

خيارات إصلاح سياسة الاقتصاد الكلي في السودان

الملخص:

تم تمويل هذا المشروع من قبل مبادرة "الحد من هشاشة الدول"

- يعاني السودان من وضع اقتصادي غير مستدام في ظل تضخم مرتفع ومنتزاد وعجز في المالية العامة وميزان المدفوعات بالإضافة إلى معدل نمو سلبي للناتج المحلي الإجمالي. لذا، فإن الوضع يتطلب التدخل العاجل لتحقيق الاستقرار الاقتصادي وعكس مسار التدهور.
- يشكل تزايد وارتفاع دعم السلع، سيما الوقود منها، أحد الأسباب الرئيسية لعدم الاستقرار الأمر الذي أصبح يشكل عبئاً ويتم تمويله عن طريق طباعة المزيد من العملات الورقية، مما يؤدي إلى زيادة التضخم وانخفاض سعر الصرف، ناهيك عن انخفاض تحصيل الإيرادات الضريبية المحلية وارتفاع سعر الصرف الرسمي.
- يتطلب معالجة المشكلة خفض الدعم عن الوقود، وعدم تسهيل العجز المالي، وزيادة إيرادات الضرائب المحلية وتحرير سعر الصرف وتوحيده. أما التنفيذ، فيتطلب تحقيق التوازن بين نهج تدريجي للحد من أي آثار سلبية على السكان، والحاجة الملحة لتحقيق الاستقرار في الاقتصاد. لذا، يمكن زيادة الخدمات الاجتماعية للتعويض على الفئات الأكثر ضعفاً.
- تعتمد الحكومة على الدعم الخارجي للمساعدة في هذا التحول، لذا من الضروري القيام بحملة إعلانية واتصالات واسعة النطاق لاطلاع الشعب السوداني على أسس الإصلاحات بحيث يصبح مدرّكاً أن الوضع الراهن غير مستدام، وضمان جني الفوائد في الوقت المناسب من انخفاض التضخم والنمو الاقتصادي.

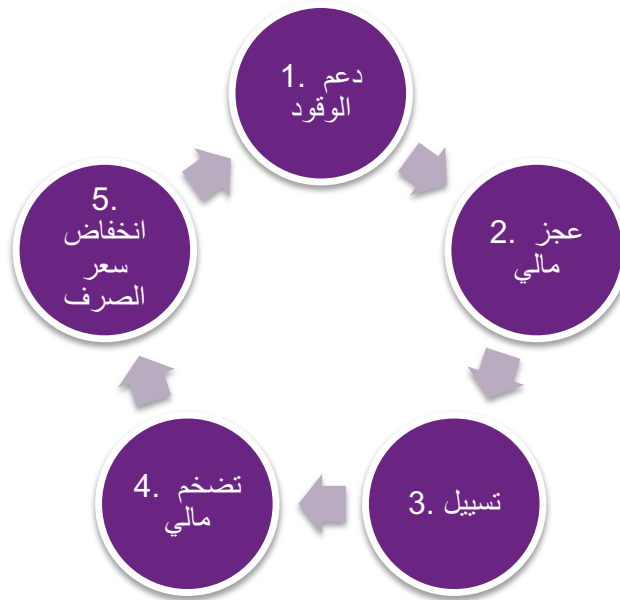
مقدمة

يوصف وضع الاقتصاد الكلي في السودان على أنه كارثي وسط تضخم اقتصادي مرتفع مصحوب بعجز مالي وعجز في ميزان المدفوعات، بالإضافة إلى انخفاض سعر الصرف في السوق الموازية واقتصادٍ منكشٍ - نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي السلبي. شهد العامان الماضيان، تدهورًا حادًا في وضع الاقتصاد الكلي، نتيجة بعض التدابير - لا سيما التضخم وسعر الصرف في السوق الموازية - وقد زادت وتيرة هذا التدهور في الأشهر الأخيرة. تشير وتيرة الانخفاض المتزايدة إلى أن وضع الاقتصاد الكلي غير مستدام. من الناحية الاقتصادية، فإنه يمكن القول إن "المنزل يحترق" والوضع يتطلب تدخلًا عاجلاً وضروريًا لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، وبدء تنفيذ الإصلاحات التي من شأنها أن تؤسس للازدهار والنمو الاقتصادي المستدام على المدى الطويل. تقدم هذه المذكرة خيارات من شأنها أن تعالج، أولاً، الحاجة إلى الاستقرار الفوري للاقتصاد الكلي والرخاء على المدى الطويل.

الوضع الراهن

إن أكثر مظاهر الأزمة الاقتصادية الحالية وضوحًا هو ارتفاع التضخم وانخفاض سعر الصرف في السوق الموازية. ومع ذلك، فإن هذه الظواهر ليست سوى جزء من حلقة مفرغة من السياسة الاقتصادية والناتج التي تؤدي إلى دوامة اقتصادية هبوطية، وكلها أعراض وليست أسبابًا للأزمة.

رسم توضيحي 1: "الحلقة المفرغة" للاقتصاد الكلي



إنّ السبب الأساسي للأزمة الاقتصادية هو مستوى الدعم غير المستدام، ولا سيما للوقود بأنواعه: البنزين، والديزل، والغاز، والغاز النفطي المسال. تمّول الحكومة الدعم رغم أنها لا تمتلك الضرائب أو الإيرادات الأخرى للقيام بذلك. سابقًا، كان يأتي الدعم بشكل غير مباشر عن طريق بنك السودان المركزي، مع إخفاء التكلفة جزئيًا، ولكن في ظل الحكومة الجديدة أصبحت التكلفة تدخل مباشرة في الميزانية. إن الأثر الصافي لتمويل الدعم بشكل مباشر أو غير مباشر هو نفسه لأنه يؤدي إلى طباعة المزيد من الأوراق النقدية في الحالات من قبل البنك المركزي. ومع ذلك، فإن تضمين تكلفة الدعم في الميزانية يوفر قدرًا أكبر من الشفافية والمساءلة.

