

إصلاح نظام سعر الصرف في السودان

الملخص:

تم إعداد هذا الملخص من قبل مبادرة هشاشة الدول

- يعاني السودان منذ العام 2018 من ضائقة اقتصادية حادة، مع تباين متزايد بين أسعار الصرف الرسمية والأسعار الموازية، وارتفاع معدلات التضخم المصحوبة بعجز مالي كبير في السودان، والذي وصل إلى 11٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2019. وبالتالي، فإن السودان يسد العجز المالي عن طريق التسييل مع محدودية الوصول إلى الأسواق المالية والتمويل الميسر.
- تم تعيين حكومة انتقالية في سبتمبر 2019 لإجراء الإصلاحات السياسية والاقتصادية اللازمة قبل الانتخابات المزمع إجراؤها في عام 2023. وحتى الآن، نفذت الحكومة الانتقالية العديد من الإصلاحات الاقتصادية الكلية الصعبة من الناحيتين الفنية والسياسية، ولا سيما إلغاء دعم الوقود وإصلاح سعر الصرف. رفعت الحكومة الدعم عن الوقود في أواخر عام 2020، مما أدى إلى توفير سنوي يقارب 3.5 مليار دولار أمريكي، يمكن تخصيصها من الأموال العامة لأغراض أكثر فعالية أو لصالح الفقراء.
- تم إجراء إصلاح نظام سعر الصرف في فبراير 2021، مع اعتماد نظام تعويم مُدار شهد توحيد أسعار الصرف الرسمية والموازية، في حين يتم تعديل سعر الصرف الجمركي بشكل منفصل.
- ستة أشهر بعد إصلاح نظام سعر الصرف، ظل سعر الصرف مستقرًا ورغم ارتفاعه، بدأ التضخم في الانخفاض فيما يُؤمل أن يكون علامة مبكرة على تحسن الاقتصاد الكلي.
- بالإضافة إلى إزالة السودان من قائمة الدول الراحية للإرهاب في ديسمبر 2020 وإحراز تقدم كبير نحو تخفيف الديون في عام 2021، من المرجح أن تقطع هذه الإصلاحات شوطًا طويلاً نحو فتح المجال للأعمال التجارية في السودان

في أبريل 2019، أُقيل الرئيس السوداني السابق عمر البشير من منصبه وسط احتجاجات واسعة النطاق، سببها إلى حد كبير الأزمة الاقتصادية المتفاقمة في السودان وتدهور مستويات المعيشة. بعد عدة أشهر عاصفة، تم تشكيل حكومة انتقالية في سبتمبر 2019، تضم مجلس السيادة (مع ممثلين عسكريين ومدنيين) ومجلس وزراء مدني برئاسة رئيس الوزراء عبد الله حمدوك. مُنحت الحكومة الانتقالية 39 شهرًا لإجراء الإصلاحات السياسية والاقتصادية اللازمة لإعداد السودان لانتخابات ديمقراطية¹.

منذ البداية، واجهت الحكومة الانتقالية عددًا من التحديات الكبيرة، لا سيما أجندة إصلاح واسعة النطاق تضمنت بعض الإصلاحات الاقتصادية الكلية الصعبة من الناحيتين الفنية والسياسية، ورغم أنها ضرورية، إلا أنه من المحتمل أن تتسبب هذه الإصلاحات في صعوبات اقتصادية للمواطنين الأفقر في السودان على المدى القصير قبل أن تعود بالفوائد على المدى المتوسط إلى الطويل.

بدأ الاقتصاد السوداني بالتدهور في العام 2011 عندما انفصل جنوب السودان حيث حوالي 75٪ من احتياطات النفط في البلاد. انخفض نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في السودان بنسبة 64٪ منذ عام 2015، من 1656 دولارًا أمريكيًا في عام 2015 إلى 595 دولارًا أمريكيًا في عام 2020. إلى جانب ذلك، عانى السودان من مستويات تضخم عالية تجاوزت 60٪ منذ 2018 وبلغت 260٪ في نوفمبر 2020، مصحوبة بانخفاض سريع في سعر الصرف: إذ بلغ السعر الموازي (250 جنيهاً سودانياً مقابل الدولار الأمريكي) ما يقرب خمسة أضعاف السعر الرسمي (55 جنيهاً سودانياً مقابل الدولار الأمريكي) بحلول نوفمبر 2020. تم تثبيت سعر الصرف الجمركي عند 15 جنيهاً سودانياً مقابل الدولار الأمريكي، وهو أقل بكثير من سعر الصرف الرسمي.

أفضى العجز الكبير في ميزان المدفوعات في السودان وتضخم الواردات التي تجاوزت الصادرات بشكل كبير إلى تفاقم الأزمة حيث بلغ عجز ميزان المدفوعات حوالي 5.2 مليار دولار أمريكي في عام 2019. كما أدى سعر الصرف الرسمي غير الموازي نتيجة تحويلات النقد الأجنبي إلى السودان بما في ذلك تلك التي تمر عبر قنوات غير رسمية، مما أدى إلى تفاقم النقص المستمر في العملات الأجنبية، ما تسبب في نقص متقطع في السلع الأساسية مثل الوقود والقمح والأدوية.

عانى السودان أيضاً من ارتفاع حاد في الديون الخارجية بقيمة حوالي 64 مليار دولار أمريكي، تشتمل على جزء كبير من الفوائد على المتأخرات. قدر صندوق النقد الدولي أن 39٪ من الدين الخارجي العام والمضمون من القطاع العام في السودان مستحق للدائنين من غير أعضاء نادي باريس، و38٪ لدائني نادي باريس، و11٪ لمؤسسات التمويل الدولية، و12٪ لدائنين تجاريين.³ حد هذا المستوى من المديونية من وصول السودان إلى أسواق رأس المال والتمويل بشروط ميسرة.

