

الآلية الأفريقية لمراجعة النظراء

جمهورية يوغندا



تقرير مراجعة رقم 7

يناير 2009

مستخلص من موجز النتائج

الأول. خلفية

أوغندا بلد صغير نسبياً. تم نشر الإعلان عن إنشائها ومكانتها بوصفها محمية بريطانية في جريدة لندن في عام 1894. لم يتم تكوين أوغندا نتيجة عملية تدريجية لتكامل قومي إنما على العكس من ذلك، تم تحديد وجودها وحدودها بالكامل من قبل القوى الاستعمارية فرنسا وألمانيا وبريطانيا العظمى، التي كانت لها السيطرة الإقليمية والاستراتيجية على البلد، وخصوصاً نهر النيل. بنيت بشكل كبير حول بوغندا ثم أضيفت أراض أخرى أثناء عملية التزايد والغزو العسكري. بالرغم من أن استقلال بوغندا تم تحقيقه إلى حد كبير من خلال المفاوضات السلمية الخالية من التمرد والعنف إلا أنه السياسة الأوغندية انقسمت على أسس قبلية ودينية. الأكثر وضوحاً وسط هذه الانقسامات كان بين مملكة بوغندا التي كان لها برلمان منفصل (لوكويكو Lukiko) ومحكمة خاصة وقوة ضرائب خاصة من جانب، والحكومة الوطنية الجديدة بعد الاستقلال من جانب آخر حيث كانت مصالحتها منفصلة لوجود دولتين في دولة واحدة.

الثاني: عانت أوغندا، البلد التي فتنت ونستون تشرشل حتى أطلق عليها اسم "اللؤلؤة أفريقية"، صدمة كبيرة خلال العشرين عاماً الأولى بعد الاستقلال. قبل عام 1986، شرعت البلاد في رحلة لسفينة دواره من الائتلافات غير الموثوق بها وغير المستقرة، واستمرار سوء الإدارة والركود الاجتماعي والاقتصادي. في عام 1962، في غضون أربع سنوات من الاستقلال، شهدت أوغندا سلسلة من الكوارث السياسية التي جعلت منها واحدة من أفقر الدول في العالم وموضعاً للسخرية في سوء الإدارة. وليزداد الحال سوءاً، دخلت أوغندا، بعد دكتاتورية عيدي أمين (1971-9)، في فترة أخرى من الحكم المأساوي وعدم الاستقرار السياسي والتراجع الاقتصادي، استمرت حتى عام 1986.

الثالث: في الواقع ومن الدقة بمكان توصيف التاريخ السياسي الأوغندي بأن تدفقه ونسيجه تم تحديدهما من خلال الصراع. أدى ذلك إلى تدمير البنية التحتية الاقتصادية والمادية والمؤسسية، وإلى حد كبير، يفسر أوغندا اليوم. توقفت اللؤلؤة عن التألق ودخلت البلاد عصر الظلام من حيث التراجع السياسي والاقتصادي والأخلاقي.

الرابع: منذ أواخر الثمانينات، تمكنت أوغندا من إعادة اختراع نفسها، والانتقال من هاوية الحرب الأهلية والكارثة الاقتصادية لسنوات حكم عيدي أمين والعودة إلى سلطة ميلتون أوبوتي. على الرغم من أن البلاد ابتليت باشتباكات متقطعة بين الجماعات المسلحة المتناحرة، فقد حققت فقرة عملاقة في الحكم والتنمية الاجتماعية والاقتصادية. على مدى العقدين الماضيين، أحرزت حكومة حركة المقاومة الوطنية بقيادة الرئيس الحالي لأوغندا يوري كاغوتا موسيفيني، تقدماً كبيراً في استعادة الاستقرار والنظام السياسي للبلاد فقد تحسنت حقوق الإنسان كثيراً وبدأت البلاد حملة ناجحة من أجل مكافحة وباء فيروس نقص المناعة البشرية / الإيدز. ويعتبر اقتصاده يوغندا واحداً من أسرع الاقتصادات نمواً في القارة. التزام الحكومة غير المتردد بممارسة حكم محوره الإنسان عزز الاستقرار الاقتصادي الكلي المستدام والنمو الاقتصادي والحد من الفقر.

الخامس: إن هذه الخطوات المهمة على الجبهات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ليست سبباً للرضا عن الإنجازات. بالرغم مما اعتبر يوماً من الأيام "قصة نجاح" مقنعة في أفريقيا، فإنه لا بد من الاعتراف بأن أوغندا المعاصرة تواجه عدداً من التحديات وتخاطر باستحالة تقدمها السريع فهناك مخاطر سياسية وهيكلية حقيقية تهدد بتقويض هذا السجل. تتمثل السخرية من إمكانية إنتعاش أوغندا في أن استقرار الاقتصاد الكلي الذي تم تحقيقه يستند بالكامل تقريباً على تلقيها مساعدات تنمية مشروطة ولا يستند على تحسن جوهري في البنية الأساسية للاقتصاد. وهذا يعني أنه منذ أيام الاستعمار، لم يتغير شيء يذكر في الأهمية النسبية للقطاعات الزراعية والصناعية وغيرها من القطاعات الاقتصادية في أوغندا.

السادس: على الرغم من أداء سجلها، فإن أوغندا التي يبلغ عدد سكانها حوالي 30 مليون نسمة، لا تزال واحدة من أفقر دول العالم. ويعمل غالبية سكانها في زراعة الكفاف والقطاع غير الرسمي كما أن مسألة الحد من الفقر ما زالت إلى حد تمثل تحدياً كبيراً. بعد أن إنخفض عدد السكان من ما يقرب من 56 في المائة إلى 34 في المائة بين عامي 1992 و 2000، ارتفعت نسبة السكان الذين يعانون من الفقر إلى 38 في المائة بحلول عام 2003 قبل أن تنخفض إلى 31 في المائة في عام 2005. كما تبين أن نسبة كبيرة (20 في المائة) من الأوغنديين ما زالوا يعيشون في فقر مزمن على الرغم من الانخفاض الواضح في معدل الفقر وفي كثير من النواحي، فإن الفقر يزداد عمقاً كما يزداد عدم المساواة توسعاً.

السابع: إن تحقيق التنمية الإقتصادية والحد من الفقر الإقتصادي المثير للإعجاب حتى الوقت الحالي كان، إلى حد كبير، نتاج سلسلة من الأحداث المنفصلة فعلى سبيل المثال، أثمرت بعض الظروف المواتية والإصلاحات عطاءا كبيرا لمرة واحدة فقط من حيث النمو والحد من الفقر. كان أهم هذه الأحداث الفردية عوائد السلام بعد عام 1986، التحرر الإقتصادي وتحقيق استقرار الإقتصاد الكلي في أوائل التسعينات والزيادة الكبيرة في المساعدات الخارجية. في حين أن هذه الأحداث ما زالت شروطا أساسية، ليس من المتوقع أن تدفع عجلة النمو في المستقبل وبالتالي تحتاج أوغندا إلى التصنيع من أجل تحويل البلاد إلى إقتصاد متوسط الدخل مزدهر بحلول عام 2030 على النحو المتوخى في رؤية البلاد 2030. وبما أنه البلاد تتميز بالأسواق الواسعة من خلال التكامل الإقليمي، فمن الأهمية بمكان أن تعمل على تحسين الأداء افي إقتصادها الحقيقي وتحويل القطاع الخاص، كفعالية إقتصادية مهمة، إلى محرك للنمو.

الثامن. تعتبر المخاطر المتمثلة في التطورات السياسية الأخيرة في البلاد مصدرا لإثارة القلق لأنها تشكل أكبر مهدد لاستمرار النمو الإقتصادي في أوغندا بعد فترة طويلة من التحرر السياسي أدت إلى تعزيز البرلمان والسلطة القضائية والجهات الرقابية مثل مفتش عام الحكومة ووسائل الإعلام الحرة، إن أوغندا معرضة لخطر الانزلاق مرة أخرى إلى فترة الحكم الوراثي الجديد لأن عسكرة المجتمع لم تخدم القضية الديمقراطية، في حين أن المكاسب الديمقراطية من عملية اللامركزية تواجه خطر التآكل بالإضافة إلى توسع الرقعة الجغرافية في البلاد. في النهاية، يكمن إصلاح الدولة الأوغندية في تحقيق ديمقراطية كاملة العضوية في المجتمع السياسي كما يجب أن يلعب المجتمع المدني والأحزاب السياسية دورا قياديا في هذه العملية. إن أوغندا هي - ويجب أن تكون - أكبر من أي فرد واحد؛ هذا هو المنطلق للدولة الحديثة. بعد أن أنقذت القيادة الحالية أوغندا من القبضة الخائفة لأمين وأوبوتي، ينبغي أن تشعر بالقلق إزاء إرثها الخاص.

