

نحو مواجهة الإغراق في السوق العراقية : حالة صناعة الإسمنت

حالبوب كاظم معلّـة(*)

أستاذ مساعد، قسم الاقتصاد،
كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد.

أحمد عدنان غناوي

كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد.

مقدمة

شهد القطاع الصناعي العراقي تقلبات عديدة وشديدة منذ عام ١٩٨٠، وحتى الآن، نتجت من السياسات الخاطئة التي أتبعت قبل عام ٢٠٠٣، والتي أدت بشكل أو بآخر إلى تدمير البنية التحتية للصناعة في العراق، بشكل غدا معه اقتصاد العراق سوقاً مفتوحة. ومن ناحية أخرى لم تشارك الصناعة العراقية في سد جزء محدود من حاجة المستهلك المحلي، ومن ثم تعمل هذه الدول على تصريف منتجاتها كخطوة أولى وبالتالي القضاء على ما تبقى من الهيكل المتداعي للصناعة العراقية كخطوة ثانية.

مشكلة البحث: تعاني صناعة الإسمنت بعد عام ٢٠٠٣ من منافسة شديدة وغير عادلة، ما ترك أثراً سلبياً في هذه الصناعة بتعرضها للإغراق.

أهمية البحث: يعد البحث محاولة جادة لوضع مقدمات أساسية وضرورية لمواجهة التحديات التي يواجهها القطاع الصناعي العراقي في الوقت الحاضر بشكل عام، وصناعة الإسمنت بشكل خاص.

فرضية البحث: تواجه صناعة الإسمنت في العراق ظاهرة إغراق تشكل تحدياً لتطور هذه الصناعة في الاقتصاد العراقي وفعاليتها.

هدف البحث: محاولة للوقوف على الآثار الخطيرة لظاهرة الإغراق وأثرها في سوق صناعة الإسمنت في العراق.

الهيكلية: تم تقسيم البحث إلى محورين. تضمن المبحث الأول دراسة وتحديد العلاقة بين إجراءات منظمة التجارة العالمية (WTO) والإغراق، في حين انصب المبحث الثاني على تحديد حالات الإغراق في صناعة الإسمنت العراقية مقابل الإسمنت الباكستاني والكويتي والإيراني، ومن ثم يتوصل البحث إلى تحديد أهم الاستنتاجات والتوصيات.

أولاً: الإغراق السلعي في نطاق منظمة التجارة العالمية:

المفهوم والمبررات

١ - مفهوم الإغراق

أ - مفهوم الإغراق في اتفاقية الغات (GATT)

جرت العادة على اعتبار الواردات ذات الكلفة المنخفضة واردة إغراقية، ولكن اتفاق مكافحة ممارسات الإغراق يقوم بوضع عدة معايير صارمة لتحديد المنتج المستورد الذي يعتبر منتجاً إغراقياً. فهو ينص على أن المنتج يعتبر إغراقياً إذا كان سعر تصديره يقل عن سعر بيع منتج مماثل لأغراض الاستهلاك في البلد المصدر. بكلمات أخرى إذا تبين عند عقد مقارنة بين سعر التصدير وسعر الاستهلاك

المحلبي في البلد المصدر أن سعر الاستهلاك المحلي هو الأعلى، فحينها يتم التعامل مع المنتج على أنه منتج إغراقي^(١).

وقد عرّف منظمة التجارة العالمية الإغراق بأنه (تصدير مادة ما عند أسعار تقل عن القيمة الاعتيادية للمادة في البلد المصدر)^(٢).

ب- المنتج المماثل (Like Product)

تعرف اتفاقية مكافحة الإغراق (المادة ٦, ٢) المنتج المماثل بأنه المنتج الذي يكون مماثلاً، بكلمات أخرى مماثل من جميع النواحي للمنتج في ظل الاعتبار^(٣).

ج- القيمة العادية (Normal Value)

القيمة العادية وهي عبارة عن السعر المشابه الذي تم به بيع السلع في ظل الدعوى في المجري الاعتيادي للتجارة في السوق المحلي للبلد المصدر^(٤). كما أنه عبارة عن سعر المنتج المماثل في المجري الاعتيادي للتجارة في السوق الأم للبلد المصدر^(٥).

وتصبح إجراءات مكافحة الإغراق مدعومة من الناحية السياسية بشكل قوي لدى عدد كبير من البلدان الأعضاء في منظمة التجارة العالمية^(٦). كما يجب أن تكون الشكوى مدعومة من قبل المنتجين الذين يقومون بإنتاج (٥٠ بالمئة) أو أكثر من سوق إنتاج هذه السلعة^(٧).

د- طرق بديلة للحصول على القيمة العادية

في حالة توفر القيمة العادية فلا يوجد حينئذٍ ثمة إشكال يذكر، وأما إذا تعذر الحصول على القيمة العادية، فيمكن حينها اللجوء إلى طرق بديلة. فالمادة (٢, ٢) تنص على أنه حينما لا تكون هناك مبيعات من المنتج المماثل في المجري الاعتيادي للتجارة في السوق المحلية للبلد المصدر، أو نظراً إلى الوضع الخاص للسوق، أو بسبب انخفاض حجم المبيعات في السوق المحلية للبلد المصدر، فإن مثل هذه

(١) دليل الأعمال إلى اتفاقيات منظمة التجارة العالمية (د.م. :أمانة الكومنولث، ١٩٩٥)، ص ١٨١.

