



منظمة النزاهة المالية العالمية

ملخص سياسة

# تحليل تجاري: النفط والذهب

## توصيات لتعزيز النزاهة التجارية في السودان



## مقدمة

شارف السودان حاليا منتصف فترة حكمه المدني/العسكري الانتقالي البالغة 39 شهرا والتي سيتم تتويجها بتكليف الحكومة بتنظيم انتخابات ديمقراطية . ونظرا لما تتوفر عليه منظمة النزاهة العالمية (Global Financial Integrity, GFI) من خبرات طويلة في تحليل التجاوزات التجارية كتنقديم فواتير غير دقيقة أو قضايا غسل الأموال عبر التجارة ، فقد قامت بإعداد تحليل للتدفقات المالية ذات الصلة بالتجارة في السودان بهدف صياغة سياسة ممكنة التنفيذ ومبنية على الحقائق بالإضافة إلى تقديم مقترحات قانونية وتنظيمية لحكومة السودان وأصدقائها خلال الفترة الانتقالية .

إن النزاهة التجارية عبارة عن مفهوم يصف أطارا قانونيا وتنظيما للسياسة وهدفه هو تشجيع الصفقات التجارية المشروعة والتي يتم تسعيرها بشكل ملائم وشفاف والتي يحتاج لها السودان بشدة. بدون إستثمارات كافية لتجسين خدمات مصلحة الجمارك في السودان، ولتوفير مساعدات فنية فيما يخص بالتحقيقات المتعددة الجهات وإنفاذ القوانين، وتأسيس شراكات متعددة لتقييم المخاطر مع مجموعات في قطاع الاستخلاص **EXTRACTIVE SECTOR** فإن شرعية صفقات تجارة السودان الدولية سوف تستمر مشكوك في أمرها. بالإضافة لذلك، فإن تسربات مكثفة من الدخل سوف تضيق بما من شأنه أن يضر بحشد الموارد المحلية ويتبخر أي أمل لتطبيق برامج اجتماعية من شأنها أن تلبى أهداف منظمة الأمم المتحدة في 2030 ببلوغ التنمية المستدامة.

لقد قمنا بإعداد تقرير شامل، قدرنا فيه التجاوزات التجارية المتعلقة بالغش في الفواتير منذ عام 2012 مع تركيز خاص علي قطاعي النفط والذهب الهامين من منظور أن هاتين السلعتين يسيطران، ولوحدهما، علي نصف (47%) قيمة الصادرات السودانية تقريبا في عام 2017. قامت منظمة النزاهة العالمية (Global Financial Integrity, GFI) بإكمال تحليل تنظيمي وقانوني لقطاعي النفط والذهب في السودان وأعدت مقترحات السياسة العامة المتعلقة بالأجزاء الثلاثة التي تناولها البحث. هذا الإيجاز المختصر للسياسة يلخص نتائج ذلك البحث الذي تم نشره علي موقعنا منذ شهر مايو الماضي.

## النتائج

### 1. الغش في الفواتير التجارية

باستخدام بيانات من إدارة الإتجاهات الاحصائية للتجارة ( Directions of Trade Statistics ) التابعة لصندوق النقد الدولي، فإن منظمة النزاهة العالمية (Global Financial Integrity, GFI) قامت بإعداد تحليل لفجوة القيمة Value Gap للكشف عن التلاعب في الفوترة ذات الصلة بالصفقات السودانية في التجارة العالمية. فجوة القيمة هي الفرق في القيمة بين ما يعلن عنه بلدان في تبادلاتهما السلعية الثنائية. فمثلا، لو أن السودان أععلن عن صادرات قيمتها 46 مليون دولار لفرنسا في 2018 لكن أعلنت فرنسا عن واردات من السودان قيمتها 66 مليون دولار خلال نفس العام، فإن هذا التضارب الرقمي يكشف عن عدم إتساق بين أرقام البلدين وفي ذات العام. هذا الفارق، 20 مليون دولار في هذه الحالة هو ما نسميه بفجوة القيمة. فجوة القيمة هي أحد مؤشرات التلاعب والغش في الفواتير التجارية وهي تستخدم من أجل نقل أموال أو منتج ذي قيمة من بلد الي بلد آخر كما ويتم إستخدامها أيضا كوسيلة للتهرب من دفع قيمة الضرائب المضافة والرسوم الجمركية.

