آليات منظمة التجارة العالمية وتأثيرها على سيادة الدولة (٢)

آلية مراجعة التشريعات: (دراسة حالة طلب انضمام السودان)

الدكتور / المعتز أحمد منصور

أستاذ القانون العام المساعد بجامعة تبوك

Abstract

Commercial Legislations and Policies Review Mechanism (CLPRM) is one of the most significant mechanisms on which WTO depends to achieve its objectives.

The role of (CLPRM) is to review legislations, Structures and commercial policies of member states or membership requesting states to match WTO conventions and protocols.

Peering the above mentioned role of (CLPRM) with the classical concept of state sovereignty which indicates the absoluteness of sovereignty, expresses *per se* the contradiction between the concept of sovereignty and the review of legislations and policies, considering the review mostly enforces states to implement its legislations and structural projects and policies to match what is demanded by the organization.

The basic question in this instant is: Is the role of the (CLPRM) affects state sovereignty, Or the state while reviewing its legislations and policies to match the WTO principles in order to gain the membership, is doing this by its free will?

This is what this research paper tried to answer via exploring a general view on (CLPRM), introducing the case of Sudan accession request and the effect of that on its national sovereignty, and finally it introduced the Sudanese Investment Enhance Act as a model of legislations affected by the accession request.

مقدمة

تعتمد منظمة التجارة العالمية في تطبيقها لاتفاقاتها على مجموعة من الآليات الهامة التي تمكن المنظمة من تحقيق أهدافها، والتي من بينها آلية مراجعة التشريعات والسياسات التجارية، والتي يتمثل دورها في مراجعة التشريعات والهياكل والسياسات التجارية للدول الأعضاء وطالبة الانضمام للمنظمة بما يتواءم مع اتفاقات منظمة التجارة العالمية.

إن المفهوم التقليدي لسيادة الدولة يتمثل في السلطان المطلق للدولة في نطاق إقليمها وعدم خضوعها لأي إرادة أخرى سواء كانت داخلية أو خارجية، ومن هنا – ومنذ الوهلة الأولى– يتبين مدى التناقض بين هذا المفهوم وبين مراجعة التشريعات الذي تقوم به منظمة التجارة العالمية بما يفرض على الدول إجراء تعديلات على تشريعاتها وبرامجها الهيكلية بما يتواءم مع ما تطلبه المنظمة.

أهمية البحث

تتمثل أهمية هذا البحث في أنه يمثل –ضمن سلسلة أوراق علمية– محاولة لتتبع التغيرات التي طرأت على خاصية إطلاق سيادة الدولة (النظرية التقليدية في

السيادة)، لا سيما فيما يتصل بإرادة الدولة في وضع وتطبيق تشريعاتها، سياساتها وهياكلها التنظيمية.

مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث في السؤال: هل ما تقوم به آلية مراجعة التشريعات والسياسات التجارية في منظمة التجارة العالميةً ينتقص من سيادة الدولة؟ أم أن الدولة عند خضوعها لمتطلبات الانضمام والتي من ضمنها مراجعة التشريعات والسياسات التجارية، تقوم بذلك وفقاً لإرادتها المطلقة، تأسيساً على أنها طلبت الانضمام للمنظمة بإرادتها المطلقة؟

منهجية البحث

لتناول مشكلة البحث تتناول هذه الورقة العلمية باستخدام المنهج الوصفي آلية مراجعة التشريعات والسياسات التجارية، ثم باستخدام المنهج التحليلي تتناول مساهمة الآلية في زيادة دور منظمة التجارة العالمية في الاقتصاد والتجارة الدوليين، ومن أجل الحصول على نتائج عملية، سعت هذه الورقة إلى تطبيق عملي من واقع تجربة طلب انضمام السودان إلى المنظمة، فتعرض باستخدام المنهج الوصفي تقديم الطلب وتطور

الإجراءات المتخذة بشأنه والمساعي لإجراء الإصلاحات التشريعية والهيكلية التي تعزز قبوله، ثم باستخدام المنهج التحليلي تتناول أثر تقديم الطلب على سيادة الدولة، وفي سبيل ذلك تأخذ هذه الورقة قانون تشجيع الاستثمار كنموذج يبين هذا الأثر.

خطة البحث

١- آلية مراجعة التشريعات والسياسات التجارية

٢- أثر انضمام السودان إلى المنظمة على سيادته.

٣- قانون تشجيع الاستثمار السوداني لسنة ١٩٩٩ تعديل ٢٠٠٣ كنموذج لتشريعات تأثرت بمنظمة التجارة العالمية

الخلاصة

١. آلية مراجعة التشريعات والسياسات التجارية

تهدف آلية مراجعة السياسات التجارية إلى الإسهام في زيادة التزام جميع الأعضاء بالقواعد والضوابط والتعهدات بموجب الاتفاقات التجارية متعددة الأطراف، عن طريق زيادة شفافية السياسات والممارسات التجارية للأعضاء على اقتصادات الأعضاء الآخرين وعلى النظم التجارية متعددة الأطراف، وفي هذا الإطار فقد أنشأت المنظمة جهازاً دائماً لمراجعة السياسات التجارية، ولتحقيق أقصى درجة ممكنة من الشفافية يقدم كل عضو تقارير منتظمة إلى الجهاز تتضمن وصف السياسات والممارسات التجارية ومعلومات إحصائية حديثة استناداً على نموذج متفق عليه يراعي ظروف الدول النامية والأقل نمواً بحيث توفر لها أمانة المنظمة المساعدات الفنية التي تطلبها.