نسبيًا، مستوى الإيرادات الحكومية منخفض في السودان، وإذا اقترن ذلك بتكلفة دعم الوقود المرتفعة فإنه يؤدي إلى عجز في الميزانية، علمًا أنه يتمّول عن طريق طباعة المزيد من العملات النقدية عبر البنك المركزي. نتيجة لذلك، تزداد كمية النقود مما يؤدي إلى التضخم.

من هنا، فإن التضخم المرتفع بالإضافة إلى عجز ميزان المدفوعات، مدفوعًا جزئيًا بتكلفة واردات الوقود، يؤدي إلى انخفاض سعر الصرف في السوق الموازي، وبالتالي ترتفع تكلفة دعم الوقود، وهو يساوي الفرق بين السعر المحدد الثابت وتكلفة الوقود المستورد، والذي تتصاعد قيمته مع

انخفاض سعر الصرف. من هنا، برزت الحلقة المفرغة ومجموعة السياسات غير المستدامة.

ويزداد الوضع سوءًا بسبب ضعف تعبئة الإيرادات المحلية، مما يؤدي إلى زيادة عجز الميزانية، وعدم القدرة على تمويل الدين الخارجي، مما يعني أن العجز المالي يتم تمويله من خلال التوسع في الإصدارات النقدية. وبالرغم من ذلك، فإن أصل المشكلة لا يكمن هنا، إذ أن حجم دعم الوقود كبير لدرجة أنه لن يكون مستدامًا حتى لو كانت الإيرادات أعلى وكانت القيود الأخرى أقل إلزامًا. والنتيجة أن ارتفاع مستوى الإنفاق على دعم الوقود "يزاحم" أشكال أخرى من الإنفاق الحكومي، ولا سيما على شبكات الأمان الاجتماعي أي التحويلات، والإنفاق الاجتماعي في مجالي الصحة والتعليم والإنفاق الاستثماري.

أزمات الاستدامة

الجدول 1: تدهور مؤشرات الاقتصاد الكلي

2019	2018	2017		
10.6%	8.3%	2.2%	% من الناتج المحلي الإجمالي	دعم الوقود
57%	50%	16%	% من الإنفاق الحكومي	
135%	94%	30%	% من إيرادات الحكومة	
60%	73%	25%	% نهاية الفترة	التضخم
-2.5	-2.3	0.7		نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي
67%	112%	67%		نمو حجم النقود

المصدر: صندوق النقد الدولي

الوضع الحالي غير مستدام. تشير التقديرات إلى أن تكلفة دعم الوقود ارتفعت من 16% إلى 57% من الإنفاق المالي و2.2% إلى 10.6% من الناتج المحلي الإجمالي بين عامي 2017 و2019. ففي العام، ارتفع التضخم من 25% إلى ما يقدر بنحو 60% في عام 2019 ومن المقرر أن يرتفع أكثر إذا لم يتم تقليل العجز المالي واحتواء النمو النقدي. في العام 2019، تجاوزت تكلفة دعم الوقود إجمالي الإيرادات الحكومية.

بالتالي، من دون أحداث أي تغيير، فإنه من المحتمل أن يستمر الوضع في حلقة مفرغة، مع بقاء دعم الوقود عند حوالي 12% من الناتج المحلي الإجمالي، والعجز المالي حوالي 18% من الناتج المحلي الإجمالي. كذلك، من المتوقع أن يبقى التضخم على حاله في حدود 80%-100% وأن ينخفض سعر الصرف في السوق الموازي إلى نحو 2000 جنيه سوداني لكل دولار أمريكي بحلول عام 2025.

ما هي التدخلات أو الإجراءات السياسية التي يمكن أن تكسر هذه الحلقة المفرغة؟ لا شك في أن المستوى الحالي لدعم الوقود غير مستدام ويجب خفضه، أو حتى إيقافه إذا أمكن. يشار إلى أن سياسة الدعم الحالية غير مستدامة من الناحية المالية والاقتصادية الكلية، ولا تفيد بشكل خاص الفئات الضعيفة أو المحتاجة من السكان. السؤال الحاسم هو ما مدى السرعة التي يمكن بها خفض الدعم، وما هي إجراءات السياسة المتممة المرجوة والتي يمكن وضعها؟

النص 1: أسعار الوقود والدعم

تم تحديد سعر التجزئة للوقود بأصنافه المتعددة: البنزين والديزل والغاز وغاز نפט مسال بالجنيه السوداني لعدد من السنوات، ويعود تاريخها إلى الفترة التي سبقت استقلال جنوب السودان عندما كان السودان بلدًا منتجًا للنفت. منذ استقلال جنوب السودان في العام 2011، صارت السودان تستورد النفط الصافي، وبالتالي أصبح لزامًا اللجوء إلى الأسواق العالمية لشراء غالبية المنتجات النفطية المستهلكة في البلاد.

وبالتالي، فإن التكلفة الفعلية للوقود تعتمد على الأسعار العالمية وسعر الصرف. حاليًا، لدى السودان عدد من أسعار الصرف المختلفة، ولكن مع وجود نقص في العملات الأجنبية بأسعار صرف تفضيلية، يصبح لزامًا اللجوء إلى السوق الموازية حيث يبلغ السعر حاليًا حوالي 100 جنيه سوداني لكل دولار أمريكي. كما أن أسعار التجزئة الحالية لا تغطي سوى حوالي 10% من تكلفة الوقود وبالتالي، فإن معدل دعم التجزئة يبلغ حوالي 90%، مما يعني أن الوقود يتم توزيعه شبه مجانيًا.

