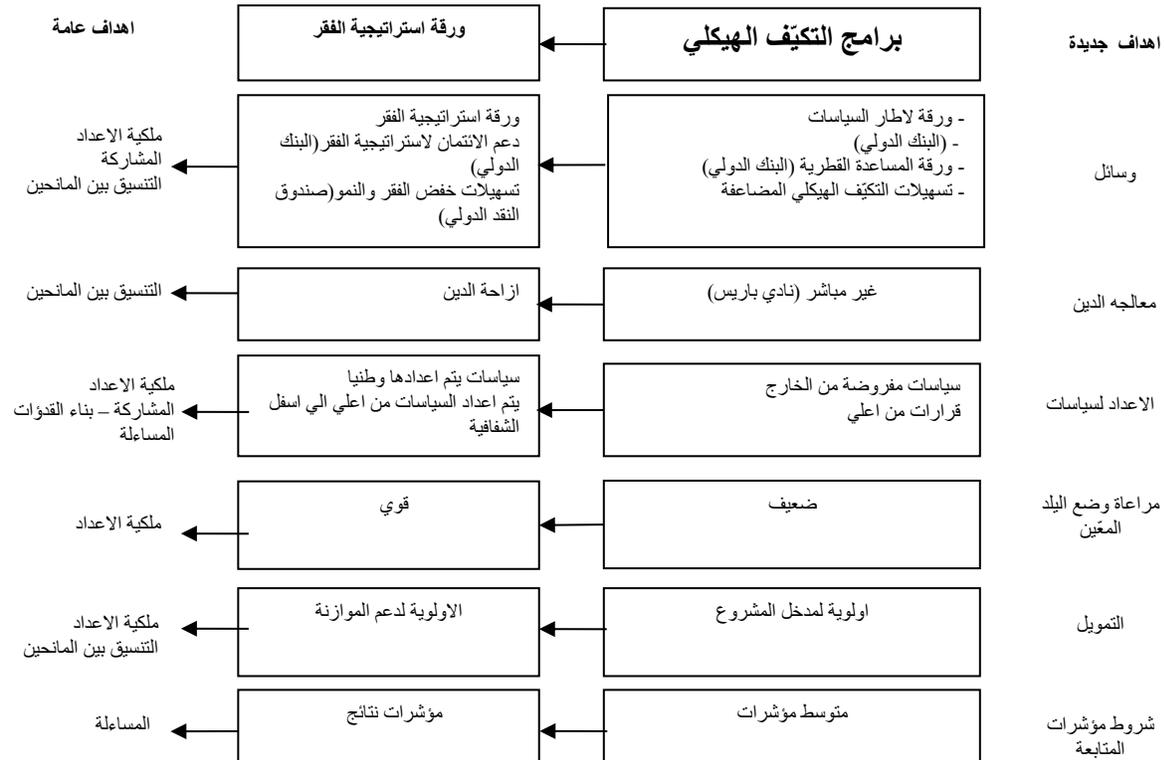
- الانتقال الديمقراطي لإدارة تنموية هادفة للموارد الريعية
- أن تكون مشروعية النظام الديمقراطي ذات بعد اقتصادي يستند الى عقد اجتماعي - اقتصادي ملزم

ث. تحقيق نمو عريض القاعدة للإقلال من الفقر فضلاً عن إزالته:

- نجاعة النمو في مكافحة الفقر تعتمد على مدي اتساع المشاركة فيه:
 - النمو الريعي يجب أن يستصحب تخصيصاً كافياً للموارد للقطاع الاجتماعي والسلع العامة

- التمييز الإيجابي في تخصيص الموارد لمعالجة التفاوت الطبقي (الرأسي) والجهوي والاثني (الأقوي) الناجم عن سوء استخدام الموارد الريعية وتداعيات التراث التنموي غير المتوازن
 - التخلي عن "العقلية الريعية" التي طبعت نظام الإنقاذ والتركيز على النمو المرتبط بالقطاعات الإنتاجية كثيفة العمالة مثل الزراعة و الصناعة
- هذا وتجدر الإشارة الى أن هذه الاستراتيجية التنموية تتماهى تماماً مع التوجهات الحديثة في المجتمع التنموي العالمي و الذي أجمع على ضرورة الانتقال من برامج التكيف الهيكلي سينة الصيت الى أخرى أوسع و أكثر شمولاً (مثل برامج مكافحة الفقر) تمكّن للدول النامية من امتلاك مشاريعها التنموية بينما يتراجع دور مؤسسات التمويل الدولية الى تقديم الدعم التقني و التمويل (أنظر الشكل 7).