التاسع. التحدي الذي يواجه أوغندا الآن هو تعميق الإصلاحات الجارية بالفعل وحمايتها من التراجع. لاشك في أن أوغندا يمكن أن تغتفر نحو المستقبل كدولة ذات دخل متوسط مزدهر بحلول عام 2030 وذلك بفضل الإرادة السياسية والجهود المتضافرة من أجل الإصلاح. علاوة على ذلك، ينبغي أن تكون قادرة على رفع النمو إلى مستويات ترفع غالبية أفراد شعبها من برائن الفقر كما يجب أن تبني على النجاحات التي تم تسليط الضوء عليها في هذا التقرير في تصديها للتحديات لكي تطالب بمكانها الصحيح كلؤلوة لأفريقيا.

2. ملخص النتائج في المجالات المواضيعية

2.1 الديمقراطية والحوكمة السياسية

العاشر. شهدت أوغندا تاريخا سياسيا مضطربا. فمنذ حصولها على الاستقلال في عام 1962، دخلت البلاد في دائرة كاملة، من ديمقراطية برلمانية إلى سنوات طويلة من الديكتاتورية والحكم العسكري ثم العودة إلى الديمقراطية البرلمانية. وقد تم إبدال فترة قصيرة من الحماس بعد عشر سنوات من الإستقلال بفترة طويلة، وفي معظم الأحوال، متواصلة من اليأس. وإن كان هناك استقرار نسبي في التسعينات إلا أن إلغاء الدستور في عام 1966 شكل نقطة تحول في الأسلوب اللاديمقراطي للحكم وعدم الاستقرار السياسي في البلاد. ومنذ ذلك الحين، جاءت الانقلابات العسكرية والحروب الأهلية والأنظمة القمعية وتدفقات اللاجئين والركود الإقتصادي لتعرّف هوية الدولة كما خلفت حالة عدم الاستقرار السياسي السائدة ندوبا ما زالت واضحة في نسج البلاد الاجتماعي ونفسيته السياسية.

الحادي عشر. تم إحراز تقدم لا يمكن إنكاره منذ أن تولت حركة المقاومة الوطنية السلطة بقيادة يوري موسيفيني في يناير 1986، فقد حقق تغيير النظام، الذي تمت الإشادة به في جميع أنحاء العالم، السلام والأمن في معظم أنحاء أوغندا ما عدا بعض أقاليم الشمال، وذلك من خلال إعادة تشكيل دولة كانت فاشلة وهشة. فقد جدد النظام شباب الإقتصاد الذي ضم، وعمل إلى حد كبير على صيانة المبادئ الحقيقية لحرية الإنسان من خلال تعزيز حرية الصحافة ووضع حد لانتهاكات حقوق الإنسان التي كانت سائدة في العهود السابقة.

الثاني عشر. على الرغم من هذه الإنجازات الضخمة، فإن مهمة إنشاء مؤسسات ديمقراطية يستطيع من خلالها الأوغنديون، في جميع المناطق ومن كافة الخلفيات العرقية والتوجهات السياسية، الحصول على نصيبهم في النظام السياسي وحل خلافاتهم وفقا لقواعد الديمقراطية، لم يتم إنجازها بالكامل في البلاد. ما زالت أوغندا تواجه تحديات هائلة فيما يتعلق بإدارة التنوع داخل البلاد نتيجة لحرب إستمرت لعقدين من الزمان وتسببت في تقسيم البلاد من حيث الإنتماء القبلي والعرقى والإقليمي.

الثالث عشر. انتهجت أوغندا ميذا التدرج في إلزام نفسها بتعزيز واحترام معاهدات حقوق الإنسان الأفريقية المعترف بها دوليا. حتى الآن، صدقت أوغندا على العديد من المعاهدات الدولية والإقليمية الرئيسية في هذا المجال الموضوعي. ومع ذلك، لم توقع الدولة أو تصدق على بعض المعاهدات المهمة مثل البروتوكول الاختياري الثاني حول التعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي يهدف إلى إلغاء عقوبة الإعدام؛ والبروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو المهينة؛ واتفاقية الاتحاد الأفريقي للقضاء على المرتزقة في أفريقيا؛ والبروتوكول الملحق بالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بشأن حقوق المرأة في أفريقيا والمعروف ببروتوكول مابوتو. وقد تمثل التحدي الأكبر في توطين المعاهدات التي وُقعت والوفاء بالتزامات تقديم التقارير بشأن المعاهدات المختلفة فإن العديد من التقارير ما زالت متأخرة. لا يبدو أن هناك إطارا واضحا ومتاسكا للإلتزام للمعايير والقوانين ومتابعة تنفيذها.

الرابع عشر. شهدت أوغندا حالة من عدم الاستقرار السياسي جراء الانقلابات العسكرية التي وقعت في الأعوام 1971، 1979 و 1985 والحرب مع تنزانيا المجاورة (1978-9) والحرب الأهلية (1981-6) وقد أدى التاريخ الطويل من الصراعات التي استمرت لفترة ما قبل الاستعمار والحقبة الاستعمارية وفي معظم حقب ما بعد الاستقلال وحتى الآن، إلى الدمار الإجتماعي والإقتصادي وفقدان الأرواح وتخلف التنمية البشرية المستدامة كما أن الحرب في الشمال، والتي استمرت لمدة 21 عاما، أدت إلى اختلالات هيكلية بما في ذلك عدم المساواة والفقر. وتتركز هذه الاختلالات أكثر في المناطق المعرضة للصراعات والتي مازالت من أكثر المناطق تخلقا في البلاد، وخاصة أوغندا الشمالية ومنطقة كاراموجا.

الخامس عشر. حققت الحكومة تقدما جديرا بالثناء في إقامة عدد كبير من المؤسسات ووضع العديد من السياسات من أجل بناء أسس ثابتة يمكن أن يرتكز عليها الحكم الديمقراطي وتشمل اعتماد دستور عام 1995 الذي يوفر شرعة الحقوق، وإنشاء مؤسسات تحمي الديمقراطية وتعزز حقوق الإنسان؛ و تحرير وسائل الإعلام. وإدارة الصراعات داخل الدول وبين الدول؛ وتطبيق لامركزية السلطة من أجل تقديم خدمات فعالة. ومكافحة الفساد؛ والعودة إلى استخدام نظام سياسي متعدد الأحزاب في عام 2005 مهد الطريق إلى أول انتخابات تعددية في عام 2006.

السادس عشر. على الرغم من التقدم الذي أحرزته حركة المقاومة الوطنية في إحلال السلام والاستقرار، مازالت البلاد تواجه تحديات تتعلق بالدستورية وتعزيز الحكم الديمقراطي. في حين أن مبادئ الدستورية مبينة بوضوح في دستور عام 1995 حيث توفر أساسا دستوريا راسخا لمبادئ الفصل بين السلطات، إلا أن التحدي يتمثل في كيفية المحافظة على التقدم ومنع عملية التراجع التي يمكن أن تقوض سيادة الدستور وقواعد القانون.

السابع عشر. تم إنشاء عدد من المؤسسات في أوغندا لتعزيز الديمقراطية وضمان رسوخ أسس الحكم الديمقراطي. وتشمل هذه المؤسسات مفتش عام الحكومة واللجنة الوطنية الاوغندية لحقوق الإنسان والمراجع العام واللجنة الانتخابية المستقلة. ومن الواضح أن العديد من هذه المؤسسات يقاتل من أجل التكيف مع نظام التعددية الحزبية الجديد الذي أدخل منذ استفتاء 2005 ونفذ منذ انتخابات عام 2006. التحدي الرئيسي الذي يواجه هذه المؤسسات هو وجود موارد كافية تمكنها من العمل بفعالية.

