

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

الأونكتاد

استعراض سياسة الاستثمار



 السودان



الأمم المتحدة

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

استعراض سياسة الاستثمار

السودان



الأمم المتحدة

نيويورك وجنيف، ٢٠١٥

ملاحظة

يقوم مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (أونكتاد)، بموجب ولايته العامة في مجال التجارة والتنمية، بدور جهة التنسيق لكافة الشؤون المتصلة بالاستثمار الأجنبي المباشر في الأمانة العامة للأمم المتحدة. وقد تولى هذه المهمة في السابق مركز الأمم المتحدة لشؤون الشركات عبر الوطنية (في الفترة ١٩٧٥-١٩٩٢). وتُنفذ أعمال المؤتمر عبر مداوولات حكومية دولية وبحوث وتحليلات وأنشطة للمساعدة الفنية وندوات وحلقات عمل ومؤتمرات.

إن التوصيفات المستخدمة والمادة المقدمة في هذه الدراسة لا ينطويان ضمناً على أي إبداء للرأي من طرف الأمم المتحدة فيما يتعلق بالوضع القانوني لأي بلد أو أراضي أو مدينة أو منطقة أو فيما يتعلق بسلطاتها، أو فيما يخص ترسيم حدودها أو تخومها.

لم تخضع هذه المطبوعة لأي تحرير رسمي.

فيما يلي بيان بالرموز التي استُخدمت في الجداول:

- تشير النقطتان (..) إلى أن البيانات غير متوفرة أو أنه لم يتم الإبلاغ عنها بشكل منفصل. وقد تم حذف الصفوف من الجداول في هذه الحالات حيث لا توجد بيانات لأي من عناصر الصف.
- تشير الشُرطة (-) إلى أن البند يساوي صفرًا أو أن قيمته جديرة بالإهمال.
- يشير الفراغ في الجدول إلى أن البند غير منطبق.
- تمثل الشُرطة المائلة (/) بين تاريخين إلى السنوات - مثلاً ٢٠٠٩/١٠ إلى السنة المالية.
- يمثل استخدام الشُرطة (-) بين تاريخين إلى السنوات - مثلاً ٢٠٠٨-٢٠١٠ تعني أن الفترة بأكملها داخلة في الحسبان، بما في ذلك سنة البداية وسنة النهاية.
- أية إشارة إلى "الدولار" (\$) تعني الدولار الأمريكي ما لم يرد غير ذلك.
- تشير المعدلات السنوية للنمو أو التغيير إلى معدلات النمو السنوية المركبة، ما لم يرد غير ذلك.
- لا تضيف التفاصيل أو النسب المئوية في الجداول بالضرورة إلى قيمة المجاميع بسبب التقريب.

يجوز الاقتباس من مواد هذه الدراسة بكل حرية مع الإشارة إلى الدراسة على النحو المناسب.

UNCTAD/DIAE/PCB/2014/5

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية/ شعبة الاستثمار وتنمية المشاريع/مجلس تنسيق المشاريع/٥/٢٠١٤

من مطبوعات الأمم المتحدة

حقوق التأليف © للأمم المتحدة، ٢٠١٥

جميع الحقوق محفوظة

تصدير

إن الغاية من استعراض سياسة الاستثمار من قبل مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية هي مساعدة مختلف البلدان على تطوير سياستها الاستثمارية وتعريف الحكومات والقطاع الخاص الدولي بالبيئة الاستثمارية في البلد موضوع الدراسة. أما الهيئة التي تنظر في هذه الاستعراضات فهي لجنة الاستثمار والمشاريع والتنمية في مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية. ومن ثم يتم تنفيذ التوصيات التي تصدر عن استعراضات سياسة الاستثمار مع تقديم المساعدة الفنية من قبل المؤتمر، حيث يُقدم الدعم للبلدان المستفيدة عبر سلسلة من الأنشطة التي قد تمتد لسنوات. يضم المرفق (١) ملخصاً لعملية استعراض سياسة الاستثمار.

وقد جرى استعراض سياسة الاستثمار الخاصة بالسودان، الذي شُرع به بناءً على طلب من حكومة السودان، من خلال بعثتين لتقصي الحقائق في يناير/كانون الثاني وفبراير/شباط من عام ٢٠١٤، واستند الاستعراض إلى المعلومات التي أُتيحت للمؤتمر لغاية يونيو/حزيران ٢٠١٤. وقد تلقت البعثة كل تعاون من الوزارات والإدارات والدوائر المعنية، وخاصة الجهاز القومي للاستثمار وهو الجهة التي كلفتها الحكومة بالتنسيق فيما يخص هذا الاستعراض. وقد استفادت البعثتان أيضاً من رؤى القطاع الخاص، الأجنبي والمحلي، والمناخين الثنائيين والوكالات الإنمائية، وبوجه خاص برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وقد نوقشت مسودة هذا التقرير مع أصحاب المصلحة في حلقة العمل الوطنية التي انعقدت في الخرطوم يوم ٢٥ نوفمبر/ تشرين الثاني ٢٠١٤.

أُعد هذا التقرير من قبل فريق استعراض سياسات الاستثمار تحت إشراف شانثال دوباسييه، رئيسه القسم، فيما قدم الإرشادات كل من يورغ فيبر رئيس فرع سياسات الاستثمار بشعبة الاستثمار والمشاريع وجيمس زان مدير الشعبة. وكتب مسودة التقرير كل من باتريك دالي ومهي المصري وكالمان كالوتاي. وقد استفاد التقرير استفادة جوهرية من إسهامات ماسيمو ميلوني وحامد القاضي وأنا كونستانزا كونويير بلانكاس من قسم اتفاقيات الاستثمار العالمية الذي تديره اليزابيث تيورك. كذلك ساهم الزملاء في مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية بالتعليقات والمقترحات بموجب عملية استعراض الأقران، ومن ضمنهم ريتشارد بولوين وأريل إيفانيز وياكيم كارل وسيرجي ريبينيسكي واستريت سولستاروفا وبول ويسيندروب. وقام بأعمال البحث والدعم الإحصائي خوان كارلوس أرغيداس وإيرينا ستانوكوفا. وقد مولت حكومة السويد هذا التقرير.

جنيف، ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٤

المحتويات

ii	تصدير
iii	المحتويات
v	المختصرات
1	رسائل أساسية
2	السياق
6	الفصل الأول: الإطار القانوني والمؤسسي والتنظيمي للاستثمار في السودان
6	أ. الإطار التنظيمي للاستثمار الأجنبي المباشر
7	١. دخول الاستثمار الأجنبي المباشر وتأسيسه
10	٢. معاملة الاستثمار الأجنبي المباشر وحمايته
13	٣. اتفاقيات الاستثمار الدولية
15	ب. المناطق الحرة
17	ج. ملكية الأراضي والتسجيل والإجارة
19	د. الضرائب
22	هـ. العمالة
24	و. المهارات والعمال الأجانب
26	ز. المنافسة والخصخصة
27	ح. البيئة
28	ط. مكافحة الفساد
30	الفصل الثاني: نحو إطار مؤسسي جديد لتشجيع وجذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة
31	أ. الهيكل الحالي لتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر والجهود التي يبذلها
31	١. الجهاز القومي للاستثمار
35	٢. المجلس الأعلى للاستثمار
35	٣. وكالات تشجيع الاستثمار على مستوى الولايات
35	٤. الوزارات التنفيذية الاتحادية
36	٥. القطاع الخاص
36	٦. التقييم والتوصيات
٣٧	ب. تعيين المهمات الأساسية للوكالة المختصة بتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر
39	١. بناء الصورة
41	٢. استهداف استثمارات محددة
43	٣. تسهيل الاستثمار
43	٤. الرعاية اللاحقة للاستثمار
44	٥. حشد الدعم لتعديل السياسات
46	٦. الروابط التجارية
48	ج. تطوير كفاءة جهود تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر
48	١. تطوير عملية جمع بيانات الاستثمار الأجنبي المباشر ومعلومات المستثمرين
49	٢. تعزيز قدرات التخطيط والمراقبة والتقييم

49	٣. زيادة الموارد وبناء قدرات تشجيع الاستثمار
51	المراجع
55	المرفق ١: عملية استعراض سياسة الاستثمار
56	المرفق ٢: ملخص التوصيات
60	المرفق ٣: قائمة باتفاقيات الاستثمار الثنائية التي أبرمها السودان
62	المرفق ٤: قائمة باتفاقيات الاستثمار الإقليمية والدولية التي أبرمها السودان

الجدول

19	الجدول ١-١ نظرة عامة على الضرائب المباشرة الرئيسية المفروضة على الشركات
21	الجدول ٢-١ إيرادات الضرائب في بلدان أفريقية مختارة (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

الأشكال

2	الشكل ١-١ تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى السودان، ١٩٩٨-٢٠١٣ (ببلايين الدولارات)
34	الشكل ١-٢ الهيكل التنظيمي الحالي للجهاز القومي للاستثمار
39	الشكل ٢-٢ نهج المرحلتين لتطوير قدرات تشجيع الاستثمار
45	الشكل ٣-٢ دورة حشد الدعم لتعديل السياسات

الإطارات

8	الإطار ١-١ مواصفات القطاع المصرفي في السودان
15	الإطار ٢-١ لمحة عن المناطق الحرة في السودان
23	الإطار ٣-١ وكالات التوظيف في السودان
25	الإطار ٤-١ المبادرات الداعمة لتنمية المهارات في السودان
48	إطار ١-٢ خطوات تعزيز الروابط التجارية وفقاً للممارسة السليمة

المختصرات

ADR	alternative dispute resolution	سبل بديلة لتسوية المنازعات
BIT	bilateral investment treaty	اتفاقية استثمار ثنائية
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa	السوق المشتركة لشرق وجنوب أفريقيا
CSR	corporate social responsibility	المسؤولية الاجتماعية للشركات
GVC	global value chain	السلسلة القيمة العالمية
DTT	double taxation treaty	معاهدة الازدواج الضريبي
EIA	environmental impact assessment	تقييم الأثر البيئي
EIU	Economist Intelligence Unit	وحدة البحوث الاقتصادية
EU	European Union	الاتحاد الأوروبي
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	منظمة الأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة
FDI	foreign direct investment	استثمار أجنبي مباشر
FET	fair and equitable treatment	المعاملة العادلة والمنصفة
FZ	free zone	منطقة حرة
GDP	gross domestic product	الناتج المحلي الإجمالي
IBFD	International Bureau of Fiscal Documentation	المكتب الدولي للوثائق الضريبية
ICC	International Chamber of Commerce	غرفة التجارة الدولية
ICSID	International Centre for Settlement of Investment Disputes	المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار
ILO	International Labour Organization	منظمة العمل الدولية
IMF	International Monetary Fund	صندوق النقد الدولي
IPA	investment promotion agency	وكالة تشجيع الاستثمار
IPFSD	investment policy framework for sustainable development	إطار سياسات الاستثمار للتنمية المستدامة
IPR	investment policy review	استعراض سياسة الاستثمار
ISDS	investor–State dispute settlement	تسوية المنازعات المعمول بها في دولة المستثمر
ITUC	International Trade Union Confederation	الاتحاد الدولي لنقابات العمال
LDC	least developed country	أقل البلدان نمواً
MFN	most favoured nation	الدولة الأكثر رعاية
NT	national treatment	المعاملة الوطنية
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية
OIC	Organization of the Islamic Conference	منظمة المؤتمر الإسلامي
OSS	one-stop shop	النافذة الواحدة
PPP	public–private partnership	الشراكة بين القطاعين العام والخاص
SFZ	Sudanese Free Zones and Markets Corporation	الشركة السودانية للمناطق والأسواق الحرة

SME	small and medium-sized enterprise	الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم
SOE	State-owned enterprise	شركة مملوكة للدولة
TNCs	transnational corporation	الشركات عبر الوطنية
UNCAC	United Nations Convention on Combating Corruption	اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
UNCITRAL	United Nations Commission on International Trade Law	لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development	مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
UNDP	United Nations Development Programme	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
UNWTO	United Nations World Tourism Organization	منظمة السياحة العالمية
VAT	value-added tax	ضريبة القيمة المضافة
VTC	vocational training centres	مراكز التدريب المهني
WTO	World Trade Organization	منظمة التجارة العالمية

رسائل أساسية

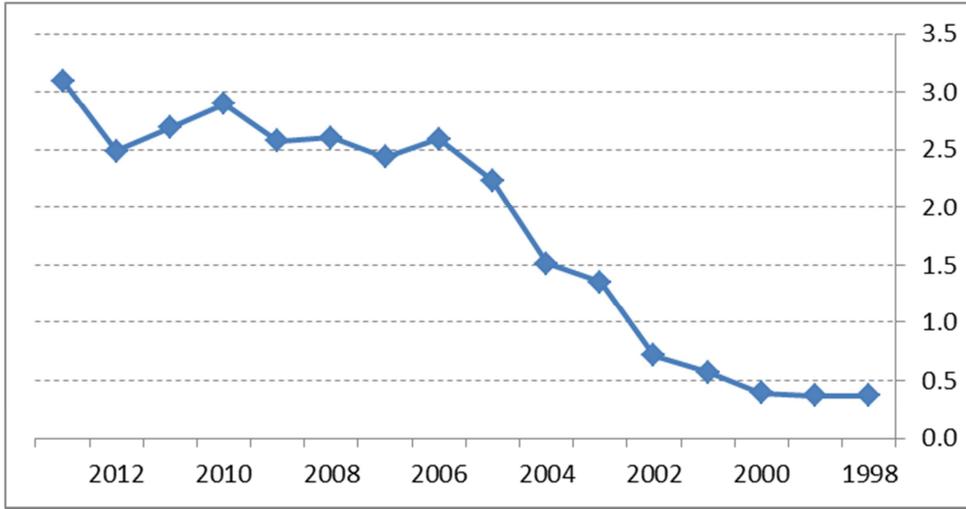
- يمتلك السودان إمكانات كبيرة لجذب الاستثمار لكنها غير مستغلة إلى حد بعيد، لسيما بسبب النزاعات الداخلية المستمرة. كما يواجه البلد انعكاسات انفصال جنوب السودان ومن أهمها فقدان السودان جُل احتياطيه من النفط. إن طمأنة المستثمرين وإعادة بناء الثقة لديهم في هذا السياق هو أمر أساسي لاجتذابهم إلى السودان.
- لقد بذل السودان جهوداً – تضمنت الموافقة على خطط إنمائية وطنية وقوانين جديدة – من أجل تنويع اقتصاده واجتذاب الاستثمار المباشر الأجنبي إلى قطاعات جديدة. غير أنه يتعين عليه القيام بالمزيد من أجل بناء بيئة أعمال شفافة ويمكن التنبؤ بها.
- ثبت تحليل استعراض سياسة الاستثمار الذي قام به مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية أن السودان قد وضع موضع التنفيذ إطاراً تشريعياً للاستثمار يتسم بشيء من الانفتاح كما أن العديد من القوانين القائمة عصري ويتماشى مع الممارسات السليمة. إلا أن تطبيق هذه القوانين يعيقه في الغالب غياب التشريعات المساعدة وعدم كفاية القدرات المؤسسية وضعف التنسيق بين المستويات المختلفة في الحكومة. ينطبق هذا تماماً على الأنظمة المتعلقة بالاستثمار المباشر الأجنبي والبيئة والمنافسة.
- من أهم ثغرات السياسة المتبقية: الحاجة إلى توضيح وترشيد عملية تأسيس الاستثمارات بما في ذلك الحصول على الأرض، ومراجعة النظام الضريبي بحيث يدر إيرادات عامة يحتاج البلد إليها بشدة.
- تعتمد فعالية الجهود التشريعية الأخيرة أيضاً على تفعيل المؤسسات التي نص عليها القانون. وعلى هذا الصعيد، تكون الأولوية لمجلس منع الاحتكارية ولجنة مكافحة الفساد.
- وينبغي إيلاء مزيد من الاهتمام بمجالات سيكون للتحسينات فيها مردود كبير على البلد. ومن أمثلة ذلك: تطوير المناطق الحرة والمهارات المحلية، وخاصة عندما يكون الهدف هو تعديل اتجاه مشاركة السودان في سلاسل القيمة العالمية ورفع مستوى تلك المشاركة.
- على صعيد صياغة الإصلاحات المستقبلية، يجب تطوير الحوار بين القطاعين العام والخاص ومأسسته. إن مشاركة القطاع الخاص، المحلي والأجنبي، ضرورية من أجل التعرف على احتياجات المستثمرين وبناء بيئة أعمال مواتية.
- يجب أن يصاحب ذلك إجراء تحسينات على عملية تشجيع الاستثمار المباشر الأجنبي. وفي الوقت الحاضر، تتدخل جهات فاعلة مختلفة في العملية مع ضعف في التنسيق. أضف إلى ذلك أن هناك خلط بين اختصاصي تنظيم الاستثمار وتشجيع الاستثمار، بما يتناقض مع الممارسة السليمة في مختلف أنحاء العالم.
- من شأن الحصول على خدمات مهنية من مؤسسة متخصصة أن يساعد السودان على مواجهة تحديات تشجيع الاستثمار وتوجيه الاستثمار الأجنبي المباشر نحو الأنشطة التي تسهم في تحقيقه لأهدافه الإنمائية الوطنية. وبناء عليه، يقترح هذا التقرير استحداث وكالة مستقلة لتشجيع الاستثمار.
- تتطور مهمات الوكالة الجديدة على مرحلتين: الأولى، بناء الصورة واستهداف المستثمرين والتيسير عليهم؛ والثانية الرعاية اللاحقة وحشد الدعم للسياسات وإنشاء الروابط التجارية. تعد كفاية الموارد البشرية والمالية، وبناء قدرات الموظفين وتدريبهم شروطاً لنجاح الاستراتيجية المقترحة.
- يعتبر وضع الجهاز القومي للاستثمار والوكالة الجديدة تحت إشراف المجلس الأعلى للاستثمار خياراً مفضلاً من شأنه أن يكفل مستوى أفضل من التنسيق في المرحلة الأولى. والبديل عن ذلك، إنشاء وحدة مختصة بتشجيع الاستثمار المباشر الأجنبي ضمن الجهاز نفسه تقوم بأنشطة تشجيعية ولكن ليس تنظيمية.

السياق

يملك السودان إمكانات اقتصادية استثنائية؛ فهو يتمتع بموقع استراتيجي عند التقاء النيلين ويطل مباشرة على البحر الأحمر. تزخر أرض السودان، وهو ثالث أكبر بلد أفريقي¹ بالموارد المعدنية، أبرزها الذهب والفضة والحديد والزنك والكروم واليورانيوم والجبس والمايكا وغيرها من مواد البناء، ويستفيد من ظروف مواتية للزراعة من ضمنها تنوع المناخ وخصوبة التربة والموارد المائية على هيئة أمطار وأنهار ومياه جوفية. كما أن معالمه التاريخية وحدائقه الطبيعية وسواحله البحرية تضيف إلى امكانياته فيما يتعلق بالتنمية السياحية.

لقد اجتذب السودان مقادير مهمة من الاستثمار الأجنبي المباشر في الفترة التي تلت منتصف العقد الأول من القرن الحالي. فقبل عام ١٩٩٨، كان إجمالي تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر يقل عن ١٠٠ مليون دولار في السنة، لكنه بلغ ٢,٦ بليون دولار عام ٢٠٠٦ (الشكل ١-١). بعد ذلك تذبذبت الأرقام إلا أنها بقيت عند مستوى يتخطى بصورة عامة حاجز ٢,٥ بليون دولار في السنة. وخلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠١١، لم يتفوق على السودان في منطقة شمال أفريقيا سوى مصر من حيث حجم تدفق رؤوس الأموال (ونيجيريا وجنوب أفريقيا على مستوى القارة). واعتباراً من ٢٠١١ صمد رأس مال الاستثمار الأجنبي المباشر الداخِل في السودان عند ٢٤ بليون دولار محتلاً أعلى رابع مركز في شمال أفريقيا بعد مصر والمغرب وتونس (والسادس على مستوى أفريقيا؛ UNCTAD, 2014a).

الشكل ١-١ تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى السودان، ١٩٩٨-٢٠١٣ (ببلايين الدولارات)



المصدر: UNCTAD (2014a)

تركزت أضخم المشاريع الاستثمارية في قطاع الصناعات النفطية إلى جانب بعض الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاعات أخرى. وعلى الرغم من النقص الذي يعتري بيانات الاستثمار المباشر الأجنبي، بما في ذلك توزيعه حسب القطاعات ومؤشرات الأثر الرئيسية، تظهر التقديرات أن قطاع النفط حظي بأكبر حصة من الاستثمار الأجنبي. فالمشاريع الاستثمارية في القطاعات الناشئة والتي بلغت قيمته ١ بليون دولار أو أكثر خلال الفترة بين العامين ٢٠٠٣-٢٠١٠، على سبيل المثال، نفذتها جميعاً - ما عدا مشروعاً واحداً - شركات نفط عالمية (ناشونال بترولיום الصينية، وبتروناس). غير أن العديد من المشاريع الأصغر حجماً، أي ١٠٠-١٠٠٠ مليون دولار، كانت في قطاع الكهرباء (بمجات هيفي إليكترويكالز) والتعدين (أسكوم للجيولوجيا والتعدين) والاتصالات (إنفيسكوم) والأغذية (بن عمير القابضة) والفنادق (روتانا للفنادق) ومواد البناء (سيراميك رأس الخيمة) (UNCTAD, 2014b).

¹ بعد الجزائر وجمهورية الكونغو الديمقراطية.

كان تأثير انفصال جنوب السودان عام ٢٠١١ على الاقتصاد السوداني شديداً. فقد أدى فقدان السودان لعدد كبير من حقول النفط، بشكل خاص، جراء هذا الانفصال إلى هبوط في إجمالي الناتج المحلي وخسارة أكثر من نصف إيرادات الميزانية وانخفاض دراماتيكي في الصادرات حيث هبطت بمقدار الثلثين (IMF, 2013a). وعلى الرغم من البيانات الرسمية المأخوذة خلال عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٣ والتي تشير إلى بقاء تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر عند مستوياتها التي كانت عليها قبل الانفصال (الشكل ١-١)، يبدو عدم حدوث أي هبوط أمراً غير محتمل بالنظر إلى حجم المشاريع الاستثمارية النفطية الواقعة ضمن الأراضي التابعة الآن لجنوب السودان. وقد يعود السبب في ذلك إلى ضعف في جمع البيانات. وكان من المتوقع أن يتم التقليل جزئياً من أثر الصدمة عن طريق الاتفاق المالي المؤقت بين السودان و جنوب السودان للفترة من ٢٠١٣-٢٠١٦^٢. غير أن الحرب الأهلية في جنوب السودان تسببت في تعطل إنتاج النفط في هذا البلد وبالتالي أثرت على التحويلات المالية المتوقعة (Deutsche Welle, 2014a; Market Research Reports, 2014). وقد زاد ذلك من حجم التضخم المرتفع بصورة مزمنة والذي بلغ ذروته في مارس/ آذار عام ٢٠١٣ عند ٤٨ بالمائة والذي يُتوقع أن يبقى فوق مستوى ٢٠ بالمائة حتى نهاية عام ٢٠١٦ (IMF, 2013a)، ومن النقص في العملات الأجنبية الذي تسببت به عدة عوامل من ضمنها العقوبات الاقتصادية المفروضة على السودان منذ عام ١٩٩٧^٣.

تسعى الخطط الإنمائية الرسمية إلى تحقيق التنوع الاقتصادي. يبقى للنفط وما يتصل به من أنشطة أهميته الخاصة، لكن السودان خسر قسماً مهماً من إنتاجه. وقد تبنت السلطات السودانية خططاً واستراتيجيات إنمائية وطنية في محاولة منها للاستجابة للتحديات الإنمائية والعقبات التي تعترض سبيل النمو. تفر الاستراتيجية الموضوعية الخمسة وعشرين سنة (٢٠٠٧-٢٠٣١)، والتي تعبر عن رؤية طويلة الأمد للتنمية المستدامة، بضرورة إحداث تنوع في الاقتصاد عن طريق دعم الزراعة والتصنيع والمعالجة التحويلية للسلع الغذائية بالإضافة إلى تطوير الخدمات وخاصة قطاع السياحة. ويجري تطبيق هذه الاستراتيجية على شكل خطط إنمائية وطنية خماسية، تغطي الخطة الثانية منها الفترة من ٢٠١٢-٢٠١٦ وتدعو إلى إجراء تحسينات على القوانين الناظمة للاستثمار ودعم تطوير القطاع الخاص. كذلك تبني السودان برنامج إنقاذ اقتصادي ثلاثي السنوات ويتضمن مجموعة من الإجراءات المادية الخاصة بالتعامل مع نتائج انفصال جنوب السودان، ومن ضمنها تنمية قدرات الإنتاج في الصناعات غير النفطية.

تعد التنمية الزراعية ضرورية لتحقيق الأمن الغذائي وإيرادات من التصدير. يمثل قطاع الزراعة ٤٠ بالمائة من إجمالي الناتج المحلي للسودان و ٦٥ بالمائة من إجمالي التوظيف (وزارة الزراعة، ٢٠١٤)، خلال بعثة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية لتقصي الحقائق). ويمتلك هذا القطاع قدرات تجعله المحرك في عملية إنجاز هدفين إنمائيين في الوقت ذاته، وهما: (١) تحقيق الأمن الغذائي من خلال إنتاج السلع الأساسية (الذرة الحلوة (السورغوم) وحبوب الدخن والقمح)، بالإضافة إلى إنتاج الثروة الحيوانية والأسماك والدواجن، و(٢) زيادة إيرادات الصادرات من خلال بيع المحاصيل نقداً (مثلاً: القطن والفول السوداني والسمغ العربي وقصب السكر والعلف الحيواني). هناك بعض الاستثمارات المباشرة الأجنبية القائمة بالفعل في قطاع الزراعة ومعظمها يتجه نحو التصدير (منها مثلاً استثمارات لشركات إماراتية مثل جي إل بي إنفست، وأمطار). ومن المتوقع أن يؤدي مشروع جي إل بي لإنتاج العلف الحيواني - الذي لا يزال في مرحلة مبكرة من التنفيذ - عند بلوغه قدرة التشغيل القصوى إلى ري ٧٨٠٠٠ هكتار من الأراضي لإنتاج العلف الحيواني للسوق الخليجي. ويهدف المشروع إلى إيجاد ٤٠٠ وظيفة في مرحلة التنفيذ و ٢٠٠ وظيفة أخرى على الأمد الأطول^٤. إلا أن التحدي الرئيسي الذي يظل يواجهه هذا القطاع هو كيفية دعم وجذب الاستثمارات من أجل التخفيف من حدة مشكلة انعدام الأمن الغذائي لهذا البلد، والتي تقول التقارير إنها تهدد حياة ٤ ملايين إنسان معظمهم ممن شردتهم النزاعات. وقد شددت دراسات أجريت مؤخراً على هذا الصعيد على الدور المفيد الذي يمكن أن يلعبه تطوير نماذج شاملة للتنمية الزراعية التي يمكن لها أن تخلق فرص عمل (FAO, 2013; World Bank and UNCTAD, 2014).

^٢ بموجب هذا الاتفاق، يقوم جنوب السودان بتزويد السودان بالمال بمعدل ٧٥٠ مليون دولار سنوياً. ويتضمن الاتفاق أيضاً دفع جنوب السودان رسوم عبور لقاء استخدامه خطوط أنابيب النفط والمصافي والموانئ التي تبقى ضمن حدود السودان.

^٣ هناك عدد من المعاملات المحظورة حالياً وتشمل سلعاً وخدمات من أصل سوداني بالإضافة إلى سلع وخدمات من الولايات المتحدة الأمريكية أو من مواطنين أمريكيين، الأمر الذي يؤثر على جذب الاستثمارات.

^٤ هذه المعلومات قدمتها الشركة إلى مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية خلال بعثة تقصي الحقائق. للاطلاع على مزيد من التفاصيل، راجع "شركة زراعية لبنانية تستثمر ٨٠٠ مليون دولار في السودان"، رويترز ٢١ مايو/ أيار ٢٠١٣، رباط المقال:

<http://www.reuters.com/article/2013/05/21/sudan-lebanon-food-idUSL6N0E21Y720130521>

يمكن لقطاع التعدين أن يلعب دوراً حاسماً في تحقيق إيرادات تصديرية ومالية. يمثل قطاع التعدين في الوقت الحاضر ٢ بالمائة من إجمالي الناتج المحلي السوداني حسب تقارير وزارة التعدين والمعادن المقدمة لبعثة تقصي الحقائق. في عام ٢٠١٣، درّ الذهب ما تُقدر قيمته بنحو ٣٠ بالمائة من إيرادات الصادرات، ويتوقع أن يحقق ما قيمته ١٤ بالمائة خلال عام ٢٠١٤، حيث يُتوقع أن تبقى هذه النسبة مستقرة خلال الفترة ٢٠١٥-٢٠١٨ (Economist Intelligence Unit (EIU), 2014a). أُشير إلى التعدين في البرنامج الإنمائي الوطني الحماسي والبرنامج الثلاثي الإسعافي للإصلاح الاقتصادي كوسيلة للتعويض عن خسارة الإيرادات الأجنبية بعد انفصال جنوب السودان وهو بالتالي جزء من الاستراتيجية العامة للسودان لإعادة تركيز الاقتصاد على الصناعات غير النفطية. وبحسب وزارة المعادن، يجري في الوقت الحاضر إعداد استراتيجية للتعدين، وأن الشركات التي تعمل حالياً في قطاع التعدين تتراوح بين الشركات الحرفية إلى الكيانات الضخمة. ومن المستثمرين الأجانب في هذا القطاع شركات روسية وصينية وجنوب أفريقية وبريطانية وعربية (من ضمنها شركات أردنية ومغربية وقطرية).

ويشهد قطاع السياحة نشاطاً متصاعداً. ففي عام ٢٠١٣، اجتذب القطاع ٣٥٠ ٥٩١ زائراً (بمن فيهم المغتربون السودانيون) مما حقق دخلاً للسودان بقيمة ٧٣٥ مليون دولار. وتشير الإحصائيات إلى أن هذه الأرقام آخذة في الزيادة منذ عام ٢٠٠٩ (وزارة السياحة، ٢٠١٤) خلال فترة بعثة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية لتقصي الحقائق؛ (UNWTO, 2014). ويخضع قطاع السياحة لعملية خصخصة منذ عام ١٩٩٣ وهو من بين الأولويات الأولى في البرنامج الإنمائي الوطني للفترة ٢٠١٢-٢٠١٦. وبحسب وزارة السياحة، تم بيع كافة الشركات ذات الصلة بالسياحة إلى القطاع الخاص أو أنها تعمل في إطار الشراكة معه. ومن أمثلة هذه الشراكة فندق غراند (المؤجر لشركة فيلا الماليزية لمدة ٢٥ عاماً) وفندق الكورال (وهو عبارة عن مشروع مشترك مع شركة كويتية). وخلال الفترة من ٢٠٠٢ إلى ٢٠١٢، مثل الاستثمار الأجنبي المباشر من كل من الصين ومصر والهند والكويت ولبنان وتركيا وقطر والسعودية والإمارات العربية المتحدة ما نسبته ٤٣ بالمائة من إجمالي الاستثمارات في قطاع السياحة والأعمال ذات الصلة بها. وقد وُجّهت هذه الاستثمارات بشكل رئيسي نحو تلبية احتياجات المغتربين العاملين في قطاعات الصناعات الاستخراجية.

إن استعادة الاستقرار السياسي والاقتصادي الكلي هو المفتاح الذي سيؤدي إلى تحقيق أهداف السودان في تحقيق التنوع الاقتصادي. ثمة أدلة نظرية وعملية مهمة تؤكد أن عوامل من قبيل الاستقرار السياسي واستقرار الاقتصاد الكلي هي محددات أساسية لمستوى أداء البلدان النامية في قطاعات الصناعات غير الاستخراجية على صعيد اجتذاب الاستثمار المباشر الأجنبي (Sachs and Sievers, 1998; Rogoff and Reinhart, 2003; Onyeiwu and Shrestha, 2004; Dar, Presley and Malik, 2004; Walsh and Yu, 2010). وبصورة أعم، تؤثر حالة عدم اليقين المرتبطة بالأوضاع السياسية والاقتصادية تأثيراً سلبياً على التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلاد. وعلى هذا الصعيد، يبقى السلم والاستقرار من الشروط المسبقة من أجل تحقيق أهداف التنوع الاقتصادي والتنمية المستدامة في السودان.

من الضروري أيضاً إدخال تحسينات ذات مغزى على الإطار التنظيمي والقانوني للاستثمار من أجل اجتذاب الاستثمار المباشر الأجنبي دعماً لأهداف التنوع الاقتصادي. رغم اتخاذ العديد من المبادرات من أجل تطوير الإطار القانوني والتنظيمي للاستثمار، إلا أنها لم تتمخض بعد عن النتائج المرجوة، حسب ما يظهر ترتيب السودان على قوائم ومؤشرات بيئة الاستثمار الدولية.^٥

إن الهدف من استعراض سياسة الاستثمار هو مساعدة الحكومة في الجهود التي تبذلها من أجل تحسين بيئة الاستثمار الأجنبي المباشر وتحقيق أهدافها الإنمائية الوطنية. وفي الوقت الذي يقر فيه هذا الاستعراض أن الاستثمار الأجنبي المباشر في السودان يتأثر بالكثير من التحديات في المنطقة كالهياكل الأساسية وتيسير التجارة، إلا أنه يركز -بناء على طلب الحكومة- على الإطار القانوني والتنظيمي والمؤسسي للاستثمار بالإضافة إلى استراتيجية السودان وجهوده على صعيد تشجيع الاستثمار. وعلى هذا الأساس، يقدم الاستعراض توصياته بشأن كيفية تحسين هذه الجوانب. ينسجم استعراض سياسة الاستثمار مع إطار سياسات الاستثمار للتنمية المستدامة الذي وضعه مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، الذي يتألف من مجموعة من المبادئ الأساسية الخاصة بصناعة السياسات الاستثمارية، والمبادئ التوجيهية الخاصة بسياسات الاستثمار الوطنية، وإرشادات لصناعة السياسات حول كيفية الدخول في نظام سياسات الاستثمار الدولي (UNCTAD, 2012).

^٥ وضع مؤشر البنك الدولي لسهولة مواولة الأعمال السودان في المرتبة ١٥٣ من أصل ١٨٩ بلداً عام ٢٠١٤، وفي المرتبة ١٦٠ في عام ٢٠١٥.

تظهر التحليلات التي أجراها استعراض سياسة الاستثمار أنه على الرغم من وضع السودان إطاراً تشريعياً منفتحاً للاستثمار موضع التنفيذ، حيث تتسم العديد من القوانين والأنظمة بالعصرية والتماشي مع الممارسات السليمة، إلا أن المصاعب المتعلقة بالتنفيذ تبقى قائمة. ففي هذا الصدد، يتسبب ضعف المؤسسات أو غياب الأنظمة في عدد من المجالات، وخاصة العمالة والبيئة والتنافس، في إضعاف بيئة الأعمال. ويتضاعف أثر هذه المسائل بسبب صعوبات التنسيق بين المستويين الاتحادي والولاياتي في الحكومة والصعوبات التي تعترض سبيل إنفاذ القانون في مجالات معينة، من أبرزها الأرض ومكافحة الفساد. وفي هذا السياق، يصعب تخصيص الموارد اللازمة لتعزيز الإدارة العامة بسبب تدني الإيرادات المالية مقروناً بالنظام المالي مفرط السخاء والإنفاق الحكومي العالي على الأمن القومي. يتناول الفصل الأول من هذا التقرير بالتحليل الإطار القانوني والتنظيمي الحالي للاستثمار ويشمل عدداً من المجالات ويقدم توصيات تهدف إلى مساعدة السودان على بناء بيئة أعمال منفتحة وشفافة ويمكن التنبؤ بمستقبلها بالنسبة للمستثمرين (انظر أيضاً المرفق ٢).

من شأن قيام مؤسسة مختصة بمهام بأعمال تشجيع الاستثمار بمهنية أن يساعد السودان على تحسين صورة البلد وتسهيل دخول المستثمرين إليه. تبذل بلدان العالم جهوداً متزايدة على تحسين وتسويق الصورة التي تريد توصيلها إلى المستثمرين. وفي اقتصادات ما بعد النزاعات، يكتسب بناء الصورة أهمية خاصة في سياق الجهود الرامية إلى بناء الدولة والتنمية الاقتصادية. تتولى وكالة تشجيع الاستثمار السودانية، أي الجهاز القومي للاستثمار، استناداً إلى ولايتها وهيكلها، القيام بعدد من المهمات التنظيمية على حساب المهمات التشجيعية، ومن ضمنها تشجيع المستثمرين وتسهيل الاستثمار وبناء الصورة، وهي مهام تقليدية لوكالة تشجيع الاستثمار الحديثة. ومن هنا، يتناول الفصل الثاني من هذا التقرير بالتحليل الهيكل الحالي للمؤسسات الرئيسية ذات الصلة بالاستثمار في السودان ومهامها، ويحدد سبل تطوير عملية تشجيع الاستثمار بما في ذلك عن طريق إنشاء وحدة متخصصة لتشجيع الاستثمار المباشر الأجنبي ضمن الجهاز القومي للاستثمار. وبمقدور هذه الوحدة، مسلحة بالموارد البشرية والمالية المناسبة وغير مسؤولة عن أية مهام تنظيمية، أن تقوم بالمهام الأساسية التي تُناط بصورة تقليدية بوكالات تشجيع الاستثمار.