تم إحراز تقدم كبير في تخفيف الديون خلال مؤتمر باريس في مايو 2021، مع الإعفاء الثنائي من الديون وساهمت الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وإيرلندا والسويد ودول أخرى في تسوية متأخرات السودان لمؤسسات التمويل الدولية، بما في ذلك البنك الأفريقي للتنمية وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

كما ساعد تخفيف عبء الديون وشطب السودان من قائمة الدول الراعية للإرهاب في ديسمبر 2020 في تخفيف القيود المفروضة على أسواق رأس المال والتمويل الميسر. ومن هنا، فإنه من ضروري إحراز المزيد من التقدم نحو تلبية متطلبات برنامج يتابعه خبراء صندوق النقد الدولي مما يحوّل السودان الانضمام إلى المبادرة المعنية بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون.

طلبات تحليل ودراسة من قبل مركز النمو الدولي

خلال عام 2020، استجاب مركز النمو الدولي لطلبين من الحكومة السودانية للحصول على مدخلات بشأن قضايا الاقتصاد الكلي: في فبراير 2020، قدمنا المشورة المتعلقة بالسياسات حول ما يمكن للحكومة فعله للحد من التضخم وخفض سعر الصرف، وفي نوفمبر 2020، شاركنا في استضافة مناقشات طاوله مستديرة لاستكشاف خيارات إصلاح نظام سعر الصرف. تم تحديد الإصلاحات الحاسمة في المجالات التالية:

1. سد العجز المالي
 2. توحيد وتحرير سعر الصرف.
- يتم أدناه استكشاف هذه القضايا وتوصيات السياسة المحددة.

1 أعيد تعيين الفترة الانتقالية التي استمرت 39 شهرًا في أكتوبر 2020 عندما تم توقيع اتفاقية جوبا للسلام بين الحكومة الانتقالية والجبهة الثورية السودانية.

2 البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية.

3 صندوق النقد الدولي، 2021 أ.

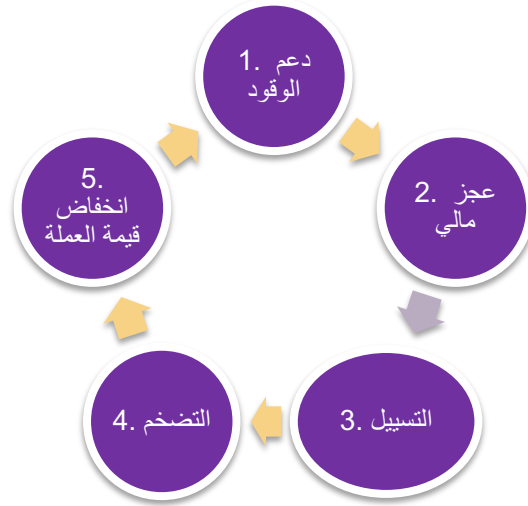
1. سدّ العجز المالي

يعاني السودان من عجز مالي مستمر ومتزايد فقد تجاوز الإنفاق الحكومي الإيرادات المحصلة بشكل كبير. في عام 2019، بلغ العجز المالي حوالي 11٪ من الناتج المحلي الإجمالي⁴. نظرًا لأن السودان لم يملك سوى القليل من فرص الوصول إلى أسواق رأس المال أو التمويل الميسر نسبةً للارتفاع الكبير لديونه الخارجية، حاولت الحكومة سدّ هذه الفجوة عن طريق طباعة النقود، الأمر الذي أدى في الواقع إلى ارتفاع معدلات التضخم وانخفاض قيمة الجنيه السوداني. إنما، يعتمد سدّ العجز المالي على الإصلاحات في الإنفاق والإيرادات.

1.1. تقليص الإنفاق الحكومي

تمحور التحليل الأولي لمركز النمو الدولي على إصلاحات الإنفاق اللازمة لسدّ العجز المالي في السودان والذي كان مدفوعًا بشكل كبير بالدعم المكلف للسلع الأساسية. يعتبر دعم الوقود أحد أكبر المساهمين في العجز، حيث شكّل 57٪ من الإنفاق الحكومي (و135٪ من الإيرادات الحكومية) في عام 2019.⁵ بالإضافة إلى إعانات الدعم الصريحة على الوقود والكهرباء والقمح والأدوية، كانت الحكومة تتحمل تكلفة إعانات ضمنية كبيرة من خلال أسعار الصّرف الرسمية والجمركية المحددة بأكثر من قيمتها بشكل كبير.

الرسم البياني 1 دورة الاقتصاد الكلي المفرغة لدعم الوقود⁶



تستخدم الحلقة المفرغة الناتجة عن الدعم في الرسم البياني 1 أعلاه مثال عن دعم الوقود. تم تثبيت سعر التجزئة للوقود بالعملة المحلية منذ ما قبل عام 2011، عندما كان السودان لا يزال مسيطرًا على احتياطي النفط التي أخذها جنوب السودان في عام 2011. وبحلول عام 2019، كان المستهلكون يدفعون 10٪ فقط من السعر الدولي، مع تغطية الحكومة باقي تكلفة كل لتر من الوقود المشتري، لتبلغ الفاتورة قيمة مهولة قدرها 3.5 مليار دولار أمريكي سنويًا بحلول عام 2019. لم يكن لدى الحكومة الإيرادات اللازمة لتغطية هذه الفاتورة، مما أدى إلى تزايد العجز المالي الذي حاولت الحد منه عن طريق طباعة المزيد من النقود. نظرًا لأن تسييل العجز أدى إلى ارتفاع التضخم وانخفاض سعر الصّرف، أصبح الأمر مكلفًا أكثر على الحكومة لتغطية فاتورة الدعم التالية، حيث انخفضت حصة السعر الدولي الذي يدفعه المستهلكون، وارتفعت تلك التي تدفعها الحكومة أكثر من أي وقت مضى مع كل دورة.

