

annd

Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية



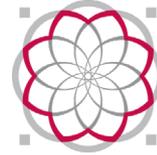
دور الدولة وواقع الأعمال الاستثمارية وتحديات التنمية في السودان

د. عبدالله على أحمد إدريس - استاذ باحث مشارك
مدير عام دائرة الابحاث الاقتصادية و الاجتماعية - وزارة التعليم العالي والبحث العلمي



شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية هي شبكة اقليمية
مكونة من تسعة شبكات وطنية و 23 منظمة غير حكومية تعمل
في 12 دولة عربية. انطلق عمل الشبكة سنة 1997 بينما تأسس
المكتب التنفيذي للشبكة في بروت عام 2000

ص.ب: 4792 / 14 - المزرة: 5110 - 2070 - بيروت لبنان
هاتف: 00961319366 - فاكس: 009611815636



annd

Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

بدعم من

People
Change
the World
Diakonia

 **Development
and Peace**
CARITAS CANADA



Brot
für die Welt

التشريعات والقوانين والسياسات والنفوذ والسلطة وأدوات القهر.

بناء عليه، فإن الأهداف الفرعية تضمن تحليل سياق التنمية المستدامة في السودان ضمن مقارنة سياسية اقتصادية نقدية، بالإضافة إلى تطوير وجهة نظر نقدية لدور الدولة ومقاربتها لدور المؤسسات التجارية في السودان، أيضاً استعراض ومناقشة الخطط الإنمائية للدولة ومساءلة قطاع الأعمال التجارية في السودان، ومن ثم رسم صورة عامة حول واقع الاستثمارات في السودان، وواقع القطاع الخاص والخدمات العامة في السودان، التعليم والصحة أنموذجاً.

تعتبر التشريعات والقوانين والسياسات الخاصة بالاستثمار وغيرها من «القيود أو اللوائح التنظيمية» Regulations التي تسنها الدولة لتهيئة وتنظيم بيئة الأعمال - من المحددات الأساسية لنجاح العملية الاستثمارية وفتح المجال للاستثمار الوطني والأجنبي على حدٍ سواء، حيث تساهم هذه اللوائح في حفظ حقوق الملكية الخاصة لقطاع الأعمال، وسيادة حكم القانون التي تعتبر شرطاً أساسياً لتهيئة الظروف المعززة لإنشاء وتطوير الأعمال التجارية وتوفير الأمن الذي يحمي حقوق الإنسان الفردية والثقة التي يحتاج إليها أصحاب المشاريع للدخول في الاقتصاد الرسمي والمساهمة في النمو والتنمية الاقتصادية على مستوى الدولة.

دور الدولة في الاقتصاد من الأمور التي أفردت لها مساحة واسعة في النقاشات الاقتصادية بين المدارس الفكرية المختلفة، ما بين مؤيد لها ويراها فاعلاً أساسياً في تخطيط وتنفيذ المشروعات لتحقيق التنمية، وما بين معارضٍ لتدخلها في النشاط الاقتصادي، وبالتالي يرى أن «آليات السوق» كفيلة بتحقيق التوازن والوصول بالمجتمع إلى الرفاه. وهناك من يرى ضرورة إكفاء الدولة بالتشريع وحفظ الحقوق وإنشاء البنيات التحتية والمشروعات الكبرى للخدمات العامة. «وتطور دور الدولة في الاقتصاد تطوراً كبيراً أظهر إمكاناتها الكبيرة من ناحية، وأعباءها التي لا تقل خطراً من ناحية أخرى. وبعد أن ظهرت على السطح قضية التنمية كإحدى المسؤوليات الرئيسة التي تواجه المجتمعات النامية، وفكرة دولة الرفاهية التي سادت في الدول الصناعية بدرجات متفاوتة. وفي الحالتين قامت الدولة بدور مهم وفعال في المجال الاقتصادي، وقد واجهت كلا القضيتين بعد فترات طويلة أو قصيرة من التجربة - العديد من المشاكل، ما استدعى إعادة النظر في مفهوم التنمية ودولة الرفاهية ودور الدولة في كلٍ منهما»¹.

تعتبر التشريعات والقوانين والسياسات الخاصة بالاستثمار وغيرها من «القيود أو اللوائح التنظيمية» التي تسنها الدولة لتهيئة وتنظيم بيئة الأعمال من المحددات الأساسية لنجاح العملية الاستثمارية وفتح المجال للاستثمار الوطني والأجنبي على حدٍ سواء.

وفي كل الأحوال، فإن للدولة وظائف حيوية تقوم بها، لكن ينبغي ألا تتغول على القطاع الخاص أو تنافسه، سواء في الاستثمار، أو تزاممه في الحصول على التمويل من القطاع المصرفي ومؤسسات التمويل المحلية؛ لأن هذه المنافسة أو المزاحمة ستكون غير متكافئة تتفوق فيها الدولة بما تملك من صلاحيات على مستويات

أولاً: التحديات والاحتياجات المرتبطة بالتنمية المستدامة في السودان

من خمسة ملايين من هذا العدد في العام 2018. بينما بلغت أعداد الأطفال في عمر المدرسة والمتسربين من الدراسة أكثر من مليوني طفل في السودان.

ويعتبر الوضع الاقتصادي المتدهور من أكبر التحديات التي تعيق تحقيق أهداف التنمية المستدامة SDGs في السودان. فحسب بيانات وزارة المالية والتخطيط الاقتصادي، سجل التضخم معدلات نمو مرتفعة في الأعوام 2017 و2018 و2019 بلغت 34.1% و61.9% و53.9% على التوالي؛ وذلك نتيجة لتسارع نمو عرض النقود، وتراجع معدل النمو الاقتصادي من 4.4% في 2017 إلى 2.2% في 2018 وإلى 9% في 2019. وحسب التقرير الشهري الذي يصدره الجهاز المركزي للإحصاء، فقد بلغ معدل التضخم في مايو 2020 حوالي 114% و136% في يونيو 2020. كما ارتفع «عجز الموازنة الكلي إلى 46.2 مليار جنيه»³ في 2019 بدلاً من 37.9 في 2018، وبذلك فإن العجز كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي قد بلغ 3.1% في 2019. كما بلغت تقديرات العجز الكلي في موازنة العام 2020 حوالي 73 مليار جنيه، بنسبة 3.5% من الناتج المحلي الإجمالي. بالإضافة إلى زيادة العجز في الميزان التجاري الذي وصل إلى 5 مليارات دولار في العام 2017، و4.37 مليارات دولار في 2018 و4.87 مليارات دولار في 2019. وكذلك بلغ إجمالي الدين الخارجي 49.9 مليار دولار في العام 2018، ونسبة إجمالي الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي قد وصلت إلى 98.9%، كما بلغت نسبة إجمالي الدين الخارجي إلى إجمالي الإيرادات الحكومية 972.6% في نفس العام⁴. وهذه المؤشرات تدل على تراكم الديون إلى مستويات مرتفعة مقارنة مع الناتج الحقيقي للدولة ومصادر تمويل موازنتها ومشاريعها التنموية. وتشير الإحصاءات إلى أن عدد العاطلين عن العمل في عام 2017 بلغ نحو 2.9 مليوني شخص، بنسبة 22% من القوة العاملة، ويمثل الخريجون نسبة 23% من جملة البطالة، وتفوق نسبتها وسط الشباب 40%. وبالتالي فإن هذه المؤشرات ستعكس وتؤثر سلباً على إمكانية تحقيق أهداف التنمية المستدامة في السودان من خلال نصيب مشروعات الصحة والتعليم والمياه وغيرها من الخدمات الأساسية في الموازنة العامة للدولة، والتي فقدت الكثير من الإيرادات بسبب تعطل دولاب العمل بسبب جائحة كورونا Covid-19.

مثل تصدير النفط السوداني في سبتمبر من العام 1999 طفرة نوعية للاقتصاد وفق بموجبها عائدات كبيرة من النقد الأجنبي، حتى «ساهم قطاع النفط في تحريك عجلة النمو الاقتصادي في السودان خلال العقد الماضي. وأصبح يمثل 15% من الناتج المحلي الإجمالي، وأكثر من 90% من جملة الصادرات السودانية، و50% من الإيرادات العامة للدولة. ما مكن البلاد من تحقيق الاستقرار الاقتصادي المشهود في الحقبة الماضية والمتمثل في المحافظة على استقرار سعر الصرف والسيطرة على التضخم في رقم أحادي وتحقيق معدل نمو اقتصادي حقيقي بمتوسط 8%. ومع ذلك أظهرت النتائج ارتفاع سعر العملة الوطنية والذي أدى إلى انخفاض تنافسية الصادرات غير البترولية، وترتب على ذلك تدني الإنتاج في القطاع الحقيقي (الزراعة والصناعة)»².

وبعد انفصال جنوب السودان في يوليو 2011 فقدت الخزينة العامة كل هذه الإيرادات، الأمر الذي مثل بداية التدهور الاقتصادي وعدم الاستقرار، الأمر الذي مهد لقيام ثورة ديسمبر 2018 - بعد تأزم الأوضاع الاقتصادية، ونقص السلع الأساسية مثل الدقيق والدواء والوقود، إضافة إلى شح السيولة وتدهور قيمة العملة الوطنية - والتي أدت إلى إسقاط نظام الإنقاذ بعد ثلاثين عاماً من الحكم. هذه العوامل كان لها كبير الأثر في عدم تحقيق عدد من أهداف الألفية الإنمائية MDGs في نهاية العام 2015، حيث بلغ معدل وفيات الرضع في العام نفسه حوالي 45 حالة وفاة لكل 1000 مولود حي، بينما بلغ معدل وفيات الأطفال الأقل من خمس سنوات حوالي 66 حالة وفاة لكل 1000 مولود، ومعدل وفيات الأمهات اللائي يمتن خلال الحمل أو الولادة 320 حالة لكل 100 ألف. ومتوسط العمر المتوقع عند الولادة هو 64 عاماً في 2015. ويقدر انتشار فيروس نقص المناعة المكتسب HIV 2% من السكان الذين تتراوح أعمارهم بين 15 - 49 عاماً. كما بلغت أعداد الأشخاص الذين لا يعرفون القراءة والكتابة من السكان (أكبر من 15 سنة) حوالي 9,773,917 تمثل الأمية بين الإناث أكثر

ثانياً: مقارنة الحكومة وخطابها تجاه الأعمال التجارية والاستثمار

بالتتبع التاريخي لمحاولات الحكومة السودانية إجراء إصلاحات اقتصادية، وسنت قوانين وتشريعات من شأنها أن تهيئ بيئة الأعمال والاستثمارات، خاصة الاستثمار الأجنبي المباشر. «ومنذ استقلال السودان عن الاستعمار البريطاني عام 1956 تم إصدار قانون الميزات الممنوحة كأول قانون للاستثمار، لتشجيع الصناعة وتنظيم الاستثمار، لإحداث التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتوازنة وتوفير فرص العمل لزيادة مساهمة القطاع الصناعي في الناتج المحلي الإجمالي والتي لم تكن تتعدى الـ 2% مقارنة مع مساهمة القطاع الزراعي التي فاقت 76% لنفس الفترة. وقد صدر القانون الثاني لتشجيع الاستثمار في عام 1967. وتبع ذلك في 1970 و1971 إجراء أول مسح صناعي شامل للصناعة السودانية وفر قاعدة أساسية للمعلومات الصناعية ساعدت في «التخطيط للصناعة خلال الفترة 1969 - 1985» والتي شهدت قيام العديد من الصناعات الاستراتيجية والأساسية كمشروعات السكر الكبرى (كِنانة - سنار - عسلاية) وصناعات الغزل والنسيج. وهي مشروعات تابعة للقطاع العام. كما قام عدد من صناعات القطاع الخاص للغزل والنسيج وصناعة الثياب المحلية والأدوية وحجارة البطاريات الجافة وغيرها»⁵. لكن شهدت هذه الفترة، وتحديدًا في عام 1970، إصدار الرئيس جعفر محمد نميري لمرسوم جمهوري وبموجبه سن قوانين لتأميم الشركات والبنوك الأجنبية العاملة في السودان، وفي مايو من العام 1970 والذي وافق الذكرى الأولى «لثورة / انقلاب مايو 1969» أعلن النميري مصادرة وتأميم الشركات الأجنبية في السودان وذلك نتيجة للتوجه الایدولوجي في تلك الفترة الذي انعكس على وضع السياسات الاقتصادية والاجتماعية في البلاد. وهذا الأمر كانت له آثار سلبية على علاقات السودان الاقتصادية وبيئة الأعمال والاستثمارات الخاصة وابتعاد الاستثمار الأجنبي المباشر خلال هذه الفترة. من ذلك يتبين أن خطاب الحكومة تجاه الأعمال التجارية والاستثمار في السودان خلال السبعينيات والثمانينيات من القرن الماضي هو خطاب يتبنى منهجية «التخطيط المركزي» وأهمية دور الدولة في النشاط الاقتصادي وملكيتها «نفور» وابتعاد القطاع الخاص والمستثمرين الأجانب عن الاستثمار لعدم استقرار السياسات الاقتصادية وعدم التأكد -uncertain- ty تجاه قرارات الحكومة والأوضاع الاقتصادية والسياسية في السودان.