الفصل الأول: الإطار القانوني والمؤسسي والتنظيمي للاستثمار في السودان

أقر السودان إطاراً تشريعياً منفتحاً نسبياً للاستثمار، يتماشى مع استراتيجية الخصخصة التي بدأت في بدايات عقد التسعينات من القرن الماضي. وأقر في عام ٢٠١٣ نظاماً محددًا للاستثمار الأجنبي المباشر نصّ على حظر التمييز بين المواطنين والأجانب، ومن المتوقع أن يفتح عدداً مهماً من الصناعات أمام المشاركة الأجنبية. ويعمل هذا النظام على تيسير إمكانية وصول المستثمرين إلى سوق العمالة والحصول على الأرض في البلد، ويتضمن نصوصاً محددة تنطبق على المستثمرين الأجانب.

ومع ذلك، ثمة مواطن ضعف تنظيمية ومؤسسية تؤثر على تنفيذ التشريعات الخاصة بالاستثمار. فغالباً ما يفتقر الإطار التنظيمي للوضوح والتفاصيل العملية اللازمة. وعادة ما تكون التشريعات الثانوية مفقودة، لا سيما ما يتعلق بحماية البيئة وأنظمة التنافس. وعلى المستوى المؤسسي، هناك عدة هيئات نصت التشريعات على تأسيسها إلا أن بعضها لم يتأسس في حين يعمل بعضها الآخر بصفة جزئية، لا سيما ما يتعلق بالعمالة، والتنافس، ومكافحة الفساد، ويعود ذلك بصفة أساسية لنقص الموارد. وعندما تُنشأ المؤسسات، عادة ما تكون ولايتها مفرطة في اتساعها، كما تبرز مسائل تتعلق بالتنسيق بين المستوى الاتحادي ومستوى الولايات.

ثمة مجالات تثير شواغل محددة للاستثمار. على سبيل المثال، ما يزال الحصول على سندات ملكية الأرض في السودان أمراً إشكالياً. ويتسم النظام الضريبي بالتعقيد، ومن الصعب إدارته، ولا يولد ريعاً كافياً للدولة. وتأثر قضايا الحوكمة تأثيراً مباشراً على قطاع الأعمال، وما يزال الإطار القانوني لمكافحة الفساد غير مكتمل، ونادراً ما تكون مبادرات مكافحة الفساد فعالة. ويتطلب نظام العمالة أيضاً اهتمام السياسات، لا سيما في مجالات حقوق العمال واجتذاب المهارات. وتؤثر هذه العناصر بقوة على نوعية بيئة الأعمال، وتمثل عقبات أمام المستثمرين، وهي بالتالي تؤثر على تحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية للسودان.

يهدف هذا الفصل إلى توفير توصيات لتحسين المناخ الاستثماري للسودان، ومساعدته على تحقيق أهدافه الإنمائية الاجتماعية والاقتصادية. يحل هذا الفصل الإطار القانوني لسياسات استثمارية مختارة ومجالات متصلة بها، ويوفر توصيات استناداً إلى الأهداف الموصوفة في الخطط الإنمائية الوطنية ومبادئ إطار سياسات الاستثمار للتنمية المستدامة الذي وضعه مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (انظر السياق والمرفق ٢). وتجدر الإشارة إلى أن الإطار التنظيمي للاستثمار في السودان يتأثر بالهيكل الاتحادي للبلد. ويحدد الدستور المؤقت لسنة ٢٠٠٥ الولايات القضائية على المستوى الاتحادي ومستوى الولايات، وينص على أنه في حالة التعارض في التشريعات يكون التشريع النافذ هو "الذي يعالج المسألة موضوع القانون على نحو فعال". وفي الواقع العملي، تعمل القوانين الاتحادية كإطار عام وتنص على المعايير الدنيا، في حين يمكن لقوانين الولايات أن تمنح حقوقاً أكثر فيما يتعلق بالمسألة المعنية. ونظراً لهذا التنظيم، سيركز هذا الفصل على الإطار الذي توفره القوانين الاتحادية، إلا أنه سيولي الاهتمام اللازم للقوانين على مستوى الولايات، عندما يكون ملائماً.

أ. الإطار التنظيمي المحدد بشأن الاستثمار المباشر الأجنبي

يؤسس قانون تشجيع الاستثمار لسنة ٢٠١٣ المنظومة العامة للاستثمار المباشر المحلي والأجنبي في السودان. والقانون متحرر بصفة عامة في نصوصه التي تؤثر على الاستثمار الأجنبي. كما أقرت في ١ ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٣ لوائح تتمم القانون، وهي تحدد الصناعات المفتوحة للمشاركة الأجنبية، وقد زادت هذه اللوائح من انفتاح الاقتصاد السوداني على الاستثمار الأجنبي المباشر، خصوصاً في قطاع الخدمات.

وعلى المستوى المؤسسي، فإن المجلس الأعلى للاستثمار والجهاز القومي للاستثمار هما الجهتان المسؤولتان عن الاستثمار. ويُعتبر المجلس الأعلى للاستثمار أعلى هيئة في هذا المجال، ويتأهه رئيس الجمهورية ويتألف من ممثلين عن السلطات المعنية بسياسة الاستثمار، بمن فيها الوزارات الحكومية. أما الجهاز القومي للاستثمار فيُعين رئيسه بقرار من رئيس الجمهورية. ويعمل المجلس كهيئة إشرافية ولموافقة على السياسة الاستثمارية المتصلة

بالاقتراحات المقدمة من الجهاز القومي للاستثمار، ويمارس المجلس سيطرة إدارية على الجهاز (الميزانية، الهيكل التنظيمي، إلخ). ويؤدي الجهاز القومي للاستثمار أدواراً تنظيمية وتشجيعية للاستثمار، مما يثير عدداً من الشواغل، وهذا ما سنتناوله لاحقاً في الفصل الثاني بتفصيل أكبر.

١. دخول الاستثمار الأجنبي المباشر وتأسيسه

يحدد قانون الاستثمار لسنة ٢٠١٣ ثلاثة أنواع من المشاريع الاستثمارية: قومية، واستراتيجية، وولائية. وتطبق أنظمة مختلفة على هذه المشاريع بحسب تصنيفها. سنتناول هذا الفصل المشاريع القومية والاستراتيجية فقط، إذ أن مشاريع الولايات تخضع لأنظمة محددة بحسب قوانين كل ولاية، وهي لا تشمل على استثمار أجنبي مباشر.

يُعتبر المشروع مشروعاً قومياً عندما تنطبق عليه شروط معينة موصوفة في قانون الاستثمار لسنة ٢٠١٣. وبهذا الصدد، يُعتبر المشروع قومياً إذا تم تطويره في أكثر من ولاية واحدة؛ أو مملوكاً لجهة أجنبية، أي يتضمن مشاركة أجنب أو يستند إلى رخصة ممنوحة لشركة أجنبية؛ أو أن يكون منشأً استناداً إلى اتفاقية محددة مبرمة مع الحكومة السودانية؛ أو يتعلق باستغلال الموارد الطبيعية للسودان. وعلى سبيل المثال، جميع المشاريع في مجال النفط والتعدين تعتبر مشاريع قومية.

أما تعريف المشاريع الاستراتيجية والحوافز المتصلة بها فهو تعريف واسع وغير دقيق، مما يثير مسائل بخصوص وضوح الأحكام المتصلة بها ويخلق الشك لدى المستثمرين الأجانب. وعلى الرغم من أنه تم توضيح تعريف المشروع الاستراتيجي من خلال إقرار اللوائح المتعلقة بقانون الاستثمار لسنة ٢٠١٣، إلا أن سمات التعريف تظل واسعة ويظل معتمداً على تقدير الجهاز القومي للاستثمار والوزارة التنفيذية المعنية. وهذا يخلق حالة من عدم اليقين لدى المستثمرين ويثير شواغل كبيرة بشأن الشفافية، لا سيما لأن الجهاز القومي للاستثمار يستطيع منح حوافز إضافية غير محددة للمشاريع الاستراتيجية، تتجاوز الحوافز الممنوحة للاستثمارات القومية.

إن تعريف الاستثمار المباشر الأجنبي في التشريعات الوطنية ليس تعريفاً متجانساً. فوفقاً للمعلومات التي قدمها الجهاز القومي للاستثمار، يمكن للمستثمر أن يكون شخصاً طبيعياً أو اعتبارياً، كما أن قانون الاستثمار لسنة ٢٠١٣ يعرّف رأس المال المستثمر تعريفاً فضفاضاً، إذ يشمل أي عملة، محلية أو أجنبية، أو رأس مال عيني، وأي حقوق ملكية بما في ذلك حقوق الملكية الفكرية، إضافة إلى الأرباح من المشاريع إذا ما تم إعادة استثمارها في مشروع استثماري سواء أكان ذلك في تسيير المشروع أم تحديته أم إعادة بنائه أم توسيعه. وهذا يكشف عن تعارض مع أحكام أنظمة صرف العملة الأجنبية لسنة ١٩٩٩^٦، والتي تنص على أن الاستثمار يُعتبر استثماراً أجنبياً مباشراً إذا كان ١٠ بالمائة أو أكثر من الأسهم التابعة لشركة مقيمة أو غير مقيمة مملوكة من قبل شخص أجنبي مقيم أو غير مقيم.

تتضمن النصوص المتعلقة بالاستثمارات الجديدة قائمة للقطاعات التي يُسمح دخول الاستثمار الخاص والأجنبي فيها، وتبين بوضوح وجود رغبة بفتح الاقتصاد السوداني. وفي حين لا يتضمن قانون الاستثمار لسنة ٢٠١٣ إشارات محددة للصناعات المفتوحة أو المغلقة أمام الاستثمار، فإن لوائح التنفيذ تتضمن قائمة إيجابية للأنشطة المفتوحة للاستثمار، والتي يمكن تعديلها من قبل المجلس الأعلى للاستثمار.^٧ وعندما يُسمح بالمشاركة الأجنبية، لا توجد قيود على نسبة الأسهم المملوكة للهيئة الأجنبية، ما عدا الحالات التي تكون فيها مؤسسة رسمية مشاركة في الشركة، ولا يوجد متطلبات بشأن الحد الأدنى من الاستثمار المطلوب. إضافة إلى ذلك، لا يوجد تفضيل استناداً إلى جنسية المستثمر.

^٦ قانون تعاملات النقد الأجنبي لسنة ١٩٨١ هو قانون قصير جداً، مما يجعل اللوائح الصادرة في عام ١٩٩٩ هي الفيصل بشأن النظام السوداني للتعامل بالنقد الأجنبي في البلد.

^٧ القطاعات المصنفة بأنها مفتوحة للمشاركة الخاصة هي النفط والمعادن والكهرباء والجسور والطاقة المتجددة والزراعة والمنتجات الزراعية والحيوانية والصناعة والمواصلات والاتصالات والخدمات الطبية والصحية والخدمات البيئية والهيكل الأساسية والطرق والجسور والري والصناعات الاستخراجية والإنشاءات والشركات الإنشائية والإسكانية والخدمات التعليمية والسياحة والمرافئ البحرية والنهرية والمرافئ البرية والجوية والنقل والتحميل والتخزين والخدمات المالية وخدمات الإدارة والاستشارات وتكنولوجيا المعلومات والثقافة والإعلام.

وفي الممارسة العملية، هناك قيود على الاستثمار في بعض الصناعات. في الواقع، يحظر قانون الشراء والتعاقد والتخلص من الفائض لسنة ٢٠١٠ على الهيئات الحكومية اللجوء إلى هيئات غير سودانية للحصول على خدمات النقل والتأمين واستئجار وشراء الأراضي والخدمات المصرفية. وأكد مسجل الشركات أنه بوسع الأجانب المساهمة بما يصل إلى ٤٩ بالمائة من أسهم شركة تعمل في التجارة وأنشطة الاستيراد والتصدير. إضافة إلى ذلك قد يظهر نوع آخر من القيود غير المباشرة أثناء مرحلة ما بعد التأسيس من جراء بعض المتطلبات التشغيلية الإلزامية التي قد تعيق الشركات الأجنبية، على سبيل المثال في القطاع المصرفي (انظر الإطار ١-١).

صرّح الجهاز القومي للاستثمار بأن وسطاء غير رسميين ما زالوا يساعدون المستثمرين في إجراءات التسجيل. ويتدخل هؤلاء الوسطاء في مراحل مختلفة أثناء عملية التأسيس، لا سيما في مجالات مثل تخصيص الأراضي.

الإطار ١-١ مواصفات القطاع المصرفي في السودان

القطاع المصرفي مفتوح أمام الاستثمار الأجنبي. وبحسب أحكام قانون تنظيم العمل المصرفي لسنة ٢٠٠٣ (المادة ٧ (٣))، يخضع فتح الفروع أو الممثلات للمصارف الأجنبية لموافقة وزير الاقتصاد الوطني والمالية وبحسب تنسيب من بنك السودان المركزي. ويتعين على المقر الرئيسي للبنك أن يقدم وثيقة يتعهد فيها بالوفاء بجميع التزاماته في البلد.

ويطبق السودان نظاماً إسلامياً للبنوك وهو يتطلب خصائص محددة. ومن المتوقع أن تكون عمليات البنوك متوائمة مع الشريعة. ويشير البنك المركزي بأن البنوك والمؤسسات المالية الإسلامية لا يجوز أن تتعامل مع معدلات فائدة ثابتة أو محددة مسبقاً، وتعتمد بدلاً من ذلك مبدأ المشاركة في الربح والخسارة.

وثمة دور إشرافي تقوم به الهيئة العليا للرقابة الشرعية وتعمل على تفحص امتثال عمليات البنوك، بما فيها البنوك الأجنبية، مع الشريعة. ووفقاً لهذه الهيئة، يوجد مفوضون في جميع البنوك، المحلية منها والأجنبية، والعامّة والأهلية، وهم يؤدون الدور الأول من الضبط من أجل ضمان امتثال عمليات البنوك للشريعة. وتمثل الهيئة العليا للرقابة الشرعية المستوى الثاني من السيطرة. وإذا لم تكن عمليات أحد البنوك تمتثل لأحكام الشريعة، يصدر بحق البنك عقوبات تتألف من غرامات وعقوبات إدارية، وتتضمن مسؤولية موظفي البنك ومدرائه ومسؤولية البنك المركزي. ويمكن تحويل الغرامات على شكل تبرعات للمنظمات الخيرية بموجب ظروف معينة.

المصدر: مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، استناداً إلى معلومات تم جمعها أثناء بعثة تقصي الحقائق.

ينص قانون الاستثمار لسنة ٢٠١٣ أيضاً على عملية فحص مسبقة لجميع المشاريع الاستثمارية من قبل الجهاز القومي للاستثمار. يتضمن الدور التنظيمي للجهاز القومي للاستثمار وظيفة منح الرخص، والتي تتيح للجهاز إمكانية تفحص المشاريع الاستثمارية، وبالتالي إنائها. وحسب نصوص قانون الاستثمار لسنة ٢٠١٣، يُعتبر الحصول على رخصة من الجهاز القومي للاستثمار شرطاً مسبقاً لجميع المشاريع الاستثمارية، وتوفر الرخصة إمكانية الحصول على عدد من الحوافز. يتم تنفيذ إجراءات الترخيص في النافذة الواحدة للجهاز القومي للاستثمار، حيث يجتمع ممثلو جميع السلطات المعنية بالاستثمار مع وفود من الوزارات التنفيذية. ومن حيث المبدأ، تُمنح رخصة أولية خلال أسبوع للمستثمر عندما يتبين أن المشروع يفي بالمعايير. إلا أن هذه المعايير غير موصوفة في قانون الاستثمار لسنة ٢٠١٣ أو في لوائح التنظيمية، مما قد يسبب مشاكل في الممارسة العملية. وتكون الرخصة الأولية سارية لمدة شهرين، ويمكن تجديدها مرة واحدة فقط. وتُمنح الرخصة النهائية خلال أسبوع من تقديم إثبات التسجيل. ولا توجد قاعدة تنص على أن "الصمت [أو عدم الرد] يُعتبر موافقة"؛ ويجب أن يكون رفض الترخيص مستنداً إلى أسباب محددة، ويمكن الطعن في القرار أمام المجلس الأعلى للاستثمار. ويتوجب على المجلس أن يرد خلال شهر من تقديم الطعن. تظل الرخصة النهائية سارية لمدة ثلاث سنوات، ويمكن تجديدها لستين إضافيتين كحد أقصى. إلا أن الجهاز القومي للاستثمار أشار إلى أنه بعد مضي السنوات الخمس، يستمر المشروع من الاستفادة من نظام الاستثمار. ومع ذلك، لم يقدم الجهاز تفاصيل حول تبعات هذا الأمر في الممارسة العملية. وفي حين أشار الجهاز القومي للاستثمار والوزارات الأخرى إلى أن النافذة الواحدة موجود بالفعل ويؤدي عمله، إلا أن مصادر أخرى شككت بهذا الأمر أثناء بعثة تقصي الحقائق التي أوفدها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية.

إضافة إلى الترخيص من الجهاز القومي للاستثمار، يتعين على المستثمر الحصول على تسجيل كي يستفيد من أحكام قانون الاستثمار لسنة ٢٠١٣. عملية التسجيل تعادل إجراءات تسجيل شركة وهي تجرى لدى مسجل الشركات في وزارة العدل أو في أحد مكاتب تسجيل الشركات التي يبلغ عددها ١٤ مكتباً. وتم الإجراءات إما إلكترونياً أو على الورق. والسجلات متوفرة للعموم ويمكن لأي شخص الرجوع إليها بشرط دفع رسم للاطلاع. ويسمح قانون الشركات لسنة ١٩٢٥ وقانون الأعمال لسنة ١٩٣١ بتأسيس الأشكال التقليدية للشركات. وتحديداً تتألف هذه الأشكال من: الأسماء التجارية (شخص طبيعي أو شخصان طبيعيين كحد أقصى يعملان في صناعة محددة)، وشركات خاصة محدودة المسؤولية (شخصان أو أكثر)، وشركات عامة محدودة المسؤولية (سبعة أشخاص أو أكثر)، فروع لشركات أجنبية ومؤسسات مملوكة للدولة.^٨ وهذه الشركات تتمتع بشخصية قانونية ومسؤولية محدودة.

تثير إجراءات دخول وتأسيس الاستثمار الأجنبي المباشر في الواقع العملي سلسلة من الشواغل:

- إن معايير منح الرخص من الجهاز القومي للاستثمار والوثائق اللازمة للحصول على الترخيص غير موصوفة في قانون الاستثمار لسنة ٢٠١٣ أو في لوائح تنفيذ القانون. وكان الجهاز قد نشر على موقعه الإلكتروني دليلاً للإجراءات، إلا أنه ما عاد متوفراً. علاوة على ذلك، كانت المعلومات متوفرة باللغة العربية فقط ولم يكن من الواضح ما إذا كان بوسع السلطات المختصة أن تطلب وثائق أو خطوات إدارية إضافية.
- بحسب قانون الاستثمار لسنة ٢٠١٣ ولوائحه، يُقدم طلب الترخيص للسلطات استناداً إلى دراسة جدوى تتناول الجوانب الفنية والاقتصادية والبيئية والاجتماعية، إلا أنه لا توجد تفاصيل حول الطبيعة المحددة لهذه الدراسة. ولا يُصح بفرض مثل هذه الدراسة المسبقة للمشاريع الاستثمارية، لا سيما وأنها تفرض عبئاً إضافياً على المستثمرين المحليين والأجانب، والذين يتعين عليهم الخضوع لعملية ترخيص نظامية.
- السلطة التي يتمتع بها الجهاز القومي للاستثمار في منح التراخيص وإلغائها وما يرتبط بها من حوافز (بما في ذلك تيسير الحصول على الأرض، وإمكانية تحويل رأس المال والأرباح بحرية إلى موطن المستثمر، وهو ما سنتناوله في الأقسام اللاحقة) تمنح الجهاز سلطة تنظيمية مهمة، مما يجعله صاحب الكلمة الأخيرة لأي نشاط استثماري في البلد. وينص قانون الاستثمار لسنة ٢٠١٣ بصفة محددة على أن المفوضين العاملين في الشركات المملوكة للدولة يخضعون للسلطة الإدارية للجهاز القومي للاستثمار، رغم أن الجوانب الفنية ما زالت تخضع لمسؤولية الوزارات. وكما سنوضح في الفصل الثاني، هذا الترتيب يتعارض مع دور الجهاز كوكالة مسؤولة عن تشجيع الاستثمار وقد يثير مخاطر بتعارض المصالح والسعي للحصول على المال لقاء منح التراخيص. إضافة إلى ذلك، تتداخل هذه السلطات مع سلطات وزير العدل (انظر أدناه) فيما يتعلق بتأسيس الشركات، مما يضيف في الواقع العمل طبقة أخرى من عدم اليقين لدى المستثمرين.
- وبصفة عامة، يمنح قانون الشركات لسنة ١٩٢٥ سلطات مهمة لوزير العدل، بناء على معايير غير موضحة بدقة. وبوسع وزير العدل الموافقة على تسجيل شركة أو رفضه. ويمكن الطعن في قرار رفض تسجيل شركة، بحسب نصوص قانون الشركات لسنة ١٩٢٥. ويمكن للوزير أيضاً إلغاء تسجيل شركة إذا اعتُبر بأنها لا تمثل للصالح العام. ورغم أن هذا الإلغاء لا يتم إلا بموافقة مجلس الوزراء، ويُعتبر تصفية أعمال الشركة، إلا أن المعايير المتعلقة بمثل هذه القرار غير واضحة، لا سيما وأن الصالح العام يغطي طائفة واسعة من القضايا. ولا يمكن الطعن في قرار مجلس الوزراء.
- أخيراً، لا يتضح لدى قراءة قانون الاستثمار لسنة ٢٠١٣ ما إذا كانت الأحكام المتصلة بمعاملة المستثمرين وحمايتهم (انظر أدناه) ستنطبق على المشاريع التي تنتهي فترة ترخيصها. وعلى الرغم من أن الجهاز القومي للاستثمار ذكر أنه بعد انتهاء الترخيص سيستمر الاستثمار في الاستفادة من نظام الحوافز، إلا أن قانون الاستثمار لسنة ٢٠١٣ ولوائحه لا تنص على ذلك بوضوح. وهذا الأمر قد يثير شواغل لدى المستثمرين فيما يتعلق بالشفافية وإمكانية التنبؤ بوضع الاستثمار في الفترة اللاحقة للترخيص.

توصيات:

- ينبغي على الحكومة السودانية أن تضع معايير موضوعية لتعريف أنواع المشاريع الاستثمارية، خصوصاً ما يتعلق بالمشاريع الاستراتيجية. وفي الوقت الحالي يمتلك الجهاز القومي للاستثمار والوزارات التنفيذية سلطة تقديرية لتحديد المشاريع التي تنضوي ضمن الفئات المختلفة، مما يثير

^٨ تُعرف المؤسسات المملوكة للدولة بأنها الهيئات التي تملك الحكومة أو هيئتها كامل أسهمها.

شواغل جدية بشأن الشفافية ويثير مخاطر بشأن حماية مصالح البلد والمستثمرين على حد سواء. وفي الواقع فإن تعريف الاستثمار وفقاً لظروف كل حالة بمفردها يتناقض مع الأهداف الإنمائية التي وضعتها الحكومة السودانية من أجل استحداث بيئة قانونية وتنظيمية قابلة للتنبؤ، مما يعد من الأمور الرئيسية لجذب المستثمرين.

- القيود المفروضة على الملكية الأجنبية لصناعات أو أنشطة اقتصادية محددة يجب أن تكون معروفة على نحو دقيق، بحسب ما يقتضي إطار سياسات الاستثمار للتنمية المستدامة (٢-١-٣)؛ ومن شأن وضع قائمة بالصناعات التي تنطبق عليها قيود محددة (من قبيل الحظر أو التحديد) أن تحقق الوضوح وفي الوقت نفسه المحافظة على سياسة الانفتاح العام للاستثمار الأجنبي المباشر. وتبعاً لذلك، ينبغي على الحكومة السودانية أن تعتمد نصح القائمة السلبية للصناعات المغلقة أمام المشاركة الأجنبية، أو المفتوحة جزئياً فقط، مع تحديد المعايير المحددة لاعتبار استثمار ما بأنه استثمار أجنبي مباشر.
- ينبغي خلق انسجام في تعريف الاستثمار الأجنبي المباشر في جميع التشريعات الوطنية، ويجب أن تتضمن التشريعات تعريفاً مفصلاً لتحديد ما يُعتبر استثماراً أجنبياً مباشراً.
- ينبغي على الحكومة السودانية إلغاء متطلب الترخيص لدى الجهاز القومي للاستثمار، واستبدال ذلك بمجرد تسجيل المشاريع الاستثمارية لإغراض إحصائية. وعلى الرغم أنه من الطبيعي أن تعمل الحكومة على ضمان السلامة والمصالح العامة، إلا أنه من الأفضل التعامل مع هذه الشواغل في مرحلة الترخيص من قبل الوزارات المعنية التي تتمتع بالخبرات والكفاءات في المجالات المختلفة، من قبيل شؤون التنافس والبيئة والأرض.
- ينبغي على الحكومة السودانية أيضاً أن توضح إجراءات تأسيس الشركات وأن تستخدم معايير موضوعية وواضحة للحالات التي يجوز بها لوزارة العدل أن تلغي تسجيل الشركات.

٢. معاملة الاستثمار المباشر الأجنبي وحمايته

يضمن قانون الاستثمار لسنة ٢٠١٣ مبدأ عدم التمييز والذي ينطبق على المستثمرين المحليين والأجانب. ولم يتم تحديد حالات تمييز في التشريعات التي استعرضها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، كما لم يبلغ المستثمرون عن مثل هذه الحالات.

لا يفرض قانون الاستثمار لسنة ٢٠١٣ متطلبات بشأن الأداء، إلا أن المستثمر يخضع لسلسلة من الالتزامات أثناء سريان فترة الرخصة. وبعض هذه الالتزامات تمثل عبئاً على المستثمر. فمثلاً، يجب إتمام جميع الهياكل الأساسية المرتبطة بالمشروع الاستثماري خلال عام واحد، إلا إذا تم تمديد هذه الفترة على نحو صريح من قبل الجهاز القومي للاستثمار. كما يتوجب على المستثمر أن يستغل الأرض المخصصة له استغلالاً كاملاً خلال المدة نفسها. ويجب تزويد الجهاز بجدول زمني مفصل لتنفيذ المشروع، ويجب تحديث الجدول لتحديد ما تحقق منه والمهام المتبقية، إضافة إلى أية تعديلات ضرورية. وإذا توقف المشروع، فيجب تقديم إشعار للجهاز خلال ثلاثة أشهر من التوقف. كما أنه بوسع ممثلي الجهاز القومي للاستثمار والوزارات المعنية إجراء عمليات تفتيش على موقع المشروع الاستثماري وعلى الوثائق ذات الصلة، ويكون لهذه العمليات تأثير على استمرار الترخيص. وهذا يضيف إلى الوظائف التنظيمية للجهاز القومي للاستثمار.

ويفرض الجهاز القومي للاستثمار سلسلة من العقوبات في حالات انتهاك قانون الاستثمار لسنة ٢٠١٣. فبوسع الجهاز، بناءً على تنسيب وزير تنفيذي، واستناداً إلى مدى الانتهاك، أن يصدر إنذاراً من أجل معالجة أسباب الانتهاك، وتقليص أو إلغاء الحوافز الممنوحة للمشروع الاستثماري، بما في ذلك استعادة قيمة المكتسبات التي حصل عليها المشروع، وقد يقرر الجهاز إلغاء الرخصة واستئجار الأرض. ويمكن استئناف هذه القرارات أمام المجلس الأعلى للاستثمار خلال شهر من صدورهما، ويمكن لاحقاً الطعن فيها أمام المحاكم المحلية.

وفقاً لأحكام قانون الاستثمار لسنة ٢٠١٣، يمكن تحويل الأرباح بحرية إلى بلد المستثمر، في حين أن تحويل رأس المال المُستثمر يتطلب موافقة الجهاز القومي للاستثمار. وبوسع المستثمرين تحويل الأرباح، وكلفة رأس المال الأجنبي والقروض المقدمة من أجل الوفاء بجميع الالتزامات القانونية، وتحديدًا الضرائب ومتطلبات الإبلاغ. وهناك شرطان آخران ينطبقان: يجب تسجيل رأس المال لدى بنك السودان المركزي ويجب أن تتم جميع التعاملات عبر بنوك مرخصة. وتتضمن لوائح قانون الاستثمار لسنة ٢٠١٣ وصفاً واضحاً للوثائق المطلوبة والإجراءات التي يجب اتباعها. أما

المستوردات المتعلقة بالمشروع الاستثماري فيمكن إعادة تصديرها أو بيعها أو التنازل عنها إذا لم يتم تنفيذ المشروع تنفيذاً كاملاً. ويتم تقييم رأس المال الأجنبي من قبل لجنة يشكّلها الأمين العام للجهاز القومي للاستثمار. وفي حالة نشوء خلاف، يمكن تقديم مطالبة إلى هذه اللجنة حصرياً. ولا يمكن استئناف قراراتها. وتشير مفوضية تشجيع الاستثمار لولاية الخرطوم إلى أنه يمكن بيع المشروع أو تأجيله أو توريثه بعد تأسيسه، ولكن لا يجوز تقسيمه، وذلك بعد الحصول على الموافقة الضرورية من الجهاز القومي للاستثمار.

توجد أسعار صرف متعددة للعملة، وتنطبق قيود مشددة على التعامل بالنقد الأجنبي. وفقاً للبنك المركزي، ينطبق ما يلي: سعر مركزي وسعر تجاري، يُطبقان ضمن نطاق $+/-4\%$ بالمائة من قبل هيئات مخولة. وتم إقرار إجراءات لتوحيد أسعار الصرف وتحسين الفجوة بينها والتي وصلت إلى 30 بالمائة في نهاية عام 2014. ولكن في الواقع العملي، يشير صندوق النقد الدولي إلى وجود أربعة أسعار صرف: سعر مركزي، وسعر تجاري، وسعران إضافيان ينطبقان على القمح والذهب. ولا يوجد تبادل نقد أجنبي بين البنوك (IMF, 2013b). ولا يجوز تصدير الجنيه السوداني أو استيراده إلا ضمن مبالغ محددة يحددها البنك المركزي. وبوسع المقيمين وغير المقيمين فتح حسابات بنكية بالعملة الأجنبية، وشراء وبيع العقارات والبضائع والخدمات بالعملة الأجنبية. بيد أنه يُحظر بيع العملة الأجنبية إذا كان غرض استخدامها هو الاستثمار المباشر، كما يُحظر شراء الممتلكات غير المنقولة أو الاحتفاظ بودائع داخل البلد أو خارجه إلا بعد الحصول على إذن محدد. وثمة قيود تنطبق أيضاً على التمويل قصير الأجل من الخارج واستثماره في الأوراق المالية.

أحد الشواغل الأساسية للمستثمرين هو نقص النقد الأجنبي في البلد. نتيجة لانفصال جنوب السودان والتقلص الكبير في إنتاج النفط وتصديره، خسر البلد حوالي ثلثي ريعه من النقد الأجنبي (IMF, 2013a). وفي هذا السياق، عمد البنك المركزي إلى ترشيد الطلب على النقد الأجنبي من خلال تقييد السيولة المتوفرة للمستوردين (بنك السودان المركزي، 2012).

تتوفر ضمانات ضد المصادرة، إلا أنها غير كاملة. صدر مرسوم رئاسي في عام 2008 يحظر بصفة محددة مصادرة أصول المستثمرين. كما أن قانون الاستثمار لسنة 2013 يحظر المصادرة، والتي تتضمن التأميم والمصادرة ووضع اليد على الأصول والعقارات التابعة للمشاريع الاستثمارية، إلا للمصلحة العامة، وبشرط توفير تعويض مناسب وفوري. ولا يحدد القانون أي معايير لشروط المصلحة العامة، إلا أن قانون المصادرة لسنة 1930 ينص على أن المصلحة العامة هي "استخدام الأرض لإقامة مرافق عليها أو تحتها (...). من أجل استخدامها للأشغال العامة التي تنجزها البلديات في إطار ممارستها لصلاحياتها لغرض إنجاز المشروع". كما يفصل قانون سنة 1930 إجراءات منح التعويضات. بيد أن القانون لا يحدد إطاراً زمنياً ولا الشروط ذات الصلة. ولا يغطي القانون المصادرة غير المباشرة، كما أن التبعات الناجمة عن تصرفات معينة، من قبيل إلغاء ترخيص المستثمر في حالة انتهاك التزاماته، غير واضحة.

الهيئة التي تقوم بالمصادرة هي المسؤولة عن التوصل لاتفاقيات مع الأطراف المعنية. وإذا لم يتم التوصل إلى اتفاقية، تُستحدث لجنة تحكيم. وتتألف اللجنة من الموظف المدني المسؤول عن المصادرة (رئيساً) وممثل واحد عن كل من الطرفين المعنيين بالقضية (حاكم الولاية والمالك/المالكين). ولا يجوز استئناف قرار اللجنة؛ بيد أنه بوسع أطراف القضية الطلب من المحكمة العليا تعيين شخص لمراجعة القرار. وفي الواقع العملي، أفاد الجهاز القومي للاستثمار أنه توجد لجنة تابعة للمجلس الأعلى للاستثمار وهي التي تتعامل مع قضايا تقليص مساحة الأرض. أما آليات عمل هذه اللجنة فغير واضحة.

ينص قانون الاستثمار لسنة ٢٠١٣ على الآليات البديلة التالية لتسوية النزاعات، وذلك دون أن يميز رسمياً بين التحكيم التجاري والتحكيم في حالة الاستثمار:

- إذا كان النزاع يقع في إطار أحد الاتفاقيات الدولية المدرجة،^٩ تنطبق أحكام تسوية النزاعات المحددة في الاتفاقية المعنية؛
- وإذا كان النزاع لا يقع ضمن إطار أحد الاتفاقيات الدولية المدرجة، تكون المحكمة المختصة بالاستثمارات هي صاحبة الولاية، إلا إذا اتفق الأطراف على تسوية أو تحكيم.

وفيما يتعلق بالنزاعات بين المستثمر والدولة، أفاد المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار أنه ينظر حالياً بقضيتين. النزاع الأول يتضمن شركة سودايت، وشركة النفط السودانية المملوكة للدولة، وذلك بوصفهما مدعيان ضد جنوب السودان (ICSID, 2014a). أما القضية الثانية فهي بين السودان كمدعى عليه وبين المستثمر اللبناني-الأردني، ميشيل داغر (ICSID, 2014b). وقد تم رفع هذه الدعوى استناداً إلى اتفاقيتي الاستثمار الثنائي الموقعتين مع الأردن ولبنان، وذلك بزعم أن السودان امتنع عن منح الشركة (التي يملكها هذا المستثمر) ترددات لإقامة شبكة لاسلكية للإنترنت، بعد أن ساعدت الشركة على إنشاء الشبكة.

قانون التحكيم لسنة ٢٠٠٥ يحكم النظام العام للتحكيم التجاري في السودان. يُعتبر التحكيم دولياً عندما تكون مقرات أطراف النزاع واقعة في بلدان مختلفة، أو عندما يكون موضوع النزاع "مرتبطاً" بأكثر من دولة. بيد أن تعريف هذا "الارتباط" غير محدد في قانون التحكيم لسنة ٢٠٠٥، مما يستلزم تقييماً لكل حالة بمفردها. يجب أن تكون اتفاقية التحكيم مكتوبة، ويمكن إبرامها قبل أو بعد النزاع. وتكون أحكام التحكيم ملزمة قانونياً وهي قابلة للتنفيذ تلقائياً. وإذا برزت قضية فيما يتعلق بفرض الحكم، يمكن تقلص طلب للمحكمة ذات الاختصاص فيما لو لم يتم اللجوء إلى التحكيم. وأفاد البنك الدولي أن تنفيذ أحكام التحكيم التجاري يستغرق ما معدله ٢٥ أسبوعاً في السودان، ابتداءً من تقلص طلب التحكيم حتى صدور أمر التنفيذ (على فرض عدم وجود استئناف)، ويستغرق ١٩ أسبوعاً لتنفيذ الأحكام المتعلقة بميثاق أجنبية (World Bank, 2010). ولم يصادق السودان على اتفاقية نيويورك بشأن الاعتراف بقرارات التحكيم الأجنبية وتنفيذها (١٩٥٨)، مما قد يعيق فرض قرارات التحكيم التجاري مع الهيئات الأجنبية.

من الصعب تحديد عدد قضايا التحكيم التجاري في السودان. تستضيف الخرطوم مركزاً للتحكيم التجاري، وهو يدير حالات التحكيم التجاري. وأفاد البنك الدولي بأن معظم حالات التحكيم التجاري في السودان ظلت تعامل لغاية الآن على أساس كل حالة بمفردها أو بموجب المؤسسات الدولية للتحكيم (World Bank, 2010)، ولكن لم يوفر البنك أية تفاصيل إضافية.