بالإضافة إلى كونها مكلفة للغاية وغير مستدامة من الناحية المالية، فإن الإعانات غير فعالة وتفشل عمومًا في تحقيق فوائد الرعاية الاجتماعية التي يُزعم أنها تبررها. يستفيد من الإعانات أولئك الذين يستهلكون الكثير من السلع المدعومة - بالنظر إلى الوقود، فإنه مستهلك بشكل أكبر من قبل شرائح المجتمع الأكثر ثراءً والتي تمتلك سيارات ومولدات كهرباء منزلية. في الواقع، أظهرت الدلائل المستمدة من الاقتصادات الناشئة أن الخمس الأغني من السكان يستفيد ستة أضعاف دعم النفط والديزل أكثر من الخمس الأفقر⁷. الأهم من ذلك، أن دعم الوقود يزاحم أيضًا التمويل العام الذي يمكن إنفاقه بشكل أفضل على الأنشطة البديلة التي تعزز تنمية القطاع الخاص

4 صندوق النقد الدولي، 2020.

5 جيفريس، 2020.

6 المرجع نفسه.

7 ديل جرانادو، وآخرون، 2010.

وتساهم في خلق فرص العمل أو تستهدف بشكل أفضل من هم في أمس الحاجة إليها، مثل شبكات الأمان الاجتماعي أو توفير الخدمات الصحية والتعليمية.⁸

كما أن دعم الوقود يخلق فرصاً ضخمة للموازنة، ويتم تهريب الكثير من الوقود السوداني المدعوم إلى خارج البلاد أو إعادة بيعه محلياً في السوق السوداء بأسعار أعلى. من هنا، أصبح من الصعب للغاية على المواطنين السودانيين العاديين شراء الوقود المدعوم، مع وجود طوابير طويلة في محطات الوقود والتجاء معظم الناس إلى شراء الوقود من السوق السوداء بأسعار مرتفعة.

غالباً ما يمثل إلغاء دعم الوقود تحدياً سياسياً، حتى في حالة كالسودان عندما لم يستفد المواطنون السودانيون العاديون كثيراً من الدعم. استمرار السياسة المتبعة مثل البلاد اقتصادياً في حين كان يمكن توظيف التمويل العام المحدود في السودان في استخدامات أكثر فاعلية ولصالح للفقراء.

على الرغم من الصعوبات السياسية، تم الإعلان عن إلغاء دعم الوقود في أكتوبر 2020. وكان القطاع الخاص مطالباً باستيراد الوقود بأسعار تجارية والعمل مع الحكومة لضمان انعكاس الأسعار المحلية على الأسعار الدولية وتحركات أسعار الصرف، من أجل منع المزيد من الانخفاضات في قيمة العملات الأجنبية الناتجة عن دعم الوقود. وقد تقرر الحجز على الوقود المنتج محلياً للصناعات الاستراتيجية وبيعه بسعر مخفض، وهو قرار اعتُبر لاحقاً غير حكيم لأنه سيبقي على تشوهات الأسعار. كما أدت قلة كفاءة التنسيق بين الحكومة والقطاع الخاص إلى عودة ظهور دعم الوقود بشكلٍ تدريجي، مما تطلب مزيداً من الإجراءات لمعالجتها في منتصف عام 2021.

1.2. تحسين تعبئة الإيرادات المحلية

تعد نسبة الضرائب على الناتج المحلي الإجمالي في السودان من بين الأدنى عالمياً، حيث تقدر بنحو 5.4% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2020، وهي أقل بكثير من الإيرادات اللازمة للحفاظ على الإنفاق الحكومي وبالتالي المساهمة أيضاً في العجز المالي في السودان. يتعارض انتشار الفقر والسمة غير الرسمية في السودان مع الإصلاح من خلال رفع معدلات الضرائب بدلاً من ذلك، سيتطلب إصلاح الإيرادات في السودان جهوداً مثل إلغاء الإعفاءات الضريبية الممنوحة للشركات المملوكة للجيش والمتصلة بالسياسة، وتوسيع القاعدة الضريبية، وتحسين كفاءة إدارة الضرائب، والحد من تهريب الذهب.

يستغرق هذا النوع من إصلاحات الإيرادات وقتاً أطول نسبياً في التصميم والتنفيذ الفعال مقارنةً بالإصلاحات الرامية إلى خفض الإنفاق الحكومي. كما أن التقدم السريع في إصلاحات الإيرادات يعوقه جزئياً الانتقال إلى المعلومات الشاملة والبيانات الموثوقة حول السياسة الضريبية الحالية وإطار الإدارة الضريبية في السودان، وهو مبهم ومعقد وينتج عنه نظام يفتقر إلى الشفافية وخاضع للتفاوض، مع مجالٍ كبير للفساد والتهرب الضريبي والتحايل الضريبي. من هنا، سيركز أي تحليل مستقبلي صادر عن مركز النمو الدولي على الإصلاحات لتحسين تعبئة الإيرادات المحلية في السودان.

