

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.2/75
3 January 2007

ARABIC
Original: ENGLISH

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة الاستثمار والتكنولوجيا والقضايا المالية المتصلة بذلك

الدورة الحادية عشرة

جنيف، ٨-١٤ آذار/مارس ٢٠٠٧

البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت

تقرير عن تنفيذ عملية استعراض سياسة الاستثمار أوغندا

مذكرة أعدها أمانة الأونكتاد^(١)

خلاصة

يُقيم هذا التقرير مدى وضع التوصيات الواردة في استعراض السياسة الاستثمارية لأوغندا موضع التنفيذ منذ إنجاز الاستعراض في عام ٢٠٠٠. وينبغي الإشادة بحكومة أوغندا على انخراطها في برنامج إصلاح مركز خلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٦، إلا أنه ما زال ثمة قيود واختناقات في مجالات رئيسية، وما برحت وتيرة عملية وضع إصلاحات معينة مقررة منذ أمد طويل موضع التنفيذ أبطأ كثيراً مما كان متوقعاً.

إن السجل في قطاعات المرافق العامة والبنى التحتية والخدمات المالية جيد من حيث الإصلاحات المتصلة باللوائح التنظيمية، لكنه محتلت من حيث جودة هذه الخدمات ومدى توافرها. فقد أحرز تقدم ممتاز في القطاع المصرفي، ومنحت مؤخراً حقوق استغلال عمليات السكك الحديدية إلى القطاع الخاص. وأعيد تنظيم قطاع الكهرباء، لكن الاستثمارات في إنشاء قدرات إضافية لتوليد الطاقة لم تحدث على نحو ما أوصى به، وباتت أوغندا تواجه أزمة جديدة في الطاقة الكهربائية نتيجة لتدني قدرتها على توليد هذه الطاقة.

وقد أحرز تقدم جيد في تيسير الاستثمار والنهوض به، بطرق من بينها استراتيجية "الدفع الكبير" الموصى بها في الاستعراض. وإن الإجراءات الرئيسية الثمانية لهذه الاستراتيجية قد وضعت جميعها موضع التنفيذ جزئياً - و كلياً - في بعض الأحيان.

ولئن كان سجل التنفيذ جيداً على وجه الإجمال، فمن مواطن الضعف المتكررة في أوغندا الخطى البطيئة نسبياً للانتقال من مرحلة نشوء فكرة ما إلى مرحلة وضعها موضع الإنجاز. فقد نوقش عدد من الإصلاحات الأساسية مناقشة مستفيضة وخطط لها تخطيطاً دقيقاً خلال السنوات القليلة الماضية، لكنها لم تبلغ بعد حيز الإنجاز. ونتيجة لذلك، فثمة اختناقات رئيسية في البنى التحتية - في مجالي النقل البري الدولي وتوليد الطاقة على وجه الخصوص - ما زالت تشكل عقبات رئيسية أمام الاستثمار.

(١) قدمت هذه الوثيقة في التاريخ المذكور أعلاه جراء التأخير في إعدادها.

المحتويات

الصفحة

٤	أولاً - مقدمة.....
٤	ثانياً - موجز النتائج.....
٦	ثالثاً - تنفيذ التوصيات المتعلقة بالإطار الاستثماري.....
٦	ألف - دخول الاستثمار الأجنبي المباشر والتعامل معه.....
٧	باء - إقامة الاستثمار الأجنبي المباشر ووضعه موضع التشغيل.....
٧	جيم - تدابير عامة.....
١٠	رابعاً - تنفيذ التوصيات المتعلقة بالمرافق العامة والبنى التحتية والخدمات المالية.....
١٠	ألف - المرافق العامة.....
١٢	باء - البنى التحتية.....
١٤	جيم - الخدمات المالية.....
١٦	خامساً - تنفيذ التوصيات المتعلقة بتشجيع الاستثمار.....
١٧	ألف - المائدة المستديرة الرئاسية للمستثمرين.....
١٧	باء - المناطق الاقتصادية المتعددة المرافق.....
١٨	جيم - القطاعات المستهدفة.....
١٩	دال - معاهدات الازدواج الضريبي ومعاهدات الاستثمار الثنائي.....
١٩	هاء - ما تبذله سفارات أوغندا من جهود لتشجيع الاستثمار.....
١٩	واو - تكثيف جهود تشجيع الاستثمار وإعادة تركيز هيئة الاستثمار الأوغندية.....
٢٠	زاي - موثيق العملاء.....
٢١	حاء - فترة وضع الرؤية موضع التنفيذ.....
٢١	سادساً - وضع خطة عمل الكتاب الأزرق التي قوامها ١٠ نقاط موضع التنفيذ.....
٢١	ألف - عرض مشروع قانوني الاستثمار والمناطق الحرة.....
٢١	باء - تقديم ١٤ من مشروعات القوانين التجارية الأساسية إلى البرلمان.....
٢١	جيم - تيسير عملية تخصيص الأراضي من أجل المستثمرين.....
٢٢	دال - الإعفاء من ضريبة القيمة المضافة على المولدات كافة.....

المحتويات

الصفحة

سادساً - (تابع)

٢٢	هاء - وضع استراتيجية موحدة لنمو أكثر صناعات أوغندا قدرة على المنافسة.....
٢٢	واو - وضع مشروع لإقامة روابط بين الأعمال التجارية يضم ما لا يقل عن ١٠ شركات رائدة.....
٢٢	زاي - وضع مفهوم "فرقة أوغندا" موضع التنفيذ فيما يتعلق بالوكالات التي تتعامل مع مستثمرين أجانب.....
٢٢	حاء - إبرام معاهدات استثمار ثنائية ومعاهدات ازدواج ضريبي مع البلدان الرئيسية المستثمرة.....
٢٣	طاء - بدء إنفاذ معاهدة الازدواج الضريبي لجماعة شرق أفريقيا.....
٢٣	ياء - إصدار الدول الأعضاء في جماعة شرق أفريقيا تأشيرات مشتركة للأعمال التجارية.....
٢٣	سابعاً - أداء اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر.....
٢٤	ثامناً - الخلاصة.....

أولاً - مقدمة

١- نُشر استعراض السياسة الاستثمارية لأوغندا في عام ٢٠٠٠. وقدم الاستعراض توصيات بشأن كيفية تحسين الإطار الاستثماري لدى أوغندا وزيادة ما تبذله من جهود في سبيل تشجيع الاستثمار وتحسين استراتيجياتها الرامية إلى اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر والاستفادة منه. واقترح الاستعراض استراتيجية "دفعه كبرى" لتشجيع الاستثمار تقتضي إيجاد مجموعة هامة ومطرّدة من الإجراءات، مجادلاً بأن من شأن إجراء تعديلات طفيفة أن يأتي بنتائج متواضعة.

٢- وفي عام ٢٠٠٥، أعد الأونكتاد أيضاً كتاباً أزرق بشأن أفضل الممارسات في مجال تشجيع الاستثمار وتيسيره، بدعم مالي من مصرف اليابان للتعاون الدولي. واقترح الكتاب الأزرق عشرة تدابير - تُنفذ على امتداد فترة مدتها ١٢ شهراً - الغرض منها التحرك بأوغندا نحو الممارسة الفضلى في تشجيع الاستثمار وتيسيره. وشكلت هذه المبادرة جزءاً من المساعدة التقنية التي يقدمها الأونكتاد إلى أوغندا في سياق استعراض السياسة الاستثمارية.

٣- وفي مطلع عام ٢٠٠٦، دعت حكومة أوغندا الأونكتاد إلى تقييم مدى وضع توصيات استعراض السياسة الاستثمارية موضع التنفيذ. وقد أوفدت بعثة إلى أوغندا في حزيران/يونيه ٢٠٠٦، وترد النتائج التي خلصت إليها في هذا التقرير^(٢). وقد تيسّر وضع هذا التقرير بدعم مالي من حكومة إيطاليا. وهو يركز بصفة رئيسية على حالة وضع توصيات استعراض السياسة الاستثمارية موضع التنفيذ، ويتطرق بإيجاز إلى التدابير العشرة المقترحة في الكتاب الأزرق.

ثانياً - موجز النتائج

٤- ينبغي الإشادة بواضعي السياسات في أوغندا على انخراطهم في برنامج مركز لإصلاح السياسة الاستثمارية خلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٦. وفي أعقاب هذه الإصلاحات، ارتفع متوسط التدفقات السنوية من الاستثمار الأجنبي المباشر إلى ٢٠٤ ملايين دولار في الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٥ بعد أن كان قد بلغ ١٢٧ مليون دولار في الفترة ١٩٩٦-٢٠٠٠. وإن سجل وضع الإصلاحات موضع التنفيذ جيد بوجه عام، إلا أنه ما زالت هناك قيود واحتناقات في مجالات رئيسية، كما أن عملية وضع إصلاحات معينة مقررة منذ مدة طويلة ما برحت تجري بخطى أبطأ كثيراً مما كان متوقعاً. وعلى سبيل الإيجاز، فالنتائج الرئيسية هي على النحو التالي:

- إن غالبية **التغييرات القانونية واللوائحية** الموصى بها في استعراض السياسة الاستثمارية قد وضعت موضع التنفيذ إما جزئياً أو كلياً. ويشمل ذلك اللوائح الناظمة للصفقات التجارية التي تُعقد بالقطاع الأجنبي، وحماية الضرائب، حيث تحققت التوقعات تماماً في هذين المجالين. غير أن ثمة استثناء حاسم الأهمية، هو قانون الاستثمار، الذي ما برح تحديثه موضع نقاش مطول لكنه لم يوضع موضع التنفيذ حتى الآن. وينبغي أيضاً الإشادة بهيئة الاستثمار الأوغندية على ما تقوم به منذ عام ٢٠٠٠ في سبيل تيسير دخول المستثمرين، كما ينبغي الإشادة بهيئة الإيرادات الأوغندية على انخراطها في برنامج إصلاحي إيجابي.

(٢) أعد هذا التقرير Quentin Dupriez و Gregory Smith تحت إشراف Lena Chia و خليل حمداني.

• إن السجل في قطاعات المرافق العامة والبنى التحتية والخدمات المالية جيد من حيث الإصلاحات في مجال اللوائح التنظيمية، لكنه مختلط من حيث جودة الخدمات ومدى توافرها. فقد أُحرز تقدم ممتاز في القطاع المصرفي، وحدثت تحسنات ذات شأن في اللوائح النازمة لعمليات المطارات وإدارة المياه. ومنحت مؤخراً حقوق استغلال عمليات السكك الحديدية إلى القطاع الخاص، مع تعهدات لا يستهان بها بالارتقاء بسوية البنى التحتية. وأعيد تنظيم قطاع توليد الطاقة الكهربائية (وإن لم يتم ذلك حسبما جاء تماماً في التوصية المقدمة في استعراض السياسة الاستثمارية)، مع منح حقوق استغلال عمليات توليد هذه الطاقة وتوزيعها إلى متعهدين استراتيجيين في القطاع الخاص في إطار لوائح معصرون. غير أنه لم يتم إيجاد استثمارات جديدة من أجل زيادة الطاقة الكهربائية على نحو ما أوصي به؛ وأفضى الجفاف الذي حدث في السنوات الأخيرة والاعتماد على الطاقة الكهربائية إلى حدوث نقص حاد في القدرة على توليد الطاقة وإلى تقنين التيار الكهربائي في كثير من الأحيان، الأمر الذي يؤثر تأثيراً خطيراً بالمستثمرين في جميع القطاعات.