(٢) William Loehr, «Dumping and Anti-Dumping Policy With Applications in Lithuania», (1997), p. 1, <http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACB763.pdf>.

(٣) Aradhna Aggrawal, «The WTO Anti-dumping Code: Issues for Review in Post-Doha Negotiations», (٣) ICRIER (September 2004), pp. 1-2.

(٤) «Anti-Dumping: A Guide», Directorate General of Anti-Dumping and Allied Duties, Ministry of (٤) Commerce, Government of India, p. 3.

(٥) «Training Module on the WTO Agreement on Anti-Dumping», United Nations Conference on Trade and (٥) Development (New York and Geneva) (2006), p. 8.

(٦) Michael Knetter and Prusa Thomas, «Macroeconomic Factors and Anti-Dumping Filings: Evidences (٦) from Four Countries», NBER Working Paper Series (Cambridge), Quoting: T. P. Bhat, «Spread of Anti-Dumping, Containment and Reform», *Foreign Trade Review* (2004), p. 4.

(٧) Chad P. Brown, «Anti-Dumping against The Backdrop of Disputes in the GATT/WTO System», Mimeo, (٧) Quoting: Bhat, *ibid.*, p. 5.

المبيعات لن تسمح بإجراء مقارنة صحيحة، وحينئذٍ يحدد هامش الإغراق من خلال: (١) المقارنة مع سعر مقارن للمنتج المماثل عندما يصدر إلى بلد ثالث ملائم ويكون توفير هذا السعر تمثيلاً؛ (٢) أو من خلال الحصول على كلفة الإنتاج في بلد المنشأ مضافاً إليها مقدار معقول من التكاليف الإدارية والعمامة وتكاليف البيع والأرباح^(٨).

هـ- هامش الإغراق (Margin of Dumping)

يشكل هامش الإغراق الأساس في عملية التحقيق في الإغراق، فهو عبارة عن المدى الذي يباع فيه المنتج قيد البحث، بسعر يقل عن السعر الذي تباع به المنتجات المحلية المماثلة، وهو ما يعرف بـ «هامش الإغراق». ولإنشاء هامش الإغراق علينا تحديد السعر العادي للمنتج الذي جرى إغراقه وسعر المنتج الذي تم تصديره أو تم إغراقه. وعموماً يتم تحديد هامش الإغراق من خلال طرح سعر تصدير المنتج من سعر البيع العادي للمنتج. وعلى الرغم من ذلك فإن هذا قد يتطلب إجراء حساب معقد من خلال دمج عدة عناصر، فهو يتطلب تعديلات وإنشاء عناصر كلفة. فأما بالنسبة إلى السعر العادي، فإنه يحدد من خلال متوسط سعره عندما يباع في السوق المحلي للبلد المصدر وعبر المجري الاعتيادي للتجارة. ولكن إن لم يكن بالإمكان تحديد تسعير المنتج، فسيحدد السعر حينئذٍ من خلال فحص سعر البيع لمنتجات شبيهة. لذا فحينما لا تكون ثمة مبيعات من المنتج المماثل في المجري الاعتيادي للتجارة في السوق المحلي للبلد المصدر، أو نظراً إلى الوضع الخاص للسوق، أو بسبب الحجم المنخفض من المبيعات في السوق المحلي للبلد المصدر، فإن هكذا مبيعات لا تسمح بإجراء مقارنة صحيحة. وبناء على ذلك، فإن هامش الإغراق يجب أن يكون قد حدد من خلال المقارنة مع سعر قابل للمقارنة لمنتج مماثل عندما يتم تصديره إلى بلد ثالث مناسب، وأن توفير هذا السعر يعتبر تمثيلاً، أو من خلال إضافة قدر معقول من التكاليف الإدارية وتكاليف البيع وتكاليف عمامة، وهامش ربح إلى كلفة الإنتاج في بلد المنشأ^(٩).

و- الضرر المادي (Material Injury)

يجب على سلطات مكافحة الإغراق أن تحدد المقصود من الصناعة المحلية قبيل التوجه إلى قضايا الضرر. وعلى هذا الأساس فإن الصناعة المحلية حُددت في المادة الرابعة من اتفاقية الغات، وتعني «المنتجين المحليين ككل للمنتجات المماثلة أو أولئك الذين يؤلف إنتاجهم الجماعي نسبة كبيرة من إجمالي الإنتاج المحلي لتلك المنتجات». ومن الناحية القانونية فإن هذه المسألة تشمل على أن المنتجين المحليين يجب أن يبلغوا ٥٠ بالمئة، أو أكثر من إجمالي الإنتاج المحلي لتلك المنتجات^(١٠).

«Training Module on the WTO Agreement on Anti-Dumping.» p. 8. (٨)

Brink Lindsey and Dan Ikenson, «Reforming the Antidumping Agreement: A Road Map for WTO (٩) Negotiations.» Cato Institute, Trade Policy Analysis, no. 21, Quoting: Bhat, «Spread of Anti-Dumping, Containment and Reform.» p. 5.

Aggrawal, «The WTO Anti-dumping Code: Issues for Review in Post-Doha Negotiations.» p. 13. (١٠)

ز - أشكال الضرر (Forms of Injury)

لغرض فرض إجراءات مكافحة الإغراق فإنه لا ينبغي على السلطة أن تقوم فقط بتحديد حدوث الإغراق إنما عليها كذلك أن تحدد أن الإغراق قد تسبب بحدوث ضرر مادي على الصناعة المحلية التي تنتج المنتج المماثل. وفي هذا السياق يتألف الضرر المادي من الضرر المادي الحاضر والمستقبلي (التهديد بالضرر المادي) والإعاقة المادية لقيام صناعة محلية^(١١).