لا بد من الإشارة أن الدعم يتسبب في العديد من الشوائب المختلفة. دعم السلع يزيد طلب عليها، لذا، فإن دعم أحد الواردات الرئيسية للسودان يزيد من الواردات ويفاقم عجز الحساب الجاري. كما أن دعم الوقود يشكل حافزًا كبيرًا لإعادة بيع الوقود المدعوم في السوق السوداء المحلية، والتهرب إلى البلدان المجاورة، حيث يمكن تحقيق أرباح كبيرة.

يتشابه الوضع مع أي سلعة مجانية أو مدعومة بشكل كبير، يزداد الطلب عليها في السوق، حيث لا يعود بإمكان الموردين تلبية الطلب المرتفع على السلعة بسبب القيود المفروضة على مقدار الخسائر أو الإعانات التي يمكن تمويلها، وبالتالي يجب تقنين العرض. في حالة الوقود، يتجلى ذلك في نقص في محطات التعبئة وطوابير الانتظار أمامها.

تعتبر أسعار الوقود في السودان من بين الأدنى عالمياً. في فبراير 2020، بلغ متوسط سعر ليتر البنزين حول العالم 1.08 دولارًا أمريكيًا وليتر الديزل 1.0 دولارًا أمريكيًا. تبلغ تكلفة استيراد منتجات البترول المكرر حوالي 0.55 دولارًا أمريكيًا للتر الواحد، وذلك من دون احتساب تكاليف النقل الداخلي وهوامش البيع بالجملة أو التجزئة. باستثناء السودان، فإن البلدان الوحيدة التي تتقاضى أقل من 0.55 دولار أمريكي للبيتر الواحد هي الدول المصدرة للنفط، وفي هذه الحالة تكون تكلفة الدعم هي تكلفة الفرصة البديلة² المتأتبة من صادرات أو إيرادات مالية مرتجعة عوضًا عن تكلفة مالية مباشرة.

تعتبر تكلفة دعم الوقود في السودان عالية، ففي العام 2019، بلغت التكلفة التقديرية 215 مليار جنيه سوداني، أو 57% من إجمالي الإنفاق الحكومي، وتعدّ عجز ميزانية بالكامل تقريبًا، والمقدر بنحو 220 مليار جنيه سوداني. في العام ذاته، فُدرت تكلفة دعم الوقود بنسبة 10.6% من الناتج المحلي الإجمالي، إلا أن دعمًا من هذا الحجم لن يكون مستدامًا تحت أي ظرف من الظروف، ويصبح بالتالي مشكلة عندما تكون الإيرادات المحلية منخفضة للغاية حيث فُدر إجمالي الإيرادات والمنح بنسبة 7.8% من إجمالي الناتج المحلي في 2019.

سياسة سعر الصرف

تشتمل سياسة سعر الصرف الحالية في السودان على عدد من أسعار الصرف المختلفة، بما في ذلك سعر الوقود 6.75 جنيه سوداني لكل دولار أمريكي، وسعر الجمارك 15 جنيه سوداني لكل دولار أمريكي، والسعر الرسمي 47.5 جنيه سوداني لكل دولار أمريكي في أوائل عام 2020.

من حيث المبدأ، يتوفر النقد الأجنبي لواردات محددة وفق الأسعار الرسمية، إلا أنه فعليًا لا يتوفر بهذه الأسعار من خلال القنوات الرسمية. هناك أيضًا سعر غير رسمي إنما معترف به في السوق الموازي والذي يعكس بشكل عام العرض والطلب في سوق الصرف الأجنبي ويمثل حوالي 80% من إجمالي قيمة معاملات الصرف الأجنبي. انخفض سعر السوق الموازي من 50 جنيه سوداني للدولار الأمريكي في أواخر عام 2018 إلى 100 جنيه سوداني في أوائل عام 2020، مدفوعًا بالعجز الكبير في ميزان المدفوعات. بالنسبة لمعظم الوكلاء الاقتصاديين خارج الحكومة أو من هم على صلة بالدوائر الحكومية، لا يمكن الحصول إلى النقد الأجنبي إلا من خلال السوق الموازية.

يرتبط عجز المالية العامة بشكل وثيق بالتوسع النقدي والتضخم وميزان المدفوعات وسعر الصرف. يؤدي مستوى دعم الوقود المرتفع بشكل أساسي إلى عدم الاستقرار عبر جميع المقاييس الأخرى، ويتم تعديل سعر الصرف لضمان إمكانية تمويل العجز في الحساب الجاري من خلال تدفقات الاستثمار.

تعدد أسعار الصرف يؤدي إلى المزيد من الشوائب الاقتصادية. هناك حافز للوكلاء الاقتصاديين الذين يمكنهم الحصول على العملات الأجنبية بالسعر الرسمي لإعادة بيع العملة في السوق الموازية، وتحقيق ربح أكبر، وهكذا دواليك، ضمن عملية شراء تليها فورًا عملية بيع مستنزفة بمثابة العملات الأجنبية المتاحة بالسعر الرسمي. تتطلب إزالة هذا التشويه توحيد سوق الصرف الأجنبي، من خلال إزالة الوقود الممتاز والأسعار الرسمية والسماح بتحديد سعر الصرف على نطاق واسع في السوق.

يتم استخدام سعر الصرف الجمركي للتقييم بدلاً عن المعاملات الفعلية، ويستخدم لحساب قيمة الجنيه السوداني للسلع المستوردة الخاضعة لتعريفات الاستيراد وضريبة القيمة المضافة. ويكون السعر الجمركي أقرب إلى معدل الضريبة منه إلى سعر الصرف التقليدي.