توصيات:

- تشير التزامات الامتثال لشروط الترخيص التي يفرضها السودان على المستثمرين، إلى وجود سيطرة مشددة من الجهاز القومي للاستثمار على جميع مراحل المشروع. ووفقاً لإطار سياسات الاستثمار للتنمية المستدامة (٢٠١٨، ٢)، يمكن فرض متطلبات أداء من أجل تحقيق غايات شرعية للسياسة العامة وذلك كشرط لمنح الحوافز. بيد أن هذه المتطلبات يجب أن تكون متناسبة وألا تمثل رادعاً أمام المستثمرين. وتماشياً مع هذا الأمر، وإضافة إلى التوصية بإلغاء الترخيص، بوسع حكومة السودان أن تطلب من المستثمرين الامتثال لشروط محددة كي يستفيدوا من الحوافز المنصوص عليها في قانون الاستثمار لسنة ٢٠١٣؛ ومع ذلك، يجب أن تكون هذه الشروط معلنة بشكل واضح وألا تمثل عبئاً مفرطاً.
- تماشياً مع إطار سياسات الاستثمار للتنمية المستدامة (٢٠١٢-٤-٢)، يجب أن يكون منح الحوافز وإدارتها من مسؤولية هيئة مستقلة أو وزارة حكومية ليس لها مصالح أو غايات تتعارض من اجتذاب الاستثمارات. وبهذا الخصوص، وكجزء من الاستعراض الشامل للنظام الضريبي

^٩ الاتفاقية الموحدة لاستثمار رؤوس الأموال العربية داخل الدول العربية (١٩٨٠)، اتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي (١٩٨٣)، المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار (١٩٦٥)، الاتفاق العام للتعاون الاقتصادي والتقني والتجاري فيما بين الدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي (١٩٧٧) أو أي اتفاقية أخرى متصلة بالاستثمار دخل السودان طرفاً فيها.

الموصى به في البند "د" من هذا الفصل، ينبغي على الحكومة أن تفصل وظيفة تنظيم الاستثمار عن وظيفة تشجيع الاستثمار واللذين يؤديهما حالياً الجهاز القومي للاستثمار (انظر الفصل ٢).

- ثمة نظام يحكم إعادة رأس المال والأرباح إلى موطن المستثمر في سياق الاستثمار المباشر الأجنبي، كما أنه يخضع لسلسلة من الشروط التي ينبغي تفصيلها على نحو أكبر وجعل تطبيقها أمراً تلقائياً استناداً إلى معايير واضحة وموضوعية ومحددة مسبقاً، وبالتالي ألا تعتمد على تحويل من الجهاز القومي للاستثمار. وهذا سيساعد على ضمان إمكانية التنبؤ والشفافية أمام المستثمرين.
- ينبغي على الحكومة السودانية أن توفر تفاصيل أشمل حول آليات التعويض في حالة المصادر، خصوصاً من خلال تضمين معايير لما تعنيه عبارة "فوري" التي يتطلبها قانون الاستثمار لسنة ٢٠١٣، مع الأخذ بالاعتبار المبادئ الدولية الرئيسية في هذا المجال. إضافة إلى ذلك، يجب إتاحة اللجوء إلى القضاء للطعن في قرار لجنة التحكيم التي تقرر قيمة التعويض.
- أخيراً، السودان منفتح على التحكيم التجاري الدولي، وينبغي على الحكومة أن تنظر في المصادقة على اتفاقية نيويورك بشأن الاعتراف بقرارات التحكيم الأجنبية وتنفيذها، وذلك من أجل تيسير تنفيذ الأحكام التي تتضمن أطرافاً أجنبية.

٣. اتفاقيات الاستثمار الدولية

لغاية تاريخ ٣ نوفمبر/ تشرين الثاني ٢٠١٤، كان السودان موقعاً على ٣٥ اتفاقية استثمار ثنائية، ٢١ منها دخلت حيز النفاذ. وقع السودان أول اتفاقية استثمار ثنائية مع ألمانيا في عام ١٩٦٣، أما أحدث اتفاقية وقع عليها السودان فهي الاتفاقية المبرمة مع تركيا في عام ٢٠١٤.^{١٠}

اتفاقيات الاستثمار الثنائية التي وقع عليها السودان تتبع العناصر التقليدية لحماية الاستثمار. وهي تتضمن تعريفاً للاستثمار يعتمد على الأصول، وتنص على معاملة الدولة الأكثر رعاية في مرحلة ما بعد التأسيس والمعاملة الوطنية، والحماية من المصادرة المباشرة وغير المباشرة، وضمان التحويل الحر للأموال وتتضمن آليات تسوية المنازعات المعمول بها في دولة المستثمر. وفي اتفاقية الاستثمار الثنائية المبرمة مع إندونيسيا، يخضع التعهد بالتحويل الحر للأموال لشرط الدفع المسبق للالتزامات القانونية والمالية والضريبية. أما اتفاقيات الاستثمار الثنائي التي لم تتضمن تعهداً بالمعاملة الوطنية للاستثمارات فهما الاتفاقيتان الموقعتان مع الأردن وعمان. كما تحتوي اتفاقيات الاستثمار الثنائي، باستثناء الاتفاقية المبرمة مع تركيا، على أحكام تتعلق بالمعاملة العادلة والمنصفة. وتتضمن اتفاقيات الاستثمار المبرمة مع فرنسا وعمان وقطر تحديداً لمعيار المعاملة العادلة والمنصفة بالإحالة إلى القانون الدولي أو مبادئ القانون الدولي.

معظم اتفاقيات الاستثمار الثنائية التي أبرمها السودان تضمنت معايير واسعة وغير محددة للمعاملة العادلة والمنصفة. وعندما لا يكون هذا الجانب محدداً بوضوح، يكون من الصعب حصر ما هي المعاملة العادلة والمنصفة، وفي حين أنها توفر الحماية القصوى للمستثمرين، إلا أن عدم الوضوح يثير مخاطر تعريض البلد لتبعات محددة. وفي الواقع، عادة ما تتضمن المطالبات التي يرفعها المستثمرون ضد الدول، مزاعم بانتهاك معيار الحماية هذا.

هناك ثلاث اتفاقيات استثمار ثنائية وقعها السودان (مع بلجيكا-لكسمبورغ، وألمانيا، ولبنان) تتضمن بنداً جامعاً. وهذا البند يتطلب من الدولة المضيفة أن تحترم أية التزامات تعهدت بها فيما يتعلق باستثمارات محددة (مثلاً، في عقد الاستثمار). إن مثل هذه البنود يوسع نطاق اتفاقيات الاستثمار الثنائية التي وقعها السودان إذ أنها ترتقي بمكانة الالتزامات غير الواردة في الاتفاقيات إلى مكانة الاتفاقية.

تحتوي بعض اتفاقيات الاستثمار الثنائية التي أبرمها السودان على سمات تتعلق بالتنمية المستدامة. فمثلاً، نصف اتفاقيات الاستثمار الثنائية التي تم تحليلها تتطلب صراحة أن تتم الاستثمارات وفقاً لقوانين الدولة المضيفة. ولكن الاتفاقية المبرمة مع بلجيكا-لكسمبورغ هي الاتفاقية الوحيدة التي تحتوي على بند يتعلق "بعدم تخفيض المعايير" في مجال حماية البيئة وتشريعات العمالة المحلية. وثمة أربع اتفاقيات استثمار ثنائية تحتوي على استثناءات تتعلق بالنظام العام و/أو استثناءات أمنية أساسية (بلجيكا-لكسمبورغ، ألمانيا، الهند، قطر).

^{١٠} يستند التحليل في هذا القسم على نصوص متوفرة في وقت إجراء هذا الاستعراض. انظر المرفق ٢ للاطلاع على قائمة الاتفاقيات الاستثمار الثنائية الـ ٣٥ التي وقع عليها السودان. ومن أجل تجنب التكرار في العدد، لم يتم احتساب الاتفاقيات المنتهية أو التي تم استبدالها على أنها اتفاقيات منجزة.

من بين اتفاقيات الاستثمار الدولية الاثنتي عشرة التي وقعها السودان، هناك سبعة منها تحتوي على أحكام مهمة تتعلق بالاستثمار. وتوجد قائمة بجميع الاتفاقيات الدولية التي وقعها السودان في المرفق ٣. فعلى سبيل المثال، الاتفاقية الاستثمارية الخاصة بالمنطقة الاستثمارية المشتركة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي تتضمن بنوداً بخصوص المعاملة العادلة والمنصفة، والمعاملة الوطنية، والدولة الأكثر رعاية، وتسوية المنازعات المعمول بها في دولة المستثمر، وهي تفرض على المستثمرين التزاماً بالامتثال لجميع الإجراءات المحلية للدولة العضو التي يجري فيها الاستثمار. كما تنص الاتفاقية على عدة آليات لتحقيق المرونة، بما في ذلك مادة تعيد التأكيد صراحةً على حق الدول المضيفة بتنظيم الاستثمار لأهداف إنمائية. وتتضمن اتفاقية منظمة المؤتمر الإسلامي للاستثمار بنوداً تضمن المعاملة العادلة والمنصفة والمعاملة الوطنية للمستثمرين من دول منظمة المؤتمر الإسلامي. وفي الوقت نفسه، تتضمن الاتفاقية استثناءات مهمة تتعلق بالتحويل الحر للأموال وتفرض التزامات على المستثمرين بأن يمتنعوا عن جميع الأنشطة التي قد تعكّر النظام العام أو الأخلاق، والامتناع عن القيام بممارسات تقييدية ومن محاولة تحقيق مكاسب من خلال وسائل غير مشروعة. أما اتفاقية استثمار رؤوس الأموال العربية وحرية انتقالها بين الدول العربية فتسمح بالتحويل الحر للأموال وتتطلب من أطراف الاتفاقية حماية المستثمرين العرب وأرباحهم. وتتيح الاتفاقية للمستثمرين العرب إمكانية الدخول والإقامة دون إعاقه لمناطق الدول العربية التي يجري فيها الاستثمار، وتنص على إقامة محكمة استثمار عربية لتسوية النزاعات التي قد تنشأ عن تنفيذ الاتفاقية.^{١١}

هناك أيضاً خمس اتفاقيات دولية تتضمن إشارة عامة للاستثمار.^{١٢} فمثلاً، تهدف اتفاقية الشراكة الاقتصادية بين شرق أفريقيا والجنوب الأفريقي وبين الاتحاد الأوروبي إلى إقامة وتنفيذ إطار تنظيمي إقليمي للاستثمار في منطقة شرق أفريقيا والجنوب الأفريقي بحيث يتسم بالفاعلية والشفافية والقابلية للتنبؤ، كما تؤسس اتفاقية السوق المشتركة لشرق وجنوب أفريقيا (كوميسا) والولايات المتحدة الأمريكية بخصوص تطوير العلاقات التجارية والاستثمارية مجلساً معنياً بالتجارة والاستثمار من أجل العمل نحو إزالة العوائق أمام الاستثمار وتقديم الاستشارات بشأن قضايا مرتبطة بالتجارة والاستثمار تم أطراف الاتفاقية.

توصيات

- ثمة مجال لتحديث منظومة اتفاقيات الاستثمار الدولية للبلد. وفي حين تتضمن بعض اتفاقيات الاستثمار الدولية التي وقعها السودان سمات تتعلق بالتنمية المستدامة تتناول تحويل الأموال والأمن القومي وحماية البيئة ومعايير العمالة، فإن الهدف هو خلق الانسجام بين هذه الاتفاقيات وبين أفضل الممارسات على الصعيد الدولي ولضمان الاتساق في استراتيجية التنمية الوطنية. وثمة قائمة مرجعية للموضوعات التي يجدر بحثها بهدف إعادة النظر باتفاقيات الاستثمار الدولية أو تعديلها، وهذه القائمة المرجعية واردة في إطار سياسات الاستثمار للتنمية المستدامة.
- الوقاية من وإدارة المنازعات بين المستثمر والدولة. في حين أن السودان وقع على اتفاقية واحدة تتضمن بنوداً بخصوص الالتزام بالآليات تسوية المنازعات المعمول بها في دولة المستثمر، ثمة المزيد مما يمكن القيام به لتعزيز قدرات الموظفين الحكوميين المسؤولين عن السياسات الاستثمارية، وذلك لمنع المنازعات وإدارتها، إذ أن هذه المنازعات قد تكون مكلفة للبلدان المضيفة. ويظل مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية مستعداً لتقدم مساعدة تقنية إضافية لحكومة السودان في هذه المجالات في سياق متابعة تنفيذ توصيات استعراض سياسات الاستثمار.

^{١١} أقر اجتماع القمة الاقتصادية الثالث الذي جرى في ٢١-٢٢ يناير/كانون الثاني ٢٠١٣ في الرياض للمجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع لجامعة الدول العربية اتفاقية استثمار عربية معدلة، حسب الاقتراح الذي قدمه المجلس في دورته التي عقدها في ٦ ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٢.

^{١٢} اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية، اتفاقية الاتحاد الأفريقي، معاهدة تأسيس السوق المشتركة لشرق وجنوب أفريقيا، اتفاقية السوق المشتركة لشرق وجنوب أفريقيا والولايات المتحدة الأمريكية بخصوص تطوير العلاقات التجارية والاستثمارية، اتفاقية الشراكة الاقتصادية المؤقتة بين الاتحاد الأوروبي وشرق وجنوب أفريقيا.

ب- المناطق الحرة

توجد منطقتان للتجارة الحرة في السودان وهناك خطط لتطوير مناطق جديدة. والمنطقتان هما منطقة الجيلي الحرة ومنطقة البحر الأحمر الحرة (الإطار ٢-١)، فيما يجري التخطيط لإنشاء ١١ منطقة جديدة حسب المعلومات التي حصل عليها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية خلال فترة بعثة تقصي الحقائق.^{١٢} ويحكم نظام المناطق الحرة قانون المناطق والأسواق الحرة لسنة ٢٠٠٩، وقد تمت الموافقة على نظام التنفيذ في ١٨ مايو/ أيار ٢٠١٣. أما الجهة المسؤولة عن المناطق الحرة فهي المجلس الوطني للمناطق الحرة الذي بدأ عمله في ١ يناير/ كانون الثاني ٢٠١٣. ويتأسس هذا المجلس رئيس الجهاز القومي للاستثمار ويتبع إدارياً لإشراف الجهاز بينما يبقى وحده مسؤولاً عن كافة القضايا الفنية والتشغيلية كمنح التراخيص في المناطق الحرة.

الغاية من المناطق الحرة هي تشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي في مجالات يحددها المجلس مع الأخذ بعين الاعتبار الأهداف الإنمائية الوطنية. وتستند الأنشطة المنفذة في هذه المناطق - في الوقت الحاضر - على رسائل إبداء اهتمام من قبل المستثمرين، ولا يجري تحديدها بناء على تخطيط رسمي.

وينشط في المناطق الحرة نوعان من الشركات، هما: شركات الإدارة وشركات الاستثمار. يتم ترخيص شركات الإدارة من قبل المجلس وتحصل على وضعية مشروع استثماري، وبالتالي فإن النظام الذي تخضع له يحدده قانون الاستثمار لسنة ٢٠١٣. وتكون هذه الشركة مسؤولة عن وضع الهياكل الأساسية للمنطقة الحرة وفقاً لاتفاقية محددة مع المجلس، بما في ذلك المشاركة الإيجابية للبلديات، غير أن المجلس لم يحدد طبيعة هذه المشاركة. ويجوز لشركة الإدارة اختيار الشركات التي ستستثمر في المنطقة الحرة ومنحها التراخيص وتحصيل رسوم الترخيص والإيجار. ومع ذلك يبقى المجلس مسؤولاً عن الجزاءات وخاصة التي تترتب على التأخير وعدم احترام الإطار الزمني. وقد ينجم عن هذه الجزاءات سحب الترخيص.

الإطار ٢-١ لمحة عن المناطق الحرة في السودان

تدير الشركة السودانية للمناطق والأسواق الحرة منطقتا الجيلي والبحر الأحمر الحرتين، وهي شركة مساهمة عامة سودانية تأسست عقب اندماج عدد من الكيانات الحكومية والخاصة عام ١٩٩٣.

منطقة البحر الأحمر الحرة: دُشنت هذه المنطقة عام ٢٠٠٠ وتقع على بعد ٣٨ كيلومتراً إلى الجنوب من بورت سودان (وعلى بعد ١٧ كيلومتراً من مطار بورت سودان)، وتبلغ مساحتها الكلية ٢٦ كيلومتراً مربعاً. وقد تم الانتهاء من مخططها الإنشائي بالاشتراك مع شركة صينية. وتتألف منطقة البحر الأحمر الحرة من نحو ٨٩٠ شركة تمارس أنشطة صناعية وتجارية وخدمية. وتعود ملكية ٨٠ بالمائة من هذه الشركات إلى مستثمرين سودانيين بينما تعود ملكية ٢٠ بالمائة منها إلى مستثمرين أجانب.

منطقة الجيلي الحرة: دُشنت عام ٢٠٠٧ وتبلغ مساحتها الكلية ٢٦ كيلومتراً مربعاً. وتقع منطقة الجيلي في موقع استراتيجي على مسافة ٧٠ كيلومتراً شمال الخرطوم إلى الغرب من مصفاة بترول الخرطوم وبين سكة حديد وطريق الجيلي-عطبرة. وقد شاركت شركة أيرلندية في إعداد المخطط الإنشائي لهذه المنطقة. ويبلغ عدد الشركات العاملة في المنطقة ١٧٢١ شركة تمارس أنشطة صناعية وتجارية وخدمية.

الاستئجار هو الخيار الوحيد المتاح بالنسبة للأراضي في هذه المناطق، أما العقارات المبنية فوقها فتعود ملكيتها للشركات.

المصدر: مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، استناداً إلى الشركة السودانية للمناطق والأسواق الحرة (٢٠١١) والجهاز القومي للاستثمار في فترة بعثة تقصي الحقائق.

^{١٢} سُشئت هذه المناطق الحرة في المناطق التالية: القضايف والبحر الأحمر وقلب العالم وكسلا والجزيرة والخرطوم والنيل الأبيض ونيالا والفاشر والشمالية والعبدية.

تستطيع الشركات المستثمرة العمل في مجموعة من القطاعات التي أدرجها النظام المعمول به.^{١٤} يشير المجلس إلى أن الملكية الأجنبية بنسبة ١٠٠ بالمائة أمر ممكن دون قيود على القطاعات. وتستفيد الشركات الاستثمارية من مجموعة من الحوافز خلال فترة صلاحية تراخيصها بموجب قانون سنة ٢٠٠٩، ومنها:

- تكون الشركات معفاة من ضريبة دخل الشركات ومن ضريبة الدخل على رواتب الموظفين الأجانب ومكافآتهم، والرسوم والضرائب الجمركية عن جميع الواردات والصادرات خارج السوق المحلي (باستثناء رسوم الخدمات التي يفرضاها المجلس)، ومن الرسوم والضرائب وعائدات عقاراتها داخل المنطقة الحرة؛
- تكون السلع داخل المناطق معفاة من كافة الرسوم الجمركية والضرائب؛
- تكون المنتجات الصناعية معفاة من الرسوم الجمركية في حدود قيمة المنتجات والنفقات التي انطوى عليها إنتاجها.

كذلك أشار المجلس إلى حوافز أخرى إضافية من الممكن منحها للمشاريع الصناعية. ويتوقع أن يبدأ العمل بمركز جامع للخدمات من أجل تبسيط معاملات الرسوم الجمركية في عام ٢٠١٥.

يكفل قانون سنة ٢٠٠٩ الاستثمار الحر لرأس المال المستثمر إلى بلد المستثمر. لقد أشار المجلس، في الحقيقة، إلى المناطق الحرة تخضع لنظام خاص في هذا الصدد، على العكس من الاستثمار في المناطق السودانية الخاضعة للرسوم الجمركية.

لقد بدأ تطبيق نظام للاستثمار خاص بالمناطق الحرة. تستفيد الشركات في المناطق الحرة أيضاً من أنظمة معينة فيما يخص الأرض وأنظمة العمل (راجع القسمين "ج" و "هـ"). كما أنها ضمنت لها الحماية ضد التأميم أو المصادرة أو المراقبة أو نزع الملكية أو التجميد أو سحب أموالها في المناطق الحرة، فهي أمور تتطلب أمراً قضائياً. يطرح هذا جملة من القضايا، منها: أنه لم يتم تحديد الأساس الذي يجوز الاستناد إليه في الأمر القضائي، كما أنه لم يأت على ذكر أية تعويضات. في الواقع العملي، أشار المجلس إلى أن الأساس الوحيد الذي يستند إليه نزع الملكية هو مخالفة الشركة المستثمرة لقانون سنة ٢٠٠٩ أو لنظام سنة ٢٠١٣ أو للاتفاقية المبرمة مع حكومة السودان. وأوضح المجلس أنه يمكن تقديم تعويض للشركة المستثمرة على نحو مفترض بموجب قانون عام ١٩٣٠ (انظر القسم أ٢).

اعتمد السودان نموذجاً سليماً، رغم تقليديته، لمناطقه الحرة خاصة مع تبنيه قانون سنة ٢٠٠٩ واللوائح الخاص به، ومع ذلك برزت هناك بعض القضايا. تنص أحكام اللوائح على وجوب أخذ جوانب معينة بعين الاعتبار، كتأثير المشروع من حيث نقل التكنولوجيا وخلق فرص العمل والبيئة، عند منح الترخيص لشركة استثمارية، إلا أن الحوافز الممنوحة لكل من الشركات الإدارية والشركات الاستثمارية تطرح قضيتين متراپتين. فمن جهة، لا تضمن هذه الحوافز تعويض العبء الواقع على كاهل الشركات الإدارية المسؤولة عن إنشاء الهياكل الأساسية بأكملها في الموقع، ومن جهة أخرى، هي تحرم البلد من الإيراد المالي الذي يحتاج إليه بشدة (انظر القسم "د"). علاوة على ذلك، تنجّه أنواع الحوافز التي يمنحها قانون سنة ٢٠٠٩ في معظمها نحو تشجيع الصادرات. غير أن تجربة العديد من البلدان أثبتت أن ذلك قد يحد من تنوع الاقتصاد المحلي أو على الأعمال الحرة أو التنوع الاقتصادي.

توصيات:

- ينبغي على الحكومة أن تنظر في زيادة توجه المناطق الحرة نحو السوق المحلي. وعلى الرغم من الجهود التي بُذلت بهذا المعنى من خلال تبني النظام، ينبغي لهذه المناطق أن تشجع أهداف التنمية المستدامة بشكل أكبر. وقد تلعب الحوافز ومتطلبات التصدير، في مثل هذا النوع من النماذج، دوراً أقل على هذا الصعيد، حيث تمثل جودة خدمات الهياكل الأساسية والأنظمة المحركات الرئيسية لعجلة الاستثمار (UNCTAD, 2014a). وينبغي للحكومة أيضاً أن تشجع سياسات وممارسات الارتقاء بمستوى المسؤولية الاجتماعية للشركات.

^{١٤} الصناعة، والتجارة والتخزين، والخدمات، والزراعة، والمعلومات، والتعددين، والسياحة، والمالية والبنوك. ويمكن للمجلس زيادة هذه القائمة.

- ويمكن للحكومة السودانية أن تتخذ خطوات أخرى إضافية كأن تكون أكثر انتقائية بخصوص محور الاهتمام الاقتصادي للمناطق الحرة وأن تبني استراتيجية لتعيين منتجات محددة يمكن تطويرها في هذه المناطق ترتقي بمنزلة السودان على سلسلة القيمة، وبالتالي استخدامها كحاضنات.

ج- ملكية الأراضي والتسجيل والإجارة

يحتاج نظام الأراضي إلى توضيح ومستوى أفضل من التنسيق بين المؤسسات. تتوزع الولاية القضائية، بموجب الدستور، على الحكومة الاتحادية وحكومة الولاية في الوقت ذاته على موضوع الأراضي. وطبقاً لأحكام قانون الاستثمار لعام ٢٠١٣، تكون الولايات مسؤولة عن تسجيل وتخطيط ورسم خرائط ونشر معلومات الأراضي المتاحة للمشاريع الزراعية والصناعية والخدمية. وعلى الرغم من مقدرة الأجانب على الحصول على الأرض بمساعدة الجهاز القومي للاستثمار، إلا أن الأحكام والشروط المتعلقة بالمعاملات الخاصة غير واضحة، كما أن القضايا المتعلقة بالجوانب المؤسسية تؤثر على تخصيص الأراضي المملوكة للدولة. أضف إلى ذلك أنه إذا نجح تسجيل ملكية الأرض فعلاً وأفاد الجهاز أن ذلك التسجيل ممكن ما لم تكن الأرض موضع نزاع، فإن إنفاذ حقوق الملكية يبقى يشكل تحدياً.

يمكن للأجانب شراء الأرض من خلال مشاريعهم الاستثمارية أو بتحويل من قبل مجلس الوزراء. على الرغم من أن قانون تسوية الأراضي وتسجيلها لسنة ١٩٢٥ لا يميز، على ما يبدو، على أساس الجنسية،^{١٥} إلا أن الجهاز القومي للاستثمار وهيئة تشجيع الاستثمار في الخرطوم وقانون التخطيط العمراني والتصرف في الأراضي لسنة ١٩٩٤ يضعون شروطاً على الأجانب الساعين إلى امتلاك أرض في أي جزء من البلاد. ولا ينطبق هذا على الأراضي المملوكة للدولة فقط، بل وعلى الأراضي العائدة للملكيات خاصة أيضاً.

يمكن تأجير الأراضي المملوكة للدولة والأراضي العائدة لملكية خاصة إلى مستثمرين من القطاع الخاص، وفقاً لشروط مختلفة. بموجب قانون عام ١٩٩٤، لا يجوز تخصيص أراضي لأطراف خاصة إلا إذا كانت الأرض مملوكة للدولة ولا يوجد بشأنها أية مطالبات. ويجب أن يتضمن العقد حقوق وواجبات الطرف الخاص. يلجأ المستثمرون الأجانب الساعون إلى حصول على قطعة أرض، بصورة اعتيادية، إلى الجهاز القومي للاستثمار ليساعدهم في ذلك، لأنه قادر بالتنسيق مع الولايات أن يخصص أرضاً بسعر تفضيلي بنظام دفع الإيجار مرة واحدة. وأفاد الجهاز القومي للاستثمار أن الأرض قد تُخصص في بعض الأحيان مجاناً وخاصة في حالات المشاريع الاستثمارية الاستراتيجية. وتشير هيئة تشجيع الاستثمار في الخرطوم إلى أن مدة الإيجار تكون لفترة ابتدائية مدتها سنة واحدة للأراضي الصناعية وثلاث سنوات للأراضي الزراعية. ومن ثم يمكن تجديدها لفترات مدة كل منها ٣٣ عاماً ولغاية ٩٩ عاماً كفترة تراكمية. وفيما يتعلق بالأراضي العائدة للملكية الخاصة، ينص قانون عام ١٩٢٥ على الاستئجار والانتفاع دون أن يشير لجنسية الأطراف بالتحديد. من جانبه، أكد الجهاز القومي للاستثمار أن التأجير للأجانب مسموح به ولكن على ألا تقل مدة الإيجار عن ١٠ سنوات.

غير أنه جرى الإبلاغ عن قضايا بشأن تخصيص الأراضي للمستثمرين. ويعود ذلك بشكل خاص إلى ضعف التنسيق بين السلطات الاتحادية وسلطات الولايات، حيث تكون هذه الأخيرة في أغلب الأحيان هي الجهة المالكة للأرض وبمقدورها أن تؤخر عملية تخصيص الأرض، أو في الواقع رفض قرار التخصيص الصادر عن الحكومة الاتحادية. وكان من المفترض أن يتم رسم خريطة للاستثمار الغاية منها تحديد الأراضي المتوفرة بالتنسيق مع السلطات من كافة المستويات، إلا أن مصادر حكومية مختلفة أشارت إلى أن ذلك لم يتم. وفي ظل هذا الغياب لخريطة الاستثمارات، يطلب الجهاز القومي للاستثمار من الولايات تقديم أرض يستقر عليها الرأي على أساس خاص بالحالة حيث يكون المستثمر - في الواقع - مسؤولاً عن إبرام اتفاق مباشر مع الولاية. وذكر الجهاز أن مجلس الوزراء أنشأ مؤخراً لجنة تتألف من الهيئات المعنية من أجل تحديد الثغرات التي تعترض آليات تخصيص الأراضي وسبل تصويبها. بيد أن اللجنة لم تتقدم بعد بما خلصت إليه من نتائج.

تخضع الأراضي الزراعية المملوكة للدولة لنظام خاص. جرى تشكيل لجان للمشاريع الزراعية في كل ولاية من الولايات. وتتسم شروط التصرف في الأراضي بأنها أحف من تلك المتعلقة بالأراضي العادية، غير أنه يتم بادئ الأمر إبرام عقد لمدة ابتدائية فقط. وإذا ما تحققت الأهداف خلال هذه

^{١٥} غير أنه يتم تطبيق أحكام خاصة في حالات ميراث أرض مملوكة من قبل غير المسلمين.

الفترة، يجري إصدار شهادة من السلطات الزراعية ليتم تقديمها لسلطات تسجيل الأراضي. ولا يمكن تغيير وضع الأرض خلال فترة هذا العقد ما لم يتم دفع تعويض بموجب أحكام قانون نزع ملكية الأراضي لسنة ١٩٣٠.

وفي المناطق الحرة، تنص الأنظمة على أن الأراضي التي يجوز تأجيرها للمستثمرين المحليين والأجانب هي فقط تلك الأراضي التي تعود ملكيتها للدولة أو للشركة المدبرة للمنطقة الحرة. وفي حالة الأراضي المملوكة للدولة، يقرر المجلس الوطني للمناطق الحرة (المجلس) أن مدة هذه الإجراءات هي ٢٠ سنة للمشاريع الصناعية و١٥ سنة للمشاريع التجارية. وتكون هذه المدد قابلة للتجديد لمدة ٤٩ عاماً طبقاً لأحكام النظام، وبعد هذه المدة يكون مجلس الوزراء هو المسؤول عن البت بشأن التجديد على أساس توصية المجلس. وتصبح العقارات المشيدة على الأرض - حسب المجلس - ملكاً للشركات التي يمكنها بيعها في نهاية فترة الإيجار.

تتسم عملية تسجيل الأراضي بالفاعلية. يتم تسجيل سند ملكية الأرض في مكاتب التسجيل التي يرئسها أمين عام سجل الأراضي الذي يعينه رئيس الجهاز القضائي. يتم الاحتفاظ بسجل الأراضي المسوحة - إلكترونياً في معظم الحالات حسب المعلومات المقدمة من أمين السجل - باللغتين العربية والإنجليزية. يشكل تسجيل سندات ملكية الأرض ضماناً بيد مالكيها. يجوز نقل ملكية الأراضي بين المواطنين السودانيين من خلال سوق الأراضي، كما ويمكن استخدام الأرض كضمانة مالية إضافية شريطة أن تكون مسجلة. وبحسب تقرير البنك الدولي حول سهولة مزاولة الأعمال لعام ٢٠١٥، احتل السودان المرتبة ٤٦ (كانت ٤٥ عام ٢٠١٤)، بمعدل ستة إجراءات خلال تسعة أيام لتسجيل أرض بكلفة ٢,٨ بالمائة من قيمة الأرض، مما يعد أداءً جيداً بالمقارنة حتى مع الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٤,٧ إجراءً لتسجيل أرض في ٢٤ يوماً وبكلفة تبلغ ٤,٢ بالمائة من قيمة الأرض) (World Bank, 2014).

في الغالب، تعيق مزاعم الأفراد والقبائل بملكية أراضٍ معينة إمكانية الحصول على أراضٍ وتحويل دون حصول المالكين والمستأجرين على حقوقهم. وينطبق هذا كذلك حتى عندما تكون حقوق الملكية مسجلة، لكن هذه القضية تمم المستثمرين في المناطق الريفية بصورة خاصة، إذ تكتسب حقوق ملكية الأراضي في المدن قدراً أكبر من الأمان، حسب التقارير.

توصيات:

- ينبغي أن تُجري حكومة السودان تقيماً شاملاً لآليات التنسيق القائمة بين الحكومة الاتحادية والولايات بهدف تقييم الفجوات التي تعاني منها آلية تخصيص الأراضي. ويجب أن يأخذ هذا التقييم في الحسبان النتائج التي توصلت إليها اللجان التي شكلها مجلس الوزراء.
- وفيما يتعلق بتخصيص الأراضي للزراعة، ينبغي إيلاء اهتمام خاص لضمان أخذ اعتبارات التنمية المستدامة في الحسبان على النحو المناسب. وينبغي أن يتقيد تخصيص الأراضي، في هذا الصدد، بمبادئ الاستثمار الزراعي المسؤول التي وضعها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية بالتعاون مع منظمة الأغذية والزراعة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية والبنك الدولي (World Bank and UNCTAD, 2014).
- وينبغي أيضاً على الحكومة، في معرض تعزيز سيطرتها على الأرض على المستويين الاتحادي والولائي، أن تضع تصوراً لحملة معلومات لا تكون غايتها فقط بناء قدرات الموظفين الحكوميين بل وقدرات العامة أيضاً بشأن التمتع بالحقوق التقليدية كما كفلها القانون السوداني بالإضافة إلى تسجيل الأراضي، وبالتالي الإسهام في زيادة الوعي بأهمية أمن حقوق الملكية.
- تبرز هنا مسألة دور الجهاز القومي للاستثمار بصفته مرجعية تنظيمية متمتعة بصلاحيات منح الحوافز ذات الصلة بالأرض وكوكالة تشجيع الاستثمار في السودان. فإذا كان الجهاز سيحتفظ بصلاحياته لتخصيص الأراضي فينبغي عليه التحلي عن دوره في تشجيع الاستثمار، أو أن يقوم بعمل الجهة الميسرة للاستثمار.

د. الضرائب

على الرغم من أن الضرائب منخفضة عموماً، فإن النظام الضريبي معقد ويتميز بوجود مجموعة كبيرة من الحوافز والنسب الضريبية المختلفة المفروضة على دخل الشركات بحسب الصناعة. تبلغ نسبة الضريبة على دخل الشركات (وتسمى ضريبة الأرباح التجارية) صفرًا بالمائة في قطاع الزراعة، و ١٠ بالمائة بالنسبة للصناعة، و ١٥ بالمائة بالنسبة لمعظم الخدمات.^{١٦} ارتفعت ضريبة الدخل على البنوك في الآونة الأخيرة من ١٥ إلى ٣٠ بالمائة (انظر أدناه). وتبلغ الضريبة على التعدين والنفط ٣٠ بالمائة و ٣٥ بالمائة على التوالي. ولا تخضع أرباح الأسهم للضريبة. تشمل الضرائب المباشرة الأخرى ضرائب الأرباح الرأسمالية على الأرباح المجنبة في البلاد، والضرائب المقتطعة، وضريبة الإيجار، وضريبة التنمية الاجتماعية حين تنطبق الإعفاءات، ولا سيما بموجب قانون الاستثمار لسنة ٢٠١٣. ومن أنواع الضرائب الأخرى طوابع الواردات، وضرائب التحويل، وضرائب العقارات، والزكاة في حال كانت الشركة مملوكة من مساهمين مسلمين ومقدار الزكاة ٢,٥ بالمائة من رأس المال العامل رغم أنه لا يوجد ما يشير إلى نسبة الأسهم المطلوبة (الجدول ١-١). لا توجد ضريبة عمل، ولكن ربَّ العمل مطالبٌ بدفع ١٧ بالمائة للضمان الاجتماعي من الراتب الشهري للموظف السوداني.

تبلغ نسبة ضريبة القيمة المضافة عموماً ١٧ بالمائة، وتُغفى منها العديد من الصناعات. وتجيها الحكومة الاتحادية ومعظمها يذهب لحسابها، ومن ثمَّ يتم تحويل ٤٠ بالمائة من إجمالي الإيرادات إلى الولايات. تُفرض ضريبة القيمة المضافة على السلع والخدمات التي يوردها الأشخاص الخاضعون للضريبة في البلاد، وكذلك على السلع والخدمات الواردة إلى السودان. وترتفع النسبة إلى ٣٠ بالمائة لخدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية، وتُغفى منها مجموعة واسعة غير اعتيادية من الأنشطة: الزراعة، والخدمات المصرفية والتأمين، والاستئجار، والصحة، والتعليم، وصادرات الأسمدة، والكيمويات، والأدوية، والكهرباء، والمياه، والتعدين (بما في ذلك تعدين الذهب)، والمعادن، والصادرات المتعلقة بالاستثمار. ولا يوجد برنامج للرديات بالنسبة للشركات غير المقيمة.