• وفي مجال تشجيع الاستثمار، اعتمدت أوغندا استراتيجية "الدفعة الكبرى" الموصى بها في الاستعراض. والإجراءات الرئيسية الثمانية التي تقوم عليها الاستراتيجية قد نُفذت جميعها تنفيذاً جزئياً - وكلياً في بعض الأحيان. غير أنه قد حدثت أحياناً تأخيرات في عملية التنفيذ، نظراً لأن بعض التدابير لم يتم الشروع فيها إلا في الآونة الأخيرة. وأنشئت في عام ٢٠٠٤ الطاولة المستديرة الرئاسية للمستثمرين لتنسيق الجهود في إطار استراتيجية الدفعة الكبرى. كما بذلت جهود في سبيل وضع نهج "فرقة أوغندا" موضع التنفيذ، وهو نهج تنهض فيه جميع المؤسسات العامة بدورها في تيسير الاستثمار. وأعدت موثائق عملاء من أجل ٢٣ منظمة تتعامل بانتظام مع المستثمرين.

• ولم يوضع سوى تدبير واحد من بين التدابير العشرة المدرجة في الكتاب الأزرق موضع التنفيذ التام في غضون الفترة الزمنية المتوقعة، وهي عام واحد. وأُحرز تقدم جزئي بشأن بعض التدابير المتبقية، بينما لم يُتخذ إجراء حقيقي في اثنتين من الحالات.

٥ - ولئن كان سجل التنفيذ جيداً على وجه الإجمال، فمن مواطن الضعف المتكررة في أوغندا الخطى البطيئة نسبياً في الانتقال من نشأة فكرة ما إلى وضعها موضع التنفيذ. فقد نوقش عدد من الإصلاحات الأساسية مناقشة مستفيضة وخطط لها تخطيطاً دقيقاً أثناء السنوات القليلة الماضية، إلا أنها لم تبلغ بعد مرحلة الإنجاز. ومن بين هذه الإصلاحات تحديث قانون الاستثمار، وتطوير مجمع كمبالا الدولي للأعمال التجارية، وإجراء تحسينات في شبكة السكك الحديدية، ومشاريع توليد الطاقة الكهربائية. ونتيجة لذلك، فثمة اختناقات رئيسية في البنى التحتية - في مجالي النقل البري الدولي وتوليد الطاقة بوجه خاص - ما زالت تشكل عقبات رئيسية أمام الاستثمار.

٦ - وتتضمن الجداول الأولى والثاني والثالث (انظر الإضافة) قوائم مرجعية للتثبت من تنفيذ كل من التوصيات الواردة في الاستعراض. ويمكن الرجوع بسرعة إلى هذه القوائم للوقوف على مدى وضع كل من هذه الإصلاحات موضع التنفيذ.

ثالثاً - تنفيذ التوصيات المتعلقة بالإطار الاستثماري

ألف - دخول الاستثمار الأجنبي المباشر والتعامل معه

٧- ما زال قانون الاستثمار لعام ١٩٩١ نافذاً للاستثمار المحلي والأجنبي على الرغم من الخطط الموضوعة منذ أمد بعيد لإصلاحه. وأوصى استعراض السياسة الاستثمارية بإعادة النظر في هذا القانون بغية تحرير النظام التقييدي والرقابي نسبياً وجعله متمشياً مع الأحكام الأكثر تحررية في الدستور وغيره من القوانين ومع الممارسة الفعلية. وعلى وجه التحديد، أوصى الاستعراض بما يلي: (١) إلغاء اشتراط ترخيص الاستثمارات الأجنبية لدى هيئة الاستثمار الأوغندية والاستعاضة عنه بتسجيل طوعي؛ (٢) إلغاء اشتراط تسجيل أحكام اتفاقات التكنولوجيا وشروطها لدى هيئة الاستثمار الأوغندية؛ (٣) تغيير وجهة هيئة الاستثمار الأوغندية لتتوجه نحو تشجيع الاستثمار.

٨- وعلى الرغم من عدم إعادة النظر في القانون المذكور، فإن الأحكام المذكورة أعلاه وغيرها من الأحكام التقييدية لم توضع موضع التنفيذ منذ عقد من الزمن، وما برحت البيئة الاستثمارية أكثر تحررية بدرجة كبيرة مما قد توحي به قراءة منطوق ذلك القانون. وعلى وجه الخصوص، فإن الترخيص لدى هيئة الاستثمار الأوغندية قد بات بصفة جوهرية عملية تسجيل طوعي، وجميع قطاعات الاقتصاد مفتوحة أمام الاستثمار الأجنبي المباشر دونما قيد.

٩- وتدرك الحكومة تماماً ضرورة إعادة النظر في قانون الاستثمار، وثمة مشروع قانون لهذا الغرض ما برح موضع نقاش منذ فترة طويلة. وقد قامت مؤخراً وزارة المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية بإعداد مشروع منقح بعد مشاور واسع النطاق مع أصحاب المصلحة. والمشروع بانتظار الموافقة عليه من قبل مجلس الوزراء، وسيلزم بعد ذلك اعتماده من قبل البرلمان. ومن غير المحتمل أن تكتمل هذه العملية في القريب العاجل، لكن أحكام مشروع القانون، في حال الموافقة عليها، ستكون متمشية مع معظم التوصيات المقترحة في الاستعراض، وبوجه خاص ما يلي:

- جميع قطاعات الاقتصاد منفتحة انفتاحاً جلياً للاستثمار الأجنبي المباشر، لكن مجلس الوزراء يحول سلطة تقييد هذا الاستثمار في قطاعات محددة مستقبلاً. وهذا يتنافى مع القانون الحالي، الذي ينص على تقييد الاستثمار الأجنبي المباشر في الزراعة، على الرغم من عدم إنفاذ هذا التقييد.
- من المقرر أن يستعاض عن شرط الترخيص بشرط تسجيل فيما يتعلق بجميع الاستثمارات (محلية كانت أم أجنبية) التي تتجاوز قيمتها ٥٠.٠٠٠ دولار.
- عملية تسجيل اتفاقات التكنولوجيا منفصلة عن عملية رصد أحكام هذه الاتفاقات وشروطها.
- تُعدّل الأحكام الأخرى أو تُحذف ضماناً لتوافقها مع أحكام الدستور والقوانين الأخرى. ويشمل ذلك إزالة القيود المفروضة على الملكية الأجنبية للأراضي الزراعية أو على إمكانية الاقتراض محلياً، وتيسير الأحكام المتعلقة بترع الملكية.
- الحوافز الضريبية منفصلة عن القانون، لكونها مدرجة في قانون ضريبة الدخل.
- إمكانية حيازة الأراضي متيسرة من خلال هيئة الاستثمار الأوغندية بوصفها الجهة القيّمة على مجمعات الأعمال التجارية المزمع إنشاؤها قريباً (انظر الفرع ثالثاً - جيم).

١٠- وأوصى الاستعراض بأن ترم أوغندا معاهدات استثمار ثنائية ومعاهدات ازدواج ضريبي بغية زيادة الثقة فيما بين المستثمرين. وقد تم التوقيع والتصديق على عدد من هذه المعاهدات في السنوات الست الأخيرة، إلا أن الخطى ما برحت بطيئة في هذا الشأن (انظر الفرع خامساً).

باء - إقامة الاستثمار الأجنبي المباشر ووضع موضع التشغيل

١١- بذلت هيئة الاستثمار الأوغندية جهوداً لا يستهان بها في سبيل تيسير إقامة الاستثمار الأجنبي المباشر عبر السنوات الست الماضية، ويُقيّم المستثمرون عموماً خدماتها التيسيرية. والحصول على هذه الخدمات ينطوي على إجراء بسيط، وتُمنح التراخيص عادة في غضون ثلاثة أيام، حيث لم تعد هيئة الاستثمار تضطلع بزيارات ميدانية أو لم يعد يتعين عليها أن تبذل العناية الواجبة. ولا يشترط القانون حداً أدنى لرأس المال كمؤهل للحصول على الترخيص، إلا أن هيئة الاستثمار الأوغندية قد طبقت عتبة غير معلنة قدرها ١٠٠ ٠٠٠ دولار للمستثمرين الأجانب و ٥٠ ٠٠٠ دولار للمستثمرين المحليين، الغرض الأساسي منها هو الحيلولة دون تلقي عدد مفرط من الطلبات.

١٢- وقد اختارت أوغندا التخلي عن فكرة جعل هيئة الاستثمار الأوغندية جهة جامعة لعدة خدمات وقررت بدلاً من ذلك الأخذ بنهج "فرقة أوغندا". ويشجع هذا النهج كلاً من الوكالات التي تتعامل مع المستثمرين بطريقة أو بأخرى على أن تنهض بدورها في تيسير الاستثمار. وقام عدد من الوكالات بإعداد موثائق للعملاء تحدد مستوى الخدمة التي يحق للمستثمرين أن يتوقعوها. ومع أن موثائق العملاء ونهج "فرقة أوغندا" قد يسرا إجراءات الإنشاء، فقد نشأت بعض القضايا ومواطن الضعف فيما يتعلق بالتنفيذ (انظر الفرع خامساً). وبموجب "فرقة أوغندا"، أنشأت هيئة الاستثمار الأوغندية أيضاً شبكة أساسية من الوكالات^(٣) التي تتعامل مع المستثمرين. والخدمات التيسيرية التي تقدمها الهيئة هي أقوى فيما يتعلق بتلك الوكالات، وأعدت الهيئة محفظة نشرة مطبوعة عن "فرقة أوغندا" تزود المستثمرين بجميع الاستثمارات الأساسية.

جيم - تدابير عامة

١٣- إن معاملات القطع الأجنبي قد تم تحريرها تماماً بموجب قرار إداري أصدره مصرف أوغندا عام ١٩٩٧. وعلى النحو الموصى به في استعراض السياسة الاستثمارية، شُرّع قرار التحرير عام ٢٠٠٤. بموجب قانون الصرف الأجنبي، الذي لا يسمح لمصرف أوغندا بفرض قيود مؤقتة إلا في حال حدوث تدهور شديد في ميزان المدفوعات. ويسمح بفرض قيود من هذا القبيل لفترة أقصاها ثلاث أشهر يجوز تمديدها ثلاثة أشهر أخرى فقط بموافقة مكتوبة صادرة عن وزير المالية. وأي تقييد يتجاوز فترة الستة أشهر التراكمية تلك يقتضي موافقة برلمانية. وبذلك أضفت

(٣) سلطة الإيرادات الأوغندية، وإدارة الهجرة، والمكتب الأوغندي لخدمات التسجيل، ومفوضية الأراضي الأوغندية، والسلطة الوطنية لإدارة البيئة.

أوغندا طابعاً رسمياً على أحد أكثر نظم صرف القطع الأجنبي تحررية في أفريقيا، مع الحد في الوقت ذاته من تقلب سعر الصرف مقابل الدولار^(٤).