في الوقت المناسب، يجب توحيد معدل سعر الصرف الجمركي مع سعر السوق، وإن كان بوتيرة مفاضة. قد يؤدي التوحيد السريع لسعر الصرف الجمركي إلى زيادة الإيرادات بشكل كبير، لكنه قد يزيد من التضخم والضغط على مستويات المعيشة. للحد من الآثار السلبية، يجب أن يقترن رفع سعر الصرف الجمركي بتخفيض معدلات التعريفات الجمركية. وهذا يتطلب بعض الوقت للتنفيذ، وليس بالضرورة أن يوحد السعر الجمركي في نفس وقت توحيد السعر الرسمي والسعر في السوق.

¹: <http://www.globalpetrolprices.com/>

²: بافتراض أن سعر التجزئة لا يقل عن التكلفة المحلية للإنتاج والتوزيع.

النص 2: الدروس ذات الصلة ببناءً على الخبرة الدولية

على الرغم من أن لكل بلد وضع فريد من نوعه، إلا أن هناك عبرًا يمكن استخلاصها من البلدان التي واجهت تحديات في اقتصادها الكلي مماثلة لتلك الموجودة في السودان. يمكن تصنيف هذه الدروس في ثلاثة تحديات: خفض معدلات التضخم المرتفعة وتحرير سعر الصرف وخفض دعم الوقود.

خفضت العديد من البلدان التضخم بسرعة، من خلال برامج الاستقرار بما في ذلك برامج إصلاح واسعة النطاق. وتتمثل العوامل الأساسية بالتشديد المالي والنقدي، مع تخفيضات كبيرة وسريعة لعجز الميزانية مما يؤدي إلى تباطؤ حاد في التوسع النقدي وبالتالي التضخم. يمكن دعم الإصلاحات بشكل مفيد من خلال تحرير نظام الأسعار وسعر الصرف، فضلاً عن إصلاحات مؤسسية على نطاق أوسع، على سبيل المثال للبنك المركزي وسيادة القانون والشركات المملوكة من قبل الدولة. كل ذلك يساعد على توفير المصداقية وتعزيز ثقة المستثمرين المحليين والخارجيين.

غالبًا ما يكون تحرير أسعار الصرف وتوحيد أنظمة أسعار الصرف المزدوجة أو المتعددة عنصرًا رئيسيًا في برامج التثبيت. على الرغم من أن هذا الأمر قد ينطوي على تخفيض في سعر الصرف، وبالتالي زيادة في أسعار الواردات والتضخم، إلا أنه يكون فعالًا بالحد الأدنى إذا كان سعر الصرف في السوق الموازية مستخدمًا بالفعل لغالبية الواردات، كما هو الحال في السودان. أضف إلى ذلك، فإنه يزيل تشوه اقتصادي أساسي ويسمح بتخصيص الموارد بشكل أكثر كفاءة. تدعم هذه مكاسب المحققة من حيث الكفاءة، والمقترنة بتضخم أقل، انتعاش النمو الاقتصادي.

لا بد من الإشارة إلى استنتاج أساسي آخر ألا وهو أن إصلاحات سعر الصرف لن تكون ناجحة إذا لم تقترن بإصلاحات اقتصادية كلية أخرى، خاصة تلك المتعلقة بالتعامل مع محركات التضخم المرتفع مثل العجز المالي والتوسع النقدي المذكورين أعلاه. كما أن سعر الصرف سيبقى ضعيفًا، كما هو الحال في جنوب السودان.

ومن الأمور الأخرى المتعلقة بتحرير وتوحيد سعر الصرف هي كيفية القيام بذلك في خطوة واحدة "الانفجار الكبير" أو بشكل تدريجي. ومع ذلك، لا يوجد استنتاج واضح حول هذا الأمر، لأنه يستلزم مقايضة: يؤدي الانفجار الكبير إلى مكاسب محققة من حيث الكفاءة بسرعة ويوفر المصداقية، ولكنه يستلزم صدمة لمرة واحدة وربما كبيرة جدًا للمنتجين والمستهلكين الحاليين. في حين أن النهج الأكثر تدريجيًا قد لا يكون صادمًا، إلا أنه يؤخر مكاسب الكفاءة وقد تكون مصداقيته مشكوكًا فيها.

فيما يتعلق بإصلاح، أو تخفيض، دعم الوقود فإن الدروس المستفادة من الدول الأخرى أكثر وضوحًا إن في التجارب الناجحة أو الفاشلة. تتمثل نقطة البداية الشائعة في أن الدعم الضخم للوقود غير مستدام ماليًا ولا يفيد الفقراء بشكل عام، لكن إزالته هي عملية سياسية أكثر منها اقتصادية ويمكن أن تفشل بسهولة إذا تمت إدارتها بشكل سيئ. ولعل الدروس الرئيسية الثلاثة هي: أولاً، من الضروري القيام بحملة اتصالات قبل إلغاء أو خفض الدعم. ثانيًا، من المرجح أن تكون العملية التدريجية مقبولة أكثر لدى السكان من تغيير جذري بين عشية وضحاها. ثالثًا، يجب أن تكون هناك تدابير لتخفيف الآثار السلبية، سيما المؤثرة على أكثر مجموعات السكان ضعفًا.

يجب أن تركز سلسلة الاتصالات على شرح الضرر الذي يسببه الدعم وإيضاح أهمية رفعه الأمر الذي يمثل فرصة لتقديم مساعدة أكثر فعالية للسكان، وخاصة الفقراء. بشكل عام، يجب أن تضمن الشفافية فيما يتعلق بعملية الإصلاح وأن تهدف إلى بناء الثقة في إجراءات الحكومة.

قد تكون هناك حاجة أيضًا إلى تشكيل هيئة مستقلة للتعامل مع تسعير الوقود ومنها تبديل الضغط بعيدًا عن الحكومة. قد تتنوع تدابير التخفيف ولكن يلزم تقديم نوع من التعويض النقدي للفئات الأشد فقرًا، الأمر الذي قد لا يكون مناسبًا للمجموعات الميسورة والتي ستخسر أكثر من خفض الدعم. ترى المجموعات الميسورة أن الامتيازات من تنمية القطاعات الإنتاجية وانخفاض التضخم وزيادة النمو وزيادة فرص العمل تكون طويلة الأمد.