الجدول ١-١ نظرة عامة على الضرائب المباشرة الرئيسية المفروضة على الشركات

نوع الضريبة	النسبة
ضريبة الدخل على الشركات	٠% للشركات الزراعية، والمؤسسات التعليمية العامة والخاصة المرخصة كجامعات أو منظمات تعليمية عامة، والمنظمات الخيرية غير الربحية المسجلة. ١٠% للشركات الصناعية. ١٥% لشركات التجارة والخدمات، وتأجير العقارات، وإدارة الصناديق، والتأمين. ٣٠% لشركات التعدين، والمصارف، وشركات التبغ والسجائر. ٣٥% للشركات العاملة في التنقيب عن النفط والغاز واستخراجهما وتوزيعهما، وللمقاولين المتعاقدين من الباطن مع هذه الشركات. ٢,٥% ضريبة دنيا على إجمالي المبيعات السنوية لشركات الاتصالات.
ضريبة الأرباح الرأسمالية	٥% على الأرباح العائدة من بيع الأراضي والأبنية التي مضى على ملكيتها ثلاث سنوات متتالية على الأقل. ٢,٥% على الأرباح العائدة من بيع المركبات. ٢% على الأرباح العائدة من بيع الأوراق المالية، والأسهم والسندات، وهي خاضعة لاستثناءات معينة.
الضريبة المقتطعة	لا ضرائب على أرباح الأسهم. الشركات المقيمة:

^{١٦} يرد النظام الضريبي في السودان في مجموعة من النصوص: الدستور المؤقت لعام ٢٠٠٥، وقانون ضريبة الدخل لسنة ١٩٨٦، وقانون ضريبة الدخل لسنة ١٩٨٦، وقانون الضريبة على القيمة المضافة لسنة ١٩٩٩، وقانون الزكاة لسنة ٢٠٠١، وقانون ضريبة الأرباح الرأسمالية لسنة ١٩٨٦، وقانون التنمية الاجتماعية لسنة ٢٠٠٧، وهذه تشكل مجتمعة النظام العام. أما قانون الاستثمار لسنة ٢٠١٣ وقانون المناطق والأسواق الحرة لسنة ٢٠٠٩ فينشان أنظمة خاصة. وبالإضافة إلى ذلك، تفيد التقارير بأن السودان حتى شهر فبراير/شباط ٢٠١٤ قد أبرم ١٧ معاهدة بشأن الازدواج الضريبي مع البحرين والصين ومصر وكوريا الجنوبية ولبنان وماليزيا وسوريا وتونس وتركيا والإمارات العربية المتحدة، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والهند وإندونيسيا وقطر والمملكة العربية السعودية وإيران وباكستان.

٢% ضريبة مقطوعة مقيدة لحساب على واردات السلع.	
٧% ضريبة مقطوعة نهائية على المدفوعات إلى المقاولين من الباطن غير المقيمين لقاء الفائدة والخدمات الأخرى.	
٥% ضريبة مقطوعة مقيدة لحساب على المدفوعات إلى الكيانات المسجلة في السودان كفروع لشركات أجنبية.	
الشركات غير المقيمة:	
لا ضرائب على تحويلات الفروع.	
٧% على مدفوعات الفائدة.	
١٥% على مدفوعات الجعالة.	
١٥% على رسوم الخدمات الفنية.	
١٥% على رسوم الاستشارات الإدارية.	
١٠% ضريبة نهائية على دفعات الإيجار التي تتجاوز ٣٠٠٠ جنيه سوداني (ما يعادل ٥٢٨ دولار أمريكي بتاريخ ٣ أبريل/نيسان ٢٠١٤).	ضريبة الإيجار
٥% فقط على الشركات المعفاة من الضريبة بموجب قانون الاستثمار لسنة ٢٠١٣ أو أي قانون آخر.	ضريبة التنمية الاجتماعية
١٧% من الراتب الشهري للموظف السوداني.	الضمان الاجتماعي
تفاوتت النسب تبعاً لنوع الصك (ما يزيد على ٢٦٠).	طوابع الواردات
٢% على ضرائب التحويل.	ضريبة التحويل
٧% على تعدين الذهب.	الجعالة
٢٥% على رأس المال العامل للشركات التي يملكها مساهمون مسلمون.	الزكاة

المصدر: (UNCTAD (2014)، استناداً إلى معلومات مستمدة من ديوان الضرائب التابع لوزارة المالية والاقتصاد الوطني أثناء بعثة تقصي الحقائق. Deloitte; IBFD (2013b); IMF (2013b); (2013a)

يستفيد المستثمرون الأجانب من نظام خاص، بالإضافة إلى معدلات ضريبة الدخل المنخفضة على الشركات في صناعات معينة. يحصل المستثمرون على بدل استهلاك مبدئي بنسبة ٢٠ بالمائة لشراء آلات أو معدات لاستخدامها في الإنتاج (IBFD, 2013a). ويُعفى المستثمرون أيضاً من ضريبة القيمة المضافة على الواردات بالنسبة للمعدات الرأسمالية المستخدمة في المشاريع الاستثمارية الوطنية، بشرط الحصول على موافقة الجهاز القومي للاستثمار. وكما ورد سابقاً، يمكن للمشاريع الاستثمارية التي تعتبر استراتيجية أن تستفيد من الحوافز المالية الإضافية التي يمنحها الجهاز بالتنسيق مع الوزارة المعنية على أساس كل حالة على حدة. وهذا يثير شواغل حدية حيال شفافيتها، وأيضاً فاعليتها التي يصعب رصدها. ومن أجل تعويض خسارة الإيرادات المرتبطة بهذه الحوافز، ولو جزئياً على الأقل، فرضت الحكومة ضريبة بنسبة ٥ بالمائة على الشركات المعفاة من الضرائب بموجب قانون الاستثمار لسنة ٢٠١٣ أو أي قانون آخر.

إن هذه المعاملة الضريبية التفضيلية، سواء من حيث النسب العامة أو الحوافز الممنوحة لمشاريع محددة، تزيد من تعقيد الإدارة الضريبية. من المفترض على المستوى المؤسسي أن تتقاسم السلطات المسؤولة، المتمثلة في ديوان الضرائب الاتحادي التابع لوزارة المالية والاقتصاد الوطني وكذلك وزارات المالية في الولايات، المسؤولية عن تحصيل الضرائب. ولكن في الممارسة العملية، وفي ظل غياب آليات محددة بوضوح لتحصيل الضرائب وتوزيعها، تضطلع الحكومة الاتحادية وحدها بجباية الضرائب. وفي هذا السياق، أصبحت الولايات تعتمد بشكل متزايد على التحويلات من الحكومة الاتحادية (IMF, 2013a) وغالباً ما تفرض ضرائب ورسوماً جديدة لتمويل احتياجاتها من الإنفاق.

تظل معدلات الضريبة منخفضةً عموماً. فضريبة الدخل على الشركات تتراوح بين صفر و ١٥ بالمائة في السودان، ما عدا في بعض الصناعات، في حين أن المعدل القياسي في البلدان الأفريقية والعربية المجاورة يبلغ ٢٥ بالمائة في مصر، و ٣٠ بالمائة في إثيوبيا، وكينيا (٣٧,٥ بالمائة للشركات غير مقيمة)، ونيجيريا (IBFD, 2014). يواجه السودان أيضاً تحديات على صعيد تحصيل عائدات الضرائب. فالضريبة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي في السودان هي بالفعل منخفضةً جداً (الجدول ١-٢)، حيث يفيد صندوق النقد الدولي أن الإيرادات الضريبية التي حصلها السودان في عام ٢٠١٢ بلغت ٦,٢ بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي، في حين كان المتوسط البسيط في المنطقة ١٧ بالمائة (IMF, 2013b). وقد أفاد ديوان

الضرائب بأن أحد الأسباب التي تفسر تدني هذا المعدل في السودان يتمثل في عدم حوسبة نظام تحصيل الضرائب. وقد أُطلقت مبادرة مؤخرًا لمعالجة هذه المسألة.

الجدول ١-٢ إيرادات الضرائب في بلدان أفريقية مختارة (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

البلد	السنة	الإيرادات الكلية	الإيرادات الضريبية
السودان	2012	10.0	6.2
الجزائر	2012	39.6	36.7
جمهورية أفريقيا الوسطى	2012	16.4	10
تشاد	2012	26.4	17
الكونغو	2012	41.9	8.9
جمهورية الكونغو الديمقراطية	2012	30.5	16.7
مصر	2010	25.1	14
إثيوبيا	2011	16.7	12
غانا	2011	21.8	15
كينيا	2010	21.1	20
المغرب	2011	35.2	24.8
تونس	2010	29.5	20.4
أوغندا	2011	14.8	12
جمهورية تنزانيا المتحدة	2012	21.8	14
المتوسط غير المرجح، باستثناء السودان		26.2	17

المصدر: IMF (2013a)

وتعتبر هذه المسألة إشكالية ولا سيما في أعقاب انفصال جنوب السودان، حيث خسر السودان جزءاً كبيراً من الإيرادات. تفيد التقارير بأن السودان خسر ما يقرب من ٥٥ بالمائة من إيراداته المالية بعد العام ٢٠١١. وقد أُخذت تدابير لتعويض الصدمة المالية. فكما ذكر آنفاً، تضاعف ضريبة الدخل على الشركات بالنسبة للبنوك من ١٥ إلى ٣٠ بالمائة، وارتفعت نسبة ضريبة القيمة المضافة وضريبة التنمية الاجتماعية بمقدار ٢ بالمائة (OECD, 2012). ويجري حالياً رفع الدعم تدريجياً في إطار برنامج الطوارئ للأعوام ٢٠١٢-٢٠١٤. وهكذا فقد ارتفعت أسعار الديزل والبنزين بنسبة ٧٥ بالمائة، في حين ارتفع غاز الطهي بنسبة ٦٦ بالمائة. ومن حيث المبدأ، ينبغي إعادة تخصيص إيرادات رفع الدعم لزيادة الأجور والإعانات الاجتماعية، ولا سيما لدعم الأسر الفقيرة والرعاية الصحية (EIU, 2014). أنشأت وزارة المالية والاقتصاد الوطني لجنة تضم جميع الكيانات المعنية، وخصوصاً هيئة الاستثمار الوطنية وسلطات الجمارك، لاستعراض وتقييم السياسات المالية الحالية وآثرها، وتحديد المسار للمضي قدماً. غير أنه لم يتسن الحصول على استنتاجات هذه اللجنة وقت الانتهاء من التقرير.

التوصيات:

- إجراء مراجعة شاملة للنظام الضريبي بهدف زيادة إجمالي الإيرادات الضريبية، وتبسيط نسب الضرائب الحالية المفروضة على الشركات، وتقليل الحوافز وزيادة شفافتها. وتمشياً مع إطار سياسات الاستثمار من أجل التنمية المستدامة، ينبغي منح الحوافز على أساس معايير واضحة وموضوعية ومحددة مسبقاً، وينبغي ربط الحوافز بأهداف إنمائية محددة. وينبغي أن تكون فاعلية الحوافز قابلة للقياس، وينبغي لحكومة السودان أن تجري تحليلات دورية لفاعلية الحوافز لتحديد التكلفة مقابل المنفعة.

- وعلى المستوى المؤسسي، ينبغي لحكومة السودان أن تعزز آلية تحصيل الضرائب، وتوضح المسؤوليات الضريبية الواقعة على كاهل المستويات المختلفة للحكومة. وهذا من شأنه أيضاً أن يحسن القدرة على التنبؤ في النظام لإزاء المستثمرين.

هـ. العمالة

تتطلب العديد من القضايا المؤثرة في نظام العمل اهتماماً عاجلاً على صعيد السياسات. فبينما تحتوي تشريعات العمل السودانية على أحكام عديدة تحمي حقوق العمال،^{١٧} لا تزال هناك ثغرات مهمة تحتاج إلى معالجة. صادق السودان على سبعة من الاتفاقيات الأساسية الثمانية لمنظمة العمل الدولية، غير أنه لا تزال هناك مشكلات فيما يتعلق بحرية تكوين الجمعيات، والحق في الإضراب، وعمالة الأطفال. وعلى المستوى المؤسسي، هناك بعض الكيانات التي نص القانون على إنشائها لتقوم بعمليات تفتيش في مجال العمل، ولكن لم يتم إنشاؤها بسبب نقص الموارد.

تسمح عقود العمل بأحكام توظيف مرنة. تخضع عقود العمل لقانون العمل لسنة ١٩٩٧، ويمكن أن تكون مدة العمل محدودة أو مفتوحة. وينبغي للعقود المؤقتة أن لا تتجاوز مدة سنتين ولا يمكن تجديدها مع نفس المؤسسة أكثر من مرة. ويتسنى بموجب قانون العمل إبرام عقود التلمذة الصناعية، ولكنها محصورة بفترة زمنية محددة. ويغطي القانون أيضاً العمل الموسمي. وتعتبر أحكام العقود التي تخالف قانون سنة ١٩٩٧ لاغيةً وباطلة إلا إذا كانت أكثر مواتاةً للعمال. وأي تغيير في ملكية الشركة لا يُسفر عن إنهاء العقد. ويتسم النظام السوداني بميزة محددة تتمثل في مشاركة واسعة لوكالات التوظيف العامة في عملية التوظيف (الإطار ١-٣).

تشمل الأجور الراتب الأساسي وكذلك جميع المزايا الممنوحة للموظفين، باستثناء نفقات الضمان الاجتماعي التي يدفعها رب العمل عن موظفيه. ويرد هذا في قانون الحد الأدنى للأجور لسنة ١٩٧٤، وقانون العمل لسنة ١٩٩٧، ويتم تقريره على المستوى الاتحادي. وينبغي تحديد قيمة هذه النفقات في العقد، وينبغي زيادة الراتب الأساسي سنوياً بنسبة ٥ بالمائة على الأقل بموجب قانون سنة ١٩٧٤، والذي ينطبق على جميع العمال، باستثناء موظفي القطاع العام، وطلاب التعليم والتدريب المهني، والموظفين الذين تخضع رواتبهم لقوانين محددة، والعمال الزراعيين الموسميين. تفيد وزارة العمل والاتحاد العام لنقابات العمال بأن لجنةً ثلاثية تضم الاتحاد العام لأصحاب العمل السوداني واتحاد نقابات العمال ووزارة العمل وخبراء يختارهم وزير العمل، تجتمع لمناقشة زيادات الحد الأدنى للأجور.^{١٨}

يتضمن قانون العمل لسنة ١٩٩٧ أحكاماً عدة بشأن حماية حقوق العمال. ويحتوي على أحكام تتعلق بالإجازة، والإجازة المرضية، وإجازة الأمومة، والإجازة الخاصة بمناسبات مسلمة. تشكل المبالغ المستحقة للعمال ديوناً ذات أولوية وينبغي تسويتها قبل أي ديون أخرى، ولكن بعد أداء الالتزامات القانونية. وتترتب على هذا البند آثار في حالة إعلان الإفلاس، حيث يوضع ترتيباً واضحاً للعملية في حالة إعادة الهيكلة أو التصفية. ويُعفى العمال وأسرهم ونقابتهم أيضاً من النفقات القانونية في جميع مراحل الدعوى الناشئة عن منازعة حول تنفيذ أحكام قانون العمل لسنة ١٩٩٧، ما لم تقرر المحكمة خلاف ذلك عندما لا تكون القرارات في صالحهم. وفي حالة الوفاة، يحق لأفراد أسرة العامل المتوفى الحصول على أجره، على سبيل المثال.

^{١٧} يخضع النظام العام لقانون العمل لسنة ١٩٩٧، وهناك نظام خاص ينطبق على الأجانب وهو خاضع لقانون العمل لسنة ١٩٩٧، وقانون سنة ٢٠٠١ بشأن توظيف غير السودانيين، وقانون جوازات السفر والهجرة لسنة ١٩٩٤. وبموجب قانون المناطق والأسواق الحرة لسنة ٢٠٠٩، يتعين على نظام العمل في المناطق الحرة أن يلتزم بالاتفاقية المبرمة بين رب العمل والموظفين.

^{١٨} الحد الأدنى الحالي للأجور هو ٤٢٥ جنيه سوداني شهرياً (أي ما يعادل ٧٥ دولار أمريكي بتاريخ ٢٧ أغسطس/آب ٢٠١٤).

الإطار ١-٣ وكالات التوظيف في السودان

وكالات التوظيف في السودان هي هيئات عامة تنخرط على نطاق واسع في عملية توظيف العمال السودانيين. ولا بد من الحصول على إذن وكالات التوظيف على جميع الإعلانات عن الوظائف الشاغرة المنشورة في الصحف بالنسبة للشركات المشغلة لما لا يقل عن ١٠ موظفين (باستثناء العمال المؤقتين)، وعند توظيف أفراد أسرة رب العمل، والموظفين الرئيسيين، والسجناء المفرج عنهم. ويجب على جميع العاملين أن يسجلوا لدى وكالات التوظيف، ومن المستحيل توظيف من لا يحمل شهادة بتسجيله لدى وكالة التوظيف المختصة. وتستطيع وكالات التوظيف أن تطلب من المواطنين السودانيين الباحثين عن عمل أن يخضعوا لامتحان مهني. ويجب إخطارها عند تعيين الموظفين، وهي تطلب من أرباب العمل أن يقدموا إيصالات لأية وثائق أو شهادات يستأمنهم عملهم عليها.

يمكن أيضاً إنشاء وكالات توظيف خاصة، ولكن عملها يقتصر على توظيف السودانيين في الخارج وتوظيف الأجانب داخل البلاد.

المصدر: الأونكتاد، استناداً إلى قانون سنة ١٩٩٧ والمعلومات المأخوذة من وزارة العمل أثناء بعثة تقصي الحقائق.

أرباب العمل ملزمون بالاشتراك في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لجميع الموظفين. يسدد رب العمل دفعات الضمان الاجتماعي مباشرةً إلى الصندوق وهي تعادل ٢٥ بالمائة من راتب الموظف الشهري، منها ١٧ بالمائة يدفعها صاحب العمل و٨ بالمائة يدفعها الموظف. وأرباب العمل ملزمون أيضاً بإجراء فحوصات طبية دورية لموظفيهم إذا كان العمل الذي يؤديه مدرجاً في قانون الضمان الاجتماعي لسنة ١٩٩٠.

ينص قانون العمل لسنة ١٩٩٧ على الفصل من العمل لأسباب كثيرة ومتنوعة. يستطيع كلا الطرفين أن يطعن في قرار إنهاء العقد في غضون أسبوعين من تاريخ الإخطار. ويُلقى شرط الإخطار في ظروف معينة، منها على سبيل المثال سوء سلوك العامل أو إذا كان العامل قد ضلَّ بشأن طبيعة عقد العمل وشروطه. تتفاوت فترة الإخطار تبعاً لطول مدة عمل العامل لدى الشركة. ويجب تقديم طلب مسبق إلى وزير العمل أو حاكم الولاية لتسريح العمال لأسباب اقتصادية أو فنية. وينبغي لقراره، المتخذ بناءً على توصية من لجنة ثلاثية تضم عدداً متساوياً من ممثلي الحكومة والعمال وأصحاب العمل، أن يتدخل في غضون ثلاثة أسابيع. ويصبح الصمت الإداري بمثابة الموافقة بعد مرور أربعة أسابيع.

يتم تنفيذ نظام تفتيش العمل جزئياً فقط. وفقاً لقانون العمل لسنة ١٩٩٧، يمكن التفتيش على الشركات بواسطة مسؤولين يفوضهم وزير العمل في أي وقت. ولغاية الآن لم يتم إنشاء اللجنة الاستشارية الاتحادية المعنية بالسلامة الصناعية المنصوص عليها في القانون. وبالإضافة إلى ذلك، لم يتم تعيين مفتشي السلامة الصناعية ولم يتم إنشاء لجان السلامة الصناعية المنصوص عليها في القانون بسبب نقص الموارد. تنفيذ وزارة العمل أنه تم اعتماد خطة للتفتيش في عام ٢٠١٢ ولكنها لم تُنفذ بسبب نقص الموارد أيضاً. ومع ذلك، فقد أُفيد أن الولايات تُجري عمليات تفتيش دورية، تبادر بها أحياناً وزارة العمل الاتحادية. وتشير الوزارة إلى أن عمليات التفتيش تتم على المستوى الولائي. ومع ذلك، فإن بعض الاختصاصات اتحادية، مثل التفتيش على العمالة الأجنبية. ويمكن أيضاً تفتيش الشركات عند الإبلاغ عن حدث معين. وتخضع وكالات التوظيف الخاصة للتفتيش سنوياً. وتهدف عمليات التفتيش هذه على وجه الخصوص إلى تقليل النزاعات بين أصحاب العمل والموظفين. غير أنه لا تتضح وتيرة تنفيذ عمليات التفتيش هذه.

تحتاج آليات تسوية المنازعات إلى مراجعة. لا يتطلب القانون من أطراف التقاضي أو التحكيم التوجه إلى أي وسيلة بديلة لتسوية المنازعات قبل بدء الإجراءات القضائية أو أثناءها، سوى في حالات المنازعات الجماعية، والتي تحيلها وزارة العمل إلى التحكيم الإلزامي. تقول وزارة العمل إن الهدف من ذلك هو تقصير أمد النزاع وتخفيف آثاره على الإنتاج. غير أن تكوين لجنة التحكيم، برئاسة ممثل للسلطة القضائية، غير متوازن. فثلاثة من أعضائها الخمسة إما من القطاع العام أو ممثلين له. وهذا يثير تساؤلات حول الاستقلالية والحياد، ولا سيما أن النصاب القانوني يكتمل بأربعة أعضاء. وتُتخذ قراراتها بالأغلبية، وتكون نهائية وغير قابلة للطعن. وفي هذا الصدد، طلبت منظمة العمل الدولية من حكومة السودان تعديل قانون العمل لسنة ١٩٩٧ لإلغاء إلزامية هذا الإجراء (ITUC, 2010).

هناك مشكلات متعلقة بحقوق العمال وحمايتهم. تمثياً مع طلب منظمة العمل الدولية، بدأ السودان في مراجعة قانون العمل لسنة ١٩٩٧، وبعد مشاورات ثلاثية، أعد مشروع قانون العمل الجديد. ومن المتوقع أن يسهل القانون، حال اعتماده، التصديق على اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي، ١٩٤٨ (رقم ٨٧) (ILO, 2014). وبالإضافة إلى ذلك، يواجه العمال صعوبة في ممارسة الحق في الإضراب، المنصوص عليه في قانون نقابات العمال لسنة ٢٠١٠، لأنه لا بد من حصول الإضرابات على موافقة الحكومة أولاً. وفي حين تشير وزارة العمل إلى أن حرية تأسيس النقابات العمالية مكفولة، لا توجد سوى نقابة واحدة. ويمكن فصل العمال الذين ينظمون إضرابات غير قانونية (ITUC, 2010).

ينطبق على المناطق والأسواق الحرة نظام عمل خاص. تخضع العلاقة بين صاحب العمل والموظفين في المناطق الحرة إلى العقد المبرم بين الطرفين، والذي تُرسل نسخة منه إلى المجلس القومي للمناطق والأسواق الحرة. وتشير سلطات المناطق الحرة إلى وجوب أن يحتوي هذا العقد على بنود تضمن الحد الأدنى من الحماية في مجالات عديدة، ولا سيما الحد الأدنى للأجور والإجازات. غير أنه لا يوجد أي مصدر قانوني لهذا الالتزام، مما يخلق حالة من عدم اليقين للعاملين في المناطق الحرة. وفي حالات المنازعات، تنشأ المحاكم المتخصصة بقرار رئيس المحكمة العليا. وهناك حالياً محكمة قائمة في منطقة البحر الأحمر الحرة، ويوجد خبير في منطقة الجيلي الحرة.

التوصيات:

- ينبغي أن يواصل السودان تعاونه مع الشركاء الاجتماعيين ومنظمة العمل الدولية بشأن احترام الحقوق النقابية وحرية تكوين الجمعيات. فمن شأن ذلك أن يرتقي بحماية العاملين في البلاد والعلاقات الصناعية، وأن يُعزز أيضاً جاذبية السودان للاستثمارات الأجنبية المباشرة. فالشركات عبر الوطنية تستجيب لشبكات الدعوة عبر الوطنية والضغط التي تمارسها الحكومات والنقابات العمالية والعلماء في بلادها، الذين يتوقعون منها أن تنهض بمسؤوليتها الاجتماعية.
- ينبغي تشجيع اللجوء إلى آليات بديلة لتسوية المنازعات في حال التناضي. ولكن ينبغي أن تكون هذه الآليات طوعية وأن توفر ضمانات لاستقلاليتها وشفافيتها، ولا سيما من حيث التوازن في تكوينها.
- ينبغي معالجة أوجه القصور في نظام تفتيش العمل، وهو أمرٌ يتطلب تخصيص موارد كافية لتطبيق التشريعات الحالية الخاصة بالتفتيش. ويمكن تحقيق مكاسب على صعيد الكفاءة من خلال ضمان تنسيق وترشيد وظائف التفتيش في مختلف مستويات الحكومة.

و. المهارات والعمال الأجانب

النظام السوداني منفتح فيما يتعلق بتوظيف العمال الأجانب ولكنه يمارس سلطة تقديرية بدرجة عالية فيما يتعلق بمنح تصاريح الإقامة، كما لا يوجد برنامج لجذب المهارات أو تعميمها.

يمنح وزير العمل تصاريح العمل للعمال الأجانب على أساس عدد من الشروط هي أن لا يتوفر موظف سوداني لتأدية العمل (اختبار سوق العمل)، أن يحصل العامل الأجنبي على تصريح إقامة، أن يزيد عمره على ٢١ سنة، أن لا يكون هناك تناقض مع أحكام قانون العمل لسنة ١٩٩٧. يقتصر العمل في الفنادق على الأجانب، وفقاً للمعلومات التي قدمتها وزارة العمل. تعطى الأولوية للعمال العرب والأفارقة. وتكون تصاريح العمل صالحة لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد. ولا يوجد حد لعدد مرات تجديد التصريح. ويمكن إلغاء التصريح في حال انتهاك القانون.

تستفيد المشاريع الاستثمارية من أحكام خاصة لإصدار تصاريح إقامة وعمل محددة. وفيما يتعلق بالعمال الأجانب، ثمة نظام حصص يخفف من الشروط المذكورة أعلاه. ورغم عدم وجود خطط خاصة بالموظفين الرئيسيين، فإن هيئة الاستثمار الوطنية ووزارة العمل تشيران إلى أن العمالة الأجنبية في أي مشروع استثماري يمكن أن تصل إلى ٢٠ بالمائة. تشمل المتطلبات على إثبات الخبرة وتقديم الشهادات اللازمة، ولكن لا حاجة لاختبار سوق العمل. وهذه النسبة أعلى مما هي عليه في معظم البلدان، ولكنها لا تستهدف جذب مهارات محددة تحتاجها البلاد. ينطبق النظام العام على ما يتجاوز هذه العتبة، ويكون رب العمل مسؤولاً عن إثبات الحاجة للزيادة من خلال اختبار سوق العمل. قد تستفيد المشاريع الاستراتيجية من نسب إضافية،

ويمكن توظيف العمال الأجانب بنسبة ١٠٠ بالمائة فيها دون الحاجة لاختبار سوق العمل. وينطبق في المناطق الحرة نظام خاص لا يفرض حداً على عدد العمال الأجانب، ويسهل دخولهم وحصولهم على الإقامة.

العمال الأجانب المرتبطون بالمشاريع الاستثمارية لا يخضعون لقواعد الضمان الاجتماعي. ورغم أن هذه الأحكام موضوعة كحواجز، فهي في الواقع تضر السودان والعمال الأجانب على السواء، لأنها تقلل الإيرادات العامة وتحرم الموظفين الأجانب من سبل الحماية التي يوفرها الضمان الاجتماعي.

الحصول على تصاريح الإقامة يتم بصورة منفصلة عن تصاريح العمل، والعملية غير أكيدة. يتمتع المستثمر وأسرته بحقوق الدخول والإقامة في السودان طوال مدة المشروع، على أساس الترخيص الصادر من الهيئة الوطنية للاستثمار. وتكون تصاريح إقامتهم صالحة لمدة سنة أو خمس سنوات، قابلة للتجديد. ويجب على من سواهم الحصول على تأشيرة دخول وتصريح إقامة من وزارة الداخلية التي أشارت إلى استحداث نافذة واحدة للتعامل مع المسائل المتعلقة بإقامة المستثمرين، ولا سيما التصاريح وتأشيرات الدخول والخروج. وبوسع وزير الداخلية أن يلغي تأشيرة الدخول دون تبرير. وعلى المقيمين أيضاً الحصول على تأشيرة خروج^{١٩} تصدر لهم حين يثبتون أنهم دفعوا ضريبة الدخل الشخصي، ويمكن رفضها إذا كان الشخص متهماً بارتكاب جريمة أو في ذمته ديون لمواطن سوداني. وعلاوة على ذلك، يمكن طرد أي أجنبي ترى وزارة الداخلية بأنه غير مرغوب فيه، ويكون قرار وزير الداخلية نهائياً لا يقبل الاستئناف.

تمثل ندرة المهارات مشكلة تؤثر في المستثمرين الحاليين وفي آفاق الاستثمار في المستقبل. وقد أثرت قضيتان رئيسيتان فيما يتعلق بسوق العمل: هما الأمية، وهي في الغالب سمة الأشخاص الذين يعملون في المشاريع والصناعات الصغرى والصغيرة والمتوسطة الحجم، وندرة المهارات المهنية والحرفية المتعلقة بمواطن الضعف في نظام التدريب، الموجه أكثر نحو الدراسات التقليدية. وقد أطلقت العديد من المبادرات بقيادة الجهات المانحة العامة والخاصة من أجل زيادة المهارات (الإطار ١-٤). تنفيذ التقارير في كثير من الأحيان بأن عدم تطابق الوظيفة أو المهارات أمر شائع في السودان، وأن الشركات تعاني في الغالب في سبيل توظيف الكوادر الفنية الكفؤة في البلاد، وتُضطر بالتالي إلى توظيف الأجانب للقيام بالعمل.

لا يوجد نظام فعال يضمن تعميم المهارات المستقطبة على السكان المحليين. يقتضي قانون سنة ٢٠٠١ من أرباب العمل أن يدرّبوا العمال السودانيين ويستبدلوا العمال الأجانب تدريجياً بهم، ولكن هذا لا يُنفذ على أرض الواقع.

الإطار ١-٤ المبادرات الداعمة لتنمية المهارات في السودان

تفيد وزارة الصناعة بوجود تسعة مراكز للتدريب المهني حالياً في الخرطوم، يتخرج منها ٢٠٠-٢٥٠ خريج سنوياً. وقد أطلقت أيضاً مبادرات دولية، حيث عملت منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) في عامي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨ مع ولاية الخرطوم على إعادة تأهيل سبعة مراكز للتدريب المهني وعقد برامج للتلمذة الصناعية ودورات لتطوير المهارات بتمويل من المفوضية الأوروبية. وقد حصلت جميع الدورات التدريبية على مصادقة وزارة العمل والمجلس الأعلى للتدريب المهني والتلمذة الصناعية. وأنشأت ولاية الخرطوم مجلساً للتدريب المهني والتعليم الفني بهدف ضمان استدامة المشروع بعد انتهائه (UNIDO, 2014).

تساعد البلدان الشريكة أيضاً في بناء مراكز التدريب. وتفيد وزارة الصناعة، على سبيل المثال، بإطلاق مبادرة مؤخرًا في ولاية وادي النيل بالتعاون مع الهند لإقامة مركز تدريب مهني بمشاركة القطاعين العام والخاص. وتشتمل عملية منهجة هذا "اللؤلؤ الثلاثي" (القطاع الخاص / الحكومة / المؤسسة التعليمية) عموماً على وزارات مختلفة في السودان على المستوى الاتحادي (وزارات الصناعة والعمل والشؤون الاجتماعية) وعلى المستوى الولائي (وزارة المالية).

^{١٩} يُعتبر مقيماً كل من يقضي ما يزيد على ثلاثة أشهر في السنة الواحدة داخل البلد.

وتفيد وزارة الصناعة كذلك بوجود مبادرات فردية، ولا سيما تلك التي تشجعها الشركات الخاصة مثل شركة سكر كنانة ومجموعة دال.

المصدر: مقابلات أجرتها بعثة الأونكتاد لتقصي الحقائق.

التوصيات:

- ينبغي الإبقاء على النظام التفضيلي للمستثمرين. وينبغي لحكومة السودان أيضاً أن تضع معايير واضحة وموضوعية ومحددة مسبقاً بشأن توظيف العمال الأجانب. وتحديدًا، يمكن وضع نهج يستند إلى قائمة المهارات النادرة، حيث يتم بموجبه منح الأفضلية لتلك المهارات غير المتاحة بسهولة محلياً، كما يحددها بشكل دوري أرباب العمل والموظفون ووزارتنا العمل والتعليم. أما أصحاب المهارات الأخرى فسوف يستمرون في الخضوع لاختبار سوق العمل المطبق حالياً. وفي هذا الصدد، أجريت دراسة بواسطة وزارة العمل والقطاع الخاص والمجتمع المدني المعني بشؤون العمل والعمال، بيد أن نتائجها لم تكن متاحة عند الانتهاء من هذا التقرير.
- التفريق بين الموظفين الرئيسيين وبين العمال قد يكون مفيداً، ولا سيما بالنظر إلى خصوصيات وظائفهم. وفي هذا الصدد، يمكن ربط عدد محدد مسبقاً من تصاريح الموظفين الرئيسيين بحد أدنى من مبالغ الاستثمار.
- يمكن أيضاً إعادة النظر في استثناء العمالة الأجنبية من دفع الضمان الاجتماعي. فهذا يمكن أن يشكل بالتأكيد مصدراً إضافياً للدخل بالنسبة للحكومة السودانية، فضلاً على توفير الحماية للعمال الأجانب في السودان.
- يقتضي منح تأشيرة الخروج الحصول على كتاب من الجهاز القومي للاستثمار يبين أن كافة الشروط قد استوفيت. وهذا يمثل عبئاً مفرطاً، وهو يشكل مهمة إضافية يؤديها الجهاز. لذا ينبغي لحكومة السودان إلغاء هذا المتطلب.
- فيما يتعلق بتعميم المهارات والتدريب، ينبغي للحكومة أن تفرض ضريبة تدريب إلزامية عوضاً عن متطلب التدريب الإلزامي الوارد حالياً في قانون العمل لسنة ١٩٩٧. أي أن الشركات الموظفة لعدد معين من العمال الأجانب سوف تدفع عملياً مبالغ محددة تتوافق ونسبة الرواتب التي يتقاضها هؤلاء العمال إلى صندوق تدريب تديره قوة عمل تتألف من وزارتي العمل والتعليم، ويحصل على مدخلات سياسية من القطاع الخاص. ويمكن منح الشركات المرونة من حيث الاحتفاظ بجزء من تلك المبالغ لإجراء تدريب داخلي معتمد، ويمكن استخدام جزء من إيرادات ضريبة التدريب في دعم الجمعيات الصناعية بهدف تنفيذ برامج مشتركة لضمان درجة عالية من ملائمة التدريب لغايات الوظيفة المؤداة.

ز. المنافسة والخصخصة

يتمر السودان في عملية خصخصة منذ العام ١٩٩٢. وقد صدرت عدة مراسيم رئاسية لتنفيذ هذه السياسة بين عامي ١٩٩٣ و٢٠١٣. ومن قنوات الخصخصة التي تنتهجها حكومة السودان طرح أسهم الشركات المملوكة للدولة للتداول من أجل خصخصتها تدريجياً. ولكن من الصعب حصر عدد الشركات المملوكة للدولة المتبقية، أو الشركات العمومية عموماً، ولم يستطع أن يخمّن المسؤولون السودانيون المشاركون في بعثة الأونكتاد لتقصي الحقائق.

اعتمدت الحكومة إطاراً قانونياً ومؤسسياً للمنافسة. يشير قانون تنظيم المنافسة ومنع الاحتكار الصادر سنة ٢٠٠٩ إلى "المنشآت التي تمارس نشاطاً تجارياً أو خدمياً في القطاعين العام والخاص". ولنا أن نفترض أن قانون تنظيم المنافسة ومنع الاحتكار لا يغطي الشركات الخاصة وحسب، بل العامة أيضاً، ولا يستبعد أي صناعة من الصناعات. وهو يحظر إساءة استخدام الوضع المهيمن، والاتحادات، وعمليات الاندماج التي يمكن أن تُفضي إلى نشوء اتحاد احتكاري. وينص على حماية حقوق المستهلكين عبر حظر الخداع والتضليل باستخدام الأساليب التي تحد من حرية المستهلك والأساليب الخفية. وعلى المستوى المؤسسي، يُعرّف القانون مجلس المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية بأنه سلطة مستقلة، ولكنه يعمل تحت مسؤولية وزير يعينه رئيس الجمهورية، وهو في الممارسة العملية وزير التجارة. ومن وظائف المجلس أن ينسق مع أجهزة حماية المنافسة ومنع الاحتكار في الدول الأخرى، وهو

^{٢٠} ومع ذلك، لم يتسنّ الوصول إلى أي مصدر رئيسي فيما يتعلق بسياسات الخصخصة.

مسؤول عن الموافقة على اندماج المنشآت المختلفة حين قد يشكّل اندماجها اتحاداً احتكاريّاً. غير أن المعايير التي تحدّد ماهية أنواع عمليات الاندماج التي يمكن أن تتمخض عن اتحاد احتكاري غير مذكورة، ممّا قد يُعقّد رقابة المجلس في الممارسة العملية. تفيد وزارة التجارة أنّها ستحدّد عتبةً تستلزم إخطار المجلس عند تجاوزها. غير أنّها لم تذكر مستواها. ويحق للمجلس أن يفتح تحقيقاً على أساس شكوكه أو ادعاءات محددة، وهو يجدد الإجراءات الخاصة به. وقراراته قابلة للطعن أمام وزير التجارة، ثم المحاكم التجارية.