١٤ - ولم يوص الاستعراض بإجراء تغييرات تذكر في النظام الضريبي، حيث كان قد تم تحديثه في منتصف عقد التسعينات وأواخره. وقد أبقت الحكومة على درجة عالية جداً من الاستقرار في النظام ذاته (معدلات ضريبة الدخل، وبدلات انخفاض قيمة العملة، والحوافز) وركزت اهتمامها على تحسين إدارة الضرائب. وأفضت الإصلاحات إلى إعادة تنظيم رئيسية لبنية هيئة الإيرادات الأوغندية في أواخر عام ٢٠٠٤، وحسنت إدارة النظام الضريبي تحسناً لا يستهان به، على نحو ما تؤكد جماعة المستثمرين. والإصلاحات الرئيسية هي على النحو التالي:

- وضعت هيئة الإيرادات الأوغندية في عام ٢٠٠٢ ميثاق عملاء يحدد حقوق دافع الضرائب وواجباته. ومن بين الحقوق الرئيسية ما يلي: (١) العدالة والإنصاف؛ (٢) تيسير امتثال دافع الضرائب (إمكانية اطلاعه على معلومات واضحة وفي الوقت المناسب، والرد على الاستفسارات، وما إلى ذلك)؛ (٣) دفع مبالغ الضرائب المستردة في غضون الفترات الزمنية المحددة قانوناً. أما واجبات المستثمرين، فقوامها، بصفة أساسية، التسجيل والتصنيف والمدفوعات والتعاون مع هيئة الإيرادات.
- بذلت هيئة الإيرادات الأوغندية جهوداً لا بأس بها في سبيل تزويد دافعي الضرائب بآخر ما يستجد من معلومات بواسطة موقعها على الإنترنت^(٥). والقوانين واللوائح الضريبية سارية والاستثمارات جميعها متاحة على الإنترنت، إلى جانب عدد من الأدلة التوضيحية.
- أعيد تنظيم عمليات جباية الضرائب لدى هيئة الإيرادات في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤ بحيث باتت تؤول إلى إدارات الضرائب والجمارك والمكوس المحلية، مما يتيح للمستثمرين التعامل مع إدارة واحدة في كل ما يتعلق بقضاياهم الضريبية المحلية. وقد أدى ذلك إلى تحسين الاتصالات.
- أنشأت هيئة الإيرادات الأوغندية وحدة داخل إدارة الضرائب المحلية تُعنى بكبار دافعي الضرائب. وثمة ما يزيد قليلاً على ٣٠٠ مستثمر مصنّفون بأنهم "كبار" ويعاملون معاملة سريعة في ما يتعلق بما يُرد إليهم من رسوم ضريبة القيمة المضافة. فموجب هذه المعاملة السريعة، تجهز رسوم ضريبة القيمة المضافة المردودة في غضون أسبوع واحد، ثم تُجرى مراجعة شاملة لتلك الحسابات في وقت لاحق. كما يخضع دافعوا الضرائب الكبار لقدر أكبر من التدقيق ولعمليات مراجعة للحسابات سنوياً.

(٤) انخفضت قيمة الشلن الأوغندي انخفاضاً مطرداً نسبياً من ١ ٥٠٠ شلن أوغندي للدولار الواحد في مطلع عام ٢٠٠٠ إلى ١ ٩٠٠ شلن في أواخر عام ٢٠٠٦.

(٥) www.ugrevenue.com

• باتت هيئة الإيرادات تستخدم وسائل الدفع الإلكترونية على نطاق أوسع، بما في ذلك في عمليات رد الضرائب إلى دافعيها، مختصرة بذلك فترات المعاملات.

١٥- من الواضح أن هذه التغييرات الإدارية كانت مفيدة، وقد أشاد بها المستثمرون عموماً. إلا أنه يبدو أن الفترة الزمنية اللازمة لتجهيز مبالغ ضريبة القيمة المضافة المستردة قد تظل متفاوتة تفاوتاً كبيراً، ويرغب كثير من كبار المستثمرين في أن تتم عمليات المراجعة السنوية للحسابات بوتيرة أسرع.

١٦- ولم يقدم الاستعراض توصيات محددة بشأن الرسوم الجمركية وإدارتها. غير أنه، في تموز/يوليه ٢٠٠٠، انضمت أوغندا إلى جماعة شرق أفريقيا كعضو مؤسس^(٦). وتهدف الجماعة إلى تعزيز التعاون الاقتصادي والسياسي في عدد من المجالات، من بينها التجارة والاستثمار. وأنشئ اتحاد جمركي في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، وتعكف ثلاثة بلدان على وضع برامج لتيسير النقل داخل الإقليم، على النحو المقترح في الاستعراض (انظر الفرع رابعاً).

١٧- أما قواعد ملكية الأراضي من قبل أجانب فقد أصلحتها أوغندا قبل الاستعراض بفترة وجيزة. بموجب أحكام الدستور (١٩٩٥) وقانون الأراضي (١٩٩٨). فبمقتضى النظام الجديد، تقتصر ملكية الأجانب للأراضي على حيازة عقود إيجار، بما في ذلك للأراضي الزراعية، لفترات أقصاها ٩٩ عاماً. وإن قانون الاستثمار، الذي يمنح الأجانب من تملك الأراضي لأغراض زراعية، ما زال يلزم توفيقه مع النظام الجديد^(٧). ومشروع قانون الاستثمار (الفرع ثالثاً - ألف)، في حال اعتماده، سيتناول هذه المسألة.

١٨- وقد أبرز الاستعراض أهمية ضمان الانتقال السلس من حيازة المستثمرين الأجانب الحاليين سندات تملك حر إلى حيازتهم سندات إيجار. وفي الواقع أن عملية الانتقال قد جرت بلا مشاكل تذكر. وبمقتضى النظام الجديد، يُمنح المستثمرون الأجانب عادةً عقود إيجار لمدة خمس سنوات تُحوّل تلقائياً إلى عقود إيجار مدتها ٤٩ عاماً أو ٩٩ عاماً إذا ما استُغلت الأرض للغرض المعلن. ويُطبّق هذا النص للحيلولة دون عقد صفقات غرضها حصر المضاربة بالأراضي.

١٩- ولم يتسن لأوغندا حتى الآن توفيق الأحكام القانونية للدستور ولقانون الأراضي مع أحكام قانون الاستثمار، التي تقيد الملكية الأجنبية للأراضي الزراعية. وينبغي للتوفيق أن يصبح نافذاً لدى إقرار قانون الاستثمار المعدل (انظر الفرع ثالثاً - ألف). وأوصى الاستعراض، إضافة إلى توصيته بإتاحة إمكانية حيازة الأراضي عموماً، بإنشاء مناطق اقتصادية متعددة المرافق، تتيح للمستثمرين أرضاً مجهزة بالمرافق الأساسية. وما برح التقدم صوب إنشاء هذه المناطق بطيئاً، لكن خطاه تسارعت في الأشهر الأخيرة (انظر الفرع خامساً).

(٦) أنشئت جماعة شرق أفريقيا الأولى عام ١٩٦٧، لكنها حُلّت عام ١٩٧٧. أما معاهدة جماعة شرق أفريقيا المعمول بها حالياً فقد وقّعت بين أوغندا وجمهورية تنزانيا المتحدة وكينيا في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩، وأصبحت نافذة في تموز/يوليه ٢٠٠٠.

(٧) إن أحكام نظام ملكية الأراضي الجديد تسود على أحكام قانون الاستثمار، مما يعني أن بإمكان المستثمرين الأجانب استئجار أراضٍ زراعية والاستثمار في إنتاج المحاصيل.

رابعاً - تنفيذ التوصيات المتعلقة بالمرافق العامة والبنى التحتية والخدمات المالية

ألف - المرافق العامة

٢٠- أخذت الحكومة بإصلاحات لوائح واسعة النطاق في قطاع توليد الطاقة الكهربائية أثناء السنوات الست الماضية. غير أن توافر الكهرباء هو، مجدداً، أحد أكبر المشاكل بالنسبة للمستثمرين. وقد أدى الجفاف الذي طال أمده إلى حدوث انخفاض حاد في قدرة المحطة الرئيسية لتوليد الطاقة الكهربائية، بحيث باتت القدرة الفعلية على الإمداد بالطاقة أدنى كثيراً من الطلب عليها^(٨). ومع أن الحالة في القطاع الكهربائي قد تحسنت نوعاً ما حتى أواخر عام ٢٠٠٣، فما زالت حالات تقنين التيار الكهربائي بقدر تواترها أثناء فترة الاستعراض، وما زال المستثمرون عاجزين عن تشغيل منشآتهم دون أجهزة احتياطية مكلفة تعمل بالديزل لتوليد الطاقة الكهربائية.

٢١- وقدم الاستعراض عدداً من التوصيات، وبخاصة ما يلي: (١) العمل العاجل على زيادة القدرة على توليد الطاقة الكهربائية، نظراً لطول آجال تنفيذ مشاريع توليد هذه الطاقة؛ (٢) اجتذاب الاستثمار الخاص في توليد الطاقة ومحاولة التخفيف من مخاطر التعرض لتقلبات أسعار صرف القطع الأجنبي، بطرق من بينها تمويل جزء من المشروع محلياً وتصدير البعض من الناتج؛ (٣) الأخذ بالمنافسة بين مشاريع المنتجين المستقلين للطاقة الكهربائية لضمان أسعار تنافسية لهذه الطاقة؛ (٤) النظر في بيع موجودات مجلس كهرباء أوغندا بوصفه كياناً واحداً إلى مستثمر استراتيجي، بدلاً من اتباع "نموذج المملكة المتحدة" المتمثل في تجزئة القطاع إلى كيانات منفصلة لتوليد الطاقة ونقلها وتوزيعها. وأوصى الاستعراض ببيع موجودات مجلس كهرباء أوغندا، على الأقل تلك المعنية منها بنقل الطاقة وتوزيعها، ككرزعة واحدة.

٢٢- وبموجب قانون الكهرباء لعام ١٩٩٩، قررت الحكومة اتباع نموذج المملكة المتحدة. ففي عام ٢٠٠١، تمت تجزئة مجلس كهرباء أوغندا إلى ثلاثة كيانات اعتبارية منفصلة، هي: (١) شركة أوغندا المحدودة لتوليد الكهرباء؛ و(٢) شركة أوغندا المحدودة لنقل الكهرباء؛ و(٣) شركة أوغندا المحدودة لتوزيع الكهرباء. كما نص القانون المذكور على استحداث هيئة مستقلة ناظمة لقطاع الطاقة، هي الهيئة الناظمة للكهرباء. وما لبثت هذه الهيئة أن أصبحت هيئة ناظمة لديها الكفاءة الفنية المطلوبة. وهي مخولة سلطات تنظيمية واسعة، من بينها إصدار تراخيص توليد الطاقة ونقلها وتوزيعها وتحديد شروط ذلك وأحكامه، وإرساء هيكل التعريفات ووضع معايير الأداء.

٢٣- إن الهيكل التنظيمي الجديد قد أتاح للحكومة الأخذ بمشاركة القطاع الخاص بقطاع الطاقة. وبالرغم من أن تجزئة هذا القطاع وفقاً لنموذج المملكة المتحدة لم يتيح للحكومة اجتذاب مستثمر استراتيجي واحد للعمل في هذا القطاع ككل، فثمة شركة خاصة واحدة تنهض بدور رائد في توليد الطاقة وتوزيعها على السواء. ففي مجال التوليد، منحت في عام ٢٠٠٥ حقوق شركة أوغندا المحدودة لتوليد الكهرباء لمدة ٢٠ عاماً إلى شركة إسكوم أوغندا المحدودة، وهي شركة

(٨) تقدّر ذروة الطلب بما يتراوح بين ٣٥٠ و ٣٨٠ ميغاواط، لكن القدرة التشغيلية الراهنة على توليد الطاقة هي قرابة ١٣٥ ميغاواط في محطة Owen Falls لتوليد الطاقة و ٥٠ ميغاواط في منشأة لتوليد الطاقة الحرارية شيدت عام ٢٠٠٥. بموجب عقد بناء وتشغيل وتملك أبرم مع شركة خاصة.

فرعية تابعة لشركة Eskom Enterprises الجنوب أفريقية وتعود ملكيتها إليها بالكامل. كما يشجع القطاع الخاص على المشاركة في عمليات توليد الطاقة. وفي عام ٢٠٠٥، تعاقدت الحكومة مع شركة Aggreko (المملكة المتحدة) لإقامة وتشغيل منشأة مؤقتة لتوليد الطاقة الكهربائية بقدرة ٥٠ ميغاواط، تشيد في محيط كمبالا بموجب اتفاق لشراء الطاقة مدته ٣ سنوات أبرم مع شركة أوغندا المحدودة لنقل الكهرباء.