وتشير قاعدة النزr اليسير إلى أن المنتج لا يعتبر إغراقياً، إذا كانت نسبة هامش الإغراق أقل من (٢) بالمئة^(١٢).

ح - سعر التصدير (Export Price)

إن سعر التصدير، بناءً على المادة (١, ٢) من اتفاقية مكافحة الإغراق، هو عبارة عن السعر الذي يتم بموجبه تصدير المنتج من بلد إلى آخر. بكلمات أخرى هو عبارة عن سعر الصفقة التجارية الذي تم على أساسه بيع المنتج من قبل المنتج أو المصدر في بلد التصدير إلى مستورد في بلد الاستيراد. وتتم في الغالب الإشارة إلى هذا السعر في وثائق التصدير، مثل الفاتورة التجارية وبوليصة الشحن وخطاب الاعتماد^(١٣).

يرجع تأريخ تشريعات مكافحة الإغراق إلى بداية القرن العشرين إذ تضمنت اتفاقية (GATT) في عام ١٩٤٧ مادة خاصة بالإغراق وإجراءات مكافحة الإغراق، فالمادة السادسة من هذه الاتفاقية تدين الإغراق الذي يسبب الضرر، لكنها لا تحظره^(١٤). ولكن ما لبثت المادة السادسة من هذه الاتفاقية أن ألغيت، وأبرمت اتفاقية جديدة لتنفيذ المادة السادسة من اتفاقية مكافحة الإغراق (Anti-Dumping Agreement)، وذلك في عام ١٩٩٤، كنتيجة لجولة الأوروغواي، والتي نصت على أنه «يجب أن يتم تطبيق تدبير مكافحة الإغراق في ظل الظروف المنصوص عليها في المادة السادسة من GATT لعام ١٩٩٤»^(١٥). وقد عرّفت المادة (١, ٢) أيضاً المنتج المماثل بأنه المنتج المباع في السوق المحلية، والذي يكون شبيهاً بالمنتج المصدر (المغروق)^(١٦). وما يبين أهمية مسألة مكافحة الإغراق هو ملاحظة أن عدد قضايا مكافحة الإغراق ازداد في عام ١٩٩٧ بنسبة ٩٤ بالمئة عن عام ١٩٨٧^(١٧). وقد أصبحت مكافحة

(١١) «Training Module on The WTO Agreement on Anti-Dumping.» p. 5.

(١٢) دليل الأعمال إلى اتفاقيات منظمة التجارة العالمية، ص ١٩٥.

(١٣) United nations Conference on Trade and Development, «Dispute Settlement,» *World Trade Organization*, vol. 3, no. 6 (2003), p. 8.

(١٤) «Training Module on The WTO Agreement on Anti-Dumping.» p. 3.

(١٥) المصدر نفسه، ص ٤.

(١٦) Robert Howse and Edwin Vermulst, «The WTO Anti-Dumping Agreement,» *Oxford Commentaries on International Law* (Oxford University Press) (2005), p. 9.

(١٧) Gary Horlick, «Anti-Dumping at the Seattle Ministerial: With Teargas in my Eyes'3(1),» *Journal of International Economic Law*, vol. 178 (2000), p. 180, Quoting: Jeff Waincymer, «Implications for Anti-dumping and Countervailing,» *Deakin University* (Melbourne) (21 June 2001), p. 5.

الإغراق أكثر انتشاراً في العقود الأخيرة للقرن العشرين، إذ خلال الفترة من ١٩٨٧ وحتى ١٩٩٩ تم تقديم أكثر من ٢٥٠٠ قضية مكافحة إغراق حول العالم^(١٨). و جدير بالذكر أن الولايات المتحدة الأميركية أصبحت بحلول عام ١٩٩٨ البلد الثاني الأكبر المستهدف في قضايا مكافحة الإغراق بعد الصين^(١٩).

ط - إجراءات مكافحة الإغراق (Anti-Dumping Measures)

يعتمد اتفاق مكافحة الإغراق التابع لمنظمة التجارة العالمية (Anti-Dumping Agreement) على المبادئ الأساسية المنصوص عليها في اتفاق الغات ١٩٩٤، ويتناول بالتفصيل الإجراءات الواجب اتباعها لبدء وإجراء تحقيقات مكافحة الإغراق وفقاً «للمادة السادسة» من اتفاق الغات ١٩٩٤، فعندما يتم استيفاء الشروط الآتية الواجبة، يمكن حينئذ فرض رسوم مكافحة الإغراق، وهي كالآتي^(٢٠):

- ١ - حدوث الإغراق.
 - ٢ - تسبب الإغراق، أو تهديده بالتسبب، في ضرر مادي للصناعة المحلية.
- ويجري في بعض البلدان، كالاتحاد الأوروبي وأستراليا وكندا، تقديم التحقيق في شروط المصلحة العامة الواجب استيفاؤها قبل فرض رسوم مكافحة الإغراق، ويُحدّد بعد ذلك الإغراق من طريق^(٢١):

- ١ - احتساب القيمة العادية.
- ٢ - احتساب سعر التصدير.
- ٣ - إجراء تعديلات لجعل أسعار التصدير والقيمة العادية قابلة للمقارنة.
- ٤ - تحديد الضرر.
- ٥ - فرض رسوم مكافحة الإغراق.
- ٦ - الالتزام السعري.

