

مجلة الدراسات السودانية

Bulletin of Sudanese Studies

المجلد الثاني عشر
العدد الاول أبريل
١٩٩٢م

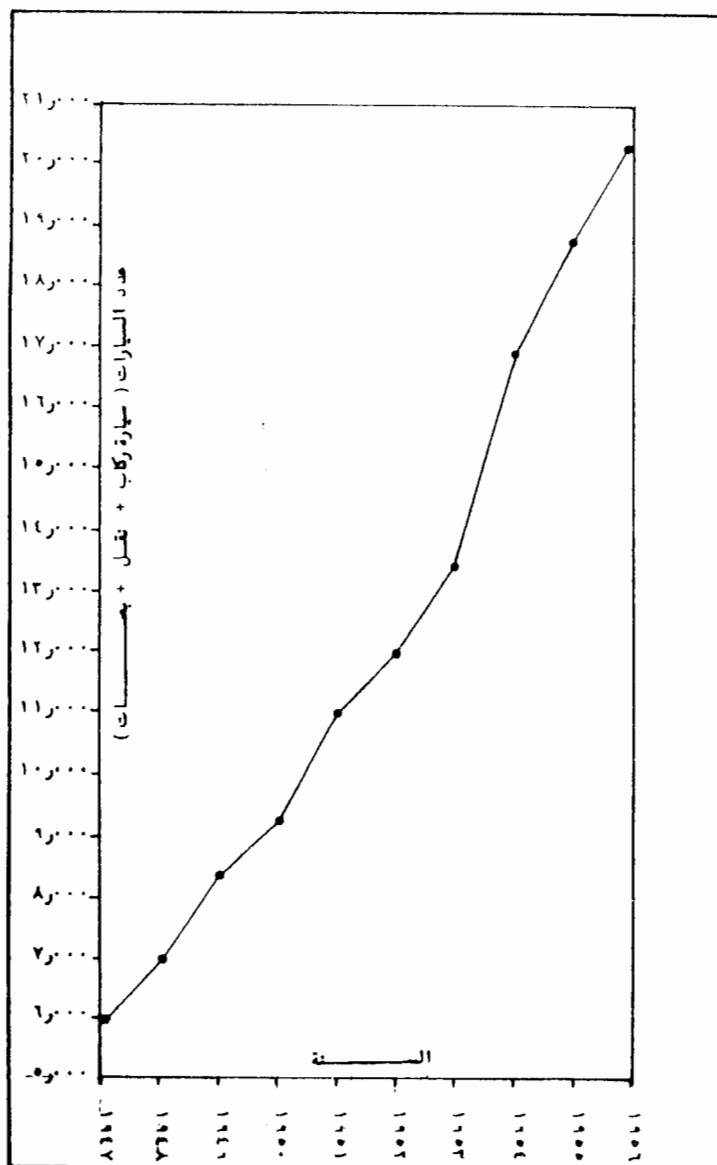
يصدرها معهد الدراسات الافريقية والاسيوية وتنشرها دار جامعة الخرطوم للنشر ومعهد الدراسات
الافريقية والاسيوية



لم تكن شبكة الطرق التي شيدت في الاقليم الجنوبي في عهد حكم الاستعمار وليدا لتخطيط اقتصادى أو فنى ولم تخضع لأي دراسات مسبقة. فقد كانت مشروعات الطرق واستثماراتها عيضا اضافيا على حكام المديرية لعدم وجود جهاز فنى منفصل يختص بالتخطيط لها ولاستثماراتها. فالمشروعات مثلا كانت تعد وتدرس في المصالح والوزارات المختلفة ضمن مشروعات التنمية الأخرى بواسطة الموظفين كجزء من عملهم الروتينى اليومى. ثم يقوم رؤساء المصالح والوزارات برفعها لحكام المديرية ليرفعوها بدورهم للسكرتير المالى أو لجنة الانشاء والتعمير لأخذ رأيها فيها قبل اعتمادها للتنفيذ من قبل الحاكم العام.^(٦) ولكى يتم اختيار أو بناء طريق أو آخر فقد كان ذلك محكوما بمعايير وأسس سياسية وإدارية كانت تتكيف مع خدمة الأهداف الاستراتيجية والاستثمارية العامة التى رسمتها الإدارة الاستعمارية آنذاك والمتمثلة فى إحكام السيطرة الإدارية على الاقليم الجنوبى عن طريق تأمين ربط المراكز الإدارية المختلفة فيه ببعضها البعض من ناحية، وفى استغلال ما يحتويه الاقليم من موارد اقتصادية وتوجيه اقتصادياته شطر الممتلكات البريطانية فى وسط وشمال شرق افريقيا عن طريق ربط شبكة الطرق فى الاقليم بشبكة الطرق فى أوغندا وكينيا والكونغو (زائير حاليا).^(٧)

الواضح إذن أنّ عمليات الاستثمار فى الطرق والتوسع فيها خلال فترة الحكم الاستعماري كانت مرتجلة لا تحكمها أسس من الكفاءة الاقتصادية أو التخطيط كما أنّها كانت محدودة لم يتجاوز نمطها التوطنى الاطار الاقليمى المتمركز فى بعض مديريات الاقليم الجنوبى. وظلت شبكة الطرق فى الاقليم الجنوبى محدودة ومعزولة عن بقية الطرق فى أجزاء البلاد الأخرى، والتى بقيت على صورتها القديمة لا تزيد عن كونها مجموعة دروب ومسالك ترابية طبيعية غير صالحة لممر السيارات إلا بصعوبة بالغة، وفى موسم الجفاف فقط، ولا يتجاوز دورها تغذية السكة الحديد والنقل النهري.^(٨) أمّا فعالية الطرق كأداة لربط مناطق السودان وأقاليمه المختلفة بعضها ببعض فقد كانت محدودة ضعيفة لا ترقى لمواكبة الحركة المتزايدة التى كانت تعكسها ظاهرة النمو المطرد فى اعداد السيارات فى السودان خلال

شكل رقم (١) تطور عدد السيارات في السودان خلال الفترة
من سنة ١٩٤٧ إلى سنة ١٩٥٦ م



مصدر البيانات الإحصائية :
الشامى المواصلات والتطور الاقتصادى فى السودانى

تلك الفترة . (أنظر شكل ١) .

استراتيجيات الاستثمار وتخطيط الطرق

فى الفترة من سنة ١٩٥٦ الى سنة ١٩٧٠م

بدأت الحاجة للطرق فى السودان تفرض نفسها بعد جلاء الاستعمار مباشرة عن البلاد فى سنة ١٩٥٦ وذلك بسبب التزايد المستمر فى أعداد السيارات وزيادة كثافة الحركة على الطرق الترابية غير الممهدة . وبدأ الوعى يتصاعد على المستوى الرسمى والشعبى فى البلاد بضرورة بناء الطرق والاهتمام بالتخطيط لها . وانعكس ذلك الاهتمام فى إنشاء جمعية الطرق السودانية فى عام ١٩٥٦م كجهاز شبه رسمى هدفه مساعدة الحكومة فى وضع السياسات الخاصة بتطوير الطرق . (٩) كما استقدمت الحكومة فى وقت لاحق من نفس العام خبيراً للطرق فى إطار منحة فنية من هيئة الأمم المتحدة للاستعانة به فى دراسة الطرق فى السودان ووضع خطة شاملة لتطويرها . (١٠)

شرعت جمعية الطرق السودانية فور تكوينها فى طرح ومناقشة مختلف الآراء حول كيفية تطوير مرفق الطرق فى البلاد . وتبلورت الآراء حول مبادئ رئيسيين متباينين . يدور الأول حول التركيز على بناء الطرق الإقليمية المحلية داخل كل مديرية لتحسين الاتصال وربط مناطق الإنتاج فيها بخطوط السكة الحديد وتغذيتها ، ولدعم السيطرة الإدارية والأمنية داخل المديرية وخدمة مواردها ومناطق الإنتاج فيها . وانطلق المبدأ الثانى من ضرورة إقامة طرق قومية رئيسية طويلة بينية أو عابرة للأقاليم لا على اعتبار أنها خطوط مغذية للسكة الحديد وإنما على أساس مستقل يستهدف ربط الأقاليم بعضها البعض وربط السودان عامة بدول الجوار وذلك بما يخدم النواحي الاستراتيجية المتعلقة بالأمن ووحدانية البلاد وتماسكها وتأمين منافذ بديلة لحركة التجارة الخارجية للسودان . وفى إطار هذه الاستراتيجية الأخيرة لتطوير الطرق فى السودان طرحت جمعية الطرق السودانية مقترحاً لبرنامج استثمارى يتضمن مجموعة من الطرق القومية الرئيسية الرئيسية تمتد بين الخرطوم فى الوسط وكل من كسلا وأسمرا وبورتسودان فى الشرق وجوبا فى الجنوب ومدينة وادى حلفا فى الشمال والجنينة فى الغرب وذلك كأساس لخطة شاملة لاستثمارات الطرق على

أن يتفرّع من هذه المحاور الرئيسية للطرق فى المستقبل طرق اقليمية
فرعية تخدم مناطق الانتاج والأغراض الادارية والأمنية المحلية داخل
كل مديرية. (١١)

أما خبير الأمم المتحدة الذى استقدمته الحكومة فقد قام
بمصح شامل للطرق فى السودان أعدّ فى ضوءه تقريراً مفصلاً فى سنة ١٩٥٨
ضمّنه مجموعة من مشروعات الطرق التى تحتاجها البلاد فى المدى
البعيد وحدّد أسبقياتها وما تتضمنه من تكاليف البناء. وقد استأنس
الخبير فى تقريره بآراء ومقترحات جمعية الطرق السودانية سالفه
الذكر حول مشروعات الطرق التى تتطلبها البلاد. وأوصى فى دراسته
ببناء شبكة واسعة من الطرق القومية الرئيسية والاقليمية الفرعية
- ولكن بمستويات أقل - يبلغ طول خطوطها نحو ٦٧٥٨ كم وبتكاليف
إجمالية مقدّرة لبنائها بحوالى ٣٦٢٥ مليون جنيه سودانى. (١٢)

الواضح أنّ خبير الأمم المتحدة قد وضع خطته الاستثمارية الضخمة
للطرق بناء على استراتيجية استثمارية محدّدة مفادها أنّه يجب أن
يكون تشييد الطرق فى السودان سابقاً للتنمية الاقتصادية والاجتماعية
لا تابعاً لها. (١٣) وطبقاً لمفاهيم هذه الاستراتيجية فإنّ بنية الطرق
يجب أن تكون هى الأداة الابتدائية التى عن طريقها يمكن أن تتحرّك
العمليات التنموية اللاحقة فى مجالات الزراعة والصناعة وتأتى
ثمارها. كما أنّ على الدولة فى هذه الحالة أن تتعدّد زيادة سعرات
النقل فوق احتياجاتها الظاهرة ليتسوّى توفير المناخ الملائم لإحداث
التنمية المتوازنة بين كافة قطاعات الاقتصاد مستقبلاً. (١٤)

الى جانب تحديده للاستراتيجية الاستثمارية للطرق فقد قام
خبير الأمم المتحدة أيضاً بتحديد اختيارات مشروعات الطرق وترتيب
أولوياتها فى خطته المقترحة وفقاً لاعتبارات هندسية وجغرافية.
فقد قدّر أن تنشأ الطرق المقترحة من الدروب والمسالك الترابية
التي شقّتها بالفعل السيارات بحركتها عليها فى أنحاء السودان وأن
تتطابق معها من حيث نمطها وامتدادها الجغرافى. فهذه الطرق تتشعب
وتتفرّع من الخرطوم كمركز لها ثم تمتد فى كل الاتجاهات نحو أطراف
السودان ومديرياته البعيدة المختلفة. وجاءت الأولويات فى خطة
خبير الأمم المتحدة تشمل على كلّ من طريق وادى حلفا - نمولى عبر

الخرطوم ليشكل محور الاتصال الرئيسى من الشمال الى الجنوب وطريق الخرطوم بورتسودان والخرطوم كسلا - سبدرات ليشكل المحور الشرقى، وطريق الخرطوم - كوستى - الأبيض - أدري الممتد فى محور غربى. (١٥)

بيدرو واضحا أن أولويات الاستثمار التى وضعها خبير الأمم المتحدة للطرق فى السودان عام ١٩٥٨ تتطابق تماما مع تلك التى اقترحتها جمعية الطرق السودانية فى وقت سابق. كما أنها تعكس إهتماما واضحا بالتركيز على الطرق الرئيسية التى تتوغل فى الأقاليم القصية كالجنوب والغرب، وهى المناطق التى ظلت معزولة عن بقية أجزاء القطر لعدم وصول خدمات السكة الحديد إليها حتى ذلك الوقت. كذلك ارتبطت أهداف الخطة الاستثمارية للطرق ارتباطا وثيقا بخدمة نواحى الأمن القومى للبلاد وخاصة تلك المتعلقة بتأمين منافذ بديلة لتجارة السودان الخارجية من الجنوب والغرب والشمال والشرق فى حالة إغلاق موانئ البلاد فى الساحل الشرقى لأى سبب أو آخر. فأولوية بناء طريق الخرطوم - بورتسودان ضرورة يقتضيها ربط العاصمة بشبكة بالميناء. وطريق حلفا الخرطوم - نمولى هام لربط العاصمة بشبكة الطرق فى الجنوب. ومن ثم بكل من دول الجوار الأفريقية كينيا وبوغندا وزائير عن طريق نمولى من جهة الجنوب وبشبكة الطرق من مصر عبر مدينة حلفا من جهة الشمال. أما طريق الخرطوم - كسلا - سبدرات فإنه يوفر اتصالا سهلا بشبكة الطرق فى أرتريا، فيومق من بالتالى منفذا تجاريا بديلا لبورتسودان عن طريق ميناء مصموم الواقع فى أريتريا. وأخيرا طريق الخرطوم - كوستى - الفاشر - الحنينة أدري لربط مناطق الانتاج فى كل من وسط السودان وكردفان ودارفور وفتح الطريق النافذ الى الساحل الغربى.