٢٤- إن كل ما تنتجه أوغندا من كهرباء يجب بيعه إلى شركة أوغندا المحدودة لنقل الكهرباء، التي ما زالت الحكومة تملكها وتشغلها بالكامل. وتعتقد الحكومة أن هذا هو الترتيب الوحيد القادر على منح منتجي الطاقة المستقلين ما يكفي من الثقة للاستثمار في أوغندا والدخول في اتفاقات لشراء الطاقة. هذا هو ما يعلل قرار الحكومة اتباع نموذج المملكة المتحدة بدلاً من منح حقوق استغلال قطاع توليد الطاقة الكهربائية بكامله على النحو الموصى به في الاستعراض. غير أن ذلك يعني أيضاً أن الحكومة قد تقع عليها مسؤولية قانونية طارئة لا يستهان بها ناشئة عما تبرمه شركة أوغندا المحدودة لنقل الكهرباء من اتفاقات لشراء الطاقة مع جهات مستقلة لتوليد الطاقة. وشركة أوغندا المحدودة لنقل الطاقة هي الجهة الوحيدة التي تتولى تزويد الموزعين بالطاقة. هذا الترتيب يتيح أيضاً للحكومة إدارة إعانات الطاقة بطريقة شفافة نسبياً. واعتباراً من الربع الرابع لعام ٢٠٠٦، بلغ معدل التخفيضات التعريفية ١٣٤ شلناً أوغندياً (٧,٣ سنتات) عن كل كيلواط - ساعة على أساس سعر نهائي قدره ٤٢٦ شلناً أوغندياً (٢٣,٤ سنتاً) للمستخدمين المحليين. وفي مجال التوزيع، منحت في عام ٢٠٠٥ حقوق استغلال عمليات شركة أوغندا المحدودة لتوزيع الكهرباء لمدة ٢٠ عاماً إلى شركة UMEME Ltd، وهي مشروع مشترك بين شركتي Globeleq (تعود ملكيتها بالكامل إلى مجموعة CDC التي تتخذ المملكة المتحدة مقراً لها) و Eskom Enterprises.

٢٥- غير أن تحديث الأطر اللوائحية والمؤسسات التابعة لمجلس كهرباء أوغندا، ومنح حقوق استغلال عمليات المجلس المتصلة بتوليد الطاقة الكهربائية وتوزيعها إلى متعهدين خاصين حميدي السمعة، لم يمنعا أوغندا من مواجهة أزمة جديدة في الطاقة بعد أن شهدت بعض التحسينات في الفترة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٣. والقضية المركزية هي النقص الشديد في القدرة الفعلية على توليد الطاقة، والذي يعزى جزئياً إلى فترة جفاف طال أمدها. وفي عام ٢٠٠٠، كان يجري النظر في أربعة مشاريع لتوليد الطاقة الكهرومائية يُعتزم أن تضطلع بها أربعة جهات مستقلة^(٩)، وكان قد تم التشديد في الاستعراض على الضرورة الملحة لزيادة قدرة توليد الطاقة الكهربائية والأخذ بالمنافسة بين منتجي الطاقة المستقلين ضماناً لتسعير الطاقة تسعيراً تنافسياً. ولم يظهر حتى الآن أي من هذه المشاريع إلى حيز الوجود، وأسعار الكهرباء مرتفعة، حتى حسب المعايير الإقليمية.

٢٦- وركزت الحكومة اهتمامها على مشروع بوجاغالي وكاروما أولاً، منحية جانباً مشروع كالاغالا وموزيزي. وكانت عملية وضع الترتيبات المالية النهائية لمشروع بوجاغالي المقرر تنفيذه بالاشتراك مع شركة AES Nile Power قد استُكملت تقريباً في عام ٢٠٠٣، لكن المشروع لم ينفذ إثر اعتراضات محلية وهواجس بيئية وتحقيق في قضية فساد وانسحاب الشركة المذكورة في نهاية المطاف، مما حدا بالبنك الدولي إلى سحب دعمه المالي. وشرع مجدداً في المشروع مؤخراً بالاشتراك مع شركتي Sithe Global Power (الولايات المتحدة) و Industrial Promotion Services [خدمات

(٩) Bujagali (AES Nile Power, 200-250 MW); Karuma Falls (Norpak, 100 MW); Kalagala (Arabian International Construction, 450 MW); and Muzizi (CDC, 13 MW).

ترويج الصناعة] (كينيا). وأنجزت الشركتان مؤخراً دراسية تقييم للأثرين الاجتماعي والبيئي للمشروع، وتوقعان إمكانية الشروع في أعمال التشييد في عام ٢٠٠٧، على أن تبدأ العمليات في عام ٢٠١٠ على الأقرب.

٢٧- كما أن مشروع كاروما لتوليد الطاقة قد تلقاً هو كذلك، ولم يستأنف إلا في الآونة الأخيرة. وتعتمد الحكومة تمويل ٧٠ في المائة من مجموع كلفة المشروع في إطار شراكة بين القطاعين العام والخاص مع شركة نورباك المحدودة لتوليد الطاقة (Norpak Power Ltd.)، التي من المقرر أن تقدم ٣٠ في المائة من الكلفة كأسهم رأسمالية. وتأمل الحكومة الفروغ من النظر في سبل تمويل المشروع ودراسة جدواه الاقتصادية وتقييم آثاره البيئية بحلول مطلع عام ٢٠٠٧، وأن تبدأ في تشييده بحلول نهاية العام المذكور. وفي أفضل الظروف، لن يصبح المشروع منتجاً حتى عام ٢٠١٠ في أقرب تقدير.

٢٨- وعليه، فإن الصعوبات والعجز عن إيجاد قدرة إضافية على توليد الطاقة منذ إجراء الاستعراض - مع ما رافق ذلك من فترات جفاف مطوّلة - هي عوامل أفضت إلى حدوث أزمة حادة في الطاقة الكهربائية على الرغم مما أُجري من تحسينات في هيكل اللوائح التنظيمية أتاح زيادة مشاركة القطاع الخاص في هذا القطاع. ونتيجة لذلك، باتت أوغندا في حالة شبيهة إلى حد كبير بحالتها في عام ٢٠٠٠، حيث بات من المنتظر من منتجي الطاقة المستقلين/المقررين أن يقدموا حلاً مستديماً خلال السنوات العديدة القادمة.

٢٩- وفي قطاع المياه والمرافق الصحية، أوصى الاستعراض الأخذ بالاستثمار الخاص من أجل تحسين الإدارة. وعلى وجه الخصوص، اقترح الاستعراض "اقتطاع" ما تنفذه الشركة الوطنية للمياه والمجارير من مشاريع في كمبالا بوصف هذه المشاريع نموذجاً للاستثمار الخاص في قطاع المياه. ومع أن الحكومة قد نظرت في منح حقوق استغلال المشاريع المائية في المناطق الحضرية إلى القطاع الخاص بعد عام ٢٠٠٠ فلم تلمس لدى المستثمرين اهتماماً يذكر في هذا الشأن، مما حدا بها إلى الشروع بدلاً من ذلك في خطة لتحسين الإدارة لدى الشركة المذكورة.

٣٠- وتم الأخذ في الشركة الوطنية للمياه والمجارير بعدد من الإصلاحات التي حسنت الإدارة ورفعت جودة الخدمات. ومن بين هذه الإصلاحات (١) إبرام عقود أداء مدتها ثلاث سنوات بين الشركة المذكورة والحكومة؛ (٢) فريق إدارة جديد؛ (٣) ربط الأجور بمستوى الأداء؛ (٤) جعل هيكل الإدارة أقل مركزية؛ (٥) تخفيض عدد الموظفين.

باء - البنى التحتية

٣١- جاء في الاستعراض، في مجال النقل الجوي، أن مطار إنتبه لا يستغل استغلالاً كافياً واقترح لذلك استقدام مستثمر/متعهد دولي. وشدد الاستعراض على أنه يلزم أن تكون لدى المستثمر قدرة مشهود بها على تطوير المطار ليصبح محورياً إقليمياً، والقدرة على تعزيز الروابط الخلفية مع الاقتصاد الإقليمي. وخلصت دراسة أوعزت الحكومة بإعدادها بعد عام ٢٠٠٠ إلى أنه لن يكون من الناجع فصل مطار إنتبه عن هيئة الطيران المدني إلا في حال ما إذا بلغ عدد المسافرين سنوياً عبر المطار المذكور الثلاثة ملايين^(١٠). ونتيجة لذلك، قررت الحكومة إبقاء عمليات المطارات (في إنتبه و١٣ مطاراً آخر في أنحاء البلد) تحت إشراف هيئة الطيران المدني، في الوقت الراهن على الأقل.

(١٠) بلغ عدد المسافرين عبر مطار إنتبه عام ٢٠٠٥ حوالي ٥٥٠ ٠٠٠ ألف شخص (القادمون والمغادرون).

٣٢- وأعيد تنظيم هيئة الطيران المدني نفسها بحيث باتت مكونة من ثلاث مديريات تشغيلية، امتثالاً للمبادئ التوجيهية لمنظمة الطيران المدني الدولي، وهذه المديريات هي: (١) خدمات الملاحة الجوية وشؤون اللوائح التنظيمية^(١١)؛ (٢) النقل الجوي^(١٢)؛ (٣) المطارات. وكل من هذه المديريات "محصورة" داخل هيئة الطيران المدني، بحيث يتم الفصل بشكل واضح بين الوظائف التنظيمية والتشغيلية. وقد سعت الهيئة جاهدة إلى زيادة مشاركة القطاع الخاص في عمليات المطارات، التي يتولى إدارة الكثير منها مستثمرون خاصون. ومن بين هذه العمليات المناولة الأرضية وصيانة الطائرات وخدمات الطعام والتزويد بالوقود والتنظيف. وإضافة إلى ذلك، استقدمت الهيئة اثنين من المستثمرين لبناء منشأتين للتخزين المبرد، وعملت مع الرابطة الأوغندية للورود من أجل إدارة منشأة ثالثة.

٣٣- وبذلت جهود لترويج إنتبه بوصفها محورا إقليميا، إلا أن هيئة الطيران المدني تواجه قيودا تقنية، من بينها عدم كفاية الحيز المتاح لتوسيع المطار (أماكن لوقوف الطائرات) وارتفاع كلفة الوقود بسبب موقع أوغندا غير الساحلي. ومن بين بعض التدابير التي اعتمدت على سبيل التحفيز ما يلي: (١) إتاحة المجال للمتعهدى شركات الطيران التي تعود ملكيتها بالكامل إلى جهات أجنبية لأن يتخذوا إنتبه مقرا لهم؛ (٢) أن تخضع الاستثمارات في البنى التحتية لتخفيض في الرسوم التي تفرضها هيئة الطيران المدني بما يعادل ١٠ في المائة من كلفة الاستثمار؛ (٣) أن تحسب الرسوم الجمركية المفروضة على السلع المستوردة جوا على أساس تسليم البضاعة فوق ظهر السفينة (فوب) بدلا من أن تحسب على أساس الكلفة والتأمين وأجور الشحن (سيف)؛ (٤) ألغيت الضرائب (بما فيها ضريبة القيمة المضافة) المفروضة على قطاع غيار الطائرات؛ (٥) ألغيت الرسوم الإضافية المفروضة على كلفة إنارة المهابط لطائرات الشحن التي تهبط ليلا، وكانت تبلغ نسبتها ٥٠ في المائة.