وهنالك إجراءات أخرى مثل:

- ١ - شرط الشروع في قضية مكافحة الإغراق.
- ٢ - محتويات الطلب.
- ٣ - أساس رفض/إنهاء التحقيق.
- ٤ - فترة التحقيق.
- ٥ - المدة القصوى للتحقيق.

(١٨) Jorge Miranda, Raul A. Torres and Mario Ruiz, «The International Use of Antidumping: 1987-1997,» *Journal of World Trade*, vol. 32, no. 5 (1998), Quoting: OleksiyIsayenko , «Anti-dumping as Strategic Behavior,» (Master Thesis, National University of Kyiv-Mohyla Academy, 2000), p. 4.

Miranda, Torres and Ruiz, «The International Use of Antidumping: 1987-1997,» p. 10, Quoting: (١٩) Waincymer, «Implications for Anti-dumping and Countervailing,» p. 5.

Aradhna Aggrawl, «Anti Dumping Law and Practice: An Indian Perspective,» Indian Council for (٢٠) Research on International Economic Relations, Working Paper, no. 85 (April 2002), pp. 33-34.

(٢١) المصدر نفسه، ص ٣٣ - ٦٢.

٦ - الكشف عن المعلومات.

وينبغي الالتفات إلى أنه يجب عدم فرض رسوم مكافحة الإغراق في الحالات الآتية:

١ - إذا كان هامش الإغراق نزرأ سيرا (أي ٢ بالمئة)، وهو يشمل المنتجات الزراعية والصناعية على السواء.

٢ - أن لا يسد الإنتاج المحلي الحاجة المحلية من تلك السلعة محل البحث. وهنا لا يصح حتى التقدم بطلب مكافحة إغراق إن لم يكن المنتج المحلي يمثل (٥٠ بالمئة)، أو أكثر، من مجموع إنتاج تلك السلعة على المستوى الوطني.

٢ - أبرز آثار سياسة الإغراق (Effects of Dumping Policy)

يمكن النظر إلى آثار الإغراق من زاوية الآثار، من حيث إن البلد نام أو متقدم. فإذا كان البلد نامياً، فإن قام بالتصدير بأسعار إغراقية فهو الخاسر، وأما إن قام بالاستيراد فهو الخاسر كذلك. والعكس كذلك بالنسبة إلى الدول المتقدمة، وكما يأتي:

أ - الأثر الذي تتحمله الدول النامية إذا كانت صادراتها تخضع لرسوم مكافحة الإغراق^(٢٢)

(١) الانخفاض في الصادرات: يقع الأثر الأول على المصدر، إذ إن زيادة الرسوم تعني أن سعر السلعة مرتفع. وسيكون ثمة احتمال كبير في تقليل الكمية المباعة، ويشتمل هذا بدوره على تقليل نسبة الاستخدام في المؤسسة. كما أن منتجات البلدان النامية تخضع إلى ما يقرب من ثلثي التحقيقات، وهذا يعني بأن مؤسسات البلدان النامية تعتبر مصدراً غير موثوق به لتلك المنتجات الخاضعة لرسوم مكافحة الإغراق من قبل موردي البلدان المتقدمة.

(٢) انكماش اقتصادي أوسع: لو كانت لهذا المنتج ارتباطات قوية بالاقتصاد الواسع في البلد النامي (بمعنى آخر أن يقوم بشراء المدخلات أو الخدمات المحلية كالاتصالات)، فستعاني تلك الصناعات حينئذ انخفاضاً في الطلب، وربما في الاستخدام.

(٣) تصاعد ظروف عدم التأكد وانخفاض الاستثمار: ربما تكون الآثار غير المباشرة أكثر أهمية حتى من الآثار المباشرة، فلو تم التحقيق في الصناعة، فستكبح ظروف عدم التأكد حينئذ، أو توقف، أي استثمار إضافي في الأعمال، ومن ثم يتم التأثير في الاستخدام.

(٤) كساد الصادرات: قد يحدّد تهديد تطبيق رسوم مكافحة الإغراق من حجم التوسع في صادرات السلع التي تكون خاضعة لرسوم مكافحة الإغراق.

(٢٢) رضا عبد السلام، العلاقات الاقتصادية الدولية بين النظرية والتطبيق، ط ٢ (القاهرة: المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، ٢٠١٠)، ص ٩٠ - ٩٢.

ب - الأثر الذي تتحمله البلدان النامية في حالة فرض رسوم مكافحة الإغراق على السلع المستوردة^(٢٣)

(١) ارتفاع الأسعار بالنسبة إلى المستهلكين: هنا سيعتمد الأثر على كيفية منافسة المنتجين الآخرين، وفي ما إذا كانت هنالك سلع بديلة أو لم تكن ويكون بالإمكان شراؤها. ففي البلدان النامية الصغيرة توجد أسواق صغيرة تعاني من هذه المشكلة على وجه الخصوص، ومن ارتفاع تكاليف الإنتاج لصغر حجم متوسطات الإنتاج في هذه البلدان.

(٢) ارتفاع الأسعار بالنسبة إلى المنتجين: وهذا الأثر هو أثر مقصود، إذ إن التعريف الإضافية تعني أن باستطاعة المنتجين المحليين البيع عند أسعار أعلى، ومن الممكن أن يعني ارتفاع أسعار المبيعات زيادة الأرباح، وتلك الأرباح المرتفعة ستمنح الأعمال الحافز لتشجيع السياسيين في إيجاد تفضيلاتهم في التحقيقات.