مسارات الإصلاح

يتكون المسار المستدام للإصلاح من ثلاثة عناصر رئيسية: السياسة والاتصال والتنفيذ، ويتطلب توازن دقيق بين مجموعة من الأهداف المختلفة والتي قد تكون ربما متضاربة.

- تقليص عجز المالية العامة بالسرعة الكافية لتحقيق استقرار الاقتصاد الكلي، والذي يعتمد بدوره على:
 - تخفيض أو إلغاء دعم الوقود.
 - تعبئة الإيرادات المحلية بما في ذلك الضرائب وما إلى ذلك
 - الدعم المالي الخارجي كأموال المانحين والوصول إلى أسواق رأس المال.

- التدابير التعويضية لتعديل أثر خفض الدعم على الفئات الضعيفة

كما يحتاج إلى تدابير سياسية تكميلية:

- إصلاح سعر الصرف لتوفير أسعار وحوافز مناسبة لاستدامة ميزان المدفوعات وتحسين الصادرات وتأمين نمو طويل الأمد.

• تشديد السياسة النقدية لاحتواء تأثير رفع الدعم على التضخم.

في العام 2019، قدرت تكلفة دعم الوقود بمبلغ 3.5 مليار دولار، أي حوالي 85 دولارًا متوسط الفرد. ورد في ميزانية 2020 الأصلية اقتراح لخفض دعم الوقود إلى الصفر، مع خفض دعم البنزين بشكل أسرع من دعم الديزل، إلا أن هذا الاقتراح لم يدم طويلاً وتم سحبه بعد معارضة كبيرة من المجتمع المدني. وعلى الحكومة الآن وضع جدول زمني منقح لخفض دعم الوقود، من هنا، نجد أن الوثيرة المثلئ لخفض الدعم تعتمد على:

- مسار العجز المالي المستهدف.
- السرعة التي يمكن بها تحسين تعبئة الإيرادات المحلية.
- مدى إمكانية حشد دعم خارجي من المانحين.
- تكلفة تعويضات شبكة الأمان الاجتماعي.

يوجد مجموعة من إجراءات إلغاء الدعم والإنفاق على شبكة الأمان الاجتماعي التي تحقق هدف خفض العجز المالي إلى مستوى مستدام، ويُعرف بأنه عجز بنسبة 1% من الناتج المحلي الإجمالي أو أقل، في غضون 3 سنوات، أي بحلول عام 2023، حسب السرعة التي يمكن بها زيادة الإيرادات الضريبية المحلية وتوافر التمويل الخارجي لدعم الميزانية. ويرد أدناه أحد هذه البرامج الإرشادية لتحقيق الاستقرار المالي، بناءً على الفرضيات التالية:

• العائدات

- مضاعفة إيرادات الضرائب المحلية من 6% إلى 12% من الناتج المحلي الإجمالي.
- مضاعفة الإيرادات النفطية والمنح الخارجية من 1.8% إلى 4% من الناتج المحلي الإجمالي.

• دعم الوقود

- إلغاء دعم الوقود على مدى عامين اعتبارًا من منتصف عام 2020، وفق ثلاثة أقساط سنوية متساوية أو بطريقة تدريجية أكثر على أساس شهري أو ربع سنوي، بمعدل 2.25 دولار أمريكي في الشهر أو 6.8 دولار أمريكي كل ثلاثة شهور. سيؤدي ذلك إلى سعر الوقود الإرشادي التالي (بالسنت الأمريكي للتر، ومسعر بالجنيه السوداني حسب سعر الصرف في السوق الموازية):

الجدول 2: أسعار الوقود بعد إزالة الدعم

2023	2022	2021	2020	2019	
60	60	42	24	6	سعر الوقود (بالدولار الأمريكي لليتر)
0%	43%	75%	300%		نسبة التغيير %

من الضروري التأكيد أن تسعيرة الوقود يجب أن تحسب بالدولار الأمريكي وتُحول إلى الجنيه السوداني حسب سعر صرف السوق إذا كان سيتم احتواء الدعم حسب المستوى المدرج في الميزانية. إن صيغة التسعير القائمة على الدولار الأمريكي استنادًا إلى أسعار النفط الخام السائدة مع احتساب هوامش تكاليف التكرير والنقل والتوزيع بالتجزئة، مع تطبيق الدعم بشكل صريح على السعر الناتج، تحقق ذلك³.

• نفقات أخرى

- زيادة الإنفاق الاجتماعي من 0.7% من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2019 إلى 3.1% في العام 2021 وما بعده أي حوالي مليار دولار أمريكي في عام 2021.
- زيادة الإنفاق على أجور القطاع العام من 2.9% من الناتج المحلي الإجمالي في 2019 إلى 3.5% من الناتج المحلي الإجمالي في 2021، بافتراض عدم وجود نمو في التوظيف في القطاع العام، فإن هذا سيمثل زيادة بنسبة 28% بالدولار الأمريكي.
- زيادة في النفقات الأخرى بما في ذلك التحويلات والإنفاق الرأسمالي، من 1.1 مليار دولار أمريكي في العام 2019 إلى 3.4 مليار دولار أمريكي في العام 2023، بمعدل 3.3% إلى 9% من إجمالي الناتج المحلي.