٣٤- ورأى الاستعراض أن من غير المحتمل إمكانية اجتذاب الاستثمار الخاص في عمليات السكك الحديدية في أوغندا وحدها. وأوصى بإيجاد إطار دون إقليمي (أوغندا وجمهورية تنزانيا المتحدة وكينيا) يمكن فيه إيجاد فرص للاستثمار الأجنبي المباشر. وعملت الحكومة في هذا الاتجاه خلال عدد من السنوات، ووقع مع مؤسسة الوادي المتصدع للسكك الحديدية (Rift Valley Railways (RVR)) في أواخر عام ٢٠٠٦ اتفاق امتياز مشترك مدته ٢٥ سنة منحت المؤسسة المذكورة بموجبه حقوق استغلال عمليات الشحن في أوغندا وعمليات الشحن ونقل الركاب في كينيا^(١٣). وفشلت محاولات إدخال جمهورية تنزانيا المتحدة في اتفاق الامتياز المشترك، ويعود هذا الفشل جزئيا إلى أسباب تقنية.

٣٥- RVR هو اتحاد قوامه خمس شركات ترأسه شركة Sheltam (جنوب أفريقيا) التي تملك ٦١ في المائة من الأسهم. ولهذه الشركة سجل أداء قوي في تشغيل السكك الحديدية في جنوب أفريقيا وغيرها. وفاز اتحاد هذه الشركات بالامتياز بواسطة عملية طرح عطاءات مفتوحة، وهو ملتزم بالاستثمار في البنى التحتية (وبخاصة القاطرات والعمليات الحاسوبية) وزيادة حركة النقل بنسبة ٧٥ في المائة في السنوات الخمس الأولى. وتلقى اتحاد الشركات المذكور دعما ماليا من المؤسسة المالية الدولية.

(١١) تشمل خدمات الحركة الجوية والخدمات التقنية ومعايير سلامة الطيران.

(١٢) تشمل إصدار التراخيص لشركات الطيران ورصد هذه الشركات ووضع اللوائح الناطمة للنقل الجوي وإنفاذها.

(١٣) تقتصر مدة امتياز استغلال عمليات نقل الركاب في كينيا على خمس سنوات.

٣٦- ويتوقع القطاع الخاص المحلي أن إجراء تحسينات ذات شأن في خدمات السكك الحديدية إلى مومباسا سيستغرق تحقيقه قدرًا من الوقت، لكنه يتوقع أن يصبح هذا الخط تنافسيًا مع النقل البري. وأعرب عدد من متعهدي الشحن، من بينهم متعهد طرح في بادئ الأمر عطاءً للحصول على الامتياز، عن تفاؤلهم بشأن هذا الامتياز، وذكروا أنهم قد وضعوا ما يجري من تحسينات هامة في عمليات السكك الحديدية في اعتبارهم فيما لديهم من خطط تجارية.

٣٧- كما اقترح الاستعراض على هيئة الاستثمار الأوغندية أن تسعى إلى إقامة "منطقة أوغندية" تخصص في مرفأ مومباسا وتكون خاضعة لإدارة مستقلة، مما سيتيح إيداع البضائع لدى جهة آمنة بعد تخليصها جمركيًا، ولكن قبل الإفراج عنها ريثما يتم تسديد الرسوم الجمركية المستحقة عليها. ولم يتسن الأخذ بهذا الاقتراح، مع أنه كان في معظمه خارجاً عن إرادة أوغندا، حيث يقتضي هذا الترتيب موافقة هيئة موانئ كينيا والحكومة الكينية. وقد حاولت، مع ذلك، هيئة موانئ كينيا تحسين مستوى الخدمة التي تقدمها إلى أوغندا من خلال مكتب اتصالها في كمبالا، الذي أنشئ منذ حوالي ١٠ سنوات. كما بذلت جهود على صعيد جماعة شرق أفريقيا في سبيل تيسير حركة شحن البضائع عبر الحدود^(١٤).

جيم - الخدمات المالية

٣٨- أوصى الاستعراض ببذل مزيد من الجهود في سبيل تحسين جودة الوصول والمنافسة ومستوى الخدمات في قطاع المصارف التجارية. وبعد ذلك بست سنوات، شهد القطاع تحسينات ملحوظة. فلم تهبط نسب القروض عديمة الأداء هبوطاً حاداً فحسب، بل إن نطاق الخدمات وجودتها قد تحسّنا تحسّناً كبيراً أيضاً، وباتت معايير وضع اللوائح التنظيمية أعلى كثيراً.

٣٩- ولا بد من الإشادة بالحكومة ومصرف أوغندا على تعزيزهما الإطار اللوائح وتشجيعهما المنافسة في النظام المصرفي. والمبادرات الرئيسية في هذا الشأن تمثلت فيما يلي:

- قانون المؤسسات المالية لعام ٢٠٠٤، الذي أرسى الأساس للإطار اللوائح الجديد، بما في ذلك إيجاد دور أكبر لمصرف أوغندا؛
- إصدار مصرف أوغندا عدداً من اللوائح التنظيمية أثناء عام ٢٠٠٥، من بينها لوائح ناظمة للمساءل التالية: (١) كفاية رأس المال؛ (٢) تصنيف الائتمانات ورصد الاعتمادات؛ (٣) فرض حدود على تركيز الائتمانات وحالات التعرض لأخطار كبيرة؛ (٤) حسن إدارة الشركات؛ (٥) السيولة.
- إلغاء قرار تعليق دخول مصارف جديدة؛

(١٤) من بينها المواءمة بين اللوائح الناظمة للحمولات الحورية، وتخفيض عدد منصات الوزن، وتيسير شروط الضمانات المطلوبة.

- إعادة مبيع مصرف أوغندا التجاري إلى مصرف ستانبيك (جنوب أفريقيا) في عام ٢٠٠٢. وكان مصرف أوغندا التجاري قد خُصص عام ١٩٩٨ بمبيعه إلى Westmont Land BHD Asia، إلا أنه سرعان ما أصبح مُعسراً ووضِع تحت إدارة مصرف أوغندا قبل مبيعه إلى مصرف ستانبيك.
- ٤٠ - إن جودة الخدمات ونطاقها قد تحسّنا تحسّناً كبيراً، على نحو ما يتبين مما يلي:
 - استحداث أجهزة آلية لصرف النقود: فبينما لم تكن توجد أي من هذه الأجهزة في عام ٢٠٠٢، أصبح يوجد الآن ٢٣٢ منها في جميع أنحاء البلد؛
 - توسيع نطاق استخدام أدوات الإدارة الإلكترونية داخل المصارف، مما أتاح لمعظم المصارف أن تضمن الترابط والتواصل فيما بين فروعها في جميع أنحاء البلد (بما في ذلك في مصرف ستانبيك، الذي أصبح يتولى تصريف شؤون كامل شبكة فروع مصرف أوغندا التجاري، وهو أكبر مصارف البلد)؛
 - استحداث نظام اتصال وطني لتيسير التواصل فيما بين المصارف؛
 - استحداث بطاقات ائتمان وبطاقات سحب يمكن استخدامها في مواقع مختارة للبيع بالتجزئة؛
 - الأخذ بالخدمات المصرفية الإلكترونية؛
 - بدء العمل بصكوك الإيجار على نطاق محدود.
- ٤١ - كما عملت التدابير اللوائية على تحسين صحة النظام المصرفي:
 - هبطت نسبة القروض عديمة الأداء من أكثر من ٤٠ في المائة في عام ٢٠٠٠ إلى أقل من ٣ في المائة في عام ٢٠٠٦؛
 - باتت جميع المصارف بحلول عام ٢٠٠٤ تتقيد بنسبة الكفاية الرأسمالية؛
 - وضعت جميع المصارف نُظماً لإدارة المخاطر، على نحو ما تقتضيه لوائح مصرف أوغندا؛
 - تم إنفاذ لوائح تُقلل من تركّز ملكية المصارف.
- ٤٢ - وفي قطاع التأمين، أوصى الاستعراض بالدمج فيما بين شركات ضمان الاكتتاب، وبخصخصة شركة التأمين الوطنية، وتطوير عمليات التأمين على الحياة كسبيل من سبل اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر. وأخذت مفوضية التأمين الأوغندية بزيادة تدريجية في الحد الأدنى لرأس المال الذي ينبغي توافره لدى الشركات من ٢٠٠ مليون شلن أوغندي (١١٠ ٠٠٠ دولار) في عام ٢٠٠٢ إلى مليار شلن أوغندي (٥٥٠ ٠٠٠ دولار) بحلول عام ٢٠٠٦ تشجيعاً على الدمج فيما بين صغار المكتتبين. ومن المتوقع أن تمتثل معظم الشركات لهذا الشرط بحلول نهاية عام ٢٠٠٦؛ ومن غير المحتمل أن يُفضي هذا التدبير إلى أية عمليات دمج تُذكر، وبخاصة فيما بين كبار

اللاعبين. وفي عام ٢٠٠٦، كان لا يزال لدى أوغندا ١٩ من شركات ضمان الاكتتاب، واستأثرت أكبر ثلاث شركات بما نسبته ٥٠ في المائة من أقساط التأمين.

٤٣ - وباعت الحكومة ٦٠ في المائة من شركة التأمين الوطنية في عام ٢٠٠٥ إلى مستثمر استراتيجي، وهو شركة التأمين الصناعي والعام (Industrial and General Insurance Company (IGI, Nigeria)^(١٥). أما نسبة الـ ٤٠ في المائة المتبقية، فمن المقرر بيعها في بورصة أوغندا بحلول نهاية عام ٢٠٠٧.

٤٤ - إن التغييرات اللوائحية التي أجريت في شركة التأمين الوطنية وخصخصة هذه الشركة لم تفض حتى الآن إلى تغييرات هيكلية تذكر في قطاع التأمين، الذي ما زال مشتتاً ومقتصراً على بضعة منتجات عامة (سيارات وأبنية وسندات). ولم يفلح التأمين على الحياة في الانطلاق، على الرغم من تواجد مستثمرين أجانب كبار لديهم خبرة كبيرة في الميدان^(١٦). ولا بد أن ذلك يعود جزئياً إلى قلة الطلب على منتجات من هذا القبيل.

٤٥ - وأشاد الاستعراض بالحكومة على إنشائها سوق أوراق مالية منظمة تنظيمياً صحيحاً، وأوصى بتركيز الاهتمام على زيادة العرض، بطرق من بينها الخصخصة وإعداد القوائم المشتركة. وقد ازداد عدد الشركات المدرجة في البورصة من ثلاث شركات في عام ٢٠٠١ إلى ثمان في عام ٢٠٠٦^(١٧)، بينما ارتفعت قيمة رؤوس أموال تلك الشركات في السوق من ٢٦٧ مليار شلن أوغندي (١٤٦ مليون دولار) في تموز/يوليه ٢٠٠١ إلى ٢٨٨ ٤ مليار شلن أوغندي (٢,٤ مليار دولار) في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦. وهناك ثلاث شركات مدرجة في قوائم مشتركة في بورصة نيروبي. ومع أن حجم العمليات التجارية قد ازداد زيادة لا يستهان بها خلال السنوات القليلة الماضية، فما زالت السوق عديمة السيولة فيما يتعلق بصكوك الأسهم والديون على السواء، مع الاحتفاظ بصكوك الديون حتى انقضاء آجال استحقاقها في معظم الحالات.

خامساً - تنفيذ التوصيات المتعلقة بتشجيع الاستثمار

٤٦ - أوصى الاستعراض باتباع استراتيجية "الدفعة الكبرى" في تشجيع الاستثمار، يتم فيها حشد الإرادة السياسية على أعلى مستويات الحكومة. وشدد الاستعراض على وجوب تطبيق "مجموعة هامة ومطردة من الإجراءات التي بإمكانها أن تأتي بنتائج على الأرض"، وعلى أن الاكتفاء بإجراء تعديلات طفيفة لن يسفر سوى عن نتائج متواضعة. وتتمحور استراتيجية الدفعة الكبرى حول خطة عمل قوامها ثمان نقاط، هي: (١) إنشاء لجنة تابعة لمجلس الوزراء تُعنى بالاستثمار يرأسها رئيس الجمهورية؛ (٢) إقامة مناطق اقتصادية متعددة المرافق؛ (٣) الترويج لقطاعات معينة ترويجاً محدد الأهداف؛ (٤) إبرام معاهدات استثمار ثنائية ومعاهدات ازدواج ضريبي مع بلدان رئيسية مقدمة للاستثمار الأجنبي المباشر؛

(١٥) IGI هي أكبر شركات التأمين الخاصة في نيجيريا، ولديها خبرة في التأمين العام والتأمين على الحياة.