(٣) ارتفاع التكاليف بالنسبة إلى المنتجين الآخرين: إذ إن السلعة المستوردة تستعمل كمُدخل في منتج آخر (على سبيل المثال استعمال الآلة في قطع النسيج)، وحينئذ تقلل الزيادة في تكاليف المدخل من تنافسية الأعمال، وسيهدد هذا القطاع ويضعف النمو الاقتصادي.

(٤) إعاقة الواردات عن الدخول: إذا كان البلد يستخدم إجراءات مكافحة الإغراق، فإن هذا سيكون بمثابة رادع لوجود مجهزين جدد محتملين. ونتيجة ذلك فقد تتحدّد أنواع السلع ومنافسوها، وسترتفع التكاليف مرة أخرى بالنسبة إلى كل من المستهلكين والمنتجين.

(٥) ارتفاع التكاليف الإدارية بالنسبة إلى الحكومة: نظراً إلى أن جميع رسوم مكافحة الإغراق قد تم تبريرها من خلال التحقيق، فإن فرض رسوم كهذه، سيتضمن عبئاً إدارياً مرتفعاً نسبياً على الحكومات، والتي تعاني في الأساس من الندرة في الموارد.

٣- مبررات ودلالات قيام سياسة الإغراق في الاقتصاد الدولي

لعل من بين الأسباب التي قد تعتبر من مبررات ممارسة الإغراق^(٢٤):

أ - مبررات تنافسية: تتجسد المبررات التنافسية في رغبة الشركات التي تهدف إلى تطبيق سياسة الإغراق في إبعاد من ينافسها في السوق المستهدف، وذلك بغرض السيطرة على السوق، ما يضطر المنتج إلى مغادرة السوق أو مغادرة السلعة محل البحث بسبب ما يتحمله من خسارة جرّاء ذلك.

ب - مبررات تسويقية (توسعية): في مثل هذه الحالة تقوم الشركة التي تتبع سياسة الإغراق بإدخال منتجات غريبة لم يعتد المستهلك على استهلاكها، أو إن استهلاكها متوافر، ولكن بشكل قليل. هنا

(٢٣) «Anti-Dumping and Developing Countries, Background Briefing.» Department for International Development (September 2001), p. 4.

(٢٤) المصدر نفسه، ص ٤.

تستهدف الشركة التأسيس لسلوك استهلاكي معين جديد بهدف الهيمنة على سوق هذا المنتج الذي لم يسبق لأحد من المنتجين دخوله.

ج - مبررات اقتصادية - اجتماعية: وهي عبارة عن لجوء المنظمات الإنسانية أو الحكومات (في بعض الأحيان) إلى إغراق السوق بكميات كبيرة من منتج معين نظراً إلى ضرورته. ويكون هذا الإغراق مصحوباً بعجز المستهلك عن شراء مثل هذه المنتجات نظراً إلى ارتفاع أسعارها، فتقوم الحكومة حينئذ بدعم هذه المنتجات بهدف توفيرها للمستهلك بأسعار مناسبة، حتى تكون في متناول أكبر عدد من الأيدي.

د - مبررات استراتيجية: لعل هذا النوع من المبررات هو الأخطر، ذلك أن هدف الإغراق في هذه الحالة هو تدمير الزراعة أو الصناعة أو التجارة المحلية في الأمد البعيد، ويتم ذلك عبر تسويق منتج معين في سوق مستهدفة بشكل وسعر ومواصفات ينتج منه تدمير المنتج المحلي.

هـ - مبررات سياسية - دولية: ينتج هذا النوع من الإغراق من محاولة بعض الدول انتهاج ممارسات إيهامية تكون في ظاهرها عبارة عن قوانين السوق الحرة في تصدير السلع إلى الدول الأخرى، ولكنها في أيديولوجية حقيقتها. ويكون هدفها إغراق أسواق معينة بالسلع، وخير من يمثل هذه الأيديولوجية هي الشركات العابرة للقارات.

ثانياً: الإسمنت العراقي وحالة الإغراق

تعد عملية إثبات حالة الإغراق لأي سلعة من السلع عملية صعبة ومعقدة للغاية، إذ تتطلب القضية الواحدة جهازاً كاملاً من القوة البشرية للبحث والتحقيق في صحة ما يدعيه من تقدم بطلب مكافحة الإغراق. كما أن الفقرة (ب) من النقطة الثالثة من المادة السابعة من قانون حماية المنتجات العراقية رقم (١١) لسنة ٢٠١٠ نصّت على أنه إذا تقرر الشروع في إجراء التحقيقات، فعلى الدائرة المعنية (وهي دائرة التطوير والتنظيم الصناعي) استكمالها على النحو الآتي:

(خلال مدة لا تتجاوز سنة واحدة من تاريخ إعلان بدء التحقيقات إذا كانت تتعلق بالدعم أو الإغراق وللوزير تمديدها بقرار مسبب على أن لا يتجاوز كامل المدة (١٨) ثمانية عشر شهراً^(٢٥)). ومن هنا يتضح كبر المسألة وعظمتها، وأنها ليست مسألة هينة. وهذا كله من أجل قضية سلعة واحدة، فما بالنا بعدد كبير للغاية من السلع. ومن هنا وانسجاماً مع توجه البحث تمت الإشارة إلى بعض قضايا الإغراق المطروحة في الساحة العراقية في وقتنا هذا، والتي رُفِعَ بعضها إلى الوزير ولا يزال بعضها الآخر قيد جمع المعلومات. وبين هذا وذاك، وبغض النظر عما إذا تم البت بهذه القضايا من قبل وزارة الصناعة باعتبارها الجهة الرسمية الوحيدة المسؤولة والقادرة من الناحية القانونية على البت في مثل هكذا قرارات