والأهم من ذلك، أن تقليص العجز المالي في السودان قد يعني فجوة أصغر في الميزانية، وبالتالي تخفيف نطاق تسهيل الأموال. سيكون إبطاء طباعة النقود أمراً حيوياً للحد من التضخم وانخفاض سعر الصرف.

2. توحيد وتحرير سعر الصرف

استخدم السودان نظام سعر الصرف الثابت، حيث تم تحديد سعر الصرف الرسمي عند 55 جنيه سوداني للدولار الأمريكي. شهدت الفترة 2018-2020 تبايناً متزايداً بين سعر الصرف الرسمي وسعر الصرف الموازي، والذي وصل إلى 250 جنيهاً سودانياً للدولار الأمريكي في نوفمبر 2020. وتشير التقديرات إلى أن 90% من المعاملات تمت بالسعر الموازي.

كان سعر الصرف الجمركي أيضاً مبالغاً في قيمته، إذ تم تحديده عند 15 جنيهاً سودانياً للدولار الأمريكي. جعل هذا السلع المستوردة رخيصة نسبياً للمستهلكين حيث تم استخدام معدل الجمارك لحساب قيمة السلع، وبالتالي الرسوم المستحقة على الواردات. ونتيجة لذلك، كانت الحكومة تقوم بتحصيل أقل من إيرادات الجمارك، مما ساهم في حدوث عجز في الميزانية السودانية - وبالتالي ارتفاع معدلات التضخم وديناميكيات انخفاض سعر الصرف. بلغ معدل التضخم 260% في نوفمبر 2020، مما أدى إلى تآكل القوة الشرائية للمواطنين السودانيين بشكلٍ سريع وتجاوز أي فائدة قد يحصلون عليها من السلع المدعومة أو الواردات الأرخص ثمناً.

في مواجهة أزمة أسعار الصرف المتعددة، كان هناك إجماع عام على ضرورة توحيد سعر الصرف، والذي كان أيضاً أحد متطلبات برنامج يتابعه خبراء صندوق النقد الدولي والذي يتعين على السودان تلبيةه لتنضم إلى مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون.

⁸ أساري، ج. وآخرون 2020.

ومع ذلك، كان هناك إجماع أقل حول كيفية تحقيق التوحيد في حالة الاقتصاد الكلي المتقلب في السودان وفي ظل عدم وجود احتياطات من العملات الأجنبية. وهذا ما شكّل أساساً لسلسلة مناقشات المائدة المستديرة بين العديد من خبراء الاقتصاد الكلي - كريس آدم (أكسفورد)، وشانتا ديفاراجان (جورج تاون)، وأندريس فيلاسكو (كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية)، وكوبوكيل ملامبو (بنك الاحتياطي في زيمبابوي) - وممثلين عن البنك السودان المركزي ووزارة المالية والتخطيط الاقتصادي ومكتب رئيس الوزراء في نوفمبر وديسمبر 2020.

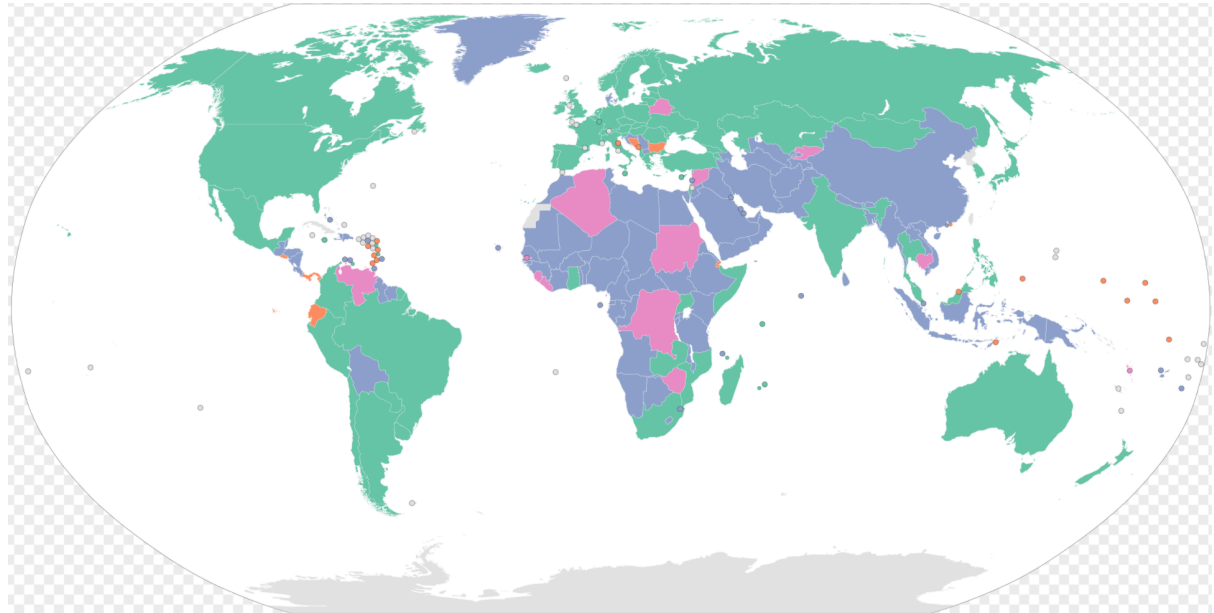
المربع 1 أنواع أنظمة سعر الصرف

سعر صرف ثابت - يُعرف أيضاً باسم سعر الصرف المرتبط - يتم تعيين سعر الصرف الاسمي بشكل صارم مقابل عملة أجنبية / سلة عملات أجنبية / مقياس آخر للقيمة (مثل الذهب) من قبل البنك المركزي، الذي يحافظ على السعر الثابت عن طريق شراء وبيع العملة في السوق المفتوحة للحفاظ على توازن السوق عند قيمة سعر الصرف الثابت. بدلاً من ذلك، يمكن أن يجعل البنك المركزي تداول العملات بأي سعر آخر أمرًا غير قانوني. قليل من الاقتصادات الكبيرة تستخدم هذا النظام بعد الآن.