إكتشف تحليل القيمة المضافة الذي قامت به منظمة النزاهة العالمية (Global Financial Integrity, GFI) عن الآتي:

- من إجمالي 374 علاقة تجارية ثنائية تم فحصها ما بين السودان وسبعين (70) من شركائه التجاريين خلال الاعوام 2012- 2018، أورد السودان أن قيمتها الاجمالية بلغت 65 بليون غير أن تحريباتنا بينت فجوة في القيمة مقدارها 30,9 بليون دولار.

- هذه التقديرات لفجوة القيمة تقارب 50% من إجمالي صادرات السودان خلال تلك الفترة مع 70 من شركائه التجاريين.
- تقديرات الدخل المفقود الناجمة عن فجوة القيمة يمكن أن تصل تقديريا مبلغ 5,7 بليون دولار.
- أثيوبيا من ضمن أكبر عشرة شركاء تجاريين للسودان ولها أكبر فجوات القيمة كنسبة من من إجمالي التبادلات التجارية مع السودان خلال السنوات السبعة التي تمت دراستها بينما جاءت اليابان ضمن 6 من السنوات السبعة.

## 2. التحليل القطاعي: التجارة في النفط

بالرغم من انخفاض صادرات البترول بشكل كبير منذ انفصال جنوب السودان في عام 2011، إلا ان ظل كمصدر أساسي لتوليد النقد الاجنبي في السودان. في فترة ما قبل الانفصال فإن صادرات النفط الخام تراوحت ما بين 11-64% كل عام وأحرز السودان المركز 42 كأكبر منتج للنفط في العالم في عام 2018. باستخدام بيانات أوردتها نشرة الموجز الاحصائي للتجارة الخارجية Foreign Trade Statistical Digest الذي يصدرها بنك السودان كل 3 أشهر ومضاهاتها مع ارقام قاعدة معلومات الامم المتحدة المعروفة ب UN Comtrade database قامت منظمة النزاهة العالمية (Global Financial Integrity, GFI) باجراء تحليل فجوة التجارة Trade Gap لقطاع النفط السوداني فاكشفت فروقات مهولة بين مستويات البترول الخام المصدر بواسطة السودان وحجم الواردات التي أفصح عنها شركاء السودان التجاريين ممن استوردوا نفطا سودانيا خلال ذات الفترة.

- خلال السنوات السبع ما بين 2012-2018 فإن السودان أفصح عن تصدير 62,3 مليون برميل من النفط أما شركاء السودان التجاريين فقد كشفوا أنهم استوردوا 112,2 مليون برميل وهي فجوة تبلغ 49,9 مليون برميل وهي تمثل 80,1% من إجمالي ما أفصح عنه السودان من صادرات بترولية.
- فيما يتعلق بالقيمة فقد أفصح السودان عن صادرات تبلغ قيمتها 4,8 بليون دولار خلال السنوات السبعة المشار لها، أما الشركاء التجاريين فأفصحوا عن واردات قيمتها 8,9 بليون دولار خلال ذات الفترة وهي فجوة قيمتها 4,1 بليون دولار أي ما يعادل 85,4% من قيمة الصادرات السودانية المعلنة.
- إجمالاً، فإن هذه الفجوة في التجارة تشهد علي ضياع دخل ضخم من حكومة السودان.
- إذا افترضنا معدلا محافظا وضيئلا مقداره 12.5% وأضفنا له ضريبة الدولة المفروضة علي المؤسسات والبالغة 35% فإن الخزينة العامة تكون قد فقدت مايقارب 2 بليون دولار ما بين 2012-2018. هذا الرقم يمثل فقدا سنويا يبلغ 279,4 مليون دولار سنويا وهو يتفوق 3 مرات علي ما انفقته الدولة علي الضمان الاجتماعي في عام 2017 إذ بلغ ذلك الرقم 89,3 مليون دولار.