قد لا يتعذر على الدارس أن يجد المبررات الكافية والأسباب المفسرة لهيمنة الاعتبارات العسكرية والأمنية ومدى تحكمها فى تشكيل استراتيجيات تطوير الطرق وخططه فى السودان خلال فترة ما بعد الاستقلال مباشرة. فقد سبق أن كان السودان مهذبا بعزلة اقتصادية شكلت خطرا عليه وعلى اقتصادياته بسبب اضطراب الملاحة فى البحر الأحمر خلال الحرب العالمية الثانية التى شارك فيها السودان بوقوفه الى جانب قوات الحلفاء ضد ايطاليا ومستعمراتها فى أرتريا

والحبشة المجاورتان للسودان من جهة الشرق.^(١٦) كما كان لعامل الموقع الجغرافى للسودان وتوغله فى قلب افريقيا، والدور الذى أدته وسائل المواصلات فيه خلال الحرب فى خدمة المجهود الحربى فى جهة الحبشة - أرتريا وفى الشرق الأوسط عامة، أثر كبير فى اكتساب السودان أهمية استراتيجية كبرى تقتضى أخذها بعين الاعتبار عند وضع أى خطة لتطوير الطرق فيه آنذاك . هذا فضلا عن القول بأن كل خطط واستراتيجيات تطوير الطرق التى طرحت خلال هذه الفترة فى السودان قد تمّ وضعها تحت ضغط الحاجة العسكرية والأمنية التى كانت تفرضها ظروف التوتر ودواعى الأمن الناجمة عن اشتعال الحرب الباردة فى فترة ما بعد الحرب وخاصة فى الخمسينات .

على الرغم من أنّ فترة ما بعد الاستقلال قد شهدت تطوُّراً ملحوظاً بالنسبة لعمليات تخطيط الطرق القائمة على تحديد الأهداف ووضوح الاستراتيجيات والاهتمام باستثماراتها عامة إلا أنّ كل جهود ذلك التخطيط والدراسات قد أفرغت من محتواها وتبخرت فوائدها بسبب عدم اتباع التخطيط بالتنفيذ. لقد كانت خطة جمعية الطرق السودانية وخطة خبير الأمم المتحدة للطرق مجرد حبر على ورق لأنّ أيّاً منهما لم تجد طريقها للتنفيذ ويرجع السبب فى ذلك الى عدّة عوامل فظروف عدم الاستقرار السياسى والادارى والاقتصادى فى السودان، والذى صاحب الفترة من سنة ١٩٥٦ الى سنة ١٩٦٠، قد أنقص الأموال اللازمة لتمويل مشروعات الطرق الاستثمارية . كما أنّ ظروف عدم توفر مصادر الدخل الثابت لتمويل مشروعات التنمية المختلفة قد حدت بالدولة لأن تلجأ لاتباع أسلوب برامج الاستثمار التاموى السنوى.^(١٧) وكان لانشغال الحكومة آنذاك بمعالجة قضايا تركيز السلطة، وإعادة ترتيب النظم السياسية والادارية والاقتصادية ومؤسساتها، ووضع النظم والتدابير الاقتصادية والمالية الخاصة بتوفير موارد الاستثمار والتنمية، وما نجم عن كل ذلك من اجراءات اقتصادية ومالية تقشفية تحد من الانفاق، الدور الأساسى فى تجاهل مشروعات بناء الطرق وتنفيذ خططها المقترحة بل وفى عدم اعتماد مبالغ استثمارية للطرق فى السودان حتى عام ١٩٦٠، وهو العام الذى بدأ السودان فيه يأخذ بأسلوب التخطيط الشامل للتنمية لأول مرّة.^(١٨) وكان للخطة التنموية

القومية التى وضعت عام ١٩٦٠ وما تلاها من خطط أخرى حتى عام ١٩٨٣، دور مباشر فى زيادة استثمارات الطرق واتساع شبكتها وتطويرها كضرورة تطلبها التوسع الزراعى والصناعى الذى صاحب تلك الخطط وتنفيذها كما سيأتى ذكره لاحقاً من هذه الدراسة.

تمثل الخطة العشرية للسنوات ١٩٦٠/١٩٧٠ أول خطة تنموية شاملة توضع فى السودان. وفى هذه الخطة تم لأول مرة تحديد المبادئ والسياسات الواضحة المتعلقة بالطرق وتطويرها من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التى أعلنت فى الخطة الاستثمارية القومية العامة. وتتمثل هذه المبادئ والسياسات فى بناء الطرق وربط مناطق الانتاج بمناطق الاستهلاك ودفع حركة النشاط التجارى وتخفيف الهجرة بين الأقاليم وخاصة الى العاصمة. أضف الى ذلك تركيز الخطة على مبدأ الاهتمام بالدراسات المسحية للطرق وتطويرها.^(١٩) وانطلاقاً من هذه المبادئ والأهداف أدرجت فى الخطة العشرية بعض مشروعات الطرق التى اقترحتها وأعدتها وزارة المواصلات فى عام ١٩٦٠ بغرض إجراء الدراسات المسحية بشأنها. وشملت المشروعات كلاً من طريق الخرطوم - كسلا - بورتسودان وطريق نيالا - زالنجى - الفاشر، وطريق الخرطوم - ريك، وطريق ريك - ملكال، وطريق الخرطوم - عطبرة، وطريق أمدرمان - مروي. ومع أهمية وضخامة هذه المشروعات الاستثمارية الخاصة بالطرق المدرجة فى الخطة إلا أن اعتماداتها المالية فى الخطة لم تكن تتجاوز ٣ فى المائة من مبلغ ٢٢٢ مليون جنيه سودانى هى كل ما تم تخصيصه من مبالغ استثمارية لكافة قطاع النقل والمواصلات فى السودان.^(٢٠)

ومجدداً ارتطمت مشروعات الطرق فى الخطة العشرية بالمشكلات المالية وبسبب نقص المال اللازم لمشروعات الطرق لم يتم إنجاز الدراسات المسحية المقررة لى من مقترحات المشروعات ماعدا الدراسات الخاصة بطريق الخرطوم - كسلا - بورتسودان والتى تمت فى سنة ١٩٦٢ بواسطة شركة DMJM.^(٢١) وطريق نيالا - زالنجى التى تمت سنة ١٩٦٥ بواسطة شركة OTCA.^(٢٢) أما على صعيد البناء، فقد تم تشييد بعض الطرق القصيرة التى لم تكن مدرجة فى الأصل فى الخطة العشرية وذلك بفضل الدعم المالى والفنى الذى وفرته آنذاك وكالة

التنمية الدولية (هيئة المعونة الأمريكية) وشملت هذه الطرق كـ
من طريق الخرطوم - جبل أولياء (٣٥ كم) وطريق الخرطوم بحري -
الجيلي (٤٤ كم) وطريق أم درمان - وادي سيدنا (٢٠ كم) وكان الغرض
الأساسي من بناء هذه الطرق هو ربط العاصمة المثلثة بفواحيها أولا
ثم مد هذه الطرق في وقت لاحق لربط العاصمة المثلثة بباقي
مركز للاستهلاك - بمناطق الانتاج جنوبا حتى كوستي وشمالا حتى مروي
وشرقا حتى ميناء بورتسودان. (٢٣)

توقف تنفيذ الخطة العشرية لأسباب سياسية في عام ١٩٦٥ لتحل
محلها خطة خمسية للسنوات ١٩٦٥/١٩٧٠. وفي هذه الخطة الجديدة
ارتفعت مخصصات قطاع النقل الى ٢٤ مليون جنيه، أي ما يساوي ١٨ في
المائة من جملة استثمارات الخطة التنموية العامة. (٢٤) ورغم أن
هذه النسبة كانت كبيرة نسبيا (الثانية بعد قطاع الزراعة) إلا أنها
كانت كلها تقريبا من نصيب وسائل النقل الأخرى وخاصة السكة الحديد
باستثناء قدر ضئيل كان من نصيب الطرق.

لقد تعمّدت الحكومة تجاهل استثمارات الطرق في الخطة الخمسية
للسنوات ١٩٦٥/١٩٧٠ وذلك لعدة أسباب، أهمها أن الأولوية فسّـى
الاستثمار كانت قد أعطيت لمشروعات الزراعة والصناعة العديدة والتي
توقف العمل فيها بتوقف العمل بالخطة السابقة وذلك لاكمال تنفيذها
ضمن أولويات الاستثمار في الخطة الخمسية الجديدة بدلا عن توظيف
رأس المال المحدود في الخطة لتمويل مشروعات جديدة في قطاع الطرق
الذي لم يكن يحظى بأي أولوية في مجالات الاستثمار حتى في إطار
قطاع النقل نفسه مقارنة بالسكة الحديد مثلا. كذلك كانت الحكومة
تري أن الاقدام على عمليات استثمارية واسعة في الطرق قد يكون
أمرا مكلفا ومحاولة محكوم عليها بالفشل، ما لم يسبق ذلك إعداد
كاف للمشروعات من الناحية الاقتصادية والفنية. فتطوّر الطرق رهين
بتوفير الدراسات والخطط المعدّة بعناية كافية لضمان فعاليتها
وكفاءة استثماراتها. ومع عدم توفر مثل هذه الخطط والدراسات حتى
ذلك الحين فقد بدا أن تخصيص ميزانية استثمارية في الخطة المعنية
لتشييد الطرق ربما كان أمرا سابقا لأوانه. (٢٥) هذا فضلا عن أن
الحكمة كانت تقتضى آنذاك أن تتواصل الاستفادة من فرص الدعم

الاستثمارى الأجنبى لتطوير الطرق والذي بدأتها وكالة التنمية الدولية كما أشرنا لذلك لاسيما وأنه لم يكن يوجد هناك ما يحول دون توسيع دائرة الاستفادة من ذلك العون المادى والفنى الأجنبى فى تمويل اعداد وتنفيذ مشروعات استثمارية موسعة لشبكة الطرق فى البلاد الى جانب المشروعات التى كان العمل جاريا لتنفيذها. مما ينهض دليلا على صحة كل التفسيرات الواردة عليه بشأن تجاهل استثمارات الطرق فى الخطة الخمسية قيام الحكومة السودانية بإبرام اتفاقية مع وكالة التنمية الدولية تقوم بموجبها الأخيرة بتمويل مشروع دراسى متكامل لكل سبل النقل فى السودان بهـ تحديد احتياجات البلاد الخاصة بالنقل وعلى رأسها الطرق وشملت الاتفاقية، علاوة على تمويل بناء طريق مدنى - الخرطوم، اعداد خطة متكاملة لتطوير النقل تتضمن تحديد نوع وأولويات المشروع التى يمكن أن تلبي الاحتياجات المستقبلية من النقل واستيعاب حتمته حتى سنة ١٩٨٠. (٢٦) وأوكلت مهمة القيام بإعداد الخطة لشركة ركهيد الأمريكية. ولكن ما أن بدأ العمل فى تشييد طريق مدنى الخرطوم وإعداد الدراسة المتفق عليها حتى توقف العمل فيها بسبب نشوب الحرب العربية الاسرائيلية فى سنة ١٩٦٧. وتوقف بسبب الدعم المادى والفنى لوكالة التنمية. وبالنسبة للدراسة فقد حجت شركة لوكهيد نتائجها فلم تصل للجهات الرسمية فى السودان للاستفادة منها الى يومنا هذا. (٢٧) أما طريق مدنى - الخروم فقد أكملت الحكومة السودانية بناؤه بالموارد المحلية وتم افتتاحه للحركة فى عام ١٩٧٠ من ناحية أخرى فقد تم خلال هذه الفترة تشييد بعض الطرق الأخرى بالموارد الذاتية خارج إطار اعتمادات الخطة الخمسية مثل طريق الدنج - كادقلى الذى تم رصفه باخراسانة الترابية ليربط بين منطقة إنتاج القطن بجال النوب فى اقليم كردفان بغرب السودان.

مما سبق يتضح أن الفترة الممتدة من سنة ١٩٦٠ الى سنة ١٩٧٠ التى ارتبطت بتنفيذ الخطط التنموية القومية الشاملة، قد شهدت تطورا فى النشاط الاستثمارى الخاص بالطرق، ومع ذلك كان نشاطا محدودا نسبيا محمّله بفعلة كيلومترات من الطرق القصيرة التى

تركزت كلها حول العاصمة باستثناء طريقين طويلين هما الخرطوم - مدني والدلنج - كادقلي. وتوفرت خلال هذه الفترة بعض الدراسات المسحية الفنية التي جرى إعدادها بشأن طرق لم تبني. وقد كانت جملة النفقات في الاستثمارات حوالي ١٠ مليون جنيه سوداني فقط . (٢٨)

وسواء كانت استثمارات الطرق التي أنجزت تتعلق بمشروعات قد نمت بناؤها أو دراستها الفنية فإنها في كلتا الحالتين لم تكن تمثل سوى مجرد مشروعات مفردة ومفرقة أعدت ونفذت بصورة معزولة عن بعضها البعض دون أن تخضع أولوياتها أو أسبقياتها لتقويم مسبق في إطار خطة استثمارية شاملة لمشروعات متكاملة من الطرق تأخذ في الاعتبار العلاقات التي تربط بينها. كما أن تلك الاستثمارات قد أعدت بصورة معزولة عن الخطة التنموية الخمسية واستثماراتها الصناعية والزراعية. ولم يكن هذا الأسلوب الذي اتبع في إعداد مشروعات الطرق يختلف عن الأسلوب الذي اتبع في إعداد ووضع الخطة التنموية العشرية السابقة وما تضمنته من مشروعات استثمارية صناعية وزراعية. فهو أسلوب قائم على أساس اعتماد المشروعات المفردة حيث يتم بموجبه إعداد المشروعات على أساس وحدي للاستثمار يستقل المشروع عن المشروع ومشروعات الطرق عن الخطة التنموية الشاملة وقد أملت هذا الأسلوب فلسفة استثمارية معينة للنقل ترى أن النقل يجب أن يكون تابعا للتنمية وليس لاحقا لها. فقد كانت الاستراتيجية الاستثمارية للطرق خلال هذه الفترة تتمثل في الانتظار الى أن يفوق حجم الطلب على وسائل النقل وطاقاتها الاستيعابية لاتخاذ الاجراءات لزيادة السعة وتحسين الوسيلة. (٣٠)