مع ذلك، فإن مجلس المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية لم يتأسس إلا في الآونة الأخيرة - في سنة ٢٠١٣ - ولم يتم تفعيله بعد. وأثناء عمل بعثة الأونكتاد، أفادت تقارير بأن ميزانية المجلس كانت قيد الموافقة وأنّها سوف تعتمد على مصدرين رئيسيين: حصة من ميزانية الحكومة تخصصها وزارة المالية والاقتصاد الوطني، والغرامات التي ستجمعها وزارة المالية والاقتصاد الوطني ثم تحويلها إلى المجلس. ومن المتوقع أيضاً أن يتم تحديد المعايير والإجراءات قريباً لتوظيف العاملين فيه.

يمكن لقانون يحكم تضارب المصالح أن يساهم أيضاً في ضمان تكافؤ الفرص لجميع الجهات الفاعلة في القطاع الخاص. بالإضافة إلى إنفاذ قانون تنظيم المنافسة ومنع الاحتكار وتفعيل مجلس المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية، قد يكون مفيداً للسودان أن يتبنى قانوناً بشأن تضارب المصالح كي يرافق عملية الخصخصة ويضمن المنافسة العادلة بين أصحاب المصلحة في القطاع الخاص. ويمكن تكييف تعريف "تضارب المصالح" ليناسب سياق البلد واحتياجاته. وعلى سبيل المثال، استحدث المغرب بنداً في هذا الصدد في دستور عام ٢٠١١ (المادة ٣٦)، استهدف به على وجه الخصوص المشتريات العامة.

التوصيات:

من أجل تحسين الإطار القانوني والمؤسسي لتشجيع المنافسة، ينبغي لحكومة السودان أن تراعي ما يلي:

- تفعيل مجلس المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية، وتخصيص الموارد البشرية والمالية له.
- تدريب موظفي المجلس وأعضاء مجلس إدارته، وكذلك قضاة المحاكم التجارية، على تنفيذ قانون تنظيم المنافسة ومنع الاحتكار الصادر عام ٢٠٠٩.
- اعتماد وتنفيذ المبادئ التوجيهية واللوائح اللازمة لتيسير تطبيق قانون تنظيم المنافسة ومنع الاحتكار الصادر عام ٢٠٠٩.
- اعتماد وتنفيذ تشريع بشأن تضارب المصالح.
- تنظيم حلقات عمل حول سياسة المنافسة الجديدة وقضايا المنافسة وتشريعاتها من أجل رفع مستوى الوعي في القطاعين العام والخاص بأهمية القانون الجديد وتأثيراته.

راكمت الأونكتاد خبرات علمية على مدار السنين في سياق تقديم المساعدة الفنية للبلدان النامية في صياغة وتنفيذ سياسات المنافسة من أجل التنمية، وهي على استعداد لمساعدة حكومة السودان في سياق برنامج تنفيذ المتابعة لاستعراض سياسة الاستثمار.

ح. البيئة

يشير الدستور المؤقت لسنة ٢٠٠٥ في عدة بنود إلى ضرورة حماية البيئة عموماً، ولا سيما في صناعة النفط. تنضوي مهمة حماية البيئة ضمن الصلاحية المشتركة بين الحكومة الاتحادية والولايات، ممّا يعني أن بوسع الأخيرة أن تتبنى تشارح تسنّها بنفسها. تكون وزارة البيئة والتنمية العمرانية على المستوى المؤسسي الاتحادي مسؤولة عن وضع السياسات، ويكون المجلس الأعلى للبيئة والموارد الطبيعية مسؤولاً عن التنسيق مع الولايات. أمّا على المستوى الولائي، فقد أنشئت المجالس الولائية لحماية البيئة.

أي مشروع قد تترتب عليه عواقب على البيئة والموارد الطبيعية ينبغي أن يخضع لدراسة جدوى بيئية. وينبغي لهذه الدراسة، أو عملية تقييم الأثر البيئي، أن تحظى باعتماد لجنة التقييم والرصد التي أنشأها المجلس الأعلى لحماية البيئة والموارد الطبيعية، تبعاً لقانون حماية البيئة لسنة ٢٠٠١. وينبغي تقديم المعلومات التالية: الأثر المتوقع للمشروع على البيئة، والتأثيرات السلبية التي يمكن تفاديها أثناء تنفيذ المشروع، وبدائل المشروع المذكور. وحين يتعلق المشروع تحديداً بالموارد غير المتجددة، ينبغي للتقييم أن يوضح ما إذا كانت هذه الموارد ستأثر على المدى البعيد، وما إذا كان من الممكن الاستمرار في استغلال هذه الموارد بعد انتهاء المشروع؛ وينبغي للتقييم كذلك أن يبين الاحتياطات المتخذة للحد من الآثار السلبية للمشروع. وفي صناعة النفط، تذكر وزارة النفط بأن اتفاق تقاسم التنقيب والإنتاج يحتوي على البنود الضرورية المتعلقة بالمستثمرين المحليين والأجانب بخصوص حماية البيئة وتلبية المعايير الدولية في العمليات النفطية.

تنشأ من تطبيق هذا المتطلب سلسلة من القضايا. فلا يوجد تشريع ثانوي يحدد نوع المشاريع التي قد يكون لها تأثير سلبي على البيئة والموارد الطبيعية. وبالإضافة إلى ذلك، تبدو بعض العناصر التي ينبغي أن يشملها التقييم طموحةً وصعبة التقييم أكثر من اللازم. ولهذا أهمية أكبر نظراً لعدم وجود مسار منفصل لترخيص المشاريع ذات الآثار المختلفة المحتملة على البيئة. وكنتيحة لذلك، تخضع جميع مخاطر المشاريع للتقييم وفقاً للمعايير ذاتها، رغم أن تلك المعايير قد تكون غير مناسبة أو غير مكيفة لتلائم كل مشروع على حدة. وختاماً، لا ترد أية متطلبات بخصوص الهيئة القائمة بعمل الدراسة.

تجرى عمليات التفتيش من أجل تنفيذ قانون سنة ٢٠٠١، غير أن هناك لبساً بشأن السلطة المختصة بإجراء تلك العمليات. وفقاً للقانون، تخضع لعمليات التفتيش أي جهة معنية بحماية البيئة، سواء كانت عامة أو خاصة، على المستوى الاتحادي أو الولائي. ويمكن تحويل المفتشين من طرف المدعي العام لدخول أي مكان أو جهة وتفتيشها، ويمكن إجراء التفتيش أيضاً بناءً على شكوى مرفوعة. ويشير المجلس الأعلى للبيئة والموارد الطبيعية إلى وجود جولات رقابية دورية على المشاريع الاستثمارية.

التوصيات:

لضمان فاعلية الحماية البيئية فيما يتعلق بالمشاريع الاستثمارية، ينبغي لحكومة السودان أن تراعي التوصيات التالية:

- وضع معايير مفصلة للمشاريع الخاضعة لتقييم الأثر البيئي، ومن ضمنها تصنيف المشاريع تبعاً لمستوى مخاطرها المحتملة وتسريع ترخيص المشاريع ذات التأثير المنخفض على البيئة.
- بناء قدرات لجنة التقييم والرصد التي تمنح الاعتماد لتقييم الأثر البيئي، وتحديد معايير اختيار الجهات المنفذة لتقييم الأثر البيئي.
- توضيح وتوسيع نظام التفتيش وتعزيز التنسيق المؤسسي بين المستويين الاتحادي والولائي.

ط. مكافحة الفساد

الفساد هو رادعٌ كبير للعمل التجاري في السودان، حيث ينظر شركات القطاع الخاص والمستثمرين الأجانب إلى الفساد كأحد المعوقات الرئيسية لمزاولة الأعمال التجارية في البلاد. وبالإضافة إلى التصنيفات العالمية، يفيد مؤشر البنك الدولي للحكم حول العالم أن السودان أحرز في العام ٢٠١٢ أقل من ١٠ في جميع المؤشرات على مقياس متدرج من ٠ إلى ١٠٠. وفي مؤشر مكافحة الفساد، أحرز السودان ٠,٩٦، هبوطاً من ١٢,٦٨ على مدى فترة ١٠ أعوام (World Bank, 2013).

لم يصادق السودان على الصكوك القانونية الدولية الرئيسية لمكافحة الفساد، وإطاره القانوني الوطني غير مكتمل. وقع السودان على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتاريخ ١٤ يناير/كانون الثاني ٢٠٠٥، ولكن لم يصادق عليها. ولم يدخل السودان طرفاً في اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع ومكافحة الفساد. يتسم الإطار القانوني الوطني لمكافحة الفساد بأنه مجزأ ولا يشمل كل الجرائم. وفي حين أن القانون الجنائي لسنة ١٩٩١ يُجرّم الرشوة،

سواء المعروضة أو المتلقاة، من موظفي الخدمة المدنية، فإن العقوبة لهذه الجريمة غير كافية.^{٢١} صدر قانون عام ١٩٨٩ بشأن مكافحة التراء الحرام، وهو يشجع الإبلاغ عن المخالفين، بيد أن الأطراف الثالثة لا تحظى بالحماية. وتشير وزارة العدل إلى إمكانية تصنيف مزاعم المبلِّغ عن المخالفين على أنها قذف وتشهير إذا لم تثبت صحتها.

هناك مؤسسات متعددة مسؤولة عن تنفيذ تشريعات مكافحة الفساد، ولها نتائج متباينة. ومن تلك المؤسسات مجلس المحاسبة المصلحي ومجلس المحاسبة العالي، والمراجع العام، والمراجعين الداخليين في الوزارات التنفيذية تحت سلطة وزارة الاقتصاد الوطني والمالية. وإدارة مكافحة التراء الحرام والمشبوه التابعة لوزارة العدل، والإدارة العامة للعقارات الحكومية التابعة لوزارة العدل، وإدارة المباحث الجنائية التابعة لوزارة الداخلية و/أو العدل وهيئة المظالم والمحسبة العامة. ومع ذلك، تشير التقارير إلى أن النتائج التي تتوصل إليها مختلف المؤسسات قلماً تقتزن بأنشطة متابعة كافية (U4 Anti-Corruption Research Centre, 2012). وختاماً، تم استحداث هيئة لمكافحة الفساد بموجب مرسوم رئاسي صادر في عام ٢٠١٢، ولكنها لم تُفَعَّل بعد. ولم ترد تفاصيل بشأن الوظائف المستقبلية، من قبيل الوقاية وإجراء التحقيقات والملاحقة القضائية وفرض العقوبات.

التوصيات:

من أجل تعزيز إطارها القانوني والمؤسسي وبالتالي طمأنة المستثمرين وإظهار التزامها بمكافحة الفساد، ينبغي لحكومة السودان أن:

- تصادق على اتفاقية مكافحة الفساد، وتستكمل تشريعاتها بإضافة أحكام تُعنى بجرائم الفساد الكبرى مثل الاختلاس، وتغليظ العقوبات لتكون رادعة، وتفصيل آليات ونطاق استرداد الأصول؛ وأن توفر الحماية للمبلغين عن المخالفات. ويمكن للسودان أن يتوخى إيجاد تغطية كاملة بموجب قانون خاص بمكافحة الفساد.
- تستكمل تفعيل هيئة مكافحة الفساد وتحدد صلاحياتها بوضوح، وتمنحها الموارد البشرية والمالية الكافية لتنفيذها. ونظراً لتعدد السلطات العاملة المعنية بمكافحة الفساد، ينبغي توحيد آليات تنسيق لضمان كفاءتها. ويعتبر بناء قدرات الموظفين وضمان استقلالهم وحمائتهم أمراً أساسياً لنجاح الهيئة.
- تشجع مبادرات القطاع الخاص مثل اعتماد مدونات داخلية لقواعد السلوك وتعيين موظفين لمراقبة الامتثال لضمان تطبيقها.

^{٢١} الحد الأقصى للعقوبة هو سنتان في السجن، وغرامة، وإعادة المال المكتسب بالفساد.

الفصل الثاني: نحو إطار مؤسساتي جديد لتشجيع وجذب الاستثمارات المباشرة الأجنبية

تشهد مجالات تشجيع الاستثمار نشاطاً متنامياً في العالم كله وذلك بسبب تزايد أهمية الاستثمار الأجنبي المباشر بالنسبة للتنمية الاقتصادية وما يصاحبه من تزايد في حجم التنافس بين المواقع. لذلك، تُضاعف الحكومات في البلدان المتقدمة والبلدان النامية وتلك التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية من جهودها لتعزيز أعمال تشجيع الاستثمار على المستويين الوطني ودون الوطني. لقد وضع السودان نصب عينيه تحقيق التنوع الاقتصادي بصفته هدفاً من أهدافه الإنمائية الوطنية الرئيسية إدراكاً منه لحجم الدعم الذي يمكن للاستثمار الأجنبي المباشر أن يقدمه لتحقيق هذه الغاية. أدخل السودان - كما أوضحنا في الفصل الأول - تحسينات عديدة على الإطار القانوني والتنظيمي للاستثمار بُغية جذب مزيد من الاستثمارات الأجنبية المباشرة، وشملت تلك التحسينات تبني قانون جديد للاستثمار عام ٢٠١٣ يُتوقع منه أن يزيد الانفتاح الاقتصادي.

يجب أن يصاحب الجهود الراهنة لتطوير الإطار القانوني للاستثمار تحسينات على عملية تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر. نتيجة للنزاعات الحالية والسابقة، تكونت صورة عن السودان غالباً ما ينظر إليها على أنها سلبية في الخارج؛ فتأمين مصالح المستثمرين المحتملين - وخاصة خارج نطاق الصناعات الاستخراجية - يتطلب طمأنتهم على أمن البلد وبيئتها المناسبة للاستثمار. أضف إلى ذلك أنه بالنظر إلى حيثيات الإطار القانوني والتنظيمي للاستثمار، والذي ألقينا عليه الضوء في الفصل الأول، سيحتاج المستثمرون الذين يقررون دخول السودان إلى من يرافقهم في مرحلة ما قبل التأسيس وفي عملية تنفيذ المشروع، وأن تُقدم لهم خدمات الرعاية اللاحقة بهدف الاحتفاظ بهم وخلق استثمارات أخرى ممكنة. تتطلب كل هذه المهام وجود وكالة مختصة مهمتها تشجيع الاستثمار. إلا أن مثل هذه الوكالة غير موجودة حتى الآن في السودان فيما يقوم على تنفيذ المهام المتصلة بالاستثمار الجهاز القومي للاستثمار الذي يتولى في المعظم مهمات تنظيمية حيث يعاني هذا الجهاز من نقص في الموارد البشرية والمالية.

يوسع الخدمات الاحترافية المقدمة من قبل مؤسسة مختصة أن تساعد السودان على مواجهة التحديات ذات الصلة بتشجيع الاستثمار وتوجيه الاستثمار الأجنبي المباشر نحو الوفاء بأهدافه الإنمائية الوطنية. إلى جانب بناء الصورة والتيسير على المستثمر وتزويده بالرعاية اللاحقة، سيساعد الاستهداف الفاعل السودان على توضيح رؤيته الإنمائية للمستثمرين الأجانب واجتذاب أنواع الاستثمارات التي يُتوقع منها أن تُسهم في تحقيق أهدافه. وبمضي الوقت، يمكن لوكالة تشجيع الاستثمار أن تنفذ أيضاً مهمات أكثر تعقيداً كذلك التي تقوم بها الوكالات مكتملة الأركان. ومن شأن وضع برنامج للروابط التجارية أن يساعد في تطوير قدرات الشركات المحلية كي تتمكن من دخول سلسلة القيمة للشركات عبر الوطنية، كما أن منح وكالة تشجيع الاستثمار صلاحيات حشد الدعم لتعديل للسياسات سيتيح لها تحويل الاحتياجات والتحديات التي يواجهها المستثمرون إلى صناع السياسات أو الوحدات الإدارية داخل البلاد وزيادة القدرة التنافسية لبيئة الأعمال السودانية.

هذا الفصل، إذن، يدعو إلى إنشاء وكالة مستقلة لتشجيع الاستثمار. وهو إذ يتطرق للطبيعة الاتحادية للسودان والإطار المؤسساتي الحالي لتشجيع الاستثمار - الذي يشمل بشكل خاص الوزارات التنفيذية والولايات - فإنه يركز على تزويد السودان بخريطة طريق خاصة بتأسيس البنية المختصة بتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر. وبوجه خاص، يوضح هذا الفصل المهمات الموصى بأن تتولاها وكالة تشجيع الاستثمار الجديدة بالإضافة إلى الأدوات التي من شأنها أن تمكنها من القيام بتلك المهمات بفعالية. بادئ ذي بدء، سينصب تركيز الوكالة على الاستثمار الأجنبي المباشر، لكن يمكن مع الوقت توسيع نطاق اختصاصها ليشمل المستثمرين المحليين شريطة تزويدها بالموارد المالية والبشرية المناسبة وضمان التنسيق مع الوكالات والسلطات الحكومية الأخرى ذات الصلة.

وكبديل عن ذلك يمكن إنشاء وحدة مختصة بتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر ضمن الجهاز القومي للاستثمار دون أن يُنابذ بها أية مهمات تنظيمية. وعلى الرغم من أنه من الأفضل أن تكون هناك مؤسسات لتشجيع الاستثمار وأخرى لتنظيم الاستثمار منفصلة، إلا أن بعض الاعتبارات (كالتقيود البشرية والمالية والسياسية، على سبيل المثال) قد تجعل من استحداث وكالة لتشجيع الاستثمار عملاً غير ممكن التنفيذ في السودان. فإن كان الأمر كذلك، فإن إنشاء وحدة مختصة لتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر ضمن الجهاز القومي للاستثمار تعتمد على دعم الوحدات التنفيذية والإدارية الأخرى في الإدارة، هو خيار آخر يمكن للحكومة الأخذ به. أما المهمات الأساسية الواجب تنفيذها فهي تلك الموضحة في المرحلة رقم ١ أدناه، وهي: بناء الصورة واستهداف وتسهيل الاستثمارات بالتنسيق مع الوزارات التنفيذية ووكالات تشجيع الاستثمار على مستوى الولاية، والعمل على نحو وثيق

مع المجلس الأعلى للاستثمار. يمكن تنسيق جهود حشد الدعم لتعديل السياسات عن طريق أحد أفراد طاقم العمل بحيث يعمل كمنسق مع الكيانات الأخرى المنخرطة في تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر. يُقدر عدد الموظفين اللازم للوحدة بنحو ١٠ موظفين. وتكون التفاصيل التنفيذية لأنشطة هذه الوحدة مماثلة لتلك الموضحة في هذا الفصل ولكن على نطاق أقل.

أ- الهيكل الحالي لتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر والجهود التي يبذلها

يتولى الجهاز القومي للاستثمار في الوقت الرهن القيام ببعض من المهمات الأساسية لوكالة تشجيع الاستثمار بصيغتها التقليدية. ويشارك العديد من المؤسسات الأخرى أيضاً في تشجيع الاستثمار المباشر الأجنبي ومن ضمنها الوزارات التنفيذية ووكالات تشجيع الاستثمار على مستوى الولايات. غير أنه يتعين تحسين مستوى التنسيق بين هذه الأطراف الفاعلة بغية زيادة فعالية جهود تشجيع الاستثمار.

١. الجهاز القومي للاستثمار

بموجب قانون الاستثمار لعام ٢٠١٣، يكون الجهاز القومي للاستثمار هو الجهة المسؤولة عن تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر وتنظيمه في السودان. وكما بينا في الفصل الأول، هناك ثلاثة أنواع من مشاريع الاستثمار، وهي المشاريع الولائية، والوطنية، والاستراتيجية. يكتسب المشروع صفة مشروع وطني حال اشتراك كيان أجنبي فيه، بينما تعتمد صفة المشروع الاستراتيجي على مجموعة من الشروط كما وردت في النظام. ويكون الجهاز القومي للاستثمار مسؤولاً حصرياً عن المشاريع الوطنية والاستراتيجية. وبموجب أحكام قانون الاستثمار، تقع على عاتق الجهاز مسؤولية المهمات الآتية:

- مهمات تنظيمية: يكون الجهاز القومي للاستثمار مسؤولاً عن مهمات عدة من ضمنها الآتي: تقييم دراسات الجدوى بالإضافة إلى منح وإلغاء تراخيص المشاريع الاستثمارية وجميع العمليات ذات الصلة بما (انظر الفصل ١)، وتقديم الحوافز والإعفاءات، وإصدار القرارات ذات الصلة بالتنسيق مع السلطات الأخرى المختصة، وذلك طبقاً للسياسات المتبعة في البلاد، ومنح امتيازات إضافية للمشاريع وفقاً للشروط المنصوص عليها في قانون الاستثمار لعام ٢٠١٣، وتقديم التوصيات للمجلس الأعلى للاستثمار بشأن المناطق التي سيتم اعتبارها الأقل نمواً في البلاد، واسترداد الأراضي التي حُصصت للمستثمرين إن لم يتم استخدامها، وطلب المعلومات والبيانات المرتبطة بالمشاريع الاستثمارية.
- مهمات ت: وتشتمل هذه على: إعداد الأولويات الاستثمارية وتقديمها للمجلس الأعلى للاستثمار (انظر أدناه)، وإعداد الخطة الاستثمارية طبقاً للسياسات الحكومية والخطط القطاعية للوزارات التنفيذية، وتزويد المستثمرين بالبيانات والمعلومات اللازمة حول سياسات الدولة وإجراءاتها، وإعداد مؤشرات أساسية للمشاريع الاستثمارية والترويج لها، وتنظيم المؤتمرات وحلقات العمل والمعارض والندوات والمشاركة فيها، وذلك بالتنسيق مع السلطات المختصة.

من حيث الهيكلية، يقوم الجهاز القومي للاستثمار بمزيج من المهام التشغيلية والتنظيمية. وقد تولى الجهاز المسؤولية من وزارة الاستثمار السابقة. بالإضافة إلى الوحدة المسؤولة عن الموارد المالية والبشرية، ينقسم الجهاز إلى الدوائر التالية (انظر الشكل ٢-١):

- دائرة ترويج الاستثمار: وهي مسؤولة عن التفاوض بشأن اتفاقيات الاستثمار الدولية وإنتاج المواد والمعلومات الترويجية. ويشتمل ذلك على كتيبات إرشادية ونشرات للمستثمرين.
- دائرة التنسيق والرصد والتقييم: وهي مسؤولة عن التنسيق مع الوزارات التنفيذية والعلاقات مع الولايات السودانية. وتسهم هذه الدائرة في تطوير عملية التخطيط الداخلي عن طريق إضافة ما تتلقاه من إسهامات من مختلف الأطراف. كما أنها مسؤولة عن الحوافز المقدمة وخاصة الإعفاء من الرسوم الجمركية، وعن زيارة المستثمرين القائمين للتأكد من أن المعدات التي استلموها من خلال البرنامج التشجيعي قد رُكبت وشُغلت، وقياس مدى التوافق بين المشروع القائم والمشروع الموضح في دراسة الجدوى المقدمة من قبل المستثمر إلى دائرة خدمات المستثمرين والعمليات الفنية (انظر التالي).

- دائرة خدمات المستثمرين والعمليات الفنية: وهي مسؤولة عن منح الحوافز والتحصير لزيارة المستثمرين للمواقع وتنفيذ تلك الزيارات والرد على استفساراتهم وطلباتهم للمعلومات. كما أنها مسؤولة عن عملية منح الموافقات ومن ضمنها تقييم دراسات الجدوى المقدمة من قبل المستثمرين والتي تُجرى بالتنسيق مع الوزارات التنفيذية، وتخصيص الأراضي وتسعيها وهي مهمة تلعب فيها الولايات دوراً قيادياً. ويصف الجهاز القومي للاستثمار عملية منح الموافقات بأنها عملية مباشرة تماماً لكونها تعتمد أسلوب مركز الخدمة الجامع عبر هذه الدائرة.
- دائرة التخطيط والسياسات: وهي مسؤولة عن عمليات جرد واستعراض الاستثمارات وإجراء دراسات مسحية للمستثمرين بالإضافة إلى جمع البيانات والمعلومات والبحوث وتخطيط السياسات ذات الصلة بالاستثمار بالتنسيق مع الوزارات التنفيذية. كما أنها مسؤولة عن تدريب موظفي الجهاز القومي للاستثمار. يتم جمع المعلومات والبيانات من دراسات الجدوى المقدمة من قبل المستثمرين والزيارات للمشاريع الاستثمارية الموافق عليها من قبل دائرة التنسيق والرصد والتقييم.

وعلى الرغم من توظيف الجهاز القومي للاستثمار لبعض الأدوات العامة لتشجيع الاستثمار إلا أن هذه الأدوات غالباً ما تفتقر للوضوح فضلاً عن كونها عتيقة الطراز. وفيما يلي أهم هذه الأدوات:

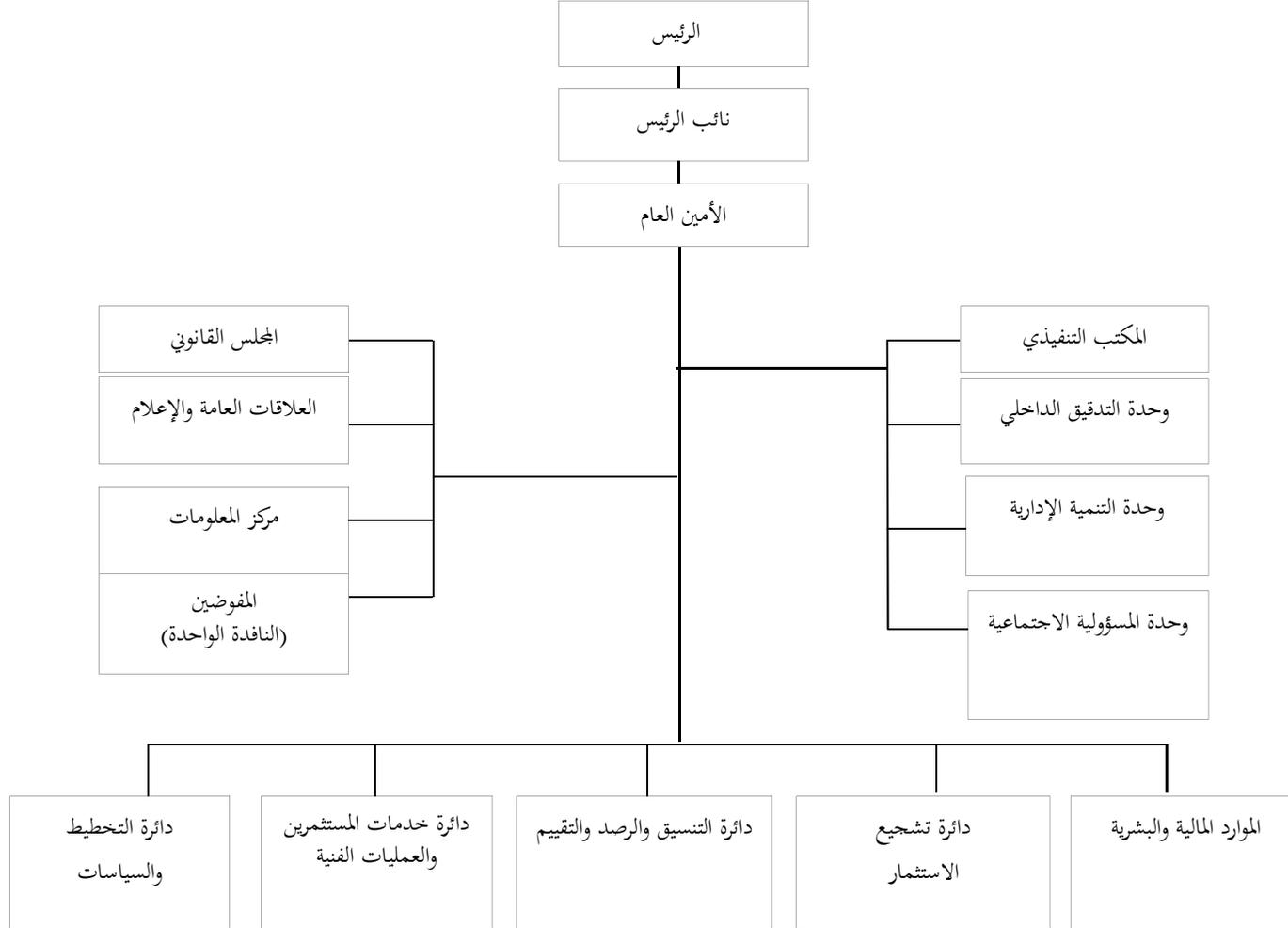
- الموقع الإلكتروني: كان الموقع ظاهراً على الشبكة حتى وقت قريب بالعربية مع معلومات محدودة للغاية بالإنجليزية. ولا يزال موقع وزارة الاستثمار التي حل محلها الجهاز القومي للاستثمار موجوداً على الإنترنت باللغتين العربية والإنجليزية غير أن معظم معلوماته أصبحت قديمة. ويقول الجهاز إنه يعكف حالياً على إطلاق مشروع جديد استفاد فيه من مساعد خبراء من الوكالة الإقليمية للاستثمار- لمنظمة كوميسا (السوق المشتركة لشرق وشرق أفريقيا). وحتى تاريخ كتابة هذه السطور، كان لا يزال يتعين أن يُتاح هذا الموقع باللغتين العربية والإنجليزية قبل نهاية عام ٢٠١٤. يُذكر أنه لا حضور للجهاز على مواقع التواصل الاجتماعي.
- المواد التوضيحية والترويجية: يحتوي دليل المستثمر لعام ٢٠١٣ الذي نشره الجهاز القومي للاستثمار على معلومات التي يحتاجها المستثمرون بالفعل بما في ذلك أسعار الأراضي والرسوم والمجالات العامة للاستثمار. كذلك يصدر اتحاد رجال الأعمال وأصحاب العمل السودانيون نشرات تشجيعية أيضاً. يتم توزيع هذه الوثائق على البعثات الدبلوماسية في السودان والممثلات السودانية في الخارج، كما أنها تُستخدم في الزيارات التشجيعية. غير أن نطاق التركيز في هذه المواد فسيح للغاية إلى جانب إمكانية تحسين نوعية التواصل فيها.
- منتديات المستثمرين: تنظم دائرة تشجيع الاستثمار منتديين للمستثمرين سنوياً، بالمعدل، خارج البلاد وتشارك في الرحلات الوزارية والرئاسية. في عام ٢٠١٣، مُثل السودان في فعاليات تجارية في فرنسا وألمانيا وإيطاليا، وفي مارس/ آذار من عام ٢٠١٤ دُعي مندوبون عن ١٥ شركة من ألمانيا إلى الخرطوم لحضور المنتدى الاقتصادي الألماني-السوداني (Deutsche Welle, 2014b).
- الدراسات المسحية للمستثمرين: أُجري في عام ٢٠١٠ مسح شامل للمستثمرين غطى الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠١٠ ونُشرت نتائجه في مارس/ آذار ٢٠١١. وتمثلت الأهداف الرئيسية للمسح في وضع أسس لقاعدة بيانات المستثمرين وتقييم الأثر الاقتصادي والاجتماعي للاستثمار الأجنبي المباشر في البلاد وتقديم توصيات حول كيفية تعزيز الاستثمار. بيد أن هذا المسح لم يُجر سوى مرة واحدة فيما جُمعت المعلومات من مصادر مختلفة. وعلى الرغم من أن بعض التوصيات يتماشى مع تلك التي خرج بها استعراض سياسة الاستثمار هذا، إلا أن بعضها الآخر متناقض وقد لا يكون في المصلحة العليا للسودان. بالإضافة إلى ذلك، لا يرمي هذا المسح بالتحديد إلى تحسين عملية استهداف الاستثمارات أو خدمات الرعاية اللاحقة.
- خريطة أوضاع الاستثمار: يتم ذلك بالتنسيق مع الولايات، لكن آخر خريطة أُجريت في عام ٢٠٠٥ وبالتالي فهي قديمة ولم تعد منطبقة. وبحسب الجهاز القومي للاستثمار، يجري حالياً إعداد خريطة جديدة للاستثمارات بالتنسيق مع الولايات، وذلك كما أُفيد خلال بعثة تقصي الحقائق التابعة لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (أونكتاد). تهدف هذه الخريطة إلى تحديد الفرص والمواقع الاستثمارية عن طريق جمع معلومات المشاريع المحتملة فضلاً عن المعلومات المتعلقة بالبيئة المحيطة من قبيل مدى توفر الأراضي.

إن الموارد البشرية المخصصة حالياً لتشجيع الاستثمار في الجهاز القومي للاستثمار محدودة. فعلى سبيل المثال، لا يوجد في دائرة تشجيع الاستثمار سوى موظفين اثنين وهو عدد أقل من أن يكون قادراً على تنفيذ المهمات المتصلة بتشجيع الاستثمار التي كلفه بها قانون الاستثمار لعام ٢٠١٣ تنفيذاً فعالاً، ناهيك عن إنتاج كل المواد ذات الصلة بتشجيع الاستثمار. في الجمل، لوحظ خلال قيام بعثة أونكتاد لتقصي الحقائق بعملها أن

الجهاز القومي للاستثمار يعاني من نقص في الموظفين والخبرات اللازمة لإجراء بحوث حول القطاعات والصناعات أو إنتاج موقع على الإنترنت أو نشرات وتحديثهما بانتظام أو التخطيط لزيارات المستثمرين المحتملين أو التحدث في الندوات والمؤتمرات أو مرافقة الوزراء أو الرئيس في فعاليات تسويقية خارج البلاد.

جاءت الميزانية الإنمائية للجهاز القومي للاستثمار لعام ٢٠١٤ بمهام وأهداف طموحة؛ حيث تضمنت هذه تفعيل المجلس الأعلى للاستثمار (انظر أدناه) كمؤسسة، وإكمال المعالجة الإلكترونية للعمليات، وإنجاز استعراض الاستثمارات، وإنشاء مناطق حرة جديدة، وتشجيع الاستثمار، وتطوير ريادة الأعمال، وتعزيز إطار الاستثمار، وتحسين بيئة العمل، والتدريب وبناء القدرات، وتعزيز مناخ الأعمال من أجل خلق فرص عمل للشباب، وإجراء دراسات وبحوث ذات صلة بالاستثمار، وإجراء دراسة لتأسيس صندوق لضمانات الاستثمار، وإجراء تقييم للسياسات الاستثمارية، وإنتاج دليل للمناطق والأسواق الحرة. وكانت هذه الميزانية تنتظر موافقة الحكومة الاتحادية ساعة إعداد هذا التقرير.

الشكل ١-٢ الهيكل التنظيمي الحالي للجهاز القومي للاستثمار



المصدر: مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، على أساس معلومات جُمعت خلال بعثة تقصي الحقائق

٢. المجلس الأعلى للاستثمار

استناداً إلى قانون الاستثمار لعام ٢٠١٣، يكون المجلس الأعلى للاستثمار هو السلطة الأعلى فيما يتصل بالاستثمار في السودان. ويرأس المجلس رئيس الجمهورية وتضم عضويته كلاً من رئيس الجهاز القومي للاستثمار، والذي يقوم بدور أمين المجلس، إضافة إلى جميع السلطات ذات الصلة بالاستثمار بما في ذلك حكام الولايات. وقد جيء على ذكر مشاركة القطاع الخاص في المرسوم الرئاسي رقم ١٠٦ لعام ٢٠١٣ من خلال إشراك خمسة ممثلين عن اتحاد رجال الأعمال وأصحاب العمل السودانيين في عضوية المجلس. غير أنه تبغى الإشارة إلى أن عضوية الاتحاد شرط إلزامي للدخول في عضوية المجلس كما أنه لا يجوز للأجانب الانضمام لعضوية الاتحاد.

وفقاً للولاية المنوطة بالمجلس، فهو يركز على المهمات التنظيمية ويحدد أولويات تشجيع الاستثمار. يكون المجلس بمثابة الهيئة المكلفة بالإشراف والموافقة على الاقتراحات المتعلقة بالاستثمار التي يتقدم بها الجهاز القومي للاستثمار، ويمارس مسؤوليات الرقابة الإدارية علي الجهاز (الميزانية والهيكل التنظيمي وما إلى ذلك). وتشمل مسؤولياته أيضاً تحديد الاستراتيجية الاستثمارية العامة للسودان. بالمقابل، يجوز للمجلس تفويض أي من صلاحياته إلى رئيس الجهاز القومي للاستثمار. نظراً لحدثة تأسيس المجلس وعدم صدور أي تقرير بالأنشطة حتى تاريخه - باستثناء تقرير حول أول اجتماعاته برئاسة رئيس الجمهورية (موقع سودارس، ٢٠١٣، صحيفة الراكوبة، ٢٠١٣)، فإنه من الصعب تقييم مدى إيجابية الدور الذي سيلعبه المجلس على صعيد تشجيع الاستثمار لا سيما وأنه لم يعقد عدداً كافياً من الاجتماعات. بيد إن مشاركة الرئيس في المجلس مؤشر على الأهمية التي يوليها السودان للاستثمار.