## 3. تحليل الضوابط التنظيمية والإطار القانوني

- اكتشفت منظمة النزاهة العالمية (Global Financial Integrity, GFI) عددا من الفراغات التنظيمية والقانونية التي تتحكم في قطاع النفط الخام في السودان، منها:
- الهيكل المعماري للضوابط التي تحكم القطاع لا يزال يعج بالمشكلات. فليس هناك تفريفا واضحا للأدوار التجارية وغير التجارية لوزارة البترول والغاز\* وسودابت وشركة البترول الوطنية. هذا في المقابل زاد من مخاطر حدوث مطبات تنظيمية.

\*من الأسماء الأخرى التي تعرف بها هذه الوزارة بالإضافة إلى وزارة البترول، وزارة الطاقة والتعدين، ووزارة البترول والغاز.

- يتسم منح التراخيص البترولية بغياب بائث للشفافية والوضوح فيما يتصل بإجراءات منح التراخيص و'عطاء امتيازات للتنقيب. هذا الامر يزيد من مخاطر التدخل السياسي وتورط اشخاص ذوي نزعات وانتماءات سياسية مكشوفة علي المستويين القومي والولائي في سلسلة إمدادات خام النفط.
- لايزال السودان يعاني من مشكلات تقديم تقارير صحيحة لحجم الصادرات. هذه عقبة تعيق فهم حجم ومستوي الدخل والخسائر الناجمة عن سوء الفوترة التجارية في القطاع فضلا عن تقديم مبادرات وسياسات لبقية مكونات الاقتصاد.
- هناك غياب تام لأي موجهات علي مستوي حاكمية مجالس إدارات المؤسسات لادارة تلك المؤسسات التي تملكها حكومة السودان. هذا الامر أثر سلبا علي إستقلالية السلطة الرقابية علي مؤسساتها.
- غياب أي نوع من الإجراءات أو القواعد للمعايير التي تخضع لها إجراءات شراء سلع من قطاع النفط الخام من شأنها إضعاف خطوط الامداد.
- إن هيكل ملكية المؤسسات التي تمتلكها حكومة السودان، وبالذات الشركات الزميلة التابعة لشركة سودابت Sudapet يظل غير واضح ومبهما مما يثير شكوكا مشروعة حول الملكية الشخصية ذات الصلة بالشخصيات السياسية النافذة ذات الانتماء السياسي المعروف.
- مثل هذه الفجوات القانونية والتنظيمية من شأنها أن تعطل النزاهة التجارية في قطاع النفط الخام في السودان وتتسبب، بالنتيجة، في ضياع مدخولات وموارد هامة وحرجة لحكومة السودان.

#### 4. تحليل قطاعي: التجارة في الذهب

بعد انفصال جنوب السودان في 2011، الذي كان يتحكم علي غالب حقول النفط في الاقليم، ألتجتهت حكومة السودان للذهب من أجل تنويع صادراتها. وبالنتيجة، قفز انتاج السودان من الذهب بما نسبته 114% مابين 2012-2017 وفي عام 2018 أصبح السودان الثاني عشر ترتيبا في قائمة أكبر منتجي الذهب في العالم باستخدام بيانات أوردتها نشرة الموجز الاحصائي للتجارة الخارجية Foreign Trade Statistical Digest الذي يصدرها بنك السودان ربع سنويا، قامت منظمة النزاهة العالمية (Global Financial Integrity, GFI) بإجراء تحليل فجوة التجارة Trade Gap. إكتشفنا أيضا فروقات ضخمة في الكميات وقيمة الذهب المصدر من السودان إلى شركائه التجاريين.