يلاحظ أن آلية مراجعة السياسات التجارية تنبئ بتزايد دور منظمة التجارة العالمية في النظام الاقتصادي العالمي الجديد، حيث أن هذه الآلية تكفل لها حق مراجعة السياسات التجارية للدول الأعضاء، ومتابعة التزاماتها بمبادئ وأحكام اتفاقات أورجواي من خلال تعميم هذه المراجعات لكافة الأعضاء للدخول في مشاورات ومفاوضات مع بعضهم البعض لتحقيق التجانس في السياسات وضمان المصالح المتبادلة عملاً بمبدأ

الشفافية Transparency الذي يقضي بأن الرسوم الجمركية تعتبر شكل الحماية الوحيد الذي تسمح به منظمة التجارة العالمية لحماية الصناعة الوطنية من المنافسة الأجنبية، في حين تمنع القيود والإجراءات الكمية كحظر الاستيراد أو تقييد الكميات المستوردة فيما يعرف بنظام الحصص، وتنص الاتفاقية في إطار مبدأ الشفافية على تبادل التنازلات الجمركية بين الدول الأعضاء، وتشمل الإعفاء الجمركي الكامل أو خفض شرائح التعريفة الجمركية ، أو تثبيت هذه الشرائح عند حد أقصى لا تجوز زيادته .

مع ملاحظة أن مبدأ الشفافية الذي تهتم به آلية مراجعة السياسات التجارية ينطبق أيضاً على تجارة الخدمات GATS ، على أنه على كل عضو أن ينشر جميع الإجراءات ذات الصلة وذات التطبيقات العامة التي تتعلق بتنفيذ هذه الاتفاقية أو تؤثر على تنفيذها وذلك دون إبطاء وفي موعد لا يتجاوز بدء سريان هذه الإجراءات، وينبغي أيضاً نشر جميع الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالتجارة في الخدمات أو المؤثرة فيها والتي يكون العضو قد وقع عليها، وعموماً ينبغي أن تكون المعلومات متاحة بأية طريقة، بل تقضي اتفاقية تجارة الخدمات أنه على كل عضو أن يخطر مجلس التجارة في الخدمات، دون إبطاء وسنوياً على الأقل بأية قوانين أو أنظمة أو مبادئ توجيهية إدارية جديدة أو بأية تعديلات على الموجود منها تؤثر تأثيراً كبيراً على التجارة في الخدمات التي تشملها

الالتزامات المحددة بموجب هذه الاتفاقية، بل على كل عضو أن يستجيب دون إبطاء لأي طلب من أي عضو آخر لمعلومات محددة بشأن الإجراءات ذات التطبيق العام التي اتخذها أو الاتفاقيات الدولية التي يوقعها الأعضاء، وينبغي على الدول الأعضاء عموماً إنشاء نقاط استفسار في غضون سنتين من بدء إنشاء منظمة التجارة العالمية مع إعطاء بعض المرونة للدول النامية [١].

إن مراجعة السياسات التجارية تعني مراجعة التشريعات الوطنية واللوائح والإجراءات التي تنظمها سواء في السلع أو الخدمات، بما يعني أن تخضع سياسات وممارسات الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية في تجارتها مع باقي الأعضاء لرقابة المنظمة، مما يعني امتداد ولاية منظمة التجارة العالمية على التشريعات الوطنية ذات الصلة بالتجارة، وتعكس عملية متابعة السياسات التجارية للدول الأعضاء وفق الآلية المتفق عليها في هذا الصدد أحد المهام الرئيسية لمنظمة التجارة العالمية في مراجعة السياسات التجارية للدول، وتؤثر هذه الآلية على سيادة الدول عن طريق أنها توفر للدول التي تملك وسائل ضغط سياسي واقتصادي، المعلومات الموثقة لممارسة ضغوطها

[١] أ.د. عبدالمطلب عبدالحميد، الجات وآليات منظمة التجارة العالمية، – من أورجواي وسياتل حتى الدوحة، الدار الجامعية – القاهرة، بدون طبعة ٢٠٠٢ – ٢٠٠٣، ص ٢٣٦ – ٢٣٨.

لإجبار الدول التي لا تلتزم السياسات التجارية، وهذا يقودنا للحديث عن مدى تأثير هذه الآلية – وبالتالي المنظمة – على السياسات التجارية للدول، والتي يمكن إبداء الملاحظات التالية عليها :-

أولاً: تراعي آلية مراجعة السياسات التجارية أن هنالك إمكانية لحماية الصناعات المحلية من الواردات المنافسة ليس فقط عن طريق التعريفة الجمركية، بل أيضاً من خلال ما يعرف بالإجراءات الوقائية التي يمكن لأي دولة اتخاذها لتجنب إيقاع ضرر جسيم بالمنتجين المحليين للمنتج نفسه أو للمنتجات المثيلة الذي تتنافس مباشرة مع هذا المنتج، وتتمثل هذه الإجراءات في تعليق التزامات الدولة المتضررة كلياً أو جزئياً أو سحب التنازلات كلها أو تعديلها، التي قام بها في مجال خفض التعريفة الجمركية.

ثانياً: تراعي آلية مراجعة السياسات التجارية أية إجراءات ضرورية تتخذها الدولة لحماية الأخلاق العامة أو الصحة العامة أو لحماية التراث الوطني أو الموارد الطبيعية، أو اتخاذ إجراءات للحد من صادرات سلع معينة من أجل تأمين كميات ضرورية منها للصناعة المحلية، أو تطبيق إجراءات للحصول على السلع ذات العرض المحدود وتوزيعها، وأيضاً الإجراءات الضرورية لحماية الأمن القومي، أو فرض قيود على تجارة المواد القابلة للانشطار أو الأسلحة والذخيرة والمعدات العسكرية.