٣. وكالات تشجيع الاستثمار على مستوى الولايات

يوجد في السودان وكالات لتشجيع الاستثمار على المستوى الاتحادي و على مستوى الولايات، وقد حدد قانون الاستثمار لعام ٢٠١٣ أدوارها ومسؤولياتها بوضوح. من الناحية النظرية، يكون الجهاز القومي للاستثمار مسؤولاً عن المشاريع الوطنية والاستراتيجية بينما تكون وكالات تشجيع الاستثمار على مستوى الولايات هي المسؤولة عن مشاريع الولايات. وتخضع هذه المشاريع لتعريف محدد، كما أوضحنا في الفصل الأول وفي موضع سابق من هذا الفصل. وبناء عليه وبموجب هذا القانون، ينبغي أن يكون الجهاز هو الكيان الوحيد الذي يتعامل مع الاستثمار الأجنبي المباشر.

أما على أرض الواقع، فإن عملية توزيع مهام العمل ليست مباشرة تماماً؛ فمهام اجتذاب وتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر تتولاها في بعض الأحيان وكالات تشجيع الاستثمار على مستوى الولايات حيث تنقيد هذه بخططها وأهدافها الإنمائية الخاصة بها. ثمة قدر يسير من التنسيق مع الجهاز القومي للاستثمار كما أن بعض هذه الوكالات يمتلك موارد أكبر مما يمتلك الجهاز نفسه. ومن أمثلة ذلك مفوضية تشجيع الاستثمار في ولاية الخرطوم التي تمتلك مستوى جيد من الموارد والموظفين. وتساوي رواتب موظفي المفوضية ثلاثة أضعاف رواتب موظفي الجهاز القومي للاستثمار، فضلاً عن تعيين سبعة موظفين لدائرة تشجيع الاستثمار. وتضطلع المفوضية حالياً في إنشاء قاعدة بيانات للمستثمرين ووضع برنامج للعلاقات ووحدة حاضنة للاستثمار وبرنامج تدريبي للحرفيين. كما أقامت الهيئة علاقات مع النظام المصرفي المحلي لتمكين أصحاب المشاريع الريادية من الحصول على التمويلات وتمويلات المشاريع بالغة الصغر. أما الصناعات ذات الأولوية بالنسبة لهيئة تشجيع الاستثمار فهي المنتجات الزراعية والسلع الاستهلاكية والخدمات النفطية والصناعات المعدنية ومزودي الطاقة.

٤. الوزارات التنفيذية الاتحادية

يمكن كذلك لوزارات تنفيذية اتحادية معينة أن تلعب دوراً في تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر وذلك عن طريق صياغة استراتيجيات و/أو أولويات قطاعية. أشارت وزارة المعادن إلى أن الاستراتيجية القطاعية الخاصة بهذا المجال قيد الإعداد. غير أن مدى التزام جميع الوزارات التنفيذية بإعداد مثل هذه الاستراتيجيات ليس واضحاً. كذلك، ورد خلال بعثة تقصي الحقائق التابعة لمؤتمر الأونكتاد أن الوزارات التنفيذية تمارس قدرراً محدوداً من المتابعة

حال البدء بمشروع استثماري، والسبب في ذلك عائد إلى المحدودية الشديدة في الموارد البشرية والمالية (وزارة البيئة والغابات والتنمية العمرانية، ٢٠١٤، خلال بعثة تقصي الحقائق التابعة للأونكتاد).

يمكن للوزارات أيضاً أن تنشئ دوائر الاستثمار الخاصة بها وأن تحشد الدعم لتعديل لقوانين استثمار خاصة بقطاعات محددة. وقد ضربت وزارة الزراعة مثلاً على ذلك خلال بعثة أونكتاد لتقصي الحقائق، حيث يوجد في الوزارة دائرة مختصة بشؤون الاستثمار تعمل تحت لواء إدارة التعاون الدولي. إلا أن معظم مهامها تنظيمية وهي مسؤولة بشكل رئيسي عن تدقيق دراسات الجدوى التي يقدمها المستثمرون حول المشاريع الاستثمارية الزراعية ومتابعة تنفيذها، وذلك بالتعاون مع الولايات. وتروج وزارة الزراعة حالياً لتبني قانون للاستثمار الزراعي من شأنه أن ينشئ لجنة زراعية اتحادية في الجهاز القومي للاستثمار وأن يوضح المسؤوليات في عملية استصدار التراخيص.

٥. القطاع الخاص

يجوز لكيانات مختارة من القطاع الخاص أن تقوم بمهام لتشجيع الاستثمار بموجب قرار وزير الاستثمار (الصادر في ١٦ ديسمبر/ كانون الأول ٢٠١٣). بالتعاون مع الجهاز القومي للاستثمار، عُهد إلى هذه الشركات بالقيام باختيار مبدئي لمستثمرين بالتعاون مع الكيانات الإدارية التنفيذية الواقعة ضمن مسؤولية الجهاز. تستطيع هذه الشركات أن تستهدف مستثمرين محتملين، محليين وأجانب، وأن تشجعهم على الاستثمار في السودان، وأن تتابع الإجراءات الإدارية اللازمة لإنشاء الاستثمارات، وأن تقوم بدور المنسق بين الكيانات العامة والخاصة، وأن تنظم أنشطة تشجيعية تحت إشراف الجهاز القومي للاستثمار والكيانات الإدارية التنفيذية، وأن تجمع البيانات ذات الصلة بالاستثمار وأن توصلها للجهاز. وتهدف هذه المبادرة إلى الحد من دور الوسطاء غير الرسميين خلال تأسيس المستثمرين أعمالهم في البلاد.

٦. التقييم والتوصيات

في الوقت الذي عُهد فيه إلى الجهاز القومي للاستثمار بالعديد من مهمات تشجيع الاستثمار المعتمدة التي كانت تتولاها وكالة تشجيع الاستثمار، برزت إلى حيز الوجود المسائل التالية:

- يتولى الجهاز القومي للاستثمار مهمات تنظيمية وتشجيعية متداخلة. وقد ينجم عن ذلك ارتباك ليس في صفوف الموظفين فقط الذين يؤدون مهمات شديدة الاختلاف، بل وفي صفوف المستثمرين أيضاً. الأهم من ذلك أنه يعزز المخاوف فيما يتعلق باحتمال تضارب المصالح والشفافية. في الواقع، يعتبر الجهاز القومي للاستثمار في الوقت ذاته الجهاز المسؤول عن اجتذاب المشروع الاستثماري وترخيصه (تمحيصه) ومنحه الحوافر والسماح للمستثمر باسترداد رأس المال والأرباح ومراقبة تنفيذ المشروع ومن ثم إمكانية الموافقة عليه. وهذا لا يتوافق مع أفضل الممارسات المتعارف عليها عالمياً.
- ترتبط معظم مهمات تشجيع الاستثمار الجاري تنفيذها حالياً بمرحلة ما قبل التأسيس، كما أنه لا يوجد استهداف إيجابي للاستثمارات. على الرغم من أن الجهاز القومي للاستثمار عاكف حالياً على إنشاء موقع إلكتروني جديد وأنه يصدر نشرات ترويجية ويعتمد على بعثاته الدبلوماسية في الخارج والممثلات الأجنبية في البلاد، إلا أنه - وحتى تاريخ كتابة هذه المطبوعة - لا يقوم باستهداف المستثمرين على وجه التحديد استناداً إلى استراتيجية محددة متفق عليها. إضافة إلى ذلك، فإن الأنشطة الوحيدة التي يجري تنفيذها، في مرحلة ما قبل التأسيس، تجاه المستثمرين هي الأنشطة المرتبطة بالمهمات التنظيمية (على سبيل المثال: السماح للمستورد باسترداد رأس المال والأرباح إلى موطنه ومراقبة تنفيذ المشروع).
- إن أدوات تشجيع الاستثمار المستخدمة حالياً من قبل الجهاز القومي للاستثمار وكذلك الموارد البشرية والمالية المخصصة لها كلها غير كافية. ويبدو أن الأدوات التي يستخدمها الجهاز قد عفا عليها الزمن في أغلب الأحيان، كما أثبتت الدراسات المسحية للمستثمرين واستعراض الاستثمار، أو أن تلك الأدوات ليست ذات نوعية كافية لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر إذا ما قورنت بالمواد التشجيعية في مواقع منافسة.

إضافة إلى ذلك، وكما أوضحنا أعلاه، فإن عدد الموظفين المخصصين لتشجيع الاستثمار قليل فيما لم تتم الموافقة على ميزانية عام ٢٠١٤ لتطوير مشاريع تشجيع الاستثمار.

- بالإضافة إلى ذلك، وعلى الرغم من انخراط العديد من المؤسسات في تشجيع الاستثمار على المستوى الاتحادي ومستوى الولايات، إلا أن التنسيق ضعيف والجهود مبعثرة. ورغم أن قانون الاستثمار لعام ٢٠١٣ ينص على أن ينسق الجهاز القومي للاستثمار مع السلطات ذات الصلة بالاستثمار -على كلا المستويين الاتحادي والولايات- إلا أنه ثمة دلائل على أن التواصل بين المؤسسات يعتمد في الغالب على العلاقات الشخصية. وبالنظر للدور المهم الذي تلعبه الولايات في تخصيص الأراضي للمستثمرين، فإنه من الضروري أن يعتمد تنسيق السياسة الاستثمارية وجهود تشجيع الاستثمار على آليات رسمية تقوم بوظائفها على الوجه المطلوب. وعلى هذا الصعيد، قد ثبت أن تفعيل دور المجلس الأعلى للاستثمار بأنه كان خطوة مهمة في معالجة إخفاقات التنسيق. ويقر الجهاز بأنه لم يتم التعامل بعد مع هذه القضية على الرغم من الجهود التي شرع بها المجلس الأعلى للاستثمار في هذا الاتجاه.

توصيات

بناءً على التقييم الذي أجري لمؤسسات وممارسات تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر القائمة حالياً، ينبغي لحكومة السودان أن تنفذ التوصيات التالية:

- فصل المهام التنظيمية عن المهام التشجيعية التي يتولاها حالياً الجهاز القومي للاستثمار. يحتفظ الجهاز بكل المهام التنظيمية بينما يتم فصل جميع مهام تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر المسؤول عنها حالياً وتُنَاط بوكالة مستقلة تمول من قبل الحكومة لتشجيع الاستثمار (UNCTAD, 2013a). تدل التجربة الدولية في الواقع على أن أفضل وكالات تشجيع الاستثمار أداءً هي تلك التي تمتلك ولاية حصرية لتشجيع الاستثمار، فيما ثبت بالدليل أن الوكالات التي تمتلك الولايتين (التشجيع والتنظيم) تميل إلى إعطاء الأولوية للمهام التنظيمية وتصبح هيئات ذات صبغة إدارية بدرجة عالية تركز على عمليات تأسيس الاستثمار (الحوافز والموافقات) بينما تركز موارد أقل لعملية الترويج. وقد توصلت دراسة شملت ١٨١ وكالة لتشجيع الاستثمار إلى أن مستوى أداء الوكالات التي تجمع بين المهام التنظيمية والمهام التشجيعية يقل عن تلك التي تتولى القيام بمهام تشجيعية فقط (World Bank, 2011). وهناك عدة أسباب تقف وراء الفصل بين نوعي المهام: فالفصل يتلافى تضارب المصالح، ويخدم العملاء على نحو أفضل (الجهات الناضجة عبارة عن جهات فارضة للقانون بينما تعمل جهات التشجيع على تسويق جاذبية الموقع وفرص التجارة)، كما أن كلتا المهمتين تتطلبان نوعاً مختلفاً من المهارات المهنية (يتطلب التنظيم موظفين حكوميين بينما يتطلب التشجيع خبرات في التسويق وتسهيل الاستثمار وغالباً ما يتطلب أيضاً خلفية في القطاع الخاص).
- تطوير مهمات وأدوات تشجيع الاستثمار في وكالة تشجيع الاستثمار الجديدة وتخصيص موارد بشرية ومالية كافية لها. ومن الضروري أيضاً بناء قدرات موظفي الوكالة وتدريبهم. وقد بذل الجهاز القومي للاستثمار جهوداً بالفعل لترتيب الأولويات في هذا الصدد كما يبدو من ميزانية التطوير لعام ٢٠١٤، إلا أنه ينبغي ترشيد هذه الأهداف كي تشمل -في المرحلة الأولى- بناء الصورة واستهداف الاستثمارات وتسهيل الاستثمار، بينما يتم في المرحلة الثانية تطوير خدمات الرعاية اللاحقة والروابط التجارية وحشد الدعم لتعديل السياسات.
- تطبيق آليات التنسيق بين مختلف الأطراف الفاعلة المنخرطة في تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر. يمكن القيام بذلك، في المرحلة الأولى، عن طريق التطبيق الكامل لولاية المجلس الأعلى للاستثمار. بعبارة أخرى، يعمل كل من الجهاز القومي للاستثمار ووكالة تشجيع الاستثمار الجديدة تحت إشراف المجلس الأعلى للاستثمار. وفي مرحلة لاحقة ينبغي على الوكالة الجديدة والوزارات التنفيذية ووكالات تشجيع الاستثمار على مستوى الولايات أن توقع بروتوكولات للتنسيق تبين بالتفصيل كيفية تقسيم مهام العمل فيما بينها بحيث تعزز مصلحة كل كيان من هذه الكيانات دون أن يؤثر ذلك سلباً على جهود تشجيع الاستثمار على مستوى البلد ككل ومخاطبة العالم الخارجي بصوت واحد ورسالة واحدة. أخيراً، يمكن لإشراك القطاع الخاص في المجلس أن يفيد في تأكيد الحوار بين القطاعين العام والخاص وبالتالي فهم احتياجات المستثمرين وتلبيتها.

ب- تعيين المهام الأساسية للوكالة المختصة بتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر

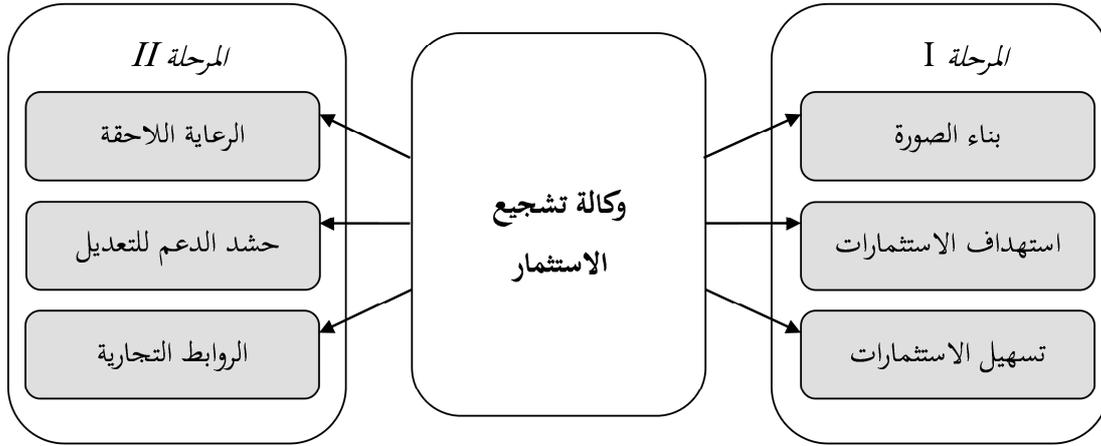
تكتسب مسألة تشجيع الاستثمار بطريقة مهنية أهمية متزايدة نظراً لأنها تحقق باستمرار قدراً أكبر من التطور والتعقيد. يتجلى ذلك في القدر الأعظم من الاهتمام الذي توليه البلدان لجهود جذب الاستثمار الأجنبي المباشر وإنشاء وكالات متخصصة لتشجيع الاستثمار. لقد ارتفع عدد هذه الوكالات في العالم ارتفاعاً هائلاً في عقد التسعينات من القرن الماضي، حيث يوجد اليوم نحو ١٧٠ وكالة وطنية لتشجيع الاستثمار إلى جانب عدد أكبر بكثير من الوكالات دون الوطنية (UNCTAD, 2011). تتبنى الدول استراتيجيات تذهب إلى ما هو أبعد من مجرد الانفتاح على المستثمرين الأجانب والترويج العام للبلدان بما في ذلك بناء الصورة وإشهار الميزات الاستثمارية للبلد. بل إن الدول تتبنى نهجاً استهدافية بحيث تركز على صناعات وأنشطة وبلدان وشركات بعينها. ورغم اختلاف الأنشطة المحددة لوكالات تشجيع الاستثمار اختلافاً كبيراً من بلد لآخر، إلا أن نهج الاستثمار تعبر عادة عن المزايا من حيث الموقع والفرص التجارية للبلدان والمناطق المستضيفة (UNCTAD, 2001).

نظراً لأهمية قيام الأعمال التجارية القائمة بإعادة الاستثمار، يُعتبر الاهتمام الجيد بالشركات عبر الوطنية جزءاً مهماً من جهود تشجيع الاستثمار. ولهذا السبب، نما حجم الرعاية اللاحقة بحيث أصبحت مهمة أساسية من مهام وكالات تشجيع الاستثمار إذ يقوم نحو ٧٠ بالمائة منها بتشجيع الاستثمار من خلال هذا النوع من الخدمات (UNCTAD, 2007). ومن المهام الأخرى ذات الأولوية لدى أكثر من نصف وكالات تشجيع الاستثمار: تشجيع الاستثمار الداخلي وتقديم الخدمات الاستشارية. وهناك عدد أقل من هذه الوكالات عُهد إليه بمهام متخصصة إضافية من قبيل تعزيز الروابط التجارية بين الشركات عبر الوطنية والمستثمرين المحليين أو إدارة مناطق تجهيز الصادرات والملكيات الصناعية أو مساعدة السلطات العامة المعنية في معالجة شؤون الخصخصة.

وفي تطور جديد تم تفصيل المهام المتعلقة بحشد الدعم لتعديل السياسات العامة ضمن ولاية وكالات تشجيع الاستثمار. يمكن تعريف حشد الدعم بأنه الجهود التي تبذلها وكالة تشجيع الاستثمار لإحداث تغييرات في الأنظمة والقوانين والسياسات الحكومية وتطبيقها فيما يخص مجالات الاستثمار والتجارة والعملية والمهجرة والعقارات والضرائب والهياكل الأساسية والتكنولوجيا والتعليم. ويتمثل الهدف المباشر من عملية حشد الدعم في خلق مناخ يفضي إلى اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر والاستفادة منه. وعندما يتحقق ذلك، سيكون لحشد الدعم هذا أثر في تعزيز الحوار واستعراض نتائج السياسات مع الأطراف صاحبة المصلحة بما فيها مجتمع المستثمرين. يسهم هذا بدوره في قيام حوكمة أفضل في مجال تشجيع الاستثمار وفي تحقيق الهدف النهائي بجعل الاستثمار الأجنبي المباشر مفيداً للتنمية الاجتماعية الاقتصادية للبلد المستضيف (UNCTAD, 2008a).

ينبغي على حكومة السودان أن تؤكد، من خلال مبادراتها الرامية إلى تحسين مناخ الأعمال بما يجذب المستثمرين، على تعزيز جهود تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر عن طريق إنشاء وكالة مختصة بتشجيع الاستثمار. كما أوضحنا في القسم (أ)، يقوم الجهاز القومي للاستثمار على تنفيذ بعض مهمات تشجيع الاستثمار إلا أنه يتعين تحسينها وترشيدها وجعلها أكثر فعالية. من شأن إنشاء وكالة خاصة بتشجيع الاستثمار، تكون ممولة على النحو المناسب ومزودة بطاقم من المحترفين في مجال تشجيع الاستثمار ومن ضمنهم موظفون لهم دراية سابقة بالقطاع الخاص، أن يساعد السودان على اجتذاب المستثمرين وتحقيق تقدم نحو بلوغ أهدافها الإنمائية الوطنية.

إن اتباع نهج مقسم إلى مراحل هو الأنسب لاحتياجات السودان نظراً لمستوى تطور أنشطة وكالة تشجيع الاستثمار واتساع نطاقها. يقترح القسم التالي نهجاً مؤلفاً من مرحلتين: الأولى تتألف من تطوير المهام الأساسية، ومن ضمنها بناء الصورة واستهداف الاستثمارات وتسهيل الاستثمار. وبناءً على نجاح المرحلة الأولى، تضم المرحلة الثانية مهمات أخرى، من أبرزها خدمات الرعاية اللاحقة، وحشد الدعم لتعديل السياسات وإقامة الروابط التجارية (الشكل ٢-٢). ومن أجل تحقيق النتائج المرجوة من هذا النهج يجب تخصيص الموارد - البشرية والمالية - الكافية لوكالة تشجيع الاستثمار، وهو ما يؤكد عليه القسم ج ٣.



المصدر: مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

١. بناء الصورة

قد لا يكون لدى بعض المستثمرين الأجانب المحتملين أية معرفة بالسودان أو صورة عنه، أو ربما تكون لديهم صورة سلبية عنه، وهنا يبرز دور وكالة تشجيع الاستثمار في تعديل هذه التصور وطمأنة المستثمرين. يهدف بناء الصورة إلى تصويب المفاهيم الخاطئة وتبسيط الضوء على الجوانب الإيجابية في البلاد؛ ليس على مواردها فقط، بل وعلى الجهود المبذولة لتحسين البيئة الاستثمارية. بالإضافة إلى النزاعات الداخلية التي كان يعيشها السودان في السنوات الأخيرة وانفصال جنوب السودان، ثمة صعوبات لغوية وثقافية وتشغيلية يواجهها المستثمرون الأجانب الراغبين في إقامة أعمال في السودان. وبالتالي، يتعين على هذا البلد أن يستعيد ثقة المستثمرين الأجانب. وسيمثل دور وكالة تشجيع الاستثمار، بصفتها الباني للصورة، في بذل كل جهد ممكن لتحسين صورة السودان وتوجيهها نحو الوجهة الصحيحة.

بناء الصورة هو أول خطوة ينبغي أن تتولى وكالة تشجيع الاستثمار تنفيذها من أجل خلق "علامة السودان" تؤكد على المزايا الجذابة للبلاد. يعد هذا جهداً تشجيعياً عاماً بمعنى أنه لا يستهدف قطاعات أو مشاريع محددة أو مستثمرين محددين. أما الأهداف الاستراتيجية لبناء الصورة على يد وكالة تشجيع الاستثمار فهي: تقديم رسالة قوية وموحدة في الخارج، والحرص على تساقق الرسائل المختلفة التي قد تستخدمها هيئات مختلفة، وتوفير الأساس لحملة استهداف المستثمرين. (انظر القسم ب ٢؛ UNCTAD, 2013a). يجب أن تُبرز عملية بناء الصورة المزايا التي يتمتع بها السودان والفرص المتاحة فيه من منظور أهدافه الإنمائية الوطنية وخاصة تحقيق التنوع الاقتصادي. ويجب أخذ بعض العوامل بعين الاعتبار وأن يتم التركيز عليها، ومنها مثلاً الانتماء إلى جماعة إقليمية. ففي حالة السودان، وبالنظر إلى مواردها الرهنة فيما يتعلق بالاستثمار الأجنبي المباشر، يجب التأكيد على كونها بلد أفريقي وعربي. ومن هذه العوامل أيضاً الترويج للإصلاحات التي تم تبنيها من أجل تحسين بيئة الأعمال في السودان. إن بناء الصورة أمر غاية في الأهمية بالنسبة لبلدان كالسودان عانت من نزاعات داخلية. ومن الأمثلة التي ينطبق عليها ذلك رواندا التي ركزت في السنوات الأخيرة على بناء الصورة لاجتذاب المستثمرين.

توصيات

أ- اتباع نهج "فريق السودان"

- ينبغي أن تصبح وكالة تشجيع الاستثمار مركز تنسيق على المستوى الاتحادي لجهود بناء الصورة التي يشارك فيها القطاعان العام والخاص. يعد هذا مهماً بوجه خاص بالنسبة للقيود على الموارد السودانية وبالنظر إلى دور تشجيع الاستثمار المنوط أصلاً بالمجلس الأعلى للاستثمار والجهاز القومي للاستثمار ووكالات تشجيع الاستثمار على مستوى الولايات والوزارات التنفيذية الاتحادية. يهتم المستثمرون في الواقع

بمعرفة مدى أهمية الاستثمارات بالنسبة للحكومة ويراقبون عن كثب مستوى فعاليتها وكفاءة تنسيقها. بالإضافة إلى ذلك، تعمل مساهمات مختلف السلطات الحكومية على تغطية مختلف الأنشطة الاقتصادية.

- ينبغي بالتالي تبني نهج منسق تشارك فيه جميع السلطات والأفراد في تشجيع الاستثمار وتسهيل الاستثمار في السودان، وذلك ابتداءً من مكتب الرئيس إلى وزارة السياحة والحياة البرية ووزارة الشؤون الخارجية التي يمكنها لعب دور في نشر صورة البلاد في الخارج عن طريق حملات ترويجية أو عبر البعثات الدبلوماسية. بمقدور القطاع الخاص المشاركة بطرق مختلفة حيث يمكن للمستثمرين الأجانب المشاركة في هذا الجهد عن طريق الترويج لقصص نجاحهم في السودان كما ويمكن للسودانيين في الشتات استغلال معرفتهم بالسياق السوداني والسياق الخارجي لنقل صورة إيجابية عن البلد.
- وهكذا وعند تكريس 'فريق السودان' يمكن الاستفادة منه في الجهود الترويجية التي تتولاها وكالة تشجيع الاستثمار. ينبغي للوكالة أن تقدم إحاطة للبعثات الرسمية السودانية في الخارج وأن تستمع إلى ما لديهم من معلومات، وأن تشارك في هذه البعثات عندما يلزم الأمر. وينبغي على الوكالة أيضاً إحاطة طاقم موظفي وزارة الشؤون الخارجية بانتظام حول أنشطة الاستثمار الأجنبي المباشر، كما وينبغي تزويد السفارات السودانية في الخارج بالمعلومات والمواد الترويجية. وينبغي أيضاً تدريب هؤلاء بحيث يتعرفوا على دور الاستثمار الأجنبي المباشر في التنمية الاقتصادية للبلاد وعلى العوامل التي تؤثر في قرارات المستثمرين.

ب- تطوير الأدوات التنفيذية المناسبة

- يلعب اسم وكالة تشجيع الاستثمار والشعار الذي يتخذه البلد دوراً في بناء صورته. استعمل بعض البلدان -وخاصة في أعقاب النزاعات الداخلية- شعاراً لتوصيل رسالة قصيرة وواضحة للمستثمرين الأجانب المحتملين وطمأنتهم. فبعد انتهاء الحرب الأهلية في السلفادور، على سبيل المثال، استعمل هذا البلد شعار "السلفادور تعمل".
 - إنشاء موقع على الإنترنت واستخدام وسائل التواصل الاجتماعي هما من الأدوات الفعالة التي تكفل للسودان الوصول إلى شبكة واسعة من المستثمرين. إن استخدام هذه الأدوات آخذ في التزايد في مجال تطوير ودعم صورة البلد لدى المستثمرين المحتملين عن طريق الترويج لقصص النجاح والفرص المتاحة. وثمة أمثلة على مواقع إلكترونية لتشجيع الاستثمار يمكن للسودان أن يستلهم منها أفكاراً لإحداث مزيد من التطوير على الموقع الإلكتروني الجديد الذي تعمل على تطويره الوكالة الإقليمية للاستثمار التابعة للسوق المشتركة لشرق وجنوب أفريقيا، مثل المواقع الإلكترونية التابعة لجاماياكا وبوتسوانا وأيرلندا.^{٢٢} ويجب تخصيص موارد بشرية ومالية كافية لبناء موقع جذاب وتحديثه بانتظام. وينبغي أن يتسم الموقع بالمواصفات الأساسية التالية:
 - ✓ أن يكون النص متوفرًا باللغات الأنسب للمستثمرين المستهدفين. وإلى جانب خيار العربية والإنجليزية الإجباريين -وهما اللغتان المستعملتان أصلاً من قبل الجهاز القومي للاستثمار في موقعه الجديد- ربما يكون مفيداً توفير ملخصات قصيرة بلغات أخرى كالصينية، ويعتمد ذلك على البلدان المستهدفة وفقاً لتقدير السودان وكبار المستثمرين فيه.
 - ✓ أن يكون النص "موجهاً للعملاء" وليس "خطاباً حكومياً" وأن يتضمن معلومات حول العوامل وثيقة الصلة بالموضوع بالنسبة للمستثمرين، لا سيما البيانات الاقتصادية المهمة وتكاليف التشغيل وأوضاع الأعمال والنظام الاستثماري. وينبغي تقديم هذه المعلومات بطريقة واضحة ومختصرة وأن تتضمن التفاصيل المتعلقة بالتشغيل: كالصناعات المفتوحة للمشاركة الأجنبية والحدود القصوى المعمول بها إن وجدت وإجراءات تأسيس الشركات والحصول على الحوافز والتصاريح وهلم جراً.
 - ✓ أن يبين الموقع الصناعات المستهدفة على وجه التحديد أو تلك التي ستحظى باهتمام محتمل إضافة إلى ملخص بأهم المزايا، وأن يلقي الضوء على التجارب التي يُجتمَل نجاحها. وينبغي تركيز الانتباه على شهادات المستثمرين الأجانب ممن لهم مشاريع قائمة في البلاد.
 - ✓ أن يبرز آخر الأخبار عن الإصلاحات المتعلقة بالاستثمار والمشاريع والتحسينات حسب المستويات العالمية.
 - ✓ أن يوضح معلومات الاتصال، وأن يخصص شخصاً لمتابعة الأسئلة والرد عليها بسرعة، وأن يوفر بديلاً احتياطياً لهذا الشخص.
- ينبغي إعطاء الأولوية لحملة اتصال مركزة تستهدف الجمهور الدولي والمحلي، وذلك كما يلي:

^{٢٢} انظر روابط المواقع: <http://www.jamaicatradeandinvest.org/> و <http://www.bitc.co.bw/> و <http://www.idaireland.com/>

✓ الجمهور الدولي: إن نشر الإعلانات المركزة في المجالات التجارية التي تعنى بالقطاعات والصناعات المستهدفة بالاستثمار (انظر القسم ب ٢) أو في فعاليات العلاقات العامة المرتبطة بالمعارض التجارية، هي طرق أكثر فعالية في طمأنة المستثمرين واجتذابهم من الدعاية العمومية باهظة التكلفة والتي لا قد لا تصل بالضرورة إلى الجمهور الصحيح.

✓ الجمهور المحلي: يهدف بناء الصورة إلى تعريف الجمهور المستهدف بالأنشطة التي تقوم بها وكالة تشجيع الاستثمار وتشجيع الجمهور على قبول فكرة الاستثمار الأجنبي المباشر، وخاصة توضيح الحاجة إلى تعبئة الموارد العامة لتولي مسؤولية جهود تشجيع الاستثمار. ويهدف أيضاً إلى اجتذاب الموظفين وإشراك قطاع أكبر من مجتمع الأعمال في أنشطة الوكالة. يتطلب بناء الصورة على المستوى المحلي هذا نشر تقارير منتظمة حول أنشطة الوكالة وقصص النجاح في الإعلام المحلي وفي موقع يخضع للتحديث الدائم. كما أن التنسيق مع الوزارات التنفيذية والولايات في هذا الصدد أمر أساسي.

• ينبغي كذلك الأخذ بعين الاعتبار تبني صورة تسويقية ورسالة موحدة في كافة قنوات الاتصال. ويشتمل ذلك على الإعلام المحلي والدولي والموقع والمادة الترويجية واجتماعات التنسيق والإحاطات المنتظمة مع الوزراء والسلطات الحكومية الأخرى العاملة على الصعيد الدولي أو التي تلتقي بمستثمرين أجانب محتملين.

• يمكن توفير رزم معلومات مطبوعة على ورق أو في موقع الإنترنت يسهل تحديثها من قبل وكالة تشجيع الاستثمار. قد تصبح كتيبات "دليل المستثمر" والنشرات الترويجية التي يصدرها الجهاز القومي للاستثمار قديمة بسرعة كبيرة. وبالتالي، فإن إعداد حزم من المعلومات تكون مؤلفة من حافظة ملفات تحتوي على إدخالات مختلفة يمكن تحديثها بسهولة من الداخل. وتحتوي هذه الإدخالات على معلومات أساسية يحتاجها المستثمر الأجنبي ويمكن ترجمتها إلى إي عدد يلزم من اللغات. يلجأ معظم المستثمرين إلى المواقع الإلكترونية لوكالات تشجيع الاستثمار كمصدر أساسي للحصول على معلومات عن بلد يرونه موقعاً محتملاً لاستثماراتهم، وعليه فإنه يمكن تحميل هذه الإدخالات للموقع أو على الأقل ترتيب إدراجها ضمن أخباره وتحديثاته المنتظمة. حزم المعلومات هذه مفيدة أيضاً إذا ما وُزعت على نطاق واسع على المستثمرين المحتملين وأثناء الزيارات والمؤتمرات وفعاليات العلاقات العامة خارج البلاد. غير أنه يمكن تأجيل إعداد هذه المادة الترويجية الإضافية إلى مرحلة لاحقة إذا حالت محدودية الميزانية دون ذلك.

• كذلك قد يكون من المفيد تماماً توفير دليل استثماري إلكتروني على شبكة الإنترنت. وجود مثل هذا الدليل عبر الإنترنت ضروري لكونه يسمح بالتحديث السريع وبشكل منتظم للمحتويات في أي وقت بحيث يعبر عما يجري من تعديلات على التشريعات والبنية التحتية والتكاليف والضرائب، وهي أهم الموضوعات التي يجب أن يشملها أي دليل استثماري. ولتعزيز مصداقية المعلومات التي يضمها هذا الدليل، من المستحسن إعداده بمساعدة المنظمات الدولية التي تتعامل بمستوى إضافي من ضبط الجودة. ومن أكثر آليات إعداد الأدلة تطوراً وموثوقية أدلة الاستثمار المشتركة (iGuides) لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية وغرفة التجارة الدولية، والتي وُضعت بناءً على طلب حكومات وتم إعدادها بالاشتراك معها. وقد تقدم السودان بالفعل بطلب إلى مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية لإعداد دليل استثماري مما يدل على التزام هذا البلد بتحسين مستوى تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر.^{٢٣}

٢. استهداف استثمارات محددة

ينبغي لعملية استهداف الاستثمارات أن تنجح نحو صناعات ومشاريع بعينها تسهم في تحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية للسودان وتوفر فرصاً استثمارية. يتمحور استهداف الاستثمارات حول المراحل الثلاث التالية: تحديد القطاعات والأنشطة ذات الأولوية بما يتفق مع الأهداف الإنمائية الوطنية، واختيار المشاريع أو الفرص المنافسة دولياً ضمن هذه المجالات ذات الأولوية، وتحديد المستثمرين الدوليين المحتملين واستهدافهم (UNCTAD, 2010).

يُعتبر استهداف المستثمرين عن طريق الترويج لصناعات محددة شرطاً مسبقاً لبرنامج ناجح لتوليد الاستثمار، ذلك أنه يُعتبر أن يكون بلد ما منافساً في كل المجالات. يتماشى ذلك مع أفضل الممارسات المتعارف عليها دولياً، وتوفر بعض الصناعات -في الحقيقة- فرصاً أفضل للاستثمار في بلد معين منها في بلدان أخرى. ففي عام ٢٠٠٥، مثلاً، شرع المغرب في برنامج يهدف إلى تحويل السياسات الاقتصادية من نمط بدائل الاستيراد إلى

^{٢٣} من أمثلة ذلك دليل رواندا الموجود على الرابط: <http://www.theguides.org/public-docs/guides/rwanda>.

أنشطة تتسم بقدر أكبر من الصناعية والتوجه نحو التصدير. وبالتالي، أصبحت صناعات السيارات والطيران، إلى جانب أعمال الفوسفات المتنوعة وأعمال الأغذية الزراعية الحديثة، محركات رئيسية للنمو في هذا البلد. وينبغي على السودان أيضاً أن يفكر في تحديد عدد الصناعات المستهدفة إيجابياً لأغراض تشجيع الاستثمار.

لقد حدد السودان في خطته الإنمائية الوطنية قطاعات وصناعات سعياً إلى إحداث تنوع في اقتصاده. وبما أن هذه القطاعات أو الصناعات – وهي ، تحديداً، قطاعات الزراعة والتعدين والنفط والسياحة – مفتوحة أمام المشاركة الأجنبية فإنها قد تكون بمثابة أولويات بالنسبة لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر. وإذا ما قرر السودان إدماج قطاعات أخرى، ينبغي اختيار عدد قليل من الصناعات لهذا الغرض. وبعد تحديد الصناعات ذات الأولوية، سيتعين على وكالة تشجيع الاستثمار الشروع في عمليات الاستهداف الاستثماري للمستثمرين/ المشاريع وفقاً للأهداف الإنمائية الوطنية وأهداف التنمية المستدامة. وينبغي من السودان المباشرة في استهداف المستثمرين على نحو احترازي، من أجل تحقيق هذه الغاية.