الشكل (7) مقارنة بين الخصائص الرئيسية لبرامج التكيف الهيكلي وورقة استراتيجية الحد من الفقر من منظور الاتفاق العناصر للفقراء



5. خاتمة

اعتمد هذا الفصل منهج الاقتصاد السياسى وأدبيات الحروب الأهلية وأيضاً تلك الخاصة بالموارد الريعية وتأثيراتها على التنمية والسياسة العامة لمقاربة تطورات ومآلات الاقتصاد السودانى على مدى ستين عاماً ونيف من استقلال البلاد. هناك ثلاثة محاور متلازمة تفسر الأداء الاقتصادى المتواضع، بل والكارثى، للبلاد. أولاً، الفشل فى إدارة التنوع والصراعات وبالتالي تفادى الآثار الاقتصادية للحروب الأهلية وكلفتها المباشرة وغير المباشرة (سوء تخصيص الموارد، تدهور رأس المال الاجتماعى، عدم الاستقرار السياسى... إلخ). ثانياً، الفشل فى إدارة التنمية والتحول الاقتصادى بسبب غياب "المشروعية الاقتصادية" فى مفهوم وممارسة الديمقراطيات السودانية والعجز البنىونى للأنظمة الشمولية فى تحقيق مشروع تنموى مستدام خاصة فى المجتمعات ذات التنوع الهوى مثل السودان. ثالثاً، الفشل فى إدارة الموارد الريعية لضعف أو قصر عهد الحكم الديمقراطى، حيث ينظر للديموقراطية فى أدبيات التنمية الاقتصادية كحاضن مؤسسى لضمان شمولية المشاركة فى القرار الاقتصادى وتوفير آليات الضبط والتوازن ، خاصة لجهة تخصيص الموارد الريعية.

تأسياً على هذه المقاربة نخلص الى أن إدارة ذات بعد تنموى قاصد، خاصة لجهة توظيف ريع النفط والمعادن لدعم التحول الهيكلى وتنويع قاعدة الاقتصاد واحداث نقلة تنموية مستدامة تمكن من مكافحة فعالة للفقر وتحقيق الرفاه الاجتماعى، بالضرورة تتطلب الانتقال الديمقراطى وأن تكون مشروعية النظام الديمقراطى ذات بعد اقتصادى يستند الى عقد اجتماعى - اقتصادى ملزم.

المراجع العربية:

1. إبراهيم البدوى عبد الساتر (2011). "البديل الوطنى للسودان : البرنامج الاقتصادى". ورقة قدمت للمؤتمر لحزب الأمة والقوى الوطنية، أغسطس، أم درمان.
2. إبراهيم البدوى عبد الساتر (2015 أ). "اكتشافات الذهب والمعادن فى السودان: هل يمكن أن تغير قواعد اللعبة الاقتصادية والسياسية". محاضرة للجالية السودانية بواشنطن العاصمة، الولايات المتحدة الأمريكية، أغسطس.
3. إبراهيم البدوى عبد الساتر و سمير مقدسى (محررين: 2011) . *تفسير العجز الديمقراطى فى الوطن العربى*. روتليدج ، أوتاوا & لندن (نُشرت النسخة العربية بواسطة مجلس دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، لبنان).
4. فتحى الضو (2012). *الخدق: أسرار دولة الفساد والاستبداد فى السودان*. مكتبة جزيرة الورد، القاهرة، و دار عزة للطباعة والنشر، الخرطوم (الطبعة الثانية).

المراجع الانجليزية:

1. Ali Abdel Gadir Ali (2003), "Conflict Resolution and Wealth Sharing in Sudan: Toward an Allocation Formula," unpublished mimeo, The Arab Planning Institute, Kuwait.