- مابين 2012-2018 أورد بنك السودان تصدير 205446 كيلو غرام من الذهب بينما أورد شركائه التجاريين واردات من الذهب السوداني بلغ حجمها 404732 كيلو غراما بفجوة بلغت 199286 كيلو غراما ( 200 طن ) وهذا يساوي 97% من حجم ما أعلنه السودان كصادرات.
- وإستبعا، يكون فإن فجوة القيمة تبلغ تقريبا 4,1 بليون دولار إذ أن بنك السودان أورد أن قيمة صادراته من الذهب بلغت 8,6 بليون دولار بينما أورد الشركاء التجاريين واردات ذهب من السودان قيمتها 12,7 بليون دولار. وتبلغ فجوة القيمة مانسبته 47,7% من اجمالي القيمة التي أعلنها السودان لصادراته.

في الترتيب أن فجوة القيمة سببها هو صادرات الذهب السودانية غير المدونة والتي تمثل خسائر مالية ضخمة لحكومة السودان.

- بإعتبار فجوة القيمة البالغة 4,1 بليون دولار وقيام منتج الذهب بدفع نسب سنوية للانتاج فأن تقديرات الخسائر في الدخل البالغة 575,2 مليون دولار ظلت تتكدها حكومة السودان سنويا طيلة الفترة مابين 2012 - 2018 وهو ماكان يمكن الاستفادة منه في الصرف علي عشرات الالاف من المعلمين في بلد يحصل فيه الفرد في المتوسط علي 8 سنوات فقط من التعليم.

## 5. تحليل الإطار التنظيمي والقانوني: قطاع الذهب السوداني

إكتشفت منظمة النزاهة العالمية (Global Financial Integrity, GFI) عددا من الفراغات التنظيمية في القوانين والتشريعات التي تتحكم في قطاع الذهب في السودان، منها:

- إنعدام الاجراءات الواضحة التي توضح ملكية الاراضي ومنح الامتيازات وحقوق التنقيب لشركات التنجيم الكبرى (وعادة ماتكون أجنبية) مما قاد الي صراعات وتأزم وتطوير حقول تنجيم غير رسمية تقع في التماس مع امتيازات ممنوحة.
  - ليس هناك دليلا واضحا ان حكومة السودان تتفهم وبشكل شامل أماكن وعدد مواقع مواردها الطبيعية المتاحة. هذا الامر يضع الحكومة في موقف تفاوضي ضعيف عندما تتفاوض حول منح عقود امتيازات أو استكشاف للشركات الأجنبية.
  - غياب سجل فعال للأراضي يوضح بيانات الملكية يعطل مجهزات التزام الشفافية المالية ومن يملك ماذا وكم دفع.
  - غياب تناغم واضح بين أدوار وزارة المعادن\* والشركة السودانية للموارد المعدنية مما يترك انطبعا ان الاستثمارات الحكومية ونشاطاتها الربحية تتداخل مع أدوارها التنظيمية والرقابية. بالإضافة لهذا فإن المخاطر العالية جراء مشاركة تنفيذيين نافذين في كل مستويات سلسلة الإمداد من شأنه أن يعيق نزاهة العمليات التجارية بشكل عام ويؤثر علي الإستقلالية المؤسسية.
  - عند منح حقوق التعدين فإن هناك غيابا للشفافية في المفاوضات، منهجية العطاءات والحصول علي العقود. التدخل السياسي والتورط والتلاعب بين المتنافسين علي العطاءات وتدخل مسؤولين حكوميين أمر معلوم ومألوف الحدوث إذ يغيب التنافس المفتوح علي العطاءات المقدمة , علاوة علي ذلك فإن هندسة هيكل الحاكمية يشجع علي الاحتكار والمحاباة وتدخل النافذين السياسيين.
  - خلال عمليات الاستخراج يلاحظ وجود تشريعات محلية ذات محتوياتها مصممة لأغراض سيئة علاوة علي ضعف تنفيذ القوانين علي المستوى القومي والولائي بالإضافة الي انعدام التدقيق المحاسبي علي الوسطاء والمستشارين فضلا عن ضعف حفظ الملفات ضمن كثير من عوامل المخاطرة الأخرى.
  - عند تحليل تمويل التجارة ومناهج التصدير نلاحظ عدم كفاءة تنفيذ طرق التخليص الجمركي وضعف القدرات الفنية لمراقبة تطبيق مكافحة التجارة لغسيل الأموال. ضعف تبادل المعلومات للتجارة العابرة للحدود، فقر المعلومات المدونة الخاصة بالإنتاج والواردات والصادرات عدم كفاءة التمويل في القطاعات المالية الرسمية وضعف تفعيل الالتزامات الخاصة بمحاربة غسيل الأموال في أعمال مؤسسات التصدير الخاصة.
- بشكل مجمل، فإن تلك الفجوات التنظيمية والقانونية تضعف النزاهة التجارية لقطاع الذهب في السودان مما ينتج عنه خسائر مباشرة تنكدها حكومة السودان في الدخل والمورد بينما تستمر التجارة والتعدين غير المشروع بصورة مثابرة لا تنقطع.