(٢٥) نبيل سعدون العذارى، «سياسة الإغراق وإنعكاسها على الصناعة الوطنية والمستهلك»، ورقة قُدمت إلى المؤتمر العلمي الأول، حول الأمن الغذائي وحماية حقوق المستهلك العراقي، الذي أقامه مركز بحوث السوق وحماية المستهلك بجامعة بغداد بالتعاون مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، في ١٥ - ١٦ آذار/مارس ٢٠٠٥، ص ٦٦ - ٦٧.

أولاً، فإن الباحث قد حذا في التحقيق في هذه القضايا حذو ما سارت عليه كل من منظمة التجارة العالمية وكذلك قانون حماية المنتجات العراقية، وما تسير عليه الآن دائرة التطوير والتنظيم الصناعي، في تحديد ما إذا كانت أي سلعة قد تعرضت للإغراق من الناحية العملية من عدمه، وذلك بوضع شروط، أو أركان، متفق عليها بين الأطراف الثلاثة، والتي يمكن اعتمادها كمؤشرات لإثبات حالة الإغراق، والتي تتمثل في الآتي:

١ - مؤشرات إثبات الإغراق

- ١ - بيع المنتج الأجنبي المستورد بسعر أقل من سعر المنتج المحلي المماثل.
 - ٢ - أن يكون سعر تصدير المنتج الأجنبي المستورد أقل من قيمته العادية.
 - ٣ - وجود هامش إغراق أكبر من (٢ بالمئة).
 - ٤ - حصول الضرر للمنتجين المحليين.
 - ٥ - وجود علاقة سببية بين الضرر الحاصل للمنتجين المحليين وحصول الإغراق.
 - ٦ - وجود تماثل بين المنتج الأجنبي المستورد والمنتج المحلي المماثل من حيث مواصفات الإنتاج والخواص الكيميائية والفيزيائية والمسلك التكنولوجي والغرض من الاستخدام.
- وقد تمت المباشرة بأول قضية إغراق حول الإسمنت المستورد، بناء على طلب الشركة العامة للإسمنت الجنوبية، واتخاذ الإجراءات المناسبة، وتحديد هامش الإغراق ورفع التوصية إلى الجهات العليا للمصادقة.

٢ - عملية إثبات الإغراق

- أما بالنسبة إلى حساب القيمة العادية، والتي تعتبر الأساس في عملية إثبات الإغراق فإنه توجد طرق ثلاث هي^(٢٦):
- ١ - الحصول على القيمة العادية بشكل مباشر.
 - ٢ - سعر تصدير تمثيلي مقارن لبلد ثالث.
 - ٣ - كلف الإنتاج في بلد المنشأ مع إضافة معقولة لكلف المبيعات وكلف البيع وكلف إدارية وأرباح.
- ونظراً إلى تعذر الحصول على القيمة العادية بالطريقة الأولى والثانية، تم اللجوء إلى الطريقة الثالثة، وهي طريقة معتمدة من قبل منظمة التجارة العالمية.

«Anti-Dumping and Developing Countries, Background Briefing.» p. 3.

(٢٦)

وينبغي على الطرف الذي يقوم بتقديم طلب مكافحة الإغراق أن يمثّل أكثر من ٥٠ بالمئة من صناعة ذلك المنتج، ولكن يمكن التقدم بالطلب حتى لو كان الطرف الذي تقدم بالطلب يمثّل أقل من ذلك في حالة الحصول على تأييد الشركات الأخرى التي يشكل مجموعها، بالإضافة إلى الطرف المتقدم بطلب مكافحة الإغراق أكثر من ٥٠ بالمئة من صناعة ذلك المنتج. لذا وبعد الاستفسار من الجهات المختصة، اتضح بأن الشركة العامة للإسمنت الجنوبية لا تمثّل أكثر من ٥٠ بالمئة من صناعة الإسمنت المحلية في العراق، لكنها حظيت بتأييد شركات الإسمنت العراقية والشمالية بما يمثّل مجموع ٦٠ بالمئة من مجموع الإنتاج المحلي للإسمنت في العراق.

وتقوم وزارة الصناعة بإرسال استفسار إلى الشركات الأخرى المحلية التي تنتج الإسمنت في العراق حول تأييدها مباشرة التحقيق في القضية، فإن لم يرد لها رد على الاستفسار، يتم حينئذ استبعاد هذه الشركات من الحساب. وهذا ما حصل فعلاً، إذ قامت وزارة الصناعة بإرسال استفسار إلى المعامل الأخرى الموجودة في إقليم كردستان (معمل إسمنت ماس، بازيان، طاسلوجة)، ولم تتلقَ رداً، فلذا تم استبعاد هذه المعامل بشكل تلقائي من مجمل العملية.

تعتبر بغداد المركز الرئيس الذي يتم دخول الواردات إليه، ومن ثم توزيعها على باقي المحافظات، وليس بمقدور التاجر إدخال السلعة إلى مدينته مباشرة. وعلى هذا الأساس كان لزاماً حساب المسافة من أم قصر إلى بغداد. كما أن التاجر الذي يقوم بإدخال السلع إلى بغداد، ومن ثم يوزعها على باقي المحافظات هو غير التاجر الذي يقوم بتوزيع السلعة داخل المحافظة، لذا فإنه يضيف هامش ربح بسيط على السلعة.