الثامن عشر. تعتبر الثقافة السياسية لهذه الحركة اللاحزبية متخلفة حتى في ظل نظام التعددية الحزبية، مما يؤدي إلى إضعاف برلمان يضم أحزاب متعددة. في حين أن الانتقال من نظام لا حزبي إلى نظام متعدد الأحزاب يشكل تحديا عملاقا في وجه المؤسسات الديمقراطية بما في ذلك المواطنين أنفسهم، والمؤسسة الوحيدة التي تتأثر مباشرة بهذا التغيير السياسي هي السلطة التشريعية. من الواضح، أن تكوين البرلمان يوضح طبيعته التمثيلية الموسعة، على الرغم من أن لجدل مازال يحيط التمثيل المباشر للجيش في مجلس النواب. إلى جانب التمثيل الواسع للفئات الاجتماعية المختلفة في البرلمان، هناك تعاون قوي بين البرلمان ومنظمات المجتمع المدني مما يعد تطورا إيجابيا لديه القدرة على تعزيز إستراتيجيته ودوره الإشرافي.

التاسع عشر. ينص الدستور بوضوح تام على استقلال القضاء. في الواقع، الاستقلال الإداري موجود والاستقلال القضائي النسبي هو القاعدة. خلال الجلسة التفاعلية مع أعضاء السلطة القضائية، أبلغت إدارة علاقات العملاء أن المحكمة العليا والمحكمة الدستورية لا تملك مباني خاصة بها بسبب القيود المفروضة على الموارد حيث تستأجر المحكمة العليا مبنى يتبع لمملكة بوغندا وتدفع إيجاره الشهري. وعلى نفس المنوال، تستأجر المحكمة الدستورية المباني من كيان تجاري. كما تواجه كل من المحكمتين مشاكل نقص القدرات، بما في ذلك النقص في عدد القضاة المؤهلين بشكل كاف أو المقتردين.

العشرون. أنشأت أوغندا أيضا برنامجا موسعا بشأن اللامركزية يوفر مساحة للمواطنين للمشاركة بفعالية في عمليات صنع القرار. وقد تمثل التحدي الرئيسي الإحتفاظ بالحكومات المحلية التي تعتمد اعتمادا كبيرا على ميزانية الحكومة المركزية، وبالتالي منع التدهور في إعادة المركزية.

الحادي والعشرون. بالإضافة إلى ذلك، اتخذت الحكومة تدابير لضمان إنشاء خدمة عامة تخضع للمساءلة وتتسم بالكفاءة والفعالية من خلال وضع إطار عمل لإجراء مجموعة واسعة من الإصلاحات التشريعية والإدارية الاستراتيجية. ومع ذلك، يظل التحدي يتمثل في خلق "خدمة عامة ذات مهنية وكفاءة" على صعيدي الحكومة المركزية والحكومات المحلية، نظرا لمحدودية الموارد. بالرغم من أن محاربة الفساد هي الأولوية، فإنها ما زالت تمثل مشكلة متفشية في الخدمة العامة.

الثاني والعشرون. تم إتخاذ تدابير عملية لتصحيح الاختلالات التاريخية التي تستبعد مختلف الفئات الاجتماعية من العمليات السياسية والاقتصادية الجارية. ويشمل ذلك تدارك تهميش الفئات الضعيفة بما في ذلك الأقليات العرقية والمعايق والمشردين داخليا وكبار السن والأطفال المعرضين للخطر. وتشمل التحديات الرئيسية التي تواجه البلاد في هذا الصدد تعبئة الموارد اللازمة والكافية لتنفيذ السياسات ومعالجة الإقصاء الاجتماعي والتهميش. بالإضافة إلى ذلك، هناك حاجة إلى الإرادة السياسية للقيادة والشعب في تغيير المواقف والأعراف والممارسات التي تعزز التمييز المؤسس والتهميش.

الثالث والعشرون. أحسنت أوغندا نسبيًا في إشراكها للمرأة في العملية السياسية. على سبيل المثال، بلغت نسبة تمثيل المرأة في البرلمان في عام 1993 نسبة 18 في المائة، ومنذ ذلك الحين ارتفع هذا الرقم إلى 25 في المائة كما تحتل النساء المناصب الرئيسية مثل مناصب الوزراء (5 من 24) ونواب الوزراء (11 من 44) ورئيس اللجنة الوطنية الأوغندية لحقوق الإنسان، ودائرة الإيرادات الداخلية، والجماعة الحكومية الدولية، ونائب رئيس البرلمان ونواب رؤساء القضاء والخدمة المدنية واللجنة الانتخابية. بالرغم من ذلك، هناك عقبات ما زالت قائمة إذ تشكل النساء أقل من 30 في المائة من الوزراء والأمناء الدائمين والوكلاء ورؤساء الأقسام ومديري البرامج الإنمائية. وبموجب المادة 32 (2) من دستور عام 1995، يلتزم البرلمان بسن قوانين لإنشاء لجنة تكافؤ الفرص كوسيلة رئيسية لتنفيذ إجراءات إيجابية نحو تمكين المرأة. ومع ذلك، وبعد مضي 18 عاما، لم يتم تكوين تلك اللجنة. مشروع قانون العلاقات الأسرية، الذي حاول معالجة بعض هذه التحديات، توقفت في البرلمان.

الرابع والعشرون. وضعت الحكومة إطارا قانونيا ومؤسسيا موسعا وهيكل قانونية من أجل تعزيز الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والمدنية والثقافية. وعلاوة على ذلك، تم وضع آليات لضمان الوصول إلى العدالة، بما في ذلك إنشاء محاكم رسمية وشبه رسمية وأخرى تتبع للمجالس المحلية. إن التحدي الرئيسي يتمثل في إضفاء الطابع المؤسسي على ثقافة حقوق الإنسان في كل من القطاعين الحكومي وغير الحكومي. وما زالت حقوق المرأة تنتهك في كل من القطاعين العام والخاص. وما زال الأطفال يعانون من مختلف أشكال انتهاك حقوقهم.

الخامس والعشرون. على وجع العموم، عالم الحكم في أوغندا يتحرك تدريجيا بعيدا عن تقاليد السلطوية والعسكرية التي ميزت أسلوبه بين الستينات ومنتصف الثمانينات. ونتيجة لذلك، فإن الرغبة في الديمقراطية غامرة حتى أن عددا من السياسات والإجراءات والمبادئ التوجيهية والمؤسسات قد وضعت في مكانها فيما يتعلق بعمليات التنمية والحكم. أحد التحديات الرئيسية هي كيفية التوفيق بين السياسات التقدمية وضمان سهولة التنسيق بين المؤسسات المختلفة. هذا هو لب المشكلة. أوغندا لديها الكثير من السياسات التقدمية والأطر المؤسسية، ومع ذلك تفتقر بشدة إلى الموارد والآليات الفعالة لتنفيذ ذلك.

السادس والعشرون. يوصي الفريق، من بين أمور أخرى، بأن تعزز أوغندا ثقافة احترام الدستور والتمسك بمبادئه واحترام قواعد القانون، وبالتالي ضمان تحقيق توازن فعال بين السلطات التنفيذية والقضائية والتشريعية. كذلك ينبغي على السلطات أن تقلل من اعتماد السلك القضائي على المنح، لما لذلك من آثار سلبية على استقلالية القضاء.

2.2 الحوكمة الاقتصادية والإدارة

السابع والعشرون. إلى جانب التحول السياسي، دخلت أوغندا أيضا في دائرة مكتملة من النشاط الاقتصادي. بعد الاستقلال، كانت البلاد أكثر حظا من معظم جيرانها في أن لديها إمكانيات اقتصادية واعدة ويبدو عليها الإستعداد لتحقيق نمو اقتصادي وتنمية سريعين. ولكن تم في الحال هدم التوقعات الاقتصادية العالية لفترة ما بعد الاستقلال من قبل حكومات القادة الأوائل. فقد أفرخ عدم الاستقرار السياسي المزمن والإدارة الاقتصادية غير المنتظمة رقما قياسيا من التدهور الاقتصادي المستمر الذي وضع أوغندا وسط أكثر الدول فقرا وأقلها نمواً في العالم.

الثامن والعشرون. ورثت الحكومة التي تولت السلطة في عام 1986 اقتصادا متداعيا - بلغ معدل التضخم فيه 240 في المائة وبلغ معدل الفقر 56 في المائة؛ كما لم تبرح الرقابة على الأسعار في قطاع السلع الأساسية والرقابة على الصرف الأجنبي مكانهما. وكانت البنية التحتية للطرق فقيرة؛ وكان 10 في المائة فقط من السكان يحصلون على مياه نظيفة.