\* تُعرف أيضاً بوزارة الطاقة والتعدين.

## التوصيات

تقترح منظمة النزاهة العالمية (Global Financial Integrity, GFI) تخصيص اموال كافية لتنفيذ المقترحات القانونية والتنظيمية والسياسية التالية من أجل تقوية وتعزيز النزاهة التجارية في السودان:

- إعطاء أولوية وتخصيص موارد لتنفيذ البند 198 والبند 199 من قانون مصلحة الجمارك لعام 1986. هذه الاجراء مهم لمحاربة تسرب الدخل من صادرات السودان الزراعية والمعدنية ذات القيمة الاعلى
- يتعين علي هيئة الجمارك السودانية اجراء تقييم مخاطر لمناطق تجارتها الحرة كمصدر ومعبير للفواتير الخطأ وتهريب السلع والمنتجات عبر مسارات متعددة. هذا الامر يجب أن يعد لمنتجات محددة كالذهب الأعلى قيمة والأكثر مخاطرة.
- تكوين فرق تنتسب لادارات متعددة لدراسة العش والتحايل الجمركي، التهرب الضريبي وغيرها من الجرائم المالية.
- تفعيل الأدوات المتاحة لتقييم المخاطر التجارية في هيئة الجمارك السودانية لرصد الفوترة الخاطئة للصادرات.
- إنشاء سجل ملكية للمنافع العامة.

بالاضافة لذلك فإن منظمة النزاهة العالمية (Global Financial Integrity, GFI) تقترح ان تقوم حكومة السودان بتنفيذ السياسات التالية من اجل تخفيض المخاطر في قطاعي النفط والذهب:

- التزام السودان بإصلاح مستويات الصناعة الاستخلاصية بما يتوافق مع مبادرة الشفافية ومنظور صناعات التعدين بأفريقيا.
- إستحداث آليات لزيادة الإفصاح عن معلومات العقود، العطاءات، مناهج المشتريات وحصص حكومة السودان في اتفاقيات الامتيازات.
- تعديل قانون الثروة البترولية لعام 1998 وقانون الثروة المعدنية وتنمية التعدين لعام 2015 بأن ينص علي الزام كل الكيانات القانونية وتماشيا مع قوانينها بالكشف عن ملاكها المنتفعين بأعمالها.
- الزام كل المسؤولين الحكوميين المشاركين في تطبيق قانون الثروة البترولية لعام 1998 وقانون الثروة المعدنية وتنمية التعدين لعام 2015 بعدم ملك أي أسهم أو مصالح مالية في أي كيان قانوني ذي صلة بقطاع الاستخلاص.
- تبني سياسة حكومية شاملة من لتنظيم قطاع الصناعات الاستخراجية بمشاركة مع عدد من الوزارات ذات الصلة ولذلك لكشف مخاطر الاحتيال والتهرب الضريبي وصياغة السياسات وفقا لذلك.
- تنفيذ عملية تقييم للمخاطر لقطاع الصناعات الاستخراجية من أجل لتحديد المهددات ومكامن الضعف والأنشطة الإجرامية التي تم رصدتها، وتصميم الية سياسة مبنية على المخاطر من شأنها تحسين النهج التنظيمي.
- إشراك مجموعات متعددة من أصحاب المصالح بما فيهم المجتمع المدني في تقييم المخاطر وإعادة تكوين الإطار القانوني والتشريعي المتعلق بقطاع المواد الاستخراجية.