وقد أظهرت العديد من التقارير أن ترتيب السودان من حيث مؤشرات التنمية البشرية قد جاء في مراتب متأخرة، فبحسب تقرير التنمية البشرية للعام 2019 تم إدراج السودان ضمن الدول المصنفة في قائمة التنمية البشرية المنخفضة، في المرتبة 168. وبحسب تصنيف البنك الدولي للدول بناء على مستوى دخل الفرد، والذي صدر في يوليو من العام 2020 تم تصنيف السودان ضمن قائمة الدول منخفضة الدخل income low economies - وهي مجموعة الدول التي يكون فيها متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي (Gross National Income) في حدود 1035 دولاراً أو أقل في السنة. بعد أن كان السودان مصنفاً ضمن قائمة الدول متوسطة الدخل/الشريحة الدنيا Low-middle income economies على مدار العشر سنوات الماضية قبل أن يتم تغيير تصنيفه في هذا العام إلى دولة منخفضة الدخل. هذا الأمر يشير بالضرورة إلى مستوى التدهور الاقتصادي والزيادة في معدلات الفقر. وبالتالي هذه الظروف مجتمعة بالإضافة إلى تحديات النزاعات المسلحة وخاصة القبلية منها تدفع السودان بعيداً عن تحقيق أهداف التنمية المستدامة، ما يتطلب الإسراع في تحقيق السلام والاستقرار خلال الفترة الانتقالية.

يتبين أن خطاب الحكومة تجاه الأعمال التجارية والاستثمار في السودان خلال السبعينيات والثمانينيات من القرن الماضي هو خطاب يتبنى منهجية «التخطيط المركزي» وأهمية دور الدولة في النشاط الاقتصادي وملكيتها لوسائل الإنتاج. وبالتالي ساهم هذا الأمر في «نفور» وابتعاد القطاع الخاص والمستثمرين الأجانب عن الاستثمار لعدم استقرار السياسات الاقتصادية وعدم التأكد -uncertain- ty تجاه قرارات الحكومة والأوضاع الاقتصادية والسياسية في السودان.

الإجمالي كانت -0.3% في 1990 وبعد سياسات التحرير الاقتصادي تحسنت بصورة نسبية في السنوات التالية لتصل إلى 7% في 2003.

بعد التحرير الاقتصادي ومع اكتشاف وتصدير النفط في السودان، دخلت العديد من الشركات العاملة في مجال صناعة النفط من آسيا والخليج وغيرها. وقد تمت خصخصة الخطوط الجوية السودانية وبيعها للمستثمرين الكويتيين مع احتفاظها بحصة مقدارها 30%، فقبل ذلك كانت مملوكة للحكومة السودانية. وقد تأثرت بشدة من العقوبات الاقتصادية التي فرضتها الولايات المتحدة الأمريكية، حيث لم يكن في مقدورها استيراد قطع الغيار الضرورية للصيانة. وبالتالي كانت لهذا الحصار الاقتصادي آثار سلبية على كمية ونوعية الاستثمار الأجنبي المباشر القادم إلى السودان؛ خاصة من أوروبا وأمريكا، لخشية الشركات من التعرض لمخاطر الاستثمار في بلد «معاقب ومصنف ضمن قائمة الدول الراحية للإرهاب»، هذا بالإضافة إلى عدم الاستقرار السياسي والنزاعات المسلحة في بعض مناطق السودان وعدم استقرار الأوضاع الاقتصادية بعد انفصال جنوب السودان.

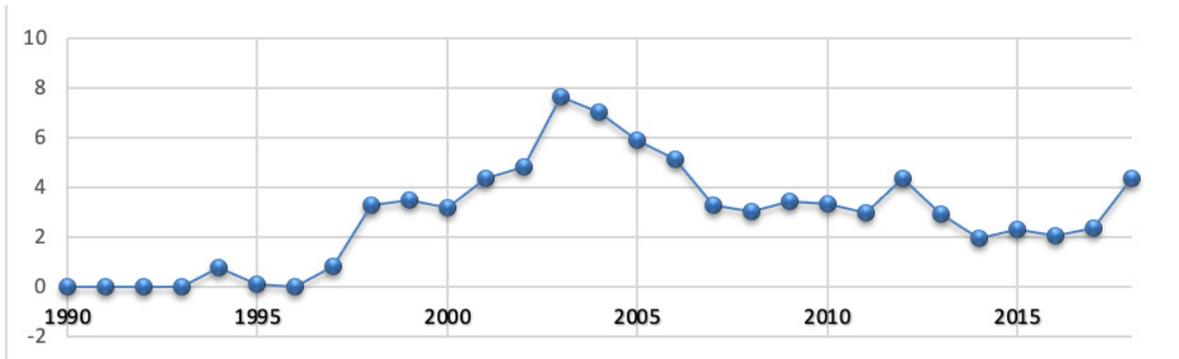
وفي عام 2013 سنت الحكومة السودانية «قانون تشجيع الاستثمار القومي لسنة 2013» بهدف تشجيع الاستثمار في المشاريع التي تحقق أهداف الاستراتيجية القومية وخطط التنمية من قبل القطاع الخاص السوداني والأجنبي، ونص القانون على حظر التمييز بين المشاريع والمستثمرين سواء أكان المشروع مملوكاً

الاستثمار لعدم استقرار السياسات الاقتصادية وعدم التأكد uncertainty تجاه قرارات الحكومة والأوضاع الاقتصادية والسياسية في السودان..

وخلال فترة التسعينيات تعيّر خطاب الحكومة تجاه الأعمال التجارية والاستثمار، حيث قام السودان بانتهاج سياسة التحرير الاقتصادي الكامل للاقتصاد السوداني، في فبراير من العام 1992. «والتي تقوم على آلية السوق (قوى العرض والطلب) وتقليص دور الدولة المباشر في النشاط الاقتصادي، وذلك بخصخصة Pri-vatization مؤسسات القطاع العام وخاصة الخاسرة منها ورفع الدعم تدريجياً عن السلع والخدمات في محاولة لمعالجة التشوهات والاختلالات المتزايدة على الاقتصاد. وخلال هذه الفترة أصبح القطاع الخاص مهيمناً على كثير من النشاطات والخدمات. وكان لهذه السياسة مردود في القطاع الصناعي والذي ظهر في ازدياد قيمة الصادرات الصناعية، حتى بلغت مساهمتها 30% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2007، مقارنة مع 17% في 1992»⁶. ومن ناحية القوانين والتشريعات أصدرت الحكومة السودانية قانوناً للاستثمار في 1990 وتم إنشاء الهيئة العامة للاستثمار وألغيت بإنشاء وزارة الاستثمار. وقد تمّ تعديل قانون الاستثمار في 1999 و2003، وركز هذا التعديل على تبسيط الإجراءات وإعطاء أفضلية توجيه الاستثمار للمناطق الأقل نمواً والمشروعات الاستراتيجية⁷.

خلال هذه الفترة أظهرت بيانات الاستثمار الأجنبي المباشرة الصادرة عن البنك الدولي أنّ صافي تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر كنسبة من الناتج المحلي

رسم بياني رقم (1): صافي تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر (% GDP)



المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي: مؤشرات التنمية العالمية²⁶.

والمراجعة من قبل المراجع العامة للدولة، وبالتالي فإنّ النفوذ والعلاقات التي تتمتع بها هذه الشركات تحد من قدرة القطاع الخاص على منافستها في المجالات التي تعمل فيها. والوجه الآخر لهذا التناقض يكمن في أنّ عدداً من شركات القطاع الخاص السودانية ومنشآته لديها ارتباطات سياسية Politically connected تمنحها الكثير من الامتيازات التي لا تتوفر لغيرها. ومثال على ذلك، أنّ بعض المسؤولين الحكوميين لديهم منشآت خاصة أو أنهم شركاء فيها وملاك لنسبة من أسهمها، هذه المنشآت تتفوق على مؤسسات القطاع العام من حيث الإمكانيات وجودة الخدمات التي تقدمها، وتنافس مؤسسات القطاع الخاص الأخرى منافسة غير متكافئة بفضل الامتيازات التي تحصل عليها نتيجة هذا الارتباط السياسي.

وحسب تقرير ممارسة الأعمال Doing Business جاء ترتيب السودان في «تصنيف سهولة ممارسة الأعمال التجارية Ease of doing business ranking في مرتبة متأخرة (171 من 190 دولة)، وقد ذكر التقرير أنّ جميع التغييرات التنظيمية لا تسهل على رواد الأعمال أن ينشئوا أعمالهم. ففي 2018/2019 أدخل 26 اقتصاداً 31 إصلاحاً أدت إلى إعاقة الكفاءة في هذه الدول، بعض التغييرات كانت مقايضة واعية conscious trade-off. ففي السودان لم تصادق الغالبية في المجلس الوطني على التعديلات المؤقتة لقانون الشركات؛ ولذلك أثار الخلل في الأحكام سلباً على أداء السودان في ما يتعلق بمؤشرات الحصول على الائتمان وحماية صغار المستثمرين وحل حالات التعسر المالي. ومن الصعوبات التي يواجهها القطاع الخاص زيادة التكاليف التنظيمية Regulatory costs، خاصة في الدول التي ينتشر فيها الفساد الإداري. وفي ما يتعلق بحصول القطاع الخاص على الكهرباء، فإنّ موثوقية إمداد الطاقة في السودان قليلة جداً لعدم توفر البيانات حول عدد مرات انقطاع التيار الكهربائي ومدة انقطاعه، فهناك مؤشرات لقياس ذلك، مثل مؤشر متوسط مدة الانقطاع في النظام. وفي ما يتعلق بالحصول على الائتمان، أضعف السودان إمكانية الحصول على الائتمان بإلغاء الأحكام التي تمنح الأولوية لمطالبات الدائنين المضمونين داخل إجراءات الإفلاس وتوفير إجراءات إعادة التنظيم. وبالنسبة لحل مشكلة الإعسار Resolving insolvency فقد جعلها السودان أكثر صعوبة من خلال تردي المعاملات أثناء إجراءات الإعسار وإضعاف حقوق الدائنين⁸.

لسودانيين أو أجانب أو للقطاع الخاص أو العام أو غير ذلك من الخصائص التي يتم على أساسها التمييز. كما نص القانون على ضرورة العمل بنظام النافذة الواحدة لتسهيل الإجراءات. بالإضافة إلى إعفاء واردات المشاريع الاستثمارية الاستراتيجية - من التجهيزات الرأسمالية - من الضريبة على القيمة المضافة والجمارك وفق القائمة المعتمدة من الجهاز القومي للاستثمار. مع الحصول على ضمانات وتسهيلات الاستثمار بعدم تأمين أو حجز أو مصادرة أو الاستيلاء على أصول وعقارات المشروع كلها أو بعضها، «إلا للمنفعة العامة» ومقابل تعويض عادل وفوري. وغير ذلك من الضمانات المتعلقة بتحويل الأرباح وبيع الأصول وعدم فرض الرسوم وحماية المشروعات... الخ

بعد قيام ثورة ديسمبر والتي أسقطت حكم نظام الانقاذ، صدرت مسودة قانون سمي (بقانون الاستثمار لسنة 2021)، وبموجبه ألغي قانون الاستثمار القومي لسنة 2013 وجميع قوانين الاستثمار الولائية. والهدف من هذا القانون تعزيز وتنمية البيئة الاستثمارية لجذب الاستثمار (على المستوى المحلي والإقليمي والعالمية) بما ينسجم مع أهداف وأولويات الخطة الاقتصادية والتنمية للقطاع الخاص بما يساهم في تحقيق التنمية المستدامة والمتوازنة. وقد منح القانون العديد من الإعفاءات الضريبية والجمركية على واردات المشروع من السلع الرأسمالية وضمان تحويل الأرباح بالإضافة إلى الضمانات القانونية في عدم مصادرة أو تأمين المشروع... الخ.