وطبقا لمفاهيم هذه الاستراتيجية فإن وفرة خدمات النقل وتشديد خطوته تخضع لعمليات قوى السوق الحرة أي لمبدأ العرض والطلب. فالدولة يجب ألا تتدخل بالتخطيط المسبق لمتطلبات النقل وتحديد احتياجاتها منه وإنما يجب أن تفسح المجال أولا لعمليات التطور والتوسع في قطاعات الاقتصاد المختلفة الأخرى على أساس أن هذه العمليات تمثل مؤشر ضغط يمكن أن يفرض في نهايه المطاف متطلبات النقل وتحديد احتياجاته بصورة تلقائية. وحينئذ يمكن

توفير خدمات النقل المناسبة. (٣١)

إنّ معالجة مشروعات الطرق والتخطيط لها وفق الأسلوب القائم على أساس اعتماد المشروعات الوحيدة للاستثمار يعتبر فى نظر الكثير من الدارسين لقضايا التنمية نقىضا اقتصاديا للاستثمار الفاعل الكفء. فهذا الأسلوب يجرّد الجهود الاستثمارية من مغزاها الاقتصادى بحكم أنّها تنتم دون تحليل وتقويم أو معرفة للعلاقات التى تربط بينها أو الآثار التى يمكن أن يحدثها استثمار معين على الاستثمارات الأخرى. (٣٢)

ولهذا السبب الخاص بالتخطيط وأسلوبه، وما كان ينطوى عليه من عيوب وقصور، فقد فشلت الخطة الخمسية لسنة ١٩٧٠/١٩٧٥ ك فشل كل القطاعات فى تحقيق أهدافها المرجوة. وتمثلت غاية الفشل فى قطاع النقل خاصة والذى لم يحقق أى نمو يذكر خلال فترة تنفيذ الخطة. (٣٣) ومن الدلالات الضمنية لذلك الفشل أنّ النمط التوطنى المتمركز للطرق، التى شيدت حول العاصمة فى هذه الفترة، لم تتمخض عنه أى نتائج إيجابية بالنسبة لأهداف النقل التى أعلنت فى الخطة وسبق الإشارة إليها مثل ربط مناطق الانتاج بالاستهلاك أو التخفيف من الهجرة للعاصمة أو زيادة الحركة التجارية بين الأقاليم. بل على النقيض فقد كان لتركز الطرق حول العاصمة نتائج سلبية انعكست فى إعاقه نمو الشاحنات التجارية، وتراجع أعدادها فى مقابل نمو السيارات الخصوصية، التى تخدم سكان الحضر. وفى الفترة من سنة ١٩٥٨ الى سنة ١٩٧٠ مثلا زادت أعداد الشاحنات بحوالى ٥٠٠٠ شاحنة فقط بينما ارتفعت أعداد السيارات الخاصة بأكثر من ١٤٠٠٠ سيارة خلال نفس الفترة. (٣٤)

إستراتيجيات الاستثمار وتخطيط الطرق فى مرحلة ما بعد سنة ١٩٧٠

تمّ فى عام ١٩٧٠ وضع خطة تنموية قومية حمسية جديدة فى السودان للفترة من سنة ١٩٧٠ الى ١٩٧٥. ومجدّدا لم تول الخطة الخمسية الجديدة - كسابقتها - قطاع النقل عامّة ولا الطرق خاصة أى اهتمام زائد عمّا أولته إياه الخطة القائمة للسنوات ١٩٦٥/١٩٧٠ وفى الوقت الذى بلغت فيه نسبة مخصصات قطاع النقل الاستثمارية فى الخطة السابقة ١٨ فى المائة من جملة استثمارات الخطة - أى ما

يعادل نحو ٢٤ مليون جنيه - لم تكن تلك النسبة فى الخطة الجديدة تزيد عن ١٤ فى المائة فقط من جملة استثمارات - أى ما يعادل ٢٩٦ مليون جنيه سودانى. (٣٥) ومرد هذا التجاهل لقطاع النقل، والحد من استثمارات، هو أن الخطة الجديدة ركزت على استغلال الطاقات المتوفرة لوسائل النقل ورفع كفاءة تشغيلها دون اللجوء إلى إضافة ساعات إضافية ببناء خطوط جديدة لشبكات النقل الموجودة (٣٦) ونظرا لعدم وجود شبكة واسعة من الطرق المرصوفة حتى ذلك الوقت فقد كانت السياسة الاستثمارية هذه تعنى ضمنا الاستمرار فى سياسة الاعتماد على السكة الحديد ودعمها. جعل هذا الأمر مرفق السكة الحديد يتأثر بكافة الاعتمادات المالية التى خصّمت للنقل فى الخطة الخمسية الجديدة. أما توسيع شبكة الطرق وتنمية خدماتها فقد تم تجاهلها بحيث لم يتم اعتماد أى مشروع جديد للطرق فى الخططة التنموية الجديدة للسنوات ١٩٧٠/١٩٧٥.

لكن ما أن بدأ العمل فى تنفيذ المشروعات الزراعية والصناعية المدرجة فى الخطة الخمسية حتى تبين للمسؤولين أنه لا يمكن المضى قدما فى تنفيذ تلك المشروعات بسبب قصور خدمات النقل واختناقات حركته. (٣٧) ولا شك أن فشل التجربة الاستثمارية السابقة بسبب ضعف نظم النقل كان أمرا ماثلا للأعين. فقد انعكست أسباب ذلك الفشل بوجه خاص فى ضعف أداء السكة الحديد وتدهور خدماتها رغم الاستثمارات الكافية التى كانت قد اعتمدت لها فى الخطة الخمسية السابقة ومشروعات التحسين والتعمير التى شهدتها آنذاك. فقد انخفضت نسبة تشغيل السكة الحديد فى سنة ١٩٧٠ مثلا إلى ٨٠ فى المائة عما كانت عليه فى سنة ١٩٦٥. وتقلّمت أرباحها من ٤٤ مليون جنيه إلى ١٩ مليون خلال نفس الفترة. كذلك انخفضت نسبة مساهمتها فى حركة الصادرات والواردات خلال عامين فقط من سنة ١٩٦٩ السمس سنة ١٩٧١ من ٩١ فى المائة إلى ٧٥ فى المائة. (٣٨) وترتب على هذا التدهور أضرار اقتصادية ومادية كبيرة واختناقات شديدة فى حركة النقل خاصة بين ميناء بورتسودان ومراكز الثقل السكانى والاقتصادى فى البلاد. لهذه الأسباب اهتم المسؤولون بقطاع النقل والتمسوا إعادة النظر فى السياسات الاستثمارية الخاصة به، وزيادة اعتماداته

المالية حتى لا تتعرض عمليات الاستثمار الخاصة بالقطاعات الانتاجية الأخرى فى الخطة الخمسية لى تعطيل أو إخفاق بسبب عدم كفاية خدمات النقل. فبدأ المسئولون بزيادة مخصصات قطاع النقل فى عام ١٩٧٣ الى ٢٢٨٨ مليون جنيه مما جعله يتمتع فى الخطة التنموية الخمسية المعدلة لسنة ١٩٧٧/١٩٧٠ بنسبة ٣٤ فى المائة من جملة الميزانية الاستثمارية للخطة. (٣٩)

كان عامل اخفاق مرفق السكة الحديد وتردى خدماتها سببا كافيا لالقاء ظلال من الشك حول مدى كفاءتها كأداة يمكن الاعتماد عليها بمفردها (ومن ثم دعمها استثماريا) لتحقيق النجاحات المطلوبة للاستثمارات الصناعية والزراعية التى تضمنتها الخطة الخمسية المعدلة أو يمكن أن تتضمنها أى خطط مستقبلية مماثلة. وإذا كانت مثل هذه الأضرار والخسائر المادية قد تمّ تحملها أو احتواؤها فى الماضى بسبب الوضع الاحتكارى للسكة الحديد، فقد لا يكون سويا من الناحية الاستراتيجية أن ترتفع أو تعلق نجاحات النشاط الاقتصادى وفاعلية أدائه مستقبلا على وسيلة نقل واحدة كالسكة الحديد يمكن أن تتعرض عمليات تشغيلها للتعطيل أو التوقف فى أى وقت ولأى سبب أو آخر.

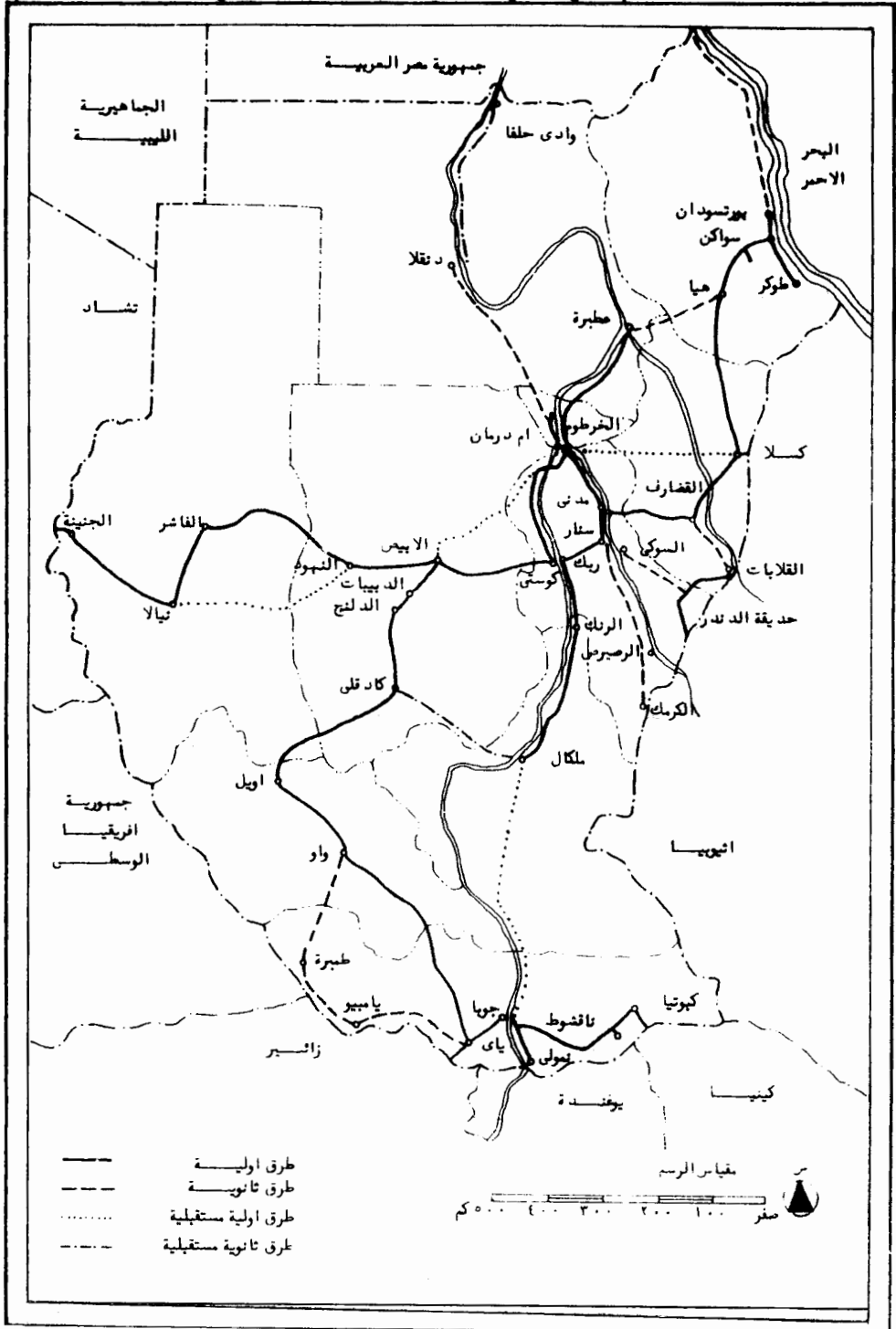
تفاعلت كافة الأسباب والمبررات الاقتصادية والاستراتيجية المذكورة فكانت وراء القرار الذى اتخذ فى سنة ١٩٧٣ بشأن إعادة النظر فى سياسات الاستثمار المتعلق بقطاع الطرق ضمن تعديلات الخطة الخمسية للسنوات ١٩٧٥/١٩٧٠، وبموجب قرار التعديل هذا أصبح قطاع الطرق يحظى لأول مرة بحوالى ٥٠ فى المائة من جملة استثمارات قطاع النقل والمواصلات فى السودان. ويعتبر هذا إيذانا ببداية مرحلة جديدة من تطورات الاستثمار المتلاحقة التى لامست كافة الجوانب المرتبطة بقطاع الطرق سواء كانت هذه الجوانب زيادة حجم الاستثمار العام والخاص، أو بتحسين أساليب تخطيط وإعداد مشروعات الطرق، أو بصيانة وإصلاح النظم المؤسسية للنقل بالطرق كما سيأتى توضيحه فى مكان آخر من هذه الدراسة.