تعويم موجّه - المعروف أيضاً باسم التعويم الميسر أو نظام أسعار الصرف المتحركة - نظام سعر الصرف ليس حرًا تمامًا ولا ثابتًا. يتم الاحتفاظ بقيمة العملة في نطاق مقابل عملة أخرى/سلة من العملات الأجنبية من قبل البنك المركزي بانتظام لبيع وشراء العملات. يحتاج البنك المركزي إلى احتياطي نقدي من العملات الأجنبية للحفاظ على هذا النظام. يُعتقد أن حوالي 43 ٪ من البلدان تستخدم هذا النظام، كما هو موضح في الرسم البياني 2 أدناه.

تعويم حر - يُعرف أيضاً باسم التعويم المرن - إنه نظام سعر صرف مرن تحدده فقط معدلات الطلب والعرض للعملات الأجنبية والمحلية. يُسمح لسعر الصرف بالتقلب اعتمادًا على أحداث سوق الصرف الأجنبي ولا يوجد (نظريًا على الأقل) أي تدخل من البنك المركزي. تستخدم هذا النظام معظم عملات العالم، بما في ذلك جميع العملات الأكثر تداولًا.

الرسم البياني 2 أنظمة أسعار الصرف عالميًا في 2013 حسب تصنيف صندوق النقد الدولي⁹



De facto exchange rate arrangements as classified by the International Monetary Fund. ■ Floating (floating and free floating) ■ Soft pegs (conventional peg, stabilized arrangement, crawling peg, crawl-like arrangement, pegged exchange rate within horizontal bands) ■ Hard pegs (no separate legal tender, w:currency board) ■ Residual (other managed arrangement)

⁹ ويكيبيديا.

تمحورت المناقشات بين خبراء الاقتصاد الكلي والحكومة السودانية حول القضايا الرئيسية التالية:

2.1. الحاجة الماسة لسد العجز المالي

يعد العجز المالي وتسييله السبب الجذري لعدم استقرار الاقتصاد الكلي في السودان، ومع ذلك فقد كان موضع تركيز أقل نسبياً من أعراض المشكلة، وتحديدًا التضخم وانخفاض سعر الصرف. وحث الخبراء على زيادة التركيز على كيفية سد العجز المالي، حيث أن إحراز تقدم في ذلك أمر ضروري لتحقيق مزيد من الاستقرار.

تم التأكيد على أن التسلسل مهم - لا يمكن توحيد سعر الصرف إلا في سياق ضبط أوضاع المالية العامة / خفض العجز المالي، وتحقيق بعض التقدم في ضبط أوضاع المالية العامة قبل التمكن من إجراء إصلاحات في نظام سعر الصرف (حيث أن الحد من تسييل العجز أمر ضروري لتحقيق ذلك). بدون سد العجز أو خفض معدل التسييل، من المحتمل أن يفشل إصلاح سعر الصرف للأسباب التالية:

- سرعان ما يصبح سعر الصرف الثابت غير مستدام كون السوق سيطور معدل مواز جديد.
- سيؤدي سعر الصرف العائم إلى تدهور سريع في سعر الصرف، وربما تضخم جامح.

يعتمد سرعة تنفيذ إصلاح سعر الصرف على مدى سرعة إحراز تقدم نحو تصحيح أوضاع المالية العامة، حيث لوحظ أن معظم البلدان التي انتقلت بنجاح إلى التعويم الحر استطاعت تحقيق ذلك بعد أمرين:

- خفض العجز المالي إلى وضع لا يتطلب تسييلاً هائلاً (على سبيل المثال، أصبح العجز نقطة مئوية واحدة من إجمالي الناتج المحلي بدلاً من 10 نقاط مئوية من إجمالي الناتج المحلي).
- تعزيز النظام المصرفي والتأكد أنه ممول جيداً (ينتهي الأمر بالبنوك الضعيفة إلى الحاجة إلى عمليات الإنقاذ، الأمر الذي يتطلب تسييل الأموال).

2.2. افتقار السودان لاحتياطات النقد الأجنبي مشكلة خطيرة

لم يكن لدى السودان احتياطي من العملات الأجنبية لدعم نظام تعويم موجه. في هذا السياق، تم الضغط على الحكومة لاعتماد التعويم الحر على الفور، الأمر الذي كان محفوفاً بالمخاطر للغاية، وبدون أي ضبط مالي مسبق، يهدد بدفع السودان إلى التضخم الجامح. تم الاعتراف بأنه في حين أن سعر الصرف العائم مع حساب رأس مال مفتوح نسبياً قد يكون هو الوجهة، فإنه لا يمكن استعجال الوصول إلى هذه النقطة، بل يمكن القيام بها بشكل تدريجي. قبل الوصول إلى النقطة التي يكون فيها التعويم الحر ممكناً، كان السودان بحاجة إلى نوع من نظام سعر الصرف موجه لبعض الوقت، بينما تم إحراز تقدم نحو سد العجز المالي.