(١٦) إن شركة AIG Uganda، وهي شركة تابعة ومملوكة بالكامل لشركة AIG International، إحدى أكبر شركات التأمين في العالم، لا تقدم تأميناً على الحياة في أوغندا.

(١٧) Uganda Clays, British American Tobacco, Bank of Baroda Uganda, DFCU Group, New Vision

.Printing and Publishing, East African Breweries, Kenya Airways and Jubilee Holdings

(٥) بذل سفارات أوغندا جهوداً ترويجية؛ (٦) تكثيف جهود تشجيع الاستثمار وإعادة التركيز لدى هيئة الاستثمار الأوغندية؛ (٧) التنسيق من جانب هيئة الاستثمار الأوغندية وصياغة موثيق العملاء؛ (٨) تخصيص فترة محددة لوضع الرؤى موضع التنفيذ.

ألف - المائدة المستديرة الرئاسية للمستثمرين

٤٧ - أوصى الاستعراض بتشكيل لجنة لمجلس الوزراء يرأسها رئيس الجمهورية وتتولى توجيه ودفع عملية وضع الاستراتيجية الاستثمارية لأوغندا موضع التنفيذ، وبأن تعقد اجتماعات منتظمة مع القيمين على الصناعة. ومع أن رئيس الجمهورية ما برح منذ أمد طويل منخراطاً بصورة مباشرة وشخصية في السياسة الاستثمارية، بما فيها عملية استعراض هذه السياسة، فلم تُشكل الطاولة المستديرة الرئاسية للمستثمرين إلا حتى أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤، وهي تجمع رئيس الجمهورية والوزراء الرئيسيين والقيمين على الصناعة في محفل رسمي.

٤٨ - ودور الطاولة المستديرة شبيه جداً بما تصوّره الاستعراض فيما يتعلق بلجنة مجلس الوزراء، حيث تتولى هيئة الاستثمار الأوغندية مهام الأمانة. وتضم الطاولة المستديرة ٢٢ مشاركاً من القطاع الخاص، يُعيّنون لفترات سنتين ضماناً للاستمرارية في العمل^(١٨). وعقدت الطاولة المستديرة أربعة اجتماعات منذ عام ٢٠٠٤ حتى الآن، آخرها في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦.

٤٩ - والقضايا المطروحة تتمشى مع استراتيجية الدفعة الكبرى. وتتألف الطاولة المستديرة من خمسة أفرقة عاملة في مجالات: (١) البيئة اللوائحية؛ و(٢) البنى التحتية؛ و(٣) التعليم؛ و(٤) تكنولوجيات المعلومات والاتصالات؛ و(٥) قطاع الأعمال الزراعية. وأنشأت الأفرقة العاملة مصفوفات عمل تُحدد عدداً من التوصيات والوكالة المكلفة بتنفيذها والفترات الزمنية المحددة للتنفيذ. كما تتولى الأفرقة العاملة رصد ما يُحرز من تقدم. وكانت خطى التنفيذ تُعتبر غير مرضية في بادئ الأمر، لكن رئيس الجمهورية قرر منذ ذلك الحين إشراك الأمناء الدائمين المعنيين بهذه العملية، وشجع على تنفيذ التوصيات التي خرجت بها الاجتماعات. ومن بين التدابير الرئيسية التي تم تنفيذها حتى الآن إحراز تقدم في اتجاه وضع الترتيبات المالية لإنجاز مشروع بوجاغالي وكاروما لتوليد الطاقة الكهرومائية، وإجراء إصلاحات في هيئة الإيرادات الأوغندية، واستحداث وزارة لتكنولوجيات المعلومات والاتصالات.

باء - المناطق الاقتصادية المتعددة المرافق

٥٠ - أوصى الاستعراض أوغندا بالابتعاد عن المفهوم التقليدي لمناطق التجارة الحرة وإقامة بدلاً من ذلك مناطق اقتصادية متعددة المرافق، مع تجهيزها ببنى تحتية رفيعة الجودة وبمزاي معينة فيما يتعلق بتوظيف المغتربين أو الإدارة الجمركية الرفيعة الجودة أو الموافقة السريعة على مختلف الإجراءات. وأخذت الحكومة جزئياً بهذه النصيحة، حيث قررت إقامة مجمعين صناعيين تم جعل جزء منهما مناطق تجهيز للصادرات تتمتع بمزايا ضريبية وجزء آخر مجمعات تجارية عادية. وسيُجهز المجمعان ككل ببنى تحتية رفيعة الجودة، إلا أن المزايا اللوائحية (لا سيما

(١٨) إن ١٤ من بين المشاركين الحاليين الـ ٢٢ من القطاع الخاص هم من شركات دولية، من بينها Coca-Cola و Hewlett Packard و Microsoft و MTN و Tata و Unilever.

الضرائبية) ستقتصر على مناطق تجهيز الصادرات. ويجري التباحث حالياً على الصعيد الوزاري حول مشروع قانون بشأن مناطق تجهيز الصادرات، لكنه لم يناقش بعد في مجلس الوزراء.

٥١- وتنظر الحكومة حالياً في مشروعين لإنشاء مجمعين صناعيين، هما: مجمع كمبالا التجاري للصناعة في نامانفي ومجمع لوزيرا التجاري، أيضاً في منطقة كمبالا. وما زال المشروعان في مرحلتهما الأولى، ولم تبدأ أعمال التشييد بعد. وتتولى إدارتهما هيئة الاستثمار الأوغندية، التي منحت ملكية الأرض. وجرى في السنوات القليلة الماضية عدد من دراسات الجدوى، وتلقى مجمع كمبالا التجاري الصناعي الدعم المالي من البنك الدولي لإقامة البنى التحتية العامة للمجمع، وهي مهمة ستتولى الحكومة إنجازها. وسيتولى المستثمرون أنفسهم أو مقاولو بناء تابعون لأطراف ثالثة إقامة بنى تحتية محددة (من مباني ومنشآت في الموقع).

٥٢- وأصدرت هيئة الاستثمار الأوغندية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦ وثيقة الفرز المسبق لمقدمي العطاءات من أجل الجهات التي تود إبداء اهتمامها بمشاريع الاستثمار في مجمع كمبالا التجاري الصناعي. والمتعهدون الخاصون والمتعهدون التابعون لأطراف ثالثة مدعوون إلى تقديم مقترحاتهم بحلول نهاية شهر تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، وتأمل هيئة الاستثمار الأوغندية الفروع من المفاوضات مع مستثمرين مختارين بحلول نهاية آذار/مارس ٢٠٠٧، قبل الشروع في أعمال التشييد في أواخر عام ٢٠٠٧. وتبين الحكومة أنها ستقيم بنى تحتية عامة رفيعة المستوى، من بينها (١) النقل - برياً وبالسكك الحديدية ومائياً؛ (٢) المياه والصرف الصحي ومعالجة المياه؛ (٣) إمدادات كهربائية موثوقة، مع محطة فرعية خاصة، ومحطة احتياطية لتوليد الطاقة الحرارية قدرتها ٥٠ ميغاواط؛ (٤) مرافق الاتصالات السلكية واللاسلكية. غير أنه لم يتم إقامة أي من هذه البنى التحتية بعد. والأعمال في لوزيرا ما زالت في مرحلة مبكرة، مع أنه قد أعلن في الجريدة الرسمية عن تخصيص الأرض للمشروع، وباتت الأرض تقول إلى هيئة الاستثمار الأوغندية.

جيم - القطاعات المستهدفة

٥٣- أوصى الاستعراض بتعيين صناعيتين أو ثلاث صناعات محددة من أجل تشجيع الاستثمار فيها، واقترح الزراعة والمنسوجات والتعليم بوصفها مجالات ذات إمكانات في هذا الشأن. وألح الاستعراض على الحرص على تنظيم هيكل الحوافز تنظيمياً صحيحاً وعلى توجيه الجهود الترويجية صوب تحقيق أهداف محددة.

٥٤- وعملت الحكومة جزئياً بهذه التوصية، لكن الجهود ما برحت مشتتة نوعاً ما وغير مركزة على النحو الموصى به. وحددت الحكومة في عام ٢٠٠٠ أو نحوه قطاعات سبعة ينبغي أن تُبذل فيها جهود ترويجية خاصة كجزء من استراتيجية الدفعة الكبرى، وهي: (١) الصحة؛ و(٢) التعليم؛ و(٣) الطباعة والنشر؛ و(٤) تكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛ و(٥) الزراعة/القطن؛ و(٦) التمويل؛ و(٧) الشحن الجوي والموانئ الداخلية. واتجهت النية إلى إيجاد عدد من الحوافز الضريبية، من بينها التخفيف مؤقتاً من ضريبة الدخل المفروضة على الشركات وإعفاء نواتج مختارة من ضريبة القيمة المضافة/رسوم الاستيراد. وعلى الرغم من عدم منح الشركات تخفيضات في ضرائب دخلها، فقد أعفي عدد من النواتج من ضريبة القيمة المضافة وغيرها من الرسوم، في مجالات من بينها التعليم وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وفي الوقت ذاته، أعدت هيئة الاستثمار الأوغندية دراسات قطاعية لأغراض ترويجية فيما يتعلق بمجموعة قوامها ٢٤ قطاعاً.

٥٥ - ومنذ فترة أقرب، حددت الطاولة المستديرة الرئاسية للمستثمرين أربعة قطاعات ينبغي إيلاؤها اهتماماً خاصاً - غير أنها لم تُحدد أنه يلزم أن تكون هذه القطاعات محور استراتيجية محددة الأهداف لتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر (الفرع خامساً - ألف). وعلى الرغم من أن الجهود المبذولة في سبيل اختيار مجالات محددة لترويج الاستثمار قد نجحت، فقد كانت هذه الجهود تفتقر إلى التركيز الموصى به في استعراض سياسة الاستثمار. بيد أنه قد تم تحقيق بعض النتائج، وبخاصة في قطاع التعليم، حيث طورت أوغندا قوة إقليمية في مرحلي التعليم الثانوي وما بعد الثانوي، مع إنجاز عدد لا بأس به من مشاريع الاستثمار الخاص.

دال - معاهدات ازدواج الضريبي ومعاهدات الاستثمار الثنائي

٥٦ - اقترح استعراض السياسة الاستثمارية أن إبرام معاهدات إضافية بشأن الاستثمار الثنائي والازدواج الضريبي سيكون وسيلة جيدة لزيادة ثقة المستثمرين. وقد تم منذ عام ٢٠٠٠ توقيع وتصديق خمس معاهدات استثمار ثنائي^(١٩) وأربع معاهدات ازدواج ضريبي^(٢٠) وإحدى معاهدات الازدواج الضريبي الأساسية التي صادفت تأخراً هي تلك المبرمة مع جماعة شرق أفريقيا، حيث لم يَبت فيها منذ فترة طويلة. وأحدث الإشكالات عهداً يتعلق بمبلغ الضريبة المستقطعة من أرباح الأسهم ومن الرسوم، التي ترغب أوغندا في إعادة النظر فيها وتخفيضها. وبيّنت السلطات أن هذه المسألة قد سويت وأنه يمكن في وقت قريب إبرام اتفاق رسمي في هذا الشأن على صعيد جماعة شرق أفريقيا، مما سيمهد السبيل للمصادقة عليه.