التاسع والعشرون. منذ توليها السلطة، اتخذت الحكومة خطوات مهمة نحو الإصلاح الاقتصادي. ويجري حاليا إعادة تأهيل البنية التحتية للبلاد - وخاصة في نظم النقل والإتصالات التي دُمرت بسبب الحرب والإهمال. وإدراكا منها لضرورة زيادة الدعم الخارجي، دخلت أوغندا في مفاوضات مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في هذا الخصوص وذلك في عام 1987 وبدأت بعد ذلك في تنفيذ سياسات إقتصادية ترمي إلى إستعادة استقرار الأسعار وتحقيق التوازن المستدام للمدفوعات وتحسين الاستفادة من القدرات وإعادة تأهيل البنية التحتية واستعادة حوافز المنتجين من خلال وضع سياسات أسعار مناسبة وتحسين تعبئة الموارد وتخصيصها في القطاع العام.

الثلاثون. نجحت سياسات الحكومة الاقتصادية إلى حد كبير في معالجة اختلال التوازن في الاقتصاد الكلي الذي عانى منه إقتصاد البلاد بين أوائل السبعينات وأوائل الثمانينات. وكان أداء الاقتصاد الكلي على مدى السنوات العشرين الماضية استثنائيا فقد سجلت البلاد نموا في الناتج الإجمالي المحلي يبلغ معدله 6.3 في المائة وذلك بين عامي 1990 و 2007، مما اسهم في الحد من فقر الدخل من 56 في المائة في عام 1992 إلى 31 في المائة في عام 2005 كما عملت سياسات الاقتصاد الكلي السليمة أيضا على احتواء الديون وأسفرت عن استقرار الأسعار، والتي هي عوامل أساسية في سجل أوغندا حول النمو والحد من الفقر. أما التضخم الذي بلغ معدله 240 في المائة في عام 1987 و 42 في المائة في يونيو 1992 فقد سجل 5.1 في المائة فقط في عام 2003، ولكنه صعد إلى 7.7 في المائة في عام 2007 عندما ارتفعت أسعار المواد الغذائية، ويعتبر أعلى بكثير من المتوسط السنوي الذي هدفت إليه الحكومة (5 في المائة). وقد ظلت الجهات المانحة تمويل جزءا كبيرا من الإنفاق العام بصفة دائمة.

الحادي والثلاثون. في الآونة الأخيرة، تناقص النمو في دخل الفرد كما أصيبت الجهود المبذولة في الحد من الفقر بالركود. وبصرف النظر عن تباطؤ النمو الاقتصادي، تأثرت اتجاهات الفقر سلبيا من جراء انخفاض معدلات التبادل التجاري (في أواخر التسعينات) ووسعت من التفاوت في الدخل. ويفسر انخفاض دخل الفرد من خلال الإسهام الضئيل من جانب الآثار الإيجابية المترتبة على محاولات اللحاق بي الركب لم بعد الصراعات، والنمو المنخفض نسبيا في الإنتاجية والنمو السكاني المرتفع جدا إذ يعتبرالنمو السكاني السنوي في أوغندا - الآن أكثر من 3 في المائة - واحدا من أعلى معدلات النمو السكاني في العالم. تتمتع أوغندا أيضا ببعض الميزات الخاصة بالبلد التي أثرت، ويتوقع أن تؤثر على التنمية الاقتصادية، فهي غير ساحلية، وهو ما يعني أن الجغرافيا تفرض "تعريفة" على كل من الصادرات والواردات من خلال تكاليف نقل مرتفعة، مما يؤثر على القدرة التنافسية الدولية في أوغندا.

الثاني والثلاثون. هناك مراعاة عامة لمعظم المعايير والقوانين لأن معظم الممارسات محددة تم تعميمها من خلال قانون المؤسسات المالية، وقانون الميزانية، وقانون المالية العامة والمساءلة. بالإضافة إلى ذلك، فإن معظم الالتزامات الواردة في وثيقة إطار الشراكة الجديدة لعام 2001 تم تعميمها بنجاح من خلال خطة عمل للقضاء على الفقر.

الثالث والثلاثون. على الرغم من أن هذا البلد يمثل بالكامل لمبادئ لجنة بازل، فقد تبين، حسب تصنيفات بنك يوغندا، أن سبعة بنوك من 14 بنكا صنفت بأنها "معرضة"، في حين صنفت البنوك السبعة الأخرى بأنها "وسط". بالإضافة إلى ذلك، أشار البنك إلى أنه كان من المتوقع إنشاء مكتب للمعلومات الائتمانية بحلول منتصف عام 2008. وعلاوة على ذلك، فإن غالبية مؤسسات التمويل الأصغر ما زالت تعمل في نطاق القطاع غير الرسمي ويجري حاليا تنظيم أربعة منها فقط.

الرابع والثلاثون. لم يكن هناك أي تأكيد رسمي لوضع المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام. ومع ذلك، وضعت البلاد استراتيجية للديون بتاريخ ديسمبر من عام 2007.. لم يرق البرلمان بإجازة مشروع قانون مكافحة الفساد وغسل الأموال ولا تتوفر أية أدلة حول فعالية أية تدابير متخذة للتعامل مع قضية غسل الأموال.

الخامس والثلاثون. بسبب قلقها إزاء القضاء على الفقر، تبنت الحكومة خطة عمل للقضاء على الفقر كإطار تخطيطي لهذا الغرض وقبل كل شيء أداة لتسريع النمو والحد من الفقر وتعزيز التنمية المستدامة. تم وضع أول خطة في عام 1997، على جانب الخطة الحالية، وهي الثالثة خلال الفترة من 5/2004 إلى 8/2007، في أعقاب الانتخابات متعددة الأحزاب التي أجريت في فبراير 2006، تعهدت حكومة حركة المقاومة الوطنية بتنفيذ برنامج يسمى "الازدهار للجميع" وقد وضع هذا البرنامج لإعادة ترتيب أولويات خطة العمل بهدف تحويل أوغندا إلى بلد متوسطة الاقتصاد بما يتماشى مع أهداف الخطة.

السادس والثلاثون. ولدعم خطة القضاء على الفقر صمم صندوق النقد الدولي، بالتعاون مع منظمات أخرى متعددة الأطراف، برنامجا مدته ثلاث سنوات للحد من الفقر وتسهيل النمو وقد انتهى العمل في البرنامج في ديسمبر 2005 بعد أن حقق أهدافه بنجاح. منذ يناير عام 2006، شرع صندوق النقد الدولي والحكومة في إنشاء جهاز جديد متعدد السنوات لدعم السياسات ليوصل أعماله إلى جانب عمليات تنفيذ السياسات لتحقيق مزيد من التحسينات في النمو الاقتصادي والحد من الفقر.

السابع والثلاثون. على خلفية استقرار الاقتصاد الكلي والبيئة الاستثمارية المواتية إلى حد ما، شهدت البلاد زيادة كبيرة في تدفقات الاستثمار سواء كانت الخارجية والداخلية. كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، ارتفع الاستثمار الخاص من 12.2 في المائة في 1/2000 إلى 19.2 في المائة في 7/2006. وبلغ متوسط الاستثمارات العامة نسبة 5.1 في المائة خلال الفترة نفسها.

الثامن والثلاثون. هناك سمتان من السمات المميزة للإدارة المالية لأوغندا وهما العجز في الميزانية واعتمادها على الجهات المانحة. أدت زيادة الإنفاق الحكومي، الذي لا يقابله زيادة في الإيرادات المحلية، إلى عجز مالي ضخم (باستثناء المنح) بلغت ذروته 12.4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في 2/2001، ولكنه إنخفض إلى 7.3 في المائة في 7/2006. لقد تم تمويل العجز في الأساس عن طريق صافي تدفقات الأموال الخارجية في شكل منح وقروض ميسرة للغاية. على الرغم من أن الزيادة في العجز المالي الممولة من الجهات المانحة قد مكنت الحكومة من زيادة نفقاتها بسرعة أكبر مما تسمح به سرعة النمو في الإيرادات المحلية وحدها، ولكن نتج عن ذلك تحديات كبيرة في إدارة السياسة النقدية. إن جهود التعقيم من قبل بنك أوغندا بسبب العجز المتكرر في الميزانية قد أدت إلى رفع أسعار الفائدة وزيادة تكلفة اقتراض القطاع الخاص.

التاسع والثلاثون. على الرغم من أن الحكومة بدأت في تنفيذ استراتيجية لتقليص العجز المالي، يظل التحدي في الحد من الاعتماد على المانحين الأمر الذي زاد من ضعف الميزانية الوطنية وأدى إلى الإنخفاض المفاجئ في المعونة المقدمة من المانحين مما سيتطلب توسيع القاعدة الضريبية، وتضمين القطاع غير الرسمي في شبكة الضرائب والتنفيذ الفعال للسياسة الصناعية الوطنية الجديدة لتحقيق التنمية الصناعية.