ثالثاً : تواجه آلية مراجعة السياسات التجارية دائماً ضغوطاً مستمرة من قبل الدول المتقدمة اعتماداً على مصالحها، وبالتالي فإن تحرير التجارة الدولية لدى هذه الدول يتم وفقاً لمصالحها، فالدول المتقدمة التي ترمي إلى التشدد داخل المنظمة هي نفسها التي يتاح لها إمكانية مخالفة القواعد دون حساب، ويتضح ذلك من خلال فحص واقع الاقتصاد الأمريكي، فقد ظلت الصناعات التي تواجه تهديدات هامة من الاستيراد قادرة على الاحتفاظ بالحماية الجمركية في مواجهة التحرير الشامل، وقد تم تجاوز الأثر المحتمل للتخفيضات الجمركية التي أتفق عليها لحواجز التجارة غير التعريفية والتي استهدف إدخالها حماية الصناعات التي تتعرض للمنافسة من قبل الواردات، والنتيجة أن الأثر الكلي لتخفيضات الرسوم والحواجز غير التعريفية أدت إلى هزيمة الدفع التحرري الذي تستهدفه المنظمة [١]، كما يتضح ذلك أيضاً من قيام الولايات المتحدة بتبني مبدأ المفاوضات الثنائية التي تخالف قواعد الجات، وممارسة الضغوط على الدول لفتح أسواقها أمام المنتجات الأمريكية، فقد أبرمت مع اليابان وحدها من العام ١٩٩٢

١ د. السيد أحمد عبدالخالق ود. أحمد بديع بليح، الجات – تحرير التجارة العالمية ودول العالم النامي – الكتاب الأول – منظمة التجارة العالمية – آثار المنافسة الدولية – المشكلة البيئية والتجارة العالمية، الدار الجامعية – القاهرة، بدون طبعة ٢٠٠٢ – ٢٠٠٣، ص ١٨ – ١٩.

وحتى العام ١٩٩٥ عشرين اتفاقاً ثنائياً، وقامت بتحديد سقف واردات منتجات الصلب ب ٢٠٪ من كمية الاستهلاك مما أثار العديد من المشاكل في الدول الأوربية، كما أبرمت اتفاقاً مع اليابان يحدد كمية صادراتها من السيارات إليها، وقد ارتكزت في فرض الحماية لمنتجاتها على القوانين الأمريكية الخاصة بالتجارة دون قواعد منظمة التجارة العالمية[١].

رابعاً: لا زالت الدول النامية تعاني من استمرار الدول الصناعية المتقدمة في إغلاق أسواقها أمام الكثير من صادرات الدول النامية وبالتالي فإن ذلك يعتبر تحدياً آخر تواجهه آلية مراجعة السياسات التجارية.

خامساً : تواجه آلية مراجعة السياسات التجارية قانون التجارة الأمريكي الصادر في العام ١٩٧٤ والمعدل في العام ١٩٨٨، والذي يخول الحكومة الأمريكية فرض عقوبات من طرف واحد ضد صادرات الدول الأخرى التي قد تتخذ إجراءات تجارية أو غير تجارية تعتبر غير عادلة أو ضارة بالمصالح الأمريكية طبقاً لمعايير لم ترد في اتفاقية منظمة التجارة العالمية، ولا شأن لبعضها بمبادئ حرية التجارة مثل عدم احترام الدول

١ إليزابيث كريمو، ترجمة منار إبراهيم، الزعامة الأمريكية، الهيئة العامة للاستعلامات – القاهرة، بدون طبعة ٢٠٠٠، ص ٥٢ – ٥٣.

لحقوق الإنسان، عدم استخدام نظام مقبول لاستخدام العمالة بما يخفض الأجور ويقلل من فرص بيع الصادرات الأمريكية، وهكذا فقد أقامت الولايات المتحدة نظاماً للعقوبات التجارية يوازي نظام فض المنازعات ومراجعة السياسات التجارية في منظمة التجارة العالمية، إذ بناءً على هذا القانون يمكن لوزير التجارة الأمريكي أن يعد قائمة سوداء بالدول التي تعرقل الصادرات الأمريكية، وتتخذ تجاهها نظام العقوبات الأمريكية، مما يتعارض مع فاعلية آلية مراجعة السياسات التجارية والذي تدعو الولايات المتحدة ذاتها الدول الأخرى إلى الالتزام بها.١

وفقاً للاتفاق المنشئ للمنظمة فإنه يفترض في آلية مراجعة السياسات التجارية أنها تقوم بدورها مراعية في ذلك الشفافية Transparency ، إلا أن الثابت عملياً أن ما ينتج عن هذه الآلية من قرارات إنما يتم أساساً في مفاوضات سرية بين الدول المتقدمة، فقد تم نشر وثائق سرية عقب انعقاد الاجتماعات الوزارية لدول منظمة التجارة العالمية في الدوحة، وتشير هذه الوثائق إلى أن هنالك مفاوضات سرية تم عقدها بخصوص تعديل البند السادس الفقرة الرابعة من اتفاقية الجات الخاصة بتنظيم الصناعة والذي يفرض على الحكومات تقديم إثباتات بأن أنظمتها الداخلية بدءاً من القوانين البيئية

١ أ.د عبدالمطلب عبدالحميد، الجات وآليات منظمة التجارة العالمية، مرجع سابق، ص ٢٤٠ – ٢٤٤.

وانتهاءً بقوانين مراقبة عمل الأطفال لا تشكل عوائق لحرية التجارة، ليقرر إلغاء صلاحية تطبيق قوانين الدول الأعضاء إذا كانت تفرض أعباء أكثر من اللزوم على قطاع الأعمال، كذلك أشارت هذه الوثائق إلى أن سكرتارية المنظمة اقترحت إجراء تعديل يسمح لرؤساء الدول والحكومات بإلغاء القوانين البيئية دون الرجوع إلى البرلمانات وذلك عبر أمر من المنظمة لا يكون مسموحاً للدول مخالفته ١.