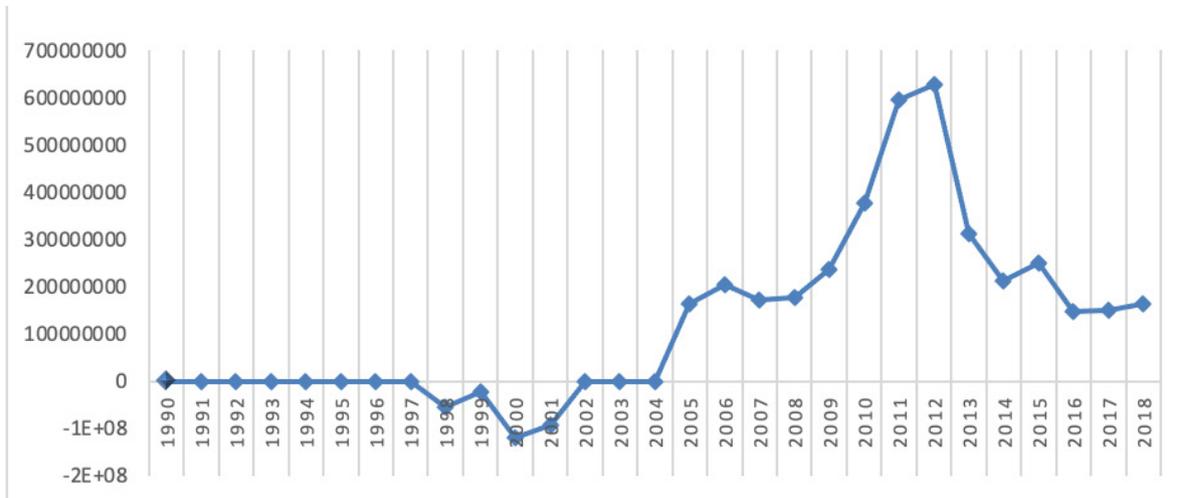
على الرغم من محاولات الإصلاح المتكررة لقوانين الاستثمار ومحاولات الحكومات من خلالها تهيئة بيئة الأعمال التجارية إلا أنّ هناك عدداً من التحديات الماثلة أمام المستثمرين والقطاع الخاص المحلي والأجنبي في السودان، وتمثل مصدراً للتناقض بين خطاب الحكومة - تجاه الأعمال التجارية - منذ تبنيها لسياسة التحرير الكامل للاقتصاد، والذي يعني ضمناً سيادة القطاع الخاص على النشاط الاقتصادي في بيئة حرة وملائمة للأعمال. فالمظهر الأول من مظاهر هذا التناقض هو الشركات الحكومية المملوكة للدولة ممثلة في عدد من الشركات التابعة للوزارات المختلفة، بالإضافة للشركات التابعة للقوات المسلحة وجهاز الأمن والقوات النظامية الأخرى، والتي يبلغ عددها مجتمعة حوالي 650 شركة حكومية. هذه الشركات غير خاضعة للرقابة

ثالثاً: حساب رأس المال والإطار التنظيمي للأعمال التجارية في السودان

من الرسم يتضح أنّ بيانات حساب رأس المال في السودان غير متوفرة خلال الفترة 1990 - 1997 وأيضاً خلال 2002 - 2004. بعد العام 1997 - 2004 نلاحظ أنّ صافي هذا الحساب سلبي، ما يعني أنّ البلد كان مستورداً لرأس المال خلال هذه الفترة وهي الفترة التي شهدت التنقيب عن البترول واكتشافه وبداية التصدير. وبعد العام 2004 تحسّن حساب رأس المال مدفوعاً بعائدات تصدير البترول وارتفاع أسعاره عالمياً، ومعظم الاستثمار الأجنبي العامل في السودان خلال هذه الفترة كان في قطاع النفط والصناعات المرتبطة به، وقد شهدت هذه الفترة استقراراً اقتصادياً ملحوظاً بالإضافة إلى الاستقرار السياسي «النسبي» بعد توقيع اتفاقية السلام الشامل في 2005. وفي ما يتعلق بالإطار التنظيمي للأعمال استمر العمل بسياسات التحرير الاقتصادي المتبناة منذ فبراير 1992، والتنسيق مع صندوق النقد الدولي لاستعادة عضوية السودان في الصندوق وبالتالي إجراء المزيد من الإصلاحات بغرض جذب الاستثمار الأجنبي وتهيئة بيئة الأعمال.

تسعى الدول التي تعاني من شح في تمويل الاستثمارات ذاتياً إلى تهيئة البيئة الاقتصادية المستقرة والأمنة والمحفزة لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر وغير المباشر؛ لذلك عملت العديد من الدول على تبني سياسات التحرير الاقتصادي ومن ضمنها تحرير حساب رأس المال للسماح بحرية وحركة رؤوس الأموال من وإلى الدولة لضمان التكامل الاقتصادي والانفتاح على العالم الخارجي. «ويتكون حساب رأس المال من التدفقات الرسمية والتدفقات الخاصة والتي تشمل على (الاستثمار الأجنبي المباشر، واستثمارات الحافظة - وتشمل المعاملات في السندات وأدوات الدين في السوق المالية وغيرها) - بالإضافة للاستثمارات الأخرى وتشمل الائتمانات التجارية قصيرة وطويلة الأجل والقروض والعملة والودائع وحسابات أخرى مستحقة الدفع»⁹.

رسم بياني رقم (2): صافي حساب رأس المال (ميزان المدفوعات، بالقيمة الحالية للدولار الأمريكي) في السودان



المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي: مؤشرات التنمية العالمية²⁷

رابعاً: الخطط الإنمائية للدولة ومساءلة قطاع الأعمال التجارية في السودان

أحكام القانون - ومن ذلك «البند 1: يعدد المستثمر مرتباً مخالفاً لأحكام هذا القانون، إذا أخل بأحكام المواد (24 و27 و28 والمتعلقة بإقامة المشروع وفقاً لضوابط وإجراءات منح الترخيص، وشروط استمرارية التمتع بالترخيص، وواجبات المستثمر بتنفيذ المشروع وفقاً للعقد المبرم، على التوالي) - وأيضاً «البند 2: مع عدم الاخلال بأي عقوبة يكون منصوصاً عليها في أي قانون آخر، يجوز للجهاز بناءً على توصية من الوزير المختص في حالة ارتكاب المستثمر أيّاً من المخالفات المنصوص عليها في البند 1، وفقاً لحجم المخالفة وظروف ارتكابها ومدى الأضرار التي تصيب الاقتصاد القومي»، لذلك عدد من الجزاءات، ابتداءً بالإلذار، وتخفيض الميزات الممنوحة أو الحرمان منها وإلغائها كلياً، وانتهاءً بإلغاء التراخيص واسترداد الأرض. مع ضمان حق التظلم والتقاضي العادل. وقد ألغى هذا القانون بموجب مسودة القانون الأولى «مشروع قانون الاستثمار لسنة 2020»، فما الجديد الذي حملته هذا القانون بشأن مساءلة قطاع الأعمال التجارية؟ جاء في الباب الثامن من هذه المسودة والمختص بالجرائم والعقوبات: «يعتبر مرتكباً جريمة كل من يقوم بالأفعال الآتية: أ - يتعدى على الأراضي الاستثمارية. يعاقب بالسجن مدة لا تتجاوز عشر سنوات وبالغرامة التي تحددها المحكمة، وفي حالة العودة يعاقب بالسجن مدة لا تتجاوز خمس عشرة سنة. ب - يدلي بمعلومات كاذبة ومضللة أو يستخدم أساليب غير مشروعة يترتب عليها الحصول على أي منفعة له أو لأي شخص آخر يعاقب بالسجن مدة لا تتجاوز خمس سنوات وبالغرامة التي تحددها المحكمة. ج - يخالف قوانين الدولة بما يهدد أمنها وسلامتها أو يضر إضراراً بليغاً بالاقتصاد القومي، يعاقب بالسجن مدة لا تتجاوز خمس سنوات أو بالغرامة التي تحددها المحكمة أو بالعقوبتين معاً». هذه هي النصوص التي تناولت المساءلة وما يترتب على مخالفة القوانين، لكنها لم تتناول الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان والتقارير غير المالية للأعمال.

وقد ورد ضمن تحليل استعراض سياسة الاستثمار الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية أن «السودان قد بذل جهوداً - تضمنت الموافقة على خطط إنمائية وطنية وقوانين جديدة - من أجل تنويع اقتصاده واجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر إلى قطاعات جديدة. غير أنه يتعين عليه القيام بالمزيد من أجل بناء بيئة أعمال شفافة ويمكن التنبؤ بها. وقد وضع السودان موضع التنفيذ إطاراً للاستثمار يتسم

للقطاع الخاص دور مهم في النشاط الاقتصادي وتحريك عجلة التنمية لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والرفاه الاجتماعي. لكن هنالك حدوداً على ممارسة القطاع الخاص للنشاط الاقتصادي، وذلك عندما تنشأ تكاليف اجتماعية من هذا النشاط، وهي ما يُعرف في الاقتصاد بالآثار الخارجية Externalities. وعندما تكون هذه الآثار سلبية على المجتمع؛ بمعنى أن التكاليف الاجتماعية لنشاط قطاع الأعمال أصبحت أعلى من المنافع الاجتماعية، تتدخل الدولة في هذه الحالة بالقواعد والضوابط الحاكمة والمنظمة لعمل القطاع الخاص، لإعادة التوازن، وكذلك لتحديد دوره ومساهمته في تحقيق الأهداف التنموية للبلد وتنميته المستدامة. ويتطلب هذا الأمر وضوح التشريعات والسياسات المتعلقة بالمساءلة لقطاع الأعمال. وبهذا «يستلزم تعزيز التزامات القطاع الخاص نحو تحقيق غايات التنمية المستدامة مقارنة مبنية على ركيزتين: الأولى: تنطوي على سياسات «عدم إلحاق الضرر»، حيث يُتوقع أن يقوم الفاعلون في القطاع الخاص باعتماد تدابير تمنع انتهاك أي من حقوق الطرف الثالث طوال مدة أعمالهم، مع ضمان تحميل المسؤولية والمساءلة. أما الركيزة الثانية: فتعتمد على إنتاج القيمة المضافة والمساهمة الفاعلة باتجاه تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وهذا يفترض الوفاء بالالتزامات الأساسية بموجب القوانين الوطنية، بما في ذلك الإطار التنظيمي الضريبي وتعزيز الأهداف الجماعية مثل البحث والتطوير والتقدم التكنولوجي والتحول الرقمي». وهذا يطرح السؤال التالي:

هل هناك قوانين وطنية تتناول مساءلة الشركات في السودان؟

بالنسبة للسودان، فإن هنالك عدداً من قوانين الاستثمار التي سنت لتنظيم بيئة الأعمال فيه ولجذب المزيد من الاستثمارات المحلية والأجنبية، من بينها قانون تشجيع الاستثمار القومي لسنة 2013. وقد اشتمل هذا القانون على العديد من الضمانات والتسهيلات والحماية للمستثمرين، لكن لم ترد فيه لفظة «المساءلة» بالنص، لكن في الفصل الثامن منه وهو فصل مختص بالأحكام العامة وردت العديد من النصوص المتعلقة بمخالفة

البيئة الاستثمارية في البلاد. وحسب التحليل الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية 2015 لم يصادق السودان على الصكوك القانونية الدولية الرئيسية لمكافحة الفساد، وإطارها القانوني الوطني غير مكتمل. وقد وقع السودان على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتاريخ 14 يناير/ كانون الثاني 2005، ولكن لم يصادق عليها. ولم يدخل السودان طرفاً في اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع ومكافحة الفساد. يتسم الإطار القانوني الوطني لمكافحة الفساد بأنه مجزأ ولا يشمل كل الجرائم. وفي حين أن القانون الجنائي لسنة 1991 يجرم الرشوة، سواء المعروضة أو المتلقاة، من موظفي الخدمة المدنية، فإن العقوبة لهذه الجريمة غير كافية. صدر قانون عام 1989 بشأن مكافحة التراء الحرام، وهو يشجع الإبلاغ عن المخالفين، بيد أن الأطراف الثالثة لا تحظى بالحماية. وتشير وزارة العدل إلى إمكانية تصنيف مزاعم المبلغ عن المخالفين على أنها قذف وتشهير إذا لم تثبت صحتها¹². بناء على ذلك فإنه لا توجد قوانين وطنية واضحة وقوية تتناول مساءلة قطاع الأعمال في ما يتعلق بمكافحة الفساد، وبالتالي يتطلب هذا الأمر إعادة النظر وصياغة نصوص قانونية واضحة وملزمة للقطاعين الخاص والعام للمساهمة في تهيئة البيئة الاستثمارية في السودان.

بشيء من الانفتاح. إلا أن تطبيق هذه القوانين يعيقه في الغالب غياب التشريعات المساعدة وعدم كفاية القدرات المؤسسية وضعف التنسيق بين المستويات المختلفة في الحكومة. ينطبق هذا على الأنظمة المتعلقة بالاستثمار الأجنبي المباشر والبيئة والمنافسة.

هل يفرض قانون حقوق الإنسان الوطني أية متطلبات على قطاع الأعمال في السودان؟ وما هي؟

«قام تقرير الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة المعني بحقوق الإنسان والأعمال التجارية في عام 2011 بمراجعة قانون الشركات في 39 سلطة قضائية بما في ذلك الجزائر والمغرب والسودان والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة، وأشار إلى نمطين بارزين: النمط الأول: هو عدم وضوح قانون الشركات في ما يتعلق بما يُطلب من الشركات أو مدراءها أو موظفيها القيام به بشأن حقوق الإنسان، وفي بعض الحالات، هناك عدم وضوح في ما يتعلق بما يُسمح لهم القيام به. النمط الآخر: هو التنسيق المحدود بين الجهات المنظمة للشركات، من جهة، والوكالات الحكومية المسؤولة عن تنفيذ التزامات حقوق الإنسان، من جهة أخرى. ونتيجة لذلك، تفتقر الشركات ومديروها وموظفوها في معظم الحالات التي تمت دراستها إلى التوجيه الفعال حول أفضل السبل لضمان أو الإشراف على احترام الشركات لحقوق الإنسان»¹⁰. وهذا الأمر ينطبق على قطاع الأعمال وحقوق الإنسان في السودان.