وستتمثل النتيجة في خفض العجز المالي من 11% من الناتج المحلي الإجمالي في 2019 إلى 6.0% في 2021 و0.8% في 2023. ويتحقق خفض العجز بنسبة 10.1% من الناتج المحلي الإجمالي إلى حد كبير من خلال خفض دعم الوقود والذي يمثل 9.4% من الناتج المحلي الإجمالي. تخصص الزيادة في الإيرادات بنسبة 7.7% من الناتج المحلي الإجمالي في الغالب لزيادة أجور القطاع العام بنسبة 0.6% من الناتج المحلي الإجمالي والإنفاق الاجتماعي بنسبة 2.4% من الناتج المحلي الإجمالي بالإضافة إلى انفاقات وتحويلات أخرى والإنفاق الرأسمالي والتي تشكل 4.2% من الناتج المحلي الإجمالي.

وبما أن هذا البرنامج المالي لا يزال يعاني من عجز في الميزانية، فهناك فجوة تمويلية بقيمة 5.9 مليار دولار أمريكي من 2020 إلى 2023 يجب ملؤها من خلال: زيادة الإيرادات المحلية بوتيرة أسرع مما هو متوقع أعلاه، والحصول على منح ودعم خارجي أكبر. قرب نهاية هذه الفترة، قد يكون هناك مجال للاقتراض الخارجي، ولكن هذا يعتمد على نجاح إعادة هيكلة الديون، من خلال مبادرة هيببوك.

3: يتم استخدام مثل هذا النهج القائم على الصيغة لحساب أسعار الوقود المنظمة في جنوب إفريقيا وبوتسوانا، على الرغم من أن الضرائب هي التي يتم تطبيقها على السعر الأساسي، وليس الإعانات.

الجدول 3: برنامج المالية العامة الإرشادي (% من إجمالي الناتج المحلي)

2023	2022	2021	2020	2019	% من إجمالي الناتج المحلي
16.0	14.5	14.0	11.3	7.8	إجمالي الإيرادات
12.0	10.5	9.0	7.5	6.0	العائدات الضريبية المحلية
4.0	4.0	5.0	3.8	1.8	عائدات ومنح النفط
16.8	16.8	20.0	18.9	18.7	إجمالي الإنفاق
3.5	3.5	3.5	3.2	2.9	الأجور
0.0	1.8	5.3	8.8	10.6	دعم الوقود
1.2	1.4	1.5	1.4	1.2	إعانات أخرى
3.1	3.1	3.1	2.0	0.7	الإنفاق الاجتماعي
9.0	7.0	6.6	3.5	3.3	إنفاق وتحويلات واستثمارات أخرى
0.8	2.3	6.0	7.6	10.9	الميزان المالي
302.9	832.9	2,140.2	2,643.0	3,663.4	فجوة التمويل ()

المصدر: الكاتب

نظرًا لأن إلغاء دعم الوقود أمر محوري لتحقيق الاستدامة المالية، فإن القضية الرئيسية هي مدى سرعة تخفيضه. هذه ليست قضية فنية، ومن منظور الاستدامة المالية والاقتصادية يجب رفع الدعم على الفور، بل هي قضية اقتصاد سياسي، بمعنى إلى أي مدى ممكن رفع دون إثارة اضطرابات قد تهدد استقرار الحكومة. يعتقد البعض أن الوضع الاقتصادي الحالي غير مستدام وأن التغييرات ضرورية، وعلاوة على ذلك، فإن بعض هذه التغييرات ستكون مؤلمة. ومع ذلك، فإن الاضطرابات أو الاحتجاجات قد تندلع لأسباب أخرى غير رفع الدعم عن الوقود، مثل التضخم المرتفع والنقص المنتظم في الوقود، ذلك نتيجة عدم إجراء إصلاحات مالية.

أما الإصلاحات التي من المرجح أن تكون مستدامة، وفق الاقتصاد السياسي، هي حزمة تتكون من:

- رفع دعم أسعار الوقود بوتيرة تدريجية، على سبيل المثال على ثلاث شرائح على مدى سنتين كما هو مقترح أعلاه، بدلاً من إزالتها دفعة واحدة.
- تحسين توافر الوقود.
- تضيق الخناق على إعادة بيع الوقود وتهريبه في السوق السوداء.

يمكن أن يساعد عدد من قنوات التوزيع المتعددة في زيادة توفر الوقود خصوصاً أن مستهلكي الوقود من الشركات الكبرى التي تشتري بالجملة يدفعون مقابل أعلى بكثير من سعر التجزئة. كمان أن ظهور لنظام البيع بالتجزئة للوقود ذي المسارين، حيث تبيع بعض محطات الوقود بسعر السوق بدلاً من السعر المدعوم، من شأنه أيضاً أن يزيد من توفر الوقود.

إلا أن المشكلة الأساسية في اقتراح تخفيض دعم الوقود تدريجياً تكمن في أنه قد يكون بطيئاً بحيث لا يمكن تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي. لذا، إذا لم تتوفر مصادر خارجية لسد الفجوة المالية في ميزان المدفوعات، من المرجح أن يستمر تسبيل العجز، مما يؤدي إلى مزيد من الانخفاض في سعر الصرف، وإما زيادة الدعم مرة أخرى أو ارتفاع في أسعار الوقود حسب الجنيه السوداني.

للحد من هذه المخاطر، يمكن تخفيض الدعم بسرعة أكبر عن طريق إلغاء الدعم على البنزين والغاز والبتروال المسال مثلاً في غضون 3 أشهر، بحلول الربع الثاني من عام 2020 وإلغاء دعم الديزل بشكل أبطأ، على مدى 12 شهراً. وهذا من شأنه أن يحقق استقراراً مالياً أسرع، مع ميزانية مستدامة في عام 2021، ومتطلبات تمويل خارجي أقل بكثير، وتقليل مخاطر استمرار عدم استقرار سعر الصرف وانخفاض قيمة العملة. ومع ذلك، فإن تأثير الزيادات في أسعار الوقود سيظهر بسرعة أكبر.