وهذا يقودنا إلى التوصل أن مبدأ الشفافية الذي نص عليه الاتفاق المنشئ غير مطبق عملياً في المنظمة وإنما تتم عمليات اتخاذ القرار في مداولات سرية وفقاً لما ذكر أعلاه، وعادةً ما تراعي مصالح الدول المتقدمة والشركات متعددة الجنسيات وتؤثر على سيادة الدول النامية، إذ أن الموضوعات التي تناقشها هذه المداولات السرية – كما رأينا – تسعى جميعها إلى الحد من سيادة الدولة أو إلغائها لصالح تحرير التجارة.

٢. أثر انضمام السودان إلى المنظمة على سيادته

كان السودان من بين الدول التي لم تنضم إلى منظمة التجارة العالمية فور تأسيسها، شأنه في ذلك شأن العديد من الدول النامية والأقل نمواً، ذلك أن الانضمام واكتساب العضوية في منظمة التجارة العالمية يختلف عنه في غيرها من المنظمات

١ الأيوبي رولا، الأجندة الخفية لمنظمة التجارة العالمية، صحيفة الحوار المتمدن – سوريا، العدد ٢٩، بتاريخ ٢٠٠٢/١/٧.

الأخرى، إذ يتطلب الانضمام لهذه المنظمة مجموعة من الإجراءات مبنية على التفاوض بين الدولة طالبة الانضمام وبين المنظمة تتمثل في التالي: –

١- تقديم طلب مكتوب من الدولة طالبة الانضمام إلى المجلس العام، الذي يكون مجموعة عمل عضويتها مفتوحة لكل الدول الأعضاء في المنظمة، مهمتها التحقق من متطلبات الانضمام، وترفع أعمالها بتقرير إلى المجلس العام للإجازة.

٢- تقوم الدولة طالبة الانضمام بتقديم نظام أساسي يغطي كل الجوانب التجارية والنظم القانونية، لمجموعة العمل التي تقوم بالإجابة على الأسئلة التي تقدم من الدول الأعضاء بناءً على المعلومات الواردة بهذا النظام الأساسي بالإضافة إلى ردود الدولة طالبة الانضمام.

٣- تقوم مجموعة العمل بعد فحص كل الجوانب التجارية والنظم القانونية للدولة طالبة الانضمام، بالدخول في مفاوضات متعددة الأطراف في الجوانب التي تكون ضرورية للانضمام، والتي تحدد شروط انضمام الدولة الطالبة والتي تشمل الالتزام بقواعد منظمة التجارة العالمية، مجالات الانضمام والفترة

الانتقالية المطلوبة لإجراء أي تغييرات هيكلية أو تشريعية تكون ضرورية لإنفاذ الالتزامات.

٤- في نفس الوقت تقوم الدولة طالبة الانضمام بالدخول في مفاوضات ثنائية مع أعضاء مجموعة العمل من الدول الراغبة في ذلك، بشأن فتح الأسواق للبضائع والخدمات.

٥- بناءً على تقرير مجموعة العمل الذي يحتوي على ملخص إجراءات وشروط الانضمام، بالإضافة إلى جدول التزامات فتح الأسواق للبضائع والخدمات المتفق عليه بين الدولة طالبة الانضمام وبين المنظمة، تصدر مجموعة العمل قرارها المتعلق بقبول طلب الانضمام، والذي يرفع إلى المجلس العام للإجازة، وبعده تصبح الدولة كاملة العضوية.١

تقدم السودان بطلب في ٢٤ أكتوبر ١٩٩٤ للانضمام لمنظمة التجارة العالمية، بناءً عليه أنشأ المجلس العام للمنظمة مجموعة عمل في ٢٥ أكتوبر ١٩٩٤ لفحص طلب

١ راجع المادة (١٢) من الاتفاق المنشئ لمنظمة التجارة العالمية.

الانضمام، ودعا الدول الأعضاء لتقديم أسئلة مكتوبة عن نظام التجارة الخارجية في السودان. [١]

كما قام السودان بتقديم المعلومات التالية المتعلقة بطلب انضمامه :-

١-إحصاءات الواردات والصادرات.

٢-قائمة بالوحدات الخاضعة للقيمة المضافة.

٣-مدى التعريفات الجمركية المطبقة. [٢]

أيضاً قام السودان بإيداع التشريعات التالية لدى المنظمة: -

١- قانون السياحة لسنة ١٩٩٥.

٢- أحكام رقابة وترخيص الوكالات التجارية لسنة ١٩٧٢.

٣- قانون الملاعب والحدائق العامة لسنة ١٩٨٥.

٤- قانون أعمال التأمين (الإشراف والرقابة) لسنة ١٩٩٢.

٥- قانون المرافق العامة لسنة ١٩٩٠.

---

١ راجع وثيقة منظمة التجارة العالمية بالرقم WT/ACC/SDN/٤ المنشورة بتاريخ ٣٠ نوفمبر ٢٠٠٠. الملحق رقم (٧).

٢ راجع وثيقة منظمة التجارة العالمية بالرقم WT/ACC/SDN/٤/Add.١ المنشورة بتاريخ ٣٠ نوفمبر ٢٠٠٠ . الملحق رقم (٨).

٦- قانون الهيئة العامة للأبحاث الجيولوجية لسنة ١٩٩٥.

٧- قانون ديوان المراجعة العامة لسنة ١٩٨٦.

٨- قانون ضريبة الدخل لسنة ١٩٨٦.

٩- قانون المجلس الطبي لسنة ١٩٩٢.

١٠-قانون مجلس المحاسبين القانونيين لسنة ١٩٩٨.

١١-قانون التصاميم الصناعية لسنة ١٩٧٣.

١٢-قانون براءات الاختراع لسنة ١٩٧١.

١٣-قانون الهيئة العامة للغابات لسنة ١٩٨٩.

١٤-قانون الثروة النفطية لسنة ١٩٩٨.