لقد كان القرار الخاص بإجراء التعديل لميزانية استثمارات الطرق وزيادتها شرطا ضروريا ولكن ليس كافيا لحدوث التطورات

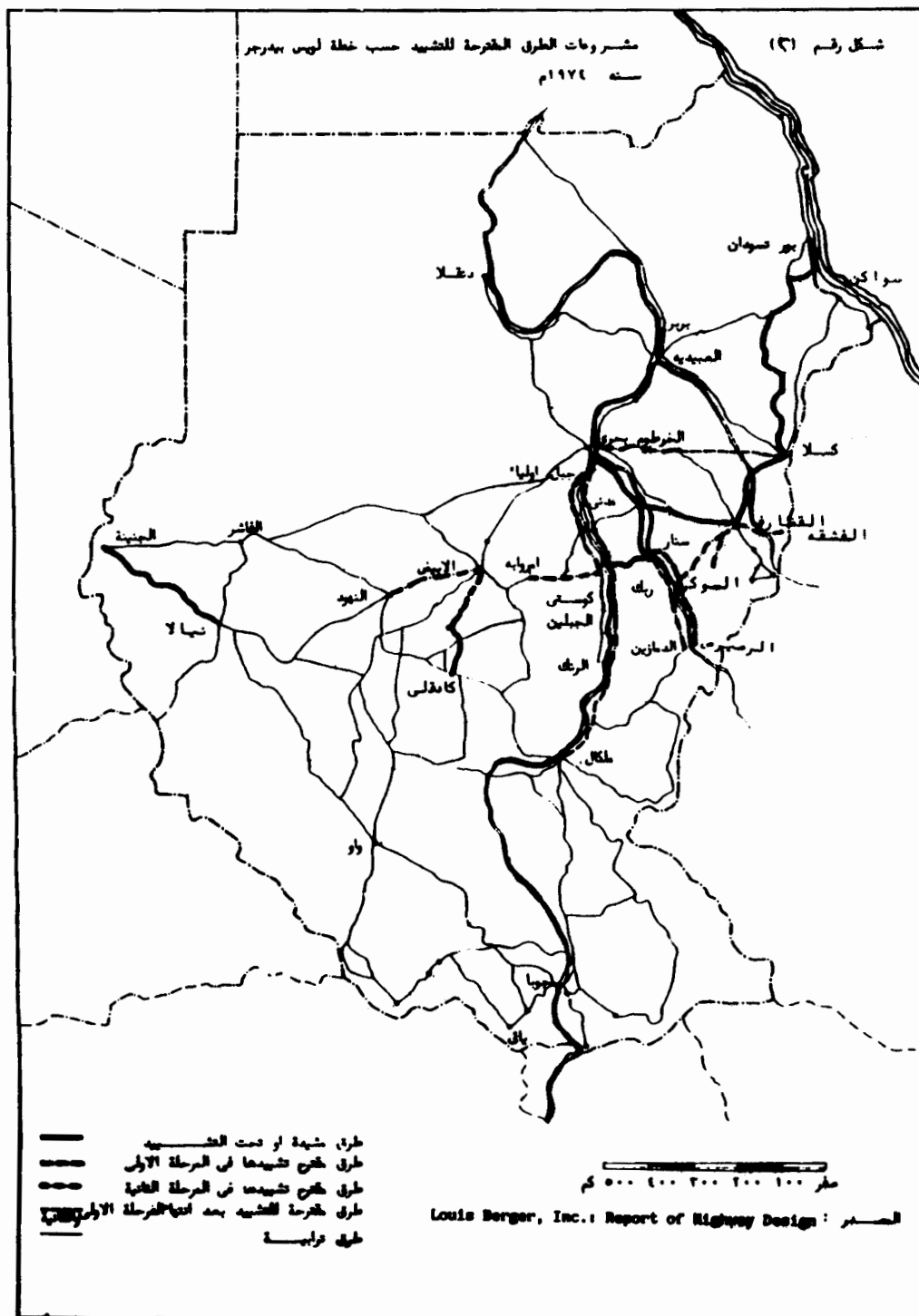
المرغوب فيها بالنسبة لشبكة الطرق وتنمية خدماتها. فقد اضطررنا
الاجراء فى الواقع ومنذ البداية بمجموعة مشكلات . تمثلت هذه
المشكلات فى غياب الرؤيا الشاملة التى يمكن أن يدور فى ظلها
الاستثمار، وفى عدم وجود المبادئ والضوابط التى يمكن الاهتداء بها
فى رسم سياسات الاستثمار واستراتيجياته وإعداد خطته ومشروعاته .
هذا فضلا عن عدم توفر البيانات الكافية عن النقل، والتى يمكن أن
تخضع للتنظيم والتحليل العلمى الدقيق، وغياب الجهة الحكومية التى
يمكن أن يعهد اليها أمر إعداد الدراسات والخطط الاستثمارية وتنفيذ
مشروعاتها . لقد كانت مشكلات النقل مثلا تتم معالجتها عبر اللجان
المؤقتة ذات الأغراض المحدودة أو عن طريق الاستشارات الأجنبية . ولم
يكن الجهاز المسؤول عن مرفق الطرق يمثل سوى وحدة إدارية فرعية
صغيرة تابعة لوزارة الأشغال ثم ما لبث أن تم تحويله فى سنة ١٩٧٠
الى مصلحة للطرق تابعة لوزارة النقل ولكن دون أى صلاحيات
مالية وتنفيذية تذكر. أضف الى ذلك مشكلة عدم الاستقرار والثبات
فى الجهاز السياسى والإدارى والتنفيذى الخاص بالنقل. فقد تناوب
- مثلا - على وزارة النقل خلال الفترة من سنة ١٩٦٤ الى سنة ١٩٧٤
حوالى عشر وزراة أى بمتوسط وزير واحد لكل عام. (٤٠) أعاققت المشكلات
عمليات اتخاذ القرار السليم بشأن الاستثمار فى الطرق وكان لابد
من معالجتها أولا لكيلا تتعثر خطى تنفيذ القرار الاستثمارى الخاص
بالطرق.

تمثلت أولى اجراءات الإصلاح المؤسسى بالنسبة للنقل عامّة
وللطرق خاصّة فى الأوامر الدستورية التى صدرت فى عام ١٩٧٣ والتى
حدّدت المبادئ والأهداف الاستراتيجية القومية التى يمكن أن ينطلق
منها الاستثمار وخطته . وتمثلت هذه المبادئ والأهداف فى العمل على
ربط مناطق السودان المختلفة بطرق النقل للحفاظ على أمنه وسلامته
ووحدة ترابه . ولاذابة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين أفراد
المجتمع، وصهر مجموعاته القبلية فى وعاء قومى موحد والمساعدة فى
إرساء دعائم ثابتة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية ونشرها
وتوزيعها فى ربوع البلاد كافة. (٤١) كذلك تنبّهت الدولة الى أنّ
استثمارات الطرق تتميز بمكوّن رأسمالى كبير وإنّ عدم إخضاعها

نظام الطرق القومية الذي اقترحه دراسة لويس بهرجر سنة ١٩٧٤ م



المصدر : Louis Berger, Inc . Rerport of Highway Design



التنفيذ والتكاليف المتضمنة ومقترح الميزانية اللازمة لذلك وأوصت الدراسة ببناء نحو ٣٦٣١ كم من الطرق ذات الأولوية التى نكس أكبر عائد اقتصادى، على أن يتم البناء على مرحلتين. ففى المرحلة الأولى يتم بناء ١٩٨١ كم بحلول عام ١٩٧٩، ويتم فى الثانية بناء ١٦٥٠ كم بحلول عام ١٩٨٤ (أنظر شكل ٣). كما أوصت الدراسة بأن يسبق التشييد هذا برنامج لدراسات الجدوى المفصلة لكل مشروع مدرج فى البرنامج المقترح. كذلك وضعت دراسة بيرجر نظاما قوميا معينا للطرق وتصنيفاتها وأوصت باعتماده رسميا واستخدامه كإطار خاص يمكن أن يفتقرن به تخطيط مشروعات الطرق فى السودان مستقبلا. ويتكوّن هذا النظام من طرق رئيسية وثنائية ذات أهمية قومية أولية وأهمية ثانوية فى الربط بين الأقاليم والمراكز الرئيسية للسكان والانتاج والإدارة أو تلك المراكز التى تشكل اتصالا دوليا هامّا (أنظر شكل ٢).

تعتبر الدراسة التى أجرتها شركة لويس بيرجر بشأن الطرق فى السودان مهمة من عدة نواحي، فقد وفرت لأول مرة مشروعا قوميا لتصنيف الطرق فى السودان حسب أنواعها ومستوياتها وأهميتها ممّا قد يساعد فى عمليات التخطيط وإعداد الدراسات الخاصة بالطرق مستقبلا. كذلك تعتبر الدراسة أول محاولة جادة لتطوير الطرق بأسلوب مدرّس يركز على معايير اقتصادية واضحة وينطلق من استراتيجيات ثابتة لبناء الطرق من أجل تعزيز المنافسة بين وسائل النقل المختلفة فى المدى البعيد وسد الفجوات وإزالة الاختناقات فى حركة النقل فى المدى القريب. بمعنى آخر فإن خطة بيرجر كانت ترمى فى المدى البعيد لتطوير شبكة الطرق لا كنظام متكامل مع وسائل النقل الأخرى، كالسكة الحديد والنقل النهري وتغذيتها وإثما كبديل منافس لهذه الوسائل يوفر لخدمات النقل الأرضى الضرورية التى يتطلبها التوسع الزراعى والصناعى المرتقب وفقا للخطة التنموية التى كان يجرى تنفيذها آنذاك. أمّا فى المدى القريب فقد كان برنامج الاستثمار المقترح يرمى لبناء شبكة من الطرق يمكن عن طريقها إزالة الاختناقات الموجودة فى حركة النقل والتى نجمت بسبب قصور خدمات السكة الحديد خاصة فى نطاقات

الثقل الاقتصادي والسكاني في وسط وشرق البلاد.

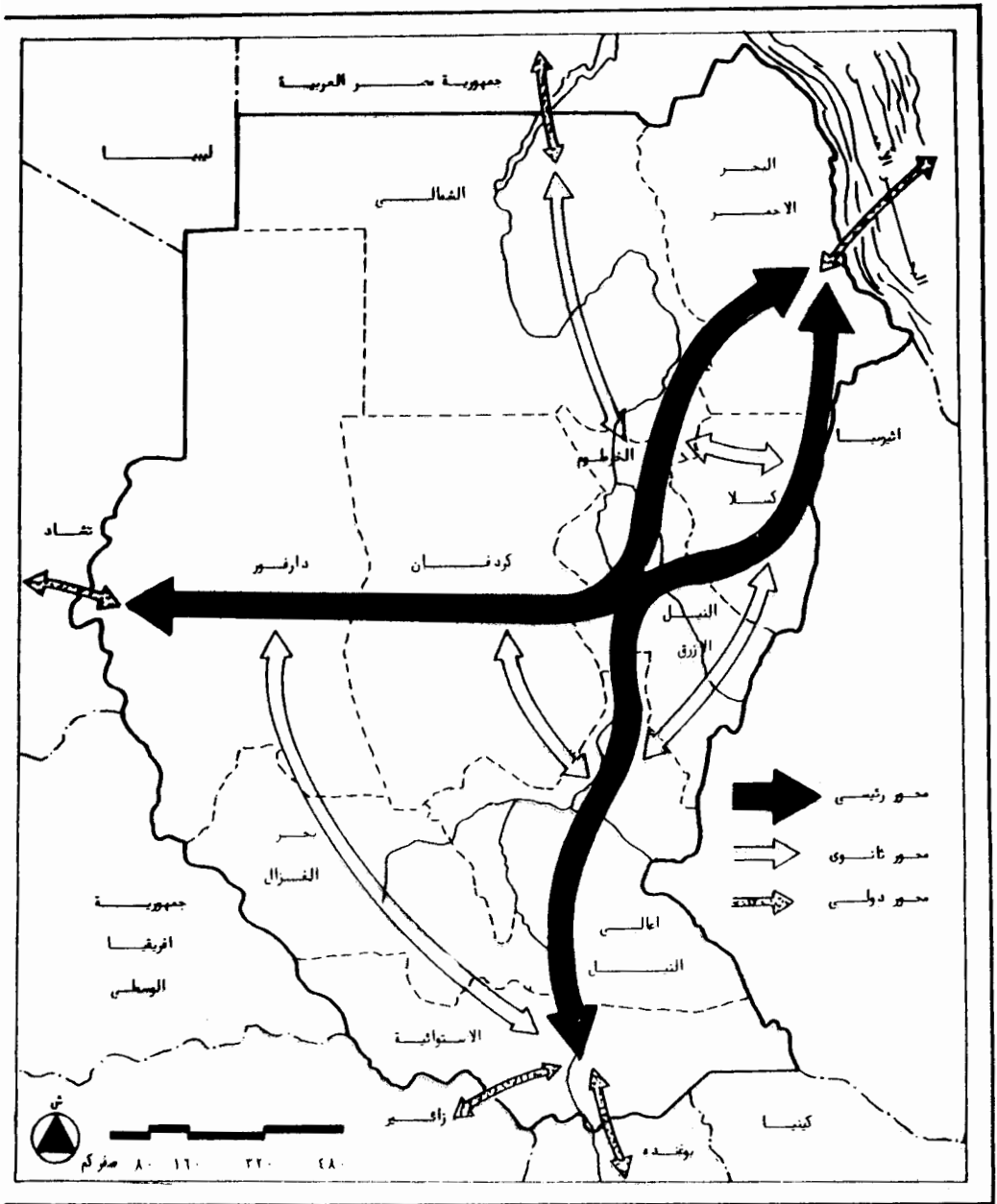
على الرغم من أهمية دراسة بيرجر بالنسبة لتطور استراتيجيات الاستثمار وتخطيط الطرق في السودان إلا أن جوانب قصورها قد بدأت تتكشف وتحول دون الأخذ بتوصيات الدراسة للتنفيذ. فقد أعدت الخطة بمعزل عن الخطة التنموية الخمسية العامة التي كان العمل بها جاريا حينذاك . وتم اختيار المشروعات وتقويمها وتحديد أولوياتها على المستوى الوحيد من دون أن تقوم جدواها الاقتصادية وأولوياتها الاستثمارية في إطار شامل ومتكامل مع نظم النقل الأخرى ومتطلباتها وهو أسلوب في التخطيط يمكن أن يؤخذ عليه عذّة مأخذ، فهو مثلا من ناحية لا يأخذ في الاعتبار دراسة كل الخيارات وتقويم كافة البدائل الاستثمارية المتاحة للنقل لتحديد الاختيار المناسب . ولأنه من ناحية أخرى، يحول دون معرفة الآثار التي يمكن أن يحدثها استثمار معين بالنسبة لفعالية نظام النقل ككل. (٤٤) فمثلا قد يكون الاختيار الاستثماري وألويته من الزوايا الاقتصادية متمثلة في رفع كفاءة استخدام السعات المتوفرة لوسيلة أخرى بدلا من بناء خطوط جديدة لشبكة الطرق لأن في ذلك تقليل من حجم الاستثمارات المكلفة . ويصدق هذا الأمر خاصة إذا أخذنا في الاعتبار أن الاستراتيجية الاستثمارية الأفضل بالنسبة لبلد محدود الموارد كالسودان هي تلك التي يتم اللجوء فيها للخيارات والبدائل الأقل تكلفة قبل الشروع في استثمار جديدة لبناء خطوط جديدة تكون أكثر تكلفة . إذن فالأسلوب الذي أعدت به شركة بيرجر خطتها المعنية لم يكن يضمن توزيع الموارد الاستثمارية الشحيحة بكفاءة . من جهة أخرى لم يتجاوز أسلوب إعداد دراسة بيرجر إطار التحليل الاقتصادي لمشروعات الطرق الوحيدة والقائم على أساس حساب قيمة أو نسبة الفوائد والتكاليف المقترنة بكل مشروع على حده لبيان جدواها الاقتصادية، وترتيب أولوياتها تبعا لذلك، ثم وضع تقديرات الميزانية المقترحة مقابل تلك المشروعات الواردة في الخطة . فضلا عن ذلك لابد من أن نأخذ في الاعتبار الحقيقة التي مفادها أن مشكلة التخطيط الاستثماري في السودان قد لا ترتبط بكيفية تحديد الأولويات طبقا لجدواها وسلامتها الاقتصادية بقدر ما تكمن في الاعتبارات الخاصة بالنواحي المالية .