الأربعون. هناك قيود على استراتيجية النمو الاقتصادي الذي يقوده القطاع الخاص، مثل الائتمان المحدود والذي لا يمكن تحمله. تم ترتيب العوامل السلبية الرئيسية في ممارسة الأعمال التجارية في أوغندا من حيث الأهمية وفقا لما أفاد به تقرير التنافسية العالمية (6/2005) للمنتدى الاقتصادي العالمي على النحو الآتي: الحصول على التمويل، والفساد، والبنية التحتية المتخلفة، ومعدلات الضرائب العالية وأخلاقيات المهنة المتدنية. أيضا، أوضحت الدراسة التشخيصية للتكامل التجاري والمفكرة الاقتصادية القطرية لعام 2006 التابعة للبنك الدولي أن النقص في الطاقة الكهربائية يمثل العائق الأكبر أمام التنمية الصناعية تليه البنية التحتية والتمويل. وقد سببت الآثار المترتبة على أزمة الكهرباء وحدها انخفاضا كبيرا في نمو القطاع الصناعي من 10.8 في المائة في 5/2004 إلى نسبة مخيبة للآمال بلغت 4.5 في المائة في 6/2005، في حين أن قطاع الصناعات التحويلية كان الأكثر تضررا، مع انخفاض النمو من 13.5 إلى - 3.5 في المائة خلال نفس الفترة.

الحادي والأربعون. في السنوات الخمس الماضية، ازدادت مشاركة أصحاب الشأن الرئيسيين في عملية إعداد الميزانية، وهم وزارات الحكومتين المركزية والمحلية والبرلمان والجهات المانحة والقطاع الخاص والجهات الفاعلة في المجتمع المدني مما ساعد الحكومة في تسليط الضوء على القضايا التي تهم المواطنين وعزز أيضا شفافية هذه العملية. ومع ذلك، يظل التحدي يتمثل في تحسين تتبع تنفيذ الميزانية والقدرة على التنبؤ من خلال التدفق المنتظم للأموال، بما في ذلك المنح الخارجية.

الثاني والأربعون. يبدو أن تقدما كبيرا قد أحرز بشأن تعزيز وتحديث الإطار القانوني والبيئة التنظيمية لإدارة المالية العامة. تباشر السلطات والبرامج المكلفة بضمان الإدارة المالية العامة الجيدة عملها كما ينبغي. ومع ذلك، يبدو أن مستويات الأداء تتأثر بقضايا القدرات، وخاصة على المستوى المحلي.

الثالث والأربعون. تنتشر ممارسات الفساد والتزوير في مجموعة واسعة من القطاعات والمجالات في أوغندا وما زالت تكلفة الفساد في الاقتصاد مدعاة للقلق الشديد وسط جميع أصحاب الشأن. حققت الحكومة تقدما ملحوظا في وضع الأطر المؤسسية والقانونية القائمة لمكافحة الفساد وغسل الأموال ورفع مستوى الوعي العام. ومع ذلك، هناك قيود كبيرة على قدرة هيئات مكافحة الفساد على تنفيذ مهامها سواء في التعليم العام أو في التحقيق أو في الكشف عن وملاحقة الجناة. إن التحدي الأكثر صعوبة الذي تواجهه الحكومة هو إنعدام المصلحة العامة والدعم في هذا الصدد.

الرابع والأربعون. تعتبر أوغندا في الطليعة من حيث تعزيز التكامل الإقليمي، وتحديدًا من خلال بناء مجتمع مثل مجتمع شرق أفريقيا، والسوق المشتركة لشرق وجنوب أفريقيا (الكوميسا) والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية (إيغاد). ويعتبر إنشاء الاتحاد الجمركي في شرق أفريقيا معلما بارزا وخطوة مهمة نحو الاندماج الكامل لإقتصادات شرق أفريقيا. إن نجاح التكامل يكمن في السوق الضخم الذي يضم 90 مليون شخص مع نتائج إجمالي محلي يبلغ 30 مليار دولار أمريكي.

الخامس والأربعون. مما لا شك فيه، أن أوغندا حققت عددا كبيرا من الإنجازات على مدى العقدين الماضيين في مجال استقرار الاقتصاد الكلي والنمو، ولكن تبقى هناك بعض التحديات البارزة. يوصي الفريق بأن تواصل أوغندا جهودها في المجالات التالية: زيادة تعبئة الإيرادات المحلية وخفض العجز المالي. تحسين البنية التحتية (الطرق والسكك الحديدية والكهرباء) لخلق بيئة مواتية للاستثمارات، زيادة قدرات إدارة المالية العامة وخاصة في الحكومات المحلية؛ تعزيز مهام الإشراف على البرلمان بشأن استخدام الأموال العامة، مكافحة الفساد من خلال تعزيز الإطار القانوني والمؤسسي القائم وتسريع التكامل الإقليمي.

2,3 حوكمة الشركات

السادس والأربعون. إن الوعي بحوكمة الشركات ما زال في مهده في أوغندا، وهذا أمر مفهوم حيث أنه مازال يعتبر مفهوما جديدا إلى حد ما، حيث أن معظم المعايير والقوانين الدولية المتعلقة بهذا الموضوع تم اعتمادها في أواخر التسعينات وأول الألفينات.

السابع والأربعون. فيما يتعلق بالمعايير والقوانين، صدقت أوغندا الميثاق الأفريقي لعام 1987 بشأن حقوق الإنسان والشعوب المنصوص على مبادئه في الدستور الوطني. وقد تم بالفعل اعتماد معظم رموز منظمة العمل الدولية في وقت مبكر من عام 1963 بالإضافة إلى المعاهدات والاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، والإشراف على القطاع المالي والعمل والبيئة ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) ومبادئ الكومنولث لحوكمة الشركات وكذلك تقرير الملك الثاني، فقد أطلقت أوغندا على الإطار القانوني والتنظيمي إلى حد كبير. وقد تبنت البلاد أيضا معايير المحاسبة الدولية (IAS) ومعايير التقارير المالية الدولية اللاحقة (IFRS)، فضلا عن المعايير الدولية للتدقيق (ISA). أما في القطاع المالي، فإن مجموعات الرئيسية المعايير الرئيسية القابلة للتطبيق هي المبادئ الأساسية للجنة بازل 25 للرقابة المصرفية الفعالة، والمبادئ الأساسية لتنظيم الأوراق المالية، والمبادئ الأساسية للإشراف على الأمن والتأمين ولوائحهما. وأخيرا، فقد تم اعتماد القواعد المتعلقة بالسلامة الصناعية والبيئية والصحية لمنظمة الصحة العالمية (WHO) في عام 1994.

الثامن والأربعون. كان لإعتماد هذه المعايير والرموز تأثير إيجابي على المؤسسات الأوغندية ويعزى نمو البلاد المطرد خلال السنوات الماضية أيضا إلى القطاع الخاص الناشئ. ووفقا للسجل التجاري لعام 7/2006 الصادر من مكتب أوغندا للإحصاء فإن العدد الإجمالي للشركات المسجلة التي توظف أكثر من خمسة أشخاص بلغ 25,467 شركة يقع معظمها في منطقة كمبالا.

التاسع والأربعون. ظلت مؤسسات القطاع الخاص في أوغندا نشطة جدا في تعزيز الممارسات التجارية وسط أعضائها. وقد ظلت بعض المؤسسات مثل مؤسسة القطاع الخاص أوغندا (PSFU)، والغرفة الوطنية للتجارة والصناعة لأوغندا (UNCCI) ورابطة مصنعي أوغندا (UMA) تقدم المساعدات لأعضائها في مجال الحوكمة. وتم تحسين الحوار بين القطاعين العام والخاص مع إنشاء المائدة المستديرة الرئاسية للمستثمرين التي تعمل بنشاط على تعزيز الإصلاحات الرامية إلى تعزيز مناخ الاستثمار في البلاد.

الخمسون. أنشأت الحكومة مجموعة كبيرة من الهيئات الإشرافية والتنظيمية لمراقبة تطبيق القوانين والأنظمة المعتمدة. ومع ذلك، وبصرف النظر عن بنك أوغندا وهيئة السوق المالية (CMA)، فإن النقص الحاد في الموارد البشرية والتقنية والمالية في هذه المؤسسات والقدرة على التنفيذ الضعيفة قد أعاقت فعالية هذه الهيئات.