١٥-قانون سوق الخرطوم للأسواق المالية لسنة ١٩٩٤.

١٦-قانون تنظيم التعليم العالي لسنة ١٩٩٠.

١٧-قانون تنظيم التعليم العام لسنة ١٩٩٢.

١٨-قانون المجلس الهندسي لسنة ١٩٩٨.

١٩-قانون حماية حقوق المؤلف والحقوق المجاورة لسنة ١٩٩٨.

٢٠-قانون تنظيم الهيئات العامة لسنة ١٩٩٦.

٢١–قانون مركز البحوث القومية لسنة ١٩٩٩.

٢٢–قانون الغابات لسنة ١٩٨٩.

٢٣–قانون تشجيع الاستثمار لسنة ١٩٩٩.

٢٤–قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩٨.

٢٥–قانون المجلس البيطري لسنة ١٩٩٥.

٢٦–قانون بيوت الخبرة والاستشارات لسنة ١٩٨٣.

٢٧–قانون الاتصالات اللاسلكية لسنة ١٩٧٤.

٢٨–قانون تنظيم التجارة لسنة ١٩٧٤.

٢٩–قانون مراقبة المحاصيل لسنة ١٩٧٢.

٣٠–قانون حماية المستهلك لسنة ١٩٨٦.

٣١–قانون العلامات التجارية لسنة ١٩٦٩.

٣٢–قانون الأسواق والمناطق الحرة لسنة ١٩٩٥.

٣٣–قانون بنك السودان لسنة ١٩٥٩.

٣٤–قانون البريد والبرق لسنة ١٩١٠.

٣٥–قانون تنظيم مهنة القانون لسنة ١٩٦٦.

٣٦–قانون القيمة المضافة لسنة ١٩٩٩.

٣٧–قانون الصحة العامة لسنة ١٩٧٥.

٣٨–قانون الشركات لسنة ١٩٢٥. [١]

في ٢٦ يناير ١٩٩٩ تقدم السودان للمنظمة بمعلومات تتعلق بنظام التجارة الخارجية فيه، وشملت التالي:

١– معلومات متعلقة بالاقتصاد، شملت السياسات الاقتصادية والتجارة الخارجية (الوصف العام للاقتصاد، الوضع الحالي للاقتصاد، الاتجاهات العامة للسياسات الاقتصادية، السياسات المالية، سياسات النقد الأجنبي، سياسات المنافسة، التجارة الخارجية في البضائع والخدمات، التجارة المحلية في الخدمات بما فيها قيمة ومكونات الاستثمار الأجنبي المباشر، التحركات المالية المتعلقة بعمل السودانيين بالخارج، نمو التجارة في البضائع والخدمات في الأعوام الحالية وتوقعات الأعوام المقبلة).

١ راجع وثيقة منظمة التجارة العالمية بالرقم WT/ACC/SDN/٥ المنشورة بتاريخ ١٥ نوفمبر ٢٠٠٠ . الملحق رقم (٩).

٢- معلومات متعلقة بإنفاذ السياسات المرتبطة بالتجارة الخارجية في البضائع والخدمات (السلطات الثلاث: التنفيذية، التشريعية والقضائية، الجهات الحكومية المسؤولة عن تنفيذ السياسات المرتبطة بالتجارة الخارجية في البضائع والخدمات، تقسيم السلطة بين الحكومة المركزية والحكومات الولائية، البرامج والخطط لإصلاح النظام التشريعي، القوانين واللوائح، وصف الإجراءات القضائية، التحكيمية والإدارية).

٣- معلومات متعلقة بالسياسات المؤثرة في تجارة البضائع (تنظيم الواردات والتي تشمل الحصة الجمركية والاستثناءات الجمركية ورخص الاستيراد و تطبيق الضرائب المحلية على الواردات و إجراءات التفتيش قبل الشحن ونظام مكافحة الإغراق، تنظيم الصادرات والذي يشمل تسجيل الصادرات والتعريفة الجمركية وقيود الصادر ورخص التصدير وتمويل وتطوير الصادرات، السياسات المحلية المؤثرة في التجارة الخارجية للبضائع، السياسات المؤثرة في التجارة الخارجية للمنتجات الزراعية، السياسات المؤثرة في التجارة الخارجية في المنتجات غير الزراعية) .

٤- معلومات متعلقة بنظام التجارة في حقوق الملكية الفكرية.

٥- معلومات متعلقة بنظام التجارة في الخدمات (السياسات المؤثرة على التجارة في الخدمات، المؤسسات الحكومية والوكالات والاتحادات المهنية التي لها علاقة بتجارة الخدمات، الإجراءات القضائية والتحكيمية والإدارية التي لها تأثير على تجارة الخدمات، فتح الأسواق والمعاملة الوطنية، المعاملة التفضيلية).

٦- معلومات متعلقة بالأسس التي تبنى عليها علاقات التجارة والاقتصاد مع الدول الأخرى (الاتفاقيات الثنائية والجماعية المتعلقة بالتجارة الخارجية في البضائع والخدمات، التكامل الاقتصادي واتحاد المستهلكين واتفاقيات مناطق التجارة الحرة، اتفاقيات التكامل في أسواق العمل، التعاون الاقتصادي الجماعي والعضوية في المنظمات الاقتصادية الجماعية والبرامج المتعلقة بالتجارة للمنظمات الجماعية الأخرى). [١]

إن طلب عضوية المنظمة – كما تقدم – يتطلب مجموعة من الإجراءات الموضوعية والشكلية يجب على الدولة طالبة الانضمام الإيفاء بها، تتعلق في

١ راجع وثيقة منظمة التجارة العالمية بالرقم WT/ACC/SDN/٣ المنشورة بتاريخ ٢٦ يناير ١٩٩٩ . الملحق رقم (١٠).