هاء - ما تبذله سفارات أوغندا من جهود لتشجيع الاستثمار

٥٧ - أوصى استعراض سياسة الاستثمار أن تستفيد أوغندا من سفاراتها استفادة أكبر فيما تبذله من جهود لتشجيع الاستثمار، وبخاصة في البلدان التي تُعد مصدراً أساسياً من مصادر الاستثمار الأجنبي المباشر. وقد عملت هيئة الاستثمار الأوغندية بنشاط على تنفيذ هذه التوصية. وهي تقوم حالياً بتدريب جميع السفراء الجدد وتنظم دورات تدريب سنوية للدبلوماسيين. كما تقدم سنوياً جائزة لأفضل مروج للاستثمار، وتستخدم السفارات لنشر موادها الترويجية، ومن بينها دراسات قطاعية عن فرص الاستثمار.

واو - تكثيف جهود تشجيع الاستثمار وإعادة تركيز هيئة الاستثمار الأوغندية

٥٨ - أوصى استعراض سياسة الاستثمار بالعمل على تشجيع الاستثمار، بطرق منها تركيز هيئة الاستثمار الأوغندية تركيزاً قوياً على الترويج وبعيداً عن الإدارة وعن وضع اللوائح التنظيمية، وبإنشاء نادٍ لـ "أصدقاء أوغندا" لدى المستثمرين الحاليين وتجنب الحلقات الدراسية "الاستعراضية" والتركيز بدلاً من ذلك على الجهود الصغيرة النطاق والمهادفة.

(١٩) هولندا (٢٠٠٠) وجنوب أفريقيا (٢٠٠٠) والدانمرك (٢٠٠١) وموريشيوس (٢٠٠٣) وفرنسا (٢٠٠٣).

(٢٠) إيطاليا (٢٠٠٠) وموريشيوس (٢٠٠٣) والهند (٢٠٠٤) وهولندا (٢٠٠٥).

٥٩- وأعيد بالفعل تنظيم بنية هيئة الاستثمار الأوغندية بعد عام ٢٠٠٣ لتركيز أنشطتها على تشجيع الاستثمار وتيسيره واستقطاب الدعم. وألغيت شعبة "التصنيع"، واتبعت الهيئة نهجاً أقل تقحُّمياً مع المستثمرين، بطرق منها وقف الزيارات الميدانية عند منح التراخيص. وخفض عدد الموظفين من ٥٤ موظفاً إلى ٣٣، وزيدت دورات التدريب. وتم النظر في مرحلة ما في دمج الهيئة مع المجلس الأوغندي لترويج الصادرات ومجلس السياحة الأوغندي، لكنه لم يتم المضي قدماً في تنفيذ هذه الفكرة، كما أُسندت إلى الهيئة منذ إعادة تنظيمها مهمة ترويج المجمعات التجارية.

٦٠- ولم تحوّل هيئة الاستثمار الأوغندية إلى مركز متعدد الخدمات، حيث قررت أوغندا أن تأخذ بنهج الفريق المتكامل في سعيها إلى تيسير الاستثمار، حيث تشجّع جميع الإدارات العامة على الانخراط كعضو فعال من أعضاء الفريق، يعمل في سبيل تحقيق هدف مشترك. وتنهض الهيئة بدور قائد الفريق، وتصدر محفظة لنشرة مطبوعة عنوانها "فرقة أوغندا" تتضمن استثمارات من خمس وكالات رئيسية يحتمل أن يتعامل معها معظم المستثمرين. ويوجد لدى الهيئة صندوق شكاوى يتيح للمستثمرين طرح ما قد يكون لديهم من هواجس، وكانت الهيئة رائدة في إعداد موثائق عملاء من أجل الوكالات الحكومية، بهدف جعلها أكثر استجابة لرغبات العملاء (الفرع خامساً - زاي). ويميل المستثمرون عموماً إلى الاعتراف بأفضال الهيئة، ويقر معظمهم بحرص موظفيها على مساعدتهم على معالجة ما قد يواجهونه من مشاكل.

٦١- وأنشئت شبكة "أصدقاء أوغندا" لمساعدة هيئة الاستثمار الأوغندية في ما تبذله من جهود في مجال الترويج. وتضم الشبكة موظفين تنفيذيين لشركات في أوغندا، فضلاً عن موظفين تنفيذيين سابقين ودبلوماسيين أجانب غادروا أوغندا. وتعمل الهيئة معهم على ترويج الاستثمار والإفادة مما لديهم من دراية/خبرة عن أوغندا. ويزوّد "أصدقاء أوغندا" بما لدى الهيئة من مواد ترويجية، كما يمنحون شهادة بأنهم يشكلون جزءاً من الشبكة.

زاي - موثائق العملاء

٦٢- أوصى استعراض السياسة الاستثمارية بأن يطلب إلى كل من المؤسسات العامة التي تتعامل مع المستثمرين إعداد ميثاق عملاء يحدد هوية "العملاء" وماهية الخدمات التي يحق لهم أن يتوقعوا إنجازها (الفترة الزمنية اللازمة لإعداد التصاريح والتراخيص، وكلفتها، وما إلى ذلك).

٦٣- وعلى نحو ما أوصي به، فقد كانت هيئة الاستثمار الأوغندية هي الرائدة في إعداد موثائق العملاء. فحتى نهاية عام ٢٠٠٦، بلغ عدد الوكالات (من بينها هيئة الاستثمار الأوغندية وهيئة الإيرادات الأوغندية وإدارة الهجرة وغيرها من الوكالات الرئيسية المتعاملة مع المستثمرين) التي وضعت موثائق عملاء ٢٣ وكالة، ويعكف عدد من الوكالات الأخرى على القيام بذلك. وعلى الرغم مما أتت به موثائق العملاء من فوائد، فمما قلل من آثارها انعدام الإجراءات الذاتية لرصد الأداء الفعلي فيما يتعلق بالأهداف المعلنة. والوكالات عاجزة في هذه المرحلة عن وضع معايير لقياس أدائها على أساس منهجي، ويتعذر رصد الأداء من قبل هيئة "إشراف" (الطاولة المستديرة الرئاسية للمستثمرين أو غيرها من الهيئات). لذلك فإن بعض الموثائق قد لا تتعدى كونها ملصقاً جدارياً أو مجرد وصلة إحالة إلى موقع إلكتروني.

حاء - فترة وضع الرؤية موضع التنفيذ

٦٤- أوصى استعراض السياسة الاستثمارية بإعلان "فترة زمنية من أجل وضع الرؤية موضع التنفيذ"، مقترحاً لذلك فترة مدتها خمس سنوات (٢٠٠٠-٢٠٠٥)، ينبغي في نهايتها دراسة إمكانية إعادة النظر في ما قد يمنح من مزايا خاصة (الفرع خامساً - جيم) أو في سحب هذه المزايا في حال تحقيق قدر كافٍ من الزخم. ولم تحدد الحكومة مدة هذه الفترة، ولم يتسن التقيد بالجدول الزمني الطموح المدرج في الاستعراض فيما يتعلق بعدد من التدابير (المجموعات التجارية، ومنتجو الطاقة الكهربائية المستقلون، ومدونة قواعد الاستثمار، وما إلى ذلك). وإن عمل الطاولة المستديرة الرئاسية للمستثمرين بشكل، إلى حد معين، آلية للرصد المتواصل للعمل الجاري.

سادساً - وضع خطة عمل الكتاب الأزرق التي قوامها ١٠ نقاط موضع التنفيذ

٦٥- اقترح الأونكتاد في كتابه الأزرق المتعلق بأفضل الممارسات في تشجيع الاستثمار وتيسيره عشرة تدابير لتحسين مناخ أوغندا الاستثماري. ووضعت التوصيات بوصفها تدابير سريعة المردود، تنفذ بكلفة قليلة نسبياً في غضون فترة ١٢ شهراً، وكانت بمثابة استمرار لعملية استعراض السياسة الاستثمارية. وسُلم الكتاب الأزرق رسمياً إلى رئيس الجمهورية السيد موصفني في حزيران/يونيه ٢٠٠٥، بحيث انتهت فترة سنة العمل المتوقعة في تموز/يوليه ٢٠٠٦.

٦٦- وعلى غرار توصيات استعراض السياسة الاستثمارية، فإن التقدم المحرز كان أبطأ مما كان مقرراً، ولم ينفذ سوى تدبير واحد تنفيذاً كاملاً حتى الآن. وأحرز تقدم جزئي في معظم التدابير المتبقية، بينما لم يتخذ إجراء حقيقي في اثنتين من الحالات. ويرد أدناه عرض موجز لما أحرز من تقدم بشأن كل من تدابير الكتاب الأزرق.

ألف - عرض مشروع قانوني الاستثمار والمناطق الحرة

٦٧- على النحو المشروح في الفرع ثالثاً - ألف، فإن مشروع القانونين ما زال على المستوى الوزاري ولم يقرهما البرلمان بحلول آذار/مارس ٢٠٠٦، حسبما هو متوخى في الكتاب الأزرق.

باء - تقديم ١٤ من مشروعات القوانين التجارية الأساسية إلى البرلمان

٦٨- دعا الكتاب الأزرق إلى إعداد مسودة نهائية لكل من مشاريع القوانين هذه بحلول منتصف عام ٢٠٠٥ أو نهايته. وهذه المسألة مدرجة في موضع صدارة من جدول أعمال الفريق العامل المعني بـ "البيئة اللوائحية" والتابع للطاولة المستديرة الرئاسية للمستثمرين، إلا أن خطي التقدم المحرز في هذا الشأن ما برحت أبطأ مما كان متوقعاً، وأرجئت المواعيد التي كانت مقررة لإنجاز ذلك.

جيم - تيسير عملية تخصيص الأراضي من أجل المستثمرين

٦٩- أحرز قدر من التقدم في هذا المجال نتيجة لمبادرة مجمع كمبالا الدولي للأعمال التجارية، التابع لهيئة الاستثمار الأوغندية، على الرغم من عدم بدئه العمل بعد (الفرع خامساً - باء). وإضافة إلى ذلك، لم يُفرز من السجل العقاري إلى هيئة الاستثماري موظف اتصال لمساعدة المستثمرين المحتملين على الحصول على معلومات عن رقعة الأرض المناسبة، على نحو ما أوصى به الكتاب الأزرق.

دال - الإعفاء من ضريبة القيمة المضافة على المولدات كافة

٧٠- أخذت الحكومة بإعفاء من الضريبة المفروضة على المولدات التي لا تقل قدرتها عن ١٠٠ كيلوفولط - أمبير، وهي قدرة تزيد عن احتياجات بعض المستثمرين. وعلى نحو ما أوصى به الكتاب الأزرق، أضافت الحكومة قدرة توليدية إضافية قدرها ٥٠ ميغاواط (الفرع رابعاً - ألف).

هاء - وضع استراتيجية موحدة لنمو أكثر صناعات أوغندا قدرة على المنافسة

٧١- حددت الطاولة المستديرة الرئاسية للمستثمرين أربعة قطاعات يتعين إيلاؤها اهتماماً خاصاً، وتعكف الطاولة على وضع توصيات محددة بشأن كل منها. غير أنه لم يتم، على نحو ما أوصى به، إجراء تحليل قطاعي حقيقي لنقاط قوة تلك القطاعات وضعفها وفرصها وأخطارها، ولم يتم إجراء تقييم دولي لأدائها.