بالنسبة لمكافحة الفساد، ينظر المجتمع الدولي إلى السودان كأحدى الدول التي ينتشر فيها الفساد بشكل كبير، وتشير جميع البيانات والتقارير القطرية المتاحة إلى أشكال الفساد المستمرة والواسعة والمتفشية. على سبيل المثال، صنّف السودان من بين أكثر دول العالم فساداً في عام 2011. فحسب مؤشر مدركات الفساد Corruption Perceptions Index الصادر عن منظمة الشفافية الدولية، جاء ترتيب السودان (177 من 183 دولة) بدرجة 1.6 على مقياس 0 (فاسد للغاية) إلى 10 (نظيف للغاية)¹¹. وهو ترتيب متأخر جداً، ويعتبر من العوائق الأساسية في طريق إنشاء المشروعات ودخول الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى السودان؛ لذلك يتطلب هذا الأمر من حكومة الثورة والحكومات التي تليها بذل المزيد من الجهد لمكافحة الفساد لتهيئة

تفتقر الشركات ومديروها وموظفوها في معظم الحالات التي تمت دراستها إلى التوجيه الفعال حول أفضل السبل لضمان أو الإشراف على احترام الشركات لحقوق الإنسان»²⁸. وهذا الأمر ينطبق على قطاع الأعمال وحقوق الإنسان في السودان.

يشير الدستور المؤقت لسنة 2005 في عدة بنود إلى ضرورة حماية البيئة عموماً، ولا سيما في صناعة النفط. وتكون مهمة حماية البيئة ضمن الصلاحيات المشتركة للحكومة الاتحادية وحكومات الولايات مع السماح لها بسن التشريعات اللازمة لذلك، وتكون وزارة البيئة والتنمية العمرانية على المستوى المؤسسي الاتحادي مسؤولة عن وضع السياسات، ويكون المجلس الأعلى للبيئة والموارد الطبيعية مسؤولاً عن التنسيق مع الولايات. أما على المستوى الولائي فقد أنشئت المجالس المحلية لحماية البيئة، وأي مشروع قد تترتب عليه عواقب بيئية ينبغي أن يخضع لدراسة جدوى بيئية، وقد سنت الدولة قانون عام 2001 لحماية البيئة، لكن لا توجد تشريعات ثانوية تحدد نوع المشاريع التي قد يكون لها تأثير سلبي على البيئة؛ لذلك ينبغي وضع معايير مفصلة للمشاريع الخاضعة لتقييم الأثر البيئي، بالإضافة إلى بناء قدرات لجان الرصد والتقييم¹³، لضمان فعالية إنفاذ القانون وضمان سلامة البيئة والمجتمع. وفي ما يتعلق بتدابير الشفافية مطلوب من قطاع الأعمال الالتزام بالنصوص الواردة في قوانين الاستثمار، وأداء ما عليها من واجبات ومسؤوليات.

خامساً: قطاع الأعمال المحلي: الخصائص وطبيعة التفاعل مع الاستثمار الأجنبي المباشر

يتسم القطاع الخاص في السودان بالتنوع، بما في ذلك قاعدة تقليدية من القطاعات المرتبطة بالأنشطة الزراعية، وعدد متزايد من الشركات التي تلبى الاحتياجات والطلب المحلي المتزايد على مجموعة واسعة من السلع والخدمات. في الوقت نفسه، توسعت أنشطة الأعمال غير الرسمية في مختلف المراكز الحضرية في البلاد، وتشكل الآن شريحة كبيرة من أنشطة القطاع الخاص. يتألف القطاع الخاص الرسمي إلى حد كبير من الشركات الصغيرة، منظمة كشركات خاصة محدودة (ونسبتها 60%)، وشركات الأفراد (37%) موزعة على مجموعة واسعة من القطاعات، العديد من هذه الشركات مملوكة للعائلات. وفي تعداد عام 2008، كانت 8% فقط من الشركات العاملة في قطاع

التصنيع عبارة عن شركات، و2% مملوكة للدولة. و3% فقط منها مدرجة في سوق الخرطوم للأوراق المالية. وتعمل غالبية المشاريع الصغيرة والمتوسطة في مجالات الزراعة والتصنيع والتجارة والتمويل، بالإضافة إلى الشركات التجارية في البناء والنقل والخدمات المهنية. بينما يعمل عدد قليل من المنشآت والتكتلات الكبيرة في مجالات التجارة والزراعة والمعالجة الصناعية والزراعية¹⁴. وحسب المسح الذي أجراه البنك الدولي في الفترة من سبتمبر 2014 – فبراير 2015 عن الشركات والمشاريع الخاصة «Enterprise Surveys» لحوالي 662 منشأة أو شركة في ولاية الخرطوم، 74% منها في مدينة الخرطوم والبقية موزعة بين مدينتي بحري وأم درمان. وبالنسبة لحجم المنشآت حوالي 56% منها شركات صغيرة (5 – 19 عاملاً)، و37% شركات متوسطة (20 – 99 عاملاً)، و7% منها شركات كبيرة (أكثر من 100 عامل). وتعمل هذه الشركات في عدد من القطاعات، حيث يعمل حوالي 41% منها في قطاع البيع بالجملة Wholesale sector و21% في البيع بالتجزئة، و24% في مجال الخدمات الأخرى، و13% في مجال التصنيع¹⁵. لذلك، فإنّ من الخصائص الأساسية المميزة للقطاع الخاص المحلي أنّ معظم الشركات والاستثمارات تتركز وتعمل في قطاع الخدمات، والقطاع الصناعي، خاصة النفط والتعدين والذي تتركز فيه الاستثمارات الأجنبية، ونسبة قليلة تعمل في الزراعة؛ ربما بسبب النزاعات حول ملكية الأراضي والظروف الطبيعية وتقلبات الأسعار العالمية للمنتجات وغير ذلك. و«تتمركز الاستثمارات جغرافياً في ولاية الخرطوم وذلك بسبب توفر البنية التحتية والخدمات العامة التي يتطلبها الاستثمار، هذا أحد المظاهر السالبة لواقع الاستثمار في السودان والذي لا يتماشى مع خطط الدولة نحو التنمية المتوازنة»¹⁶. إنّ تركيز غالبية مؤسسات القطاع الخاص والاستثمارات الأجنبية في الخرطوم وبعض المدن الكبرى سيحد من مساهمته وقدرته على تحقيق أهداف التنمية المستدامة والمتوازنة، وبالتالي يجب إعادة النظر في التوزيع الجغرافي والقطاعي للاستثمارات.

وفي ما يتعلق بطبيعة العلاقة بين مؤسسات الأعمال المحلية والاستثمار الأجنبي المباشر، فإنّ التفاعلات قليلة بين الاثنين؛ وذلك بسبب أنّ الاستثمار الأجنبي يعمل في القطاعات التي تحتاج إلى رؤوس أموال ضخمة وتقنيات عالية الدقة لا يمتلكها قطاع الأعمال المحلي، مثل قطاع النفط والصناعات المرتبطة به، ومن

خاصة بعد اكتشاف وتصدير النفط وما أعقبه من استقرار اقتصادي، وسياسي بعد توقيع اتفاقية السلام الشامل في 2005 بين الحكومة والحركة الشعبية لتحرير السودان. كما هو واضح من الرسم البياني رقم 1 أن صافي تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي قد اتجهت نحو الزيادة بعد تصدير النفط وارتفاع أسعاره عالمياً وانخفضت بعد انفصال جنوب السودان في يوليو 2011. الرسم البياني رقم 3 أدناه يبين أن إجمالي تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر - حسب إحصاءات مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية - قبل عام 1998 كان يقل عن 100 مليون دولار في السنة، لكنه بلغ 2.6 بليون دولار في عام 2006، لم يتفوق على السودان في منطقة شمال إفريقيا سوى مصر من حيث حجم تدفق رؤوس الأموال (ونيجيريا وجنوب أفريقيا على مستوى القارة). واعتباراً من 2011 صمد رأس مال الاستثمار الأجنبي المباشر الداخل في السودان عند 24 بليوناً، محتلاً رابع أعلى مركز في شمال أفريقيا بعد مصر والمغرب وتونس، والسادس على مستوى القارة).

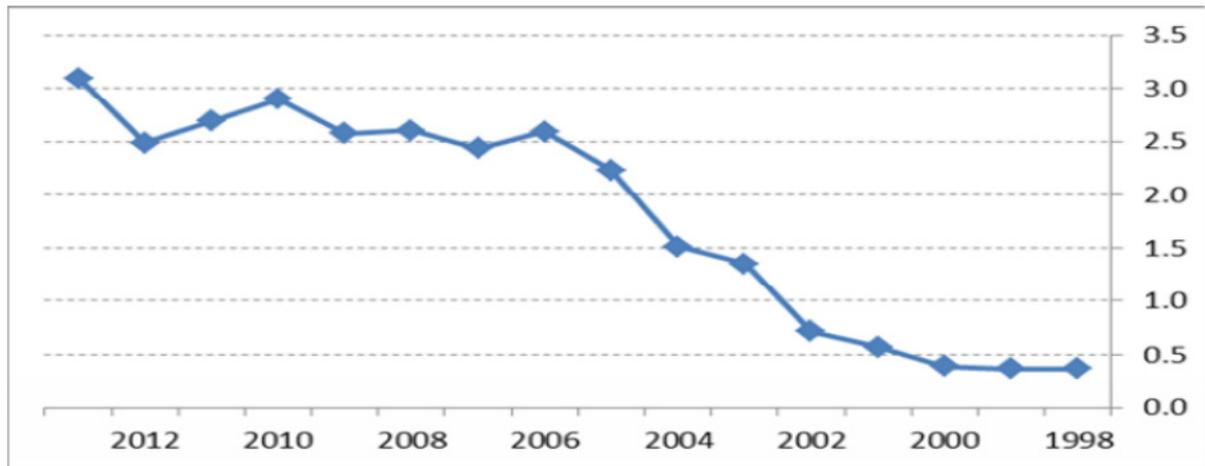
والنسبة الأكبر من جملة هذه الاستثمارات كانت في القطاع الصناعي (قطاع النفط والتعدين)، حيث «زاد عدد المشروعات الاستثمارية المصدقة من حوالي 288 مشروعاً في عام 2000 إلى 859 مشروعاً في 2009.

ناحية أخرى ظل القطاع الخاص السوداني خارج منظومة الشراكات الدولية لما يقارب الثلاثة عقود؛ بسبب العقوبات الاقتصادية التي فرضتها الولايات المتحدة الأمريكية على السودان ووضعه ضمن قائمة الدول الراحية للإرهاب، وبموجب هذه العقوبات تم تجميد أصول السودان المالية ومنعت الشركات الأمريكية والأفراد الأمريكيين من تصدير التكنولوجيا الأمريكية للسودان أو الاستثمار فيه، كما ألزمت المؤسسات المالية والدول الصديقة لأمريكا بعدم التعامل مع السودان، هذا الأمر أثر على طبيعة التفاعل بين المستثمرين المحليين والأجانب، وقللت من فرص القطاع المحلي في عقد شراكات أو تعاون مع المستثمرين الأجانب. لكن في يناير 2017 أعلن البيت الأبيض رفعاً جزئياً لبعض العقوبات الاقتصادية المفروضة على السودان، مع إبقائه على قائمة الدول الراحية للإرهاب.