بمعنى آخر فإنّ الكثير من المشروعات يمكن أن تكون مجدية وسليمة اقتصاديا ولكنها ليست كذلك من الناحية المالية. (٤٥) وطبقا لظروف السودان الاقتصادية الصعبة فإنّ الاستثمار الذى يتركز تخطيطه على معايير خفض تكاليف الاستثمار قد يكون أكثر جاذبية للرضا رسميا وشعبيا، ولدى مؤسسات التمويل الأجنبى، من ذلك الذى تحكم معايير طغيان الفوائد على التكاليف فقط . وبناء عليه فإنّ النتائج والتوصيات التى توصلت إليها دراسة لويس بيرجر بشأن الطرق لم تكن تنسجم وظروف البلاد الاقتصادية ومواردها المالية المحدودة كما أنّها لم تكن أيضا وافية بالقدر الذى يرضى طموحات المسئولين فى داخل البلاد أو يجد القبول لدى المؤسسات والهيئات الدولية والحكومات الأجنبية التى يمكن أن تساهم فى تمويل بعض مشروعات الطرق المقترحة . بالتالى فقد صرف النظر عن الخطة وعلقت توصياتها ريثما يتم إعداد خطة موسعة بديلة تكون أكثر تكاملا ويتم فيها تلافى جوانب القصور فى الدراسات والخطط الاستثمارية السابقة .

وفى عام ١٩٧٤، وبتمويل من صندوق التنمية الكويتى، أجبرت مؤسسة تنمية الموارد العربية (أدار) دراسة موسعة تمّ فيها تقويم احتياجات البلاد المستقبلية من النقل بكل أنواعه بما فيها الطرق وذلك فى إطار نموذج دراسى تحليلى شامل لكل الاقتصاد السودانى وقطاعاته المختلفة . وروعت فى وضع النموذج الدراسى كافة الجوانب والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والامكانيات المادية المحدودة للسودان من ناحية، والمتطلبات التنموية المستقبلية الأخرى من ناحية ثانية، وذلك بهدف التوصل لخطة استثمارية مثلى للنقل فى السودان للمدى القريب والبعيد .

كانت الفلسفة من وراء خطة (أدار) الاستثمارية هى أنّ النقل ليس سابقا ولا لاحقا للتنمية بل هو عنصر مصاحب أو محايد يكتسب أهميته وتطوره من واقع ارتباطه بما يراد أن يستعمل له، وبمن يريد أن يستخدمه، بمعنى آخر فالنقل ليس مطلوبا فى ذاته ولكنه وسيلة لخدمة أغراض اقتصادية أخرى، كما أنّه لا يمثل هدفا معزولا لا علاقة له بأهداف التنمية العامة الأخرى، أو قطاعا مختلفا عن القطاعات الاقتصادية الأخرى . بل هو جزء لا يتجزأ منها ومكمل لها فى آن واحد .

شكل رقم (١) محاور النقل الرئيسية والقانونية والدولية طبقاً لخطة ادار للنقل في السودان



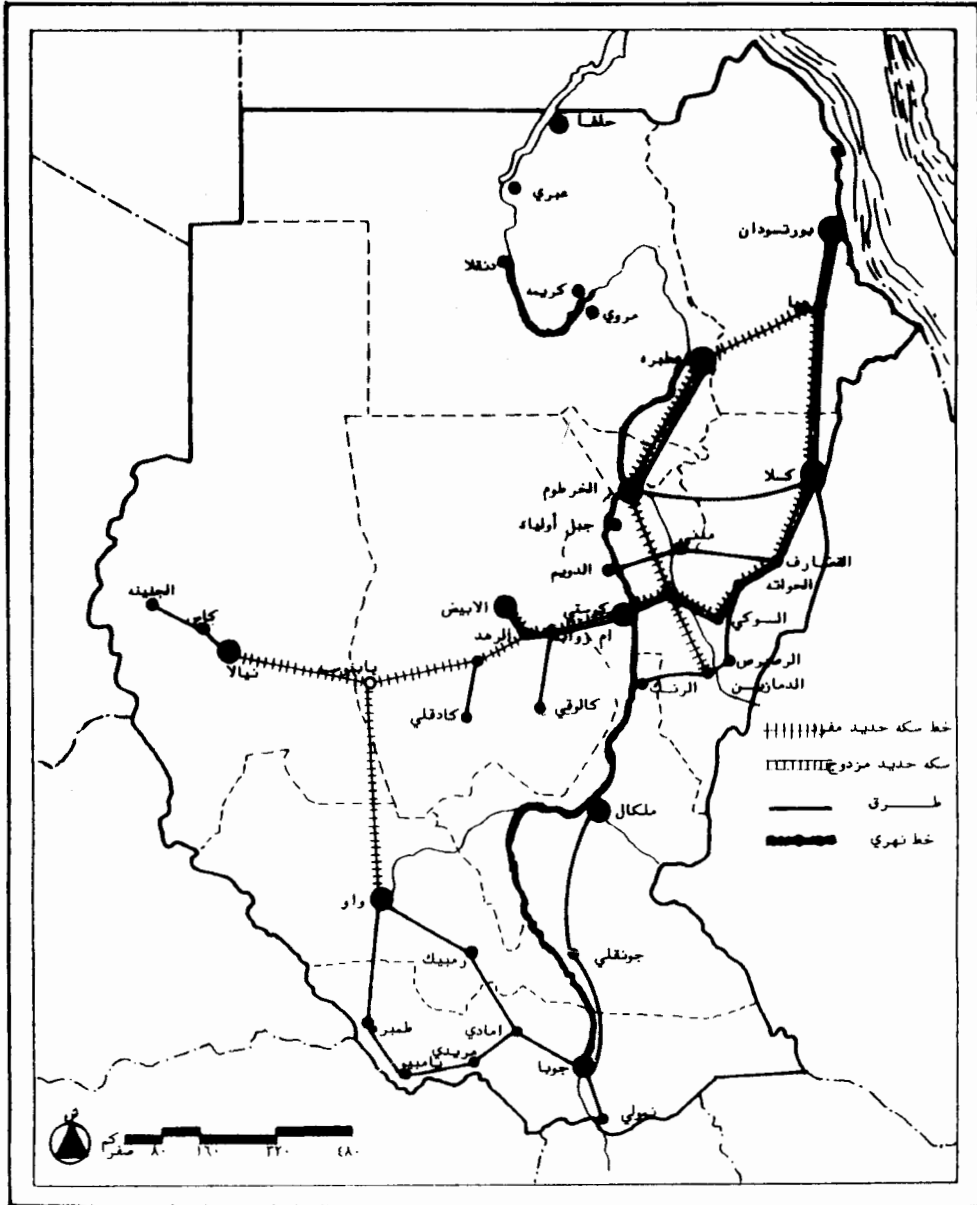
المصدر : The Adar Corp. The Sudan Transport Study, Vol. 1

وبناءً على هذا المفهوم لفلسفة الاستثمار فى النقل فإنَّ تطوُّر قطاع الطرق وتخطيط استثماراته يجب ألاَّ يحكمه تدخل مسبق للدولة كما أنَّ تطويره لا يتوقف على عامل العرض والطلب كما كان ينظر اليه فى السودان خلال الفترات الماضية . فهو قطاع يتم التخطيط له بصورة متكاملة مع كافة القطاعات الاقتصادية الأخرى وذلك فى إطار مصفوفة تمثل الامكانات التنموية المستقبلية ، أى الطلب الكامن الذى يتحدّد طبقاً لحجم الحركة المتوقعة فى ضوء استثمارات قطاعات الزراعة والصناعة والتصدير والاستيراد .

وطبقاً لاستراتيجية الاستثمار المشار إليها سابقاً، وما تنطوى عليه من مفاهيم، توصلت (أدار) لصياغة خطة استثمارية تقوم على إيجاد نظام متكامل للنقل فى السودان يمتد فى محاور أساسية من الشمال للجنوب ومن الغرب للشرق تلتقى كلها فى الوسط باعتباره يمثل مركزاً مهماً من ناحية الموقع الجغرافى أو الأهمية الاقتصادية التجارية والصناعية والزراعية والإدارية والسياسية . وتتصل هذه المحاور أيضاً ببورتسودان وسواكن باعتبارهما الموانئ الرئيسية للدولة . وبالتالي يتم ربط موانئ التصدير والاستيراد فى البلاد . ويتعلّق بهذه المحاور الرئيسية طرق أخرى تشكل محاور ثانوية لخطوط النقل تمتد الى داخل الأقاليم لخدمة مواقع الانتاج فيها . وتتم بالتالى تقوية الروابط بين المحاور الرئيسية والثانوية ممّا يزيد من ترابطية شبكة النقل فى البلاد عامّة . ورمت الخطة أيضاً الى إيجاد محور ثالث يوفر الاتصال مع دول الجوار العربية والأفريقية (أنظر شكل ٤) .

كان من بين ما تضمّنته خطة (أدار) الاستثمارية للنقل برنامجاً استثمارياً لشبكة من الطرق الإقليمية والقومية قوامها ١٠٤٧٧ كم من الطرق الرئيسية والثانوية والفرعية المغذية ومصّفة الى ثلاثة مستويات^(٤٦) : طرق من الدرجة الأولى والدرجة الثانية والدرجة الثالثة . ورتبت أولويات هذه المشروعات المقترحة حسب أهمية الدور الذى يلعبه كل مشروع بالنسبة لخدمة أهداف التنمية على المستوى الإقليمى والقومى . ثم حدّدت (أدار) ثلاث مراحل لتنفيذ البرنامج الاستثمارى للطرق تنتهى فى عام ١٩٨٥ مع بيان التكاليف

شكل رقم (٥) مشروعات الطرق المقترحة للتشبيك
حسب خطة ادار سنة ١٩٨٥ م



المصدر . The Adar Corp. The Sudan Transport Study, Vol. 1

اللزّمة من العملات المحلية والأجنبية . وأوصت الدراسة بأن يتم فى المرحلة الأولى تشييد ٢٩٩٣ كم من الطرق معظمها من نوع المستوى الأول التى لها الأولوية وتشكل أهم الطرق الرئيسية فى محور النقل الأساسى الممتد من الشرق للغرب . واستهدفت مشروعات هذه المرحلة تغطية الاحتياجات العاجلة من النقل ومعالجة الاختناقات التى كانت توجد فى حركة الصادرات والواردات وحركة الأفراد فى المناطق الحيوية ذات الثقل السكانى والاقتصادى فى وسط السودان (الخرطوم والاقليم الأوسط) وربطها بكل من ميناء بور্তسودان وسواكن فى الشرق ومدينة الأبيض فى غرب السودان . أمّا المرحلة الثانية فيتم فيها تشييد ٣٣٧٨ كم من الطرق معظمها من المستوى الثانى والثالث . وتهدف هذه المرحلة لتطوير وتحسين نظام الطرق الفرعية المغذية للسكة الحديد وخطوط النقل النهري وذلك بما يؤدى لتحسين فعالية الشبكة لخدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى المناطق البعيدة عن المحاور الرئيسية للنقل . وفى المرحلة الثالثة يتم تشييد ٤٢٠٦ كم كلاًها تقريبا من طرق الدرجة الثالثة لتدعيم الروابط بين كافة الأقاليم فى الوسط والشمال والشرق والجنوب والغرب وتقوية الاتصال بدول الجوار . (أنظر شكل رقم ٥) .

تعتبر دراسة (أدار) وخطتها الاستثمارية خطوة متقدمة فى إطار الجهود الرامية لمعالجة مشكلات الاستثمار فى الطرق وتطويرها بأسلوب مخطط لمواكبة المستجدات التى طرأت على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية بفضل تواصل تنفيذ مشروعات خطط التنمية العامة فى البلاد . وقد استحدثت الدراسة نظاماً وأرست قواعد وأساليب جديدة للتخطيط الاستثمارى لم تكن معهودة فى البلاد من قبل . فخلافاً للسابق أصبح التخطيط الاستثمارى للطرق يركز على المعالجات المتكاملة لقضايا النقل ككل . ويقام على أسلوب التحليل الواسع لمجموع العلاقات الاقتصادية والاستراتيجية التنموية التى توائم بين الأهداف الوحيدة القطاعية للنقل والأهداف الجمعية لسائر الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية الأخرى واستثماراتها سواء على المدى البعيد أو القريب . وقد تمّ كل ذلك على اعتبار أنّ قطاع النقل ما هو إلا جزء مكمل للقطاعات الأخرى لا ينفك عنها وليس معزولاً عنها .