تم استخدام هذا النهج التدريجي بنجاح من قبل البلدان الأخرى التي تنتقل إلى أنظمة التعويم الحر. استخدمت العديد من دول أمريكا اللاتينية نظام التعويم الموجه أثناء انتقالها إلى التعويم الحر. كان من الواضح من تجربة أمريكا اللاتينية أن تلك البلدان التي حاولت الانتقال إلى نظام عائم بسرعة كبيرة، دون تقليص عجزها المالي أو لاً بشكل كافٍ، لم تحقق نتائج جيدة.

أظهرت الأدلة أن الانتقال السريع إلى التعويم الحر كان من غير المرجح أن ينجح في السودان، مع ارتفاع العجز المالي، والتقدم الضئيل نحو ضبط أوضاع المالية العامة، وضعف النظام المصرفي المحلي، إلا أن البنك الدولي وصندوق النقد الدولي كانا يدفعان الحكومة السودانية نحو هذا الخيار - لأن افتقار السودان لاحتياطات العملات الأجنبية، ظاهرياً، جعل خيار نظام التعويم الموجه غير ممكناً.

خلال المناقشات، اقترح خبراء الاقتصاد الكلي الحاضرين أن تتوجه الحكومة السودانية إلى البنك الدولي / وصندوق النقد الدولي للحصول على قرض انتقالي أو صندوق تثبيت سعر الصرف لاستخدامه لدعم التعويم الموجه، حيث سيكون هذا المسار أقل خطورة بالنسبة للسودان.

وحذر الجميع من احتمالية أن يؤدي تحرير سعر الصرف إلى فترة من التقلب وزيادة الأسعار بينما يتم تحديد القيمة السوقية للعملة. ومع ذلك، من المرجح أن يساعد المعدل الموازي المحدد نسبياً في السودان في تقصير فترة التعديل.

2.3. إدارة إصلاح التعريفية الجمركية بشكل منفصل

تم الاعتراف بضرورة إصلاح التعريفية الجمركية بشكل منفصل لتوحيد أسعار الصّرف الرسمية والموازية، وينبغي إصلاحها بطريقة تلائم الحسابات المالية، أي يجب أن يكون قائمًا على تحصيل الإيرادات بدلاً من مجرد تحصيل الإيرادات المحايدة. بلغت التعريفية الجمركية في السودان 15 جنيهاً سودانياً للدولار الأمريكي، وهو رقم مبالغ في تقديره للغاية وكان يكلف الحكومة غالباً في الإعانات الضمنية. كما أنه جعل الصادرات السودانية غير قادرة على المنافسة في الأسواق الدولية.

ومع ذلك، كانت الحكومة حذرة من رفع التعريفية الجمركية (ورفع الدعم الضمني) بسرعة كبيرة بسبب التأثير السلبي لذلك على المواطنين السودانيين حيث أن تكلفة بعض السلع المنتجة محلياً (التي تستخدم مدخلات وسيطة مستوردة) وجميع السلع المستوردة سترتفع بالجنيه السوداني. وللتخفيف من هذا الأثر، تم الإقرار بإمكانية زيادة التعريفية الجمركية تدريجياً مع خفض الرسوم الجمركية في نفس الوقت. وسيستغرق تعديل التعريفية الجمركية عدة أشهر حتى يصبح ساري المفعول، وخلال هذه الفترة سيظل التضخم مرتفعاً مع زيادة رسوم الاستيراد على المستهلكين من خلال ارتفاع الأسعار.

وبينما كانت الحكومة حريصة على إجراء هذا التعديل بطريقة محايدة من حيث الإيرادات، فإن الوضع المالي السيئ في البلاد يعني أن التخلي عن إمكانية زيادة الإيرادات سيكون فرصة ضائعة كبيرة لسد العجز المالي وإتاحة قدر أكبر من الاستقرار الاقتصادي الكلي. تم حث ممثلي الحكومة على رفع معدل الجمارك بقدر ما هو ممكن سياسياً، للبدء في سد العجز المالي.

ضمان إصلاح التعريفية الجمركية، يؤدي إلى أمرين:

- واردات ذات كلفة عالية بالتالي يتم تشجيع الناس على استيراد أقل، وهو ما سيكون مفيداً لأن السودان ليس لديه احتياطات من العملات الأجنبية لتمويل الواردات.
 - يمكن للحكومة أن تثبت بوضوح أنها كانت تفعل شيئاً حيال العجز المالي وأنه قد تم إحراز تقدم نحو مزيد من الاستقرار للاقتصاد الكلي.
- يمكن استخدام نهج يستهدف الإيرادات: مع رفع التعريفية الجمركية، يمكن خفض الرسوم للتمكين من الوصول إلى هدف محدد، والذي يمكن أن يكون محايداً للإيرادات أو يؤدي إلى تحصيل الإيرادات. لكي يعمل هذا النهج، من المهم أن يكون الجميع على دراية بالتطورات، وأن يكون الاتصال الواضح مدعوماً بمتابعة متواصلة.

تم التأكيد على أن الحكومة لا ينبغي أن تحاول دعم احتياطات العملات الأجنبية عن طريق تقييد الواردات - هذا النهج لا ينجح أبداً حيث سيدد الناس دائماً طرقاً للتحويل على قيود الاستيراد. يتمثل النهج الأكثر فاعلية والأقل تشويهاً في تقليل الطلب على الواردات (والعملات الأجنبية) عن طريق زيادة تكلفة الواردات (عن طريق رفع التعريفية الجمركية أو الرسوم الجمركية).