للمزيد، قمنا بنشر قائمة كاملة لتوصيات منظمة النزاهة المالية العالمية ضمن تقريرنا الكامل المنشور في شهر مايو (أيار) على موقعنا الإلكتروني

<https://gfintegrity.org/reports/>

إن التجارة الدولية هي بمثابة الشريان للاقتصاد السوداني، وبالنظر لمستويات الموارد الطبيعية في البلاد، فإن كميات كبيرة من العملة الصعبة يمكن أن تتدفق علي خزائن الحكومة. بيد ان هناك الكثير من التحديات الحرجة والصعبة التي تقلل القيمة التي تحصل عليها الدولة من معاملاتها التجارية العالمية. يرجع ذلك لعدة أسباب، ومن ضمن الفوترة التجارية الخاطئة التي تتسبب في خسائر مهولة من دخل الإيرادات. مناطق التجارة الحرة ذات طبيعة غامضة إذ تعمل بقليل من الاشراف الحكومي والشفافية فضلا عن شيوع التهريب وعدم الوضوح في قطاعي البترول الخام والذهب بما يعيق المنافسة ويخلق عدم كفاءة فيخفض الدخل. إن مخاطبة هذه المسائل ذات الأهمية الحيوية يتطلب تضافر الجهود الحثيثة والتعاون بين الحكومة، القطاع الخاص، المجتمع المدني، الدول المانحة والمؤسسات الدولية المتعددة فالرفاه الاقتصادي واستقرار مستقبل السودان يعتمد على ذلك.

## من نحن - حول منظماتنا:

منظمة النزاهة المالية العالمية هي مركز أبحاث مقره العاصمة الأمريكية واشنطن. يركز المركز على تقديم تحاليل رفيعة المستوى للتدفقات المالية غير المشروعة ذات الصلة بالتجارة فضلا عن تقديم المشورة للحكومات بشأن الحلول الفعالة لسياساتها ورفع مقاييس الشفافية البراغماتية في النظام المالي العالمي كأدوات لازمة للتنمية والأمن الدوليين.

في كل عام تتسبب الفواتير المضللة (أي الغش التجاري) فجوة في القيمة تبلغ مئات البلايين من الدولارات في أسواق الدول الناشئة والبلدان النامية، مما ينتج عنه خسائر فادحة في المداخل وضرائب القيمة المضافة التي لا يتم تحصيلها.

هذا الامر له تأثير ضخم علي الاقتصاديات الناشئة وعلي قدررة المجموعة الدولية في تحقيق أهداف الأمم المتحدة وتحقيق تنمية مستدامة في موعدها وفق رؤية 2030. ان منظمة النزاهة المالية العالمية بملتزمة بالمشاركة البناءة مع متخذي القرارات، المجتمع المدني، الاعلام وغيرهم من اللاعبين المعنيين بتطوير حلول سياسية فعالة وبراغماتية من أجل وقف التدفقات المالية غير المشروعة.



## منظمة النزاهة المالية العالمية

واشنطن العاصمة | جناح رقم 505. شارع رقم: 17th، 1100 NW. الرمز البريدي: 20036 | الولايات المتحدة الأمريكية.  
هاتف رقم: +1 (202) 293-0740 | فاكس: +1 (202) 293-1720 | [www.gfintegrity.com](http://www.gfintegrity.com)

الرئيس والمدير التنفيذي: توم كاردمون

مجلس الإدارة: السيد دانيال برينان (الرئيس)، الدكتور رافيل سبادا (نائب الرئيس)، الدكتور هيو جيت لوبيل (السكرتير)، سيفون أباتا، ليونارد مكارتي، جون كسارا، كارولين كيندي راب، والرئيس المؤسس ريموند بيكر.