وأما من ناحية التصور العام للاستراتيجيات والأهداف الاستثمارية الخاصة فإن دراسة (أدار) لم تكن تختلف في جوهرها عن دراسة بيرجر. ومع اختلاف الأسلوب والمنهج بينهما إلا أن ما يجمع بينهما هو أنهما اتجهتا لمعالجة استثمارات الطرق ومشكلاتها من زوايا واحدة فالأولويات الاستثمارية طبقا للخطتين تكون أولا بناء الطرق التي تربط بين مراكز الانتاج الزراعى والصناعى ومراكز التسويق وميناء التصدير فى وسط وشرق البلاد، ولمعالجة الاختناقات التى سبقت الإشارة إليها، ولتشجيع المنافسة بين وسائل النقل المختلفة فى السودان. وتتفق الخطتان فى أن الخطوة اللاحقة هى بناء طرق التغذية لربط مناطق ومراكز الانتاج داخل الأقاليم الأخرى خاصة بالجنوب والغرب، ووصل تلك المراكز برؤوس السكة الحديد وخطوط الملاحة النهرية فى تلك الأقاليم. أما تقوية الروابط البينية للأقاليم بالطرق القومية الطويلة العابرة فقد جاء فى مرتبة متأخرة فى سلم أولويات الاستثمار فى كلا الخطتين.

كانت اندراسات المذكورة بمثابة المهماز الذى عجل بتطوير استثمارات الطرق وتطور عمليات التخطيط لها فى السودان. فقد كان لها الفضل فى إرساء مبادئ جديدة واضحة ثابتة لاستثمارات الطرق والتخطيط لها تعكس مظاهر التكامل المطلوب بين الخطط الاستثمارية للطرق والنقل عامة من جهة وبين خطط التنمية القومية العامة من جهة ثانية. كما ساعدت تلك الدراسات فى بلورة استراتيجيات شاملة وثابتة لتنمية الطرق فى السودان على المدى القريب والبعيد. ووفرت الدراسات إطارا ضروريا يمكن أن يتم فيه إخضاع كل مشروع استثمارى يتم اختياره للدراسات التحليلية الفنية المفصلة للتأكد من جدواه لمعرفة ما يضيفه كل مشروع يتم تنفيذه لفعالية نظام النقل ككل. ولهذا فقد تم اتخاذ هذه الدراسات والخطط وما توصلت اليه من نتائج وتوصيات أساسا لوضع ما عرف فيما بعد ببرنامج العمل الاستثمارى الشامل للطرق والمؤلف من شبكة للطرق القومية والاقليمية الرئيسية والفرعية قوامها ١٠٦٠٠ كم اعتمدت كلها رسميا لاجراء دراسات الجدوى الخاصة بها وتنفيذ بنائها. (٤٧)

وقد بدأ بالفعل العمل فى تنفيذ نحو ٦٠٠٠ كم من أطوال الطرق هى التى اكتملت لها دراسات الجدوى وتوفرت لمعظمها التمويلات اللازمة من خلال المنح والمساعدات الفنية من الدول العربية والأجنبية وذلك لتنفيذها على مراحل بدأت ببداية الخطة التنموية والخمسية المعدلة للسنوات ١٩٧٧/١٩٧٠ وما تلاها بعد ذلك من خطط استثمارية لاحقة، كما سيأتى ذكره فيما بعد فى هذه الدراسة .

كان على رأس الطرق التى أدرجت للتنفيذ ضمن الخطة الخمسية المعدلة للسنوات ١٩٧٧/١٩٧٠ طريق مدنى - القصارف - هيا - سواكن - بورتسودان الذى يزيد طوله عن ١٠٠٠ كم وطريق مدنى - سنار - كوستى الذى طوله ٢١٧ كم وطريق الدبيبات - الدلنج - كادقلى بطول ١٨٨ كم . وبنهاية فترة الخطة اكتملت سفلة نحو ١٠٨١ كم من جملة أطوال هذه الطرق . وبلغت نفقات التشييد الفعلية أكثر من ٦٩ مليون جنيـه سودانى . (٤٨) أما ما تبقى من هذه الطرق فقد أدرج مع مجموعة جديدة من مشروعات الطرق ليتم تشييدها ضمن أولويات الخطة السداسية التالية للسنوات ١٩٧٧/١٩٨٣ .

وعند مشارف نهاية الخطة الخمسية المعدلة وقبل الشروع فى إعداد الخطة السداسية للسنوات ١٩٧٧/١٩٨٣، رأت الحكومة السودانية ضرورة إخضاع سياسات الاستثمار لكافة القطاعات بما فيها النقل لمزيد من الدراسة والمراجعة قبل المضى قدما فى إعداد برامج الخطة السداسية الجديدة للسنوات ١٩٧٧/١٩٨٣ . ومن ثم استقدمت الحكومة فريقا من الخبراء التابعين لمنظمة العمل الدولية فى سنة ١٩٧٦ لأجراء دراسة شاملة تساعد فى وضع خطة تنموية متكاملة قابلة للتطبيق فى الخطة السداسية . (٤٩)

وفى سياق تقويمها لاستراتيجيات وأهداف التنمية القومية العامة للسودان ومتضمناتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية توصل فريق منظمة العمل الدولية الى نتائج وتوصيات مفادها أن الخطط التنموية السابقة قد ركزت فى أهدافها على زيادة معدلات النمو فى الناتج القومى مع تجاهل هدف عدالة التوزيع فى الدخل . بالتالى أكدت الدراسة على ضرورة أن يتم الجمع فى أهداف الخطط التنموية المقبلة بين كلا الهدفين . بمعنى آخر فإن أى تخطيط لبرامج

الاستثمار المتعلق بالزراعة أو الصناعة أو النقل ينبغي ألا ينفك عن الأهداف الخاصة بزيادة الناتج القومى وتوليد العمالة على اعتبار أن استراتيجية العمالة هي جزء لا يتجزأ من استراتيجية النمو وأنها أقوى وسيلة لإعادة توزيع الدخل بين أفراد المجتمع. ووجهت الدراسة ضرورة إعادة النظر في خطة تطوير الطرق وفقاً للضوابط والاعتبارات الآتية:-

أولاً: بالرغم من أن القاعدة العامة للاستثمار تقتضى أن يتم توزيع موارد الاستثمار بين مشروعات النقل وبين مشروعات الاستثمار فى القطاعات الانتاجية الأخرى بصورة مثلى عند وضع برامج الاستثمارات التنموية العامة إلا أن ارتفاع تكلفة استثمارات الطرق بسبب تشتت النشاط الاقتصادى وتبعاده جغرافياً فى السودان يستلزم تبني استثمارات ضخمة نسبياً فى الطرق باعتبار أن ذلك هو الخيار الوحيد الأفضل الذى لا غنى عنه إذا ما أريد للاستثمارات الأخرى ألا تتعطل أو تفشل بسبب عدم توفر خدمات النقل الكافية وخاصة فى وسط وشرق البلاد. وانطلاقاً من ذلك أوصت الدراسة بأن تتواصل أولويات الاستثمار فى السودان بالتركيز على بناء الطرق القومية الطويلة فى أقاليم الوسط والشرق لازالة اختناقات حركة النقل المتوقعة بسبب التطورات الاقتصادية والاجتماعية مستقبلاً. واقترحت أن يخضع لقطاع الطرق أكثر من ٣٧٧ مليون جنيه من جملة الميزانية المقترحة للاستثمار التنموى فى قطاع النقل كافة للفترة من ١٩٧٥ الى سنة ١٩٨٥ والمقدرة بحوالى ٧٠٠ مليون جنيه، وذلك لتنفيذ مشروعات برنامج الطرق الرئيسية الذى اقترحه بمعدل رصف ٤٠٠-٦٠٠ كم سنوياً لتصل أطوال الطرق القومية المسفلطة بحلول عام ١٩٨٥ الى ٥٠٠٠ كم. هذا الى جانب تشييد نحو ٢٠٠٠-٣٠٠٠ كم من الطرق القومية الأخرى بالحصى والخرسان لربط مناطق الانتاج والاستهلاك الرئيسة فى البلاد بالعاصمة والميناء. وبهذا يمكن أن تصل جملة حوال شبكة الطرق الصالحة للمرور طول العام الى ٧٠٠٠-٨٠٠٠ كم بحلول عام ١٩٨٥.

ثانياً: إن التقدم السريع فى أقاليم الغرب والجنوب وإنعاش حركة الانتاج والاستهلاك فيها يتوقف على التطوير السريع لنظم الطرق الداخلية فى تلك الأقاليم. ولهذا أوصت الدراسة بالبداية فوراً فى

إعداد وتنفيذ برنامج مكثف لتشييد الطرق الإقليمية الفرعية بالمواد وقوى العمل المحلى فى تلك الأقاليم خاصة فى السودان عامة وذلك لتلعب هذه الطرق الريفية دور الرافد المغذى لخطوط السكة الحديد والنقل النهري الممتد فيها، فتتكامل بالتالى خدمات النقل بوسائله المختلفة فى تلك الأقاليم.

ثالثاً: إنّ الاستثمار فى الطرق القومية الرئيسية أو الإقليمية الفرعية يمكن أن يولد الآلاف من فرص العمل للمواطنين فى الريف والحضر عند مراحل التشييد والتشغيل والصيانة . وانطلاقاً من ذلك يجب تشجيع القطاع الخاص لزيادة استثماراته لتحقيق المزيد من فرص العمل المرتبطة بتصنيع وصيانة وتشغيل أسطول النقل من شاحنات وبصات وبأعمال الشحن والنقل والتأمين المصاحبة لذلك . وقد قدّرت الدراسة أنّ البرنامج الاستثمارى العام والخاص المقترح لتطوير الطرق ككل فى السودان سيوفر أكثر من ٨٠,٠٠٠ فرصة عمل مختلفة للمواطنين مما يساهم مساهمة فاعلة فى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المعلنة سواء فى الخطة السداسية التى كان الاعداد لها جارياً آنذاك أو أى خطة تنموية جديدة لاحقة حتى سنة ١٩٨٥. (٥٠)

اتفقت معظم النتائج التى توصلت اليها دراسة فريق منظمة العمل الدولى بشأن الاستثمار فى الطرق مع ما توصلت اليه دراسات "أدار" وبيرجر . إلا أنّ دراسة فريق منظمة العمل صيغت بلغة أكثر إلحاحاً وتأكيداً لا سيما بالنسبة لضرورة الأولوية القصوى لبناء الطرق الرئيسية فى أقاليم الثقل السكانى والاقتصادى فى الوسط والشرق والطرق الإقليمية الفرعية فى بقية أنحاء هذه الأقاليم الأخرى أمّا بالنسبة للطرق القومية الرئيسية التى تربط بين الأقاليم فقد أغفلتها الدراسة كلياً فى خطتها الاستثمارية المقترحة . يمكن القول بالتالى بأنّ دراسة منظمة العمل قد أخفقت فى تقدير أهمية التوفيق بين كافة الخيارات والبداغل الاستثمارية المتاحة بالنسبة لمشروعات الطرق فى الوسط والشرق لخدمة الاستثمارات الزراعية والصناعية المتنامية فيها وبين ضرورة إيجاد روابط قوية بين تلك الأقاليم المأهولة المنتجة والأقاليم الأخرى فى جنوب وغرب البلاد . ولاشك أنّ التجاهل لمثل هذه الطرق القومية له آثاره المستقبلية السالبة

بالنسبة لخدمة الاستراتيجية القومية البعيدة المدى ويعطل أهدافها والمتمثلة فى تحقيق الأمن القومى والتكامل الاقتصادى والاجتماعى وإزالة فوارق الدخل بين كافة أقاليم السودان.

لقد أفرزت دراسة منظمة العمل - رغم ما شابها من قصور، عدّة مستجّذات على ساحة الاستثمار فى الطرق وتطوّر سياساته وذلك من حيث الكم والكيف . فمن حيث الكم تضاعفت الاعتمادات المالية المخصّصة لقطاع النقل عامّة والطرق خاصّة بحيث بلغت بالنسبة للطرق نحو ٣٥٠ مليون جنيه فى الخطة السداسية للسنوات ١٩٨٣/١٩٧٧ أى ما يعادل ٥٠ فى المائة من إجمالى اعتمادات قطاع النقل فى الخطة وأدرجت ٤٠٠ كم من الطرق الفرعية - لأول مرّة - فى الخطة للبدء فى تشييدها. (٥١) وأعطيت الأولوية القصوى للاسراع بتكملة الأجزاء المتبقية من المشروعات التى كان تنفيذها جاريا منذ الخطة الخمسية المنتهية فى عام ١٩٧٧ وعلى رأسها طريق الخرطوم - بورتسودان. كذلك تضمّنت الخطة السداسية طرقا قومية جديدة لربط الميناء بمراكز الانتاج والاستهلاك الرئيسية الممتدة فى الاقليم الأوسط حتى الدمازين بطول ٢٣٩ كم، وطريق جبل أولياء - الدويم - ربك - كوستى بطول ٢٦٧ كم. وبانتهاء فترة الخطة السداسية فى سنة ١٩٨٣ اكتملت سفلة ٢٣٢٠ كم من الطرق التى كانت مدرجة فى الخطة لترتفع بذلك أطوال الطرق المسفلتة فى كافة أنحاء السودان الى حوالى ٢٨٩٤ كم. وتركزت هذه الطرق بنسبة ٨٤ فى المائة فى الاقليم الأوسط والشرقى وحول العاصمة القومية وضواحيها. وتوزّع النسبة الباقية على أقاليم غرب السودان كردفان ودارفور. هذا بالإضافة الى حوالى ١٢١٢ كم من الطرق المرصوفة بالخرسانة الترابية الموجودة أصلا فى جنوب البلاد والتى تمّت صيانتها وتحسينها فقط. (٥٢) وهكذا أصبحت جملة أطوال الطرق التى سفلتت أو رصفت بالخرسانة الترابية فى كافة أرجاء السودان حتى عام ١٩٨٣ نحو ٣٣٦٥ كم، أى ما يزيد عن نسبة ٦٨ فى المائة من جملة ٦٠٠٠ كم من أطوال الطرق التى اكتملت لها الدراسات الفنية واعتمدت للتنفيذ - كما ذكرنا سلفا - منذ عام ١٩٧٣ ضمن البرنامج الاستثمارى الشامل للطرق فى السودان. (٥٣) أمّا ما تبقى من مشروعات البرنامج