وتتم في كل حالة من الحالات تحويل سعر الطن الواحد من الإسمنت إلى الدينار العراقي، ومن ثم حساب أجرة نقله إلى بغداد، ومن ثم حساب أجرة التفريغ والتحميل وتكاليف التخليص الجمركي وأرباح بائع الجملة في بغداد والنجف، وذلك بجمعها معاً، أي يتم جمع كل من سعر الطن الواحد من الإسمنت مضافاً إلى أجرة نقل الطن الواحد، وأجرة التفريغ والتحميل، وتكاليف التخليص الجمركي، وأرباح كل من بائع الجملة في بغداد والنجف، وجميع هذه الحسابات هي في حدها الأدنى، ولذا سيظهر حساب القيم الحقيقية بأن هامش الإغراق يفوق ما قد تم استخراجها.

يتم بعد جميع هذه العمليات حساب القيمة العادية وسعر التصدير، والقيام بعد ذلك بطرح القيمة العادية من سعر التصدير، فتظهر لنا قيمة هامش الإغراق، وبعد قسمتها على سعر التصدير تتمكن من استخراج نسبة هامش الإغراق التي ينبغي أن تكون أكبر من ٢ بالمئة، وكما يأتي.

جدير بالذكر أن جميع هذه البيانات هي بيانات واقعية تم الحصول عليها من وزارة الصناعة والمعادن العراقية - دائرة التطوير والتنظيم الصناعي/ قسم حماية المنتجات العراقية.

الجدول الرقم (١)

حساب إغراق الإسمنت العراقي مقابل الإسمنت الباكستاني والكويتي والإيراني

MD	NV	EP = PFP	LP	PDP(*)	KP	NO
٣٠ بالمئة	١٦٥١٢٠	١٢٧٠٠٠	باكستاني	١٣٠٠٠٠	إسمنت عادي/ مكيس	١
٢٨ بالمئة	١٧١٠٤٥	١٣٢٩٢٥	باكستاني	١٦٥٠٠٠	إسمنت مقاوم/ مكيس	٢
٨٨ بالمئة	٢٥٤٢٥٥	١٣٥٠٠٠	كويتي	١٣٠٠٠٠	إسمنت عادي/ مكيس	٣
٨٤ بالمئة	٢٦٠١٨٠	١٤٠٩٢٥	كويتي	١٦٥٠٠٠	إسمنت مقاوم/ مكيس	٤
٤٨ بالمئة	١٧١٧٦٠	١١٦٠٠٠	إيراني	١٣٠٠٠٠	إسمنت عادي/ مكيس	٥
٧٠ بالمئة	٢٠٦١٢٥	١٢١٠٠٠	إيراني	١٦٥٠٠٠	إسمنت مقاوم/ مكيس	٦

(*) هذه الأسعار للإسمنت العراقي العادي والمقاوم كانت في تاريخ ١٥/٦/٢٠٠٩، وهي أسعار رسمية تم الحصول عليها من الشركة العامة للإسمنت الجنوبية/ قسم التسويق.

Kind of Product (KP)	نوع المنتج
Price of Domestic Product (PDP)	سعر المنتج المحلي
Like Product (LP)	المنتج المماثل
Export Price (EP)	سعر التصدير
Price of Foreign Product (PFP)	سعر المنتج الأجنبي
Normal Value (NV)	القيمة العادية
Margin of Dumping (MD)	هامش الإغراق

يتضح من جميع الحالات السابقة، وبعد إجراء جميع العمليات الحسابية، أن نسبة هامش الإغراق تفوق ٢ بالمئة، ما يعني أن كلاً من الإسمنت الباكستاني والإيراني والكويتي يعتبر منتوجات إغراقية.

٣- تحديد الضرر

في صدد تحديد الضرر (Material Injury)، عانت الشركة العامة للإسمنت الجنوبية من الضرر الذي تمثل بانخفاض معدلات البيع لمنتجات الشركة، والذي ترتب عليه حدوث انخفاض في حجم الإيرادات، وذلك نتيجة عزوف المستهلكين عن اقتناء المنتج المحلي على الرغم من قناعتهم بجودة المواصفات المعتمدة في إنتاج المنتج المحلي ولجوئهم إلى استخدام المنتج الأجنبي بسبب انخفاض سعره في الأسواق المحلية والبيع بالأجل أحياناً، على الرغم من رداءة أنواعه بشهادة الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية، والذي أصدر لائحة بهذه الأنواع من الإسمنت المستورد، ولكن في المحصلة

النهائية، فإن المستهلك - وكما هو معلوم - يبحث عن السلعة الأقل سعراً والأيسر أسلوباً من حيث الحصول عليها^(٢٧).

اتضح لنا أن أحد أبرز عناصر الضرر، هو اضطراب الشركة إلى تخفيض أسعار منتوجاتها، على الرغم من ارتفاع مستوى كلف الإنتاج وارتفاع مستوى الخزين لبعض السنوات، وتعرض الشركة لانخفاض في الأرباح التي وصلت إلى حد حصول خسائر لها مع انخفاض في الحصة السوقية من السوق العراقي بسبب المستورد من الإسمنت الأجنبي وانخفاض مقدرة الشركة على تحقيق استثمارات جديدة، على الرغم من أن العراق يمتلك إمكانات هائلة في زيادة إنتاج الإسمنت عبر مفهوم اقتصاديات الحجم حيث زيادة الإنتاج وانخفاض التكاليف.