الحادي والخمسون. يعتبر تطوير أسواق رأس المال الأوغندية مشجعا حيث خلق الطرح الأخير للأوراق المالية في أوغندا وسيلة لزيادة المشاركة الشعبية في عملية الخصخصة. تتعاون هيئة السوق المالية في أوغندا بنشاط مع نظيرتها الكينية والتنزانية لقيام السوق المالي لجماعة شرق أفريقيا الذي سيطبق مبادئ المنظمة الدولية للجان الأوراق المالية (IOSCO). كما تم إحراز تقدم ملحوظ في تنظيم القطاع المصرفي الذي تم تعزيزه مؤخرا مع سن قانون المؤسسات المالية وقانون مؤسسات التمويل الأصغر العاملة بنظام الإيداع. إن معظم مؤسسات التمويل الأصغر ما زالت غير خاضعة للرقابة. يحتاج تنظيم قطاع التأمين إلى تعزيز من خلال إدراج أحكام معايير الإبلاغ المالي الدولية، في حين أن مهنة المحاسبة مازالت تنتظر سن قانون المحاسبين لتعزيز تطبيق معايير المحاسبة والمراجعة من قبل معهد المحاسبين القانونيين في أوغندا (ICPAU).

علاوة على ذلك، فإن القوانين التجارية الحالية لا تتضمن المتطلبات الواردة في معظم المعايير والرموز بشكل تام وقد تم تحديد ذلك على أنه نقطة الضعف الرئيسية بالنظر إلى أن الإستمرار في عدم الامتثال للمعايير الدولية يمكن أن تكون له آثار سلبية على الإستثمار والتجارة الدولية. وبالمثل، يضاعف التدخل السياسي في إقامة العدل من تفشي الفساد ويؤدي إلى تفويض تدريجي لمناخ الإستثمار الأوغندي.

الثاني والخمسون. في سبيل خلق بيئة مواتية للأعمال وتشجيع الإستثمار الذي يقوده القطاع الخاص، تقوم لجنة أوغندا لإصلاح القوانين (ULRC) بمراجعة أكثر من 64 من القوانين التجارية. ومع ذلك، فقد تباطأت العملية على مدى السنوات الأربع الماضية، سواء على مستوى مجلس الوزراء أو في البرلمان. بعد إجراء مشاورات مع القطاع الخاص، أعطت المائدة المستديرة الأولوية لتمرير هذه القوانين في البرلمان. ويجري رصد التقدم المحرز في هذا الصدد من قبل الأمانة العامة لإستراتيجية القدرة التنافسية ومناخ الإستثمار (CICS).

الثالث والخمسون. هناك عوائق أخرى أمام الأنشطة التجارية في البلاد تتمثل في صعوبات الحصول على التمويل وارتفاع تكلفة الإلتزام وعدم كفاية البنية التحتية (الطاقة والنقل والمياه والصرف الصحي والاتصالات السلكية واللاسلكية) والمعدلات الضريبية العالية المطبقة على قاعدة ضيقة جدا والبيروقراطية الحكومية غير الفعالة.

الرابع والخمسون. على الرغم من التطورات الإيجابية التي حدثت مؤخرا في ساحة حوكمة الشركات، مازالت أوغندا تواجه عددا من التحديات. إن الإقتصاد الأوغندي تدفعه، إلى حد كبير، مشاريع القطاع الخاص متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، ومعظمها مملوكة للأسر ولا تطبق مبادئ حوكمة الشركات وأن القطاع غير الرسمي الحيوي غير مضمن في الإحصاءات الوطنية ولا يُستأثر به في صنع السياسات الحكومية. كما أن برنامج "الإزدهار للكل" الذي تموله الحكومة (PFA) يُستخدم بصورة رئيسية للاستهلاك المحلي لا لتطوير الأنشطة الإنتاجية على المستوى المحلي، وخاصة في القطاع الزراعي. عموما، تحتاج الحكومة لتشجيع الإستثمار المحلي وتوفير حوافز كافية لتشجيع المدخرات المحلية.

الخامس والخمسون. لم تثبت عملية تطبيق القواعد القانونية في قطاعي العمل والبيئة فعالية كافية، فإن انتهاك القانون من قبل الشركات الأوغندية نادرا ما يعاقب عليه، وكثيرا ما تم الترويج للإستثمار الأجنبي على حساب حقوق العمال وحماية البيئة.

السادس والخمسون. تتميز أوغندا بمعدل نمو سكاني مرتفع جدا، ومع ذلك لا تم حتى الآن معالجة قضية توظيف الشباب على نحو كاف كما أن الإطار التعليمي الحالي لا يلبي توقعات أرباب العمل، وأن المؤسسات الأوغندية في حاجة ماسة للمعمال ذوي المهارات الفنية والمدرّبين صناعيا بدلا من خريجي الجامعات.

السابع والخمسون. على الرغم من أن الإطار القانوني ينص على نحو كاف على حماية أصحاب المصالح المختلفة للشركات، يجب تحسين محو الأمية المالية لدى العموم نظرا للقصور الواضح في الوعي العام بشأن التزامات الشركات فيما يتعلق بمبادئ حوكمة الشركات لأن القليل جدا من الأوغنديين يعرفون حقوقهم.

الثامن والخمسون. يوصي الفريق بأن تتخذ الحكومة الإجراءات اللازمة للإسراع في سن القوانين التجارية المنقحة، ومن ثم إدراج المعايير والقوانين الدولية التي اعتمدها البلاد في الإطار القانوني والتنظيمي. تحتاج الحكومة أيضا إلى تأهيل الهيئات الإشرافية والتنظيمية التي أقامتها لكي تفي بالتزاماتها، لا سيما في مجالات العمل والبيئة وحماية المستهلك كما يجب أن يتم إجراء تقييم رسمي لبرنامج "الإزدهار للكل" وإصلاحه ليكون مدفوعا بالطلب من أجل تقديم دعم أفضل للتنمية المحلية في جميع أنحاء البلاد.

2.4 التنمية الاقتصادية والاجتماعية

التاسع والخمسون. عندما جاءت الحكومة إلى السلطة في عام 1986، واجهتها مهمة ضخمة بشأن إحياء الإقتصاد المنهار من أجل رفع مستوى معيشة السكان الأوغنديين ولكن إهمال القطاع الاجتماعي، وخاصة الصحة والتعليم، خلال سنوات الاضطراب السياسي والاقتصادي أسهم في انخفاض حاد في مستوى المعيشة لغالبية السكان. علاوة على ذلك، فإن القدرة المؤسسية قد ضعفت بسبب عرقلة وإدارة الأزمات المستمرة.

الستون. منذ عام 1986، أحرزت أوغندا تقدما كبيرا في مجال تحقيق النمو المرتفع والتقدم الاقتصادي والاجتماعي كما حققت تقدما ملحوظا خاصة في مجال تعزيز قدرات وكالات الإدارة الاقتصادية المركزية التي تتحمل المسؤولية الأساسية بشأن التخطيط التنموي (على وجه التحديد وزارة المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية). وقد لعبت هذه الوكالات دورا هاما للغاية في عملية الإصلاح، مما أدى إلى شعور قوي بالملكية المحلية في عملية التنمية.

الحادي والستون. تمثل خطة العمل للقضاء على الفقر الإطار التوجيهي للسياسة العامة الرئيسية في البلاد بشأن تطوير عدد من البرامج التي تهدف إلى تعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية. وتشمل هذه البرامج: التعليم الابتدائي والثانوي وتطوير عملية الوصول إلى خدمات الرعاية الصحية الأولية، وخطة تحديث الزراعة (PMA) كما تعطي أولوية خاصة لاحتياجات وحقوق النساء والأطفال، فضلا عن الفئات الضعيفة والمحرومة والأفراد. أما في شمال أوغندا، فقد نفذت الحكومة عددا من البرامج لدرء الكوارث مثل برنامجي إعادة إعمار شمال أوغندا (1) و(2) و صندوق شمال أوغندا للعمل الاجتماعي وبرنامج السلام والإنعاش والتنمية.

الثاني والستون. أنشأت الحكومة بنية تحتية مؤسسية واضحة المعالم ممثلة في نظام فعال لتقديم الخدمات من خلال نظام لا مركزي، ويشمل هذا النظام هياكل مفصلية واضحة على المستويين المركزي والمحلي كما تشمل الإدارات التي تمت تغطيتها على مستوى الحكم المحلي: التعليم والصحة والمياه والزراعة وكذلك مجالس الأراضي.