البالغ طول طرقة ١٠٦٠٠ كم فقد أدرج عدد منها بطول ٥٠٠ كم تقريبا للتنفيذ ضمن برنامج الانقاذ الرباعي للسنوات ١٩٨٨/١٩٨٩ - ١٩٩١/١٩٩٣ مثل طريق كوستى - تندلتى، تندلتى - الأبيض، وسّار - سنجة - الدمازين. هذا الى جانب ٦٣٥ كم من الطرق الفرعية مثل طريق الدلنج - هبلا، حلفا الجديدة - خشم القربة، الدويم - الصوفى، مدنى - المناقل، الانقسنا - الدمازين، وبعض الطرق الفرعية الأخرى فى إقليم جنوب كردفان. (٥٤)

كذلك تزايدت نشاطات القطاع الخاص الاستثمارية فى الطرق بفضل السياسات المتحررة التى بسطتها الدولة آنذاك وتمكينه من أن يلعب دورا محسوسا فى مجال النقل بالطرق. فقد عمدت الحكومة مثلا للتخفيف والحد من الضوابط الاقتصادية والإدارية الصارمة الخاصة باستيراد الناقلات والشاحنات التجارية لتحل محلها الحوافز الاقتصادية والاعفاءات الضريبية. ورفعت القيود الخاصة بنوعية وموديل وحجم الحمولة لواردات الشاحنات. وتمّ تبسيط نظم وإجراءات التراخيص بحيث سمح بالاستثمارات الخاصة فى مدى واسع من الصناعات الخاصة بصيانة السيارات وتجارة قطع الغيار وأعمال النقل والشحن والتخليص والتأمين. ومنحت الأراضى لمن يرغب فى إقامة محلات للصيانة وبيع قطع الغيار. وشجعت الحكومة القطاع الخاص لإقامة مصنع للإطارات فى مدينة بورتسودان. (٥٥) كل هذه الإجراءات والتدابير كانت لها نتائج مواتية بالنسبة لتطور خدمات النقل بالطرق. فقد توسّعت مثلا أعمال الورش والصيانة وأنشئت وكالات متعددة للترحيل والتأمين وشركات للتحميل والتنزيل والتخليص. وبذلك ارتفعت المساهمات الاستثمارية للقطاع الخاص فى شراء السيارات وارتفع تبعاً لذلك عدد السيارات المرخصة بكل أنواعها من ٤٩٥٠٠ فى سنة ١٩٧٠ الى ١٧٧٥٠٠ فى سنة ١٩٨٨. وارتفعت نسبة نصيب النقل بالطرق من حركة البضائع من ٠.٩٢ بليون طن كيلومترى فى سنة ١٩٧٠ الى ٧ بليون طن كيلومترى فى عام ١٩٨٨ - أى بنسبة زيادة بلغت ٧١٥ فى المائة، كما ارتفعت خلال نفس الفترة نسبة مساهمة الطرق فى الناتج المحلى من ٣.٧ فى المائة (ما يعادل ٢٠.١ مليون جنيه سودانى) الى ما يقدر بنحو ١٠ فى المائة - ١٣ فى المائة تقريبا (ما يعادل ٦٠٠ - ٧٠٠

مليون جنيه سودانى. (٥٦)

أمّا على الصعيد الكيفى للاستثمار فقد أفرزت دراسة منظمة العمل الدولى مستجدات عدّة على ساحة الاستثمار أيضا . فقد برزت أهمية الطرق الريفية فى قمّة الأولويات كضرورة يجب تطويرها من أجل خدمة أهداف التنمية القومية، لاسيما تلك التى تعلّقت بتوفير فرص العمل. وبذلك أضافت الدراسة بعدا جديدا بالنسبة لاستثمارات الطرق واستراتيجياتها وربطها حين أصبحت الطرق الريفية تحظى بأولوية استثمارية كبرى ضمن خطة الاستثمار التنموى، الذى يعد أن كانت السياسات قبلا هى أولوية الاستثمار فى الطرق القومية .

وتجسيدا لهذا الاتجاه الاستثمارى عمدت الحكومة فى عام ١٩٨١، للقيام بإعداد خطة شاملة للطرق الريفية تتكوّن من ٧٦ مشروعا. (٥٧) واكتملت كافة دراسات الجدوى بشأن هذه المشروعات توطئة للبدء فى تنفيذها فى المستقبل. (٥٨)

تركزت هنا أيضا كل مشروعات الخطة المقترحة هذه فى الاقليم الأوسط والشرقى بهدف المساعدة فى تكثيف استخدامات الأرض فيها لزيادة الانتاج الزراعى والحيوانى النقدى لأغراض التصدير، وفى تحسين مستويات الدخل والعيش فى الريف عن طريق توفير قنوات أفضل لتصريف الانتاج وخدمات النقل طوال العام. فمن شأن هذا أن يساعد فى نشر وتوصيل الخدمات الادارية والاجتماعية للقري والأرياف المعزولة بفضل ما توفره أعمال التشييد من فرص عمل للسكان فى المنطقة . ومهما يكن من أمر فالتحوّل فى السياسة الاستثمارية للطرق بالتركيز على الطرق الريفية يمثل فى نهاية الأمر نقوصا عن سياسة التركيز على بناء الطرق الرئيسية القومية لربط الأقاليم التى كانت هى المهيمنة على سياسات الاستثمار واستراتيجياته فى السودان. إنّ التحوّل الذى أحدثته دراسة منظمة العمل فى سياسات الاستثمار نحو الطرق الريفية ينطوى على حقيقة مفادها أنّ الأولويات الاستثمارية لبرنامج الطرق الجارى تنفيذه ينبغى إعادة ترتيبها وفقا لتصوّر جديد. ويمكن أن يتضمّن هذا التصوّر بناء الطرق الرئيسية فى السودان على نحو مرحلى بحيث تتكامل أولا بنية الطرق الرئيسية والفرعية المغذية لها فى الاقليم الأوسط مثلاً. يلى ذلك

بناء الطرق الرئيسية والفرعية بنفس النمط فى إقليم آخر. وهكذا يتوالى الأمر بالتتابع اقلية بعد آخر الى أن تتكامل شبكة الطرق الرئيسية والفرعية المحلية لكل إقليم على حده وبمعزل عن بعضها البعض . أمّا بناء الطرق الرئيسية القومية التى تربط بين هذه الشبكات الاقليمية مع بعضها البعض فلا ينظر فيه إلا فى المرحلة الأخيرة . بالتالى يتم تدعيم بنية شبكة الطرق واستثماراتها فى الاقليم الأوسط عن طريق تركيز بناء الطرق الرئيسية والفرعية فيه بدلا عن توزيع الاستثمارات بالتساوى على كافة الأقاليم .

تقرير عام لبعض النتائج والخلاصات

من النتائج الهامة التى ارتبطت بتطور استراتيجيات الاستثمار وتخطيط الطرق فى السودان خضوعها لظاهرة التبدل والتغيير المستمر . فقد اتضح من الدراسة أنّ استراتيجيات الاستثمار كانت تركز فى بداية الأمر على مفهوم أنّ بناء الطرق يجب أن يسبق حدوث أى تنمية اقتصادية أخرى . ثم تغير المفهوم فى المرحلة الثانية فارتكز على المقولة بأن تنمية الطرق لابد أن تكون لاحقة للتنمية وانتهى فى المرحلة الثالثة الى الارتكاز على مفهوم أنّ النقل عنصر محاسن . وبمقتضى هذه المفاهيم وتباينها اختلفت أيضا طرق وأساليب التخطيط للطرق فى السودان . فقد كانت خطط الاستثمار فى النقل يتم إعدادها وصياغتها فى بادئ الأمر بصورة معزولة عن الخطط التنموية العامة . ثم انتهت مؤخرا باتباع أسلوب التخطيط المنسق والمتجانس مع سائر الأنشطة الاقتصادية الأخرى . وقد تجلت ظاهرة الارتباط هذه بين خطط مشروعات الطرق وخطط التنمية العامة فى القيام بإعداد دراسات وخطط تطوير الطرق فى السودان فى ذات الوقت الذى يتم فيه إعداد البرامج الاستثمارية للقطاعات الأخرى .

كذلك تباينت الأهداف التى تحكم الاستثمار فى الطرق وتبرره وكذا المعايير التى تحكم تخطيط الطرق وتحديد أولوياتها . وذلك طبقا لتبدل الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فى البلاد . فقد كانت أهداف الاستثمار ومبرراته وأولوياته فى بداية الأمر ترتبط فى تشكيلها بالنواحى الاستراتيجية التى كانت تخدم المطامح السياسية للإدارة الاستعمارية . ثم ما لبثت أن تحولت للارتباط

بالنواحى الاستراتيجية المقترنة بالأمن العسكرى والاقتصادى للبلاد
إبان فترة ما بعد الاستقلال مباشرة ثم استقرت فى نهاية المطاف
لتصبح خاضعة لهيمنة النواحى الاقتصادية الصرفة القائمة على أسس
ومعايير الجدوى والكفاءة الاقتصادية فقط . (٥٩) ولقد كان لهذا
التركيز على الاعتبارات الاقتصادية وحدها دون غيرها عند تقويم
البدايل وتحديد الاختيارات وترتيب الأسبقيات الاستثمارية بالنسبة
لمشروعات الطرق فى السودان آثار ونتائج بيّنة بالنسبة لأنماط
استثمارات الطرق وسياساتها فى السودان . فمثلاً ، قُتضت الاعتبارات
الاقتصادية البحتة أن تكون الأولوية القصوى فى الاستثمارات لبناء
شبكة الطرق القومية الرئيسية متركزة فقط فى مراكز الثقل السكانى
والاقتصادى وذلك لخدمة أهداف قريبة الأجل تتمثل إما فى إزالة
الاختناقات الموجودة فى حركة النقل، أو لمقابلة متطلبات الحركة
المتزايدة بسبب استمرار وتنفيذ معظم مشروعات التنمية الزراعية
والصناعية فى ذات المناطق، ثم يلى ذلك بناء الطرق الإقليمية
الفرعية لربط مناطق الانتاج فى غرب وجنوب البلاد بخطوط السكك
الحديد والنقل النهري الممتدة فيها كمرحلة ثانية . أما بناء الطرق
القومية العابرة للأقاليم لربط أقاليم الشمال والوسط والشرق
بأقاليم الغرب والجنوب فلا تأتى إلا فى المرحلة الأخيرة كأولوية
استثمارية متأخرة .

إنّ تطوير الطرق تحت مظلة الاعتبارات الاقتصادية وحدها قد
جعل من أقاليم الوسط (الأوسط والعاصمة) والشرقى تحظى بالمزيد من
استثمارات الطرق وتوسيع شبكاتها دون سائر الأقاليم الأخرى، بينما
فى المقابل تحظى بقية الأقاليم بقدر من الموارد الاستثمارية
لا يتناسب وما تتمتع به من امكانيات تنمية زراعية وحيوانية
كامنة، ويقدّر أقل، ممّا تقتضيه ضرورة التوزيع العادل لموارد
الاستثمار بين كافة الأقاليم تحقيقاً لمصلحة التنمية المتوازنة
وارساء لدعائم التكامل الاقتصادى والاجتماعى بين الأقاليم فى المدى
البعيد . بالتالى يمكن أن نقول بأنّ استراتيجية استثمارات الطرق
المتركزة فقط على المعايير الاقتصادية ينقصها الرشد فى بلـد
مترامى الأطراف كالسودان . فمثل هذه الاستراتيجية تقصّر عن تجسيد

كافة الطموحات والآمال الوطنية للأمة السودانية فى التماسك الاجتماعى والسياسى فى المدى البعيد.

على الرغم من أن المعايير الاقتصادية من أهمية معروفة بالنسبة لتخطيط موارد الاستثمار وتوزيعها بصورة كفوة فى السودان إلا أن هناك اعتبارات غير اقتصادية اجتماعية وسياسية وعسكرية يمكن أن تكون لها أهمية مماثلة فى تحديد حجم الاستثمار ومواقعه. فالعوامل والأهداف المرتبطة بالتماسك الاجتماعى والدفاع والوحدة السياسية وبسط السيطرة الإدارية والاستقرار السياسى والأمن القومى والتوازن التنموى الإقليمى وعدالة توزيع الثروة والدخل بين الأقاليم وتدعيم وبعث الولاء الوطنى، كلها عوامل وأهداف يجب أن يحسب لها حساب عند وضع استراتيجيات الاستثمار للطرق وتحديد مواقعه. وإلا فإن تجاهلها قد يودى الى المزيد من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التى تهدد وحدة السودان الوطنية وتماسكه وأمنه السياسى مستقبلا.

إن أولويات الاستثمار القائمة طبقا للمعايير غير الاقتصادية المذكورة أعلاه ينبغى ألا تفسر أو يحكم عليها مقدما بأنها استثمارات مخالفة لموازين الكفاءة وأسسها ومعاييرها. فالكفاءة فى الاستثمار يمكن أن تركز على أسس غير اقتصادية خاصة عندما تفى مردوداتها باحتياجات سياسية واجتماعية وأمنية مواتية لكافة أقاليم البلاد وسكانها. وكثيرا ما كانت مثل هذه المعايير غير الاقتصادية هى المهيمنة والموجهة للاستثمار فى شبكات الطرق فى العديد من بلدان العالم. فالولايات المتحدة مثلا شيدت لها شبكة من الطرق القومية بناء على اعتبارات دفاعية وفنية تتعلق ببسط النفوذ وخلق الجاه والمكانة لها بين شعوب العالم، من دون أن تخضع تلك الاستثمارات لمعايير من الكفاءة الاقتصادية. وفى كندا شيدت شبكة الطرق من دون أن يبرر ذلك نمو الحركة وكثافتها عليها. (٦٠) إن ما تعكسه بنىات الطرق من قيمة فنية ذات مردودات نفسية ومعنوية كثيرا ما تجد القبول الاجتماعى والتشجيع السياسى وتحملها خزينة الدولة مهما بلغت تكاليفها أو خسارتها الناتجة بسبب انحرافها عن معايير الكفاءة الاقتصادية.