سادساً: تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في السودان

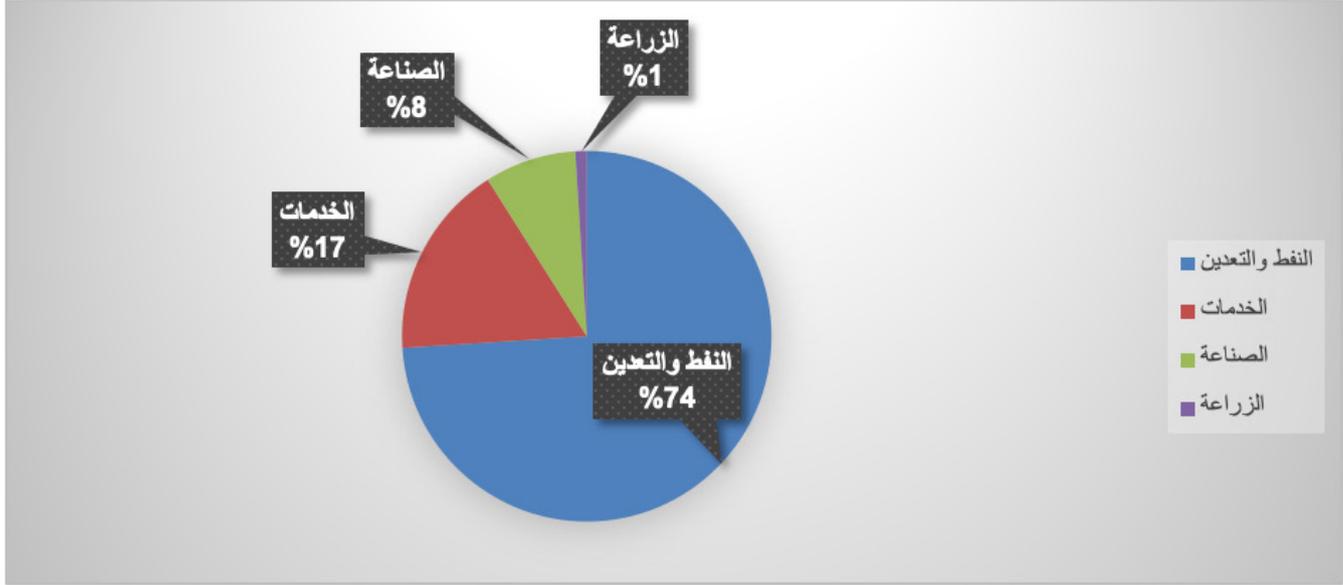
زاد عدد مشروعات القطاع الخاص بشقيه المحلي والأجنبي، بعد تطبيق سياسة التحرير الاقتصادي في السودان في مطلع التسعينيات من القرن الماضي،

رسم بياني رقم (2): صافي حساب رأس المال (ميزان المدفوعات، بالقيمة الحالية للدولار الأمريكي) في السودان



المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي: مؤشرات التنمية العالمية²⁹

رسم بياني رقم (4): التوزيع القطاعي للاستثمار الأجنبي المباشر في السودان



المصدر: التقارير السنوية لبنك السودان المركزي

للاستثمارات في النقل/خطوط الأنابيب، و2% (0.447) لعمليات التكرير «refining»¹⁸. ويعود حجم الاستثمارات الكبير في قطاع النفط والتعدين للتنافس بين الشركات والدول للحصول على حقوق التنقيب واستخراج البترول، نسبة لاحتياجات النفط التي اكتشفت في السودان، وبالتالي للسيطرة على موارد الطاقة وربحيتها عالمياً. ويعود إنخفاض الاستثمارات الأجنبية المباشرة في السودان في القطاع الزراعي لبعض التعقيدات المرتبطة بالنزاعات حول ملكية الأراضي وإجراءات الحصول عليها، وأحياناً لضعف البنية التحتية التي تعصّب وصول المنتجات إلى أسواق الاستهلاك والتصدير، بالإضافة إلى تعدد الرسوم والجبائيات بين الولايات المختلفة، ما يساهم في زيادة تكاليف الإنتاج، وأخيراً خوف المستثمرين من تقلبات الظروف الطبيعية في مناطق الزراعة المروية. وبالتالي فإن قطاع الخدمات قد حاز النسبة الأكبر من الاستثمار الأجنبي المباشر بعد قطاع النفط، لسهولة الاستثمار في هذا القطاع وسهولة الإجراءات الخاصة، كما أنّ عائداته سريعة وشبه مضمونة. كذلك حازت الصناعة على المرتبة الثالثة بعد النفط والخدمات؛ لارتباط هذا القطاع بصناعة النفط

وبلغ إجمالي عدد المشروعات الاستثمارية المصدقة خلال هذه الفترة 2009-2000 حوالي 21314 مشروعاً، يتصدرها القطاع الصناعي بحوالي 10317 مشروعاً، يليه القطاع الخدمي بحوالي 9924 مشروعاً، ويأتي القطاع الزراعي في المؤخرة بحوالي 1083 مشروعاً¹⁷.

الرسم 4 أعلاه يبيّن أنّ 74% من جملة الاستثمار الأجنبي المباشر يتركز في قطاع النفط والتعدين، و17% في الخدمات، و8% في الصناعة و1% في القطاع الزراعي. «وحسب بيانات وزارة الاستثمار فإن جملة الاستثمارات الأجنبية قد بلغت حوالي 28.457 بليون دولار خلال الفترة 2000 - 2010، معظمها كان في قطاع النفط والتعدين حوالي 21.05 بليون دولار (منها فقط حوالي 88.1 مليون دولار في التعدين، معظمها في تعدين الذهب). أما الاستثمار في قطاعات الخدمات والصناعة والزراعة، فكان 4.799 بلايين دولار، و2.221 بليون دولار، و0.405 بليون دولار على التوالي. وقد وجهت النسبة الأكبر من الاستثمارات في قطاع البترول إلى الاستكشاف exploration والتي شكلت حوالي 83% (17.32 بليون دولار)، والمتبقي 15% (3.2 بلايين دولار)

النفط كمصدر رئيس لتمويل الموازنة والتجارة الخارجية. فبعد انفصال جنوب السودان في يونيو 2011 وفقدان البترول، تدهور الوضع الاقتصادي بشكل كبير ومستمر في السودان، وإلى الآن، حيث انخفضت قيمة الجنيه مقابل العملات الأجنبية حتى بلغ مائتي جنيه مقابل الدولار الواحد في أغسطس 2020، إضافة إلى ارتفاع معدلات التضخم وغير ذلك من أشكال التدهور وعدم الاستقرار، وبالتالي فإن جذور هذه الأزمات تعود في جزء منها إلى الاعتماد على مورد واحد وعدم تنويع الاستثمارات في الاقتصاد السوداني

سابعاً: القطاع الخاص والخدمات العامة في السودان: التعليم والصحة نموذجاً

يعتبر تقديم الخدمات الاجتماعية - الصحية والتعليمية - للمواطنين من الأدوار المهمة التي تضطلع بها الدولة في العصر الحديث، بناء على العقد الاجتماعي بين الحكومة والمواطنين مقابل التمثيل السياسي والإداري والضرائب التي يدفعها المواطنون، وبالتالي فإن هذه الخدمات من الحقوق الأساسية. وفي الفترة الأخيرة نشط القطاع الخاص في تقديم مثل هذه الخدمات في عدد من الدول من بينها السودان، خاصة بعد تبني

والمشتقات البترولية بالإضافة إلى الصناعات التحويلية التي لا تحتاج تقنيات معقدة، مثل الصناعات الغذائية والغزل والنسيج والصناعات البلاستيكية وصناعة الجلود وغيرها.

يعتبر عدم توفر البيانات عن الاستثمار الأجنبي المباشر أو عدم دقتها، من المشاكل التي تواجه الدراسات المتعلقة بالاستثمار الأجنبي المباشر في السودان، لكن معظم هذه الاستثمارات هي استثمارات جديدة ومركزة بشكل كبير في قطاع النفط والتعدين ومعظمها في ولاية الخرطوم؛ نسبة لتوفر البنية التحتية والخدمات الأساسية، مع وجود هذه الشركات في مناطق إنتاج البترول والتعدين في الولايات الأخرى من السودان. ومن وجهة نظر التنمية المستدامة فإن مثل هذه الاستثمارات قد لا تضيف قيمة كبيرة للقطاعات المرتبطة بالتنمية المستدامة، ما لم يتم استخدام عائدات وريوع الموارد غير المتجددة في تنويع الاقتصاد وتنمية وتطوير القطاعات الأخرى في الاقتصاد مثل الزراعة والصناعة وتحسين جودة الخدمات، خاصة الصحة والتعليم، وهو الأمر الذي لم يحدث في السودان. فعائدات النفط والتعدين قابلة للنفاذ عبر الزمن لمحدودية احتياطياتها، وعدم استقرار أسعارها عالمياً، إضافة إلى الأضرار البيئية التي تنجم عن الأنشطة المرتبطة بها، وبالتالي فإن الاعتماد عليها يعرض الاقتصاد والمجتمع إلى العديد من المخاطر الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وقد واجه السودان وما زال يواجه مسألة الاعتماد على

رسم بياني رقم (5): عدد المدارس الحكومية والخاصة (مرحلة الأساس) في السودان خلال الفترة 2009 - 2017



المصدر: التقارير السنوية لبنك السودان المركزي

الطلاب المسجلين في المدارس الخاصة بصورة نسبية وطفيفة مقارنة مع المدارس الحكومية التي تستوعب النسبة الأكبر من الملتحقين بالمدارس. أما بخصوص الفترة ما بعد 2017 فلا تتوفر إحصاءات من المصادر الرسمية.

الرسم 7 يبيّن تزايد مساهمة القطاع الخاص في التعليم، حيث استمرت أعداد المدارس الثانوية في التزايد بصورة نسبية، غالبيتها مدارس محلية، أي مملوكة للسودانيين، مع وجود بعض المدارس الأجنبية في نطاق محدود من العاصمة الخرطوم، لكن يظل عدد المدارس الحكومية هو الأكبر في السودان.

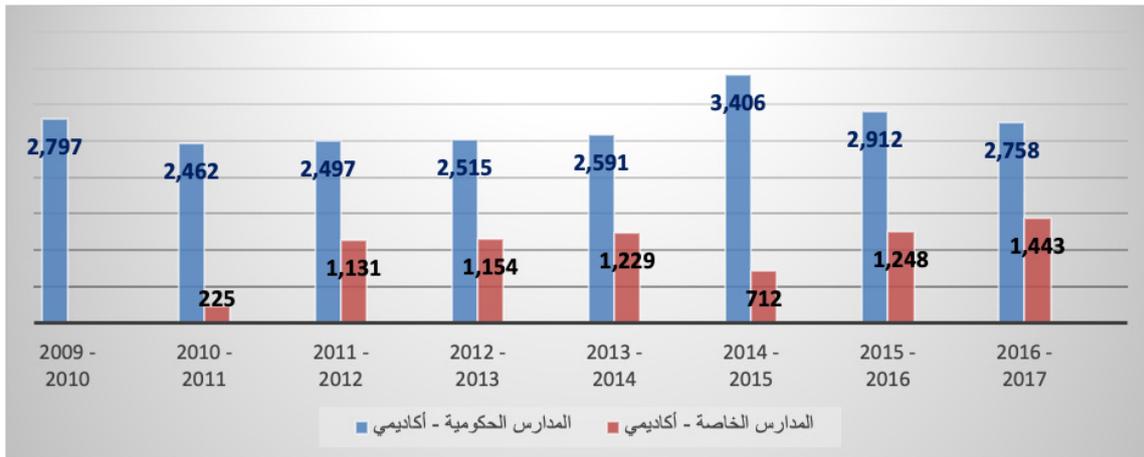
وبالنسبة للتعليم العالي في السودان فقد شهد موجة من التوسع مع ما عرف «بثورة التعليم العالي» إبتداء من ديسمبر 1989، والتي هدفت إلى زيادة عدد الجامعات والكليات الجامعية غير الحكومية في مختلف ولايات السودان وزيادة أعداد الطلاب المقبولين للدراسة فيها؛ لإتاحة الفرصة لأكبر عدد من الطلاب للالتحاق بالتعليم العالي. في ما يأتي رصد لأعداد الطلاب المقبولين بالجامعات الحكومية والجامعات الأهلية أو الخاصة خلال الفترة 2009 - 2017

الرسم 8 يبيّن أن أعداد الطلاب المقبولين في الجامعات

سياسة التحرير الاقتصادي، وهناك من يشجع مثل هذه الخطوة باعتبارها ضرورية لتقديم خدمات بجودة مرتفعة، وهناك من يرى فيها «تسليعاً للخدمات» Commoditization وتخلياً للدولة عن واجباتها ومسؤولياتها. في السودان ارتفع عدد المدارس والجامعات الخاصة وازداد عدد الطلاب الذين يرتادونها، فهناك من يرى أن جودة الخدمات التي تقدمها المؤسسات التعليمية الخاصة، أفضل مقارنة مع تلك التي تقدمها المدارس الحكومية، لكن لا يزال عدد المدارس والجامعات الحكومية وعدد مرتاديهما من الطلاب أكبر من عدد المدارس والجامعات الخاصة؛ ويرجع ذلك إلى ارتفاع تكاليف الدراسة في هذه المؤسسات مقارنة مع مستوى الدخل والمعيشة لغالبية الأسر في السودان.