الثالث والستون. بذلت الحكومة أيضا محاولة لكي توقع أو تصدق على المعايير والقوانين الدولية من أجل تحقيق تقدم قياسي في التنمية الاجتماعية والاقتصادية من خلال تطبيق المعايير والممارسات الدولية المقبولة. وقد أثبتت أوغندا ذلك في بعض المناحي من خلال وضع السياسات والمؤسسات والبرامج والآليات الأخرى لضمان تنفيذ المعايير والقواعد المعتمدة أو المصدقة. ومع ذلك، لم يكن هناك أي نهج منظم وشامل للتصديق على وتنفيذ المعايير والرموز المعلقة. لم يتم تسجيل العديد من المعايير والقوانين بشكل منهجي لتوزيعها على أصحاب الشأن الحكوميين وغير الحكوميين.

الرابع والستون. هناك أيضا نقص عام في الوعي وسط المواطنين بالمعايير والقوانين الموقعة والمصدقة أو الموطنة. وبناء على ذلك يمكن أن تقوم الحكومة بعمل المزيد، لا سيما زيادة الوعي والمشاركة الفعالة لجميع أصحاب الشأن من خلال، من بين أمور أخرى، التوثيق الكافي والملائم في هذا الصدد.

الخامس والستون. على الرغم من التحديات آنفة الذكر، حققت أوغندا تقدما هائلا في تحقيق بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية الرئيسية الواردة في خطة القضاء على الفقر وفي الأهداف الإنمائية للألفية، فعلى مدى السنوات العشرين الماضية حققت البلاد نموا مستداما وانخفاضا كبيرا في محدودية الدخل ونموا في الاقتصاد بمعدل 5.6 في المائة سنويا على مدى السنوات الخمس الماضية كما انخفض عدد الفقراء من محدودي الدخل من 56 في المائة في 3/1992 إلى 31 في المائة في 6/2005.

السادس والستون. لقد تم تحقيق إنجازات كبيرة في مجال الالتحاق بالمدارس الابتدائية والثانوية بعد إدخال التعليم الابتدائي والثانوي. كما حققت البلاد تقدما كبيرا في الحد من انتشار فيروس نقص المناعة البشرية / الإيدز الذي إنخفض من 18.5 في المائة في أوائل التسعينات إلى نحو 6.4 في المائة في عام 2005. ومع ذلك، فإن العديد من المشاكل مازالت تواجه هذين القطاعين. بالإضافة إلى المشاكل المذكورة في تقرير التقييم الذاتي للبلاد والمتعلقة بجودة التعليم والصحة، والمعدل المرتفع للغاية للتسرب في المدارس الابتدائية، أما في مجال الرعاية الصحية فإن الفساد منتشر، وخصوصا في توزيع المخدرات الطبية.

السابع والستون. على الرغم من العديد من التحسينات التي تم تحقيقها على مر السنين، مازال التنفيذ الفعال للسياسات يشكل تحديا حرجا في أوغندا. وتتمثل التحديات الكبرى في الفساد وعدم كفاية الموارد وانعدام القدرة - لا سيما في المستويات الدنيا - وتسييس برامج التنمية. وهناك أيضا التحدي المتمثل في عدم وجود إدارة فعالة للإنفاق العام وتعزيز الإيرادات وتنسيق المساعدات الإنمائية. أما في شمال أوغندا، فقد تعطل العمل في برامج إدارة الكوارث حسنة النية نتيجة للفساد المستشري وانعدام الأمن.

الثامن والستون. يعاني النظام اللامركزي لتقديم الخدمات أيضا من عدد من نقاط الضعف الهيكلية والتشغيلية والمالية التي تؤثر على جودة تقديم الخدمات على المستوى المحلي. إن السياسة الضعيفة وتنفيذ البرامج في أوغندا تستلزم الحاجة إلى تعزيز رصد البرامج والقدرة على التقييم.

التاسع والستون. يشكل الاعتماد على المصادر الخارجية عائقا رئيسيا أمام ملكية محلية حقيقية لعملية التنمية في أوغندا. في حين أن هذا الاعتماد قد تراجع على مر السنين، فإنه مازال مرتفعا نسبيا. وقد أدى ذلك إلى الاعتقاد بأن أوغندا هي أساسا بلد "يعيش على الجهات المانحة". على الرغم من إصرار أصحاب الشأن على الملكية المحلية لعملية التنمية في أوغندا، ليس هناك شك في أن الجهات المانحة كانت مؤثرة جدا في تشكيل السياسات المختلفة.

السبعون. هناك أيضا قلق من أن النمو الاقتصادي لم يصاحبه خلق كبير لفرص العمل ولا إنخفاض في معدل الفقر. ولذلك تُواجه البلاد بمعدل بطالة عالي ومتصاعد، وخاصة وسط الشباب. إن مشكلة هشاشة الأسر إزاء الفقر تحتاج أيضا إلى معالجة. يبدو أن التحسن في مستويات الفقر بين عامي 1999 و 2003 يشير إلى قدر عالي من هشاشة الأسر.

الحادى والسبعون. هناك مصدر آخر للقلق هو ارتفاع معدل عدم المساواة في الدخل. لم تكن أوغندا قادرة على التصدي بشكل كامل لمشكلة ارتفاع معدل عدم المساواة في الدخل داخل وعبر المناطق المختلفة وبين المناطق الحضرية والريفية كما أن عدم المساواة في الدخل، مقاسا بمعامل جيني **Gini Coefficient**، سجل زيادة كبيرة من 35,0-37,0 في عام 1997 إلى 39,0-43,0 في عام 2000، مع ارتفاع المعدل في المناطق الحضرية أكثر من المناطق الريفية. إن عدم المساواة ليس واضحا فقط في الحصول على الدخل بل أيضا في الوصول إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية الأخرى، مثل الرعاية الصحية والتعليم.

الثاني والسبعون. باستثناء معظم المناطق في جنوب أوغندا، كان هناك قدر يسير من النمو الإقتصادي أو التنمية في الجزء الشمالي من البلاد. في الواقع، ساءت الظروف الاجتماعية والأمن الشخصي في عدد من مدن وقرى الشمال.

الثالث والسبعين. من المهم ملاحظة أن أوغندا تستخدم تعريفا ضيقا للفقر مبني على نصيب الفرد من الدخل أو مؤشر المستهلك ولكن تقييم الفقر من حيث محدودية الدخل يحكي جزء من القصة. إن الحصول على الخدمات الأساسية أمر بالغ الأهمية بالنسبة لإقتصاد مازال يسوده الكفاف إلى حد كبير، ولا يقوم على السيولة النقدية.

الرابع والسبعون. إن جهود أوغندا للحد من الفقر على نحو مستدام تعوقها عوامل ديموغرافية منها إن معدلات النمو السكاني والخصوبة في البلاد تعتبر من بين أعلى المعدلات في العالم، إضافة إلى أكثر من 50 في المائة من السكان تقل أعمارهم عن 15 سنة. وقد خلق هذا الارتفاع نسبة عالية جدا من الإعالة الأسرية. التركيبة السكانية كما تمارس التركيبة السكانية أيضا ضغوطا هائلة على الحكومة من حيث توفير الخدمات الاجتماعية المناسبة للمواطنين. بالرغم من أن أوغندا تمكنت من وضع سياسة شاملة وإطار قانوني لإدارة البيئة، مازال تنفيذ هذه السياسة ضعيفا.

الخامس والسبعون. مشكلة الأراضي في أوغندا أيضا بلا حل. اثار مشروع قانون الأراضي، الذي قدمته الحكومة في البرلمان قدرا كبيرا من الجدل مما يشير إلى ضرورة إجراء مشاورات عاجلة على نطاق واسع بشأن مسألة الأراضي بشكل عام ومشروع قانون تعديل الأراضي على وجه الخصوص.

السادس والسبعون. يوصي الفريق، من بين أمور أخرى، السلطات باستكشاف إمكانية توسيع تعريف الفقر وتكثيف الجهود للحد منه ثم التفاوت الإقليمي المتزايد، وكذلك تنفيذ برامج بناء القدرات للمجتمعات المحلية لإعدادها للمشاركة الفعالة في التخطيط والتنفيذ والرصد والتقييم.