٤ - العلاقة السببية

أما عن العلاقة السببية (Causal Relationship) التي تربط بين دخول الواردات الأجنبية والضرر الحاصل لصناعة الإسمنت في العراق، فثمة علاقة وطيدة بين حجم الكميات الداخلة إلى السوق المحلية وحجم الضرر الذي لحق بالصناعة المحلية، باعتبار أن عملية الاستيراد لا تقوم على أسس علمية واضحة تأخذ بعين الاعتبار الحاجة الفعلية للسوق العراقية من مادة الإسمنت، ومقدار ما يمكن شركات الإسمنت المحلية المساهمة تغطيته. وقد تمثلت هذه العلاقة السببية في اضطراب الشركة إلى تخفيض أسعار منتوجاتها باستمرار لمواكبة حالة تخفيض أسعار مادة الإسمنت بنوعها (العادي والمقاوم)، وكذلك تحقيق خسارة صافية للشركة لعام ٢٠٠٩، وهو مؤشر خطير يدل على وصول حالة الضرر إلى مستوى الضرر الجسيم^(٢٨).

الاستنتاجات

١ - يعاني العراق باعتباره دولة نامية من الإغراق، ويظهر ذلك جلياً في صناعة الإسمنت وليس كما يقول بعضهم من أنه لا وجود للإغراق في العراق، وقد يتجاوز هذه الصناعة إلى صناعات أخرى.

٢ - أدى تأثير الإغراق في العراق، على الرغم من عدم وجود صناعات كبيرة ومزدهرة، إلى إفقاد ما تبقى من القطاع الصناعي دوره الذي يجب أن يقوم به؛ إذ تعتبر صناعة الإسمنت واحدة من الصناعات الرائدة في العراق نظراً إلى أن العراق يمتلك مقومات نشوء وازدهار هذه الصناعة، والتي قد تحتل موقعاً مهماً بين الصناعات الأخرى. كما تعتبر هذه الصناعة في الوقت ذاته ركيزة أساسية ومعتد بها بالنسبة إلى قطاع الإسكان الذي يشكل هو الآخر بدوره إحدى ركائز تنمية البنى التحتية التي تمثل الأساس في تهيئة البيئة الاستثمارية المناسبة، وخلق المناخ الملائم الذي تستطيع الشركات أن تنمو في أحضانه.

(٢٧) مقابلة مع السيد مدير تسويق الشركة العامة للإسمنت الجنوبية بتاريخ ٧ أيار/ مايو ٢٠١١.

(٢٨) المصدر نفسه.

٣ - لقد تم إثبات حالة الإغراق التي يصعب إثباتها، وذلك في أهم فرع صناعي في الاقتصاد العراقي، وهي صناعة الإسمنت من خلال بذل جهود مؤسسية وشخصية، تطلبت فترة زمنية قاربت السنة، لمتابعتها وتحديدها، في سلعة واحدة فقط.

٤ - تعتبر مكافحة الإغراق عاملاً مسانداً للحفاظ على سير عمل بعض الأنشطة الاقتصادية القائمة، وفي الوقت ذاته عاملاً مشجعاً لنشوء أنشطة اقتصادية أخرى لم يكن لها وجود في الساحة الاقتصادية، وهو ما نراه واضحاً في الاقتصاد العراقي.

٥ - لا يزال القطاع الصناعي في العراق يواجه عدم القدرة على تطبيق قرار مجلس الوزراء المرقم (٢٩٠) لسنة (٢٠٠٩)، والذي يقضي بضرورة التعاقد مع الشركات التابعة لوزارة الصناعة والمعادن دون الشركات الأجنبية، وذلك من أجل توفير احتياجاتها من السلع الصناعية.

٦ - ثمة دور سلبي للتاجر العراقي يتقاطع تماماً مع توجهات بناء القطاعات الاقتصادية، حيث يساهم التاجر في إضعاف قدرات الاقتصاد الوطني باستيراد سلع رديئة من مناشئ عالمية غير معترف بها، وضخها في السوق الوطنية بما يساهم في إغراق السوق.

التوصيات

١ - حماية الصناعات العراقية الناشئة والصناعات التقليدية وتقديم كل ما يلزمها للنهوض، بشرط أن يكون ذلك لفترة مؤقتة، وأن يكون منسجماً مع تحولات الاقتصاد العراقي.

٢ - ضرورة توسيع دور الرقابة المختصة بمتابعة قضايا الممارسات الضارة، وعلى وجه الخصوص الإغراق، من قبل جهاز مختص، على غرار ما موجود في البلدان المتقدمة وحتى بعض الدول النامية مثل مصر.

٣ - أن تعتمد الحكومة إلى تفعيل عمل نظام الفحص المخبري والجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية نظراً إلى ما لهما من آثار على صعيد تنظيم عملية الاستيراد التي تعاني في الوقت الحالي من فوضى عارمة، وعلى صعيد حماية المستهلك من السلع ذات المواصفات الرديئة وتفعيل قانون حماية المستهلك.

٤ - دعم القطاعات الإنتاجية التي تعمل على استغلال الموارد الطبيعية المتاحة في البلد، من خلال تقديم دعم حكومي ووضع سقوف لتعريفات جمركية تساهم بتقوية قدرات تلك الصناعات، وفي أمد زمني منظور.