الرسم البياني 7 يوضح الزيادة المستمرة في أعداد المدارس الخاصة في مرحلة الأساس في السودان خلال الفترة أعلاه، إلى أن وصلت 2878 مدرسة في العام الدراسي 2016/2017، ونلاحظ أن عدد المدارس الخاصة منخفض مقارنة مع المدارس الحكومية؛ للأسباب المذكورة أعلاه (ارتفاع التكاليف)، وتتركز غالبية المدارس الخاصة في الخرطوم وبعض المدن الكبرى في السودان، بسبب الكثافة السكانية العالية والتمدد وتنوع مصادر الدخل والإرث التعليمي - Education leg-acy للأسر. وبنفس القدر استمرت الزيادة في أعداد

رسم بياني رقم (7): عدد المدارس الحكومية والخاصة في المرحلة الثانوية



المصدر: التقارير السنوية لبنك السودان المركزي

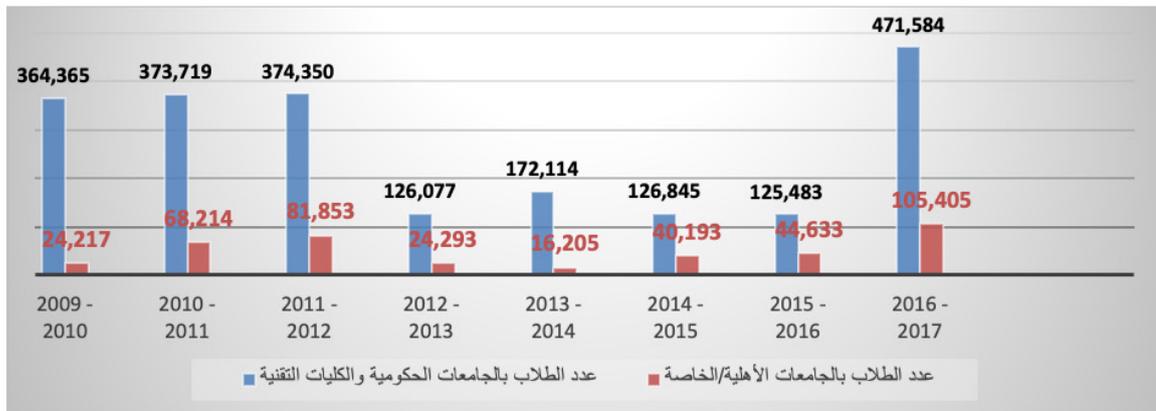
فقد تعهدت الحكومة الانتقالية برئاسة رئيس الوزراء عبد الله حمدوك بمجانية التعليم. وهناك بعض الشراكات بين حكومة السودان وبعض المنظمات الإقليمية والدولية - (مثل: المشاريع المشتركة مع منظمة اليونسيف، وبرنامج الغذاء العالمي، ومنظمة اليونسكو، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والاتحاد الأوروبي، بالإضافة إلى البنك الإسلامي للتنمية ومنظمة الدعوة الإسلامية، والصندوق السعودي للتنمية وغير ذلك من المؤسسات الإقليمية) - لدعم التعليم «الأساسي» في السودان، وقدمت العديد منها المساعدات الفنية والمالية لحكومة السودان لدعم التعليم خاصة في المناطق المتأثرة بالحروب والنزاعات المسلحة¹⁹.

وفي ما يتعلق بالقطاع الصحي في السودان، تنشط الحكومة السودانية في تقديم الخدمات الصحية من خلال المستشفيات العامة والمراكز الصحية في مختلف مناطق السودان، خاصة المدن الكبرى، لكن في العادة يتذمر الناس من مستوى الخدمات التي تقدمها هذه المستشفيات؛ نسبة للضغط الكبير عليها مع ضعف الطاقة الاستيعابية وقلّة عدد الأطباء والكوادر الصحية مقارنة مع أعداد المرضى وطالبي الخدمات. فحسب البيانات الواردة عن وزارة الصحة الاتحادية للعام 2018،

والكليات الخاصة قد اتجه نحو الزيادة حتى تجاوز المائة ألف طالب في العام الدراسي 2017، وهذا على مستوى البكالوريوس فقط، وبالتالي يوضح هذا الأمر المساهمة الفاعلة للقطاع الخاص في تقديم الخدمات التعليمية في السودان.

معظم الاستثمارات في مجال التعليم سواء على مستوى المدارس أو الجامعات والكليات الجامعية هي عبارة عن ملكية خاصة لقطاع الأعمال السوداني، ولا توجد استثمارات أجنبية مباشرة بصورة كبيرة في مجال التعليم في السودان. لذلك فإن الحكومة قد أفسحت المجال للقطاع الخاص لتقديم هذه الخدمات، من دون أن تترك المجال بشكل كامل، أي بدون خصصة للتعليم سواء الأساس أو الثانوي أو التعليم العالي. وعلى مستوى الشراكات فقد وضعت الحكومة عبء تمويل الفصولين الثاني والثالث من ميزانية المدارس (تسيير المدرسة وتغطية النفقات الجارية مثل الصيانة والخدمات اليومية ووجبة الإفطار وغيرها) على المواطنين، من خلال ما عرف في السودان «بالجهد الشعبي»، وهو أن يقوم أولياء أمور التلاميذ والمجالس التربوية بدفع رسوم ونفقات إضافية لتمويل هذه البنود، وهذا الأمر في المدارس الحكومية، وبالتالي فإن الحكومة بذلك تقوم بدفع الأجور والرواتب فقط للمعلمين والعاملين في المدرسة. الآن وبعد ثورة ديسمبر 2018 في السودان،

رسم بياني رقم (8): أعداد طلاب البكالوريوس المقبولين في الجامعات والمعاهد الحكومية والخاصة في السودان



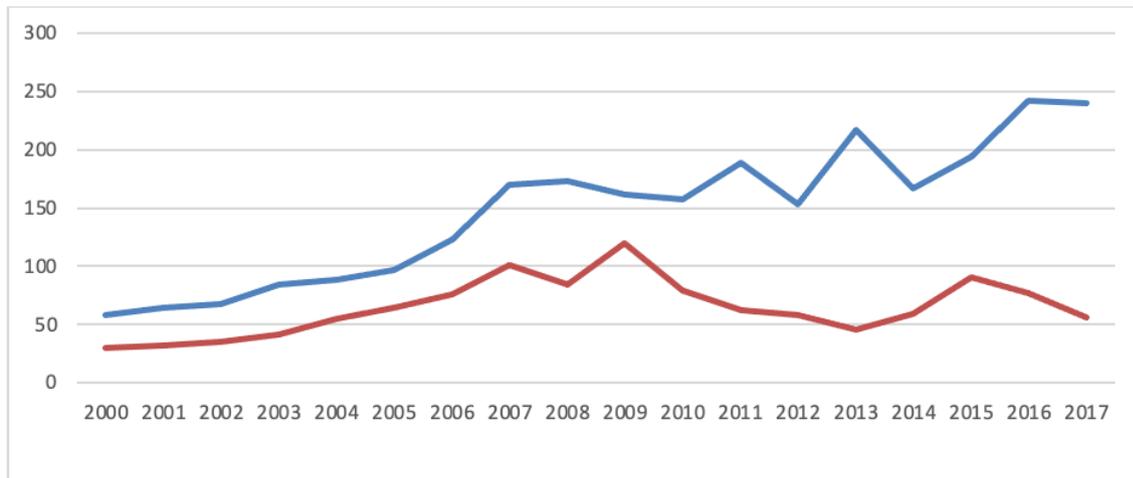
المصدر: التقارير السنوية لبنك السودان المركزي

لم يتجاوز عدد المستشفيات الحكومية الكبيرة في كل السودان حوالي 623 مستشفى، وعدد المراكز الصحية حوالي 2641 مركزاً صحياً، و2685 وحدة صحية أساسية، وعدد الأسرة حوالي 71 سريراً لكل مائة ألف من السكان²⁰. ووفقاً للبيانات الصادرة عن البنك الدولي لم يتجاوز الإنفاق الحكومي على الصحة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي الـ 2% في السودان طيلة العقد الماضي، باستثناء العام 2009 حيث بلغ 2.6%. ومع تزايد أعداد السكان وتركزهم في المدن تردت الخدمات الصحية في القطاع العام، وأفسح هذا الأمر المجال لدخول القطاع الخاص لتقديم خدمات صحية بجودة عالية تختلف عن تلك التي يقدمها القطاع العام. «وحسب التقرير الإحصائي الصحي السنوي للعام 2007، يتم تصنيف الخدمات الصحية الخاصة حسب الأنواع الآتية: (المستشفيات والمراكز الخاصة، العيادات التخصصية، عيادات الأطباء العاميين، عيادات الأسنان، وحدات الأشعة السينية، والصيدليات، وعيادات ومتاجر الأدوية البيطرية)»²¹. وتقدم هذه المؤسسات خدمات صحية بمستوى جودة أعلى من الذي تقدمه المؤسسات الصحية العمومية، وبالتالي تجد إقبالاً كبيراً من طالبي هذه الخدمات.

يبين الرسم أن نصيب الفرد من الإنفاق الصحي الخاص المحلي²² أعلى من نصيبه من الإنفاق الحكومي المحلي

على الصحة، خلال الفترة 2000 – 2017؛ وذلك لقلة نصيب الخدمات الصحية من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة مع القطاعات الأخرى، مثل الأمن والدفاع. ولم تتجاوز نسبة الإنفاق الحكومي على الصحة الـ 18% من الإنفاق الحكومي العام، وذلك في عام 2015. وبالتالي فإن هذا الأمر يوضح أن للقطاع الخاص دوراً رائداً في تقديم الخدمات الصحية في السودان؛ نسبة للإمكانات الكبيرة التي يتمتع بها هذا القطاع، والرسم البياني يوضح أن نصيب الفرد من الإنفاق الخاص على الخدمات الصحية قد نما نمواً مستمراً؛ متناسباً مع نمو القطاع الخاص في السودان، حيث يتمتع الموظفون والعاملون في القطاع الخاص بتأمين طبي في أفضل المراكز والمستشفيات الخاصة. لكن يظل أمر التركيز أو التوزيع الجغرافي ضمن نطاق محدود للخدمات الصحية في القطاعين العام والخاص أحد الأمور التي تحتاج إلى إعادة النظر، حيث تتركز في العاصمة وبعض المدن الكبرى في السودان؛ وبالتالي يهاجر معظم الناس الذين يحتاجون لتلقي الرعاية الطبية إلى العاصمة، ما يشير إلى أن هنالك فرصاً استثمارية يمكن أن يغتنمها القطاع الخاص ويقدم الخدمات الصحية بجودة عالية في ولايات السودان المختلفة، ليزيد من أرباحه ويساهم في ترقية الخدمات الصحية وتحقيق أهداف التنمية المستدامة ذات الصلة.

رسم بياني رقم (9): نصيب الفرد من الإنفاق الحكومي على الصحة والإنفاق الخاص على الصحة في السودان



المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي: مؤشرات التنمية الدولية

تقييم نقدي للإطار التشريعي الوطني: «قانون تشجيع الاستثمار القومي لسنة 2013»

يهدف هذا القسم إلى تقديم مراجعة نقدية لقانون تشجيع الاستثمار لسنة 2013 في السودان، من وجهة نظر المساءلة لقطاع الأعمال التجارية، والتقدم الذي أحرز في هذا الصدد، وهل تضمن هذا القانون نصوصاً قانونية واضحة وصريحة تناولت مساءلة القطاع الخاص في ما يتعلق بمكافحة الفساد، والقوانين البيئية، والالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان، والمسؤولية المجتمعية. بالإضافة إلى تقييم هذا الإطار التشريعي للاستثمار من وجهة نظر التنمية المستدامة. وبناء على ذلك ما هي العواقب التي تترتب على إخلال القطاع الخاص بنود هذا القانون؟ وهل هنالك أي جهات أو أطراف ساهمت في دفع عجلة التغييرات القانونية؟ وهل تهتم المقاربة المعتمدة باعتبارات المساءلة؟ بالإضافة إلى تقديم مقترحات لمقاربة أفضل لبناء إطار لمساءلة قطاع الأعمال في السودان؟

يعتبر الدور الذي يقوم به قطاع الأعمال - المحلي والأجنبي - مهماً وجوهرياً على مستوى الاقتصاد والمجتمع، للمساهمة في تحقيق الأهداف الاقتصادية الكلية، مثل زيادة الإنتاج ورفع مستوى الإنتاجية، وبالتالي النمو الاقتصادي والتشغيل، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي بصورة عامة. ومن المؤكد أن القطاع الخاص يسعى إلى تعظيم أرباحه وتقليل التكاليف إلى أدنى مستوى من خلال استخدامه للموارد الطبيعية والبشرية في عمليات الإنتاج، وفي بعض الأحيان تنتج عن ممارسته للنشاط الاقتصادي الآثار الخارجية السلبية على المجتمع والبيئة؛ ما يتطلب تدخل الدولة بالقوانين والسياسات المنظمة لعمله ولعلاقات الإنتاج، من أجل تصحيح هذه الاختلالات، ولجعل إطار مساءلة قطاع الأعمال قوياً وفعالاً وقادراً على المحافظة لإلزام القطاع الخاص المحلي والأجنبي بهذه السياسات للقيام بمسؤولياته وواجباته مع المحافظة على حقوقه في العمل والتطور ضمن إطار تشريعي محفز وبيئة مهية للأعمال، ولتعزيز دوره في تحقيق النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة، والتي تعني صراحة المحافظة على حقوق الأجيال الحالية والقادمة في التمتع بمواردها وعيش حياة كريمة وآمنة عبر الزمن.