واو - وضع مشروع لإقامة روابط بين الأعمال التجارية يضم ما لا يقل عن ١٠ شركات رائدة

٧٢- إن "مشروع أوغندا" (Enterprise Uganda)، وهو مؤسسة هدفها دعم أوغندا في بلوغ هدفها المتمثل في تعزيز تنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، يعكف على وضع برنامج لإقامة روابط بين الشركات عبر الوطنية والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة منذ عدد من السنوات. غير أنه لم يحرز تقدم حقيقي بشأن التوصية المحددة الواردة في الكتاب الأزرق والداعية إلى تنفيذ مشروع لإقامة روابط بين الأعمال التجارية الجديدة، مع استعداد عشر شركات رئيسية للتعهد باستخدام المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في سلاسل قيمها.

زاي - وضع مفهوم "فرقة أوغندا" موضع التنفيذ فيما يتعلق بالوكالات التي تتعامل مع مستثمرين أجانب

٧٣- على نحو ما جاء في الفرع خامساً - واو، فقد وضعت أوغندا نهج "فرقة أوغندا" موضع التنفيذ وأعدت موائيق عملاء فيما يتعلق بوكالات رئيسية تتعامل مع مستثمرين. غير أن الكتاب الأزرق قد نوه بأن بعض الوكالات ما زال يتعين عليها إكمال موائيق عملائها، وأنه ينبغي إعداد "ميثاق الفرقة". كما نوه بأن أداء الوكالات فيما يتعلق بأهدافها المحددة - فرادى وفرقة - ينبغي رصده وتقييمه. وعلى الرغم من أنه قد أحرز بعض التقدم في صياغة موائيق عملاء جديدة، فلم يتم إعداد "ميثاق الفرقة" ولم توضع آلية منهجية لرصد الأداء.

حاء - إبرام معاهدات استثمار ثنائية ومعاهدات ازدواج ضريبي مع البلدان الرئيسية المستثمرة

٧٤- لم يتم التفاوض بشأن معاهدات جديدة بشأن الاستثمار الثنائي أو الازدواج الضريبي ولم يتم توقيع معاهدات من هذا القبيل منذ حزيران/يونيه ٢٠٠٥.

طاء - بدء إنفاذ معاهدة الازدواج الضريبي لجماعة شرق أفريقيا

٧٥- لم يتم التصديق بعد على معاهدة الازدواج الضريبي لجماعة شرق أفريقيا (الفرع خامساً - دال).

ياء - إصدار الدول الأعضاء في جماعة شرق أفريقيا تأشيرات مشتركة للأعمال التجارية

٧٦- باتت الدول الأعضاء في جماعة شرق أفريقيا تصدر تأشيرة مشتركة للأعمال التجارية.

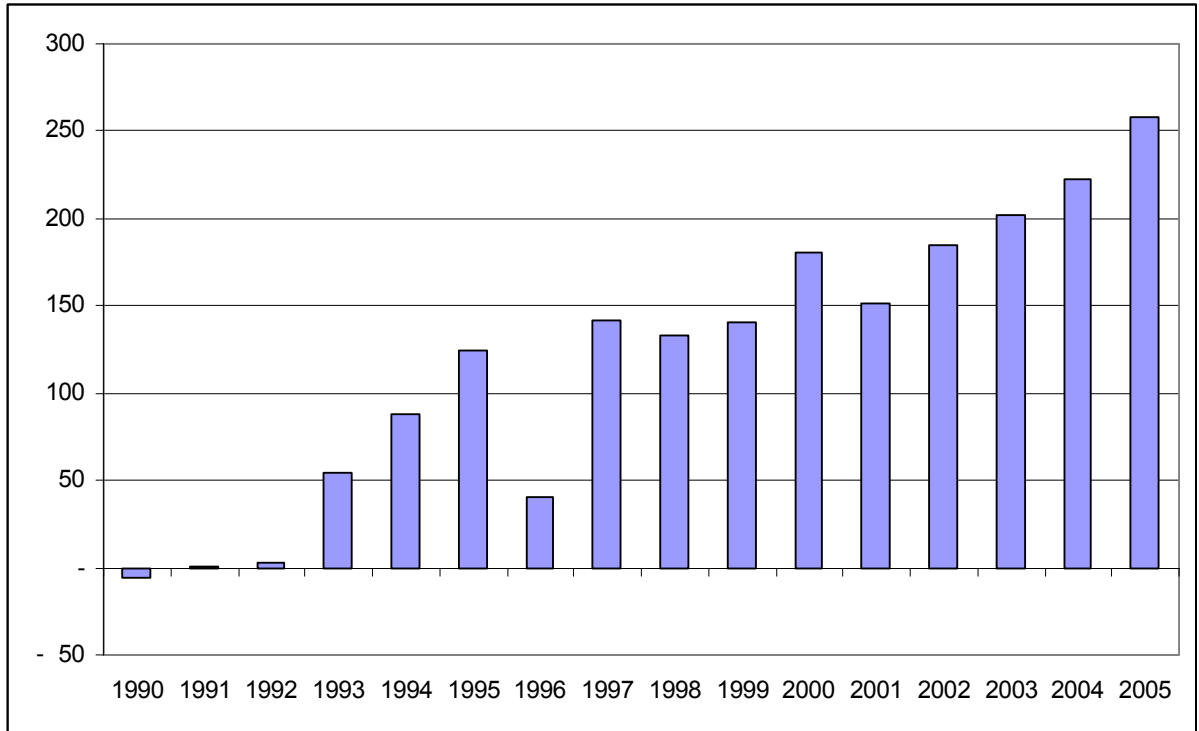
سابعا - أداء اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر

٧٧- ازدادت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة إلى أوغندا زيادة سريعة في مطلع التسعينات مع استعادة الاستقرار السياسي وتوطد الإصلاحات الاقتصادية. وبعد فترة من الاستقلال النسبي في أواخر التسعينات، فإن تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة قد بدأت تزداد مجدداً في عام ٢٠٠٢، محققة ذروتها في عام ٢٠٠٥ ببلوغها ٢٦٠ مليون دولار (الشكل ١). وبلغ متوسط تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر ٢٠٤ ملايين دولار في فترة السنوات الخمس التالية لاستعراض سياسة الاستثمار (٢٠٠١-٢٠٠٥)، مقارنة بمبلغ ١٢٧ مليون دولار في فترة الخمس سنوات السابقة (١٩٩٦-٢٠٠٠).

٧٨- بدلاً من أن تجتذب أوغندا عدداً قليلاً من الاستثمارات الأجنبية البالغة الكبر، فإن التدفقات الوافدة إليها تتصل بعدد كبير من المشاريع الأصغر نطاقاً، وهو ما ينم عنه أيضاً صغر حجم الاقتصاد نسبياً. ويمكن إلقاء الضوء على بعض المشاريع الهامة أو النموذجية التي نفذت منذ عام ٢٠٠٠، ومن بينها ما يلي:

- قيام مصرف ستانبيك بشراء مصرف أوغندا التجاري، الأمر الذي كان له وقع كبير في القطاع المصرفي؛
- قيام شركتي إسكوم وغلوبليك بجائزة حقوق استغلال شركة أوغندا المحدودة لتوليد الكهرباء وشركة أوغندا المحدودة لتوزيع الكهرباء؛
- قيام شركة شيلتام بجائزة حقوق استغلال مؤسستي السكك الحديدية الأوغندية والكينية؛
- قيام مجموعة سيرينا بشراء وتجديد فندق النيل سابقاً؛
- قيام شركة MTN بالاستثمار في الاتصالات بواسطة الهاتف المحمول؛
- قيام شركة Crystal Clear Software بالاستثمار في برمجيات التمويل الصغير؛
- قيام شركة Fiduga Limited بالاستثمار في زراعة الأزهار.

الشكل ١ - تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة سنوياً في الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٥
(بملايين الدولارات)



المصدر: الأونكتاد، تقرير الاستثمار العالمي لعام ٢٠٠٦.

٧٩- وعلى الرغم من حسن أداء الاستثمار الأجنبي المباشر خلال السنوات الخمس الماضية، فمن المحتمل أن التعجيل بخطى تنفيذ بعض التدابير الموصى بها في استعراض سياسة الاستثمار ربما كان سيفضي إلى زيادة تدفقات الاستثمار. كما أن أزمة الطاقة الراهنة ربما تعمل على كبح الاستثمار الأجنبي المباشر خلال عدد من السنوات، وبخاصة في مجال الصناعات التحويلية.

ثامناً - الخلاصة

٨٠- نفذت أوغندا عدداً من الإصلاحات الأساسية التي عملت على تحسين الإطار الاستثمار واجتذاب مزيد من الاستثمار الأجنبي المباشر خلال السنوات الست الماضية. وينبغي الإشادة بوضعي السياسات على هذه الجهود. وتتضمن الجداول الأولى والثاني والثالث (انظر الإضافة) تقييماً إجمالياً لحالة تنفيذ كل من التوصيات المقدمة في استعراض سياسة الاستثمار. وتوضح الجداول جودة السجل التنفيذي عموماً. حيث حدثت تحسينات في معظم الحالات.

٨١- غير أنه كان ثمة مواطن ضعف أو حالات تأخير في تنفيذ تدابير هامة معينة، وما زال عدم كفاية البنى التحتية المادية يشكل عقبة أساسية في مناخ الاستثمار، الأمر الذي سيعوق تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة مستقبلاً. ومن بين تلك المعوقات ما يحدث من اختناقات في حركة النقل بواسطة السكك الحديدية وعبر الموانئ، لكن القضية الأساسية هي أزمة الطاقة التي لم يتم إيجاد حل لها بعد. وإن العجز عن زيادة قدرة توليد الطاقة

الكهربائية خلال السنوات الست الماضية سيكلف الاقتصاد وقدرة المناخ الاستثماري على المنافسة ثمنًا باهظًا. ومن مواطن الضعف الأخرى التي لا بد من التنويه بها أن أوغندا بطيئة نسبيًا في الانتقال بالإصلاحات من مرحلتى الاستحداث والتصميم إلى مرحلة التنفيذ. فبعض الإصلاحات والمبادرات الأساسية ما برحت منذ أمد بعيد قيد الإعداد والمناقشة دون أن تسفر حتى الآن عن نتائج محددة أو تستحق الذكر. ويتجلى هذا التلكؤ أيضًا في البطء النسبي لخطى تنفيذ التدابير الوارد ذكرها في الكتاب الأزرق، وجميعها كان من المقرر تنفيذه في غضون ١٢ شهرًا.

٨٢- وتنطوي الإصلاحات على سعي حثيث إلى التحسين، ولم يكن من المتوقع قط أن تتوقف هذه العملية بعد فترة ستة سنوات. وينبغي أن تنكب الحكومة في السنوات القادمة على تنفيذ بعض التوصيات الأساسية الواردة في استعراض سياسة الاستثمار والتي لم يتم تنفيذها إلا جزئيًا، وهي:

- اعتماد عدد من مشاريع القوانين التي طال أمد مناقشتها، ومن بينها مشروع قانون الاستثمار ومشروع قانون المناطق الحرة؛
- إحراز تقدم محدد في اتجاه العمل مع منتجي الطاقة المستقلين على إيجاد قدرة إضافية على توليد الطاقة الكهربائية؛
- إحراز تقدم سريع في بناء البنى التحتية العامة في مجمع كمبالا الدولي للأعمال التجارية؛
- تعزيز نهج "فرقة أوغندا". فما زال يتعين تحسين نوعية الخدمات الإدارية وتقديمها. وينبغي الارتقاء بمواثيق العملاء إلى المرحلة التالية بوضع الآليات اللازمة لرصد الأداء وتحديد معاييرها؛
- تعزيز الجهود الرامية إلى الانتقال السريع من مرحلة وضع الإطار المفاهيمي إلى مرحلة التنفيذ، وبخاصة فيما يتعلق بخطة العمل التي اقترحتها الطاولة المستديرة الرئاسية للمستثمرين.

- - - - -