مجموعها بنظام التجارة الخارجية وكل ما يتصل بذلك في الدولة طالبة الانضمام، وهذا يتطلب بالضرورة قدر كبير من التعديلات الهيكلية في النظم والتشريعات حتى تتماشى مع الوضع المطلوب، ولهذا فقد تم في السودان تعيين مستشار ومفاوض قومي للإشراف على انضمام السودان لمنظمة التجارة العالمية، والذي أصدر مكتبه في يوم ٢٠٠٤/٥/٢٥ خطة العمل القانونية المؤقتة المتعلقة بمواءمة تشريعات السودان في مختلف الوزارات المعنية مع قوانين ومقتضيات منظمة التجارة العالمية، وتتضمن الخطة بياناً تفصيلياً مختصراً لقوانين المنظمة وما يقابلها من المسودات المعدة لتشريعات السودان الجديدة والمعدلة، إضافة إلى التواريخ المقترحة لمناقشتها في مجلس الوزراء وإجازتها في المجلس الوطني, وقد شملت هذه القوانين على سبيل المثال قوانين حماية الملكية الفكرية ٢٠٠٥ (وزارة العدل)، قانون الصيدلة والسموم ٢٠٠٥ (وزارة الصحة)، قانون استخدام الأجانب ٢٠٠٥ (وزارة العمل)، قانون التقديرات الجمركية ٢٠٠٥ (وزارة المالية)، قانون حماية النباتات الجديدة ٢٠٠٦ (وزارة الزراعة)، قانون تنظيم التجارة ٢٠٠٥ (وزارة التجارة الخارجية)، قانون التجارة الإلكترونية ٢٠٠٧ (وزارة العدل)، قانون تشجيع الاستثمار ٢٠٠٧ (وزارة

الاستثمار)، قانون حماية الدوائر المتكاملة ٢٠٠٧ (وزارة العدل) وقانون تصدير واستيراد الماشية واللحوم ٢٠٠٦ (وزارة الثروة الحيوانية).

أما بالنسبة لاستكمال خطة العمل واصدار الشكل النهائي لتعديل التشريعات السودانية فقد طلب مكتب المستشار العون الفني واللوجستي من شركاء السودان الاعضاء في منظمة التجارة العالمية، ويشمل العون المنشود الخبراء الاجانب وتدريب المحامين السودانيين اضافة إلى المعدات اللازمة للخبراء الوطنيين والمترجمين وغيرهم من الموظفين الإداريين والفنيين. ١

قدمت هذه الخطة لمجلس الوزراء الذي أجازها في ٢٠٠٨/٣/١٧ والتي تتضمن إعادة صياغة نحو (١٢) تشريعاً، (٢٧) قانوناً وإعادة النظر في (٦٦) قانوناً آخر٢، والملاحظ مما سبق سرده أن التشريعات والسياسات في السودان تأثرت إلى حد كبير بطلب الانضمام إلى المنظمة.

٣. قانون تشجيع الاستثمار السوداني لسنة ١٩٩٩ تعديل ٢٠٠٣ كنموذج لتشريعات تأثرت بمنظمة التجارة العالمية

١ نقلاً عن صحيفة الأيام السودانية, العدد رقم ٩١٧٠ الصادر بتاريخ الأربعاء ٢٠٠٨/٧/٢٩.

٢ نقلاً عن صحيفة الصحافة السودانية, العدد رقم ٥٢٩٧ الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/٣/١٨.

تأثر عدد كبير من التشريعات في السودان بقواعد وأهداف منظمة التجارة العالمية، إلا أن التأثير الكبير يتضح في قانون تشجيع الاستثمار لسنة ١٩٩٩ تعديل ٢٠٠٣، وهنا يمكننا أن نورد أهم ملامح هذا القانون: –

١- ألغى هذا القانون في المادة الثانية منه قانون تشجيع الاستثمار لسنة ١٩٩٦، وأوجب في مادته الثالثة سيادة أحكامه في حالة التعارض مع أي قانون آخر، مما يشير إلى حرص المشرع الشديد على وجوب نفاذ أحكام هذا القانون.

٢- نصت المادة (٤) على أن تلغى جميع الإعفاءات الممنوحة لواردات المشروعات وفق أحكام قوانين الاستثمار السابقة، مما يعني اتجاه سياسة الدولة إلى رفع الدعم عن السلع والخدمات التي تنتجها هذه المشروعات مما يتماشى مع سياسات تحرير التجارة.

٣- نصت المادة (٧) على أن يشجع هذا القانون الاستثمار في جميع المجالات التي عددتها، والتي تشمل النشاط الزراعي، الحيواني، الصناعي، الطاقة والتعدين، النقل، الاتصالات، السياحة، البيئة، التخزين، الإسكان، المقاولات، البنيات الأساسية، الخدمات الاقتصادية، الخدمات الإدارية

والاستشارية، تقنية المعلومات، خدمات التعليم، الصحة، المياه، الثقافة والإعلام، وأي مجال آخر يحدده مجلس الوزراء. وواضح أن هذا التعداد يشمل جميع أوجه النشاط الاقتصادي بشقيه التجاري والخدمي، وأن الدولة تتبنى سياسة تمكين القطاع الخاص في جميع المجالات، وبالتالي فإنها تقلص من دورها في هذه المجالات، وهذا هو مضمون سياسة التحرير التي تمكن للقطاع الخاص، وتجعل من السوق المحدد للأسعار والنشاط الاقتصادي على وجه العموم.

٤- نصت المادة (٨) على عدم جواز التمييز بين المال المستثمر بسبب كونه محلياً أو أجنبياً، وكذلك على عدم جواز التمييز بين المشروعات المتماثلة لذات السبب فيما يتعلق بمنح الميزات أو الضمانات، مما يعني أن جميع الميزات التي يستفيد منها المستثمر المحلي، يستفيد منها أيضاً المستثمر الأجنبي.