وبالنسبة للتعهدات من قبل قطاع الأعمال للمساهمة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة في السودان، فقد أكد الاتحاد العام لأصحاب العمل السوداني ممثلاً للقطاع الخاص - في ورشة عمل «الشراكات ودمج مبادئ الاتفاق العالمي وأهداف التنمية المستدامة» - اهتمامه بقضايا المسؤولية المجتمعية في الأرياف والحضر والمشاركة في الدفع بقضايا التنمية المستدامة وتحقيق الاستقرار للمجتمعات، ووفقاً لمركز المعلومات والبحوث والتدريب بأصحاب العمل، قد أسست «شبكة الاتفاق العالمي بالسودان»²³ في العام 2008 وهي تضم عدداً من الشركات الرائدة في تنمية الاقتصاد، لحفز الشركات ومنظمات المجتمع المدني، وذلك إقراراً بمبدأ المشاركة والمسؤولية المجتمعية. وقد ساهم الاتحاد بإنشاء قرية عدوة بولاية جنوب دارفور لإعادة توطين الأهالي الفارين من الحرب، وتزويدها بمركز صحي، ومصادر للمياه وتوفير الآليات الزراعية. بالإضافة إلى دعم التعليم، والجامعات والمعاهد العليا ودعم المؤتمرات. عدا عن ذلك، لا توجد خطة عمل واضحة ومنشورة من قبل اتحاد عام أصحاب العمل السوداني للمساهمة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، لكن توجد بعض المبادرات الفردية من قبل بعض شركات القطاع الخاص في إطار مسؤوليتها الاجتماعية. لذا يحتاج هذا الأمر إلى إعادة نظر من قبل أصحاب العمل لتنظيم وتفعيل دور قطاع الأعمال في الاقتصاد والمساهمة في تحقيق قيمة مضافة للمجتمع. ولا تتوفر أي بيانات عن مبادرات بين القطاعين العام والخاص «بصورة مشتركة» للمساهمة في خلق الوظائف أو تقليل الفجوات بين الأجور والمساواة بين الجنسين والتحولت المناخية والبحث والتطوير.



في بعض الأحيان تنتج عن ممارسة القطاع الخاص للنشاط الاقتصادي الآثار الخارجية السلبية على المجتمع والبيئة؛ ما يتطلب تدخل الدولة بالقوانين والسياسات المنظمة لعمله ولعلاقات الإنتاج.

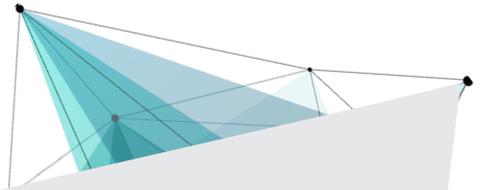
وفي الاقتصادات التي تتمكن من تهيئة مناخ جيد للاستثمار في ظل استقرار سياسي واقتصادي مستدام، ينشط قطاع الأعمال ويتوسع في مجالات الإنتاج المختلفة والخدمات، وتزيد تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى داخل الدولة. «وفي كثير من الأحيان، يتم ربط خلق البيئة التمكينية/ البيئة المهيأة للاستثمار، بتقليص دور الدولة - في النشاط الاقتصادي - والتي نظراً لالتزاماتها الاقتصادية الدولية، ما فتئت تتخلى بشكل متزايد عن الأدوات التي تحتاج إليها من أجل تحفيز الروابط الدينامية الإيجابية بين الاستثمارات والتنمية المستدامة. لكن، غالباً ما ترددت الدول في تصميم إطار للمساءلة بموجب أطر تشريعية محلية توضح توقعاتها من قطاع الأعمال وتضع آليات لمحاسبة المخالفين، ما أسفر عن زيادة حالات إفلات الشركات من العقاب على الممارسات السيئة وانتهاكات حقوق الإنسان. إضافة إلى ذلك، ونظراً لتصنيف الدول العربية عادة «اقتصادات هشة» فهي غالباً ما تنصح بالتعويض عن المخاطر التي يواجهها المستثمرون في مثل هذه السياقات من خلال «تعزيز أطر الاستثمار» وعادة ما تكون هذه هي الكلمات المفتاحية لدعوة البلدان للالتزام بإطار قانوني وطني ودولي (يتكون من المعاهدات الدولية) التي تتبع ما يعتبر «معايير عالية لحماية المستثمرين»، بما في ذلك ضمانات للمستثمرين، وهي: توفير تعويض عادل ومنصف في حال المصادر، وتأمين معاملة عادلة ومنصفة للاستثمارات الأجنبية، ضمان تحويل الأموال، والحق في إعادة توطين الأرباح وتصفية الاستثمارات، أو الوصول إلى تسوية دولية للنزاعات الاستثمارية. بيد أن هذا النوع من الإطار القانوني لا ينظر عادة في القضايا المتعلقة بمسؤولية ومساءلة الشركات والمستثمرين، وفي كثير من الحالات، يفرض قيوداً على المساحة التنظيمية والأدوات الحكومية اللازمة لمساءلة مؤسسات الأعمال»²⁴.

بالنسبة للإطار التشريعي ومساءلة قطاع الأعمال في السودان، سنّ عدد من القوانين والتشريعات لتشجيع الاستثمار ولتنظيم وتهيئة البيئة الاستثمارية وتوضيح واجبات ومسؤوليات المستثمرين الأجانب والمحليين والامتيازات التي يحصلون عليها والعقوبات التي قد تترتب على مخالفتهم هذه القوانين. آخر هذه القوانين هو «قانون تشجيع الاستثمار القومي لسنة 2013»، والذي ألغى بموجبه «قانون تشجيع الاستثمار لسنة

1999»، «على أن تظل جميع اللوائح والأوامر والقرارات والتراخيص والمزايا والضمانات والإعفاءات، التي صدرت والإجراءات التي اتخذت، بموجب أحكام القانون المذكور سارية إلى أن تلغى أو تعدل بموجب أحكام هذا القانون. وقد هدف هذا القانون إلى تشجيع الاستثمار في المشاريع التي تحقق أهداف الاستراتيجية القومية وخطط التنمية والمبادرات الاستثمارية من قبل القطاع الخاص السوداني، وغير السوداني، والقطاع التعاوني، والمختلط، والعام، وإعادة التأهيل، والتوسع في المشاريع الاستثمارية»²⁵. فما الذي حمله هذا القانون - «قانون تشجيع الاستثمار القومي لسنة 2013 - في ما يخص بمساءلة مؤسسات الأعمال التجارية؟

تمت صياغة هذا القانون في ظروف اقتصادية بالغة التعقيد، وذلك بعد انفصال جنوب السودان في يوليو من العام 2011، حيث تدهور الوضع الاقتصادي في السودان - كما تم توضيحه في القسم الأول - وبالتالي كان الشغل الشاغل للحكومة آنذاك هو «تشجيع الاستثمار» واستقطاب أكبر قدر من الاستثمارات الأجنبية لتساهم في سد الفجوة التي خلفها انفصال الجنوب وفقدان الحكومة موردها الرئيس «النفط»؛ لذلك هدف هذا القانون إلى تقديم الضمانات والتسهيلات للمستثمرين. ويلاحظ أنه في جميع النصوص الواردة في قانون تشجيع الاستثمار القومي لسنة 2013 لم ترد لفظة «المساءلة»، لكن ورد في الفصل الثامن - وهو فصل مختص بالأحكام العامة ويشمل الضمانات والتسهيلات الممنوحة للمستثمرين - بعض النصوص المتعلقة بمخالفة أحكام القانون، وتبين هذه النصوص العقوبات والجزاءات التي تترتب على المخالفة. وتدرج هذه العقوبات من الإنذار إلى تخفيض الميزات الممنوحة أو الحرمان منها أو إلغائها كلياً أو جزئياً أو إلغاء الترخيص، أو نزع الأرض مع التعويض العادل، مع منح المستثمر حق التظلم واللجوء إلى المحكمة المختصة. فقط هذه هي الجزئيات المتعلقة بالمساءلة أو «مخالفة أحكام القانون» ولا يوجد مزيد من التفصيل حول مساءلة قطاع الأعمال بشأن مكافحة الفساد، والقضايا البيئية، وانتهاكات حقوق الإنسان أو اللاتزامات نحو الأهداف الإنمائية للألفية Millennium development goals MDGs باعتبار أن أهداف التنمية المستدامة SDGs لم تتم صياغتها وإعلانها في ذلك الوقت «2013». وهذه أول جوانب القصور والمآخذ على هذا القانون، أي عدم

وضوح إطار مساءلة قطاع الأعمال في السودان، حيث تركز الاهتمام فقط على تشجيع وجذب الاستثمار الأجنبي المباشر، للحصول على موارد ومصادر للإنتاج لتعويض شح الموارد الذي خلفه فقدان الدولة للنفط بعد انفصال جنوب السودان، وبالتالي فإن محتوى هذا التغيير من منظور التنمية المستدامة لا يخدم تحقيق هذه الأهداف بشكل مباشر؛ لعدم إحتوائه بصورة تفصيلية لنصوص ملزمة لقطاع الأعمال للمساهمة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، الحد الأدنى منها ما يتعلق بالمحافظة على البيئة والموارد الطبيعية والمسؤولية الاجتماعية التي لم يشر إليها هذا القانون. وعلى الرغم من تصنيف هذا القانون على أنه أكثر انفتاحاً من قوانين الاستثمار التي تمت صياغتها في الفترات السابقة، وأنه يتواءم مع سياسة التحرير الاقتصادي التي انتهجها السودان منذ عام 1992، إلا أن هناك بعض مواطن الضعف، كما ورد في تقرير مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، أنها «مواطن ضعف مؤسسية وتنظيمية» تؤثر على تنفيذ التشريعات الخاصة بالاستثمار. فغالباً ما يفترق الإطار التنظيمي للوضوح والتفاصيل العملية اللازمة. وعادة ما تكون التشريعات الثانوية مفقودة، لا سيما ما يتعلق بحماية



عدم وضوح إطار مساءلة قطاع الأعمال في السودان، حيث تركز الاهتمام فقط على تشجيع وجذب الاستثمار الأجنبي المباشر، للحصول على موارد ومصادر للإنتاج لتعويض شح الموارد الذي خلفه فقدان الدولة للنفط بعد انفصال جنوب السودان، وبالتالي محتوى هذا التغيير من منظور التنمية المستدامة لا يخدم تحقيق هذه الأهداف بشكل مباشر؛ لعدم إحتوائه بصورة تفصيلية لنصوص ملزمة لقطاع الأعمال للمساهمة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، الحد الأدنى منها ما يتعلق بالمحافظة على البيئة والموارد الطبيعية والمسؤولية الاجتماعية التي لم يشر إليها هذا القانون.

البيئة وأنظمة التنافس، حيث نلاحظ عدم وجود تفاصيل كافية تتعلق بمساءلة قطاع الأعمال إذا تعدى على البيئة بالتلويث وغير ذلك من الانتهاكات، ولا يوجد توضيح لحدود هذا التعدي أو العقوبات التي تترتب على ذلك، وما هي الكيفية التي سيتم من خلالها إصلاح هذا الخلل وتعويض «الطرف الثالث» أو المجتمع، وما هي آليات التعويض، وهل ستكون آليات تعويض بصورة مباشرة، على سبيل المثال تعويض نقدي، أو غير مباشرة من خلال فرض ضرائب على قطاع الأعمال ومن ثم تعود هذه الضرائب إلى المجتمع في شكل خدمات صحية وتعليمية وبنية تحتية وما إلى ذلك. وعلى المستوى المؤسسي هناك عدة هيئات نصت التشريعات في هذا القانون على تأسيسها إلا بعضها لم يتأسس في حين يعمل بعضها الآخر بصفة جزئية. لا سيما ما يتعلق بالعمالة والتنافس ومكافحة الفساد، ويعود ذلك بصفة أساسية إلى نقص الموارد. وعندما تنشأ المؤسسات غالباً ما تكون ولايتها مفرطة في اتساعها، مع تقاطع الصلاحيات وتداخلها بين المركز والولايات التي تنشأ فيها الاستثمارات، ويؤثر هذا الأمر على قطاع الأعمال ويضعف مؤسسات الدولة في متابعة ومراقبة هذه الأعمال وبالتالي مساءلة القطاع الخاص في ظل عدم وجود نصوص واضحة تحدد المعايير التي يتم على أساسها مساءلة قطاع الأعمال.

قام السودان بمراجعة وإلغاء قانون تشجيع الاستثمار لعام 1999 تعديل عام 2000، وأصدر قانون تشجيع الاستثمار لعام 2013، والذي جرت الإشارة إليه، ولا يوجد أي فرق جوهري بين القانونين في ما يتعلق بمساءلة قطاع الأعمال والاستثمار الأجنبي المباشر، وكل الأحكام الواردة فيهما عن مخالفة القانون والجزاءات التي تترتب على ذلك موجودة في كل منهما. لذلك ينبغي مراجعة الأمور المختصة بمساءلة قطاع الأعمال في مسودة قانون الاستثمار 2021 لتتلافى أوجه القصور في القوانين والتشريعات السابقة لتضمن نصوص قانونية ملزمة في ما يتعلق بمساءلة القطاع الخاص في السودان.

وبناء على سياسة التحرير الاقتصادي التي انتهجتها الحكومة منذ التسعينيات، وسعيها المستمر لتشجيع الاستثمار وتهيئة الظروف الملائمة لذلك، ومن خلال تنسيقها مع عدد من المؤسسات المالية الدولية وأخذ توصياتها في الاعتبار بتعزيز دور ومشاركة القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي، أنشأت وزارة المالية والتخطيط

مقترحات لمقاربة أفضل لقانون الاستثمار في ما يتعلق بمساءلة قطاع الأعمال

الاقتصادي في السودان وحدة للشراكة بين القطاع العام والخاص وفق القرار الجمهوري الذي اصدره مجلس الوزراء الخاص بإعادة هيكلة وزارة المالية والتخطيط الاقتصادي. وتتبع هذه الوحدة لوكالة التخطيط الاقتصادي بوزارة المالية، بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 463 تاريخ 23/نوفمبر/2014. والهدف من ذلك إشراك القطاع الخاص في تنفيذ المشاريع الاقتصادية ضمن إطار السياسات التي تضعها الحكومة والمشاريع التي تحددها، لكن إلى الآن لم يتم تنفيذ مشاريع شراكة بين القطاعين العام والخاص وفقاً لهذه الوحدة، ما عدا مشروع واحد هو «محطة تنقية مياه أم درمان (المنارة)»، مع وجود عدد من المشاريع المقترحة في مجالات الزراعة والثروة الحيوانية والصناعات التحويلية والتعدين والمياه والكهرباء وتصنيع وتوريد مستودعات الغاز. عليه فإن الحكومة تحتاج إلى بذل المزيد من الجهود لهيئة البيئة الاستثمارية وبيئة الأعمال لتفعيل مشاركة القطاع الخاص في تمويل وإنشاء المشاريع التنموية.