توصيات:

- **تحديد أنواع الاستثمارات التي يتطلبها السودان.** ينبغي هنا أخذ مجموعة من العناصر بعين الاعتبار بحيث تشكل معايير الغاية منها إنشاء محفظة بالفرص الاستثمارية، وهذه العناصر هي: منشأ المستثمرين والحجم والنشاط والقيمة والاستدامة والقدرة التنافسية (UNCTAD, 2010a) في مقابل الأهداف الإنمائية الوطنية. فقد يرغب السودان في مجال الزراعة –مثلاً– في اجتذاب استثمارات ضخمة لأعمال تكون توجهاتها تصديرية في المعظم، أو منح امتيازات لنماذج أعمال أكثر شمولية تكون موجهة نحو السوق المحلي. فيما يتعلق بالمنشأ، قد يقرر السودان استهداف مستثمرين من منطقة الجامعة العربية والسوق المشتركة لشرق وجنوب أفريقيا (كوميسا) بسبب عامل الجوار الجغرافي وفي ضوء الاتفاقيات التجارية القائمة.
- **تبني نهج استهداف إيجابي يقوم على تنفيذه موظفون مدربون مع مشاركة القطاع الخاص.** وينبغي وضع استراتيجية استهداف أو تسويق توضح الطريقة التي ستم بها مقارنة المستثمرين وآليات المتابعة التي سيتم استخدامها. وينبغي أن يكون موظفو وكالة تشجيع الاستثمار القائمين على استهداف الاستثمارات قادرين على الإجابة عن أسئلة المستثمرين المحتملين ليس فيما يخص المشروع بحد ذاته وحسب، بل وبكل ما يتعلق بمسائل البيئة الاستثمارية، بما في ذلك الإطار القانوني والمؤسسي ومعلومات التشغيل من قبيل تكلفة العمالة والبنية التحتية. ويكتسب دور القطاع الخاص –وخاصة غرف التجارة وجمعيات الأعمال والسودانيون في الشتات– أهمية خاصة عند وضع المعايير لاختيار نوع المستثمرين أو المشاريع وفي فتح خط اتصال معهم.
- **الاستفادة من ممارسات استهداف الاستثمارات.** هناك الكثير من طرق تنفيذ استراتيجية الاستهداف أو التسويق، منها: الداخلي، والتعاقد الخارجي، ومن خلال مكاتب في الخارج و/أو البعثات الدبلوماسية. عمدت وكالات لتشجيع الاستثمار التي تمتلك الموارد البشرية والمالية الكافية إلى فتح مكاتب في البلدان المستهدفة، فوكالة تنمية الاستثمارات المغربية (AMDI) على سبيل المثال، لها مكاتب في أوروبا والشرق الأوسط والولايات المتحدة، بما يتوافق مع الاتفاقيات التجارية والاستثمارية لهذا البلد وعلاقاته الاقتصادية.^{٢٤} وتدير هذه الوكالات عملية التسويق المباشر من خلال اجتماعات مع المستثمرين المحتملين في بلدانهم. وقد بدأ السودان بدراسة هذا الخيار، استناداً إلى معلومات جمعتها بعثة تقصي الحقائق –بأنه سيحري قريباً فتح مكتب للمثلية في البرازيل. وهناك طرق أخرى يجري تطبيق بعض منها بالفعل من قبل الجهاز القومي للاستثمار إلا أنها بحاجة إلى أن تكون أكثر استهدافاً. ومن هذه الطرق عقد اجتماعات من خلال البعثات الدبلوماسية في الخارج أو أثناء سفرات محددة أو مراسلات أو مكالمات هاتفية. يمكن لوكالة تشجيع الاستثمار أن تنظم أيضاً معارض وندوات حيث تكون هذه على أكبر قدر من الفعالية عند استهدافها لصناعة معينة (UNCTAD, 2010a).

٣. تسهيل الاستثمار

^{٢٤} انظر <http://www.invest.gov.ma/?lang=fr&Id=47>

تبدأ عملية تسهيل الاستثمار عندما يبدي المستثمر اهتماماً بموقع ما ثم يتصل بوكالة تشجيع الاستثمار. يحدث ذلك إما لأن المستثمر اتصل أولاً بالوكالة للاستفسار أو طلباً للمساعدة أو لأنه استهدف بالتحديد من قبل الوكالة فأبدي بالتالي اهتمامه. ويؤدي تسهيل الاستثمار غرضين، هما: في مرحلة ما قبل القرار، يساعد المستثمر على اتخاذ القرار بالاستثمار ويزوده بالمعلومات حول عملية التأسيس، وفي مرحلة ما بعد القرار، يساعد المستثمر على المضي قدماً في عملية التأسيس. ولهاتين المرحلتين مضامينهما بالنسبة لوكالة تشجيع الاستثمار، كما سنوضح أدناه.

توصيات:

- استغلال الموقع الإلكتروني استغلالاً تاماً كأداة لإطلاع المستثمرين المحتملين قبل أن يتصلوا مباشرة بوكالة تشجيع الاستثمار. يتمثل دور الوكالة خلال المرحلة الأولى في معظمه في تزويد المستثمرين المحتملين بالمعلومات. ومن الأهمية بمكان أن تحافظ الوكالة على اتصال حثيث مع المستثمر. على المدى القصير، وفي ظل نقص الموارد، يمكن لهذه الخدمة أن تستند إلى موقع إلكتروني مزود جيداً بالوثائق بالإضافة إلى إدراج دراسات مسحية وتصنيفات دولية وتقارير صحفية وما إلى ذلك، وتحديثها بانتظام.
- تكوين فريق مختص بتسهيل الاستثمار. يمكن أن تشكل دائرة خدمات المستثمرين والعمليات الفنية بالجهاز القومي للاستثمار أساساً للبدء في تقديم خدمات كاملة لتسهيل الاستثمار. وفي الواقع، يتمثل قسم من أنشطتها الحالية في تنظيم زيارات ميدانية للمستثمرين والإجابة عن استفساراتهم وطلباتهم للمعلومات. وينبغي تكبير دورها ليشمل تقديم المساعدة للمستثمرين بخصوص الإجراءات الإدارية في مرحلتي التأسيس والبدء بالتشغيل. ويشتمل ذلك على تخصيص الأرض للمشروع واستيراد المعدات والمواد. ويمكن للمرء أن يتصور خيارات عديدة لإنجاز هذا الدور (UNCTAD, 2010a)، منها:
 - ✓ توضيح الخطوات والإجراءات الإدارية المختلفة واللازمة لإنشاء شركة والحصول على التراخيص والأذونات... إلخ، للمستثمرين.
 - ✓ تبني أسلوب النافذة الواحدة للمستثمرين بحيث يكون همزة الوصل بين المستثمرين ومختلف الوزارات والسلطات.
- ينبغي تطوير النافذة الواحدة الحالية -الذي تركز على استصدار رخصة الجهاز القومي للاستثمار- لتصبح النافذة الواحدة مكتملة الأركان. وعندما تتم إزالة المتطلب الخاص برخصة الاستثمار (انظر توصية الفصل الأول)، يمكن ترقية النافذة القائمة -الذي لا يتاد تنطوي على أية مضامين متعلقة بالميزانية- لتكون بمثابة نافذة استثمارية وحيدة مكتملة الأركان غايتها تسهيل عملية التأسيس وكافة متطلبات الحصول على الأذونات. وكفي يتسنى للنافذة الواحدة تقديم خدمات فعالة لتسهيل الاستثمار، ينبغي عليها أن تقدم واجهة تفاعل وحيدة يقوم المستثمر من خلالها بإتمام معاملات الإدارة العامة في البلد فيما يخص عملياته الاستثمارية. ويتطلب ذلك ضمان إمكانية استخدام أدوات التواصل الإلكتروني والمتابعة بما يتيح للمستثمر، وكذلك مديري النافذة الواحدة، متابعة حالة أية معاملة أو طلبات الحصول على إذن، بالإضافة إلى التدخل لمعالجة أية عقبات تؤخر مختلف العمليات. لقد وفر مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، من خلال نظامه للتسجيل الإلكتروني، الخبرة والمساعدة الفنية في إنشاء مثل هذه الأدوات في عدد من البلدان، كما أنه يظل على استعداد لتقديم المساعدة لحكومة السودان في تنفيذ البنية التحتية الحديثة الخاصة بتسجيل الأعمال التجارية.

٤. الرعاية اللاحقة للاستثمار

الهدف من الرعاية اللاحقة للاستثمار، والتي تتم في مرحلة ما بعد التأسيس، هو الحرص على متابعة المستثمرين بعد شروعاتهم في تنفيذ الأعمال. وتختلف الرعاية اللاحقة عن متطلبات ضبط الأداء التي تقوم بها السلطات التنظيمية، أي الجهاز القومي للاستثمار حالياً. الغاية من الرعاية اللاحقة هي بناء علاقة مع المستثمرين والاستماع إلى أية شواغل قد تساورهم، وبناء حجم من المعرفة بشأن المشاريع والصناعات، واستباق حدوث أية مشكلات قد تؤثر على قابلية المشاريع للاستمرار. كذلك من شأن التفاعل المنتظم مع المستثمرين الموجودين أن يمكّن وكالة تشجيع الاستثمار من الترويج لفرص ومبادرات جديدة على صعيد الأعمال المحلية (انظر القسم ب ٦) وجمع آراء وملاحظات المستثمرين حول القضايا التي تواجههم (انظر القسم ب ٥).

وقد تختلف خدمات الرعاية اللاحقة من حيث نطاقها ومدى تطورها. ويمكننا تمييز الأنواع التالية من هذه الخدمات:

- الخدمات الإدارية الأساسية من قبيل الحصول على التصاريح وتجديدها.
- دعم عمليات الشركات كتدريب الموظفين وتحديد الشركاء الاقتصاديين^{٢٥} وزيادة القدرة التنافسية، على سبيل المثال.
- خدمات استراتيجية أكثر تطوراً تساعد الشركات على النمو ضمن شبكة شركائها التابعة، كإجراءات المساعدة على زيادة القيمة المحلية المضافة (UNCTAD, 2010b; UNCTAD, 2007).

تخضع الرعاية اللاحقة للمنطق الآتي: من المحتمل أن يعاود المستثمر - الموجود أصلاً في البلد - الاستثمار فيه وبذلك يشكل هذا المستثمر مصدراً للاستثمار الأجنبي المباشر. يشكل العمل على التوسع في المشاريع القائمة أو إقامة مشاريع جديدة للمستثمر جزءاً منهجياً من الرعاية اللاحقة للمستثمر. تصل قيمة إعادة الاستثمار إلى ٣٠ بالمائة من إجمالي قيمة الاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان النامية وإلى ٧٠ بالمائة منه في البلدان المتقدمة (UNCTAD, 2007).

توصيات

- ينبغي على وكالة تشجيع الاستثمار - عند تطورها - أن تتولى تقديم خدمات الرعاية اللاحقة للحفاظ على استثمارات الشركات القائمة وخلق استثمارات جديدة لها. علي هذا الصعيد، يمكن توسيع نطاق بعض المهام التي تتولاها حالياً دائرتان في الجهاز القومي للاستثمار (دائرة التنسيق والرقابة والتقييم، ودائرة التخطيط والسياسات) ونقلها لتصبح من مهام وكالة تشجيع الاستثمار الجديدة. هاتان الدائرتان مسؤولتان في الوقت الحاضر عن زيارة المستثمرين، ولكن فقط من زاوية التأكد من التقيد بمتطلبات رخصة الاستثمار وجمع البيانات والمعلومات. ويترك الناحية التنظيمية من متطلبات الأداء للجهاز القومي للاستثمار فإنه يمكن أن يتم من خلال هذه الزيارات - في إطار وكالة تشجيع الاستثمار الجديدة - متابعة الاستثمار خلال فترة التنفيذ والتعرف على التحديات والاحتياجات.

٥. حشد الدعم لتعديل السياسات

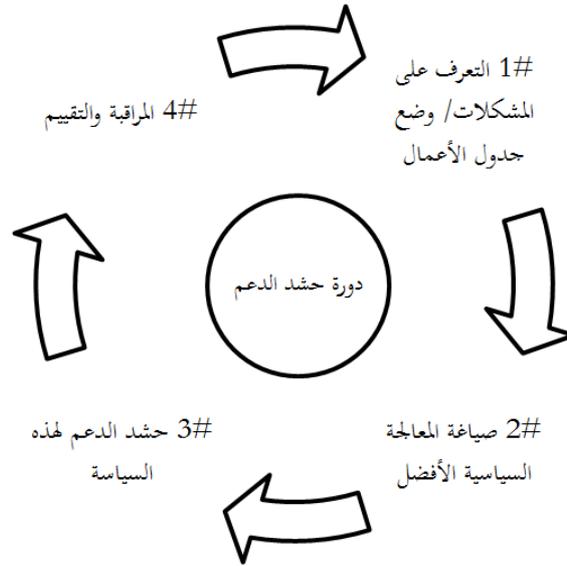
حشد الدعم لتعديل السياسات هو عبارة عن طريقة مفيدة تستخدمها وكالة تشجيع الاستثمار للحصول على آراء وملاحظات المستثمرين، لا سيما الأجانب منهم، بهدف تحسين بيئة الأعمال في السودان وصياغة سياسات أفضل. وعلى الرغم من إمكانية القيام ببعض جهود حشد الدعم خلال المرحلة الأولى في ظل موارد محدودة، ينبغي أن يوضع في الحسبان تنفيذ مبادرة مكتملة الأركان لحشد الدعم في المرحلة الثانية. ويتم تنظيم ذلك على أربع مراحل كالتالي:

- التعرف على القضايا الشائكة؛
- ابتكار الحلول المناسبة؛
- حشد الدعم لتعديل السياسات ذات الصلة؛
- رصد النتائج وتقييمها (UNCTAD, 2008a).

تعتبر عملية حشد الدعم لتعديل السياسات مهمة معقدة من مهام وكالة تشجيع الاستثمار، ولذلك يُقترح أن يتم تطويرها في المرحلة الثانية من مراحل عمل الوكالة (الشكل ٢-٣).

^{٢٥} تعتبر "وكالات تشجيع الاستثمار هذه مؤثرة في تنسيق أنشطة تشجيع الاستثمار وإدماج الخدمات المساندة للاستثمار المباشر الأجنبي على المستوى الوطني. وتقدم الوكالات خدمات جامعة تشمل تسويق البلد كوجهة استثمارية، وتحديد الاستثمارات الأجنبية واستهدافها، وإنشاء بنوك بيانات للمستثمرين الأجانب المحتملين والموردين المحليين وإدارتها، وتقديم خدمات إيجاد الشريك المناسب، وتنظيم دورات تدريبية على المهارات لأصحاب المشاريع الريادية المحليين وتقديم خدمات ما بعد الاستثمار للمستثمرين" (UNCTAD, 2010b).

الشكل ٢-٣ دورة حشد الدعم لتعديل السياسات



المصدر: UNCTAD (2008a)

ينبغي أيضاً التشجيع على إجراء مشاورات تضم القطاع الخاص المحلي والأجنبي. حيث يمكن لهذه المشاورات أن توفر المدخلات التي تفيد في كل مرحلة من المراحل الأربع المذكورة أعلاه، وخاصة عن طريق مساعدة السلطات على فهم الأثر التنظيمي الكامل لتعديل السياسات وذلك بتبادل الخبرات مع البلدان الأجنبية التي تم فيها تطبيق هذه الإجراءات، وعلى لعب دور في رصد وتقييم عملية التنفيذ من قبل السلطات. يجدر الذكر أنه على الرغم من أن أبناء البلد يصبحون -في الوقت الحاضر- تلقائياً أعضاء في اتحاد رجال الأعمال السودانيين ويدعون إلى المشاركة في مشاورات القطاعين العام والخاص بعد ضمهم، إلا أنه لا توجد حالياً مثل هذه الآلية بخصوص المستثمرين الأجانب.

ينبغي لجهود حشد الدعم التي تبذلها وكالة تشجيع الاستثمار الجديدة أن تعتمد أيضاً على تعاون وكالات تشجيع الاستثمار في الولايات وتوجيهات المجلس الأعلى للاستثمار بصفته الهيئة الإشرافية على كل من الجهاز القومي للاستثمار والوكالة الجديدة. في الواقع، ينبغي على وكالات تشجيع الاستثمار على مستوى الولايات الإسهام في المراحل الأربع لحشد الدعم من أجل تعديل السياسات والتي تحدثنا عنها أعلاه. وبصورة خاصة، ينبغي على الوكالة في مرحلة التعرف على القضايا الشائكة (المرحلة ١) وابتكار الحلول لتصويب السياسات (المرحلة ٢)، أن تأخذ في الاعتبار ملاحظات وآراء وكالات تشجيع الاستثمار في الولايات وإسهاماتها من حيث جمع المعلومات من المستثمرين وتحليلها من ضمن خدمات الرعاية اللاحقة.

توصيات:

- ينبغي أن تصبح وكالة تشجيع الاستثمار في السودان، في المرحلة ٢، جهة داعية إلى الاستثمار الأجنبي ومحددة لعجز الميزانيات وواضعة للحلول للحكومة فيما يتعلق بالسياسات والنظم والإجراءات. ينبغي أن يشمل حشد الدعم للسياسات جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة بالاستثمار، من القطاعين العام والخاص. والحقيقة أن آراء وملاحظات هذا الأخير ضرورية لتحديد مواطن الضعف والعقبات والفرص. يوفر المسح الدوري للمستثمرين الأجانب والمحليين أداة أساسية بل وفعالة في جمع البيانات الداخلة في عملية حشد الدعم للسياسات. وكذلك الحال بالنسبة للمعلومات الواردة من اجتماعات الرعاية اللاحقة مع المستثمرين التي ينبغي لها أن تغذي جهود حشد الدعم أيضاً. إلا أنه ينبغي لوكالة تشجيع الاستثمار ألا تُعامل باعتبارها جماعة ضغط لصالح الأعمال، بل أن تقصر نفسها على تلك المسائل التي تؤثر على الاستثمار الأجنبي المباشر في الصناعات التي وقع عليها الاختيار.

- ينبغي على السودان مأسسة الحوار بين القطاعين العام والخاص لضمان فاعلية جهود حشد الدعم للسياسات. بينما تتولى دائرة حشد الدعم بوكالة تشجيع الاستثمار هذا الحوار، والذي ترفده أيضاً الإدخالات الواردة من دائرة خدمات الرعاية اللاحقة، يمكن إضافة آليات من أجل توجيه ملاحظات وآراء القطاع الخاص المحلي والأجنبي على حد سواء. يمكن ترجمة ذلك إلى واقع عن طريق مأسسة هذا الحوار أو -على المدى الأبعد بكثير- إنشاء مجلس المنافسة. هذا المجلس -الذي أنشئ في كثير من البلدان- عبارة عن فريق من القطاعين العام والخاص يقوم بمعاينة ومراقبة قضايا أساسية تؤثر على قدرة البلد على المنافسة من قبيل تكاليف العمالة والطاقة والنقل. ومن ثم يكون لهذا المجلس أساس صلب يتم بناء عليه إطلاع الحكومة على الخطوات الرئيسية اللازمة لتحقيق القدرة على المنافسة وسبل تحسين البيئة الاستثمارية. ومن شأن إضفاء الصيغة الرسمية على الحوار مع القطاع الخاص أن يشجع على إشراك مستثمرين في نهج 'فريق السودان' الموصى باتتهاجه لتشجيع الاستثمار (القسم ب ١).

٦. الروابط التجارية

يمكن أن يكون للروابط التجارية تأثيرات إيجابية كثيرة من ضمنها تطوير المهارات والمعرفة الفنية وإضافة القيمة المحلية لسلاسل القيمة العالمية. بناء على ذلك، أقرت حكومات كثير من البلدان النامية تغييرات على سياساتها بحيث تحولت من التركيز على حصص المحتوى المحلي والنقل الإلزامي للتكنولوجيا إلى إزالة العقبات التي تحول دون تشجيع التفاعل بين الشركات عبر الوطنية التي تستثمر في البلد والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم المحلية (UNCTAD, 2013b)؛ راجع الإطار رقم ٢-١). بمقدور الروابط التجارية بين المستثمرين الأجانب والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم المحلية أن تزيد من المحتوى المحلي من المواد الخام والعناصر المكونة في ناتج الشركات عبر الوطنية وأن تقلل من الواردات. بالإضافة إلى ذلك، ستنبأ الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم- من خلال التزامها بالمعايير الدولية للتوريد- موقعاً أفضل يؤهلها للتعامل مع معايير التصدير والأسواق، كما أنها ستتعرف على أساليب وتقنيات الإدارة الدولية.

إن زيادة المشاركة في سلاسل القيمة العالمية ليس كافياً بحد ذاته في واقع الأمر، بل يجب أن يصاحبه ارتفاع في القيمة المضافة من قبل الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. وكانت البلدان النامية التي نجحت في تحقيق نمو في إجمالي الناتج المحلي للفرد، قد تمكنت أيضاً من زيادة في القيمة المضافة المحلية للصادرات (UNCTAD, 2013c). يبرهن ذلك على أهمية تعزيز الروابط التجارية في السودان وتطوير قدرات الشركات المحلية الصغيرة والمتوسطة الحجم على القيام بدور الموردين للمستثمرين الأجانب.

تنشأ الصعوبة الكبيرة بالنسبة لإقامة الروابط التجارية في السودان عن عجز الشركات المحلية الصغيرة والمتوسطة الحجم عن الالتزام بمعايير الجودة العالمية. يعني ذلك أن بيع منتجات هذه الشركات سيقترن بشكل شبه كامل على السوق المحلي. تمثل الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم ما نسبته ٩٣ بالمائة من الشركات في السودان- باستثناء الصناعات الاستخراجية - بحسب المعلومات التي قدمتها وزارة الصناعة لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية خلال بعثة تقصي الحقائق (على الرغم من أن دور الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم أصغر بكثير من ذلك، على صعيد القيمة المضافة والصادرات). يعني ذلك أن الأغلبية العظمى من المؤسسات الاقتصادية تُستثنى تلقائياً من جميع فرص المشاركة - تقريباً- في جهود هذا البلد لتحقيق القدرة التنافسية العالمية.

كذلك تبقى إمكانية الحصول على التمويل واحدة من المحددات الكبرى. لا توجد حالياً آليات محددة خاصة بالشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، على الرغم من تبني السودان مبادرات التمويل بالغ الصغر. فعلى سبيل المثال، أصدر البنك المركزي تعليمات لجميع البنوك تتعلق بتأسيس وحدات للتسهيلات الصغيرة، إلا أن معدل الفائدة المطبق على المشاريع الصغيرة وبالغة الصغر لا يزال عالياً جداً (١٢ بالمائة، مقابل المعدلات التجارية الاعتيادية المتروحة بين ١٥ و ٢٠ بالمائة). بالإضافة إلى ذلك، تشير وزارة الصناعة إلى أن إمكانية الوصول إلى المعلومات المتعلقة بتمويل الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم ضعيفة، فيما تلجأ المشاريع الصغيرة وبالغة الصغر إلى آليات التمويل التقليدية.

لقد تم إطلاق العديد من المبادرات لاستحداث إطار قانوني ومؤسسي داعم للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. وقد صيغت مسودة "قانون لتنظيم وتطوير الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم" وتقديمه إلى مجلس الشعب للموافقة عليه. ويهدف مشروع القانون هذا إلى دعم عملية تطوير

الشركات السودانية الصغيرة والمتوسطة الحجم،^{٢٦} وينص على إنشاء "سلطة مختصة بالشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم" الغاية منها مساعدة مثل هذه الشركات على إقامة روابط تجارية مع الشركات عبر الوطنية. ستكون هذه السلطة مسؤولة في المرحلة الأولى عن إنشاء قاعدة بيانات بالشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم القائمة، كما أنها ستعمل على تيسير تدريب موظفي هذه الشركات في مراكز التعليم والتدريب المهني ومراكز البحوث، وسيُعهد إليها بمهمة التشجيع على التعاون مع المؤسسات التعليمية العالمية لتحسين مستوى المهارات المحلية وبالتالي جذب الشركات عبر الوطنية. إن إشراك المستثمرين الأجانب في مرافق التعليم المحلية (في تطوير المناهج الدراسية، والإرشاد، والخبرة العملية) سيساعد على تكريس المستثمر في المجتمع المحلي وسيعزز من نقل المهارات محلياً وتشغيل موظفين محليين في المشروع.

وقد ظهرت في السودان مبادرات للالتزام في مجموعات. فعلى سبيل المثال، تأسست في جنوب الخرطوم تعاونية مؤلفة من ٨٣ منجرة وشركة دباغة وصناعة أحذية تقليدية، وقدمت وزارة الصناعة لها الدعم فيما يتعلق بالآلات فيما أسس القطاع الخاص البنية التحتية معتمداً على قرض بقيمة ١٠ ملايين دولار من الحكومة الهندية. ويجري التخطيط حالياً لإنشاء مجموعة أخرى يدعمها اتحاد رجال الأعمال السودانيون في ولاية دارفور الغربية.

توصيات

- ينبغي أن تكون وكالة تشجيع الاستثمار جزءاً لا يتجزأ من المبادرات الحالية الداعمة للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. تلعب الوكالة على هذا الصعيد دوراً حاسماً لكونها تحتل موقعاً فريداً بالنسبة لربط الاستثمار الأجنبي المباشر بالاقتصاد المحلي. وقد أظهر مسح أجراه مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية عام ٢٠١٣ أن أكثر من ٤٠ بالمائة من وكالات تشجيع الاستثمار في الوقت الحاضر يستهدف مستثمرين أجانب - وتحديداً- على أساس إمكانية قيام هؤلاء بإقامة روابط مع الاقتصاد المحلي (UNCTAD, 2013d). وتحتل الوكالة موقعاً يؤهلها أكثر من غيرها لقيادة هذا الجهد بالنظر إلى مقدرتها المباشرة في الوصول إلى المستثمرين الأجانب وفهمها لمسؤولياتهم واحتياجاتهم والمنطق الذي على أساسه اختير الموقع. يمكن للوكالة أيضاً أن تتدخل في صياغة سياسات الاستثمار الأجنبي المباشر لدورها في حشد الدعم للسياسات (انظر القسم ب ٥؛ UNCTAD, 2013b).
- يجب تنفيذ برنامج الربط بصورة مشتركة من قبل الوكالة الجديدة الخاصة بالشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم ووكالة تشجيع الاستثمار. ينبغي أن تتعاون وكالة تشجيع الاستثمار تعاوناً وثيقاً مع الوكالة المعنية بالشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم المزمع إنشاؤها. وفي إطار مهمة وكالة تشجيع الاستثمار في تقديم خدمات الرعاية اللاحقة، يتم تكليف وحدة، أو على الأقل موظف، من دائرة الرعاية اللاحقة لتكون مسؤولة خلال مرحلة البدء بالتنشغيل عن الترويج للروابط التجارية، وخصوصاً عن طريق استخدام الأدوات والآليات التي طورتها الوكالة المزمع إنشاؤها بخصوص الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم من أجل الإعداد للاندماج الناجح في سلاسل القيمة العالمية وعن طريق بناء القدرة المحلية للتوريد. وينبغي على هذا الصعيد دراسة عدد من دروس سياسات المتعلقة بأفضل الممارسات لبرنامج إقامة الروابط التجارية الناجحة، كما يوضح الإطار ٢-١. وينبغي على وحدة تعزيز الروابط التجارية في وكالة تشجيع الاستثمار، إضافة إلى ذلك، أن تقيم صلات مع برنامج تكوين المجموعات الذي شرعت فيه بالفعل وزارة الصناعة واتحاد رجال الأعمال السودانيون.

إطار ٢-١ خطوات تعزيز الروابط التجارية وفقاً للممارسة السليمة

١- إقامة الشراكات

^{٢٦} نظراً لعدم التمكن من الحصول على النص، يعتمد هذا الوصف بالكامل على المعلومات المقدمة من وزارة الصناعة خلال بعثة تقصي الحقائق. يهدف مشروع قانون الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم إلى تحسين القدرة على الحصول على تمويل لمثل هذه المؤسسات وحماتها من إغراق الأسواق ومساعدتها على اجتذاب استثمارات رأسمالية ومنحها امتيازات من حيث الأرض والمياه والكهرباء والاتصالات بأسعار أسمى وإعطائها الأولوية في المشتريات الحكومية إذا كانت جودة إنتاجها مكافئة للمنتجات المستوردة ومنحها حوافز مالية.

- تحديد المؤسسات الشريكة (الوكالات المانحة، مراكز تطوير الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، والجمعيات التجارية... إلخ)

- إنشاء إطار مؤسسي للشركات يحدد الأهداف والأدوار لكل شريك من الشركاء.

٢- استعراض فرص الانضمام إلى سلاسل القيمة

- استعراض تحديات واحتياجات الشركات عبر الوطنية بشأن سلاسل القيمة، وتقييم قدرة الشركات المحلية على اختيار القطاعات المستهدفة.

- اختيار الشركات عبر الوطنية التي تتطلب كمية كافية من الإدخالات والخدمات التي يمكن توريدها محلياً.

٣- صياغة إجراءات الدعم وحشد التأييد للإصلاحات

- تحديد إجراءات الدعم التي تخلق حوافز والتزامات لكل من الشركات عبر الوطنية والشركات الصغيرة والمتوسطة.

- تيسير النقاش بين القطاع الخاص وصناع السياسات لإزالة العقبات ذات الصلة بالسياسات.

٤- المراقبة والتقييم

- إنشاء نظام للمراقبة والتقييم يتضمن مؤشرات واضحة تقيس مستوى كفاءة البرنامج وفعاليته.

- إيصال التقارير إلى أصحاب المصلحة المستقبليين ومن ضمنه أصحاب الاستثمارات المباشرة الأجانب.

المصدر: UNCTAD (2013b)

ج- تطوير كفاءة جهود تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر

١. تطوير عملية جمع واستخدام بيانات الاستثمار الأجنبي المباشر ومعلومات المستثمرين

يفتقر السودان لآليات جمع البيانات الدقيقة عن الاستثمار الأجنبي المباشر وعمليات المستثمرين ذات الصلة، بما يخدم عملية صناعة السياسات. لا يوجد في الوقت الحاضر قاعدة بيانات للمستثمرين في الجهاز القومي للاستثمار الأجنبي المباشر من دراسات الجدوى التي يتقدم بها المستثمرون (انظر أيضاً الفصل ١). وبالتالي، تستند هذه المعلومات إلى تقديرات المستثمرين أنفسهم لمستقبل الاستثمار والتشغيل وليس إلى دراسات مسحية للمستثمرين. يجعل ذلك من بيانات الاستثمار الأجنبي المباشر بيانات غير قطعية بما لا يسمح لصناع السياسات باستخدام معلومات يمكن التعويل عليها بشأن أثر الاستثمار على التنمية.

ينبغي جمع البيانات والمعلومات باستخدام أدوات مختلفة وينبغي أن يكون الوصول إلى هذه البيانات والمعلومات في المتناول وأن يجري نشرها على نحو منتظم. ومن أهم هذه الأدوات الدراسات المسحية المنتظمة للمستثمرين، والزيارات الرسمية وغير الرسمية، والمقابلات مع المستثمرين ولقاءات المائدة المستديرة. تزودنا الدراسات المسحية للمستثمرين والزيارات الميدانية لهم، في الواقع، بمعلومات مفيدة من قبيل عدد الوظائف التي استُحدثت بما يسمح بقياس الانعكاسات الناتجة عن ذلك على الاقتصاد الوطني وبالتالي تحسين عملية التخطيط في وكالة تشجيع الاستثمار. إن التعاون بين الوكالات على المستوى الاتحادي ومستوى الولايات ومع القطاع الخاص شرط لإنشاء قاعدة بيانات المستثمرين وتحديثها بحيث تعبر عن آخر الأوضاع. وكما ذكرنا آنفاً في هذا الفصل، تشكل قاعدة البيانات أداة أساسية لتعزيز عمليات وكالة تشجيع الاستثمار، بما في ذلك مهامها المتعلقة بالتخطيط وتقديم الرعاية اللاحقة وحشد الدعم للسياسات والمراقبة.

وقد أقرت حكومة السودان بوجود ضعف في جمع بيانات الاستثمار الأجنبي المباشر ومعلومات المستثمرين. وبالتالي، طلبت الحكومة من مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية تزويدها بالدعم التدريبي في هذا المجال، حيث أُقيمت أولى أنشطة بناء القدرات في سبتمبر/أيلول من عام ٢٠١٣. وبالإضافة إلى تعريف السلطات السودانية المسؤولة عن جمع البيانات الإحصائية وبيانات الاستثمار الأجنبي المباشر بأدوات رئيسية وممارسات دولية، تمخض هذا النشاط عن التزام السودان بتطوير دراسة مسحية جديدة لتدفق الاستثمار الأجنبي المباشر بما في ذلك المعلومات ذات الصلة بأثر هذا الاستثمار، بما يتوافق مع المعايير الدولية.

٢. تعزيز قدرات التخطيط والمراقبة والتقييم

إن نهج 'فريق السودان' هو النهج المحبذ في التخطيط لتشجيع الاستثمار. لقد كُلف الجهاز القومي للاستثمار بالتخطيط بانتظام، بيد أن ما يعيقه هو الافتقار للبيانات في الوقت الحاضر واحتمال غياب التنسيق بين الجهات. يتألف هذا العمل من خطط نصف سنوية، تكون مربوطة بالخطوة الخمسية الوطنية ومنسقة مع الوزارات التنفيذية التي تتعامل بقضايا الاستثمار ومع التخطيط على مستوى الولايات. ومن شأن التخطيط المتطور بالتنسيق مع الرئاسة والوزارات والولايات المشاركة في فريق السودان والمزود بأحدث البيانات ذات الصلة أن يسمح بتطبيق برنامج أكثر تركيزاً لتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر حتى في ظل محدودية الموارد، وتنفيذ جهود أفضل لحشد الدعم للسياسات (الشكل ٢-٣).

ينبغي لعملية التخطيط أن تضع أهدافاً على الأمد الطويل. فيما يخص القطاعات ذات الأولوية، مثلاً، تحتاج جهود استهداف الاستثمار إلى عدة سنوات كي تظهر نتائجها (انظر القسم ب ٢). لا يمكن لأولويات تشجيع الاستثمار أن تتغير كل سنة، ذلك أنه يتعين على وكالة تشجيع الاستثمار أن تطور المعرفة اللازمة فيما يتعلق بالقطاعات التي ستقوم بالترويج لها والمستثمرين المستهدفين المحتملين من هذه القطاعات. يجب، على هذا الصعيد، تخطيط أنشطة التشجيع على الاستثمار وتعيين ميزانية لها لفترة خمس سنوات بحيث يتطابق ذلك مع الإطار الزمني للخطة الحكومية - وليس على أساس سنوي. كذلك تتطلب عملية التخطيط لتشجيع وتسهيل الاستثمار الأجنبي المباشر العمل من منظور طويل الأمد.

ينبغي أن يتسم صنع السياسات بالديناميكية وأن يُدمج نتائج آليات المراقبة والتقييم الفعالة. عند تشغيل وكالة تشجيع الاستثمار بكامل طاقتها وتطبيق آليات جمع البيانات والمعلومات، ستعمل آليات الرقابة والتقييم على إعادة تعديل السياسات والممارسات كالمعتاد. كما أنه يمكن استخدامها لرصد وتقييم الأثر الذي تتركه المشاريع الاستثمارية إزاء الأهداف الإنمائية الوطنية والصناعات ذات الأولوية.

يجب أن يتسع نطاق المراقبة والتقييم ليشمل أنشطة وكالة تشجيع الاستثمار. يمكن نشر نتائج المراقبة والتقييم للدلالة على مستوى كفاءة أداء الوكالة التي يمكن لها باستعمال تحليل التكلفة-الربح البسيط، أن تُثبت للحكومة ومجتمع الأعمال في السودان مدى فعالية الوكالة عندما يتوفر لديها الطاقم المناسب من العاملين والتمويل الكافي في تحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية. هناك العديد من الطرق التي يمكن أن تطبق بها الوكالة آليات مراقبة وتقييم فعالة، كما أنه يمكن لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية أن يقدم المساعدة الفنية الإضافية للسودان في هذا المجال على أساس الخبرة التي تراكمت لديه في مختلف أنحاء العالم (UNCTAD, 2008b). فعلى سبيل المثال، تختار وكالة تشجيع الاستثمار في البلدان التي لديها تاريخ طويل مع الاستثمار الأجنبي المباشر - كأيرلندا - مسبقاً مقترحات المشاريع التي سيتم تقديم الدعم لها إذا ما دلت الحسابات الأولية على أن العائدات المنتظرة التي سيحققها البلد على امتداد السنوات السبع التالية ستساوي على الأقل أربعة أضعاف قيمة الدعم (IDA Ireland, 2014).