الجدول 4: ملخص البرنامج المالي البديل - إلغاء الدعم بشكل أسرع (% من إجمالي الناتج المحلي)

2023	2022	2021	2020	2019	% الناتج المحلي الإجمالي
16.0	14.5	14.0	11.3	7.8	إجمالي الإيرادات
16.8	15.0	15.1	18.5	18.7	إجمالي الإنفاق
0.0	0.0	0.4	8.4	10.6	دعم الوقود
0.8	0.5	1.1	7.2	10.9	التوازن المالي
302.9	183.7	394.6	2,447.8	3,663.4	فجوة التمويل (مليار دولار)

لا يمكن التشديد كفاية على أهمية وجود استراتيجية فعالة للمعلومات والاتصالات والتي يجب أن تشمل شركاً مفصلاً للوضع الحالي وعواقب عدم

الإصلاح وإعلام السكان بضرورة اتخاذ بعض القرارات الصعبة بما في ذلك خفض دعم الوقود على المدى القصير من أجل تمهيد الطريق لنمو طويلة الأمد ومستدام.

زيادة الإيرادات الضريبية المحلية

يتمتع السودان بأحد أدنى معدلات تحصيل الضرائب المحلية في العالم، حيث يقدر بنحو 7.4% من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2019 (باستثناء المنح). يُذكر أنّ المعدل بلغ في جميع البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل 21% في العام 2014. يُعتبر مثل هذا المعدل المنخفض لتحصيل الإيرادات غير مستدام، لا سيّما بالنظر إلى احتياجات السودان للاستثمار في البنية التحتية وتحسين الإنفاق الاجتماعي (الصحة والتعليم).

على هذا النحو، تحتاج الحكومة إلى تطوير استراتيجية تتناول العناصر الأساسية من أجل تحويل الإيرادات المحلية إلى عملة قانونية: إدارة الضرائب، الالتزام والسياسة. من الناحية السياسية، لدى الحكومة العديد من الخيارات التي يمكن أن تزيد الإيرادات على المدى القصير، وتحديدًا تخفيض أو إلغاء الإعفاءات الضريبية للشركات، وإدخال المزيد من الشركات في شبكة الضرائب (خاصة شركات القطاع الأمني). وثمة وسيلة أخرى تقتضي زيادة سعر الصرف الجمركي الأمر الذي من شأنه أن يرفع معدل تعريف الاستيراد بشكل فعال وإن كان ذلك سيكون مقرونًا بالتأثير على زيادة التضخم بشكل أكبر. أما بالنظر إلى التعقيد الواضح ونقص الشفافية فيما يتعلّق بالإعفاءات الحالية، فقد يكون الأسلوب البسيط هو إلغاء جميع الإعفاءات التي تم منحها وفقًا لتقدير وزير سابق والاحتفاظ فقط بالإعفاءات التي تم تفويضها قانونيًا بموجب قانون الاستثمار (مثل فترات السماح الضريبية المحدودة زمنيًا). كما وإنّ تحسين إدارة الضرائب من شأنه تحقيق مكاسب في الإيرادات على المدى القصير إلى المتوسط. لكن لتحقيق هذه المكاسب، يجب على الحكومة الاستثمار في قدرة مصلحة الضرائب على تحصيل الضرائب المطبقة حاليًا.

علاوةً على ذلك، يجب أن تمكّن اتفاقية السلام الجديدة في جنوب السودان ذلك البلد من زيادة إنتاجه للنفط، الأمر الذي من شأنه أن يساعد السودان في زيادة عائدات رسوم العبور وغيرها من الرسوم المتعلقة بالنفط.

أثر تخفيض دعم الوقود على التضخم

مما لا شكّ فيه أنّ تخفيض دعم الوقود ورفع أسعار الوقود بالمعدل المقترح سيؤثران على التضخم. ومع احتساب أسعار الوقود بحوالي 2.5% من سلة أسعار المستهلك، سيكون التأثير المباشر على المستوى الإجمالي للأسعار محدودًا حتى لو كانت الزيادة كبيرة في أسعار الوقود؛ الزيادة المقترحة بنسبة 300% في منتصف العام 2020 لن تؤدي إلا إلى رفع مؤشر أسعار المستهلكين الإجمالي بنسبة 7.5%. كما سيكون ثمة جولة ثانية من التأثيرات، مثلًا على تكاليف النقل والتوزيع، على الرغم من أنه سيتم تخفيف ذلك إلى حد ما لأنّ العديد من شركات النقل تشتري الوقود بالأصل بتكلفة السوق السوداء.

سيطلب احتواء الجولة الثانية من التأثيرات ما يلي:

- تأمين الدعم الخارجي للموازنة من أجل سدّ فجوة التمويل المالي ودعم ميزان المدفوعات (وبالتالي تقليل انخفاض سعر الصرف في السوق الموازية). وهذا يتطلب 5.9 مليار دولار أمريكي من الدعم الخارجي من 2020 إلى 2023.
- عدم تحويل عجز المالية العامة إلى عملة قانونية (لذلك، في حال تراجع الدعم الخارجي للموازنة أو كان تحويل الإيرادات المحلية إلى عملة قانونية غير فعالاً، فسيتعين تخفيض الإنفاق بالمقدار نفسه).
- إدارة وثيقة لسيولة النظام المصرفي، مع استهداف الأموال الاحتياطية، واستخدام الأدوات المتاحة لامتناع السيولة وزيادة متطلبات الاحتياطي المصرفي إذا لزم الأمر.