٥- من أجل تشجيع الاستثمار منح القانون في المادة (١٠) منه المشروعات الاستراتيجية إعفاءً من ضريبة أرباح الأعمال لمدة عشر سنوات من تاريخ الإنتاج التجاري أو مزاولة النشاط، كما منح المشروعات غير الاستراتيجية

إعفاءً لمدة خمسة سنوات من ذات التاريخ، وجوز لمجلس الوزراء بتوصية من الوزير تمديد مدد هذه الإعفاءات، ويمثل هذا النص اتجاه الدولة نحو تبني سياسة تخفيف القيود التي تؤثر على حرية التجارة في البضائع والخدمات، وهو عين ما تطلبه منظمة التجارة العالمية.

٦- أوجبت المادة (١١) من القانون منح إعفاءات من الرسوم الجمركية للمشاريع الاستراتيجية وغير الاستراتيجية وفقاً لما يقرره مجلس الوزراء، وإذا ما قارنا هذا مع أهداف منظمة التجارة العالمية المتعلقة بتحرير التجارة في البضائع والخدمات فيما يتعلق بالقيود الجمركية، نجد أن هذا يطابق قواعد المنظمة في هذا الشأن.

٧- من أجل تشجيع الاستثمار، جوزت المادة (١٢) للوزير منح الأرض اللازمة لإقامة المشروع مجاناً بالنسبة للمشروعات الاستراتيجية، وبالسعر التشجيعي بالنسبة للمشروعات غير الاستراتيجية، وغني عن البيان هنا أن هذا التسهيل يمنح بصرف النظر عما إذا كان المشروع وطنياً أم أجنبياً، مما يمكن معه هنا تقرير أن الدولة تتبنى سياسة رفع الشروط التفضيلية للاستثمار الوطني تماشياً مع مبادئ تحرير التجارة.

٨- جوزت المادة (١٣) للوزير الولائي منح مشروعات الاستثمار الولائية الإعفاء الكلي أو الجزئي من الضرائب أو الرسوم التي تفرض بقوانين ولائية أو محلية حالية أو لاحقة لمدة لا تتجاوز خمس سنوات، على أنه يمكن تمديد هذه الفترة لأخرى مماثلة بموافقة مجلس الوزراء الولائي، كما جوزت للوزير منح الأراضي اللازمة لهذه المشروعات بالسعر التشجيعي.

٩- منعت المادة (١٥) أية ولاية أو محلية من فرض أية رسوم أو ضرائب على أي مشروع مرخص اتحادياً خلال فترة الإعفاء، إلا مقابل خدمات ذات طبيعة عامة تقوم بها الولاية أو المحلية.

١٠- ضمنت المادة (١٧) للمستثمر عدم تأميم أو مصادرة مشروعه، أو نزع ملكية عقارات مشروعه كلها أو بعضها أو استثماراتها للمنفعة العامة إلا بقانون ومقابل تعويض عادل، كما ضمنت له عدم الحجز على أموال مشروعه أو مصادرتها أو تجميدها أو التحفظ عليها أو فرض الحراسة عليها إلا بأمر قضائي، أيضاً ضمنت له إعادة تحويل المال المستثمر في حالة عدم تنفيذ المشروع أو تصفيته أو التصرف فيه بالعملة التي أستورد بها شريطة الوفاء بجميع الالتزامات المستحقة عليها قانوناً، ويجوز في حالة

عدم تنفيذ المشروع إعادة تصدير الآلات والمعدات والأجهزة ووسائل النقل والمستلزمات الأخرى التي استوردت للمشروع، كذلك ضمنت تحويل الأرباح وتكلفة التمويل عن رأس المال الأجنبي أو القروض بالعملة التي أستورد بها رأس المال، واستيراد المواد الخام التي يحتاجها المشروع وتصدير منتجاته.

١١- منعت المادة (١٨) أية جهة إدارية بالرغم من أحكام أي قانون آخر، من الامتناع عن تنفيذ الميزات والضمانات الممنوحة بموجب أحكام هذا القانون.

الخلاصة

تأثر السودان – كغيره من الدول النامية والأقل نمواً – بمنظمة التجارة العالمية، رغم عدم اكتمال إجراءات عضويته بها, ذلك أنه بعد سقوط الاشتراكية, أصبحت الرأسمالية ونظام السوق الحر هي المسيطرة على النظام الاقتصادي العالمي, وآليتها في ذلك مثلث بريتون وودز (صندوق النقد والبنك الدوليين ومنظمة التجارة العالمية)، مما أجبر الدول النامية والأقل نمواً على ضرورة مسايرة الواقع الجديد، إذ أن آثار هذا الاقتصاد في ظل النظام الجديد ستمتد إلى جميع الدول سواء كان ذلك موافقاً لإرادتها

أم لا، مما يشير بصورة واضحة إلى انحسار سيادة الدولة فيما يتعلق باختيار النظام الاقتصادي الذي تراه مناسباً لها.

لقد اختار السودان منذ بداية التسعينات من القرن الماضي –تماشياً مع النظام الاقتصادي العالمي الجديد– نظام الاقتصاد الحر والمضمن في البرنامج الثلاثي لإنقاذ الاقتصاد الوطني (١٩٩١ – ١٩٩٣), والذي تم خلاله ضبط السياسات النقدية من أجل إصلاح الاختلالات في النظام الاقتصادي منذ الثمانينات توطئة لإنفاذ الاستراتيجية القومية الشاملة Comprehensive National Strategy CNS (١٩٩٢ – ٢٠٠٢), والتي كانت وظيفتها الأساسية هي تحرير الاقتصاد من أجل تمكين قوى السوق من توجيه الأنشطة الاقتصادية، وبالتالي فقد تم تحرير الأسعار كما تم رفع القيود على الصادرات والواردات إلا ما كان منها متعارضاً مع الاعتبارات الدينية أو البيئية، كذلك تم اعتماد عدد من القوانين التي تشجع الاستثمار، كما تم تطبيق إعادة الهيكلة وخصخصة عدد من المؤسسات العامة المملوكة للدولة .