2. Ali Abdel Gadir Ali (1985: editor). *The Sudan Economy in Disarray*. Printed by Biddles, London.
3. Ali Abdel Gadir Ali, Ibrahim Elbadawi and Atta Elbattahani (2005),” Sudan’s Civil War: Why has it Prevailed for so Long?,” in Paul Collier and Nicholas Sambanis (editors). *Understanding Civil War: Evidence and Analysis*. The World Bank, Washington DC: 193-220.
4. Cristina Bodea and Ibrahim Elbadawi (2008). “Political Violence and Underdevelopment,” *Journal of African Economies*: 17: 50-96.
5. Richard Brown (1992). *Public Debt and Private Wealth: Debt, Capital Flight and the IMF in Sudan*. Macmillan, London.
6. Paul Collier (1999), “On the Economics Consequences of Civil War,” *Oxford Economic Papers*, vol. 51: 168-83.
7. Ibrahim Elbadawi (2015 B). “Thresholds Matter: Resource Abundance, Development and Democratic Transition in the Arab World,” in Ahmed Galal and Ishac Diwan (editors). *Middle East Economies: Before and After the Revolutions*. Proceedings of the International Economic Association (forthcoming).
8. Ibrahim Elbadawi (1999), “The Tragedy of the Civil War in the Sudan and its Economic Consequences”, in Karl Wohlmuth et al. (editors), *Empowerment and Economic Development in Africa, African Development Perspectives Year Book*, Transactions Publishers, New Brunswick (USA) and London (UK).I
9. Ibrahim Elbadawi (1992), “Macroeconomic Management and the Black Market in Foreign Exchange in Sudan,” Policy Research Working Paper # 859, World Bank, Washington D.C.
10. Ibrahim Elbadawi and Kabbashi Suliman (2015), “The Macroeconomics of the Gold Economy in Sudan,” unpublished mimeo, Department of Economics, University of Khartoum.
11. Ibrahim Elbadawi and Samir Makdisi(2011: editors). *Democracy in the Arab World: Explaining the Deficit*. London: Routledge.
12. Atta Elbattahani (2015),” Transition to Democracy in the Post-2011 Sudan: A Dismembered State Navigating through Uncertainties,” in Ibrahim Elbadawi and Samir Makdisi (editors). *Understanding Democratic Transition in the Arab World*. Cambridge University Press (forthcoming).
13. Bona Malwal, (1987), “The Roots of Current Contention,” in Francis Deng and Prosser Gifford (editors). *The Search for Peace and Unity in the Sudan*, The Woodrow Wilson International Center for Scholars, distributed by UPA, Inc and Lillian Barber Press, Inc.
14. Mahmoud Mamdani (1996). *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton University Press, Princeton.
15. Dani Rodrik (1997), “Democracy and Economic Performance,” presented at the conference on democratization and economic reform in South Africa, Cape Town, January, 16-19.
16. Wakson, Elias Nyamlell (1993), “The Politics of Southern Self-Government: 1972-83,” in M.W. Daly et al. (editors). *Civil War in Sudan*. London: British Academic Press.

17. World Bank (2003). *Sudan: Stabilization and Reconstruction, Country Economic Memorandum*, Vol.1, June.

ⁱ أنظر : <http://www.hurriyatsudan.com/?p=133904>

ii

راجع إبراهيم (2015 ب) لمقاربة محددات النمو المستدام في الدول الريفية ومحورية البنية المؤسسية المتينة خاصة في الدول الريف المتوسط والقليل (منسوباً لحجم السكان) كما في حالة السودان. الاستثناء الأبرز هنا هو حالة الدولة فائقة الوفرة الريفية ، مثل الدول الخليجية، حيث تشير الشواهد الكمية بأن هذه الدول تستطيع تقيق معدلات نمو متسارعة رغماً عن غياب مؤسسات الحوكمة الاقتصادية والسياسية المعهودة.

ⁱⁱⁱ على سبيل المثال، أنظر محمود مامداني (1996).

^{iv} أنظر مثلاً الكتاب الأسود، "إختلال ميزان تقسيم السلطة والثروة في السودان" والذي إختار واضعيه أن يكونوا مجهولي الاسم ولكن يعتقد على نطاق واسع أنهم من ذات الفئة الإنقلابية التي أنت بنظام الإنقاذ. ^v ولعله من المهم هنا بيان أن ظهور النظام باعتباره حليفاً مقرباً من الغرب، وخاصة الولايات المتحدة، قد يسر تدخل مجلس الكنائس العالمي والامبراطور هيتلر في جهود السلام والتي تكلفت بتوقيع إتفاق أديس أبابا في عام 1972.

^{vi} أنظر حيدر إبراهيم على، والذي شدد على الفرق بين "المساومة" وليس "المصالحة" بين الأطراف السياسة في السودان، بما في ذلك نظام الإنقاذ، لتحقيق إنتقال ديموقراطي سلمى مستدام في السودان.

^{vii} أفاد بهذه المعلومة الهامة الدكتور آدم موسى مادبو في محاضرة له للجالية السودانية بواشنطن دي سي عام 2000.

^{ix} أنظر إبراهيم البدوي (2011) لاستعراض مفصل لاستراتيجية التنمية وإعادة الإعمار المقترحة.

^x في إطار هذه الرؤية حتى التجربة الصينية الباهرة يمكن أن يُنظر إليها كتجربة قابلة للانتكاس إذا لم يحدث تحولاً ديمقراطياً في مرحلة ما.