التخفيف من حدة الأثر الاجتماعي

تم تقديم مقترحات عديدة بشأن الدخل الأساسي الشامل الذي يغطي 80% من السكان للتخفيف من تأثير إلغاء دعم الوقود والإصلاحات الأخرى. بمعدل 5 دولارات للفرد في الشهر الواحد، سيكلف مخطط الدخل الأساسي الشامل 2 مليار دولار أمريكي سنويًا، أو حوالي 6% من الناتج المحلي الإجمالي. وعلى الرغم من ذلك، ليس من الواضح إن كان هذا المبلغ سيكون ميسورًا ضمن الموازنة، حتى في ظلّ توفر دعم المانحين الخارجيين، لأنه سيظل يترك عجزًا كبيرًا في الميزانية ليتم تمويله في العام 2020-2021. ثانيًا، قد يكون الانسحاب المقترح من المخطط بعد عامين صعبًا سياسيًا وقد يتضمّن مخاطر تثبيت مستوى عالٍ غير مستدام من الإنفاق، وبالتالي زيادة العجز المالي.

هنا، تشتمل التوقعات على حوالي نصف هذا المبلغ، أي ما يكفي لتمويل مستوى مماثل من الدعم للسكان الأكثر فقرًا الذين يشكلون 40% من السكان. يجب أيضًا استكشاف عمليات الدفع من خلال القنوات الإلكترونية (مثل تحويل الأموال عبر الهاتف المحمول). كما ويتوجب على الحكومة إجراء مراجعة لنفقات شبكة الأمان الاجتماعي من أجل تحسين فعاليتها.

المجموعة الأخرى التي ستأثر سلبًا بارتفاع أسعار الوقود هي الطبقة الوسطى في المناطق الحضرية فالكثير منهم موظفون حكوميون ويتأثر دخلهم الحقيقي بشدة بالتضخم. سوف يستفيد هؤلاء من الانخفاض السريع في التضخم الذي يهدف إليه هذا البرنامج. يستلزم البرنامج أيضًا زيادة رواتب القطاع العام بنسبة 28% بالدولار الأمريكي خلال الفترة الزمنية 2020-2021 لتعويض التأثير جزئيًا.

توحيد/تحرير سعر الصرف

يتضمن نظام سعر الصرف الحالي العديد من الأسعار المختلفة التي تؤدي إلى مزيد من الشوائب في الاقتصاد ولا تعكس في الغالب الطلب والعرض من العملات الأجنبية. ويقدر ما تتم معاملات الصرف الأجنبي بالسعر الرسمي، فإن هذا يمثل دعماً للواردات وضريبة على الصادرات، وكلاهما غير مناسب للنمو الاقتصادي واستدامة ميزان المدفوعات. كما ويجب على وجه الخصوص، سدّ الفجوة بين أسعار السوق الرسمية والموازية بمرور الوقت. بالإضافة إلى ذلك، يجب إضفاء الطابع الرسمي على السوق الموازية (تحفيزها للعمل من خلال المؤسسات الرسمية). تشمل الخطوات لتحقيق ذلك ما يلي:

- (1) السماح لمكاتب الصيرفة بالعمل، على أساس مقيد (على سبيل المثال مع وضع حد أقصى لحجم المعاملات التي يمكنها إجراؤها)، ولكن بسعر صرف يحدده السوق؛ وفي حال أعطيت مكاتب الصيرفة الشرعية القانونية، فمن المحتمل أن تبدأ بالعمل بسرعة.
- (2) السماح للبنوك بتحديد سعر صرف خاص بها، بحسب السوق.
- (3) سدّ الفجوة بين الأسعار الرسمية والموازية، من خلال رفع السعر الرسمي تدريجيًا نحو سعر السوق الموازية (على سبيل المثال، لسدّ الفجوة لفترة 12 شهرًا).
- (4) بعد هذه الفترة، يتم معايرة السعر الرسمي لسعر السوق - على النحو الذي يحدده متوسط الأسعار في أسواق المكاتب والأسواق بين البنوك - على نحو يومي.
- (5) يجب أن يتجه بنك السودان المركزي نحو نظام مزادات العملات الأجنبية مع البنوك كوسيلة لتزويد السوق بالعملات الأجنبية.

علاوة على ذلك، يشمل التحرير أيضًا إزالة أي متطلبات على المصدرين، خاصة مصدرين الذهب، لبيع العملات الأجنبية إلى بنك السودان المركزي بالسعر الرسمي. إذ تفرض هذه المتطلبات ضريبة على الصادرات (وبالتالي تحبط التصدير وتشجع على التهريب وعلى تصاريحات التصدير الكاذبة) وتقلل في النهاية من توافر النقد الأجنبي.

من غير الضروري تجميع احتياطات كبيرة من العملات الأجنبية قبل تحرير سعر الصرف. فنظرًا للعجز الحالي المزمّن في الحساب الجاري، سيكون من المستحيل تقريبًا على بنك السودان المركزي تكديس أي احتياطات دون تدفقات رأس المال الكبيرة من المصادر الأجنبية. حتى لو توقّرت الاحتياطات من هذه المصادر، وكان القصد من ذلك هو استخدامها لتسهيل الانتقال إلى سعر موحد وتقليل تقلبات أسعار الصرف، فليس من المؤكّد أنّ هذا يُعتبر استخدامًا رشيدًا للاحتياطات النادرة. إنّ سعر السوق الموازية هو أفضل تقدير حالي لسعر الصرف المتوازن (تنظيف السوق) ومن المحتمل من الناحية العملية، استخدام أي احتياطات لدعم سعر صرف مبالغ فيه (ومن ثم دعم الواردات) بدلاً من مجرد تخفيف التقلبات أو تجنب تجاوز سعر الصرف (حيث تنخفض قيمته إلى ما بعد مستوى التوازن). ومن المرجح أن يؤدي التركيز على الحاجة إلى تجميع احتياطات النقد الأجنبي قبل توحيد وتحرير أسعار الصرف إلى تأخير التعديل الضروري للسعر المنفرد الأهمّ في الاقتصاد إلى مستوى واقعي.

يُذكر أنّ نجاح توحيد سعر الصرف وتحريره يعتمد أيضًا على الإصلاح المالي: إذا استمر أيّ عجز مالي كبير ونقود، فسوف يستمر سعر الصرف في الانخفاض بسرعة.