إن تبني أي دولة لنظام اقتصادي يفرضه عليها واقع معين، يمكن أن يؤدي إلى نتائج غير مرغوب فيها، ذلك أن الغرض من وجود السلطة هو تحقيق الصالح العام وفقاً لما تراه الإرادة الشعبية صاحبة السيادة، وبالتالي فإن فرض واقع معين يؤدي إلى

هدم هذه الإرادة وسيادة إرادة الأمر الواقع، وهذا القول لا يعني عدم التمشي مع مقتضيات الواقع، بقدر ما أن الشاهد فيه أن منظمة التجارة العالمية – بوصفها أحد أدوات النظام الاقتصادي الرأسمالي المهمة –لها تأثير واضح في تقييد الإرادة الشعبية صاحبة السيادة في الدولة، ذلك أنها فرضت على الدولة – في السودان – إجراء تغييرات في النظام الاقتصادي وما يرتبط بهذا النشاط في جميع مناحي المجالات الأخرى وعلى وجه الخصوص التشريعية منها، ويتضح فرض الإرادة هذا في العبارات المستخدمة في البيانات التي أوردتها مذكرة حكومة السودان المقدمة إلى المنظمة بخصوص العضوية، إذ أنها أشارت صراحة في الفقرة السابعة من المذكرة إلى أن (هذه الإجراءات تم اعتمادها من قبل حكومة السودان لتتماشى مع قواعد وأهداف منظمة التجارة العالمية)[١].

كما يتضح فرض الإرادة في ما ورد بهذه الورقة العلمية حول المعلومات التي قدمت لمنظمة التجارة العالمية كمطلوبات ضرورية مرفقة بطلب الانضمام، كذلك إدخال التعديلات على عدد كبير من التشريعات بغرض مواءمة ذلك ومتطلبات الانضمام، والملاحظ أن التشريعات التي أدخلت عليها هذه التعديلات منها ما هو متصل بالتجارة

١ وثيقة منظمة التجارة العالمية بالرقم WT/ACC/SDN/٣ , المرجع السابق .

بصورة مباشرة، ومنها ما هو متصل بها بصورة غير مباشرة، فالشاهد هنا أن التعديلات شملت تشريعات في مناحي عدة، مما يمكن معه الإجابة على السؤال المحوري الذي تحاول هذه الورقة البحثية الإجابة عنه عن طريق التقرير أن سيادة الدول تتأثر سلباً بطلب الانضمام لمنظمة التجارة العالمية، إذ أن الدولة برغم أنها تتقدم بطلب الانضمام طواعية، إلا أن ما يترتب على ذلك هو إدخال تعديلات على تشريعاتها وأنظمتها وهياكلها رغماً عنها، مما يشكك في صفة الطواعية المشروط وجودها للتعبير عن الإرادة الحرة التي تعتبر مناط سيادة الدولة، وهذا يقود في خاتمة المطاف إلى تقرير أن هذه الآلية أدت إلى إحداث تغير في خاصية الإطلاق التي تميز مبدأ سيادة الدولة.

المصادر

أ) الكتب

١. أ. د. السيد أحمد عبدالخالق ود. أحمد بديع بليح، الجات – تحرير التجارة العالمية ودول العالم النامي – الكتاب الأول – منظمة التجارة العالمية – آثار المنافسة الدولية – المشكلة البيئية والتجارة العالمية، الدار الجامعية – القاهرة، بدون طبعة ٢٠٠٢ – ٢٠٠٣.

٢. إليزابيث كريمو، ترجمة منار إبراهيم، الزعامة الأمريكية، الهيئة العامة للاستعلامات – القاهرة، بدون طبعة ٢٠٠٠.

٣. أ.د. عبدالمطلب عبدالحميد، الجات وآليات منظمة التجارة العالمية، – من أورجواي وسياتل حتى الدوحة، الدار الجامعية – القاهرة، بدون طبعة ٢٠٠٢ – ٢٠٠٣.

ب) الاتفاقيات، الوثائق والتشريعات

١. الاتفاق المنشئ لمنظمة التجارة العالمية.

٢. وثيقة منظمة التجارة العالمية بالرقم WT/ACC/SDN/٣ المنشورة بتاريخ ٢٦ يناير ١٩٩٩ . الملحق رقم (١٠).

٣. وثيقة منظمة التجارة العالمية بالرقم WT/ACC/SDN/٤ المنشورة بتاريخ ٣٠ نوفمبر ٢٠٠٠. الملحق رقم (٧).

٤. وثيقة منظمة التجارة العالمية بالرقم WT/ACC/SDN/٤/Add.١ المنشورة بتاريخ ٣٠ نوفمبر ٢٠٠٠ . الملحق رقم (٨).

٥. وثيقة منظمة التجارة العالمية بالرقم WT/ACC/SDN/٥ المنشورة بتاريخ ١٥ نوفمبر ٢٠٠٠ . الملحق رقم (٩).

٦. قانون تشجيع الاستثمار السوداني لسنة ١٩٩٩ تعديل ٢٠٠٣.

ج) الصحف

١. صحيفة الأيام السودانية, العدد رقم ٩١٧٠ الصادر بتاريخ الأربعاء ٢٠٠٨/٧/٢٩.

٢. الأيوبي رولا، الأجندة الخفية لمنظمة التجارة العالمية، صحيفة الحوار المتمدن – سوريا، العدد ٢٩، بتاريخ ٢٠٠٢/١/٧.

٣. صحيفة الصحافة السودانية, العدد رقم ٥٢٩٧ الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/٣/١٨.