الى جانب أهمية العوامل غير الاقتصادية فى تشكيل استراتيجيات استثمارات الطرق مستقبلا فى السودان توجد عوامل أخرى جغرافية يمكن أن يكون لها نفس القدر من الأهمية أيضا فى تشكيل تلك الاستراتيجيات . فامتداد رقعة البلاد، وتباين بيئتها الإقليمية من حيث المناخ والتربة وتوفر المياه وتباين عادات السكان وأمزجتهم وأنماط استهلاكهم، هى خصائص ومميزات تعكس مظاهر واضحة لغنى التنوع فى قاعدة الانتاج والاستهلاك فى السودان . ومن ثم فهى توفر مقومات كافية لتشكيل البنية الإقليمية المتخصصة وتهىء فرصا واسعة لنجاح ذلك التخصص الإقليمى فى السودان متى ما توفرت للأقاليم الطرق التنموية الرخيصة والضرورية الكافية لنقل الأفراد والسلع فيما بينها ولربط هذه البيئات المتباينة والمتباعدة جغرافيا عن بعضها البعض . إن ربط أقاليم السودان بالطرق القومية يعتبر إذاً أحد المقتضيات الهامة الباعثة على تدعيم ذلك التخصص الإقليمى فى الانتاج . والمعروف أن التخصص يقترن بزيادة تنوع الانتاج مما يوفر طلبا ثابتا لتحسين النقل نوعا وكما وتطوير كفاءة ومرونة خدماته . فالنمو الاقتصادى للأقاليم المختلفة فى السودان رهن بالكفاءة التى يمكن أن تتم بها عمليات الانتاج والتوزيع للسلع والخدمات مقارنة بالأقاليم الأخرى . ومع هذا النوع من التطور والنمو التخصصى يمكن أن تنعقد تلك الأقاليم المعزولة فى الغرب والجنوب عن قيود عزلتها وانغلاقها وتفتح نحو السلع والخدمات والمعرفة من كافة الأقاليم الأخرى . ومع هذا الانفتاح تنخفض باطراد درجة الاكتفاء الذاتى لكل إقليم من الأقاليم الذى كانت تفرضه عليه عزله فيزداد تبعا لذلك الاعتماد والتبعية بين الأقاليم لبعضها البعض ، ومن ثم يزداد مستوى التبادل والتطور التنموى بكل مستوياته فى القطر كافة . من كل ذلك نخلص الى القول بأن تطوير التبادل بين أقاليم السودان يتوقف على خفض تكاليف النقل عن طريق بناء الطرق الحديثة التى تربط بين الأقاليم . ومن دون تطوير هذا التبادل فلن تدرك المزايا الاقتصادية النسبية لأقاليم السودان المعزولة حاليا فى الغرب والجنوب ولن يمكن من ثم تنميتها . إذن فإن ربط الأقاليم السودانية ببعضها بقنوات

متطورة من الطرق القومية الحديثة وإعطاء ذلك أولوية قصوى يعتبر ضرورة وليس اختياراً. إنَّها ضرورة تملئها متطلبات التنمية والاستقرار السياسى والاجتماعى وأغراض التخصص الإقليمى وخدمة أهدافها فى المدى البعيد.

إنَّ الاتجاه الذى بدأ يظهر فى السنوات الأخيرة بشأن التركيز على بناء الطرق الريفية فى أقاليم وسط السودان ومنحها أولوية أكبر يعتبر أمراً له دلالاته البعيدة بالنسبة لمستقبل نمط الاستثمار واستراتيجيات تطوير الطرق فى السودان. إنَّ أى سياسة استثمارية للطرق فى السودان ترتكز على أساس إعطاء الأولوية الاستثمارية لبناء الطرق الفرعية أو الريفية المغذية على حساب الطرق الرئيسية القومية، أو من قبل أن يكتمل بناء الطرق الرئيسية القومية التى تربط بين الأقاليم، قد تكون سياسة فعالة فقط بالنسبة لخدمة الأهداف المرحلية قريبة الأمد مثل زيادة الانتاج الزراعى النقدى للتصدير أو تطوير العمالة فى تلك الأقاليم المعنية ولكنها لا توفر أساساً سوريا يحقق على أساسه النمو الاقتصادى الأمثل على الصعيد القومى ولن يضمن خدمة الأهداف الاستراتيجية الخاصة بالتنمية المتوازنة والتكامل الإقليمى فى البلاد فى المدى البعيد. بل على النقيض فإنَّ مثل هذه السياسة الاستثمارية ستؤدى لتكريس متزايد لخدمات الطرق الرئيسية والفرعية على الدوام، وتعزيز بنياتها فى منطقة واحدة سيجر الشرور السياسية والتنموية التى ألممنا بها فى المقال.

إنَّ قضية توزيع موارد الاستثمار فى الطرق بصورة مثلى بين الطرق الريفية والقومية من جانب وبين أقاليم الوسط وبقية الأقاليم من جانب آخر مارالت مشكلة من مشكلات الاختيار الاستثمارى الذى لم يحسم أمره بعد فى السودان. ولاشك أنَّ حسم هذا الاختيار ومعالجة المشكلة الاستثمارية الخاصة به ضرورة تقتضيها متطلبات الاستقرار والثبات اللازم لنجاح المسيرة التنموية على المستوى القومى والإقليمى للسودان مستقبلاً. وفى السياق، وطبقاً للنتائج المستخلصة من هذه الدراسة، يمكن أن نقول بأنَّ التوصل للقرار السليم الحاسم بشأن نوع ومواقع استثمارات الطرق فى السودان لابد أن يتم على

أساس من التقويم الشامل وفقا للمعايير الاقتصادية وغير الاقتصادية للأولويات الخاصة بكافة الطرق القومية الرئيسية والاقليمية الفرعية أو الريفية جنبا الى جنب وسواء بسواء، وبعد تقويم ومعرفة الآثار الايجابية الاقتصادية وغير الاقتصادية بعيدة المدى لتلك الأولويات الاستثمارية والتي تخدم البناء التنموى القومى للبلاد ككل وليس لاقليم جغرافى معين.

الهوامش

- (١) وزارة المالية والتخطيط الاقتصادى، قسم النقل والمواصلات ، "تقارير رسمية عن الموقف الحالى لمشروعات الطرق فى السودان"، الخرطوم ١٩٨٩، صفحات ٤-٧
- (٢) Ministry of National Planning, Transport and Communications Sector , Road Transport Activities and: The Level of Investment in The Sudan (Khartoum 1981) P. 13, and Ministry of National Planning, Transport and Communications Sector, Transport Statistical Bulletin (T. S. B) 1988/1989, Khartoum, p.39
- (٣) Ibid. p.5
- (٤) M.J. Betz, : An Analysis of Transportation Costs in The Sudan and an Approach to the Engineering Analysis for Transportation Planning in Developing Countries, Ph.D. Dissertation, Northwestern University, Evanston, 1961, p.34.
- (٥) صلاح الدين على الشامى: المواصلات والتطور الاقتصادى فى السودان، (القاهرة ١٩٥٩) صفحة ٢٠٨.
- (٦) R.Gusten: Problems of Economic Growth and Planning: The Sudan Example, (Berlin, 1966).
- (٧) الشامى، المواصلات، صفحة ٢١١
- (٨) أحمد عمر خلف الله: "تطوير مرفق الطرق فى السودان كمدخل للنمو الاقتصادى" عند فيصل بشير امام (محرر) تطوير المواصلات لخدمة التنمية فى السودان (جامعة الخرطوم ١٩٧٣)، صفحة ٢.
- (٩) الشامى : "المواصلات"، صفحة ٢١٢.
- (١٠) كمال جعفر: "التخطيط للطرق فى السودان" عند امام: تطوير

المواصلات، ص ٦٢

- (١١) سيد احمد السيد: "بعض أولويات الطرق فى السودان" عند امام: تطوير المواصلات، صفحة ٢٦.
- (١٢) نفسه، صفحات ٢٦-٢٨.
- (١٣) نفسه، صفحة ٣٠.
- (١٤) هذه الاستراتيجية الاستثمارية فى النقل تتبعها بصفة عامة الدول ذات الاقتصاد المخطط .
- (١٥) السيد: "بعض أولويات الطرق" صفحة ٢٦.
- (١٦) الشامى، المواصلات، صفحة ١٢٣.
- (١٧) Gusten: "Problems", p.34.
- (١٨) R.F. Wynn: "The Sudan's 10-Year Plan of Economic Development, 1961/1962 - 1970-1971: An Analysis of Achievement to 1967/1968.," The Journal of Developing Areas 5 (1971).
- (١٩) السيد: "بعض أولويات الطرق" صفحة ٢٨.
- (٢٠) نفسه .
- (٢١) Daniel, Mann, Johnson and Mendenhall, U.S.A.
- (٢٢) Overseas Technical Cooperation Agency, Japan.
- (٢٣) Ministry of Finance and Economic Planning, Transport and Communications Sector, Road Transport Performance Review (Khartoum,1980)p.8
- (٢٤) The Adar Corporation: The Sudan Transport Study, Vol.3 (Khartoum,1975),p.7.
- (٢٥) نفسه
- (٢٦) جعفر: "التخطيط للطرق فى السودان" صفحة ٦٤.
- (٢٧) تم نشر بعض الأجزاء من الدراسة فى الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٦٨ ولكنها لا تعكس أى خطة استثمارية أو تنطوى على نتائج مفيدة من الناحية العلمية بالنسبة لتطوير الاستثمار وتخطيط الطرق فى السودان بقدر ما تعكس غرضاً علمياً يتعلق بأسلوب التخطيط الشامل للنقل منهجيته بصفة عامة . وقد اطلع هذا الكاتب على نسخة مودعة لدى مكتبة

جامعة أنديانا فى بلومنجتن وهى بعنوان:-

Lockheed, Inc.: Transportation Development Planning:Sudan,
2 Vols., Parts 1,2 1968.

Ministry of Finance and Economic Planning: The Six-Years (٢٨)
Plan of Economic and Social Development 1977/1978-1982/1983
Vol. 1, Khartoum, p.95.

Wynn: "The Sudan's 10-Year Plan." (٢٩)

(٣٠) هيئة سكة حديد السودان، مستشارية التخطيط والبحوث الاقتصادية،
"أثر تدنى انتاجية السكة الحديد على الاقتصاد السوادرنى"
ورقة بحث غير منشورة مقدمة الى المؤتمر التداولى الثانى
للسكة الحديد: الخرطوم، نوفمبر ١٩٨٤، صفحة ١٠.

(٣١) هذه الاستراتيجية الاستثمارية فى النقل تتبعها بصفة عامّة
الدول ذات الاقتصاد الحر فى العالم.

(٣٢) The Adar Corporation: "The Sudan Transport Study" Vol.5
p.15.

(٣٣) The Adar Corporation: "The Sudan Transport Study" Vol.3
p.3.

(٣٤) Wilkins: "Transport in The Sudan", in A.M. El-Hassan (ed)
An Introduction to Sudan Economy," (Khartoum)

(٣٥) Ministry of National Planning: The Six-Year Plan" p.4.

(٣٦) Ibid. p.4.

(٣٧) The Adar Corporation: "The Sudan Transport Study" Vol.4.

(٣٨) Ministry of Finance and Economic Planning, Transport and
Communications Sector, Roads and Road Transportation
Performance, p.6

(٣٩) وزارة التخطيط القومى: الخطة السداسية للتنمية الاقتصادية
والاجتماعية ١٩٧٧/١٩٧٨، ١٩٨٢/١٩٨٣، المجلد الثانى، صفحة ٣٥.

(٤٠) The Adar Corp. : The Sudan Study, Vol.3, p.14.

(٤١) Ibid.

(٤٢) Ibid.

(٤٣) Louis Berger, Inc., Report of Highway Design, Construct-
ion and Financing, (Khartoum, 1973).

(٤٤) G.H. Elshaygi, "A Road Investment Model for the Sudan."

Ph.D. Dissertation, The University of Tennessee, Knoxville,
1983, p.28

The Adar Corp: The Sudan Transp. Study, Vol.3. (٤٥)

(٤٦) كلها عبارة عن طرق مفردة بمسارين ولكلها تختلف وفقها
لمواصفات ومقاييس معينة مختلفة تتعلق بمواد التصميم
والبناء.

Ministry of Finance and Eco. Planning, Road Transport Activities, p.45. (٤٧)

Ministry of Finance and Eco. Planning, Roads and Road Transport Performance, p.10. (٤٨)

International Labour Office (ILO): Growth, Employment and Equity: A Comprehensive Strategy for The Sudan, Geneva, 1975). (٤٩)
Ibid, pp.66-68. (٥٠)

(٥١) وزارة التخطيط القومي: الخطة السداسية: المجلد الثاني، ص ٢٥

Ministry of National Planning: Transport Statistical Bulletin, 1984 (٥٢)

Ministry of National Planning: Roads and Road Transp. Performance, p.85. (٥٣)

(٥٤) وزارة المالية والتخطيط : تقارير رسمية عن الموقف الحالي
لمشروعات الطرق، صفحة ٠٣

(٥٥) هيئة سكة حديد السودان: "أثر تدنى انتاجية السكة الحديد،
صفحة ٠١٢

Ministry of National Planning: Transport Statistical Bulletin, 1988/1989. (٥٦)

A.S. Norconsutt: Sudan Feeder Roads Master Plan, (Khartoum 1980). (٥٧)

Ministry of National Planning: Roads and Road Transp. Performance, p.13. (٥٨)

كذلك أنظر: وزارة المالية والتخطيط : تقارير رسمية عن
الموقف الحالي لمشروعات الطرق، صفحة ٠٣

(٥٩) يقصد بمعايير الكفاءة الاقتصادية تلك المتعلقة بخفض
المسافة الزمنية أو خفض كلفة التشغيل أو الصيانة

أو الاستثمار أو غيرها مما يمكن إخضاعه لحسابات الفوائد
والتكاليف .

F. Mc Elhiney: Modern Transportation, (Boston, 1973). (٦٠)