ومن بين التحديات التي تواجه القطاع الخاص وقانون تشجيع الاستثمار أو أي قوانين يتم صياغتها في المستقبل، ما يعرف «بالشركات الرمادية» أو الشركات التابعة للمؤسسات الحكومية المدنية والعسكرية، وهي شركات ذات نفوذ غير محدود وتنافس القطاع الخاص منافسة غير متكافئة في القطاعات التي تعمل فيها هذه الشركات وتقوم بمزاحمته بفضل الامتيازات الممنوحة لها باعتبارها مرتبطة ارتباطاً مباشراً بالسلطة وصانعي القرار، وهي لا تخضع لسلطة المراجع العامة للدولة. وبحسب وزارة المالية، فإن عدد الشركات الحكومية يفوق 600 شركة، من بينها 200 شركة تتبع للقطاع العسكري. ولتكون قوانين الاستثمار أكثر فعالية وضماناً لمساءلة شركات قطاع الأعمال المحلية والأجنبية، ينبغي تسوية هذا الأمر لهيئة البيئة الاستثمارية لتكون أكثر أماناً وعدالة لرفع درجة المنافسة بين الشركات.

1. إشراك أصحاب المصلحة Stakeholders عند مناقشة وصياغة قوانين الاستثمار، ليكون القانون خادماً حقيقة لبيئة الأعمال الاستثمارية، وملزماً لها، بناء على ما تضمنه من حقوق وواجبات قد توافقوا عليها.
2. أن تكون النصوص القانونية المتعلقة بالمساءلة واضحة ومفصلة ومعززة بالتشريعات واللوائح التي تبين حدود ممارسات القطاع الخاص للنشاط الاقتصادي، لمنع حدوث الانتهاكات لحقوق الإنسان، والتعدي على البيئة ومواردها والمجتمع المحيط، وحالات الفساد والسلوك الإجرامي.
3. أن يحتوي القانون على الآليات والوسائل التي يتم من خلالها تقييم النشاط الاقتصادي للأعمال التجارية، وعلى سبل الإنصاف ورد الحقوق في حالة حدوث انتهاكات على «الطرف الثالث» أو المجتمع.
4. أن يشمل القانون معايير للشفافية المطلوبة من الشركات، خاصة تلك المعنية بقطاعات حيوية للتنمية المستدامة، ووضع الأولويات والبرامج المهمة ليتم استصحابها في خطة الشركات للمسؤولية الاجتماعية.
5. إلزام الشركات والمنشآت التجارية بضرورة وضع قواعد للسلوك ومدونات مرجعية للعاملين بها لتكون عقد ملزم على المستوى الفردي لاحترام حقوق الإنسان والمحافظة على البيئة وحمايتها، مع تحمل الشركات المسؤولية الكلية وفقاً للشروط التي منحت لها بموجب الترخيص والسماح بمزاولة الأعمال.
6. وضع المعايير الخاصة بتقييم الأثر البيئي للمشروعات وبناء قدرات لجان الرصد والتقييم للمساهمة بفاعلية في حماية البيئة واستدامة الموارد للأجيال القادمة بغرض تحقيق العدالة.
7. تعزيز التعاون على المستويين الوطني والدولي مع الجهات الفاعلة ذات الصلة بموضوعات مساءلة الحكومة للقطاع الخاص لبناء إطار قوي وفعال لمساءلة قطاع الأعمال.

أن تكون النصوص القانونية المتعلقة بالمساءلة واضحة ومفصلة ومعززة بالتشريعات واللوائح التي تبين حدود ممارسات القطاع الخاص للنشاط الاقتصادي، لمنع حدوث الانتهاكات لحقوق الإنسان، والتعدي على البيئة ومواردها والمجتمع المحيط، وحالات الفساد والسلوك الإجرامي.

مقترحات على المستوى الكلي لتهيئة المناخ وجذب الاستثمار

1. ضرورة الإسراع في تحقيق السلام والاستقرار السياسي في مناطق الحروب والنزاعات، لتهيئة البيئة الاستثمارية ودخول هذه المناطق في دائرة الإنتاج للمساهمة في زيادة النمو وبدء أحداث التنمية المتوازنة، مع الاهتمام بالبنيات التحتية والخدمات المساعدة لقطاع الإنتاج.
2. العمل على تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي وتبني السياسات المؤدية لذلك، مثل الإصلاحات الضرورية المتعلقة بالدعم وأسعار الصرف، لتخفيض عجز الموازنة وإيجاد بدائل مناسبة لتغطية هذا العجز بدلاً من الاستدانة من البنك المركزي، وتقليل معدلات التضخم لتهيئة الاقتصاد للاستقرار التدريجي.
3. توفير المناخ الملائم لعمل القطاع الخاص المحلي والأجنبي وتشجيعه على الاستثمار في القطاعات التي تخلق قيمة مضافة ومردوداً عالياً للاقتصاد، مع ضرورة تطوير المناطق الحرة لتفعيل التجارة الحدودية لتبادل السلع والخدمات لتجنب التهريب أو تقييده.
4. في ما يخص الأراضي الاستثمارية، ينبغي توضيح وتسوية أوضاع الملكية، حتى لا تكون الأرض موضعاً للنزاع عند قيام المشاريع عليها سواء من قبل الاستثمار المحلي أو الأجنبي المباشر.
5. تطوير الحوار بين القطاعين العام والخاص بصورة مؤسسة لتكوين شراكة فاعلة في إنشاء وتمويل المشاريع التنموية، مع حث القطاع الخاص المحلي لتطوير شراكات مع الاستثمار الأجنبي المباشر، للاستفادة من خبراته والتقنيات التي يمتلكها وتحييد أثر المزاخمة المحتمل.
6. ضرورة التنسيق بين الجهات المختلفة في الدولة – ذات الصلة بالاستثمار – لمنع حدوث أي تضارب في الاختصاصات أو الصلاحيات المخولة لكل جهة، مع ضرورة التمييز بين اختصاصي تنظيم الاستثمار وتشجيع الاستثمار.
7. تسوية أوضاع الشركات الحكومية لتحديد أثرها السلبي على القطاع الخاص، لتكون المنافسة عادلة بين شركات قطاع الأعمال.

تطوير الحوار بين القطاعين العام والخاص بصورة مؤسسة لتكوين شراكة فاعلة في إنشاء وتمويل المشاريع التنموية، مع حث القطاع الخاص المحلي لتطوير شراكات مع الاستثمار الأجنبي المباشر، للاستفادة من خبراته والتقنيات التي يمتلكها وتحييد أثر المزاخمة المحتمل.



- 1 حازم الببلاوي، دور الدولة في الاقتصاد، القاهرة، (دار الشروق 1997)، ص 7.
- 2 مصطفى محمد عبد الله، «صناعة النفط في السودان»، المصرفي، مجلة مصرفية واقتصادية ربع سنوية تصدرها الإدارة العامة للسياسات والبحوث والإحصاء بنك السودان المركزي، العدد الستون (يونيو 2011)، ص 29.
- 3 وبعد إضافة مبالغ مديونية البنك المركزي والبالغة 127 مليار جنيه (والتي لم يتم إظهارها في الموازنات السابقة) يكون العجز الفعلي التقديري لموازنة 2019 حوالي 174 مليار جنيه؛ أي نحو 12% من الناتج المحلي الإجمالي.
- 4 التقرير السنوي الثامن والخمسون (2018)، بنك السودان المركزي، ص (4).
- 5 عبد الله علي أحمد، «الصادرات الصناعية السودانية في ظل سياسات التحرير، خلال الفترة 1992 – 2007»، المصرفي، مجلة مصرفية واقتصادية ربع سنوية تصدرها الإدارة العامة للسياسات والبحوث والإحصاء بنك السودان المركزي، العدد الثاني والخمسون (يونيو 2009)، ص 11 و12.
- 6 عبد الله علي أحمد، ص 12.
- 7 أسامة النور محمد سعيد، «عوامل جذب الاستثمار الأجنبي المباشر: تجربة السودان»، المصرفي، مجلة مصرفية واقتصادية ربع سنوية تصدرها الإدارة العامة للسياسات والبحوث والإحصاء بنك السودان المركزي، العدد الثامن والأربعون (يونيو 2008)، ص 6.
- 8 & Doing business report 2020, comparing business regulation in 190 economies, World Bank Group. Pages 16, 26
See: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>.
- 9 يوسف عثمان إدريس، «تحرير حساب رأس المال المزايا والمخاطر: تجربة الدول النامية»، المصرفي، مجلة مصرفية واقتصادية ربع سنوية تصدرها الإدارة العامة للسياسات والبحوث والإحصاء بنك السودان المركزي، العدد الخامس والثلاثون (مارس 2005)، ص 3.
- 10 كندة محمدي، التنمية، الدولة، ودور قطاع الأعمال: طروحات من أجل التقدم نحو المساءلة الفعالة. ورقة غير منشورة. مارس 2020.
- 11 .Corruption and anti-corruption in Sudan, U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2012, page 2. Seen at: 29 August 2020
On: https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/342_Corruption_and_anti-corruption_in_Sudan.pdf
- 12 استعراض سياسة الاستثمار – السودان، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، 2015، ص 28 و29.
- 13 استعراض سياسة الاستثمار، ص 27.
- 14 African Development Bank Group, Sudan Country Office, Private Sector-Led Economic Diversification and Develop
ment in Sudan (2016). Page 60
- 15 .Enterprise Surveys www.enterprisesurveys.org, The World Bank
- 16 يعقوب علي جانقي، ص 1.
- 17 يعقوب علي جانقي، تحليل استراتيجي لواقع ومستقبل الاستثمار في السودان،
- 18 Hassan Ali Gadkarim, Will the Sudanese paradox continue? Insecure investment climate and substantial foreign
direct investment inflows, Sudan Report, CHR. Michelsen Institute (2012), Page 10
- 19 التقرير الوطني، تقييم متوسط الأمد للتعليم للجميع للفترة من 2000 – 2006، وزارة التعليم العام، الخرطوم، يوليو 2007، ص 62 – 65.
- 20 بنك السودان المركزي، التقرير السنوي الثامن والخمسون 2018، ص 169.
- 21 Yassir Abbas Saeed, The Potentialities of the Private Health Sector and its Role in Health Services Provision in the
.Sudan, Investment Climate and Business Environment Research Fund. Page 19
- 22 نصيب الفرد من الإنفاق الصحي الخاص المحلي، ويشمل الإنفاق على الصحة من المصادر الخاصة المحلية، ممثلة في الأموال من الأسر والشركات والمؤسسات غير الربحية. ويمكن دفع هذه النفقات إما مسبقاً للتأمين الصحي الطوعي أو دفعها مباشرة لمقدمي الرعاية الصحية.
- 23 الاتفاق العالمي إطار يسمح للمؤسسات التجارية الملزمة بمواءمة عملياتها واستراتيجياتها مع عشرة مبادئ مقبولة عالمياً في مجالات حقوق الإنسان والعمل والبيئة ومكافحة الفساد وحرية التنظيم والحق في التفاوض الجماعي والقضاء على جميع أشكال العمل بالإكراه أو الإلزام وعمالة الأطفال والقضاء على التمييز وغيرها. وباعتبار الاتفاق أكبر مبادرة عالمية لخلق حس المواطنة والمسؤولية الاجتماعية لدى الشركات.
- 24 كندة محمدي، التنمية، الدولة، ودور قطاع الأعمال: طروحات من أجل التقدم نحو المساءلة الفعالة. ورقة غير منشورة. مارس 2020.
- 25 كتيب قانون تشجيع الاستثمار القومي لسنة 2013، الفصل الثاني: تشجيع الاستثمار.
- 26 قاعدة بيانات البنك الدولي – مؤشرات التنمية الدولية، آخر تحديث: 7 يناير 2020. شوهد في 6 أغسطس 2020. في: <https://data#bank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&country=SDN>
- 27 قاعدة بيانات البنك الدولي – مؤشرات التنمية الدولية، آخر تحديث: 7 يناير 2020. شوهد في: 8 أغسطس 2020. في: <https://data#bank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&country=SDN>
- 28 سيتم التوثيق بعد التشاور.
- 29 قاعدة بيانات البنك الدولي – مؤشرات التنمية الدولية، آخر تحديث: 7 يناير 2020. شوهد في: 8 أغسطس 2020. في: <https://data#bank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&country=SDN>