2.4. تخصيص العملات الأجنبية الشحيحة للمستوردين

بناءً على طلب الحكومة السودانية، تم إجراء مناقشة محددة حول آليات تخصيص العملات الأجنبية النادرة بشكل متوقع وعادل بين المستوردين مع بنك الاحتياطي الزيمبابوي، الذي قام بتنقيح استخدام نظام المزايدات الهولندي. باختصار، يشمل نظام زيمبابوي:

- يقدم المستوردون العروض الأسبوعية ويتم الفصل بينها من قبل لجنة مكونة من ممثلين عن الحكومة والصناعة. يتم تخصيص العملة الأجنبية من أعلى مزايدة نزولاً حتى نفاذ التوافر. من المرجح أن يحصل أولئك الذين يقدمون عروض أعلى على العملات الأجنبية، لكنهم يدفعون أكثر مقابل ذلك.
- بعدها يتم حساب معدل مرجح لعروض الأسعار الأسبوع ونشره. مع مرور الوقت، يستقر معدل المرجح الأسبوعي في نطاق ضيق نسبياً.
- لا يمكن استخدام العملات الأجنبية إلا لاستيراد السلع الرأسمالية والمواد الخام الأساسية للمنتجين ولتغطية أقساط سداد القروض أو لدفع الأرباح. لن يتم تخصيص العملات الأجنبية للشركات التي لديها بالفعل قيمة العملة الأجنبية المطلوبة في حساباتها المصرفية (يتم فحص الحسابات المصرفية للشركات أسبوعياً)، ويتم التحقق من مستندات الجمارك والاستيراد ومراقبة الشركات لمدة ثلاثة أشهر بعد استلام العملات الأجنبية للتأكد من استخدامه للغرض المعلن.

تتطلب عملية المزايدة هذه قدرة كبيرة على المراقبة، حيث أن النظام لن يعمل إذا تعذر مراقبته بشكل صحيح. حذر بنك الاحتياطي الزيمبابوي من أنه يجب مراعاة القدرة على مراقبة العملية وإدارتها قبل اعتماد هذا المسار.

3. تنفيذ إصلاح نظام سعر الصرف

اعتبارًا من فبراير 2021 فصاعدًا، تم تنفيذ العديد من الإصلاحات الاقتصادية المهمة من قبل الحكومة السودانية:

اعتماد نظام التعويم الموجه - في فبراير 2021، أجرت الحكومة السودانية إصلاحات على نظام سعر الصرف المخطط لها، واعتمدت نظام تعويم موجه وتوحيد أسعار الصرف الرسمية والموازية عند 375 جنيهاً سودانياً للدولار الأمريكي. نظرًا لأن السودان يفتقر إلى احتياطات العملات الأجنبية اللازمة لدعم تعويم مُدار، يبدو أنهم تصرفوا بناءً على توصية خبراء الاقتصاد الكلي وتواصلوا مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للحصول على صندوق تثبيت سعر الصرف، والذي يبدو أنه قد تم استلامه ومكّن بنك السودان المركزي من الإدارة عملية التوحيد بطريقة أقل تقلبًا.

ظل سعر الصرف الموحد مستقرًا منذ تحريكه في نطاق +/- 5 في المائة حول السعر التأشير لبنك السودان المركزي بين 430 و447 جنيهاً سودانياً للدولار الأمريكي في الأشهر الأخيرة. من المرجح أن يعود سبب هذا الاستقرار في جزء كبير منه إلى تثبيت سعر الصرف الموازي قبل التوحيد. في نهاية المطاف، سيتم استخدام الأموال الاحتياطية كمرتكز لسعر الصرف، ولكن هناك حاجة إلى وضع مالي أقوى للبنك المركزي ليكون لديه أدوات كافية للسياسة النقدية تحت تصرفه.

• **سد العجز المالي** - لن يستمر تحرير سعر الصرف إلا إذا تم إغلاق عجز المالية العامة. تهدف الحكومة السودانية إلى سد العجز المالي بنسبة 3% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2021، لخفض العجز المالي إلى 2.9% من الناتج المحلي الإجمالي.¹⁰ لتحقيق ذلك يجب:

- استمرار إلغاء دعم الوقود والكهرباء والسلع الأخرى، بما في ذلك القمح.
- إصلاح التعريفية الجمركية، والذي يبدو أنه يتم باستخدام نهج هدف الإيرادات الذي يرفع التعريفية الجمركية تدريجيًا مع خفض الرسوم الجمركية في نفس الوقت. ولم يتضح بعد إلى أي مدى سيكون هذا الإصلاح بمثابة تحصيل إيرادات.
- زيادة تعبئة الإيرادات المحلية من خلال عدد من الإصلاحات الشاملة للإيرادات.

• **إغلاق عجز ميزان المدفوعات** - أصبحت الصادرات السودانية أكثر تنافسية بعد تحرير سعر الصرف، مما أدى إلى زيادة الصادرات بنسبة 54% في الربع الأول من عام 2021. وعلى العكس من ذلك، فقد جعل الواردات أعلى نسبيًا، مما أدى إلى انخفاضها بنسبة 17% خلال نفس الفترة الزمنية.¹¹ وقد ساهم ذلك في سد العجز التجاري، وعجز ميزان المدفوعات على نطاق أوسع.