٣. زيادة الموارد وبناء قدرات تشجيع الاستثمار

تعتبر الموارد المرصودة حالياً لتشجيع الاستثمار غير كافية. حتى تاريخ كتابة هذا التقرير، لم توافق حكومة السودان بعد على ميزانية تطوير الجهاز القومي للاستثمار لعام ٢٠١٤، الأمر الذي سيكون له نتائج خطيرة على أنشطته. في الواقع وعلى الرغم من الموافقة على ما يمكن وصفه بأنه "ميزانية تشغيلية" (تغطي رواتب الموظفين ونفقات التشغيل)، إلا أن تمويل المشروع غير كافٍ بالدرجة التي تضمن تطبيق الولاية التي أُنيطت بالجهاز. إن زيادة الميزانية المخصصة لتشجيع الاستثمار شرط مسبق لإضفاء صفة المهنية على عملية تشجيع الاستثمار في السودان؛ وهو الشرط المطلوب لتحقيق الأهداف الطموحة للتنوع الاقتصادي التي وضعتها الحكومة نصب عينها. وعلى الرغم من ارتفاع النفقات المتصورة في المرحلة الأولى إلا أنه ينبغي للفوائد التي ستعود على البلد نتيجة لنجاح استراتيجية تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر أن تعوض تلك النفقات العالية. ومن شأن آليات المراقبة والتقييم التي شرحناها أعلاه أن تضمن ذلك.

إن توفير موظفين يتمتعون بمؤهلات جيدة وتدريب جيد ومنهجهم رواتب جيدة يعد أمراً حاسماً لنجاح جهود تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر. وينبغي ألا تُستخدم الموارد لتطوير وكالة تشجيع الاستثمار الجديدة ومشاريعها فقط، بل -وقبل كل شيء- لجذب طاقم من الموظفين المهرة أيضاً والاحتفاظ بهم. ويتطلب ذلك مجموعة مختلفة من المهارات بحسب دوائر الوكالة الموصى بإنشائها، بحيث يكون العامل المشترك بينها هو المعرفة بمبادئ الاستثمار الأجنبي المباشر. وينبغي أن يكون من بين الموظفين بعض الخبراء القادمين من القطاع الخاص الذين سيثبت أن خبرتهم مفيدة في

التعامل مع المستثمرين، ذلك لأنهم أقرب إلى فهم شواغل العمل. وينبغي توفير شروط عمل ورواتب منافسة للموظفين، حيث يمكن أن يكون من بين الخيارات على هذا الصعيد ألا يُعتبر موظفو الوكالة موظفين حكوميين، وذلك بهدف توفير قدر أكبر من المرونة في التوظيف والأجور وزيادة جاذبية هذه الوظائف لموظفي القطاع الخاص.

من الضروري الاستمرار في تدريب موظفي وكالة تشجيع الاستثمار وبناء قدراتهم. يجب على موظفي الوكالة أن يتعاملوا مع المستثمرين الأجانب متسلحين بالمعرفة الفنية ومهارات حل المشكلات وفهم القضايا التي يواجهونها في مختلف مراحل العملية الاستثمارية. وبالتالي، سيطلب الأمر توفير التدريب وبناء القدرات بشكل جوهري بحيث يكون الهدف العام من ذلك إكساب موظفي الوكالة عقلية تتجه نحو متطلبات العمل المجدي اقتصادياً مع فهم متطلبات جعل الاستثمارات مستدامة والوفاء بالأهداف الإنمائية الوطنية للسودان. وينبغي أن تكون بعض متطلبات التدريب مشتركة بين جميع الموظفين ومن أبرزها دورات اللغة الأجنبية، فيما يكون بعضها الآخر مختصاً ومعداً ليناسب الأنشطة التي تقوم بها كل وحدة من الوحدات التابعة لدوائر الوكالة. ويتوجب تقديم هذه الحصص التدريبية بصورة مستمرة.

يتألف التدريب وبناء القدرات من قسمين. الأول: مقدمة في مجال تشجيع الاستثمار كدورة تدريبية تُعطى لكل موظفي وكالة تشجيع الاستثمار يتبعها القسم الثاني: دورات تدريبية أكثر شمولاً في أساليب استهداف الاستثمارات وتسهيل الاستثمار والرعاية اللاحقة وتُعطى للموظفين المكلفين بمثل هذه المهام. وينبغي التفكير أيضاً في إعطاء تدريب في مجال تشجيع الاستثمار للأطراف الفاعلة الرئيسية من الخدمة المدنية الحكومية والإدارة ومن ضمنهم الدبلوماسيين.

المراجع

Afrique Expansion (2014). 4 millions de personnes menacées d'insécurité alimentaire au Soudan (FAO), 10 April, <http://www.afriqueexpansion.com/depeches-afp/15328-4-millions-de-personnes-menacees-dinsecurite-alimentaire-au-soudan-fao.html>.

Alrakoba (2013). Meeting of the High Council for Investment on Sunday chaired by Brigadier Omar Al-Bashir, 30 November, <http://www.alrakoba.net/news-action-show-id-126071.htm> (in Arabic).

Business Transparency Initiative (2014). Sudan Country Report.

Central Bank of the Sudan (2012). Policies for the year 2012, available on the website of Central Bank of the Sudan, <http://www.cbos.gov.sd/en/node/3324>.

Dar H, Presley J and Malik S (2004). Determinants of FDI inflows Pakistan (1970-2002), Economic Research Paper No. 04-20, World Bank.

Deutsche Welle (2014a). South Sudan Government, rebels set to enter peace talks, 1 January, <http://www.dw.de/south-sudan-government-rebels-set-to-enter-peace-talks/a-17336359>.

Deutsche Welle (2014b). "Sudan courts German investors", 19 April, <http://www.dw.de/sudan-courts-german-investors/a-17578016>.

Economist Intelligence Unit (2014). Country Report Sudan, Economic Growth, accessed on 24 March. Economist Intelligence Unit.

Elbeely KH (2013). The Economic Impact of Southern Sudan Secession. International Journal of Business and Social Research (IJBSR), vol. 3, No.7, pp. 78–83.

FAO (2013). Trends and impacts of foreign investment in developing country agriculture — Evidence from case studies, Rome.

Government of the Sudan (2014). General Customs Administration website, accessed in July 2014, <http://customs.gov.sd/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B9%D8%B1%D9%8A%D9%81%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%85%D8%B1%D9%83%D9%8A%D8%A9/>.

IBFD (2013a). Corporate Taxation, Sudan.

IBFD (2013b). Sudan — Key Features.

IBFD (2014). Online Taxation Database, accessed in June 2014.

ICSID (2014a). Case No. ARB/12/26, <https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet>.

ICSID (2014b). Case No. ARB/14/2, <https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet>.

ICSID (2014c). Case No. ARB/06/11, <https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet>.

IDA Ireland (2014), "FAQ", accessed on 20 August 2014, <http://www.idaireland.com/help/>.

- ILO (2014). Country baseline under the ILO Declaration Annual Review (2000-2014), Sudan.
- IMF (2013a). Article IV Consultation Sudan, IMF Country Report No. 13/317.
- IMF (2013b). Selected issues, Gold taxation in Sudan, IMF Country Report No. 13/320.
- ITUC (2010). Survey of violation of Trade Unions Rights, Sudan, <http://survey.ituc-csi.org/Sudan.html#tabs-2>.
- Jeune Afrique (2014). Osama Daoud Abdellatif, la success story d'un business farmer au Soudan, 27 March, <http://economie.jeuneafrique.com/regions/afrique-subsaharienne/21668-osama-daoud-abdellatif-la-success-story-dun-business-farmer-au-soudan.html>.
- KPMG (2012). Country Profile, Sudan.
- Market Research Reports (2014). Sudan and South Sudan Oil and Gas Report Q2 2014, <http://www.marketresearchreports.com/business-monitor-international/sudan-and-south-sudan-oil-and-gas-report-q2-2014>.
- OECD (2012). African Economic Outlook, Sudan. Development Centre.
- OFAC (2013). Sudan Sanctions Programme, U.S. Department of the Treasury.
- Onyeiwu S and Shrestha H (2004). Determinants of foreign direct investment in Africa. *Journal of Development Societies*, 20, 89-106.
- Research and Markets (2011). Sudan Defence and Security Report Q1 2011, http://www.researchandmarkets.com/reports/1652062/sudan_defence_and_security_report_q1_2011#pos-4.
- Rogoff K and Reinhart C (2003). FDI to Africa: the role of price stability and currency instability. IMF Working Paper 03/10.
- Sachs J and Sievers S (1998). FDI in Africa. Africa Competitiveness Report, Geneva: World Economic Forum.
- Sudanese Free Zones and Markets Corporation (2011), accessed on 24 June, http://sfzsudan.com/sfzar/index.php?option=com_content&view=article&id=22&Itemid=116.
- Sudaress (2013). Al-Bashir chairs the High Council for Investment's meeting beginning of December, 7 November, <http://www.sudaress.com/alwatan/37593> (in Arabic).
- UNCTAD (2014a). World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan. United Nations: New York and Geneva.
- UNCTAD (2014b). IED/TNC Database, UNCTADstat.
- UNCTAD (2013a). Investment Policy Review of Mongolia, New York and Geneva.

UNCTAD (2013b). Investment promotion in an era of GVCs: Maximizing impact through business linkages, The IPA Observer, No. 2.

UNCTAD (2013c). World Investment Report 2013. Global Value Chains: Investment and Trade for Development. United Nations: New York and Geneva.

UNCTAD (2013d). World Investment Report 2013. IPA Survey (based on 62 responses).

UNCTAD (2012). World Investment Report 2012: Towards a New Generation of Investment Policies. United Nations: New York and Geneva.

UNCTAD (2011). Investment Promotion Handbook for Diplomats, Investment Advisory Series A, No. 6, Geneva.

UNCTAD (2010a). Investment Policy Review of Burundi, New York and Geneva.

UNCTAD (2010b). Creating business linkages: a policy perspective. Geneva.

UNCTAD (2009a). Investment Policy Review of Nigeria. United Nations: New York and Geneva.

UNCTAD (2008a). Investment Promotion Agencies as Policy Advocates, Investment Advisory Services, Series A, Number 2.

UNCTAD (2008b). Evaluating Investment Promotion Agencies, Investment Advisory Series A, No. 3, Geneva.

UNCTAD (2007). Aftercare: a Core Function in Investment Promotion, Investment Advisory Series, Series A, Number 1.

UNCTAD (2001). The World of Investment Promotion at a Glance, ASIT Advisory Studies No. 17, Geneva.

UNIDO, 2014. Khartoum State VTC, accessed in July 2014, <http://www.unido.org/en/what-we-do/poverty-reduction-through-productive-activities/women-and-youth-in-productive-activities/youth/khartoum-state-rtc.html>.

United States Government (2014). Electronic code of federal regulations, accessed in July 2014, <http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=301e5e49962969872737a72feb92e384&node=31:3.1.1.1.7&rgn=div5#31:3.1.1.1.7.2.1.12>.

UNWTO (2014). Compendium of Tourism Statistics Data 2008–2012, 2014 Edition. UNWTO: Madrid.

U4 Anti-Corruption Resource Centre (2012). Corruption and Anti-Corruption in Sudan.

Walsh, J.P. and J. Yu (2010). Determinants of Foreign Direct Investment: A Sectoral and Institutional Approach. IMF Working Paper WP/10/187.

World Bank (2014). Doing Business 2015: Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises. Washington, D.C.

World Bank (2013). Worldwide Governance Indicators, Sudan Country Report, accessed in July 2014, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>.

World Bank (2011). Investment Climate in Practice, No. 16, March. Washington, D.C.

World Bank (2010). Investing Across Borders, Arbitrating Commercial Disputes, Sudan. Washington, D.C., <http://iab.worldbank.org/data/exploreconomies/sudan#arbitrating-commercial-disputes>.

World Bank and UNCTAD (2014). The practice of responsible investment principles in larger-scale agricultural investments. Report 86175-GLB, Washington D.C., April.

المرفق ١: عملية استعراض سياسة الاستثمار

<ul style="list-style-type: none"> • تتقدم الحكومة بطلب الدعم عبر برنامج استعراض سياسات الاستثمار • يتم تحديد الطرف النظير في الحكومة • يتم تعريف المحور الاستراتيجي لاستعراض سياسة الاستثمار بشكل مشترك 	طلب الحكومة	المرحلة ١
<ul style="list-style-type: none"> • يرسل مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (أونكتاد) بعثة لتقصي الحقائق • تُجرى مشاورات مع الوكالات الحكومية المعنية وأصحاب المصلحة • يتم إعداد مسودة التقرير الصادر عن استعراض سياسة الاستثمار • تخضع مسودة التقرير لسلسلة من استعراضات الأقران الفنية داخلياً وخارجياً • تتم مناقشة مسودة التقرير وتوصياته مع الحكومة وأصحاب المصلحة من خلال ورشة عمل وطنية • يوضع التقرير بصيغته النهائية 	التقرير التقييمي والاستشاري لاستعراض سياسة الاستثمار	المرحلة ٢
<ul style="list-style-type: none"> • تُعقد دورة حكومية دولية في جنيف لتقدم النتائج الرئيسية والتوصيات لعملية استعراض الأقران • يتم تبادل أفضل الممارسات بين الحكومات • توافق حكومة البلد الخاضع للاستعراض على توصيات مختارة ويصبح استعراض سياسة الاستثمار ملكاً لها 	استعراض الأقران الحكومي الدولي والملكية الوطنية	المرحلة ٣
<ul style="list-style-type: none"> • تُقدم المساعدة الفنية للحكومة لتنفيذ توصيات استعراض سياسة الاستثمار • يشارك الأونكتاد في تقديم المساعدة الفنية • تغطي المساعدة نطاقاً واسعاً من القضايا ذات الصلة بالاستثمار (قانونية وتنظيمية وجمركية وتدريبية وبناء المؤسسات وتشجيع/تسهيل الاستثمار والاستهداف والرعاية اللاحقة والحكومة الرشيدة والاتفاقيات الدولية) • تنفذ الحكومة جزءاً من التوصيات دون حاجة لمساعدة فنية • قد يتم استدعاء منظمات شقيقة لتقديم المساعدة الفنية اللاحقة حسب اللزوم 	تنفيذ التوصيات والمساعدة الفنية اللاحقة	المرحلة ٤
<ul style="list-style-type: none"> • يتم تقييم الأثر من خلال تقرير رسمي عن التنفيذ بعد ٥-٦ سنوات من نشر استعراض سياسة الاستثمار • يجري اقتراح تنفيذ إجراءات وتقديم مساعدة فنية أخرى حسب اللزوم 	المرحلة ٥ تقرير التنفيذ والإجراءات التالية	المرحلة ٥

المصدر: UNCTAD, 2008

ملاحظة: للاطلاع على تفاصيل إضافية عن برنامج استعراض سياسة الاستثمار، انظر <http://unctad.org/ipr>.

المرفق ٢: ملخص التوصيات

ماذا	لماذا	كيف
I. تحسين البيئة الاستثمارية	معظم القوانين والنظم القائمة ذات الصلة بالاستثمار عصرية وتتماشى مع الممارسة السليمة. بيد أن مواطن الضعف في المؤسسات و/أو غياب الأنظمة الخاصة بالتنفيذ في عدد من المجالات، منها البيئة والمنافسة، يعيق بيئة الأعمال. لا يزال الحصول على حقوق الأرض في السودان مشكلة صعبة. كما أن النظام الضريبي معقد وصعب الإدارة ولا ينتج إيرادات كافية للدولة. ولا يتماشى نظام المناطق الحرة تماماً مع الأهداف الإنمائية الوطنية في السودان. أما الإطار القانوني لمكافحة الفساد فهو غير مكتمل، ومن النادر أن تنجح مبادرات القضاء على الفساد. كذلك ينبغي نظام العمل أن يولي الاهتمام بالسياسات وخاصة في مجالي حقوق العاملين وتنمية القدرات. تؤثر هذه العناصر تأثيراً قوياً على جودة بيئة الأعمال وتشكل عقبات أمام المستثمرين وبالتالي تؤثر على إنجاز الأهداف الإنمائية الوطنية للسودان.	<p>١. التشريعات الخاصة بالاستثمار الأجنبي المباشر</p> <p>١-١ توضيح معايير دخول الاستثمار الأجنبي المباشر والتعامل معه عن طريق: تبني معايير موضوعية وواضحة ومسبقة التعريف للمشاريع الاستراتيجية من أجل مزيد من التحديد في النظم؛ وتوحيد تعريف الاستثمار الأجنبي المباشر في كافة القوانين والنظم؛ ووضع قائمة بالصناعات والقطاعات المغلقة، أو المفتوحة جزئياً فقط، إمام المشاركة الأجنبية مع بيان الحد الأقصى للمشاركة (القائمة السلبية) على أساس القائمة الواردة في النظام؛ وتبني معايير واضحة ومسبقة التعريف لمنح الحوافز؛ وإلغاء التفويض باسترداد رأس المال والأرباح [إلى موطن المستثمر] من قبل الجهاز القومي للاستثمار.</p> <p>١-٢ تبسيط إجراءات تأسيس الاستثمار الأجنبي المباشر بإلغاء عملية فرز المشاريع الاستثمارية؛ واستبدال عملية التسجيل الحالية لدى الجهاز القومي للاستثمار بتسجيل المشاريع الاستثمارية واستحداث معايير واضحة وموضوعية للحالات الاستثنائية لإلغاء التسجيل من قبل وزير العدل.</p> <p>١-٣ تحسين مستوى حماية المستثمرين ضد التجريد من الملكية عن طريق مزيد من التوضيح لآليات التعويض وتوفير إمكانية التقدم بطعون ضد قرار لجنة التحكيم وتسهيل إنفاذ الأحكام القضائية التحكيمية الأجنبية بالتقيد باتفاقية نيويورك لعام ١٩٥٨.</p> <p>١-٤ الفصل بين الاختصاص التنظيمي واختصاص تشجيع الاستثمار في الجهاز القومي للاستثمار.</p> <p>١-٥ تحديث نظام إبرام اتفاقيات الاستثمار الدولية عن طريق تقيّد اتفاقيات الاستثمار الثنائية الجديدة أو تلك الخاضعة للتجديد مع أفضل الممارسات العالمية والأهداف الإنمائية الوطنية، ومنع وقوع نزاعات بين الولايات والمستثمرين وإدارة تلك النزاعات عن طريق تعزيز القدرات الحكومية ذات الصلة.</p> <p>٢. المناطق الحرة</p> <p>١-٢ إعادة صياغة توجه المناطق الحرة بحيث تلي بدرجة أكبر تحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية عن طريق توجيهها نحو الأسواق المحلية واستخدامها لرفع مكانة البلد ضمن سلاسل القيمة العالمية، مع تعزيز التنمية المستدامة.</p> <p>٢-٢ مراجعة استثناء العمال من قوانين الضمان الاجتماعي</p>

كيف	لماذا	ماذا
<p>٣ . الأرض</p> <p>توضيح وتأمين الحقوق في الأراضي عن طريق تقييم وتعزيز آليات التنسيق بين السلطات الحكومية المعنية، وتعزيز السيطرة على الأرض وإجراء حملات لزيادة الوعي بالحقوق التقليدية مع الأخذ بعين الاعتبار النتائج والخلاصات التي خرجت بها اللجنة التي أنشأها مجلس الوزراء، وتوضيح دور الجهاز القومي للاستثمار في منح حوافز ذات صلة بالأرض مقابل دوره كوكالة لتشجيع الاستثمار.</p> <p>٤ . الضريبة</p> <p>مراجعة النظام الضريبي لزيادة الإيرادات وخاصة عن طريق تقليل الحوافز الضريبية وتعزيز آليات تحصيل الضرائب مع الأخذ بعين الاعتبار النتائج والخلاصات التي خرجت بها اللجنة التي أنشأها وزارة الاقتصاد القومي والمالية.</p> <p>٥ . العمالة</p> <p>١-٥ التصدي للمشكلات المتبقية في حماية حقوق العاملين بما في ذلك عمليات التفتيش على العمال والتعاون مع الشركاء الاجتماعيين ومنظمة العمل الدولية بخصوص مراعاة حقوق النقابات المهنية وحرية التنظيم.</p> <p>٢-٥ تحديث نظام العمالة الأجنبية عن طريق إخضاع عملية استخدام العمالة الأجنبية إلى معايير واضحة وموضوعية ومسبقة التعريف باتباع نهج المهارات النادرة، والتمييز بين الموظفين الأساسيين وغيرهم من العاملين، وتطوير المهارات المحلية خاصة عن طريق استبدال الالتزام بالتدريب برسم تدريب إجباري.</p> <p>٣-٥ مراجعة مسألة إعفاء العمال الأجانب من تسديد رسوم الضمان الاجتماعي.</p> <p>٦ . المنافسة</p> <p>١-٦ تعزيز الإطار القانوني عن طريق إنفاذ قانون تنظيم المنافسة ومنع الاحتكار لعام ٢٠٠٩ وتبني قانون بشأن تضارب المصالح.</p> <p>٢-٦ تفعيل الوضع المؤسسي بتخصيص موارد كافية بما في ذلك الموظفين المدربين جيداً، لمجلس المنافسة ومنع الاحتكارية.</p> <p>٧ . البيئة</p> <p>رفع مستوى حماية البيئة بتعريف المعايير الخاصة بإخضاع المشاريع لتقييم الأثر البيئي مع التمييز بين المشاريع</p>		

ماذا	لماذا	كيف
		<p>الاستثمارية بحسب مستوى المجازفة المحتملة وبناء قدرات لجنة إجازة تقييم الأثر البيئي.</p> <p>٨. محاربة الفساد</p> <p>٨-١ إتمام الإطار القانوني لمحاربة الفساد وخاصة بالمصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتجريم الأفعال الأساسية ذات الصلة بالفساد.</p> <p>٨-٢ تفعيل الإطار المؤسساتي لمحاربة الفساد، وخاصة دائرة مكافحة الفساد، عن طريق تخصيص موارد بشرية ومالية كافية لها، مع استحداث آلية تنسيق بين السلطات المعنية.</p>
<p>II. تعزيز الإطار المؤسساتي لتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر</p>	<p>نظراً للتحديات التي يتعين على السودان مواجهتها فيما يتعلق بجذب الاستثمارات، ينبغي أن تكون الجهود الحالية لتطوير الإطار القانوني مصحوبة بتحسينات في مجال تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر. يتولى الجهاز القومي للاستثمار في الوقت الحاضر، استناداً إلى ولايته وهيكله، القيام بعدد من المهام التنظيمية على حساب المهام التشجيعية، ومن ضمنها تشجيع المستثمرين وتسهيل الاستثمار وبناء الصورة، وهي المهام النموذجية لووكالة تشجيع الاستثمار الحديثة. بالإضافة إلى ذلك، تعتبر الموارد البشرية والمالية المخصصة غير كافية. سوف يسمح إنشاء وكالة جديدة لتشجيع الاستثمار في السودان بتشجيع الاستثمار بمهنية بما يسهم في بناء صورة البلد وتيسير دخول المستثمرين، وذلك مع الأخذ بعين الاعتبار الهيكل والمهام الحاليين للمؤسسات المضطلة في تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر. ومن شأن اتباع نهج من مرحلتين أن يضمن تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر بفعالية مع الأخذ بعين الاعتبار محدودية الموارد البشرية والمالية التي سيتعين على الوكالة الجديدة التعامل معها. ويمكن، كبديل عن ذلك، إنشاء وحدة لتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر ضمن الجهاز القومي للاستثمار لا تتولى أية مهام تنظيمية، بل تقوم بأنشطة تشجيعية محددة.</p>	<p>٩. إنشاء وكالة جديدة لتشجيع الاستثمار</p> <p>إنشاء وكالة مستقلة لتشجيع الاستثمار تكون ممولة من الحكومة وتعمل على فصل الاختصاص التنظيمي عن الاختصاص الترويجي للاستثمار في الجهاز القومي للاستثمار، أو إنشاء وحدة لتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر لا تقوم بأية مهام تنظيمية بل بأنشطة تشجيعية محددة ضمن الجهاز.</p> <p>١٠. تطوير مهام وأدوات الوكالة الجديدة لتشجيع الاستثمار على مرحلتين</p> <p>١٠-١ المرحلة ١- المهام الإجبارية للتشجيع الفعال للاستثمار الأجنبي المباشر</p> <p>١٠-١-١ بناء ونشر صورة جذابة عن السودان من خلال تبني نهج 'فريق السودان' وتطوير أدوات مناسبة (شعار، وصورة تسويقية موحدة، وإطلاق موقع إلكتروني جديد وتحسينه، واستعمال مواقع التواصل الاجتماعي، وحملة الاتصالات، وحزم المعلومات، ودليل الاستثمار الإلكتروني... إلخ).</p> <p>١٠-١-٢ الإعداد لاستهداف الاستثمارات وتحديد الصناعات المنافسة تمثيلاً مع إجمالي الناتج المحلي، واختيار المشاريع/ الفرص الاستثمارية، واستهداف المستثمرين المحتملين.</p> <p>١٠-١-٣ الارتقاء بجهود تسهيل الاستثمار لمراقبة المستثمرين الذين يعبرون عن اهتمامهم في البلد، وتطوير الأدوات المناسبة (الاستفادة بصورة كاملة من مزايا الموقع الإلكتروني الموثوق جيداً، وتشكيل فريق مختص بتسهيل الاستثمار، وتحويل النافذة الواحدة إلى نافذة مكتملة الأركان).</p> <p>١٠-١-٤ استخدام الموارد الحالية لإطلاق جهود أولية لحشد الدعم للسياسات.</p> <p>١٠-٢ المرحلة ٢- مهمات إضافية للتشجيع الفعال للاستثمار الأجنبي المباشر (شريطة تنفيذ المرحلة ١ بنجاح).</p> <p>١٠-٢-١ تطوير خدمات الرعاية اللاحقة للاستثمار لضمان المتابعة مع المستثمرين بعد تأسيس الأعمال.</p>

كيف	لماذا	ماذا
<p>يمكن تحويل مهمات معينة يقوم بها حالياً الجهاز القومي للاستثمار إلى دائرة الرعاية اللاحقة في وكالة تشجيع الاستثمار الجديدة.</p> <p>١٠-٢-٢ القيام بعملية مكتملة الأركان لحشد الدعم للسياسات من أجل تحسين البيئة الاستثمارية بالاستفادة من آراء وملاحظات المستثمرين (يمكن البدء بالجهود الأولية خلال المرحلة ١، انظر ١٠-١-٤) ومأسسة حوار القطاعين العام والخاص مع جميع الأطراف صاحبة المصلحة.</p> <p>١٠-٢-٣ زيادة الإضافة المحلية على القيمة عن طريق تحفيز الروابط التجارية، مع الحرص على مشاركة وكالة تشجيع الاستثمار الجديدة في مبادرات دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والارتقاء بمستوى هذه الشركات محلياً (بالتعاون مع الوكالة المستقبلية المعنية بالشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم).</p> <p>١١. ضمان فاعلية الإطار المؤسسي الجديد لتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر</p> <p>١١-١ تطوير عملية جمع معلومات المستثمرين وبيانات الاستثمار الأجنبي المباشر بواسطة: تطوير قاعدة بيانات المستثمرين بالتعاون مع الدوائر الحكومية على المستوى الاتحادي والولايات والقطاع الخاص، وتحديث عملية جمع بيانات الاستثمار الأجنبي المباشر باعتماد أفضل الممارسات الدولية.</p> <p>١١-٢ تعزيز التخطيط والمراقبة والتقييم عن طريق تبني خطط نصف سنوية على أساس الأهداف الإنمائية الوطنية، وإنشاء آليات لمراقبة وتقييم أنشطة وكالة تشجيع الاستثمار باعتماد أفضل الممارسات الدولية وتعديل الخطط بناء على النتائج إن لزم الأمر.</p> <p>١١-٣ زيادة الموارد وبناء القدرات الخاصة بتشجيع الاستثمار من خلال توفير ظروف عمل وأجور منافسة لموظفي وكالة تشجيع الاستثمار وبناء قدراتهم وتنظيم دورات تدريبية لهم.</p> <p>١١-٤ إنفاذ آليات التنسيق بين المؤسسات المنخرطة في تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر عن طريق التنفيذ الكامل لولاية المجلس الأعلى للاستثمار وتوقيع بروتوكولات التعاون بين المؤسسات ذات الصلة.</p>		

المرفق ٣: قائمة باتفاقيات الاستثمار الثنائية التي أبرمها السودان

اسم البلد المتفق معه	حالة الاتفاقية	تاريخ توقيعها	تاريخ سريان الاتفاقية
١. تركيا	وُقعت (غير سارية المفعول)	٣٠ أبريل/ نيسان ٢٠١٤	
٢. جنوب أفريقيا	وُقعت (غير سارية المفعول)	٧ نوفمبر/ تشرين الثاني ٢٠٠٧	
٣. بوروندي	وُقعت (غير سارية المفعول)	٥ نوفمبر/ تشرين الثاني ٢٠٠٧	
٤. موريتانيا	وُقعت (غير سارية المفعول)	٨ يوليو/ تموز ٢٠٠٧	
٥. إيطاليا	وُقعت (غير سارية المفعول)	١٩ نوفمبر/ تشرين الثاني ٢٠٠٥	
٦. الاتحاد الاقتصادي البلجيكي - اللكسمبورغي	وُقعت (غير سارية المفعول)	٧ نوفمبر/ تشرين الثاني ٢٠٠٥	
٧. لبنان	سارية المفعول	٩ سبتمبر/ أيلول ٢٠٠٤	٢١ أبريل/ نيسان ٢٠٠٧
٨. الهند	سارية المفعول	٢٢ أكتوبر/ تشرين الأول ٢٠٠٣	١٨ أكتوبر/ تشرين الأول ٢٠١٠
٩. تونس	سارية المفعول	٨ أكتوبر/ تشرين الأول ٢٠٠٣	٢٤ سبتمبر/ أيلول ٢٠٠٦
١٠. سويسرا	وُقعت (غير سارية المفعول)/ جاري التفاوض بشأن مقترح جديد	٢٤ أكتوبر/ تشرين الأول ٢٠٠٢	
١١. بلغاريا	وُقعت (غير سارية المفعول)	٣ أبريل/ نيسان ٢٠٠٢	
١٢. تشاد	وُقعت (غير سارية المفعول)	٢٣ مارس/ آذار ٢٠٠٢	
١٣. هولندا	وُقعت (غير سارية المفعول)	١٢ مارس/ آذار ٢٠٠٣	
١٤. الكويت	سارية المفعول	٤ نوفمبر/ تشرين الثاني ٢٠٠١	٢٨ شباط/ فبراير ٢٠٠٤
١٥. الجزائر	وُقعت (غير سارية المفعول)	٢٤ أكتوبر/ تشرين الأول ٢٠٠١	
١٦. إريتريا	وُقعت (غير سارية المفعول)	٥ أكتوبر/ تشرين الأول ٢٠٠١	
١٧. مصر	سارية المفعول	٨ يوليو/ تموز ٢٠٠١	١ أبريل/ نيسان ٢٠٠٣
١٨. الإمارات العربية المتحدة	سارية المفعول	١٨ مارس/ آذار ٢٠٠١	١٦ مارس/ آذار ٢٠٠٢
١٩. جيبوتي	سارية المفعول	٢٥ نوفمبر/ تشرين الثاني ٢٠٠٠	١٢ نوفمبر/ تشرين الثاني ٢٠٠٥
٢٠. الأردن	سارية المفعول	٣٠ مارس/ آذار ٢٠٠٠	٣ شباط/ فبراير ٢٠٠١
٢١. إثيوبيا	سارية المفعول	٧ مارس/ آذار ٢٠٠٠	١٥ مارس/ آذار ٢٠٠١
٢٢. البحرين	سارية المفعول	٢٢ مارس/ آذار ٢٠٠٦	١٦ يوليو/ تموز ٢٠٠٦
٢٣. الجمهورية العربية السورية	سارية المفعول	٧ يناير/ كانون الثاني ٢٠٠٠	١ سبتمبر/ أيلول ٢٠٠١
٢٤. عمان	سارية المفعول	٢٥ أكتوبر/ تشرين الأول ١٩٩٩	٢٨ مايو/ أيار ٢٠٠٢
٢٥. جمهورية إيران الإسلامية	سارية المفعول	٧ سبتمبر/ أيلول ١٩٩٩	١٩ أكتوبر/ تشرين الأول ٢٠٠١
٢٦. اليمن	سارية المفعول	١٠ أغسطس/ آب ١٩٩٩	٢٨ مارس/ آذار ٢٠٠٣

٢٠٠٢ تموز / ٤ يوليو	١٩٩٩ شباط / فبراير	سارية المفعول	٢٧. المغرب
٢٠٠٢ أكتوبر / تشرين الأول	١٩٩٨ أيار / مايو	سارية المفعول	٢٨. ماليزيا
٢٠٠١ ديسمبر / كانون الأول	١٩٩٨ حزيران / يونيو	سارية المفعول	٢٩. قطر
٢٠٠٢ أيار / مايو	١٩٩٨ شباط / فبراير	سارية المفعول	٣٠. إندونيسيا
١٩٩٨ تموز / ١ يوليو	١٩٩٧ أيار / مايو	سارية المفعول / يجري التفاوض بشأن مقترح جديد	٣١. الصين
	١٩٩٠ كانون الأول / ديسمبر	وُقعت (غير سارية المفعول)	٣٢. ليبيا
١٩٨٠ تموز / ٥ يوليو	١٩٧٨ تموز / ٣١ يوليو	سارية المفعول	٣٣. فرنسا
	١٩٧٨ كانون الأول / ديسمبر	وُقعت (غير سارية المفعول)	٣٤. رومانيا
١٩٦٧ نوفمبر / تشرين الثاني	١٩٦٣ شباط / فبراير	سارية المفعول	٣٥. ألمانيا

المرفق ٤ : قائمة باتفاقيات الاستثمار الإقليمية والدولية التي أبرمها السودان

- ١- اتفاقية بشأن الوحدة الاقتصادية العربية (جامعة الدول العربية) (اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية) (١٩٥٧).
- ٢- اتفاقية استثمار رؤوس الأموال العربية وحرية انتقالها بين الدول العربية (١٩٧٠).
- ٣- اتفاقية التعاون الاقتصادي والفني الهولندي-السوداني (١٩٧٠).
- ٤- اتفاقية بشأن التعاون الاقتصادي والفني بين حكومة مملكة هولندا وحكومة جمهورية السودان الديمقراطية (اتفاقية التعاون الاقتصادي والفني الهولندي-السوداني) (١٩٧٠)
- ٥- الاتفاقية الموحدة لاستثمار رؤوس الأموال العربية داخل الدول العربية (١٩٨٠)، أُجريت عليها تعديلات عام ٢٠١٣.
- ٦- اتفاقية وحماية وضمان الاستثمارات بين الدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي (اتفاقية منظمة المؤتمر الإسلامي للاستثمار) (١٩٨١).
- ٧- الاتفاقية المؤسسة للمجموعة الاقتصادية الأفريقية-الاتحاد الأفريقي (اتفاقية الاتحاد الأفريقي) (١٩٩١).
- ٨- الاتفاقية المؤسسة للسوق المشتركة لشرق وجنوب أفريقيا (اتفاقية كوميسا) (١٩٩٣).
- ٩- اتفاقية الشراكة بين أعضاء جماعات الدول الأفريقية والكاريبية ودول المحيط الهادئ من ناحية، والمجموعة الأوروبية ودولها الأعضاء من ناحية أخرى (اتفاقية كوتونو) (٢٠٠٠).
- ١٠- اتفاقية السوق المشتركة لشرق و جنوب أفريقيا (كوميسا) والولايات المتحدة الأمريكية بخصوص تطوير العلاقات التجارية والاستثمارية (كوميسا-الولايات المتحدة تيفا) (٢٠٠١).
- ١١- الاتفاقية الاستثمارية الخاصة بالمنطقة الاستثمارية المشتركة للسوق المشتركة لشرق وجنوب أفريقيا (اتفاقية كوميسا الاستثمارية) (٢٠٠٧).
- ١٢- اتفاقية الشراكة الاقتصادية المؤقتة بين الاتحاد الأوروبي وشرق وجنوب أفريقيا (ESA-EU EPA) (٢٠٠٩)

استعراض سياسة الاستثمار السودان هو الأحدث في سلسلة من استعراضات سياسة الاستثمار التي يقوم بها الأونكتاد بناء على طلب البلدان المهتمة في تحسين إطار ومناخ الاستثمار. البلدان المدرجة في هذه السلسلة هي:

جمهورية مقدونيا	الجمهورية	ليسوتو (2003)	مصر (1999)
اليوغوسلافية السابقة (2011)	الدومينيكية (2009)	نيبال (2003)	أوزبكستان (1999)
موزامبيق (2012)	نيجيريا (2009)	سري لانكا (2004)	أوغندا (2000)
جيبوتي (2013)	موريتانيا (2009)	الجزائر (2004)	بيرو (2000)
جمهورية مولدوفا (2013)	بوركينافاسو (2009)	بنن (2005)	موريشيوس (2001)
جمهورية الكونغو (2015)	فاسو (2009)	كينيا (2005)	إكوادور (2001)
	بيلاروس (2009)	كولومبيا (2006)	أثيوبيا (2002)
	بوروندي (2010)	رواندا (2007)	جمهورية
	سيراليون (2010)	زامبيا (2007)	تنزانيا المتحدة (2002)
	السلفادور (2010)	المغرب (2008)	بوتسوانا (2003)
	غواتيمالا (2011)	فييت نام (2008)	غانا (2003)



لزيارة الموقع الإلكتروني حول استعراضات سياسات الاستثمار: <http://unctad.org/ipr>