3. القضايا المتداخلة

السابع والسبعون. إن بعض الجوانب من حيث أوجه القصور أو العجز في أوغندا متكررة ومتداخلة، فهي تستلزم اتباع نهج شامل لما لها من تأثير كبير على نوعية الحكم في جميع المجالات. فيما يلي القضايا الشاملة الناشئة الرئيسية من التقرير:

- التصديق على وتوطين المعايير والقواعد؛
- معدل النمو السكاني المرتفع.
- ثغرات في تنفيذ السياسات.
- إدارة عملية الانتقال السياسي.
- قضية الأراضي.
- حل الصراع الدائر في الشمال.
- اللامركزية.
- إدارة التنوع.
- الفساد.
- الإفراط في الاعتماد على المساعدات الخارجية.

4. أفضل الممارسات

الثامن والسبعون. حدد الفريق تسعا من أفضل الممارسات الجديرة بالمحاكاة والموضحة أدناه لفائدة الأقران.

الديمقراطية والحوكمة السياسية

• التعامل الفوري مع إلتامسات الانتخابات في أعقاب الانتخابات العامة لعام 2006: على الرغم من القيود المفروضة على موارده، بذل القضاء جهدا استثنائيا في التعامل الفوري مع إلتامسات الانتخابات عقب الانتخابات متعددة الأحزاب الأولى من نوعها عام 2006. وقد تم الفراغ من كافة الإلتامسات المتركمة والمتعلقة بالانتخابات خلال فترة شهرين من قبل المحكمة العليا.

الحوكمة الإقتصادية والإدارة

• إدارة الإقتصاد الكلي في أوغندا: إن عملية وضع سياسة الإقتصاد الكلي بشكل عام جديرة بالثناء على النحو المبين، من بين أمور أخرى، في معدل النمو الإقتصادي القوي الذي بلغ في المتوسط 6.3 في المائة بين عامي 1990 و 2007؛ وانخفاض نسبة الفقر إلى 31 في المائة في عام 2006؛ وانخفاض معدل التضخم. والنمو الكبير في الادخار والاستثمار.

• العملية التشاورية حول الموازنة: إن عملية إعداد الموازنة تشاورية للغاية، وتعقب دورة للموازنة منصوص عليها بشكل جيد وتستغرق ما يقارب التسعة أشهر. إن العنصر الأساسي في هذه العملية التشاورية هو رغبة الحكومة الحقيقية في جعل الموازنة أقرب إلى الناس.

• مكتب أوغندا في هيئة الاستثمار الأوغندية: كونت هيئة الإستثمار الأوغندية وحدة داخل المؤسسة - مكتب أوغندا - لتشجيع وتسهيل الاستثمار المحلي. وقد تم تدريب ما مجموعه 383 من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من تسع مناطق في مجال بدء الأعمال التجارية وتطوير المهارات التجارية.

• مكتب أوغندا للميزانية البرلمانية: تعتبر أوغندا واحدة من أوائل الدول في أفريقيا التي قامت بإنشاء مكتب مستقل للميزانية البرلمانية يضم مجموعة من الخبراء يقومون بتقديم المشورة للبرلمان فيما يتعلق بالميزانية والإقتصاد. ويضم المكتب 20 من الإقتصاديين والإحصائيين وموظفي تقنية المعلومات كما أن المكتب مزود بأجهزة كمبيوتر كافية.

التنمية الإقتصادية والاجتماعية

• التعليم الإبتدائي المجاني في أوغندا: بلغ معدل الالتحاق بالمدارس الإبتدائية حاليا أكثر من 80 في المائة. ويركز التعليم الإبتدائي بشكل خاص على الفتيات والمعاقين والأيتام. وتبلغ نسبة الفتيات المسجلات لعدد 49.9 في المائة من الفتيات، مما يعني ان البلاد قد حققت الهدف الإنمائي للألفية في مساواة بين الجنسين على مستوى المدارس الإبتدائية.

• التعامل الناجح مع فيروس نقص المناعة البشرية / الإيدز: / تمت الإشادة في جميع أنحاء العالم بنهج أوغندا في معالجة فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز. وقد انخفض معدل انتشار الفيروس في أوغندا بأكثر من 50 في المائة أي من 18.5 في المائة في التسعينات إلى 6.4 في المائة في عام 2006.

• دور الرئيس موسيفيني في مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية / الإيدز: فعل الرئيس موسيفيني ما لم يفعله أي رئيس أو زعيم أفريقي في أي وقت مضى، فقد اعترف بالأثر المدمر لفيروس نقص المناعة البشرية / الإيدز على بلاده، وكان أول زعيم أفريقي كبير يتحدث علنا عن مخاطر الإيدز كما انه حشد حكومته بأكملها لمكافحة هذا التهديد، ودشن أول جهود للوقاية الوطنية في أفريقيا.

• عملية اللامركزية في أوغندا: منذ أن بدأ العمل بنظام اللامركزية في عام 1993، تم تحقيق إنجازات عديدة في مجال تحسين إدارة الحكم وتقديم الخدمات من خلال المشاركة الديمقراطية والمشاركة المجتمعية.

5. الخلاصة

التاسع والسبعون. حزمة شاملة من الاستراتيجيات والسياسات والبرامج والخطط، إذا استهدفت بشكل كامل على ضوء نقاط القوة والضعف التي تم تحديدها في عملية الاستعراض الرئيسية، ستساعد على ترسيخ الحكم الرشيد والتنمية في أوغندا: خروج أوغندا على مدى العشرين عاما الماضية من التدهور الاقتصادي والصراع والحكومات القمعية إلى مجتمع حر

نسبيا - تحول كبير في أفريقيا؛

• استقرار الاقتصاد الكلي ومعدل النمو الاقتصادي المرتفع في البلاد.

• انخفاض في الفقر من 56 في المائة في 3/1992 إلى 31 في المائة في عام 2006؛

• دور رئيس أوغندا في تسهيل السلام والأمن الإقليميين، بما في ذلك التفاوض وإبرام اتفاق السلام الشامل في السودان خلال فترة حكم الرئيس موسيفيني رئيسا للهيئة الحكومية الدولية، وتثبيت الشرعية، حكومة منتخبة ديمقراطيا في بوروندي تحت رعاية مبادرة السلام الإقليمية لبوروندي كما ظلت أوغندا تعمل في الصومال وساهمت بقوات في البعثة الأفريقية في الصومال؛

• مقياس كبير للتحرر السياسي في أوغندا، كما يتضح من ظهور وسائل إعلام حرة والمجتمع المدني؛

• نظام رابع للحكم اللامركزي - ونتيجة لذلك، فقد كان هناك مستوى معقول من المشاركة في صياغة سياسات التنمية والتخطيط على جميع المستويات؛

• العديد من المؤسسات ذات السمعة الطيبة في مجال لتعليم العالي - على سبيل المثال، جامعة ماكيرييري، التي أنشئت في 1922، فهي واحدة من أقدم وأعرق الجامعات في أفريقيا؛ فقد كان لها شرف تثقيف بعض قادة أفريقيا مثل الرئيسين السابقين النتراني جوليوس نيريري وبنجامين مكابا والرئيس الكيني مواي كيباكي.

• واحد من أفضل السجلات في أفريقيا في رفع معدلات الالتحاق بالمدارس والحد من عدم المساواة بين الجنسين في الالتحاق بالمدارس الابتدائية؛

• إنجاز أوغندا في مجال مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية / الإيدز، وهو من عدد قليل من قصص النجاح الملحوظة في أفريقيا.

التحديات الرئيسية

• عدم وجود تحول هيكلي في الاقتصاد

• ارتفاع معدل الفقر وتفاقم عدم المساواة.

• معدل النمو السكاني المرتفع.

• الآثار السلبية للجغرافيا، مما يجعل ممارسة الأعمال التجارية أكثر تكلفة.

• التباطؤ في عملية تطبيق الديمقراطية الوليدة، إلى درجة أنها الآن عكس ذلك.

• سلام هش مع الجيران - علاقات أوغندا مع جيرانها، وخاصة جمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان متوترة.

• الحاجة إلى التحديث والتحول من عقلية مواقف وسلوكيات مواطنيها. ويتمثل التحدي في تعزيز ثقافة ريادة الأعمال والابتكار.

الثمانون. ليس هناك شك في أن أوغندا بفضل عزمها وجهودها الإصلاحية المتضافرة وإرادتها السياسية يمكن أن تقفز إلى المستقبل كدولة ذات دخل متوسط مزدهرة بحلول عام 2030 وترفع معدل النمو إلى مستويات يمكن أن تخرج معظم شعبها من دائرة الفقر كما يجب عليها أن تبني على النجاحات التي تم تسليط الضوء عليها في هذا التقرير في تصديها للتحديات من أجل المطالبة بمكانها الصحيح والمحافظة على لقب "لؤلؤة أفريقيا".