وبالمثل يتم إحراز تقدم في زيادة المعروض من العملات الأجنبية. على سبيل المثال، أدى توحيد سعر الصرف إلى زيادة خمسة أضعاف في التحويلات التي تدخل السودان عبر القنوات الرسمية.¹² كما أن رفع السودان من قائمة الدول الراحية للإرهاب في ديسمبر 2020، وتحرير سعر الصرف، والتقدم الكبير الذي تم إحرازه نحو تخفيف عبء الديون في عام 2021 يزيد بشكل ملحوظ من جاذبية السودان كوجهة للاستثمار الأجنبي المباشر. من الضروري مواصلة العمل على تعزيز النظام المصرفي المحلي في السودان وبيئة الأعمال لزيادة ثقة المستثمرين الأجانب.

• **التضخم** - على الرغم من أن توحيد سعر الصرف كان له تأثير تضخمي ضئيل، إلا أن التضخم ظل مرتفعًا واستمر في الارتفاع في عام 2021، من 304% في يناير إلى 423% في يوليو بسبب ارتفاع أسعار الوقود (نتيجة إلغاء دعم الوقود)، وتعديل الأسعار المدارة، ونقص الغذاء والوقود الذي نشأ بسبب ارتفاع تكاليف المدخلات والنقل، والاضطرابات التجارية بسبب القيود المفروضة خلال جائحة كوفيد-19، والفيضانات في السودان. يبدو أن التضخم قد تباطأ في الأشهر الأخيرة، حيث انخفض إلى 387% في أغسطس.¹³

يؤثر التضخم المرتفع بشكل سلبي للغاية على المواطنين السودانيين، الذين يمتلكون بالفعل قوة شرائية منخفضة، مما يزيد من انعدام الأمن الغذائي والصعوبات الاقتصادية. وقد أدى ذلك إلى تركيز أكثر حدة على الحاجة الماسة إلى زيادة الإنفاق الاجتماعي والبنية التحتية، ولا سيما إنشاء شبكة أمان اجتماعي قوية لحماية المواطنين الأكثر ضعفًا في السودان. وفي هذا الصدد، نرحب بالتقدم المحرز في تنفيذ برنامج دعم الأسرة في السودان.

• **تخفيف عبء الديون** - في يونيو 2021، قرر صندوق النقد الدولي أن السودان قد وصل إلى نقطة اتخاذ القرار بشأن انضمامه إلى مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، مدركًا أنه اتخذ الخطوات اللازمة لبدء الإعفاء من الديون بموجب المبادرة¹⁴. تشير التقديرات إلى أن السودان سيصل إلى نقطة الإنجاز الخاصة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون في عام 2024، وإذا تحقق التعاون من

10 صندوق النقد الدولي، 2021 ب.

11 المرجع نفسه.

12 المرجع نفسه.

13 رويترز، 2021.

14 صندوق النقد الدولي، 2021 ج.

جميع الدائنين، فسيتم تخفيض ديون السودان إلى 6 مليارات دولار أمريكي¹⁵.

مما لا شك فيه أن التنفيذ الفعال المستمر لهذه الإصلاحات، فضلاً عن المزيد من الإصلاحات، أمرٌ ضروري، إلا أنه من المأمول أن يكون الانخفاض الأخير في التضخم علامة مبكرة على **الاستقرار الاقتصادي** بعد عدة سنوات من الاضطرابات. كانت هذه الإصلاحات صعبة على كل من المواطنين السودانيين والحكومة الانتقالية المدنية، وقد حان الوقت أن يجنوا ثمار تخطيطهم طريق الإصلاح الاقتصادي الصّعب.

¹⁵ المرجع نفسه.

لائحة المراجع:

- أساري، ج. وآخرون. (2020). "أسعار النفط المنخفضة خلال كوفيد-19 وحالة رفع الدعم عن الوقود"، مركز النمو الدولي. ديل جراندو، أ وآخرون. (2010). "الفوائد غير المتكافئة لدعم الوقود: مراجعة للأدلة للبلدان النامية"، صندوق النقد الدولي. صندوق النقد الدولي (2020). المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي يختتم مشاورات المادة الرابعة لعام 2019 مع السودان، <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/10/pr2083-sudan-imf-executive-board-concludes-2019-article-iv-consultation>.
- صندوق النقد الدولي (2021 أ). "السودان: مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون [.https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2021/066/article-A002-en.xml](https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2021/066/article-A002-en.xml)
- صندوق النقد الدولي (2021 ب). السودان: المراجعة الثانية في إطار برنامج يتابعه خبراء صندوق النقد الدولي؛ وبيان المدير التنفيذي للسودان، تقرير صندوق النقد الدولي رقم 143/21.
- صندوق النقد الدولي (2021 ج). السودان سيحصل على إعفاء من الديون بموجب مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، <https://www.imf.org/ar/News/Articles/2021/06/29/pr21199-sudan-to-receive-debt-relief-under-the-hipc-initiative>.
- جيفريس، ك. (2020). "خيارات إصلاح الاقتصاد الكلي للسودان"، مركز النمو الدولي. رويترز (2021). تباطؤ التضخم في السودان إلى 387.56% في أغسطس- <https://www.reuters.com/world/africa/sudan-inflation-slows-38756-august-2021-14-09#:~:text=ln%20recent%20weeks%2C%20the%20currency,the%20معدل%20من%2020%20977.01%25>
- ويكيبيديا، "سعر الصرف العائم" [.https://en.wikipedia.org/wiki/Floating_exchange_rate](https://en.wikipedia.org/wiki/Floating_exchange_rate)
- البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية، نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، [.locations=SD?https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD](https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=SD)